

ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วรัญญู เสนาสุ



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วรัญญู เสนาสุ

**การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

นายวรัญญู เสนาสุ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
วรัญญู เสนาสุ.

การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น.-- กรุงเทพฯ : เป็นไท, 2556.

64 หน้า.

1. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. I. ชื่อเรื่อง.

344.046

ISBN 978-616-329-009-0

ที่ปรึกษา: สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ยุวดี คาดการณ์ไกล

บรรณาธิการสำนักพิมพ์: อธิคม คุณาวุฒิ

บรรณาธิการเล่ม: อาทิตย์ เคนมี

บรรณาธิการศิลปกรรม: ณขวัญ ศรีอรุณทัตย์

ออกแบบปก: จันจิรา แก้วตา

พิสูจน์อักษร: ศิริบุญ วงษ์ชื่น

บรรณาธิการโครงการ: ปกป้อง จันวิทย์

กองบรรณาธิการโครงการ: สกลฤทธิ์ จันทรัพย์่ม

ภัทษา ด้วงกลัด ตะวัน มานะกุล

หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ
การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น
สถาบันบวรศาสตร์คุณธรรม ซอยติวานนท์ 14 ถนนติวานนท์
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0 2965 9531-3 โทรสาร 0 2965 9534
www.reform.or.th
www.v-reform.org

1

บทนำ

กระบวนการกระจายอำนาจและหลัๅการปกครองตนเอง (Decentralization and Local Self-government) ส่งผลให้เกิดการขยายบทบาทขององคัๅกรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงเกิดขึ้นจากฐานความคิดในการจัดการบๅรุงเมือง รักษาความสะอาดและจัดสร้างสาธารณูปโภคตๅง ๆ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึๅงของการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย ตๅอมาเมื่อภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นของไทยและการกระจายอำนาจมีพัฒนาการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่มุมเชิงเปรียบเทียบกับการปฏิรูปองคัๅกรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เกิดขึ้นในอดีตหรือพิจารณาจากลักษณะโครงสร้าง ความหมายและคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นของประชาชนสะท้อนให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยมีพัฒนาการและมีพลวัตที่สูงมาก การกระจายอำนาจให้แก่องคัๅกรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคปัจจุบันได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนนับตั้งตๅงปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยมีกระบวนการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง

1 นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององคัๅกรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) หน้า 7

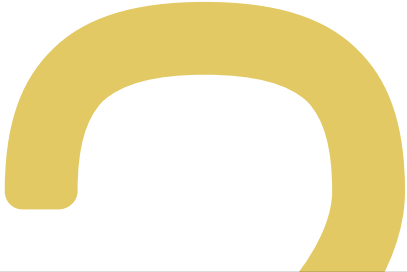
และส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดนโยบายพื้นฐานให้รัฐสนับสนุนการกระจายอำนาจมีการกำหนดรูปแบบการดำเนินงานให้มีความชัดเจน มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.)² มีแผนการดำเนินงาน แผนปฏิบัติการ กระบวนการติดตามและกลไกสนับสนุนอย่างเป็นระบบ จนกระทั่งปัจจุบัน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ มีการกำหนดการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตของประชาชนในหลากหลายมิติ นำไปสู่การจัดบริการสาธารณะ

2 การประกาศให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นฉบับในปัจจุบัน และยังคงหลักการเดิมในหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 283 วรรคสาม ที่กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ


และการจัดโครงสร้างพื้นฐานเพื่อบริการประชาชน

การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจด้านจัดการสิ่งแวดล้อม สอดรับกับปัญหาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาใหญ่และมีความรุนแรงสูง เนื่องจากที่ผ่านมาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสิ่งแวดล้อมยังอยู่ใน “ขั้นต้น” และเป็นการปฏิบัติในเชิงพื้นฐานตามแก้ไขปัญหารายวัน นอกจากนี้ยังขาดการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย โดยการกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับรู้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ชนิด “วันต่อวัน” และสามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันใจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอยู่ในฐานะที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและคุณภาพของการให้บริการและปิดช่องว่างความไม่เป็นธรรมเหล่านั้นให้เกิดขึ้นได้³

3 ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และกอบกุล ราชะนาคร, การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่ดี (กรุงเทพฯ: บริษัท ทีคิวพี จำกัด 2552)



สถานการณ์การจัดการสิ่งแวดล้อม
ของประเทศไทย



สถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้รับผลกระทบโดยตรงจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบทโลก ทั้งเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเพิ่มขึ้นของประชากร การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโต ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เกินศักยภาพในการรองรับบวกกับปัจจัยการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ขณะที่ขีดความสามารถในการบริหารจัดการไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อระบบนิเวศโดยรวมอย่างต่อเนื่อง ก่อเกิดเป็นภัยคุกคามในทุกด้าน ต้นทุนทุกสิ่งทุกอย่างในประเทศไทยสูงขึ้น นับตั้งแต่ต้นทุนการผลิตไปถึงต้นทุนของการมีและใช้ชีวิตอย่างปกติสุข

ผลกระทบที่สำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ก่อให้เกิดช่องว่างทางนโยบายในการบูรณาการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในมิติโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง และหน่วยงานที่มีภารกิจในการดูแลและบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามการแบ่งเขตพื้นที่บริหารปกครอง ที่ในปัจจุบันมีแนวโน้มว่าหน่วยงานรับผิดชอบทั้งหลายขาดการบูรณาการเชื่อมโยง ส่งผลให้การกำหนดแนวทางนโยบายแนวการปฏิบัติ ตลอดจนการใช้กลไกและเครื่องมือเป็นไป

อย่างแยกส่วน ไม่มีประสิทธิภาพ ระบบการจัดการข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่เป็นมาตรฐานไม่ครอบคลุม และขาดการเชื่อมโยงกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากก็ออกแบบมาเฉพาะทรัพยากรรายสาขา ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ไม่มีความเป็นธรรมและไม่โปร่งใส นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการบริหารจัดการของภาครัฐ กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนภาคประชาชน ขาดความเชื่อมั่นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ จนในที่สุดกลายเป็นความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากการผลักภาระความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมให้แก่ประชาชน

จากยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ระบุสาเหตุความขัดแย้งเชิงนโยบายและความอ่อนแอในการบริหารจัดการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ประกอบไปด้วย 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่⁴

1) นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมีความขัดแย้ง

4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559

ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เปิดรับการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษสูง ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่อยหรอเสื่อมโทรม ในทางกลับกัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรค 2⁵ อาจส่งผลให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือการลงทุนขนาดใหญ่ดำเนินการได้ยากขึ้น ซึ่งแม้จะเป็นผลดีต่อทรัพยากรธรรมชาติ แต่กลับเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนา อาทิ โครงการพลังงานไฟฟ้าที่มีความจำเป็น และอ่างเก็บน้ำ

5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 (สิทธิอนุรักษ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ)

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ขนาดใหญ่ เป็นต้น

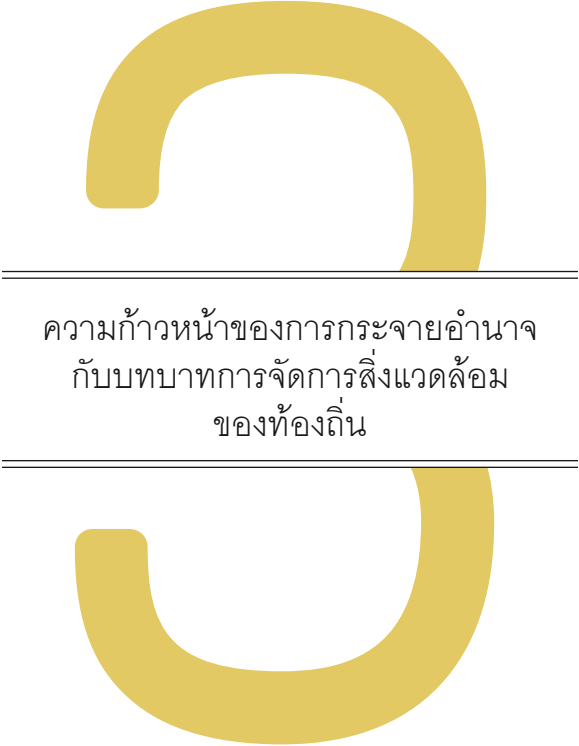
2) กลไกการบริหารไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบูรณาการ ขาดเอกภาพและความโปร่งใส เน้นการสั่งการและควบคุม ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชน โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรน้ำและป่าไม้ การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มงวด ไม่เป็นธรรม และไม่โปร่งใส เกิดความไม่เท่าเทียมกันและเอื้อต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในบางกรณี นอกจากนี้ การดำเนินงานตามแผนยังขาดความต่อเนื่อง

3) การขาดองค์ความรู้และระบบข้อมูลที่ทันสมัยของภาครัฐ ทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐไม่มีประสิทธิผล เช่น ระบบฐานข้อมูลที่ติดและการใช้ที่ดิน การบุกรุกทำลายป่า ตลอดจนการขาดองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ด้านผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศ

4) มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการค้าเพื่อแก้ไขปัญหาโลกร้อนที่จะซับซ้อนและทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งกระแสแรงกดดันของประชาคมโลก จะส่งผลให้ประเทศไทยต้องเตรียมพร้อมรับภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตอันใกล้ การเจรจาภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับกรอบพันธกรณีในอนาคตในการลดก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าทั้งที่เป็นมาตรการภาษีและไม่ใช่อะไรเพื่อแก้ไข

ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาตรการด้านการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และข้อบังคับในการเปิดเผยข้อมูลปริมาณคาร์บอนหรือข้อมูลการใช้ น้ำบนฉลากสินค้า หรือแหล่งที่มาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า ทั้งที่เป็นมาตรการฝ่ายเดียวและความร่วมมือในกรอบทวิภาคีของหลายประเทศ ทำให้การผลิตทั้งด้านเกษตร อุตสาหกรรมและบริการของประเทศต้องปรับเปลี่ยนวิธีการให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

จากสถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ รวมถึงความเสี่ยงและแนวโน้มในอนาคตที่ต้องเผชิญแล้ว จำเป็นต้องมีกลไกและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เพื่อให้ประเทศสามารถลดความเสี่ยงและมีความพร้อมในการบริหารจัดการ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศ ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและสนองต่อความต้องการของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ



ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ
กับบทบาทการจัดการสิ่งแวดล้อม
ของท้องถิ่น

แม้ว่าประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มาเป็นเวลากว่าหนึ่งทศวรรษภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กระบวนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนในมิติต่างๆ เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจำนวนมาก แต่กระนั้นก็ตาม กระบวนการกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีลักษณะไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับพัฒนาการและความก้าวหน้าทางด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งเมื่อหากพิจารณาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจแล้ว ประเทศไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์มาอย่างยาวนานส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองที่อ่อนแอ ด้อยคุณค่าและไม่มี ความหมาย การเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่นแทบจะกลายเป็นสิ่งเดียวกัน เพราะการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นมีการกีดกัน มีบทบาทหน้าที่ที่จำกัด ส่งผลให้ความต้องการ และข้อเรียกร้องต่างๆ ของประชาชนพุ่งเป้าไปที่การเมืองในระดับชาติหรือการเมืองในส่วนกลาง จึงคล้ายๆ ว่าเป็นการเปลี่ยนเอาการเลือกตั้งทั่วไปในระดับชาติให้เสมือนเป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เพราะการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใด ๆ ก็ตาม ย่อมเกิดจากปัจจัยความสามารถของผู้สมัครคนนั้นในการตั้งเองประมาณจากส่วนกลางมาจัดสรรให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เป็นสำคัญ⁶

6 เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543)

การประเมินความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจนั้น สามารถกระทำได้ในหลากหลายมิติ ทั้งมิติด้านโครงสร้าง มิติด้านภารกิจหน้าที่ มิติด้านการคลัง มิติด้านการบริหาร บุคคลและมิติด้านการกำกับดูแล โดยหลักแห่งการปกครอง ท้องถิ่นนั้นก็เพื่อให้มีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 283 ซึ่งได้ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะมิติด้านภารกิจ หน้าที่แล้ว จะพบว่าภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกระจายอำนาจและ ความเป็นอิสระ รวมถึงความเป็นสถาบันขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น อีกทั้งการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งจัดทำ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลกระทบต่อ ประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงทำให้ปัจจัยด้านการ มีส่วนร่วมเป็นดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าและความสำเร็จที่มี ความสำคัญยิ่ง

ในด้านหนึ่งแล้ว ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นถือเป็นตัวสะท้อนระดับของการกระจายอำนาจ (Degree of Decentralization) และความเป็นอิสระ (Local

Autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้หากภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจกว้างขวางก็ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่มีอยู่สูง และหากอำนาจในการจัดทำภารกิจดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินภารกิจของตน โดยที่ราชการส่วนกลางสามารถควบคุม กำกับดูแลแต่เพียงกว้าง ๆ ก็ย่อมสะท้อนถึงระดับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่สูง

ในอีกด้าน เราจะพบว่า ภารกิจหน้าที่ที่สามารถสะท้อนถึงความเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่ามีความสำคัญต่อสังคมการเมืองโดยรวมอย่างไร โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวางและเป็นภารกิจที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อสังคมการเมืองโดยรวม

และหากพิจารณาในอีกด้าน นอกไปจากการจัดแบ่งตามเขตพื้นที่แล้ว การจัดแบ่งตามภารกิจหน้าที่ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นหมายถึง การกำหนดชั้นภายในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (Tier System) ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะอยู่โครงสร้างส่วนบน (Upper Tier) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะอยู่โครงสร้างส่วนล่าง เช่น หากเป็นองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ก็ย่อมหมายถึงภารกิจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ที่กว้างใหญ่ ครอบคลุมชุมชนที่หลากหลาย ภารกิจที่จัดทำมีขอบข่ายกว้างขวาง อาศัยศักยภาพในด้านต่างๆ ในการดำเนินการ⁷

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผลพวงของความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของรัฐโดยรวม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 100 ปีแล้ว⁸ ซึ่งในช่วงที่เกิดวิคิดใหม่ในการจัดการปกครองของประเทศ นั่นคือ รัฐนอกจากจะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศแล้ว ยังต้องมีหน้าที่ในการบำรุงเมืองด้วย ทั้งส่งเสริมการทำมาหากิน การปรับปรุงระบบคมนาคมและการรักษาความสะอาดและสุขอนามัยของประชาชน แม้ว่ากาลเวลาจะเปลี่ยนแปลงไป ภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีได้เปลี่ยนแปลงไปมาก

7 วสันต์ เหลืองประภัสร์, องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 1

8 การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ปี 2440 โดยในพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)กำหนดอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ไว้ 4 ด้าน ได้แก่ 1) การทำลายขยะมูลฝอย 2) การจัดที่ถ่ายอุจจาระ บั๊สสาวะของประชาชน 3) การจัดห้ามต่อไปภายหน้าอย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคได้ และ 4) การขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งรำคาญของมหาชนไปให้พ้นเสีย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล จะมีการกิจค่อนข้างจำกัดมาก โดยมุ่งเน้นเฉพาะการบำรุงรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลัก

นัก แม้ว่าภารกิจจะมีการขยายตัวมากขึ้น แต่ก็เป็นไปอย่างจำกัด โดยเฉพาะหากพิจารณาตัวบทกฎหมายจะพบว่ามีการกำหนดภารกิจเอาไว้กว้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้วท้องถิ่นยังคงจำกัดกิจกรรมของตนเองแต่เพียงบางด้านเท่านั้น ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีเพียงการขยายภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความจำเป็นของแต่ละยุคสมัย

จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 รูปธรรมของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งวางกรอบกติกาการเมืองการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยข้อกำหนดทางกฎหมาย แสดงให้เห็นว่า อำนาจในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามข้อบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งจะระบุถึงกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบสามารถทำได้ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จาก กฎหมายแม่บทที่ตราขึ้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในปัจจุบัน ได้แก่

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4) พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

5) พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่า กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจในการดำเนินกิจกรรมหรือจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งนี้ลักษณะภารกิจตามกฎหมายข้างต้น สามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มประเภทใหญ่ ได้แก่

1) ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ หมายถึง ภารกิจที่ต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน

2) ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ หมายถึง ภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีความพร้อมและมีศักยภาพเพียงพอ อันเป็นผลมาจากศักยภาพและความสามารถที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่⁹

9 ส่วนใหญ่ ภารกิจหน้าที่ดังกล่าว มักมีปัจจัยเรื่องรายได้และฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้อง นั่นหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีรายได้มาก ก็สามารถจัดทำภารกิจได้มากและหลากหลาย ขณะเดียวกันก็ ไม่เป็นการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กต้องแบก

3) ภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หมายถึง รัฐในฐานะรัฐบาลมีหน้าที่ในการการดูแลภารกิจในภาพกว้างของประเทศ มีมาตรฐานและใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ แต่หลายครั้งเกิดความซ้ำซ้อนระหว่างการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อันเป็นผลมาจากกฎหมายอย่างน้อยสองฉบับ ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี¹⁰

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นทางการในระดับนโยบาย โดยนอกจากจะมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ยังมีแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนด แจกแจงและ

รับภาระมากเกินไป

10 นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) หน้า 31

กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีแผนงานต่างๆ ออกมาเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจทางการคลัง การจัดระบบบริการสาธารณะ และการปรับบทบาทความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถพิจารณามิติการกระจายภารกิจ ถือเป็น การกระจายงานทั้งในส่วนของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน

ตัวอย่างรูปธรรมในเชิงนโยบาย ภายหลังจากมีการประกาศใช้แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐมีพันธกิจจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ ภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2544-2553) ซึ่งถือเป็นการกระจายงานทั้งในส่วน ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมายังส่วนท้องถิ่น ด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน จากหน่วยงาน 57 กรม 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ซึ่งมีการถ่ายโอนไปแล้ว 181 ภารกิจ ยังคงเหลือที่ยังไม่ถ่ายโอนและทยอยถ่ายโอนอีก 63 ภารกิจ และ ขอดอนเรื่อง 1 ภารกิจ

ผลจากการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายในการกระจายอำนาจด้านการคลังโดยรัฐจะต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาลภายในปีงบประมาณ 2549¹¹ ซึ่งการกระจายอำนาจและกระบวนการ

11 เพิ่งอ้าง, หน้า 2

ตารางที่ 1 แสดงภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

	ภารกิจถ่ายโอน	จำนวน	ภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม	จำนวน
1	ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	87	การผังเมืองและการควบคุมอาคาร	6
2	ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	การจัดให้มีและการดูแลรักษาสวนสาธารณะ	1
3	ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย	17	-	-
4	ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว	19	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนการควบคุมดูแลโรงงานการส่งเสริมการท่องเที่ยว	9
5	ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17	การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติการควบคุมและบำบัดมลพิษการดูแลที่สาธารณะ	17
6	ด้านศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	การดูแลรักษาโบราณสถาน	2
	รวมภารกิจ	245 เรื่อง	รวมภารกิจ	35 เรื่อง

ถ่ายโอนภารกิจที่กล่าวมาข้างต้นนี้ พบว่าไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ยังคงมีการดำเนินการในลักษณะ

แบบค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดหลายประการ จึง
ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีศักยภาพ
ในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน



บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มิใช่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทในด้านสิ่งแวดล้อมเลย ดังจะเห็นได้จากบทบาทของสุขาภิบาลและเทศบาลในอดีต ที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมในชุมชนเป็นหลัก¹² แต่หากพิจารณาจากภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีบทบาทตั้งแต่การจัดการขยะมูลฝอย การกำจัดสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โบราณสถานและการท่องเที่ยวท้องถิ่น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550¹³ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ชัดเจน

12 บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อม ก่อนหน้าการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ทั้งนี้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกแก้ไขในปี พ.ศ. 2546 เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

13 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ปรากฏใน หมวด 14 ที่ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ มาตรา 281-290 โดยเฉพาะมาตรา 290 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

มากยิ่งขึ้นไปอีก ทั้งในแง่การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังพิจารณาได้จากประกาศคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0305/ ว 1787 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540 เรื่อง มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินและการบุกรุกป่าไม้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อการคุ้มครอง ดูแล และรักษาป่าไม้อีกด้วย¹⁴

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่แล้ว แต่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจดังกล่าว ยังคงมีการดำเนินการไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดหลายประการ

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

14 ปิยะพงษ์ บุขบงก์, นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อมบนฐานของทุนทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและวิธีการบริหารงานที่เป็นเลิศ (Best Practices) (นนทบุรี: วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 พ.ค.-ส.ค. 2542), หน้า 84-115

ไม่ว่าจะเป็นความรู้ของบุคลากร งบประมาณ ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับชาติ ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินการ ด้านสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละพื้นที่มีลักษณะทางกายภาพ สภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ แตกต่างกัน ดังนั้น แม้ว่าจะมีการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมือนกันเกือบทั่วทั้งประเทศ ยกเว้นแต่ในบางเขต เมืองที่มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนั้น ก็ส่งผลให้ ศักยภาพของการบริหารองค์กรหรือการจัดการทรัพยากร ของตนเองมีความแตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ ดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี “บทบาท” อย่างไรในการจัดการ สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะหากกล่าวถึง “บทบาท” ขององค์กร การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม สามารถ จำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ บทบาทดำเนินการ บทบาท ส่งเสริม บทบาทประสานงาน และบทบาทสนับสนุน¹⁵

15 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ชุดคู่มือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: ชินวัฒน์ การพิมพ์, 2542)

1) บทบาทการดำเนินการ

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องดำเนินการดังนี้

(1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามกรอบแนวทางของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546

(2) จัดทำโครงการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอเข้าสู่ระบบแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

(3) สามารถจัดจ้างและซื้อบริการจากหน่วยงานอื่นๆ จากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ แล้วแต่กรณี ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

ในฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดูแลเขตพื้นที่ท้องถิ่นครอบคลุมทั้งจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีบทบาท ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน การเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตพื้นที่จังหวัด

(2) กรณีที่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยวกันระหว่างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องร่วมดำเนินการในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการดำเนินการ เช่น การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม เป็นต้น

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในลักษณะเป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงแผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

กรณีที่เป็นเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ คือ

(1) จะต้องคุ้มครอง พื้นฟู และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

(2) จะต้องป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(3) จะต้องติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่

2) บทบาทการส่งเสริม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีบทบาทในการส่งเสริมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่

(2) ส่งเสริมสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) บทบาทการประสาน

บทบาทในการประสานส่วนใหญ่เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องประสานในด้านต่าง ๆ คือ

(1) ประสานจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามกรอบแนวทางของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เพื่อไปจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวมต่อไป

(2) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตลอดจนประสานการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(3) กรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการประสาน

กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดอื่น ๆ นั้น

4) บทบาทสนับสนุน

บทบาทในส่วนนี้ ก็ยังเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณและสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ดังนี้

(1) สนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) สนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นในการจัดการสิ่งแวดล้อม หากไม่ดำเนินการจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนในเขตพื้นที่

(3) สนับสนุนงบประมาณให้แก่ประชาคม องค์กรประชาชน เพื่อส่งเสริมความสามารถในการดำเนินการ โดยให้ประชาคม/องค์กรประชาคมใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ ร่วม

รับผลประโยชน์มากกว่าการสนับสนุนในลักษณะของการให้
สิ่งของหรือการเข้าไปดำเนินการแทน ซึ่งเป็นการดำเนินการ
ระยะสั้นและไม่ยั่งยืน

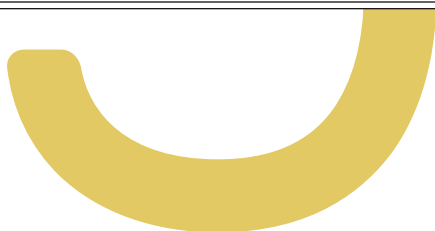
จากบทบาททั้ง 4 ประการข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม
ในเขตพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ โดยพื้นฐานว่า ในเขต
พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นนั้น จำต้องมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขต
พื้นที่ตน ในกรณีพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างกัน ทั้งในเขตพื้นที่
ภายในจังหวัดหรือระหว่างจังหวัด จึงเป็นบทบาทขององค์กร
บริหารส่วนจังหวัดในการประสานงานและดำเนินการในกรณี
ที่คาบเกี่ยวนั้น

แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมก็อาจมี
ข้อขัดแย้งกันได้ โดยเฉพาะในการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม
ของประชาชน เช่น กรณีการต่อต้านการเปิดปิดเขื่อนราศี
ไศล จังหวัดศรีสะเกษ กรณีพิพาทเรื่องน้ำที่เกิดขึ้นในบริเวณ
อ่างเก็บน้ำแม่ฆาน จังหวัดแพร่ การต่อต้านเขื่อนของชุมชน
สะเอียบ จังหวัดน่าน เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
นั้น นอกจากจะไม่มีแนวทางสนับสนุนขบวนการของภาค
ประชาชนแล้ว หรือทำหน้าที่ตัวกลางไกล่เกลี่ย ยังทำหน้าที่
ร่วมกับภาครัฐทั้งหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและ
ร่วมกับภาคเอกชนทั้งหลาย ในการขัดขวางการเรียกร้องของ

ภาคประชาชนเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจ ได้กลายเป็นการกระจายระบบอำนาจนิยมหรือการทำให้ เป็นระบบราชการมากยิ่งขึ้น เป็นการเพิ่มกลไกของราชการ ส่วนกลาง เป็นผลให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น สะท้อน ปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทำหน้าที่เป็นองค์กร ของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริงในการปกป้องผลประโยชน์ ที่สำคัญของชุมชน



ลักษณะสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม
กับความท้าทายขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น



ภายใต้วาทกรรมการพัฒนาให้ทันสมัย (Modernization) ซึ่งเน้นการพัฒนาจากบนลงล่าง โดยมีตัวเลขทางเศรษฐกิจและมาตรฐานการดำรงชีวิตของพลเมืองเป็นตัวชี้วัดในการขับเคลื่อนสู่ทิศทางการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าว คือ การมองปัญหาคนจนในชนบทว่าเกิดจากความโง่เขลา เกียจคร้านและตกอยู่ในสภาวะพึ่งพาเป็นหลัก และเชื่อว่าสามารถพัฒนาด้วยการกำหนดนโยบายมหภาค โดยเฉพาะหากเมื่อระดับมหภาคพัฒนา ระดับจุลภาคก็จะพัฒนาตามลำดับไปด้วย หรือเป็นการส่งผลในระดับมหภาคสู่ระดับจุลภาคอีกทอดหนึ่ง (Triggering-down Effect) ผลจากการดำเนินนโยบายในแนวทางดังกล่าว ส่งผลต่อนโยบายอุตสาหกรรมในภาพรวม คือ มุ่งเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ขาดการควบคุมผลกระทบภายนอกที่เหมาะสม เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impacts Assessment: EIA)

ภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่ของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่กล่าวถึงการพัฒนาทางเลือกหรือการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Alternative Development/Sustainable Development) ซึ่งก่อนหน้านั้นได้เกิดวิกฤติจากการพัฒนาที่เน้นมิติของการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยขาดมิติของการสงวน (Preservation) การอนุรักษ์ (Conservation) และการพัฒนา (Development) เพราะเมื่อยังมีพัฒนายังมีการใช้ประโยชน์ มีการ

ทำลายสิ่งแวดล้อม ขาดการมีส่วนร่วมนำไปสู่การรวมศูนย์ และเป็นมาตรฐานเดียว หากแต่การพัฒนาทางเลือก มองว่าการพัฒนามิได้เป็นเส้นตรงเส้นเดียว หากแต่ยังคงมีการพัฒนาในแบบอื่นและทางเลือกที่มีการกล่าวถึงมากที่สุดคือ การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ลักษณะธรรมชาติของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (1) ลักษณะข้ามแดน (Transboundary) (2) ลักษณะข้ามสื่อกลาง (Transmedia) และ (3) ลักษณะข้ามส่วนงาน (Transsectional)¹⁶ เนื่องจากสภาพโดยธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ได้เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อเฉพาะในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งตามการแบ่งเขตการบริหารหรือปกครองเท่านั้น ฐานความคิดแบบเดิมในการบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนหลักการของการจัดรูปแบบการบริหารตามเขตการปกครอง (Administrative Boundary) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการโดยเน้นความเป็นเอกภาพ ในขณะที่ความคิดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้น เน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการด้วยหลักความยั่งยืนและการมอบอำนาจไปยังระดับการตัดสินใจที่เหมาะสม

16 James Connelly and Graham Smith, *Politics and the Environment: From Theory to Practice* (London: Routledge, 1999), หน้า 288

ที่สุด (Subsidiarity)¹⁷ อีกนัยหนึ่งก็คือ ขอบเขตตามระบบนิเวศ มีความสำคัญเชิงบริหารจัดการเหนือขอบเขตพื้นที่ปกครอง การบริหารจัดการจึงไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกันในทุกท้องถิ่น ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมจึงเป็นปัจจัยสำคัญ ในการกำหนดรูปแบบและเงื่อนไขของการบริหารจัดการ ดังนั้น เครื่องมือทางนโยบาย จะต้องเปิดโอกาสให้ ความหลากหลายโดยไม่ยึดติดกับความเป็นเอกภาพ เช่น ปัญหา มลพิษทางอากาศซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อแพร่กระจายในบริเวณ กว้างข้ามเขตพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่นหลาย แห่ง ส่งให้การจัดการและแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยหลายส่วนงาน

สภาพปัญหาเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมจะไม่สามารถจำกัดอยู่ในแต่ละเขตพื้นที่ปกครอง อีกต่อไป คำถามสำคัญ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะสามารถ ดำเนินการจัดการกับปัญหาที่มีลักษณะข้ามเขตแดนแบบนี้ได้

17 การมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมนั้น เป็นแนวคิดที่มาจากผลของการต่อรองกันใน Maastricht Treaty ของ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงตอนต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 จนกลายเป็นแนวคิดที่ยึดถือกันมาในฐานะเป้าหมายทางการเมือง อาจพิจารณาได้เป็นสองลักษณะ หนึ่ง การตีความเชิงสถาบัน การมอบอำนาจไปยังระดับที่เหมาะสม นั่นคือ การมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่ก่อให้เกิดการตัดสินใจ ณ ระดับล่างที่สุดที่ สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ สองการตีความเชิงคุณภาพ และการเมือง พิจารณาว่าแรงขับเคลื่อนการดำรงอยู่อย่างยั่งยืน เป็นกระบวนการที่จำเป็นสำหรับกระบวนการสร้างประชาธิปไตย (Democratization)

หรือไม่ และอย่างไร โดยหากพิจารณาภายใต้กรอบกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งอาจเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่คาบเกี่ยวหลายพื้นที่เข้าด้วยกัน องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในสองกรณี คือกรณีที่หนึ่ง เมื่อการบริหารจัดการนอกเขตพื้นที่นั้นอาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน และ กรณีที่สอง เมื่อมีการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนในพื้นที่ แต่สิ่งท้าทายในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวนี้ต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการมาสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่

1) รูปแบบและเงื่อนไขของการดำเนินการที่เหมาะสม ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกันหมดทุกท้องถิ่นหรือทั่วประเทศ แต่ควรมีความหลากหลายตามความแตกต่างกันของสภาพธรรมชาติและปัญหาของแต่ละท้องถิ่น

2) การประสานงานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกระดับที่จะต้องมีความตั้งใจและจริงใจที่จะร่วมมือกันจัดการปัญหาโดยอาศัยพื้นฐานของความเข้าใจในลักษณะธรรมชาติของปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เขตพื้นที่การบริหารปกครอง

3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรชุมชนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่การริเริ่มวางแผนไปจนถึงการปฏิบัติการ และการประเมินติดตามผล

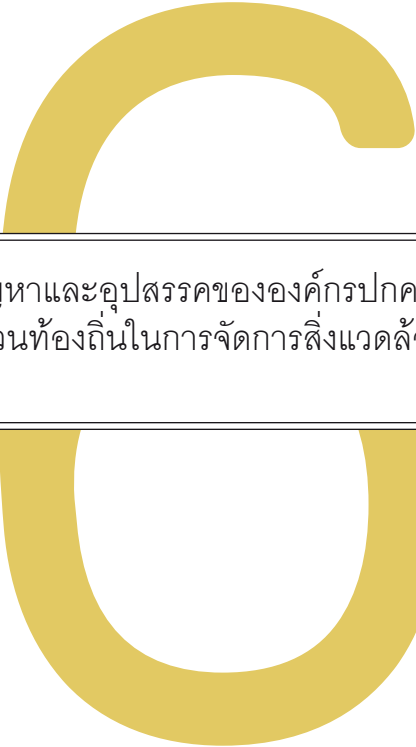
การดำเนินการ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นเจ้าของร่วมกัน ไม่ใช่หน้าที่ของคนใดคนหนึ่ง

ภายใต้ข้อจำกัดของการบริหารจัดการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่งเผชิญอยู่ ณ ขณะนี้ ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพยากรบุคคล งบประมาณ ย่อมอาจทำให้การบรรลุเป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามแดนเป็นไปได้ยาก ศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามแดนพื้นที่ จึงมิได้มีขอบเขตเฉพาะความสามารถตามกรอบกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่ยังหมายถึงความสามารถในการบริหาร และภาวะความเป็นนักบริหารที่สามารถจัดการปัญหาที่ท้าทายเช่นนี้ได้ด้วย นั่นย่อมต้องอาศัยการพัฒนาความรู้และการเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่เปิดมุมมองกว้างขวางขึ้น ยอมรับความแตกต่างและหลากหลายทางความคิดของผู้อื่น เพื่อช่วยกันทำงานด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อท้องถิ่นส่วนรวมต่อไป¹⁸

ผลสะท้อนของการพัฒนาในรูปแบบบริบทใหม่ที่เกิดขึ้นก็จะขับเคลื่อนให้ “แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน” ในนโยบายสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากขึ้น ประชาชน

18 ไสภารัตน์ จารุสมบัติ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามเขตแดน. กรุงเทพฯธุรกิจ. วันอังคารที่ 18 ตุลาคม 2548. (ระบบออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q4/article2005oct18p7.htm>

สามารถมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการ
สาธารณะ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ร่วมวางแผน
บริหารจัดการและร่วมติดตามประเมินผล โดยเฉพาะใน
เชิงรูปธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ
สิ่งแวดล้อมนั้นปรากฏชัดเจนขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550



ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม

6.1 กลุ่มปัญหาในเชิงกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติ

1. บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ไม่ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร โดยเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แต่ก็ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁹ โดยนับตั้งแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ยังมีได้มีกฎหมายตามบทบัญญัติของ มาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยออกมาแต่อย่างใด ซึ่งการออกกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ถูกบังคับด้วยมาตรา 303 ที่ระบุให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามหมวด 14 การปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

19 จัดประชุมในวันที่ 7 เมษายน 2553 ณ โรงแรมรามการ์เด้น จัดโดย สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภาและวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อยกร่างกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ดำเนินการไปจนถึงขั้นตอนการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนได้เข้าร่วมประชุมให้ความเห็นในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนี้

ภายในระยะเวลา 2 ปีนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 290 โดยเร็ว และเนื่องด้วยลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงและ ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ใน สถานะองค์กรที่ถูกคาดหวังให้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการนี้ เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหา ตลอดจนรับมือกับความท้าทายใหม่ๆ ในอนาคต

โดยสาระสำคัญของประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการสร้างกลไกหรือมาตรการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรี ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่นที่กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษสามารถกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม แล้วนำไปผนวกไว้กับแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เพื่อจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งอาจกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นฐานเสียงเข้าถึงงบประมาณได้ง่ายขึ้น

2) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดควรมีบทบาทในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการทำงานบูรณาการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

กำหนดยุทธศาสตร์ในเชิงป้องกันและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้ดี

3) การปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยควรเพิ่มอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุน

4) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจระงับยับยั้งจัดการกับผู้ก่อมลพิษในพื้นที่หรือยับยั้งการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่อาจก่อมลพิษ เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที เพราะเท่าที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เพียงอนุมัติแบบแปลนการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐานโยธาเท่านั้น ซึ่งอำนาจในการอนุมัติเป็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุขที่ให้ดำเนินการปรับกับผู้ก่อมลพิษว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญก็มีค่าปรับที่น้อยมาก ซึ่งไม่มีผลต่อการหยุดก่อมลพิษแต่อย่างใด

5) การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการประกาศเขตควบคุมมลพิษ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ทั้งนี้ ที่ประชุมเห็นว่า ควรจะมีการยกร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้มีความชัดเจนและมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงเสมือนเป็นกฎหมายกลางที่มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะระบุอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดแผนและให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมบางอย่างได้

2. บทบัญญัติกำหนดโทษฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่หากการฝ่าฝืนข้อบัญญัติไม่มีโทษหรือมีบทลงโทษที่ต่ำเกินไป อาจส่งผลให้คนทั่วไปไม่ให้ความสำคัญต่อข้อบัญญัติท้องถิ่น

3. การบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายของราชการส่วนกลางส่วนมาก มีอำนาจครอบคลุมกิจกรรมของท้องถิ่นหลายอย่าง แต่ขณะเดียวกันราชการส่วนกลางก็ขาดกลไกและบุคลากรในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ขณะที่พบว่า การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นก็เป็นไปได้ยาก เนื่องจากอาจกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

อีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องคือ การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกข้อมูลข่าวสารจากสถานประกอบการในฐานหน่วยผลิต ที่ทำให้เกิดของเสียและวิธี

การกำจัดของเสีย²⁰ รวมทั้งอำนาจในการตรวจวัดมาตรฐาน การตรวจวัดการปล่อยมลพิษจากแหล่ง (Point-source Pollution)หรือบทบาทการเป็นอนุญาโตตุลาการในกรณีพิพาทระหว่างโรงงานกับประชาชน แต่ปัญหาคือ ไม่ได้มีการทำประกาศกฎกระทรวงและวิธีการรายงานข้อมูลของ

20 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 80 “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสียอุปกรณ์หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้ง อากาศเสียหรือมลพิษอื่นระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตาม มาตรา 68 หรือ มาตรา 70 เป็นของตนเอง มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติ และข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวันและจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐาน ไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

การเก็บสถิติข้อมูลการจัดทำบันทึก รายละเอียดและรายงานให้ทำตามหลักเกณฑ์วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงในกรณีที่มีระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวในวรรคหนึ่งจะต้องมีผู้ควบคุมตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กำหนดให้ผู้ควบคุมมีหน้าที่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งแทนเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียมีหน้าที่ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามวรรคหนึ่ง”

มาตรา 81 “ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานที่ได้รับตาม มาตรา 80 ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และจะทำความเข้าใจเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเสนอ ไปพร้อมกับรายงานที่รวบรวมส่งไปนั้นด้วยก็ได้”

สถานประกอบการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นได้ดำเนินการตามนั้นได้

6.2 กลุ่มปัญหาในเชิงโครงสร้างและสถาบัน

1. ปัญหาจากการกำหนดสถานภาพ อำนาจหน้าที่ บทบาทที่ไม่เหมาะสมหรือเกื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจ และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรากฏในการทำงานของสภาท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเข้มแข็งและเกื้อหนุนต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รวมถึงจำนวนและที่มาของสมาชิกก็ไม่สอดคล้องกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัญหาอื่นๆ ที่กระทบต่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น งบประมาณ บุคลากร แผนงาน เป็นต้น

2. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและความสัมพันธ์ภายในและระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจกระบวนการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะโดยสภาพตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ ความเป็นอิสระดังกล่าวมีไว้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดระบบการปกครองที่สอดคล้องกับปัญหาและความจำเป็นในการพัฒนาพื้นที่ โดยมีฐานคิด

ที่ว่าท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนมากกว่าส่วนกลาง ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีความสำคัญไม่น้อย

โดยปกติแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือกำเนิดขึ้นในฐานะเป็นหน่วยการปกครองย่อยๆ ของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดความสัมพันธ์กับรัฐบาลเอาไว้อย่างชัดเจน โดยการจัดความสัมพันธ์ดังกล่าว ต้องอาศัยตัวบทกฎหมายรองรับ เพื่อให้เกิดอำนาจบังคับ (Enforcement) และสามารถปฏิบัติได้จริง หากพิจารณากรณีของการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว มีการปกครองส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจอย่างยาวนานมาตั้งแต่อดีต (Centralized Counties) แต่ในปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (Decentralized Counties) ซึ่งหมายความว่า การปกครองส่วนภูมิภาคยังมีอยู่ แต่อาจลดระดับความสำคัญลงไปเรื่อยๆ ซึ่งในอดีตนั้น ส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ในการดูแลส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งของส่วนกลาง แต่ภายหลังจากการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบ ทำให้ส่วนภูมิภาคมีบทบาทน้อยลง ทำหน้าที่ในฐานะผู้ประสานงาน ผู้กำกับดูแล (Regulator) เพื่อให้ท้องถิ่นได้ปฏิบัติไปตามกฎหมาย

โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นถือเป็นความสัมพันธ์หลัก (Main Body of Rela-

tion) ของโครงสร้างความสัมพันธ์ทั้งหมด ซึ่งคุณลักษณะที่ดีจะต้องเกื้อหนุนให้เกิดประสิทธิภาพใน 3 ด้าน คือ (1) บทบาท อำนาจหน้าที่ในการบริการประชาชน (2) ด้านการบริหารการเงินการคลัง (3) ด้านกระบวนการจัดการที่ทำให้เกิดการพึ่งตนเองได้²¹

ตารางที่ 2 แสดงพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: ปรับปรุงจาก ข้อเสนอในการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของประเทศใน อุดม ทุมโฆสิต, การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว (กรุงเทพฯ: บริษัท แซท ไฟร์ พรินติ้ง จำกัด), หน้า 359-371

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น: ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	ผู้ดูแล: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	เทศบาล อบต.: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
1. ระดับชั้นการจัดการ และองค์กรที่รับผิดชอบ	ระดับจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล	เทศบาลและ อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. พันธกิจ		- ระดับปฏิบัติในพื้นที่เขตรับผิดชอบของเทศบาลและ อบต. - ในฐานะนิติบุคคลของรัฐ - สนองนโยบายของส่วนกลาง - รับการกำกับดูแล - ผลักดัน รับผิดชอบ และปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกิจกระจายอำนาจ
2.1 ระดับชั้น การจัดการ (Tier)	- อบจ. ในระดับการประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติ - บูรณาการพันธกิจ - แก้ไขปัญหาในส่วนที่เทศบาลและ อบต. ดำเนินการไม่ได้	
2.2 พันธกิจสำคัญ (Mission of Responsibility)	- สนับสนุนเทศบาลและ อบต. - ผลักดันนโยบายกระจายอำนาจ	

21 อุดม ทุมโฆสิต, การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว (กรุงเทพฯ: บริษัท แซท ไฟร์ พรินติ้ง จำกัด)

แนวโน้มของการบริหารงานในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดระเบียบการปกครองเป็นไปในลักษณะที่ไม่อาจแยกขาดจากกันได้ เกี่ยวข้องกับชุมชน สังคม เศรษฐกิจ การจัดการสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กำหนดนโยบายและตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ นำไปสู่ความโปร่งใสและเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ตรวจสอบและจัดการ ลดข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น รวมทั้งนำไปสู่ความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่น ชุมชนและการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตยในเวลาเดียวกัน

การจัดการปัญหาสำคัญของโครงสร้างการปกครองยังคงมีผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง แต่ระบบการบริหารดังกล่าวก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การขาดเอกภาพในการดำเนินงานท้องถิ่น ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ทำให้งานปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมกิจกรรมของทุกกระทรวง รวมภารกิจที่มีการกระจายอำนาจ 6 ด้าน 245 กิจกรรม ทำให้งานและภารกิจ

ของท้องถิ่นคาบเกี่ยวกับทุกกระทรวง แต่โครงสร้างเดิมของกรมและท้องถิ่นนั้นไม่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้กระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทำให้ขาดการประสานงานเชื่อมโยง ขณะที่ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับจังหวัดและอำเภอเป็นไปในลักษณะสั่งการ เสมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นเป็นหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ทำให้ขาดความเป็นอิสระ อันถือเป็นการละเมิดหลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น



บทสรุป



ความขัดแย้งของสังคมอันเนื่องมาจากความไม่
เป็นธรรมและความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มสูงขึ้น เพราะใน
ปัจจุบันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมาก
ยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนยุคใหม่ก็ตื่นตัว กังวลและเดือดเนื้อ
ร้อนใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต
ประกอบกับการเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งทางและละเมิดคุณภาพชีวิต
ของประชาชน โดยมีตัวอย่างให้เห็นเชิงประจักษ์ปรากฏให้เห็น
เช่น เขตอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรที่ใกล้ชิด
กับประชาชน มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบต่อพื้นที่ในท้องถิ่น
และยังรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ๆ
แต่หากพิจารณาการทำงานในปัจจุบัน พบว่า งานกำกับดูแล
สิ่งแวดล้อมนั้นยังกระจุกและรวมอำนาจโดยราชการส่วน
กลาง ซึ่งไม่สามารถบรรเทาแก้ไขปัญหาที่อาจกระทบต่อวิถี
ชีวิตของประชาชนได้อย่างทันท่วงที ไม่ทันต่อสถานการณ์
และปัญหาที่เกิดขึ้น

สาระสำคัญของกระบวนการกระจายอำนาจ คือ การ
ส่งผ่านจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น มิได้มีจุดมุ่งหมายที่
จะสร้างรัฐอิสระภายใต้รัฐปัจจุบัน หรือเป็นการส่งผ่านอำนาจ
ให้แก่กลุ่มการเมืองใดเป็นพิเศษแต่เท่าที่เป็นอยู่จริง การ
กระจายอำนาจภายใต้การอุปถัมภ์ก่อให้เกิดระบบที่ไม่
พึงประสงค์ ผู้นำท้องถิ่นกลับเป็นผู้ได้รับอำนาจมากขึ้น เข้า

ถึงทรัพยากรมากขึ้น ได้รับสถานะทางสังคมที่สูงกว่าคนในท้องถิ่นทั่วไป กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการเช่นเดียวกับรัฐในส่วนกลาง ไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ คำถามสำคัญที่สุดคือชุมชนท้องถิ่นได้รับการพัฒนาและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความสามารถในการเผชิญหน้ากับปัญหาและความท้าทายในอนาคต ทั้งในมิติด้านทรัพยากรมนุษย์ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม

ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจะต้องเปลี่ยนจากระบบราชการท้องถิ่นไปสู่องค์กรของท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมของประชาชน มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ สะท้อนเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจ นั่นคือการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีและความมั่นคงในชีวิตของคนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนกระบวนการและประเมินผลอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

การกระจายอำนาจและการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า จึงควรเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ มีศักยภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการ ความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่รูปแบบ ขนาดขององค์กร ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ ที่แตกต่างกัน ล้วนส่งผลต่อศักยภาพในการบริหารจัดการและขับเคลื่อนนโยบาย

ด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจะเป็น
ปัญหาใหญ่และมีความรุนแรงสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จึงอยู่ในฐานะที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและคุณภาพของ
การให้บริการและปิดช่องว่างความไม่เป็นธรรมและลดความ
เหลื่อมล้ำเหล่านั้นให้เกิดขึ้นได้

บรรณานุกรม

กฎหมาย ระเบียบแผนงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554

หนังสือ

โกวิทีย์ พวงงาม. *การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล ราชะนาคร. *การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการบริหารสาธารณะที่ดี*. กรุงเทพฯ: บริษัท ทีคิวพี จำกัด, 2552

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544

ถวิลวดี บุรีกุล. *การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพานิชพระนคร (2535) จำกัด, 2550

ธเนศวร์ เจริญเมือง. *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2540

ปิยะพงษ์ บุษบงก์. *นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อมบนฐานของทุนทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและวิธีการบริหารงานที่เป็นเลิศ (Best Practices)*. กรุงเทพฯ: วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม, 2542

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. *โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. *จุดเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมไทย: การวิเคราะห์ของว่างนโยบาย*. เชียงใหม่: ล็อคอินดีไซน์เวิร์ค, 2552

ยงยุทธ พึ่งวงศ์ญาติ. *รายงานการวิจัยความสามารถในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดภาคกลาง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544

วิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. *รายงานการวิจัยการศึกษาผลกระทบต่อภาคประชาชนจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)*, 2547

วสันต์ เหลืองประภัสร์. **องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**. พิมพ์ครั้งที่ 2. นครปฐม: มิสเตอร์ก็อปปี, 2543.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. **นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. **ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน, 2554

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ชุดคู่มือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เล่มที่ 1**. กรุงเทพฯ: ชินวัฒน์ การพิมพ์, 2542.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ. **รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2543.

อุดม ทุมโฆสิต. **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว**. กรุงเทพฯ: บริษัท แซท ไฟร์ พรินต์ติ้ง จำกัด, 2553

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543

James Connelly and Graham Smith. *Politics and the Environment: From Theory to Practice*. London: Routledge, 1999

อื่นๆ

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามเขตแดน**. กรุงเทพฯธุรกิจ. วันอังคารที่ 18 ตุลาคม 2548. (ระบบออนไลน์) แหล่งที่มา [<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q4/article2005oct18p7.htm>]

ISBN-13: 978-6163290090



9 786163 290090

