

# การกระจายอำนาจด้านทรัพยากรธรรมชาติ ผันที่ (ยัง) ไม่เป็นจริง



ดุลยภาพ  
ดุลย พินิจ

• มิ่งสรรพ์ ชาวสอาด •

## ตารางอำนาจหน้าที่ของ อปท.รายทรัพยากร

อำนาจและการกิจของ อปท. ตามกฎหมาย	ประเภททรัพยากร						
	ป่าไม้	ที่ สาธารณะ	หิน/ดิน/ทราย	ประมง	แร่	น้ำ	कुคลอง ทางน้ำ สาธารณะ
1. ดูแล บำรุงรักษา/ควบคุม	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓
2. แต่งตั้งเป็น พนง.เจ้าหน้าที่	✓	X	✓	X	✓	✓	X
3. อำนาจในการจับกุม/ริบถอน	✓	X	X	X	-	X	✓
4. อำนาจในการออกข้อบัญญัติ/กฎหมายรอง	X	X	✓	X	X	X	-
5. อำนาจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์	X	⊕	-	X	X	✓	✓
6. ให้ความเห็นชอบโครงการในพื้นที่	✓	✓	-	X	✓	X	-
7. อำนาจในการระงับกิจกรรม	X	-	X	X	X	X	X
8. อำนาจในการเพิกถอนสิทธิ/ใบอนุญาต	X	X	X	X	X	✓	-
9. อำนาจในการให้วางเงินประกัน	-	-	✓	-	-	X	-
10. อำนาจในการปรับ	X	-	X	X	-	X	✓
11. อำนาจ/ภารกิจในการเก็บภาษี	-	✓	X	X	X	X	✓
12. ได้รับส่วนแบ่งจากภาษี/ค่าธรรมเนียม	✓	-	✓	✓	✓	X	✓

หมายเหตุ: 1. ✓อปท.มีอำนาจหน้าที่ X อำนาจอยู่ที่ผู้อื่น - ไม่มีตราในกฎหมาย ⊕ มีอำนาจร่วมกับผู้อื่น  
ที่มา: มิ่งสรรพ์ และคณะ/องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ: อำนาจ ปัญหา และข้อเสนอเชิงนโยบาย' สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.tuhpp.net>

ท่านผู้อ่านคงรู้ว่ามิถุนายน ระเบียบ จำนวนมากที่อยู่ในกระดาษและยังไม่มีการบังคับใช้ แต่ท่านทราบไหมว่ามีกฎ กติกา จำนวนมากที่ชุมชนยอมรับและมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แต่ระบบกฎหมายของประเทศยังไม่รับรอง หนึ่งในนั้นคือ เทศบัญญัติและข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 290 อปท. ย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่จนถึงทุกวันนี้ กฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสำหรับท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ได้รับการจัดทำขึ้น

กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นจำนวนมากเป็นกฎหมายที่เขียนขึ้นมานานแล้วและมีมาก่อนการกระจายอำนาจ จึงมิได้มีบทบาทของ อปท. อยู่ในกฎหมายมาแต่เดิม นอกจากนี้ ลักษณะของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติของไทยเป็นการบริหารกันอย่างแยกส่วนตามภารกิจของแต่ละกระทรวง แม้แต่ในส่วนราชการในกระทรวงเดียวกันก็จะแยกกันบริหารแบบเป็นเอกเทศ ต่างฝ่ายต่างก็ต้องมีกฎหมายของตน ดังนั้นจึงขาดความเป็นเอกภาพ หรือความสอดคล้องเกื้อหนุนกันตามความจำเป็นและตามสภาพปัญหา จนมีเรื่องโจษจันกันว่ามีการถึง 4 กรม แยกไปชูป่อน้ำในตำบลเดียวกัน ในฤดูเดียวกัน และปีเดียวกัน แนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำสังคมไทยและ

ระบบราชการไทยในด้านการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่มอง อปท.ว่าเป็นองค์กรที่ให้บริการสาธารณะ ถึงแม้ส่วนกลางจะมอบอำนาจส่วนใหญ่ให้ไป แต่ก็ยังเป็นการดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลางมากกว่า อปท.ไม่มีอำนาจในการจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น เพราะการจัดสรรและการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรมีผลประโยชน์เกี่ยวพันอย่างแนบหนาโยงใยไปทั้งกับภาคเอกชนและการเมืองระดับชาติ จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในส่วนกลางยอมรับแนวคิดการปกครองตนเอง และการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ตัวอย่างที่ตาชั่งก็คือ หากมีผู้มาปลูกฝังกีดขวางทางเดินในที่สาธารณะ อปท.ไม่มีอำนาจไปขับไล่หรือถอนได้ มีแต่หน้าที่ดูแลที่สาธารณะ แม้แต่การอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ก็ต้องทำร่วมกับนายอำเภอ (ดูตาราง)

ที่มิวิเคราะห์กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติของผู้เขียนได้มีการทบทวนกฎหมายทั้งในรูป พ.ร.บ. และกฎหมายรอง รวมทั้งสืบค้นคดีในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ตลอดจนข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา สามารถสรุปได้ดังนี้คือ (ดูตารางที่ 1)

จากการศึกษาของผู้เขียนและคณะพบว่าเมื่อมีความไม่ชัดเจนเกิดขึ้น

1)ให้ถือกฎหมายเฉพาะที่ส่วนราชการส่วนกลางถือเป็นหลัก กฎหมายกระจายอำนาจเป็นรอง  
2)หากกฎหมายเฉพาะมิได้ให้อำนาจไว้ถือว่าไม่มีอำนาจ

3)กฎหมายส่วนใหญ่ให้ อปท.คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่มีอำนาจให้อนุญาตการใช้ประโยชน์

4)พ.ร.บ.ชุดดิน ถมดิน เป็น พ.ร.บ.ที่ให้อำนาจ อปท. มากที่สุด คือ ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติ ระบุกิจกรรมวางเงินประกัน เก็บค่าธรรมเนียมและปรับ

5)กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ แต่งตั้งให้ผู้บริหาร อปท. เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดตามกฎหมายป่าไม้

6)กรมเจ้าท่าใช้วิธีมอบอำนาจให้ อปท. มีอำนาจอนุญาตได้ 8 รายการ

7)พ.ร.บ.การประมงไม่ให้อำนาจใดๆ แก่ อปท. เลย แต่เก็บอากรค่าน้ำในท้องถิ่นและมอบให้ อปท.

8)ในปัจจุบันหน่วยราชการต่างๆ ได้จัดเตรียมร่าง พ.ร.บ. ที่กำกับทรัพยากรขึ้นใหม่ให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น น้ำ ป่า ประมง

**แต่กฎหมายที่ร่างใหม่ก็ไม่ปรากฏว่าระบุอำนาจของ อปท. ในการจัดสรรทรัพยากร การตรวจสอบการใช้ และกำกับการใช้ทรัพยากรให้แก่ อปท. แต่อย่างใด**

**ส**รุบได้ว่ากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติแต่ละฉบับต่างก็กำหนดขอบเขตอำนาจไว้อย่างกว้างขวาง จนไม่เหลือขอบเขตอำนาจใดๆ ให้ อปท.เข้ามาจัดการยกเว้นการดูแลและปราบปรามผู้กระทำผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนอำนาจในการจัดสรรและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากร จะเป็นอำนาจของหน่วยงานเจ้าของกฎหมายยังยึดกลุ่มอยู่อย่างเหนียวแน่น การมอบอำนาจที่เกิดขึ้น ก็เป็นการมอบอำนาจให้ไปทำแทนส่วนกลาง ตามนโยบายของส่วนกลางหรือภารกิจที่มีแต่ต้นท่อนที่ส่วนกลางไม่ยอมทำ เช่น การดับไฟป่า มิใช่การถ่ายโอนอำนาจเพื่อไปร่วมคิดร่วมทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ในขณะนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ยังพยายามอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการออกข้อบัญญัติ (กฎหมายท้องถิ่น) เช่น เครื่องช่าย อปท. ที่มีกติกากอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งที่

จังหวัดตราด การออกข้อบัญญัติป่าชุมชนที่แม่ทาอำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ การปลูกป่าชายเลนและอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งของ อบต. บางเหียง อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา แต่นวัตกรรมเหล่านี้ยังไม่มียกกฎหมายรองรับ สรุปว่าระบบกฎหมายของเราบังคับคนชั่วไม่ได้แล้วยัง “ไม่อภิบาลคนดี”

ในโลกที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยครั้งขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ อำนาจการตัดสินใจแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่มีความสำคัญมาก แนวโน้มการกระจายอำนาจในปัจจุบันนับว่าไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางธรรมชาติที่จะเกิดขึ้นและจะเกิดขึ้นเรื่อยๆ

ในโลกที่เรียกร้องประชาธิปไตยอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน การให้อำนาจชุมชนและท้องถิ่นในการปกครองตนเองถือเป็นก้าวแรกที่จะสำคัญ

**แล้วเราจะหวังอำนาจไว้ให้ใคร ถ้าไม่คิดให้กับประชาชน!**