

ปัญหาการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นางจุฑามาศ จันโลहित

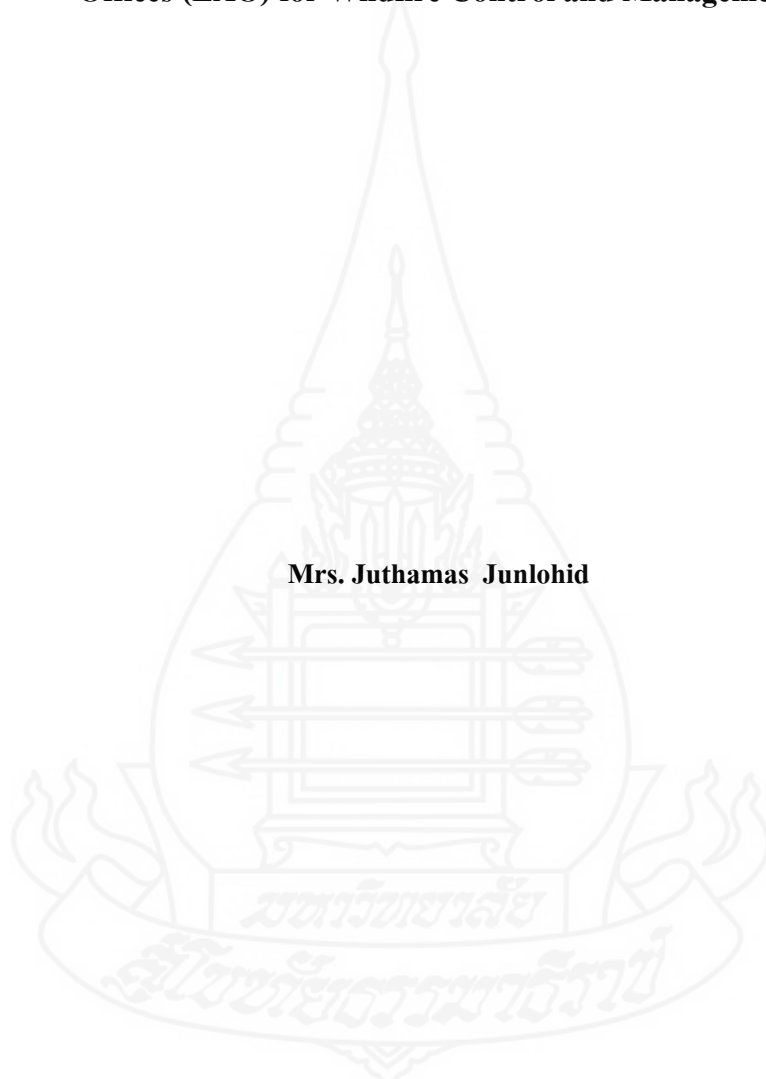


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ.2560

**Challenges and Problems Faced by Local Administrative
Offices (LAO) for Wildfire Control and Management**

Mrs. Juthamas Junlohid



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการดำเนินการกำจัดความถี่ขององค์ประกอบ
ส่วนท้องถิ่น
ชื่อและนามสกุล นางจุฑามาศ จันโลहित
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

มาลี สุรเชษฐ

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)

รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)

รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้ศึกษา นางจุฑามาศ จันโลहित รหัสนักศึกษา 2584000539 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ศึกษาสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กับ การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิธีการวิจัยทางเอกสารจากตำรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี ด้วบท คำพิพากษา กรณีศึกษา และสภาพปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ อาทิเช่น กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ยังไม่ชัดเจน มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟฟ้า กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และไม่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการที่ให้ท้องถิ่นในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าไว้โดยเฉพาะ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยกฎหมายของหน่วยงานอื่น และในการตราข้อกำหนดท้องถิ่น ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้าได้ ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการควบคุมไฟฟ้า ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้ระบุอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าด้วย ทั้งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เพื่อสามารถปฏิบัติภารกิจควบคุมไฟฟ้าและตอบสนองการแก้ไขปัญหาไฟฟ้าในท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง รวมถึงปรับปรุงเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันไฟฟ้าให้ครอบคลุมมากกว่าเดิม และแก้ไขเพิ่มเติมให้ท้องถิ่นมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง เพื่อใช้มาตรการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับแต่ละท้องถิ่น

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม ไฟฟ้า

Independent Study title: Challenges and Problems Faced by Local Administrative Offices (LAO) for Wildfire Control and Management

Author: Mrs. Juthamas Junlohid; **ID:** 2584000539; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study Advisor: Malee Surachet, Associate Professor;

Academic year: 2017

Abstract

This independent study on challenges and problems faced by Local Administrative Offices (LAO) for wildfire control and management aims to study concepts and theories of decentralization and transfer of missions to Local Administrative Offices (LAOs), especially in the aspect of management and preservation of environmental and natural resources, study problems and limitations of LAOs' wildfire management, analyze and compare implementation and administration of LAOs according to the Forest Act, B.E. 2484 (1941), and the National Forest Preservation Act, B.E. 2507 (1964) and local authorization of LAOs under the Public Health Act, B.E. 2535 (1992), and propose recommendations and solutions to effective wildfire management by LAOs.

This study is a qualitative research project. Data were collected from legal textbooks on concepts, theories, judgments, case studies and relevant issues.

Findings of the study revealed that LAOs faced many challenges. For instance, LAOs are legally authorized manage environmental and natural resources and control wildfires. However, authority delegation is not clear and wildfire control measures are stated in many laws and details of local measures for preventing and controlling wildfires are not stated. At present, LAOs need to use other laws to protect and manage wildfires. There is no designated law to allow LAOs to independently authorize regulation for wildfire management at the local level. Thus, the author recommends a review and amendment of the current act, allowing the LAOs to have clear procedures to manage wildfires. The Act Prescribing Plan and Procedure for the Decentralization of Power to Local B.E. 2542 (1999) should also be amended by clearly prescribing LAOs to have authority to control wildfires. Moreover, LAO staff should be considered as an official according to the Forest Act, B.E. 2484 (1941), and the National Forest Preservation Act, B.E. 2507 (1964) in order to truly control wildfires and respond to resolve local wildfires problems. Furthermore, legal measures to prevent wildfires should cover more areas and LAO's should have secondary authority to appropriately prevent and control local wildfires.

Keyword : Local Administrative Offices (LAOs), wildfire management, laws and acts for wildfire management and control, wildfires.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอย่างอิสระ เรื่อง ปัญหาการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์มาติสุรเชษฐ์ ในการแนะนำ ตรวจสอบ แก้ไข ให้ข้อเสนอแนะ ติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาค้นคว้ารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพรรณ พลรบ ที่ได้ให้การแนะนำในวิชาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน ที่ใช้เป็นแนวทางการศึกษาค้นคว้า เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าใช้ความรู้นี้ให้เกิดความสำเร็จในการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้

ขอบคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโขทัยธรรมมาธิราช ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้ความรู้ ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา และเอาใจใส่ให้การศึกษาค้นคว้านี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี รวมถึง ครอบครัว พี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ทุกคนที่คอยเป็นกำลังใจและให้การช่วยเหลือตลอดมาในการศึกษาค้นคว้าฉบับนี้

ผู้ศึกษาค้นคว้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาค้นคว้านี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจในทางใดทางหนึ่งต่อไป

จุฑามาศ จันโลहित

พฤศจิกายน 2560

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญภาพ	ฏ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์	7
3. กรอบแนวคิดงานวิจัย	7
4. ประเด็นปัญหาการวิจัย	10
5. ขอบเขตงานวิจัย	11
6. นิยามศัพท์เฉพาะหรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย	11
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12
8. ระเบียบวิธีวิจัย	12
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจด้านบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจ ควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13
1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	14
1.1 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ	14
1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ	15
1.3 ประเภทของการกระจายอำนาจ	16
2. หลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ	18
2.1 หลักผลประโยชน์มหาชน	18
2.2 ประสิทธิภาพในการจัดการ	18
2.3 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ	18
2.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น	18
2.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด	19

สารบัญ (ต่อ)

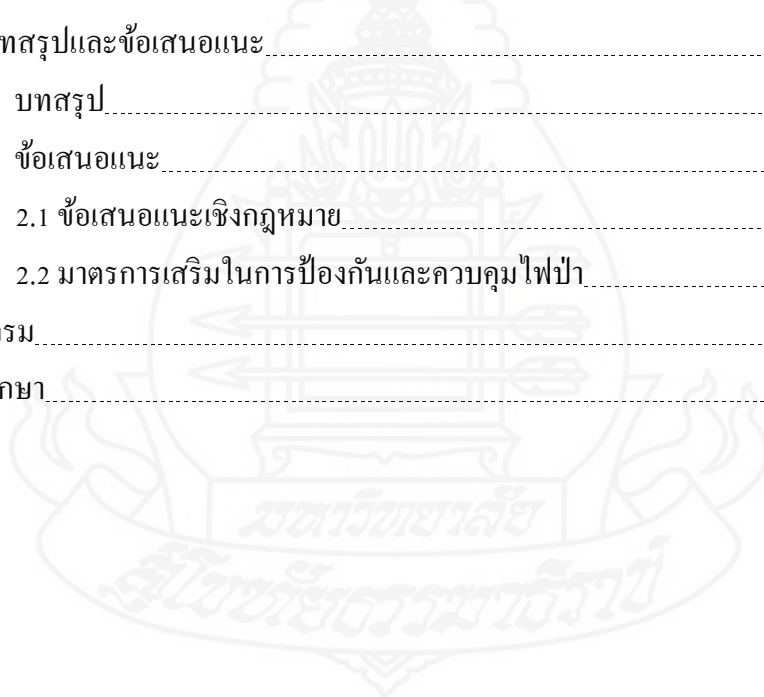
	หน้า
2.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด.....	19
2.7 หลักการจำแนกหน่วยกำหนดคน โยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน.....	19
3. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ.....	20
3.1 การบริการสาธารณะระดับชาติ.....	20
3.2 การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น.....	21
4. แนวคิดในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	21
4.1 ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย.....	21
4.2 ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป.....	22
4.3 ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย.....	22
5. กฎหมายการโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย.....	23
6. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	25
7. หลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	28
บทที่ 3 กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า.....	31
1. กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	31
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	31
1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	37
1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	44
1.4 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	49
2. การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	53
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	54
4. การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	60
5. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า.....	63
6. การปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	65
6.1 การปฏิบัติงานป้องกันไฟฟ้า.....	65
6.1.1 การประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟฟ้า.....	65

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.1.2 การจัดการเชื้อเพลิง.....	67
6.1.3 การทำแนวกันไฟ.....	69
6.2 การปฏิบัติงานดับไฟฟ้า.....	69
6.2.1 การตรวจหาไฟ.....	69
6.2.2 การดับไฟ.....	70
7. ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า.....	76
7.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	76
7.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507.....	79
7.3 ปัญหาการตราข้อกำหนดท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อม.....	82
8. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟฟ้า.....	84
8.1 การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟฟ้า.....	84
8.2 ข้อห้ามทั่วไปมิให้เผาป่า.....	85
8.3 การให้อำนาจกระทำการทั่วไปของเจ้าหน้าที่.....	85
9. สาเหตุของการเกิดหมอกควันและผลกระทบด้านต่างๆ.....	88
บทที่ 4 การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า กับภารกิจบริหารจัดการขยะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	93
1. เรื่องอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจ ควบคุมไฟฟ้าเปรียบเทียบกับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการขยะ.....	95
1.1 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า.....	95
1.2 การบริหารจัดการขยะ.....	100

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. การเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย.....	103
2.1 การดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ไม่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย”.....	103
2.2 ในการบริหารจัดการมูลฝอย เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น”.....	105
3. เรื่องการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุม ไฟฟ้า เปรียบเทียบกับ การออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย.....	109
3.1 การตราข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้า.....	110
3.2 การตราข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการขยะ.....	111
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	116
1. บทสรุป.....	116
2. ข้อเสนอแนะ.....	122
2.1 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย.....	122
2.2 มาตรการเสริมในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า.....	125
บรรณานุกรม.....	129
ประวัติผู้ศึกษา.....	135



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1	
เปรียบเทียบการเกิดไฟไหม้ป่าในช่วงเวลาเดียวกัน ระหว่างปีงบประมาณ 2558- 2559.....	4
ตารางที่ 3.1	
รายงานสรุปผลการถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟฟ้า ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	61
ตารางที่ 4.1	
การเปรียบเทียบกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดการควบคุมไฟฟ้า กับการบริหารจัดการขยะ.....	103
ตารางที่ 4.2	
การเปรียบเทียบการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย.....	108
ตารางที่ 4.3	
การเปรียบเทียบกฎหมายที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเรื่องการควบคุมไฟฟ้ากับการจัดการขยะ.....	114



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 การจัดองค์การดับไฟฟ้า.....	70
ภาพที่ 3.2 การจัดหมู่ดับไฟขนาดเล็ก.....	72
ภาพที่ 3.3 การจัดหมู่ดับไฟขนาดใหญ่.....	73



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่ เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2540 และมีความรุนแรงมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 เป็นต้นมา และเกิดขึ้นซ้ำในพื้นที่เดิม 6 อำเภอของจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ แม่แจ่ม ฮอด เชียงดาว อมก๋อย จอมทอง และดอยสะเก็ด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการปลูกพืชไร่ ได้แก่ ข้าวเหนียวข้าวไร่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วเหลือง ข้าวเจ้าข้าวไร่ จังหวัดเชียงใหม่จะพบหมอกควันมากในช่วงหน้าแล้ง (เดือนธันวาคม-เมษายน) ของทุกปี เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ ตอนบนเป็นภูเขาสลับซับซ้อน ลักษณะเป็นแอ่งกระทะ มีภูเขาล้อมรอบ ลมสงบ ความชื้นในอากาศมีน้อย ฝนน้อย อากาศร้อน แห้งแล้ง และมีเชื้อเพลิงสะสมเป็นจำนวนมาก¹ ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวของทุกปี จังหวัดเชียงใหม่จะปกคลุมไปด้วยหมอกควัน และลอยนิ่งค้างอยู่นานหลายวัน ปัญหาหมอกควันจัดได้ว่าเป็นมลพิษทางอากาศที่สำคัญของจังหวัดเชียงใหม่และภาคเหนือ เป็นผลผลิตของกระบวนการเผาไหม้ เป็นต้นกำเนิดของสารมลพิษทางอากาศที่ฝังตัวอยู่กับอนุภาคฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เมื่อเข้าไปในปอดแล้วไม่สามารถขับออกมาได้

ซึ่งการเกิดปัญหาหมอกควัน ได้ส่งผลกระทบต่อจังหวัดเชียงใหม่ และภาคเหนือ หลายด้าน เช่น

1. ผลกระทบทางด้านสุขภาพจากมลพิษทางอากาศโดยทั่วไป ได้แก่ การรู้สึกระคายเคืองหรือแสบตา ภาวะการหายใจไม่สะดวก โดยเฉพาะกับผู้ที่เป็็นโรคหอบหืดมีความเสี่ยงที่จะมีอาการทรุดหนักถึงขั้น เสียชีวิตได้ เนื่องจากขีดความสามารถในการทำงานของปอดลดลงอย่างรวดเร็วและแม้ว่าอาจจะไม่เสียชีวิตด้วยโรคหอบหืด แต่ในระยะยาวมักจะเสียชีวิตด้วยโรคมะเร็งปอด เนื่องจากในหมอกควัน มีฝุ่นละอองขนาดเล็กที่ผ่านเข้าสู่ปอดได้ และมีก๊าซพิษต่างๆ ที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย และมีสารก่อมะเร็ง 15 ชนิด ทำให้ผู้อยู่กลางแจ้งมีความเสี่ยงที่จะเจ็บป่วยใน 4 กลุ่มโรค คือ 1. โรคหัวใจและหลอดเลือด 2. โรกระบบทางเดินหายใจ 3. โรคผิวหนังอักเสบ และ 4. โรคตาอักเสบ ซึ่งผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาหมอกควัน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2559 4 กลุ่มโรค

¹ หมอกควันและมลพิษทางอากาศ “ปัญหาหมอกควันภาคเหนือ” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560 จาก <http://www.3armyarea-rta.com/pdf/haze.pdf>.

รวมทั้งสิ้น 62,635 คน ได้แก่ โรคหัวใจและหลอดเลือด 34,208 คน โรคระบบทางเดินหายใจ 24,233 คน โรคผิวหนังอักเสบ 2,133 คน และ โรคตาอักเสบ 2,061 คน ซึ่งเมื่อเทียบกับสถิติในช่วงเดียวกันปี 2558 มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทั้ง 4 กลุ่มโรค² โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่ มีผู้ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจเพิ่มขึ้น อัตราผู้ป่วยด้วยโรคมะเร็งปอด เพิ่มขึ้นสูงกว่า กรุงเทพมหานคร

2. ผลกระทบต่อวิถีทัศนในการนำเครื่องบินขึ้นลง การเดินทางโดยรถยนต์ ภัยคุกคามดังกล่าว ทำให้ในช่วงที่เกิดปัญหาหมอกควัน ซึ่งเป็นช่วงฤดูการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติลดลง เพราะเกรงอันตรายจากการขึ้น –ลงของเครื่องบิน และการเดินทางอื่นๆ

3. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ มลพิษทางอากาศนอกจากจะมีผลกระทบต่อด้านสุขภาพแล้ว ยังมีผลทำให้ผู้ที่เจ็บป่วยอันเนื่องจากภาวะหมอกควันหรือมลพิษทางอากาศ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ขาดรายได้จากการหยุดงาน ผลกระทบของมลพิษทางอากาศ มีส่วนทำให้รายได้เข้าสู่ภาคธุรกิจท่องเที่ยวลดลงอย่างกะทันหันได้ สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ ได้เคยประมาณการว่าในปัจจุบันมีคนทั่วโลกท่องเที่ยวต่างประเทศไม่ต่ำกว่า 900 ล้านคน ในจำนวนนี้มีผู้มาท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน ไม่ต่ำกว่า 60 ล้านคน โดยมาท่องเที่ยวที่จังหวัดเชียงใหม่เฉลี่ยปีละ 1.7 ล้านคน นำรายได้เข้าสู่จังหวัดเชียงใหม่ ประมาณปีละ 40,000 ล้านบาท ช่วงใดที่ประสบปัญหาหมอกพิษทางอากาศ ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวมาเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ลดลง ก็จะส่งผลถึงรายได้ที่ลดลง และภาวะการว่างงานของประชาชนจำนวนมากได้³

4. ผลกระทบทางด้านอื่นๆ ปัญหาหมอกพิษทางอากาศโดยเฉพาะจากหมอกควัน ทำให้งบประมาณต่างๆ ที่สมควรมาจัดสรรเพื่อการพัฒนาจังหวัดในด้านอื่นๆ ต้องถูกปรับมาใช้เพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศ

ซึ่งสาเหตุหลักของการเกิดหมอกควัน จากผลการวิจัยของหลายๆ หน่วยงาน พบว่า ปัญหาการเกิดหมอกควันและไฟป่า เกิดจากการกระทำของมนุษย์ อันเนื่องมาจากการเผาในที่โล่งของเกษตรกรเพื่อหาของป่าบ้าง เพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก และกำจัดซากพืชที่เก็บเกี่ยวผลผลิตแล้ว การที่เกษตรกรเลือกวิธีกำจัดโดยการเผาซึ่งเป็นวิธีการที่ผิดกฎหมายหลายฉบับแต่ก็ยังทำโดยมุลเหตุและแรงจูงใจที่เกษตรกรเลือกการเผา เนื่องจากสะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย

² ประชาชาติธุรกิจ “ปัญหาหมอกควันภาคเหนือ” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560 จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1459322028.

³ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน “ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาหมอกควันและมลพิษทางอากาศ” สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2560 จาก <http://region3.prd.go.th/Environment/index.php/2010-09-21-08-22-15/34-2010-12-07-09-17-47.htm>.

เพราะเป็นวิธีที่ง่าย ลงทุนน้อย ไฟช่วยกำจัดเชื้อราในดิน ไม่ทำให้พืชติดเชื้อโรค ได้ปุ๋ยโปแตสเซียมจากเถาถ่าน และส่วนใหญ่ เกิดจากการกระทำของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ใกล้พื้นที่ป่า มีการดำรงชีพด้วยการพึ่งพิงพื้นที่ป่าไม้ในรูปแบบของการประกอบอาชีพ

อีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นสาเหตุสำคัญ และเป็นแรงขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดไฟป่า นั่นคือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม นโยบายของรัฐบาล และการทำงานของภาครัฐ ที่มีลักษณะไม่ สอดคล้องประสานกัน เหล่านี้ล้วนเชื่อมโยงกันทำให้เกิดปัญหาไฟป่าขึ้น เริ่มตั้งแต่ นโยบายการจัดการที่ดินของรัฐทำให้ประชาชนหลายครอบครัวต้องไร้ที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย จำเป็นต้องอพยพ ออกมาใช้พื้นที่ป่า แล้วถางป่าและต้องบุกเบิกพื้นที่ทำการเกษตรใหม่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ หรือบริเวณ เขตติดต่อกับพื้นที่ป่า รวมถึงความยากจนที่ยังเป็นปัญหาของสังคมชนบทในประเทศไทย ทำให้ ต้องหารายได้เพิ่มขึ้นจากแหล่งธรรมชาติที่อยู่ในป่าเพื่อนำมาขาย ทั้งกรณีที่ทำเป็นอาชีพหลักและ อาชีพเสริม ประกอบกับนโยบายการแก้ปัญหาไฟป่าของรัฐที่ไม่ได้มาจากรากฐานของวิถีชีวิต ชาวบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่ มักจะลอกเลียนแบบมาจากของต่างประเทศ อีกทั้งการทำงานของเจ้าหน้าที่ ไม่ได้เข้าใจในวิถีชีวิตชาวบ้านอย่างแท้จริง หรือรากเหง้าของปัญหา มุ่งแต่การตอบสนองนโยบาย คิดว่าป่าไม้เป็นของรัฐ คิดว่าชาวบ้านเป็นผู้ทำให้เกิดไฟป่า จึงแต่จับชาวบ้านที่ทำผิดกฎหมาย⁴

การแก้ไขปัญหาหมอกควันที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญมาก โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ร่วมมือกันแก้ไขปัญหา มีการ กำหนดมาตรการต่างๆ อย่างชัดเจนและเข้มงวด เช่น มีประกาศของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่องสถานการณ์ไฟป่าปี 2560 โดยได้กำหนดให้งดเว้นการจุดไฟในป่าโดยเด็ดขาด ตั้งแต่เดือนมกราคม – พฤษภาคม และในส่วนของจังหวัดเชียงใหม่ ก็ได้มีประกาศเรื่อง การกำหนด ช่วงเวลาห้ามเผาในที่โล่งทุกชนิดอย่างเด็ดขาดในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนดช่วงเวลาห้าม เผาเด็ดขาด ภายใต้อำนาจ “60 วันห้ามเผาเราทำได้ เพื่อเชียงใหม่ไร้หมอกควัน” ระหว่างวันที่ 20 กุมภาพันธ์ - 20 เมษายน เช่นกัน และถึงแม้จะมีประกาศใช้ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่า ในเขต ป่าไม้ อย่างเคร่งครัด แต่ปัญหาหมอกควันก็ยังคงเกิดขึ้นในช่วงเวลา (ธันวาคม-เมษายน) ดังกล่าว ทุกปี และพื้นที่เผามากที่สุด คือ เขตป่าสงวนแห่งชาติ รองลงมาเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

จากข้อมูลจากสำนักป้องกัน ปราบปราม และควบคุมไฟป่า กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้ ทำการเปรียบเทียบการเกิดไฟป่าในช่วงเวลาเดียวกันระหว่างปีงบประมาณ 2558 (ช่วง 1 ต.ค. 2557-

⁴ ศูนย์วิจัยและจัดการคุณภาพอากาศ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2554). “รายงานการทบทวน วรรณกรรมไฟป่า และการเผาในพื้นที่การเกษตร และการจัดการ” มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ บทสรุปผู้บริหาร หน้า ค.

1 พ.ศ. 2558) เจ้าหน้าที่ดับไฟป่าทั่วประเทศ 4,880 ครั้ง เสียหาย 58,966.71 ไร่ ส่วนปีงบประมาณ 2559 (ช่วง 1 ต.ค. 2558-1 พ.ศ. 2559) ดับไฟป่า 6,479 ครั้ง เสียหาย 106,208.36 ไร่ พบว่า จำนวนครั้งในการเกิดไฟป่าเพิ่มเกือบร้อยละ 50 หรือ 1,599 ครั้ง ส่วนความเสียหายของพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 100 หรือ 47,241.55 ไร่ รายละเอียดตามตารางที่ 1 ดังนี้⁵

ตารางที่ 1.1 เปรียบเทียบการเกิดไฟไหม้ป่าในช่วงเวลาเดียวกัน ระหว่างปีงบประมาณ 2558- 2559

พื้นที่ภาค	(1 ต.ค.57- 1 พ.ค. 58)		(1 ต.ค. 58 - 1 พ.ค.59)	
	ดับไฟป่า (ครั้ง)	พื้นที่ถูกไฟไหม้ (ไร่)	ดับไฟป่า(ครั้ง)	พื้นที่ถูกไฟไหม้(ไร่)
ภาคเหนือ	3,387	35,416.39	4,376	67,906
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,068	14,780.91	1,545	26,104.58
ภาคกลางและภาคตะวันออก	382	7,042	515	2610.58
ภาคใต้	43	1,727.41	43	1,283.65
รวม	4,880	58,966.71	6,479	106,208.36

จากปัญหาดังกล่าว จึงทำให้ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจควบคุมไฟป่า ตามที่ได้รับถ่ายโอนจากกรมป่าไม้ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจควบคุมไฟป่านี้ เป็นหนึ่งในภารกิจของด้านบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งภารกิจควบคุมไฟป่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ภารกิจควบคุมไฟป่าเป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่า ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 ที่ได้ให้ความสำคัญแก่

⁵ ส่วนควบคุมไฟป่า สำนักป้องกันและควบคุมไฟป่า “เปรียบเทียบการเกิดไฟไหม้ป่าในช่วงเวลาเดียวกัน ระหว่างปีงบประมาณ 2558 – 2559 สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2560 จาก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง เพื่อพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ที่ให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริการงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันได้แก่

“มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อองค์การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งทางมรดกทางวัฒนธรรม และในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติและจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล

และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

เพื่อให้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 ในการส่งเสริมบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้สอดคล้องกับสภาพของชุมชน และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาไฟป่าบรรลุลอยอย่างถาวรและยั่งยืน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการกิจควบคุมไฟป่าอย่างจริงจัง ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบการ ถ่ายโอนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ โดยกรมป่าไม้ได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่ได้กำหนดไว้ แต่ไม่มีการส่งมอบกำลังเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานด้วยงบประมาณของตนเอง ประกอบกับการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งเรื่องของความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่าได้ การปฏิบัติภารกิจควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประสบปัญหา ส่งผลให้การดำเนินการกิจควบคุมไฟป่า ไม่บรรลุผลเท่าที่ควรตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่สามารถแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าได้

ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงวิธีการแก้ไขปัญหาในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่า ตามที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมป่าไม้ เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ข้อจำกัดหรือความพร้อมในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์และหาแนวทางในการแก้ไข เช่น การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่า หรืออำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้บังคับในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการเผยแพร่และพัฒนาความรู้สู่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ให้มีความรู้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของไฟป่า ตลอดจนไม่ทราบถึงอันตรายของไฟป่าต่อทรัพยากรป่าไม้ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนอย่างยั่งยืนตลอดไป และที่สำคัญต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการกิจการควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กับการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

2.4 เพื่อนำเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคำเนินการกิจการควบคุม ไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาในการดำเนินการกิจการควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จะศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และหลักในการถ่ายโอนภารกิจด้านต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจหน้าที่ ข้อจำกัดในการดำเนินการกิจการควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหามอกกวันและไฟฟ้า ดังนี้

3.1 การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶

กระบวนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อกำหนดทางกฎหมายในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามข้อบัญญัติในกฎหมายแม่บท ที่ตราขึ้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ คือ

⁶ วรรณุญ เสนาสุ. (2556). ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อปฏิรูปประเทศไทย “การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กรุงเทพฯ เปนไท หน้า 20-29.

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

การถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมนั้น ในแต่ละพื้นที่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภารกิจดังกล่าว ยังคงมีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ของบุคลากร งบประมาณ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับชาติ ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันออกไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละพื้นที่มีลักษณะทางกายภาพ สภาพ ภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนทรัพยากร ต่างๆ แตกต่างกันไป ดังนั้น แม้ว่าจะมีการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมือนกันเกือบทั่วประเทศ ยกเว้นแต่ในบางเขตเมือง ที่มีการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบพิเศษนั้น ก็ส่งผลให้ศักยภาพของการบริหารองค์กร หรือการจัดการทรัพยากรของตนเองมีความแตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้มากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี “บทบาท” ใดในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่ง “บทบาท” ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการสิ่งแวดล้อม สามารถจำแนกได้ เป็น 4 ลักษณะ คือ บทบาทดำเนินการ บทบาทส่งเสริม บทบาทประสานงาน และบทบาทสนับสนุน

3.2 การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟป่าแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้แก่ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มอบอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นที่ป่าสงวนในเขตปกครอง เพื่อใช้อำนาจดังกล่าวปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในการปกครองของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และในการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ส่วนในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ทั้งหมด เป็นหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ต้องปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าต่อไป ทั้งนี้พื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า

และพันธุ์พืช ไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อควบคุมไฟฟ้าในพื้นที่ดังกล่าวแต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่มีการส่งมอบอัตราค่าล้างเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สิน ของกรมอุทยานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่านั้น⁷

3.3 การปรับใช้แนวความคิดในการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นกับการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการป้องกันและจัดการไฟฟ้า เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า เป็นภารกิจหนึ่งซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งพื้นที่รับผิดชอบคือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ไม่ใช่ป่าอนุรักษ์ การกระจายอำนาจลักษณะนี้ ทำให้คนในพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจถึงกระบวนการควบคุมและป้องกันไฟฟ้า มากยิ่งขึ้น เนื่องจากตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่จากองค์การบริหารส่วนตำบล จะได้รับการฝึกอบรมจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการควบคุมไฟฟ้า ได้ทันการ ไม่ต้องรอเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เป็นการแบ่งเบาภาระจากเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ⁸

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันไฟฟ้า

ในประเทศไทยไม่มีตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าโดยเฉพาะเจาะจง ส่วนใหญ่บทบัญญัติซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า จะปรากฏอยู่ในกฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันไฟฟ้า คือ

3.4.1 การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟฟ้า

พื้นที่ที่เข้าลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น โดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่า

⁷ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2549). รายละเอียดการดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า 1-2.

⁸ เดือนเด่น นาคสีหราช. (2551). “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 56.

ตามธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ พื้นที่เหล่านี้จะถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” และได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มาตรการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อห้ามกระทำการหรือกิจการใดๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อม หรืออาจกำหนดวิธีจัดการ โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น การประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงอาจเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะนำมาใช้กับกรณีกิจกรรมที่ก่อให้เกิดไฟป่าในพื้นที่ป่าไม้คุ้มครองได้⁹

3.4.2 ข้อห้ามทั่วไปมิให้เผาป่า

ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในมาตรา 11 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2507 ในมาตรา 16(1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ในมาตรา 14 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ในมาตรา 38 วรรค 1¹⁰

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ มีประเด็นปัญหาคือ การดำเนินการกิจควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจ จากกรมป่าไม้ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้แก่ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่ได้กำหนดไว้ โดยไม่มีการส่งมอบกำลังเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานด้วยงบประมาณของตนเอง แต่การดำเนินการกิจควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งเรื่องของความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้อำนาจในการ

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 69-70.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 71.

ปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้าได้ ประกอบกฎหมายแม่บท ไม่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายลำดับรองได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจควบคุมไฟฟ้านั้น ควรจะมีการปรับปรุงกฎหมาย โดยการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมในรูปแบบของกฎกระทรวง หรือระเบียบ หรือประกาศ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าได้อย่างเต็มที่

5. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์กรณีปัญหาการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์การบริหารส่วนตำบลช่างเคิ่ง อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง โดยเน้นประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม กับการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ในด้านการบริหารจัดการขยะ

6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ หรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

6.1 หมอกควัน หมายถึง ปรากฏการณ์ที่ฝุ่น ควัน และอนุภาคแขวนลอยในอากาศรวมตัวกันในสภาวะที่อากาศปิด

6.2 ไฟป่า หมายถึง ไฟที่เกิดจากสาเหตุใดก็ตามแล้วลุกลามไปได้โดยอิสระ ปราศจากการควบคุม

6.3 การควบคุมไฟฟ้า หมายถึง การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับไฟฟ้าอย่างครบวงจร

6.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง¹¹

6.5 การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติ เปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติ

¹¹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

แทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเหมาะสม

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

7.2 ทำให้ทราบสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.3 ทำให้ทราบถึงการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กับ การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

7.4 ได้แนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยโดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสาร จากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารอื่นๆ ตลอดจนกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง และแหล่งที่มาอื่นๆ เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเว็บไซต์ เป็นต้น

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ ด้านบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจควบคุมไฟฟ้า ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการประกาศใช้ โดยแยกเรื่องของการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองของประชาชนมีมากขึ้น และมีการเพิ่มเติมหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสรับรู้ มีส่วนร่วม และใช้สิทธิในการปกครองชุมชนตนเองได้มากขึ้น บนพื้นฐานของการยอมรับ มีส่วนร่วม มีอิสระ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน สังคม และประเทศชาติโดยส่วนรวม และมาตรา 282-290 ได้ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน จึงทำให้ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทความสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เป็นอย่างมาก ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟฟ้า จึงต้องศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบกับต้องศึกษาสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับการเกิดหมอกควันและไฟฟ้า เพื่อที่จะสามารถหาแนวทางในป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟฟ้า อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยจะศึกษาแยกเป็นส่วนๆ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1.1 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ ส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทนซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการหรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ¹²

การกระจายอำนาจ เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ มีหลักสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการกันเอง ภายใต้ระเบียบ กฎหมายที่กำหนด หรือที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจาย

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็น เท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในการตอบสนองปัญหาความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายสิ่งต่อไปนี้ จากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น

- หน้าที่ ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง
- อำนาจการตัดสินใจ ซึ่งเป็นอำนาจของการตัดสินใจ ที่จะดำเนินการตามหน้าที่
- ทรัพยากรการบริหาร เป็นเรื่องของการกระจายทั้งบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี
- ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการกระจายความรับผิดชอบต่อรัฐกับผู้บริหารท้องถิ่น

และประชาชน ร่วมกันรับผิดชอบต่อการดำเนินการกิจ

¹² พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อม จากรัฐบาลส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹³

1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ¹⁴

โกลกิน พลกุล และ อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ได้ให้ข้อสังเกตว่า “การกระจายอำนาจ” ถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง”

จรัส สุวรรณมาลา ได้ให้ความหมายว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งไม่ใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น จึงไม่ใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาค ภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน

ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบของส่วนกลางให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารราชการส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ธเนศวร์ เจริญเมือง ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง กิจการท้องถิ่นต้องมีสิทธิจัดการดูแล ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการทุกอย่างของท้องถิ่น

¹³ การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย “ความหมายของการกระจายอำนาจ” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm>.

¹⁴ สถาบันพระปกเกล้า “การกระจายอำนาจ” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก <http://kpi.ac.th/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1.html?filter=28>.

1.3 ประเภทของการกระจายอำนาจ¹⁵

การจำแนกประเภทของการกระจายอำนาจตามมิติของการกระจายอำนาจได้ โดยการพิจารณาว่าการกระจายอำนาจแต่ละประเภทเป็นการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในลักษณะใด และอำนาจที่กระจายนี้มีความกว้างขวางเพียงใด หากพิจารณา “การกระจายอำนาจ” ในฐานะที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ แล้ว เราสามารถที่จะจัดจำแนกประเภทของการกระจายอำนาจได้ใน 5 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1.3.1 การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (*Decentralization by default*)

เกิดจากการที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งไม่สามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในท้องถิ่นที่ตนปกครองอยู่ได้ หรืออาจเกิดจากการที่ประชาชนเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล จึงส่งผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเอง หรืออาจเกิดจากการที่รัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการหรือจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานอื่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.2 การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (*Privatization*)

การแปรรูปกิจการของรัฐ เป็นอีกประเภทหนึ่งของการกระจายอำนาจ ผ่านกระบวนการโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ ไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน จึงเป็นผลทำให้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่เคยรวมศูนย์ที่ภาครัฐส่วนกลางถูกกระจายออกไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งกิจการบางประเภทภาคเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวม ได้ดีกว่าภาครัฐ เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น

1.3.3 การกระจายอำนาจภายใต้แนวความคิดเรื่องการแบ่งอำนาจทางการบริหาร (*Deconcentration / Administrative decentralization*)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรอง ที่อยู่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควร ในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่อำนาจการตัดสินใจและการ

¹⁵ รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานฉบับสมบูรณ์ “รายงานผลการศึกษาค้นคว้าหาหน้ของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ” โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาล สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 17-20.

กำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร”

1.3.4 การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization)

การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นการกระจายอำนาจที่รัฐบาลส่วนกลางจะลดอำนาจควบคุมหรือจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานในระดับล่างสามารถตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังด้วยตนเอง ซึ่งหน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทแต่เพียงกำกับทิศทางนโยบายเท่านั้น ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น ในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณด้วยตนเอง

1.3.5 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

เป็นการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้ เน้นภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะ หรือภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน เพื่อให้องค์กร ที่ได้รับมอบอำนาจสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับภายในขอบเขตของตนได้อย่างอิสระ แต่รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจเหนือองค์กรเหล่านั้น ในการควบคุมหรือกำกับดูแล โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรเหล่านั้น รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบหรือเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจได้

1.3.6 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้การโอนอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรปกครองในระดับพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งองค์กรปกครองที่มีตัวแทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ มีหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ของท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้อย่างอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรดังกล่าว หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก

2. หลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ

การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะให้ความสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะการกระจายอำนาจมีหลักสากลในการจัดบริการสาธารณะคือ¹⁶

2.1 หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

2.1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของประชาชนทั่วทั้งประเทศ และมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ โดยภารกิจบางประเภทหรือบางอย่างที่รัฐต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ เช่น (1) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (3) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (4) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต

2.1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่งเป็นการเฉพาะ

2.2 ประสิทธิภาพในการจัดการเป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะ ที่จัดทำขึ้น กล่าวคือการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ หลายหน่วยงาน แต่บางภารกิจเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคไม่มากนัก ดังนั้นในการแบ่งภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงต้องพิจารณาองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากรและความสามารถด้านอื่นๆ เพื่อให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

2.3 หลักความรับผิดชอบต่อการจัดบริการ (Accountability) เป็นการแบ่งภารกิจหรือกิจกรรมโดยคำนึงถึงการตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนเป็นหลัก ซึ่งถ้าหากเป็นการตอบสนองต่อชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองในระดับนั้นเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนนั้นให้มากที่สุด และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ หรือเป็นปัญหาในระดับประเทศ ภารกิจนั้นก็ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

2.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากแนวคิดที่ว่า การดำเนินการกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดควรเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น หน่วยการปกครอง

¹⁶ สุขุม นวลสกุล. (2538). “การทำงานที่ดีต้องมีหัวใจบริการ” กรุงเทพฯ ธรรมนิติ หน้า 9-11.

ในระดับสูงขึ้นไป จะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

2.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

2.5.1 เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด โดยผู้ใช้บริการมีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดการผลิตและหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการ

2.5.2 เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบจากการให้บริการ และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเกิดจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมด โดยประชาชนทั้งประเทศสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้นๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

2.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) หมายถึงขนาดของชุมชน โดยคำนึงถึงจำนวนประชากรในชุมชนในแต่ละระดับ ที่สามารถจัดบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งในการจัดบริการสาธารณะใดๆ นั้นจะต้องคำนึงถึงการประหยัด ใช้เงินจำนวนน้อยที่สุด และเกิดประโยชน์สูงสุด แก่ผู้คนจำนวนมากที่สุด

2.7 หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์กำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกัน เนื่องจากหน่วยจัดบริการที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการ แต่มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป แต่อาจจะจัดบริการโดยให้ประชากรของหลายๆ ตำบลหรือหลายๆ อำเภอประกอบกัน โดยให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดและให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยที่หน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

3. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ

โดยทั่วไป “การบริการสาธารณะ” (Public Services) เป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของรัฐหรือเป็นการที่รัฐมีอำนาจจัดทำ เพื่อมุ่งตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของประชาชนเป็นการทั่วไป หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม และถึงแม้ว่าการบริการสาธารณะจะถือว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะหนึ่งๆ นั้น ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด แต่โดยทั่วไปจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำไปยังองค์กรอื่นๆ เพื่อร่วมกันจัดบริการสาธารณะ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเรียกบริการสาธารณะเหล่านี้ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ นอกจากนี้ยังปรากฏลักษณะที่รัฐได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแก่องค์กรในภาคเอกชน เป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล กำหนดหลักเกณฑ์หรือวางมาตรฐานของบริการ โดยรัฐ ซึ่งเรียกว่า บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมดังกล่าวระหว่างรัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลระดับท้องถิ่น จึงทำให้การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่¹⁷

3.1 การบริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) หมายถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐระดับชาติ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ ทั้งนี้จะมีคุณลักษณะสำคัญได้แก่

3.1.1 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับมั่นคงแห่งรัฐ เช่น กองทัพ งานข่าวกรอง งานรักษาความมั่นคงอื่นๆ เป็นต้น

3.1.2 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและกระบวนการยุติธรรม เช่น กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม เป็นต้น

3.1.3 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “ความเป็นตัวแทน” (Representative) ของรัฐ โดยรวม เช่น กิจกรรมทางการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

¹⁷ วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). “โครงการติดตามผลการกระจายอำนาจประจำปีงบประมาณ 2547 ภายในพื้นที่เขต 3” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี หน้า 5.

3.1.4 เป็นกิจกรรมที่ต้องให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษาแห่งชาติ การสาธารณสุขแห่งชาติ ระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นเอกภาพภายในรัฐ เป็นต้น

ซึ่งการบริการสาธารณะระดับชาติ เป็นกิจกรรมที่มุ่งสร้างความเป็นเอกภาพภายในรัฐ รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นแบบแผนและมาตรฐานในชีวิตในรัฐ ความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์สุขแก่สังคมส่วนรวมมากกว่ามุ่งเน้นไปยังพื้นที่หรือชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ

3.2 การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) หมายถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ ซึ่งมุ่งจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ ดังนั้นกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น จึงมักจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในชุมชนหนึ่งๆ เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนนั้นๆ เป็นสำคัญ

4. แนวคิดในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁸

หลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏโดยทั่วไปนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 แนวคิดคือ

4.1 ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย

การพิจารณาจากประเด็นเรื่องภารกิจหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว ในรัฐที่ถือหลักการจัดการภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย จึงทำให้มองเห็นได้ว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองมีอยู่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะจัดทำบริการสาธารณะได้เฉพาะที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น

ประเทศที่กำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปตามหลักการตามกฎหมาย เป็นกลุ่มประเทศที่มีพื้นฐานทางการพัฒนาของรัฐมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และกลุ่มประเทศแองโกล เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย รวมถึงประเทศไทยด้วย

¹⁸ วุฒิสาร ตันไชย. (2545). แนวทางการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “การตรวจสอบและการมีส่วนร่วม” กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. หน้า 8-12.

4.2 ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป

ภายในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการจัดการกิจการหน้าที่ไปตามหลักความสามารถทั่วไป หมายถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้าง โดยที่ไม่ละเมิดหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่นๆ เป็นการถือหลักความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นนั้นเกิดข้อเรียกร้องต้องการอะไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการในกิจกรรมนั้นๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้ ดังนั้นในทางกฎหมายจึงไม่ปรากฏว่ามีการระบุภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายการกิจกรรม แต่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการอะไรก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน

ในประเทศที่ถือหลักการจัดการกิจการหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปนี้ แสดงให้เห็นถึงภูมิหลังการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น เช่น สหพันธรัฐเยอรมัน ประเทศที่การพัฒนาความคิดในด้านกฎหมายมหาชนที่ค่อนข้างก้าวหน้าเช่น ประเทศฝรั่งเศส ก็ยึดหลักการนี้เช่นกัน โดยเรียกหลักการนี้ว่า “หลักการบริหาร โดยอิสระ (Free Administration) ในแถบเอเชีย ประเทศที่ใช้หลักการจัดการกิจการหน้าที่ในลักษณะนี้คือ ประเทศญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

4.3 ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หมายถึงหลักการจัดการภารกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจหน้าที่กลุ่มนี้เป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ภารกิจหน้าที่ในกลุ่มนี้ มักจะ ได้แก่ภารกิจหน้าที่ที่ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐและรัฐจะต้องจัดขึ้นภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้ หากแต่ด้วยเหตุผลและความจำเป็น รัฐจึงมอบหมาย หรือมอบอำนาจ ภารกิจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

สำหรับเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ภารกิจบางด้านเป็นภารกิจที่มอบหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐนั้น มีเหตุผล 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง รัฐอาจเห็นว่าการจัดทำภารกิจในบางลักษณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ดีกว่ารัฐ เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นและมีความคล่องตัวมากกว่า อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับกลไกหนึ่งของรัฐ จึงมอบหมายภารกิจนั้นๆ ให้กับท้องถิ่นรับมอบจัดทำแทน อีกประการหนึ่ง รัฐอาจถือว่าการจัดทำภารกิจบางกลุ่มนั้น เป็นแนวนโยบายและความจำเป็นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่รัฐจะลงไปจัดทำเองอาจจะเป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจะกำหนดให้ภารกิจดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่

รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทน ภายใต้แบบแผนและมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้รัฐบาลอาจสนับสนุนด้านเงินงบประมาณและแนวทางปฏิบัติต่างๆ แก่ท้องถิ่น

5. กฎหมายการโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย¹⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปกศและสาธารณสุขการ ตลอดจน โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุรักษ์การตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

แนวทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางดังนี้

1. การกำหนดประเภทของภารกิจที่จะถ่ายโอน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำ โดยมีหลักเกณฑ์ว่างานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจรวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการ

¹⁹ โกวิท พวงงาม. (2546). “การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรุงเทพฯ หน้า 29.

สาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ เช่น การดูแลและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การเปรียบเทียบคดีอาญาตามข้อบัญญัติของท้องถิ่นและกฎหมายอื่นๆ ฯลฯ

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ **เลือกทำโดยอิสระ** เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการเลือกที่จะทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น เช่น งานลาดยาง ทางหลวงชนบท การบำรุงรักษา ซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก ฯลฯ

2. ภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนทั้งสิ้น 245 เรื่อง จากส่วนราชการที่ถ่ายโอน 50 กรม 11 กระทรวง โดยแบ่งภารกิจถ่ายโอนเป็น 6 ด้านได้แก่²⁰

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

สำหรับภารกิจการควบคุมไฟป่า นั้น ได้ปรากฏอยู่ในแผนการกระจายอำนาจ ซึ่งได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในด้านการบริหารและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 2 ภารกิจ 8 งาน/โครงการ/กิจกรรม มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 6 กรม ใน 2 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ แผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่า ซึ่งสรุปกลุ่มภารกิจหลักๆ ได้ 2 ประการคือ

1) กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและการบำรุงรักษาป่า คือ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า ประกอบด้วย การส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า การดูแลพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และการส่งเสริม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์) และ

2) กลุ่มภารกิจการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ คือ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ อันประกอบไปด้วย การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดการ

²⁰ อ้างแล้ว หน้า 36.

อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล การส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รวมภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วและกำลังทยอยตามแผนปฏิบัติการ (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2545 จำนวนทั้งหมด 186 ภารกิจ และภารกิจที่ถ่ายโอนและกำลังทยอยตามแผนปฏิบัติการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 จำนวนทั้งหมด 76 ภารกิจ

6. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น มีแนวคิดที่น่าสนใจอยู่ 2 กลุ่มแนวคิด คือ²¹

กลุ่มแรก เห็นว่าเหตุผลความจำเป็นที่มนุษย์ต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เพื่อประโยชน์ต่อตัวมนุษย์เอง ไม่ว่าจะเพื่อคนรุ่นปัจจุบันหรืออนาคต หากมนุษย์ทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไปจนทำให้ธรรมชาติขาดสมดุลก็จะทำให้มนุษย์ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากความเสียหายและภัยพิบัติต่างๆ ย่อมตามมา กล่าวคือ แนวคิดนี้ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งทั้งหลายทั้งปวงในโลกนี้

กลุ่มที่สอง เห็นว่าเหตุผลความจำเป็นที่มนุษย์ต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เพื่อประโยชน์ในการรักษาระบบนิเวศน์ให้คงอยู่ แนวคิดนี้ถือว่ามนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน์ทั้งหมดเท่านั้นและมองว่าทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันเสมอ สิ่งมีชีวิตทุกชนิดต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้น หากระบบนิเวศน์ขาดสมดุลมนุษย์ย่อมได้รับความเดือดร้อนไปด้วย กล่าวคือ แนวคิดนี้ยึดถือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางของสิ่งทั้งหลายทั้งปวงในโลกนี้

การที่สังคมมนุษย์มุ่งแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมา จึงเป็นเหตุทำให้สถานะของโลกเปลี่ยนไป ด้วยเหตุนี้ ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การ์เรตต์ ฮาร์ดิน (Garrett Hardin) นักนิเวศน์จากประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเสนอว่าเพื่อมิให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมและร่วมกันรักษาธรรมชาติ รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการแปลงให้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิของรัฐโดยกฎหมาย (*de jure right*) และดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

²¹ อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน หน้า 39-43.

โดยยึดหรือแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติให้มาเป็นของรัฐ แล้วรัฐดูแล จัดการและบำรุงรักษาด้วยตัวเองหรือมอบสิทธิให้บุคคลอื่นจัดการ²²

ในปัจจุบัน รูปแบบการมอบหมายสิทธิในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการยอมรับ คือ การมอบหมายให้ชุมชนจัดการ ด้วยรากฐานความคิดที่ว่า การให้ชุมชนเข้ามาดูแลจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับรัฐเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน โดยหลักการนี้เป็นของ อิลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) ผู้ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์²³ และเป็นผู้ที่เสนอ หลักการที่ว่า ชุมชนสามารถดูแลทรัพยากรร่วมได้เอง (Common Pool Resources) 8 ประการ ดังนี้²⁴

1) ต้องมีการระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจน (Clearly Defined Boundaries) ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรต้องแยกแยะกันเองได้ว่าใครคือคนที่มีสิทธิในทรัพยากรนั้นและใครไม่มีสิทธิ และทรัพยากรที่ถูกจัดการนั้นต้องสามารถแยกแยะได้ว่าชุมชนดูแลกันเองหรือเป็นของระบบนิเวศสังคมที่ใหญ่กว่านั้น

2) ต้องมีความสอดคล้อง (Congruence) หมายถึงความสอดคล้องระหว่าง กติกาว่าด้วยการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและการบำรุงรักษา และความสอดคล้องระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ตอบแทน

3) คนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลจากการบริหารจัดการทรัพยากรต้องมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกาในการจัดการทรัพยากร

4) ต้องมีการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพโดยคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ทรัพยากรนั้นๆ มีการสอดส่องดูแลพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรว่าเป็นไปตามกติกาที่ตกลงร่วมกันหรือไม่เพียงใด และมีการสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอจะได้สามารถปรับเปลี่ยนกฎกติกาได้อย่างทันที่

5) การลงโทษต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป คือ คนที่ละเมิดกฎกติกาครั้งแรกๆ จะถูกลงโทษก่อนข้างเบา ถ้าทำผิดซ้ำซากจะถูกลงโทษรุนแรงขึ้น เพราะการลงโทษควรเป็นไปเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชุมชน

6) มีกลไกจัดการความขัดแย้งที่มีต้นทุนต่ำและทำได้ง่าย

7) รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน ในการวางกติกาการใช้และจัดการทรัพยากรร่วม

²² แป้งกิ่ง อมอรุณ โชติ. (2556). การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ความยุติธรรม - คำพิพากษา - ปัญหาสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ เปนไท หน้า 36.

²³ เรื่องเดียวกัน หน้า 37.

²⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 161-162.

8) กติกาและกระบวนการจัดการทรัพยากรจะต้องเชื่อมโยงสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า เช่นกฎหมาย โดยมีระบบการจัดการของชุมชนเป็นฐานราก

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ประสบความสำเร็จ ประเด็นสำคัญ มิได้อยู่ที่การจัดการสิ่งแวดล้อมแต่อยู่ที่การจัดการมนุษย์ โดยปกติปัญหาสิ่งแวดล้อมหากเกิดขึ้นตามสภาพธรรมชาติหรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ จะมีการปรับคืนสภาพได้เองโดยมนุษย์ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องและใช้เวลาค่อนข้างสั้น ตรงกันข้ามสำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยน้ำมือของมนุษย์มักจะเป็นสภาพปัญหาที่มีความรุนแรง การบำบัดฟื้นฟูที่ทำได้ยาก และโดยปกติจะใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูให้คืนสภาพดั้งเดิมได้ค่อนข้างยาวนานและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง โดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหลักการ ดังนี้²⁵

1) หลักการมีส่วนร่วมของทุกคน ถึงแม้ว่าเราไม่ได้เป็นผู้สร้างหรือผู้ก่อให้เกิดปัญหาโดยตรงเราก็ควรต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม โลกเรามีเพียงหนึ่ง (One world) ผลกระทบที่เกิดขึ้นบนพื้นโลก ณ ที่ใดก็ตามย่อมมีผลกระทบต่อกันทั้งโลก การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมบนพื้นโลกนั้นทุกคนต้องร่วมมือ ร่วมแรง และร่วมใจกัน เพื่อจรรโลงโลกของเราให้คงอยู่อย่างยั่งยืนต่อไป

2) หลักการจัดการแบบบูรณาการ (Integrated approach) เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เพียงนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์สาขาใดสาขาหนึ่งไม่อาจจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ลุล่วงลงได้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ มากมาย ทั้งที่อยู่ในส่วนสาเหตุหรืออยู่ในส่วนของผลกระทบ การให้นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในทุกสาขาที่เกี่ยวข้องมาประชุมเพื่อระดมความคิดย่อมได้แนวทางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าและมีประสิทธิภาพ

การแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชื่อมโยงของสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องอาศัยการจัดการอย่างเป็นระบบ และพิจารณาเป็นองค์รวมมากกว่าการพิจารณาและแก้ปัญหาอย่างแยกส่วน แนวคิดและหลักการที่สำคัญในการแก้วิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อมของโลกในปัจจุบันให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องเน้นทั้งการจัดการมนุษย์และสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป มิใช่การจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว เนื่องจากรากเหง้าสาเหตุที่สำคัญของวิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อมของโลกคือ พฤติกรรมของมนุษย์ ดังนั้น การแก้ปัญหาที่ต้นตอจึงต้องแก้ที่มนุษย์ ได้แก่ การสร้างความตระหนักและจิตสำนึกให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากร การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การวาง

²⁵ มนัส สุวรรณ. (2549). *การจัดการสิ่งแวดล้อม: หลักการและแนวคิด* กรุงเทพฯ โอเดียนสโตร์ หน้า 39-43.

กฎเกณฑ์และระเบียบของชุมชน การจัดสรรทรัพยากรอย่างเสมอภาค สำหรับประเด็นของการจัดการสิ่งแวดล้อม ต้องเน้นที่ตัวกิจกรรมที่ชุมชนจัดขึ้นเพื่อสร้างเสริมทรัพยากรในป่าไม้ไม่ให้หมดไป เช่น การวางระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อหวงห้ามของการเข้าไปใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน กิจกรรมการปลูกป่าในวันสำคัญต่างๆ การทำวังปลาเขตสงวน รวมไปถึงประเพณีและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การบวชป่า เป็นต้น

ความหมายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁶

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน เราสามารถแยกการให้คำจำกัดความได้ ดังนี้

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวเรา ทั้งสิ่งที่มีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิต เห็นได้ด้วยตาเปล่า และไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่า รวมทั้งสิ่งที่เกิดขึ้น โดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น

สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ได้แก่ บรรยากาศ น้ำ ดิน แร่ธาตุ และสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่บนโลก (พืช และสัตว์) ฯลฯ

สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ สาธารณูปการต่างๆ เช่น ถนน เขื่อนกั้นน้ำ ฯลฯ หรือระบบของสถาบันสังคมมนุษย์ ที่ดำเนินชีวิตอยู่ ฯลฯ

ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ พืชหญ้า สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน และกำลังแรงงานมนุษย์ เป็นต้น

7. หลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁷

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการกระจายอำนาจปกครองจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น ครอบคลุมถึงเรื่องการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม หรือการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นในการปกป้องคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนท้องถิ่นหรือผู้ใช้ประโยชน์จาก

²⁶ โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คำน 16 พฤษภาคม 2559 จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=19&chap=1&page=t19-1-infodetail02.html>.

²⁷ เกศสุดา สิทธิสันติกุล วราภรณ์ ปัญญาวิดี และปรารธนา ยศสุข. (2559). “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการสนับสนุนการอนุรักษ์ป่าไม้ในชุมชนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่” *วารสารจัดการสิ่งแวดล้อม* 12, 1/2559 หน้า 31.

ทรัพยากรธรรมชาติ สามารถแลกเปลี่ยนปัญหา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหา ร่วมบริหารจัดการ ร่วมกำหนดกฎระเบียบ และร่วมรับผลประโยชน์จากการบริหารจัดการร่วมกัน

การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วมนี้ ปรากฏในทวีปแอฟริกา ทวีปเอเชีย และทวีปอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ดิน น้ำ ป่า สัตว์ป่า สวนสาธารณะ และการประมง เป็นต้น รัฐบาลกว่า 50 ประเทศถ่ายโอนอำนาจการจัดการป่าและการตัดสินใจให้กับท้องถิ่น เช่น รัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นในประเทศอินเดีย ร่วมมือกันฟื้นฟูป่า รัฐบาลเนปาลสนับสนุนแผนงานป่าไม้ชุมชน ซึ่งทำให้เกิดการบังคับใช้กฎของชุมชนเอง และมีการจัดสรรผลิตภัณฑ์จากป่าร่วมกัน รวมทั้งช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ปัญหาของ

การกระจายอำนาจจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ และมีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ แนวคิดการมีส่วนร่วมภายใต้หลักการกระจายอำนาจส่งผลดีต่อการสร้างพลังความร่วมมือและความเข้มแข็งระดับเครือข่าย การร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมปฏิบัติ ผู้การบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน ตลอดจนเกิดปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิก ดังนั้น การกระจายอำนาจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ได้แก่

- 1) การแก้ไขปัญหาได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของชุมชนท้องถิ่น
- 2) การสร้างการมีส่วนร่วมและเครือข่ายร่วมกับภาคประชาชน องค์กร และกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง และ
- 3) การเสริมสร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของ ความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมความร่วมมือในการปกป้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกระจายอำนาจ คือการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่น ทั้งองค์กรภาครัฐ ส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแนวทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ต้องทำ” ซึ่งเป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นนั้น หรือความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการ และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “สามารถเลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการเลือกที่จะทำกิจกรรมบางประเภทนี้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความจำเป็น

ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมิได้หมายความว่าเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับหน้าที่อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากร เงิน คน เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบต่อรัฐ และต่อประชาชนควบคู่กันด้วย ส่วนในเรื่องของการกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ถือเป็นภารกิจที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นและมีความคล่องตัวในการดำเนินการมากกว่า ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 ในการส่งเสริมบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับสภาของชุมชน และเพื่อแก้ไขปัญหาไฟป่าอย่างถาวรและยั่งยืน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3 เรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปัญหาในการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่า



บทที่ 3

กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาการดำเนินภารกิจ ควบคุมไฟฟ้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายประการ ตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น ครอบคลุมถึงเรื่องการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม หรือการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น ในการปกป้องคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งภารกิจการควบคุมไฟฟ้า เป็นภารกิจหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากกรมป่าไม้ และเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังนั้นในการศึกษาปัญหาในการดำเนินภารกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาการดำเนินภารกิจควบคุมไฟฟ้า ดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด นับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญในสองหมวดคือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ซึ่งรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศ การกำหนดดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นเปิด โอกาสให้รัฐทำการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทบัญญัติที่ชี้ให้เห็นถึงทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังปรากฏอยู่ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

“มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

“มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

“มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหารการบริหรงานบุคคลการเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้วคณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้”

“มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติวรรคสองวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด”

“มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่น พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่งการเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

“มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

ในมาตรา 282-290 มีสาระสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา 282 บัญญัติไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่กระทบต่อมาตรา 1 ที่ระบุไว้ว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ ส่วนในมาตรา 283 วรรคสอง ระบุว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม แต่จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ และสุดท้ายในมาตรา 284 ได้ระบุไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง

ประการที่สอง ความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจ ในมาตรา 284 วรรคสาม ได้บังคับไว้ว่า เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) จัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ(2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ประการที่สาม การปรับเปลี่ยนที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น เดิมโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้บริหารที่มาจากแต่งตั้ง เช่น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสภาตำบล เป็นต้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ในมาตรา 285 ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ประการที่สี่ การบริหารบุคคล เดิมระบบการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่เอื้อต่อการไหลเวียนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และในขณะเดียวกันคณะกรรมการต่างๆ ที่ดูแลการบริหารบุคคล มักจะประกอบไปด้วยคนของข้าราชการส่วนกลางทั้งหมด เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวมาตรา 288 จึงระบุว่า การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ประการที่ห้า อำนาจหน้าที่ มาตรา 289 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและตามความต้องการภายในท้องถิ่น ส่วนมาตรา 290 ได้กำหนดว่า เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายนี้ต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในเขตพื้นที่

2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 ประชาชนมีช่องทางในการมีส่วนร่วมต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ในมาตรา 286 กำหนดว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา 287 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บังคับให้รัฐส่วนกลาง ต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น ทั้งในด้านการดำเนินนโยบาย การบริหารบุคคล การจัดการศึกษาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกำหนดให้รัฐต้องมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน รวมทั้งให้ลดการกำกับของรัฐส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงถือว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นการเริ่มต้นของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอยู่ในสองหมวดสำคัญคือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

“มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้”

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม”

หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

“มาตรา 281 ภายใต้งบบังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำทำที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก”

“มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็ง ในการบริหารงาน ได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจ หน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิด ความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจ หน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและ ประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรร ทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุก ระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรร รายได้ ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและ รายงาน รัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้”

“มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรง ตำแหน่ง คราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือน ประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของ ราชการ ส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประ โยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และ วิธีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็น ไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ้นจาก ตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการ ชั่วคราว มิให้นำ บทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่ แตกต่าง จากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหาร ท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับ กับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม”

“มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่า สมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น ไม่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมี ส่วนร่วมดังกล่าว ได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความ เป็นอยู่ ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูล รายละเอียดให้ ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือ ได้รับการร้องขอ จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับ ฟังความคิดเห็นก่อน การกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการ จัดทำ งบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบ และกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำ บทบัญญัติ มาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจ ได้รับความร่วมมือหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบ คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงาน บุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การ โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและ ลูกจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่นด้วย”

“มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษา คุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ อยู่ นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2550 ได้มีการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพิ่ม มากขึ้น โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ในมาตรา 78 (2) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการส่งเสริมและมีบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ส่วนมาตรา 80 (4) ได้ระบุว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ประการที่สอง ในมาตรา 281 ได้เพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดว่า รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ และในมาตรา 282 วรรค 2 ได้กำหนดว่า ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงาน โดยประชาชนเป็นหลัก

ประการที่สาม ตามมาตรา 283 วรรค 3 ในเรื่องของการจัดสรรและจัดเก็บรายได้ ได้บังคับโดยกฎหมายกระจายอำนาจ ซึ่งจะต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ พร้อมทั้งได้กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ของท้องถิ่น ในมาตรา 283 วรรค 4 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด และให้มีการทบทวนกฎหมายรายได้ท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ตามมาตรา 283 วรรค 5

ประการที่สี่ ในเรื่องของการบริหารงานบุคคล ในมาตรา 288 ได้กำหนดให้การบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งยังได้กำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลอีกด้วย

ประการที่ห้า ในมาตรา 284 วรรค 10 ได้กำหนดให้มีการสร้างความโปร่งใสให้แก่การดำเนินงานของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น โดยการกำหนดให้มีการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบังคับใช้กับสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

ประการสุดท้าย ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ตามมาตรา 282 วรรค 2 ได้กำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นหลัก และได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนรวมทั้งอาจต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้นๆ หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจ พร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 287 และในมาตรา 285 และมาตรา 286 ได้มีบทบัญญัติที่ไม่ได้กำหนดจำนวน ผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงแต่กำหนดเป็นหลักการกว้างๆ ไว้ว่า จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งได้กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 290 (4)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น มีการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลดอำนาจของส่วนกลาง ยกกระตือรือร้นการบริหารงานบุคคล สร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับกรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญคือ

“มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และ

มีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการ โดยมีชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

“มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

“มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น

มากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ไว้ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถ ดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาการเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

“มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้”

“มาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย”

“มาตรา 253 ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก มาตรา 76 ได้มีการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวาง โดยรัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีความชัดเจนในเรื่องของอำนาจ หน้าที่ รวมทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้อง มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่พร้อมกับพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า รัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่างๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และได้มี และเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการกำหนดมาตรา 250 อันเป็นการระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ยังได้กำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการที่มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ จึงทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบการคลัง โดยการจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดบริการสาธารณะโดยครบถ้วน สามารถที่จะจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ตลอดจนงบประมาณและบุคลากร รวมทั้งกรณีการร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเอง ก็สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 249-254 มีสาระสำคัญที่บัญญัติให้ต้องมี “กฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ” หรือต้องออกกฎหมายมารองรับอีกหลายฉบับ เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสาระของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพียงหลักการและแนวทางเท่านั้น ส่วนรายละเอียดต้องไปว่ากันในกฎหมายลำดับรองต่อไป อาทิ

2.1 ตามบทบัญญัติในมาตรา 249 กล่าวถึง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญนี้ได้วางหลักให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ที่ความรับผิดชอบประกอบกัน ซึ่งรายละเอียดเรื่อง “หลักเกณฑ์ข้างต้นจะเป็นอย่างไรนั้น” รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกเป็นกฎหมายต่อไป

2.2 ตามบทบัญญัติในมาตรา 250 กล่าวถึง การกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จะกำหนดอย่างไรหรือจะเขียนหลักเกณฑ์อย่างไรนั้น ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ ว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเห็นได้ว่า ในมาตรานี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไปออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลังและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 ตามบทบัญญัติในมาตรา 251 กล่าวถึง การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยบัญญัติเพียงว่า ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งแน่นอนว่าจะต้องใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งมีการให้หลักการไว้ว่า

(1) ต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น

(2) การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน

(3) การสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้เปิดช่องให้มีกลไกกลางในการเป็นองค์กรเกี่ยวกับการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของกฎกระทรวงหรือสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารท้องถิ่นในภาพรวม

2.4 ตามบทบัญญัติในมาตรา 253 และมาตรา 254 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ และการมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม รวมทั้งการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

1.4 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁸

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดการจัดระบบบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือในการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ไปแล้วจำนวนมาก ซึ่งบางภารกิจสามารถที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁸ รวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนนิติกร สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

ได้ทันที โดยไม่ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือออกคำสั่งมอบอำนาจแต่อย่างใด แต่บางภารกิจ เกี่ยวข้องกับการอนุมัติหรืออนุญาต ซึ่งต้องแต่งตั้งผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อแต่งตั้งหรือมอบอำนาจให้ผู้บริหารหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอนุมัติหรือ อนุญาตตามกฎหมายนั้น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตาม มาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายใน หนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ มีประกาศใช้แล้วจำนวนทั้งสิ้น 2 ฉบับ คือ

1. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาทราบ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 18 มกราคม 2544 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอ รัฐสภาทราบ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 13 มีนาคม 2545 โดยมีเป้าหมายการดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และ ภารกิจให้ดำเนินการภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่ สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการภายใน 10 ปี

(2) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วน รายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยมีเป้าหมายอย่างน้อยร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลา ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ จัดบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และจัดสรรในสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(3) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความ ต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

(5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่

2. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 โดยมี เป้าหมายในการดำเนินการ ดังนี้

(1) กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการ ให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดมีความพร้อมในการ รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ให้ดำเนินการภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

(2) การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตาม กฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยให้มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรร ทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อย กว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรม แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามวรรคหนึ่ง ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ.2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณพ.ศ.2549

(3) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยอาจมีรูปแบบแนวทางที่หลากหลาย

(5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่และประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ภารกิจที่ถ่ายโอนไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการจะต้องมีการมอบความรับผิดชอบในภารกิจตามไปด้วย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ หากมีความจำเป็นสามารถยกเลิกและออกกติกาใหม่ให้สอดคล้องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับภารกิจใหม่ที่มีการถ่ายโอนเพิ่มขึ้น ต้องพิจารณาถึงศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการงบประมาณของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมในการพัฒนาท้องถิ่นส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการมีอิสระในการแสวงหารายได้ของท้องถิ่นและการจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชน มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์เพื่อเร่งสร้างความเข้าใจในบทบาทและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างกลไกการกำกับดูแลและรักษามาตรฐานการให้บริการและการติดตามประเมินผลในภาพรวม

2. การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁹

กระบวนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อกำหนดทางกฎหมายในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามข้อบัญญัติในกฎหมายแม่บท ที่ตราขึ้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ คือ

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

ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่ากฎหมายดังกล่าวให้อำนาจในการดำเนินกิจกรรมหรือจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ค่อนข้างกว้าง ทั้งนี้ลักษณะภารกิจตามกฎหมายข้างต้น สามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มประเภทใหญ่ได้แก่

(1) ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ หมายถึง ภารกิจที่ต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน

(2) ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ หมายถึง ภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีความพร้อมและมีศักยภาพเพียงพออันเป็นผลมาจากศักยภาพ และความสามารถที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ พื้นที่

(3) ภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หมายถึง รัฐในฐานะรัฐบาลมีหน้าที่ในการดูแลภารกิจในภาพกว้างของประเทศ มีมาตรฐานและใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ แต่หลายครั้งเกิดความซ้ำซ้อนระหว่างการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อันเป็นผลมาจากกฎหมาย อย่างน้อยสองฉบับ ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งผลของกฎหมาย

²⁹ วัลัญญู เสนาสุ. (2556). ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อปฏิรูปประเทศไทย “การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กรุงเทพฯ เปนไท หน้า 20-29.

ดังกล่าวทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

การถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภารกิจดังกล่าว ยังคงมีการดำเนินการไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ของบุคลากร งบประมาณ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับชาติ ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ มีลักษณะทางกายภาพ สภาพ ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจน ทรัพยากร ต่างๆ แตกต่างกัน ดังนั้น แม้ว่าจะมีการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เหมือนกันเกือบทั่วประเทศ ยกเว้นแต่ในบางเขตเมือง ที่มีการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบพิเศษ นั้น ก็ส่งผลให้ศักยภาพของการบริหารองค์กร หรือการจัดการทรัพยากรของตนเองมีความแตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้มากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี “บทบาท” ใดในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่ง “บทบาท” ขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการสิ่งแวดล้อม สามารถจำแนกได้ เป็น 4 ลักษณะ คือ บทบาทดำเนินการ บทบาทส่งเสริม บทบาทประสานงาน และบทบาทสนับสนุน

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยหลักการพื้นฐานนั้น องค์กรสาธารณะซึ่งอาจเป็นองค์กรระดับชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรชุมชน จะเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรสาธารณะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติใดๆ ย่อมมีหน้าที่คุ้มครองรักษาดูแลทรัพยากรอันเป็นทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ มิให้เสียหายหรือถูกบุกรุกทำลาย และมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้อย่างยั่งยืน ในปัจจุบันนี้พบว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสื่อมโทรมไปเป็นอย่างมาก มีการบุกรุกพื้นที่ป่า ทำให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมาก ทั้งปัญหาภัยแล้ง น้ำท่วม ไฟป่า โรคระบาด และอื่นๆ อันมีสาเหตุมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชน และผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือคนในชุมชน

การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนนับเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาได้ การให้อำนาจกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่นและมีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากที่สุด โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรแต่ละประเภทที่ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้เกิดจาก “ปัญหา” ที่เกิดขึ้นในชุมชน และเป็นปัญหาที่คนในชุมชนไม่สามารถแก้ไขได้เอง หรือต้องการการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากปัญหาดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการร่วมแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการพัฒนาและ “ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น” โดยมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ 1) เพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของมนุษย์ และ 2) เพื่อวางแผนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

มาตรา 78 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้...

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น....”

มาตรา 290 “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขต

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

จากกฎหมายดังกล่าวเป็นการให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริง แสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อรองรับการดำเนินงานของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะทำให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืนและเกิดความสมดุล เพราะเกิดจากความร่วมมือของคนในชุมชน เกิดความรัก ความหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง และทำให้การดำเนินงานของชุมชนมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อการจัดการท้องถิ่นและพิจารณาเชิงกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้³⁰

- 1) ความชอบธรรมของการให้อำนาจในการตราข้อบัญญัติความชอบธรรมในทางการเมืองการปกครอง เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือไม่
- 2) ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักการกระจายอำนาจหรือไม่
- 3) ความชอบด้วยขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) ความชอบด้วยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือไม่
- 5) กระบวนการ ทั้งในระดับชุมชน ระดับภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในระดับระหว่างส่วนราชการ
- 6) จังหวะหรือกำหนดเวลาที่เหมาะสม
- 7) ระบบและวิธีการในการบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่น
- 8) กระบวนการทางเลือก (วิธีการทางสังคม หรือ การยกระดับจากวิธีการทางสังคมให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น)

³⁰ อรอนงค์ พลอยวิเลิศ และกฤษฎา วงศ์วิลาสชัย “ข้อบัญญัติท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณี ตำบลแม่ท่า อำเภอมะเอน จังหวัดเชียงใหม่” สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ค้น 16 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.codi.or.th/index.php/2015-08-04-10-17-08/8540-2013-06-16-07-28-37>.

9) ร่างข้อบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยแบบฟอร์ม โครงสร้างและองค์ประกอบที่สำคัญของข้อบัญญัติ ภาษาและวิธีการเขียน

10) การสื่อสารประชาสัมพันธ์

11) การปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ความพร้อมและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ถือเป็นตัวสะท้อนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขับเคลื่อนนโยบายและภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้สามารถลุล่วงไปได้ หากพิจารณาจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่หลักในการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ตรวจสอบ และควบคุมสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง ในขณะที่หน่วยงานในส่วนกลางอย่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะอยู่ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลและสนับสนุน ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพก็จะสามารถขับเคลื่อนนโยบายสิ่งแวดล้อมให้สามารถดำเนินการได้ดีและมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่มีความพร้อมและไม่มีศักยภาพการดำเนินงานต่างๆ ก็จะเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดหลายประการไม่ว่าจะเป็นความรู้ของบุคลากร งบประมาณ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับชาติ ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ก็ยังมีลักษณะทางกายภาพ สภาพภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนทรัพยากรต่างๆ แตกต่างกันไป ดังนั้น แม้ว่าจะมีการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมือนกันเกือบทั่วทั้งประเทศ แต่ศักยภาพของการบริหารองค์กรหรือการจัดการทรัพยากรของแต่ละองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีความแตกต่างกันอยู่นั่นเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมี “บทบาท” อย่างไร ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“บทบาท” ขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถจำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ บทบาทดำเนินการ บทบาทส่งเสริม บทบาทประสานงาน และบทบาทสนับสนุน³¹ ดังมีรายละเอียดดังนี้

³¹ วัลลภ เสนาสุ. (2556). การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ เปนไท หน้า 30-34.

1) *บทบาทการดำเนินการ* ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องดำเนินการดังนี้

1. จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามกรอบแนวทางของระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546

2. จัดทำโครงการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอเข้าสู่ระบบแผนปฏิบัติการ
เพื่อจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

3. สามารถจัดจ้างและซื้อบริการจากหน่วยงานอื่นๆ จากภาคเอกชน หน่วยงานของ
รัฐ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ แล้วแต่กรณี

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดูแลเขต
พื้นที่ท้องถิ่นครอบคลุมทั้งจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีบทบาทดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนการเป็นศูนย์
รวบรวมข้อมูลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตพื้นที่จังหวัด

- กรณีที่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยวกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด
เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะต้องร่วมดำเนินการในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา
สิ่งแวดล้อม การป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการ
ดำเนินการ เช่น การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม เป็นต้น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในลักษณะเป็นเครือข่ายหลักในการ
เชื่อมโยงแผนงาน โครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขต
จังหวัด

แต่ถ้าหากเป็นเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่ในเขต
พื้นที่ที่รับผิดชอบ คือ

- จะต้องคุ้มครอง ฟื้นฟู และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขต
พื้นที่ที่รับผิดชอบ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การดูแลรักษาที่สาธารณะ
การบำรุง รักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

- จะต้องป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เช่น การกำจัดมูลฝอย
สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย

- จะต้องติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่

2) *บทบาทการส่งเสริม* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีบทบาทในการส่งเสริม
ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่

2. ส่งเสริมสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) *บทบาทการประสาน* บทบาทในการประสานส่วนใหญ่เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องประสานในด้านต่างๆ คือ

1. ประสานจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามกรอบแนวทางของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เพื่อไปจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวมต่อไป

2. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตลอดจนประสานการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

3. กรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการประสานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดอื่นๆ นั้น

4) *บทบาทสนับสนุน* บทบาทในส่วนนี้ก็ยังเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณและสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ดังนี้

1. สนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเองแต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิคทางวิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. สนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นในการจัดการสิ่งแวดล้อม หากไม่ดำเนินการจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนในเขตพื้นที่

3. สนับสนุนงบประมาณให้แก่ประชาคม องค์กรประชาชน เพื่อส่งเสริมความสามารถในการดำเนินการ โดยให้ประชาคม/องค์กรประชาคมใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะร่วมคิดร่วมทำร่วมรับผลประโยชน์มากกว่าการสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของหรือการเข้าไปดำเนินการแทน เพราะเป็นการดำเนินการระยะสั้นและไม่ยั่งยืน

จากบทบาททั้ง 4 ประการข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้นต่างก็มีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน โดยยึดหลักที่ว่าในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ตน ในกรณีพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างกันทั้งในเขตพื้นที่ภายในจังหวัดหรือระหว่างจังหวัด จะเป็นบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการประสานงานและดำเนินการในกรณีที่เกี่ยวข้องกัน

4. การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะ และเน้นอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 16(24) ว่าด้วยเรื่องการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 17(5) ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 17(12) ว่าด้วยเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ซึ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่านั้น ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากกรมป่าไม้ ให้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร ในรูปของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ โดยมีระยะเวลาการถ่ายโอน 1-10 ปี เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2544 ถึง พ.ศ.2553 และกำหนดขอบเขตการถ่ายโอนไว้ในเรื่อง เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ การให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนดำเนินการและสนับสนุนด้านงบประมาณด้านป่าชุมชน ด้านการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดูแลและวางแผนใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน³²

การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช มอบอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวน

³² จีระศักดิ์ แสนขันติ. (2548). “การกระจายอำนาจการควบคุมไฟฟ้าไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่าน” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หน้า 16-17.

แห่งชาติ พ.ศ.2507 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตการปกครองเท่านั้น และการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไม่มีการส่งมอบกำลังเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์ ในการปฏิบัติงานด้วยงบประมาณของตนเอง³³

ตารางที่ 3.1 รายงานสรุปผลการถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁴

หน่วยงาน	ถ่ายโอนภารกิจแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอนภารกิจ	ชะลอการถ่ายโอนฯ	รวมทั้งสิ้น
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1 (เชียงใหม่)	121	13	12	146
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1 (สาขาแม่ฮ่องสอน)	26	2	4	32
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย)	130	0	1	131
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 3 (ลำปาง)	118	0	0	118
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 3 (สาขาแพร่)	106	0	2	108
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 (ตาก)	82	0	1	83
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 (สาขาพิษณุโลก)	82	0	1	83

³³ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2549). รายละเอียดการดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า 1-2.

³⁴ ส่วนควบคุมไฟป่า สำนักป้องกันและควบคุมไฟป่า “รายงานสรุปผลการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2560 จาก http://www.forest.go.th/wildfire/forestfarm14/farm/web/otop/otop_report2.php.

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

หน่วยงาน	ถ่ายโอนภารกิจแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอนภารกิจ	ชะลอการถ่ายโอนฯ	รวมทั้งสิ้น
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 4 (สาขานครสวรรค์)	45	0	4	49
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 5 (สระบุรี)	50	0	0	50
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 6 (อุดรธานี)	265	0	0	265
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 6 (สาขานครพนม)	84	0	0	84
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 (ขอนแก่น)	209	0	0	209
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 (สาขาลพบุรี)	195	1	1	197
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 8 (นครราชสีมา)	310	0	0	310
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 9 (ชลบุรี)	94	0	0	94
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 9 (สาขาลพบุรี)	50	0	0	50
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 10 (ราชบุรี)	62	0	0	62
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 10 (สาขาลพบุรี)	50	0	0	50

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

หน่วยงาน	ถ่ายโอนภารกิจแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอนภารกิจ	ชะลอการถ่ายโอนฯ	รวมทั้งสิ้น
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 11 (สุราษฎร์ธานี)	118	0	4	122
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 12 (นครศรีธรรมราช)	138	0	9	147
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 12 (กระบี่)	94	0	6	100
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 13 (สงขลา)	83	2	1	86
สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 13 (สาขานราธิวาส)	30	17	6	53
รวมทั้งสิ้น	2,542	35	52	2,629

จากตารางที่ 3.1

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย จำนวน 2,629 แห่ง
2. ถ่ายโอนภารกิจแล้ว จำนวน 2,542 แห่ง
3. ยังไม่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 87 แห่ง
 - 3.1 อยู่ในระหว่างดำเนินการ จำนวน 35 แห่ง
 - 3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอชะลอการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 52 แห่ง

5. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจกรรมไฟฟ้า

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญแก่ชุมชนในท้องถิ่นในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ โดยให้อำนาจแก่ชุมชนในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ตลอดจนการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้แผนนโยบายแห่งรัฐและเพื่อให้การพัฒนาของชุมชนในท้องถิ่น

ดำเนินไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยได้กำหนดแนวทางและรายละเอียด เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ได้กำหนดภารกิจหน้าที่ต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่ชุมชน รวมทั้งสิ้น 6 ด้าน รวมถึงการควบคุมไฟฟ้า ซึ่งเป็นภารกิจหนึ่งของด้านบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ที่ต้องถ่ายโอนให้แก่ชุมชนท้องถิ่นด้วย

ไฟฟ้า เป็นปัญหาสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อีกปัญหาหนึ่ง เนื่องจากในแต่ละปี พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ถูกทำลายเป็นจำนวนมาก ความเสียหายที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าทรัพยากรป่าไม้จะไม่ได้อีกทำลายให้หายไปทันทีทันใด แต่ผลกระทบจากไฟป่าก็ได้สร้างความสูญเสียต่อทรัพยากรป่าไม้ และสภาพแวดล้อมอย่างมาก ซึ่งความสูญเสียเหล่านี้ไม่สามารถจะประเมินค่าได้ เช่น ผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่ของเกิดไฟป่านั้น เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องไฟป่า ตลอดจนไม่ทราบถึงอันตรายของไฟป่าต่อทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม จึงนำไปสู่พฤติกรรมการใช้ไฟเพื่อกิจกรรมต่างๆ โดยขาดความระมัดระวัง จนในที่สุด ได้กลายเป็นสาเหตุของการเกิดไฟป่า ในแทบทุกพื้นที่ของประเทศไทย และกลายเป็นปัญหาระดับชาติ ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประเทศไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาไฟป่ามาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง โดยเริ่มดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาไฟป่าโดยเฉพาะในกรมป่าไม้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 เป็นต้นมา แต่ความพยายามดังกล่าวยังไม่บรรลุผลตามที่ตั้งไว้ในปัญหาไฟป่ายังไม่หมดสิ้นไป และเมื่อคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการเอง เพื่อให้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในการส่งเสริมบทบาทของชุมชนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับสภาพของชุมชน และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาไฟป่าบรรลุผลอย่างถาวร และยั่งยืนตลอดไปนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟฟ้าไปนั้น ต้องดำเนินการกิจกรรมควบคุมไฟฟ้าโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสนใจต่อปัญหาไฟป่าตระหนักถึงอันตรายและผลกระทบจากไฟป่า ทั้งผลกระทบทั้งทางตรงและ

ทางอ้อม แต่ในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาไฟป่าดังกล่าว มีข้อจำกัด เนื่องจากเป็นงานที่ยากลำบาก เสี่ยงอันตรายและศาสตร์หรือความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่านี้ มีลักษณะเป็นการใช้ความรู้และทักษะเฉพาะทาง ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในงานอย่างเพียงพอ จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย จึงทำให้การปฏิบัติงานควบคุมไฟป่า จำกัดแต่เฉพาะหน่วยงานควบคุมไฟป่า ของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้แต่รับทราบแต่เฉพาะแนวทางปฏิบัติเท่านั้น ยังขาดรายละเอียดของการปฏิบัติงานอีกจำนวนมาก³⁵

6. การปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการปฏิบัติภารกิจควบคุมไฟป่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติงานใน 2 ส่วน คือ และ 2. การปฏิบัติงานดับไฟป่า ซึ่งในการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเช่นกัน คือ

6.1 การปฏิบัติงานป้องกันไฟป่า

ในการแก้ไขปัญหาไฟป่าที่มีประสิทธิภาพที่สุด คือการแก้ไขที่ต้นเหตุ คือการดำเนินการในทุกวิถีทางที่จะป้องกันไม่ให้เกิดไฟป่า โดยทำการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนเข้าใจ และตระหนักถึงผลกระทบ และอันตรายอันเกิดจากไฟป่า เกิดทัศนคติที่ถูกต้องต่อปัญหาไฟป่า อันจะเป็นผลนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน โดยการเลิกจุดไฟเผาป่า การประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่าสามารถดำเนินการในรูปแบบต่าง ดังนี้³⁶

6.1.1 การประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่า

1) การประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ ประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ทำได้โดยจัดหน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ออกไปพบปะพูดคุยกับประชาชนโดยตรง เพื่อชี้แจงให้ทราบถึงผลเสียของไฟป่า ประโยชน์ของป่าไม้ และขอความร่วมมือให้ประชาชนเลิกจุดไฟเผาป่าและหันมาร่วมกันป้องกันไฟป่า การประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่อาจทำในรูปการจัดรถติดเครื่องกระจายเสียงวิ่งกระจาย

³⁵ คู่มือการปฏิบัติงาน ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เล่มที่ 2. (2547). “การควบคุมไฟป่า” กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี.

³⁶ อ้างแล้ว หน้า 1-5.

เสียงไปตามหมู่บ้าน จัดภาพยนตร์หรือดนตรีไปแสดงเพื่อดึงประชาชนให้มาชุมนุมกัน แล้วสอดแทรก การประชาสัมพันธ์ป้องกัน ไฟป่า ในระหว่างช่วงพักการแสดง หรือการเข้าร่วมการประชุมของ หมู่บ้าน หรือการประชุมกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนใช้วิธีส่งเจ้าหน้าที่ไปประชาสัมพันธ์ในลักษณะ เกาะประตูบ้านเพื่อพบปะกับประชาชนโดยตรง

2) การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน การประชาสัมพันธ์โดยอาศัยสื่อมวลชน ทุกประเภททั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำคำขวัญหรือบทความหรือประกาศขอ ความร่วมมือในการป้องกัน ไฟป่า เพื่อลงตีพิมพ์ในหนังสือหรือนิตยสารต่างๆ จัดทำสปอตคำขวัญ กระจายเสียงทางวิทยุ จัดรายการประชาสัมพันธ์ทางวิทยุ จัดทำสปอตและสารคดีเผยแพร่ทาง โทรทัศน์ จัดทำสปอตเผยแพร่ตามโรงภาพยนตร์ เป็นต้น

3) ป้ายประชาสัมพันธ์ การทำป้ายประชาสัมพันธ์โดยการจัดทำเป็นป้ายไม้อัด หรือป้ายไวเนล ขนาดต่างๆ โดยมีภาพประกอบคำขวัญที่สะดุดตา ดึงดูดความสนใจและเห็นได้อย่าง ชัดเจน โดยติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์ตามสถานที่สาธารณะที่ประชาชนผ่านไปผ่านมาเป็นจำนวนมาก และติดตั้งในจุดที่มองเห็นได้ง่าย เช่นตามแนวสองข้างถนน ตามสถานที่ราชการ วัด ตลาด สีแยก กลางหมู่บ้าน ศาลาทารก ตลอดจนตามเส้นทางเดินเข้าป่า โดยคำขวัญที่เขียนต้องสั้น กระชับจดจำง่าย และสื่อความหมายชัดเจน

4) สิ่งตีพิมพ์ ได้แก่ โปสเตอร์ แผ่นปลิว แผ่นพับ รูปลอก ปฏิทินเขียนคำขวัญ หรือบทความสั้นๆ เพื่อประชาสัมพันธ์ป้องกัน ไฟป่า แล้วแจกจ่ายไปสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนั้นอาจจะพิมพ์คำขวัญลงแก้วน้ำ ชันน้ำ สมุดนักเรียน ปากกา ไม้บรรทัด แล้วแจกจ่ายไป ยังกลุ่มเป้าหมาย ก็จะได้รับความสนใจจากกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

5) เอกสารเผยแพร่ การจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่เป็นการให้ความรู้ในเรื่องที่ เกี่ยวข้องกับไฟป่า เช่น ความรู้เรื่องไฟป่า ผลกระทบและอันตรายจากไฟป่า แนวทางการแก้ไข ปัญหาไฟป่า วิธีการป้องกันไฟป่า วิธีการดับไฟป่า เป็นต้น โดยอาจจัดพิมพ์เป็นเรื่องๆ ไป หรือจัดทำ เป็นจุลสารออกตามเวลาที่กำหนดแน่นอน เช่นรายสัปดาห์ หรือรายเดือน ทั้งนี้เพื่อเป็นการ ประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่าอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี โดยรูปแบบของเอกสารเผยแพร่ อาจเป็น เอกสารทางวิชาการ หนังสือประกอบภาพ หรือหนังสือการ์ตูน ตามความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

6) นิทรรศการ การจัดนิทรรศการโดยจัดเป็นการเคลื่อนที่ ที่สามารถถอด ประกอบและเคลื่อนย้ายติดตั้งตามสถานที่ต่างๆ ได้ง่าย โดยนำไปจัดตามสถานบันการศึกษา โรงเรียน สถานที่ราชการ สถานที่สาธารณะ วัด และจัดนิทรรศการในงานประเพณีต่างๆ ของชุมชน โดยนิทรรศการต้องเน้นให้มีรูปภาพ ของตัวอย่าง หรือแบบจำลอง เพื่อช่วยดึงดูดความสนใจของผู้ชม

7) การให้การศึกษา การให้การศึกษาเป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อมุ่งให้เกิดความรู้ ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการวางพื้นฐานที่ดีเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหา ไฟป่าได้อย่างสิ้นเชิงในระยะยาว จึงมุ่งเป้าหมายไปที่เยาวชน โดยการจัดทำโปรแกรมให้ความรู้ เรื่องปัญหาไฟป่า แล้วจัดเจ้าหน้าที่ออกไปให้ความรู้ดังกล่าวแก่เยาวชนตามโรงเรียนต่างๆ

8) การฝึกอบรม สำหรับเยาวชน จะจัดการฝึกอบรมหลักสูตรเยาวชนอาสาผู้ ไฟป่า เพื่อให้เยาวชนเกิดความตื่นตัวและตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในการป้องกันไฟป่า เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ให้เยาวชนเป็นกำลังสำคัญในการช่วยประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่า และแจ้งข่าวไฟไหม้ป่า

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ ป้องกันไฟป่า คือ

ในการประชาสัมพันธ์การป้องกันไฟป่า จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับภารกิจควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ พื้นที่ เช่นพื้นที่ อำเภอมะเข่ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การดำเนินการประชาสัมพันธ์การป้องกันไฟป่า ทุกท้องถิ่น ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ชาวบ้านตระหนักถึงผลกระทบจากการเผาป่า แต่การดำเนินงาน ไม่ได้ผล เนื่องจากชาวบ้านในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือ ยังมีการเผาอย่างต่อเนื่อง เพราะเป็นวิถีชีวิต ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ใกล้พื้นที่ป่า มีการดำรงชีพด้วยการพึ่งพิงพื้นที่ป่าไม้ในรูปแบบของการประกอบ อาชีพ เตรียมพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อทำไร่ และเก็บของป่าเพื่อนำมาประกอบอาหาร ซึ่งทำให้ชาวบ้าน สามารถดำรงชีพอยู่ได้จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ป่าไม้เปรียบเสมือนแหล่งที่ให้ ชีวิตแก่ชุมชน และมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่น เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านที่ไม่มี ที่ดินทำกิน ได้ส่งผลให้ชาวบ้านมีการดำรงชีพด้วยการพึ่งพิงประโยชน์จากป่าในเชิงเศรษฐกิจ โดยการเก็บหาของป่า พืชผัก เห็ดชนิดต่างๆ จับแมลง การหาไม้ไว้เพื่อใช้สอย การล่าสัตว์ และการ เก็บเกี่ยวหญ้าคา กิจกรรมการดำรงชีพรูปแบบต่างๆเหล่านี้ ล้วนก่อให้เกิดรายได้เกี่ยวคู่ต่อสภาพ ความเป็นอยู่ของครอบครัวแทบทั้งสิ้น ดังนั้นจึงทำให้เห็นว่า ถึงแม้จะทำการประชาสัมพันธ์ทุก วิถีทางที่จะป้องกันไม่ให้ชาวบ้านจุดไฟเผาป่าแล้วก็ตาม ก็ไม่สามารถจะยับยั้งการเผาป่าของ ชาวบ้านได้อยู่ดี

6.1.2 การจัดการเชื้อเพลิง³⁷

เชื้อเพลิง คืออินทรีย์สารทุกชนิดในป่าที่ติดไฟได้ ได้แก่ ต้นไม้ ตอไม้ ไม้พุ่ม กิ่งก้านไม้ ใบไม้ หญ้า และไม้พื้นล่างต่างๆ รวมไปถึงเศษซากพืช (Duff) และดินอินทรีย์ (Peat)

³⁷ อ้างแล้ว หน้า 41.

โดยทฤษฎีแล้วหากไม่มีเชื้อเพลิงเหล่านี้ ไฟป่าก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงทฤษฎีนี้เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะเชื้อเพลิงในป่าเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของระบบนิเวศป่าไม้ ดังนั้นการจัดการเชื้อเพลิง จึงพิจารณาดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าสูง มีการสะสมของเชื้อเพลิงมาก หากเกิดไฟป่าจะยากต่อการควบคุม มีชนิดของเชื้อเพลิงที่ติดไฟและเกิดไฟป่าได้ง่าย การจัดการเชื้อเพลิง แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1) การลดปริมาณเชื้อเพลิง (Fuel Reduction) คือการลดความรุนแรงของไฟป่า โดยการลดทอนปริมาณของเชื้อเพลิงที่สะสมอยู่ในป่าให้น้อยลง โดยในกรณีของป่าธรรมชาติ จะต้องลดปริมาณเชื้อเพลิงตามช่วงเวลาที่เหมาะสม ตามการเพิ่มปริมาณของเชื้อเพลิงตามธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อรักษาระดับเชื้อเพลิงให้อยู่ในปริมาณที่ยอมรับได้ตลอดเวลา การลดปริมาณเชื้อเพลิงทำได้หลายวิธี เช่น การเผาตามกำหนด การนำเชื้อเพลิงไปใช้ประโยชน์ เช่นนำไปทำปุ๋ย ทำเชื้อเพลิงอัดแท่ง การกำจัดเชื้อเพลิงโดยการเผาในเตาเผาเคลื่อนที่ การใช้เครื่องจักรกลไถเพื่อฝังกลบเชื้อเพลิง เป็นต้น

2) การเปลี่ยนแปลงประเภทเชื้อเพลิง (Fuel Conversion) คือการที่เชื้อเพลิงเดิมถูกแทนที่ด้วยเชื้อเพลิงชนิดใหม่ ที่มีคุณสมบัติในการติดไฟที่แตกต่างไปจากเดิม เช่นติดไฟยากขึ้นหรือติดไฟแล้วลุกลามช้ากว่าเดิม ให้ความร้อนต่ำกว่าเดิม เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงประเภทเชื้อเพลิงทั้งพื้นที่เป็นไปได้ยาก

3) การแยกเชื้อเพลิง (Fuel Isolation) คือการที่เชื้อเพลิงที่มีอันตรายสูงและมีการเรียงตัวอย่างต่อเนื่อง ถูกแยกออกหรือถูกตัดตอนออกจากกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามเข้าไปในพื้นที่หรือป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามออกจากพื้นที่ที่กำหนด

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการจัดการเชื้อเพลิง คือ

ในการจัดการเชื้อเพลิงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่เช่นพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม ดำเนินการโดยใช้วิธีลดปริมาณเชื้อเพลิง ซึ่งวิธีการคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการประชุมวางแผนร่วมกับชาวบ้าน กำหนดพื้นที่ของแต่ละหมู่บ้าน และทำการชิงเผา ก่อนถึงวันที่จะถึงใช้มาตรการห้ามเผาโดยเด็ดขาด (20 ก.พ. – 20 เม.ย.) แต่การจัดการเชื้อเพลิงโดยวิธีลดปริมาณเชื้อเพลิงนั้น ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากปริมาณของเชื้อเพลิงในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีไม่มากพอ ซึ่งปริมาณของเชื้อเพลิงจะมีมากในช่วงเดือนมีนาคม – เมษายน ดังนั้น หลังจากครบกำหนดช่วงเวลาห้ามเผาโดยเด็ดขาดแล้ว ชาวบ้านก็จะมีการเผาป่าเช่นเดิม

6.1.3 การทำแนวกันไฟ (Firebreaks or Fuel breaks)³⁸

แนวกันไฟคือ หมายถึง แนวกีดขวางตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อหยุดยั้งไฟป่า หรือเพื่อเป็นแนวตรวจการณ์ไฟ หรือเป็นแนวตั้งรับในการดับไฟป่า แนวกันไฟ โดยทั่วไปคือแนวที่มีการกำจัดเชื้อเพลิงที่จะทำให้เกิดไฟป่าออกไป โดยอาจกำจัดเชื้อเพลิงออกไปทั้งหมดจนถึงชั้นดินแร่ (Mineral soil) หรืออาจจะจำกัดเฉพาะเชื้อเพลิงที่ติดไฟง่าย เช่น ใบไม้ หญ้า ออกไปเท่านั้น แนวความคิดในการทำแนวกันไฟก็เพื่อตัดช่วงความต่อเนื่องของเชื้อเพลิง เป็นการป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามเข้าไปในพื้นที่ที่จะคุ้มครอง หรือป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามออกมาจากพื้นที่ที่กำหนดแนวกันไฟ การทำแนวกันไฟ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟป่าลุกลามเข้าไปในพื้นที่ที่จะคุ้มครอง ซึ่งอาจจะเป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ สวนป่า แหล่งชุมชน หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญอื่นๆ

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการทำแนวกันไฟ คือ

ในการจัดทำแนวกันไฟนั้น ชาวบ้านมักจะทำแถวๆเขตพื้นที่ชุมชนเพื่อป้องกันไม่ให้ไฟป่าลุกลามเข้าไปในพื้นที่แหล่งชุมชน ซึ่งในความเป็นจริงไฟป่านั้นเกิดขึ้นบริเวณพื้นที่เขตป่า จึงทำให้การจัดทำแนวกันไฟ ไม่สามารถจะป้องกันการเผาไฟป่าได้

6.2 การปฏิบัติงานดับไฟป่า

การปฏิบัติงานดับไฟป่าเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจการควบคุมไฟป่า ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติ ซึ่งในส่วนงานดับไฟป่านั้น คือ 1. การตรวจหาไฟ และ 2. การดับไฟ

6.2.1 การตรวจหาไฟ

การตรวจหาไฟ คือวิธีการตรวจหาพื้นที่ที่คาดการณ์ว่าปัญหาไฟป่าจะเกิดขึ้น ในช่วงเวลาที่แน่นอน เช่น พื้นที่ที่ชาวบ้านเผาป่าเพื่อเก็บผักหวาน หรือเก็บเห็ด หรือพื้นที่ที่นักท่องเที่ยวเข้าไป ตั้งค่ายพักแรม โดยใช้วิธีเดินเท้าหรือใช้ยานพาหนะประเภทต่างๆ ตามแต่ศักยภาพและความเหมาะสมของพื้นที่ เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟป่านั้นมีโอกาslugลุกลามขยายอาณาเขตกลายเป็นไฟป่าขนาดใหญ่ เนื่องจากไฟป่าที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ๆ จะยังมีขนาดเล็ก อัตราการลุกลามและความรุนแรงของไฟยังต่ำ ตลอดจนแนวที่ลุกลามไป ยังไม่กว้างมากนัก ซึ่งจะทำให้การดับไฟทำได้ง่าย และสามารถควบคุมไฟได้อย่างรวดเร็ว โดยใช้กำลังคนและอุปกรณ์ดับไฟป่าไม่มากนัก แต่ถ้าหากทอดเวลาออกไปหลายชั่วโมงหรือหลายวัน จะทำให้การควบคุมไฟป่ากลายเป็นงานที่ยาก และเสี่ยงอันตราย ต้องใช้กำลังคนและอุปกรณ์ดับไฟป่าเป็นจำนวนมาก

³⁸ อ้างแล้ว หน้า 41.

6.2.2 การดับไฟฟ้า

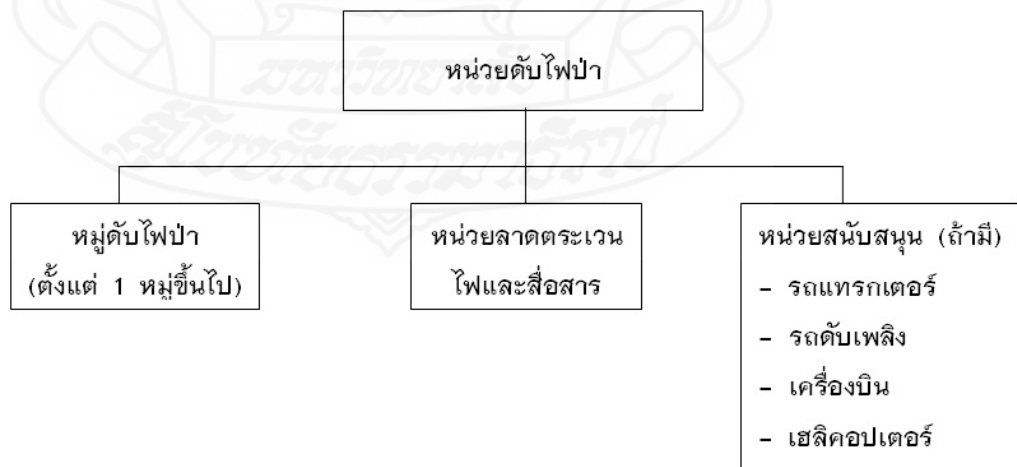
การดับไฟฟ้านั้นเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ทั้งนี้เพราะไฟมีความร้อนแรงน่ากลัว มีอันตรายมาก ยิ่งเป็นไฟที่กำลังไหม้ไหม้ป่าด้วยแล้ว ความรุนแรงเป็นที่น่าสะพรึงกลัวแก่ผู้พบเห็น โบราณถึงกับมีคำพังเพยและสุภาษิตกล่าวถึงไฟไว้ว่า “อย่าเล่นกับไฟ” “น้ำน้อยย่อมแพ้ไฟ” โดยมีเจตนาเตือนให้ทุกคนรู้ถึงอันตรายของไฟฟ้าและให้หลีกเลี่ยงจากการเผชิญกับอันตรายดังกล่าว แต่สำหรับพนักงานดับไฟฟ้าแล้ว การเล่นกับไฟเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง ยิ่งไปกว่านั้นยังจำเป็นต้องใช้น้ำน้อยสู้กับไฟอีกด้วย ดังนั้นพนักงานดับไฟฟ้าจะต้องมีความรู้ในเรื่องของพฤติกรรมของไฟฟ้าเป็นอย่างดี ตลอดจนความรู้ความสามารถในวิธีการและกลยุทธ์ต่างๆ ในการดับไฟ จึงจะสามารถปฏิบัติงานที่ยากลำบากนี้ได้สำเร็จและปลอดภัย การดับไฟฟ้าเป็นงานที่ร้อน เหนื่อย เสี่ยงอันตราย และไม่มีกฎเกณฑ์การปฏิบัติที่ตายตัว ทุกอย่างขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ดังนั้นงานดับไฟฟ้าจึงอาจถือได้ว่าเป็นงานศิลปะอย่างหนึ่ง และศิลปะในการใช้น้ำน้อยเอาชนะไฟการ

จัดองค์กรดับไฟฟ้า ถือเป็นสิ่งสำคัญเบื้องต้นในการปฏิบัติงานดับไฟฟ้า เพราะถึงแม้จะมีกำลังคนและอุปกรณ์เครื่องมือมากมายก็ตาม แต่ถ้าในขณะที่ปฏิบัติงานดับไฟฟ้าซึ่งเป็นภาวะที่วุ่นวายสับสน หากขาดการบังคับบัญชา การแบ่งงาน และการประสานงานที่มีประสิทธิภาพแล้ว การปฏิบัติงานก็จะประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

แผนภูมิที่ 1 การจัดองค์กรดับไฟฟ้า

การจัดองค์กรดับไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยเป็นไปตามแผนภูมิ

ดังนี้



ภาพที่ 3.1 การจัดองค์กรดับไฟฟ้า

การจัดหมู่ดับไฟสำหรับการดับไฟป่าในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันอุปกรณ์สื่อสารและยานพาหนะยังมีไม่เพียงพอ ประกอบกับไฟป่าในประเทศไทยมีความรุนแรงน้อยกว่าไฟที่เกิดในเขตอบอุ่น เช่น ยุโรปหรืออเมริกา ดังนั้นจึงใช้หมู่ดับไฟป่าขนาดเล็ก เพื่อความคล่องตัวในการเคลื่อนที่ สะดวกในการบังคับบัญชา และสามารถปฏิบัติงานได้ค่อนข้างอิสระทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้สามารถแบ่งหมู่ดับไฟออกเป็น 2 ขนาด คือ

1. หมู่ดับไฟขนาดเล็ก มีกำลัง 7 นาย แบ่งหน้าที่ดังนี้

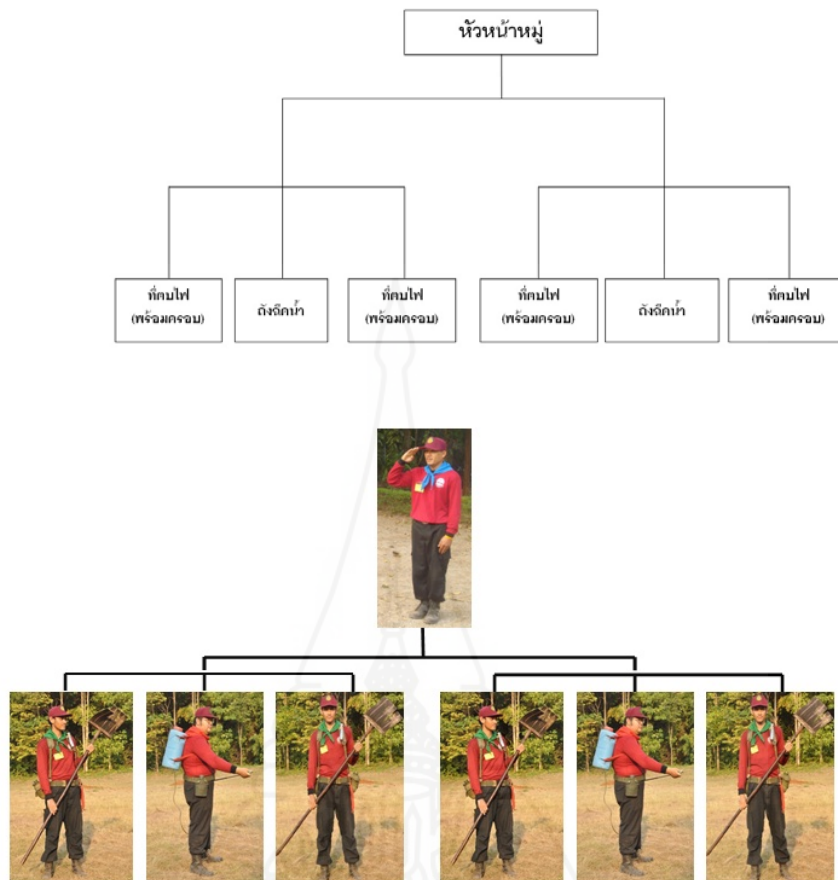
- หัวหน้าหมู่ดับไฟป่า 1 นาย
- ถังฉีดน้ำดับไฟ 2 นาย
- ที่ดับไฟ 4 นาย (พร้อมครอบหรืออุปกรณ์ทำแนวกันไฟอื่นๆ)

ในขณะเข้าปฏิบัติงาน หมู่ดับไฟนี้จะกระจายออกเป็น 2 หมู่ย่อย หมู่ละ 3 นาย คือ ที่ดับไฟ 2 นาย และถังฉีดน้ำดับไฟ 1 นาย โดยถือเป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานว่า ถังฉีดน้ำและที่ดับไฟจะต้องปฏิบัติงานควบคู่กันไปเสมอ ในอัตราส่วนที่ดับไฟ 2 นาย ต่อถังฉีดน้ำ 1 นาย จะไม่มีการแยกปฏิบัติงาน โดยมีเฉพาะที่ดับไฟ หรือถังฉีดน้ำเพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นอันขาด

แผนภูมิที่ 2 การจัดหมู่ดับไฟขนาดเล็ก

แผนผังการจัดหมู่ดับไฟขนาดเล็กดังนี้





ภาพที่ 3.2 การจัดหมู่ดับไฟขนาดเล็ก

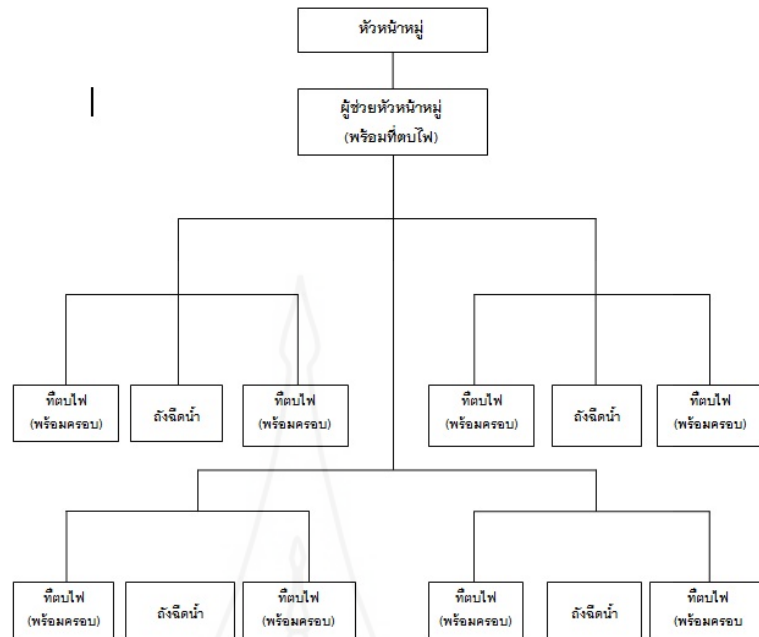
2. หมู่ดับไฟขนาดใหญ่ มีกำลัง 14 นาย แบ่งหน้าที่ดังนี้

- หัวหน้าหมู่ดับไฟป่า 1 นาย
- ผู้ช่วยหัวหน้าหมู่ 1 นาย (พร้อมที่ดับไฟ)
- ถึงฉีดน้ำดับไฟ 4 นาย
- ที่ดับไฟ 8 นาย (พร้อมครอบครัว)

ในขณะที่เข้าปฏิบัติงานหมู่ดับไฟนี้จะกระจายออกเป็น 4 หมู่ย่อย หมู่ละ 3 คน ในอัตราส่วนที่ดับไฟ 2 นาย ต่อถึงฉีดน้ำ 1 นาย เช่นเดียวกับในการจัดหมู่ดับไฟขนาดเล็กโดยผู้ช่วยหัวหน้าหมู่มีหน้าที่ช่วยควบคุมการปฏิบัติงานของหมู่ย่อยตามที่หัวหน้าหมู่มอบหมายและเข้าช่วยเสริมการดับไฟในหมู่ย่อยที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นครั้งคราว

แผนภูมิที่ 3 การจัดหมู่ดับไฟขนาดใหญ่

แผนการจัดหมู่ดับไฟขนาดใหญ่ดังนี้



ภาพที่ 3.3 การจัดหมู่ดับไฟขนาดใหญ่

การปฏิบัติงานดับไฟป่าเป็นงานที่ร้อนหนักเหน็ดเหนื่อยอันตรายและสิ้นเปลืองงบประมาณมากที่สุดในบรรดากิจกรรมต่างๆ ในวงจรของงานควบคุมไฟป่า ในการดับไฟป่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี คือ ดับทางตรง และดับทางอ้อม

1) การดับไฟทางตรง คือวิธีการที่พนักงานดับเพลิงเข้าดับไฟที่ขอบของไฟโดยตรง วิธีนี้ใช้ในกรณีที่ไฟมีขนาดเล็ก เช่น ไฟไหม้ในป่าเบญจพรรณ หรือป่าเต็งรัง ซึ่งความร้อนแรงและควันไม่มาก ทำให้พนักงานดับไฟป่าสามารถเข้าไปปฏิบัติงานที่ขอบของไฟได้ โดยทั่วไปจะเริ่มควบคุมไฟที่หัวไฟก่อน เพื่อหยุดยั้งการลุกลามของไฟ เมื่อควบคุมหัวไฟได้แล้วจึงค่อยกระจายออกดับไฟทางปีกทั้งสองด้านแล้วดับไฟไปบรรจบกันที่หางไฟ แต่ถ้าแนวหัวไฟมีความร้อนมากไม่อาจเข้าถึงได้ ก็อาจเริ่มดับไฟจากปีกทั้งสองด้านก่อน แล้วค่อยๆ บิเข้าหาหัวไฟเพื่อบังคับให้แนวหัวไฟแคบและเล็กลงเรื่อยๆ จนควบคุมได้ในที่สุด เครื่องมือหลักที่ใช้ในการดับไฟทางตรงได้แก่ ถังฉีดน้ำ พลุไฟป่า และที่ดับไฟ โดยใช้พลุตัดดินหรือทรายสาดกลบไฟ หรือใช้น้ำฉีดเพื่อลดความร้อนและความสูงเปลวไฟ จากนั้นจึงใช้ที่ดับไฟเข้าคลุมไฟจนดับ การดับไฟทางตรงนอกจากจะใช้ดับไฟขนาดเล็กแล้ว ยังใช้สำหรับการดับปีกและหางของไฟขนาดใหญ่ หรือ

ใช้ในขั้นตอนสุดท้ายของการดับไฟขนาดใหญ่หลังจากที่ไฟนั้นถูกควบคุมให้ลดความรุนแรงลงแล้วด้วยวิธีดับไฟทางอ้อมหรือโดยโปรยน้ำและสารเคมีทางอากาศ³⁹

2) การดับไฟทางอ้อม วิธีนี้ใช้สำหรับการดับไฟขนาดใหญ่ที่มีความร้อนแรงและเปลวไฟมากเกินกว่าที่พนักงานดับไฟจะสามารถเข้าไปปฏิบัติงานที่ขอบของไฟได้โดยตรง หรือใช้ในกรณีที่ไฟป่ากำลังไหม้อยู่ในบริเวณที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงาน เช่น ใกล้หน้าผา ซึ่งอาจเกิดอุบัติเหตุพนักงานดับไฟพลัดตกเขาได้ง่าย หรือในร่องเขาและหุบเหวที่อาจเกิด Chimney Effect หรือลมหมุน ซึ่งจะทำให้ไฟเปลี่ยนทิศหรือเพิ่มความรุนแรงอย่างฉับพลันทันใด การดับไฟทางอ้อม บางออกเป็น 3 วิธี ดังนี้

1. ดับด้วยแนวกันไฟ

คือการทำแนวกันไฟล้อมรอบไฟนั้น โดยเริ่มทำแนวสกัดหัวไฟก่อนเป็นอันดับแรก นอกจากจะมีข้อจำกัดที่ไม่อาจทำได้ เช่น ภูมิประเทศไม่อำนวย หรือแนวหัวไฟลุกลามรวดเร็วเกินกว่าที่จะทำแนวกันไฟตัดหน้าทัน ก็อาจเริ่มทำแนวสกัดที่ปีกไฟทั้งสองด้านก่อน สิ่งสำคัญในการดับไฟด้วยแนวกันไฟคือ จะต้องการทำแนวกันไฟไม่สามารถทำให้ไฟดับลงได้ หากแต่ทำหน้าที่หยุดยั้งและลดความรุนแรงและอันตรายการลุกลามของไฟ เพื่อให้สามารถเข้าดับไฟทางตรงได้ในที่สุด ดังนั้นเมื่อไฟลุกลามมาชนแนวกันไฟ ทำให้ความร้อนแรงของไฟ อัตราการลุกลาม และความสูงของเปลวไฟลดลง จะต้องให้พนักงานดับไฟปารีบเข้าทำงานเพื่อดับไฟทางตรงที่ขอบไฟในทันที และดับไฟให้ได้ที่แนวกันไฟนั้นก่อนที่ไฟจะมีโอกาสข้ามแนว เพราะถ้าหากปล่อยให้ไฟลามข้ามแนวไปได้ การดับไฟในครั้งนั้นจะล้มเหลวโดยสิ้นเชิง⁴⁰

2. ดับด้วยไฟ

เรียกวิธีนี้ว่า Backfiring อาศัยหลักการเกี่ยวกับการดับไฟทางอ้อมด้วยแนวกันไฟ ความแตกต่างคือ มีการขยายแนวกันไฟให้กว้างขึ้นอย่างรวดเร็วโดยใช้ไฟเผา แต่วิธีการนี้มีความเสี่ยง เพราะหากเกิดความคิดพลาดขึ้น นอกจากจะดับไฟไม่ได้แล้ว ยังจะทำให้ไฟยิ่งลุกลามออกไป และเกิดแนวไฟใหม่ขึ้นอีกแนวหนึ่ง จึงต้องใช้วิธีนี้ในกรณีจำเป็นจริงๆ และเป็นทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ในการดับไฟเรือนยอดที่มีความรุนแรงมาก หรือใช้หยุดยั้งไฟเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ในกรณีไฟลุกลามเข้าใกล้แหล่งชุมชนหรือพื้นที่ที่มีค่าสูง⁴¹

³⁹ อ้างแล้ว หน้า 41.

⁴⁰ อ้างแล้ว หน้า 41.

⁴¹ อ้างแล้ว หน้า 41.

3. ดับไฟด้วยการเบี่ยงทิศของของหัวไฟ

ในกรณีที่ในพื้นที่มีอุปสรรคตามธรรมชาติที่จะใช้ในการยับยั้งไฟได้ เช่นมีลำห้วยขนาดใหญ่ แนวถนนหรือลานหิน ก็อาจใช้แนวธรรมชาติเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์โดยไม่จำเป็นต้องทำแนวกันไฟขึ้นใหม่ แต่ใช้วิธีการบีบแนวหัวไฟให้เบี่ยงเบนทิศทางและลูกกลมเข้าไปหาแนวธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น หากต้องการเบี่ยงเบนทิศทางแนวหัวไฟไปทางซ้ายก็ทำโดยการทำแนวขนานปีกไฟด้านขวา แล้วตีโอบแนวหัวไฟจากขวาไปซ้าย ทิศทางของหัวไฟก็จะถูกบีบให้ค่อยๆ เบี่ยงไปทางซ้ายในที่สุด⁴²

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานดับไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

ดังที่กล่าวมาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการ โอนภารกิจงานควบคุมไฟป่า ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบจำนวนมาก ประกอบกับการดำเนินภารกิจควบคุมไฟป่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์ ในการปฏิบัติงานด้วยงบประมาณของตนเอง ในขณะที่เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางหรือขนาดเล็ก มีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียง 30-40 คน ต่อหนึ่งองค์กร และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานควบคุมไฟป่านั้น คือเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งในแต่ละท้องถิ่น จะมีเจ้าหน้าที่เพียงหนึ่งถึงสองคนเท่านั้น และถึงแม้ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะมีหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) มาช่วยปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าได้ แต่ก็ยังมีกำลังคนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าได้ เพราะทั้งงานตรวจหาไฟและงานดับไฟ ต้องใช้กำลังคนเป็นอย่างมาก เนื่องจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบริเวณกว้าง เป็นภูเขาสูงลาดชัน ยากต่อการเดินทางเข้าไปตรวจหาไฟและดับไฟ ประกอบกับดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การปฏิบัติงานดับไฟป่า มีข้อจำกัดมากมาย เนื่องจากเป็นงานที่ยากลำบาก เสี่ยงอันตรายและต้องใช้ศาสตร์หรือความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าเป็นอย่างมาก ผู้ที่จะเป็นพนักงานดับไฟได้ต้องใช้ความรู้และทักษะเฉพาะทาง ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานดับไฟป่าจึงต้องมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในงานอย่างเพียงพอ หรือผ่านการฝึกอบรมมาพอสมควร จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย แต่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ดับไฟป่า

⁴² อ้างแล้ว หน้า 41.

7. ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจควบคุมไฟฟ้า

7.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้... (5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน” ซึ่งกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะของการควบคุม กำกับดูแล หรือใช้ดุลพินิจพิจารณา เพื่อรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว และด้วยเหตุที่กฎหมายบัญญัติเพียงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุม กำกับดูแล หรือใช้ดุลพินิจพิจารณา จึงทำให้การคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดเฉพาะการให้ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวและสั่งการซึ่งเป็นไปอย่างจำกัดตามอำนาจหน้าที่ของคนเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁴³ และมีอำนาจหน้าที่ในการประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁴ การตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น⁴⁵ ส่วนพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

⁴³ มาตรา 45 (7) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

⁴⁴ มาตรา 45 (4) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

⁴⁵ มาตรา 45 (1) และมาตรา 51 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

สิ่งแวดลอมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁶ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย และจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น⁴⁷ และอาจจัดทำกิจการเพื่อคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้⁴⁸

สำหรับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ไม่ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมในเขตเทศบาลไว้อย่างชัดเจน กำหนดเพียงว่าเทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก⁴⁹ และมีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล⁵⁰ เท่านั้น ซึ่งในส่วนของกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจและหน้าที่ในการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมนั้น มีเพียงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอม⁵¹ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายจัดตั้งเทศบาลไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมโดยตรงเหมือนเช่นกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งๆ ที่เทศบาลก็มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องนี้หากจะกล่าวว่าการที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเมื่อกลายเทศบาลตำบลแล้ว จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดลอมไปด้วยนั้น

⁴⁶ มาตรา 67 (7) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁴⁷ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁴⁸ มาตรา 68 (8) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁴⁹ มาตรา 50 (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

⁵⁰ มาตรา 50 (9) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

⁵¹ มาตรา 16 (24) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

สำหรับภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 และ 2 มีดังนี้⁵²

ภารกิจการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด รวม 14 ภารกิจ ดังนี้

1. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า 2 ภารกิจ
2. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ 10 ภารกิจ
3. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 2 ภารกิจ

ภารกิจการถ่ายโอนอำนาจให้แก่เทศบาล จำนวน 19 ภารกิจ ดังนี้

1. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า 5 ภารกิจ
2. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ 12 ภารกิจ
3. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 2 ภารกิจ

ภารกิจการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 22 ภารกิจ ดังนี้

1. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า 10 ภารกิจ
2. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ 10 ภารกิจ
3. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 2 ภารกิจ

แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงไม่กี่ภารกิจ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้รับการปรับแก้ให้เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร นอกจากนั้นข้อความในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับดังกล่าว ไม่ระบุชัดเจนเพียงพอที่บ่งบอกเป็นภาระหน้าที่ได้

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการทบทวนและปฏิรูปกฎหมายจัดตั้งเทศบาล รวมถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ความจำเป็นในปัจจุบัน เพื่อรองรับบทบาทและสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถ

⁵² คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). “รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ตามสัญญาเลขที่ 36/2556 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2556 หน้า 22-8.

จัดการและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างแท้จริง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบและชุมชนมีโอกาสเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและคุ้มครองรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้วรรวมมือจากหน่วยงานของรัฐต่างๆ ในการนำกฎหมายตลอดจนนโยบายที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพ จึงจะยังผลให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริงและยั่งยืนตลอดไป

7.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

การถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการดูแล สิ่งแวดล้อมนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการกิจดังกล่าว ยังคงมีการดำเนินการไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ของบุคลากร งบประมาณ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับชาติ ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละพื้นที่ มีลักษณะทางกายภาพ สภาพ ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนทรัพยากร ต่างๆ แตกต่างกัน ดังนั้นแม้ว่าจะมีการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน ก็ส่งผลให้ศักยภาพของการบริหารองค์กร หรือการจัดการทรัพยากรของตนเองมีความแตกต่างกัน ซึ่งในการดำเนินการกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจ การควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทที่สำคัญ ในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติการกิจควบคุมไฟฟ้า คือพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุผล และไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟฟ้าได้ คือ

7.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการเฉพาะ สำหรับกรณีควบคุมไฟฟ้าไว้ แต่มีบทบัญญัติทั่วไปซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการกระทำการเพื่อรักษาหรือคุ้มครองพื้นที่ป่าได้ กล่าวคือ ในกรณีเกิดไฟฟ้าขึ้นซึ่งถือเป็นกรณีที่จะต้อง บำบัดป้องกัน ภัยอันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉินแก่ไม้หรือของป่า พนักงานเจ้าหน้าที่มี

อำนาจเป็นพิเศษที่จะสั่งให้ผู้รับอนุญาต หรือผู้รับสัมปทานให้ความช่วยเหลือด้วยแรงงาน หรือสิ่งของตามที่จำเป็นแก่การนั้นได้ ตามความในมาตรา 65 ซึ่งหน้าที่ของผู้รับอนุญาตดังกล่าวนี้ เป็นทั้งเงื่อนไขการอนุญาตและอำนาจพิเศษตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากว่าผู้รับอนุญาต หรือสัมปทาน ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเงื่อนไขการอนุญาต อาจจะถูกสั่งพักการใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และยังเป็นความผิดทางอาญาได้อีกด้วย⁵³ ประกอบกับตามมาตรา 4 (16) "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่าเจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนิน ตามพระราชบัญญัตินี้... ซึ่งคำว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่ได้หมายความรวมถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

7.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่า โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญๆ ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้...

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุง ป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการ กระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันสมควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

⁵³ เดือนเด่น นาคสีหราช. (2551). "มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟป่าในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 97.

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำผิดต่อพระราชบัญญัติหรือถอน แก๊ซ หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก๊ซหรือทำประการอื่นใดเมื่อผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำหรือรู้ตัวผู้กระทำผิดแต่หาตัวไม่พบ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมดหรือเจ้าพนักงานที่น่าทรัพย์สินที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้น โดยอนุโลม

(4) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

มาตรา 26 การจับกุม ปราบปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ซึ่งในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่าไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่จะเป็นลักษณะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการกระทำการเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กล่าวคือ การควบคุมไฟป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น อธิบดีกรมป่าไม้ มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอำนาจดังกล่าวหมายรวมถึงการควบคุมไฟป่าด้วย มาตรา 19

มาตรการพิเศษสำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอาจนำมาใช้ในกรณีระงับเหตุเกี่ยวกับไฟป่าได้ ตามความในมาตรา 25 กล่าวคือ สั่งให้บุคคลออกไป หรือระงับการกระทำการที่ก่อให้เกิดไฟป่า นอกจากนั้นในกรณีที่เกิดไฟป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นๆ มีอำนาจระงับเหตุ ซึ่งเป็นกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินได้ ได้แก่ การสกัดกั้นการลุกลามของไฟโดยการตัดโค่นต้นไม้ หรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อควบคุมไฟป่ามิให้ลุกลาม⁵⁴

ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น การใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่านั้น ทั้งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ต่างมีมาตรการพิเศษเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่า

⁵⁴ อ้างแล้ว หน้า 49.

แต่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่ได้ครอบคลุมถึง “เจ้าหน้าที่” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และถึงแม้จะมีหนังสือสั่งการจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดชุดลาดตระเวน เพื่อเฝ้าระวัง รวมทั้งเข้าดำเนินการดับไฟทันที และถ้าหากมีการเผาในพื้นที่รับผิดชอบ ให้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ถึงกระนั้นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไฟฟ้าทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและสงวนทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมไฟป่า นั้น ได้มีการแทรกในกฎหมายป่าไม้ โดยไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมไฟป่าแต่อย่างใด

ดังนั้น ภารกิจควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ได้รับโอนจากกรมป่าไม้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการควบคุมไฟป่าทั้งหน้าที่ในการป้องกันไฟป่า และหน้าที่ในการดับไฟป่า แต่อำนาจในการจับกุม หรือปราบปรามผู้กระทำผิดนั้น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้

7.3 ปัญหาการตราข้อกำหนดท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อม

การที่สังคมมีสมาชิกอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก ย่อมต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับ เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุขเป็นระเบียบเรียบร้อย กฎหมายเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยให้สังคมบรรลุเป้าหมายดังกล่าว เนื่องจากกฎหมาย คือ ข้อบังคับเพื่อกำหนดความประพฤติของบุคคลในสังคม หากบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนย่อมได้รับการลงโทษ ด้วยเหตุนี้องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมาย คือ กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ⁵⁵ เพื่อให้กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์และปฏิบัติตามเชื่อฟัง สภาพบังคับในทางกฎหมายดังกล่าว มุ่งหมายถึงการออกกฎหมายในระดับประเทศและกฎหมายในระดับท้องถิ่น ฉะนั้นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมุ่งหมายบังคับใช้เพียงเฉพาะพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แต่ลักษณะของความเป็น “กฎหมาย” ในบริบทของข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมต้องสอดคล้องกับองค์ประกอบของกฎหมายในระดับประเทศด้วยเช่นกัน นั่นคือมีความเป็นกฎเกณฑ์กำหนดความประพฤติของบุคคลและมีสภาพบังคับ เพื่อให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีผลอย่างเป็นรูปธรรม สมตามเจตนารมณ์ของการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับนั้นๆ⁵⁶ ทั้งนี้ทั้งนั้น

⁵⁵ รวิินทร์ ลีละพัฒนะ. (2555). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 15.

⁵⁶ ผศ.ดร.วีระศักดิ์ เกื้อเทพ และคณะ. (2556). รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจไทย เสนอต่อสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี ตามสัญญาเลขที่ 36/2556 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2556.

ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ต้องใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับตัวกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจด้วยเช่นกัน

ปัญหาของการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการควบคุมไฟป่า นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการตราข้อบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายหลักที่ใช้บังคับทั่วประเทศ ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นในการออกกฎหมายลำดับรอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตราข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายจัดตั้ง เช่น

ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่ให้อำนาจเทศบาล สามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

มาตรา 60 เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

บัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

ที่ผ่านมาประเภทของข้อบัญญัติที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำการตรานั้น ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการอนามัย เช่น การจัดการตลาด การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งกฎหมายแม่บท คือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่ได้ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชัดเจน ส่วนการตราข้อบัญญัติ ส่วนในเรื่องสิ่งแวดล้อมมีน้อยมาก ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมน้อย คือกฎหมายแม่บทไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชัดเจน ดังเช่นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ซึ่งในการแก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่าให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น การใช้มาตรการทางกฎหมายจะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง แต่กฎหมายแม่บทที่ใช้ควบคุมไฟป่า คือ พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ก็ไม่ได้มี มาตรการเพื่อควบคุมไฟป่าโดยเฉพาะ มีเพียงบทบัญญัติทั่วไปซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่ง การระทำการเพื่อรักษาหรือคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้เท่านั้น ดังนั้นเมื่อกฎหมายแม่บทยังไม่ได้บัญญัติ เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่าไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงเป็นการยากที่จะทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ควบคุมไฟป่าได้

8. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่า

ในประเทศไทยไม่มีตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมไฟป่าโดย เฉพาะเจาะจง ส่วนใหญ่บทบัญญัติซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการป้องกันและควบคุมไฟป่า จะปรากฏอยู่ใน กฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันไฟป่า คือ

8.1 การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า

พื้นที่ที่เข้าลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่ แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรือได้รับผล กระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าตามธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ พื้นที่เหล่านี้จะถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ “เขตพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม” และได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มาตรการ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อห้ามระทำการหรือกิจการใดๆที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิด ผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อม หรืออาจกำหนดวิธีจัดการ โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น การประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงอาจเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะนำมาใช้กับกรณีกิจกรรมที่ ก่อให้เกิดไฟป่าในพื้นที่ป่าไม้คุ้มครองได้⁵⁷

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 69-70.

8.2 ข้อห้ามทั่วไปมิให้เผาป่า

ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในมาตรา 11 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2507 ในมาตรา 16 (1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ในมาตรา 14 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ในมาตรา 38 วรรค 1⁵⁸

8.3 การให้อำนาจกระทำการทั่วไปของเจ้าหน้าที่

8.3.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทของกฎหมายป่าไม้ ที่ใช้บังคับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สารสำคัญของกฎหมายนี้ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่าที่สำคัญๆ ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

(2) "ไม้" หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิด ที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา

รวมตลอดถึงไม้ไผ่ทุกชนิด ป่าล้ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษปลายและกิ่งของสิ่งนั้นๆ ไม่ว่าจะได้ถูกตัดตอนเลื้อยผ่าถากขุดหรือกระทำโดยประการอื่นใด...

(16) "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า เจ้าพนักงานป่าไม้พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนิน ตามพระราชบัญญัตินี้...

มาตรา 65 เพื่อบำบัดปัดป้องภัยอันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะ โดยฉุกเฉิน แก่ป่าไม้หรือของป่าในป่าใด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งผู้รับอนุญาตหรือผู้รับสัมปทานในป่าไม้นั้น หรือป่าที่ใกล้เคียง รวมทั้งคนงานหรือผู้รับจ้างของผู้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานให้ความช่วยเหลือด้วยแรงงานหรือสิ่งของตามที่จำเป็นแก่การนั้น

ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการเฉพาะสำหรับกรณีควบคุมไฟป่าไว้ แต่มีบทบัญญัติทั่วไปซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการกระทำการเพื่อรักษาหรือคุ้มครองพื้นที่ป่าได้ กล่าวคือ ในกรณีเกิดไฟป่าขึ้นซึ่งถือเป็นกรณีที่ต้องบำบัดปัดป้องภัยอันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะ โดยฉุกเฉินแก่ป่าไม้หรือของป่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเป็นพิเศษที่จะสั่งให้ผู้รับอนุญาต หรือผู้รับสัมปทานให้ความช่วยเหลือด้วยแรงงานหรือสิ่งของตามที่จำเป็นแก่การนั้นได้ ตามความในมาตรา 65 ซึ่งหน้าที่ของผู้รับอนุญาตดังกล่าวนี้เป็นทั้งเงื่อนไขการอนุญาตและอำนาจพิเศษตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งหากว่าผู้รับ

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 71.

อนุญาตหรือสัมปทาน ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเงื่อนไขการอนุญาต อาจจะถูกสั่งพักการใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต และยังเป็นความผิดทางอาญาได้อีกด้วย⁵⁹

8.3.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่มีความสำคัญ และเกี่ยวข้องกับการดำเนินการมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่า โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญๆ ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัตินี้

“ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม่ว่าจะยังยืนต้นหรือล้มลงแล้วและหมายความรวมตลอดถึง ราก ปุ่ม ดอก หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษ ปลายหรือส่วนหนึ่ง ส่วนใดของไม้ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ถอน ขุด หรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด...

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้...

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุง ป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่ง อย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการ กระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันสมควรสงสัยว่า มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

⁵⁹ เดือนเด่น นาคสีหราช. (2551). “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟป่าในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 97.

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำผิดต่อพระราชบัญญัติรื้อถอน แก๊ว หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก๊วหรือทำประการอื่นใดเมื่อผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำหรือรู้ตัวผู้กระทำผิดแต่หาตัวไม่พบ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมดหรือเจ้าพนักงานที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้น โดยอนุโลม

(4) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

มาตรา 26 การจับกุม ปรามปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ซึ่งในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟฟ้าไว้โดยเฉพาะ แต่จะเป็นลักษณะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการกระทำการเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กล่าวคือการควบคุมไฟฟ้าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น อธิบดีกรมป่าไม้ มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอำนาจดังกล่าวหมายรวมถึงการควบคุมไฟฟ้าด้วย มาตรา 19

มาตรการพิเศษสำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอาจนำมาใช้ในกรณีระงับเหตุเกี่ยวกับไฟได้ ตามความในมาตรา 25 กล่าวคือ สั่งให้บุคคลออกไป หรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดไฟฟ้า นอกจากนั้นในกรณีที่เกิดไฟฟ้า พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นๆ มีอำนาจระงับเหตุ ซึ่งเป็นกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินได้ ได้แก่ การสกัดกั้นการลุกลามของไฟโดยการตัดโค่นต้นไม้ หรือเปลี่ยนสภาพพื้นที่เพื่อควบคุมไฟป่ามิให้ลุกลาม⁶⁰

ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น การใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่า นั้น ทั้งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ต่างมีมาตรการพิเศษเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่า แต่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่ได้ครอบคลุมถึง “เจ้าหน้าที่” ขององค์กรปกครองส่วน

⁶⁰ อ้างแล้ว หน้า 49.

ท้องถิ่นด้วย และถึงแม้จะมีหนังสือสั่งการจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดชุดลาดตระเวน เพื่อเฝ้าระวัง รวมทั้งเข้าดำเนินการดับไฟทันที และถ้าหากมีการเผาในพื้นที่ รับผิดชอบ ให้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ถึงกระนั้นเจ้าหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่เป็นเจ้าพนักงานฝ่าย ปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการควบคุมไฟฟ้าทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและ สงวนทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมไฟป่า นั้น ได้มี การแทรกในกฎหมายป่าไม้ โดยไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมป่าแต่อย่างใด

ดังนั้น ภารกิจควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ได้รับ การโอนจากรมป่าไม้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการควบคุมไฟป่า ทั้งหน้าที่ในการป้องกันไฟป่า และหน้าที่ในการดับไฟป่า แต่อำนาจในการจับกุม หรือปราบปราม ผู้กระทำความผิดนั้น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้

9. สาเหตุของการเกิดหมอกควันและผลกระทบต่อด้านต่างๆ

หมอกควันที่ปกคลุมจังหวัดเชียงใหม่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 และมีความรุนแรงมาก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 เป็นต้นมาและเกิดขึ้นซ้ำในพื้นที่เดิม 6 อำเภอของจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ แม่แจ่ม ฮอด เชียงดาว อมก๋อย จอมทอง และดอยสะเก็ด ซึ่งมีการปลูกพืชไร่ ได้แก่ ข้าวเหนียวข้าวไร่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วเหลือง ข้าวเจ้าข้าวไร่ เกษตรกรบนที่สูงใช้การเผาเพื่อเตรียมพื้นที่ กำจัดวัชพืช วัสดุเหลือใช้จากเกษตรกรรม หางของป่า และมูลเหตุจูงใจให้เกษตรกรเลือกการเผาเพราะเป็นวิธีที่ ง่าย ลงทุนน้อย ไฟช่วยกำจัดเชื้อราในดิน ไม่ทำให้พืชติดเชื้อโรค ได้ปุ๋ยโปแตสจากเถ้าถ่าน และ แรงผลักดันจากการหารายได้ให้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ โดยเกษตรกรจะต้องเผาปลูกในพื้นที่ ขนาด 20 ไร่ขึ้นไปจึงจะมีรายได้พอเลี้ยงครอบครัวตลอดทั้งปี และจากการทำการเกษตรระบบ พันธะสัญญาที่ทำให้เกษตรกรต้องปลูกพืชไร่เชิงเดี่ยวเท่านั้น สาเหตุเหล่านี้จึงเป็นการเร่งให้เกิดการ เผาทุกปี พื้นที่เผามากที่สุด คือ เขตป่าสงวนแห่งชาติ รองลงมาเป็นอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่า⁶¹

การเกิดหมอกควันปกคลุมเหนือจังหวัดเชียงใหม่ ทำให้เกิดผลเสีย ดังนี้คือ⁶²

⁶¹ อ้างแล้ว

⁶² อ้างแล้ว

1. การเจ็บป่วยของประชาชนใน 8 จังหวัดภาคเหนือในช่วงเวลาดังกล่าว มี 4 กลุ่มโรค ผู้เจ็บป่วยเพิ่มมากขึ้นทุกปี

2. การคมนาคม หมอกควันที่ปกคลุมทำให้มีผลต่อทัศนวิสัยในการมองของเครื่องบิน และยานยนต์ต่างๆ

3. การท่องเที่ยว การเกิดหมอกควันทำให้นักท่องเที่ยวลดลง เพราะกลัวอุบัติเหตุจากการเดินทางและการเจ็บป่วย โดยเฉพาะช่วงเวลาที่เกิดหมอกควัน คือ ธันวาคม ถึง เมษายน เป็นฤดูกาลท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่และภาคเหนือ

4. ผลต่อพืช ฝุ่นละอองในปริมาณมากอย่างต่อเนื่องจะทำให้ผักกินใบ มีใบเหลืองและเจริญเติบโตช้า ส่วนไม้ผลอากาศที่ร้อนมากขึ้นทำให้เร่งการบ่มตัว ผลไม้จะสุกเร็วคุณภาพและรสชาติจะไม่ดี

5. ทำลายพื้นที่ป่า การเผาป่าและไม่สามารถควบคุมไฟให้อยู่ในเขตจำกัดได้ ทำให้เกิดการลุกลามไปทำลายพื้นที่ป่าใกล้เคียงและบ้านเรือนโดยรอบ

การเกิดหมอกควันซ้ำทุกปีในช่วงเวลาเดิม สร้างความเสียหายรุนแรงต่อธุรกิจการท่องเที่ยวซึ่งเป็นภาคการผลิตหลักของจังหวัดเชียงใหม่และภาคเหนือ รัฐบาลจึงให้ความสำคัญและพยายามแก้ไขปัญหาทุกปี แนวทางแก้ไขที่ผ่านมามีดังนี้⁶³

1. วางมาตรการห้ามผู้ใดเข้าไปในเขตป่าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
2. วางแผนดับไฟป่า
3. ตั้งอาสาสมัครท้องถิ่นเพื่อตรวจตรา เฝ้าระวัง และดับไฟ
4. อบรมเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่างๆ ให้รู้วิธีป้องกันและดับไฟ
5. ระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อใช้แก้ปัญหาได้แก่บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ การติดต่อสื่อสาร

และถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการวางมาตรการต่างๆ หรือแนวทางแก้ไขปัญหในเรื่องดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถจะได้แก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าที่เกิดขึ้นกับจังหวัดเชียงใหม่และภาคเหนือได้อย่างเป็นรูปธรรม

ปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่และภาคเหนือ มีความรุนแรงในช่วงเดือนธันวาคมถึงเมษายน เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวลมนิ่ง ความชื้นสัมพัทธ์ในอากาศมีน้อย

⁶³ อ้างแล้ว

อากาศแห้งและมีฝนน้อย ประกอบกับลักษณะของจังหวัดเชียงใหม่เป็นแอ่งที่ราบ ล้อมรอบด้วยภูเขา อากาศจึงลอยนิ่งไม่หมุนเวียน⁶⁴

หมอกควัน (Smog) หมายถึง อากาศที่ประกอบด้วยหมอก (Fog) และควัน(Smoke) หมอกควันเกิดจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ ประกอบด้วยฝุ่นละออง เขม่าควัน และก๊าซพิษต่างๆที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็ก เส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 10 ไมครอน ที่สูงกว่าค่ามาตรฐาน โดยเฉลี่ยตลอด 24 ชั่วโมงที่ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และก๊าซจากการเผาไหม้ เป็นสารประกอบอินทรีย์ (Polycyclic Aromatic Hydrocarbons PAH) ซึ่งเป็นสารคงอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้นาน ไม่สลายตัวได้ง่าย และสามารถทำลายดีเอ็นเอของเซลล์ถึงจุดมอด ทำให้เป็นมะเร็ง สารพิษต่างๆที่อยู่ในควันไฟและเป็นอันตรายต่อสุขภาพมีดังนี้⁶⁵

1. คาร์บอนมอนอกไซด์ (Carbon Monoxide) เมื่อเข้าสู่ร่างกายทำให้หมดสติและเสียชีวิต
 2. คาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Dioxide) ทำให้ร่างกายขาดออกซิเจน หมดสติ
 3. ไฮโดรเจนไซยาไนด์ (Hydrogen Cyanide) ทำให้หมดสติและเสียชีวิต
 4. ฟอสจีน (Phosgene) มีพิษมาก ทำให้เสียชีวิต
 5. ไฮโดรเจนคลอไรด์ (Hydrogen Chloride) เป็นแก๊สพิษ ทำให้หมดสติและเสียชีวิต
 6. ไฮโดรเจนซัลไฟด์ (Hydrogen Sulfide) มีกลิ่นคล้ายไข่เน่า มีฤทธิ์ทำลายเนื้อเยื่อต่างๆและเสียชีวิต
 7. ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulfur Dioxide) ทำให้สำลักหายใจไม่ออก และเสียชีวิต
 8. แอมโมเนีย (Ammonia) ทำลายเนื้อเยื่อต่างๆ และเสียชีวิต
 9. ออกไซด์ของไนโตรเจน (Oxide of Nitrogen) ทำให้เสียชีวิต
 10. อะโครลีน (Acrolein) ทำให้สูญเสียอวัยวะสัมผัส หายใจไม่ออกและเสียชีวิต
- ก๊าซพิษที่อยู่ในหมอกควันทำให้ผู้ที่อยู่ในที่โล่งมีการเสปตา ตาแดง น้ำมูกไหล เจ็บคอ คออักเสบ ไอ ปวดศีรษะ กลุ่มเสี่ยงที่จะเป็นอันตรายมากต่อสุขภาพ ได้แก่ เด็ก สตรีมีครรภ์ ผู้สูงอายุ ผู้เป็นโรคหอบหืด โรคทางเดินหายใจ โรคปอด โรคมุมิแพ้ โรคหัวใจ

สาเหตุของควันไฟอาจเกิดจากการเผาไหม้ตามธรรมชาติหรือไฟฟ้า จากฟ้าผ่า เป็นต้น ซึ่งเกิดขึ้นได้น้อย แต่ควันไฟที่เกิดในภาคเหนือส่วนมากเกิดจากมนุษย์ ได้แก่ การเผาขยะของ

⁶⁴ สุทธิณีนตรี, สัญญา ทุมตะขบ, พิภพ ชำนิวิกัยพงศ์ และศุภลักษณ์ หน้อยสุขะ. (2554). “การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เผาจากข้อมูลเชิงพื้นที่หลายแห่ง เพื่อการเฝ้าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่งในจังหวัดเชียงใหม่” ภาควิชาภูมิศาสตร์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หน้า 15.

⁶⁵ <http://www.thaifire.com/Topics/Informations/BuildingSMOKE5.htm> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2560.

ครัวเรือน เครื่องยนต์ในโรงงานอุตสาหกรรม คิวจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ฝุ่นจากการก่อสร้าง การเผาวัชพืชริมถนน หรือที่รกร้าง การเผาศพ การขายอาหารปิ้งย่าง และสาเหตุที่สำคัญเกิดจากการเผาป่า และเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรของเกษตรกรในพื้นที่สูง เพื่อเตรียมพื้นที่ทำเกษตรกรรมและหาของป่า ได้แก่ เห็ดถอบ ผักหวานป่า⁶⁶

การเผาป่าจะเกิดในพื้นที่ป่าผลัดใบ เป็นป่าที่ใบไม้ตายร่วงลงสู่พื้นในช่วงหน้าแล้ง จึงเป็นเชื้อเพลิงอย่างดีติดไฟง่าย ซึ่งได้แก่ ป่าผสมผลัดใบ (ป่าเบญจพรรณ) ป่าเต็งรังและป่าละเมาะ ส่วนป่าไม่ผลัดใบ มีใบไม้หนาแน่นเป็นป่ามีความชื้นสูง ติดไฟยาก ได้แก่ ป่าดงดิบ ป่าชายเลนและป่าสน⁶⁷

พฤติกรรมของไฟป่า ผันแปรไปตามปัจจัยหลัก 3 ประการได้แก่ สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ และสภาพของเชื้อเพลิง ไฟป่าของไทยเกิดจากป่าผลัดใบที่ใบไม้แห้งร่วงลงพื้น สะสมกับวัชพืช ไม้ล้มลุก ไฟป่าที่เกิดขึ้นจึงเป็นไฟผิวดิน (Surface Fire) มีเปลวไฟสูงประมาณ 0.5 – 5 เมตร มีการลุกลามและความรุนแรงของไฟป่าไม่มาก สถานการณ์จะรุนแรงมากขึ้นถ้าเป็นปีที่เกิดปรากฏการณ์เอลนีโญ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 เพื่อให้ท้องถิ่นกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นด้วยตนเอง จนนำไปสู่การตราพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภารกิจควบคุมไฟป่าด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าอย่างจริงจัง เนื่องจากไฟป่าเป็นปัญหาสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

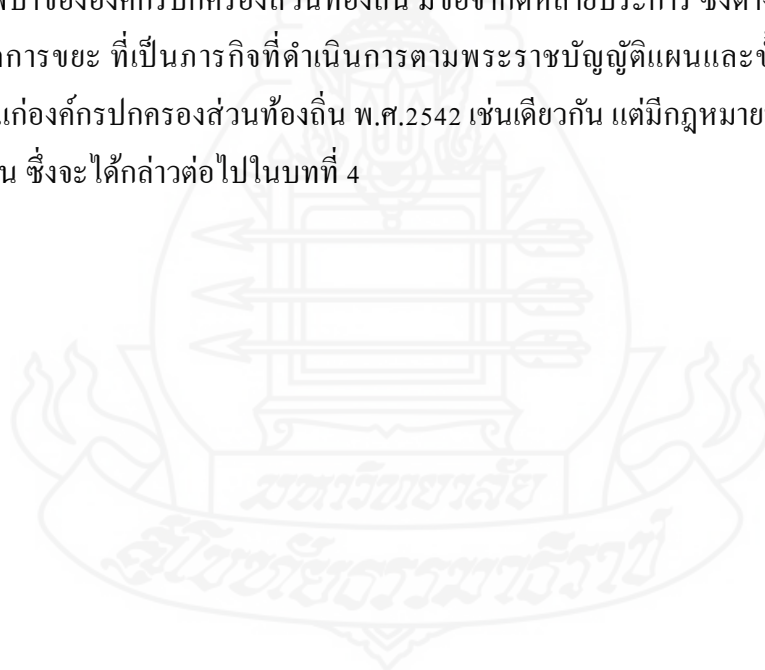
ซึ่งในการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น การใช้มาตรการทางกฎหมายจะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง แต่กฎหมายแม่บทที่ใช้ควบคุมไฟป่า คือพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ก็ไม่ได้มีมาตรการเพื่อควบคุมไฟป่าโดยเฉพาะ มีเพียงบทบัญญัติทั่วไปซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการกระทำการเพื่อรักษาหรือคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้นั้น และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

⁶⁶ ทวีศักดิ์ ใจคำสืบ. (2550). “รายงานภาวะเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ เดือนมีนาคม 2550” เชียงใหม่: ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ.

⁶⁷ ศิริ อัคระอักษร. (2546). “สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก” กรุงเทพฯ: ส่วนวิชาการด้านไฟป่า สำนักป้องกันและควบคุมไฟป่า กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช หน้า 8.

รูปแบบต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ยังไม่ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟฟ้าได้อย่างแท้จริง และออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ควบคุมไฟฟ้าได้ ประกอบกับการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟฟ้านั้น ทั้งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ต่างมีมาตรการพิเศษเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟฟ้า แต่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่ได้ครอบคลุมถึง “เจ้าหน้าที่” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าตามที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมป่าไม้ แต่กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการดังกล่าวยังไม่ชัดเจน ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่เครื่องมือ และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานด้วยงบประมาณของตนเองนั้น จึงทำให้การดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งต่างจากภารกิจด้านการบริหารจัดการขยะ ที่เป็นภารกิจที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เช่นเดียวกัน แต่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4



บทที่ 4

การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการกิจการควบคุมไฟฟ้า กับการกิจบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นมา โดยเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภารกิจเป็นสำคัญ ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2560 ก็ยังคงให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม

เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 ซึ่งกำหนดให้การกระจายอำนาจต้องเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจทางการคลัง การถ่ายโอนบุคลากร การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับถ่ายโอนภารกิจ รวมถึงการสร้างกลไกกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้ภายใต้หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ ได้แก่หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน และหลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในยุคปัจจุบัน ได้บัญญัติให้การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยจะต้องสอดคล้อง

กับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ กลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง หน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย หรือในการจัดทำ บริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงาน ของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือ หน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็

ซึ่งภารกิจด้านการควบคุมไฟฟ้า เป็นภารกิจหนึ่งที่ได้รับถ่ายโอนและเป็นการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะ และเน้น อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในมาตรา 16(24) ว่าด้วยเรื่องการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 17(5) ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครอง ดูแล และ บำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 17(12) ว่าด้วยเรื่องการจัดการ สิ่งแวดล้อมและมลพิษ ซึ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า ไม้ นั้น ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากกรมป่าไม้ ให้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในรูปของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ โดยมีระยะเวลาการถ่ายโอน 1-10 ปี เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2544 ถึง พ.ศ.2553 และกำหนดขอบเขตการถ่ายโอนไว้ในเรื่องเขต พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนดำเนินการ และสนับสนุนด้านงบประมาณด้านป่าชุมชน ด้านการป้องกันและควบคุม ไฟป่า และการให้ ประชาชนมีส่วนร่วมดูแลและวางแผนใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟ ป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับ ท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช มอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตการปกครองเท่านั้น และการปฏิบัติงานควบคุมไฟ ป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำเพราะเป็นการใช้อำนาจตาม กฎหมาย โดยที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไม่มีการส่งมอบกำลังเจ้าหน้าที่และ

ทรัพย์สินแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์ ในการปฏิบัติงานด้วยงบประมาณของตนเอง

ส่วนการบริหารจัดการขยะ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 มาตรา 17 และ มาตรา 18 โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจนและสอดคล้องสัมพันธ์กัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ที่สำคัญในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน ค้ำครองและส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการมูลฝอย ให้เกิดความเหมาะสมตามบริบท ชุมชนและปัญหาของแต่ละพื้นที่ โดยกำหนดให้การเก็บ ขนหรือกำจัดมูลฝอย ในเขตรับผิดชอบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจดำเนินการเอง หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ภายใต้เงื่อนไขการดำเนินงานร่วมกันก็ได้ หรืออาจจะอนุญาตให้ เอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้ โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

จากการศึกษา การดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปรียบเทียบกับการดำเนินการกิจด้านการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เช่นเดียวกัน แต่อำนาจและหน้าที่แตกต่างกัน สามารถสรุปประเด็น สำคัญในการดำเนินการกิจทั้งสอง ดังนี้

1. เรื่องอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า

เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในด้านการบริหารและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶⁸ โดยมีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 2 ภารกิจ 8 งาน/โครงการ/กิจกรรม มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 6 กรม ใน 2 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ แผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่า ซึ่งสรุปกลุ่มภารกิจหลักๆ ได้ 2 ประการคือ 1) กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและการบำรุงรักษาป่า คือ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า (ส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า การดูแลพื้นที่ป่า เพื่อการอนุรักษ์และการส่งเสริม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์) และ 2) กลุ่มภารกิจการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ คือ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งประกอบไปด้วย การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล การส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกฎหมายด้านการควบคุมมลพิษ และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

โดยการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่านั้น เป็นภารกิจหนึ่งในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและการบำรุงรักษาป่า โดยการทำเนินการดังกล่าวได้นั้น นอกจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กฎหมายอื่นที่บัญญัติรองรับอำนาจและหน้าที่ไว้ในดังนี้

1.1.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁶⁹และมีอำนาจหน้าที่ในการประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁷⁰ การตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น⁷¹

⁶⁸ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ แผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2).

⁶⁹ มาตรา 45 (7) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

⁷⁰ มาตรา 45 (4) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

⁷¹ มาตรา 45 (1) และมาตรา 51 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

1.1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเขตเทศบาลไว้ อย่างชัดเจน กำหนดเพียงว่าเทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก⁷² และมีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล⁷³ เท่านั้น ซึ่งในส่วนของกฎหมายอื่น ที่กำหนด ให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีเพียงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁷⁴ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายจัดตั้งเทศบาลไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงเหมือน เช่นกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งๆ ที่เทศบาลก็มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและ องค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องนี้หากจะกล่าวว่าการที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเมื่อกลายเป็นเทศบาลตำบลแล้ว จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการด้านทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อมไปด้วยนั้น

1.1.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล⁷⁵ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้บังคับในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย และอาจจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น⁷⁶ และอาจจัดทำกิจการ เพื่อคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้⁷⁷

⁷² มาตรา 50 (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

⁷³ มาตรา 50 (9) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

⁷⁴ มาตรา 16 (24) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

⁷⁵ มาตรา 67 (7) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁷⁶ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁷⁷ มาตรา 68 (8) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพียงไม่ก็ภารกิจเท่านั้น ทั้งนี้อาจเนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าว ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร นอกจากนั้นข้อความในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับดังกล่าว ยังไม่ระบุชัดเจนเพียงพอที่บ่งบอกเป็นภาระหน้าที่ได้ ซึ่งการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่า นั้น มีทั้งในส่วนของ การป้องกัน และการดับไฟป่า ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหา แต่พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการนั้น ระบุไว้แต่เพียงให้มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ไม่ได้ระบุในส่วนของ การแก้ไขปัญหา แต่อย่างใด ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น การดำเนินการกิจควบคุมไฟป่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดหาอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานด้วยงบประมาณของตนเอง ซึ่งในส่วนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบปัญหาเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการดำเนินการที่ไม่กฎหมายรองรับ ถือเป็น การดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้ถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเรียกเงินคืน

1.1.4 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในปัจจุบันยังไม่มียกกฎหมายฉบับใดที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการควบคุมไฟป่าโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงอาศัยมาตรการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54 ซึ่งได้บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือ หรือครอบครองป่าเพื่อตนเอง หรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือ โดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน คือมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁸

ในกรณีผู้ใดเผาป่าเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท

1.1.5 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่มีความสำคัญ และเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่า โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ

⁷⁸ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484.

การจุดไฟเผาป่า คือมาตรา 14 ที่บัญญัติว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือ หรือครอบครอง ก่อสร้าง แผ้วถาง ทำไม้ เก็บของป่า หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ โยกำหนดโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม คือมีโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่ 5,000-50,000 บาท

ในกรณีบุคคลใดเผาป่าเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือไม้อื่น เป็นต้น หรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่าง รวมกันเกิน 20 ต้น หรือท่อน หรือปริมาตรไม้เกิน 4 ลูกบาศก์เมตร หรือต้นน้ำลำธาร มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-150,000 บาท⁷⁹

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่าไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ความจำเป็นในปัจจุบัน เพื่อรองรับบทบาทและสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เท่านั้น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีโอกาสเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและคุ้มครองรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ภายใต้ความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐต่างๆ ในการนำกฎหมายตลอดจนนโยบายที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน ประกอบกับกฎหมายหลักในการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่า คือพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ก็ไม่ได้บัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่าไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่มีมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองดูแลรักษาป่าเท่านั้น

⁷⁹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507.

1.2 การบริหารจัดการขยะ

การจัดการขยะเป็นอีกหนึ่งภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ และต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติให้การจัดการขยะมูลฝอย เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1.2.1 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและมีหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยกำหนดให้มีหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม และ มาตรา 18 กำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้บังคับ มาตรา 16 (18) และมาตรา 17 (11)⁸⁰

1.2.2 การพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดว่า การเก็บ ขน หรือกำจัด สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น⁸¹ ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น⁸²

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น บุคคลอื่นที่ประสงค์จะดำเนินการเช่นว่านั้น จะต้องได้รับอนุญาต ตามมาตรา 19 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัด สิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทน ด้วยการคิดค่าบริการ

⁸⁰ มาตรา 16(18) และมาตรา 17(11) แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

⁸¹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535.

⁸² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535.

เว้นแต่ จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” มาตรา 19 นี้จะไม่ใช้แก่บุคคลที่กำจัดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะในกรณีดังกล่าวราชการส่วนท้องถิ่นยังมีความรับผิดชอบในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยตรง แต่กรณีที่บุคคลใดจะดำเนินการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเอง โดยมีได้อยู่ในความควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น บุคคลนั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้การกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น บุคคลอื่นที่ประสงค์จะดำเนินการ เช่นว่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต ตามมาตรา 19 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับ ทำ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” โดยมาตรา 19 จะไม่ใช่บังคับกับบุคคล ที่กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะในกรณีดังกล่าว นั้น ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีความรับผิดชอบในการกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยตรง แต่กรณีที่บุคคลใดจะดำเนินการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเอง โดยมีได้อยู่ในความควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น บุคคลนั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19

การเก็บ การขน หรือการกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยบุคคลอื่นที่จะต้องได้รับใบอนุญาตนั้น จะต้องเป็นการทำเป็นธุรกิจ หรือมี การคิดค่าบริการ เช่น การบริการรับเก็บมูลฝอยตามบ้านเรือน โดยเรียกเก็บค่าบริการจากเจ้าของบ้าน ไม่ว่าจะเก็บเป็นรายเดือน หรือต่อครั้งก็ตาม หากดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 71 ซึ่งสาเหตุที่ต้องมีการควบคุมการดำเนินงาน โดยให้ขอใบอนุญาตนั้น ก็เพราะการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น อาจเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แก่ผู้อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมได้ หากดำเนินการโดยไม่ถูกสุขลักษณะ

1.2.3 ตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

เดิมมาตรา 31 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2489 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตลอดจนการรักษาถนน ทางเดินและที่สาธารณะ แต่ภายหลัง กฎหมายฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ต่อมา ได้มีการแก้ไขโดยมาตรา 7 ทวิของมาตรา 45 ถูกกำหนดเพิ่มใหม่โดยมาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 ได้แก่ กฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ลงวันที่ 15 กันยายน 2541 ซึ่งกำหนดว่า ให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

- (1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล...⁸³

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

การจัดการขยะมูลฝอย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาล รวมทั้ง จะต้องคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายด้วย⁸⁴

ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลนครก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และอาจดำเนินการใดๆ ในเขตของตนเพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นได้อีกด้วย⁸⁵

3) พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน

ตำบล พ.ศ.2537

ในส่วนของการบริหารจัดการขยะมูลฝอย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งจะต้องคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายด้วย⁸⁶

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การบริหารจัดการขยะ ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติไว้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยเฉพาะการจัดการปัญหาขยะมูลฝอย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน

⁸³ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540.

⁸⁴ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496.

⁸⁵ มาตรา 54 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496.

⁸⁶ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537.

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ
ภารกิจควบคุมไฟฟ้า กับการบริหารจัดการขยะ

กฎหมาย	ภารกิจ	
	ควบคุมไฟฟ้า	บริหารจัดการขยะ
1. พรบ.แผนขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ	ไม่ชัดเจน	ชัดเจน
2. พรบ.อบจ.	ไม่ชัดเจน	ชัดเจน
3. พรบ.เทศบาล	ไม่ชัดเจน	ชัดเจน
4. พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	ไม่ชัดเจน	ชัดเจน
5. พรบ.ป่าไม้	ไม่มี	-
6. พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ	ไม่มี	-
7. พรบ.การสาธารณสุข	-	มี

2. การเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

2.1 การดำเนินการภารกิจควบคุมไฟฟ้า เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ไม่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย”

2.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้า หรือสั่งการเพื่อรักษาหรือคุ้มครองพื้นที่ป่าซึ่งถือเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในกรณีเกิดไฟฟ้าไว้ดังนี้

มาตรา 4 (16) "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่าเจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนิน ตามพระราชบัญญัตินี้...

มาตรา 65 เพื่อบำบัดป้องกันภัยอันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะ โดยฉุกเฉิน แก่ไม้หรือของป่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเป็นพิเศษที่จะสั่งให้ผู้รับอนุญาต หรือผู้รับสัมปทาน ให้ความช่วยเหลือด้วยแรงงาน หรือสิ่งของตามที่จำเป็นแก่การนั้นได้

ตามความในมาตรา 65 ซึ่งหน้าที่ของผู้รับอนุญาตดังกล่าวนี้ เป็นทั้งเงื่อนไข การอนุญาตและอำนาจพิเศษตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากว่าผู้รับอนุญาตหรือ สัมปทานไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเงื่อนไขการอนุญาต อาจจะถูกสั่งพักการใช้ใบอนุญาตหรือเพิก

ถอนใบอนุญาต และยังคงเป็นความผิดทางอาญาได้อีกด้วย⁸⁷ ประกอบกับ ซึ่งคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก็ไม่ได้หมายความรวมถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

2.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เป็นกฎหมายอีกฉบับที่มีความสำคัญ และเกี่ยวข้องกับ การดำเนินการทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่า โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญๆ เกี่ยวกับ บทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการดำเนินการกิจควบคุมไฟป่า ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้...

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุง ป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่าง หนึ่ง ใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้นั่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการ กระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันสมควรสงสัยว่า มีการกระทำผิด ตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติหรือถอน แก้วไข หรือทำ ประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่ กำหนด

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติ ตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำหรือรู้ตัวผู้กระทำผิดแต่หาตัวไม่พบ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออก ค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมดหรือเจ้าพนักงานที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น

⁸⁷ เดือนเด่น นาคสีหราช. (2551). “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟป่าใน ประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 97.

ตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(4) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

มาตรา 26 การจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ซึ่งในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการควบคุมไฟป่าไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่จะเป็นลักษณะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการกระทำการเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กล่าวคือ การควบคุมไฟป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอำนาจดังกล่าวหมายรวมถึงการควบคุมไฟป่าด้วย มาตรา 19

มาตรการพิเศษสำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอาจนำมาใช้ในกรณีระงับเหตุเกี่ยวกับไฟป่าได้ ตามความในมาตรา 25 กล่าวคือ สั่งให้บุคคลออกไป หรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดไฟป่า นอกจากนั้นในกรณีที่เกิดไฟป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นๆ มีอำนาจระงับเหตุ ซึ่งเป็นกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินได้ ได้แก่ การสกัดกั้นการลุกลามของไฟโดยการตัดโค่นต้นไม้ หรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อควบคุมไฟป่ามิให้ลุกลาม⁸⁸

ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติกฎหมายฉบับนี้ ก็ไม่ได้หมายความรวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

2.2 ในการบริหารจัดการมูลฝอย เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่น”

2.2.1 บทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

“เจ้าพนักงานสาธารณสุข” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2553 เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยมีเจ้าพนักงาน

⁸⁸ อ้างแล้ว หน้า 49.

สาธารณสุขทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจไว้ ดังนี้

มาตรา 44 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใดๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุ รำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใดๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้ โดยไม่ ต้องใช้ราคา ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นในเรื่องใดหรือทุกเรื่องก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น บุคคลดังกล่าวจะต้องแสดงบัตรประจำตัวตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องในขณะปฏิบัติหน้าที่ด้วยและให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 46 ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใดๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าเหตุวรรคหนึ่งจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อ

สุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้อง หรือฝ่าฝืนดังกล่าวแก้ไขหรือระงับเหตุ นั้นหรือดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุ นั้นได้ ตามสมควร แล้วให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ

มาตรา 47 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขและผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อประโยชน์ในการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจในการจัดการเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ดังนี้

มาตรา 25 เหตุรำคาญคือ สิ่งทีก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นหรือละอองสารพิษ การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา 26 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแลปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

มาตรา 27 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต

มาตรา 28 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของสถานที่ระงับเหตุรำคาญ ถ้าเป็นเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นห้ามใช้สถานที่ดังกล่าวได้

มาตรา 45 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ ฎกกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้ เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไขหรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิด

อันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการ นั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตราย แล้ว ก็ได้

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินการทันที และต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ ไม่พบผู้ดำเนินการหรือผู้ดำเนินการไม่ยอมรับ คำสั่งดังกล่าวให้ส่งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงาน ของผู้ดำเนินการ และให้ถือว่าผู้นั้นได้ ทราบคำสั่งแล้วตั้งแต่วันที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

2.2.2 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 10 การโฆษณาด้วยการปิด ติ่ง หรือ โปสเตอร์ประกาศหรือใบปลิว ในที่สาธารณะ จะกระทำมิได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย

จากบทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวมานั้น จะเห็นว่าที่อำนาจและหน้าที่ของ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการขณะนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อย่างชัดเจน ทั้งเรื่องของอำนาจในการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และอำนาจในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข

ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

กฎหมาย	ภารกิจ	
	ควบคุมไฟฟ้า	บริหารจัดการขยะ
1. พรบ.ป่าไม้	ไม่เป็น	-
2. พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ	ไม่เป็น	-
3. พรบ.การสาธารณสุข	-	เป็น

3. เรื่องการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้า เปรียบเทียบกับการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

“ข้อกำหนดของท้องถิ่น” หมายถึง ข้อบังคับหรือกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่า เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ต้องตราขึ้นตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ต้องตราโดยสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชน จึงเป็นองค์กรที่จะสะท้อนความต้องการของประชาชนในการตรากฎหมายของท้องถิ่นนั้น

คำว่า “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” เป็นคำทั่วไปที่ใช้เรียกกฎหมายที่ออกโดยราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายของรัฐให้ไว้ ซึ่งถ้าเป็นคำที่ใช้เฉพาะ จะเรียกแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายซึ่งจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ บัญญัติไว้ ดังนี้

“เทศบัญญัติ” สำหรับเขตเทศบาล

“ข้อบัญญัติจังหวัด” สำหรับเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

“ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล” สำหรับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล⁸⁹

ข้อกำหนดท้องถิ่นจึงเป็นแนวทาง หรือมาตรการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักการเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนในด้านอาชีพอนามัยสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้ประชาชนที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนอย่างปรกติสุข ไม่ก่อเหตุรำคาญ หรือกระทำการใดๆ ให้สุขภาพอนามัยของชุมชนได้รับความเสียหาย ฉะนั้นในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นจะมุ่งหมายบังคับใช้เพียงเฉพาะพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แต่ลักษณะของความเป็น “กฎหมาย” ในบริบทของข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมต้องสอดคล้องกับองค์ประกอบของกฎหมายในระดับประเทศด้วยเช่นกัน นั่นคือมีความเป็นกฎเกณฑ์กำหนดความประพฤติของบุคคลและมีสภาพบังคับ เพื่อให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีผลอย่างเป็นรูปธรรม สมตามเจตนารมณ์ของการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับ

⁸⁹ แนวทางการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หน้า 15.

นั้นๆ⁹⁰ ทั้งนี้ทั้งนั้น ในการตราข้อกำหนดท้องถิ่น ที่ต้องใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น ข้อกำหนดท้องถิ่น จะต้องสอดคล้องกับตัวบทกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจด้วยเช่นกัน

3.1 การตราข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้า

ในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นในด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้านั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการตราข้อกำหนดท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายหลักที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้า คือพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจข้อกำหนดท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายจัดตั้ง เช่น

3.1.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2496 ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ดังนี้

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่ให้อำนาจเทศบาล สามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

⁹⁰ ผศ.ดร.วิระศักดิ์ เกรือเทพ และคณะ, รายงานการศึกษาลบับสมบูรณั โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจไทย เสนอต่อสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี ตามสัญญาเลขที่ 36/2556 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2556.

มาตรา 60 เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- 2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

3.1.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ตามหลักกฎหมายที่กล่าวไว้ข้างต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถตราข้อกำหนดท้องถิ่นได้ตามกฎหมายจัดตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในเรื่องต่างๆไป ซึ่งไม่ระบุว่าเป็นการตราข้อกำหนดท้องถิ่นในเรื่องใด ส่วนการตราข้อกำหนดท้องถิ่นในเรื่องการควบคุมไฟป่า นั้น กฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับในเรื่องของการควบคุมไฟป่าโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นในการควบคุมไฟป่าแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้รับการปรับแก้ให้เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร

3.2 การตราข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

เนื่องจากการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ประกอบด้วยขั้นตอนและรายละเอียดจำนวนมาก จึงมีการอนุญาตให้แต่ละท้องถิ่นสามารถตราข้อกำหนดท้องถิ่นของตนเองเพื่อสามารถจัดการเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยได้นั้น คือ

3.2.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 20 บัญญัติว่า

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่ หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและ สถานที่เอกชน

3) กำหนดวิธี การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะ การใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ

4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือ บุคคลอื่นที่ ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูล ฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่ง ปฏิกูลหรือมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ ตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง 75

5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่ง ปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขึ้น สูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้

6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ⁹¹

นอกจากนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตนเองแล้ว ราชการ ส่วนท้องถิ่นก็อาจอาศัยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเพื่อออก ข้อกำหนดท้องถิ่น ได้แก่

3.1.2 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

⁹¹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นนี้อย่างกว้างขวาง เพราะมาตรา 45 (1) ให้อำนาจในการตราข้อบังคับโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย หากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจัดการมูลฝอยแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมสามารถตราข้อบังคับของตนเองในเรื่องดังกล่าวได้

3.1.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 60 ที่ให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณี ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- 2) เมื่อมีกฎหมายให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ ดังนั้นเมื่อเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตาม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แล้ว เทศบาลจึงมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวได้

3.1.4 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในมาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้อำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

โดยทั่วไปกฎหมายมักจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถตราข้อกำหนดของท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับรายละเอียดในทางปฏิบัติมากขึ้น และเมื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งได้ผ่านขั้นตอนของการประกาศใช้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็จะมีผลบังคับใช้ในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งถ้าหากบุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่น จะมีความผิดและอาจได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะข้อกำหนดของท้องถิ่น เป็นกฎและ กติกาของท้องถิ่น ซึ่งประชาชนที่อยู่ภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องปฏิบัติตาม และถ้าหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตราข้อกำหนดของท้องถิ่นมาใช้บังคับได้ บทบัญญัติของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนั้น ก็จะไม่มีผลบังคับตามหลักกฎหมายตามหลักที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความคิด และไม่มีโทษ”

ดังนั้น การที่มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องใด จึงจำเป็นต้องตราข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องนั้น

ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้กฎหมายแม่บทได้มีผลบังคับ เพื่อตรงตามเจตนารมณ์ที่รัฐได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ตามสภาพปัญหาและบริบทของแต่ละท้องถิ่น

ตารางที่ 4.3 การเปรียบเทียบกฎหมายที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเรื่องการควบคุมไฟฟ้ากับการจัดการขยะ

กฎหมาย	ภารกิจ	
	ควบคุมไฟฟ้า	บริหารจัดการขยะ
1. พรบ.ป่าไม้	ไม่มี	-
2. พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ	ไม่มี	-
3. พรบ.การสาธารณสุข	-	มี

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ภารกิจด้านการควบคุมไฟฟ้าเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมป่าไม้ และเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ล้วนแต่ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดำเนินการควบคุมไฟฟ้าอย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น รวมถึงไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายด้วย อีกทั้งไม่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นในเรื่องการควบคุมไฟฟ้าได้เช่นกัน ซึ่งแตกต่างจากภารกิจบริหารจัดการขยะ ซึ่งเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เช่นเดียวกัน แต่ภารกิจในการบริหารจัดการขยะ ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะ และมีกฎหมายบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ รวมทั้งมีอำนาจในการออกข้อกำหนดท้องถิ่น
ในเรื่องของการจัดการขยะได้อีกด้วย



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้โดยให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง เพื่อพัฒนาชุมชนในท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน โดยในมาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ที่ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง จึงทำให้ปัจจุบันบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทความสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นอย่างมาก ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 290 ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งอย่างน้อยมีสาระสำคัญ ดังนี้ 1) การจัดการ อนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในพื้นที่ 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ โดยเฉพาะเมื่อมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ของตนเองไม่ว่าจะเชิงบวกหรือเชิงลบ 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาในการริเริ่มกิจการ/กิจกรรมใด ๆ ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ของรับผิดชอบของตนเอง เพราะเมื่อเริ่มดำเนินการแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในพื้นที่ของตนเองและพื้นที่บริเวณโดยรอบ 4) การมีส่วนร่วมของชุมชน/ภาคประชาชนในท้องถิ่นทั้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการจัดการมลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จากที่กล่าวมาจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นตามวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นได้สามารถดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างอิสระและเต็มศักยภาพให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นที่มี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งทางมรดกทางวัฒนธรรม และในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติและจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น ท้องถิ่นจึงต้องกำหนดบทบาท หน้าที่ แผนงาน และภารกิจในการจัดการอย่างเป็นระบบและมีขั้นตอนที่เหมาะสมและถูกต้อง

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ให้ความสำคัญแก่ชุมชนในท้องถิ่น ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ โดยให้อำนาจแก่ชุมชนในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ตลอดจนการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้แนวนโยบายแห่งรัฐและเพื่อให้การพัฒนาของชุมชนในท้องถิ่นดำเนินไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในช่วงที่ผ่านมาได้มีดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2543 จากแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 เมื่อมีการดำเนินการได้ระยะหนึ่งก็ได้มีแผนการกระจายอำนาจ ฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และแผนปฏิบัติการ ฯ (ฉบับที่ 2) ซึ่งได้แบ่งภารกิจได้เป็น 2 ด้าน คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ โดยลักษณะการดำเนินงานด้านนี้จะพยายามสนับสนุนและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ในแง่การอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่ และลดการสร้างมลพิษที่จะเกิดขึ้นชุมชน ไม่ว่าจะเป็นลดการเกิดขยะ การเกิดมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศจากการเผา เป็นต้น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยได้กำหนดแนวทางและรายละเอียด เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ซึ่งแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ได้กำหนดภารกิจหน้าที่ต่างๆของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่

ชุมชน รวมทั้งสิ้น 6 ด้าน รวมถึงภารกิจควบคุมไฟฟ้า ซึ่งเป็นภาระหนึ่งของด้านบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ที่ต้องถ่ายโอนให้แก่ชุมชนท้องถิ่นด้วย

ภารกิจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นภารกิจที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการถ่ายโอนให้ดำเนินการภารกิจมากที่สุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีปัจจัยสนับสนุนให้สามารถปฏิบัติภารกิจนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรและงบประมาณ โดยในบางองค์กร เช่นองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กเกินไปไม่เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับ ดังนั้น ปัจจัยหนึ่งที่จะมีผลต่อการดำเนินงานตามภารกิจได้สำเร็จและบรรลุหรือไม่ นั่น คือ ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอีกปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการตามภารกิจ คือ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจ หรือสภาพปัญหาในพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ บุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจนี้ ซึ่งแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว คือ ต้องสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับบุคลากรที่ดำเนินงานตามภารกิจนั้นๆ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบการส่งบุคลากรเข้าร่วมอบรมกับหน่วยงานส่วนกลาง นอกจากนั้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ควรมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจในแต่ละด้านอย่างชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามภารกิจได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งสามารถวิเคราะห์สภาพพื้นที่รวมทั้งสภาพปัญหาในพื้นที่ได้

สำหรับภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั้น เมื่อแบ่งตามลักษณะงาน ขอบเขตของงาน และภารกิจที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ จะได้ว่า

1. ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการป่าไม้ ซึ่งกิจกรรมหลัก คือ การป้องกันการบุกรุกทำลายป่า การส่งเสริมกลุ่มอาสาสมัคร/กลุ่มอนุรักษ์ดูแลพื้นที่ป่าชุมชน การควบคุมไฟฟ้า การจัดการพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล และการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยบริบทของภารกิจเหล่านี้ เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้แค่บางกิจกรรมเท่านั้น แต่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมบางประเภท เช่น แหล่งน้ำธรรมชาติ กรณีแม่น้ำ ลำคลอง ก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกันในแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ จึงจะสามารถดำเนินการได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้น และ

2. ภารกิจด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม ประกอบไปด้วย การจัดการคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการคุณภาพอากาศและกลิ่น การจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน ในบางภารกิจนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการอยู่ก่อนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางแล้ว เช่น การจัดการขยะมูลฝอย ส่วนภารกิจด้านการจัดการคุณภาพ

น้ำ หรือการจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติ การจัดการคุณภาพอากาศนั้น ในการปฏิบัติการจึงมีความจำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อมในการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ต่างๆ ในการเก็บตัวอย่างและตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการในภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องอาศัยการทำงานในเชิงพื้นที่ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงที่มีทรัพยากรเหล่านั้นอยู่ หรือมีแหล่งทรัพยากรร่วมกัน เช่น พื้นที่ป่าไม้ แหล่งน้ำ สาธารณะ เป็นต้น โดยเฉพาะการดำเนินการในลักษณะของการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ในขณะที่การจัดการในเชิงวิชาการนั้น ควรได้รับการสนับสนุนด้านความรู้และวิชาการจากหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการ เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางจะมีบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือที่พร้อมมากกว่าในท้องถิ่น โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งจะมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าวค่อนข้างมาก ทั้งนี้ การทำงานร่วมกันดังกล่าว อาจเป็นไปได้ในรูปแบบของการขอการสนับสนุนความรู้ผ่านการฝึกอบรม การขอยืมอุปกรณ์ตรวจวัดทางวิทยาศาสตร์ การทำงานร่วมกันในการเฝ้าระวังทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม การให้ความช่วยเหลือในการตรวจวิเคราะห์ผลทางห้องปฏิบัติการ หรือการเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือกับท้องถิ่นในบางกรณี

สำหรับภารกิจการควบคุมไฟฟ้า ซึ่งเป็นหนึ่งในภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นภารกิจสำคัญในระดับประเทศ เนื่องจากไฟฟ้านั้น เป็นปัญหาสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อีกปัญหาหนึ่ง โดยผลกระทบจากไฟฟ้าได้สร้างความสูญเสียต่อทรัพยากรป่าไม้และสภาพแวดล้อมอย่างมาก ซึ่งความสูญเสียเหล่านี้ไม่สามารถจะประเมินค่าได้ เช่น ผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่ของเกิดไฟฟ้านั้น เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องไฟฟ้า ตลอดจนไม่ทราบถึงอันตรายของไฟฟ้าต่อทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม จึงนำไปสู่พฤติกรรมการใช้ไฟเพื่อกิจกรรมต่างๆ โดยขาดความระมัดระวัง จนในที่สุดได้กลายเป็นสาเหตุของการเกิดไฟฟ้า ในแทบทุกพื้นที่ของประเทศไทย และกลายเป็นปัญหาในระดับประเทศ ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประเทศไทยได้พยายามแก้ไขปัญหามาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง โดยเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาไฟฟ้าโดยเฉพาะในกรมป่าไม้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 เป็นต้นมา แต่ความพยายามดังกล่าวยังไม่บรรลุผลตามที่ตั้งไว้ ปัญหาไฟฟ้ายังไม่หมดสิ้นไป ประกอบกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าในประเทศไทยนั้น กระจุกกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และไม่ได้รับ

รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าโดยเฉพาะ แต่จะเน้นในการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งเป็นมาตรการในเชิงป้องกันแต่มาตรการที่มีอยู่ในกฎหมายป่าไม้ นั้นไม่ครอบคลุมเพียงพอ ซึ่งสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่าขึ้นเกิดจากการจุด โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เผาป่าเพื่อทำการเกษตร ล่าสัตว์ เก็บหาของป่า เพื่อความสะดวกในการเดินป่า และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่มียกเว้นที่ชัดเจนและครอบคลุมเพียงพออันจะทำให้ป้องกันและควบคุมไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล อีกทั้งกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน รวมถึงไม่สอดคล้องของกฎหมายป่าไม้แต่ละฉบับที่ไม่รองรับในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า และเมื่อคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบดำเนินการเอง เพื่อให้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 ในการส่งเสริมบทบาทของชุมชนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับสภาพของชุมชน และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาไฟป่าบรรลุผลอย่างถาวร และยั่งยืนตลอดไปนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟฟ้าไปนั้น ต้องดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสนใจต่อปัญหาไฟป่า ตระหนักถึงอันตรายและผลกระทบจากไฟป่า ทั้งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาไฟป่าดังกล่าว มีข้อจำกัดมากมาย เนื่องจากเป็นงานที่ยากลำบาก เสี่ยงอันตรายและศาสตร์หรือความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่านี้ มีลักษณะเป็นการใช้ความรู้และทักษะเฉพาะทาง ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในงานอย่างเพียงพอ จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย จึงทำให้การปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า จำกัดเฉพาะหน่วยงานควบคุมไฟฟ้า ของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้แต่รับทราบแต่เฉพาะแนวทางปฏิบัติเท่านั้น ยังขาดรายละเอียดของการปฏิบัติงานอีกจำนวนมาก อีกทั้งความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า เป็นเหตุให้ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟป่ามาบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ โดยภาพรวมของปัญหาคือ

ประการแรก ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าอย่างชัดเจน เพียงแต่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างๆ ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ อาจเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้รับการปรับแก้ให้เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร นอกจากนี้ข้อความในพระราชบัญญัติ แต่ละฉบับดังกล่าวไม่ระบุชัดเจนเพียงพอที่บ่งบอกเป็นภาระหน้าที่ได้ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าได้

ประการที่สอง ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจควบคุมไฟฟ้าได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าหลายหน่วยงาน กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการควบคุมไฟฟ้าในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ส่วนในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นหน้าที่ของส่วนควบคุมไฟฟ้า สำนักป้องกัน ปราบปราม และควบคุมไฟฟ้า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างฝ่ายต่างปฏิบัติงาน รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นถึงแม้ว่าทางราชการจะวางนโยบายในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าไว้ แต่นโยบายที่วางไว้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ และอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือการปฏิบัติงานโดยอาศัยกฎหมายของหน่วยงานอื่น ซึ่งในการทำงานแทนที่จะสามารถปฏิบัติหรือดำเนินการได้เลย กลับต้องพิจารณาว่าต้องใช้กฎหมายของหน่วยงานใด เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะออกมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจระทำการโดยตรง และเนื่องจากการปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาสาสมัครป้องกันไฟฟ้า ไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาไฟฟ้าในท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง

ประการสุดท้าย ปัญหาและอุปสรรคในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการควบคุมไฟฟ้า เพื่อใช้บังคับในพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการตราข้อบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงกฎหมายป่าไม้ที่ใช้ในการควบคุมไฟฟ้าและใช้บังคับทั้งประเทศนั้น ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นในการออกกฎหมายลำดับรอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตราข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่

ไม่ได้ครอบคลุมถึงการควบคุมไฟฟ้าโดยตรง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับแต่ละท้องถิ่นได้

2. ข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้า ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมป่าไม้ โดยภารกิจควบคุมไฟฟ้านี้ ซึ่งภารกิจควบคุมไฟฟ้านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ภารกิจควบคุมไฟฟ้าเป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟฟ้า ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและและบรรลุผล

ซึ่งในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาและอุปสรรคดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ถ้าหากรัฐบาลเห็นว่าภารกิจควบคุมไฟฟ้าควรจะเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟฟ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้การดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลและสามารถแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟฟ้าได้ทันทั่วถึง โดยไม่ต้องรอเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง และเพื่อให้การดำเนินการบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้การดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลและสามารถแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟฟ้าได้ ดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

2.1.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (24) และมาตรา 17 ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แล้ว แต่ยังไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่ามีหน้าที่ในการควบคุมไฟฟ้าด้วย

ดังนั้นควรมีการระบุอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนว่า การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น คือการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าด้วย ดังเช่นที่มีการระบุเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย และน้ำเสีย ไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

2.2.2 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในการให้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการสั่งการกระทำการเพื่อรักษาหรือคุ้มครองพื้นที่ป่าได้ กล่าวคือ ในกรณีเกิดไฟป่าขึ้น ซึ่งถือเป็นกรณีที่ต้องจำเป็นเพื่อบำบัดป้องกัน ภัยอันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะ โดยฉุกเฉินแก่ไม้หรือของป่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเป็นพิเศษที่จะสั่งให้ผู้รับอนุญาต หรือผู้รับสัมปทานให้ความช่วยเหลือด้วยแรงงาน หรือสิ่งของตามที่จำเป็นแก่การนั้นได้ ตามความในมาตรา 65 ซึ่งหน้าที่ของผู้รับอนุญาตดังกล่าวนี้ เป็นทั้งเงื่อนไขการอนุญาตและอำนาจพิเศษตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากว่าผู้รับอนุญาตหรือสัมปทานไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเงื่อนไขการอนุญาต อาจจะถูกลักขโมยการใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และยังอาจเป็นความผิดทางอาญาได้อีกด้วย แต่ตามมาตรา 4 (16) "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่าเจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนิน ตามพระราชบัญญัตินี้... ซึ่งคำว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่ได้หมายความรวมถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

ดังนั้น ให้มีการแก้ไขกฎหมายหรือเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เพื่อสามารถปฏิบัติภารกิจควบคุมไฟฟ้าและตอบสนองการแก้ไขปัญหาไฟฟ้าในท้องถิ่นได้อย่างจริงจังด้วย

2.2.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟฟ้า โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญๆ ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้...

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุง ป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่ง อย่างไม่ใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือ ให้งดเว้นการ กระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันสมควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติหรือถอน แก่ไข หรือทำ ประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่ กำหนด

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่นใดเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออก ค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมดหรือเจ้าพนักงานที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น ตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(4) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกัน หรือบรรเทา ความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

มาตรา 26 การจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ซึ่งในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ไม่ได้กล่าวถึงมาตรการ ทางกฎหมายในการควบคุมไฟป่าไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่จะเป็นลักษณะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการกระทำการเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติ กล่าวคือ การควบคุมไฟป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น อธิบดีกรมป่าไม้ มีอำนาจสั่งเป็น หนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอำนาจดังกล่าวหมาย รวมถึงการควบคุมไฟป่าด้วย มาตรา 19

ดังนั้นเมื่อกฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ไม่ได้บัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมไฟฟ้าไว้โดยเฉพาะ จึงควรปรับปรุงเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันไฟฟ้าให้ครอบคลุมกว่าเดิม เนื่องจากไฟฟ้าในประเทศไทยเกิดจากการกระทำของมนุษย์ วิธีการที่จะให้ปัญหาไฟฟ้าเกิดขึ้นน้อยที่สุดหรือไม่เกิดขึ้นเลย คือการมีบทบัญญัติป้องกันไฟฟ้าที่ควบคุมพฤติกรรมอันเสี่ยงต่อการเกิดไฟฟ้าที่ชัดเจน และปรับปรุงกฎหมาย โดยอาจทำในรูปแบบของกฎกระทรวง หรือระเบียบ หรือประกาศ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจควบคุมไฟฟ้าได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับแก้ไขเพิ่มเติมให้ท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายลำดับรอง เพื่อใช้มาตรการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับแต่ละท้องถิ่น

2.2 มาตรการเสริมในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า

ทำการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ให้ความรู้ และทำความเข้าใจถึงการจัดการป่าไม้ และผลกระทบของปัญหาไฟฟ้า และเจตนารมณ์ของกฎหมายป่าไม้ ควรจะปรับปรุงเพื่ออนุรักษ์ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ ประสานความร่วมมือและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า กระจายอำนาจในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าจากรัฐสู่สังคมและชุมชน เพื่อการยังชีพของชุมชนท้องถิ่นและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน โครงสร้างอำนาจในกฎหมายป่าไม้ จะต้องเป็นโครงสร้างร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนดั้งเดิม และประชาชนทั่วไป เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและควบคุมไฟฟ้านำเนินการภายใต้ความเห็นชอบร่วมกันของทุกคน ทุกกลุ่ม และควรเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีเสรีภาพและส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้และเป็นการตัดสินใจของประชาชนโดยปราศจากการบังคับใดๆ เพื่อให้ประชาชนผู้ร่วมจัดการป่าไม้ สนใจในการดูแลรักษาและบริหารจัดการป่าไม้ รู้สึกว่าได้มีส่วนร่วม และรู้สึกหวงแหนป่าที่ตนดูแล ปัญหาไฟฟ้างก็จะต้องลดลง และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ป่าในชุมชนของตนเอง เพราะประชาชนจะได้มีโอกาสพัฒนาชุมชนของตนไปพร้อมๆ กับการพัฒนาป่าไม้ อีกทั้งยังส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของป่า หวงแหนป่า และสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน

ดำเนินการตามแนวทางศาสตร์พระราชา ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁹²

⁹² พระมหากษัตริย์นักพัฒนา เพื่อประโยชน์สุขสู่ปวงประชา. (2554). “มูลนิธิปิดทองหลังพระ” กรุงเทพฯ.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 มีความสนพระราชหฤทัยและทรงตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นต้นทุนพื้นฐานของวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง จากการเสด็จพระราชดำเนินไปเยี่ยมราษฎร ในพื้นที่ต่างๆ ทรงพบว่าปัญหาป่าเสื่อมโทรมได้ทวีความรุนแรงจะนำวิกฤตและส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาด้านอื่นๆ ตามมาเป็นลูกโซ่ไม่เฉพาะแต่ปัญหาเรื่องดินและน้ำเท่านั้น หากโยงใยถึงปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง คุณธรรม และระบบนิเวศของพื้นที่โดยรวมอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงได้พระราชทานแนวพระราชดำริในการแก้ไขปัญหาป่าเสื่อมโทรม ซึ่งมีได้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ดำเนินไปอย่างโดดเด่น อย่างเป็นเอกเทศ หากแต่ทรงบูรณาการงานพัฒนาที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าไปทำงานในพื้นที่อย่างประสานสัมพันธ์กันแนวพระราชดำริด้านป่าไม้ เพื่อลดการตัดไม้ทำลายป่าและส่งเสริมให้มีการปลูกป่าในรูปแบบต่างๆ โดยการปลูกฝังจิตสำนึกให้ชุมชนเห็นความสำคัญของป่าไม้ ช่วยกันอนุรักษ์ คุ้มครองรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างถูกวิธี เพื่อให้มนุษย์กับธรรมชาติอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขและยั่งยืน โดยแนวพระราชดำริในการแก้ไขปัญหาป่าไม้มีดังนี้

1. การอนุรักษ์ป่าและสิ่งแวดล้อม

ด้วยทรงเล็งเห็นถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อความสมดุลทางธรรมชาติ จึงพระราชทานแนวพระราชดำริ ในการจัดการอนุรักษ์ป่าและสิ่งแวดล้อมได้แก่

- **การรักษาป่าต้นน้ำ** ตามหลักการขั้นพื้นฐานคือ เมื่อมีป่าก็จะมีน้ำ มีดิน อันอุดมสมบูรณ์ มีความชุ่มชื้นของอากาศ และเกื้อกูลต่อการดำรงชีวิต โดยพระองค์ได้พระราชทานพระราชดำริ “*ทฤษฎีป่าเปียก*” โดยทรงให้หาวิธีให้น้ำจากป่าไหลผ่านลึกลงในใต้ดินเพื่อรักษาหน้าดินให้มีความชื้น ซึ่งเป็นกลยุทธ์ในการสร้างแนวป้องกันไฟในระยะยาวได้อีกด้วย

- **การจัดการเรื่องน้ำและการสร้างความชุ่มชื้นในบริเวณพื้นที่อนุรักษ์** โดยการกักเก็บน้ำไว้บนที่สูงให้มากที่สุด แล้วจ่ายปันลดหลั่นลงมาด้วยการควบคุมและจัดการสถานะการไหลของน้ำให้สม่ำเสมอ ด้วยการสร้างฝายชะลอความชุ่มชื้น หรือ Check Dam ปิดกั้นร่องน้ำในเขตต้นน้ำลำธารเพื่อแผ่กระจายความชุ่มชื้นออกไปให้กว้างขวาง อันจะช่วยฟื้นฟูสภาพป่าในบริเวณที่สูงให้สมบูรณ์ขึ้นเป็นภูเขาของป่าและน้ำในอนาคต

- **การจ่ายปันน้ำ** เพื่อแผ่ขยายความชุ่มชื้นแก่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เพื่อการอุปโภคบริโภคและเพื่อการเพาะปลูกของประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง โดยการทำท่อส่งและลำเหมืองในการกระจายน้ำไปยังพื้นที่การเกษตร ซึ่งพระองค์ทรงเน้นการใช้วัสดุในพื้นที่ที่หาง่ายและประหยัดเป็นหลัก

- การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ (สัตว์ป่าและอุทยาน) โดยจัดให้มีการเพาะเลี้ยงขยายพันธุ์สัตว์ป่าให้แพร่หลาย รวมทั้งส่งเสริมให้ราษฎรเลี้ยงสัตว์ป่าเป็นอาชีพ และหากพื้นที่โครงการมีสภาพภูมิประเทศสวยงามอุดมสมบูรณ์ มีความเหมาะสมก็ให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นวนอุทยานหรืออุทยานแห่งชาติต่อไป

- การรักษาป่าชายเลน โดยส่งเสริมการปลูกป่าไม้ชายเลนด้วยการอาศัยระบบน้ำขึ้นน้ำลงในการเติบโต อันเป็นแนวป้องกันลมและป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งรวมทั้งเป็นแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นการช่วยสร้างความสมดุลให้แก่ธรรมชาติให้กลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ดั้งเดิม

2. การฟื้นฟูสภาพป่าและการปลูกป่า

พระองค์มีแนวพระราชดำริในการฟื้นฟูสภาพป่าและการปลูกป่าได้แก่

“ปลูกป่าในใจคน” โดยการทำความเข้าใจกับราษฎรให้รู้ถึงประโยชน์ของป่าและการอยู่ร่วมกับป่าอย่างพึ่งพาอาศัยกัน ให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่า ตลอดจนรู้จักนำพืชพรรณมาใช้สอยอย่างถูกต้อง ดังเช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำห้วยบางทราย ตอนบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดมุกดาหาร และโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาวอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดลำพูน

“ปลูกป่า 3 อย่าง ให้ประโยชน์ 4 อย่าง” เป็นแนวคิดของการผสมผสานการอนุรักษ์ดิน น้ำ และการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ควบคู่กับความต้องการด้านเศรษฐกิจ ด้วยการจำแนกป่า 3 อย่าง คือ ป่าไม้ใช้สอย ป่าไม้กิน และป่าไม้เศรษฐกิจ ซึ่งช่วยอนุรักษ์ดินและต้นน้ำลำธารด้วย

“การปลูกป่าทดแทน” โดยการการปลูกป่าทดแทนป่าที่ถูกทำลายตามไหล่เขาและในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม

นอกจากนี้ ทรงชี้แนะแนวทางโดยถือหลักให้ธรรมชาติฟื้นตัวเอง เช่น “การปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูก” โดยการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเติบโตของต้นไม้ และควบคุมไม่ให้คนเข้าไปตัดต้นไม้หรือรบกวนเหยียบย่ำต้นไม้เล็กๆ เมื่อถึงไ้วช่วงระยะหนึ่ง พืช ปลูกไม้ พันธุ์ไม้ต่างๆ จะค่อยๆ เจริญเติบโตและขยายพันธุ์ฟื้นตัวขึ้น เช่น โครงการศึกษาวิธีการฟื้นฟูที่ดินเสื่อมโทรมเขาชะงุ้มอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตำบลเขาชะงุ้ม อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี

3. การพัฒนาเพื่อให้ชุมชนอยู่ร่วมกับป่าอย่างยั่งยืน

พระองค์มีพระราชดำริให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้ โดยพยายามเปลี่ยนราษฎรจากผู้นุกรุกทำลายป่าให้กลายมาเป็นผู้อนุรักษ์ทรัพยากรป่า ด้วยทรงตระหนักถึงการพึ่งพาของคนและป่า โดยทรงมีแนวพระราชดำริในการส่งเสริมให้ทุกคนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปลูกป่าและจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง ทรงแนะนำให้ตั้ง “ป่าไม้หมู่บ้าน” เพื่อให้ราษฎรเพาะต้นกล้าให้แก่

ราชการ เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกัน และเสริมสร้างคุณธรรมและจิตสำนึกเป็นปัจจัยอันสำคัญที่จะช่วยให้ต้นน้ำลำธารยังคงอยู่ การสร้างจิตสำนึกแก่ราษฎรตามแนวพระราชดำรินี้เป็นการดำเนินการร่วมกันที่ชาวบ้านเห็นและสัมผัสได้ ตลอดจนได้รับประโยชน์ได้จริงจากความอุดมสมบูรณ์ของป่า ดิน และน้ำ

ซึ่งหากรัฐบาลดำเนินการตามแนวทางศาสตร์พระราชาดังที่กล่าวมาข้างต้นอย่างจริงจัง เชื่อว่าปัญหาหมอกควันอันเกิดจากการเผาป่า จะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ในระยะยาว



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย. (2560). “ความหมายของการกระจายอำนาจ” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm>.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2549). รายละเอียดการดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- เกศสุดา สิทธิสันติกุล, วราภรณ์ ปัญญาวิภา และปรารธนา ยศสุข. (2559). “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการสนับสนุนการอนุรักษ์ป่าไม้ในชุมชนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่” *วารสารจัดการสิ่งแวดล้อม* 12, 1/2559.
- โกวิท พวงงาม. (2546). “การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรุงเทพฯ.
- คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). “รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ตามสัญญาเลขที่ 36/2556 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2556.
- คู่มือการปฏิบัติงาน ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เล่มที่ 2 “การควบคุมไฟป่า”. (2547). กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี.
- โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คั่น 16 พฤษภาคม 2559 จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=19&chap=1&page=t19-1-infodetail02.html>.
- จิระศักดิ์ แสนชาติ. (2546). การกระจายอำนาจการควบคุมไฟป่าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่าน (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: กรุงเทพฯ.
- ชนพร เมฆไพบูลย์. (2551). มลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: กรุงเทพฯ.

- เดือนเด่น นาคสีหราช. (2551). มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ.
- ทวีศักดิ์ ใจคำสืบ. (2550). “รายงานภาวะเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ เดือนมีนาคม 2550” เชียงใหม่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานฉบับสมบูรณ์. (2552). “รายงานผลการศึกษา ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ” โครงการ เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการ กระจายอำนาจและธรรมาภิบาล สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ.
- แนวทางการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.
- เบ็ญจกัมมอรุณ โชติ. (2556). การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย ความยุติธรรม - คำ พิพากษา - ปัญหาสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ เป็นไท.
- ประชาชาติธุรกิจ “ปัญหาหมอกควันภาคเหนือ” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560 จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1459322028.
- ปรีดา เต๋ออารักษ์, นิภาพรณ สุขศิริ, ไร่ไพ แก้ววิเชียร และกิริณา เต๋ออารักษ์ ทบทวนการกระจาย อำนาจด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปี 2542-2550 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ แผนปฏิบัติการ กำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2).
- พระมหากษัตริย์นักพัฒนา เพื่อประโยชน์สุขสู่ปวงประชา. (2554). มุลินธิปิดทองหลังพระ กรุงเทพฯ.
- ฟองแก้ว บัวละภา. (2549). พฤติกรรมของไฟและการควบคุมไฟฟ้าในสวนป่าลาดกระทิง อำเภอ สนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: กรุงเทพฯ.
- มนัส สุวรรณ. (2549). การจัดการสิ่งแวดล้อม: หลักการและแนวคิด กรุงเทพฯ โอเดียนสโตร์.
- มงคล ราชนะกร. (2553). หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่ ชุดความรู้นโยบาย สาธารณะ สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เครือข่ายสถาบัน ทางปัญญา เชียงใหม่ ลี้อคินดีไซน์เวิร์ค.
- รวินทร์ ลีละพัฒน. (2555). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย, กรุงเทพฯ วิญญูชน.

- รวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนนิติกร สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- วรัญญู เสนาสู่. (2556). การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ เป็นไท.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). “โครงการติดตามผลการกระจายอำนาจประจำปีงบประมาณ 2547 ภายในพื้นที่เขต 3” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี.
- วันวิสา แสงทิม. (2557). ปฏิรูประบบการปกครองและการกระจายอำนาจ ข้อเสนอจากเวทีภาคพัฒนาประเทศไทย นนทบุรี สหมิตรพรินติ้งแอนพับลิชชิ่ง.
- วัลลภ พลัดเมือง (2540) มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพฯ.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2556). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย เสนอต่อสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น).
- วุฒิสาร ตันไชย. (2545). แนวทางการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “การตรวจสอบและการมีส่วนร่วม” กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ.
- ศุภิตญา ธารรัตน์สุวรรณ บทความทางวิชาการ. (2557). “ปัญหาและแนวทางแก้ไขหมอกควันและหมอกควันข้ามแดน” สำนักวิชาการ สำนักเลขานุการ วารสารวุฒิสภา 4 ,04 (กุมภาพันธ์).
- ศิริ อัครอักษร. (2546). สถานการณ์และการจัดการไฟฟ้าโลก ส่วนวิชาการด้านไฟฟ้า สำนักป้องกันและควบคุมไฟฟ้า กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
- ศิริวรรณ ทิพย์รังษฤษฎ์, จิรบูรณ์ โตสงวน และหทัยชนก สุมาลี. (2553). บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสร้างเสริมสุขภาพและข้อเสนอเชิงนโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ.
- ศุทธิณีคนตรี, สัณญา ทุมตะขบ, พิภพ ชานวิทย์พงศ์ และศุภลักษณ์ หน้อยสุขะ. (2554). “การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เผาจากข้อมูลเชิงพื้นที่หลายแห่ง เพื่อการเฝ้าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่งในจังหวัดเชียงใหม่” ภาควิชาภูมิศาสตร์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ศูนย์วิจัยและจัดการคุณภาพอากาศ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2554). “รายงานการทบทวนวรรณกรรม ไฟป่า และการเผาในพื้นที่การเกษตร และการจัดการ” มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ บทสรุป ผู้บริหาร.

ศูนย์ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า กลุ่มจังหวัดภาคเหนือ ตอนบน 1 “ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาหมอกควันและมลพิษทางอากาศ” สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2560 จาก <http://region3.prd.go.th/Environment/index.php/2010-09-21-08-22-15/34-2010-12-07-09-17-47.html>.

สง่า เอื้อตระกูล. (2541). การบริหารงานไฟฟ้าระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน รายงานการสัมมนา ไฟป่ากับการมีส่วนร่วมของชุมชน.

สถาบันพระปกเกล้า “การกระจายอำนาจ” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก <http://kpi.ac.th/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1.html?filter=28>.

สถิติการเกิดไฟป่า. (2560). สำนักป้องกันปราบปรามและควบคุมไฟป่าส่วนควบคุมไฟป่า <http://www.dnp.go.th/forefire/2546/firestatistic%20Th.htm>.

สุชุม นวลสกุล. (2538). “การทำงานที่ดีต้องมีหัวใจบริการ” กรุงเทพฯ ธรรมนิติ.

สุรเชษฐ์ ชีระมณี. (2557). ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับหมอกควันที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง : กรณีศึกษา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ส่วนควบคุมไฟป่า สำนักป้องกันและควบคุมไฟป่า “เปรียบเทียบการเกิดไฟไหม้ป่าในช่วงเวลาเดียวกัน ระหว่างปีงบประมาณ 2558 – 2559 สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2560 จาก <http://www.dnp.go.th/forestfire/2546/firestatistic%20Th.htm>.

ส่วนควบคุมไฟป่า สำนักป้องกันและควบคุมไฟป่า “รายงานสรุปผลการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2560 จาก http://www.forest.go.th/wildfire/forestfarm14/farm/web/otop/otop_report2.php.

หมอกควันและมลพิษทางอากาศ “ปัญหาหมอกควันภาคเหนือ” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560 จาก <http://www.3armyarea-rta.com/pdf/haze.pdf>.

อรอนงค์ พลอยวิเลิศ และกฤษฎา วงศ์วิลาศชัย “ข้อบัญญัติท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณี ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่” สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

(องค์การมหาชน) คืบ 16 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.codi.or.th/index.php/2015-08-04-10-17-08/8540-2013-06-16-07-28-37>.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางจุฑามาศ จัน โลहित
วัน เดือน ปีเกิด	3 มิถุนายน 2523
สถานที่เกิด	อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลช่างเคิ่ง อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

