

บทสรุปผู้บริหาร

“การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อ การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น : การปกครองท้องถิ่นที่ เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและความเข้มแข็งชุมชน”

ภายหลังจากการกระจายอำนาจ (decentralization) และการปฏิรูปสถาบันการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ต่อโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นไทย การปฏิรูปดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อมุ่งให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองในท้องถิ่นได้ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาและ จัดทำบริการสาธารณะที่ตรงตามความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งมุ่ง เสริมสร้างให้เกิดการปกครองท้องถิ่นของประชาชน (Local – self government) ตามวิถีทางแห่ง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy)

ซึ่งการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นทั้งในส่วนของโครงสร้างภายนอก (External Structure) ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง แนวคิดในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างแบบชั้นเดียว (Single-tier System) โดยที่องค์การบริหารจังหวัดจะมีอำนาจในการดำเนินกิจการในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและ สุขาภิบาลมาเป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้น (Two-tier System) อันประกอบด้วยโครงสร้างชั้นบน (Upper- tier) ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินภารกิจครอบคลุมพื้นที่ในเขตจังหวัด และโครงสร้างชั้นล่าง (Lower- tier) ที่ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งถือเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีอำนาจใน การดำเนินภารกิจภายในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน และใน ส่วนของโครงสร้างภายใน (Internal Structure) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงจาก การถูกครอบงำโดยกลุ่มข้าราชการประจำที่เข้ามามีส่วนสำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น ไปสู่ โครงสร้างภายในขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้มีคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อันทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมีความเป็น อิสระและมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและความเข้มแข็งของชุมชนผ่านการมีส่วนร่วม ของประชาชนทั้งในทางการเมืองและการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาจวบจนถึงปัจจุบัน พบว่าภายใต้การจัดโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในลักษณะโครงสร้างแบบ 2 ชั้นได้นำมาซึ่งปัญหาในเรื่องของความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-tier) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-tier) ที่ยังคงมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนและไม่มีการแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนยังไม่สามารถดำเนินภารกิจในเรื่องที่เป็นภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพและขาดการเชื่อมต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างในการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองชั้นไม่สามารถบูรณาการร่วมกันในการจัดทำแผนในการพัฒนาท้องถิ่นและวางยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกออกแบบขึ้นใหม่นั้นยังทำให้เกิดฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง (Strong – Executive) และไม่จำเป็นต้องรับฟังเสียงของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหากฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่างเป็นทีมงานเดียวกัน จึงทำให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกทำให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร อันส่งผลกระทบต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

จากสภาพปัญหาทางด้านโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นทั้งโครงสร้างภายในและภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมานั้นถือเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมานั้น ส่งผลให้งานวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษาทบทวนแนวคิดรูปแบบ หลักการในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในมิติเชิงโครงสร้าง รวมทั้งข้อถกเถียงและปัญหาของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะทิศทางการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

โดยจากการศึกษาทำให้ผู้วิจัยค้นพบว่าแนวคิดและรูปแบบของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นรูปแบบของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนภายในท้องถิ่น รวมทั้งจะต้องเป็นรูปแบบของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างและสนับสนุนให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้ก้าวเข้ามามีบทบาทร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) เพื่อสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นและเสริมสร้างให้เกิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local-Self Government) ให้มากที่สุดนั้นจะต้องเป็นโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนในการเสริมสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นและเป็นโครงสร้างที่มีความใกล้ชิด

กับประชาชนภายในท้องถิ่นหรือเป็นโครงสร้างที่จะต้องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) หรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีความสามารถและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดควรเป็นผู้จัดทำภารกิจต่างๆ ร่วมกับประชาชนภายในท้องถิ่น โดยหน่วยงานส่วนกลางและ/หรือส่วนภูมิภาคนั้นควรเป็นผู้ให้การส่งเสริมและสนับสนุนในการดำเนินภารกิจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนภายในท้องถิ่น

รวมทั้งในการออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ จะต้องให้ความสำคัญกับองค์ประกอบต่างๆ ทั้ง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเสมอภาคของประชาชน ตลอดจนการเคารพต่อเสียงข้างมากและมีกลไกในการดูแลคุ้มครองเสียงข้างน้อย ควบคู่ไปกับการยึดหลักนิติธรรมและการทำหน้าที่ของรัฐเพื่อมุ่งประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์เฉพาะกลุ่มหรือพวกพ้อง เพื่อเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ไม่แปลกแยก และมีความยินดีที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างให้การปกครองในระดับท้องถิ่นนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

และในการทบทวนถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัดและข้อถกเถียงในปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและผลดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ภายหลังจากการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองท้องถิ่นตั้งแต่พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงเหตุผลและความจำเป็นของการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่จะต้องเกิดขึ้นใหม่ในอนาคตนั้น ผู้วิจัยค้นพบจากการศึกษาว่าประเด็นปัญหาและข้อจำกัดทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่สำคัญ 5 ประการ ทั้งในส่วนของ การปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยมิได้คำนึงถึงสภาพและความพร้อมของแต่ละพื้นที่เป็นการเฉพาะแต่มักเป็นการดำเนินการในชนิดที่เรียกว่าการปรับปรุงพร้อมกันทั่วทั้งประเทศ อันส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรในการจัดการปัญหาของท้องถิ่น ปัญหาที่สำคัญต่อมาคือการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นมักจะเป็นไปโดยเอกเทศและขาดความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการ สำหรับปัญหาในประการที่สามนั้นคือการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นมิได้คำนึงถึงภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ แต่กลับดำเนินไปในทิศทางที่มุ่งให้ความสำคัญกับการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน โดยมีได้ดำเนินการปฏิรูปไปควบคู่กับการพิจารณาถึงภารกิจด้านการพัฒนา

และจัดทำบริการสาธารณะที่จะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนปัญหาประการที่สี่นั้น คือโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นยังขาดกลไกการประสานการทำงานที่เป็นทางการ อันส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาประสุดท้ายคือการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการดำเนินการที่รวมศูนย์การปฏิรูปโดยส่วนกลาง โดยมีได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของชุมชน

ด้วยสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่ของไทยนั้น จะต้องดำรงอยู่บนหลักการที่สำคัญทั้งสี่ประการ อันประกอบด้วย *ประการแรก* การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่นั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยรวมของประเทศ *ประการที่สอง* การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่จะต้องช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น *ประการที่สาม* การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่นี้ต้องช่วยให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่แปลกแยกตัวเองออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปโดยประชาชน เพื่อประชาชน และเป็นของประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง *และประการสุดท้าย* การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างนี้ต้องช่วยป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยังจะต้องมีส่วนสำคัญในการการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดอย่างยั่งยืนที่แท้จริง

จากหลักการที่สำคัญทั้งสี่ประการในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นใหม่ได้นำมาสู่ข้อเสนอดังกล่าวการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและแนวทางส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย โดยผู้วิจัยเล็งเห็นว่าในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปของระบบราชการและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเสริมสร้างให้การดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นนั้นปราศจากความซ้ำซ้อนและถูกขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งจะต้องพิจารณาถึง

ความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น

ขณะเดียวกันการปฏิรูปที่เกิดขึ้นดังกล่าวยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) เพื่อเสริมสร้างให้เกิดความครอบคลุมในการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่อย่างหลากหลายภายในท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการบูรรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-Tier) ที่มีเข้าด้วยกันเพื่อให้ขนาดที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้จะต้องมีการเสริมสร้างกลไกเชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-Tier) กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-Tier) ในการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนภายในท้องถิ่น รวมทั้งจะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องต่อสภาพแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ตลอดจนจะต้องปรับปรุงบทบาทของฝ่ายการเมืองให้มีความเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นตามวิถีสองแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ยิ่งไปกว่านั้นจะต้องเสริมสร้างช่องทางให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงของท้องถิ่นๆ นั้นถูกขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมในการตอบสนองความต้องการที่เฉพาะเจาะจงของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ

โดยในการขับเคลื่อนการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมนั้นภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปในแต่ละลำดับขั้นโดยคำนึงถึงความพร้อม ความเหมาะสม และความหลากหลายในแต่ละท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญทั้งนี้กระบวนการปฏิรูปที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะต้องใช้ระยะเวลา 3 - 7 ปี ในการปฏิรูปให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ โดยกระบวนการปฏิรูปจะเริ่มต้นจากการบูรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่

เกี่ยวข้องกับดวาระการดำรงตำแหน่งเข้ากั้องค์การบริหารส่วนตำบลอีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งและยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล หรือการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ากับเทศบาล และจึงดำเนินการปฏิรูปเชิงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนองสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปรับปรุงจำนวนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องต่อจำนวนประชากรและแสดงถึงความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ขณะที่การปฏิรูปในส่วนองฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเหมาะสมต่อบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่หลากหลายในแต่ละท้องถิ่น โดยจะต้องดำเนินการชี้แจงและจัดทำประชาคมติเพื่อให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้เลือกรูปแบบและวิธีการซึ่งการได้มาของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน หลังจากการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้นจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในระดับจังหวัดที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้แทนเทศบาลในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันเพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้เป็นไปทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้หากท้องถิ่นหรือจังหวัดใดที่มีสภาพสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมภายในท้องถิ่นที่มีลักษณะเจาะจงและแตกต่างจากท้องถิ่นหรือจังหวัดอื่นๆ ทั่วไป รวมทั้งมีความเจริญและมีขีดความสามารถระดับสูงในการบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นหรือจังหวัดดังกล่าวสามารถจัดทำประชาคมติและเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อรองรับต่อการดำเนินการกิจการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงภายในท้องถิ่น