



อำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขบวนการปล่อยขององค์ประกอบส่วนที่อ่อนแอ

โดย

นายธีรวัฒน์ หาญใจไทย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

๒๒๑๖/๒

อำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

**LOCAL ADMINISTRATION'S AUTHORITY
IN PRODUCING ELECTRICITY FROM WASTE**



**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
GRADUATE SCHOOL OF LAW
ASSUMPTION UNIVERSITY**

MAY 2016

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : อำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(LOCAL ADMINISTRATION'S AUTHORITY IN PRODUCING ELECTRICITY FROM WASTE)

ชื่อผู้เขียน : นายธีรวัฒน์ หาญใจไทย

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์ ที่ปรึกษาหลัก
2. รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวตำรวจ ที่ปรึกษาร่วม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์อัยยวัฒน์ ปาณิกบุตร)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ณฐ สันตาสว่าง)

..... ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์)

..... ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวตำรวจ)

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : อำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อผู้เขียน : นายธีรวัฒน์ หาญใจไทย

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)

ปีการศึกษา : 2558

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

- | | |
|---|---------------|
| 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มุสิกศิลป์ | ที่ปรึกษาหลัก |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ | ที่ปรึกษาร่วม |

บทคัดย่อ

ปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งของประเทศไทย เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ความเจริญเติบโตทางสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้ปริมาณของขยะมูลฝอยมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และในขณะที่ความต้องการด้านพลังงาน ไฟฟ้าก็เพิ่มสูงขึ้นทุกวัน อันเป็นปัญหาสำคัญเช่นกัน ดังนั้น ถ้าสามารถบูรณาการแก้ไขปัญหาทั้งสองประการไปในคราวเดียวกัน ก็ย่อมจะเป็นการดี แต่ปัญหาประการสำคัญ คือ ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตในการพลังงานไฟฟ้า จึงขาดสิ่งที่จะขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งๆที่ในปัจจุบันก็มีเทคโนโลยีที่สามารถนำเอาขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ในหลากหลายวิธี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเองก็มีศักยภาพเพียงพอที่จะนำขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ตามอำนาจหน้าที่มาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ ดังนั้น หากมีกฎหมายที่รองรับอย่างชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ ก็จะเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยลง อันเป็นแนวทางที่ดีในการจัดการขยะมูลฝอย แล้วจะได้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้อีกด้วย

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ศึกษาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยจากการศึกษาพบว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องนั้น ได้บัญญัติไว้แต่เพียงให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ของตน แต่มิได้บัญญัติถึงอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยเอาไว้ ดังนั้น จึงยังไม่มีกฎหมายหลักที่บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษากฎหมายและแนวนโยบายของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศต่างก็มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ โดยทั้งสองประเทศได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่จัดการขยะมูลฝอย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศต่างก็มีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยเช่นกัน โดยประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทุนกับบริษัทผู้รับสัมปทานผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยก่อตั้งเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมาเพื่อกำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ร่วมทุนต้องจ่ายค่ากำจัดขยะมูลฝอยให้กับบริษัทใหม่ ในขณะที่บริษัทเอกชนผู้ร่วมทุนนั้นก็ไปทำสัญญาเพื่อซื้อพลังงานไฟฟ้าที่บริษัทใหม่ผลิตได้ ส่วนบริษัทใหม่ก็จะมีรายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้าดังกล่าว นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังประสบความสำเร็จในการคัดแยกขยะมูลฝอย ซึ่งเอื้อต่อการนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วย สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น กฎหมายด้านพลังงานได้บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ โดยไม่ได้เน้นที่รูปแบบในการผลิตพลังงานไฟฟ้าว่าจะผลิตจากแหล่งใด อย่างไร โดยมีสาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาลซึ่งมีอยู่หลายแห่งในมลรัฐต่างๆจะเป็นผู้ประกอบการในการผลิตพลังงานไฟฟ้านั่นเอง และจะให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตน นอกจากนี้ สาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาลในบางมลรัฐยังมีรูปแบบการรวมกลุ่มดำเนินการบริการร่วมกันด้วย

ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายหลักที่จะรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ส่วนในรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินการ ข้อจำกัดอำนาจทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมาย มาตรฐานความปลอดภัย การควบคุมกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้าและในเรื่องอื่นๆ ควรจะได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หรือในกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้เสนอแนะถึงแนวทางในการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินการและการลงทุน ข้อจำกัดทางกฎหมายของการดำเนินการ และการใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้

Thesis Title : Local Administration's Authority in Producing Electricity from Waste

Author Name : Mr. Theerawat Hanjaithai

Degree : Master of Laws (Public Law Program)

Academic Year : 2015

Advisory Committee :

1. Asst. Prof. Dr. Poom Moolsilpa	Advisor
2. Assoc. Prof. Dr. Poonsakdi Vaisamruat	Co-Advisor

ABSTRACT

Solid waste is one of the most important problems of the country. Due to the population increase and social and economic growth, the amount of solid waste has been increased continuously. Meanwhile, the increase of electricity demand is also the major problem as well; so, the integrated solution for both issues is suitable. However, there is no clarity about the law to impel the local administration to generate electricity substantially, in spite of various choices of new technology for solid waste derived electricity. Many local administrations are capable to use collected solid wastes for power generation, so the clear law to support them can help reducing solid wastes and will be benefit from additional electricity.

Legal problems about the authority of local administration for power generation from solid wastes has been studied from the law about local administration establishment in the Act of Plans and Procedures for Decentralization to Local Administration B.E. 2542 and other relevant legislation. The act only regulated the local administration to dispose of solid wastes in their regions, excluding the authority for power generation from solid wastes. Due to no related law, the law to accommodate local administration for power generation should be enacted or amended.

From the study of the laws in Japan and the United States, it was found that, the local administration in both countries play an important role in preparing public services, especially the responsibility for solid waste management and power generation from solid waste. In Japan, the concept is that, the local administration joints with the power generation

concessionaire to form the new company, which is responsible for regional solid waste disposal. The local administration will pay for disposal fee to this newly established company, while the joint venture company will sign the contract for purchasing power generated from it. This will be the income for this new company. Besides, Japan is also successful in sorting wastes, which facilitates power generation. In the United States, the Energy Act broadly authorized the local administration to generate power, yet no specification for the power resource types. The municipal utilities in the states themselves become the electric power entrepreneurs, serving in their area. In addition, some of the municipal electric utility in the state also implemented a shared service bundles.

Therefore, there should be an amendment in the law of local administration establishment, and the Act of Plans and Procedures for Decentralization to Local Administration B.E. 2542 to apply as the main act, that subsume the authority of local administration for power generation. The details about the procedure, legal restriction, legal measure, safety standard, power generation control and other issues should be added in the Energy Industry Act B.E. 2550 or other related law. In addition, the author also proposes guidelines to determine the details of the legislation on the authority for local administration in power generation from solid waste, and the issue of the scheme and investment, legal limitation, and the utilization of electric power produced.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาอย่างที่สุดจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวง ซึ่งทั้งสองท่านนับว่าเป็นผู้ที่ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียนเป็นอย่างมาก โดยอาจารย์ทั้งสองได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ รวมไปถึงการช่วยตรวจทานวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ อัมฤงค์ ปาณิกบุตร ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ซึ่งท่านก็ได้ให้ข้อคิดเห็นและชี้แนะประเด็นอันเป็นประโยชน์ ตลอดจนตรวจสอบและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ไม่เพียงแต่ท่านอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนยังขอขอบพระคุณ นายสมนึก หาญใจไทย และ นางมะลิวัลย์ หาญใจไทย บิดาและมารดาที่ให้อาณาตทางการศึกษาแก่ผู้เขียนมาจนถึงทุกวันนี้ นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกล่าวขอบคุณเพื่อนๆ พี่น้องทุกท่านสำหรับความช่วยเหลือในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นางสาววราพร นิ่มรุกระริยะ ที่เป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่ของผู้เขียนมาโดยตลอด จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านผู้เขียนหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ต่างๆ ทุกเล่ม ที่ผู้เขียนได้นำใช้ประกอบเป็นแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้น ซึ่งหากมีข้อผิดพลาดบกพร่องประการใดๆ เกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ธีรวัฒน์ หาญใจไทย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.4 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	7
2.1 องค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น.....	7
2.1.1 การจัดรูปแบบทางการปกครอง.....	7
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	8
2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น.....	10
2.1.4 รูปแบบขององค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นในประเทศไทย.....	11
2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	12
2.2.1 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ.....	12
2.2.2 หลักความสามารถทั่วไป.....	14
2.2.3 อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	15

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.3 บริการสาธารณะ.....	19
2.3.1 ความหมายของ “บริการสาธารณะ”.....	19
2.3.2 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	20
2.3.3 ประเภทของบริการสาธารณะ.....	21
2.3.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	22
2.3.5 การริเริ่มบริการสาธารณะขึ้นเองขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น.....	28
2.4 การจัดการขยะมูลฝอย.....	29
2.4.1 ความหมายของขยะมูลฝอย.....	29
2.4.2 หลักการลำดับความสำคัญของการจัดการขยะมูลฝอย.....	30
2.4.3 การจัดการขยะมูลฝอย.....	31
2.4.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ ขยะมูลฝอย.....	32
2.4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน.....	35
2.5 การผลิตพลังงานไฟฟ้า.....	38
2.5.1 ทฤษฎีการปฏิบัติการพลังงานไฟฟ้า.....	38
2.5.2 โครงสร้างของอุตสาหกรรมการผลิตพลังงานไฟฟ้า.....	39
2.5.3 การผลิตพลังงานไฟฟ้าในรูปแบบต่างๆ.....	40
2.5.4 การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย.....	41
2.5.5 แนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ.....	44
2.6 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้า.....	45
2.6.1 การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและการพาณิชย์.....	45
2.6.2 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548.....	51
2.6.3 ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล เรื่อง Road Map การจัด การขยะมูลฝอย.....	52

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.6.4	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการ ขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557.....	52
2.6.5	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58.....	53
2.6.6	แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2559....	53
2.6.7	แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี.....	54
2.6.8	ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการขอรับ ใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551.....	54
2.6.9	แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.....	56
บทที่ 3	กฎหมายต่างประเทศและแนวนโยบายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย และ การผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	63
3.1	การจัดการขยะมูลฝอยและการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น.....	63
3.1.1	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการ จัดการขยะมูลฝอยในประเทศญี่ปุ่น.....	63
3.1.2	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าใน ประเทศญี่ปุ่น.....	72
3.1.3	นโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น.....	84
3.2	การจัดการขยะมูลฝอยและการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	88
3.2.1	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการ จัดการขยะมูลฝอยในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	88

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.2.2	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	91
3.2.3	นโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	109
บทที่ 4	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	115
4.1	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	116
4.1.1	กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ.....	116
4.1.2	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	123
4.1.3	กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง.....	136
4.2	แนวทางในการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	144
4.2.1	รูปแบบของการดำเนินการและการลงทุน.....	144
4.2.2	ข้อจำกัดทางกฎหมายของการดำเนินการ.....	159
4.2.3	การใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้.....	173
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ.....	182
5.1	สรุป.....	182
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	187
5.2.1	การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	188

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5.2.2	การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550.....	188
5.2.3	ร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ.	189
5.2.4	รูปแบบของการดำเนินการ.....	190
5.2.5	องค์กรกำหนดนโยบาย องค์กรพิจารณาอนุญาต และองค์กร กำกับดูแล.....	191
5.2.6	แนวทางในการปฏิบัติ.....	192
5.2.7	การใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้.....	193
บรรณานุกรม.....		195
ประวัติผู้เขียน.....		204



สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง

เปรียบเทียบอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา.....	114
--	-----



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน เนื่องด้วยจำนวนประชากรของประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การใช้และการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีมากขึ้น อันเป็นผลให้ปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย แต่ในขณะที่ขีดความสามารถในการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยเหล่านั้นมีค่อนข้างจะจำกัด ทางแก้ไขปัญหาคือการลดปริมาณของขยะมูลฝอยลงตั้งแต่ต้นทาง คือ โดยลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งก็จะเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยไปด้วยในตัว แต่ในเมื่อไม่สามารถกระทำการดังกล่าวได้อย่างจริงจัง ประกอบกับไม่มีสถานที่เพียงพอที่จะจัดเก็บขยะมูลฝอยได้ ก็จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยสุดท้ายแล้วหากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นได้อีกต่อไป สิ่งเหล่านั้นก็จะกลายเป็นขยะมูลฝอย ซึ่งต้องถูกทำลายหรือกำจัดไปในที่สุด

การจัดการขยะมูลฝอยนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น อันกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สร้างความเดือดร้อนรำคาญและก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆตามมา ดังนั้น ทุกภาคส่วนของสังคมจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบและมีวิธีการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม โดยที่ควรจะเริ่มดำเนินการตั้งแต่ในภาคส่วนเล็กๆที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ก็ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย โดยที่มีแนวทางสำคัญ คือ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอย โดยสนับสนุนการจัดตั้งระบบที่สอดคล้องกับปัญหาและศักยภาพของท้องถิ่น ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการดำเนินงาน ส่งเสริมให้เกิดกลไกการคัดแยกขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ให้ได้มากที่สุด เร่งรัดการลงทุนก่อสร้างระบบการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร รวมทั้งสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทดแทนจากขยะมูลฝอย โดยสร้างมาตรการจูงใจในการแปรรูปขยะเป็นพลังงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ตลอดจนออกกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดขยะมูลฝอย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบบำบัดและกำจัดขยะมูลฝอยอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ในรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้กำหนดให้เรื่องการจัดการกับปัญหาขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติ และได้มีการทำ Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ซึ่งเน้นที่การลดและคัดแยกขยะมูลฝอย ตั้งแต่ต้นทาง จัดการขยะมูลฝอยแบบรวมศูนย์ กำจัดขยะมูลฝอยโดยเทคโนโลยีแบบผสมผสาน และแปรรูปขยะมูลฝอยไปเป็นพลังงานเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยส่งเสริมภาคเอกชนลงทุนหรือดำเนินงานระบบเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดขยะมูลฝอย นอกจากนี้ยังมีแนวทางวางระเบียบมาตรการการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย โดยได้ออกระเบียบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการ และยังให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดทำแผนแม่บทในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ และกำหนดรูปแบบ เทคโนโลยีทางเลือกสำหรับการกำจัดขยะมูลฝอยของศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแต่ละขนาด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสนองความต้องการแก่ประชาชนที่อยู่ในเขตท้องถิ่นของตน ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลถือได้ว่าเป็นหนึ่งในบริการสาธารณะอันมีความสำคัญที่กฎหมายได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ โดยในอดีต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการกับขยะมูลฝอยโดยจะเน้นไปที่การกำจัดหรือทำลายขยะมูลฝอยเหล่านั้นเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็น ด้วยวิธีการเผากลางแจ้ง เทคโนโลยีเตาเผาขยะมูลฝอย การฝังกลบ ซึ่งต่างก็เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการกำจัดขยะมูลฝอยนั้นไปโดยมิได้เกิดประโยชน์อื่นใดกลับคืนมา นอกจากเป็นการลดปริมาณของขยะมูลฝอยลงเท่านั้นเอง ดังนั้น ในปัจจุบันเมื่อมีเทคโนโลยีที่สามารถนำขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ หากมีกฎหมายรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจนำขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ตามอำนาจหน้าที่อยู่แล้วมาทำให้เกิดประโยชน์ โดยผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ก็จะเป็นการดี เพราะนอกจากจะเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยลงได้แล้ว ยังสามารถใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้น หรืออาจจะสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการขายพลังงานไฟฟ้าได้อีกทางหนึ่งด้วย

ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(18) , มาตรา 17(11) และมาตรา 18 ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ แต่บทกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติว่าในการกำจัดขยะมูลฝอยนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำโดยวิธีใดและจะนำขยะมูลฝอยเหล่านั้นมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในมาตรา 18 ก็ได้บัญญัติถึงเฉพาะอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีได้กล่าวถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเหล่านั้นด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย

การผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นอำนาจและหน้าที่หลักของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยที่มิได้มีการถ่ายโอนภารกิจหรือกระจายอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้ามายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ประเด็นที่จะดำเนินการศึกษา คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยได้หรือไม่ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เกี่ยวกับ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อันถือเป็นหลักสำคัญในทางกฎหมายมหาชน โดยตามหลักดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ ต้องมีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งให้อำนาจกระทำเช่นนั้น กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการใดๆ ต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ ดังนั้น การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยได้หรือไม่ ก็ต้องพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 รวมทั้งต้องพิจารณากฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยว่า ได้มีบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระทำการดังกล่าวนี้เอาไว้หรือไม่ อย่างไร มีข้อห้ามข้อจำกัดประการใด หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่ายังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการดังกล่าว แต่ในเมื่อการดำเนินการดังกล่าวจะเกิดประโยชน์ถึง 2 ต่อ กล่าวคือ นอกจากจะเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยลงได้แล้ว ยังสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อีกด้วย ดังนั้น จึงควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยได้ โดยมีกฎหมายรองรับ ซึ่งประเด็นที่ต้องศึกษาถัดไปคือว่า การขยายขอบอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ควรจะมีการบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายฉบับใด อย่างไร แต่ทั้งนี้ ก็จำเป็นจะต้องมีข้อจำกัดอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ด้วย เพื่อจะได้ไม่เป็นการทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า เช่น บัญญัติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้จากเฉพาะขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้

ในเขตท้องถิ่นของตนเท่านั้น จำกัดกำลังการผลิตพลังงานไฟฟ้า จำกัดแหล่งที่จะให้ขายพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ เป็นต้น

เมื่อจะได้มีการบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยได้แล้ว ประเด็นที่ควรศึกษาต่อไป คือ ควรจะบริหารจัดการไปในแนวทางใดเกี่ยวกับเรื่องการลงทุนและการดำเนินการเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งในรอบหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลมีแนวโน้มส่งเสริมภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยมากขึ้น จึงต้องศึกษาว่าควรให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในลักษณะใดจึงจะเหมาะสมมากที่สุด เช่น ว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยนั้นให้สัมปทานแก่เอกชน ร่วมกับเอกชนจัดตั้งเป็นบริษัทร่วมทุนเพื่อดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น

ประเด็นที่จะศึกษาต่อไป คือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้ว จะใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้นในรูปแบบใด ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าได้ในหลายรูปแบบ โดยอาจนำพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ดังกล่าวออกขายให้กับประชาชนหรือหน่วยงานอื่นๆ หรืออาจจะใช้พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ในสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรืออาจใช้ประโยชน์ในชุมชนท้องถิ่นเป็นการส่วนรวม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่ และจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับใด อย่างไร เพื่อเป็นการรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้โดยถูกต้อง
2. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายและแนวนโยบายของต่างประเทศว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนั้นมีอำนาจที่จะผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่ รูปแบบการดำเนินการเป็นอย่างไร มีมาตรการในการกำกับดูแล หรือข้อจำกัดในการดำเนินการอย่างไร
3. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินการและการลงทุน ข้อจำกัดทางกฎหมายของการดำเนินการ และการใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องว่า ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่ ซึ่งหากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดังกล่าวหรือกฎหมายที่บัญญัติไว้ยังไม่ชัดเจน ควรจะแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายอย่างไร โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศและแนวนโยบายเกี่ยวกับอำนาจ มาตรการต่างๆ มาตรฐานความปลอดภัย รวมทั้งข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้า

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

จากปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยได้หรือไม่นั้น พิจารณาตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติแต่เพียงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ของตน แต่มิได้บัญญัติถึงอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยเอาไว้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ในเมื่อการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการในเขตท้องถิ่นของตนอยู่แล้ว อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีศักยภาพเพียงพอที่จะนำขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ แต่กฎหมายยังไม่เอื้อให้มีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ คือ แม้ว่ากฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้า จะมีได้ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการดังกล่าว แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจดำเนินการได้อย่างชัดเจน จึงเป็นปัญหาในทางกฎหมาย ดังนั้น จึงควรจะได้มีการบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเป็นการรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องข้อจำกัดอำนาจ มาตรการทางกฎหมาย มาตรฐานความปลอดภัย การควบคุมกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้า ควรจะได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมเอาไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายฉบับอื่นๆที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เรื่อง อำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนได้ดำเนินการศึกษาตามขั้นตอนด้านการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ ข้อมูลสารสนเทศ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายฉบับอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายและแนวนโยบายของต่างประเทศที่มีความเหมาะสมจะนำมาปรับใช้ได้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า
2. ทำให้ทราบถึงแนวนโยบายและกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ รูปแบบการดำเนินการและการลงทุน ข้อจำกัดทางกฎหมายของการดำเนินการ แนวทางในการกำกับดูแลอันเหมาะสมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย
4. ทำให้ได้ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ดังกล่าวนี้ได้อย่างไร



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการแก่ประชาชนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นการจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น โดยที่ทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและการผลิตพลังงานไฟฟ้าจัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งถ้ากฎหมายรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยได้ ก็จะเป็นการได้ประโยชน์ถึงสองต่อในคราวเดียวกัน

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีสภาพบุคคลแยกออกจากส่วนกลาง ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจและกระทำการใดๆภายใต้ดุลพินิจของตนเองตามภารกิจอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

2.1.1 การจัดรูปแบบทางการปกครอง

การจัดรูปแบบทางการปกครองที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างุ่นั้นมีอยู่ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง¹

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

หลักการรวมอำนาจมีความหมายได้ 2 ทาง คือ หลักการรวมอำนาจในทางการเมือง และหลักการรวมอำนาจในทางการปกครอง โดยในความหมายประการแรก หลักการรวมอำนาจนำมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของรัฐ กล่าวคือ ในกรณีที่ป็นรัฐเดี่ยวจะต้องมีการรวมอำนาจเพื่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในการปกครอง หลักการรวมอำนาจ คือ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยที่ให้อำนาจแต่ผู้เดียวเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่างๆให้แก่ประชาชน โดยจะรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นยุติเด็ดขาดอยู่ที่รัฐบาล และกระทรวง

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซเปอร์เน็ท จำกัด, 2550), หน้า 24-29.

ทบวง กรมต่างๆ ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางในการปกครอง ซึ่งตามกฎหมายปกครองไทยเรียกว่า “ราชการบริหารส่วนกลาง”

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Déconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจเป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางเอง ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ โดยส่วนกลางจะเป็นผู้แต่งตั้งและอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Décentralization)

หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่จะต้องอยู่ในความควบคุมกำกับเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของทางราชการบริหารส่วนกลางเคยเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น ให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น²

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

หัวใจของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย คือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้ปกครองกันเอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฉบับหลังๆ ได้มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นให้เกิดการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและชัดเจนยิ่งขึ้น

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

Anne Mette Kjeaar ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การที่รัฐบาลเริ่มพิจารณากระจายอำนาจการจัดบริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแทนที่จะรวมศูนย์

² วิษณุ วัลญญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ดอกเบี๊ยะ, 2551), หน้า 86.

การจัดบริการสาธารณะเอาไว้ โดยเมื่อกลไกและอำนาจได้ถูกถ่ายโอนไปสู่ในระดับท้องถิ่น การตัดสินใจต่างๆจะสามารถนำไปสู่การเพิ่มการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้ประสานงาน เพื่อทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญก่อนและหลัง ในภาพรวม แต่อำนาจการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่ควรที่จะถูกกระจายไปสู่ระดับท้องถิ่น ที่ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้³

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท โดยที่อาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น หรือรวมศูนย์อำนาจกลับไปอยู่ที่ส่วนกลางได้ตามสถานการณ์หรือ ทิศทางของผู้มีอำนาจ จึงทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตรบริบททางสังคม⁴ สำหรับ ในประเทศไทยที่กระแสแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเริ่มมีพัฒนาการ อย่างเห็นได้ชัดเจนหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 จนได้เกิดการผลักดันรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ระบุให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองและ ตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดยสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทำให้รัฐธรรมนูญได้สร้างความชัดเจนต่อการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น⁵

2. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากองค์กร ส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆของประเทศ หรือให้บางหน่วยงาน รับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง ดังนั้น การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ⁶

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary Based) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นทำกิจการหรือบริการสาธารณะบาง เรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

³ วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท จรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, 2557), หน้า 14.

⁴ ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 6.

⁵ วสันต์ เหลืองประภัสร์, บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 5.

⁶ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2555), หน้า 31.

2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค (Functional) หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากองค์กรส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารและการกระจายเสียงวิทยุ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁷

William A. Robson ได้ให้ความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร แต่อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

Daniel Wit ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษา ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ⁸

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง

⁷ ประหยัด หงส์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

⁸ โกวิท พวงงาม, เรื่องเดิม, หน้า 26.

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ก็มีกำกับการดูแลจากรัฐ
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ มีภารกิจและหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเอง

2.1.4 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 รูปแบบใหญ่ คือ⁹

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศไทย ปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะมีเขตครอบคลุมพื้นที่เพียงใด มีอำนาจหน้าที่อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ถือได้ว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนดตามความในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ไม่สามารถพบได้โดยทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศ แต่จะพบในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ การมีลักษณะพิเศษทำให้การนำรูปแบบทั่วไปมาใช้เกิดความไม่เหมาะสม จึงต้องกำหนดรูปแบบพิเศษขึ้น โดยในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1) กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เนื่องจากเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและมีสภาพเป็นเมืองที่มีความเจริญสูง จึงกำหนดให้แบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตเพื่อสะดวกในการบริหารงาน โดยเขตไม่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและไม่เป็นนิติบุคคล

2) เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญ สร้างรายได้ให้ประเทศอย่างมาก และเพื่อให้มีการดูแลด้านการท่องเที่ยวอย่างใกล้ชิด จึงกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้เมืองพัทยาโดยเฉพาะในเรื่องการท่องเที่ยว

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 290.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เมืองพัทยา มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล¹⁰

2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ก่อนที่จะมีแนวคิดเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น เป็นที่เข้าใจกันว่าไม่มีอะไรที่จะมาจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจรัฐ อันเป็นอำนาจพิเศษที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชน การกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองจึงมีความสูงสุดและไม่มีข้อจำกัด แต่เมื่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ถูกสร้างขึ้น จึงทำให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ และในเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองก็จะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้¹¹

2.2.1 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

เมื่อกล่าวถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว หมายความว่า การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย คือ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ซึ่งหลักดังกล่าวทำให้เกิดผลตามมา คือ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ได้ ดังนั้น “กฎหมาย” จึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ในขณะเดียวกัน ก็เป็นข้อจำกัด (Limitation) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น จึงอาจจะเรียกหลักดังกล่าวว่า “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

¹⁰ สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (อุบลราชธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2555), หน้า 72.

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: ศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า 23-25.

แต่เดิมหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นมุ่งหมายถึง แต่เพียงความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ คือ ดูแต่เพียงว่าฝ่ายปกครองสามารถอ้างอิงตัวบทกฎหมายอย่างหนึ่งอย่างใดในการใช้อำนาจได้หรือไม่เท่านั้น แต่วิวัฒนาการในระยะต่อมา ทำให้มุมมองเริ่มเปลี่ยนไปเป็นกฎหมายที่อ้างอิงเพื่อการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ดีด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักในเรื่องสิทธิเสรีภาพของราษฎร ซึ่งโดยนัยดังกล่าว กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกัน ก็เป็นข้อจำกัดอำนาจหรือเป็นขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปในตัวด้วย¹²

การปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองส่วนใหญ่เป็นการก่อกำเนิดสัมพันธ์กับประชาชน อันเรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” โดยฝ่ายปกครองจะก่อให้เกิดการกระทำทางปกครองได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเอาไว้ ด้วยเหตุดังกล่าว การกระทำทางปกครองต่างๆจึงต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจและถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด¹³ นอกจากนี้ ต้องคำนึงถึงประโยชน์มหาชน เพราะไม่เพียงแต่จะเป็นรากฐานอำนาจ แต่ยังเป็นภารกิจที่เลี่ยงไม่ได้ของฝ่ายปกครอง อันทำให้ฝ่ายปกครองมีความชอบธรรมในอำนาจเพื่อบำเนิรภารกิจของตน เพราะฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจของตนเพื่อประโยชน์อื่นใดได้นอกจากเพื่อประโยชน์มหาชน แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ประโยชน์มหาชนยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นการสร้างสมดุลของอำนาจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ บางครั้งเป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง แต่บางกรณีก็เป็นการขยายอำนาจของฝ่ายปกครอง¹⁴

หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าในแง่ของการที่ถือว่าหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการใดๆที่กระทบสิทธิของเอกชนได้ หรือในแง่ที่กฎหมายเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง มีจุดมุ่งหมายใน

¹² วิษณุ วรรณ และคนอื่นๆ, เรื่องเดิม, หน้า 37.

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2555), หน้า 433-434.

¹⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “ประโยชน์มหาชน,” ใน ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย: รวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553), หน้า 152.

การสร้างหลักประกันให้กับปัจเจกบุคคล เพื่อคุ้มครองปัจเจกบุคคลให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม ในบางสถานการณ์ การบังคับให้ฝ่ายปกครองจำต้องอยู่ในกรอบอันเคร่งครัดของกฎหมายอย่างตายตัว ก็อาจเกิดผลเสียต่อประโยชน์ของส่วนรวมได้ เพราะในสภาพความเป็นจริงก็อาจจะมีข้อเท็จจริงบางประการที่เกิดขึ้นหลังจากการบัญญัติกฎหมายที่ทำให้ไม่อาจปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องเปิดช่องทางไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถมีแผนที่จะเคลื่อนไหวได้ตามสมควร เพื่อปรับบทกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด¹⁵

2.2.2 หลักความสามารถทั่วไป

แนวคิดเกี่ยวกับหลักความสามารถทั่วไป (General Competence) หรือการบริหารปกครองโดยอิสระ (Free Administration) ถือเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำการหรือจัดทำบริการสาธารณะใดๆก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตน ครอบคลุมที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ ดังนั้น ท้องถิ่นจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระ โดยที่การปกครองท้องถิ่นจะวางน้ำหนักไปที่ “ชุมชน” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการมิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การจัดทำภารกิจที่มีอยู่ หากแต่หมายความว่า การจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตาม ความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย¹⁶

หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่างสุด หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสูงจะดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับต่ำไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการอาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นหรือเป็นผลเสียต่อประเทศชาติโดยรวม ซึ่งมีแนวคิดว่าหน่วยงานท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมอะไรก็ได้ที่ตนเองเห็นเหมาะสมยกเว้นที่กฎหมายห้ามไว้ โดยในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศในแถบยุโรป

¹⁵ วิษณุ วรรณุญ และคนอื่นๆ, เรื่องเดิม, หน้า 56-57.

¹⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545), หน้า 87.

ตะวันตก และหลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกาได้อนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถกระทำการใดๆก็ได้ ยกเว้นกิจกรรมที่กฎหมายห้ามไว้ เรียกว่า หลักการกฎท้องถิ่น (Home Rule Principle)¹⁷

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลาง เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น แต่อำนาจอิสระนั้นจะต้องมีพอสมควร และต้องไม่ทำให้เกิดความ กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ¹⁸ โดยในการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่มีข้อจำกัดอยู่ที่การ กระทำทั้งหลายของจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย¹⁹ เพราะการปกครองจะต้องมีระเบียบ ที่แน่นอนเพื่อให้ผู้อยู่ใต้ปกครองมีความสุขทั่วกัน ผู้ปกครองต้องดำเนินการตามระเบียบนั้นๆ²⁰ โดย องค์กรปกครองท้องถิ่นควรเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยรัฐบาลมีหน้าที่กำกับดูแลสนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่น จัดบริการสาธารณะประเภทนี้ให้มีคุณภาพ ปลอดภัย ประหยัด และได้มาตรฐาน²¹

2.2.3 อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออก ข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองได้ ก็เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจนั้นมีการกิจการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนอง ความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อแบ่งเบา ภาระของรัฐและเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ตรงตามความ ประสงค์ที่แท้จริงของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ขอบเขตอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

¹⁷ อุดม ทุมโฆสิต, การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท แซทไฟร์ พรินติ้ง จำกัด, 2552), หน้า 422.

¹⁸ สถาบันนิติทรรศน์, ท้องถิ่นอภีวัฒน์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนิติทรรศน์, 2551), หน้า 18-19.

¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพ มหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2551), หน้า 32-33.

²⁰ วารี นาสกุล และอัครเดช มณีภาค, หลักกฎหมายมหาชน (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ สัมปชัญญะ, 2553), หน้า 122.

²¹ จรัส สุวรรณมาลา, รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), หน้า 122-124.

นั้นมิได้มีขอบเขตอำนาจที่กว้างเหมือนอย่างการตรากฎหมายโดยรัฐสภา คงมีเพียงขอบเขตอำนาจในการออกข้อบัญญัติตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น²²

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า “ข้อบัญญัติ” หมายถึง กฎหมายที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และยังได้ให้ความหมายของคำว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายถึง ข้อบังคับซึ่งออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เทศบัญญัติและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นกฎหมายที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตของตน

ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะเป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป” ตามหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งได้มีการรับรองไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2542

กระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้²³

1. ผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต่างก็กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน คือ ให้อำนาจสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

2. การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต่างก็ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน คือ ภายหลังจากได้มีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นแล้ว สภาท้องถิ่นแต่ละประเภทจะต้องดำเนินการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น โดยจัดตั้งวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ

²² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2552), หน้า 163-165.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

3. การให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น

เนื่องจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐจึงได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบในการควบคุมความชอบของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ โดยใช้วิธีการให้ความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีเว้นแต่กรณีกรุงเทพมหานคร ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มิได้บัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากองค์กรผู้กำกับดูแลแต่อย่างใด

4. ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะมีอยู่มากมาย โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะสำคัญ เนื่องจากกำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะลักษณะใดบ้าง ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่นๆ จะกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณีเท่านั้น²⁴

ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะออกได้ อาจแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1) ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภททั่วไป

นอกเหนือจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้แล้ว รัฐธรรมนูญยังมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในภารกิจต่างๆ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดภารกิจต่างๆ เพิ่มขึ้นใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากที่มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่นๆ ก็อาจออกข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่รับมอบอำนาจได้

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 423.

2) ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทฉุกเฉิน (ชั่วคราว)

ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาท้องถิ่นให้ทันทั่วทั้งที่ไม่ได้นั้น ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทฉุกเฉินได้ แต่ก็ต้องนำเสนอข้อบัญญัติดังกล่าวให้สภาท้องถิ่นเพื่ออนุมัติต่อไป ซึ่งหากสภาท้องถิ่นอนุมัติ ก็มีผลใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ถ้าสภาท้องถิ่นไม่อนุมัติ ข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ตกไป

3) ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทการคลัง งบประมาณ และการพาณิชย์

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย การดำเนินการพาณิชย์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในบางประเภท โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

5. การควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่น

การควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น สามารถทำได้ใน 2 ขั้นตอน คือ

1) การควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่นก่อนมีผลใช้บังคับ

เป็นมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทยกเว้นกรุงเทพมหานคร โดยกฎหมายกำหนดว่าก่อนที่จะมีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีการขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจากนายอำเภอ ก่อน แล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบว่ารูปแบบของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นได้เป็นไปโดยชอบด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ และตรวจสอบด้วยว่าเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวขัดหรือแย้งกับกฎหมายใดหรือไม่ หรือเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้หรือไม่

2) การควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว

เป็นกระบวนการควบคุมเมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นได้มีผลใช้บังคับแล้ว เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง โดยมีประชาชนและผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเสนอขอให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความเห็นในกรณีหารือเกี่ยวกับแนวทางการตราเทศบัญญัติเพื่อควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย สรุปได้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับในเขตของตนนั้น ต้องกระทำให้อำนาจโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายด้วย เช่น ต้องไม่ตราข้อบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้าง

ภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่ามีข้อเท็จจริงใดเกิดขึ้นอันเป็นปัญหาอุปสรรคหรือความเดือดร้อนของประชาชนที่สมควรจะต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้น ใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือความเดือดร้อนดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ของตน เช่น มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความไม่ปลอดภัยเกี่ยวกับสาธารณภัยในเขตของตนอย่างไร เพียงใด เกิดจากสาเหตุใด การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของพื้นที่และความเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อพิจารณาว่าสมควรนำวิธีการใดมาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น²⁵

2.3 บริการสาธารณะ

แต่เดิมการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐโดยตรงที่จะต้องจัดทำ ต่อมาเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้รัฐแต่ผู้เดียวไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เพื่อให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

2.3.1 ความหมายของ “บริการสาธารณะ”

คำว่า “บริการสาธารณะ” มีนักวิชาการหลายท่านพยายามให้ความหมายเอาไว้ โดยในช่วงแรกของการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้น ได้ให้ความหมายของคำว่า บริการสาธารณะไว้ว่า “เป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ” ซึ่งหากพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว จะพบว่าเป็นคำจำกัดความที่สะท้อนให้เห็นถึงควมมีอยู่ของบริการสาธารณะคู่กับรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยผ่านทางบริการสาธารณะ²⁶

²⁵ กระทรวงมหาดไทย, “หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.3/06797 เรื่อง หารือเกี่ยวกับแนวทางการตราเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย,” 1 เมษายน 2558.

²⁶ มาโนชญ์ มีทรัพย์, “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีการดำเนินการของบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินลิกไนต์ อำเภอมะแมะ จังหวัดลำปาง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), หน้า 30-31.

บริการสาธารณะ (Public Service) มีความหมายแตกต่างกันไปตามมุมมองของนักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชน ดังนี้²⁷

ศาสตราจารย์ René Chapus ได้กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์

ศาสตราจารย์ Geston Jéze ได้กล่าวว่า การจะพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะให้ดูที่จุดมุ่งหมายของการก่อตั้งองค์กรหรือกิจกรรมนั้น

ศาสตราจารย์ Léon Duguit ได้กล่าวว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมในทุกประการที่ถูกควบคุมจัดการโดยฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะกิจการเหล่านั้นโดยสภาพแล้วไม่น่าทำสำเร็จได้หากปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายปกครอง

สำหรับในประเทศไทยนั้น คำว่า “บริการสาธารณะ” มีผู้พยายามให้ความหมายไว้หลายคน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและเหตุผลในการให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่าบริการสาธารณะแล้ว จะพบว่าคำจำกัดความทั้งหลายต่างก็ได้รับอิทธิพลมาจากศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล ที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ว่า หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชน²⁸

2.3.2 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญอันจะต้องคำนึงถึงอยู่ 3 ประการ คือ²⁹

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งรัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อ

²⁷ ปรีชา จำรัสศรี, หลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2554), หน้า 186-187.

²⁸ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108.

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2552), หน้า 143-144.

ประโยชน์ของประชาชนทุกคน โดยที่ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องราคาค่าบริการหรือการบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐที่จะต้องมีการเรียกประกวดราคาหรือประมูล

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยหลักในเรื่องบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอ และต่อเนื่องนี้มิได้ใช้เฉพาะบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทน และหากว่าเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นดำเนินบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่องแล้วก็จะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญา

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียว เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยที่ฝ่ายปกครองจะต้องทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชน ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้

2.3.3 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในทางทฤษฎีแล้ว ประเภทของบริการสาธารณะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ³⁰

1. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องการดูแล

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับ, หน้า 35-38.

ความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้แก่ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะในประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

2. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บริการสาธารณะอันใดจะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้ก็ต่อเมื่อบริการสาธารณะนั้นคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านของวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน แต่หากบริการสาธารณะนั้นแตกต่างไปจากวิสาหกิจเอกชนไม่ว่าในด้านหนึ่งด้านใดแต่เพียงด้านเดียว จะถือว่าเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

2.3.4 องค์การผู้จัดทำบริการสาธารณะ

แต่เดิมนั้น บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือว่าในบางกรณี รัฐก็อาจจะร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้³¹

1. องค์การผู้จัดทำบริการสาธารณะ

1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

(1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงจำเป็นต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อให้เป็นเอกภาพ และ

³¹ สิริพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 26-28.

(2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า คือ เป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณและวิธีการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐ

จากหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการข้างต้นนั้น บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary function) โดยแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

(1) หน้าที่ในการป้องกันประเทศ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่ได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกราน เช่น กิจการทหารหรือตำรวจตระเวนชายแดน รวมทั้งอำนาจในการประกาศสงคราม

(2) หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายใน ต้องจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบควบคุมสังคมให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเยียวยาเมื่อถูกละเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐ ซึ่งต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกันในห้องถิ่น แต่ละแห่งทั่วประเทศ เช่น กิจการตำรวจ ซึ่งต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกันเลยทีเดียวในพื้นที่

(3) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอำนาจจัดทำ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตราและการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา เป็นต้น

(4) หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต เป็นต้น

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังรวมถึง หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ ก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสารโทรคมนาคม

2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสียในชุมชน

(2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะ

นโยบายของรัฐที่ต้องการจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะจะปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก การจัดทำบริการ

ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของประชาชน³²

2. หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ จึงต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ ³³

กลุ่มที่ 1 มองว่าอำนาจหน้าที่ทั้งหลายซึ่งรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว อำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่นั้น ไม่ได้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แต่เดิม หากแต่มีขึ้นเนื่องจากรัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนรัฐ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีเท่าที่รัฐได้มอบหมายไปเท่านั้น และเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐแล้ว รัฐจึงสามารถเข้าแทรกแซงและควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

กลุ่มที่ 2 มองว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ในขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมพอจะจัดการได้ รัฐซึ่งมีความพร้อมมากกว่าจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือจัดทำไปก่อน ดังนั้น เมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะดำเนินการได้เองแล้ว รัฐจึงควรวางมือจากอำนาจหน้าที่นั้นและช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไป แบ่งวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเป็น 3 วิธีคือ ³⁴

³² วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บริษัทธรรมดาเพรส, 2547), หน้า 3-4.

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 47.

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 452-464.

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในการปกครองด้วยเงินในงบประมาณของท้องถิ่นเอง อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะ

การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนิน “ราชการ” นั้น ย่อมมีวิธีการแตกต่างจากการกระทำของเอกชน คือ เป็นอำนาจเหนือเอกชน อาจมีผลบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาร่วมกัน และไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน แต่ทั้งนี้ จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน เป็นกิจการที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทนโดยตรง เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทนี้มักเป็นกิจการ ที่จำเป็นและไม่สามารถมอบหมายให้เอกชนจัดทำแทนได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่และส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปตามทิศทางและเป้าหมายที่ท้องถิ่นต้องการอย่างแท้จริง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น

การจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการนี้อาจมีสาเหตุมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีขนาดเล็กเกินไป จึงขาดบุคลากร ขาดกำลังและความสามารถในการดำเนินกิจการบางอย่าง หากร่วมกับองค์กรอื่นจะสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น โดยต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการเช่นนั้น ซึ่งเป็นได้ 2 กรณี คือ

(1) โดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่

ด้วยเพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีความสามารถที่จะกระทำการกิจการต่างๆ ที่โดยสภาพแล้วนิติบุคคลสามารถจัดทำได้เช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่นๆ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ท้องถิ่นอาจร่วมมือกับบุคคลอื่นจัดทำขึ้น โดยที่ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการจัดทำในลักษณะของข้อตกลงหรือในรูปแบบของสัญญา

(2) โดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ กำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำร่วมกับองค์กรอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ไว้ 2 รูปแบบ คือ

ก. การจัดทำร่วมกับนิติบุคคลอื่นในรูปแบบของ “สหการ”

สหการถือเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายที่เรียกว่า “องค์การมหาชนทางพื้นที่” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์กรฝ่ายปกครองอื่นจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น เพราะการดำเนินกิจการ

ในบางกรณีต้องการความเป็นเอกเทศทั้งทางการเงินและการบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ ยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย ลดต้นทุนในการดำเนินงานให้น้อยลง ดังนั้น จึงเป็นที่คาดเห็นได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการของสหการ โดยไม่ต้องหวั้นเกรงเอกชนจะเข้ามาดักดวงผลประโยชน์จากความร่วมมืออันนี้

ข. การจัดทำร่วมกับบุคคลอื่นในรูปแบบของ “บริษัทจำกัด”

บริษัทจำกัดเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะโดยจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนขึ้น โดยบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น และการดำเนินการในรูปแบบที่มีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยนี้ เอกชนย่อมต้องการได้รับผลประโยชน์จากการร่วมลงทุน จึงมีความเป็นไปได้ที่เอกชนจะดำเนินการโดยมุ่งถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก แล้วจะละเลยผลประโยชน์สาธารณะส่วนท้องถิ่น กฎหมายจึงได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน และสภาท้องถิ่นต้องมีมติให้ความเห็นชอบ อีกทั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

หลักการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น³⁵

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของ “บริษัทจำกัด” ที่เกิดจากการร่วมทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชนหรือกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนด้วยกัน โดยลักษณะทั่วไปจะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนแทบทุกอย่าง แต่จะต่างกันที่รัฐวิสาหกิจนั้น ราชการส่วนกลางจะเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ แต่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่แน่นอน

ในประเทศไทย ไม่เคยมีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเลย มีแต่เพียงหน่วยงานที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนและมีลักษณะเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอย่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวเป็นไปเพื่อดำเนินการให้บริการและจัดการงานสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของบริษัทนั้นที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทค่อนข้างกว้างและมีความหลากหลายมากเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจอื่นๆ อีกทั้งในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของบริษัทดังกล่าวนี้ยังถูกจำกัดด้วยการตีความคำว่า

³⁵ ญัตติเมษ ภิรมย์พานิช, “การจัดตั้งและการดำเนินงานวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น: ศึกษากรณี บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด,” วารสารกฎหมาย ฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2 (2556): 2-4.

“กิจการสาธารณูปโภค” เนื่องจากบริษัทดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้เฉพาะแต่ในกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น หากว่ากรุงเทพมหานครได้มอบหมายกิจการใดที่มีใช่เป็นกิจการสาธารณูปโภค ผู้ดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญาได้³⁶

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จะไม่สามารถตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองขึ้นได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ตลอดจนความแตกต่างในวิธีการดำเนินการเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น อีกทั้งยังไม่มีกรอบรับสถานะของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ที่ชัดเจน อันส่งผลให้เกิดความไม่แน่ใจในการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นว่า จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใดบ้าง และสามารถใช้อิทธิพลหรืออำนาจพิเศษที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาได้หรือไม่ และปัญหาว่าภารกิจใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น และสมควรที่จะมอบให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้ ดำเนินการโดยต้องพิจารณาถึงพื้นฐานหลักผลประโยชน์มหาชนและประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นสำคัญและเนื่องจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น จึงไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อกำกับดูแล อีกทั้งก็ไม่สมควรที่จะขยายความหมายของรัฐวิสาหกิจให้คลุมถึงวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเพื่อที่จะให้สามารถเข้ากระบวนการกำกับดูแลได้ เนื่องจากผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจคือราชการส่วนกลาง แต่การกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะต้องเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁷

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการ

วิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้เอกชนดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 2 วิธีการ คือ

(1) การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยสัญญาทางแพ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำสัญญาจ้างแรงงานหรือทำสัญญาจ้างทำของกับเอกชน เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะตามที่ท้องถิ่นประสงค์ได้ โดยสัญญาดังกล่าวจะมีคู่กรณีสองฝ่าย คือ ฝ่ายท้องถิ่น ซึ่งเป็นนายจ้างหรือผู้ว่าจ้าง กับฝ่ายเอกชนซึ่งอยู่ใน

³⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 264/2554 เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528,” เมษายน 2554.

³⁷ ฉัตรฐเมษ ภิรมย์พานิช, เรื่องเดิม, หน้า 6.

ฐานะถูกจ้างหรือผู้รับจ้าง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้ดุลพินิจเลือกดำเนินการตามสัญญาใดขึ้นอยู่กับลักษณะของงานแต่ละงาน

(2) การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยสัญญาทางปกครอง

มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งงานที่ท้องถิ่นจะมอบให้เอกชนจัดทำสัมปทานบริการสาธารณะได้นั้น จะต้องเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยคู่กรณีของสัญญาสัมปทานมี 3 ฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ ฝ่ายที่หนึ่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มอบให้เอกชนจัดทำกิจการตามสัญญาสัมปทาน ฝ่ายที่สอง คือ เอกชนผู้รับสัมปทาน และฝ่ายที่สาม คือ ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะ

2.3.5 การริเริ่มบริการสาธารณะขึ้นเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Jordi Borja & Manuel Castells ได้กล่าวว่า “ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมิใช่เพียง การยอมรับทางการเมืองและทางกฎหมาย การปกป้องทางกฎหมายให้แก่ความสามารถ ของท้องถิ่นในการวางแผนเมือง และการจัดการในการให้บริการ นอกจากนั้น ยังมีอาจขึ้นอยู่กับ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ชัดเจนระหว่างหน่วยบริหารระดับต่างๆภายในรัฐ แต่ทว่า ความเป็น อิสระของท้องถิ่นจะต้องมีเนื้อหาใหม่ๆ ได้แก่ สิทธิที่จะสร้างสรรค์ทางการเมือง ประสานงาน หน่วยงานท้องถิ่นหลายระดับและหลายประเภทเพื่อดำเนินนโยบายแบบบูรณาการ มองหาช่องทาง ทำภารกิจที่ถูกละทิ้งในอดีตว่ามีใช้ภารกิจของท้องถิ่น เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจการจ้างงาน...”³⁸

แนวคิดว่าด้วยเริ่มต้นที่ท้องถิ่น เป็นหลักการที่แสดงให้เห็นว่ากิจการต่างๆที่เกิดขึ้นในรัฐนั้น ควรปล่อยให้องค์กรที่เล็กที่สุดหรืออยู่ในระดับต่ำสุดที่มีความสามารถเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวคิดนี้สอดคล้องกับความพยายามสูงสุดที่จะรักษาสิทธิของท้องถิ่นในการปกครองตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Local self-government principle)³⁹

การจัดการกิจการหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่นได้วางน้ำหนักไปที่ความต้องการของชุมชนท้องถิ่นที่จะต้องมีการบริหารจัดการ ดังนั้น องค์กรปกครอง

³⁸ ชเนศวร์ เจริญเมือง, ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นภาคแรก, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คืบไฟ, 2551), หน้า 227.

³⁹ Helmut Wollmann and Slike, European Integration and Local Authorities in Germany: impacts and Perceptions, in European Integration and Local Government, edited by M.J.F., อ้างถึงใน ชเนศวร์ เจริญเมือง, ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นภาคแรก, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คืบไฟ, 2551), หน้า 240.

ส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วยนั่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถที่จะดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นๆ ได้ทันที หากคนมีศักยภาพเพียงพอที่จะกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำภารกิจนั้น ประเทศที่มีพัฒนาการทางความคิดในด้านกฎหมายมหาชนที่ค่อนข้างก้าวหน้าอย่างประเทศฝรั่งเศสก็ยึดถือหลักการนี้ โดยจะเรียกหลักการนี้ว่า “หลักการบริหารโดยอิสระ” สำหรับประเทศในแถบเอเชีย ก็ปรากฏหลักการในลักษณะนี้ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้⁴⁰

2.4 การจัดการขยะมูลฝอย

ในอดีตประเทศไทยเน้นการจัดการกับขยะมูลฝอยไปที่การกำจัดขยะมูลฝอยเหล่านั้นเป็นหลัก ซึ่งเป็นการจัดการขยะมูลฝอยที่ปลายทาง แต่ปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาที่ต้นทางหรือแหล่งกำเนิดไปพร้อมๆ กับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.4.1 ความหมายของขยะมูลฝอย

ก่อนจะกล่าวถึงการจัดการขยะมูลฝอย จำต้องทราบความหมายของ “ขยะมูลฝอย” เสียก่อน ซึ่งคำว่า “ขยะมูลฝอย” มีแทรกอยู่ในบทกฎหมายต่างๆ และอาจใช้คำที่แตกต่างกันไป เช่น มูลฝอย ขยะ ของเสีย สิ่งปฏิกูล โดยประชาชนทั่วไปก็มักเรียกสั้นๆ ว่า “ขยะ”

1. ความหมายทางวิชาการและความหมายโดยทั่วไป⁴¹

ในทางวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “ขยะ” หมายถึง สิ่งของเหลือทิ้งจากกระบวนการผลิตและอุปโภค ซึ่งเสื่อมสภาพจนใช้การไม่ได้ หรือ ไม่ต้องการใช้แล้ว บางชนิดเป็นของแข็งหรือกากของเสีย (Solid waste) มีผลเสียต่อสุขภาพกายจิตใจ จำแนกได้เป็น 4 ประเภทหลัก กล่าวคือ ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล ขยะอันตรายหรือขยะพิษ และขยะทั่วไป ส่วนในแง่ของประชาชนทั่วไป “ขยะ” คือ สิ่งของหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วและต้องการทิ้ง

⁴⁰ โกวิทช์ พวงงาม, เรื่องเดิม, หน้า 379-381.

⁴¹ พริยุดม วรรณพฤษ, ตอบโจทย์สิ่งแวดล้อมท้องถิ่น : แนวทางการจัดการขยะและน้ำเสีย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 15.

2. ความหมายทางกฎหมาย⁴²

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า “มูลฝอย” ไม่ได้ใช้คำว่า “ขยะมูลฝอย” โดยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้นิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” และคำว่า “มูลฝอย” ไว้ดังนี้

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า “อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น”

“มูลฝอย” หมายความว่า “เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า พลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เศษสัตว์หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น”

2) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้บัญญัติถึงความหมายของคำว่า “ขยะมูลฝอย” ไว้เช่นกัน แต่ได้มีแทรกอยู่ในนิยามของคำว่า “ของเสีย” โดยที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คำว่า “ของเสีย” หมายความว่า “ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มวลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ”

ดังนั้น จากการศึกษาจึงพบว่า ขยะมูลฝอยก็ถือว่าเป็นของเสียอย่างหนึ่ง นอกจากนั้นยังพบว่า คำว่า “มูลฝอย” และ “ขยะมูลฝอย” เป็นคำเรียกอย่างทางการตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะแตกต่างกันเพียงเฉพาะชื่อเรียก แต่ในความเป็นจริงหรือในทางวิชาการแล้ว ก็ยังคงมีการเรียกทั้งสองคำนี้ทดแทนกันเสมือนเป็นคำเดียวกัน ไม่ได้แตกต่างกันแต่อย่างใด⁴³

2.4.2 หลักการลำดับความสำคัญของการจัดการขยะมูลฝอย

หลักการลำดับความสำคัญของการจัดการขยะมูลฝอย (Waste Management Hierarchy) ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยหน่วยงานป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection

⁴² ปิติเทพ อยู่ยืนยง, “มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการนำขยะมูลฝอยหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2551), หน้า 8.

⁴³ กฤตกร อโนมะศรี, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 9.

Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการจัดเรียงลำดับขั้นตอนในการแก้ปัญหาขยะมูลฝอย ตั้งแต่การใช้มาตรการป้องกันจนถึงการกำจัดซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย ประกอบด้วย ⁴⁴

1. การลดปริมาณขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด (Reduce)
2. การใช้ซ้ำ (Reuse)
3. การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)
4. การนำพลังงานที่ได้จากการกำจัดมาใช้ประโยชน์ (Energy Recovery)
5. การกำจัดในขั้นตอนสุดท้ายด้วยวิธีการฝังกลบ (Final Disposal)

ลำดับความสำคัญของการจัดการขยะมูลฝอยจึงเปรียบเสมือนทิศทางและกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและแผนปฏิบัติการของรัฐและท้องถิ่นเพื่อให้ขั้นตอนการทำงานมีความต่อเนื่องสัมพันธ์กันและมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ก่อนการรณรงค์คัดแยกขยะมูลฝอย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำความเข้าใจถึงนโยบาย เป้าหมายและแผนงาน ด้วยการตรวจสอบในประเด็นต่อไปนี้ให้ชัดเจนด้วย เช่น ต้องการคัดแยกขยะออกเป็นกี่ประเภท และจะจัดการกับขยะมูลฝอยที่คัดแยกแล้วอย่างไร จะนำเอาขยะมูลฝอยที่แยกได้ไปใช้ประโยชน์ด้วยวิธีใด มีแผนการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างไร มีการเตรียมพร้อมจัดการกับขยะอันตรายอย่างไร

2.4.3 การจัดการขยะมูลฝอย

ในอดีตประเทศไทยเน้นการจัดการกับขยะมูลฝอยไปที่การกำจัดขยะมูลฝอยเหล่านั้นเป็นหลัก ซึ่งวิธีการที่นิยมใช้กัน คือ การเผาและการฝังกลบ ซึ่งเป็นการกำจัดขยะมูลฝอยที่ปลายทาง แต่ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการจัดการกับปัญหาที่ต้นทางหรือแหล่งกำเนิดไปพร้อมๆกับการที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไปมีอยู่ 7 กรรมวิธี ได้แก่ ⁴⁵

1. การย่อยสลายตามกระบวนการธรรมชาติ เป็นการนำขยะมูลฝอยไปรวมกันไว้แล้วปล่อยให้ขยะมูลฝอยนั้นถูกย่อยสลายไปเองตามธรรมชาติ ซึ่งใช้ระยะเวลาหนึ่ง โดยวิธีนี้ยังมีปัญหาอยู่ทั้งเรื่องของพื้นที่มากในการรวมและอาจจะส่งกลิ่นเหม็น ทำให้แหล่งน้ำในบริเวณใกล้เคียงเกิดการเน่าเสีย

2. การสร้างโรงงานเผาขยะมูลฝอย เป็นการนำเอาขยะมูลฝอยไปเผาโดยที่จะใช้ความร้อนสูงประมาณ 1,700 - 1,800 องศาฟาเรนไฮต์ ทำให้ขยะมูลฝอยกลายเป็นขี้เถ้า และยัง

⁴⁴ พิรัชต์ วรรณพฤกษ์, เรื่องเดิม, หน้า 28-30.

⁴⁵ ยูพิน ประจวบเหมาะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การลงทุนในธุรกิจกำจัดขยะของภาคเอกชน: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตกรุงเทพ, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534), หน้า 73.

สามารถนำเชื้อเห็ดที่เหลือไปใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อีก วิธีการนี้ต้องมีค่าใช้จ่ายสูงในการก่อสร้างและดูแลรักษา ต้องแยกประเภทขยะมูลฝอยก่อนที่จะเผา

3. การนำไปเป็นอาหารสัตว์ เป็นการแยกส่วนขยะมูลฝอยที่เป็นพวกเศษอาหารเศษผักผลไม้ ไปแปรรูปเป็นอาหารสัตว์แต่ข้อเสีย คือ อาจทำให้เกิดอันตรายแก่สัตว์ได้เพราะอาจมีเชื้อโรคปะปนอยู่

4. การนำกลับไปใช้ใหม่ เช่น กระดาษ สามารถนำกลับมาทำเป็นกระดาษใหม่ได้เท่ากับเป็นการลดต้นทุนการผลิตส่วนหนึ่ง วิธีการคัดแยกสิ่งของที่ให้นำกลับมาใช้ใหม่ได้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการขน เกิดความสกปรกในบริเวณคัดเลือกสิ่งของจากขยะมูลฝอย

5. การนำขยะไปทิ้งไว้ตามธรรมชาติบนพื้นที่กว้างที่ไม่เป็นที่รบกวนผู้อยู่อาศัยอยู่ใกล้เคียง ไม่เป็นการแพร่กระจายของเชื้อโรค แต่ปัจจุบันที่ดินราคาแพง วิธีการนี้จะค่อยหมดไป

6. การกลบฝังที่ถูกสุขลักษณะ เป็นการนำขยะมูลฝอยไปทิ้งรวมกันแล้วใช้ดินกลบทับกองขยะอีกที หรือใช้วิธีอัดขยะมูลฝอยให้เป็นก้อนเล็กกลงแล้วนำไปทิ้งและกลบด้วยดิน

7. การนำขยะมูลฝอยไปทิ้งทะเล มหาสมุทร เป็นที่นิยมกระทำกันในประเทศต่างๆ เนื่องจากทะเล มหาสมุทร เป็นแหล่งที่ถล่มของสิ่งปฏิกูลตามธรรมชาติอยู่แล้ว

2.4.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ของตน อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

1. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้คำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น”) ในการจัดการขยะมูลฝอย ปรากฏในหมวด 3 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งในมาตรา 18 กำหนดให้การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น⁴⁶ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ และในกรณีที่มีเหตุอันสมควร อาจมอบหรือ

⁴⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคแรก บัญญัติว่า “การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น”

อนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยขึ้นใช้บังคับได้

2. กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 เทศบาลแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งต่างก็มีหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยในเขตของตนด้วย ดังนี้

(1) เทศบาลตำบล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (3) ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาลตำบล

(2) เทศบาลเมือง

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 53 (1) ได้กำหนดให้เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำกิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 ซึ่งตามมาตรา 50(3) เทศบาลเมืองจึงมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาลเมือง

(3) เทศบาลนคร

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56(1) ประกอบกับ มาตรา 53(1) และมาตรา 50(3) เทศบาลนครมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาลนคร

จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลด้วย ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างกว้างๆ โดยที่มิได้มีการบัญญัติว่าจะดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยนั้นอย่างไร หรือมีแนวทางที่จะนำขยะมูลฝอยนั้นมาใช้ประโยชน์

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ในมาตรา 67(2) ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการรักษา

ความสะดวกของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ไม่ได้มีการบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยโดยตรงเหมือนอย่างกรณีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล หากแต่มีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางและนโยบายเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ดี กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ประกาศใช้ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2541 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำจัดมูลฝอยด้วย ดังนั้น ตามมาตรา 45(8) ประกอบกับกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย แต่เนื่องจากลักษณะพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ทำให้การกำจัดขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปในรูปแบบของการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมของหลายๆองค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานครได้มีการออกข้อบังคับกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของอาคารสถานที่และสถานบริการสาธารณสุข พ.ศ. 2545 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ประกอบกับข้อ 7 และข้อ 14⁴⁷ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2544 ซึ่งก็เป็นไปตามมาตรา 20(3) และ 20(6) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยได้กำหนดอำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกประกาศกำหนดให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอย เพื่อให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอยและของเสียต่างๆก่อนจะนำกลับมาใช้ใหม่หรือรีไซเคิลได้

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

⁴⁷ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2544

ข้อ 7 เพื่อประโยชน์ในการสิ่งแวดล้อมและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจออกคำสั่งหรือข้อบังคับ

ข้อ 14 เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรักษาการตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ในมาตรา 62(8) ได้กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสียในเขตเมืองพัทยา

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ซึ่งตามมาตรา 16(18) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ มาตรา 17(11) ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม และตามมาตรา 18 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งก็หมายความว่ากรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้สะท้อนเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน อันรวมไปถึงการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) และแนวคิธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่ขาดมิได้ เพราะการปกครองท้องถิ่น คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเอง หรือกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของชุมชนโดยคนในชุมชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือว่ามีความจำเป็น ดังเห็นว่าการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการ

ประชาชนได้ตรงจุด แก้ปัญหาได้รวดเร็ว โปร่งใส ส่วนประชาชนมักมีความรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงพิธีกรรมทางกฎหมายเท่านั้น⁴⁸

การจัดประชาพิจารณ์ไม่ใช่วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ โดยมากการจัดประชาพิจารณ์มักเกิดขึ้นช่วงท้ายของกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น บางครั้งพบว่าความคิดเห็นที่ได้ขาดคุณภาพ เพราะประชาชนที่เข้าร่วมได้รับข้อมูลไม่เพียงพอ ในที่ประชุมรับฟังความคิดเห็น มีเพียงไม่กี่คนแสดงความคิดเห็น มีการให้ข้อมูลคลาดเคลื่อนให้เข้าใจผิด และการพูดเป็นลักษณะการปลุกกระดมความคิดให้เกิดการต่อต้าน ประชาชนบางส่วนก็ไม่ได้มีโอกาสให้แสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายความว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งโดยหลักการแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ไม่ใช่เป็นเพียงการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว แต่ควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ⁴⁹

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการจัดทำรายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ที่ 130/2558 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2558 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาความเห็นในคราวประชุมครั้งที่ 9/2558 วันที่ 2 มีนาคม 2558 มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายตอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ควรจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้มีหนังสือแจ้งเวียนผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบและถือปฏิบัติ กรณีการอนุญาตหรือดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่น ควรจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินโครงการในพื้นที่ เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน⁵⁰

⁴⁸ อรรถัย กักพล, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: จริยนิติทวศการพิมพ์, 2552), หน้า 3-4.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

⁵⁰ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0891.3/ว 1330 เรื่อง ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน,” 26 มิถุนายน 2558.

การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน ถือเป็นขั้นที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจได้ด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดี คือ การลงประชามติ หรือสภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหา การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในระดับสูง

ในขณะที่การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูงขึ้น โดยที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้น ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคมได้ เพราะว่าประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนในองค์กรตัดสินใจด้วย

แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่กลับไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์มากเท่าที่ควร ประชาชนเริ่มเกิดความกังขาถึงการเข้าร่วมประชุมประชาคมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่เห็นว่าการเข้าร่วมประชุมดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลประการใดที่เป็นรูปธรรมเป็นแต่เพียงเวทีในการแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบเท่านั้น ไม่ใช่การปรึกษาร่วมกันกับประชาชนอย่างแท้จริงแต่ประการใด⁵¹

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติอยู่ในระดับที่จำกัด และมักจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างอ่อนๆ หรือเพียงขั้นต้นของกระบวนการเท่านั้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ข้อมูลทางเดียวจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ประชาชน หรือการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในรูปแบบของการประชุมปรึกษาหารือระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับประชาชน หรือการร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้านหรือตำบล ซึ่งเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมในเชิงพิธีกรรมสัญลักษณ์และมักเป็นการดำเนินการให้ครบถ้วนตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่เมื่อถึงเวลาที่ต้องตัดสินใจในประเด็นสำคัญๆ ในเชิงนโยบายว่าจะทำ

⁵¹ จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ, ประเด็นท้าทาย การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและทรัพยากรท้องถิ่น, 2554), หน้า 29.

หรือว่าไม่ทำภารกิจใดหรือโครงการใด หรือตัดสินใจในด้านการจัดสรรงบประมาณ (จะจัดสรรงบประมาณเท่าใดให้แก่โครงการใด หรือไม่สนับสนุนโครงการใด) กลับเป็นประเด็นที่มักมิได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงมากเท่าใดนัก แต่กลับเป็นสิ่งที่คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจและดำเนินการกันเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงยังมิได้เกิดขึ้นใน “ขั้นตอนการตัดสินใจที่แท้จริง” และส่งผลทำให้ประชาชนมองไม่เห็นคุณค่าและขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปโดยปริยาย⁵²

2.5 การผลิตพลังงานไฟฟ้า

ระบบสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากในปัจจุบันระบบสาธารณูปโภคกลายเป็นความจำเป็นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนต้องใช้ในการดำเนินชีวิต ทั้งนี้ ผลการศึกษาวิจัยคุณภาพชีวิตของประชาชนยืนยันตรงกันว่า การมีระบบสาธารณูปโภคที่ดีจะทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นตามไปด้วย ซึ่งสำหรับในส่วนท้องถิ่น การมีระบบสาธารณูปโภคที่ดี นอกจากจะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นเองแล้ว ยังเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่ช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและประเทศ⁵³ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พลังงานไฟฟ้าถือเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างมากในการดำเนินชีวิต

2.5.1 ทฤษฎีการปฏิรูปกิจการพลังงานไฟฟ้า (Electricity Reform)

แนวคิดการเปิดเสรีพลังงานไฟฟ้าและส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงานไฟฟ้า ตลอดจนปัญหาการประกอบกิจการไฟฟ้าของภาครัฐ เป็นปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการปฏิรูปภาคพลังงานไฟฟ้าในหลายประเทศ การปฏิรูปภาคพลังงานไฟฟ้ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาคุณภาพของบริการด้านพลังงานอันเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การปฏิรูปภาคการไฟฟ้าจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสวัสดิการแก่สังคม

⁵² คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า (15-16)-(15-18).

⁵³ มนตรี เกิดมูล, การบริการงานสาธารณูปโภคของท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด, 2551), หน้า 12.

นอกจากนี้ การปฏิรูปภาคพลังงานไฟฟ้ายังมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระทางการคลังของภาครัฐและเพื่อจัดหาพลังงานให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ในส่วนของกิจการไฟฟ้านั้น การปฏิรูปอุตสาหกรรมไฟฟ้ามีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนกิจการไฟฟ้าที่รัฐเป็นเจ้าของและเป็นกิจการที่รวมศูนย์ให้กลายมาเป็นกิจการที่มีการกระจายตัวและอยู่บนฐานของตลาด⁵⁴

2.5.2 โครงสร้างของอุตสาหกรรมการผลิตพลังงานไฟฟ้า

ในปัจจุบันโครงสร้างของอุตสาหกรรมการผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้อธิบายไว้ แบ่งผู้ผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็น 3 ส่วน คือ ⁵⁵

1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีโรงไฟฟ้าในความรับผิดชอบหลายแห่ง ส่วนใหญ่จะเป็นโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ ซึ่งต้องการเงินลงทุนสูง โรงไฟฟ้าเหล่านี้มีทั้งที่ทำงานด้วยพลังน้ำและที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล อันได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน และถ่านหิน

2. ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPPs)

เอกชนที่สร้างโรงไฟฟ้าและผลิตไฟฟ้าเอง แต่ต้องขายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะกำหนดปริมาณไฟฟ้าที่รับซื้อเพื่อควบคุมจำนวนของ IPPs เงื่อนไขของการรับซื้อไฟฟ้า คือ โรงไฟฟ้าจะต้องใช้เชื้อเพลิงที่สะอาด เป็นที่ยอมรับของประชาชน จะต้องตั้งอยู่ในบริเวณที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกำหนด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้สั่งให้เดินเครื่องโรงไฟฟ้า และจ่ายไฟเข้าระบบไฟฟ้า และโรงไฟฟ้าจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ทางราชการกำหนด

3. ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPPs)

เอกชนที่สร้างโรงไฟฟ้าและผลิตไฟฟ้าในปริมาณน้อย โดยจะจำหน่ายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไม่เกิน 90 MW แต่อาจจะขายไฟฟ้าให้ผู้บริโภคที่อยู่บริเวณใกล้เคียงได้ พลังงานที่ใช้ผลิตไฟฟ้ามักเป็นพลังงานนอกกรอบแบบ เช่น เศษวัสดุทางการเกษตร

⁵⁴ ปิติ เอี่ยมจรรย์ลาภ, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย,” วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 4 (ธันวาคม 2556): 185.

⁵⁵ นภัทร วัฒนเทพินทร์, การผลิตไฟฟ้า โรงไฟฟ้า และพลังงานทดแทน (ปทุมธานี: บริษัท สกายบุ๊กส์ จำกัด, 2550), หน้า 18-19.

2.5.3 การผลิตพลังงานไฟฟ้าในรูปแบบต่างๆ

ในประเทศไทยมีการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานในรูปแบบต่างๆ หลายประเภท เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม ชีวมวล พลังงานน้ำ ถ่านหิน แก๊สธรรมชาติ

1. การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการผลิตพลังงานไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีตั้งแต่ขนาดใหญ่อ่างโรงไฟฟ้าจนถึงขนาดเล็กตามบริษัทและอาคารบ้านเรือนต่างๆ โดยเทคโนโลยีพลังงานแสงอาทิตย์ผลิตพลังงานไฟฟ้าสามารถจำแนกเป็น 2 ระบบ คือ⁵⁶

1) ระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์ มีหลักการทำงานแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ กลางวันและกลางคืน การทำงานแบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก คือ Solar field ทำหน้าที่รับพลังงานแสงอาทิตย์เปลี่ยนมาเป็นพลังงานความร้อน ส่วนที่สอง คือ Storage tank ทำหน้าที่เก็บพลังงานความร้อนเพื่อนำมาใช้ในช่วงเวลาที่ไม่มีแสงอาทิตย์ และส่วนสุดท้าย คือ Power cycle โดยใช้พลังงานความร้อนหมunkงั่นให้น้ำไปปั่นเครื่องกำเนิดไฟฟ้า(Generator) เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า

2) ระบบผลิตไฟฟ้าด้วยความร้อนแสงอาทิตย์ โดยใช้เครื่องจักรกลพลังงานอุณหภูมิ ซึ่งจะนำพาความร้อนจากพื้นผิวโลกเข้ามาภายในเครื่องจักรเพื่อทำปฏิกิริยา ทำให้สารเคมีเดือดที่อุณหภูมิต่ำและกลายเป็นไอก๊าซแรงดันสูง หมunkงั่นเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า

2. การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานลม

พลังงานลมเป็นพลังงานธรรมชาติที่สะอาดและไม่วันหมด โดยกังหันลมเป็นอุปกรณ์ที่สามารถนำพลังงานลมมาใช้ประโยชน์ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมมีปัญหาด้านเงินลงทุนที่ค่อนข้างสูงและมีความเสี่ยง เนื่องจากเทคโนโลยีกังหันลมต้องนำเข้าจากต่างประเทศ และแม้ว่าประเทศไทยจะมีศักยภาพการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจำนวนมาก แต่ในการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานลมนั้น จำเป็นจะต้องลงทุนติดตั้งเสาวัดลมในพื้นที่ที่จะติดตั้งกังหันลมเพื่อใช้วัดค่าความเร็วลมอย่างน้อย 2 ปีก่อนการสร้างโรงไฟฟ้าด้วย

3. การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานชีวมวล

เชื้อเพลิงที่มาจากชีวมวล เช่น ไม้ฟืน เศษหญ้า เศษเหลือทิ้งจากการเกษตร ใช้เผาให้ความร้อน และนำความร้อนนี้ไปปั่นไฟฟ้า นอกจากนี้ ยังรวมถึงมูลสัตว์และของเสียจาก

⁵⁶ กองบรรณาธิการ กรุงเทพมหานคร, พลังงานกู้โลกร้อน เชื้อเพลิงทางเลือก ทางรอดประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เนชั่นมัลติมีเดีย กรุ๊ป จำกัด (มหาชน), 2551), หน้า 141-142.

โรงงานแปรรูปทางการเกษตร ในปัจจุบันกำลังได้รับความนิยมมาก เพราะเป็นการลงทุนที่มีต้นทุนการผลิตค่อนข้างต่ำ โดยกระบวนการแปรรูปชีวมวลไปเป็นพลังงานรูปแบบต่างๆ มีดังนี้

1) การเผาไหม้โดยตรง (Combustion) เมื่อนำชีวมวลมาเผา จะได้รับความร้อนออกมาตามค่าความร้อนของชนิดชีวมวลนั้นๆ ความร้อนที่ได้เผาสามารถนำไปใช้ในการผลิตไอน้ำที่มีอุณหภูมิสูง และจะนำไอน้ำความดันสูงนั้นไปขับเคลื่อนกังหันไอน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าต่อไป

2) การผลิตก๊าซ (Gasification) เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนจากเชื้อเพลิงแข็งหรือชีวมวลให้เป็นแก๊สเชื้อเพลิง ที่เรียกว่า ก๊าซชีวภาพ (Biogas) มีองค์ประกอบของก๊าซมีเทน ก๊าซไฮโดรเจน และก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ สามารถนำไปใช้สำหรับกังหันก๊าซ (Gasturbine)

3) การหมัก (Fermentation) เป็นการนำเอาชีวมวลมาหมักด้วยแบคทีเรียในสภาวะไร้อากาศ ชีวมวลจะถูกย่อยสลายและแตกตัวเกิดก๊าซชีวภาพที่มีองค์ประกอบของก๊าซมีเทนและก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งใช้เป็นเชื้อเพลิงในเครื่องยนต์สำหรับผลิตไฟฟ้า

4. การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ

ปัจจุบันได้มีการนำพลังงานน้ำไปหมุนกังหันของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในโรงไฟฟ้าพลังน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า เนื่องจากไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจะแปรผันตามปริมาณน้ำฝนและสภาพภูมิประเทศ จากการศึกษาของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน ได้แสดงถึงการใช้อย่างมีประสิทธิภาพของพลังงานน้ำได้อย่างไม่เต็มที่ในบางพื้นที่ของประเทศไทย เช่น บริเวณภาคใต้และชายฝั่งตะวันออก ซึ่งมีปริมาณน้ำฝนมาก แต่ใช้ประโยชน์จากพลังงานน้ำได้น้อย โดยทั่วไปแล้วโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กจะมีกำลังการผลิตตั้งแต่ 200-6,000 กิโลวัตต์⁵⁷

2.5.4 การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย

พลังงานไฟฟ้าเป็นสิ่งที่จำเป็นและแทบจะขาดเสียไม่ได้สำหรับการดำรงชีวิต ในขณะที่ขยะมูลฝอยก็เป็นปัญหาใหญ่ที่จะต้องจัดการเช่นกัน ดังนั้น หากนำเอาขยะมูลฝอยมาใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ก็จะเกิดประโยชน์ถึง 2 ต่อในคราวเดียวกัน คือ นอกจากจะเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยลงได้แล้ว ยังสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อีกทางหนึ่งด้วย

⁵⁷ ไกรพัฒน์ จินขจร, พลังงานหมุนเวียน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2550), หน้า 145.

1. เทคโนโลยีการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย⁵⁸

1) เทคโนโลยีฝังกลบ (Sanitary Landfill)

เป็นเทคโนโลยีที่ใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างแพร่หลายในประเทศ เนื่องจากสามารถรองรับมูลฝอยได้ในปริมาณมาก มีการดำเนินการที่ง่ายและมีค่าใช้จ่ายน้อยโดยเกิดผลพลอยได้จากการกำจัดขยะโดยวิธีฝังกลบ คือ ก๊าซชีวภาพ ซึ่งเกิดจากการย่อยสลายของอินทรีย์สารในขยะมูลฝอยภายใต้สภาวะไร้อากาศ (Anaerobic conditions) โดยทั่วไปก๊าซชีวภาพจะประกอบไปด้วยก๊าซมีเทน 45-55% ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 35-45% และก๊าซอื่นๆ

โดยปริมาณของขยะมูลฝอยในพื้นที่ฝังกลบตลอดอายุการดำเนินงานฝังกลบ (เฉลี่ยประมาณ 20 ปี) ที่เหมาะสมจะนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้าควรมีปริมาณไม่น้อยกว่า 1 ล้านตันขึ้นไป (ข้อมูลอ้างอิงจาก Landfill Methane Outreach Program: LMOP โดย U.S.EPA.) เนื่องจากปริมาณก๊าซที่เกิดขึ้นเป็นสัดส่วนโดยตรงกับปริมาณขยะมูลฝอยที่นำมาฝังกลบในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยด้านความลึกของชั้นฝังกลบขยะมูลฝอย ซึ่งควรมีความลึกมากกว่า 12 เมตรขึ้นไป รวมทั้งปัจจัยอื่นๆอีก ได้แก่ องค์ประกอบของขยะมูลฝอย สภาวะไร้ออกซิเจนในพื้นที่ฝังกลบ ความชื้น สภาพความเป็นกรด อุณหภูมิ⁵⁹

รูปแบบและลักษณะของการนำก๊าซชีวภาพจากหลุมฝังกลบขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ที่นิยมโดยทั่วไปมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ⁶⁰

(1) การนำก๊าซชีวภาพไปใช้เป็นแหล่งเชื้อเพลิงเพื่อผลิตพลังงานความร้อน เช่น ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับหม้อต้มไอน้ำในโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ใช้เป็นเชื้อเพลิงในการอบแห้ง ซึ่งการนำก๊าซชีวภาพไปใช้นั้นควรคำนึงถึงวิธีการส่งลำเลียงก๊าซชีวภาพด้วย โดยปกติจะส่งลำเลียงไปตามท่อโดยอาศัยพัดลมช่วยเพิ่มแรงดันและระยะทางไม่ควรไกลจนเกินไป

(2) การใช้ก๊าซชีวภาพในการผลิตพลังงานกล/พลังงานไฟฟ้า ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

⁵⁸ เพชรดา เวณันท์, วรุณี ลิขิตสุภิน และปมทอง มาลากุล ณ อยุธยา, “การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยชุมชน,” วารสารสิ่งแวดล้อม 15 (2554) : 27-29.

⁵⁹ กรมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, การผลิตพลังงานจากขยะมูลฝอย โดยใช้ก๊าซชีวภาพจากหลุมฝังกลบขยะ, ใน <http://www.search-document.com>, (last visited 5 May 2015).

⁶⁰ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์ก๊าซชีวภาพจากการฝังกลบมูลฝอย (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2550), หน้า (5-14)-(5-15).

ก. การใช้ชุดเครื่องยนต์สันดาปภายใน (Internal Combustion Engine) ร่วมกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (Generator) เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า ก๊าซชีวภาพจะถูกนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนเครื่องจักรกลแบบสันดาปภายในและให้กำลังออกทางเพลาลูกเบี้ยวเพื่อขับเคลื่อนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในการผลิตพลังงานไฟฟ้าส่งออกทางสายส่งไฟฟ้าหลัก

ข. การใช้ชุดกังหันก๊าซ (Gas Turbine) ร่วมกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ก๊าซชีวภาพจะถูกนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงเผาไหม้ให้เกิดอากาศร้อนขยายตัวและพุ่งออกไปหมุนกังหันก๊าซ และถ่ายทอดกำลังออกทางแกนเพลาลูกเบี้ยวของกังหันก๊าซเพื่อใช้ขับเคลื่อนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ส่งออกทางสายส่งไฟฟ้าหลัก

(3) การผลิตพลังงานร่วม (Cogeneration System)

รูปแบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าร่วมกับความร้อนนี้อาศัยหลักการนำความร้อนที่เกิดขึ้นจากระบบการผลิตพลังงานกล/ไฟฟ้ากลับมาผลิตเป็นพลังงานความร้อนเพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป โดยต้องพิจารณาปริมาณการผลิตก๊าซชีวภาพที่สามารถนำไปใช้งานได้ ควบคู่ไปกับความเหมาะสมของกิจกรรมที่จะนำมาประยุกต์เพื่อใช้ประโยชน์จากก๊าซชีวภาพรวมถึงเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการใช้งานด้วย

2) เทคโนโลยีการหมักหรือเทคโนโลยีทางชีวภาพ

เทคโนโลยีการหมักขยะอินทรีย์แบบไร้อากาศ (Anaerobic Digestion) เป็นการใช้จุลินทรีย์ที่ไม่ต้องการออกซิเจนที่ย่อยสลายสารอินทรีย์ในขยะมูลฝอยให้กลายเป็นก๊าซชีวภาพ ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ โดยมีก๊าซมีเทนเป็นองค์ประกอบประมาณ 55-70 เปอร์เซ็นต์ คิดเป็นพลังงานที่ผลิตได้เท่ากับ 0.55-0.70 เมกะวัตต์-ชั่วโมงต่อตัน

สำหรับเทคโนโลยีการหมักชีวภาพอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การหมักขยะอินทรีย์แบบใช้อากาศ (Composting) ซึ่งเป็นการใช้จุลินทรีย์ที่ต้องการออกซิเจนในการย่อยสลายสารอินทรีย์ในขยะมูลฝอย หากสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีหมักแบบไร้อากาศขนาดเล็กในครัวเรือนหรือชุมชน และติดตั้ง ณ แหล่งกำเนิด เช่น ชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีการรณรงค์และจัดระบบการคัดแยกขยะอินทรีย์ที่เหมาะสม จะทำให้เทคโนโลยีนี้มีความเป็นไปได้ในการกำจัดขยะมูลฝอย และสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าสำหรับใช้ในท้องถิ่นได้อีกด้วย

3) เทคโนโลยีเตาเผาขยะมูลฝอย (Incineration)

การเผาก็เป็นเทคโนโลยีที่สามารถลดมวลและปริมาตรของขยะมูลฝอยลงได้มากภายในเวลาอันรวดเร็ว ต้องการพื้นที่เพื่อใช้ในการกำจัดน้อยกว่าวิธีการอื่น นอกจากนี้ยังสามารถนำพลังงานความร้อนซึ่งเป็นผลพลอยได้จากกระบวนการกำจัดขยะมูลฝอยมาใช้ในการผลิตพลังงานได้อย่างมากเมื่อเทียบกับเทคโนโลยีอื่นๆ โดยสามารถใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้าซึ่งพลังงานที่ผลิตได้จากกระบวนการโดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับค่าความร้อนของขยะมูลฝอยที่เข้าเตาเผาขยะมูลฝอย (Incinerator) โดยสามารถประมาณได้ว่า หากขยะมูลฝอยมีค่าความร้อน 6 เมกะจูลต่อกิโลกรัม และนำมาผลิตโดยเทคโนโลยีการเผาจะให้พลังงานไฟฟ้าได้ถึงประมาณ 0.58

เมกะวัตต์-ชั่วโมงต่อตัน แต่หากค่าความร้อนสูงถึง 10 เมกะจูลต่อกิโลกรัม จะสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ถึง 0.97 เมกะวัตต์-ชั่วโมงต่อตัน โดยในปัจจุบันระบบการผลิตพลังงานจากการเผาขยะมูลฝอย มี 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ (1) ระบบการเผาไหม้มวล (Mass Burn System) หมายถึง การเผาทำลายขยะมูลฝอยโดยไม่ต้องมีการคัดแยกมาก่อน เทคโนโลยีนี้โดยปกติจะเป็นการเผาไหม้ในเตาเผาแบบตะกรับที่เคลื่อนที่ได้ สามารถรองรับการเผาทำลายขยะมูลฝอยที่มีองค์ประกอบและค่าความร้อนที่หลากหลาย และ (2) ระบบที่มีการจัดการเบื้องต้น (Burning of Preheated and Homogenized Waste) ต้องมีระบบเพื่อการลดขนาด การบดตัด และการคัดแยกหรือในบางครั้งอาจมีระบบการผลิตเชื้อเพลิงจากขยะมูลฝอย (Refuse Derived Fuel : RDF) ซึ่งมีความยุ่งยาก ทำให้การใช้งานอยู่ในวงจำกัด⁶¹

2. ข้อดีและข้อจำกัดของการการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย⁶²

1) ข้อดีของการการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย

- (1) เป็นแหล่งพลังงานราคาถูก
- (2) ลดปัญหาเรื่องการทำจัดขยะมูลฝอย
- (3) โรงไฟฟ้าขยะมูลฝอยจากการฝังกลบช่วยลดภาวะโลกร้อน

2) ข้อจำกัดของการการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย

- (1) เทคโนโลยีบางชนิดลงทุนสูง ถ้าโรงงานขนาดเล็กเกินไปจะไม่คุ้มค่า
- (2) มีค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะให้เหมาะสมก่อนนำไปผลิตพลังงาน

ไฟฟ้า

(3) ต้องมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการกับฝุ่นควันและสารที่เกิดขึ้นจากการเผาขยะ เช่น ตะกั่วหรือแคดเมียมที่ปนอยู่ หรือการเผาขยะอาจทำให้เกิดสารก่อมะเร็ง

(4) โรงไฟฟ้าขยะมูลฝอยมักได้รับการต่อต้านจากชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง

(5) ข้อจำกัดทางด้านการเป็นเจ้าของขยะ เช่น ผู้ลงทุนตั้งโรงไฟฟ้าอาจไม่ใช่เจ้าของขยะมูลฝอย ทำให้กระบวนการเจรจาแบ่งสรรผลประโยชน์มีความล่าช้า

2.5.5 แนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ

การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะต้องพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคและหลักบริการสาธารณะ โดยผลประโยชน์นี้ไม่ได้มีลักษณะที่ให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคล

⁶¹ กองบรรณาธิการ กรุงเทพมหานคร, เรื่องเดิม, หน้า 92-93.

⁶² สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, การใช้ไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพลังงาน, 2554), หน้า 17.

หรือกลุ่มบุคคลใด แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าทุกคนก็อาจจะไม่มีทางได้รับผลประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นอาจเป็นเพียงเพื่อให้ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมก็เพียงพอแล้ว จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้สมาชิกแต่ละคนในสังคมอาจจะได้รับประโยชน์เช่นนั้นอย่างไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การสร้างมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการสร้างรูปแบบตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่เกี่ยวกับการจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์บางประการที่มาจากประชาชนส่วนใหญ่ให้กับกลุ่มประชาชนกลุ่มเสี่ยงภัยนี้เป็นสิ่งที่แรกที่ต้องดำเนินการภายหลังการดำเนินการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน⁶³

2.6 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า

ในการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้า มีระเบียบกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องต่างๆอันต้องพิจารณา ดังนี้

2.6.1 การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า และการพาณิชย์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า และการพาณิชย์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

1) เทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 51(7) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นในเขตเทศบาล และตามมาตรา 51(9) เทศบาลตำบลอาจทำเทศพาณิชย์ในเขตเทศบาล

⁶³ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, “แนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ สำหรับชุมชนรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์,” วารสารกฎหมาย ฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1 (2556): 321-322.

มาตรา 53(7) เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นในเขตเทศบาล และตามมาตรา 54(12) เทศบาลเมืองอาจทำเทศพาณิชย์ในเขตเทศบาล

มาตรา 56(1) ประกอบกับมาตรา 53(7) เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นในเขตเทศบาล และตามมาตรา 57 ประกอบกับมาตรา 54(12) เทศบาลนครอาจทำเทศพาณิชย์ในเขตเทศบาล

มาตรา 57 ทวิ เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตของตน โดยได้รับความยินยอมจากสภาแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 57 ตรี เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยเทศบาลจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ (ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือขึ้นรวมกัน) และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 58 ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้น เรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง การจัดตั้งสหการทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยตามมาตรา 59 สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา 66(5) หรือ (6)

มาตรา 61 เทศพาณิชย์ของเทศบาล ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ กิจการใดที่เทศบาลมีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้

2) องค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ในมาตรา 68(2) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และตามมาตรา 68 (11) อาจจัดทำกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

จากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่มีการบัญญัติถึงการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเอาไว้ อันต่างจากกรณีของเทศบาลซึ่งได้มีบัญญัติเอาไว้ จึงมีประเด็นที่ควรต้องพิจารณาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะกระทำการดังกล่าวเหมือนเช่นเทศบาลได้หรือไม่

3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 45(8) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 46 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 48 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

มาตรา 50 การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับประเด็นอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำสาธารณูปโภคว่า การดำเนินการใดๆขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และตามกฎหมายอื่น เมื่อบทกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่สามารถลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติได้ และตามมาตรา 17 (29) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกิจการหน้าที่ในการจะทำได้ ก็ไม่มีประกาศกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดทำกิจการดังกล่าวได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่สามารถลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกฎหมายอื่น ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำสาธารณูปโภคได้ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น ไม่ว่าการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัดจะเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่ก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้⁶⁴

4) กรุงเทพมหานคร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89(15) กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคในเขตกรุงเทพมหานคร และตามมาตรา 89(26) กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์

ตามมาตรา 94 กรุงเทพมหานครอาจจะทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นได้ โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ต่อเมื่อบริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และกรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ และสภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ มาตรา 95 ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้ง “สหการ” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

5) เมืองพัทยา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ในมาตรา 62(14) เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

มาตรา 64 วรรคแรก เมืองพัทยาอาจให้บริการแก่บุคคล หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยมีค่าตอบแทนได้ เมื่อบริการนั้นโดยปกติเป็นบริการที่มีค่าตอบแทน

มาตรา 64 วรรคสอง การประกอบการพาณิชย์ของเมืองพัทยา ให้ตราเป็นข้อบัญญัติ

มาตรา 69 เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้

ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยานั้น กฎหมายไม่ได้ระบุคำว่า “กิจการค้าขาย” ไว้ อันเข้าใจได้ว่า กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้เล็งเห็นว่าการก่อตั้งบริษัทจำกัดนั้น

⁶⁴ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 74/2553 เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV),” กุมภาพันธ์ 2553.

ก็เป็นการทำการค้ำนเอง จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติว่าการค้าไว้อีกเพราะจะเป็นการซ้ำซ้อนกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบกิจการอื่นนอกจากการอันเป็นสาธารณูปโภคไม่ได้

นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้บริษัทจำกัด ที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์แต่เฉพาะเพื่อการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น อันจะ เห็นได้ว่าบริษัทจำกัดในกรณีนี้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอันจำกัดแคบกว่าการพาณิชย์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำเองหรือตั้งบริษัทจำกัดขึ้นจัดทำก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะต้องตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่วนการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้นกฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าต้องได้รับมติเห็นชอบ จากสภาท้องถิ่นเท่านั้น แต่ถ้าถือว่าการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้นเป็นการดำเนินกิจการในลักษณะพาณิชย์ด้วย การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้นก็จะต้องตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

การจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะสามารถสนองตอบภารกิจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะจัดตั้งกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นเพื่อให้ เป็นหน่วยงานในการให้บริการประชาชนนั้นไม่ใช่สิ่งที่ง่ายนัก เพราะต้องอาศัยเทคนิค ความรู้ ความชำนาญในการบริหารจัดการ อีกทั้ง สภาพแห่งท้องถิ่นที่จะสามารถจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขึ้นมา ให้บริการสาธารณะได้ จะมีก็แต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เท่านั้นเพราะต้องใช้ เงินลงทุนสูง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพมากพอ นอกจากนี้กิจการ พาณิชย์ท้องถิ่นไม่ได้รับความนิยมมากเท่าการให้บริการของบริษัทเอกชน⁶⁵

2. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16(4) ได้บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การ บริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ เพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ ตามมาตรา 16(7) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านั้นยังมีอำนาจและหน้าที่ในการพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองด้วย

มาตรา 17(15) ภายใต้บังคับมาตรา 16 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและ หน้าที่ในการพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับ บุคคลอื่นหรือจากสหการ นอกจากนี้ ตามมาตรา 17(24) องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจ

⁶⁵ โกวิท วัฒนงาม, เรื่องเดิม, หน้า 414.

และหน้าที่จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจัดทำ

มาตรา 18 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ตามมาตรา 16 และมาตรา 17

การที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้บัญญัติไว้เช่นนี้เป็นการที่กฎหมายเปิดช่องไว้อย่าง กว้างๆ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการ สาธารณูปโภคและในการพาณิชย์ แต่ตามมาตรา 17 มิได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี อำนาจและหน้าที่ในการสาธารณูปโภค แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจและหน้าที่ในการ พาณิชย์ และการทำงานไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐดำเนินการ ข้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่จะให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีผลให้ภารกิจของรัฐถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทันที แต่ต้องมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป และเมื่อได้ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจแล้ว หากอำนาจใดที่สามารถถ่ายโอนได้โดยคำสั่งของฝ่าย บริหาร คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติหรือสั่งการได้ในทันที แต่ถ้าอำนาจใดเกิดขึ้น โดยผลของ กฎหมายแล้ว การจะถ่ายโอนต้องเป็นไปตามที่กฎหมายนั้นๆกำหนด และถ้าเป็นอำนาจของ หน่วยงานใดเป็นการเฉพาะแล้ว การจะดำเนินการถ่ายโอนอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามแผนและ ขั้นตอนดังกล่าวก็จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน การที่แผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอน ภารกิจให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยที่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงข้อกำหนดเร่งรัดให้รัฐ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้เสร็จสิ้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อไปขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หากได้มีผลว่าหากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วการถ่ายโอนภารกิจตาม แผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ หรือมีผลให้ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนนั้นโอนไปเป็น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทันทีที่ระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลง โดยเฉพาะในกรณีการถ่าย โอนภารกิจนั้นต้องมีการแก้ไขกฎหมายด้วยแล้ว หากยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่น่าจะมีอำนาจหรือหน้าที่ในภารกิจที่จะถ่ายโอนนั้นได้⁶⁶

⁶⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 25/2549 เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

สำหรับประเด็นที่ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายการกระจายอำนาจ จะใช้กฎหมายใดก่อนนั้น ต้องเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับก่อน ซึ่งหากจะดูอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเหล่านั้นบัญญัติให้ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตของตน ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ก็บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะที่เหมือนหรือคล้ายกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดประเด็นว่าควรใช้กฎหมายใดเป็นหลัก ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การจะใช้กฎหมายกระจายอำนาจได้ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่มาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น การจะใช้กฎหมายฉบับใด ให้ดูอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักเสียก่อน ส่วนกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเป็นกฎหมายเสริมภารกิจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน จึงจะใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจได้⁶⁷

2.6.2 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีการคัดแยกและนำขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานตัวอย่าง และกำหนดเป็นแนวนโยบายให้ทุกจังหวัดจะต้องจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเพื่อรองรับขยะมูลฝอยในระยะยาว และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ผลิตขยะมูลฝอยมากกว่าวันละ 100 ตัน จะต้องส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาดำเนินการลงทุนก่อสร้างและบริหารจัดการระบบ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขยะมูลฝอยน้อยให้ไปใช้ระบบกำจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้เคียงหรือรวมตัวกันหลายแห่งสร้างสถานที่กำจัดไว้ใช้ร่วมกัน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดระบบคัดแยกและรวบรวมของเสียอันตรายจากชุมชนต่างหากจากขยะมูลฝอยทั่วไป เพื่อนำไปกำจัดที่สถานที่กำจัดของเสียอันตรายของเอกชน ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กรณีการจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และหอจดหมายเหตุในเขตเทศบาลนครนครศรีอยุธยา)” มกราคม 2549.

⁶⁷ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “กฎหมายจัดตั้ง อบจ. เทศบาล อบต. และกฎหมายกระจายอำนาจ จะใช้กฎหมายใดก่อน?”, วารสารเกร็ดเล็กๆ น้อยๆ ด้านกฎหมาย 11 (พฤศจิกายน 2557): 5.

งบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รับซื้อพลังงานไฟฟ้าซึ่งผลิตจากสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในราคาที่สูงกว่าทั่วไป

2.6.3 ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล เรื่อง Road Map การจัดการขยะมูลฝอย

คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศให้ขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติ เนื่องจากปัญหาขยะมูลฝอยตกค้าง การลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม และเหตุการณ์ไฟไหม้บ่อขยะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงได้มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษ จัดทำ Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย เพื่อขับเคลื่อนให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกัน โดยกำจัดขยะมูลฝอยตกค้างสะสมซึ่งเป็นขยะมูลฝอยเก่าของ 4 จังหวัดวิกฤติ คือ พระนครศรีอยุธยา นครปฐม สระบุรี และลพบุรี มีจำนวนขยะมูลฝอยตกค้างสะสมรวม 907,000 ตัน สามารถกำจัดได้แล้ว 130,635 ตัน (ร้อยละ 14) และในอีก 2 จังหวัด คือ ปทุมธานี และสมุทรปราการ ซึ่งมีจำนวนขยะมูลฝอยตกค้างสะสมรวม 10,140,000 ตัน สามารถกำจัดได้แล้ว จำนวน 8,103,500 ตัน (ร้อยละ 80) ส่วนในจังหวัดอื่นๆ มีแนวทางในการกำจัดขยะมูลฝอยตกค้างสะสมด้วยการใช้ดินฝังกลบขยะมูลฝอยภายในพื้นที่และปรับพื้นที่เพื่อจะรองรับขยะมูลฝอยใหม่ หรือขนย้ายขยะมูลฝอยไปกำจัดอย่างถูกต้องในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยอื่น นอกจากนั้น ยังได้มีการวางแผนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยใหม่ ด้วยการให้ลดขยะมูลฝอยลงตั้งแต่ต้นทาง มุ่งการคัดแยกขยะมูลฝอย การเก็บขนขยะมูลฝอยแบ่งแยกประเภท การกำจัดขยะมูลฝอยแบบถูกต้อง และการรวมกลุ่มพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดเป็นศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม (C-Cluster) โดยแบ่งเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ตามปริมาณขยะมูลฝอยและรัฐมีการเก็บรวบรวม นอกจากนี้ ยังกำจัดขยะมูลฝอยโดยใช้เทคโนโลยีแบบผสมผสานให้ความสำคัญกับการแปรรูปขยะมูลฝอยเป็นพลังงานไฟฟ้า⁶⁸

2.6.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย พ.ศ. 2557

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ได้ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยในแผนแม่บทดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสถานการณ์ขยะมูลฝอย ปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยของแต่ละจังหวัด พร้อมทั้งกำหนดแนวทาง

⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย,” จดหมายข่าวการกระจายอำนาจ 3 (มีนาคม 2558): 2.

ในการดำเนินการ งบประมาณในการดำเนินการ และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบ ดำเนินการ ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำ แผนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัดเสนอมายังกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมตามแนวทางและระยะเวลาที่กำหนด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการจัดทำ แผนปฏิบัติการซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสถานการณ์ขยะของพื้นที่ แผนงานซึ่งประกอบด้วย แนวทาง รูปแบบ และวิธีการจัดการขยะมูลฝอย งบประมาณในการดำเนินงาน และหน่วยงานที่มี หน้าที่รับผิดชอบ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแม่บท

2.6.5 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึง ความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน โดยได้มีการกำหนดประเภทของกิจการที่จะต้องขอ อนุญาตหรือได้รับสัมปทาน กล่าวคือ การรถไฟ การรถราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไป ยังอาคารต่างๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของ ประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 3(7) ได้กำหนดให้ “การไฟฟ้า” ถือว่าเป็น กิจการการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งตามข้อ 4 บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการการค้าขาย อันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้ ตามข้อ 6 ได้กำหนดว่าในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ 3 หรือข้อ 5 การ ประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

2.6.6 แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579

คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานได้เห็นชอบกรอบแนวทางการจัดทำ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579 หรือ PDP 2015 ซึ่งสะท้อนถึง แนวทางการสร้างความสมดุลทางพลังงานในทุกมิติ ทั้งการมีพลังงานหลักที่มั่นคง โดยไม่พึ่งพา เชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป และพัฒนาพลังงานทดแทนเพื่อความยั่งยืนในระยะยาว โดย พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก เช่น ลม แสงอาทิตย์ ชยะ และชีวมวล เป็นพลังงานสะอาด และนำมาใช้ได้ไม่มีวันหมด ประเทศไทยมีเป้าหมายเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทนในการผลิตไฟฟ้า จากร้อยละ 11 ในปัจจุบัน ให้เป็นร้อยละ 20 ซึ่งตามแผนดังกล่าวนี้ จะทำให้มีการนำพลังงาน ทดแทนมาผลิตไฟฟ้าถึง 14,000 Glossary Link เมกะวัตต์ ของกำลังการผลิตไฟฟ้า ในปี

พ.ศ. 2564⁶⁹ โดยในการจัดทำแผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (AEDP) จะจัดลำดับความสำคัญด้วยการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงขยะชีวมวลให้ได้เต็มตามศักยภาพเป็นลำดับแรกเพื่อสร้างประโยชน์ร่วมกับเกษตรกรและชุมชนในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยล้นเมืองและจะกำหนดเป้าหมายการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนตามรายภูมิภาค โดย Zoning ให้สอดคล้องกับความต้องการใช้ไฟฟ้าและศักยภาพพลังงานหมุนเวียน

2.6.7 แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี

เนื่องจากประเทศไทยมีแหล่งพลังงานจากธรรมชาติที่จัดเป็นพลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานน้ำ พลังลม และพลังงานแสงอาทิตย์ ที่จะสามารถใช้ผลิตพลังงานทดแทนได้ แต่ด้วยข้อจำกัดทางศักยภาพและเทคโนโลยี จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษจากรัฐนั้น กระทรวงพลังงานจึงจัดทำแผนพลังงานทดแทนระยะยาว 15 ปี เพื่อกำหนดทิศทางและกรอบการพัฒนาพลังงานทดแทนของประเทศ มุ่งเน้นการพัฒนาพลังงานทดแทนเป็นพลังงานหลักของประเทศเพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงาน โดยมีเป้าหมายให้ประเทศไทยใช้พลังงานทดแทนเป็นพลังงานหลักของประเทศแทนการนำเข้าน้ำมัน ให้มีการใช้พลังงานทดแทนเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20.3 ของพลังงานขั้นสุดท้ายภายในปี พ.ศ. 2565 สามารถตอบสนองความต้องการพลังงานของภาคเศรษฐกิจของประเทศอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมในราคาที่เหมาะสม

2.6.8 ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551

ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานฉบับนี้ออกตามความในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งตามข้อ 4 แห่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการพลังงานไว้ แบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ

1. เป็นบุคคลธรรมดา โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด
2. เป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลต่างประเทศซึ่งมีสำนักงานสาขาในประเทศไทย โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด
3. เป็นกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

ตามข้อ 6 (3) กรณีกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น เป็นผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตการประกอบ

⁶⁹ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579, ใน <http://www.egat.co.th/index.php>, (last visited 7 May 2015).

กิจการพลังงานตามแบบที่เลขาธิการกำหนด โดยระบุประเภทของกิจการพลังงานที่ประสงค์จะดำเนินการให้ชัดเจนต่อสำนักงานหรือสำนักงานประจำเขตแล้วแต่กรณี พร้อมด้วยเอกสารและหนังสือมอบอำนาจให้ดำเนินการ เอกสารและหลักฐานอื่นอันจำเป็นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ตามข้อ 7 (1) ผู้ขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน ในประเภทการประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งแบ่งประเภทใบอนุญาตออกเป็น 5 ประเภท คือ 1.ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า 2.ใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า 3.ใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า 4.ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า และ 5.ใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า

กล่าวโดยเฉพาะสำหรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องยื่นเอกสารและหลักฐานเพิ่มเติม ดังนี้

1) ข้อเสนอโครงการ ซึ่งจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตไฟฟ้าที่จะขออนุญาตแผนผังแสดงเส้นทางและตำแหน่งที่ตั้งสถานประกอบการ แผนธุรกิจ ทุนสำหรับใช้จ่ายก่อตั้งกิจการ และทุนสำหรับดำเนินกิจการต่อไป และวัตถุประสงค์ของการผลิตไฟฟ้า ทั้งนี้ ถ้าเป็นการผลิตเพื่อจำหน่ายให้ผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้า ต้องมีสัญญาซื้อขายไฟฟ้าหรือสัญญาจะซื้อจะขายมาแสดงด้วย

2) รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการผลิตไฟฟ้า ชนิด และแหล่งที่มาของพลังงาน ปริมาณการใช้พลังงานต่อปี และเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า

3) แบบแปลนที่ใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้า พร้อมทั้งรายการคำนวณ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับแบบแปลนของอาคาร โรงไฟฟ้า ผังแสดงที่ตั้งเครื่องจักร พร้อมรายการเครื่องจักรและอุปกรณ์ในโรงไฟฟ้า โดยมีวิศวกรลงนามรับรองตามกฎหมาย

4) แบบระบบดับเพลิง

5) แผนปฏิบัติการฉุกเฉิน กรณีเกิดอุบัติเหตุและเพลิงไหม้

6) แผนผังประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับแผนที่แสดงลักษณะที่ตั้งและขอบเขตของโรงผลิตไฟฟ้า แผนผังวงจรไฟฟ้าเส้นเดียว (Single line diagram) แสดงวงจรของระบบผลิตไฟฟ้า ระบบป้องกัน และระบบควบคุมไฟฟ้า

7) สำเนาเอกสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงว่าที่ดินแปลงที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้าไม่ต้องห้ามตามกฎหมายการผังเมือง สามารถใช้ประโยชน์เพื่อสร้างโรงไฟฟ้าได้

8) เอกสารข้อมูลเกี่ยวกับโรงไฟฟ้า ซึ่งจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องเหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ สารสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์โครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนและสิ่งแวดล้อม มาตรการป้องกัน แก้วไขหรือเยียวยา

2.6.9 แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยรัฐต้องจัดระบบการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

1. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 30 (1) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี คือ 1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้วด้วย 2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งหมายถึงภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการหรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น และ 3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล

2. หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม ส่วนภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนพิจารณาภารกิจของหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก สำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน โดยเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจในบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการในลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์พิเศษกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบแทน เนื่องจากการใช้ประโยชน์จากโครงการของรัฐวิสาหกิจได้รับจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุน หรือโดยการให้ส่วนลดจากค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ หรือหักค่าใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ่ายไปเพื่อชดเชยกับการใช้บริการของรัฐวิสาหกิจในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

3. รูปแบบการถ่ายโอน

ได้กำหนดลักษณะของการถ่ายโอนไว้ 6 ลักษณะ คือ

- 1) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดทำบริการสาธารณะนั้นเอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่
- 2) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่อาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิคทักษะวิชาการ ความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองหรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่คุ้มทุน
- 3) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นอื่นๆ หรือต้องลงทุนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการ
- 4) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกันกับรัฐ (Share Function) เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน
- 5) การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกิจเดียวกัน และก็ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน
- 6) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายเอกชนดำเนินการแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

4. ผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน และระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ขอกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในหัวข้อแผนภารกิจด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มีกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มภารกิจแหล่งน้ำ/ประปาชนบท

5. แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การดำเนินการโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้รับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ โดยอาจจะให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน” (Citizen Advisory Board) เพื่อให้ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น การวางแผนงาน/โครงการ นอกจากนี้ต้องส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้เข้าใจและรับรู้ถึงสิทธิของประชาชนตามกฎหมาย เช่น มีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง และ การใช้สิทธิร้องต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเมื่อมีการละเมิดสิทธิโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

6. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

กฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ และมีความจำเป็นต้องแก้ไข รัฐจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ในกรณีที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ รายงานต่อรัฐสภา และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว มีเนื้อหากระทบต่อกฎหมายใด หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยเร็ว โดยเนื้อหาของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการแก้ไขจะต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบภารกิจตามที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่และจะต้องเป็นไปในเชิงส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ โดยในการแก้ไขกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่จะต้องมีสาระที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้มีบทบัญญัติที่รองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง และจะต้องเร่งรัดให้มีการออกประกาศกฎกระทรวง ระเบียบที่เกี่ยวข้องตามที่บัญญัติไว้ ทั้งนี้ การดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อถ่ายโอนภารกิจจะต้องให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อมิให้เกิดความ

เข้าซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ และมีการสร้างกลไกในการสนับสนุนช่วยเหลือกันระหว่างรัฐและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มีภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนงานในความรับผิดชอบบางเรื่องแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้นจำนวน 359 เรื่อง ขณะนี้มีการถ่ายโอนภารกิจเรียบร้อยแล้วจำนวน 220 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 61.29 อยู่ระหว่างการถ่ายโอนจำนวน 59 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 16.43 ยังไม่สามารถถ่ายโอนได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมหรือยังมิได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 55 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 15.32 และยกเลิกการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ เป็นจำนวน 25 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 6.96⁷⁰

7. ร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3)

การดำเนินการที่ผ่านมาของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ อาทิเช่น เรื่องการแก้ไขกฎหมายที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน เรื่องระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน และกับภาคส่วนอื่นๆ ด้านโครงสร้างองค์กร และความไม่พร้อมด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ หน่วยราชการที่ถ่ายโอนภารกิจพยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเองที่คล้ายคลึงกับภารกิจที่ถ่ายโอน การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ ต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งเอาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ เป็นเรื่องต่อรองทางการเมือง เป็นต้น

1) การส่งเสริมความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจ

ในการจัดบริการสาธารณะที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปดำเนินการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ต้องเป็นการดำเนินการโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากนั้น ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองซึ่งอาจไม่คุ้มทุนหรือไม่มีประสิทธิภาพ อาจซื้อบริการ

⁷⁰ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “รายงานประจำปี 2557 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” หน้า 18.

จากรัฐวิสาหกิจ หรือดำเนินการร่วมกับรัฐวิสาหกิจในลักษณะร่วมทุน โดยให้มีกลไกดูแลความสัมพันธกับรัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค

2) ลักษณะของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ

(1) ภารกิจที่สามารถถ่ายโอนได้ทันที ถือเป็นงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนต้องถ่ายโอนให้ครบทั้งระบบ เพื่อให้กระบวนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

(2) ภารกิจที่ถ่ายโอนโดยมีเงื่อนไข เป็นภารกิจที่เป็นนโยบายของรัฐและส่วนกลาง หรือรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐและรัฐต้องอุดหนุนเงินให้

(3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในรูปแบบความร่วมมือเป็นองค์กรหรือในรูปสหการที่มีเป้าหมายเดียวกันหรือหลายเป้าหมาย ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและด้านสังคมที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกัน เช่น การประปา การไฟฟ้า ระบบขนส่งมวลชน การป้องกันภัยพิบัติ เป็นต้น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการร่วมกับรัฐ (Shared Function) โดยรัฐจะกำหนดมาตรฐานเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ

(4) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชน

3) หลักการทั่วไปในการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

อำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับโอน เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้รัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ โดยในภารกิจหนึ่งๆ อาจแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดและเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทตามขีดความสามารถ ความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

4) ร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3)

ผลการดำเนินการที่ผ่านมา แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ จาก

หน่วยราชการ 57 กรม ใน 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยได้มีการถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้น 186 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 75.92 และตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 44 ภารกิจ รวม 114 งาน/โครงการ จาก 37 กรม/สำนัก ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการถ่ายโอนไปแล้วหรือกำลังทยอยถ่ายโอน รวม 76 งาน/โครงการ คิดเป็น ร้อยละ 66.67

(1) การจัดทำแผนร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

การประสานแผนการดำเนินการในภารกิจที่รัฐวิสาหกิจเข้าไป ดำเนินการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค ให้้องค์การบริหารส่วน จังหวัดเป็นเจ้าภาพในการประสานแผนระดับจังหวัด และให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ใน พื้นที่ที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปดำเนินการได้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวด้วย สำหรับ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นเจ้าภาพในการจัดทำแผน ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

(2) ส่งเสริมให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับ รัฐวิสาหกิจ

ในภารกิจที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมอบให้ รัฐวิสาหกิจเข้าไปดำเนินการ หรืออาจทำข้อตกลงในการดำเนินการร่วมกันในลักษณะร่วมทุน โดย้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าไปดำเนินการร่วมกับ รัฐวิสาหกิจ หรือร่วมทุนรัฐวิสาหกิจ กรณีรัฐวิสาหกิจเข้าไปจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของ ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจนั้นต้องเปิดโอกาสให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในเรื่องดังกล่าว โดยให้ความร่วมมือกับนโยบายของ ผู้บริหารท้องถิ่น และให้ดำเนินการตามที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เพื่อความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น นอกจากนี้ อาจให้มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผลประโยชน์ตอบแทนกับ ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อาจลดค่าบริการ หรือให้ใช้บริการได้โดยที่ไม่คิดมูลค่า เพื่อชดเชยให้กับงบประมาณของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ไปในการลงทุนดังกล่าว

(3) รัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนให้รัฐวิสาหกิจถ่ายโอนภารกิจการจัด บริการ สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ของ้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หากเห็นว่า้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าที่ รัฐวิสาหกิจดำเนินการ และภารกิจดังกล่าวนั้นเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยภารกิจการ ให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจและ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่เดียวกัน และการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวนั้นกระทำในเขตพื้นที่ของ้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่ง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการในลักษณะคู่ขนานหรือร่วมกัน

ดำเนินการ หรืออาจซื้อกิจการของรัฐวิสาหกิจได้ และหากมีกฎหมายเฉพาะหรือกฎระเบียบใดๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายหรือกฎระเบียบดังกล่าวเพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ในร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อ ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านของโครงสร้างพื้นฐาน ได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายจำนวน 7 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการชลประทาน พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 แต่อย่างไรก็ดี ไม่ได้มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายเกี่ยวกับการไฟฟ้าแต่อย่างใด

จากการศึกษาพบว่า ขยะมูลฝอยในประเทศไทยมีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ซึ่งยังคงมีขยะมูลฝอยอีกเป็นจำนวนมากที่สามารถนำกลับมาใช้ผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ ดังนั้น จึงนับได้ว่าประเทศไทยมีโอกาสและศักยภาพเพียงพอในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย โดยที่การจัดการขยะมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอดีตการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยการฝังกลบหรือเผา ซึ่งพลังงานที่เกิดขึ้นจากการกำจัดดังกล่าว ไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่ในปัจจุบัน แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยมีแนวคิดหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพและให้เกิดการบูรณาการของการจัดการขยะมูลฝอย โดยจะมุ่งเน้นให้มีการนำขยะมูลฝอยที่มีศักยภาพนำกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และลดปริมาณของขยะมูลฝอยที่ต้องนำไปกำจัดให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น หากมีการจัดการขยะมูลฝอยที่ดี ก็จะสามารถใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยได้อย่างเต็มที่ เช่น การนำขยะมูลฝอยกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่ การนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยเฉพาะในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งมีศักยภาพเพียงพอที่จะนำขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้า แต่อาจมีข้อจำกัด ที่เป็นอุปสรรคสำคัญทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ด้านอุปกรณ์เครื่องจักร เทคโนโลยีที่ลงทุนสูง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ซึ่งยังไม่มีควมชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้า อันจะเป็นอุปสรรคต่อการจะดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่ง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิกล้าดำเนินการ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้พิจารณาศึกษาถึงประเด็นดังกล่าว เพื่อนำไปสู่หนทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

บทที่ 3

กฎหมายต่างประเทศและแนวนโยบายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านการจัดการขยะมูลฝอย อีกทั้งยังมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ดังนั้น จึงควรที่จะศึกษามาตรการทางกฎหมายและแนวนโยบายของทั้งสองประเทศเพื่อจะเป็นแนวทางในการนำมาปรับใช้หรือพัฒนากฎหมายของประเทศไทยได้ต่อไป

3.1 การจัดการขยะมูลฝอย และการผลิตพลังงานไฟฟ้า ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการจัดการขยะมูลฝอย และด้านการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณา คือ

3.1.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในประเทศญี่ปุ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีเป้าหมายชัดเจนว่าจะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งใหญ่กว่ารัฐบาลกลาง โดยเฉพาะการส่งเสริมความเข้มแข็งและประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของจังหวัด (Prefectures) และเทศบาล (Municipalities)⁷¹ โดยแนวคิดเรื่อง Local Government First ซึ่งเน้นให้ท้องถิ่นทำมากกว่ารัฐบาลกลางมาทำเอง รัฐบาลกลางจะทำหน้าที่เฉพาะเรื่องใหญ่ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากความสามารถของท้องถิ่น เช่น งานป้องกันประเทศ เป็นต้น และอีกแนวคิดคือ Municipality First ซึ่งในการปกครองระดับท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับเทศบาลในการดำเนินงานก่อน ซึ่งแนวคิดทั้งสองยังได้สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนต้องทำงานก่อน เพราะจะตอบสนองปัญหาความต้องการในพื้นที่ได้ดีที่สุด⁷²

⁷¹ สถาบันนิติทรรศน์, เรื่องเดิม, หน้า 126.

⁷² ภควัด อัจฉริยปัญญา, จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2557): 3.

1. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย คือ Waste Management and Public Cleansing Law (Law No.137 of 1970) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้เกี่ยวกับการจัดการทั้งขยะชุมชนและขยะอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยที่ดีของประชาชน โดยกำหนดพื้นที่ทิ้งขยะมูลฝอย การคัดแยกขยะมูลฝอย การจัดเก็บ การรวบรวม การขนถ่าย การรีไซเคิล การกำจัดขยะมูลฝอย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้มีความสะอาด

Waste Management and Public Cleansing Law มาตรา 2 ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ของเสียหรือขยะมูลฝอย” (Waste) หมายถึง ขยะ ขยะขนาดใหญ่ ถ่าน โคลน สิ่งปฏิกูล ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นด่าง ซากสัตว์ที่ตายไปแล้ว รวมถึงของสกปรกและของที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วประเภทอื่นๆไม่ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นของแข็งหรือของเหลว⁷³

โดยทั่วไปแล้วจะแบ่งประเภทของขยะมูลฝอย (Waste) ออกเป็น 4 ประเภท คือ⁷⁴

- 1) ขยะทั่วไป (General waste) หมายถึง ขยะที่นอกเหนือจากขยะอุตสาหกรรม
- 2) ขยะทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control general waste) หมายถึง ขยะที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรืออาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือต่อสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิต ตามที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order

3) ขยะจากอุตสาหกรรม (Industrial waste) หมายถึง ขยะอันเกิดจากการประกอบกิจการ ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ใน Cabinet Order เช่น ถ่าน โคลน ขยะประเภทน้ำมัน ขยะประเภทกรด ขยะประเภทที่เป็นด่าง ขยะประเภทพลาสติก เป็นต้น รวมไปถึงขยะที่มีการนำเข้า (Import) หรือขยะที่ผู้ที่เข้าประเทศญี่ปุ่นนำติดตัวเข้ามา

⁷³ Waste Management and Public Cleansing Law; Article 2 In this Law, “waste” refers to refuse, bulky refuse, ashes, sludge, excreta, waste oil, waste acid and alkali, carcasses and other filthy and unnecessary matter, which are in solid or liquid state (excluding radioactive waste and waste polluted by radioactivity).

⁷⁴ วรรณมน สุกใส และปิยวรรณ ซอน, การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, ใน http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1882#_ftn8, (last visited 15 April 2015).

4) ขยะจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control industrial waste) หมายถึง ขยะจากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือสภาพแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order

ตาม Waste Management and Public Cleansing Law กำหนดให้เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนในการจัดการกับขยะมูลฝอย คือ ทั้งประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล ต่างก็มีหน้าที่จัดการขยะมูลฝอย โดยกำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วน ดังนี้

มาตรา 2-3 ได้มีการกำหนดให้ประชาชนต้องร่วมมือกับรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดปริมาณขยะ โดยประชาชนมีหน้าที่ลดการใช้ นำขยะกลับมาใช้ใหม่ (recycle) แยกประเภทของขยะ กำจัดขยะที่ตนก่อให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้⁷⁵

มาตรา 3 กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องทิ้งขยะให้น้อยที่สุด โดยนำขยะกลับมาใช้ซ้ำ และแปรรูปใช้ใหม่เท่าที่จะทำได้ ต้องรับผิดชอบในการจัดการขยะที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม ต้องพัฒนาบรรจุภัณฑ์ให้ง่ายต่อการจัดการและกำจัด และต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่จะเป็นขยะ หรือของใช้แล้วให้อยู่ในสภาพที่สามารถจัดการได้ง่าย และต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม⁷⁶

⁷⁵ Waste Management and Public Cleansing Law; Article 2-3 (Responsibilities of Citizens)

The citizens shall cooperate with the central government and local governments in their activities for waste reduction by restricting their waste discharge, using recycled Articles or otherwise contributing toward the recycling and re-use of waste, sorting waste prior to discharge, managing of waste by themselves as far as possible and so on.

⁷⁶ Article 3 (Responsibilities of Businesses)

The businesses shall appropriately manage of, the waste left as a result of their business activities.

2. The businesses must endeavor to reduce the amount of waste by recycling or re-use of waste. The businesses shall assess the handling or processing difficulty of the waste generated when the products, their containers or whatever they manufacture, process and seller the like are discarded. They shall develop such products, containers or the like which are unlikely to present handling or processing difficulty, provide information on appropriate management of the waste generated when the products, their containers or the like are discarded, or take some other actions to ensure appropriate management of the said products, containers or the like without difficulty.

ตาม Waste Management and Public Cleansing Law องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการขยะ ซึ่งตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง กำหนดให้เทศบาล (Municipalities) แต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่กำหนดแผนในการส่งเสริมกิจกรรมในการลดปริมาณขยะทั่วไปของประชาชนในเขตพื้นที่ตน กำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการขยะทั่วไปอย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกัน เทศบาลจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพเจ้าหน้าที่ จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการ ปรับปรุงวิธีการดำเนินการจัดการขยะ และจะต้องพยายามบริหารจัดการขยะให้ประสบผลสำเร็จด้วย โดยนอกจากนี้ ตามมาตรา 4 วรรคสอง ได้กำหนดให้จังหวัด (Prefectures) มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่เทศบาลเพื่อให้เทศบาลสามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้ผล ในขณะเดียวกันก็ควบคุมจัดการขยะจากอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่รวมทั้งกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการขยะจากอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม⁷⁷

มาตรา 4 วรรคสาม กำหนดให้รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับขยะ วางแผนการจัดการขยะในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการขยะ กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการขยะอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการขยะแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับปรุงระบบในการจัดการขยะภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ นอกจากนี้ มาตรา 4 วรรคสี่ ได้บัญญัติให้รัฐบาลกลาง จังหวัดและเทศบาล

3. In addition to the preceding duties in this Article, the businesses shall cooperate with the central government and local governments in their activities to reduce waste, ensure appropriate management and so on.

⁷⁷ Article 4 (Responsibilities of the Central government and Local Governments)

The municipalities (self-governing bodies of cities, towns and villages) shall endeavor to promote residents' voluntary activities to reduce their municipal solid waste in their respective administrative areas and take the necessary action for proper management of those municipal solid waste. They shall also endeavor to perform the management work efficiently by improving the ability of the management personnel, consolidating disposal facilities and developing operation techniques.

2. The prefectural governments shall endeavor to give the necessary technical advice to the municipalities under their administration to ensure their adequate performance of the duties prescribed in preceding Paragraph and shall endeavor to grasp the conditions of industrial waste in the respective prefectures and take the necessary action for proper management of such industrial waste.

ร่วมกันลดการทิ้งขยะ ดูแลเพื่อให้จัดการขยะที่เหมาะสม และกำหนดแผนการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการด้วย⁷⁸

ในการจัดการขยะชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม Waste Management and Public Cleansing Law กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการดำเนินการจะเริ่มขึ้นตั้งแต่การวางแผนจัดการขยะ ตามมาตรา 6 (Municipal Solid Waste Management Plan)⁷⁹ การจัดเก็บ ขนส่ง และการกำจัดขยะชุมชน ตามมาตรา 6-2 (Management by Municipalities)⁸⁰

สำหรับขยะอุตสาหกรรมนั้น ตามมาตรา 11 ได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดขยะอุตสาหกรรมเช่นว่านั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้าไป

⁷⁸ Article 4 (Responsibilities of the Central government and Local Governments)

3. The central government shall collect information about waste, keep it in orderly arrangement and use it, take measures for promotion of waste management technology development and also take suitable action for proper and smooth waste management throughout Japan. The central government shall endeavor to give the necessary technical and financial assistance to the municipalities and to the prefectural governments for adequate performance of their duties mentioned in the preceding two Paragraphs.

4. To suppress discharge of waste and ensure their proper management, the central government, prefectural governments and municipalities shall all endeavor to enlighten both the general public and businesses on the importance of appropriate solid waste management.

⁷⁹ Article 6 (Municipal Solid Waste Management Plan)

The municipalities shall specified forth a definite plan for management of municipal solid waste in their respective administrative areas (“municipal solid waste management plan”).

⁸⁰ Article 6-2 (Management by Municipalities)

The municipalities shall collect, transport and dispose of (including recycling and the same will apply hereinafter (except for Paragraph 3 of Article 7, Article 7-3, Paragraph 6 of Article 8-2, Paragraph 2 of Article 9, Paragraph 2 of Article 9-2, Paragraph 11 of Article 9-3, Paragraph 1 of Article 13-11, Article 15-12, Paragraph 1 of Article 15-15, Paragraph 2 of Article 16-2, Paragraph 2 of Article 23 and Article 24, and the same will apply hereinafter) municipal solid waste in their municipal areas before they interfere with the conservation of the living environment, according to the municipal solid waste management plan.

จัดการกับขยะอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นขยะอุตสาหกรรมที่สามารถจัดการร่วมกับขยะชุมชนได้หากมีความจำเป็น⁸¹

ขั้นตอนกระบวนการจัดการขยะในประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ⁸²

1) การเก็บขยะ (Collection) ตามมาตรา 6(2) ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลในการจัดเก็บขยะจากครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งเป็นขยะที่มีการแยกประเภทโดยครัวเรือนในขั้นต้นมาแล้ว ทั้งนี้ ครัวเรือนจะต้องแยกขยะตามประเภทที่เทศบาลกำหนด ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งอาจกำหนดแตกต่างกันได้

2) การขนส่งขยะไปยังสถานที่จัดการขยะ (Transportation) ซึ่งตามมาตรา 6 (2) การขนส่งของเสียที่จัดเก็บจากครัวเรือนเพื่อนำไปกำจัดต้องดำเนินการตามวิธีที่กำหนด

3) การคัดแยกและย่อยสลาย (Intermediate treatment)

4) การกำจัดขยะ (Disposal) ตามมาตรา 6(2) มิได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าเทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดขยะเหล่านั้นด้วยวิธีการอย่างใด แต่เมื่อได้พิจารณาประกอบกับ Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No.300 of 1971) แล้วพบได้ว่าการกำหนดมาตรฐานของการกำจัดขยะในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การเผา (Incineration) การสลายด้วยความร้อน (Pyrolysis) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) และการฝังกลบ (Landfill) เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำแผนงานเพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยในเขตอำนาจให้สอดคล้องกับแผนงานรีไซเคิลเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะเสนอต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอนามัยและสวัสดิการ เพื่อเตรียมแผนงานให้ความช่วยเหลือท้องถิ่น จัดลำดับความสำคัญของการคัดแยกขยะมูลฝอย (Sorted Collection Criteria) ให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรภาคเอกชนขึ้นมารองรับการรีไซเคิลตามประเภทของขยะ⁸³

⁸¹ Article 11 (Management by Businesses and Local Governments)

The businesses shall be required to manage of their industrial waste by themselves.

2. The municipalities may manage of those industrial waste which can be managed of together with municipal solid waste and which are judged to be in need of their management, either solely or jointly with someone else as part of their work.

⁸² วรรณัน มณเฑียร และปิยวรรณ ชอน, เรื่องเดิม, ใน http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1882#_ftn8, (last visited 15 April 2015).

⁸³ พฤตินัย พรหมพันธุ์, “ปัญหาทางกฎหมายในการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), หน้า 156.

ดังนั้น หน้าที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศญี่ปุ่น ตาม Waste Management and Public Cleansing Law ย่อมหมายความว่ารวมถึงการ คัดแยกขยะมูลฝอยซึ่งก็เป็นขั้นตอนหนึ่งของการจัดการขยะมูลฝอยด้วย⁸⁴ อันมีข้อนาสังเกตตรงที่ ตาม Waste Management and Public Cleansing Law ใช้คำว่า “Management” ซึ่งแปลว่า “การจัดการ” อันเป็นความหมายที่กว้างกว่าที่จะใช้คำว่า “กำจัดขยะมูลฝอย” เพราะการจัดการนี้จะรวม ไปถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ด้วย

2. วิธีการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น โดยทั่วไปมี 4 มาตรการ คือ⁸⁵

1) การรีไซเคิล (Recycle)

ขยะรีไซเคิลประเภทต่างๆ เช่น ขวด กระจก กระดาษ ที่ถูกคัดแยกจาก ครัวเรือนจะถูกรวบรวมแล้วส่งไปโรงงานรีไซเคิลเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้ ในประเทศ ญี่ปุ่นยังมีโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ เฟอร์นิเจอร์ต่างๆ เพื่อคัดแยกวัสดุ ประเภทโลหะชนิดต่างๆเพื่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่กับลดปริมาณขยะมูลฝอยให้เล็กลงด้วย วิธีการบด อัด ตัด ก่อนจะนำไปกำจัด

2) การหมักทำปุ๋ย (Compost)

การหมักเป็นวิธีการย่อยสลายอินทรีย์วัตถุเพื่อใช้เป็นปุ๋ยในการบำรุงพืช คือ ขยะสดจากครัวเรือนนั้นจะมีการ คัดแยกก่อนเพื่อนำมาทำเป็นปุ๋ยอินทรีย์ ทำให้ปริมาณของ ขยะสดที่ต้องเผาและฝังกลบลดลงทุกปี

3) การเผา (Incineration)

ปรากฏว่าร้อยละ 75 ของจำนวนขยะมูลฝอยทั้งหมดในประเทศญี่ปุ่น จะถูกกำจัดโดยการเผา ซึ่งมีความก้าวหน้าทางเทคนิคมากและมีขนาดบรรจุถึง 300 ตันต่อวันหรือ มากกว่านั้น แต่การเผาทำให้เกิดไอเสียที่มีปริมาณของฝุ่นและสาร โลหะหนักปนอยู่

4) การฝังกลบ (Landfill)

การฝังกลบเป็นมาตรการขั้นสุดท้ายที่จะลดปริมาณขยะได้ แม้ว่าขยะจาก บ้านเรือนจะไม่เป็นอันตราย แต่ก็ส่งกลิ่นเหม็นและก่อให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียได้ จึงต้องมีการปู

⁸⁴ วราภรณ์ ขวัญเรือน, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2556), หน้า 78.

⁸⁵ ณวรรษดา มะโนคำ, “การเผาขยะในประเทศญี่ปุ่น: ปัจจัยการเกิดและผลประโยชน์ ของการผลิตไฟฟ้าจากขยะในประเทศญี่ปุ่น กรณีศึกษาโรงงานเผาขยะ Shinkōtō,” (ปริญญา นิพนธ์ สาขาวิชาภาษาญี่ปุ่น คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 5.

หลุมด้วยดินเหนียว แผ่นยาง หรือแผ่นใยสังเคราะห์เพื่อป้องกันมิให้น้ำซึมผ่านออกมาได้ แล้วจึงกลบด้วยดิน แต่เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นขาดแคลนพื้นที่ฝังกลบ ความสามารถในการรองรับขยะของพื้นที่ฝังกลบจึงเหลือน้อยลงทุกที ทำให้ต้องพยายามลดปริมาณขยะที่จะต้องฝังกลบให้ได้

3. การคัดแยกขยะมูลฝอย

ขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ขยะจากครัวเรือน และขยะจากอุตสาหกรรม โดยผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการขยะทั่วไปจากครัวเรือน คือ เทศบาล เนื่องจากเทศบาลมีอำนาจเด็ดขาดในการวางแผนทางการจัดการขยะที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ดังนั้น กฎเกณฑ์ของการทิ้งขยะหรือรูปแบบในการคัดแยกขยะของแต่ละเทศบาลจึงมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด และนอกจากเทศบาลจะมีหน้าที่จัดการขยะที่มาจากครัวเรือนแล้ว ยังมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากสถานประกอบการ หรืออาคารสำนักงาน เนื่องจากค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะได้มาจากภาษีของประชาชนอยู่แล้ว และในเทศบาลบางแห่งดำเนินการในรูปแบบของการจัดจ้างบริษัทเอกชนให้เข้ามาจัดการขยะได้ตามความเหมาะสม ซึ่งแนวทางที่ทุกเทศบาลในประเทศญี่ปุ่นนิยมนำมาใช้เพื่อลดปริมาณขยะ และเพิ่มประสิทธิภาพในการกำจัดขยะ คือ การคัดแยกขยะมูลฝอย⁸⁶

4. มาตรการ 3Rs⁸⁷

มาตรการ 3Rs เป็นการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้กำหนดมาตรการในการจัดการขยะอย่างเป็นระบบ ด้วยการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ การออกแบบสร้างแบบจำลอง ทดสอบ ประเมินผลผลิตภัณฑ์ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่

⁸⁶ อรชา ม้วยเสมา. “การจัดการขยะของกรุงโตเกียว.” เอกสารประกอบการศึกษาดูงานการจัดการมูลฝอยที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและนำกลับมาใช้ใหม่ ตามโครงการความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ (Promotion of Environmentally Sound Waste Management and Resource Recycling Asian Network of Major Cities 21 Project) ของข้าราชการจากกองนโยบายและแผนงาน สำนักสิ่งแวดล้อม, กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น, 16-20 กุมภาพันธ์ 2552.

⁸⁷ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการควบคุมและกำจัดขยะเทคโนโลยี, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2548), หน้า 9.

การผลิต การจำหน่าย การใช้ และการทิ้ง โดยคณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างทางอุตสาหกรรม ได้จัดทำคู่มือการประเมินผลผลิตภัณฑ์ เป็นเครื่องมือสำหรับแนะแนวทางในการประเมินผลกระทบจากผลิตภัณฑ์สำหรับผู้ประกอบการในการดำเนินการวางแผนการผลิตและรีไซเคิล ดังนี้

1) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)

การนำวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาผ่านกระบวนการแปรรูปหรือการย่อยสลายให้เป็นวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาใช้ได้อีก เช่น ชิ้นส่วนเครื่องใช้ ไฟฟ้ารถยนต์ โดยการนำกลับมาใช้ใหม่เป็นมาตรการในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและช่วยป้องกันมิให้ขยะถูกปล่อยทิ้งไว้เป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

2) การใช้ซ้ำ (Reuse)

การนำวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้อีกหรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการแปรรูปหรือย่อยสลาย เช่น การนำพลาสติกที่ใช้แล้วซึ่งปลอดสารฮาโลเจนในอุตสาหกรรมรถยนต์ นำมาใช้ในอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ได้อีก

3) การลดปริมาณของเสีย (Reduce)

การใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในกระบวนการของการผลิต หรือสอดคล้องกับกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยผู้ผลิตจะต้องทำการวิเคราะห์และวางแผนการผลิตอย่างรัดกุมโดยใช้เทคโนโลยีเป็นฐานเพื่อลดปริมาณขยะ

5. การจัดการขยะของกรุงโตเกียว

ในเขตเมืองของกรุงโตเกียว 23 เขต ไม่นับรวมปริมาณพลของจังหวัดโตเกียวทั้งหมด มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน โดยหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละเมืองทำหน้าที่รวบรวมและขนส่งขยะ ส่วนการกำจัดขยะ เช่น การกำจัดด้วยเตาเผาขยะจะดำเนินการโดยหน่วยงานดูแลความสะอาดของกรุงโตเกียว 23 (Clean Association of Tokyo 23) ซึ่งมีมติของทั้ง 23 เขต และตามกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อตั้งเป็นบริษัทที่ตั้งขึ้นโดยความร่วมมือของเขต 23 เขต และกำหนดพันธสัญญากับบริษัทเอกชนที่จัดตั้งขึ้น โดยอาศัยกฎหมายของท้องถิ่นและระเบียบควบคุมโดยสภาการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของมหานครโตเกียว⁸⁸

⁸⁸ นพดล พลเสน, การศึกษาดูงานการจัดการขยะมูลฝอยที่โรงกำจัดขยะมูลฝอย ARIAKE มหานครโตเกียว, อ้างถึงใน ผนวกรายดา มะโนคำ, “การเผาขยะในประเทศญี่ปุ่น: ปัจจัยการเกิดและผลประโยชน์ของการผลิตไฟฟ้าจากขยะในประเทศญี่ปุ่น กรณีศึกษาโรงงานเผาขยะ Shinkōtō,” (ปริญญานิพนธ์ สาขาวิชาภาษาญี่ปุ่น คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 5.

ขั้นตอนการจัดการขยะของกรุงโตเกียว มีการกำหนดรูปแบบการขนส่งขยะ โดยจะขึ้นอยู่กับชนิดของขยะ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยขยะที่เผาไหม้ได้จะถูกเก็บรวบรวมในรถเก็บขยะและถูกขนส่งไปยังโรงงานเผาขยะโดยหน่วยงานดูแลความสะอาด (Clean Association of Tokyo 23) ซึ่งมีเตาเผาขยะทั้งหมด 19 แห่ง โดยขยะที่เกิดจากการเผา จะถูกนำไปกำจัดโดยการฝังกลบ และนำไปแปรรูปเป็นตะกรัน (slag) เพื่อนำไปผสมกับซีเมนต์ ซึ่งสามารถผลิตเป็นอิฐบล็อกหรือวัสดุสำหรับปูพื้นถนน ส่วนขยะที่เผาไหม้ไม่ได้จะถูกเก็บรวบรวมและขนส่งไปยังโรงเผาขยะอีก 2 แห่ง คือ Chubo Incombustible Waste Processing Center และ Keihinjima Island Incombustible Waste Processing Center โดยขยะขนาดใหญ่จะถูกเก็บรวบรวมและจะถูกขนส่งไปยังโรงงานบำบัดขยะขนาดใหญ่ ซึ่งในแต่ละเมืองจะมีศูนย์สำหรับขนส่งขยะขนาดใหญ่ไปยังโรงงาน โดยเป็นการขนส่งด้วยรถเก็บขยะแบบอัดเพื่อให้ขยะมีขนาดเล็กลงเพื่อกำจัดต่อไป⁸⁹

3.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตพลังงานไฟฟ้า ในประเทศญี่ปุ่น

เมื่อศึกษาถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น Fundamental Law on Energy Policy Measures 14 June 2002, Electricity Business Act (Act No.74 of 2013) รวมไปถึงการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า (Steps Toward Regulatory Reform)

1. กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยนโยบายและมาตรการพลังงาน ค.ศ. 2002⁹⁰ (Fundamental Law on Energy Policy Measures 14 June 2002, Law No. 71)

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อกำหนดนโยบายพลังงานพื้นฐาน พันธกรณีต่างๆ ที่ผูกพันรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับกำหนดมาตรการด้านอุปสงค์และอุปทานพลังงาน โดยคำนึงว่าพลังงานนั้นเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงความมีเสถียรภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และการใช้พลังงานนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

⁸⁹ การจัดการขยะของกรุงโตเกียว, ใน <http://thaipublica.org/2014/07/tokyos-waste-management>, (last visited 1 March 2015).

⁹⁰ รัฐภูมิ บุญรอด, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง มาตรการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.), หน้า 9-12.

มาตรา 2 วรรคหนึ่ง เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการความมั่นคงด้านพลังงาน (Energy Security Measures) บนพื้นฐานของความหลากหลายของแหล่งพลังงาน การพึ่งตนเองด้านพลังงาน ทั้งนี้ เนื่องจากแหล่งพลังงานของโลกมีความไม่แน่นอน โดยกำหนดให้ลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 ได้กำหนดให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ผลิต ประชาชน ภาคเอกชน ควรจะเข้าใจบทบาทและความร่วมมือ (Mutual Cooperation) กับความต้องการพลังงานและปัญหาอุปทาน

มาตรา 6 บัญญัติเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Obligations) ซึ่งให้รัฐบาลท้องถิ่นกำหนดและดำเนินมาตรการด้านอุปสงค์และอุปทานพลังงานตามนโยบายพลังงานพื้นฐาน โดยให้มีความสอดคล้องกับมาตรการด้านอุปสงค์และอุปทานพลังงานตามที่รัฐบาลกลางกำหนดและตามสภาพการณ์ของภูมิภาคนั้นๆ รวมทั้ง จะต้องพยายามลดภาระปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยริเริ่มการใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมด้วย⁹¹

2. พระราชบัญญัติธุรกิจไฟฟ้า ค.ศ. 2013 Electricity Business Act (Act No.74 of 2013)

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจไฟฟ้า ค.ศ. 2013 (Electricity Business Act หรือที่เรียกว่า EBA) บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้ไฟฟ้าและเพื่อพัฒนาธุรกิจไฟฟ้า โดยตระหนักถึงการจัดการที่เหมาะสมและความสมเหตุสมผลของธุรกิจไฟฟ้า และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชนและส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยการควบคุมการก่อสร้าง บำรุงรักษาและการดำเนินงานของการผลิตไฟฟ้า⁹² ทั้งนี้ ตามปรากฏในมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า

⁹¹ Fundamental Law on Energy Policy Measures 14 June 2002; Article 6

1. Local governments shall establish and implement energy demand and supply policy measures according to the Fundamental Policy in compliance with Government policy measures and with due consideration to circumstances in their region.

2. Local governments shall make efforts to reduce environmental burden by taking the initiative in using environmentally friendly energy-consuming goods.

⁹² Electricity Business Act; Article 1 The purpose of this Act is to protect the interests of electricity users and achieve the sound development of Electricity Businesses by realizing appropriate and reasonable management of Electricity Businesses, and to assure public safety and promote environmental preservation by regulating the construction, maintenance and operation of Electric Facilities.

ในมาตรา 3(1) และ (2) ได้บัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบธุรกิจไฟฟ้า (Business License) โดยกำหนดให้บุคคลผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจไฟฟ้า (เว้นแต่ประกอบธุรกิจไฟฟ้าในประเภท Specified-Scale) จะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งใบอนุญาตประกอบธุรกิจไฟฟ้างดงกล่าวจะได้รับตามประเภทของธุรกิจไฟฟ้า คือ General Electricity Business, Wholesale Electricity Business และ Specified Electricity Business⁹³

โครงสร้างของธุรกิจพลังงานไฟฟ้าในญี่ปุ่น แบ่งเป็น 5 ประเภท⁹⁴ ดังนี้

- 1) สาธารณูปโภคไฟฟ้าทั่วไป (General Electric Utilities) คือ ธุรกิจที่ให้บริการด้านพลังงานไฟฟ้าอย่างเต็มรูปแบบ โดยผลิต ส่ง และขายพลังงานไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภค (ผู้บริโภค) ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นมีบริษัทผลิตไฟฟ้าประมาณ 10 บริษัทที่จัดอยู่ในประเภทนี้ เช่น Hokkaido Electric Power Company, Tohoku Electric Power Company, TEPCO เป็นต้น
- 2) สาธารณูปโภคไฟฟ้าแบบขายส่ง (Wholesale Electric Utilities) คือ ธุรกิจที่มีความสามารถผลิตไฟฟ้าได้ 2 ล้านกิโลวัตต์หรือมากกว่านั้น แล้วจัดส่งให้กับสาธารณูปโภคไฟฟ้าทั่วไป ตัวอย่างเช่น J-Power และบริษัทพลังงานอะตอมญี่ปุ่น
- 3) ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producers หรือที่เรียกว่า IPP) คือ ธุรกิจที่นอกเหนือจากการจัดหาสาธารณูปโภคไฟฟ้าแบบขายส่งไปยังสาธารณูปโภคไฟฟ้าทั่วไป โดยจะทำสัญญากับธุรกิจสองกลุ่มแรกในการจัดหาไฟฟ้า 1,000 กิโลวัตต์หรือมากกว่านั้น เป็นอย่างน้อย 10 ปี หรือ 100,000 กิโลวัตต์ หรือมากกว่านั้นเป็นอย่างน้อย 5 ปี
- 4) ผู้ผลิตและจัดหาไฟฟ้า (Power Producers and Suppliers) คือ ธุรกิจที่จัดหาไฟฟ้าให้กับลูกค้า โดยทำสัญญา 50 กิโลวัตต์หรือมากกว่านั้น และใช้เครือข่ายเชื่อมต่อไฟฟ้าของ

⁹³ Article 3(1) A person who intends to conduct an Electricity Business (excluding a Specified-Scale Electricity Business; hereinafter the same shall apply in this Chapter (except for Article 5, item (vii) and Article 17, paragraph (1))) shall obtain a license from the Minister of Economy, Trade and Industry.

(2) The license set forth in the preceding paragraph shall be granted by category of business, for each of the General Electricity Business, Wholesale Electricity Business, or Specified Electricity Business respectively.

⁹⁴ The Electric Power Business in Japan, Structure of the Electric Power Business, at <http://www.tepco.co.jp/en/corpinfo/ir/kojin/jigyoe-e.html>, (last visited 19 March 2015).

สาธารณูปโภคไฟฟ้าทั่วไป โดย Power Producers and Suppliers ถือว่าเป็นสมาชิกรายใหม่ของภาคส่วนการขายปลีกแบบเสรี

5) สาธารณูปโภคไฟฟ้าจำเพาะ (Specified Electric Utilities) คือ ธุรกิจที่จัดหาไฟฟ้าให้กับพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และใช้โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อการขายพลังงานไฟฟ้าของตัวเอง เช่น สายไฟ

มาตรา 4(1) และ (2) การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจไฟฟ้า (Application for License) ผู้ที่จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม โดยกรอกรายละเอียด พร้อมกับแนบเอกสาร ดังนี้

- 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้สมัคร หรือชื่อตัวแทนนิติบุคคลกรณีที่เป็นนิติบุคคล
- 2) พื้นที่การให้บริการหรือจุดบริการ
- 3) เอกสารต่างๆที่ต้องใช้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจไฟฟ้า พร้อมกับแผนการดำเนินธุรกิจ ประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่าย และเอกสารอื่นๆ ตามที่กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรมได้กำหนด⁹⁵

ตามมาตรา 5 ได้กำหนดมาตรฐานสำหรับการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจไฟฟ้า (Standards for License) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรมจะไม่ออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจไฟฟ้า ภายใต้มาตรา 3(1) ให้ เว้นแต่ว่าการยื่นคำขอเป็นไปตามทุกรายการต่อไปนี้⁹⁶

⁹⁵ Electricity Business Act; Article 4(1) A person who intends to obtain a license under paragraph (1) of the preceding Article shall submit a written application to the Minister of Economy, Trade and Industry, stating:

(i) The name and address of the applicant, as well as the name of the representative if the applicant is a juridical person.

(ii) The service area, the General Electricity Utilities to which electricity is to be supplied or the service points.

(iii) The following matters concerning the Electric Facilities to be used for the Electricity Business.

(2) The written application set forth in the preceding paragraph shall be accompanied by a business plan, estimate of business income and expenditure, and other documents specified by an Ordinance of the Ministry of Economy, Trade and Industry.

⁹⁶ Article 5 The Minister of Economy, Trade and Industry shall not grant a license under Article 3, paragraph (1) unless he/she finds that the application for the license under the said paragraph conforms to all of the following items.

- 1) การเริ่มต้นของธุรกิจผลิตไฟฟ้าทั่วไปสอดคล้องกับความต้องการสำหรับธุรกิจไฟฟ้าทั่วไปหรือความต้องการที่จุดบริการ
- 2) ผู้ยื่นคำขอต้องมีพื้นฐานทางการเงินเพียงพอและมีความสามารถทางเทคนิคในการดำเนินธุรกิจผลิตไฟฟ้าอย่างถูกต้อง
- 3) ธุรกิจไฟฟ้าขึ้นอยู่กับแผนที่น่าเชื่อถือ (reliable plan)
- 4) ในกรณีเป็นธุรกิจไฟฟ้าทั่วไปหรือธุรกิจไฟฟ้าเฉพาะ โรงงานผลิตไฟฟ้าต้องมีความสามารถตามความต้องการใช้ไฟฟ้าในพื้นที่ให้บริการหรือที่จุดบริการ

(i) The commencement of the Electricity Business corresponds to general demand, demand for General Electricity Business or demand at the service point.

(ii) The applicant has sufficient financial basis and technical capability to perform the Electricity Business properly.

(iii) The Electricity Business is based on a reliable plan.

(iv) Where the Electricity Business is a General Electricity Business or Specified Electricity Business, the Electric Facilities to be used for the business are capable of meeting electricity demand in the service area or at the service point.

(v) Where the Electricity Business is a General Electricity Business, the commencement of the business will not result in the existence of an excessive number of Electric Facilities to be used for General Electricity Business within the whole or a part of the service area.

(vi) Where the Electricity Business is a Specified Electricity Business, and the service point is located within the service area of a General Electricity Utility, there is no risk of harm to the interests of electricity users within the General Electricity Utility's service area as a result of the commencement of the business.

(vii) In addition to what is listed in the preceding items, where the Electricity Business is a General Electricity Business or a Wholesale Electricity Business, the commencement of the business is necessary and appropriate for the comprehensive and reasonable development of Electricity Businesses and for the promotion of other public interests; where it is a Specified Electricity Business, the commencement of the business is appropriate in light of public interest.

5) ในกรณีที่เป็นการติดตั้งไฟฟ้าทั่วไป การเริ่มติดตั้งนั้นจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้ผลิตไฟฟ้าสำหรับธุรกิจไฟฟ้าทั่วไปภายในทั้งหมดหรือบางส่วนของพื้นที่การให้บริการ

6) กรณีที่เป็นธุรกิจไฟฟ้าเฉพาะ และจุดบริการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ให้บริการของการไฟฟ้าทั่วไปไม่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายกับผู้สนใจใช้ไฟฟ้างกล่าว

7) นอกเหนือจากนั้น ธุรกิจไฟฟ้าทั่วไป หรือธุรกิจไฟฟ้าขายส่งที่มีความจำเป็นและเหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่ครอบคลุมของธุรกิจไฟฟ้า และผลประโยชน์สาธารณะอื่นๆ ซึ่งจะเริ่มต้นธุรกิจที่มีความเหมาะสมในแง่ของผลประโยชน์สาธารณะ

มาตรา 42(1) - (4) กฎระเบียบความปลอดภัย (Safety Regulations) ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจไฟฟ้าสำหรับใช้ในธุรกิจ จะต้องทำให้มั่นใจในก่อสร้าง บำรุงรักษาและการดำเนินงานของธุรกิจของตน โดยควรจะต้องมีการตรวจสอบความปลอดภัยอย่างสม่ำเสมอ ออกกฎระเบียบความปลอดภัยและแจ้งให้รัฐมนตรีทราบก่อนที่จะเริ่มดำเนินการ และเมื่อมีการปรับปรุงกฎระเบียบความปลอดภัยดังกล่าว ให้แจ้งรัฐมนตรีทราบถึงการปรับปรุงโดยไม่ชักช้า หากรัฐมนตรีพบว่ามีความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยของการก่อสร้าง การบำรุงรักษาและการดำเนินงานของธุรกิจไฟฟ้า อาจสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขกฎระเบียบความปลอดภัย ทั้งนี้ ผู้ประกอบการไฟฟ้าและลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบความปลอดภัยด้วย⁹⁷

⁹⁷ Electricity Business Act; Article 42 (1) A person who installs Electric Facilities for Business Use shall, in order to ensure safety of the construction, maintenance and operation of the Electric Facilities for Business Use, pursuant to the provision of an Ordinance of the Competent Ministry, establish safety regulations for each organization in charge of the Electric Facilities for Business Use the safety of which should be secured uniformly, and notify the Competent Minister of the regulations before the commencement of the use of the Electric Facilities for Business Use by the organization (in the case of facilities requiring self-inspection set forth in Article 51, paragraph (1) or operator's inspection set forth in Article 52, paragraph (1), before the commencement of the construction of the facilities).

(2) A person who installs Electric Facilities for Business Use shall, when having revised the safety regulations, notify the Competent Minister of the revised matters without delay.

(3) The Competent Minister may, when he/she finds it necessary in order to ensure safety of the construction, maintenance, and operation of Electric Facilities for Business Use, order the person who installs the Electric Facilities for Business Use to revise the safety regulations.

มาตรา 47 (1) ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินโครงการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือปรับเปลี่ยนเกี่ยวกับธุรกิจไฟฟ้า หากโครงการก่อสร้างดังกล่าวได้รับการกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาของกระทรวง ในฐานะที่มีผลอย่างยิ่งกับความเชื่อมั่นความปลอดภัยของประชาชน จะต้องได้รับความเห็นชอบแผนโครงการก่อสร้างจากรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม จะไม่นำไปใช้กับการทำงานชั่วคราวใดๆ ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดการสูญเสียหรือความเสียหายขึ้น⁹⁸

3. การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า (Steps Toward Regulatory Reform)⁹⁹

1) The 1st Electricity Sector Reform (1995)

การแก้ไขกฎหมายอุตสาหกรรมสาขารูปโภคไฟฟ้าในเดือนเมษายน ค.ศ. 1995 เปิดทางให้ตลาดการผลิตไฟฟ้าโดยมีผู้ผลิตอิสระ (Independent Power Producers) และทำให้บริษัทผลิตไฟฟ้าสามารถจัดซื้อไฟฟ้าจากธุรกิจอื่นๆ ได้เพิ่มเติมจากสาขารูปโภคไฟฟ้าที่มีอยู่ในขณะเดียวกัน ระบบอัตราไฟฟ้าถูกปรับปรุงใหม่ โดยเริ่มใช้วิธีประเมินมาตรฐานเพื่อรับรองการปรับอัตรา การแก้ไขสัญญา ระบบการปรับต้นทุนเชื้อเพลิง และการตรวจสอบประสิทธิภาพการจัดการ

2) The 2nd Electricity Sector Reform (1999)

หลังจากมีการแก้ไขกฎหมายอุตสาหกรรมสาขารูปโภคไฟฟ้าอีกครั้งในปี ค.ศ. 1999 การเปิดเสรีตลาดได้ขยายตัวในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2000 เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าแรงสูง (ใช้ 20,000 โวลต์หรือมากกว่านั้น โดยมีอำนาจทำสัญญาอย่างน้อย 2,000 กิโลวัตต์) โดยส่วนมากจะเป็นโรงงานขนาดใหญ่ อาคารสำนักงานต่างๆ และห้างสรรพสินค้า ซึ่งการ

(4) A person who installs Electric Facilities for Business Use and employees there of shall observe the safety regulations.

⁹⁸ Electricity Business Act; Article 47 (1) A person who intends to implement a construction project to install or modify Electric Facilities for Business Use, when such construction project has been specified by an Ordinance of the Competent Ministry as being particularly important for assuring public safety, shall obtain approval of the plans for the construction project from the Competent Minister; provided, however, that this shall not apply to any unavoidable temporary work to be implemented in the event of loss of or damage to Electric Facilities for Business Use or in the event of a disaster or other emergency.

⁹⁹ Liberalization of the Electric Power Market, at <http://www.tepco.co.jp/en/corpinfo/ir/kojin/jiyuka-e.html>, (last visited 6 May 2015).

เปลี่ยนแปลงนี้ทำให้ผู้ผลิตและจัดหาไฟฟ้า (Power Producers and Suppliers) สามารถจัดหาไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยใช้เครือข่ายบริษัทในการส่งพลังงานไฟฟ้า นอกจากนั้น จะตั้งกฎที่ยุติธรรม เท่าเทียมและโปร่งใสในการใช้เครือข่ายบริษัทเพื่อส่งพลังงานไฟฟ้าโดยผู้ผลิตและจัดหาไฟฟ้า

3) The 3rd Electricity Sector Reform (2003)

กฎหมายอุตสาหกรรมสาธารณูปโภคไฟฟ้าได้มีการแก้ไขอีกครั้งในปี ค.ศ. 2003 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งที่มีผลในเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 การค้าปลีกโดยเสรีได้ขยายไปครอบคลุมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าแรงสูงที่ทำสัญญาในอัตรา 500 กิโลวัตต์หรือมากกว่านั้น โดยหลังจากเมื่อกฎหมายมีผลเต็มในเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 ตลาดค้าปลีกได้เริ่มเปิดเสรีสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าแรงสูงทุกราย ผลจากการปฏิรูปทำให้ 60 % ของตลาดไฟฟ้าในประเทศญี่ปุ่น มีอัตราการค้าเสรีมากขึ้น ในขณะเดียวกัน มีกฎที่มีผลบังคับใช้เพื่อความเท่าเทียมและโปร่งใสในภาคส่วนการส่งและการขาย โดยการแยกความรับผิดชอบและมีข้อห้ามใช้ข้อมูลนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดและการเลือกปฏิบัติ

4) The 4th Electricity Sector Reform (2008)

ทิศทางของการเปิดเสรีในตลาดค้าปลีกจะต้องมีการปฏิรูปการควบคุมที่ช่วยส่งเสริมสิ่งแวดล้อมเพื่อการแข่งขันภายในขอบเขตของตลาดที่เคยเปิดเสรีมาก่อนแล้วจากการแข่งขันมากขึ้น จึงทำให้การปฏิรูปแก้ไขระบบการคิดอัตราการใช้ไฟฟ้าถูกนำมาใช้ในขณะนี้

5) The 5th Electricity Sector Reform (2013)¹⁰⁰

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2013 คณะรัฐมนตรีได้มีมติออก “นโยบายปฏิรูประบบไฟฟ้า” (Policy on Electricity System Reform) ซึ่งประกอบด้วยหลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ขยายการดำเนินงานในเขตไฟฟ้าที่กว้างขึ้น (2) เปิดเสรีอย่างสมบูรณ์ในตลาดค้าปลีกและการผลิตไฟฟ้า (3) การแบ่งโครงสร้างทางกฎหมาย

โดยการปฏิรูประบบไฟฟ้าในครั้งนี้ได้แบ่งออกเป็น 3 ระยะ เพื่อติดตามตรวจสอบในแต่ละขั้นตอน และมีการวัดประเมินตามความจำเป็น คือ

ระยะที่ 1 (ประมาณในปี ค.ศ. 2015) ก่อตั้งองค์กรเพื่อความร่วมมือข้ามภูมิภาคสำหรับผู้ดำเนินการส่งไฟฟ้า (Organization for Cross-regional Coordination of Transmission Operators หรือที่เรียกว่า OCCTO)

¹⁰⁰ Tachibana Yoshiharu ; TACHIBANA Visiting Researcher Graduate School of Public Policy The University of Tokyo, The 5th Electricity Sector Reform (2013-), at <http://www.tepco.co.jp/en/corpinfo/ir/kojin/jiyuka-e.html>, (last visited 6 May 2015).

ระยะที่ 2 (ประมาณในปี ค.ศ. 2016) เริ่มระบบการออกใบอนุญาตสำหรับการผลิตไฟฟ้า การขายปลีกไฟฟ้า เครือข่ายธุรกิจการส่งและกระจายไฟฟ้า การเปิดเสรี และการมีส่วนร่วมในตลาดค้าปลีก (มีการควบคุมอัตราการค้าปลีกที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องเป็นมาตรการเฉพาะกาล) การเปิดเสรีโดยสมบูรณ์สำหรับการผลิตพลังงานไฟฟ้า การก่อตั้งตลาดล่วงหน้า 1 ชั่วโมงสำหรับการส่งไฟฟ้าก่อนจัดส่ง

ระยะที่ 3 (ประมาณในปี ค.ศ. 2018-2020) การแบ่งแยกการรวมตัวกันของเครือข่ายบริษัทผู้ส่งและผู้กระจายพลังงานไฟฟ้า (การแบ่งแยกโครงสร้างตามกฎหมาย) การยกเลิกการควบคุมอัตราการค้าปลีก การตั้งตลาดตามเวลาจริง เพื่อให้เครือข่ายการส่งและการกระจายไฟฟ้า จัดหาแหล่งพลังงานเพื่อปรับความสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน เป็นต้น

เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 2015 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเพื่อการแก้ไขบางส่วนในพระราชบัญญัติธุรกิจไฟฟ้า (Electricity Business Act) และพระราชบัญญัติอื่นๆที่เกี่ยวข้อง (Cabinet Decision on the Bill for the Act for Partial Revision of the Electricity Business Act and Other Related Acts)¹⁰¹ โดยมีจุดประสงค์เพื่อปฏิรูปกฎระเบียบทั้งหมดเกี่ยวกับธุรกิจไฟฟ้า ก๊าซ และพลังงานความร้อน โดยการปฏิรูปภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจไฟฟ้า ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (Electricity Business Act (Act No. 74 of 2013)) ซึ่งบัญญัติขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2013 อันเป็นขั้นตอนแรกของการปฏิรูปธุรกิจไฟฟ้า สำหรับ 3 ขั้นตอนของการปฏิรูปธุรกิจไฟฟ้าจะครอบคลุมดังนี้ กล่าวคือ 1) สร้างความเป็นกลางในภาคส่วนการส่งและจำหน่ายไฟฟ้า 2) ยกเลิกกฎระเบียบเกี่ยวกับอัตราการค้าปลีกไฟฟ้า 3) ส่งผ่านหน้าที่ในปัจจุบันขององค์กรบริหารที่รับผิดชอบด้านข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกิจไฟฟ้าไปยังหน่วยงานผู้ควบคุมดูแลใหม่ ซึ่งเป็นอิสระและมีความเชี่ยวชาญสูง

ประเทศญี่ปุ่นแก้ไขกฎหมายสาธารณูปโภคไฟฟ้า ซึ่งจะส่งผลให้มีการเปิดเสรีให้บริษัทรายอื่นๆที่สนใจธุรกิจสาธารณูปโภคไฟฟ้าเข้ามาดำเนินการได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ครัวเรือนในการเลือกการบริการที่ตนพึงพอใจมากที่สุด ซึ่งคาดว่าจะการเปิดเสรีตลาดการบริการสาธารณูปโภคนี้จะเปิดโอกาสให้บริษัทผู้ให้บริการดั้งเดิมข้ามพื้นที่ไปหาลูกค้าในเขตพื้นที่อื่นๆ อีกทั้งจะดึงดูดให้บริษัทจากหลากหลายอุตสาหกรรมเข้ามาในธุรกิจการให้บริการสาธารณูปโภคไฟฟ้า ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันในด้านราคา การบริการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ

¹⁰¹ Ministry of Economy Trade and Industry, Cabinet Decision on the Bill for the Act for Partial Revision of the Electricity Business Act and Other Related Acts, trans. Agency for Natural Resources and Energy, at http://www.meti.go.jp/english/press/2015/0303_02.html, (last visited 12 March 2015).

นอกเหนือจากการได้รับบริการสาธารณูปโภคไฟฟ้าอย่างที่เคยมา อย่างไรก็ตาม บริษัทจากอุตสาหกรรมอื่นที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในธุรกิจสาธารณูปโภคไฟฟ้านี้จำเป็นต้องซื้อไฟฟ้าจากบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าอีกต่อหนึ่ง ซึ่งในส่วนของผู้ผลิตไฟฟ้าเองก็ยังคงผลิตไฟฟ้าแทบจะไม่พอสอดคล้องความต้องการ และปัจจุบันไม่มีกำลังผลิตมากพอที่จะขายให้แก่บริษัทอื่น หากไม่กลับมาผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์เหมือนในอดีต¹⁰²

4. การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย

โรงไฟฟ้า (Power plant) เป็นแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อจ่ายไฟฟ้าไปใช้ในกิจการต่างๆ แหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าเหล่านี้จะต้องมีเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการผลิต ถ้าจะเรียกเจาะจงลงไปของแต่ละประเภทเชื้อเพลิงได้อย่างเช่น โรงไฟฟ้าที่ใช้ขยะเป็นเชื้อเพลิง จะเรียกว่า โรงไฟฟ้าขยะมูลฝอย (Incinerary power plant) หรือหากใช้นิวเคลียร์เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตพลังงานไฟฟ้า จะเรียกว่า โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Nuclear power plant) การทำงานของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจะเริ่มจากการเผาเชื้อเพลิงเพื่อไปต้มน้ำที่บรรจุในหม้อน้ำ เมื่ออุณหภูมิของน้ำสูงขึ้นและเดือดกลายเป็นไอน้ำแล้ว ไอน้ำจะไหลไปตามท่อเพื่อไปทำหน้าที่ขับเคลื่อน Steam turbine generator ให้หมุน และตัว generator ก็จะทำหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยที่การผลิตของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากเชื้อเพลิงบางประเภทจะก่อให้เกิดมลภาวะที่เกิดจากการเผาเชื้อเพลิง เช่น ก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ แต่การผลิตพลังงานความร้อนนี้ได้มีการพัฒนาระบบป้องกัน จึงทำให้การผลิตพลังงานไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าขยะมูลฝอย (Incinerary power plant) เป็นโรงงานที่ clean energy คือ ก๊าซที่ปล่อยออกมาเป็นก๊าซที่สะอาด ไม่มีสิ่งสกปรกให้เกิดมลภาวะ¹⁰³

1) ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยในประเทศญี่ปุ่น

แม้จะได้มีการกล่าวกันว่าเตาเผาขยะมูลฝอยที่สร้างในจังหวัด Fukui เมือง Tsuruga ใน ค.ศ. 1897 ที่เผาไหม้ขยะได้ 11.5 ตันต่อวัน เป็นเตาเผาที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศญี่ปุ่น แต่การเผาขยะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งแรกเกิดขึ้นที่จังหวัดโอซาก้า โดยสร้างโรงเผาขยะที่ปากแม่น้ำ Shirinashi ในปี ค.ศ. 1903 และที่ย่าน Nagara ในปี ค.ศ. 1907 แต่ก็ได้ล้มเลิกไป

¹⁰² สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว, สรุปข่าวสำคัญภายในประเทศญี่ปุ่น ประจำวันศุกร์ที่ 13 มิถุนายน 2557 ข่าวเด่นประจำวันจากสื่อญี่ปุ่น, ใน http://www.thaiembassy.jp/rte3/index.php?option=com_, (last visited 14 March 2015).

¹⁰³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะและจากนิวเคลียร์ในญี่ปุ่น, ใน <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=924>, (last visited 11 March 2015).

โดยมีการรวบรวมไว้ในรายงานผลสำรวจวิธีการกำจัดขยะ ปี ค.ศ. 1920 ว่าในประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีการนำเข้าระบบการกำจัดขยะด้วยการเผาอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรกที่เมืองโอซาก้า ทดลองเผาขยะโดยใช้เตาเผาขยะซึ่งสร้างขึ้นใหม่ที่เมือง Kidugawa ในปี ค.ศ. 1916 และในรายงานฉบับนี้ยังกล่าวถึงความเป็นไปได้ในการผลิตไฟฟ้าจากขยะในประเทศต่างๆซึ่งประสบความสำเร็จ และในปี ค.ศ. 1963 รัฐบาลญี่ปุ่นได้อนุเคราะห์ความช่วยเหลือทางการเงินไปสู่การจัดตั้งโรงเผาขยะ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการอนุเคราะห์ช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลให้แก่โรงงานเผาขยะเป็นครั้งแรก โดยมีการนำเข้าเตาเผาขยะจากต่างประเทศ และสร้างเตาเผาแบบต่อเนื่อง ในประเทศ โรงงานเผาขยะที่เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยนั้น คือ โรงงานเผาขยะ Suminoe ที่จังหวัดโอซาก้า ซึ่งเผาไหม้ขยะได้ 200 ตันต่อวัน โดยมีการทำงานทั้ง 24 ชั่วโมง ซึ่งขั้นตอนในการนำขยะเข้าเตาเผาขยะจนถึงกระบวนการเผาไหม้นั้นดำเนินการโดยใช้เครื่องจักรอัตโนมัติทั้งหมด¹⁰⁴

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย

โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะที่ตั้งอยู่ที่เมือง Fukuoka ถือได้ว่าเป็นโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะที่มีความทันสมัยมาก เกิดจากการร่วมทุนกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเมือง Fukuoka กับบริษัทผลิตไฟฟ้าที่ชื่อ Kyushu Electric Power Co., Inc หรือที่เรียกว่า KEPCO ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในเมือง Fukuoka ตั้งบริษัทใหม่ขึ้นมาชื่อว่า Fukuoka Clean Energy Corporation โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นในบริษัทใหม่นี้ร้อยละ 51 และบริษัท KEPCO ถือหุ้นอยู่อีกร้อยละ 49

ความเป็นมาของการตั้งโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะมูลฝอยนี้ คือ รัฐบาลญี่ปุ่นเล็งเห็นว่าขยะเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะทุกเวลาจะมีขยะที่เกิดจากการกระทำทั้งของมนุษย์และของธรรมชาติ การกำจัดขยะด้วยวิธีต่างๆ ไปที่ใช้กันอยู่ เช่น การเผา การฝัง ก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่กลับจะเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมมากขึ้นไปอีก เพราะการเผาขยะก็เกิดมลพิษทางอากาศ การฝังกลบขยะก็เกิดมลพิษต่อดินและน้ำ ด้วยเหตุนี้เองที่การกำจัดขยะจึงต้องใช้วิธีที่ไม่ทำให้เกิดมลพิษเพิ่มขึ้นมาอีก จึงได้เกิดการตั้งโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะขึ้นมา การตั้งโรงไฟฟ้างี้ดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก รัฐบาลญี่ปุ่นจึงให้เงินสนับสนุนจำนวนหนึ่งด้วย โดยจุดเริ่มต้นอยู่ที่ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยอยู่แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมทุนกับบริษัท KEPCO ตั้งเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมา คือ บริษัทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะที่ชื่อว่า “Fukuoka Clean Energy Corporation” โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้บริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นนั้นเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง

¹⁰⁴ ณวรรยดา มะโนคำ, เรื่องเดิม, หน้า 11-13.

เป็นผู้ร่วมทุนก็ต้องจ่ายค่ากำจัดขยะให้กับบริษัทใหม่นี้ด้วยเพราะการกำจัดขยะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการนั้นเอง แต่ไปจ้างบริษัทใหม่ให้ทำหน้าที่นั้นแทนตน ในขณะที่บริษัท KEPCO ซึ่งเป็นผู้ร่วมทุนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไปทำสัญญากับบริษัทใหม่เพื่อซื้อพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะนั้น ส่วนบริษัทใหม่ที่เกิดขึ้น คือ Fukuoka Clean Energy Co.,Inc ก็จะมีรายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้าให้กับบริษัท KEPCO ¹⁰⁵

3) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยในกรุงโตเกียว

โครงสร้างโรงงานเผาขยะในกรุงโตเกียวทั้ง 21 แห่ง ของ The Clean Association of Tokyo 23 ซึ่งจัดเป็นโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะทั้งหมด พบว่าโรงงานเผาขยะ Shinkōtō เป็นหนึ่งในโรงงานเผาขยะที่มีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสูงที่สุด คือ 87,931 ล้านบาท โดยมีพื้นที่ในการก่อสร้างมากเป็นอันดับที่ 2 คือ ประมาณ 61,000 ตารางเมตร และมีกำลังการผลิตมากที่สุดคือ 50,000 กิโลวัตต์ ในปี ค.ศ. 2010 มีการขายพลังงานไฟฟ้ามากถึง 59.12% ของไฟฟ้าทั้งหมดที่ผลิตได้ คือ ขายพลังงานไฟฟ้า 94,000 เมกะวัตต์ ให้แก่ผู้ประกอบการไฟฟ้า โดยโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะเป็นผลมาจากความต้องการลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงพิจารณาว่าควรใช้ผลพลอยได้จากการเผาขยะให้เป็นประโยชน์ ซึ่งในปัจจุบันโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมีกำลังการผลิตไฟฟ้ามากขึ้น ทำให้ได้ปริมาณไฟฟ้าเพิ่มขึ้นตามไปด้วยจนเกินความต้องการของโรงงาน ดังนั้น จึงนำมาขายเพื่อรายได้ต่อไป¹⁰⁶

หลังจากประเทศญี่ปุ่นออกมาประกาศว่าจะยุติการใช้พลังงานนิวเคลียร์ภายในปี ค.ศ. 2030 จึงคาดว่าปริมาณการผลิตไฟฟ้าที่ได้จะลดลงเป็น 1 ล้านล้านกิโลวัตต์ และประเทศญี่ปุ่นมีแผนว่าจะใช้พลังงานนิวเคลียร์เป็นสัดส่วน 0% พลังงานทดแทน 35 % พลังงานความร้อน 50% และ Co-generation System 15% แต่ในความเป็นจริง แผนนี้ยังคงเป็นแนวทางที่ยากหากจะยุติการผลิตด้วยพลังงานนิวเคลียร์ เนื่องจากพลังงานนิวเคลียร์ใช้เงินลงทุนน้อย แต่ได้พลังงานไฟฟ้าจำนวนมาก โดยคาดว่าภายในปี ค.ศ. 2030 จะมีการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ลดลงจากปัจจุบัน และคาดการณ์ได้ว่าการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย ซึ่งรวมอยู่ในกลุ่ม Co-generation System จะมีความสำคัญต่อประเทศมากยิ่งขึ้น และรัฐบาลญี่ปุ่นก็จะหันมาให้การสนับสนุนการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะในสัดส่วนมากขึ้นกว่าเดิม¹⁰⁷

¹⁰⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะ, ใน <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=924>, (last visited 11 March 2015).

¹⁰⁶ อนุวรรตยา มะโนคำ, เรื่องเดิม, หน้า 24-28.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

3.1.3 นโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศญี่ปุ่น

การผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีนโยบายและแนวทางเกี่ยวข้องที่สำคัญ คือ ข้อบังคับด้านเทคโนโลยีและด้านความปลอดภัยในกิจการไฟฟ้า, แผนยุทธศาสตร์พลังงานฉบับที่ 4, นโยบาย 3Es, แผนปรับปรุงนโยบายพลังงานญี่ปุ่น (Revised energy policy plan), มาตรการพิเศษสำหรับการจัดซื้อแหล่งพลังงานทดแทน โดยหน่วยงานสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า

1. ข้อบังคับด้านเทคโนโลยีและด้านความปลอดภัยในกิจการไฟฟ้า

รัฐบาลญี่ปุ่นได้สร้างมาตรฐานทางเทคโนโลยีของรัฐบาลในด้านโครงสร้างและด้านอื่นๆเกี่ยวกับสาธารณูปโภคไฟฟ้า ผู้ติดตั้งและเจ้าของโครงสร้างเหล่านี้ต้องดูแลรักษาโครงสร้างไฟฟ้าของตนให้ตรงกับมาตรฐาน ถ้าหากโครงสร้างไฟฟ้านั้นไม่สามารถเป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิค รัฐบาลจะสั่งให้ผู้ติดตั้งและเจ้าของกิจการปรับปรุงแก้ไข ส่วนข้อบังคับด้านความปลอดภัยจะแตกต่างในวิธีการ โดยขึ้นอยู่กับระดับของอันตรายของการประกอบกิจการไฟฟ้า สำหรับการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีอันตรายสูง รัฐบาลญี่ปุ่นก็จะเข้าแทรกแซงโดยตรงเพื่อให้เกิดความปลอดภัย สำหรับการประกอบกิจการไฟฟ้าที่ไม่เป็นอันตรายมากนัก ผู้ติดตั้งและเจ้าของจะต้องรับผิดชอบต่อการสร้างความปลอดภัยสำหรับรายการต่อไปนี้ คือ ¹⁰⁸

1) เมื่อผู้ติดตั้งและเจ้าของผู้ประกอบการไฟฟ้าตัดสินใจที่จะติดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการ จะต้องได้รับอนุมัติแผนงานจากรัฐบาล

2) ก่อนเริ่มดำเนินการ ผู้ติดตั้งและเจ้าของจะต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐหลังจากที่เริ่มใช้สาธารณูปโภคนั้น ผู้ติดตั้งและเจ้าของต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐบาลเป็นระยะ

3) สำหรับการก่อสร้าง การซ่อมบำรุง และการดำเนินงานสาธารณูปโภคไฟฟ้า จำเป็นต้องจัดทำคู่มือความปลอดภัยเป็นลายลักษณ์อักษรและปฏิบัติตาม

4) แต่งตั้งหัวหน้าวิศวกรเพื่อควบคุมความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง การซ่อมบำรุงและการดำเนินงาน และ

¹⁰⁸ ธนิต ประภาตนันท์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้ากับการพัฒนาส่งเสริมบทบาทเอกชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 133-134.

5) หลังจากที่ใช้สาธารณูปโภคไฟฟ้า จะต้องได้รับการตรวจสอบเป็นระยะ กรมพลังงานและทรัพยากรของประเทศญี่ปุ่น มุ่งส่งเสริมการพัฒนา เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าจากขยะ คือ 1) พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าประสิทธิภาพสูง 2) แผนงานทดลองภาคสนามการผลิตไฟฟ้าจากขยะขั้นสูง 3) รับมือกับการส่งเสริมติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากขยะ 4) ค่าใช้จ่ายในการสำรวจเทคโนโลยีการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากขยะ 5) สำรวจ ด้านประสิทธิภาพพลังงานจากระบบไบโอแก๊ส¹⁰⁹

2. แผนยุทธศาสตร์พลังงาน ฉบับที่ 4 ของประเทศญี่ปุ่น¹¹⁰

เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2557 คณะรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่น ได้มีมติเห็นชอบ กับแผนยุทธศาสตร์พลังงาน ฉบับที่ 4 เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ด้านพลังงานใหม่ หลังภัยพิบัติ แผ่นดินไหว คลื่นยักษ์สึนามิ ตามมาด้วยอุบัติเหตุจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และความผันผวนของ สถานการณ์พลังงานโลก สืบเนื่องจากญี่ปุ่นมีแหล่งเชื้อเพลิงฟอสซิลน้อย จึงต้องพึ่งการนำเข้า พลังงานจากต่างประเทศ ส่งผลให้ญี่ปุ่นมีโครงสร้างพลังงานที่ไม่มั่นคง อีกทั้ง โครงสร้างด้าน ภูมิศาสตร์ และสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศยังคอยซ้ำเติมปัญหาด้านความมั่นคง ทางพลังงานของประเทศญี่ปุ่นให้มากยิ่งขึ้น เพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว ประเทศญี่ปุ่นจึง กำหนดนโยบายด้านพลังงานอย่างเป็นระบบครอบคลุมสถานการณ์ต่างๆ โดยเป็นแผนพลังงาน ระยะยาว ที่ใช้ชื่อว่า “Basic Act of Energy Policy”

แผนยุทธศาสตร์พลังงาน ฉบับที่ 4 ได้กำหนดบทบาทเชิงรุกให้รัฐบาลใช้ มาตรการในหลายระดับ การปลดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกจากระบบ ประกอบกับการที่เศรษฐกิจ ของญี่ปุ่นเริ่มมีสัญญาณฟื้นตัวอย่างชัดเจน แต่ทว่าในทางกลับกัน การหยุดเดินเครื่องของโรงไฟฟ้า นิวเคลียร์ทำให้มีการเสียดุลทางการค้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากการนำเข้าเชื้อเพลิงฟอสซิล นำไปสู่ต้นทุน ทางพลังงานที่สูงขึ้น เช่น ค่าไฟฟ้า ซึ่งก็เป็นภาระต่อภาคธุรกิจและภาคครัวเรือน สถานการณ์ พลังงานของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่โครงสร้างพลังงานไฟฟ้าขึ้นอยู่กับเชื้อเพลิง ฟอสซิลจากต่างประเทศ ซึ่งอาจส่งผลให้ต้นทุนพลังงานสูงขึ้น และสุดท้ายก็จะไปส่งผลกระทบต่อ อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ ดังนั้น จะต้องมี นโยบายพลังงานที่ใช้ได้จริงทั้งการอนุรักษ์พลังงาน เร่ง การใช้พลังงานหมุนเวียน การปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากถ่านหินและ

¹⁰⁹ ผนวกรวม มะโนคำ, เรื่องเดิม, หน้า 16.

¹¹⁰ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, *Strategic Energy Plan (April 2014)*, Agency for Natural Resources and Energy, ใน http://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=640&Itemid=217, (last visited 12 March 2015).

ก๊าซธรรมชาติ พัฒนาพลังงานแสงอาทิตย์ พัฒนาแหล่งพลังงานทางเลือก ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์พลังงาน ฉบับที่ 4 จึงได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการสร้างความสมดุลของแหล่งพลังงานที่จะต้องมีแหล่งเชื้อเพลิงราคาไม่แพงและมีเสถียรภาพในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ทั้งนี้ เพื่อรักษาระดับกำลังผลิตสำรองตามมาตรฐานความมั่นคง โดยจะต้องไม่พึ่งพิงเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป จึงได้เน้นส่งเสริมการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีทันสมัยเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตและทดแทนโรงไฟฟ้าเดิม

สาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์พลังงาน ฉบับที่ 4 และประเด็นที่มีการปรับปรุงยังคงยึดหลักพื้นฐานของนโยบาย 3E+S ได้แก่ Energy Security, Economic Efficiency, Environment และ Safety โดยที่เป็นนโยบายส่งเสริมการแข่งขันของประเทศญี่ปุ่น และตลาดพลังงานของประเทศญี่ปุ่น ได้สร้างโครงสร้างอุปสงค์-อุปทานด้านพลังงานที่มีความหลากหลาย ยืดหยุ่นและเพิ่มอัตราการพึ่งพาตนเองด้านพลังงานด้วยการพัฒนาและนำทรัพยากรในประเทศมาใช้ เพื่อลดผลกระทบจากต่างประเทศ แหล่งพลังงานที่เห็นว่ามีแนวโน้มที่น่าสนใจ คือ พลังงานทดแทน พลังงานถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ นอกจากนี้ ในอนาคตประเทศญี่ปุ่นยังพิจารณาที่จะใช้พลังงานแบบผสม (Energy Mix) ซึ่งรวมถึงการเพิ่มการใช้พลังงานทดแทน โดยมีแผนสำคัญ คือ การเร่งการนำพลังงานทดแทนมาใช้ในระยะกลางและยาว

3. นโยบายพลังงานของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นสมาชิกองค์การพลังงานระหว่างประเทศ (IEA) นโยบายพลังงานของประเทศญี่ปุ่นจึงสอดคล้องกับกรอบนโยบายพลังงานของกลุ่มองค์กรดังกล่าว ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน ในขณะเดียวกันความต้องการใช้พลังงานไม่สามารถแยกออกจากปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้ นโยบายพลังงานของประเทศญี่ปุ่นจึงเน้นใน 3 เรื่อง หรือที่เรียกโดยย่อว่า 3Es ซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคงด้านพลังงาน (Energy Security) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) และการป้องกันด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection) ¹¹¹

¹¹¹ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, “นโยบายพลังงานของประเทศนำเข้าพลังงาน,” วารสารนโยบายพลังงาน 52 (เมษายน-มิถุนายน 2544), ใน <http://www.Eppo.go.th/vrs/VRS52-01-import.html>, (last visited 14 March 2015).

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลังงานเกินควร เพื่อให้การดำเนินนโยบาย 3Es ประสบผลสำเร็จ จึงได้ให้ความสำคัญ 4 มาตรการหลัก คือ¹¹²

- 1) มาตรการอนุรักษ์พลังงาน
- 2) การส่งเสริมการใช้พลังงานใหม่ เช่น พลังงานจากขยะมูลฝอย
- 3) การพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ และ
- 4) การเพิ่มปริมาณการใช้ก๊าซธรรมชาติ

แผนปรับปรุงนโยบายพลังงานญี่ปุ่น (Revised energy policy plan) พยายามที่จะกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนจากแหล่งต่างๆ เช่น แสงอาทิตย์ ลม ความร้อนใต้พิภพ และชีวมวลในการผลิตพลังงานไฟฟ้า การใช้พลังงานทดแทนนอกเหนือจาก Hydroelectricity เพิ่มขึ้นประมาณ 2% ของการใช้พลังงานทั้งหมดของประเทศญี่ปุ่น และน้อยกว่า 4% หรือ 42 TWh ของการผลิตรวมของประเทศ ต่อมาสถานการณ์ภัยพิบัติญี่ปุ่นได้อนุมัติ Feed-in สำหรับแหล่งพลังงานทดแทนในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2012 โดยที่จะซื้อพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากแหล่งพลังงานทดแทนยกเว้นนิวเคลียร์ในราคาคงที่ โดยใช้ Feed-in ภาษีกระตุ้นการติดตั้งมากกว่า 8 GW ของกำลังการผลิตพลังงานทดแทนตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2012 ส่วนใหญ่มาจากชีวมวลในสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุด คือ ประมาณ 55% จากแหล่งพลังงานทดแทนอื่นๆ ในปี ค.ศ. 2013 แม้ว่ากำลังการผลิตพลังงานทดแทนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมา แต่หลายโครงการพบปัญหาการเชื่อมต่อไปยังกริดและการขายไฟฟ้า¹¹³

4. มาตรการพิเศษสำหรับการจัดซื้อแหล่งพลังงานทดแทนโดยหน่วยงานสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า

หลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Fukushima Dai-ichi ทำให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ถูกปิดลงเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นต้องนำเข้าเชื้อเพลิงจากฟอสซิลมากขึ้นโดยคิดเป็นมูลค่าถึง 3 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี จึงทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นหันมาใช้พลังงานสะอาดมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นส่วนหนึ่งในแผนการพัฒนาระบบการจัดการพลังงานภายในประเทศ หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม “มาตรการพิเศษสำหรับการจัดซื้อแหล่งพลังงานทดแทนโดยหน่วยงานสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนด้วยระบบอัตราค่าไฟฟ้าตามต้นทุนจริง เพื่อจัดการดูแลต้นทุนในการจัดซื้อเครื่องผลิต

¹¹² รัชภูมิ บุญรอด, เรื่องเดิม, หน้า 4.

¹¹³ [eia U.S. Energy Information Administration, at http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=ja#note](http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=ja#note), (last visited 30 January 2015).

กระแสไฟฟ้าพลังแสงอาทิตย์ ลม น้ำ ความร้อนใต้พิภพ และชีวมวล โดยต้องการให้ระบบสาธารณูปโภคของญี่ปุ่นซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากแหล่งพลังงานหมุนเวียน เพื่อกำหนดราคา ซึ่งครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายและส่วนต่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่หน่วยงานด้านสาธารณูปโภคสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากลูกค้าเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มเติมได้¹¹⁴

3.2 การจัดการขยะมูลฝอย และการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกามีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการจัดการขยะมูลฝอย และด้านการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณา คือ

3.2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ในประเทศสหรัฐอเมริกา

พระราชบัญญัติการกำจัดขยะมูลฝอย (Solid Waste Disposal Act หรือที่เรียกโดยย่อว่า SWDA) (P.L. 89-272, 79 Stat. 992) October 20, 1965 เป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในประเทศสหรัฐอเมริกา มีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 204 (a) กระทรวงสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ จะดำเนินการส่งเสริมความร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินและด้านอื่นๆที่เหมาะสมกับหน่วยงานทางปกครองต่างๆ (ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง มลรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เจ้าหน้าที่สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาคเอกชน และบุคคล ในการดำเนินการ ส่งเสริม การประสานงานของการวิจัย ตรวจสอบ การทดลอง การฝึกอบรม การสาธิต การสำรวจ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและการจัดหาเงินทุนของโปรแกรมการกำจัดของเสียที่พัฒนาและประยุกต์ใช้ใหม่ และวิธีการที่ดีขึ้นของการกำจัดขยะมูลฝอย รวมถึงอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยดังกล่าวลง¹¹⁵

¹¹⁴ บริษัท เวิลด์แก๊ส (ประเทศไทย) จำกัด, “มาตรการพิเศษสำหรับการจัดซื้อแหล่งพลังงานทดแทนโดยหน่วยงานสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า,” วารสารเดิมเต็ม 8 (มกราคม 2556): 30-31. ใน <http://www.energysavingmedia.com>. (last visited 14 March 2015).

¹¹⁵ Solid Waste Disposal Act;

Section 204 (a). The Secretary shall conduct, and encourage, cooperate with, and render financial and other assistance to appropriate public (whether Federal, State, interstate, or

มาตรา 205 กระทรวงสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ จะส่งเสริมสนับสนุน ให้มีความร่วมมือของมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ในการเชื่อมต่อการกำจัดของเสียและขยะ สนับสนุนให้มีการดำเนินการร่วมกัน วางแผนจัดการของเสียและขยะในระดับภูมิภาค และส่งเสริม ให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมลรัฐ และกฎหมายท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารการกำจัดขยะ¹¹⁶

พระราชบัญญัติการกำจัดขยะมูลฝอย (Solid Waste Disposal Act) , 42 U.S.C.A Chapter 82 ใน SUBCHAPTER IV ได้กำหนดเรื่อง แผนการกำจัดขยะทั่วไป (State And Regional Solid Waste Program) (42 U.S.C.A 6941-6949) เพื่อสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ที่ถูกต้อง โดยรัฐบาลกลางจะวางหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการเลือกใช้เทคโนโลยีในการกำจัดขยะและ แนวทางในการวางแผนเพื่อการบริหารจัดการขยะของมลรัฐต่างๆ เพื่อให้บริหารจัดการขยะ ได้ อย่างถูกต้อง โดยจะกำหนดมาตรการเพื่อกำกับดูแลสถานที่ทิ้งขยะของชุมชน (Municipal Solid Waste Landfills : MSWLFs) เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย โดย EPA กำหนดมาตรฐานของสถานที่กำจัดขยะชุมชน และขั้นตอนในการดำเนินการกำจัดขยะ ในสถานที่กำจัดขยะชุมชน เพื่อให้การบริหารจัดการปัญหาขยะ (Solid Waste Management) เป็น เรื่องความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลมลรัฐ (State) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) โดยให้มลรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลให้การจัดการขยะภายในมลรัฐเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพสอดคล้องกัน และกำกับดูแลการกำหนดแผนการกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (Local integrated waste management plan) และการบังคับการให้เป็นไปตามแผนการ ดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้้องค์กรปกครองส่วน

local) authorities, agencies, and institutions, private agencies and institutions, and individuals in the conduct of, and promote the coordination of, research, investigations, experiments, training, demonstrations, surveys, and studies relating to the operation and financing of solid-waste disposal programs, the development and application of new and improved methods of solid-waste disposal (including devices and facilities therefor), and the reduction of the amount of such waste and unsalvageable waste materials.

¹¹⁶ Solid Waste Disposal Act,

Section 205. The Secretary shall encourage cooperative activities by the States and local governments in connection with solid-waste disposal programs; encourage, where practicable, interstate, interlocal, and regional planning for, and the conduct of, interstate, interlocal, and regional solid-waste disposal programs; and encourage the enactment of improved and, so far as practicable, uniform State and local laws governing solid-waste disposal.

ท้องถิ่นต้องดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ต้องดำเนินการในเรื่องเดียวกัน และลดค่าใช้จ่ายที่ต้องดำเนินการโดยลำพัง หรือจัดให้มีการบริหารจัดการขยะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Regional Cooperative) เพื่อให้ทำงานประสานสอดคล้องกัน เพื่อสนับสนุนให้การกำจัดขยะประสบผลสำเร็จ โดยประสานความร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้องกำหนดให้การกำจัดขยะต้องคำนึงถึงหลักการการลดขยะ การนำขยะกลับมาผลิตใช้ใหม่ และการย่อยทำลายขยะมากกว่าการนำขยะไปฝังทำลาย และการคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากขยะ โดยให้การกำจัดขยะเป็นจุดพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การเลือกการจัดการขยะให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการกำจัดขยะ ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการกำจัดขยะด้วยวิธีดังกล่าวและสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐกำกับดูแลสถานที่ฝังกลบขยะให้ได้มาตรฐาน ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน จึงกำหนดให้การบริหารจัดการขยะของมลรัฐ (State) และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) เช่น แผนการสร้างสถานที่กำจัดขยะ (Solid Waste facility planning and siting process) มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public hearing) และมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนประกอบการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการทำแผนบริหารจัดการขยะด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มลรัฐ และรัฐบาลกลางที่ต้องการเคลื่อนย้ายขยะที่เกิดขึ้นในเขตของตน เพื่อไปกำจัดที่เขตการปกครองอื่นมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขยะนั้น และแจ้งแผนการบริหารจัดการขยะในเขตการปกครองของตน ให้เขตการปกครองที่จะเคลื่อนย้ายขยะเพื่อไปกำจัดทำลายทราบล่วงหน้า¹¹⁷

ในปี ค.ศ. 2009 สหรัฐอเมริกาได้มีการทบทวนแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยสำหรับศตวรรษใหม่ ด้วยการระดมความเห็นจากนักวิชาการ อุตสาหกรรม และองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อกำหนดแนวทางในอนาคตที่ครอบคลุมประเด็นด้านเทคโนโลยีด้านการจัดการ จนได้ข้อสรุปและจัดทำรายงานชื่อ “Beyond RCAC” ซึ่ง Resource Conservation and Recovery Act หรือ RCAC เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1976 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1986 โดยมอบให้ USEPA มีอำนาจในการกำกับดูแลขยะมูลฝอยตั้งแต่แหล่งกำเนิดไปจนถึงการกำจัดในขั้นตอนสุดท้าย โดยแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษต่อไป เรียกว่า “วิสัยทัศน์ 2020” (The 2020 Vision) คือ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยจะให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากร (Material management) มากกว่าการจัดการขยะมูลฝอย

¹¹⁷ Cornell University Law School, Chapter 82, Subchapter IV - STATE OR REGIONAL SOLID WASTE PLANS, at <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-82/subchapter-IV?qt->, (last visited 5 May 2015).

ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการคือ 1.ใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน 2.นำเอาหลักการวงจรชีวิต (Life cycle) มาจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นทั้งหมด 3.จัดการกับขยะมูลฝอยและมลพิษที่ยังคงค้างอยู่ในสังคมด้วยมาตรการที่ปลอดภัย¹¹⁸

องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S.Environmental Protection Agency; U.S.EPA) ได้นำเสนอวิธีการจัดการของเสียแบบผสมผสาน (Integrated Solid Waste Management) โดยประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน คือ การลดปริมาณที่แหล่งกำเนิด การนำกลับมาใช้ใหม่ (recycling) การเผาของเสีย (waste combustion) และการฝังกลบ (land filling)¹¹⁹

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำเอาเทคโนโลยีการเผาขยะมาใช้ในการปี ค.ศ. 1885 โดยการก่อสร้างโรงเผาขยะขึ้นในเกาะโกเวอร์เนอร์ รัฐนิวยอร์ก ภายในเวลา 25 ปี ชาวอเมริกันสร้างโรงเผาขยะมากกว่า 180 แห่ง โดยในปี ค.ศ. 1905 เทศบาลกรุงนิวยอร์กได้ปรับปรุงโรงเผาขยะแบบเดิมให้สามารถส่งผ่านความร้อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าให้แสงสว่างกับสะพานวิลเลียมเบิร์ก แต่ตอนนั้นกระแสโรงเผาขยะเริ่มเสื่อมลงแล้ว ในปี ค.ศ. 1909 โรงเผาขยะหลายแห่งที่สร้างขึ้นได้ถูกทิ้งร้างหรือถูกทำลายไป แต่โรงเผาขยะได้กลับมาเฟื่องฟูขึ้นอีกครั้งในช่วงทศวรรษ 1970 เมื่อเกิดวิกฤตพลังงานขึ้น โดยปรากฏในชื่อใหม่ว่า “โรงงานเปลี่ยนขยะให้เป็นพลังงาน”¹²⁰

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตพลังงานไฟฟ้า ในประเทศสหรัฐอเมริกา

โครงสร้างทางการตลาดโดยทั่วไปของอุตสาหกรรมไฟฟ้าของสหรัฐอเมริกาจะดำเนินการเป็นแบบครบวงจร (Vertical Integration) จากการผลิต การจัดส่ง ไปจนถึงการจัดจำหน่าย ซึ่งโดยที่แต่เดิมนั้นจะเป็นการจำหน่ายไฟฟ้าแบบค่อนข้างผูกขาด อันเป็นการป้องกันไม่ให้ลูกค้าเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดการไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ในการต่อรองที่ดี แต่ในปัจจุบันโครงสร้างอุตสาหกรรมแบบเก่าได้เสื่อมถอยไป ทั้งนี้ เนื่องจากสาธารณชนได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะเท่าเทียมกันด้านไฟฟ้าทั้งภายในมลรัฐและระหว่างมลรัฐ สาธารณูปโภคด้านไฟฟ้าจึงมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปในรูปแบบของการเป็นผู้ลงทุนแบบครบวงจร¹²¹

¹¹⁸ พิริยุตม์ วรรณพฤกษ์, เรื่องเดิม, หน้า 77-79.

¹¹⁹ ผู้จัดการออนไลน์, “รูปแบบการจัดการขยะแบบผสมผสาน,” วิศวกรรมสาร ธรรมศาสตร์ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2557): 52. ใน <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.>, (last visited 22 April 2015).

¹²⁰ อุตสาหกรรมเผาขยะแสวงหาตลาดใหม่ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อขายเทคโนโลยีที่ล้ำสมัย, ใน <http://taragraphies.org/2013/05/10/>, (last visited 29 April 2015).

¹²¹ ธนิต ประภาตนันท์, เรื่องเดิม, หน้า 114.

1. โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศสหรัฐอเมริกา

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะมีผู้ประกอบการสาธารณูปโภคไฟฟ้าหลายประเภท คือ ¹²²

1) สาธารณูปโภคไฟฟ้าที่เป็นของผู้ลงทุน (Investor-Owned Utilities หรือที่เรียกว่า IOUs)

ประมาณ 75% ของประชากรในสหรัฐอเมริกาจะได้รับบริการจากสาธารณูปโภคไฟฟ้าที่เป็นของผู้ลงทุน หรือ IOUs ซึ่งเป็นบริษัทเอกชน ดำเนินการตามข้อบังคับของรัฐและได้รับทุนสนับสนุนจากทั้งผู้ถือหุ้นร่วมกับตราสารหนี้ผู้ถือหุ้นกู้ ส่วนมาก IOUs จะมีขนาดใหญ่และหลายแห่งมีเชื้อเพลิงหลายประเภท เช่น ทั้งไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ หรือเป็นผู้ดำเนินการในหลายรัฐ มีส่วนน้อยที่ดำเนินการโดยบริษัทผู้ถือหุ้นที่มีบริษัทย่อยหลายแห่งหรือมีบริษัทในเครือที่ควบคุมโดยบริษัทแม่ สาธารณูปโภคที่เป็นของผู้ลงทุนจะดำเนินการผ่านกลุ่มการค้า Edison Electric Institute (EEI)

2) สาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาล และสาธารณูปโภคไฟฟ้าของตำบล (Public Power : Municipal Utilities, Utility Districts)

Consumer-owned utilities (COUs) จะให้บริการประมาณ 25 % ของประชากร รวมถึงในเมือง พื้นที่ขนาดใหญ่ในชนบท สาธารณูปโภคไฟฟ้าเหล่านี้จะประกอบด้วย

(1) สาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาลหรือของเมือง (City-owned or municipal utilities) ซึ่งรู้จักกันในชื่อ “Munis” ควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการส่วนท้องถิ่น (The local city council) หรือคณะกรรมการอื่นๆที่ได้รับเลือกตั้ง

(2) สาธารณูปโภคไฟฟ้าของตำบลหรือของเขต (Public utility districts) ซึ่งเป็นหน่วยงานสาธารณูปโภคของรัฐบาลเท่านั้น บริหารจัดการโดยคณะกรรมการที่ได้รับเลือกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในเขตให้บริการนั้น ซึ่งสาธารณูปโภคไฟฟ้าของตำบลและของเทศบาล จะได้รับการบริหารจัดการโดย American Public Power Association (APPA)

การประกอบกิจการไฟฟ้าที่เทศบาลเป็นเจ้าของนับเป็นผู้ประกอบการด้านไฟฟ้าที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐ แต่มีการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้น้อยเมื่อเทียบกับความต้องการกระแสไฟฟ้า จากยอดจำหน่าย 3 ใน 4 ได้มาจากการจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตจากผู้ผลิตรายอื่น แม้ว่าจะมิได้เป็นผู้ผลิตแบบครบวงจรก็ตาม การประกอบกิจการไฟฟ้าที่เทศบาลเป็นเจ้าของนั้นสามารถที่จะจำหน่ายได้ในราคาที่ต่ำกว่าการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยนักลงทุน (IOUs) ได้ เนื่องจากได้รับการยกเว้นด้านภาษีหรือการจำหน่ายเงินปันผลรวมทั้งได้แหล่งเงินทุนที่ถูกลงและมีรัฐบาลกลาง

¹²² The Regulatory Assistance Project, Electricity Regulation in the US: A Guide, March 2011, pp. 9-13.

สนับสนุน อย่างไรก็ดี สาธารณูปโภคที่เทศบาลเป็นเจ้าของมีแนวโน้มมุ่งเน้นในบริเวณพื้นที่เล็กๆ ซึ่งไม่มีความต้องการกระแสไฟฟ้ามากนัก¹²³

สาธารณูปโภคไฟฟ้าประเภท COUs มักจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จำหน่ายไฟฟ้าเพียงอย่างเดียว โดยบางส่วนจะจัดซื้อพลังงานจากผู้ลงทุนขนาดใหญ่ บางส่วนจะซื้อจากหน่วยงานการตลาดด้านไฟฟ้าของรัฐบาลกลาง ซึ่งกลุ่มของสาธารณูปโภคขนาดเล็กส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์ไฟฟ้า และ munis ได้ตั้งสหกรณ์การผลิตและการส่งไฟฟ้า (G&Ts) หรือหน่วยงานเพื่อทำงานร่วมกันระหว่างโรงไฟฟ้าและสายส่ง และ G&Ts อาจจะทำให้บริการจัดการด้านไฟฟ้าและบริการอื่นให้กับสาธารณูปโภคด้วยเช่นกัน G&Ts จะผลิตหรือทำสัญญาเพื่อผลิตไฟฟ้าในนามของสาธารณูปโภคขนาดเล็กหลายราย และมักจะต้องการสหกรณ์ที่จะกระจายไฟฟ้าเพื่อมาซื้อพลังงานทั้งหมดที่ผลิตได้จาก G&T มี COUs จำนวนหนึ่งที่มีแหล่งพลังงานของตนเอง ซึ่งสามารถหาเพิ่มได้จากการทำสัญญาซื้อจากตลาด ทั้งนี้ แต่ก็มี COUs จำนวนไม่มากนักที่มีแหล่งผลิตของตนเองและขายพลังงานส่วนเกินให้กับสาธารณูปโภคอื่นๆ¹²⁴

3) สหกรณ์ (Cooperatives หรือ co-ops) ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ชนบท เป็นหน่วยงานเอกชน ซึ่งจะควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากลูกค้าที่ใช้สาธารณูปภะนั้น สหกรณ์ส่วนใหญ่ก่อตั้งขึ้นหลังจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ เพื่อเพิ่มการให้บริการด้านไฟฟ้าไปยังพื้นที่ห่างไกล IOUs ซึ่งรวมไปถึงสหกรณ์ในเขตเมืองบางแห่งด้วย

4) อื่นๆ (Others) เช่น ชนเผ่าดั้งเดิมของอเมริกันหลายเผ่า (Native American tribes) เขตชลประทาน สมาคมพลังงานร่วมภาคส่วนสาธารณะ (Mutual power associations) และท้องถิ่นอื่นๆ ที่ให้บริการพลังงานไฟฟ้าในพื้นที่บางส่วนของสหรัฐอเมริกา

โครงสร้างความเป็นเจ้าของกิจการไฟฟ้าของสหรัฐอเมริกามีความซับซ้อน ซึ่งในปี ค.ศ. 1998 มีบริษัทสาธารณูปโภคจำนวน 239 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นของเทศบาลจำนวน 2,029 แห่ง และสหกรณ์จำนวน 912 แห่ง¹²⁵

2. ตัวอย่างสาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาล ในประเทศสหรัฐอเมริกา

Alameda Municipal Power เป็นสาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาลที่เก่าแก่ที่สุดทางทิศตะวันตกของแม่น้ำมิสซิสซิปปี ใน City of Alameda, California ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1887

¹²³ ธนิต ประภาตนันท์, เรื่องเดิม, หน้า 116.

¹²⁴ Robert J. Michaels, *Electricity and Its Regulation*, at http://www.econlib.org/library/Enc/Electricity_and_Its_Regulation.html, (last visited 5 May 2015).

¹²⁵ EIA, *The Changing Structure of the Electric Power Industry 2000*, at http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/chg_stru_update/update2000.pdf, (last visited 5 May 2015).

มีการผลิตไฟฟ้าให้บริการประมาณผู้อยู่อาศัย 34,000 คน ธุรกิจการค้า และลูกค้าในเขตเทศบาล โดยในช่วงไม่กี่ปีแรกของการดำเนินงานสาธารณูปโภคของ Alameda Municipal Power นั้นจะมีวัตถุประสงค์หลักเป็นการจ่ายไฟฟ้าให้โคมไฟริมถนน (street lighting) ต่อมาในปี ค.ศ. 1913 “Alameda Electric Lamp Post” ได้เริ่มกลายเป็นที่รู้จักในฐานะผู้จ่ายกระแสไฟฟ้าที่ดีที่สุดในบริเวณนั้น และดีกว่าเสาไฟของเมืองอื่นๆต่อหน่วยของประชากร ในขณะเดียวกันลูกค้าได้รับประโยชน์จากอัตราค่าไฟฟ้าที่ต่ำ ในปี ค.ศ. 1996 สถานิติบัญญัติของรัฐแคลิฟอร์เนียได้ลงมติให้ “กฎ” อุตสาหกรรมสาธารณูปโภคไฟฟ้า เพื่อให้บริการแก่ลูกค้าโดยตรงกับผู้ผลิตไฟฟ้า สาธารณูปโภคไฟฟ้า ในขณะนั้นมีการคาดหวังที่จะแข่งขันไปยังดินแดนที่เปิดให้บริการกับผู้ให้บริการพลังงานอื่นๆ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2009 “Alameda Municipal Power” ถูกนำมาใช้เป็นชื่อรวมสำหรับธุรกิจไฟฟ้าที่ยังคงดำเนินอยู่ ซึ่งในปัจจุบันได้ให้บริการแก่ประชาชนผู้พักอาศัย 79,000 คน และภาคธุรกิจที่เจริญรุ่งเรืองใน City of Alameda ¹²⁶

The Taunton Municipal Lighting Plant (TMLP) เป็นสาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาลใน City of Taunton, Massachusetts โดยก่อนปี ค.ศ. 1897 TMLP ผลิตไฟฟ้าแสงสว่างบนถนนสายหลัก โดยในปัจจุบัน TMLP ได้ให้บริการเป็นบริเวณกว้างและหลากหลายมากขึ้น (The Greater Taunton Area) เช่น การบริการแสงสว่าง ให้บริการอินเทอร์เน็ต และอื่นๆ ในเขตเทศบาลเมืองและการใช้งานในภูมิภาค

Utah Municipal Power Agency (UMPA) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1980 โดยมีภารกิจในการพัฒนาความน่าเชื่อถือและแหล่งจ่ายไฟฟ้าทางเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองทุกการใช้พลังงานไฟฟ้าที่จำเป็นและความต้องการพลังงานไฟฟ้าของเทศบาลที่เป็นสมาชิก โดยเป็นการรวมกลุ่มความร่วมมือของซีดีและทาว์นต่างๆในรัฐยูทาห์ (State of Utah) คือ Levan, Manti, Nephi, Provo, Salem และ Spanish Fork ซึ่งต่างก็เป็นเจ้าของระบบสาธารณูปโภคไฟฟ้าในเขตพื้นที่ของตนเอง คือ จะเป็นรวมกลุ่มในมลรัฐเดียวกัน ซึ่งการรวมกลุ่มอนุญาตให้สมาชิกแต่ละแห่งผลิตพลังงานไฟฟ้า ขนส่งพลังงานไฟฟ้า ผ่านและทำการซื้อขายพลังงานไฟฟ้าให้กับลูกค้าของในราคาที่ไม่แพงนัก โดย UMPA เป็นหน่วยงานที่มีการดำเนินการร่วมบริการ ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนการควบคุมพื้นที่ การจัดการเวลา การจัดหาเงินทุน พยากรณ์ความต้องการพลังงานไฟฟ้า การกำกับดูแล การจัดการความต้องการ ด้านวิศวกรรมและความช่วยเหลือทางกฎหมาย UMPA ควบคุมการดำเนินงาน โดยคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้ง 6 คือ นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาของแต่ละเมืองสมาชิก นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการเทคนิค

¹²⁶ Alameda Municipal Power, at <http://www.alamedamp.com>, (last visited 29 April 2015).

(Technical Committee) ซึ่งก็มาจากผู้อำนวยการพลังงานจากแต่ละเมืองสมาชิก โดยจะให้คำแนะนำด้านเทคนิคและวิเคราะห์รายละเอียดให้แก่คณะกรรมการบริหาร¹²⁷

Burlington Electric Department (BED) ตั้งอยู่ในเบอร์ลิงตัน รัฐเวอร์มอนต์ เป็นธุรกิจที่เทศบาลเป็นเจ้าของสาธารณูปโภคไฟฟ้า ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคไฟฟ้าที่ใหญ่ที่สุดที่เทศบาลเป็นเจ้าของในรัฐเวอร์มอนต์ และมีลูกค้าจำนวนมากกว่า 19,600 คน โดยที่ BED เป็นสาธารณูปโภคไฟฟ้าที่ให้บริการไฟฟ้าให้กับเมืองเบอร์ลิงตัน สนามบินนาชาติเบอร์ลิงตัน¹²⁸

Austin Energy ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1895 เป็นสาธารณูปโภคไฟฟ้าของ City of Austin ที่ให้บริการพลังงานไฟฟ้าในเมืองออสติน รัฐเท็กซัส และพื้นที่โดยรอบ มีสำนักงานอยู่ในเมืองออสตินและส่งกลับกำไรให้กับกองทุนทั่วไปของเมืองเพื่อเป็นเงินทุนให้บริการอื่นๆ ในเมืองออสติน โดยที่ Austin Energy เป็นสาธารณูปโภคที่ใหญ่เป็นอันดับ 8 ของสหรัฐอเมริกา ข้อมูลในปี ค.ศ. 2015 พบว่า Austin Energy ให้บริการลูกค้ามากกว่า 440,000 คน และผู้พักอาศัยมากกว่า 1,000,000 คน ภายในพื้นที่ให้บริการประมาณ 1,130 ตารางกิโลเมตร ซึ่งรวมทั้งใน Travis County และบางส่วนของ Williamson County, Texas กำลังการผลิตรวมของ Austin Energy สามารถผลิตพลังงานได้มากกว่า 3,000 เมกะวัตต์ โดยมีแหล่งพลังงานจากลม พลังงานแสงอาทิตย์ ชีวมวล ก๊าซธรรมชาติ พลังงานนิวเคลียร์และถ่านหิน

The Florida Municipal Power Agency (FMPA) เป็นหน่วยงานสาธารณูปโภคของเทศบาลที่ไม่แสวงหากำไรโดยขายส่งไฟฟ้าและบริการอื่นที่เกี่ยวข้องให้แก่ 30 เทศบาลในรัฐฟลอริดา ที่เป็นสมาชิกของระบบสาธารณูปโภคไฟฟ้า โดยมีสำนักงานในออร์แลนโด FMPA เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากตามข้อตกลง Interlocal¹²⁹

3. พระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 2005 (Energy Policy Act of 2005)

42 USC 15801 note. PUBLIC LAW 109-58—AUG. 8, 2005

พระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 2005 (Energy Policy Act of 2005 หรือเรียกว่า EPAct) เป็นกฎหมายหลักในเรื่องพลังงานที่บังคับใช้มานานกว่าทศวรรษ และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดย EPAct มีเป้าหมายนโยบายหลักๆ 3 ประการ คือ¹³⁰

¹²⁷ Utah Municipal Power Agency, at <http://www.umpa.cc/>, (last visited 29 April 2015).

¹²⁸ Burlington Electric Department, at <http://www.burlingtonelectric.com/page.php?pid=68&name=history>, (last visited 29 April 2015).

¹²⁹ The Florida Municipal Power Agency, at <http://fmpa.com/about/overview/>, (last visited 29 April 2015).

¹³⁰ FEDERAL ENERGY REGULATORY COMMISSION, WASHINGTON, D.C. 20426 FACT SHEET: AUGUST 8, 2006.

1) มุ่งมั่นที่จะให้การแข่งขันตลาดค้าส่งพลังงานเป็นนโยบายระดับชาติ
 2) เพิ่มความเข้มแข็งให้กับเครื่องมือในการบังคับใช้ของคณะกรรมการ
 เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้บริโภคและเพื่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และ

3) เตรียมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานที่แข็งแกร่งขึ้น

มาตรา 2(4) แห่งพระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 2005 ได้บัญญัติถึงบท
 นิยามของคำว่า Secretary หมายความว่า กระทรวงพลังงาน (Secretary of Energy)

ตามมาตรา 139(b) บัญญัติถึงพลังงานไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งกระทรวง
 พลังงานใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ¹³¹

1) มาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุการใช้พลังงานและเป้าหมายการลด
 ค่าใช้จ่าย

2) แหล่งเงินทุนรวมถึงอัตราค่าบริการ

3) วิธีการวางแผนโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

4) ค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ของโปรแกรมการศึกษาของผู้บริโภคที่
 ดำเนินการโดยมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคในท้องถิ่น เพื่อเพิ่มการรับรู้ของ
 ผู้บริโภคในเทคโนโลยีเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและมาตรการ และ

¹³¹ Section 139 ENERGY EFFICIENT ELECTRIC AND NATURAL GAS UTILITIES
 STUDY.

(b) CONSIDERATION.—In conducting the study under subsection (a), the Secretary
 shall take into consideration—

(1) performance standards for achieving energy use and demand reduction targets;

(2) funding sources, including rate surcharges;

(3) infrastructure planning approaches (including energy efficiency programs) and
 infrastructure improvements;

(4) the costs and benefits of consumer education programs conducted by State and
 local governments and local utilities to increase consumer awareness of energy efficiency
 technologies and measures; and

(5) methods of—

(A) removing disincentives for utilities to implement energy efficiency
 programs;

(B) encouraging utilities to undertake voluntary energy efficiency programs; and

(C) ensuring appropriate returns on energy efficiency programs.

5) วิธีการอื่น คือ การจูงใจสาธารณูปโภคที่จะใช้โปรแกรมที่มีประสิทธิภาพพลังงาน ส่งเสริมการสาธารณูปโภคที่จะดำเนินโปรแกรมประสิทธิภาพการใช้พลังงานตามความสมัครใจ และสร้างความมั่นใจผลตอบแทนที่เหมาะสมกับโปรแกรมประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

ตามมาตรา 209 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินโยบายข้อบังคับด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 (PURPA) มาตรา 609 เกี่ยวกับการอนุญาตให้ผลิตไฟฟ้ากับชุมชนที่อยู่ในชนบท (Rural area) และห่างไกล(Remote) ซึ่งจะมีการพิจารณาร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร (Secretary of Agriculture) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Secretary of the Interior) โดยที่อาจจะมีการอนุญาตให้แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติ (Eligible grantee) ซึ่งหมายความรวมถึง รัฐบาลแห่งท้องถิ่นหรือเทศบาล (Local government or municipality) ตามบทนิยามในมาตรา 609 (a) (1) ด้วย โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) เพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน การส่ง หรือกระจายให้บริการในพื้นที่ชนบท หรือ 2) การจัดให้บริการหรืออำนวยความสะดวกด้านการไฟฟ้าที่ทันสมัยให้แก่พื้นที่ชนบท ซึ่งในการอนุญาตตามมาตรานี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้งานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด¹³²

¹³² Energy Policy Act of 2005,

Section 209. RURAL AND REMOTE COMMUNITY ELECTRIFICATION GRANTS.

The Public Utility Regulatory Policies Act of 1978 (16 U.S.C. 2601 et seq.) is amended in title VI by adding at the end the following:

“Section 609. RURAL AND REMOTE COMMUNITIES ELECTRIFICATION GRANTS.

“(a) DEFINITIONS.—In this section:

“(1) The term ‘eligible grantee’ means a local government or municipality, peoples’ utility district, irrigation district, and cooperative, nonprofit, or limited - dividend association in a rural area.

“(5) The term ‘rural area’ means a city, town, or unincorporated area that has a population of not more than 10,000 inhabitants.

“(b) GRANTS.—The Secretary, in consultation with the Secretary of Agriculture and the Secretary of the Interior, may provide grants under this section to eligible grantees for the purpose of

ตามมาตรา 921 เกี่ยวกับเรื่องการกระจายพลังงานและระบบพลังงานไฟฟ้า (Distributed Energy and Electric Energy System) ซึ่งกระทรวงพลังงานจะดำเนินการวิจัย พัฒนา สาธิต และประยุกต์ใช้ในเชิงพาณิชย์เกี่ยวกับแหล่งผลิตพลังงาน และระบบกระจายพลังงานที่มี ประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพของการกระจายแหล่งพลังงานและระบบ การบูรณาการเทคโนโลยีพลังงานขั้นสูงที่มีการเชื่อมต่อกับระบบกริดที่ทันสมัย โดยการอนุมัติใน การจัดสรรกระจายพลังงานและระบบพลังงานไฟฟ้าจะเป็นอำนาจของกระทรวงพลังงานที่จะ ดำเนินการกระจายพลังงานภายใต้อนุมาตรา¹³³

มาตรา 923 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเทคโนโลยีพลังงานความร้อนร่วมขนาดเล็ก (Micro-Cogeneration Energy Technology) ซึ่งกระทรวงพลังงานจะทำให้เกิดการแข่งขัน กันอย่างเหมาะสมที่จะได้รับเงินอุดหนุนสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานความร้อนร่วมขนาดเล็ก โดยสมาคมหรือหุ้นส่วนจะพิจารณาการใช้ความร้อนร่วมขนาดเล็กประกอบกับพลังงานความร้อนในเครื่องใช้ไฟฟ้า การใช้พลังงานส่วนที่เกินนั้นภายในที่พักอาศัย และการขายพลังงาน ส่วนเกินนั้นเข้าสู่ระบบกริด

“(1) increasing energy efficiency, siting or upgrading transmission and distribution lines serving rural areas; or

“(2) providing or modernizing electric generation facilities that serve rural areas.

¹³³ SECTION 921 DISTRIBUTED ENERGY AND ELECTRIC ENERGY SYSTEMS.

(a) IN GENERAL. The Secretary shall carry out programs of research, development, demonstration, and commercial application on distributed energy resources and systems reliability and efficiency, to improve the reliability and efficiency of distributed energy resources and systems, integrating advanced energy technologies with grid connectivity, including activities described in this subtitle. The programs shall address advanced energy technologies and systems and advanced grid reliability technologies.

(b) AUTHORIZATION OF APPROPRIATIONS.—

(1) DISTRIBUTED ENERGY AND ELECTRIC ENERGY SYSTEMS ACTIVITIES.

There are authorized to be appropriated to the Secretary to carry out distributed energy and electric energy systems activities, including activities authorized under this subtitle—

ใน TITLE XII—ELECTRICITY ตามมาตรา 1201 (SHORT TITLE) บัญญัติเกี่ยวกับ “Electricity Modernization Act of 2005” 42 USC 15801 note.

มาตรา 1211 มาตรฐานความน่าเชื่อถือด้านไฟฟ้า (Electric Reliability Standards) ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 215 แห่งพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ (The Federal Power Act) เกี่ยวกับมาตรฐานความน่าเชื่อถือทางพลังงานไฟฟ้า คือ¹³⁴

1) องค์การเพื่อความน่าเชื่อถือด้านพลังงานไฟฟ้า (The Electric Reliability Organization) จะต้องส่งเอกสารเกี่ยวกับมาตรฐานความน่าเชื่อถือ และการแก้ไขมาตรฐานความน่าเชื่อถือ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้มีประสิทธิภาพพร้อมกับคณะกรรมการพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง

2) คณะกรรมการพลังงานแห่งรัฐบาลกลางจะให้การรับรองมาตรฐานความน่าเชื่อถือ หรือการแก้ไขมาตรฐานความน่าเชื่อถือตามกฎหมายหรือคำสั่ง ซึ่งหากมีการระบุว่ามาตรฐานนั้นเลือกปฏิบัติหรือให้สิทธิพิเศษมากเกินไป และอยู่ในความสนใจของประชาชน คณะกรรมการจะต้องให้น้ำหนักกับผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคขององค์กรเพื่อความน่าเชื่อถือด้านไฟฟ้าตามมาตรฐาน และผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคของภูมิภาค บนพื้นฐานของโครงข่ายเชื่อมต่อเป็นวงกว้าง โดยมาตรฐาน

¹³⁴ SECTION 1211 Electric Reliability Standards.

(a) In General.—Part II of the Federal Power Act (16 U.S.C. 824 et seq.) is amended by adding at the end the following:

“SECTION 215 ELECTRIC RELIABILITY.

“(d) RELIABILITY STANDARDS.—

“(1) The Electric Reliability Organization shall file each reliability standard or modification to a reliability standard that it proposes to be made effective under this section with the Commission.

“(2) The Commission may approve, by rule or order, a proposed reliability standard or modification to a reliability standard if it determines that the standard is just, reasonable, not unduly discriminatory or preferential, and in the public interest. The Commission shall give due weight to the technical expertise of the Electric Reliability Organization with respect to the content of a proposed standard or modification to a reliability standard and to the technical expertise of a regional entity organized on an Interconnection-wide basis with respect to a reliability standard to be applicable within that Interconnection, but shall not defer with respect to the effect of a standard on competition. A proposed standard or modification shall take effect upon approval by the Commission.

ความน่าเชื่อถือจะต้องนำไปใช้กับโครงข่ายเชื่อมต่อนั้น แต่ต้องไม่มีการอนุโลมเพราะอาจมีผลต่อมาตรฐานการแข่งขัน มาตรฐานหรือการแก้ไขมาตรฐานจะต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง

ตามพระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 2005 (Energy Policy Act of 2005) ได้เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการอย่างมีนัยสำคัญ สิ่งที่จะสำคัญที่สุดคือ บทบัญญัติว่าด้วยความน่าเชื่อถือของระบบพลังงานทั้งหมด ในอันดับแรก คณะกรรมการมีอำนาจที่จะควบคุมมาตรฐานความน่าเชื่อถือตามข้อบังคับที่ควบคุมเขตไฟฟ้าของประเทศ คณะกรรมการได้ออกกฎเพื่อรับรอง “องค์กรเพื่อความน่าเชื่อถือของไฟฟ้า” (Electric Reliability Organization หรือที่เรียกกันว่า ERO) และดำเนินงานตามกระบวนการเพื่อก่อตั้ง การรับรอง และการเสริมกำลังให้มาตรฐานความน่าเชื่อถือตามข้อบังคับ โดย ERO ยังมีบทบัญญัติประการอื่นๆอีกเพื่อขยายและเพิ่มความทันสมัยให้ขอบข่ายไฟฟ้าของประเทศ โดยได้ตั้งกฎเกี่ยวกับการปฏิรูปอัตราส่งไฟฟ้า ที่ทำขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านไฟฟ้าและเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้ไฟฟ้า อันเป็นการสนับสนุนความน่าเชื่อถือของขอบข่ายพลังงานไฟฟ้า และทำให้ต้นทุนต่ำลงในการส่งไฟฟ้าด้วยการลดความแออัดของการส่งไฟฟ้า¹³⁵

นอกจากนั้น ใน Subtitle E ของพระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 2005 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม Public Utility Regulatory Policies Act of 1978 โดยพระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 2005 มาตรา 1251-1254 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพื่อให้ FERC พัฒนามาตรฐานสำหรับการเชื่อมต่อโครงข่ายของโรงงานผลิต การกระจาย และการที่จำเป็นต้องมีของสาธารณูปโภคไฟฟ้า

มาตรา 1252 (a)(E) เกี่ยวกับ SMART METERING แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 111 (d)(E) แห่ง Public Utility Regulatory Policies Act of 1978 (PURPA) โดยได้เพิ่มเติมเป็นว่า ในมลรัฐที่อนุญาตให้บุคคลที่สามขายปลีกพลังงานไฟฟ้าเพื่อผู้บริโภค ผู้บริโภคดังกล่าวจะได้รับสิทธิที่จะได้รับบริการตามเวลาเดียวกันและในระดับเดียวกัน

มาตรา 1254 (a)(15) เกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection) ซึ่งได้มีการแก้ไขมาตรา 111(d) แห่ง Public Utility Regulatory Policies Act of 1978 (PURPA) โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นว่า การเชื่อมต่อสาธารณูปโภคไฟฟ้าจะมีขึ้นเมื่อมีการร้องขอรับการเชื่อมต่อโครงข่ายให้กับผู้บริโภคใดๆ คำว่า “บริการเชื่อมต่อโครงข่าย” หมายถึง การบริการให้กับผู้บริโภคไฟฟ้าที่ได้รับการเชื่อมต่อโครงข่ายการจัดจำหน่ายในท้องถิ่น โดยขึ้นอยู่กับมาตรฐานที่พัฒนา

¹³⁵ FEDERAL ENERGY REGULATORY COMMISSION, WASHINGTON, D.C. 20426 FACT SHEET AUGUST 8, 2006.

โดยสถาบันวิศวกรไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (The Institute of Electrical and Electronics Engineers) มาตรฐาน IEEE 1547 สำหรับเชื่อมต่อระบบที่มีการใช้พลังงานไฟฟ้า นอกจากนี้ ข้อตกลงและวิธีการที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยการบริการที่มีการเสนอให้ส่งเสริมการปฏิบัติที่ดีที่สุดในปัจจุบันของการเชื่อมต่อโครงข่ายการกระจายการผลิต¹³⁶

4. พระราชบัญญัตินโยบายข้อบังคับด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978

(Public Utility Regulatory Policies Act of 1978)

Public Utility Regulatory Policies Act of 1978 หรือเรียกว่า PURPA เป็นกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ (Act of November 9, 1978) (Public Law 95-617, 92 Stat. 3117) ที่เกี่ยวข้องกับความคิดริเริ่มของรัฐบาลกลางที่จะสนับสนุนการผลิตไฟฟ้า มาตรการเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียน ระบบพลังงานความร้อนร่วม (Cogeneration) และการผลิตพลังงานไฟฟ้าของผู้ประกอบการไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producers) โดยที่ผู้ประกอบการดังกล่าวซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายในการประกอบกิจการไฟฟ้ารายเล็ก มีความจำเป็นจะต้องเชื่อมโยงเข้าระบบเพื่อการซื้อขายไฟฟ้างดงกล่าว ในอัตราและเงื่อนไขพิเศษตามข้อตกลงจากผู้ผลิตภายใต้กฎเกณฑ์ที่

¹³⁶ Section 1254. INTERCONNECTION.

(a) ADOPTION OF STANDARDS.—Section 111(d) of the Public Utility Regulatory Policies Act of 1978 (16 U.S.C. 2621(d)) is amended by adding at the end the following:

“(15) INTERCONNECTION.— Each electric utility shall make available, upon request, interconnection service to any electric consumer that the electric utility serves. For purposes of this paragraph, the term ‘interconnection service’ means service to an electric consumer under which an on-site generating facility on the consumer’s premises shall be connected to the local distribution facilities. Interconnection services shall be offered based upon the standards developed by the Institute of Electrical and Electronics Engineers : IEEE Standard 1547 for Interconnecting Distributed Resources with Electric Power Systems, as they may be amended from time to time. In addition, agreements and procedures shall be established whereby the services are offered shall promote current best practices of interconnection for distributed generation, including but not limited to practices stipulated in model codes adopted by associations of state regulatory agencies. All such agreements and procedures shall be just and reasonable, and not unduly discriminatory or preferential.”

ประกาศโดยคณะกรรมการควบคุมด้านพลังงานของรัฐบาลกลาง (Federal Energy Regulatory Commission หรือ FERC) กับทั้งได้มีการกำหนดคุณสมบัติของสถานประกอบการที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าร่วมกับและผู้ผลิตรายเล็กจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข กล่าวคือ ผู้ผลิตไฟฟ้าดังกล่าวต้องมีสถานประกอบการเป็นไปตามมาตรฐานด้านประสิทธิภาพขั้นต่ำ และบริษัทผู้ประกอบการไฟฟ้าเพียงหนึ่งแห่งหรือสาขาที่เกี่ยวข้องกับการไฟฟ้าจะถือหุ้นในกิจการดังกล่าวได้ไม่เกิน 50 % มิฉะนั้นจะถือว่าบริษัทประกอบกิจการนั้นขาดคุณสมบัติ และหากเป็นการประกอบกิจการไฟฟ้า ผู้ผลิตรายเล็ก (Small Power Producers) จะมีกำลังการผลิต ไม่เกิน 80 เมกะวัตต์ และต้องไม่ใช้เชื้อเพลิงทางชีวภาพประกอบเกิน 25 % ของเชื้อเพลิงในแต่ละปี

ตามพระราชบัญญัตินโยบายข้อบังคับด้าน สาธารณูปโภค (Public Utility Regulatory Policies Act of 1978) ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการผลิตกระแสไฟฟ้า ผู้จัดส่ง หรือผู้ดำเนินการจัดจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งประกอบการผลิตกระแสไฟฟ้าในรูปแบบของการเป็นผู้ค้าส่ง และบริการจัดส่งกระแสไฟฟ้าระหว่างมลรัฐนั้น จะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของรัฐบาลกลาง โดยมีคณะกรรมการควบคุมด้านพลังงานของรัฐบาลกลาง (FERC) เป็นผู้กำหนด แต่สำหรับกรณีการผลิตไฟฟ้าในรูปแบบของการค้าปลีกที่มีการจำหน่ายในปริมาณที่น้อย โดยจัดจำหน่ายให้กับผู้บริโภครายสุดท้าย จะกำหนดโดยคณะกรรมการสาธารณูปโภคของรัฐ (Public utility Commission) และนอกจากนั้น FERC ยังมีอำนาจในการกำหนดราคาค่าบริการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้าให้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงรวมถึงผลตอบแทนจากการลงทุนด้วย¹³⁷

มาตรา 101 ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินโยบายข้อบังคับด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 คือ 1) การอนุรักษ์พลังงานสาธารณูปโภคไฟฟ้า 2) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้แหล่งผลิตไฟฟ้าและสาธารณูปโภคไฟฟ้า 3) ราคาเป็นธรรมกับผู้บริโภค

มาตรา 210 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่อง Cogeneration and Small Power Production¹³⁸ ซึ่งคณะกรรมการควบคุมด้านพลังงานของรัฐบาลกลาง (FERC) จะกำหนด

¹³⁷ ธนิต ประภาดนนท์, เรื่องเดิม, หน้า 113.

¹³⁸ Public Utility Regulatory Policies Act of 1978,

SECTION 210 COGENERATION AND SMALL POWER PRODUCTION.

(a) COGENERATION AND SMALL POWER PRODUCTION RULES.—

Not later than 1 year after the date of enactment of this Act, the Commission shall prescribe, and from time to time thereafter revise, such rules as it determines necessary to encourage cogeneration and small power production which rules require electric utilities to offer to—

กฎระเบียบที่จำเป็นในการสนับสนุนให้เกิดการผลิตพลังงานความร้อนร่วมและพลังงานที่มีขนาดเล็ก โดยสาธารณูปโภคไฟฟ้าที่จะนำเสนอ คือ 1) การขายพลังงานไฟฟ้าที่มีผลิตจากความร้อนร่วมและจากโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก และ 2) ซื้อพลังงานไฟฟ้าจากในหลายแหล่งผลิต ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขึ้นหลังจากการปรึกษาหารือกันของผู้แทนรัฐบาลกลางและมลรัฐ หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจกำหนดอัตราสำหรับสาธารณูปโภคไฟฟ้า และหลังจากได้แจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าโดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเสนอข้อโต้แย้งกฎระเบียบดังกล่าว รวมถึงมาตรฐานขั้นต่ำ คุณสมบัติของความร้อนร่วมและการผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก อีกทั้งความน่าเชื่อถือของการผลิตดังกล่าวในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งกฎดังกล่าวอาจไม่อนุญาตผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กในการขายสำหรับวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการขายต่อ

มาตรา 401 เกี่ยวกับกรณีโครงการพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก (Small Hydroelectric Power Projects) ซึ่งกระทรวงพลังงานจะสร้างโปรแกรมเพื่อให้สอดคล้องกับโครงการพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กเพื่อส่งเสริมให้แก่เทศบาล สหกรณ์ไฟฟ้า หน่วยงานพัฒนาอุตสาหกรรม หน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และบุคคลอื่นๆทั่วไปดำเนินการในการพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก โดยการเชื่อมต่อกับเขื่อนซึ่งเขื่อนดังกล่าวนี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า¹³⁹

มาตรา 402 เงินให้กู้ยืมเพื่อใช้ในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งภายหลังจากที่กระทรวงพลังงานได้พิจารณาพร้อมกับคณะกรรมการควบคุมด้านพลังงานของรัฐบาลกลาง (FERC) เกี่ยวกับการให้เงินทุนกู้ยืมแก่เทศบาล สหกรณ์ไฟฟ้า หน่วยงานพัฒนาอุตสาหกรรม องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และบุคคลอื่นๆทั่วไป เพื่อที่จะช่วยให้บุคคลดังกล่าวโดยออกค่าใช้จ่ายถึงร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายเพื่อ¹⁴⁰

(1) sell electric energy to qualifying cogeneration facilities and qualifying small power production facilities and

(2) purchase electric energy from such facilities.

¹³⁹ Public Utility Regulatory Policies Act of 1978,

SECTION 401 ESTABLISHMENT OF PROGRAM.

The Secretary shall establish a program in accordance with this title to encourage municipalities, electric cooperatives, industrial development agencies, nonprofit organizations, and other persons to undertake the development of small hydroelectric power projects in connection with existing dams which are not being used to generate electric power.

¹⁴⁰ SECTION 402 LOANS FOR FEASIBILITY STUDIES.

- 1) ศึกษาความเป็นไปได้ของการดำเนินโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก
- 2) เตรียมความพร้อมสำหรับใบอนุญาตที่จำเป็นหรืออื่นๆที่รัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่นให้ความเห็นชอบโครงการและมีส่วนร่วมในการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ทั้งนี้ กระทรวงพลังงานอาจยกเลิกเงินกู้ยืมที่อาจจะได้รับตามมาตรานี้ ถ้าหากพิจารณาบนพื้นฐานของการศึกษาที่ผลิตไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กแล้ว พบว่าจะเป็นไปไม่ได้ในทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ

มาตรา 403 กระทรวงพลังงานมีอำนาจนำเงินให้เทศบาล สหกรณ์ไฟฟ้า หน่วยงานพัฒนาอุตสาหกรรม หน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และบุคคลอื่นทั่วไปได้กู้ยืม สำหรับค่าใช้จ่ายในโครงการสูงสุดได้ถึงร้อยละ 75 ของค่าใช้จ่ายในโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ขนาดเล็ก โดยจะไม่มีการให้กู้ยืมดังกล่าว เว้นแต่จะเป็นดังนี้

- 1) โครงการจะถูกสร้างขึ้นในการเชื่อมต่อกับเขื่อนที่มีอยู่
- 2) ใบอนุญาตทั้งหมดและอื่นๆอันจำเป็นของรัฐบาลกลาง มลรัฐและท้องถิ่น ได้รับการอนุมัติสำหรับการก่อสร้างของโครงการ
- 3) โครงการจะต้องไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันไม่พึงประสงค์ รวมทั้งผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อปลาและสัตว์ป่าในการใช้น้ำ การไหลของกระแสน้ำ และ
- 4) โครงการไม่มีผลกระทบต่อการใช้งานอื่นๆของน้ำที่ใช้ในโครงการดังกล่าว

(a) LOAN AUTHORITY—The Secretary, after consultation with the Commission, is authorized to make a loan to any municipality, electric cooperative, industrial development agency, nonprofit organization or other person to assist such person in defraying up to 90 percent of the costs of—

- (1) studies to determine the feasibility of undertaking a small hydroelectric power project at an existing dam or dams and
- (2) preparing any application for a necessary license or other Federal, State, and local approval respecting such a project at an existing dam or dams and of participating in any administrative proceeding regarding any such application.

(b) CANCELLATION— The Secretary may cancel the unpaid balance and any accrued interest on any loan granted pursuant to this section if he determines on the basis of the study that the small hydroelectric power project would not be technically or economically feasible.

กฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติม PURPA คือ พระราชบัญญัติระเบียบประสิทธิภาพไฟฟ้าพลังน้ำ ค.ศ. 2013 (Hydropower Regulatory Efficiency Act of 2013 หรือ H.R. 267) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านสภาองเกรส เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 ซึ่งทำให้การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำโดยรอบสหรัฐอเมริกาจะทำได้ง่ายขึ้น สำหรับสถานีไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กที่จะถูกสร้างขึ้น มีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบโดยลดอุปสรรคในการสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำ เพื่อให้เป็นการง่ายขึ้นสำหรับโรงงานขนาดเล็กที่จะได้รับการอนุมัติอย่างรวดเร็ว สำหรับมาตรา 3 ได้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติพระราชบัญญัตินโยบายข้อบังคับด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 โดยเพิ่มขนาดของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก จาก 5,000 เป็น 10,000 กิโลวัตต์ ที่คณะกรรมการ FERC อาจยกเว้นจากการต้องขอใบอนุญาต¹⁴¹

5. พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ (Federal Power Act)

พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ (Federal Power Act) ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายเมื่อ ค.ศ. 2013 (As Amended Through P.L. 113–23, Enacted August 09, 2013) โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 4(e) บัญญัติให้คณะกรรมการ (Commission) ซึ่งคือ คณะกรรมการพลังงานของรัฐบาลกลาง (Federal Power Commission) ตามบทนิยามในมาตรา 3(14) มีอำนาจและหน้าที่ออกใบอนุญาตให้กับประชาชนของสหรัฐอเมริกา สมาคม หรือบริษัทใดที่จัดขึ้นภายใต้กฎหมายของสหรัฐอเมริกา หรือมลรัฐ หรือเทศบาล (Municipality) เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างดำเนินงาน และบำรุงรักษาเขื่อน ท่อน้ำ อ่างเก็บน้ำ สายส่งไฟฟ้า หรือโครงการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงในการส่งและการใช้ประโยชน์ของการใช้พลังงาน¹⁴²

¹⁴¹ Hydropower Regulatory Efficiency Act of 2013; Section 3 of the Bill would amend the Public Utility Regulatory Policies Act of 1978 (PURPA) to increase from 5,000 to 10,000 kilowatts the size of small hydroelectric power projects which the Federal Energy Regulatory Commission (FERC) may exempt from its license requirements.

¹⁴² Federal Power Act; Section 4 The Commission is hereby authorized and empowered—

(e) To issue licenses to citizens of the United States, or to any association of such citizens, or to any corporation organized under the laws of the United States or any State thereof, or to any State or municipality for the purpose of constructing, operating, and maintaining dams, water conduits, reservoirs, power houses, transmission lines, or other project works necessary or

มาตรา 6 ใบอนุญาตจะออกเป็นระยะเวลาไม่เกิน 50 ปี โดยในใบอนุญาต แต่ละใบดังกล่าวจะต้องมีเงื่อนไขที่ผู้รับใบอนุญาตยอมรับข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้และเงื่อนไขอื่นซึ่งคณะกรรมการได้ประกาศกำหนดให้เป็นไปตามมาตรฐานแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยข้อตกลงเงื่อนไขและการยอมรับนั้นจะแสดงในใบอนุญาตด้วย โดยใบอนุญาตอาจจะถูกเพิกถอนเพราะเหตุผลและวิธีการที่กำหนดภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อได้ข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้รับใบอนุญาตและคณะกรรมการหลังจากที่แจ้งให้ประชาชนทราบ 30 วัน¹⁴³

มาตรา 9 (a) การขอรับใบอนุญาตจะต้องเสนอเอกสารเหล่านี้ต่อคณะกรรมการ

(1) แผนที่ แผนรายละเอียดและประมาณการค่าใช้จ่ายตามที่อาจจำเป็น รูปแบบของโครงการที่เสนอ ซึ่งเมื่อแผนที่และแผนรายละเอียดข้างต้นได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการแล้วก็จะเป็นส่วนหนึ่งของใบอนุญาต และหลังจากนั้นจะไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเอกสารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับการอนุมัติและทำให้เป็นส่วนหนึ่งของใบอนุญาตโดยคณะกรรมการ

(2) หลักฐานที่น่าพอใจว่าผู้ยื่นคำขอได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งโครงการที่เสนอจะต้องเหมาะสมและเคารพต่อสิทธิที่จะมีส่วนร่วมดำเนินธุรกิจในการพัฒนา การส่ง และการกระจายพลังงานอื่นๆ ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการได้รับใบอนุญาตนี้¹⁴⁴

convenient for the development and improvement of navigation and for the development, transmission, and utilization of power across...

¹⁴³ Section 6 Licenses under this Part shall be issued for a period not exceeding fifty years. Each such license shall be conditioned upon acceptance by the licensee of all the terms and conditions of this Act and such further conditions, if any, as the Commission shall prescribe in conformity with this Act, which said terms and conditions and the acceptance thereof shall be expressed in said license. Licenses may be revoked only for the reasons and in the manner prescribed under the provisions of this Act, and may be altered or surrendered only upon mutual agreement between the licensee and the Commission after thirty days' public notice.

¹⁴⁴ Section 9 (a) That each applicant for a license hereunder shall submit to the Commission—

(1) Such maps, plans, specifications, and estimates of cost as may be required for a full understanding of the proposed project. Such maps, plans, and specifications when approved by the commission shall be made a part of the license; and thereafter no change shall

มาตรา 10 (2) (C) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นมลรัฐ หรือเทศบาล หรือผู้สมัคร ที่มีส่วนร่วมเป็นหลักในการผลิตหรือการขายพลังงานไฟฟ้า (ยกเว้น electric power solely from cogeneration facilities หรือ small power production facilities) จะมีการปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้ยื่นคำขอ รวมทั้ง แผนการดำเนินการและความสามารถในการสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือลูกค้าในการประหยัดค่าใช้จ่าย และความต้องการของหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐที่ใช้บังคับกับผู้ยื่นคำขอดังกล่าว¹⁴⁵

มาตรา 10 (e) (1) ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่สหรัฐอเมริกาตามจำนวนเงินที่ได้รับการแก้ไขโดยคณะกรรมการ เพื่อจ่ายให้กับสหรัฐอเมริกาสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน โดยใบอนุญาตสำหรับการพัฒนา การส่ง หรือการกระจายพลังงานโดยรัฐหรือเทศบาล จะออกให้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ถ้าพลังงานดังกล่าวจะขายให้กับประชาชนโดยไม่หวังผลกำไรหรือถูกใช้โดยมลรัฐหรือเทศบาล หรือใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของรัฐหรือเทศบาล นอกจากนั้น ใบอนุญาตสำหรับการพัฒนา การส่งหรือการกระจายพลังงานในประเทศ หรือการใช้ประโยชน์อื่นๆในโครงการไม่เกิน 2,000 แรงม้า อาจออกใบอนุญาตโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ยกเว้นในดินแดนที่ชนเผ่าอินเดียจับจอง¹⁴⁶

be made in said maps, plans, or specifications until such changes shall have been approved and made a part of such license by the Commission.

(2) Satisfactory evidence that the applicant has complied with the requirements of the laws of the State or States within which the proposed project is to be located with respect to bed and banks and to the appropriation, diversion, and use of water for power purposes and with respect to the right to engage in the business of developing, transmitting, and distributing power, and in any other business necessary to effect the purposes of a license under this Act.

¹⁴⁵ Federal Power Act; Section 10 (2)(C) In the case of a State or municipal applicant, or an applicant which is primarily engaged in the generation or sale of electric power (other than electric power solely from cogeneration facilities or small power production facilities), the electricity consumption efficiency improvement program of the applicant, including its plans, performance and capabilities for encouraging or assisting its customers to conserve electricity cost-effectively, taking into account the published policies, restrictions, and requirements of relevant State regulatory authorities applicable to such applicant.

¹⁴⁶ Section 10 (e)(1) That the licensee shall pay to the United States reasonable annual charges in an amount to be fixed by the Commission for the purpose of reimbursing the United

มาตรา 23 (b) (1) ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ประชาชน มลรัฐ หรือเทศบาล จะได้มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า ก่อสร้าง ดำเนินงานเกี่ยวกับเขื่อนใด ท่อส่ง อ่างเก็บน้ำ พลังงานในบ้าน หรืองานอื่นๆที่ข้ามไปหรือในที่ใดๆของสหรัฐอเมริกา หรือ ส่วนใดส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณะ หรือใช้น้ำส่วนเกินหรือพลังงานน้ำจากเขื่อนของรัฐบาล เว้นแต่จะเป็นไปตามเงื่อนไขของใบอนุญาตที่ถูกต้องอยู่ก่อนวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1920 หรือว่าได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ โดยก่อนที่ประชาชน สมาคม บริษัท มลรัฐ หรือเทศบาลจะได้ดำเนินการเช่นนั้น คณะกรรมการพลังงานของรัฐบาลกลาง (Federal Power Commission) จะตรวจสอบตามที่เสนอดังกล่าวโดยทันที ซึ่งถ้าตรวจสอบพบว่าผลประโยชน์ของรัฐหรือการค้าต่างประเทศจะได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างที่เสนอดังกล่าว จะไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตภายใต้แห่งพระราชบัญญัตินี้¹⁴⁷

States for the costs of the administration of this Part,.. Provided further, That licenses for the development, transmission, or distribution of power by States or municipalities shall be issued and enjoyed without charge to the extent such power is sold to the public without profit or is used by such State or municipality for State or municipal purposes, except that as to projects constructed or to be constructed by States or municipalities primarily designed to provide or improve navigation, licenses therefor shall be issued without charge; and that licenses for the development, transmission, or distribution of power for domestic, mining, or other beneficial use in projects of not more than two thousand horsepower installed capacity may be issued without charges, except on tribal lands within Indian reservations...

¹⁴⁷ Section 23 (b)(1) It shall be unlawful for any person, State, or municipality, for the purpose of developing electric power, to construct, operate, or maintain any dam, water conduit, reservoir, power house, or other works incidental thereto across, along, or in any of the navigable waters of the United States, or upon any part of the public lands or reservations of the United States (including the Territories), or utilize the surplus water or water power from any Government dam, except under and in accordance with the terms of a permit or valid existing right-of-way granted prior to June 10, 1920, or a license granted pursuant to this Act. Any person, association, corporation, State or municipality intending to construct a dam or other project works across, along, over, or in any stream or part thereof, other than those defined herein as navigable waters, and over which Congress has jurisdiction under its authority to regulate commerce with foreign nations and among the several States shall before such construction file

3.2.3 นโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา

การผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา มีนโยบายและแนวทางเกี่ยวข้องที่สำคัญ คือ แนวทางการใช้แหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศสหรัฐอเมริกา, มาตรการกำหนดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียน (Renewables Portfolio Standard), การควบคุมและกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า และตัวอย่างภาคการไฟฟ้าของรัฐแคลิฟอร์เนีย

1. แนวทางการใช้แหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามศักยภาพทางด้านพลังงานของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว เป็นประเทศที่พึ่งพาพลังงานจากแหล่งภายในประเทศได้เกือบทั้งหมด โดยสามารถผลิตพลังงานได้เองถึงร้อยละ 73 ของปริมาณการใช้โดยรวม ยกเว้นน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติที่ต้องนำเข้าในอัตราร้อยละ 52 และร้อยละ 15-16 ของปริมาณการใช้แต่ละชนิดตามลำดับ ความต้องการใช้พลังงานของสหรัฐอเมริกามีดังนี้¹⁴⁸

1) ถ่านหิน มีแหล่งสำรองที่สามารถใช้ได้ถึง 250 ปี โดยในปี พ.ศ. 2543 สามารถผลิตถ่านหินจากแหล่งสำรองใน 25 รัฐได้มากกว่า 1,000 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นการใช้ภายในประเทศถึงร้อยละ 99.7 โดยใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าถึงร้อยละ 90 และคาดว่าถ่านหินจะเป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตไฟฟ้าตลอดถึงปี พ.ศ. 2563

declaration of such intention with the Commission, whereupon the Commission shall cause immediate investigation of such proposed construction to be made, and if upon investigation it shall find that the interests of interstate or foreign commerce would be affected by such proposed construction such person, association, corporation, State, or municipality shall not construct, maintain, or operate such dam or other project works until it shall have applied for and shall have received a license under the provisions of this Act. If the Commission shall not so find, and if no public lands or reservations are affected, permission is hereby granted to construct such dam or other project works in such stream upon compliance with State laws.

¹⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, “นโยบายพลังงานของประเทศนำเข้าพลังงาน,” วารสารนโยบายพลังงาน 52 (เมษายน-มิถุนายน 2544). ใน <http://www.Eppo.go.th/vrs/VRS52-01-import.html>, (last visited 14 March 2015).

2) นิวเคลียร์ เป็นพลังงานที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้ามากเป็นอันดับสองรองจาก ถ่านหิน คือ ประมาณร้อยละ 20 ของการผลิตทั้งหมด เนื่องจากไม่มีปัญหาการปล่อยมลพิษ และมี ต้นทุนการผลิตที่ถูกกว่าเชื้อเพลิงอื่น แต่จำนวน โรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีแนวโน้มลดลง เนื่องจาก หมดอายุใช้งาน และมีกระบวนการออกใบอนุญาตที่เข้มงวดเรื่องความปลอดภัยมากขึ้น

3) ก๊าซธรรมชาติ สามารถผลิตได้จากแหล่งภายในประเทศถึงร้อยละ 85 ของ ปริมาณการใช้ ที่เหลืออีกร้อยละ 15 เป็นการนำเข้า ซึ่งมีแหล่งใหญ่มาจากประเทศแคนาดา เนื่องจากมีระบบท่อส่งก๊าซเชื่อมโยงไปยัง 48 รัฐตอนล่างของสหรัฐอเมริกา ก๊าซธรรมชาติจะใช้ เป็นเชื้อเพลิงภาคขนส่ง ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และครัวเรือนมากกว่าใช้ในการผลิตไฟฟ้า

4) พลังน้ำ ใช้ในการผลิตไฟฟ้าในอัตราร้อยละ 7 ของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการ ผลิตไฟฟ้าโดยรวม ซึ่งจะมีอัตราการใช้ค่อนข้างคงที่ โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำของประเทศ สหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่เป็นโครงการเอนกประสงค์ขนาดใหญ่ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิตไฟฟ้า การเดินเรือ การป้องกันน้ำท่วม และการชลประทาน

5) น้ำมัน ใช้เป็นเชื้อเพลิงในภาคขนส่งมากที่สุด ในอัตราเกือบร้อยละ 40 ของ ปริมาณการใช้พลังงาน โดยรวม และใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าในบางภูมิภาคเท่านั้น

6) พลังงานหมุนเวียน สามารถผลิตได้ในอัตราร้อยละ 4 ของปริมาณการใช้ พลังงานโดยรวม โดยใช้ในการผลิตไฟฟ้าร้อยละ 2 ที่เหลือใช้เป็นเชื้อเพลิง ปัจจุบันต้นทุนการผลิต ยังคงสูงกว่าเชื้อเพลิงชนิดอื่นๆ แต่ก็คาดว่าต้นทุนจะต่ำลงเมื่อมีการปรับปรุงเทคโนโลยีให้ดีขึ้น และคาดว่าภายในปี พ.ศ. 2563 จะมีการใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.8

2. มาตรการกำหนดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียน (Renewables Portfolio Standard หรือ RPS)

ประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งในระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ต่างก็ให้ความสำคัญกับนโยบายการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 โดย รัฐบาลกลางให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเงินทุน และการสนับสนุนทางการเงินประเภท อื่นๆ ได้แก่ การลดภาษีไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานลม แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ และชีวมวล สำหรับในระดับมลรัฐได้มีการดำเนิน โครงการมาตรการกำหนดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าด้วย พลังงานหมุนเวียน (Renewable Portfolio Standard) ซึ่งเป็นโครงการที่กำหนดสัดส่วนของการผลิต ไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในแต่ละมลรัฐ โดยในปี ค.ศ. 1998 มีมลรัฐที่เข้าร่วมโครงการเพียง 3

มลรัฐ ได้แก่ มลรัฐเนวาด้า นิวเจอร์ซีย์ และคอนเนคติกัต แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 2001 มีจำนวนการผลิตพลังงานจากพลังงานหมุนเวียนในสหรัฐอเมริกาที่มีการเจริญเติบโตเพิ่มสูงขึ้น¹⁴⁹

โดยมาตรการ Renewables Portfolio Standard (RPS) กำหนดให้ผู้ผลิตไฟฟ้าด้วยเชื้อเพลิงฟอสซิลจะต้องมีการผลิตหรือจำหน่ายไฟฟ้าที่ได้มาจากพลังงานหมุนเวียนควบคู่กันไปด้วยในสัดส่วนหนึ่ง แต่ไม่ระบุวิธีการ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้ผู้ผลิตอาจจัดหาพลังงานหมุนเวียนนั้นจากผู้ผลิตรายอื่นๆก็ได้ เพื่อให้ได้สัดส่วนการผลิตหรือจำหน่ายเป็นไปตามกรอบนโยบายที่กฎหมายกำหนด โดย Renewables Portfolio Standard มีข้อดี คือ ทำให้มีการแข่งขันกันพัฒนาเทคโนโลยีของผู้พัฒนาพลังงานหมุนเวียน สามารถบังคับใช้ได้ในทุกสภาพตลาดและการแข่งขันเป็นนโยบายที่มีความเป็นกลาง¹⁵⁰

3. การควบคุมและกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

คณะกรรมการควบคุมด้านพลังงานของรัฐบาลกลาง (The Federal Energy Regulatory Commission หรือ FERC) รับผิดชอบข้อบังคับของรัฐบาลกลาง ส่วนใหญ่เกี่ยวกับภาคส่วนพลังงาน แต่การดำเนินงานบางอย่างจะควบคุมโดยหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) หน่วยงานที่ดินของรัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานอื่นของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลของรัฐจะใช้มาตรฐานการก่อสร้างสำหรับการจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงดันต่ำ คุณภาพสำหรับมาตรฐานการบริการ ราคาและการให้บริการสำหรับไฟฟ้าที่ผลิตโดยสาธารณูปโภคที่เป็นของผู้ลงทุน นอกจากนั้น ยังกำกับดูแลสาธารณูปโภคที่เป็นของสหกรณ์และเทศบาลในบางรัฐ¹⁵¹

นอกจากนี้ คณะกรรมการควบคุมด้านพลังงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งควบคุมเกี่ยวกับการค้าส่งไฟฟ้าระหว่างมลรัฐ ยังมีอำนาจในการบริการแบบค้าส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่ผู้ผลิตพลังงานไฟฟ้าอิสระ และการจัดส่งกระแสไฟฟ้าผ่านบริษัทที่สาม (Wheeling) ตามพระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 2005 (EPAAct) โดยที่มีอำนาจในการกำหนดราคาสำหรับค่าบริการจัดส่งไฟฟ้าเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันตามกลไกของตลาด แต่คณะกรรมการข้อบังคับด้าน

¹⁴⁹ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, ภาษีคาร์บอน เครื่องมือลดโลกร้อน (กรุงเทพมหานคร : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2556), หน้า (2-12)-(2-13).

¹⁵⁰ กรุงเทพธุรกิจ, พลังงานหมุนเวียน : อนาคตความมั่นคงด้านพลังงานของไทย, ใน <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/blog/582385>, (last visited 13 March 2015).

¹⁵¹ The Regulatory Assistance Project, เรื่องเดิม, หน้า 13-23.

พลังงานของรัฐบาลกลางจะออกคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายของแต่ละรัฐที่เกี่ยวกับ เขตตลาดการค้าปลีกไฟฟ้าไม่ได้¹⁵²

4. ภาคการไฟฟ้าของรัฐแคลิฟอร์เนีย

รัฐแคลิฟอร์เนียมุ่งส่งเสริมการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนในการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสัดส่วนการนำพลังงานทดแทนมาใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าไว้สูงที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ภายในปี พ.ศ. 2563 ร้อยละ 33 ของพลังงานไฟฟ้าที่จำหน่ายต้องมาจากการผลิตที่ใช้พลังงานทดแทน

การผลิตพลังงานไฟฟ้าในรัฐแคลิฟอร์เนียมีการกระจายการใช้เชื้อเพลิงในการผลิต โดยที่มีการผลิตจากก๊าซธรรมชาติร้อยละ 30 พลังน้ำร้อยละ 23 ถ่านหินร้อยละ 15 นิวเคลียร์ร้อยละ 15 และพลังงานหมุนเวียนร้อยละ 11 ก่อนจะมีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า การผลิตพลังงานไฟฟ้าจะดำเนินการโดยการไฟฟ้าเอกชน (Investor-Owned Utility) 3 รายหลัก ได้แก่ Pacific Gas & Electric (PG&E), Southern California Edison (SCE) และ San Diego Gas & Electric (SDG&E) โดย PG&E ให้บริการทางตอนบนของรัฐ SCE ให้บริการตอนกลางและล่าง ส่วน SDG&E ให้บริการการไฟฟ้าตอนล่างสุดของรัฐ และนอกจากนั้น ยังมีการไฟฟ้าที่เทศบาลเป็นเจ้าของ (Public-Owned Municipality Utility District) อีกหลายแห่ง

โดยการไฟฟ้าเอกชนทั้ง 3 รายในรัฐแคลิฟอร์เนีย จะเป็นเจ้าของกิจการผลิตระบบสายส่งและสายจำหน่าย และให้บริการกระแสไฟฟ้าแก่ผู้ใช้ไฟภายในรัฐแคลิฟอร์เนียเกือบทั้งหมด กำลังการผลิตไฟฟ้าของเอกชน 3 แห่งรวมกันประมาณร้อยละ 80 ของกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดของรัฐ แต่เนื่องจากการลงทุนไม่คุ้มค่าของเอกชนเหล่านี้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และจากการลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่ใช้พลังงานหมุนเวียน และการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานความร้อนและไฟฟ้าร่วมกัน (Cogeneration) ในราคาสูง จึงทำให้ราคาไฟฟ้าในรัฐแคลิฟอร์เนียสูงกว่ารัฐใกล้เคียงมาก ส่งผลให้เกิดการร้องเรียนจากผู้บริโภคใหญ่ (Industrial และ Commercial customers) ให้มีการเปิดเสรีกิจการไฟฟ้า เพื่อให้ผู้ใช้ไฟสามารถ

¹⁵² เวสต์ สมบูรณ์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการห้ามการกระทำการอันมิใช่เป็นการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมในธุรกิจการผลิต และจำหน่ายกระแสไฟฟ้า: ศึกษาเฉพาะการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจากชีวมวล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 96-97.

เลือกซื้อไฟฟ้าจากรัฐข้างเคียงในราคาที่ถูกลงกว่าได้ ซึ่งภายหลังจากการออกคำสั่งเลขที่ 888 ของ FERC โดยที่ส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีในกิจการไฟฟ้า ได้มีการออกกฎหมาย Assembly Bill (AB) 1890 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่มีสาระสำคัญอันเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า การจัดตั้งศูนย์ควบคุมระบบอิสระ (ISO) และศูนย์ปฏิบัติการทางการตลาด (Power Exchange) เพื่อให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าอย่างเสรีและเป็นธรรม ซึ่งต่อมา ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าของรัฐแคลิฟอร์เนียก็ได้ถูกจัดตั้งขึ้นและเริ่มเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2541 การแข่งขันทั้งในระดับการค้าส่งและการค้าปลีกไฟฟ้าได้เริ่มตั้งแต่ตลาดเริ่มเปิดดำเนินการ โดยรูปแบบของตลาดขายส่งเป็นตลาดแบบสมัครใจ (Voluntary) กล่าวคือผู้ร่วมตลาดสามารถซื้อขายไฟฟ้านอกตลาด (Trade outside the Pool) ได้ นอกจากนี้ กิจการผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่ของการไฟฟ้าเอกชนทั้ง 3 ถูกแปรรูปและขายให้กับเอกชนรายอื่น แต่ทั้งนี้ ยังคงเป็นเจ้าของระบบสายส่งและสายจำหน่ายอยู่ ภายหลังจากการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขันเสรีแล้ว จึงมีผู้สนใจลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก¹⁵³

ถึงแม้ว่าทั้งประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีความแตกต่างกับประเทศไทย ทั้งในด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ความมีระเบียบวินัยของคน ในชาติ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด แต่การศึกษาถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ก็สามารถจะนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยได้ โดยทั้งสองประเทศต่างได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่จัดการขยะมูลฝอย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศต่างก็มีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้า

¹⁵³ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกา,” วารสารนโยบายพลังงาน 48 (เมษายน 2543), ใน <http://www.eppo.go.th/vrs/vrs48-06-usa.html>. (last visited 27 March 2015).

ตาราง เปรียบเทียบอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ไทย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา

ชื่อประเทศ	มาตรการทางกฎหมาย และแนวนโยบาย
ไทย	ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มิได้บัญญัติชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเอาไว้ แต่ก็มีบางถ้อยคำที่ปรากฏในฉบับกฎหมายดังกล่าว ซึ่งอาจจะตีความให้ไกลไปถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อยู่บ้าง
ญี่ปุ่น	มีแนวคิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทุนกับบริษัทผู้รับสัมปทานผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยก่อตั้งเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมาจัดขายะมูลฝอยในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ร่วมทุนต้องจ่ายค่ากำจัดขยะมูลฝอยให้กับบริษัทใหม่ ในขณะที่บริษัทเอกชนผู้ร่วมทุน ก็ไปทำสัญญาเพื่อซื้อพลังงานไฟฟ้าที่บริษัทใหม่ผลิตได้ ส่วนบริษัทใหม่ก็จะมีรายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้าดังกล่าว นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังประสบความสำเร็จในการคัดแยกขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นการเอื้อต่อการนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงานไฟฟ้าได้
สหรัฐอเมริกา	ตามพระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 2005 (Energy Policy Act of 2005) พระราชบัญญัตินโยบายซื้อบังคับด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 (PURPA) และพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ (Federal Power Act) ได้บัญญัติไว้กว้างๆ เกี่ยวกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยสาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาลซึ่งมีอยู่หลายแห่งในมลรัฐต่างๆ จะเป็นผู้ประกอบการผลิตพลังงานไฟฟ้านั้นเอง และให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ของตน นอกจากนี้ สาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาลในบางมลรัฐยังมีการรวมกลุ่มดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

บทที่ 4

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้า จากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งของประเทศสืบเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ความเจริญเติบโตทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นผลให้ปริมาณขยะมูลฝอยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งนับวันปัญหาขยะมูลฝอยยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลายท้องถิ่นที่ไม่มีพื้นที่เพียงพอในการจัดเก็บและไม่มีพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยเหล่านั้น บางครั้งเกิดความขัดแย้งในการดำเนินการและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกัน ปัญหาด้านความต้องการพลังงานไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้นก็เป็นปัญหาในระดับประเทศเช่นเดียวกัน ดังนั้น ถ้าสามารถบูรณาการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งสองประการได้ในคราวเดียวกันก็ย่อมจะเป็นการดี

ปัญหาคือจะอย่างไรเพื่อที่จะนำผลพลอยได้จากการกำจัดขยะมูลฝอยมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งการผลิตพลังงานไฟฟ้าก็เป็นทางเลือกที่ดีแล้วมีประโยชน์มาก เพราะนอกจากจะเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยแล้ว ยังเป็นการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยไปพร้อมๆ กัน โดยที่ปัจจุบัน มีเทคโนโลยีที่สามารถนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ในหลากหลายวิธีมีตั้งแต่ลงทุนน้อยไปจนถึงลงทุนมหาศาล แต่กฎหมายยังไม่มี明确规定เพียงพอที่จะใช้ขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ผู้เขียนจึงมุ่งที่จะศึกษาว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจะบริการประชาชนในพื้นที่ของตน เพราะขนาดบริษัทเอกชนซึ่งมุ่งประสงค์หากำไรเป็นหลัก รัฐยังมีนโยบายสนับสนุนให้ผลิตพลังงานไฟฟ้า ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและมุ่งประสงค์ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญอยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ เพราะคงไม่มีหน่วยงานใดจะทราบถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประเด็นสำคัญ คือ จะอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และในขณะเดียวกันจะจำกัดอำนาจในการดำเนินการไว้เช่นไรเพื่อไม่ให้มีการทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า อันเป็นภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอยู่แล้ว

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

4.1.1 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบทกฎหมายหลักที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของตัวบทกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆแล้ว ยังมิได้มีการอธิบายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการตีความ ผู้เขียนจึงขอแยกวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาว่าตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่

ตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการใดๆ จะต้องมีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งให้อำนาจกระทำเช่นนั้นได้ กล่าวคือ จะต้องมียุทธศาสตร์ทางกฎหมายรองรับ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจาก ขยะมูลฝอยได้หรือไม่ ก็จำเป็นต้องพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับผลิตพลังงานไฟฟ้า รวมทั้งกฎหมายฉบับอื่นๆที่เกี่ยวข้องด้วยว่า ได้มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆมิได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเอาไว้แต่ก็มีบางถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายดังกล่าวซึ่งอาจจะตีความให้ไกลไปถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อยู่บ้าง

1) การตีความคำว่า “ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น”

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 51(7) กรณีเทศบาลตำบล มาตรา 53(7) กรณีเทศบาลเมือง มาตรา 56(1) ประกอบมาตรา 53(7) กรณีเทศบาลนคร

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 68(2) ปรากฏคำว่า “ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น”

ถึงแม้ว่าตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 จะไม่ปรากฏคำว่า “ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น” แต่ตามมาตรา 45(8) ได้กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และนอกจากนั้น ตามมาตรา 46 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้อง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 จะไม่ปรากฏคำว่า “ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น” แต่ก็ปรากฏคำว่า “สาธารณูปโภค” ตามมาตรา 89(15) ซึ่งจะได้แยกวิเคราะห์เป็นอีกหัวข้อหนึ่งต่อไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 แม้จะไม่ปรากฏคำว่า “ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น” เช่นกัน แต่ตามมาตรา 62(14) เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา ซึ่งย่อมหมายความว่ารวมถึง “ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น” ด้วย

ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำว่า “ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า” น่าจะเป็นถ้อยคำที่ใกล้เคียงเป็นอย่างมากกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้า แต่ก็ขึ้นอยู่กับการตีความคำนั้นอย่างกว้างขวางเพียงใด โดยการบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้างมากๆ เช่นนี้ย่อมจะมีปัญหาการตีความเกิดขึ้น ซึ่งก็ยังมีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกหลายๆ เรื่อง เช่น การศึกษา การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ โดยไม่ได้ระบุว่ามีอำนาจหน้าที่ระดับใดเพียงใด ซึ่งเป็นปัญหากันอยู่ว่าจะตีความกว้างเพียงใด แต่ก็พอเข้าใจได้ว่าที่ต้องบัญญัติอย่างกว้างเช่นนั้น ก็เป็นเพราะผู้ร่างกฎหมายประสงค์

จะเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งเหล่านั้นได้ แต่ในความเป็นจริงย่อมเป็นไปได้ที่จะบัญญัติให้ครอบคลุมได้ทุกอย่าง จึงต้องมาสร้างบรรทัดฐานต่างๆ ขึ้นในภายหลัง

ดังนั้น จึงต้องตีความคำว่า “ให้มี ” ว่าควรมีความหมายเพียงใด จะรวมไปถึง “การผลิต” ด้วยหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายข้างต้น ไม่มีบัญญัติถึงอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้เลย โดยคำว่า “ให้มี ” ในบริบทดังกล่าวก็ไม่ใช่ คำที่จะชี้ชัดให้เห็นถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าอีกทั้ง เมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ได้แยกคำว่า “ผลิต” กับคำว่า “จัดให้ได้มา” ออกจากกัน จึงอาจอนุมานได้ว่าคำว่า “ให้มี ” ไม่น่าจะรวมไปถึง “การผลิต” และประกอบกับในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโดยติดต่อประสานงานขอขยายเขตไฟฟ้ากับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า เพื่อให้เข้ามาจัดให้มีไฟฟ้าบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า ติดตั้ง หรือจัดให้มีพลังงานไฟฟ้าขึ้นเอง

การขอขยายเขตไฟฟ้ากับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าถือเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างสูง โดยจะต้องบรรจุโครงการขยายเขตไฟฟ้าในแผนพัฒนาสามปี และเมื่อประสงค์จะขยายเขตไฟฟ้าในเขตพื้นที่ของตน ก็จะแจ้งความประสงค์นั้นไปยังรัฐวิสาหกิจเพื่อประมาณการค่าใช้จ่าย แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตราเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีในหมวดเงินอุดหนุน โดยรัฐวิสาหกิจจะทำหนังสือขอรับเงินอุดหนุนนั้น แล้วเข้ามาดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าตามระเบียบหลักเกณฑ์ ของรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2555 ได้พิจารณาเห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนให้กับรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นค่าขยายเขตไฟฟ้า เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ร้องขอให้รัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินการ ไม่ใช่กรณีรัฐวิสาหกิจมีโครงการของตนเองอยู่แล้ว แต่มีงบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอ จึงมาขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁵⁴

ตามรายงานประจำปี 2556 ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวว่า การที่รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าเข้ามาดำเนินการ

¹⁵⁴ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “หนังสือ ที่ นร 0107/1117 เรื่อง การหารือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนเป็นค่าขยายเขตไฟฟ้า,” 15 กุมภาพันธ์ 2555.

ในพื้นที่และได้ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การเข้ามาดำเนินการปักเสาและพาดสายไฟฟ้าผ่าน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากรัฐวิสาหกิจนั้นได้ แต่ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะขยายเขตไฟฟ้าในพื้นที่ของตน ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะสูงกว่าปกติเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ดังนั้น จึงควรหามาตรการที่จะให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการขยายเขตไฟฟ้า เพื่อให้การดำเนินการเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงาน ไฟฟ้าและขยายเขตไฟฟ้าได้เองก็จะเป็นการลดค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียให้กับรัฐวิสาหกิจที่ผลิต พลังงานไฟฟ้า

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด สำหรับหน้าที่ในการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและการเกษตร แต่หน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียง หน้าที่หนึ่งในหลายหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ใช่องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่หลักในการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อการเกษตร¹⁵⁵ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า น่าจะสามารถเทียบเคียงได้กับกรณีการให้มีและ บำรุงการไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นเพียงหน้าที่หนึ่งในหลายหน้าที่เพื่อ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่น จึงไม่ใช่องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่หลักในการให้ มีและบำรุงการไฟฟ้า เพราะเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าอยู่แล้ว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงติดต่อประสานงานเพื่อขอขยายเขตไฟฟ้าในท้องถิ่นของตน ซึ่งก็ไม่ได้ดำเนินการติดตั้งหรือจัดให้มีไฟฟ้านั้นเอง ดังนั้น ถ้าหากยึดตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่ มีอำนาจ อย่างเคร่งครัดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่น่าจะมีอำนาจหน้าที่ผลิตพลังงาน ไฟฟ้าได้

2) ปัญหากรณีที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้มีการบัญญัติถ้อยคำในลักษณะที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” เอาไว้ในตอนต้นของมาตรา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

¹⁵⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เรื่องเสร็จที่ 638/2552 เรื่อง สถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติ น้ำบาดาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546,” ตุลาคม 2552.

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเช่นนั้น ย่อมหมายความว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอย่างแท้จริงก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย อันหมายถึงกฎหมายหลักที่บัญญัติเกี่ยวกับกรณีการผลิตพลังงานไฟฟ้า ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่เขียนรองรับและเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

3) ปัญหาการตีความคำว่า “การพาณิชย์”

ตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 แล้วว่า ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการในลักษณะที่เป็นการพาณิชย์ได้ โดยการตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ภายใต้กรอบหลักเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินการในเชิงพาณิชย์อันจะสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือเป็นรายได้เสริมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากการดำเนินการเป็นไปด้วยดี ก็จะสามารถสร้างรายได้ที่สูงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า “พาณิชย์” หมายความว่า “การค้าขาย” ซึ่งก็ทำให้เกิดการตีความต่อไปว่าการค้าขายดังกล่าวมีขอบเขตกว้างเพียงใด จะรวมไปถึงการผลิตได้ด้วยหรือไม่ กล่าวคือ สามารถตีความได้ว่าเป็นผู้ขายแต่เพียงอย่างเดียว หรือเป็นได้ทั้งผู้ขายและผู้ผลิตในคราวเดียวกันด้วย สำหรับการขายพลังงานไฟฟ้าย่อมจัดได้ว่าเป็นการพาณิชย์อย่างแน่นอน แต่ปัญหา คือ ในขั้นของการผลิตพลังงานไฟฟ้าจะถือได้ว่าเป็นการพาณิชย์ด้วยหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การผลิตและการค้าขายนั้นสามารถที่จะแยกกระบวนการออกต่างหากจากกันได้ ดังนั้น แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะดำเนินการในลักษณะที่เป็นการพาณิชย์ได้ ก็ยังไม่เพียงพอที่จะตีความการพาณิชย์ให้ไกลไปถึงขั้นการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ และอีกเหตุผลหนึ่ง คือ การจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องมีฐานของกฎหมายรองรับ ดังนั้น ถ้าในตัวบทกฎหมายยังไม่ชัดเจนถึงอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ก็ยังไม่สามารถที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินการพาณิชย์นั้นได้อยู่ดี อีกทั้ง หากผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้ว ไม่ได้นำออกขาย แต่เก็บไว้ใช้เองหรือใช้ในการบริการประชาชนโดยที่ไม่คิดค่าใช้จ่าย ก็จะไม่เข้าลักษณะของการพาณิชย์ ดังนั้น หากจะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ก็น่าจะต้องมีการบัญญัติในกฎหมายให้ชัดเจนไปเลย

แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่สิ่งที่ยั่งยืน เพราะต้องอาศัยเทคนิค ความรู้ความชำนาญในการบริหารกิจการ อีกทั้งใช้เงิน

ลงทุนจำนวนมาก ต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ดังนั้น จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนน้อยเท่านั้นที่มีศักยภาพพอจะทำได้ นอกจากนี้ กิจกรรมพาณิชย์ของท้องถิ่นยังไม่ได้ได้รับความนิยมมากเท่ากับการให้บริการของบริษัทเอกชน¹⁵⁶

4) การตีความเกี่ยวกับการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมกับเอกชนในการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด อย่างมิได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ได้บัญญัติถึงกรณีร่วมกับเอกชนก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ดังนั้น จึงยังไม่มีความชัดเจนในกฎหมายว่า องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้หรือไม่ จึงเกิดความไม่แน่ใจในการดำเนินการเท่าใดนัก อันต่างจากกรณีของเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทต่างก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีที่จะร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเอาไว้ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ใกล้เคียงกัน คือ

- (1) บริษัทจำกัดมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้
- (3) สภาท้องถิ่นมีมติให้ความเห็นชอบ
- (4) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ นั้น จะเห็นได้ว่าการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดมีหลักเกณฑ์และข้อจำกัดที่ค่อนข้างจะยุ่งยาก ซึ่งหากจะดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าอย่างจริงจัง นอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว ยังจะต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นๆ อีก ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อ 4.2.1 ต่อไป

ในประเด็นที่ว่าบริษัทจำกัดต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปภคนั้น น่าจะสามารถเชื่อมโยงถึงอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะการผลิตพลังงานไฟฟ้าก็ถือว่าเป็นสาธารณูปโภค ดังนั้น จึงถือเสมือนว่ากฎหมายจัดตั้งเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้เปิดช่องให้ร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ แต่ทั้งนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวบัญญัติถึงเพียงกรณีการร่วมกับนิติบุคคลอื่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเท่านั้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตั้งบริษัทจำกัดขึ้นเองเอาไว้ด้วย

¹⁵⁶ โกวิท พวงงาม, เรื่องเดิม, หน้า 414.

ปัญหาว่ากรณีการก่อตั้งหรือร่วมทุนกับบริษัทจำกัดจะต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น ซึ่งพลังงานไฟฟ้าก็ได้ถือว่าเป็นสาธารณูปโภค แต่ถ้าบริษัทนั้นมีการประกอบกิจการอย่างอื่นที่ไม่ใช่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคด้วย ย่อมไม่อาจที่จะกระทำได้ ซึ่งคำว่า “สาธารณูปโภค” นั้นมีความหมายที่แคบกว่าคำว่า “การพาณิชย์” อย่างไรก็ดี กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าการพาณิชย์จะต้องตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ในขณะที่การจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าต้องมีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่หากตีความว่าการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อขาย ซึ่งก็คือการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค การจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้นก็จะเข้าลักษณะเป็นการดำเนินการในลักษณะพาณิชย์ด้วย ซึ่งจะต้องออกเป็นข้อบัญญัติด้วยเช่นกัน แต่ถ้าเป็นกรณีที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าเอาไว้ใช้เอง โดยไม่ได้ก่อตั้งหรือร่วมทุนกับบริษัทจำกัดและไม่ได้ขายพลังงานไฟฟ้านั้น ก็จะไม่ใช่ทั้งการพาณิชย์และไม่เป็นการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย และผลพลอยได้อันอาจทำให้เกิดพลังงานไฟฟ้าโดยทางอ้อม

ในประเด็นนี้ แม้ดูเหมือนจะไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยตรง แต่ถือว่าเป็นจุดที่น่าพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง เพราะการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ที่สำคัญมากประการหนึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท อันได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น โดยเป็นบริการสาธารณะที่ไม่อาจคาดหวังถึงกำไรได้เลย แต่ครั้งจะกล่าวว่ ขาดทุนก็ไม่ถูกต้องนัก เพราะอย่างไรเสียการกำจัดขยะมูลฝอยก็เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้บริการประชาชน โดยในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นไปที่การกำจัดหรือทำลายขยะมูลฝอยเหล่านั้นเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการเผากลางแจ้ง การใช้เตาเผาขยะมูลฝอย การฝังกลบ ซึ่งก็เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการกำจัดขยะมูลฝอยนั้นไปโดยมิได้เกิดประโยชน์อื่นใดกลับคืนมานอกจากเป็นการลดปริมาณของขยะมูลฝอยลงเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี โดยหลักการที่แท้จริงแล้ว วัตถุประสงค์หลักของการกำจัดขยะมูลฝอยมิใช่นำขยะมูลฝอยไปผลิตพลังงานไฟฟ้า แต่เป็นการกำจัดขยะมูลฝอยเพื่อให้หมดไป แต่ก็มีแนวคิดที่จะให้เกิดการบูรณาการของการจัดการขยะมูลฝอยขึ้น โดยมุ่งเน้นที่จะหาประโยชน์จากขยะมูลฝอยให้ได้มากที่สุด โดยที่ในเมื่อการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการในเขตท้องถิ่นของตนอยู่แล้ว อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีศักยภาพเพียงพอที่จะกำจัดขยะมูลฝอยแล้วได้เป็นพลังงานไฟฟ้ามาโดยทางอ้อม แต่กฎหมายยังไม่เอื้อให้มีอำนาจดังกล่าวได้ คือ แม้ว่ากฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจะมีได้

ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยเอาไว้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการเอาไว้เป็นการเฉพาะ จึงขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งการกำจัดขยะมูลฝอยบางวิธีอาจก่อให้เกิดผลพลอยได้ คือ “พลังงานไฟฟ้า” ขึ้นด้วย ดังนั้น จึงอาจตีความไกลไปถึงว่าพลังงานไฟฟ้านั้นเป็นเพียงผลพลอยได้จากการกำจัดขยะมูลฝอยเท่านั้น ไม่ใช่การดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยตรง จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับได้หรือไม่ นั่น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการใดๆ จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับให้อำนาจกระทำได้ ดังนั้น การที่จะตีความตามแนวข้างต้นย่อมไม่ถูกต้องเท่าไรนัก เพราะถือเท่ากับเป็นการผลิตพลังงานไฟฟ้าขึ้นโดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจอยู่ด้วย ทั้งนี้ อาจไม่เป็นไปตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

จากการศึกษา Waste Management and Public Cleansing Law ของประเทศญี่ปุ่น พบว่าใช้คำว่า “Management” ซึ่งแปลได้ว่า “การจัดการ” อันเป็นความหมายที่กว้างกว่าตามที่กฎหมายของประเทศไทยใช้คำว่า “กำจัดขยะมูลฝอย” เพราะว่าการจัดการขยะมูลฝอยนั้นย่อมรวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยอยู่ด้วยในตัว และยังหมายความรวมถึงการนำขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ อันรวมไปถึงการนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ด้วย โดยที่สำคัญไปกว่านั้นคือ อาจจะตีความว่าการผลิตพลังงานไฟฟ้าถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการจัดการขยะมูลฝอยด้วย อันอาจจะเป็นช่องทางหรือวิธีการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้โดยชอบ แต่อย่างน้อย คำว่า “การจัดการขยะมูลฝอย” ก็น่าจะถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการจัดขยะมูลฝอยกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากเดิมที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ “กำจัด” มูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ของตน ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้คำว่า “จัดการ” เข้าไปแทนที่

4.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการส่งเสริมการกระจายอำนาจเพื่อเป็นการลดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

จัดทำได้ และอีกส่วนหนึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

1. ปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่

ทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและการผลิตพลังงานไฟฟ้าต่างก็เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนแทบขาดมิได้ โดยเรื่องการจัดขยะมูลฝอยไม่มีปัญหาต้องตีความมากนัก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่กำจัดขยะมูลฝอยอยู่แล้ว แต่สำหรับในเรื่องของการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยปกติแล้วจะเป็นภารกิจอำนาจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการเองโดยผ่านในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ยังไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆ โดยที่ไม่ได้มีการบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเอาไว้ ซึ่งก็อาจจะตีความได้ว่านอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อำนาจหน้าที่อื่นๆ ถือว่าเป็นของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคทั้งหมด แต่ก็อาจพิจารณาอีกแง่หนึ่งได้ว่าอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง ควรมีการตีความอย่างกว้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ โดยจากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะไม่มีบัญญัติถึงคำว่า “ผลิตพลังงานไฟฟ้า” เอาไว้ก็ตาม แต่ตามมาตรา 16 (4) บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการสาธารณูปโภค ซึ่งแม้ว่าจะรวมถึงกิจการไฟฟ้าด้วย แต่ก็มีได้เป็นกฎหมายที่กำหนดโดยตรงเกี่ยวกับการประกอบกิจการไฟฟ้า โดยเป็นเพียงบทบัญญัติในลักษณะกว้างๆ เป็นการทั่วไปที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นตนเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาโดยตีความหมายของคำว่า “การสาธารณูปโภค” แล้วเห็นว่าเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางและน่าจะครอบคลุมไปถึง “ไฟฟ้า” ได้ด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็น่าจะสามารถมีอำนาจหน้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าได้

2. ปัญหาการตีความถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปรากฏถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในบางมาตรามีความหมายกว้าง

เกินไป และบางถ้อยคำยังบัญญัติไม่เป็นไปในแนวทางมาตรฐานเดียวกัน จึงเกิดปัญหาในการตีความขึ้น

1) ถ้อยคำบางคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมีความหมายที่กว้างเกินไป

คำว่า “การสาธารณูปโภค” ตามที่ปรากฏในมาตรา 17 ถือเป็นถ้อยคำหนึ่งที่มีความหมายอย่างกว้างขวางมาก ซึ่งตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 คำว่า “สาธารณูปโภค” หมายความว่า “บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์” นอกจากนั้น กรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 6) ได้ให้ความเห็นว่าการพิจารณาว่ากิจการใดเป็นกิจการสาธารณูปโภคนั้น ต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการนั้นเองว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อให้บริการสาธารณะหรือจัดไว้ให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือไม่ ซึ่งไฟฟ้าถือเป็นสาธารณูปโภคที่ให้บริการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอันจำเป็นต่อการดำเนินชีวิต ที่ในปัจจุบันไม่ได้ผูกขาดอยู่ที่รัฐเท่านั้น อันอาจมีความหมายถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ด้วยหรือไม่ โดยอาจจะตีความหมายของคำว่า “การสาธารณูปโภค” เทียบเคียงกับกรณี “การจัดการศึกษา” ซึ่งก็มีการตีความหมายอย่างกว้างเช่นกัน อันเป็นปัญหาในการตีความว่าจะสามารถจัดการศึกษาได้ถึงในระดับใด จะจัดการศึกษาถึงในระดับอุดมศึกษาได้เลยหรือไม่ โดยในเรื่องการผลิตพลังงานไฟฟ้าก็มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีส่วนร่วมดำเนินการผลิตได้มากน้อยเพียงใด จะจำกัดกำลังการผลิตไฟฟ้าไว้ที่เท่าใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เองเลย หรือเพียงร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า

นอกจากนี้ คำว่า “จัดระบบการบริการสาธารณะ” ตามที่ปรากฏในมาตรา 16, 17 และ 18 นั้น จะมีความหมายตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการในการผลิตพลังงานไฟฟ้าไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการเลยหรือไม่ โดยจะตีความเพียงใด เพราะคงเป็นการยากที่จะทำให้ทุกคนตีความไปในแนวทางเดียวกันทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการจัดระบบการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคแล้ว ก็อาจจะตีความได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ด้วย หรือในอีกทางอาจจะตีความได้เพียงว่าจัดระบบการให้บริการไฟฟ้าที่ได้จัดหาเท่านั้น โดยไม่ได้หมายถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าขึ้นเอง

2) ถ้อยคำที่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายยังบัญญัติไม่เป็นไปในแนวทางมาตรฐานเดียวกัน

ตามมาตรา 16(4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกรณีที่กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่จัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อ

ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเกี่ยวกับการสาธารณสุขปโภค แต่ในขณะที่ตามมาตรา 17 ซึ่งเป็นกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดทำสาธารณสุขปโภคได้ดังเช่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ซึ่งอาจจะเป็นด้วยเพราะเหตุผลที่ว่ามีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว ไม่ควรจะให้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการซ้ำซ้อนอีก แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 17(24) ดำเนินการ โดยถือว่าเป็นการจัดทำกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็เพื่อประสานงานและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กภายในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่ามุ่งที่จะให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้เองโดยตรง

นอกจากนี้ ยังมีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ในข้อ 1(1) และข้อ 1(2) ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานในโครงการขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นการส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง และนอกจากนั้น ตามข้อ 2(2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือเกี่ยวเนื่องกันหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะที่เป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงกับแผนงาน โครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

3. ปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า

การจะถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

1) มีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

จากการศึกษาในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 และในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ยังไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ

อำนาจและหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้ามาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งสำหรับด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในหัวข้อแผนภารกิจด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้กล่าวถึงเฉพาะกลุ่มภารกิจแหล่งน้ำ/ประปาชนบท เท่านั้น และยังพบอีกว่าภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว ตามแผนข้างต้น ในส่วนของกระทรวงพลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน ถ่ายโอนเพียงภารกิจงาน ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น ไม่มีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งหากจะพิจารณาตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ อย่างเคร่งครัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าไปแล้ว อาจถือเป็นการดำเนินการที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ อีกทั้งอาจถือเป็น อำนาจที่ทับซ้อนกับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าเสียด้วยซ้ำ

แต่ว่าในร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ได้เริ่มมีแนวความคิดที่อาจจะเชื่อมโยงไปสู่อำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ก็ยังไม่ถึงขนาดจริงจังกนัก โดยมีการกำหนดเกี่ยวกับ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในกิจการ ที่เกี่ยวข้องกับด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและด้านสังคมที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกัน เช่น การประปา การไฟฟ้า ระบบขนส่งมวลชน การป้องกันภัยพิบัติ เป็นต้น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการร่วมกับรัฐ (Shared Function) ซึ่งโดยหลักการทั่วไปในการพิจารณาการถ่ายโอน ภารกิจ ตามร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) นั้น การถ่าย โอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมถึงงาน ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ซึ่งถ้าพิจารณาว่าการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นงานที่เกี่ยวกับความมั่นคง ของประเทศแล้ว จะถ่ายโอนภารกิจผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ ส่วนอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 ถึงมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐ จะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่น ตามมาตรา 30 (1) โดยในภารกิจหนึ่งๆอาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจ และหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

สำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจนั้นให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของ รัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชน จะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ รัฐวิสาหกิจในบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนในการดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจ

2) ควรมีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่

ความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา ได้มีการถ่ายโอนภารกิจจำนวน 262 งาน และจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ถึงปี พ.ศ. 2558) จำนวน 646,350 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 27.80 ของรายได้รัฐบาล และยังพบอีกด้วยว่ามีผลสำเร็จของการกระจายอำนาจ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับตัวและจัดบริการด้านต่างๆ ได้หลากหลายมากขึ้น อันทำให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานได้อย่างกว้างขวาง ประชาชนส่วนใหญ่จึงพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ในช่วง 5-10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับบริการที่เคยได้รับจากส่วนภูมิภาค¹⁵⁷

สิ่งที่ควรพิจารณา คือ รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้ายังสามารถรับมือกับสถานการณ์ขาดแคลนพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่ ต้องการความช่วยเหลือจากองค์กรอื่นหรือไม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลความเจริญ แต่ทั้งนี้ โดยหลักการในเบื้องต้นแล้ว เพื่อความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้า ไม่ควรจะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหลายๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม แต่ควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเลือกที่จะดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ ให้เป็นอำนาจ แต่ไม่ใช่หน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ

เมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(AEC) รัฐมีงานที่จะต้องดำเนินการมากขึ้น และภาคส่วนต่างๆ ก็จะมีการใช้พลังงานไฟฟ้ามากขึ้นด้วย ดังนั้น อาจจะถ่ายโอนภารกิจบางส่วนเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ ซึ่งก่อนที่จะเริ่มดำเนินการควรมีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะความพร้อมเป็นปัจจัยที่จะพิจารณาว่าควรกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากหรือน้อยเพียงใด โดยความพร้อมนี้หมายถึงความพร้อมทางด้านงบประมาณ ความพร้อมทางด้านบุคลากรที่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการ เพราะหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อม แต่กลับมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาให้อาจจะเกิดความเสียหายต่อประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติได้

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนจะพิจารณาภารกิจของหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก สำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจนั้นอาจถ่ายโอนใน

¹⁵⁷ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, เรื่องเดิม, หน้า 118.

กรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการ สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วควรถ่ายโอน โดยเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจในบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนการ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการในลักษณะของการให้ สิทธิประโยชน์พิเศษกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบแทน

ปัญหาว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าจะเป็นการ ซ้ำซ้อนกับภารกิจของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่ใช่การ ใช้อำนาจที่ทับซ้อนกันระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนภารกิจมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่กระนั้น การที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ มีแต่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐได้อีกทางหนึ่ง แต่ถ้าหากจะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ผลิต พลังงานไฟฟ้าลงในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจริงๆ แล้ว ก็ควรจะ เป็นการถ่ายโอนเพียงบางส่วน โดยเฉพาะการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน ซึ่งควรจะ ให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ใน การกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น แนวทางการถ่ายโอนภารกิจ แนวทางการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น แนวทางการถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และทรัพย์สิน แนวทางการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจ โดยอาจกำหนดให้มีการทบทวนภารกิจที่ ได้ถ่ายโอนอย่างน้อยในทุกๆ 5 ปีด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาตามโครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและ ประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยแล้ว เห็นว่า ควรปรับแนวคิดการทำภารกิจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหลายๆภารกิจที่สามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้ บัญญัติไว้ ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม ก็สามารถเริ่มดำเนินการได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติขออนุญาตจากส่วนราชการภายใต้หลักการการทำภารกิจคู่ขนานและ การแข่งขัน ทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ กรณีส่วนราชการอ้างถึงเรื่องความมั่นคงหรือระบบ เครือข่ายการบริการ เพื่อที่จะไม่โอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่จึงควรจะมีการ พิจารณาเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ เพื่อทำโครงการนำร่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะในการทำภารกิจในรูปเครือข่ายที่ดำเนินการกิจร่วมกับรัฐ¹⁵⁸

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ และดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 12 (1) ประกอบกับมาตรา 30 (1) (ก) และ (2) ดังนั้น จึงควรให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเข้ามาพิจารณาว่าควรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่ หรือถ่ายโอนบางส่วนได้หรือไม่ ร่วมกันดำเนินการระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่สนับสนุนในเรื่องนี้ว่า การที่มาตรา 16 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ ไว้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการขยายขอบอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไป และสร้างความสมบูรณ์ของอำนาจและหน้าที่ขึ้นในทันที แต่เนื่องจากในการจัดทำบริการสาธารณะมีการดำเนินการอยู่ทั้งโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนจึงยังคงมีอยู่ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องพิจารณาว่าจะคงความซ้ำซ้อนไว้หรือไม่ หรือถ้าจะไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น หรือประสงค์จะให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาดก็จะต้องดำเนินการให้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายนั้นๆต่อไป ดังนั้น แม้มาตรา 16 (27) จะกำหนด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่อาจจะซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 (1)(ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา 30 (2) เสียก่อน¹⁵⁹

ร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 กรณีที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ต้องเป็นการดำเนินการโดยที่องค์กรปกครองส่วน

¹⁵⁸ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เรื่องเดิม, หน้า 10-89.

¹⁵⁹ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 168/2544 เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดูแลรักษาที่สาธารณะ,” มีนาคม 2544.

ท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากนี้ การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองซึ่งอาจจะไม่คุ้มทุนหรือไม่มีประสิทธิภาพ อาจซื้อบริการจากรัฐวิสาหกิจ หรือดำเนินการร่วมกับรัฐวิสาหกิจในลักษณะร่วมทุน ดังนั้น จึงอาจจะไม่มีความจำเป็นต้องถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ แต่รัฐอาจมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคที่ดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการ และภารกิจดังกล่าวนี้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เดียวกัน และการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวทำในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการในลักษณะคู่ขนานหรือร่วมดำเนินการหรืออาจซื้อบริการของรัฐวิสาหกิจได้ และหากมีกฎหมายเฉพาะหรือกฎระเบียบใดๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบเพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ดี ในร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย 7 ฉบับ แต่ไม่ได้มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายเกี่ยวกับการไฟฟ้าแต่อย่างใด โดยผู้เขียนเชื่อว่าคงจะไม่มีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในเร็ววันนี้ หรืออาจจะไม่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้เลยก็เป็นได้

3) ถ้าจะมีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ควรจะถ่ายโอนเพียงใด

เมื่อพิจารณาในเรื่องความมั่นคงทางพลังงานของชาติแล้ว ก็ไม่ควรที่จะปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภาระไปดำเนินการโดยลำพังในทุกขั้นตอนของการผลิตพลังงานไฟฟ้า เพราะคงจะเป็นไปไม่ได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะมีศักยภาพผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ดังนั้น ถ้าจะมีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจริง ก็ควรเป็นการถ่ายโอนเพียงบางอย่างหรือบางส่วนเท่านั้น โดยอาจจะดำเนินการไปพร้อมกับรัฐวิสาหกิจหรือต่างดำเนินการก็ได้

ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการผลิตพลังงานไฟฟ้าอย่างไรเพื่อไม่ให้ทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าอยู่ ดังนั้น ควรมีการจำกัดการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ ไว้เช่น

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ (งบประมาณ) ขึ้นต่ำต่อปีเท่าไรจึงจะดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ อันอาจจะกำหนดอัตรารายได้เอาไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่อาจจะมีขึ้น

(2) จำกัดวงเงินการลงทุนไว้ว่าให้ดำเนินโครงการภายใต้เงินลงทุนเท่าไร เช่น ไม่เกิน 1,000 ล้านบาท เป็นต้น

(3) ให้อำนาจเฉพาะการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนเท่านั้น โดยไม่ให้อำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานหลักที่มีรัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่แล้ว

(4) จำกัดกำลังการผลิตไฟฟ้าต่อวันหรือต่อเดือนไว้ โดยกำลังการผลิตไฟฟ้าที่จะดำเนินการนั้นจะมีผลต่อระดับความเข้มงวดในการพิจารณาออกใบอนุญาตด้วย

(5) จำกัดพื้นที่ที่จะดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าเฉพาะในเขตพื้นที่ตนเองเท่านั้น

(6) โดยทั่วไปอาจกำหนดให้ขายพลังงานไฟฟ้าได้เฉพาะในเขตพื้นที่ของตนเอง ยกเว้นกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร้องขอ หรือกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน หรืออาจจะจำกัดเอาไว้ว่าให้ขายพลังงานไฟฟ้าผ่านรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าเท่านั้น โดยไม่เปิดโอกาสให้ขายให้ประชาชนโดยตรง

ตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 แล้วว่า ในกรณีที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ รายงานต่อรัฐสภา และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่มีเนื้อหากระทบต่อกฎหมายใด หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยเร็ว ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการแก้ไขจะต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบภารกิจตามที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่ โดยในการแก้ไขกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่จะต้องมีสาระที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้มีบทบัญญัติที่รองรับการจัดสรรเงินจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง และจะต้องเร่งรัดให้มีการออกประกาศ กฎกระทรวง ระเบียบที่เกี่ยวข้องตามที่บัญญัติไว้ ทั้งนี้ การดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อถ่ายโอนภารกิจจะต้องให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่

4) ถ้าไม่มีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่

ถึงแม้ว่าตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จะกำหนดลักษณะของการถ่ายโอนภารกิจ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ (Share Function) กล่าวคือ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน แต่สำหรับในประเด็นที่กำลังศึกษาอยู่นี้ การผลิตพลังงานไฟฟ้ายังไม่ใช่ภารกิจที่รัฐได้ ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะไม่มีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ แต่อย่างไรก็ดี แผนการกระจายอำนาจฉบับดังกล่าวยังมีการกำหนดว่า ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ด้วย คือ เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจเดียวกัน และยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าก็ควรจะต้องบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

การเขียนกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรจะเขียนในลักษณะห้าม แต่ควรเขียนในเชิงส่งเสริมสนับสนุนเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างเต็มที่ โดยเมื่อประชาชนได้รับการบริการสาธารณะในขั้นพื้นฐานแล้ว อาจจะยังมีความต้องการที่จะมีความสะดวกสบายในชีวิตมากขึ้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น

ดังที่กล่าวไปในบทที่ 2 แล้ว เกี่ยวกับแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มที่ 2 ซึ่งเห็นว่า อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ว่าในขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการได้ รัฐซึ่งมีความพร้อมมากกว่าจึงต้องเข้ามาจัดทำไปก่อน ดังนั้น เมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะดำเนินการจัดทำได้เองแล้ว รัฐจึงควรวางมือจากอำนาจหน้าที่เหล่านั้น และลดบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นว่าการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นอำนาจตาม “หลักความสามารถทั่วไป (General Competency)” ได้หรือไม่ เพราะอำนาจหน้าที่ตามหลักดังกล่าว กฎหมายไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน แต่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยถ้าเป็นความต้องการของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้ ก็สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้

กรณีที่บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เคยดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าไปแล้ว โดยที่ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบมารองรับ ในบางกรณีมีการทำบันทึกข้อตกลง

(MOU) หรือสัญญาร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันหรือกับเอกชน ทั้งในเรื่อง กำจัดขยะมูลฝอยและการตั้งโรงงานผลิตไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย อันยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับ รูปแบบของสัญญา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจพิจารณาแต่เพียงว่าตนมี งบประมาณเพียงพอจะดำเนินการได้หรือไม่เท่านั้น โดยอาจขาดการพิจารณาว่าเป็นอำนาจหน้าที่ ของตนหรือไม่ มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับเพียงใด ต้องผ่านกระบวนการขออนุญาตหรืออนุมัติ จากหน่วยงานใดหรือไม่ และมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร ซึ่งแม้จะไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ แต่ ก็มีการลงทุนที่ก็ ต้องใช้เงินจากภาษีของประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ และให้อำนาจอย่างชัดเจน

จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ณ เดือน พฤษภาคม 2558 พบว่า ปัจจุบันมีโครงการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงขยะรวมทุกสถานภาพ (ไม่รวม โครงการที่ยกเลิกคำขอ และยกเลิกสัญญาซื้อขายไฟฟ้า) จำนวนทั้งสิ้น 49 โครงการ เป็นกำลังการ ผลิตติดตั้งรวม 368.99 เมกะวัตต์ โดยแบ่งเป็น โครงการ โรงไฟฟ้า SPP 3 โครงการ กำลังการผลิต ติดตั้ง 180 เมกะวัตต์ โครงการ โรงไฟฟ้า VSPP 46 โครงการ กำลังการผลิตติดตั้ง 188.99 เมกะวัตต์

ตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการดำเนินการเพื่อผลิต พลังงานไฟฟ้าไปแล้ว แม้จะมีได้เป็นโครงการเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นหลักก็ตาม กล่าวคือ พลังงานไฟฟ้าเป็นเพียงผลพลอยได้ในทางอ้อมจากการกำจัดขยะมูลฝอยเท่านั้นเอง หรือบางครั้ง เป็นกรณีที่หน่วยงานอื่นเข้ามาดำเนินการโดยใช้ขยะมูลฝอยจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกล่าวโดยเฉพาะ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองด้วยงบประมาณที่จำกัด กำลังการผลิตไฟฟ้าจึงมีน้อย ซึ่งเมื่อไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ ก็มักจะต้องหยุด เติมนระบบการผลิตไฟฟ้าไปไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร

เทศบาลนครหาดใหญ่ได้มีการทำสัญญากับบริษัท จีเคเจ จำกัด เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2553 เพื่อลงทุนก่อสร้างและบริหารจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนขนาดไม่น้อย กว่า 250 ตันต่อวัน มีระยะเวลาสัญญาในการบริหารจัดการ 25 ปี ซึ่งเมื่อครบกำหนดสัญญา บริษัท จะส่งมอบเตาเผาขยะมูลฝอยให้เป็นที่กรรมสิทธิ์ของเทศบาลนครหาดใหญ่ เทคโนโลยีที่ใช้ คือ ระบบแก๊สซิฟิเคชัน ได้ผลผลิต คือ แก๊สเชื้อเพลิง ซึ่งมีคุณสมบัติเหมือนกับก๊าซธรรมชาติเหมาะ ที่จะนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสามารถนำไปใช้ต่อในรูปพลังงานไฟฟ้าได้ โดยใช้พื้นที่โครงการทั้งสิ้น 10 ไร่ ก่อสร้างในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยจะนำเอาขยะมูลฝอยสด มาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยการเผาแบบ Ash Melting Gasification ที่อุณหภูมิ

ประมาณ 1,300 องศาเซลเซียส ซึ่งสามารถรองรับปริมาณขยะมูลฝอยจำนวน 400 ตันต่อวัน และแปรเป็นพลังงานไฟฟ้าจำนวน 6.7 เมกะวัตต์¹⁶⁰

กรุงเทพมหานครได้มีการลงนามในสัญญาสัมปทานกับบริษัท ซีแอลจี เอ็นไวรอนแมนทอล โปเรทชั่น (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นการให้เอกชนเข้ามาลงทุน 100 % ภายใต้กรอบสัญญาที่ตกลงกันระยะเวลา 20 ปี หลังจากนั้นจะโอนสิทธิคืนให้แก่รัฐบาลในภายหลัง (ไม่ใช่การโอนสิทธิคืนให้แก่กรุงเทพมหานคร) ซึ่งบริษัทดังกล่าวลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานขยะ 2,124.3 ล้านบาท โดยดำเนินการที่ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยหนองแขม ทั้งนี้ คาดว่าจะสามารถกำจัดขยะได้ 300-500 ตันต่อวัน ซึ่งสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ 6-7 เมกะวัตต์ และคาดการณ์ว่าจะผลิตเพิ่มได้สูงสุดถึง 9.8 เมกะวัตต์ โดยพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้บางส่วนจะใช้ภายในโรงงาน ส่วนที่เหลือจะส่งขายให้การไฟฟ้านครหลวง โดยกรุงเทพมหานครต้องจ่ายค่าจ้างในการเผาขยะมูลฝอยแก่บริษัทดังกล่าวในอัตรา 970 บาทต่อตันต่อวัน¹⁶¹

โครงการโรงไฟฟ้าจากเตาเผาขยะ เทศบาลนครภูเก็ต ซึ่งมีที่ตั้งโรงไฟฟ้าอยู่ที่ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลนครภูเก็ต อันเป็นโครงการที่กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินโครงการ (ไม่ใช่กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโดยตรง) ใช้เทคโนโลยีเตาเผาขยะมูลฝอย และเทคโนโลยีผลิตไฟฟ้าโดยใช้กังหันไอน้ำ โดยการนำขยะชุมชนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต 250 ตันต่อวัน มาพักไว้ในบ่อพัก ซึ่งสามารถรองรับขยะมูลฝอยได้ประมาณ 2,500 ตัน จากนั้นขยะมูลฝอยที่ถูกพักไว้อย่างน้อย 5 วัน เพื่อลดความชื้น จะถูกส่งเข้าเตาเผาขยะแบบตะกรับ เพื่อนำความร้อนไปใช้ผลิตไอน้ำสำหรับผลิตไฟฟ้าโดยใช้กังหันไอน้ำและเครื่องกำเนิดไฟฟ้า มีกำลังการผลิตไฟฟ้าติดตั้ง 2.5 เมกะวัตต์ ซึ่งจำหน่ายให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคประมาณ 0.8 เมกะวัตต์ แต่ในปัจจุบันได้หยุดเดินระบบการผลิตไปแล้ว โดยรอบประมาณซ่อมแซมปรับปรุงจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โครงการผลิตปุ๋ยอินทรีย์และพลังงาน เทศบาลนครระยอง ซึ่งมีที่ตั้งโรงไฟฟ้าอยู่ที่ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยเทศบาลนครระยอง เป็นโครงการที่หลายภาคส่วนได้ร่วมสนับสนุน โดยกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ได้จัดสรรงบประมาณ 142 ล้านบาท มูลนิธิ

¹⁶⁰ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “ศูนย์บริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเพื่อแปรรูปเป็นพลังงานไฟฟ้าเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา,” หมายเหตุมลพิษ 24 (2557): 5-6.

¹⁶¹ ผู้จัดการ 360 องศา, “ขยะ วาระแห่งชาติ จากมูลฝอยสู่พลังงานทดแทน,” หนังสือพิมพ์ ASTV ผู้จัดการสุดสัปดาห์ (24 กรกฎาคม 2558).

เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงานร่วมสนับสนุนงบประมาณ 3 ล้านบาท บริษัท Skanska ของประเทศสวีเดน และบริษัท Fortum ของประเทศฟินแลนด์ อีก 45.4 ล้านบาท และเทศบาลนครระยองเองก็สมทบงบประมาณอีก 28.3 ล้านบาท เป็นโรงไฟฟ้าจากก๊าซชีวภาพ ที่ผลิตจากระบบย่อยสลายแบบไม่ใช้ออกซิเจน โดยรับขยะชุมชนจากเทศบาลนครระยอง 70 ตันต่อวัน ทำการหมักในระบบย่อยสลายแบบ ไม่ใช้ออกซิเจนเพื่อผลิตก๊าซชีวภาพสำหรับนำไปผลิตไฟฟ้าโดยใช้เครื่องยนต์ก๊าซ โดยมีกำลังการผลิตไฟฟ้าติดตั้ง 0.625 เมกะวัตต์ และได้จำหน่ายไฟฟ้าเข้าระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ไม่น้อยกว่าปีละ 5.1 ล้านหน่วย แต่ปัจจุบันได้หยุดเดินระบบไปแล้วเนื่องจากเครื่องจักรชำรุด¹⁶²

4.1.3 กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

หากจะศึกษาถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า นอกจากพิจารณาตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ ซึ่งแยกวิเคราะห์ถึงประเด็นต่างๆ ได้ ดังนี้

1. ปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าไปแล้ว อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดบัญญัติโดยตรงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ แต่มีบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าไปแล้ว โดยไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด และมีการขออนุญาตหรืออนุมัติจากหน่วยงานใดหรือไม่ การควบคุมกำกับดูแลตรวจสอบเป็นเช่นไรก็ยังไม่มีความชัดเจน แม้ว่าส่วนใหญ่แล้วพลังงานไฟฟ้าที่ได้จะเป็นเพียงผลพลอยได้ในทางอ้อมเท่านั้น โดยมีได้เป็นโครงการที่ดำเนินการเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นหลัก แต่ก็ถือว่ายังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่รองรับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่ดี หากจะพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ต่างไปจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ มองในแง่ที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นกลไกหนึ่งของรัฐ และเข้าดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าในนามของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดเช่นนี้จะไม่ค่อยเป็นรูปธรรมมากนัก

¹⁶² กองบรรณาธิการ กรุงเทพธุรกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 100-102.

2. ปัญหาว่าควรจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมลงในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 หรือพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 หรือไม่

จากการศึกษาพระราชบัญญัติของการไฟฟ้าทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวแล้ว แม้ว่าจะไม่ได้บัญญัติห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า แต่ก็ไม่มี การบัญญัติถึงเกี่ยวกับอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงมีปัญหาที่ควรพิจารณาว่า จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายข้างต้นเพื่อรองรับในเรื่องนี้ เอาไว้หรือไม่ อย่างไร

ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติ เกี่ยวกับการจัดตั้ง ทุนและเงินสำรอง วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่าย ผลิตแห่งประเทศไทย การดำเนินกิจการอื่นๆของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งล้วนแต่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งมีมาตรา 37 เพียงมาตราเดียวที่บัญญัติถึง การที่เอกชนจะสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งเป็นกรณีที่เอกชนที่สร้างโรงไฟฟ้าแล้วมีความประสงค์จะ เชื่อมโยงระบบของตนกับระบบของไฟฟ้า แต่ในกรณีนี้ไม่ได้บัญญัติถึงองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้ ด้วยอาจเป็นเพราะช่วงที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราดังกล่าวในพระราชบัญญัติการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ยังไม่เกิดแนวคิดที่จะให้องค์กรอื่นผลิตพลังงาน ไฟฟ้าได้ แต่ในปัจจุบันแนวคิดที่จะผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนเกิดขึ้นอย่าง กว้างขวาง จึงควรจะได้มีการบัญญัติให้รวมไปถึงกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสร้าง โรงไฟฟ้าได้ด้วย โดยเพิ่มเติมในบทนิยามให้ชัดเจนว่า “บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดา นิติ บุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรใดๆ เพื่อให้สามารถที่จะนำเอามาตรา 37 มาปรับ ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นเห็นว่า มาตรา 37 นี้ก็คงจะยังไม่เพียงพอที่จะรับรอง ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ นอกจากนั้น มี ข้อสังเกตอีกว่ามาตรานี้ไม่ได้บัญญัติในเชิงส่งเสริมให้เกิดการสร้างโรงไฟฟ้าแต่อย่างใด เพราะ เหมือนจะบัญญัติเน้น ไปที่การเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าเข้ากับระบบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทยเสียมากกว่า

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีที่กรมธุรกิจพลังงานถ่ายโอน การกิจบางอย่างของงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ตรวจตราและอนุญาตสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง และอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานได้ออก ประกาศกรมธุรกิจพลังงานเพื่อถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติงาน โดยเมื่อ

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ได้ประกาศ ลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น โดยส่วนราชการในฐานะเจ้าของภารกิจที่จะถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้รับถ่ายโอนภารกิจถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องผูกพันตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ้างว่าภารกิจที่ถ่ายโอนให้ นั้นเป็นภารกิจที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อนนั้น ไม่ถูกต้องและจะปฏิเสธไม่รับถ่ายโอนภารกิจโดยรอให้มีการแก้ไขกฎหมายเสียก่อนไม่ได้¹⁶³ ดังนั้น จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องนี้ จะเห็นว่า หากมีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงควรจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 อันเป็นบทกฎหมายหลักเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้า เพื่อเป็นการรองรับให้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ แต่ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปฏิเสธไม่รับถ่ายโอนภารกิจนั้น โดยรอให้มีการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน ไม่ได้ นอกจากนั้น ส่วนราชการที่เป็นเจ้าของภารกิจที่จะถ่ายโอนอาจออกเป็นประกาศของส่วนราชการตนเพื่อถ่ายโอนภารกิจและวิธีปฏิบัติงาน

3. ปัญหาอันเกิดจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515

เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นี้ถือว่าเป็นกฎหมายที่เก่าแก่มาแต่ตราบไคที่ยังไม่มีการยกเลิกประกาศ ก็ถือว่ายังคงใช้บังคับอยู่ ซึ่งได้ควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน โดยกำหนดให้ “การไฟฟ้า” ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งก็ได้ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี แต่ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการนั้น การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น ซึ่งผู้เขียนก็มีความเห็นว่า การบัญญัติเช่นนี้ดูเหมือนจะมีเจตนารมณ์ที่ดีเพราะเป็นการกำหนดการควบคุมกิจการไฟฟ้าอันอาจกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน แต่ก็ต้องเข้าใจด้วยว่ายุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป มีความเจริญทางเทคโนโลยีมากขึ้น ทั้งเอกชนและองค์กรปกครอง

¹⁶³ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 648/2553 เรื่องเทศบาลเมืองชัยภูมิส่งคืนงานถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542,” ตุลาคม 2553.

ส่วนท้องถิ่นเองต่างก็มีความพร้อมและมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ การที่บัญญัติห้ามไว้เช่นนั้นอาจจะเป็นการไม่เหมาะสมเท่าใดนัก และดูเหมือนว่าจะเป็นการห้ามแบบเคร่งครัดจนเกินไป

การที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ได้บัญญัติห้ามผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยที่ไม่ระบุขนาดของกำลังการผลิตหรือประเภทของสิ่งที่นำมาใช้ผลิต อันเป็นการห้ามที่กว้างเกินไป เพราะว่าการผลิตพลังงานไฟฟ้านั้นสามารถผลิตได้ขนาดที่มีกำลังการผลิตที่ต่างกันไป โดยใช้สิ่งที่นำมาเป็นต้นทุนหรือเชื้อเพลิงในการผลิตที่แตกต่างกัน เช่น ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ พลังงานน้ำจากเขื่อน ซึ่งเป็นเทคโนโลยีขั้นสูง สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หลายร้อยเมกะวัตต์ แต่ขณะที่การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากชีวมวลที่ใช้วัสดุเหลือใช้จากการเกษตรสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ไม่กี่เมกะวัตต์ และหากเป็นการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากบ่อหมักมูลสัตว์ ก็จะผลิตได้น้อยยิ่งกว่าอีก ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 โดยกำหนดลงไปว่ากิจการไฟฟ้ากำลังการผลิตตั้งแต่เท่าไรที่ให้อถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันต้องควบคุม และต้องขออนุญาต เช่น กำหนดว่ากิจการไฟฟ้าตั้งแต่ 50 เมกะวัตต์ขึ้นไปให้อถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งผู้ที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ต่ำกว่า 50 เมกะวัตต์ ก็อาจจะประกอบกิจการไฟฟ้าได้โดยไม่ต้องขออนุญาตก่อน เพียงแต่จะต้องมีการกำหนดความมั่นคงของระบบพลังงานไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ เพื่อมิให้กระทบต่อความมั่นคงทางพลังงาน

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้างต้นได้บัญญัติเสมือนว่ากิจการไฟฟ้าเป็นหนึ่งในสาธารณูปโภคที่ถูกผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยผู้ที่ประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี แต่ถ้าจะตีความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ก็น่าจะเป็นเจ้าของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เช่นกัน

ปัญหาว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้ว จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีหรือไม่นั้น มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสาธารณูปโภคด้วย กรณีจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกิจการประปา ตามข้อยกเว้นของข้อ 6 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 จึงไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการประกอบกิจการแต่อย่างใด¹⁶⁴ ดังนั้น ถ้ามีความชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน

¹⁶⁴ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 532/2546 เรื่องอำนาจการปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาของเทศบาลนครสมุทรสาคร,” กรกฎาคม 2546.

ท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้ว ก็คงจะเทียบเคียงได้กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้ คือ ไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการประกอบกิจการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 แต่อย่างใด ทั้งนี้ ยังคงจะต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติตามกฎหมายอื่นอยู่ดี

4. ปัญหาตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

ปัญหาที่ควรพิจารณาตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 คือ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานเอาไว้อย่างไร ซึ่งเห็นว่าตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ได้กำหนดให้รัฐพึงมีนโยบายพื้นฐานว่าด้วยกิจการพลังงานในการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการและตรวจสอบการดำเนินงานด้านพลังงาน แต่ถึงกระนั้น ก็ยังไม่ชัดเจนลงไปถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ โดยพระราชบัญญัตินี้เหมือนจะเปิดช่องอย่างกว้างขวางว่าให้ผู้ผลิตไฟฟ้ารายต่างๆ ทั้งผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ รายเล็ก และรายเล็กมาก มีสิทธิขออนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าได้ แต่ไม่ได้กล่าวถึงกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีสิทธิเป็นผู้ผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่

นอกจากนั้น ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินั้น ให้เหตุผลว่า “เนื่องจากกิจการพลังงานมีความสำคัญต่อโครงสร้างด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงานโดยแยกงานนโยบาย งานกำกับดูแล และการประกอบกิจการพลังงานออกจากกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมมากขึ้น...” ซึ่งก็เห็นได้ว่าแม้จะกล่าวถึงภาคเอกชน ชุมชนไว้ แต่ก็ไม่ได้กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้เลย

โดยหลักแล้ว การประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งก็จัดเป็นการประกอบกิจการพลังงาน ไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน อันเป็นไปตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น แต่จากการศึกษาพบว่าในตัวบทกฎหมายหลัก คือ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มีบัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเกี่ยวกับ “การประกอบกิจการพลังงาน” เอาไว้เลย ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจในการประกอบกิจการพลังงานได้ ดังนั้น จึงยังไม่มีจุดเชื่อมโยงที่จะมาใช้มาตรา 47 นี้ได้เช่นกัน

ซึ่งถ้าจะให้ดำเนินการได้อย่างชัดเจน จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมคำว่า “การประกอบกิจการพลังงาน ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” ลงไปในมาตราของบทกฎหมายหลักที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แล้วจึงค่อยมาออกเป็นระเบียบของกระทรวงพลังงานหรือระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานอีกครั้งเกี่ยวกับการอนุญาต การกำหนดประเภท และอายุใบอนุญาตให้สอดคล้องกับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่างๆ และนอกจากนั้นแล้ว ตามมาตรา 47 วรรคสาม อาจออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตได้ และยังมีผู้เสนอว่าควรกำหนดลงไปในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ว่าการผลิตพลังงานไฟฟ้าประเภทใดที่ห้ามประกอบการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต เช่น การประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงหลัก จะต้องขออนุญาตก่อน ส่วนการผลิตไฟฟ้าจากชีวมวลหรือพลังงานทดแทนอื่นไม่ต้องขออนุญาต เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นมาได้ คือการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากขึ้นในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 คือ “หมวดการประกอบกิจการพลังงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งจะมีการบัญญัติให้อำนาจ กระทำการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ แต่ไม่ได้บังคับถึงขนาดที่จะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ โดยในหมวดดังกล่าวจะมีการวางแนวนโยบาย แนวทางดำเนินการจัดการ และควบคุมการประกอบกิจการพลังงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนการจัดการและการป้องกันบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ ไม่ใช่การบัญญัติเน้นเพียงเรื่องการผลิตพลังงานไฟฟ้าเท่านั้น แต่ควรบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประกอบกิจการพลังงานอื่นๆ ในอนาคตได้อีกด้วย

5. ร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ...

แม้ว่าจะเป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ก็มีประเด็นที่ควรพิจารณาโดยมีการให้คำนิยามของคำว่า “พลังงานทดแทน” ซึ่งเป็นพลังงานที่สามารถนำมาใช้แทนพลังงานจากฟอสซิล เพื่อการผลิตไฟฟ้า ความร้อน ความเย็น หรือเชื้อเพลิง และหมายความรวมถึงพลังงานที่ได้จากขยะมูลฝอยด้วย โดยร่างพระราชบัญญัตินี้จะใช้ควบคู่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เช่น การที่ได้บัญญัติให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนหมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน

แต่จากการศึกษาถึงวัตถุประสงค์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มักจะออกไปในรูปของการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนเป็นหลัก โดยไม่ได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนแต่อย่างใด นอกจากนี้ คณะกรรมการพลังงานทดแทนยังมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการใช้และการผลิตพลังงานทดแทนระดับชุมชนและระดับประเทศ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการทำแผนพัฒนาพลังงานทดแทนระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวการพัฒนาพลังงานทดแทนระดับประเทศ แต่ไม่ได้กล่าวถึงแผนพัฒนาพลังงานทดแทนระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งไม่มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการพลังงานทดแทนด้วย และในเรื่องของกองทุนพลังงานทดแทนซึ่งมีเงินกองทุนที่จะใช้เป็นเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุน โครงการทางด้านพลังงานทดแทนก็กล่าวถึงเฉพาะ โครงการที่เกี่ยวกับพลังงานทดแทนระดับประเทศหรือระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่มีกล่าวถึงระดับท้องถิ่น

จากการศึกษาความหมายของพลังงานทดแทนแล้ว พลังงานที่ได้จากขยะมูลฝอยก็เป็นพลังงานทดแทนด้วย ดังนั้น ถ้าหากจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนเอาไว้ในร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทนด้วยก็ย่อมจะเป็นการดี เพราะคำว่า “พลังงานทดแทน” มีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “ขยะมูลฝอย” โดยอาจจะบัญญัติเป็นกลุ่มมาตราหรือหมวดเฉพาะไว้เกี่ยวกับอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน โดยควรจะบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ไม่ต้องระบุในรายละเอียดวิธีการใด เพราะเรื่องเหล่านั้นมีบัญญัติถึงในกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ การบัญญัติดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วย

ตามมาตรา 29(4) แห่งร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทนนี้ ได้บัญญัติถึงการส่งเสริมกิจการพลังงาน ที่ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพลังงานทดแทนและคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดข้อยกเว้นสำหรับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนเพื่อใช้ในชุมชนชนิดติดตั้งอิสระได้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการเปิดช่องให้ดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยเพื่อใช้ในชุมชนได้ แต่ก็ไม่ได้บัญญัติชัดเจนไปว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ อีกทั้งเป็นการผลิตเพื่อใช้ในชุมชน ไม่ใช่การผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายแต่อย่างใด

6. ปัญหาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ เพราะว่าเป็น

กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนมากกว่า แต่อาจถือได้ว่ามีส่วนในการสนับสนุนให้การดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ตามมาตรา 20 ที่บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยที่มีได้บัญญัติถึงลงไปในรายละเอียดถึงว่าจะปฏิบัติอย่างไร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกที่จะกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีใด อย่างไร ซึ่ง “การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ” เป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง หากจะตีความว่าการนำขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าก็เป็นวิธีการหนึ่งของการกำจัดที่ถูกสุขลักษณะนั้น ก็คงจะไม่ถือว่าผิดแต่ประการใด แต่ทั้งนี้ การจะนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการคัดแยกขยะมูลฝอยว่าประเภทใดที่จะนำเข้าสู่ระบบการผลิตได้บ้าง โดยในเบื้องต้นต้องคัดแยกขยะมูลฝอยติดเชื้อและขยะอันตรายออกก่อน และแยกขยะเปียกกับขยะแห้งทั่วไปออกจากกัน เพราะถ้าประชาชนไม่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยมาตั้งแต่ก่อนทิ้งแล้ว เมื่อขยะมูลฝอยเหล่านั้นปะปนกัน จะยากในการจัดการขั้นต่อไป

ปัญหาว่าจะบังคับให้ประชาชนคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างจริงจังได้อย่างไร ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2550 จะให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเกี่ยวกับวิธีการเก็บ ขน กำจัด ได้ แต่ก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคัดแยกขยะมูลฝอยเอาไว้ ซึ่งส่วนมากจะออกไปในรูปแบบของการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้คัดแยกเสียมากกว่า ซึ่งประชาชนจะให้ความสนใจและปฏิบัติตามเพียงแค่ช่วงแรกๆ อาจด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่าขาดสภาพบังคับและไม่มีบทกำหนดโทษ แต่ทั้งนี้ อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 20(6) ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ คือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนมีหน้าที่คัดแยกขยะมูลฝอย โดยอาจให้ทิ้งขยะมูลฝอยแยกประเภทตามถังที่กำหนด แต่ถึงแม้จะมีการตราข้อบัญญัติขึ้นบังคับใช้ แต่ถ้าหากประชาชนไม่มีจิตสำนึกเสียแล้ว การจะบังคับอย่างจริงจังก็เป็นไปได้ยาก แต่ครั้งจะไปกำหนดค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกันระหว่างประชาชนที่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยกับประชาชนที่ไม่คัดแยกขยะมูลฝอยก็เป็นสิ่งที่ยากต่อการจะพิจารณาว่าประชาชนหรือครัวเรือนใดปฏิบัติตามหรือไม่ แล้วคัดแยกอย่างถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น ถ้าเปลี่ยนจากการบังคับมาเป็นจูงใจประชาชนให้นำขยะมูลฝอยที่แยกประเภทแล้วมาขายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าก็จะเป็นการดีกว่า เพราะนอกจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องเสียเวลา เสียงบประมาณ เสียบุคลากรไปกับการคัดแยกขยะมูลฝอยแล้ว ยังเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนอีกทางหนึ่ง อันจะเป็นการปลูกสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในทางอ้อมด้วย ซึ่งย่อมเป็นการดีกว่าออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไปบังคับใช้ที่ในทางปฏิบัติแล้วอาจจะเป็นโทษกับทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ไม่อาจบังคับใช้ได้เต็มที่

อย่างไรก็ดี แม้ประชาชนจะได้มีการคัดแยกประเภทขยะมูลฝอยในเบื้องต้นมาแล้ว แต่บางครั้งกลับกลายเป็นเจ้าหน้าที่จัดเก็บขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียเองที่นำขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ทุกประเภทไปรวมกันในรถบรรทุกขยะมูลฝอยขณะที่จัดเก็บและขนย้าย เพราะรถขยะคันเดียวแต่ใช้จัดเก็บขยะมูลฝอยทุกประเภท เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีงบประมาณมากพอที่จะซื้อรถขยะแบ่งตามประเภทของขยะมูลฝอย และการให้เจ้าหน้าที่แยกการจัดเก็บตามประเภทของขยะมูลฝอยก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายนักที่จะควบคุมได้ ดังนั้น ผู้บริหารและหัวหน้าส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องมีกฎระเบียบบังคับเจ้าหน้าที่จัดเก็บขยะมูลฝอยอย่างเข้มงวด เพื่อให้จัดเก็บขยะแยกตามประเภทและต้องมีการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนด้วย

4.2 แนวทางในการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่จะมาพิจารณากำหนดรายละเอียดของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้นั้น ต้องเป็นที่ยุติแน่นอนแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการที่จะผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้ว ก็คงไม่มีประโยชน์ที่จะมาพิจารณาถึงรูปแบบของการดำเนินการและการลงทุน ข้อจำกัดทางกฎหมายของการดำเนินการ การใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ ซึ่งผู้เขียนขอแยกวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.2.1 รูปแบบของการดำเนินการและการลงทุน

ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินการ, เรื่องเงินลงทุน, การขออนุญาตและขออนุมัติต่างๆ, แนวทางวิธีการหรือแนวปฏิบัติในการดำเนินการ และเรื่องการค้ากับดูแล

1. ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินการ

ดังที่ได้กล่าวไปในบทที่ 2 แล้วว่ารูปแบบวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ดังนั้น จึงไม่อาจบังคับได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเลือกดำเนินการในรูปแบบใด กล่าวคือ ไม่ควรจำกัดชี้ชัดลงไปว่ารูปแบบการดำเนินการและการลงทุนจะต้องใช้วิธีใด อันควรต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งใช้ดุลพินิจในการเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน ซึ่งทั้งหมดทั้งมวลก็ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ ความพร้อมและศักยภาพ ซึ่งแต่ละ

ท้องถิ่นย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ต้องให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกรูปแบบของการดำเนินการ ตามหลักความอิสระอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยผู้เขียนจะขอวิเคราะห์แยกตามรูปแบบการดำเนินการ ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะผลิตพลังงานไฟฟ้าเอง โดยที่ไม่ร่วมกับบุคคลหรือองค์กรอื่นนั้นคงจะเป็นไปได้ยาก เพราะลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็คงจะไม่มีเงินทุนเพียงพอ ไม่มีความชำนาญในการดำเนินการ จึงเป็นการยากที่จะบริหารให้คุ้มทุน โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างสูง ต้องจ้างพนักงานและผู้เชี่ยวชาญเพิ่มขึ้นเพื่อมาดูแลระบบ เพราะบุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่คงไม่มีความพร้อมมากเพียงพอที่จะดำเนินโครงการให้บรรลุตามเป้าประสงค์ได้

ดังนั้น ถ้าจะดำเนินการด้วยรูปแบบวิธีการดำเนินการเองนี้ จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐ นอกจากนั้น ควรมีกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดให้รัฐ โดยเฉพาะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นปกติอยู่แล้วได้เข้ามาฝึกอบรม ช่วยเหลือในการดำเนินการ โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรก เช่น ใน 2-3 ปีแรก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รู้แนวทางและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง อันจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา โดยข้อดีของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง คือ ผู้บริหาร หัวหน้าส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถควบคุมการดำเนินการได้ง่ายและใกล้ชิดกว่ากรณีร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือการร่วมทุนกับบริษัทเอกชน

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการกับบุคคลอื่น นิติบุคคลอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือรัฐวิสาหกิจ

โดยหลักการทั่วไปแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเอง แต่ด้วยเหตุเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้เองทั้งหมดในทุกภารกิจ ซึ่งขึ้นอยู่กับศักยภาพ ความพร้อม ความสามารถนั่นเอง อีกทั้ง การผลิตพลังงานไฟฟ้ายังต้องใช้เทคโนโลยีและเทคนิคพิเศษ ซึ่งบางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มี ความเชี่ยวชาญชำนาญ ประกอบกับตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้เปิดช่องให้ร่วมกันดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นได้ จึงควรจะมีการร่วมมือกัน โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะ ในลักษณะที่ต้องให้บริการครอบคลุมพื้นที่ในบริเวณกว้าง เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดการศึกษา การผลิตพลังงานไฟฟ้าก็เช่นกัน น่าจะต้องจัดให้มีการร่วมมือกันดำเนินการ แต่ทั้งนี้ ไม่ควร

ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือผู้ใดผู้หนึ่งผูกขาดอำนาจอยู่แต่เพียงผู้เดียว แต่ต้องปลูกสร้างแนวคิดที่จะร่วมมือกันดำเนินการเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

จากการศึกษาพบว่า การร่วมดำเนินการเป็นรูปแบบวิธีการที่น่าจะดีที่สุด และเป็นที่ยอมรับมากที่สุดด้วย เนื่องจากคำพังเพยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบกรับความเสี่ยงเองไม่ไหว จึงต้องมีการเข้าร่วมกันดำเนินการ ซึ่งการร่วมดำเนินการมีทั้งการร่วมกันโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ และการร่วมกันโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ (สหการ, บริษัทจำกัด) ซึ่งแต่ละวิธีก็มีข้อดี ข้อเสีย ข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป โดยผู้เขียนขอวิเคราะห์ ดังนี้

(1) ร่วมดำเนินการโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่

ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยอยากจะทำร่วมกันดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมกันดำเนินการโดยไม่จัดตั้งนิติบุคคลเป็นขึ้นใหม่นั้น เพราะเกรงว่าฝ่ายของตนจะเสียเปรียบเสียประโยชน์ การดำเนินการในหลายๆภารกิจหน้าที่จึงมีลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการกันโดยลำพัง ขาดรูปแบบการร่วมมือกันกับองค์กรอื่น ซึ่งแม้ว่าจะได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 อันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำประกาศฉบับดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการทำบันทึกข้อตกลงร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประกาศฉบับดังกล่าวก็เพียงบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปกำหนดในรายละเอียดเอาเอง ซึ่งเรื่องการผลิตพลังงานไฟฟ้านี้ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยดำเนินการ อีกทั้งยังเป็นโครงการที่มีการลงทุนมหาศาล มีความเสี่ยงสูง มีความซับซ้อนและมีเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง อันต้องการความชัดเจน ดังนั้น ก็คงจะไม่เป็นการสมควรที่จะร่วมกันดำเนินการโดยไม่มีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาจัดการเป็นการเฉพาะ เพราะอาจจะเกิดปัญหาในเรื่องของผลประโยชน์ คือ พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จะแบ่งสรรกันอย่างไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดลงทุนลงแรงมากน้อยกว่ากันเพียงใด

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยแบบศูนย์รวม โดยความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานราชการ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ มีราชการส่วนกลาง เป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือด้านวิชาการและงบประมาณ ซึ่งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยชุมชนในแต่ละจังหวัดหรือระหว่างจังหวัด สามารถรองรับการจัดการขยะมูลฝอยได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณ ขยะมูลฝอยทั้งหมดในช่วงระยะเวลา 1 ปี โดยมีการทำข้อตกลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในการกำหนดปริมาณขยะมูลฝอยขั้นต่ำที่จะส่งเข้ากำจัด และกำหนดการจ่ายค่ากำจัด ในอัตราที่ตกลงเบื้องต้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศักยภาพสูงในการจัดการขยะมูล

ฝอยเป็นผู้รับผิดชอบหลัก และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นสถานที่ตั้งของสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากโครงการ โดยให้ราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพลังงาน กรมควบคุมมลพิษ และให้ชุมชนในพื้นที่ได้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานติดตาม กำกับดูแล ตรวจสอบ ประเมินผล เสนอแนะการแก้ไขปัญหา¹⁶⁵ ซึ่งส่วนใหญ่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ที่มีพื้นที่จำกัดและไม่มีสถานที่พอจัดเก็บหรือกำจัดขยะมูลฝอย ต้องเสียเงินค่ากำจัดขยะมูลฝอยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ แต่ถ้าเปลี่ยนแนวคิดใหม่ คือ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลขายขยะมูลฝอยนั้นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเอาไปผลิตพลังงานไฟฟ้าอาจจะเป็นแนวทางที่ดีกว่าหรือไม่ แต่ทั้งนี้ ในกรณีที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดผลิตพลังงานไฟฟ้า อาจมีปัญหาที่ว่าท้องถิ่นใดของจังหวัดจะได้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้านั้นบ้าง ซึ่งก็เป็นการต่างจากกรณีของการกำจัดขยะมูลฝอยแบบธรรมดา ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์อื่นใดตามมาอีก อันเป็นการเหมาะกับการมีศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม

(2) ร่วมดำเนินการโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่

ก. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ในรูปแบบของสหการ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายต่างก็มีเป้าประสงค์เดียวกัน คือ ทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง แต่การร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ยังไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าเหมือนกัน เพราะยังไม่ใช่งานหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการมาโดยตลอด และยังต้องอาศัยเทคนิคพิเศษมากกว่ากิจการทั่วไป อันเป็นปัญหาเรื่องศักยภาพความพร้อม ถ้าเข้าร่วมกับเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญ อาจจะเหมาะสมกว่า แต่ครั้งจะปิดกั้นมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการก็อาจจะไม่ได้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็มีพนักงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญไม่ต่างจากเอกชน ซึ่งถึงจะยังไม่มีศักยภาพมากพอ ก็อาจจะจ้างเอกชนมาดำเนินการสักระยะ เพื่อเรียนรู้การดำเนินการและเทคนิคต่างๆ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความชำนาญ ก็สามารถที่จะดำเนินการได้เองเลย

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆยังมีการบัญญัติมิได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยที่กฎหมายจัดตั้ง

¹⁶⁵ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาวิเคราะห์แนวทางการจัดการขยะในการผลิตไฟฟ้าระดับอำเภอ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2552), หน้า 2-8.

องค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 73 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำกิจการร่วมกันกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นไว้ ส่วนกรณีของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45(8) ประกอบกับมาตรา 46 บัญญัติเกี่ยวกับการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่น (โดยไม่ได้บัญญัติถึงกรณีการกระทำร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น) กล่าวคือ ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีการบัญญัติถึง “สหการ” ไว้ ทั้งๆที่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังกฎหมายจัดตั้งเทศบาล และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2552 แล้วก็ตาม

แต่ใน ขณะที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาล กฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานคร และกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยา ได้มีการบัญญัติถึง “สหการ” เอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน แต่จะมีความแตกต่างในรายละเอียดตรงที่การจัดตั้งสหการของเทศบาลนั้น กฎหมายไม่ได้เปิดช่องอนุญาตให้เทศบาลไปร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นนอกจากร่วมกับเทศบาลด้วยกันเอง ซึ่งในประเด็นนี้แตกต่างกับกรณีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ที่สามารถร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดก็ได้ จึงอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้หลายประการ เช่น เทศบาลจะร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หรือไม่ หรือกรณีที่เทศบาลตั้งอยู่เดี่ยวๆ โดยไม่มีเทศบาลอื่นอยู่รอบข้าง (รอบข้างเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น) ก็เหมือนจะถูกจำกัดโดยลักษณะของพื้นที่ที่ไม่เอื้อให้เทศบาลตั้งสหการได้ ดังนั้น ในเมื่อการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความชัดเจน จึงเป็นผลให้ไม่กล้าที่จะเสี่ยงดำเนินการ อันอาจเป็นการสมควรที่จะร่วมดำเนินการกับเอกชนมากกว่า

ปัญหาเกี่ยวกับการร่วมกันดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการนั้น อาจเกิดปัญหาประการสำคัญได้ใน 2 ทาง คือ การแย่งกันบริหารจัดการเพื่อรักษาอำนาจของตน ซึ่งอาจมีปัญหาคriteriaที่เปลี่ยนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และอีกแง่ คือ เกี่ยงกันดำเนินการ รอรับผลประโยชน์อย่างเดียว ซึ่งอาจเกิดปัญหาการแบ่งผลประโยชน์ ผู้เขียนจึงขอเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่าถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งร่วมกันตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมา แล้วให้บริษัทจำกัดนั้น ไปร่วมทุนกับบริษัทเอกชนอื่นตั้งเป็นอีกบริษัทหนึ่งขึ้นมาใหม่อีกต่อหนึ่ง เพื่อดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยโดยเฉพาะไปเลย ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกๆแห่งที่เข้าร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัดนั้น โดยจะไม่เข้าไปบริหารจัดการในบริษัทใหม่โดยตรง

ข. ร่วมกับบุคคลอื่น(เอกชน)ในรูปแบบของบริษัทจำกัด

ด้วยเหตุผลที่การผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ต้องอาศัยทั้งความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี เงินลงทุนจำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแบกรับความเสี่ยงเหล่านั้นเองไม่ไหว ซึ่งแม้แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งผลิตพลังงานไฟฟ้าในภาพรวมของประเทศ ก็เป็นรัฐวิสาหกิจ คือ เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปมี

ส่วนร่วมในการดำเนินการ ดังนั้น จึงสมควรให้บริษัทเอกชนที่มีความรู้เฉพาะทาง มีประสบการณ์ทำงานด้านนั้นเข้ามาร่วมดำเนินการในรูปแบบบริษัทจำกัด เพื่อให้เกิดความคล่องตัว อันจะทำให้การผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหา คือ จะสร้างแรงจูงใจอย่างไรให้บริษัทเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ และต้องพิจารณาเงินทุนของบริษัทเอกชนด้วยว่าเพียงพอต่อการดำเนินการหรือไม่ โดยควรทำสัญญาร่วมทุนกับบริษัทเอกชนในระยะยาว และก่อนที่บริษัทเอกชนจะเข้ามาดำเนินการ จะต้องขออนุมัติและขออนุญาตต่างๆ ให้เรียบร้อยก่อน นอกจากนี้ยังอาจมีข้อจำกัดในการที่บริษัทต่างประเทศหรือชาวต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการไฟฟ้า

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆยังมีการบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมกับบุคคลอื่น (เอกชน) ในรูปแบบของบริษัทจำกัดโดยที่มีได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งตามมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีที่เทศบาลจะร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเอาไว้ โดยได้มีการบัญญัติแยกเป็นบทที่ 3 ทวิ ขึ้นมาต่างหากจากบทอื่นๆด้วย แต่ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติลักษณะดังกล่าวได้อย่างกรณีของเทศบาล ซึ่งตามมาตรา 73 ก็บัญญัติแต่เพียงการทำกิจการนอกเขต และการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อกระทำการกิจการร่วมกัน โดยไม่ได้บัญญัติถึงกรณีการร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ส่วนในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ก็ไม่ได้บัญญัติถึงกรณีร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเอาไว้เช่นกัน ดังนั้น จึงยังไม่มีความชัดเจนในกฎหมายว่า องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้หรือไม่ (อันต่างจากกรณีของเทศบาลที่มีกฎหมายบัญญัติรองรับเอาไว้)

ถ้าพิจารณาในแง่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็น่าจะสามารก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้อยู่แล้ว แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงควรมีการบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ส่วนตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครอาจทำการกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 มาตรา 68 บัญญัติถึงกรณีเมืองพัทยาเข้าร่วมกับบุคคลอื่นกระทำการกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ ซึ่งแม้จะไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนถึงการร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด แต่ก็น่าจะเพียงพอที่เมืองพัทยาจะดำเนินการดังกล่าวได้แล้ว แต่ทั้งนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดตั้ง

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้ เพราะกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีของ องค์การบริหารส่วนตำบลและกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การที่เอกชนร่วมลงทุนในการผลิตพลังงานไฟฟ้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันถือได้ว่าเป็นกิจการของรัฐนั้น ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งได้กำหนดกรณีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ในกรณีที่เอกชนร่วมลงทุนในกิจการโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท จะต้องปฏิบัติเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดใน มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2558

เทียบกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมทุนก่อตั้งบริษัทหรือเข้าถือหุ้นในบริษัทได้นั้น บริษัทดังกล่าวจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่เนื่องจากบริษัทเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถดำเนินการใดๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งย่อมรวมถึงกิจการอื่นๆ ที่ไม่ใช่การสาธารณูปโภคด้วย แต่หากบริษัทมีวัตถุประสงค์หลายประการ มิใช่เฉพาะกิจการสาธารณูปโภค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจไปถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ภายหลังจากได้เข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคอยระวังมิให้บริษัทมีหรือขยายวัตถุประสงค์ในลักษณะที่จะทำให้ไม่อาจถือหุ้นในบริษัทนั้นต่อไปได้¹⁶⁶ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ถ้าจะดำเนินการในรูปแบบร่วมทุนกับเอกชนจริงๆ แล้วควรจะตั้งเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมา โดยที่บริษัทนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น จึงไม่เหมาะที่จะไปร่วมทุนกับบริษัทเดิมที่มีวัตถุประสงค์อื่นๆ ด้วย

ปัญหาว่าจะให้บริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ามาร่วมดำเนินการในลักษณะใดอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก ให้บริษัทที่ได้ตั้งขึ้นใหม่ดำเนินการทั้งการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยนั้น แล้วมีผลพลอยได้เป็นพลังงานไฟฟ้า อันเป็นไปตามต้นแบบที่น่าสนใจของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องเสียเวลาหรือเสียพนักงานไปกับการจัดเก็บขยะมูลฝอย โดยอาจจ่ายเป็นค่าจ้างจัดเก็บแก่บริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่นั้นไปเลย หรือถ้าจะให้

¹⁶⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 264/2554 เรื่องการทำกิจการของกรุงเทพมหานคร,” เมษายน 2554.

ดีไปกว่านั้นก็ตกลงในสัญญาให้บริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่นั้นจัดการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเลยก็ได้ โดยตามวิธีการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแค่ควบคุมกำกับดูแลบริษัทนั้น ไม่ต้องใช้งบประมาณลงทุนในการสร้างระบบผลิตพลังงานไฟฟ้ามากนัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณเหลือไปดำเนินการบริการสาธารณะด้านอื่นๆ ได้อีก แต่ก็อาจจะมีปัญหาตรงที่บริษัทอาจไปรับซื้อ ขยะมูลฝอยจากภายนอกท้องถิ่นมาเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยเฉพาะเลยจนไม่ใส่ใจที่จะจัดเก็บขยะมูลฝอยในท้องถิ่น เพราะบริษัทก็คงไม่ค่อยสนใจความเห็นของประชาชน ซึ่งก็เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอย ส่วนกรณีที่สอง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บขยะมูลฝอยแล้วส่งขยะมูลฝอยนั้นให้บริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่กำจัดอย่างเดียวไปเลย ซึ่งก็เป็นการผลิตพลังงานไฟฟ้าไปด้วยอยู่แล้วในตัว โดยข้อดี ก็คือ สามารถควบคุมประเภทของขยะมูลฝอยได้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นผู้จัดเก็บขยะมูลฝอยเองอยู่ และการดำเนินการจะคำนึงถึงประชาชนมากกว่าเอกชนเข้ามาดำเนินการ โดยวิธีการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแค่จัดหาขยะมูลฝอยให้บริษัทเอกชน อันไม่ต้องใช้งบประมาณลงทุนในการสร้างระบบผลิตพลังงานไฟฟ้ามากนัก ส่วนในกรณีที่สาม บริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่รับซื้อขยะมูลฝอยมาเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยเฉพาะ โดยไม่ได้คำนึงว่าจัดเก็บขยะมูลฝอยเองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บขยะมูลฝอยมาให้ เพราะวิธีการนี้ไม่ได้คำนึงถึงแหล่งที่มาของขยะมูลฝอยว่าจะ ต้องเป็นขยะมูลฝอยในพื้นที่เท่านั้น แต่จะมุ่งหมายไปที่การผลิตพลังงานไฟฟ้ามากกว่า

ปัญหาว่าจะควบคุมตรวจสอบบริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่อย่างไร แม้ว่าบริษัทจะเป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีได้อยู่ในสถานะที่เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ จึงต้องมีบทบาทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้เป็นฐานอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลควบคุมตรวจสอบบริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่ แต่ควรจะเป็นเพียงตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ความปลอดภัย แต่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารภายในของบริษัท โดยอาจจะใช้แนวทางตามที่ว่าส่วนกลางกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมาเป็นแบบอย่างในการกำกับดูแล

(3) ร่วมดำเนินการกับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง)

การผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะที่กระทบต่อทั้งประโยชน์ส่วนรวมในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ซึ่งก็คงไม่อาจที่จะแบ่งแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้เด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการผลิตและจัดให้มีไฟฟ้านี้ก็ควรจะให้ทั้งส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการได้ โดยอาจแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ เช่น ให้ส่วนกลาง คือ รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง) รับผิดชอบ

ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหลัก และกรณีการขายพลังงานไฟฟ้าให้บริษัทหรือการประกอบอุตสาหกรรมที่ต้องใช้พลังงานไฟฟ้าในปริมาณมากและกรณีการขายพลังงานไฟฟ้าให้ต่างประเทศ แต่สำหรับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานรองหรือพลังงานทดแทน โดยเฉพาะการผลิตจากขยะมูลฝอย ควรจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการ โดยในระยะเริ่มแรกอาจเป็นไปในลักษณะร่วมกันดำเนินการ แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งทั่วประเทศมีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ ก็ควรจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด โดยจะเน้นที่การผลิตพลังงานไฟฟ้าให้กับครัวเรือนโดยตรง คือแต่ละกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ไม่กระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมแต่อย่างใด

ผู้เขียนยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการกับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บและขายขยะมูลฝอยในราคาถูกให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เลย และเมื่อรัฐวิสาหกิจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้วก็ต้องขายคืนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราคาถูกเช่นกัน หรืออีกแนวทางหนึ่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนด้วยการจัดหาขยะมูลฝอย (ไม่ใช่การขาย) ให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปผลิตพลังงานไฟฟ้า และก็นำออกขาย แล้วจัดสรรเงินผลประโยชน์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมดำเนินการ แต่ก็มีปัญหาอยู่เช่นกัน คือ รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าอาจไม่สนใจการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยวิธีนี้ เพราะมีการผลิตโดยพลังงานหลัก คือ จากเขื่อน ถ่านหิน ซึ่งก็มีความเสถียรมากพออยู่แล้ว คงจะไม่มาคิดเสียเวลาเพื่อมาดำเนินการเรื่องนี้ ดังนั้น ก็คงจะสนับสนุนให้หน่วยงานระดับเล็กลงเป็นผู้ดำเนินการเสียมากกว่า นอกจากนี้ อาจจะดำเนินการในรูปแบบที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน โดยรัฐอุดหนุนงบประมาณค่าปลูกสร้างโรงงานและวางระบบการผลิตในตอนเริ่มแรก แล้วให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ โดยอยู่ภายใต้กำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีเงินงบประมาณของตัวเองมาใช้ในการดำเนินงานด้วย

ปัญหาการร่วมกันในการดำเนินการนี้ยังขาดความชัดเจนทั้งในตัวกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการจัดตั้ง การบริหารจัดการ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสหการหรือบริษัทที่ตั้งขึ้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่ก็ยังน่าจะถือได้ว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุด

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการ (จ้าง/สัมปทาน)

(1) ปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ้างให้บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการบริหารจัดการแค่ไหนเพียงใด นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า อาจจะจ้างให้บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดการเพียงแค่การผลิตพลังงานไฟฟ้าเท่านั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยอยู่แล้ว จะเป็นผู้จัดหาขยะมูลฝอยเข้าสู่ระบบการผลิตให้แก่บริษัทเอกชน

แต่ในอีกแนวทางหนึ่ง คือ จ้างให้บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการทั้งจัดเก็บขยะมูลฝอย และให้นำขยะมูลฝอยเหล่านั้นไปผลิตพลังงานไฟฟ้าเองด้วย

(2) ปัญหากรณีจะให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชน ผู้เขียนมีความเห็นว่าจะไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบการให้สัมปทาน เพราะเป็นกรณีที่บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจะต้องลงทุนและแบกรับความเสี่ยงเอง จึงจำเป็นที่บริษัทเอกชนนั้นจะต้องตั้งราคาค่าบริการสูงมากพอที่จะจัดดำเนินการได้ ซึ่งในความเป็นจริง ราคานี้ อาจจะสูงมากกว่าราคาไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจเสียด้วยซ้ำ อีกทั้ง บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานอาจจะไม่ค่อยใส่ใจในการให้บริการเท่าที่ควร เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็คงจะเข้าไปควบคุมกำกับดูแลได้น้อยกว่าการจ้างหรือการร่วมทุนกับบริษัทเอกชน นอกจากนี้ การให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนอาจมีปัญหาข้อจำกัดอยู่ที่บริษัทเอกชน ไม่สามารถที่จะออกข้อบัญญัติหรือกฎเกณฑ์มาบังคับใช้กับประชาชนได้อย่างเช่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ ครั้นจะเข้าบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ประชาชนอาจคลงแคลงใจในการยอมรับและปฏิบัติตามอีกด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเงินลงทุน

เนื่องจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณสูงตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ คือ ตั้งแต่การจัดหาสถานที่ในการดำเนินการ ค่าสร้างโรงงาน ค่าเครื่องจักร และค่าใช้จ่ายอื่นๆตามมามาก เรื่องของเงินลงทุนจึงเป็นปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่ง เนื่องจากการลงทุนมหาศาล จะคุ้มค่าการลงทุนหรือไม่ และจะคุ้มทุนในกี่ปี อันอาจมีผลต่อความมั่นใจในการลงทุนของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และของเอกชนที่จะเข้าร่วมลงทุน

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรจะได้รับ การสนับสนุนเงินลงทุนจากรัฐในลักษณะของเงินอุดหนุน แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป็นจำนวนมาก งบประมาณแผ่นดินของรัฐซึ่งมีจำกัดย่อมไม่เพียงพอที่จะอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนิน โครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าทุกแห่งได้ และอาจกลายเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐ ซึ่งเมื่อเวลาจะเสนอผ่านร่างกฎหมาย กระทรวงการคลังก็คงจะไม่ยินยอมด้วย จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไป คือ รัฐควรจะสนับสนุนงบประมาณหรือไม่เท่าใด อย่างไร โดยเฉพาะการลงทุนในระยะเริ่มแรก คือ ตั้งแต่การเวนคืนที่ดิน การก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ดังนั้น รัฐควรตั้งคณะกรรมการพิจารณากันก่อนว่าจะอุดหนุนเงินลงทุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งอาจจะไม่เท่ากันในแต่ละแห่ง โดยอาจใช้เกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการมาประกอบการพิจารณาด้วย เพราะรายได้ขึ้นสะท้อนถึงความพร้อมของการดำเนินการ คือ อย่างน้อยจะต้องมีเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ

สำรองไว้ใช้ในโครงการ นอกจากนี้ ควรพิจารณาว่าจะอุดหนุนงบประมาณแค่ครั้งเดียวตอนเริ่มต้นโครงการ หรือตลอดไปทุกๆปี (เป็นรายปี) แต่ถ้าจะเป็นการดีแล้ว ควรจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลี้ยงตัวเองจากการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เอง โดยที่ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยงบประมาณของรัฐ (เงินอุดหนุน) เพราะขยะมูลฝอยสามารถใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อยู่แล้ว โดยอาจนำเอารูปแบบดำเนินการของเอกชนซึ่งดำเนินการไปแล้วมีกำไรมาเป็นต้นแบบปรับใช้ในการบริหารจัดการได้

สำหรับการจะนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอยมาใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินการผลิตไฟฟ้า นั้น เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากมากเพราะถ้าพึ่งแค่เพียงใช้ค่าธรรมเนียมนั้นในการจัดการขยะมูลฝอยยังไม่พอแล้ว จึงน่าจะไม่มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เป็นแน่ ซึ่งหากจะใช้วิธีการเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอยในช่วงแรก เพื่อนำมาเป็นเงินมาลงทุนผลิตพลังงานไฟฟ้า เมื่อกิจการเริ่มอยู่ตัวแล้วจึงค่อยมาปรับลดค่าธรรมเนียมลงในภายหลัง ก็อาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ในกรณีที่ร่วมกันดำเนินการกับบริษัทเอกชน ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือหุ้นมากกว่าแต่กลับจะลงเงินลงทุนน้อยกว่า ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรม แล้วบริษัทเอกชนจะยินยอมหรือไม่ อีกทั้ง การจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจมหาชนซึ่งมีเหนือกว่าบริษัทเอกชน ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

ประเด็นถัดไป คือ กรณีการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการดำเนินการ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆได้เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการกู้เงินได้ คือ มาตรา 66(6) แห่งกฎหมายจัดตั้งเทศบาล มาตรา 83 แห่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 73(7) แห่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 117(8) แห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และมาตรา 89(6) แห่งกฎหมายจัดตั้งระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและก็เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ด้วยในตัว จึงมีความมั่นคงสูงการกู้เงินน่าจะได้รับอนุมัติง่ายกว่าเอกชน

นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ออกคู่มือการปฏิบัติงานการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสถาบันการเงินเพื่อดำเนินโครงการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยจัดให้มีกระบวนการให้ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ ซึ่งอย่างน้อยต้องตีประกาศในพื้นที่ที่ประชาชนเห็นได้อย่าง

ชัดเจนในบริเวณพื้นที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่มีการทำสัญญากู้เงิน พร้อมทั้งรายงานความก้าวหน้างานโครงการแล้วเสร็จโดยมีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี¹⁶⁷

3. ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตและขออนุมัติต่างๆ

แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อรองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ แต่คงจะเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อย่างอิสระ ดังนั้น ยังจะต้องมีการขออนุญาตขออนุมัติต่างๆก่อน ปัญหาว่าจะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานใดบ้าง ใบอนุญาตจะออกจากหน่วยงานใดนั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าจะไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการประกอบกิจการ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ก็ตาม แต่ก็ยังคงจะต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติตามกฎหมายอื่นอยู่ดี โดยการพิจารณาอนุญาตและอนุมัติต่างๆมีความเกี่ยวข้องและต้องขอความเห็นชอบกับหลายๆหน่วยงานอันอาจสังกัดอยู่คนละกระทรวง จึงยากแก่การประสานงานและอาจเกิดความล่าช้าในการพิจารณาคำขออนุญาตและขออนุมัติ ดังนั้นรัฐควรจะต้อง “คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้า” เพื่อพิจารณาในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ และอาจออกระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยทุกหน่วยงานที่จะมีหน้าที่ในการอนุญาตและอนุมัติ โดยอาจพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานด้วย ทั้งนี้ ควรกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการพิจารณาอนุญาตและอนุมัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ด้วย

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “การประกอบกิจการพลังงาน ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” ลงไปในมาตราของบทกฎหมายหลักที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แล้ว ย่อมจะสามารถเชื่อมโยงนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบกิจการพลังงาน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาใช้ในการพิจารณาการอนุญาตและอนุมัติได้ โดยประเด็น ที่น่าพิจารณา คือ การขออนุญาตและขออนุมัติดังกล่าว จะต้องเสียค่าธรรมเนียมและ

¹⁶⁷ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ค่วนมากที่ มท 0808.3/ว 1686 เรื่องการตรวจสอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” 11 สิงหาคม 2558.

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่ จ่ายให้หน่วยงานใดบ้างนั้น อาจกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือในระเบียบกระทรวงพลังงานต่อไป

สำหรับการตั้งโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานอันเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำกับควบคุมการประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งมีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว ดังนั้น ในเมื่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้พิจารณาคำขอตั้งโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าจะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขอความเห็นจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานอีก เพราะจะทำให้ยิ่งเสียเวลามากขึ้น ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีอำนาจในการควบคุมกำกับตามกฎหมายโรงงานด้วย

นอกจากจะต้องดำเนินการขออนุญาตหรือขออนุมัติดังกล่าวแล้ว หากประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของตนกับระบบไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า จะต้องยื่นคำขอและได้รับความเห็นชอบจากรัฐวิสาหกิจนั้นก่อนด้วย ทั้งนี้ ในการให้ความเห็นชอบของรัฐวิสาหกิจอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าเพื่อการเชื่อมโยงระบบด้วยก็ได้

4. ปัญหาเกี่ยวกับแนวทาง วิธีการหรือแนวปฏิบัติในการดำเนินการ

หลังจากที่ได้จัดให้มีกฎหมายเพื่อรองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้ว ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงแนวปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีความหมายหรือระเบียบที่กำหนดถึงมาตรฐานกลาง แนวทางหรือทางปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพลังงานควรร่วมกันกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้เลือกนำมาปรับใช้เป็นแนวทางให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน

เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “การประกอบกิจการพลังงาน ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” ลงไปในมาตราของบทกฎหมายหลักดังกล่าวแล้ว ย่อมสามารถเชื่อมโยงจะนำหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการต่างๆตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และตามที่จะปรากฏในพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน (ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต) มาปรับใช้แก่กรณี ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต่างๆก็ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดและวิธีการดำเนินการต่างๆภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บทได้ เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในการผลิตพลังงานไฟฟ้าตามอำนาจหน้าที่สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบออกมารองรับการปฏิบัติอย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่ค่อยมีการดำเนินการในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งที่อาจจะมีการดำเนินการเองกันอยู่บ้าง ก็มีใช้ในลักษณะที่เป็นทางการหรือเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด กำลังการผลิตไฟฟ้าก็เพียง ไม่มาก อันยัง ไม่ถึงขนาดกับตั้งโรงงานมาผลิตพลังงานไฟฟ้าในเชิงพาณิชย์ จึงอาจถือได้ว่ายังไม่มียังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบที่ได้ดำเนินการจนประสบความสำเร็จ อันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆจะถือเป็นต้นแบบ ไปต่อยอด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คิดจะดำเนินการจึงอาจขาดการวางแผนการดำเนินการที่ดี ต้องลองผิดลองถูก และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองต่างก็ยังไม่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ จึงอาจจ้างเอกชนมาร่วมจัดการ โดยคุณสมบัติเบื้องต้นของเอกชนจะต้องเคยผลิตพลังงานไฟฟ้ามาก่อน และนอกจากนี้ อาจตั้งคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาดูแล โดยให้อิสระในการตัดสินใจว่าจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ความรู้ แนะนำแนวทางปฏิบัติ และในเรื่องการดำเนินการพัฒนาเทคโนโลยี โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าก็ควรที่จะมีบทบาทในเรื่องนี้ด้วย โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิตัดสินใจกำหนดนโยบาย บริหารจัดการ การเงินการคลังของตนได้อย่างอิสระตามความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องแผนงานของประเทศด้วย

แต่ในระยะเร่งด่วน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจได้ตัดสินใจดำเนินโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งก็เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกระตุ้นด้วยส่วนหนึ่ง ดังนั้น ในเบื้องต้น กระทรวงมหาดไทยควรร่วมกับกระทรวงพลังงานพิจารณาออกหนังสือสั่งการกำหนดแนวปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถือเป็นแนวปฏิบัติไปพลางก่อน แล้วจึงเร่งพิจารณากำหนดระเบียบในเรื่องนั้นๆต่อไป โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งจะวางแผนนโยบายและแนวทางในการดำเนินการจัดการและควบคุมการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนการจัดการ และการป้องกันคุ้มครองแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

5. แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล

การผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงสูง ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ค่อยเคยดำเนินการมาก่อน จึงต้องมีการควบคุมกำกับดูแลเป็นพิเศษ

ซึ่งในภาพรวมของประเทศ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติควรจะมีบทบาทกำหนดนโยบายด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศ กระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรจะได้มีส่วนในการกำหนดทิศทาง นโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งเป็นผู้แทนส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยจะกำกับดูแลการดำเนินการในเรื่องทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆกำหนดไว้ แต่จะ ไม่เข้าไปกำกับดูแลควบคุมเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยตรง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการแยกองค์กรกำหนดนโยบาย องค์กรพิจารณาอนุญาต และองค์กรกำกับดูแลออกจากกัน กล่าวคือ ในการกำกับดูแล ควรตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับประเทศ โดยอาจจะให้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และควรจะต้องตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ขึ้นดูแลเป็นการเฉพาะเรื่องสำหรับการผลิตพลังงาน ไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยคณะกรรมการกำกับดูแลในระดับจังหวัดข้างต้นจะพิจารณาประเมินความเสี่ยงและความคุ้มค่าในเบื้องต้นก่อนการดำเนินการ และติดตามประเมินผลหลังจากได้ดำเนินการไปแล้ว โดยควรตั้งให้ท้องถิ่นจังหวัดเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ เพื่อคอยติดต่อประสานงานระหว่างจังหวัด อำเภอ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆในจังหวัด โดยกรณีเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล ควรให้นายอำเภอเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแล กรณีที่เป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ควรจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล ถ้าเป็นกรุงเทพมหานคร ควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแล ส่วนในกรณีเมืองพัทยา ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเข้ามามีส่วนกำกับดูแล

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ แต่ไม่ปรากฏว่าได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลบริษัทจำกัดนั้นแต่อย่างใด ดังนั้น กระบวนการในการกำกับดูแลดังกล่าวจึงยังไม่ชัดเจน อาจเกิดมาตรฐานที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “การประกอบกิจการพลังงาน ทั้งนี้ เป็น ไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” ลงไปในบทกฎหมายหลักที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆตามที่ผู้เขียนได้เสนอ ก็ย่อมสามารถเชื่อมโยงนำเอาการกำกับดูแลการประกอบ กิจการพลังงานไฟฟ้า ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับได้ นอกจากนี้ กรณีการร่วมทุนกับบริษัทเอกชนโดยตั้งเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมา ควรจะต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแล

ตรวจสอบบริษัทเอกชนที่ดัดขึ้นใหม่ แต่ควรจะเป็นเพียงกำกับดูแลตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน โดยจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานภายในของบริษัทเอกชน แต่ขณะเดียวกัน คณะกรรมการกำกับดูแลในระดับจังหวัดก็จะตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อหนึ่ง

กรณีประชาชนจะร้องเรียนการดำเนินการนั้น มีกลไกที่คุ้มครองประชาชน ผู้ใช้พลังงาน คือ “คณะกรรมการผู้ใช้พลังงานประจำเขต” ซึ่งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน แต่งตั้งขึ้นจากตัวแทนผู้ใช้พลังงานที่มาจากเขตพื้นที่รวม 13 เขต อันครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้พลังงานตามที่กำหนด รวมทั้งให้คำปรึกษา เสนอแนะมาตรการในด้านการคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และแก้ไขปรับปรุงการให้บริการพลังงาน โดยที่ประชาชนอาจร้องเรียนผ่านคณะกรรมการผู้ใช้พลังงานประจำเขต โดยมีระเบียบที่ให้ถือปฏิบัติตาม คือ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์การยื่นเรื่องร้องเรียน การรับเรื่องร้องเรียน และวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้พลังงานเกี่ยวกับความเดือดร้อนเสียหายและข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้พลังงานกับผู้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2553

ปัญหาว່ารัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าจะมีอำนาจกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยตรง แต่ก็คงจะไม่เหมาะสมที่จะให้การดำเนินการผลิตไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจ เพราะรัฐวิสาหกิจเองก็อยู่ในการกำกับดูแลของส่วนกลางอยู่เช่นกัน แต่ควรจะให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีบทบาทในการช่วยเหลือและให้คำแนะนำในการดำเนินการมากกว่า

นอกจากนี้ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการดำเนินการ เช่น กรณีที่ดำเนินการไปแล้วขาดทุนหรือมีแนวโน้มว่าโครงการจะไปไม่รอด รัฐควรจะมาพยุงและช่วยเหลือในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเงิน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถดำเนินการต่อไปได้ เพราะถ้าถึงอย่างไรเสีย พลังงานไฟฟ้าก็เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศเหมือนกัน อีกทั้ง โครงสร้างและระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้านั้นก็ได้มีการลงทุนไปมากแล้ว จึงไม่ควรปล่อยให้สูญเปล่าไป

4.2.2 ข้อจำกัดทางกฎหมายของการดำเนินการ

ทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายประเด็น โดยมีทั้งส่วนที่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ และส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติให้ภารกิจต่างๆเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดถึงแนวทางการปฏิบัติให้ชัดเจน หรือแม้จะมีกฎหมายและระเบียบต่างๆ

แล้วก็ตาม แต่ก็อาจเป็นการสร้างหลักเกณฑ์และขั้นตอนมากเกินไป จนดูเหมือนจะกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการ เพราะบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมด้านงบประมาณ บุคลากร มีพื้นที่พอดำเนินการ แต่กลับไม่อาจจะดำเนินโครงการได้ เพราะมีข้อจำกัดทางกฎหมาย อันเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ จึงขอแยกวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่จะต้องดำเนินการตาม

การที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะเอาไว้มากมาย บางครั้งกลายเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดของการดำเนินการ จนดูเหมือนว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เอื้อต่อการนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงานไฟฟ้า ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.2.1 เพราะจะต้องได้รับการพิจารณาจากหลายหน่วยงานก่อนดำเนินโครงการ โดยที่ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมากมาย จึงไม่แน่ใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการ และอาจไม่แน่ใจว่า จะต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับอื่นใดอีกด้วยหรือไม่ หรือจะต้องขออนุญาตหรือขออนุมัติจากหน่วยงานใดอีก ดังนั้น ในเมื่อกฎหมายและแนวปฏิบัติต่างๆ ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเห็นว่ามีความเสี่ยง จึงไม่กล้าดำเนินการเพราะเกรงว่าจะมีปัญหาตามมาภายหลัง ทั้งจากหน่วยตรวจสอบ การขาดทุนหรือไม่คุ้มค่าการลงทุน

การก่อสร้างโรงงานเพื่อประกอบการผลิตพลังงานไฟฟ้านั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ซึ่งแม้ว่าตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จะกำหนดให้การอนุญาตอนุมัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวก็ตาม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า ก็ยังเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ขออนุญาตในการที่จะต้องดำเนินการให้ตนมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายทุกฉบับอยู่ดีนั่นเอง น่าจะมีได้ช่วยให้การขออนุญาตหรืออนุมัติง่ายขึ้นแต่ประการใด

2. ปัญหาเรื่องระเบียบเบิกจ่าย

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 67 กำหนดว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้” ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าหากยังไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ก็ยังเบิกจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันไม่ได้ จึงอาจเกิดปัญหาในการเบิกและใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อใช้ในโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องระเบียบเบิกจ่าย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้จ่ายเงินในการผลิตพลังงานไฟฟ้าไปแล้ว อาจจะถูกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบทักท้วงเรื่องการเบิกจ่าย ดังนั้น จึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมในข้อ 67 เกี่ยวกับข้อบกพร่องกรณีที่กระทรวงมหาดไทยยังมิได้ออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของส่วนราชการอื่นเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินหรือการก่อหนี้ผูกพันมาใช้บังคับโดยอนุโลม จนกว่ากระทรวงมหาดไทยจะออกกฎหมายหรือระเบียบนั้นๆ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดโดยกฎหมายเพราะอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถดำเนินการหรือเบิกจ่ายได้นั้น จะต้องมีกฎหมายรองรับหรือบัญญัติเอาไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจตีความลึกลงไปอีกว่าแม้จะมีกฎหมายบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว แต่ไม่มีระเบียบรองรับ โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการเบิกจ่ายและใช้จ่ายเงิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจดำเนินการได้ ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีแนวทางการเบิกจ่ายเงินงบประมาณออกมาใช้ ในโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยอาจจะให้ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ได้เลยหรือไม่ นั่น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะมีการตราเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยขึ้นมารองรับการดำเนินการและการเบิกจ่ายขึ้นเป็นการเฉพาะ เพราะการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นเรื่องใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้งบประมาณจำนวนมาก อีกทั้ง ไม่ใช่การก่อสร้างเพียงครั้งเดียวแล้วเสร็จ แต่ต้องมีการดำเนินการต่อไปอีกเรื่อยๆ ซึ่งต้องมีการเบิกจ่าย และใช้เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายครั้ง ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีความชัดแจ้ง เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดตามมาในภายหลัง โดยเฉพาะจากการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบอย่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แต่ทั้งนี้ ในเบื้องต้น หากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ตัดสินใจจะดำเนินโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้า กระทรวงมหาดไทยควรร่วมกับกระทรวงพลังงานในการพิจารณาออกหนังสือสั่งการกำหนดแนวปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยอาจให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ไปพลางก่อน แล้วจึงเร่งดำเนินการตราเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย เฉพาะเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนต่อไป

3. ปัญหาการขาดความร่วมมือกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง (ระหว่างส่วนราชการด้วยกัน)

จากการที่กฎหมายและระเบียบแต่ละฉบับต่างก็บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆเอาไว้อย่างกว้างๆ และคล้ายคลึงกัน บางครั้งอาจเรียกได้ว่าซ้ำซ้อนกันเสียด้วยซ้ำ อันส่งผลในทางปฏิบัติ ซึ่งแทนที่จะได้ร่วมมือกันดำเนินการ แต่กลับต่างฝ่ายต่างดำเนินการ แย่งกันดำเนินการ หรือเกี่ยงกันดำเนินการ อันอาจจะกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินการ ซึ่งถ้าเทียบกับประเทศญี่ปุ่นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดการขยะมูลฝอย โดยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดทำแผนงานในการคัดแยกขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตนเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะเสนอต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอนามัยและสวัสดิการ เพื่อเตรียมแผนงานในการให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในประเทศญี่ปุ่นมีการร่วมกันดำเนินการ (ประเทศญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาค) แต่สำหรับประเทศไทย ยังขาดความร่วมมือกันในการดำเนินการระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น โดยมักจะมีการดำเนินการในลักษณะที่แยกส่วนกันดำเนินการเสียมากกว่า

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยขาดความร่วมมือสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร ความรู้ หรือแม้แต่การพิจารณาอนุมัติอนุญาตต่างๆแล้ว การจะดำเนินการย่อมเป็นไปได้ยาก ทั้งๆที่ปัญหาขยะมูลฝอยก็เป็นปัญหาของชาติในระดับประเทศเช่นกัน ซึ่งอาจเป็นปัญหาใหญ่เกินกว่าที่จะผลักภาระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยลำพัง ดังนั้น ส่วนกลางจะต้องเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ใช่เพียงแต่วางนโยบายและแนวปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการร่วมมือกันดำเนินการของทุกภาคส่วนย่อมจะเป็นการดีกว่าแต่ละภาคส่วนแยกกันดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถเข้าถึงประชาชนได้ง่าย และไม่ค่อยจะถูกต่อต้านนัก ดังนั้น จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการดังกล่าว โดยรัฐอาจเข้าร่วมมือในเชิงการให้เงินอุดหนุน ซึ่งควรกำหนดหลักเกณฑ์ว่ารัฐจะให้เงินอุดหนุนทุกปีหรือทุกแห่งหรือไม่ แห่งละเท่าไร ถ้าอุดหนุนไม่เท่ากันก็อาจจะเกิดปัญหา แต่ถ้าไม่อุดหนุนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจจะดำเนินการต่อไม่ได้ เว้นแต่ดำเนินการร่วมกับเอกชน โดยรัฐอาจใช้การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางอ้อมได้ คือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ไม่ถึงเป้าหมายที่กำหนด ก็จะได้รับเงินอุดหนุนน้อยกว่าเดิม

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ควรจะสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณมาก หรือหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการนั้นเอง โดยรวบรวมขยะมูลฝอยจากทั้งจังหวัด ซึ่งจะซ้ำซ้อนหรือเป็นการปิดโอกาสองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่จะดำเนินการหรือไม่ นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วน

จังหวัดยังไม่มีบทบาทที่ชัดเจนในการประสานแผนการดำเนินการ ดังนั้น ควรเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นหน่วยประสานงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น และประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในจังหวัดนั้นๆ หรือถ้าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตัวแทนของจังหวัดในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ก็ยังคงมีปัญหาอยู่ตรงที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ หลายแห่งก็ยังคงยึดติดอยู่กับผลประโยชน์ของตนอยู่ โดยมิได้คำนึงถึงประโยชน์ในภาพรวมของจังหวัด

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล นโยบายของรัฐก็มักจะเปลี่ยนตามไปด้วย ซึ่งท่าทีของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยมีความสำคัญว่าจะสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเพียงใด โดยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการขยะมูลฝอยมากเป็นพิเศษ ถึงขนาดที่ได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ ดังนั้น ในยุคนี้จึงได้เน้นการขับเคลื่อนดำเนินการทุกอย่างเท่าที่จะเป็นไปได้เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและมีมาตรการต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย แต่ในทางกลับกัน หากเป็นยุคที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการขยะมูลฝอย เรื่องเหล่านี้ก็มักจะไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณามากนัก และสิ่งที่ดูเหมือนจะแย่ไปกว่านั้น คืองบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยได้รับการสนับสนุน ก็อาจจะถูกตัดทอนลงหรืออาจจะถูกตัดงบประมาณออกไปเสียทั้งหมด ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากว่าการดำเนินการยังไม่อยู่ตัวหรืออยู่ในระดับที่ประสบความสำเร็จเพียงพอ โครงการนั้นก็อาจต้องหยุดชะงักหรือปิดตัวลง ซึ่งถ้ามีการขายพลังงานไฟฟ้าให้กับประชาชนไปแล้ว ประชาชนข้างต้นก็พลอยจะได้รับความเดือดร้อนตามไปด้วย ทั้งๆ ที่ประชาชนเหล่านั้นมิได้รู้เรื่องอะไรด้วยเลย

4. ปัญหากระแสต่อต้านและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยส่วนมากแล้วขยะมูลฝอยเกิดจากภาคครัวเรือน ประชาชนจึงเป็นทั้งผู้ทำให้เกิดขยะมูลฝอย และในขณะเดียวกันประชาชนก็เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากขยะมูลฝอยนั่นเอง จึงสมควรที่จะมีกฎหมายบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคัดแยกขยะมูลฝอย และปลูกฝังจิตสำนึกประชาชนไม่ให้นำขยะมูลฝอยมากำจัดเอง ซึ่งอาจจะไม่ถูกสุขลักษณะและยังเป็นการสูญเสียขยะมูลฝอยไปโดยไม่เกิดประโยชน์ขึ้น ดังนั้น หากให้ประชาชนเหล่านั้นนำเอาขยะมูลฝอยมาให้หรือขายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ก็จะเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากกว่า โดยจะต้องสร้างแนวคิดที่ว่า การจัดการปัญหาขยะมูลฝอยไม่ใช่หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ควรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของประชาชนทุกคน

ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักถูกตั้งแรงแม้งเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตผลประโยชน์แอบแฝง ประชาชนขาดความเชื่อมั่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งในหลายครั้งอาจเกิดการต่อต้านเสียด้วยซ้ำ เพราะประชาชนมักจะเข้าใจและไม่รับฟังเหตุผล

ดังนั้น จะทำอย่างไรเพื่อจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด โดยที่การจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการกระบวนการให้ความรู้และข้อมูลที่ถูกต้องตรงไปตรงมาเกี่ยวกับประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการ ทั้งจะต้องชี้แจงให้เห็นว่า ประชาชนและชุมชนจะได้รับประโยชน์อย่างไร วิถีชีวิต เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของท้องถิ่น จะเปลี่ยนไปในแนวทางที่ได้อย่างไรบ้าง อันจะทำให้ประชาชนเกิดความยอมรับสำหรับการดำเนินการในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะโน้มน้าวชักจูงใจของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

การตัดสินใจดำเนินการไม่ควรจะผูกขาดอยู่ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้หนึ่งผู้ใดเพียงเท่านั้น ประชาชนในพื้นที่ควรมีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ คือต้องคำนึงถึงความเห็นของประชาชนก่อนเสมอ แต่ปัญหว่าประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น จะต้องชี้แจงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและชัดเจนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบถึงโครงการที่จะดำเนินการ และจัดให้มีการประชุมเพื่อให้ได้ลงความเห็นและข้อตกลงร่วมกัน โดยควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเลือกสถานที่ที่จะตั้งโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า เลือกวิธีการที่จะใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้า รวมทั้งเทคโนโลยีรูปแบบต่างๆ ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย โดยในขั้นต้น ก็อาจพิจารณาจากการออกเสียงในการประชุมสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าประชาชนต้องการโครงการนั้นหรือไม่ เพราะสมาชิกสภาคือผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นที่จะเข้ามาแสดงเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน

โครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าอาจจะมีทั้งผู้สนับสนุนและผู้ต่อต้าน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่มักจะต่อต้านในลักษณะที่ว่าตนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการทุกอย่างเป็นไปตามนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะจะเป็นการสร้างแรงจูงใจหรือชักจูงให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือยอมรับโครงการ เพราะเป็นการหยิบยื่นประโยชน์ให้ประชาชนเหล่านั้น โดยเฉพาะผู้ที่อยู่โดยรอบโรงไฟฟ้าที่อาจได้รับผลกระทบ เช่น ลดค่าไฟฟ้าที่ขายให้ หรือให้ได้ใช้ไฟฟ้าฟรีปริมาณเท่าไร หรืออาจจ่ายเป็นค่าชดเชย ซึ่งมาตรการเหล่านี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ประชาชนยอมรับ อันจะนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ในที่สุด นอกจากนั้น ควรจัดให้ประชาชนผู้ใช้พลังงานผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงานสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทสำคัญ โดยได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานคุ้มครองผู้ใช้พลังงานด้วย

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนได้ทราบก่อนเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควร หรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น จะต้องจัดให้รับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรือจัดให้ออกเสียงประชามติ เพื่อตัดสินใจดังกล่าวก่อนก็ได้ นอกจากนี้อาจจัดตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน” (Citizen Advisory Board) เพื่อให้ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น การวางแผน โครงการด้วยก็ได้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วม อีกทั้งในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยเองกลับ ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติให้ประชาชนเข้าร่วม จะมีก็เป็นเพียงแนวนโยบายที่ออกมากระตุ้น ขอบความร่วมมือ ซึ่งก็ไม่สามารถบังคับได้อย่างเป็นรูปธรรม อัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการ ขยะมูลฝอยก็ยังไม่มีความเหมาะสมเพราะในปัจจุบันขยะมูลฝอยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น แต่อัตรา ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่แท้จริง ทั้งๆที่ได้เก็บค่าธรรมเนียมเต็มเพดาน ที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว อีกทั้งในบางพื้นที่ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนที่จะเสีย ค่าธรรมเนียม ซึ่งก็เป็นเรื่องที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ยาก เพราะถ้าแก้ปัญหาโดย การไม่จัดเก็บขยะมูลฝอยของครัวเรือนที่ไม่เสียค่าธรรมเนียม ก็จะมีการนำขยะมูลฝอยไปทิ้งที่บ้าน อื่นหรือในที่สาธารณะ หรือเอาไปกำจัดโดยไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา

ปัญหาว่าประชาชน ไม่ใช่นิติบุคคล การเข้าร่วมในการลงทุนคงจะเป็นไป ได้ยาก แต่ว่าการเข้าร่วมในลักษณะการแสดงความคิดเห็นแนะนำ ตรวจสอบการดำเนินการ การร้องเรียนต่างๆ การแยกประเภทขยะมูลฝอยแล้วนำมาขาย ย่อมเป็นสิ่งที่สามารถเป็นไปได้ ทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่จะเปรียบเสมือนเกราะป้องกันภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจะ ดำเนินการ เนื่องจากว่าหากได้รับการสนับสนุนจากประชาชน โดยส่วนใหญ่ในท้องถิ่นแล้ว กระแส การต่อต้านย่อมจะน้อยลง อีกทั้ง ประชาชนด้วยกันก็จะมีส่วนช่วยปรับทัศนคติของกลุ่มคนที่ ต่อต้านได้อีกทางหนึ่งด้วย

5. ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ที่จะใช้ดำเนินการ

สถานที่ที่จะใช้ดำเนินโครงการถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง และเป็นสิ่งที่ควร จะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนดำเนิน โครงการ เพราะการไม่สามารถจัดหาที่ดินอันเป็น พื้นที่เหมาะสมแก่การปลูกสร้าง โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ก็แทบจะไม่สามารถดำเนินการอื่น ต่อได้ อันอาจเป็นอีกสาเหตุที่ปิดโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการผลิต พลังงานไฟฟ้า โดยสถานที่ดำเนินการต้องเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสม ต้องห่างไกลจากแหล่งน้ำ ชุมชนที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจจะเป็นที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือที่ดินสาธารณประโยชน์ หรืออาจ เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ทั้งนี้ จะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นด้วย โดยกฎหมายสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอีกฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎกระทรวงให้ใช้

บังคับผังเมืองรวมแต่ละจังหวัดนั้นๆ ด้วยว่ากฎหมายดังกล่าวเปิดช่องให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่

นอกจากนั้น อุปสรรคสำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่มีศักยภาพในการดำเนินการ แต่อาจจะไม่มีสถานที่เหมาะสมแก่การดำเนินการ เพราะที่ดินมีราคาสูง อีกทั้งยังจะไม่มีพื้นที่มากเพียงพอสำหรับการดำเนินการ หรือแทบจะหาที่ดินไม่ได้เลย ซึ่งถ้าไปเช่าหรือซื้อที่ดินในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อดำเนินการก็จะเป็นการยุ่งยาก ต้องขอความยินยอมและคำนึงถึงความเห็นของประชาชนด้วย และกระแสด้านข้อมามากกว่าการดำเนินการในเขตท้องถิ่นตนเองแน่ ดังนั้น จึงอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเข้าร่วมดำเนินการด้วยกันเลย แล้วแบ่งผลประโยชน์กัน โดยขายพลังงานไฟฟ้าให้ประชาชนในพื้นที่นั้นด้วย

ปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินที่จะใช้ดำเนินการนั้นเองได้หรือไม่ หรือจะต้องให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเวนคืนที่ดินให้ โดยที่ในกรณีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ อันเป็นไปตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 แต่ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 พ.ศ. 2534 ที่ถือว่าเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งทุกหน่วยงานของรัฐสามารถนำกฎหมายข้างต้นไปใช้เป็นหลักในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจดังกล่าวไว้ โดยที่การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นับได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น ในการใช้อำนาจดังกล่าวเช่นนั้นจึงต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้หลายประการ อันรวมไปถึงการอันเป็นสาธารณูปโภคด้วย

นอกจากนั้นแล้ว ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน และให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนตกเป็นของแผ่นดิน ดังนั้น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะเวนคืนที่ดินเพื่อจะนำมาใช้ในโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้า จึงเป็นการสมควรที่จะให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งเป็นองค์กรที่ควบคุม

กำกับเกี่ยวกับกิจการพลังงานไฟฟ้า เป็นผู้ที่ใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

6. ปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยที่จะนำมาใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้า

ในการที่จะนำขยะมูลฝอยมาใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้ามีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับปริมาณของขยะมูลฝอย แหล่งที่มาของขยะมูลฝอย และความเหมาะสมของประเภทขยะมูลฝอยที่จะนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้า ดังนี้

1) ปริมาณของขยะมูลฝอย

ปัญหาว่าจะทำอย่างไรหากขยะมูลฝอยที่จัดเก็บมาได้นั้นมีปริมาณไม่เพียงพอที่จะนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ซึ่งถ้ามองในแง่ว่าปริมาณขยะมูลฝอยของประเทศลดลงแล้ว ก็คงจะเป็นเรื่องที่ดี แต่ถ้ามองในแง่ความคุ้มค่าของการลงทุนในโครงการการผลิตพลังงานไฟฟ้าซึ่งใช้เงินลงทุนไปอย่างมหาศาล อีกทั้ง หากประชาชนใช้พลังงานไฟฟ้าเหล่านั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต ก็อาจจะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนด้วย ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริหารจัดการระหว่างการลดปริมาณขยะมูลฝอยลง กับการพัฒนาโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยที่ต้องการขยะมูลฝอยในปริมาณมากถึงจะคุ้มทุน ซึ่งจะต้องมีการประเมินด้วยว่าทั้ง 2 ทางเลือกนั้นจะสามารถดำเนินการไปด้วยกันได้หรือไม่ อย่างไร

2) แหล่งที่มาของขยะมูลฝอย

เนื่องจากบางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนในโครงการไปแล้ว แต่ว่ามีขยะมูลฝอยไม่มากพอที่จะนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้าอันอาจจะทำให้ไม่คุ้มทุน ดังนั้น จึงน่าคิดว่าจะจำกัดการรับซื้อขยะมูลฝอยจากประชาชนในท้องถิ่นของตนเท่านั้น โดยมองถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น หรือจะให้รับซื้อขยะมูลฝอยจากประชาชนในท้องถิ่นอื่นหรือนิติบุคคลได้ด้วย ซึ่งถ้ามองในแง่ของการบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งจะกำจัดขยะมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตน คือ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ที่จะนำเอาขยะมูลฝอยของเขตท้องถิ่นอื่นมากำจัดในเขตท้องถิ่นตน แต่ถ้ามองในแง่ของการบริการสาธารณะในการจัดหาสาธารณูปโภคไฟฟ้า ซึ่งต้องการความต่อเนื่องของการบริการและมุ่งสนใจถึงพลังงานไฟฟ้าที่จะผลิตและจำหน่ายให้ประชาชนใช้มากกว่าจะมองถึงแหล่งที่มาและวัตถุดิบที่จะใช้ในการผลิต ก็เป็นการสมควรให้รับซื้อขยะมูลฝอยจากประชาชนในท้องถิ่นอื่น หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือนิติบุคคลได้ด้วย โดยรัฐควรจะเป็นผู้ที่กำหนดราคากลางในการรับซื้อขยะมูลฝอย เพราะถ้าปล่อยให้แต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งราคาขายขยะมูลฝอยกันเอง อาจจะมีราคาที่แตกต่างกันมาก ซึ่งประชาชนก็อาจจะมุ่งเบี่ยงนำขยะมูลฝอยไปขายให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ราคาดีกว่า ก็จะเป็นปัญหากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งราคาต่ำกว่า คือ จะมีขยะมูลฝอยไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า

3) ความเหมาะสมของประเภทขยะมูลฝอยที่จะนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้า

เนื่องจากความเหมาะสมของประเภทขยะมูลฝอยมีผลต่อประสิทธิภาพในการจะนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งบางครั้งสามารถจัดเก็บขยะมูลฝอยมาได้ในปริมาณมาก แต่ขยะมูลฝอยเหล่านั้นมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมจะนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้า อันเป็นปัญหาอันเกิดจากตัวขยะมูลฝอย โดยที่องค์ประกอบของขยะมูลฝอยในท้องถิ่นใด ย่อมขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจ วิถีชีวิต การใช้และการบริโภคของประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆเอง ซึ่งการคัดแยกขยะมูลฝอยจะทำให้สามารถเลือกขยะมูลฝอยอันมีเหมาะสมที่จะนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ โดยเฉพาะในขั้นต้น จะต้องไม่มีขยะมูลฝอยติดเชื้อ ขยะพิษ ขยะอันตราย ซึ่งโดยหลักแล้วไม่สามารถเก็บ ขน หรือกำจัดได้เหมือนเช่นขยะมูลฝอยทั่วไป เนื่องจากอาจเกิดการแพร่กระจายของเชื้อโรคที่สะสมหรือปนมาในมูลฝอยติดเชือนั้น ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดโรคระบาดหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น จึงต้องแยกขยะอันตรายเหล่านี้ออกจากระบบ โดยจะไม่เอามาผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยเด็ดขาด แต่ก็เพราะความง่ายหรือความไม่รู้ของประชาชนที่มักจะนำขยะมูลฝอยทุกประเภทมาทิ้งรวมกัน โดยไม่ได้คัดแยก ซึ่งบางครั้งปนรวมกันจนไม่อาจแยกได้ จึงเป็นอุปสรรคตั้งแต่ต้นทาง เป็นการยากและเสียเวลาที่ต้องคัดกรองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาแยกประเภทของขยะมูลฝอยก่อนนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้า เพราะขยะมูลฝอยบางประเภทไม่เหมาะสมที่จะนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือมีลักษณะต้องห้าม คือ หากนำมาใช้ผลิตจะเป็นอันตราย ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ขยะมูลฝอยบางประเภทยังสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ แต่การที่จะนำมาใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้านั้นมีความเหมาะสมหรือไม่

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเกี่ยวกับวิธีการเก็บ ขน กำจัด ได้ แต่ก็เป็นกำหนัดแนวทางในการจัดการมูลฝอยไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่ได้บัญญัติถึงการคัดแยกขยะมูลฝอย ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องการคัดแยก ขยะมูลฝอยแล้ว ย่อมส่งผลให้ไม่มีหลักเกณฑ์ในการจะไปบังคับประชาชนให้คัดแยกขยะมูลฝอย อันทำให้การจัดการขยะมูลฝอยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดโทษกรณีไม่คัดแยกขยะมูลฝอยได้เพียงใดนั้น เนื่องจากถ้าไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนเอาไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดโทษที่มีอัตราโทษปรับเกินกว่า 500 หรือ 1,000 บาทได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 และตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

นอกจากนั้น คนงานจัดเก็บขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ที่จัดเก็บขยะทุกประเภทรวมกันไปหมด กล่าวคือ ไม่ว่าประชาชนในท้องถิ่นจะคัดแยกขยะมูลฝอยมาอย่างไร คนงานจัดเก็บขยะมูลฝอยก็มักจะเก็บรวมกัน ไปทิ้งหมดอยู่ดี โดยทางผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถตามไปควบคุมกำกับดูแลคนงานจัดเก็บขยะมูลฝอยได้ตลอด อันถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า

7. ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินการ

การผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นเรื่องความมั่นคงทางพลังงาน ประเด็นสำคัญ คือ รัฐจะมั่นใจได้อย่างไรว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้าจนถึงขนาดที่จะยอมออกกฎหมายให้ตามที่เสนอ เพราะจะทำให้การผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นไปในมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศคงเป็นไปได้ยาก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้มีประสิทธิภาพคุณภาพการบริการดีกว่าหรือเทียบเท่ากับรัฐวิสาหกิจดำเนินการ ซึ่งโดยหลักการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าให้องค์กรในระดับชาติมาจัดทำ แต่ในเมื่อการจะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้า จะเป็นการลดภาระของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า และเป็นการนำเอาทรัพยากรที่ไม่ใช้แล้ว คือ ขยะมูลฝอย มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น จึงต้องทำโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีมาตรฐานและคุณภาพเทียบเท่าหรือใกล้เคียงรัฐวิสาหกิจให้ได้มากที่สุด

เรื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินการนี้อาจจะไม่ใช่ว่าทางกฎหมาย แต่เป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงและปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่ง “หลักกว่าด้วยความต่อเนื่อง” ถือว่าเป็นหลักสำคัญประการหนึ่ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความต่อเนื่องในการดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยเฉพาะในเขตทุรกันดารห่างไกลความเจริญ ซึ่งประชาชนมีความจำเป็นต้องใช้พลังงานไฟฟ้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อย หรือแม้แต่ตัวบุคลากรเองก็มีการย้ายโอน อีกทั้ง หากเกิดกรณีขยะมูลฝอยไม่พอที่จะป้อนเข้าระบบการผลิต ก็ต้องบริหารจัดการให้ได้ เนื่องจากถึงอย่างไรเสีย การผลิตพลังงานไฟฟ้าก็ยังคงดำเนินการต่อ เพราะบริการสาธารณะไม่ควรทำเป็นช่วงๆ โดยไม่มีความสม่ำเสมอ ซึ่งหากยังไม่มี ความมั่นใจมากพอ ก็ยังไม่ควรเอาพลังงานไฟฟ้าออกขายให้แก่ประชาชน คือ อาจเก็บไว้ใช้เองในสำนักงานไปก่อน หรือขายให้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งน่าจะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความต่อเนื่องของการบริการ เพราะมีการผลิตพลังงานไฟฟ้าเองในปริมาณมากอยู่แล้ว

การประเมินและวัดผลสำเร็จของโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้า อาจพิจารณาจากควมมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการบริการ คุณภาพของการบริการ ซึ่งเป็นไปตามองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยส่วนกลางต้องตั้งเกณฑ์จัดทำตัวชี้วัดในมิติต่างๆ และค่าเป้าหมายขั้นต่ำของการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยแบบของตัวชี้วัดจะเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยอาจมีการตั้งหน่วยงานกลาง (องค์กรกลาง) เพื่อติดตามประเมินผลการดำเนินการและประเมินมาตรฐานในการให้บริการ โดยคณะกรรมการของส่วนกลางจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการที่มีความสามารถในวิชาชีพเฉพาะทางร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ขั้นตอนการกระทำต่างๆ และอาจให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ออกประกาศมาตรฐานคุณภาพบริการ มาตรการคุ้มครอง ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้า

ดังนั้น ควรจะต้องมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินการประจำปี เพื่อใช้ในการตรวจสอบการจัดการ ประเมินประสิทธิภาพ โดยแสดงถึงปริมาณขยะมูลฝอยที่เข้าระบบ หลังจากการคัดแยกแล้ว เปรียบเทียบกับปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ และต้องศึกษาและติดตามผล เพื่อให้ทราบว่าดำเนินการไปแล้วเป็นอย่างไร มีอุปสรรคหรือไม่ ต้องปรับปรุงอย่างไร โครงการจะไปรอดหรือไม่ เพราะการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีประสบการณ์ดำเนินการมาก่อน อันอาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้ การดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงต้องเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบเพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด โดยประชาชนผู้รับบริการใช้ไฟฟ้าจะเป็นผู้ให้คำตอบได้ดีที่สุด ดังนั้น การที่จะปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ ก็ควรจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆต่อไป

ราชการส่วนกลางเองก็ต้องวางแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการปรับโครงสร้าง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการ โดยกระทรวงมหาดไทย รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าควรกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำเป็นต้องมีการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย โดยสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งรัฐหรือองค์กรกลางควรเข้ามาทำการประเมินร่วมกับประชาชนและภาคประชาสังคม อันจะเป็นการสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะ

8. ปัญหาความเสี่ยงที่อาจจะเกิดความเสียหายและความไม่คุ้มค่าในการลงทุน

ไม่ว่าจะดำเนินการโครงการใดๆ ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีความเสี่ยงด้วยกันทั้งนั้น โดยเฉพาะการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงสูงมากในหลายๆด้าน ซึ่งแม้แต่เดิม

อาจจะมีการดำเนินการกันอยู่บ้าง ก็มีใช้ในลักษณะที่เป็นทางการหรือเป็นรูปธรรมมากนัก กำลังการผลิตไฟฟ้ามีเพียงไม่มากนัก ไม่ถึงขนาดกับตั้งเป็นบริษัทหรือโรงงานมาผลิตพลังงานไฟฟ้าในเชิงพาณิชย์ แต่ในเมื่อจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้ว ก็ควรจะบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย หรือความไม่คุ้มค่าในการลงทุน โดยอาจจะตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงขึ้น และอาจจะมีมาตรการคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานอาจต้องจัดให้มีขึ้น นอกจากนี้ ยังมีประเด็นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่ได้กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ แต่ยังไม่มีความชัดเจนในการควบคุมโครงการที่มีลักษณะใกล้เคียงหรือมีขนาดกลาง

การจะทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของการดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอ และเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดความเสียหาย รัฐอาจจะออกกฎระเบียบเพื่อจำกัดกำลังการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากเปิดโอกาสให้ผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ในปริมาณมากๆ แล้ว ก็จะควบคุมได้ยาก เสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย แต่หากมองอีกแง่หนึ่ง คือ ถ้าผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ปริมาณไม่มาก ก็อาจจะไม่คุ้มทุน

ด้วยเหตุเพราะความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายจากโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าส่วนกลางเองต้องจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติในระดับชาติ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนฉุกเฉินเพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย หรือหากเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว จะได้เข้าแก้ไขได้อย่างทันทั่วทั้ง อันเป็นการลดผลกระทบที่จะตามมา โดยจะต้องมีการฝึกซ้อมรับมือร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะฉุกเฉินเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนวุ่นวาย ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องมีการจัดทำแผนในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนในระดับชาติ มีการตรวจตราจัดเวรยามเฝ้าระวังอย่างสม่ำเสมอ และควรมีการสุ่มตรวจเพื่อความปลอดภัย โดยในกรณีเกิดภัยพิบัติ มีเหตุขัดข้อง หรือความเสียหายเกิดขึ้นกับโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ควรจะใช้เทคโนโลยีเครือข่ายการเตือนภัย สัญญาณเตือนภัยต่างๆ เพื่อแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบ และต้องติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ทุกภาคส่วนให้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาย่างทันทั่วทั้งด้วย

ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากมีประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย ทรัพย์สิน อันเกิดจากโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นใหญ่ที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาในระดับต้นๆ โดยควรหาแนวทางในการป้องกัน

แต่หากป้องกันแล้วยังเกิดเสียหายขึ้น ก็จะต้องมีหนทางเยียวยา โดยการจ่ายค่ารักษาพยาบาลและค่าชดเชยให้แก่ประชาชนเหล่านั้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเตรียมการตั้งงบประมาณส่วนนี้เพื่อไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย นอกจากนี้ รัฐควรกำหนดหลักประกันความปลอดภัย คือ หากประชาชนได้รับความเสียหายแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลหรือค่าชดเชยในอัตราเท่าไร เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปิดความรับผิดชอบกรณีดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะทำประกันภัยในความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ก็อาจเป็นเหตุให้เกิดการประมาทจนไม่ควบคุมดูแลการดำเนินการอย่างดีเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดว่าอาจจัดสรรปันผลประโยชน์จากประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้รับประโยชน์ให้กับประชาชนกลุ่มเสี่ยงภัย อันเป็นการทำให้ประชาชนส่วนน้อยยอมรับในโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าดังกล่าว คือ การให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนผู้ที่อยู่โดยรัศมีรอบโรงไฟฟ้าที่ได้รับผลกระทบนั้นเพื่อชดเชยบรรเทาผลกระทบ เช่น กำหนดให้ประชาชนที่อยู่ในรัศมีกิโลเมตรได้มีสิทธิใช้ไฟฟ้าในราคาถูก โดยต้องกำหนดอัตราให้ชัดไว้ในระเบียบกลาง

การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการนำก๊าซชีวภาพมาใช้ประโยชน์ของชุมชนขนาดต่างๆ ซึ่งปรากฏตามรายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์ก๊าซชีวภาพจากการฝังกลบขยะมูลฝอย ซึ่งจัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ ในปี พ.ศ. 2546 สรุปได้ว่า การลงทุนผลิตพลังงานไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซชีวภาพที่ผลิตได้จากหลุมฝังกลบขยะมูลฝอยตั้งแต่ระดับชุมชนเมืองขึ้นไปสามารถคืนทุนได้ภายในช่วงเวลาประมาณ 5-8 ปี แต่ในส่วนของเทศบาลตำบล การขายพลังงานไฟฟ้าไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ดังนั้น ในเทศบาลตำบลควรจะนำพลังงานไฟฟ้าไปใช้ในกิจกรรมเองโดยตรงหรือชุมชนต่างๆสามารถนำไปปฏิบัติได้ ก็จะทำให้อัตราการคืนทุนมีสูงขึ้นและระยะเวลาในการคืนทุนจะเร็วขึ้นอีกด้วย

9. ปัญหาการถูกตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบ

แม้ปัญหานี้จะไม่ใช่อำนาจทางกฎหมายของการดำเนินการโดยตรง แต่ผู้เขียน ก็เชื่อว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินโครงการใหญ่ใดๆ โดยเฉพาะโครงการที่ไม่เคยดำเนินการมาก่อน ย่อมเกรงที่จะถูกหน่วยตรวจสอบโดยเฉพาะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินตามแผนงานหรือโครงการว่ามีอำนาจดำเนินการได้หรือไม่ เป็นตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้วก็ตาม แต่ก็อาจจะถูกตีความว่า โครงการเช่นนั้นมีความจำเป็น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการหรือไม่ เพราะมีรัฐวิสาหกิจ

ที่ดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าอยู่แล้ว ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มักจะไม่ว่าที่จะดำเนินการดังกล่าว ทั่วๆไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีศักยภาพเพียงพอ และผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลมีความต้องการที่จะนำความเจริญเข้าสู่ท้องถิ่น โดยมิได้ทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อนแต่อย่างใด

แต่ทั้งนี้ ก็ไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มนายทุน ผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความโปร่งใสในการดำเนินการ ดังนั้น การตรวจสอบจับทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนจากหน่วยตรวจสอบยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ต้องไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินสมควร โดยในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกหน่วยตรวจสอบเข้าตรวจสอบอย่างเข้มข้นจนบางครั้งไม่เข้าใจในบริบทของความเป็นท้องถิ่น ดังนั้น ถ้าเพิ่มบทบาทของประชาชนในท้องถิ่นเองให้เข้ามาตรวจสอบกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับลักษณะพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆย่อมเป็นการดีกว่า

4.2.3 การใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าออกมาได้แล้ว กรรมสิทธิ์ในพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จะต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีสิทธิที่จะบริหารจัดการว่าจะใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้นในรูปแบบใดอย่างไร แต่ในเมื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นทั้งการบริการสาธารณะและการพาณิชย์ จึงควรจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักด้วย โดยแบ่งเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. จะใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้อย่างไร ผู้ใดเป็นผู้ได้ประโยชน์

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ไม่ควรจำกัดไว้ในตัวบทกฎหมายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้นในรูปแบบใด อย่างไร ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เพราะก็ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยและแต่ละท้องถิ่นมีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่แตกต่างกัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีสิทธิใช้ดุลพินิจเลือกที่จะเป็นไปในทางใด ทั้งนี้ ก็ควรจะเป็นไปตามความเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า สามารถใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้เป็น 4 แนวทาง ดังนี้

1) ขายพลังงานไฟฟ้า

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขายพลังงานไฟฟ้าให้ผู้ใด ต้องคำนึงถึงความต้องการพลังงานไฟฟ้าของประชาชนในท้องถิ่นก่อนเป็นหลัก ประกอบกับพิจารณากำลังการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ และความเหมาะสมเรื่องราคาที่จะขายได้ด้วย โดยเมื่อขายพลังงานไฟฟ้า

ที่ผลิตได้แล้ว อาจนำเงินมาใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะใช้ในการจัดการ ขยะมูลฝอย อันถือได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง ซึ่งเมื่อดำเนินการไปเรื่อยๆ ก็จะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอยลงได้ โดยถือเท่ากับว่าการผลิตพลังงานไฟฟ้าก็เป็นการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะด้วยเช่นกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะขายพลังงานไฟฟ้าเหล่านั้นให้กับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า ขายให้กับประชาชนโดยตรง ขายให้กับบริษัทเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนี้

(1) ขายให้กับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้ามีความเชี่ยวชาญทั้งในด้านการผลิต การจัดส่ง เชื่อมต่อ และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความสามารถในด้านการตลาดและการหาลูกค้า ดังนั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขายพลังงานไฟฟ้าให้กับรัฐวิสาหกิจ ก็จะเป็นการเข้าระบบเดียวกันทั้งประเทศ และการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชนก็จะเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้ง ไม่ต้องยุ่งเรื่องกำไรขาดทุน แต่ว่าการที่ขายพลังงานไฟฟ้าให้กับรัฐวิสาหกิจก็อาจจะมิได้เป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเท่านั้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจข้างต้นย่อมมีสิทธิที่จะนำพลังงานไฟฟ้านั้นขายให้กับผู้ใดที่อยู่นอกเขตท้องถิ่นนั้นก็ได้ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะบังคับรัฐวิสาหกิจได้

(2) ขายให้กับประชาชน

ด้วยเพราะประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน ดังนั้น การขายพลังงานไฟฟ้าให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนโดยตรง (ไม่ได้ขายผ่านรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า) น่าจะเป็นการตอบเจตนาเรื่องประโยชน์สาธารณะได้ดีที่สุด แต่ก็ไม่ควรจำกัดว่าจะต้องขายให้กับประชาชนในเขตท้องถิ่นของตนเท่านั้น ถ้าผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ปริมาณเท่าใด ก็ควรจะขายพลังงานไฟฟ้านั้นให้หมด กล่าวคือ ควรขายให้ได้มากที่สุด โดยจะเป็นการขายให้กับผู้ใดหรือหน่วยงานใดก็ได้ แต่ทั้งนี้ ถ้าจะให้เป็นการดี ก็ควรจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเอาโควตาในการที่จะขายพลังงานไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายที่จะขายพลังงานไฟฟ้าก็จะตกลงแบ่งโควตานี้ ซึ่งก็ไม่ต้องเกรงว่าผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วจะขายไม่ได้ แต่ก็ต้องพิจารณาด้วยว่าจะเป็นการซ้ำซ้อนหรือแย่งลูกค้าของรัฐวิสาหกิจหรือไม่

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เอง ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและติดต่อง่าย โดยประเด็นที่น่าจะพิจารณา คือ จะขายให้กับประชาชนในเขตท้องถิ่นของตนเท่านั้น หรือจะขายให้กับประชาชนนอกเขตท้องถิ่นตนได้ด้วย ผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

หน้าที่จัดให้บริการสาธารณะในเขตท้องถิ่นของตน การจะเอาพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้มาขายให้ประชาชนในท้องถิ่นอื่นย่อมเป็นการไม่สมควร เว้นแต่จะผลิตพลังงานไฟฟ้าออกมาได้ปริมาณมากจนเกินความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน

(3) ขายให้กับบริษัทเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ถ้ามองในหลักของการบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดให้บริการสาธารณะในเขตท้องถิ่นของตน ดังนั้น การจะขายพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตให้กับบริษัทเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นย่อมไม่สมควร โดยที่การขายพลังงานไฟฟ้าให้กับบริษัทเอกชนอาจจะดูเหมือนจะเป็นการสนับสนุนเฉพาะราย ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง อาจขัดต่อหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ดี ถ้ามองในแง่ของการพาณิชย์ซึ่งเป็นการหารายได้แล้ว ย่อมถือว่าน่าจะกระทำได้โดยชอบ แต่ทั้งนี้ ก่อนที่จะขายพลังงานไฟฟ้าให้กับบริษัทเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ก็ควรจะพิจารณาถึงความต้องการพลังงานไฟฟ้าของประชาชนในท้องถิ่นของตนเป็นหลักก่อนเสมอ

2) เก็บพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตไว้ใช้เอง หรือเก็บไว้ใช้ในการจัดบริการสาธารณะอื่น

ถ้าเอาพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้เก็บไว้ใช้ในส่วนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็อาจถูกมองว่าไม่ใช่การบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่ถ้าพิจารณาในแง่ที่ว่าใช้พลังงานไฟฟ้านั้นเป็นเสมือนตัวขับเคลื่อนการบริการสาธารณะ หรืออาจมองได้อีกกว่าเป็นการลดค่าใช้จ่ายที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า เพราะในแต่ละเดือนแต่ละปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายค่าไฟฟ้าเป็นเงินสูงมาก ทั้งนี้ มีข้อมูลว่า ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551 ซึ่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้แจ้งว่า มีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลค้างชำระค่าไฟฟ้าสาธารณะที่ใช้เกินสิทธิกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2551 เป็นเงิน 256.19 ล้านบาท โดยที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ได้มีหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ค่วนที่สุด ที่ มท 0890.3/ว 2271 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 ให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหนี้ค้างชำระค่าไฟฟ้าสาธารณะ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 - 2551 ชำระค่ากระแสไฟฟ้าสาธารณะที่ค้างชำระ ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าขึ้นใช้ได้เองแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าไฟฟ้าที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจ

สำหรับในบางพื้นที่ที่ไฟฟ้าเข้าถึงอยู่แล้ว ซึ่งไม่ประสบปัญหาการขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำพลังงานไฟฟ้ามาใช้ในการในส่วนงานนั้น พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็อาจใช้พลังงานไฟฟ้านั้นเป็นส่วนหนึ่งในการให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อ หรือใช้เพื่อก่อให้เกิดบริการสาธารณะอย่างอื่นก็ได้ เช่น ไฟส่องสว่างหรือไฟทางสาธารณะ และถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกิจกรรมอย่างอื่นหรือกิจการ

พาณิชย์ของตน ก็อาจจะใช้พลังงานไฟฟ้านั้นต่อ ยอดในการดำเนินการพาณิชย์นั้นได้ อันเป็นการลดต้นทุนและลดรายจ่ายค่าไฟฟ้า ซึ่งย่อมเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการประกอบกิจการ แต่ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ หากนำพลังงานไฟฟ้านั้นไปใช้ในการกิจการพาณิชย์จริงๆ จะมีระเบียบใครรองรับ ปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใส แล้วประชาชนจะได้ประโยชน์อะไร

กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วใช้ในสำนักงานของตนเองนั้น พนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะใช้พลังงานไฟฟ้าอย่างไม่ประหยัด เพราะคิดว่าถึงอย่างไรก็ผลิตพลังงานไฟฟ้าใช้ได้อยู่แล้ว จะประหยัดไปเพื่ออะไร โดยอาจจะไม่ได้คำนึงว่าภาระต้นทุนที่จ่ายไปในการลงทุนเป็นจำนวนมหาศาล อีกทั้ง ขั้นตอนและหลักเกณฑ์ยุ่งยากเพียงใดที่จะผลิตพลังงานไฟฟ้าขึ้นใช้ได้ นอกจากนั้น อาจเกิดปัญหากรณีผู้บริหารหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าครอบงำหรือหาผลประโยชน์เข้าตัวเองจากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ดังกล่าว

3) ให้ผู้ค้าโอกาสหรือยากจนได้ใช้พลังงานไฟฟ้าฟรีหรือขายในราคาถูก

โดยหลักการแล้ว การผลิตพลังงานไฟฟ้าย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อคนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น แต่กรณีมีเหตุจำเป็นต้องช่วยเหลือคนที่เดือดร้อน ถ้าจะให้แค่ประชาชนบางกลุ่ม คือ เฉพาะผู้ค้าโอกาสหรือยากจนได้ใช้พลังงานไฟฟ้าฟรี ดูเหมือนจะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะขัดกับหลักทั่วด้วยความเสมอภาค อันเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ จนอาจจะเกิดปัญหาต่างๆตามมา เช่น การเลือกปฏิบัติ ระบบพวกพ้อง ช่วยเหลือเอื้อประโยชน์พวกของตนเอง ดังนั้น ถ้าจะดำเนินการดังกล่าวจริงๆ ควรมีการตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมากลั่นกรองว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ค้าโอกาสเดือดร้อนหรือยากจนจริงๆ

4) สாரองพลังงานไฟฟ้าไว้ใช้ในภาวะฉุกเฉินหรือช่วงขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งในประเทศสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เอง ก็แทบจะไม่ต้องกังวลเลยว่าขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า เพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกลายเป็นแรงเสริมและเป็นตัวช่วยให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งพลังงานไฟฟ้านั้นอาจจะไม่ใช่แค่เป็นประโยชน์กับประชาชนในเขตท้องถิ่นของตนเท่านั้น แต่จะกลายเป็นแหล่งพลังงานไฟฟ้าสำรองที่สำคัญของประเทศ โดยในภาวะวิกฤติการณ์ไฟฟ้าหรือสถานการณ์ที่ประเทศขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า รัฐอาจประสานขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งพลังงานไฟฟ้าให้รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า เพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของประเทศ อันอาจจะมองในแง่ที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

2. ปัญหาว่าจะต้องใช้สายส่ง เสาไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงเรื่องความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้าแล้ว ยังควรผูกขาดระบบสายส่งไฟฟ้า เสาไฟฟ้าที่จะลงจ่ายให้บริการต่อประชาชนโดยตรงเอาไว้ที่รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับรัฐวิสาหกิจให้ไปกระจายสู่ประชาชน ก็จะเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่ก็ยังมีประเด็นที่ควรคิดว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้ว จำเป็นจะต้องใช้สายส่งและเสาไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่ หรือจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทั้งการผลิตพลังงานไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า และมีเสาไฟฟ้า เพื่อให้สามารถดำเนินการได้เองทั้งระบบ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายหลายแห่งที่มีศักยภาพในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ก็ย่อมจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้เองทั้งระบบ ขอแค่เพียงให้มีความชัดเจนในตัวบทกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ในมาตรา 37 แล้ว ถ้าไม่ประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้านครหลวงแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องยื่นคำขอความเห็นชอบจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องขอความเห็นชอบ จึงไม่จำเป็นต้องยื่นคำขอความเห็นชอบทุกกรณี ดังนั้น เมื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้ว ก็ควรจะเปิดโอกาสให้มีสายส่งและเสาไฟฟ้าของตนเอง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่จัดให้มีสาธารณูปโภคไฟฟ้าได้อย่างแท้จริง และเป็นการลดภาระที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้กับรัฐวิสาหกิจในการขยายเขตไฟฟ้า ยกเว้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่มีความพร้อม ก็ควรจะให้ใช้สายส่งและเสาไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ แต่ทั้งนี้รัฐวิสาหกิจก็คงจะไม่เห็นด้วยกับอำนาจลักษณะเช่นนั้น เพราะเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตน รายได้จากการขยายเขตไฟฟ้าในเขตท้องถิ่นก็จะลดลง แล้วถ้าในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปได้ด้วยดี พัฒนาจนมีประสิทธิภาพทัดเทียมขึ้นมา คราวนี้ก็จะกระทบกระเทือน ไปถึงสถานะของรัฐวิสาหกิจได้เช่นกัน

3. ปัญหาเกี่ยวกับอัตราราคาไฟฟ้าที่จะขาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมั่นใจได้อย่างไรว่าถ้าลงทุนและผลิตพลังงานไฟฟ้าออกมาได้แล้ว จะขายพลังงานไฟฟ้านั้นได้ และเป็นการขายได้ในราคาที่เหมาะสมด้วย

กล่าวคือ มีแหล่งรับซื้อที่แน่นอน ด้วยราคาไม่ต่ำกว่ามาตรฐาน โดยควรมีระเบียบประกันราคาพลังงานไฟฟ้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตได้ต้องขายได้ราคาไม่ต่ำกว่าเท่าไร นอกจากนั้น อาจมีการกำหนดเพิ่มราคาให้พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากขยะมูลฝอยให้สูงกว่าจากแหล่งอื่นด้วย

อัตราราคาไฟฟ้าที่เหมาะสมจะต้องไม่ราคาต่ำจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดทุน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ราคาสูงเกินไปจนอาจทำให้ประชาชนเดือดร้อน เพราะการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะที่อาจจะคาดหวังถึงผลกำไรไม่ได้ เป็นหน้าที่ในการให้บริการประชาชน แต่ปัญหา คือ จะทำอย่างไรให้ราคาค่าไฟฟ้าที่จะขายนั้นไม่สูงกว่าราคาของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากถ้าพึ่งเพียงแต่อัตราราคาไฟฟ้าเท่ากัน คนส่วนใหญ่ก็อาจเลือกที่จะรับบริการจากรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้ามากกว่าอยู่แล้ว เพราะความไว้วางใจ เชื่อมั่นในเสถียรภาพ ยึดติดตามความเคยชินจนบางครั้งไม่อยากจะเปลี่ยน ยิ่งถ้าผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วขายในราคาที่สูง ประชาชนที่ไหนจะซื้อ ดังนั้น รัฐต้องอุดหนุนงบประมาณ อันส่งผลให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง และยอมส่งผลให้ราคาค่าไฟฟ้าถูกลงตามไปด้วย

ความชัดเจนเรื่องอัตราราคาไฟฟ้าที่จะขาย ซึ่งทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขายพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ในอัตราราคาไฟฟ้าต่อหน่วยที่เท่ากัน แต่เนื่องจากแต่ละแห่งมีต้นทุนการผลิต ประเภทขยะมูลฝอยต่างกัน ขนาดโครงการ วิธีการผลิตพลังงานไฟฟ้าก็ต่างกัน ความยากง่ายของการส่งพลังงานไฟฟ้า ซึ่งหลายปัจจัยย่อมส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตและการลงทุนที่แตกต่างกัน ดังนั้น อาจจะต้องกำหนดเป็นราคากลางๆ และต้องให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์และความเหมาะสม โดยลักษณะของกฎหมายที่จะใช้กำหนดเรื่องอัตราราคา ค่าไฟฟ้านี้ ควรออกเป็นกฎกระทรวงของกระทรวงพลังงาน กำหนดอัตราราคาไฟฟ้า เพื่อให้ง่ายต่อการปรับตามสถานการณ์ โดยในเบื้องต้นก่อนที่จะกำหนดอัตราดังกล่าว ควรจะมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงถึงอัตราค่าใช้จ่าย รับฟังความเห็นว่าจะอัตราที่จะกำหนดนั้นสามารถดำเนินการได้หรือไม่ โดยควรจัดประชุมร่วมพิจารณากันระหว่างกระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทุกประเภท และควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้าร่วมในการกำหนดราคาดังกล่าวด้วย เพราะประชาชนจะเป็นทั้งผู้ใช้บริการและเป็นผู้จ่ายค่าไฟฟ้านั่นเอง โดยควรจะต้องทบทวนอัตราราคาไฟฟ้าง่ายๆ ให้ทันสมัยอยู่เสมอด้วย และหากเกิดกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแหล่งที่ขายพลังงานไฟฟ้า ก็ควรให้รัฐวิสาหกิจรับซื้อไว้เพื่อเป็นพลังงานไฟฟ้าสำรองของประเทศดีกว่าการนำเข้าจากต่างประเทศ

นอกจากนี้ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานควรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราราคาไฟฟ้า และอาจมีการตั้งตลาดกลางซื้อขายพลังงานไฟฟ้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมลงในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ

พลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อให้มีคณะกรรมการตลาดกลางซื้อขายพลังงานไฟฟ้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการกำหนดราคากลาง ควบคุมดูแลการซื้อขายพลังงานไฟฟ้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตลาดกลาง แต่ทั้งนี้ ก็ไม่เป็นการปิด โอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขายพลังงานไฟฟ้าให้ประชาชนโดยตรง

4. การพัฒนาการดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันประเทศไทยมีความต้องการพลังงานไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นถึงปีละ 1,300 เมกะวัตต์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอีก 10 ปีข้างหน้าจะมีปริมาณการใช้พลังงานไฟฟ้าโดยประมาณสูงถึง 13,500 เมกะวัตต์ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าระบบไฟฟ้าของประเทศจะสามารถรองรับความต้องการ ทั้งต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน การพัฒนาด้านคุณภาพชีวิตของสังคม ได้อย่างเพียงพอและมีความมั่นคงตลอดเวลา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหาแนวทางการพัฒนาการจัดการและผลิตพลังงานไฟฟ้าใหม่ๆ เพิ่มขึ้นจากทั้งพลังงานหลักและพลังงานเสริม โดยปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศจะต้องได้รับสนับสนุนจากทุกภาคส่วน¹⁶⁸

การที่จะพัฒนาการดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศ โดยกระจายอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากส่วนกลางออกไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อพึ่งพาตนเอง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่กันดารและห่างไกลความเจริญ ซึ่งจะช่วยลดภาระของภาครัฐในการที่จะต้องไปลงทุนในโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ อันมีความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งกับชุมชนที่ย่อมไม่เห็นด้วยกับการเข้ามาสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีความเชื่อและถูกปลูกฝังให้เข้าใจว่าโครงการเหล่านั้นอันตราย และกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นโครงการระดับประเทศ ซึ่งเป็นการยากที่ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจะยอมเสี่ยงหรือเสียผลประโยชน์ของตนเพื่อคนของท้องถิ่นอื่น แต่หากเปลี่ยนแนวคิดใหม่เป็นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง การต่อต้านต่างๆ ก็จะน้อยลง และเพิ่มมากขึ้นไปกว่าเดิม ในท้องถิ่นทุรกันดารที่ไม่มีพลังงานไฟฟ้าใช้ ประชาชนนั้นเองคงสนับสนุนอย่างเต็มที่ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ประชาชนในทุกท้องถิ่นก็จะมีพลังงานไฟฟ้าพอใช้ และแทบจะไม่มีใครที่จะสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โรงไฟฟ้าถ่านหิน อีกเลย

¹⁶⁸ คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, “กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทยด้านพลังงาน,” (2557), หน้า 21-22.

ถ่านหินและก๊าซธรรมชาติ ถือเป็นเชื้อเพลิงหลักที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย แต่การพึ่งพาถ่านหินและก๊าซธรรมชาติมากเกินไป ซึ่งมีการต้องนำเข้าจากต่างประเทศ อันอาจกระทบถึงความมั่นคงของระบบพลังงานไฟฟ้า จึงควรมีการเปลี่ยนแนวคิดมาผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน อันรัฐบาลแทบทุกสมัยก็มีนโยบายส่งเสริมการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน ซึ่งกระทรวงพลังงาน โดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ได้จัดทำแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 - 2579 (Alternative Energy Development Plan: AEDP 2015) อันเป็นแผนบูรณาการพลังงานระยะยาว ซึ่งเพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน จากปัจจุบัน 9 % เพิ่มขึ้น 15-20 % เพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าเชื้อเพลิงจากต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยภายในปี พ.ศ. 2564 ทั้งสิ้น 400 เมกะวัตต์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าน่าจะเป็นโอกาสอันดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้เข้ามาดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน โดยเฉพาะจากขยะมูลฝอย อันเป็นไปตามแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 - 2579 (Alternative Energy Development Plan: AEDP 2015) ดังกล่าว

ถ้าการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้ด้วยดี มีปริมาณพลังงานไฟฟ้าเหลือมากเกินไปจะขายให้กับประชาชนในท้องถิ่น บริษัทเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้ว อาจมีการพัฒนาการดำเนินการโดยนำบริษัทที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเข้าไปในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรืออาจจะส่งพลังงานไฟฟ้าออกขายยังต่างประเทศด้วย ซึ่งก็คงยังเป็นเรื่องที่ยาก แต่อย่างน้อยก็จะเป็นแรงเสริมให้ภาครัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า เสมือนกับเป็นแหล่งพลังงานไฟฟ้าสำรองของประเทศ โดยเฉพาะในกรณีที่พลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหลักขาดแคลน และนอกจากนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศผลิตพลังงานไฟฟ้าได้มากๆ ก็จะทำให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้ายิ่งขึ้น ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักเศรษฐศาสตร์ Demand-Supply แล้ว ก็มีแนวโน้มที่ค่าไฟฟ้าจะลดลงหรืออย่างน้อยค่าไฟฟ้าก็จะไม่เพิ่มขึ้น อันทำให้วางแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในระยะยาวได้

เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แล้ว ความเจริญทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ความต้องการใช้ไฟฟ้าก็มีมากขึ้นตามไปด้วย และประเทศที่เราเคยซื้อพลังงานไฟฟ้าหรือซื้อเชื้อเพลิงผลิตพลังงานไฟฟ้า ก็จะมีการใช้พลังงานไฟฟ้าภายในประเทศของตนมากขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน จนอาจเป็นไปได้ว่าวันหนึ่งประเทศนั้นๆ อาจจะยุติการขายพลังงานไฟฟ้าหรือเชื้อเพลิงให้ประเทศไทย ซึ่งควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงพลังงานที่จะต้องหาแนวทางรับมือต่อไป เพราะเป็นเรื่องในระดับชาติ แต่ภาคส่วนย่อยๆ อย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็น่าจะมีอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมในการผลิตพลังงานไฟฟ้าในท้องถิ่นนั้นๆ เองได้ โดยเน้นวิธีการผลิตจากทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นเองเป็นหลัก ซึ่งสิ่งที่หาได้ง่าย มีปริมาณมากและเพิ่มขึ้นทุกวัน คือ

ขยะมูลฝอย ที่จะเป็นวัตถุดิบหลักตัวตั้งต้นในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งในภาพรวม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งทั้งประเทศสามารถทำได้เช่นนี้ ก็ลดความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาการซื้อและนำเข้าเชื้อเพลิงจากต่างประเทศได้

ในภูมิภาคต่างๆของโลกมีการเชื่อมโยงระบบส่งไฟฟ้าในลักษณะโครงข่ายระบบไฟฟ้าของภูมิภาค เพื่อถ่ายเทพลังงานจากแหล่งที่มีราคาถูกไปยังประเทศที่ต้องการใช้พลังงานไฟฟ้ามาก โดยแนวทางการพัฒนาโครงข่ายระบบไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Power Grid: APG) ที่ส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศอาเซียน และสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของภูมิภาค แต่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รองรับการดำเนินการ จึงน่าจะคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเหมาะสมเข้าร่วมดำเนินการนั้นได้หรือไม่ แต่อย่างน้อยควรจะให้ส่วนกลาง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พิจารณาในการเข้าร่วมดังกล่าว โดยอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าในวันหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้าถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าก็เป็นได้



บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

จากการศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่นั้น มีประเด็นในทางกฎหมายอยู่หลายประการตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไปในบทที่ 4 แล้ว ซึ่งในเมื่อการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการในเขตท้องถิ่นของตนอยู่แล้ว อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีศักยภาพเพียงพอที่จะนำขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ เพียงแต่กฎหมายยังไม่เอื้อให้อำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจะมีได้ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการ แต่จากการศึกษาในบทกฎหมายหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองกลับยังไม่ได้บัญญัติให้อำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าไว้อย่างชัดเจน จึงขาดกลไกทางกฎหมายที่จะใช้ขับเคลื่อนในการดำเนินการ อันอาจกลายเป็นอุปสรรคประการสำคัญของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้า

ทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและการผลิตพลังงานไฟฟ้าต่างก็เป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์โดยตรงและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต ถ้าสามารถเชื่อมโยงบูรณาการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทั้งสองประการเข้าด้วยกันได้ก็จะเป็นการดียิ่ง โดยเฉพาะการนำเอาขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าถือว่าเป็นทางเลือกที่น่าสนใจมากในการจัดการกับปัญหาขยะมูลฝอย เพราะเมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้วจะเกิดประโยชน์ถึง 2 ต่อ คือ ได้ทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และได้พลังงานไฟฟ้าไปในคราวเดียวกัน อันเป็นการนำผลพลอยได้จากการกำจัดขยะมูลฝอยมาก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยทำให้ขยะมูลฝอยที่เคยถูกมองข้ามและไม่มีใครต้องการได้กลับกลายเป็นสิ่งที่มีค่าขึ้นมา อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับขยะมูลฝอยได้เป็นอย่างดี ซึ่งแม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ไม่มากเท่าใดนัก แต่สำหรับในบางพื้นที่ เช่น ท้องถิ่นทุรกันดารห่างไกลความเจริญ พลังงานไฟฟ้าที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นผลิตได้นั้นอาจจะถือว่ามีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก ทั้งยังเป็นการกระจายความเจริญและรายได้สู่ชุมชนและท้องถิ่น เนื่องจากว่าเมื่อไฟฟ้าเข้าถึงแล้วความเจริญในด้านต่างๆก็จะตามมา สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นผลไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย

พลังงานไฟฟ้าเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากต่อการดำรงชีวิต จนอาจกล่าวได้ว่ากลายเป็นปัจจัยที่ 5 เป็นความจำเป็นพื้นฐานซึ่งแทบจะขาดไม่ได้ เพราะการไม่มีพลังงานไฟฟ้าใช้ แม้จะไม่ทำให้ถึงตาย แต่ก็ทำให้การดำรงชีวิตเป็นไปอย่างลำบาก ขาดความสะดวกสบาย โดยที่ในปัจจุบันความต้องการด้านพลังงานไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้นทุกวัน รัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าอาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ไม่เพียงพอต่อการใช้การบริโภคและการขับเคลื่อนในระบบเศรษฐกิจ อันอาจทำให้อัตราการผลิตพลังงานไฟฟ้ากับอัตราการใช้พลังงานไฟฟ้ามีความแตกต่างกัน จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดการขาดแคลนพลังงานไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แล้ว ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การใช้พลังงานไฟฟ้าย่อมมีมากขึ้นไปอีก จึงเป็นการสมควรที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าเน้นบทบาทไปที่การดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานหลักเพื่อสนองความต้องการพลังงานไฟฟ้าในภาพรวมของประเทศ และการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศและระหว่างประเทศ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้อำนาจดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนในท้องถิ่นของตน โดยเฉพาะจากขยะมูลฝอย อันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้มากที่สุดและเกี่ยวข้องกับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องกำจัดขยะมูลฝอยนั้นอยู่แล้ว ซึ่งถ้าสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ก็จะเป็นการกำจัดขยะมูลฝอยได้อย่างยั่งยืน

แต่อย่างไรก็ดี การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหลัก เช่น จากเขื่อน ถ่านหิน ยังคงให้รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการอยู่เช่นเดิม แต่การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานรอง คือ พลังงานทดแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะมูลฝอยนั้น ควรจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งก็จะเป็นการนำเอาทรัพยากรที่มีในท้องถิ่น มาผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อประชาชนในท้องถิ่นเอง โดยขึ้นอยู่กับความต้องการและความจำเป็น ของในแต่ละท้องถิ่นด้วย

แนวทางของต่างประเทศที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถใช้เป็นแนวทางได้ คือ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา แต่การที่จะพัฒนาหรือยกระดับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเพื่อให้เทียบเคียงได้กับ 2 ประเทศข้างต้น ยังต้องใช้เวลาในการเรียนรู้และความมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่านี้ โดยประการสำคัญ คือ จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น คงถึงเวลาแล้ว ที่ประเทศไทยจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ เพื่อให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ทั้งนี้ จะเป็นการนำเอานโยบายและมาตรการ ของรัฐที่สนับสนุนการพัฒนาพลังงานทดแทนมายกระดับให้เป็นกฎหมาย

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินการ ข้อจำกัดอำนาจทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมาย มาตรฐานความปลอดภัย การควบคุมกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้า และเรื่องอื่นๆ ควรจะได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หรือในพระราชบัญญัติต่างๆต่อไป นอกจากนี้ รัฐอาจจัดให้มีโครงการนำร่องหรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบในการผลิตพลังงานไฟฟ้าในทุกภูมิภาคของประเทศ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบเหล่านั้นจะได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและด้านอื่นๆจากรัฐเป็นพิเศษ เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างและสาธิตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้เรียนรู้การดำเนินการและมีแนวปฏิบัติที่ถูกต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อันจะเป็นแรงกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆดำเนินการ

ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆมิได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเอาไว้ แต่ก็มีบางถ้อยคำที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว อันอาจจะตีความให้ไกลไปถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้อยู่บ้าง เช่น ถ้อยคำว่า “ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า” ซึ่งน่าจะเป็นคำที่ใกล้เคียงเป็นอย่างมากกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ อันขึ้นอยู่กับ การตีความหมายของคำนั้นอย่างกว้างขวางเพียงใด แต่คำว่า “ให้มี” ในบริบทนี้ก็ไม่ใช่คำที่จะชี้ชัดให้เห็นถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ประกอบกับเมื่อเทียบเคียงพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ที่แยกคำว่า “ผลิต” กับ “จัดให้ได้มา” ออกจากกัน จึงอาจจะอนุมานได้ว่า คำว่า “ให้มี” ไม่น่าจะรวมไปถึง “การผลิต” นอกจากนั้น ในความเป็นจริงการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโดยติดต่อประสานงานขอขยายเขตไฟฟ้ากับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า เพื่อให้เข้ามาดำเนินการจัดให้มีพลังงานไฟฟ้าบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการผลิต ติดตั้ง หรือจัดให้มีพลังงานไฟฟ้านั่นเอง

นอกจากนี้ ยังมีคำว่า “การพาณิชย์” ซึ่งสามารถตีความได้ทั้งการเป็นผู้ขายแต่เพียงอย่างเดียว หรือตีความว่าเป็นทั้งผู้ขายและผู้ผลิตด้วย โดยในขั้นของการผลิตพลังงานไฟฟ้าและขั้นการขายพลังงานไฟฟ้านั้นสามารถแยกกระบวนการออกต่างหากจากกันได้ ดังนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะตีความคำว่า “การพาณิชย์” ให้ไกลไปถึงขั้นการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ และอีกเหตุผลหนึ่ง คือ การจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีฐานของกฎหมายรองรับ ดังนั้น ถ้าในฉันทกกฎหมายยังไม่ชัดเจนถึงอำนาจใน

การผลิตพลังงานไฟฟ้า ก็ยังไม่สามารถที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในลักษณะที่เป็น การพาณิชย์ได้อยู่ดี นอกจากนั้น หากผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แล้วไม่นำออกขาย แต่เก็บไว้ใช้เอง หรือใช้ในการบริการแก่ประชาชนโดยที่ไม่คิดค่าใช้จ่าย ก็จะไม่เข้าลักษณะของการพาณิชย์ ดังนั้น หากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ก็จำเป็นต้องบัญญัติไว้ใน กฎหมายอย่างชัดเจนไปเลย

การตีความกรณีการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ในประเด็นที่ว่าบริษัท จำกัดต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น น่าจะสามารถเชื่อมโยงถึง อำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากการผลิตพลังงานไฟฟ้า ก็ถือว่าเป็นการสาธารณูปโภค ดังนั้น จึงถือเสมือนว่ากฎหมายจัดตั้งเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้เปิดช่องให้ร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อ ผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ แต่ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวบัญญัติแต่เพียงกรณีการร่วมกับนิติบุคคลอื่น ก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเท่านั้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตั้ง บริษัทจำกัดขึ้นเองเอาไว้ด้วย โดยบริษัทจำกัดนั้นย่อมไม่อาจจะประกอบกิจการอย่างอื่นที่ไม่ใช่ กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคด้วย แต่ถ้าเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้า ไว้ใช้เอง โดยไม่ได้ก่อตั้งหรือร่วมทุนกับบริษัทจำกัดและไม่ได้ขายพลังงานไฟฟ้านั้น ก็จะไม่ใช่ การพาณิชย์ และไม่ถือเป็นการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคด้วย นอกจากนั้น ยังมีความไม่ชัดเจน ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าจะ สามารถก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้หรือไม่ อันต่างจากกรณีของเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่กฎหมายได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านั้นจะร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเอาไว้

กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะมูลฝอยไว้ แต่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการ เป็นการเฉพาะไว้ จึงขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งการกำจัด ขยะมูลฝอยในบางวิธีก่อให้เกิดผลพลอยได้เป็นพลังงานไฟฟ้าขึ้น โดยอาจตีความว่าพลังงานไฟฟ้า นั้นเป็นเพียงผลพลอยได้ในการกำจัดขยะมูลฝอยเท่านั้น ไม่ใช่การผลิตพลังงานไฟฟ้าขึ้นโดยตรง แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ก็จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับให้อำนาจด้วย

แม้ว่าในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะไม่ได้บัญญัติถึงคำว่า “ผลิตพลังงานไฟฟ้า” ไว้ก็ตาม แต่มีการกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการสาธารณูปโภคไว้ ซึ่งแม้คำว่า “สาธารณูปโภค” น่าจะรวมถึงกิจการไฟฟ้าด้วย แต่ก็มีได้เป็นกฎหมายที่กำหนดโดยตรงเกี่ยวกับการผลิตพลังงาน

ไฟฟ้า โดยเป็นเพียงบทบัญญัติในลักษณะกว้างๆ เป็นการทั่วไปที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณูปโภคเพื่อบริการแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นของตน เท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาโดยตีความหมายอย่างกว้างแล้ว คำว่า “การสาธารณูปโภค” ก็เป็นคำที่น่าจะครอบคลุมไปถึง “ไฟฟ้า” ด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงน่าจะมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ และนอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากคำว่า “จัดระบบการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการสาธารณูปโภค” อาจตีความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ด้วย แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจตีความเพียงว่าจัดระบบการให้บริการพลังงานไฟฟ้าที่จัดหามาได้เท่านั้น โดยไม่ได้รวมถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้านั้นขึ้นเอง

ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ยังไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เกี่ยวกับแผนภารกิจด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้บัญญัติถึงเฉพาะกลุ่มภารกิจแหล่งน้ำ/ประปาชนบท เท่านั้น โดยภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนข้างต้น สำหรับกระทรวงพลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน ได้ถ่ายโอนแต่เพียงภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น โดยไม่มีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าแต่อย่างใด แต่ทว่าในร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) เริ่มมีแนวคิดที่อาจเชื่อมโยงไปสู่อำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ก็ยังไม่จริงจังมากนัก โดยมีการกำหนดเกี่ยวกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและด้านสังคม ที่มีลักษณะคาบเกี่ยว เช่น การประปา การไฟฟ้า ระบบการขนส่งมวลชน นอกจากนั้นแล้ว ในร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในด้านโครงสร้างพื้นฐานได้มีการเสนอให้แก้ไขกฎหมายจำนวน 7 ฉบับ โดยที่ไม่ได้มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายเกี่ยวกับการไฟฟ้าแต่อย่างใด โดยผู้เขียนมีความเชื่อว่าคงจะไม่มี การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ในเร็ววันนี้ หรืออาจจะไม่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่นั้นเลยก็เป็นได้

โดยหลักการทั่วไปแล้ว การถ่ายโอนภารกิจจะไม่ครอบคลุมงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ซึ่งถ้าพิจารณาว่าการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นงานที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศแล้ว จะถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่นั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ โดยควรจะให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาพิจารณาว่าควรถ่ายโอนอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่ หรือจะถ่ายโอนอำนาจบางส่วนได้หรือไม่ แต่โดยหลักการในเบื้องต้นแล้ว เพื่อความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้า ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังไม่มี

ความพร้อม ที่จะดำเนินการ ดังนั้น ไม่ควรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าทั้งหมดไปให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเลือกที่จะ ผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ ให้เป็นอำนาจแต่ไม่ใช่ให้เป็นหน้าที่ เพราะคงจะเป็นไป ไม่ได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะมีศักยภาพผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ แต่ทั้งนี้ หากจะมี การถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ข้างต้นจริงๆ ก็ควรเป็นการถ่ายโอนเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งจะไม่ เป็นการตัดทอนอำนาจของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าลง และต้องจำกัดการดำเนินการ ประเด็นต่างๆ ไว้ เช่น กำหนดว่ารายได้ขั้นต่ำเท่าไรจึงจะให้ดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ จำกัด วงเงินในการลงทุน จำกัดการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนเท่านั้นไม่ให้อำนาจผลิตจาก แหล่งพลังงานหลัก จำกัดกำลังการผลิตไฟฟ้าต่อวันหรือต่อเดือนไว้ จำกัดพื้นที่ที่จะดำเนินการ เฉพาะในเขตท้องถิ่นคนเท่านั้น เป็นต้น

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 บัญญัติเปิดช่องอย่างกว้างๆว่าให้ ผู้ผลิตไฟฟ้ารายต่างๆทั้งผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ รายเล็ก และรายเล็กมาก มีสิทธิขออนุญาตประกอบ กิจการไฟฟ้า แต่ก็มีได้กล่าวถึงกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ จึงยังไม่ชัดเจนว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่ ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เองก็มิได้บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจในการประกอบกิจการพลังงานแต่อย่างใด ดังนั้น จึงยังไม่มีจุดเชื่อมโยงมาใช้พระ ราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นี้ ซึ่งถ้าจะให้เกิดความชัดเจน ก็จะต้องมี การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการ เพิ่มเติมถ้อยคำว่า “การประกอบกิจการพลังงาน ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบ กิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” ลงไปในมาตราเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ แล้วจึงมาดำเนินการออกเป็นระเบียบของกระทรวงพลังงานหรือระเบียบคณะกรรมการกำกับ กิจการพลังงาน อีกครั้งหนึ่ง เกี่ยวกับเรื่องการอนุญาต การกำหนดประเภท และอายุใบอนุญาตให้ สอดคล้องกับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่างๆ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า มีปัญหาในทางกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ยังไม่ชัดเจน เกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการ ดังนี้

5.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1. ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากเดิมที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ “กำจัด” ขยะมูลฝอยในเขตท้องถิ่นของตน แก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ถ้อยคำว่า “จัดการ” อันมีความหมายกว้างกว่า เข้าไปแทนที่คำว่า “กำจัด” ซึ่งก็มีแนวทางตาม Waste Management and Public Cleansing Law ของประเทศญี่ปุ่น ที่ใช้คำว่า “Management” อันแปลได้ว่า “การจัดการ” โดยที่การจัดการขยะมูลฝอยนั้นรวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยอยู่ด้วยในตัว และก็ยังหมายความรวมถึงการนำขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงการนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ด้วย

2. ควรจะมีการเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “การประกอบกิจการพลังงาน ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” ลงไปในมาตราของกฎหมายหลักที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แล้วจึงมาดำเนินการออกเป็นระเบียบกระทรวงพลังงานหรือระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุญาต การกำหนดประเภท และอายุใบอนุญาตให้สอดคล้องกับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่างๆ

3. ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถที่จะเข้าร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ โดยบัญญัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

5.2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “การประกอบกิจการพลังงาน ทั้งนี้ เป็นไปตาม

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” ลงไปในมาตราของบทกฎหมายหลักดังกล่าวแล้วนั้น ย่อมสามารถเชื่อมโยงนำพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาปรับใช้แก่กรณีได้ ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1. ควรจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากขึ้นในพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 คือ “หมวดการประกอบกิจการพลังงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งจะมีการบัญญัติให้อำนาจดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ แต่ไม่ได้บังคับถึงขนาดที่จะบัญญัติให้เป็นหน้าที่อันต้องดำเนินการ โดยในบทบัญญัติข้างต้นควรจะบัญญัติวางนโยบาย แนวทางการดำเนินการ การจัดการ และควบคุมการประกอบกิจการพลังงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนการจัดการและป้องกันบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็น ทั้งนี้ จะไม่ใช่การบัญญัติเน้นเพียงเรื่องการผลิตพลังงานไฟฟ้าเท่านั้น แต่ควรบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเป็นการเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประกอบกิจการพลังงานประเภทอื่นๆ ในอนาคตได้อีกด้วย

2. ควรจะมีการเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับ “คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้า” เพื่อเป็นองค์กรพิจารณาในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า โดยที่คณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยทุกหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตและอนุมัติ ซึ่งอาจจะพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ทั้งนี้ ควรกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการพิจารณาอนุญาตและอนุมัติด้วย และอาจจะมีการออกระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง

3. ในระยะเร่งด่วน โดยเบื้องต้นแล้ว ในระหว่างที่กำลังดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นั้น กระทรวงมหาดไทยควรจะร่วมกับกระทรวงพลังงานพิจารณาออกหนังสือสั่งการกำหนดแนวปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถือเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าไปพลางก่อน แล้วจึงเร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และกำหนดระเบียบในเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะให้ชัดเจนต่อไป

5.2.3 ร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ...

ในร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ... ควรจะได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนไว้ด้วย เพราะคำว่า “พลังงานทดแทน” มีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “ขยะมูลฝอย” โดยอาจบัญญัติเป็นกลุ่มมาตราหรือเป็นหมวดเฉพาะไว้เกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะผลิตพลังงานไฟฟ้า

จากพลังงานทดแทน อันจะเป็นการเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนประเภทอื่นๆ นอกจากขยะมูลฝอยได้ด้วย โดยควรจะเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ไม่ต้องระบุในรายละเอียด เพราะเรื่องเหล่านั้นได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 อยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ การบัญญัติดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วย

5.2.4 รูปแบบของการดำเนินการ

รูปแบบของการดำเนินการสำหรับการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้หลายวิธี แต่วิธีที่น่าจะดีที่สุด คือ การร่วมดำเนินการกับบริษัทเอกชน โดยจัดตั้งนิติบุคคลใหม่ขึ้นมาดำเนินการในรูปแบบบริษัทจำกัด เพราะการผลิตพลังงานไฟฟ้า ถือเป็นเรื่องใหม่ เป็นบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังแทบไม่เคยดำเนินการ อีกทั้งยังใช้เงินลงทุนมหาศาล มีความเสี่ยงสูง มีความซับซ้อน และต้องอาศัยเทคนิคพิเศษมากกว่ากิจการทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญจึงแบกรับความเสี่ยงเหล่านั้นเองไม่ไหว อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องศักยภาพความพร้อม ดังนั้น การเข้าร่วมดำเนินการกับบริษัทเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจึงน่าจะเหมาะสมที่สุด โดยตัวอย่างของรูปแบบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมทุนกับบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมา โดยบริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้จะเข้ามาทำหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายค่ากำจัดขยะมูลฝอยให้กับบริษัทใหม่นี้ด้วย ในขณะที่บริษัทเอกชนซึ่งเป็นผู้ร่วมทุนก็ไปทำสัญญากับบริษัทใหม่เพื่อซื้อพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้น ส่วนบริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นก็จะมีรายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้าให้กับบริษัทเอกชน

แต่อย่างไรก็ดี บริษัทเอกชนดังกล่าวจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่เนื่องจากบริษัทมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถดำเนินการใดๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งย่อมจะรวมไปถึงกิจการอื่นๆ ที่ไม่ใช่กิจการสาธารณูปโภคด้วย แต่หากบริษัทมีวัตถุประสงค์หลายประการมิใช่เฉพาะกิจการสาธารณูปโภค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่อาจไปถือหุ้นในบริษัทนั้นได้นอกจากนั้น ภายหลังจากได้เข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคอยระวังมิให้บริษัทมีหรือขยายวัตถุประสงค์ ในลักษณะที่จะทำให้ไม่อาจคงถือหุ้นในบริษัทนั้นต่อไปได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาตามมา ถ้าจะดำเนินการในรูปแบบการร่วมทุนกับบริษัทเอกชนจริงๆ จึงไม่เหมาะที่จะไปร่วมทุนกับบริษัทเดิมที่มีวัตถุประสงค์อื่นๆ อยู่ด้วย

แต่ควรจะต้องเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคไฟฟ้าเท่านั้น โดยบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่นั้นจะรับซื้อขยะมูลฝอยมาเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นการเฉพาะ

5.2.5 องค์การกำหนดนโยบาย องค์การพิจารณาอนุญาต และองค์การกำกับดูแล

ด้วยเหตุเพราะการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงสูง ประกอบกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงต้องมีการกำหนดนโยบาย การพิจารณาอนุญาต ควบคุมกำกับดูแลเป็นพิเศษ ดังนั้น ควรจะมีการแบ่งแยกองค์การกำหนดนโยบาย องค์การพิจารณาอนุญาต และองค์การกำกับดูแล ออกจากกัน เพื่อให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ทับซ้อนกัน

1. ในการกำหนดนโยบาย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ควรมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานไฟฟ้าโดยภาพรวมของทั้งประเทศ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรจะทำหน้าที่ศึกษา นโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีสิทธิตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย บริหารจัดการ การเงินการคลังของตนได้อย่างอิสระตามความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับแผนงานในภาพรวมของประเทศด้วย

2. ในการพิจารณาอนุญาต ควรตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้า” ซึ่งประกอบไปด้วยทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตและอนุมัติทั้งหมด โดยอาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

3. ในการกำกับดูแล ควรตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับประเทศ” โดยอาจให้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และควรตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด” ขึ้นดูแลเป็นการเฉพาะเรื่องสำหรับการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นเท่านั้น โดยคณะกรรมการกำกับดูแลในระดับจังหวัดดังกล่าวจะติดตามและกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการอย่างใกล้ชิด โดยควรตั้งให้ท้องถิ่นจังหวัดเป็นเลขานุการ เพื่อคอยติดต่อและประสานงานระหว่างจังหวัดกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4. รัฐควรตั้ง “คณะกรรมการพิจารณากู้ยืมการให้งบประมาณอุดหนุนการลงทุนแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า” เพื่อพิจารณาว่ารัฐควรจะให้งบประมาณอุดหนุนการลงทุนแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดเป็นจำนวนเท่าใด อย่างไร

ซึ่งอาจจะไม่เท่ากันในแต่ละแห่ง โดยอาจใช้เกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการมาประกอบการพิจารณาด้วย

5. รัฐควรตั้ง “คณะกรรมการติดตามประเมินผลการดำเนินการและประเมินมาตรฐานการให้บริการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยอาจให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ออกเป็นประกาศมาตรฐานคุณภาพการบริการ มาตรการคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และนอกจากนั้น ควรจะตั้งเกณฑ์และจัดทำตัวชี้วัดในมิติต่างๆ กำหนดค่าเป้าหมายขั้นต่ำของการให้บริการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าเองก็อาจจัดตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน” (Citizen Advisory Board) เพื่อให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไข การวางแผน โครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าในอนาคตด้วยก็ได้ เพราะประชาชนผู้รับบริการดังกล่าวน่าจะเป็นผู้ที่ให้คำตอบเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดีที่สุด

5.2.6 แนวทางในการปฏิบัติ

เมื่อได้มีกฎหมายรองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้ว เรื่องแนวทางในการปฏิบัติก็ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการ โดยให้รัฐวิสาหกิจที่ผลิตพลังงานไฟฟ้ารับผิดชอบในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหลัก และกรณีการขายพลังงานไฟฟ้าให้แก่บริษัทใหญ่ๆ หรืออุตสาหกรรมที่ต้องใช้พลังงานไฟฟ้าในปริมาณมาก และกรณีที่เกี่ยวข้องการค้าระหว่างประเทศ แต่สำหรับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานรองหรือพลังงานทดแทน โดยเฉพาะการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย ควรจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยจะเน้นไปที่การผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อขายให้กับครัวเรือนโดยตรง คือแค่จะกระทบต่อความเป็นอยู่ประชาชนในท้องถิ่น แต่จะไม่กระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศแต่อย่างใด

2. ควรมีการตรา “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมารองรับเป็นการเฉพาะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างชัดเจน เพราะการผลิตพลังงานไฟฟ้าถือเป็นเรื่องใหม่และใช้งบประมาณดำเนินการจำนวนมาก

3. หากมีประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อทรัพย์สิน สุขภาพอนามัย อันเกิดจากผลกระทบในการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการเยียวยา โดยจ่ายค่ารักษาพยาบาล และค่าชดเชยให้แก่ประชาชนเหล่านั้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะเตรียมการตั้งงบประมาณในส่วนนี้เพื่อเอาไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดอัตราการจ่ายค่าเสียหายหรือค่าชดเชยไว้ว่าในกรณีที่มีประชาชนได้รับความเสียหายหรือผลกระทบอันเกิดขึ้นจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายค่าเสียหายหรือค่าชดเชยแก่ประชาชนในอัตราเท่าไร

5.2.7 การใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้

การใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้นมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่น่าจะเหมาะสมและดูเหมือนจะเป็นการตอบโจทย์เรื่องบริการสาธารณะและประโยชน์สาธารณะ ได้ดีที่สุด คือ การขายพลังงานไฟฟ้านั้นให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตน เพราะถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน อันเป็นวัตถุประสงค์หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ไม่ควรจำกัดว่าจะต้องขายให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนเท่านั้น คือ ถ้าผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เท่าไร ก็ควรจะขายให้หมด ขายให้ได้มากที่สุด โดยจะขายให้กับผู้ใดหรือหน่วยงานใดก็ได้ นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไปเอาโควตาที่จะขายพลังงานไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะตกลงแบ่งโควตานั่นกัน ซึ่งไม่ต้องกังวลว่าผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วจะขายไม่ได้ แต่ก็ต้องพิจารณาด้วยว่าการขายพลังงานไฟฟ้าดังกล่าวจะเป็นการเข้าซื้อหรือแย่งลูกค้าจากรัฐวิสาหกิจ ที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือไม่ โดยเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขายพลังงานไฟฟ้านั้นได้แล้วก็นำเงินดังกล่าวมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย อันถือได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง ซึ่งเมื่อดำเนินการไปเรื่อยๆ ก็เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอยลงได้

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ใดนั้น ต้องคำนึงถึง ความต้องการพลังงานไฟฟ้าของประชาชนในท้องถิ่นตนก่อนเป็นหลัก และพิจารณาถึงกำลังการผลิตไฟฟ้าด้วย โดยการขายพลังงานไฟฟ้าให้กับประชาชนนอกท้องถิ่นของตนนั้นไม่ใช่รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมมากนัก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่นตน การจะเอาพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้นมาขายให้แก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นอื่นย่อมไม่สมควร เว้นแต่จะผลิตพลังงานไฟฟ้าออกมาได้ในปริมาณมากจนเกินความต้องการประชาชนในท้องถิ่นของตน ส่วนการเอาพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้นเก็บไว้ใช้ในสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็อาจจะถูกมองว่าไม่ใช่การบริการสาธารณะ ทั้งๆที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ใช้พลังงานไฟฟ้านั้นเป็นส่วนหนึ่งในการ

บริการด้านต่างๆแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งการเอาพลังงานไฟฟ้าให้ผู้ด้อยโอกาสหรือยากจนได้ใช้ฟรีหรือขายได้ในราคาถูกกว่าปกติ ก็ดูเหมือนจะเป็นการทำให้ประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาค



บรรณานุกรม

หนังสือ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2555.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. “ประโยชน์มหาชน.” ใน ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย : รวม บทความที่ระลึกใน โอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553.
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ วิญญูชน จำกัด, 2555.
- ไกรพัฒน์ จินจกร. พลังงานหมุนเวียน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สมาคมส่งเสริม เทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2550.
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาแนวทางการ ใช้ประโยชน์ก๊าซชีวภาพจากการฝังกลบมูลฝอย. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2550.
- กองบรรณาธิการ กรุงเทพธุรกิจ. พลังงานกู้โลกร้อน เชื้อเพลิงทางเลือก ทางรอดประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เนชั่นมัลติมีเดีย กรุ๊ป จำกัด (มหาชน), 2551.
- จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ. ประเด็นท้าทาย การกระจายอำนาจและการ ปกครอง ท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมวินัยกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น, 2554.
- จรัส สุวรรณมาลา. รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย, 2542.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นภาคแรก. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551.
- นภัทร วัจนเทพินทร์. การผลิตไฟฟ้า โรงไฟฟ้า และพลังงานทดแทน. ปทุมธานี: บริษัท สกายบุ๊กส์ จำกัด, 2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: ศาสตร์รัฐธรรมนูญ, 2555.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2551.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2552.
- ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526.
- ปรีชา จำรัสศรี. หลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2554.
- ปรียุตม์ วรรณพฤกษ์. ตอบโจทย์สิ่งแวดล้อมท้องถิ่น : แนวทางการจัดการขยะและน้ำเสีย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2553.
- มนตรี เกิดมูล. การบริการงานสาธาณูปโภคของท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2551.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บริษัทธรรมดาเพรส, 2547.
- วาริ นาสกุล และอัครเดช มณีภาค. หลักกฎหมายมหาชน. นนทบุรี: สำนักพิมพ์สัมปัญญะ, 2553.
- วิษณุ วรรณุญ, ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจดน์ สดาวรสีลพร. ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย, 2551.
- วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท จรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, 2557.
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. ภาษีคาร์บอน เครื่องมือลดโลกร้อน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2556.
- สถาบันวิดิทรรศน์. ท้องถิ่นอภิวัฒน์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิดิทรรศน์, 2551.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2550.
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. การใช้ไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพลังงาน, 2554.

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1.

อุบลราชธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2555.

อรรถัย กักพล. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร:

เจริญสนิทวงศ์การพิมพ์, 2552.

อุดม ทุมโฆสิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: บริษัท แซทโพร่ พรินติ้ง จำกัด, 2552.

Helmut Wollmann and Slike. European Integration and Local Authorities in Germany: impacts and

Perceptions in European Integration and Local Government. edited by M.J.F. อ้างถึงใน

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

ภาคแรก. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551.

บทความในวารสาร

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “ศูนย์บริหารจัดการขยะมูลฝอย

ชุมชนเพื่อแปรรูปเป็นพลังงานไฟฟ้าเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.”

หมายเหตุมลพิษ 24 (2557): 5-6.

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. “กฎหมาย

จัดตั้ง อบจ. เทศบาล อบต. และกฎหมายกระจายอำนาจ จะใช้กฎหมายใดก่อน?” วารสารเกร็ด

เล็กๆ น้อยๆ ด้านกฎหมาย 11 (พฤศจิกายน 2557): 5.

ฉัฐเมษ ภิรมย์พานิช. “การจัดตั้งและการดำเนินงานวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น: ศึกษา กรณี บริษัท

กรุงเทพธนาคม จำกัด.” วารสารกฎหมาย ฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2 (2556): 2-4.

ชาณวิทย์ ชัยกันย์. “แนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะสำหรับชุมชนรอบ

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์.” วารสารกฎหมาย ฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย 1 (2556): 321-322.

ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย.”

วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 4 (ธันวาคม 2556): 185.

เพชรดา เวณันท์, วรุณี ลิขิตสุภิน และปมทอง มาลากุล ณ อยุธยา. “การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะ

มูลฝอยชุมชน.” วารสารสิ่งแวดล้อม 15 (2554) : 27-29.

บทความในหนังสือพิมพ์

ผู้จัดการ 360 องศา. “ขยะ วาระแห่งชาติ จากมูลฝอยสู่พลังงานทดแทน.” หนังสือพิมพ์ ASTV ผู้จัดการ

สุดสัปดาห์ (24 กรกฎาคม 2558).

วิทยานิพนธ์

กฤต อโนมะศรี. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ฉวรัชดา มะโนคำ. “การเผาขยะในประเทศญี่ปุ่น: ปัจจัยการเกิดและผลประโยชน์ของการผลิตไฟฟ้าจากขยะในประเทศญี่ปุ่น กรณีศึกษาโรงงานเผาขยะ ShinkŌtō.” วิทยานิพนธ์ สาขาวิชาภาษาญี่ปุ่น คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.

ธนิต ประภาคนันท์. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้ากับการพัฒนาส่งเสริมบทบาทเอกชน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

นพดล พลเสน. การศึกษาฐานการจัดการขยะมูลฝอยที่โรงกำจัดขยะมูลฝอย ARIAKE มหานครโตเกียว. อ้างถึงใน ฉวรัชดา มะโนคำ. “การเผาขยะในประเทศญี่ปุ่น: ปัจจัยการเกิดและผลประโยชน์ของการผลิตไฟฟ้าจากขยะในประเทศญี่ปุ่น กรณีศึกษาโรงงานเผาขยะ ShinkŌtō.” วิทยานิพนธ์ สาขาวิชาภาษาญี่ปุ่น คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.

ปีติเทพ อยู่ยืนยง. “มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการนำขยะมูลฝอยหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2551.

พลุดินัย พรพวนธุ์. “ปัญหาทางกฎหมายในการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

มานิชญ์ มีทรัพย์. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีการดำเนินการของบริษัทยาไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินลิกไนต์ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

วราภรณ์ ขวัญเรือน. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2556.

เวศม์ สมบูรณ์. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามการกระทำการอันมิใช่เป็นการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมในธุรกิจการผลิต และจำหน่ายกระแสไฟฟ้า: ศึกษาเฉพาะการผลิต และจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจากชีวมวล.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

สิริพร มณีภักดิ์. “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

รายงานวิจัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานการศึกษานโยบายฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานการศึกษารายงาน เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545.

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาวิเคราะห์แนวทางการจัดการขยะในการผลิตไฟฟ้าระดับอำเภอ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2552.

ยุพิน ประจวบเหมาะ. รายงานการวิจัย เรื่อง การลงทุนในธุรกิจกำจัดขยะของภาคเอกชน: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตกรุงเทพ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534.

รัชภูมิ บุญรอด. รายงานการศึกษารายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง มาตรการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.

อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์. รายงานการศึกษารายงาน เรื่อง มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการควบคุมและกำจัดขยะเทคโนโลยี. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2548.

สิ่งพิมพ์รัฐบาลและเอกสารอื่นๆ ของทางราชการ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0891.3/ว 1330 เรื่อง ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน.” 26 มิถุนายน 2558.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 1686 เรื่อง การตรวจสอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” 11 สิงหาคม 2558.

กระทรวงมหาดไทย. “หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.3/06797 เรื่องหารือเกี่ยวกับแนวทางการตราเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย.” 1 เมษายน 2558.

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2544.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 264/2554 เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.” เมษายน 2554.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 74/2553 เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการ สถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV).” กุมภาพันธ์ 2553.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 25/2549 เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กรณีการจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และหอจดหมายเหตุในเขตเทศบาลนครนครศรีอยุธยา).” มกราคม 2549.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 168/2544 เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดูแลรักษาที่สาธารณะ.” มีนาคม 2544.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เรื่องเสร็จที่ 638/2552 เรื่อง สถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546.” ตุลาคม 2552.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 648/2553 เรื่อง เทศบาลเมืองชัยภูมิส่งคืนงานถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติ ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542.” ตุลาคม 2553.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 532/2546 เรื่อง อำนาจการปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาของเทศบาลนครสมุทรสาคร.” กรกฎาคม 2546.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 264/2554 เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานคร.” เมษายน 2554.

ภควัฒ์ อัจฉริยปัญญา. จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2557): 3.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. “รายงานประจำปี 2557 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” หน้า 18.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. “Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย.” จดหมายข่าวการกระจายอำนาจ 3 (มีนาคม 2558): 2.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. “หนังสือ ที่ นร 0107/1117 เรื่องการหารือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนเป็นค่าขยายเขตไฟฟ้า.” 15 กุมภาพันธ์ 2555.

เอกสารประกอบการบรรยาย การประชุม – สัมมนา

คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. “กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทย ด้านพลังงาน.” (2557), หน้า 21-22.

อรชา มุ้ยเสมา. “การจัดการขยะของกรุงโตเกียว.” เอกสารประกอบการศึกษาดูงานการจัดการมูลฝอยที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและนำกลับมาใช้ใหม่ ตามโครงการความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ (Promotion of Environmentally Sound Waste Management and Resource Recycling Asian Network of Major Cities 21 Project) ของข้าราชการจากกองนโยบายและแผนงานสำนักสิ่งแวดล้อม. กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น. 16-20 กุมภาพันธ์ 2552.

เอกสารข้อมูลสารสนเทศในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์

กรมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน. การผลิตพลังงานจากขยะมูลฝอย โดยใช้ก๊าซชีวภาพจากหลุมฝังกลบขยะ. ใน <http://www.search-document.com>. (last visited 5 May 2015).

กรุงเทพธุรกิจ. พลังงานหมุนเวียน : อนาคตความมั่นคงด้านพลังงานของไทย. ใน <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/blog/582385>. (last visited 13 March 2015).

การจัดการขยะของกรุงโตเกียว. ใน <http://thaipublica.org/2014/07/tokyos-waste-management>. (last visited 1 March 2015).

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. Strategic Energy Plan (April 2014), Agency for Natural Resources and Energy, ใน http://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=640&Itemid=217, (last visited 12 March 2015).

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579. ใน <http://www.egat.co.th/index.php>. (last visited 7 May 2015).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะ. ใน <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=924>. (last visited 11 March 2015).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะและจากนิวเคลียร์ในญี่ปุ่น. ใน <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=924>. (last visited 11 March 2015).

บริษัท เวิลด์แก๊ส (ประเทศไทย) จำกัด. “มาตรการพิเศษสำหรับการจัดซื้อแหล่งพลังงานทดแทนโดยหน่วยงานสาธารณสุขปโภคด้านไฟฟ้า.” วารสารเติมเต็ม 8 (มกราคม 2556) : 30-31. ใน <http://www.energysavingmedia.com>. (last visited 14 March 2015).

ผู้จัดการออนไลน์. “รูปแบบการจัดการขยะแบบผสมผสาน.” วิศวกรรมศาสตรมหาสารคดี 2 (มกราคม-มิถุนายน 2557) : 52. ใน <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews>. (last visited 22 April 2015).

วรรณมัน สุกใส และปิยวรรณ ชอน. การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่
 สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น. ใน http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?id=1882#_ftn8.
 (last visited 15 April 2015).

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว. สรุปข่าวสำคัญภายในประเทศญี่ปุ่น ประจำวันศุกร์ที่ 13 มิถุนายน
 2557 ข่าวเด่นประจำวันจากสื่อญี่ปุ่น. ใน [http://www.thaiembassy.jp/rte3/index.php?Option](http://www.thaiembassy.jp/rte3/index.php?Option=com)
[=com](http://www.thaiembassy.jp/rte3/index.php?Option=com). (last visited 14 March 2015).

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. “การปรับ โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศ
 สหรัฐอเมริกา.” วารสารนโยบายพลังงาน 48 (เมษายน 2543), ใน [http://www.eppo.go.th](http://www.eppo.go.th/vrs/vrs48-06-usa.html)
[/vrs/vrs48-06-usa.html](http://www.eppo.go.th/vrs/vrs48-06-usa.html). (last visited 27 March 2015).

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. “นโยบายพลังงานของประเทศนำเข้าพลังงาน.”
วารสารนโยบายพลังงาน 52 (เมษายน-มิถุนายน 2544). ใน [http://www.Eppo.go.th/vrs](http://www.Eppo.go.th/vrs/VRS52-01-import.html)
[/VRS52-01-import.html](http://www.Eppo.go.th/vrs/VRS52-01-import.html), (last visited 14 March 2015).

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. “นโยบายพลังงานของประเทศนำเข้าพลังงาน.”
วารสารนโยบายพลังงาน 52 (เมษายน-มิถุนายน 2544). ใน [http://www.eppo.go.th/vrs/VRS52-](http://www.eppo.go.th/vrs/VRS52-01-import.html)
[01-import.html](http://www.eppo.go.th/vrs/VRS52-01-import.html). (last visited 1 March 2015).

อุตสาหกรรมเผาขยะแสดวงหาดลาดใหม่ๆในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อขายเทคโนโลยีที่ล้ำสมัย. ใน [http://](http://taragraphies.org/2013/05/10)
taragraphies.org/2013/05/10. (last visited 29 April 2015).

Alameda Municipal Power. At <http://www.alamedamp.com>. (last visited 29 April 2015).

Burlington Electric Department. At [http://www.burlingtonelectric.com/page.php?pid=68&name](http://www.burlingtonelectric.com/page.php?pid=68&name=history)
[=history](http://www.burlingtonelectric.com/page.php?pid=68&name=history). (last visited 29 April 2015).

Cornell University Law School, Chapter 82, Subchapter IV - STATE OR REGIONAL SOLID WASTE
 PLANS. At <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-82/subchapter-IV?qt-> (last
 visited 5 May 2015).

eia U.S. Energy Information Administration. At [http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=](http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=ja#note)
[ja#note](http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=ja#note). (last visited 30 January 2015).

EIA. The Changing Structure of the Electric Power Industry 2000. At [http://www.eia.doe.gov/cneaf/](http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/chg_stru/update/update2000.pdf)
[electricity/chg_stru/update/update2000.pdf](http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/chg_stru/update/update2000.pdf). (last visited 5 May 2015).

Liberalization of the Electric Power Market. At [http://www.tepco.co.jp/en/corpinfo/ir/kojin/jiyuka-](http://www.tepco.co.jp/en/corpinfo/ir/kojin/jiyuka-e.html)
[e.html](http://www.tepco.co.jp/en/corpinfo/ir/kojin/jiyuka-e.html). (last visited 6 May 2015).

Ministry of Economy Trade and Industry. Cabinet Decision on the Bill for the Act for Partial Revision
of the Electricity Business Act and Other Related Acts. trans. Agency for Natural Resources

and Energy. At http://www.meti.go.jp/english/press/2015/0303_02.html. (last visited 12 March 2015).

Robert J. Michaels. Electricity and Its Regulation, at [http://www.econlib.org/library/ Enc/ Electricity and Its Regulation.html](http://www.econlib.org/library/Enc/Electricity_and_Its_Regulation.html). (last visited 5 May 2015).

Tachibana Yoshiharu ; TACHIBANA Visiting Researcher Graduate School of Public Policy The University of Tokyo. The 5th Electricity Sector Reform (2013-). At [http:// www.tepco.co.jp/en/corpinfo/ir/kojin/jiyuka-e.html](http://www.tepco.co.jp/en/corpinfo/ir/kojin/jiyuka-e.html). (last visited 6 May 2015).

The Florida Municipal Power Agency. At <http://fmpa.com/about/overview/>. (last visited 29 April 2015).

Utah Municipal Power Agency. At <http://www.umpa.cc/>. (last visited 29 April 2015).



ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ ชื่อสกุล : นายธีรวัฒน์ หาญใจไทย
- วัน เดือน ปีเกิด : 24 มกราคม 2532
- สถานที่เกิด : กรุงเทพมหานคร
- วุฒิการศึกษา : - สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา
โรงเรียนเทพประทานพร อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
- สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
โรงเรียนรัตนาธิเบศร์ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
- สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
โรงเรียนรัตนาธิเบศร์ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมดีเลิศ)
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา 2553
- ประกาศนียบัตรฝึกอบรมวิชาว่าความ รุ่นที่ 38
สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสหภาพนายความ
- เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 65 ปีการศึกษา 2555
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน : นิติกร องค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี

