

ศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม*

รศ.ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ**

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่ประกาศให้มีเขตควบคุมมลพิษ เพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับท้องที่และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศให้เขตพื้นที่ในหลายจังหวัดเป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะในเขตเมืองและชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ซึ่ง 5 จังหวัดในเขตปริมณฑลเป็นพื้นที่หนึ่งที่ได้รับการประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษเช่นเดียวกัน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการดำเนินการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจดังกล่าว ยังคงมีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป จึงเป็นที่น่าสนใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่เช่นไร

บทความนี้ได้นำเสนอส่วนหนึ่งของผลการศึกษาการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ปริมณฑล เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ในปัจจุบัน อธิบายการดำเนินงานที่เป็นอยู่ และวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเสนอแนวทางในการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น

1. บทนำ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีกระบวนการดำเนินมาเป็นระยะๆ มีแผนการดำเนินงาน แผนปฏิบัติการ กระบวนการติดตามและกลไกสนับสนุนอย่างเป็นระบบ จนกระทั่งปัจจุบัน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง

* บทความนี้เป็นการนำเสนอส่วนหนึ่งของผลการศึกษาโครงการวิจัยเรื่อง “ศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตควบคุมมลพิษในเขตปริมณฑล” โดย โสภารัตน์ จารุสมบัติ และวรัญญา เสนาสุ (ผู้ช่วยวิจัย) สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2553

** อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹ มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ มีการกำหนดการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตของประชาชนในหลากหลายมิติ นำไปสู่การจัดบริการสาธารณะและการจัดโครงสร้างพื้นฐานเพื่อบริการประชาชน

การปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน เป็นยุคใหม่ที่เผชิญปัญหาท้าทายแบบใหม่ เนื่องจากสภาพสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงจากชนบทและอิงฐานการผลิตการเกษตรไปสู่สังคมเมือง มูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่เกิดจากสาขาบริการและอุตสาหกรรม ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาสำคัญที่พบทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองและเขตชนบท อันเป็นผลสืบเนื่องจากการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่างๆ อาทิ ปัญหาน้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ขยะล้นเมือง การปนเปื้อนของสารเคมีลงสู่แหล่งธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ถือเป็นการท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ ทั้งในด้านเทคนิคระเบียบข้อกำหนดทางกฎหมาย ตลอดจนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของคนในชุมชนเพื่อร่วมรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม ซึ่งพบว่าปัจจุบันงานกำกับดูแลและรักษาสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ที่ภาครัฐ/ ราชการเป็นผู้ชี้แนะและปฏิบัติในทุกกิจกรรม ในแง่หนึ่งทำให้การบริหารงานเกิดเอกภาพ แต่ในอีกแง่หนึ่ง หลักการรวมอำนาจยังขาดประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการ เพราะทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ในกรณีเกิดปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องแก้ไข และการขาดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง ตลอดจนขาดความเข้าใจในแง่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดประชาชนจำเป็นต้องอาศัยกลไกของการจัดบริการสาธารณะเพื่อทำหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญเพื่อรองรับกับประเด็นท้าทายใหม่ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม

¹ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ปรากฏใน หมวด ๑๔ ที่ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ มาตรา 281-290 โดยเฉพาะมาตรา 290 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

จากที่กล่าวในข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ แม้จะมีการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายมิติ แต่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว ยังคงมีการดำเนินการในลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป สะท้อนถึงระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับชาติ ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีศักยภาพในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ โดยเน้น 3 ด้าน คือ หนึ่ง) ศักยภาพขององค์กรในด้านของการจัดสรรงบประมาณ และกำลังคน เพื่อใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม สอง) ศักยภาพของบุคลากรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิ ความรู้ความสามารถ ความเข้าใจ สาม) ศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การกำกับดูแล การสร้างเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อร่วมกันติดตามตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ตลอดจนการกำหนดแผนโครงการและงบประมาณ การฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ภายใต้กรอบตามอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542² และนำเสนอเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษของจังหวัดในเขตปริมณฑล 5 จังหวัด ตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อันได้แก่ (1) ท้องที่เขต จ. สมุทรปราการ (ภายใต้ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2537) (2) ท้องที่เขตจังหวัดนนทบุรี (ภายใต้ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2538) (3) ท้องที่เขตจังหวัดปทุมธานี (ภายใต้ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2538) (4) ท้องที่เขตจังหวัดนครปฐม (ภายใต้ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2538) และ (5) ท้องที่เขตจังหวัด สมุทรสาคร (ภายใต้ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2538)³

2. สถานการณ์การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงที่ผ่านมา การเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาประเทศของประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของการผลิตทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ภาคการคมนาคมขนส่ง ภาคการค้า และอื่นๆ ทำ

² พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ในมาตรา 16 และ 17

³ เขตควบคุมมลพิษอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ (1) ท้องที่เขตเมืองพัทยา (2) ท้องที่เขตจังหวัดภูเก็ต (3) ท้องที่เขต อ.หาดใหญ่ จ. สงขลา (4) ท้องที่เขต อ. เมือง จ. สงขลา และ (5) ท้องที่เขตหมู่เกาะพีพี ต.อ่าวนาง อ.เมือง จ. กระบี่ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2539)

ให้ความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นอย่างมาก ขณะที่การจัดการดูแลไม่เหมาะสม ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดจึงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วและลดปริมาณลงอย่างมากและกลายเป็นสาเหตุปัญหาภัยธรรมชาติและปัญหาสังคม เช่น พื้นที่ป่าไม้ลดลงก่อให้เกิดภาวะแห้งแล้งและน้ำท่วม การขยายตัวของชุมชนที่ขาดการวางแผนทำให้เกิดปัญหามลพิษไม่ว่าจะเป็นด้านแหล่งน้ำ ขยะ และอื่นๆ นับเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนและจริงจัง ซึ่งที่ผ่านมา ภาครัฐได้มีการดำเนินการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาตามลำดับ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย การจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการด้านการค้าระหว่างประเทศในประเด็นการรักษาสิ่งแวดล้อม การออกมาตรการจัดทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญ คือ การออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ขึ้นเป็นกฎหมายหลักด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นี้ มีหลักการสำคัญที่น่าสนใจ 2 ประเด็น คือ

1. การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยส่วนกลางจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรอบหลัก ขณะที่การจัดทำแผนปฏิบัติการ หรือเรียกว่า “แผนการจัดการคุณภาพจังหวัด” เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นภาคส่วนที่มีความใกล้ชิดกับปัญหา และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2. การกำหนดเขตควบคุมมลพิษ (Pollution control area) สำหรับพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษในระดับที่มีแนวโน้มเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง เพื่อการควบคุม ลดและขจัดมลพิษ โดยมาตรการที่ใช้ดำเนินการในเขตควบคุมมลพิษแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ มาตรการด้านกฎหมาย และมาตรการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ สำหรับพื้นที่ที่มีการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษในปัจจุบันมีหลายแห่ง ได้แก่ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม เป็นต้น

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากจะอาศัยแนวนโยบายที่ดีและมีประสิทธิภาพแล้วนั้น ยังขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ตลอดจนกลุ่มองค์กรเคลื่อนไหวต่างๆ แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา การดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม มักเน้นบทบาทของภาครัฐ โดยเฉพาะราชการส่วนกลาง อันประกอบไปด้วย กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อม ขณะที่บทบาทขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมักได้รับมอบหมายรับผิดชอบเฉพาะเพียงบางเรื่องเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม

จากรายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์⁴ วิเคราะห์ว่าการขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต ปัญหาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม จะเป็นปัญหาเป็นใหญ่และมีความรุนแรงสูงในหลายพื้นที่ และพบว่าภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสิ่งแวดล้อมยังเป็น “ขั้นต้น” และเป็นการปฏิบัติในเชิงตามแก้ปัญหา นอกจากนี้ยังขาดการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย โดยการกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการนั้น จะต้องรับรู้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ชนิด “วันต่อวัน” สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันใจ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นรูปธรรมในระดับนโยบาย โดยนอกจากจะมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ยังมีแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนด แจกแจงและกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีแผนงานต่างๆออกมาเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจทางการคลัง การจัดระบบบริการสาธารณะ และการปรับบทบาทความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถพิจารณามิติด้านการกระจายภารกิจ ซึ่งถือเป็นการกระจายงานทั้งในส่วนของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน จากหน่วยงาน 57 กรม 15 กระทรวง และ 1 ส่วน ราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ซึ่งมีการถ่ายโอนไปแล้ว 181 ภารกิจ ยังคงเหลือที่ยังไม่ถ่ายโอนและทยอยถ่ายโอนอีก 63 ภารกิจ และขอถอนเรื่อง 1 ภารกิจ⁵

ตารางที่ 1 แสดงภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	ภารกิจถ่ายโอน		ภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม	
1	ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	87	การผังเมืองและการควบคุมอาคาร	6
2	ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	การจัดให้มีและการดูแลรักษาสวนสาธารณะ	1
3	ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย	17	-	-
4	ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน	19	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบข้อมูลเพื่อ	9

⁴ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และกอบกุล ราชะนาคร. การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่ดี. กรุงเทพฯ: บริษัท ทีคิวพี จำกัด, 2552.

⁵ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท.

	พาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว		การวางแผน การควบคุมดูแลโรงงาน การส่งเสริมการท่องเที่ยว	
5	ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17	การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมและบำบัดมลพิษ การดูแลที่สาธารณะ	17
6	ด้านศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	การดูแลรักษาโบราณสถาน	2
	รวม 245 เรื่อง		รวม 35 เรื่อง	

ที่มา: แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท.

ข้อสังเกตการถ่ายโอนภารกิจ มักจะเป็นภารกิจที่มีลักษณะงานย่อย ซ้ำซ้อนกันบ้าง ซึ่งจากบทเรียนของการทำงานที่ผ่านมา หน่วยงานส่วนกลางมีการทำงานซ้ำซ้อนกันเองอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อถึงเวลาถ่ายโอนภารกิจก็ต่างคนต่างโอนเช่นเดิม ผลที่เกิดขึ้นก็คือ มีภารกิจถ่ายโอนเป็นจำนวนมาก ที่ไม่คำนึงถึงขีดความสามารถและขนาดของท้องถิ่น ซึ่งเป็นเหตุให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องทำหน้าที่เช่นเดียวกัน แม้ว่าจะมีขนาดที่แตกต่างกัน ปัญหาอีกประการ คือ ความไม่ชัดเจนและไม่จริงจังของราชการส่วนกลาง ที่ขาดการประสานและแจ้งข้อมูลอย่างเพียงพอ การกระจายอำนาจด้านสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นภารกิจสำคัญที่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนด ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจด้านอื่นๆ อย่างเป็นองค์รวม

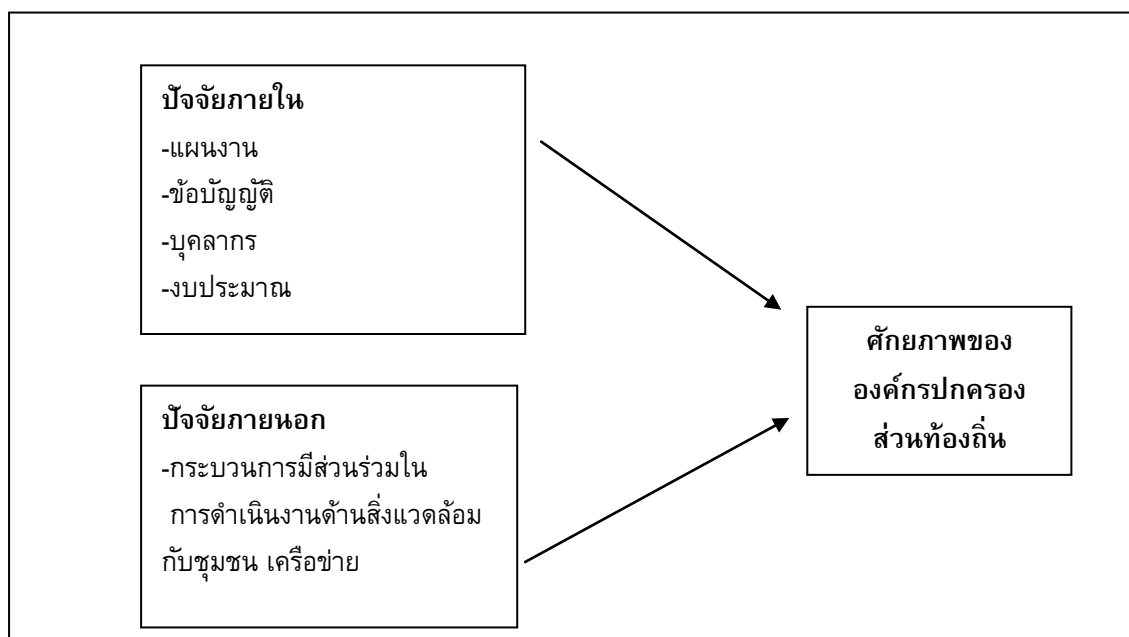
ความก้าวหน้าและความเคลื่อนไหวของบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ในช่วงที่ผ่านมายังมีการเคลื่อนไหวที่สำคัญ ได้แก่ การยกย่องพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย นับตั้งแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ยังมีได้มีกฎหมายตามบทบัญญัติของ มาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยออกมาแต่อย่างใด ซึ่งการออกกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ถูกบังคับด้วย มาตรา 303 ที่ระบุให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ามามีการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามหมวด 14 การปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลา 2 ปีนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 290 โดยเร็ว และเนื่องด้วยลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงและส่งผลกระทบในวงกว้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ในฐานะองค์กรที่ถูกคาดหวังให้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการนี้ เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหา ตลอดจนรับมือกับความท้าทายใหม่ๆ ในอนาคต ด้วยเหตุนี้สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภาและวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อยกย่องกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ดำเนินการไปจนถึงขั้นตอนการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยสถานการณ์ปัจจุบันของร่างกฎหมายฯ ดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การสนับสนุนของกรมควบคุมมลพิษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการยกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 290 และเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิม เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข โดยเพิ่มเติมประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไป ต่อมา กรมควบคุมมลพิษได้นำร่างกฎหมายฯ ดังกล่าวมาแก้ไขปรับปรุงและเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งขณะนี้กรมควบคุมมลพิษได้เสนอไปยังสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาและส่งไปยังคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป โดยเพิ่มเติมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 290 โดยเฉพาะอนุมาตราที่สองและที่สาม เนื่องจากเห็นว่า อนุมาตราที่สองและอนุมาตราที่สามนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตนหรือนอกเขตพื้นที่แต่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการนอกเขตพื้นที่ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและอนามัยของประชาชนในเขตพื้นที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงถือเป็นประเด็นใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการทำกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในและนอกพื้นที่ เห็นว่าจำเป็นต้องร่างกฎหมายขึ้นใหม่

3. ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ความพร้อมและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ถือเป็นตัวสะท้อนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขับเคลื่อนนโยบายและภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้สามารถลุล่วงไปได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดประชาชน สามารถเข้าถึง เข้าใจและรับรู้สภาพปัญหาได้เป็นอย่างดี โดยหากพิจารณาจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อปท. จะทำหน้าที่หลักในการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ตรวจสอบและควบคุมสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง ขณะที่หน่วยงานในส่วนกลางอย่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลและสนับสนุน ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพก็จะสามารถขับเคลื่อนนโยบายสิ่งแวดล้อมให้สามารถดำเนินการได้ดีและมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่มีความพร้อมและไม่มีศักยภาพการดำเนินงานต่างๆ ก็จะเป็นไปได้ยาก ซึ่งจากการศึกษาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในพื้นที่เขตปริมณฑล⁶ เป็นเขตพื้นที่จังหวัดที่มีการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในอัตราสูง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคม จากเดิมที่เป็นสังคมชนบทกลายเป็นสังคมเมืองและมีการเปลี่ยนแปลงการผลิตจากภาคเกษตรกรรมเป็นการผลิตในภาคอุตสาหกรรม สภาพการณ์ดังกล่าว ทำให้พื้นที่ปริมณฑลเป็นแหล่งรองรับการเข้ามาหางานทำจากคนในทุกภูมิภาคของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา คมนาคมขนส่ง จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การประเมินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ใช้กรอบแนวคิดในการประเมินโดยพิจารณาทั้งปัจจัยภายใน ได้แก่ แผนงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บุคลากร และงบประมาณ และปัจจัยภายนอก ได้แก่ กระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมกับชุมชน โดยสามารถประยุกต์ใช้กรอบแนวคิด ได้แก่ แนวคิดว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล(Good Governance) แนวคิดว่าด้วยทุนทางสังคม (Social Capital) และแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อจัดทำเป็นกรอบในการประเมินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้ดังต่อไปนี้



รูปที่ 1 แสดงกรอบการวิเคราะห์ที่มีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

⁶ ซึ่งถือเป็นเขตเมืองที่รายล้อมกรุงเทพมหานคร อันประกอบไปด้วย จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรสาคร ครอบคลุมพื้นที่กว่า 6 พันตารางกิโลเมตร มีประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรรวมกันประมาณ 5 ล้านคน ข้อมูลจาก กรมการปกครอง, ข้อมูลการปกครอง. (ธันวาคม 2552)จาก [http:// www.dopa.go.th/padmic/jungwad76/jungwad76.htm](http://www.dopa.go.th/padmic/jungwad76/jungwad76.htm) เข้าถึงข้อมูล 18 กรกฎาคม 2553

ตารางที่ 1 แสดงการประยุกต์ใช้กรอบการแนวคิดการวิจัยกับปัจจัยภายในและภายนอก

แนวคิดหลัก	ตัวชี้วัด
แนวคิดว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)	-ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแผนงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม -ข้อบัญญัติ กฎ ระเบียบแบบแผน มีความชัดเจน ครอบคลุมและได้รับการยอมรับ -การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงาน
แนวคิดว่าด้วยทุนทางสังคม (Social Capital)	-ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม -กลไกที่เอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม
แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization)	-การมีบุคลากรที่เหมาะสมและมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล -การจัดระบบงบประมาณด้านการคลัง -การกำหนดแผนงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นอิสระ ภายใต้ความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก

ในส่วนนี้นำเสนอผลการศึกษาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาศักยภาพตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล(เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง, เทศบาลตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล⁷ ครอบคลุมพื้นที่เขตปริมณฑลทั้ง 5 จังหวัด⁸

จากการศึกษาพบว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนในพื้นที่เขตปริมณฑล พบว่าปัญหาหลักที่จำเป็นแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ ปัญหาขยะมูลฝอยและการจัดการ(ร้อยละ 76.7)

⁷ ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

⁸ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยด้วยแบบสอบถามตามจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ตามฐานข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมจำนวนแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งสิ้น จำนวน 320 ฉบับ ซึ่งได้รับแบบสอบถามตอบกลับจำนวนทั้งสิ้น 142 ฉบับ ในเขตพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรสาคร

ปัญหามลพิษทางน้ำ (ร้อยละ66.1) ปัญหามลพิษทางอากาศ (ร้อยละ20.4) เป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงสถานการณ์ปัญหามลพิษหลักที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

สถานการณ์ปัญหามลพิษหลักที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน	อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาลนคร (ร้อยละ)	เทศบาลเมือง (ร้อยละ)	เทศบาลตำบล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)	อปท. (ร้อยละ)
ปัญหาขยะมูลฝอยและการจัดการ	100	100	90	62.9	77.3	76.7
มลพิษทางน้ำ	100	100	90	74	58.7	66.1
มลพิษทางอากาศ	0	60	30	11.1	20.6	20.4
มลพิษจากสารอันตรายและของเสียอันตราย	66.6	60	30	29.6	9.2	17.6
มลพิษทางเสียง	33.3	40	50	29.6	10.3	18.3
ทรัพยากรดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน	0	0	10	11.1	12.3	11.2
ทรัพยากรป่าไม้	33.3	20	0	0	1	2.1
ทรัพยากรแร่	0	0	0	0	3	2.1
สิ่งแวดล้อมและชุมชนเมือง	33.3	80	70	59.2	26.8	38
แหล่งท่องเที่ยว	33.3	20	10	29.2	6.1	11.9

เมื่อพิจารณาศักยภาพขององค์กรต่อการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยการใช้ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน สามารถพิจารณาได้ว่า

ก.ปัจจัยภายใน (1) ด้านบุคลากร พบว่า บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 85.9) มีเพียงเทศบาลนครเท่านั้นที่บุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมจบการศึกษาในระดับปริญญาโทมากกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ 20) ซึ่งส่วนใหญ่คุณวุฒิสาวนิเทศที่จบมานั้น ได้แก่ สาธารณสุข พยาบาลและรัฐศาสตร์ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงคุณวุฒิบุคลากร

คุณวุฒิบุคลากร	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	อปท.
----------------	------	-----------	-------------	------------	------	------

	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	ตำบล (ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)
ปริญญาตรี	100	10	80	88.8	81.4	85.9
ปริญญาโท	66.6	20	70	22.2	9.2	19.7
ปริญญาเอก	0	0	10	0	0	0.7

มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าบุคลากรเหล่านั้นจะไม่ได้มีคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างก็จัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร แต่หัวข้อของการฝึกอบรมกลับมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่คุ้นชิน เช่น เรื่องขยะ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการตอบสนองต่อปัญหาท้าทายใหม่ เช่น ปัญหาเรื่องการขยะอันตรายหรือปัญหาเรื่องเสียง⁹ กลับไม่มีการพัฒนาบุคลากรในด้านดังกล่าว ทำให้อาจเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาเรื่องเสียง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ได้ให้ความสำคัญในการเตรียมพร้อมบุคลากรเพื่อรองรับปัญหาดังกล่าว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรงเพื่อจะได้สามารถดำเนินงานในการจัดการสิ่งแวดล้อม และสามารถให้ความรู้ความเข้าใจในการจัดการสิ่งแวดล้อมกับประชาชน รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามหลักสุขภาพและที่สำคัญ จำนวนบุคลากรผู้รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งควรเป็นบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ มิใช่มอบหมายให้บุคลากรตำแหน่งอื่นรับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจากภาระงานในหน้าที่หลัก ซึ่งถือว่าเป็นการมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับสายงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ทั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาในเรื่องบุคลากรด้วยกันทั้งสิ้น มีสภาพความขาดแคลนบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารซึ่งรับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นการเฉพาะ ภาระงานนี้จะฝากอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีการจัดตั้งกองหรือสำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อรับผิดชอบงานด้านการจัดการด้าน

⁹ สถิติเรื่องร้องเรียนปัญหามลพิษจากส่วนราชการที่ให้บริการรับแจ้งเรื่องเรียนทั้งจากกรุงเทพมหานคร กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ และศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย ในปีพ.ศ. 2551 พบว่าข้อร้องเรียนเรื่อง เสียง มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 44.79

สิ่งแวดล้อมโดยตรงก็ตาม แต่ทว่าโดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วจะเห็นได้ว่าบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเหล่านั้นมิได้มีคุณวุฒิหรือความรู้ในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรง

จากสภาพข้อจำกัดในด้านบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ที่ส่งผลทำให้ในการขับเคลื่อนนโยบายหรือโครงการต่างๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อม มักขาดบุคลากรที่สามารถแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ทำให้บ่อยครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหันไปพึ่งพามูลค่าด้านสิ่งแวดล้อมจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด หรือแม้แต่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งการขอความสนับสนุนทางด้านการวิชาการจากหน่วยงานภายนอกเช่นนี้อาจต้องอาศัยระยะเวลาในการประสานงาน ความสัมพันธ์ส่วนตัว และงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น หรือในบางพื้นที่อาจจะพบว่าการหาบุคลากรจากหน่วยงานภายนอกที่มีความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมจริงๆ ไม่ใช่สิ่งง่าย เพราะบุคลากรแต่ละคนที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเองก็มิได้จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ในด้านสิ่งแวดล้อมทุกคน

(2) ด้านการจัดทำแผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อม การจัดทำแผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 37 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดรวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด ในแง่นี้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 80.9 จึงมีการจัดทำแผนงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต่างก็ใช้กระบวนการ วิธีการ และแนวทางในการจัดทำแผนงานโดยกำหนดจากสภาพปัญหาในพื้นที่เป็นหลัก ตามมาด้วยการทำตามนโยบายส่วนกลาง และการได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงแผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อม

	อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาลนคร (ร้อยละ)	เทศบาล เมือง (ร้อยละ)	เทศบาล ตำบล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
แผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อม					
มีการจัดทำแผนงานด้านสิ่งแวดล้อม	100	100	100	88.8	75.2
กระบวนการ วิธีการและแนวทางในการจัดทำแผนงาน					
จากสภาพปัญหาในพื้นที่	100	100	100	100	72.6
นโยบายจากส่วนกลาง	0	40	40	40.7	46.3
จากผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ	0	20	20	11.1	17.8

เมื่อพิจารณากรอบในการจัดทำแผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อม พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากที่สุด (ร้อยละ 75.3) รองลงมาเน้นการให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์จังหวัด/ กลุ่มจังหวัด (ร้อยละ 68.3) ในด้านหนึ่งแล้ว กระบวนการในการจัดทำแผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อมบางพื้นที่ก็ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี แม้ว่าจะเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดมลพิษ โครงการและแผนงานต่างก็ได้มีการนำไปปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ สามารถเป็นต้นแบบได้¹⁰ ขณะเดียวปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานก็จำเป็นต้องได้รับการพิจารณา ผลการศึกษาพบว่า การขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน เป็นอุปสรรค ปัญหาข้อจำกัดหลัก ในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ จำเป็นต้องมีการวางแผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ทั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีการออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นข้อบัญญัติที่ออกมาเพื่อใช้บังคับใหม่ในปีงบประมาณนั้นๆ หรือไม่ก็เป็นข้อบัญญัติเดิมที่มีอยู่แล้ว แต่หากพิจารณาจากความสามารถและคุณภาพในการจัดการแผนปฏิบัติการ และการดำเนินการจากแผนไปสู่การปฏิบัติ ศักยภาพขึ้นอยู่กับความสามารถและข้อจำกัดในการจัดการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะทำได้ดีและง่ายกว่า เนื่องจาก ปัจจัยด้านความรุนแรงของระดับปัญหา ภาวการณ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อจำกัดที่มีน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

ในด้านการจัดองค์กรก็เช่นเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ นั่นคือ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (จะไม่ปรากฏในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก) พร้อมกับการมีบุคลากรทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามาให้ความรู้และแนวทางการปฏิบัติงานอย่างถูกวิธี ไม่ว่าจะเป็นการใช้เทคโนโลยี การปฏิบัติการกับขยะมีพิษ การรีไซเคิลขยะที่เหมาะสม การบำบัดน้ำเสียด้วยเครื่องจักรกลต่างๆ เป็นต้น การจัดการที่ครบวงจรในตัวเองแบบนี้ จึงแสดงให้เห็นถึงศักยภาพขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ตามไปด้วย ทั้งบุคลากร งบประมาณ การมีภารกิจเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยเทคนิค

¹⁰ โครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฯ เทศบาลตำบลบางกะดี จังหวัดปทุมธานี ดำเนินการครั้งแรกในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 โดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปทุมธานีได้ประสานงานหรือการดำเนินโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโรงงานตามที่วางแผนไว้ร่วมกับเทศบาลตำบลบางกะดีและบริษัท สวนอุตสาหกรรมบางกะดี จำกัด โดยได้รับความร่วมมือจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้วางกรอบมาตรฐานการจัดทำธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโรงงานและพันธมิตร ผลของโครงการทำให้ชุมชน มีความรู้ความเข้าใจในการอยู่ร่วมกับโรงงานอย่างมีความสุข และทำให้สภาพแวดล้อมและความปลอดภัยในภาพรวมของจังหวัดปทุมธานีดีขึ้น เป็นการสร้างเครือข่ายในการดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อมและเกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน

วิชาการที่ค่อนข้างสูง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กยังไม่มีความสามารถในการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมได้เท่าใดนัก

ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีการจัดองค์กรเพื่อสร้างความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยให้กับการทำงานขององค์กรนำปัญหาและแนวทางการดำเนินงานของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป็นแผนการดำเนินงาน แผนปฏิบัติ นโยบาย รวมทั้งวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลสามพราน จังหวัดนครปฐม ได้รับฟังปัญหาและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน จนกระทั่งนำมาซึ่งการกำหนดแผนปฏิบัติ แผนการดำเนินงาน นโยบาย และวิสัยทัศน์ ที่นำเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย

(3) *งบประมาณ* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ปริมาตรส่วนใหญ่จัดสรรงบประมาณให้การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมต้องงบประมาณทั้งหมดในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของหน่วยงานในปีงบประมาณ 2552 ขณะที่เมื่อพิจารณาความเพียงพอของงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่าร้อยละ 74.7 มีงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่เพียงพอ ดังตารางที่ 4 และ 5 ตามลำดับ

ตารางที่ 4 แสดงสัดส่วนงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมต่องบประมาณทั้งหมด

สั ด ่ ว น ง บ ค ำ น สั ง แ ว ค ลี อ ม ค ำ งบประมาณทั้งหมด	อบจ. (ร้อยละ)	เท ศ บ า ล น ค ร (ร ี อ ย ละ)	เท ศ บ า ล เมื อ ง (ร ี อ ย ละ)	เท ศ บ า ล ค ำ บ ล (ร ี อ ย ละ)	อบต. (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
ไม่เกินร้อยละ 10	66.6	100	70	84.6	100	60.56
ร้อยละ 11-20	33.3	0	30	15.4	0	39.43
ร้อยละ 21-30	0	0	0	0	0	0
ร้อยละ 31-40	0	0	0	0	0	0
ร้อยละ 41 ขึ้นไป	0	0	0	0	0	0

ตารางที่ 5 แสดงความเพียงพอของงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม

ความเพียงพอของ งบประมาณด้าน สิ่งแวดล้อม	อบจ. (ร้อยละ)	เท ศ บ า ล น ค ร (ร ี อ ย ละ)	เท ศ บ า ล เมื อ ง (ร ี อ ย ละ)	เท ศ บ า ล ค ำ บ ล (ร ี อ ย ละ)	อบต. (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
เพียงพอ	0	20	20	27	23.7	25.3
ไม่เพียงพอ	100	80	80	73	76.3	74.7

การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอสำหรับการดำเนินกิจกรรม เพราะหากขาดความพร้อมด้านงบประมาณแล้ว

การจัดบริการของสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพก็อาจสำเร็จได้ดังต่อไปนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดการมูลฝอยของท้องถิ่น ตั้งแต่ขั้นตอนการรวบรวม เก็บขน และกำจัดมูลฝอยจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครบทุกขั้นตอนและถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลได้ จากภาพรวมสถานการณ์ทางการเงินการคลังของท้องถิ่นข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าแม้ในปัจจุบันจำนวนและสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี แต่ก็ยังคงมีสัดส่วนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนของงบประมาณประจำปีทั้งหมด และยังถือว่าห่างอยู่อีกมากนักจากเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นมีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายรับรวมของรัฐบาล ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณนอกจากนั้นแล้ว จากประสบการณ์ที่ผ่านมายังพบว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจะมีก็แต่เงินอุดหนุนในลักษณะของการแก้ไขปัญหา แต่ไม่ได้มุ่งไปที่การป้องกัน และมีแต่ที่เป็นลักษณะกิจกรรมหรือโครงการ ซึ่งล่าช้าและไม่ทันต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งยังไม่สามารถสะท้อนความต้องการหรือการตัดสินใจจากประชาชนในท้องถิ่นหรือหากมีการลงทุนก็จะเป็นในลักษณะของการก่อสร้างขนาดใหญ่ เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดูแลต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบริหารจัดการได้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเงินงบประมาณในการดำเนินการอย่างเพียงพอ

ปัญหาทางด้านงบประมาณจะพบมากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นส่วนมาก ทำให้ประเมินได้ว่า การบริหารจัดการด้วยองค์กรที่มีขนาดเล็กเกินไป อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะเดียวกันองค์กรเหล่านั้นก็ยังไม่มีความเพียงพอในการดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาบางอย่าง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีศักยภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมมักจะประสบปัญหาด้านงบประมาณเท่าใดนัก แต่จะประสบปัญหาอื่นๆ แทน เช่น การให้ความร่วมมือจากภาคีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น¹¹

(4) **ข้อบัญญัติ** การพิจารณาประเด็นทางด้านกฎหมายนั้น พบว่า ในหลายๆ พื้นที่ที่ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงใช้ตัวบทกฎหมายที่มีการบัญญัติเอาไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรให้ยึดถือปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ข้อบัญญัติท้องถิ่น เทศบัญญัติ คำสั่ง ประกาศ ต่างๆ แต่ยังมีกฎหมายที่สำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อม นั่นคือ ระเบียบทางสังคม ความเชื่อและค่านิยม ที่ถือเป็นระเบียบปฏิบัติของชุมชน อย่างเช่น การมีอาสาสมัครประจำหมู่บ้าน คอยตรวจดูแล คนที่ลักลอบทิ้งขยะ

¹¹ สัมภาษณ์นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองท่าโขลง จังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2553

หากพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิตินี้ ด้วยการยึดเอาขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ จะพบว่าทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มักมีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก และมักไม่ประสบปัญหาเรื่องการจัดทำแผนงานหรือการออกข้อบัญญัติเท่าใดนัก แต่ปัญหาที่พบทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเสียมากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น, เทศบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 คิดเป็นร้อยละ 28.9 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ขณะที่มีการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น เทศบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกว่าร้อยละ 55.8 ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดง การออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

	อปท. (ร้อยละ)	อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล นคร (ร้อยละ)	เทศบาล เมือง (ร้อยละ)	เทศบาล ตำบล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เทศบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมใน ปีงบประมาณ 2552	28.9	66.6	40	70	25.9	23.6
มีการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น เทศบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	55.8	100	100	100	61.5	45.6

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ กฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อมก็มีความหลากหลายและอาศัยเทคนิควิธีการขั้นสูง ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นมีจำนวนมากและมีลักษณะเฉพาะ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะมีการออกข้อบัญญัติในการจัดการสิ่งแวดล้อมออกมาอย่างชัดเจน เพื่อแผนการดำเนินงานที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เช่น เมื่อปี พ.ศ. 2547 เทศบาลนครนนทบุรี ได้ตราเทศบัญญัติเทศบาลนครนนทบุรี เรื่อง การกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้สถานพยาบาล คลินิก ในโครงการจัดการมูลฝอยติดเชื้อตามสถานที่ดังกล่าว ทางสถานพยาบาลเหล่านี้จะต้องปฏิบัติตามเทศบัญญัติข้างต้นด้วย มิฉะนั้นจะไม่ได้รับใบอนุญาตเปิดคลินิก เป็นต้น และมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลากหลายด้วยเช่นกัน ที่สำคัญคือ หน่วยราชการส่วนกลาง อย่างกรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค เป็นต้น

ข.ปัจจัยภายนอก ได้แก่ (1) การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของชุมชน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนและการร่วมมือดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานอื่น โดยพิจารณาทั้งหมดสามด้าน ดังนี้ 1.การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมกับ

หน่วยงานอื่น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานอื่นในฐานะผู้เข้าร่วมประชุม 2.การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานอื่นในฐานะผู้เข้าร่วมประชุม 3.การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานอื่นในฐานะผู้เข้าร่วมประชุม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการยังอยู่ในสัดส่วนที่น้อย

4. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน: อุปสรรคสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีการริเริ่มโครงการ การมีส่วนร่วมจากประชาชนถือเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการอย่างยิ่ง หากขาดการมีส่วนร่วมหรือมีกระบวนการมีส่วนร่วมเพียงที่เน้นแต่รูปแบบก็จะกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะให้โครงการประสบความล้มเหลวได้ มีพักต้องกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคด้านอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น บุคลากรที่มีทักษะ มีความเชี่ยวชาญและมีระยะการทำงานที่ต่อเนื่อง ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 แสดงอุปสรรค ปัญหา ข้อจำกัดในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

อุปสรรค ปัญหา ข้อจำกัด	อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล นคร (ร้อยละ)	เทศบาล เมือง (ร้อยละ)	เทศบาล ตำบล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
การประสานงานความร่วมมือภายใน	33.3	20	30	44.4	30.9	33
ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน	66.6	80	60	66.6	55.6	59.1
เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์	33.3	0	20	51.8	47.4	44.3
ศักยภาพของหน่วยงานไม่เพียงพอ	0	0	40	29.6	45.3	49.4
เจ้าหน้าที่มีความรู้ ประสบการณ์ ไม่ เพียงพอ	33.3	40	30	40.7	52.5	47.8
ผู้บริหารให้ความสำคัญน้อย	33.3	0	0	11.1	22.6	18.3
ขาดข้อมูลทางวิชาการ/ข้อมูลในการ วางแผน	33.3	40	50	48.1	30.9	35.9

จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ได้นำหลักการ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” และ “การกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อม” มาเป็นพื้นฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ เนื่องจากการที่ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากผลกระทบสิ่งแวดล้อมและทั้งยังเป็นผู้ก่อมลพิษต่อสังคม ที่สำคัญ เป็นผู้ที่มีรับรู้ถึงสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป็นอย่างดี ได้เข้ามามีร่วมร่วมในการแก้ไขฟื้นฟู อนุรักษ์และจัดการสิ่งแวดล้อม ถือเป็นแนวทางที่จะสามารถดูแลทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน แต่ทั้งนี้ จำเป็นต้องพิจารณาระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เพื่อจะได้แนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการงานที่ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนและประสานกับชุมชนได้เป็นอย่างดี มีการจัดกิจกรรมร่วมกับชุมชน ให้ทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณ การเป็นที่ปรึกษาในกรณีที่ชุมชนไม่เข้าใจในวิธีการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมบางอย่าง การให้ความรู้ในการทำแผนของชุมชนอย่างถูกวิธี เพื่อให้ชุมชนได้รู้จักการวางแผนการปฏิบัติงานด้วยตนเอง เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้นๆ

หากพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติการมีส่วนร่วม จะพบว่าทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ลักษณะการมีส่วนร่วมจะเป็นการรวมกลุ่มระดับผู้นำเครือข่าย แกนนำกลุ่มของชุมชนมากกว่าการเข้ามามีร่วมร่วมของประชาชนในระดับชุมชนจริงๆ เป็นการมีส่วนร่วมผ่านแกนนำหรือผู้นำกลุ่มของประชาชน ทำให้บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจึงมักไม่เกิดขึ้น แต่ก็มีพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีร่วมร่วม โดยเริ่มต้นจากการตั้งแกนนำให้เข้ามารับรู้และนำไปถ่ายทอดเป็นบทเรียนต่อให้กับประชาชน และยังคงให้ความสำคัญกับการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอยู่ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมดังกล่าวแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการศักยภาพสูงนี้ยังได้ดึงความก้าวหน้าทางช่องทางการติดต่อสื่อสารในฐานะที่มีความเป็นสังคมเมืองค่อนข้างสูง จึงได้เปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์อย่าง Internet ที่มีการเปิด Website เป็นของตนเองและมีข้อมูลที่ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ให้สามารถติดตามผลการดำเนินงาน และเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการทำงาน การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีร่วมร่วมแสดงความคิดเห็น นอกเหนือจากการการทำงานผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อให้ถ่ายทอดไปยังประชาชนอีกทอดหนึ่ง แต่สื่อเหล่านี้เป็นการติดต่อกับประชาชนโดยตรงและรวดเร็วในการเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีร่วมร่วมโดยตรง

5. ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ความแตกต่างระหว่างอปท.ขนาดใหญ่และอปท.ขนาดเล็ก

5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลขนาดใหญ่

จากการประเมินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ พบว่ามีศักยภาพที่จะดำเนินการและขับเคลื่อนนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาอุปสรรคสำคัญขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นขนาดใหญ่ กลับไม่ใช่ปัญหาในเรื่องบุคลากร งบประมาณ หรือแผนงานเท่าใดนัก อุปสรรคสำคัญคือ สภาพทางด้านสังคมและการเมืองของท้องถิ่นซึ่งจะเป็นตัวแปรสำคัญต่อการดำเนินนโยบายเสียมากกว่า องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีสภาพที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ การมีภาคีเกี่ยวข้องจำนวนมาก มีเขตพื้นที่รับผิดชอบขนาดใหญ่ มีผลประโยชน์มหาศาล ความสำเร็จขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สามารถจัดการสิ่งแวดล้อมได้มีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งมาจากการเมืองที่เข้มแข็ง ผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง หลายสมัย เป็นผู้นำที่สามารถประสานกับภาคประชาชนให้เข้ามามีบทบาทอย่างต่อเนื่อง เช่น เทศบาลนครนนทบุรี¹² และมีคณะทำงานที่ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ จนได้รับรางวัลจากองค์กรต่างๆ จำนวนมาก แต่ขณะเดียวกันองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อีกจำนวนหนึ่งก็อาจไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร เนื่องจากเขตพื้นที่รับผิดชอบมีขนาดใหญ่ มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับมหาศาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็ไม่ให้ความร่วมมืออย่างจริงจังกับองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พื้นที่เขตเทศบาลเมืองท่าโขลง จังหวัดปทุมธานี ที่เป็นที่ตั้งของ เขตอุตสาหกรรมนวนคร วัดพระธรรมกาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต อุทยานวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย และตลาดไท ซึ่งเป็นตลาดสดขนาดใหญ่ ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้ยาก ส่วนหนึ่งมาจากการไม่ให้ความร่วมมือขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการต่างๆ กับท้องถิ่น¹³

แต่หากพิจารณาถึงสภาพทางสังคมและสภาพทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุที่องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในเขตชุมชนขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ มีความเป็นสังคมเมืองสูง ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชยกรรม ก็อาจทำให้มิติของการให้ความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับต่ำ แต่ขณะเดียวกันองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็มักจะได้เปรียบในเรื่องทรัพยากร งบประมาณและความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีศักยภาพทางด้านการคลัง การงบประมาณที่เพียงพอในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี จึงไม่จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณจากภายนอกเข้ามาสนับสนุนเท่าใดนัก สามารถจัดเก็บรายได้และบริหารจัดการงบประมาณของตนเองได้ จะเห็นได้จากกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลเมืองท่าโขลง เป็นต้น ในภาพรวม แม้ว่าองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จะมีศักยภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ด้านก็ตาม แต่หากอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีประชากรจำนวนมาก โดยเฉพาะมีประชากรแฝง มีชุมชนขนาดใหญ่ มีหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ก็อาจกลายเป็นตัวแปรสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพราะภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมของพื้นที่นั้น

¹² สัมภาษณ์นายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2553

¹³ สัมภาษณ์นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองท่าโขลง จังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2553

5.2 เทศบาลขนาดเล็กและองค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มักจะมีข้อได้เปรียบในด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างเข้มแข็งในระดับสูง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลหลายแห่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่สภาพการเมืองค่อนข้างมีเสถียรภาพสูง คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน มีความสมานฉันท์ทางการเมืองสูง ในบางครั้งมีความเป็นญาติพี่น้องกันเข้ามาดำรงตำแหน่งร่วมกันในคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะมีกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามได้เข้ามาร่วมในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็สามารถใกล้ชิดและประนีประนอมหาข้อตกลงร่วมกันเพื่อให้เกิดการวางแผนการดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ หรือแม้กระทั่งความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารก็สามารถเป็นไปได้อย่างดี มักไม่มีปัญหาความขัดแย้งในการทำงานร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำ¹⁴ เหตุที่เป็นเช่นนี้ น่าจะเป็นจากเขตพื้นที่และอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่ไม่มากเกินไป ตลอดจนผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีไม่มาก จึงทำให้การอยู่ร่วมกันในชุมชนการเมืองดังกล่าวเป็นไปอย่างเรียบง่าย ไม่มีความขัดแย้งในระดับสูง แต่ขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มักมีศักยภาพต่ำเนื่องจากมีทรัพยากรในการบริหารจัดการที่จำกัด ไม่สามารถจูงใจบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ให้เข้ามาทำงานได้ ยังไม่มีรายได้ที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ไม่มีความชำนาญในการจัดทำงบประมาณงบประมาณส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและไม่มียึดความรู้อย่างมากพอที่จะบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มาพร้อมกับการเติบโตของสังคมเมือง นอกจากนี้ยังไม่ค่อยมีบทบาทอย่างแท้จริงในการจัดทำแผนงานและโครงการ ผู้บริหารทั้งหลายไม่เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างสภา ฝ่ายสภาและข้าราชการ ซึ่งเป็นผลต่อทิศทางการทำงานและการออกข้อบัญญัติ

สภาพทางด้านสังคม จากการศึกษาพบว่า หากเป็นสังคมชนบทถึงเมือง ที่มีการให้ความสำคัญไปที่ความสัมพันธ์ภายในชุมชนอย่างมาก มีระดับการพึ่งพาตนเองภายในชุมชนหรือภายในเขตพื้นที่ ประกอบกับการมีทุนทางสังคมที่สูง ด้วยการนำเอาวิถีชีวิตและระบบคิดที่ผ่านการถ่ายทอดและเรียนรู้กันเองภายในชุมชน ก็จะทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่ปัญหาที่พบในปัจจุบันคือ ในเขตพื้นที่ที่มีโครงการบ้านจัดสรรจำนวนมาก กลุ่มคนที่อยู่ในหมู่บ้านจัดสรรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมน้อยมาก

แม้ว่าจะมีข้อแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก แต่สิ่งหนึ่งที่มีความคล้ายคลึงกันก็คือ การเข้ามาดำรงตำแหน่งของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวแปรสำคัญต่อศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การออก

¹⁴ สัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามพราน อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2553

มาตรการใดซึ่งมีผลกระทบต่อฐานเสียง ก็มักจะไม่นำมาดำเนินการ¹⁵ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสีย พ.ศ.2547 ซึ่งจวบจนปัจจุบันไม่มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ท่านใดที่นำข้อบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ และกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องยอมรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสียรวมไว้เสียเอง

6. ข้อเสนอแนะทางการปรับปรุงกลไกและนโยบายเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 การปรับปรุงกลไกที่มีอยู่เดิม

การผลักดันให้แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นโอกาสสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเร่งพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ดังนี้

6.1.1 ด้านการคลังและงบประมาณเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยของเรา ยังไม่มีระบบภาษีสิ่งแวดล้อมหรือมีเครื่องมือทางการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบอย่างเพียงพอในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดี จึงควรมีการดำเนินการดังนี้

- การจัดทำระบบเงินอุดหนุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในแผนงบประมาณประจำปีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มักให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบกับงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรเพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่เพียงพอ จึงทำให้สัดส่วนการทุ่มงบประมาณให้กับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับต่ำจนทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีพอ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรายได้และช่องทางในการแสวงหารายได้เพิ่มมากขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับปรุงระบบการแบ่งสรรเงินภาษีอากรระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมบางประเภท ทั้งจากส่วนที่เคยเป็นรายได้ของส่วนกลางและจากภาษีอากรชนิดใหม่ๆ

การปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น ต้องพยายามเพิ่มสัดส่วนของการให้ในลักษณะของเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการเลือกประเภทและรูปแบบของกิจกรรมหรือ

¹⁵ สัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2553

โครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง ต่างจากการให้ในลักษณะของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ซึ่งไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกกิจกรรมหรือโครงการ รวมไปถึงรูปแบบในการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ อีกประการที่ควรพิจารณาด้วยคือ เกณฑ์การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรคำนึงถึงแต่เพียงสัดส่วนรายได้ ประชากร และพื้นที่ แต่ “ต้องคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ รวมไปถึงความสามารถและความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหา” ประกอบด้วย จึงจะทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับตัวด้วยการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนำเสนอข้อมูลที่สะท้อนถึงปัญหาอย่างชัดเจน เพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางเพิ่มขึ้น เพิ่มเติมสัดส่วนและแหล่งที่มาของรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การปรับเปลี่ยนค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม

ควรมีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับด้านสิ่งแวดล้อมให้สะท้อนต้นทุนการบริหารจัดการและต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง โดยควรปรับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าปรับด้านสิ่งแวดล้อมให้มีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้า และเปลี่ยนจากการกำหนดเพดานขั้นสูงเป็นการกำหนดเพดานขั้นต่ำ เพื่อเป็นการบังคับและให้ข้ออ้างที่ชอบธรรมแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับด้านสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยที่สุดในอัตราขั้นต่ำที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดเพื่อให้รายได้ในส่วนนี้สามารถสะท้อนต้นทุนการบริหารจัดการและต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง โดยจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น กฎกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 เป็นต้น

- การจัดทำภาษีสิ่งแวดล้อม

การจัดทำภาษีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ต้องยึดหลักการที่การจัดเก็บภาษีต้องไม่เน้นการนำรายได้เข้าสู่หน่วยงานราชการ แต่ควรจัดเก็บเพื่อมุ่งเน้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและนำเงินที่จัดเก็บเหล่านั้นมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เพื่อแก้ปัญหาทางด้านการขาดแคลนงบประมาณในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

6.1.2 ด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

เป็นที่ยอมรับและเห็นตรงกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบันแล้วว่า ส่วนประกอบของการบริหารงานให้ประสบความสำเร็จ ที่สำคัญที่สุด คือ ทรัพยากรบุคคล (Human Resources) เพราะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายหรือความล้มเหลว ประสิทธิภาพของการดำเนินงานในองค์กร

ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของบุคคลผู้ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรนั้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารงานบุคคลและให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลขึ้น

หากพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยส่วนมากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กโดยเฉพาะเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งด้านเงินลงทุนและบุคลากร การหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องบุคลากรจึงควรเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาขึ้นนี้ เพราะสภาพการบริหารโดยปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่มีหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ไม่มีบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม การปรับโครงสร้างองค์กรให้มีหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและเพิ่มบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอ จึงเป็นแนวทางที่ควรดำเนินการ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ในด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การกำหนดให้มีระบบการยืมและแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลาง

การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรอาจทำได้โดย การจัดระบบการบริหารงานบุคคลโดยให้มีระบบการยืมตัวและการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่มีการแลกเปลี่ยนหรือยืมตัวแล้ว ก็อาจใช้วิธีการส่งบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะช่วยลดสภาพปัญหาการขาดแคลนบุคลากรบางด้านในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น การส่งบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางลงไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นยังอาจเป็นการช่วยให้การประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นราบรื่นขึ้น ที่สำคัญยังอาจเป็นการช่วยเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลที่ได้อีกประการ คือ บุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกส่งไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พวกเขาก็จะมีความรู้และความเข้าใจในสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นที่เคยไปปฏิบัติงานอยู่

- การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลอาจไม่มีการจัดแบ่งโครงสร้างทางการบริหารบุคคลซึ่งรับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นการเฉพาะ จึงควรมีการปรับโครงสร้างและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลเสียใหม่ ด้วยการทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวมากกว่านี้ ด้วยการปรับเปลี่ยนให้สามารถหมุนเวียนกันได้อย่างคล่องตัวในระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการถ่ายทอดบุคลากรระหว่างประเภทของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความสามารถและอำนาจหน้าที่ และเพื่อสร้างแรงจูงใจในเชิงบวกต่อการทำงานให้แก่ท้องถิ่น จึงควรมีการส่งเสริมจากหน่วยงานส่วนกลางต้องมีการออกข้อบัญญัติเรื่องเงินพิเศษ นอกเหนือจากเงินเดือนปกติให้แก่พนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรแต่งตั้งผู้รับผิดชอบที่มีความรู้เรื่องงานการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินงานทางด้านวิชาการ หรืออาจแต่งตั้งในรูปแบบของกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทน

จากภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากส่วนราชการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องผู้แทนภาคประชาชน ภาคเอกชน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น รวมทั้งการกำหนดนโยบาย มาตรการ แผนงาน โครงการ แผนปฏิบัติการ และกิจกรรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติและบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการดำเนินงานตามแผนงานให้เป็นไปทุกขั้นตอนที่กำหนดไว้ โดยใช้หลักการบริหารจัดการแบบผสมผสานเนื่องจากการดำเนินงานสิ่งแวดล้อมของระบบสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นมีหลากหลายงานและหลากหลายสิ่งแวดล้อม นอกจากต้องสร้างแผนปฏิบัติการอย่างผสมผสานแล้ว ที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ต้องสร้างแผนติดตามตรวจสอบ เพื่อประเมินประสิทธิภาพของแผนงานการจัดการทั้งงานย่อยๆ และทั้งระบบสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นนั้นๆ

นอกจากนี้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นติดตามสถานการณ์และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างสม่ำเสมอ พร้อมกับเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วกันสนับสนุนการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Clustering) สร้างกลไกเชื่อมโยงในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการสร้างความรู้ความเข้าใจ สร้างจิตสำนึกในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมในการบริหารและบริโภคด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน และความร่วมมือระหว่างชุมชน โดยความร่วมมือสามารถแบ่งกลุ่มความร่วมมือ ออกเป็น กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี และแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากเงินรายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบลหรือหารายได้เอง หรือขอสนับสนุนจากภาคเอกชน หรือองค์กรเอกชน

- การพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

ควรมีระบบในการสรรหาและเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานในองค์กร พัฒนาให้บุคลากรของตน และการจูงใจบุคลากรที่มีคุณค่าให้อยู่กับองค์กร เพราะจากปัญหาที่ผ่านมาจะพบว่า การขับเคลื่อนนโยบายหรือโครงการต่างๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อม มักขาดบุคลากรที่สามารถแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหันไปพึ่งพาบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมจากภายนอก วิธีการการในระยะยาวควรเน้นการเติบโตจากภายในองค์กรเอง ด้วยการพัฒนาพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความรู้ความเข้าใจในด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น กับทั้งในการสรรหาบุคลากรที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องคัดสรรบุคลากรที่มีความรู้พื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงให้เพิ่มมากขึ้น

ในด้านการพัฒนาบุคลากร ควรมีแนวทางการพัฒนาบุคลากร เช่น ควรจัดให้บุคลากรการเข้าร่วมประชุมสัมมนา ฝึกอบรม และการมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จะเป็นสิ่งที่สนับสนุนการทำงานในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ดำเนินการส่งเสริมบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมให้มีโอกาสได้ศึกษาหรือเพิ่มพูนความรู้ในวิทยาการด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาจจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงาน ได้ศึกษาต่อในระดับปริญญาโทในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือ

หากการศึกษาต่อในระดับปริญญาโทใช้ระยะเวลานานเกินไปอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานก็อาจมีการพิจารณาส่งบุคลากรที่เกี่ยวข้องไปฝึกอบรมระยะสั้นอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งควรจะมีการฝึกอบรมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง ได้แก่ การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดการน้ำเสีย การวางแผนการใช้ที่ดิน การสร้างจิตสำนึก การมีส่วนร่วม และการทำประชาพิจารณ์ในชุมชน การจัดทำแผนปฏิบัติการกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ การจัดทำฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม การจัดทำระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

นอกจากนี้ ควรจัดให้บุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมฝึกอบรมด้านการพัฒนาความเป็นผู้นำ และการพัฒนาบุคลิกภาพ เพื่อเป็นประโยชน์ในการประสานงานและร่วมงานกับเครือข่ายภาคประชาชนและหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมได้สะดวกราบรื่นยิ่งขึ้น ได้แก่ ศิลปะการพูดในที่ชุมชน วิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น การแก้ปัญหาและการตัดสินใจ เทคนิคการจัดการในภาวะเกิดความขัดแย้ง

6.1.3 ด้านการมีส่วนร่วมและการกำกับดูแลอย่างสร้างสรรค์

การจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น มิควรเป็นภาระขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นพิเศษ แต่ควรจะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันขององค์กรที่อยู่ในพื้นที่ ที่สำคัญยังจะเป็นการสร้างเครือข่ายการทำงานจนนำไปสู่การทำงานร่วมกัน เพราะแต่ละองค์กรต่างก็มีข้อจำกัดของตัวเอง การทำงานจึงจะเป็นทางออกที่ควรจะนำมาใช้เพื่อการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรสร้างเครือข่ายพันธมิตรและบูรณาการการทำงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

แนวทางการบริหารหนึ่งที่สำคัญสำหรับการเพิ่มความสามารถองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ การส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม องค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการปัญหา เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีขอบเขตกว้างขวางและส่งผลต่อเนื่องไปยังหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนได้เสีย ร่วมกันรับผิดชอบ ที่สำคัญยังจะมีส่วนช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกันได้ อันจะช่วยให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรต่างๆ มากขึ้น

การรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Clustering) อาจเป็นไปได้เพื่อแก้ปัญหาที่มีขอบเขตมากกว่าพื้นที่รับผิดชอบ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนมิใช่เพียงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่มีผลกระทบต่อเนื่องไปยังชุมชนพื้นที่ข้างเคียงด้วย อาทิ ปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ได้บำบัดอย่างถูกสุขลักษณะ และมีกลิ่นเหม็นยั่วยุอย่างประกอบ เช่น เมื่อโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำในเขตพื้นที่เทศบาล ก. ย่อมต้องไหลไปรวมและกระทบต่อ อบต. ข. ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้งกลิ่นเหม็นที่เกิดขึ้น ย่อมต้องถูกลมพัดพาไปยังพื้นที่โดยรอบอื่น ๆ ที่มีใช้เฉพาะเขตเทศบาล ก. อีกต่อไป จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมและ

ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการร่วมมือจากทุกฝ่ายในพื้นที่ที่ตระหนักถึงปัญหาร่วมกัน และต้องได้รับความร่วมมือจากพื้นที่ข้างเคียงในการช่วยขจัดปัญหา ซึ่งการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Clustering) จะช่วยลดช่องว่างนี้ได้

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระ และได้รับการกำกับดูแลโดยรัฐบาลเท่าที่จำเป็น ซึ่งไม่ได้ปฏิเสธการกำกับดูแล แต่การกำกับดูแลนั้นจะต้องเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานไปในทิศทางที่ควร ซึ่งภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้จริง ควรใช้รูปแบบการกำกับหลังจากการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Post-audit) หมายถึงความรับผิดชอบต่อศาลในกรณีมีการร้องต่อศาลหรือ องค์กรตรวจสอบ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย หรือชีวิต หรือที่มีมาตรฐานทางหลักวิชาการกำหนด หรืออาจใช้รูปแบบการกำกับโดยกำหนดมาตรฐานบริการ เช่น มาตรฐานการกำจัดขยะที่ถูกหลักสุขาภิบาล ซึ่งผู้ที่สามารถทำได้อาจได้รับเงินรางวัล ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำไม่ได้มาตรฐานจะถูกลดเงินอุดหนุน

ในด้านหนึ่งการกำกับดูแลอาจหมายถึง การเพิ่มบทบาทของประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อประชาชนประจำปี หรือการแต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบภาคประชาชน (People Audit)

6.1.4 ด้านการกระจายอำนาจเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เพราะมีความใกล้ชิดและรับรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความพร้อมในการดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างครบวงจร โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อีกทั้งปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจซึ่งไม่ได้ถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณพร้อมด้วย จึงต้องบริหารจัดการโดยมอบหมายภารกิจให้กับบุคลากรที่มีอยู่เดิม ซึ่งอาจไม่ใช่บุคลากรเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาซึ่งทั้งหมดนี้มีผลต่อการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้จึงนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจและระเบียบนโยบายเชิงกฎหมายเป็นสำคัญ ดังนี้

- การทบทวนการจัดการกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

การเพิ่มความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระบบการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ที่สำคัญความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลและการเพิ่มความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรเพิ่มความเป็นอิสระและยืดหยุ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน และการเสริมสร้างการ

กำกับดูแลท้องถิ่นอย่างสร้างสรรค์เป็นสำคัญ โดยเฉพาะการผลักดันให้การทบทวนการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบูรณาการในการแก้ไขปัญหา เช่น ประชาชนมาร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องปัญหาที่ดินเหม็นหรือน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม ก็จะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นกลายเป็นความเสียหายและกระบวนการแก้ไขก็อาจบรรเทาปัญหาได้อย่างทันที่ ทางแก้ไขในการทบทวนการจัดการภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จึงอาจแบ่งรูปแบบเป็น 3 ประเภทดังนี้

1) ประเภทที่ 1 เป็นหน้าที่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง หมายถึง เป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการจัดบริการ การควบคุมตรวจสอบในเรื่องนี้ควรมิให้น้อยที่สุด หากบริการไม่ดีและมีผลกระทบควรเป็นเรื่องของประชาชนฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

2) ประเภทที่ 2 เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยหน้าที่นั้นเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล งบประมาณสนับสนุนมาจากเงินอุดหนุนหน้าที่ประเภทนี้ รัฐบาลกำหนดระบบระเบียบและวิธีการบริหาร รวมทั้งมาตรฐานการบริการหน้าที่ประเภทนี้มีการตรวจสอบสูงจากรัฐบาล

3) ประเภทที่ 3 เป็นหน้าที่ที่ต้องทำร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแต่ละฝ่ายรู้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และเข้าใจความเชื่อมโยงในการทำหน้าที่นั้น ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการจัดการขยะ ถือเป็นหน้าที่ที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยกัน โดยที่รัฐบาลกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ กำกับดูแลมาตรฐานการจัดการขยะ หากแต่การดำเนินการเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

- การผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมาย ข้อบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

โดยปกติแล้วอำนาจในการออกข้อบัญญัติและการบังคับใช้ สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้ สภาพท้องถิ่นจึงควรพัฒนาบทบาทนิติบัญญัตินี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการรักษาส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ข้อบัญญัติเรื่องการจับกุมและดำเนินการเอาผิดทางคดีอาญาและคดีทางแพ่งแก่หน่วยงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อย่างจริงจัง

ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงเชิงนโยบายและระเบียบกฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติบางส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังไม่ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร แม้ว่า

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติ ก็ยังดำเนินการได้ยาก เพราะมาตรฐานและลักษณะเฉพาะ ตลอดจนระดับความรุนแรงของปัญหาในแต่ละที่แตกต่างกัน การกำหนดนโยบายและวิธีการบริหารจัดการจึงเน้นมาจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

ในด้านการกำหนดโทษของกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ บางฉบับก็กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดไว้อย่างเหมาะสม แต่บางฉบับก็กำหนดโทษไว้ค่อนข้างเบา ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวกฎหมาย เช่น การฝ่าฝืนข้อบัญญัติขององค์กรบริหารส่วนตำบลและการฝ่าฝืนเทศบัญญัติต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท เป็นต้น

ในด้านปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ก็เป็นไปได้ยาก เพราะผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นที่อาศัยอยู่บนพื้นที่มานาน และมีความคุ้นเคย ย่อมลำบากใจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เว้นแต่เรื่องนั้นจะเป็นที่เดือดร้อนของประชาชนส่วนมาก หรือไม่ก็ได้รับความสนใจจากสื่อสารมวลชน และถ้าหากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจต่อการบังคับใช้กฎหมายหรือถือว่าเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญแล้ว ผู้ได้บังคับบัญชาตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการก็ย่อมไม่ใส่ใจตามไปด้วย

6.2 กลไกที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาขึ้นมาใหม่

ทั้งนี้เพื่อการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนอกจากการแก้ไขจุดบกพร่องที่มีแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการพัฒนากลไก/เครื่องมือใหม่ เพื่อรองรับการทำงานภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนี้

6.2.1. การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแก้ไขปัญหาโลกร้อน¹⁶ ในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับผลกระทบจากปัญหาโลกร้อน แม้ว่าในระดับประเทศจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (TGO) แต่ในขณะเดียวกัน การรับมือกับปัญหาในระดับท้องถิ่นยังค่อนข้างไร้ทิศทาง เนื่องจากแผนงานหรือนโยบายที่ได้วางไว้ไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติใช้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีแนวนโยบายต่อการรับมือกับปัญหาดังกล่าวอย่างชัดเจน จึงควรเน้นย้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นภาระหน้าที่และบทบาทที่สำคัญในการรับมือกับปัญหาภาวะโลกร้อน ด้วยการปรับเปลี่ยนแก้ไขปัญหาความล่าช้าของสถาบันการจัดการและระเบียบกฎหมาย เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและเตรียมต่อ

¹⁶ ประเทศไทยได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย (พ.ศ. 2551-2555) ในขณะนี้กำลังจัดทำแผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 10 ปี (2553-2562) และแผนปฏิบัติการ 3 ปี

ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่จะตามมาอีกจำนวนมาก พัฒนากลไกเพื่อสนับสนุนการทำงานในลักษณะเครือข่าย

6.2.2 การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการมลพิษจากของเสียอันตรายและสารอันตราย แต่เดิมในอดีตนั้น ประชาชนส่วนใหญ่มีความเชื่อและทัศนคติต่อของเสียอันตรายว่ามีแหล่งกำเนิดใหญ่มาจากภาคอุตสาหกรรม แต่ในความเป็นจริงแล้วของเสียอันตรายจำนวนมากมีแหล่งกำเนิดจากชุมชนรอบๆ ตัวเราเอง ไม่ว่าจะเป็นบ้านพักที่อยู่อาศัย ร้านค้า หรือแม้แต่แหล่งเกษตรกรรม แม้ว่าในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศจะมีความพยายามในการจัดการของเสียอันตรายและสารอันตราย¹⁷ โดยมีการจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ การวางนโยบาย ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหามลพิษดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างใกล้ชิด ยังไม่มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนต่อปัญหาดังกล่าว และมักเป็นประเด็นปัญหาที่ถูกมองข้าม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดการดังกล่าวด้วย ในฐานะแหล่งกำเนิดขึ้นต้นและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง กระบวนการจัดการของเสียอันตรายและสารอันตรายเท่าที่ปรากฏ หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญมักเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทหรือหน้าที่โดยตรงในการจัดการเรื่องดังกล่าว ข้อเสนอแนะด้านการจัดการของเสียอันตรายและสารอันตรายจึงควรพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการแก้ไขปัญหาของเสียอันตรายและสารอันตรายมากยิ่งขึ้น โดยอาจจัดฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มีความรู้และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงผลเสียและผลกระทบที่ตามมาของปัญหาดังกล่าว เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประชาชนมีบทบาทและหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่ายการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหามลพิษจากของเสียอันตรายและสารอันตราย

โดยคาดว่าต่อไปปัญหาของเสียอันตรายจะมีแนวโน้มขยายตัวอย่างสูง ทั้งการเพิ่มขึ้นของปริมาณความหลากหลายของชนิดและการกระจายตัวของแหล่งกำเนิด หากไม่ได้รับการแก้ไขจัดการอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการขาดความร่วมมือจากประชาชนอย่างจริงจังซึ่งมีตัวอย่างที่ชัดเจนว่าหากได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้ว จะส่งผลต่อความสามารถของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด ทันทีทันที่ และสอดคล้องต่อความต้องการของท้องถิ่น

6.2.3 การส่งเสริมการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสร้างสรรค์และพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่น ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรยึดหลักเกณฑ์ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

¹⁷ อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal)

อิสระและได้รับการกำกับดูแลโดยรัฐบาลเท่าที่จำเป็น ซึ่งแนวคิดที่ว่านั้นไม่ได้ปฏิเสธการกำกับดูแล แต่การกำกับดูแลนั้นจะต้องเป็นไปอย่างสร้างสรรค์และก้าวหน้าสอดคล้องกับยุคสมัยและพัฒนาการของประชาธิปไตย แต่เท่าที่ผ่านมามององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การควบคุมแบบดั้งเดิม และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานไปในทิศทางตามความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันตามพื้นที่ โดยอาจจะใช้รูปแบบการกำกับหลังจากการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Post-audit) ซึ่งหมายถึง ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลในกรณีมีการร้องต่อศาลหรือ องค์กรตรวจสอบ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย หรือชีวิต หรือที่มีมาตรฐานทางหลักวิชาการกำหนด หรืออาจมีการจัดตั้งกลไกที่ทำหน้าที่ถึงตุลาการ ที่มีตัวแทนจากหลายฝ่าย เพื่อทำหน้าที่ในการระบุปัญหา หาแนวทางแก้ไขที่ยอมรับได้เพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าในระดับพื้นที่ หรืออาจใช้รูปแบบการกำกับดูแลโดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะ เช่น มาตรฐานการกำจัดขยะที่ถูกหลักสุขาภิบาล ซึ่งอาจสร้างแรงจูงใจด้วยการให้รางวัลหรือลงโทษก็เป็นได้ หรือการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อประชาชนประจำปี โดยผ่านช่องทางสื่อสารต่างๆ ตามแต่ความเหมาะสมในวิถีชีวิตของประชากรในแต่ละพื้นที่ ทั้งอินเทอร์เน็ต จดหมายข่าว ป้ายประชาสัมพันธ์ วิทยุเสียงตามสาย เป็นต้น หรืออาจใช้กระบวนการแต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบภาคประชาชน (People Audit) โดยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงาน

7. บทสรุป

ประเทศไทยปกครองโดยหลักการรวมอำนาจ โดยภาครัฐเป็นผู้ชี้นำและปฏิบัติในทุกกิจกรรม หลักการนี้ก่อให้เกิดความมีเอกภาพและความมั่นคงในรัฐ แต่อย่างไรก็ตามในภาพรวมการปฏิบัติในหลายกรณีนั้น หลักการรวมอำนาจยังขาดประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการ เพราะทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ในกรณีปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไข และการขาดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง ตลอดจนขาดความเข้าใจในแง่ความต้องการของประชาชนที่อยู่ส่วนภูมิภาค เพื่อลดปัญหาและช่องว่างดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดให้เกิดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น มุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่จำเป็นและเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตทรัพย์สินประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเอง โดยหนึ่งในการกิจสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน คือ ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นและชุมชน ให้มีการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและความทันสมัยในยุคสมัยที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาที่สูญเสียฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม สร้างความเหลื่อมล้ำ คำถามสำคัญ

ของการกระจายอำนาจในทศวรรษที่ผ่านมาของไทยนอกเหนือไปจากการเปลี่ยนผ่านจากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่นและนำไปสู่องค์กรแห่งการมีส่วนร่วมแล้ว ที่สำคัญที่สุดคือชุมชนท้องถิ่นได้รับการพัฒนาและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความสามารถในการเผชิญหน้ากับปัญหาและความท้าทายในอนาคต ทั้งในมิติด้านทรัพยากรมนุษย์ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม

การกระจายอำนาจและการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า จึงจำเป็นต้องเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการบริหารจัดการ ความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่รูปแบบ ขนาดขององค์กร ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ ที่แตกต่างกัน ล้วนส่งผลต่อศักยภาพในการบริหารจัดการและขับเคลื่อนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมจะเป็นปัญหาใหญ่และมีความรุนแรงสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ในฐานะที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและคุณภาพของการให้บริการและปิดช่องว่างความไม่เป็นธรรมเหล่านั้นให้เกิดขึ้นได้

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และกอบกุล ราชะนาคร.การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการบริหาร สาธารณะที่ดี.กรุงเทพฯ: บริษัท ทีคิวพี จำกัด, 2552
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. ธรรมชาติของการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้าน สิ่งแวดล้อม.กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2544
- ชัยยศ เอกนัฐพจน์. การจัดการมูลฝอยติดเชื้อที่เหมาะสมสำหรับหน่วยบริการปฐมภูมิ กรณีศึกษา : อำเภอลำ ลูกกา จังหวัดปทุมธานี. วิทยานิพนธ์สาขารณสุขศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ถวิลวดี บุรีกุล . การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พาณิช พระ นคร (2535) จำกัด ,2550
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพมหานคร : ไ ครงการ จัดพิมพ์คบไฟ,2540
- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานความก้าวหน้าการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กุมภาพันธ์ 2552.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance), กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- ขงยุทธ พึ่งวงศ์ญาติ. รายงานการวิจัยความสามารถในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของสมาชิก สภากลางการบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดภาคกลาง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย การศึกษาผลกระทบต่อภาค ประชาชนจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) , 2547
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 หน้า 23-24
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. พิมพ์ครั้งที่ 2. นครปฐม : มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2543.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม. ชุดคู่มือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น เล่มที่ 1. กรุงเทพฯ: ชินวัณน์ การพิมพ์, 2542.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องกร ก ร ะ จ าย
อำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : เสมธรรม, 2543.

อุทัย ชันโอพาร. ประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การ
บริหารส่วนตำบล อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม. วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2547.