

อำนาจและหน้าที่ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น

ธีรวัฒน์ หาญใจไทย¹

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ คือ ศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้หรือไม่ และจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอย่างไรเพื่อรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการนั้นได้โดยถูกต้อง เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้า จึงหาสิ่งที่ จะขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเองมีศักยภาพเพียงพอที่จะนำขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ตามอำนาจหน้าที่มาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ ดังนั้น จึงควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายหลักที่จะรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้า

คำสำคัญ: การผลิตพลังงานไฟฟ้า, ขยะมูลฝอย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ นิติกร องค์กรบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด และนักศึกษานิเทศศาสตร์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
ที่อยู่: 34/2 หมู่ที่ 3 ถนนรัตนธิเบศร์ ซอยวัดบางรักน้อย ตำบลบางรักน้อย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
e-mail: Theerawat89@hotmail.com

Local Administration's Authority in Producing Electricity from Wastes: A Comparative Study between Thailand and Japan

Theerawat Hanjaithai

Abstract

The main objectives of this research were to study Local Administration's Authority in Producing Electricity and to enact or amend the existing Local Administration Act to authorize Local Administration Organization in producing electricity from wastes. Currently, there was no law or regulation allowing Local Administration Organization explicitly to produce electricity from waste. Therefore, there should be an amendment in the law or regulation of Local Administration Organization, and the Act of Plans and Procedures for Decentralization of Local Administration B.E. 2542 to be implemented as the main Act that authorises local administration in producing electricity.

Key words: Electricity production, Waste , Local Administration Organization.

¹ Legal officer, Aomkred Subdistrict Administrative Organization, Graduate student , LL.M. Master of Laws (Public Law) , Faculty of Law, Assumption University

34/2 Moo.3 Rattanathibate Road , Soi Bang Rak Noi , Tambon Bang Rak Noi , Amphoe Mueang Nonthaburi , Nonthaburi 11000
e-mail: Theerawat89@hotmail.com

บทนำ

ในปัจจุบันขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลายท้องที่ไม่มีพื้นที่จัดเก็บและไม่มีพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยเหล่านั้น บางครั้งเกิดความขัดแย้งในการดำเนินการและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยยังคงมีขยะมูลฝอยอีกเป็นจำนวนมากที่สามารถนำกลับมาใช้ผลิตเป็นไฟฟ้าได้ ดังนั้น จึงนับได้ว่าประเทศไทยมีโอกาสและศักยภาพที่จะผลิตไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย ซึ่งดูแล้วเป็นทางเลือกที่มีประโยชน์อย่างมาก เพราะนอกจากจะเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยได้แล้ว ยังเป็นการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยไปพร้อม ๆ กันและยังได้ผลผลิตเป็นไฟฟ้าซึ่งสามารถใช้หรือขายสร้างรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย โดยที่ปัจจุบันมีเทคโนโลยีที่สามารถนำขยะมูลฝอยมาผลิตไฟฟ้าได้ในหลากหลายวิธี มีตั้งแต่ลงทุนน้อยไปจนถึงลงทุนมหาศาล แต่กฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอที่จะใช้เป็นสิ่งขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผลิตไฟฟ้าได้ ดังนั้นประเด็นสำคัญ คือ จะอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตไฟฟ้าได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันจะจำกัดอำนาจในการดำเนินการไว้เช่นไรเพื่อไม่ให้ทับซ้อนกับภารกิจอำนาจหน้าที่หลักของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตไฟฟ้า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(18) , มาตรา 17(11) และมาตรา 18 ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ แต่มิได้บัญญัติว่าในการกำจัดขยะมูลฝอยนั้นจะกระทำโดยวิธีใด และจะนำขยะมูลฝอยเหล่านั้นมาผลิตไฟฟ้าได้หรือไม่ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายหลักเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย

การผลิตไฟฟ้าเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตไฟฟ้า โดยที่ยังไม่มีการถ่ายโอนภารกิจหรือกระจายอำนาจผลิตไฟฟ้ามาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยได้หรือไม่ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการใด ๆ ได้ จะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งให้อำนาจกระทำเช่นนั้น คือ ต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการผลิตไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยได้หรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยว่าได้มีบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวไว้หรือไม่ อย่างไร มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดประการใดหรือไม่

แต่ทั้งนี้ ก็จะต้องมีข้อจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ด้วย เพื่อจะได้ไม่เป็นการทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกิจและประเด็นต่อไป คือ ควรจะบริหารจัดการไปในแนวทางใดเกี่ยวกับการดำเนินการผลิตไฟฟ้า ซึ่งในรอบหลายปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าลงทุนและจัดการขยะมูลฝอยมากขึ้น และนอกจากนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตไฟฟ้าได้แล้ว จะใช้ประโยชน์จากไฟฟ้าในรูปแบบใด ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์จากไฟฟ้าได้ในหลายรูปแบบ โดยอาจจะใช้ไฟฟ้านั้นในสำนักงานของตน หรือใช้ประโยชน์ในชุมชนเป็นการส่วนรวม หรืออาจนำไฟฟ้างดงกล่าวออกขายให้กับประชาชนหรือหน่วยงานอื่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตไฟฟ้าได้หรือไม่ และจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับใด อย่างไร เพื่อเป็นการรองรับอำนาจดังกล่าวอย่างถูกต้อง
2. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวทางและนโยบายของประเทศญี่ปุ่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจในการผลิตไฟฟ้าได้หรือไม่อย่างไร
3. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบของการดำเนินการ ข้อจำกัดทางกฎหมายของการดำเนินการ และการใช้ประโยชน์จากไฟฟ้าที่ผลิตได้

สมมติฐานของการวิจัย

การจัดขยะมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการในเขตท้องถิ่นของตน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีศักยภาพพอที่จะนำขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นไฟฟ้าได้แต่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติใช้อำนาจดำเนินการได้อย่างชัดเจน ดังนั้นจึงควรจะได้มีการบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเป็นการรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตไฟฟ้าได้

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ถึงตัวบทกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องว่าได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตไฟฟ้าหรือไม่ ซึ่งหากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดังกล่าวหรือกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างไม่ชัดเจน ควรจะแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายอย่างไร

ทฤษฎี และกรอบความคิดสำหรับการวิจัย

1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำใดๆของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะกระทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ซึ่งหลักดังกล่าวทำให้เกิดผลตามมา คือ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ ดังนั้น “กฎหมาย” จึงเป็นทั้งที่มา (Source) ของการใช้อำนาจ และขณะเดียวกัน

ก็เป็นข้อจำกัด (Limitation) ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น จึงอาจเรียกหลักดังกล่าวว่า “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” โดยตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้อ้างอิงเพื่อการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาดีด้วย คือ ต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักในเรื่องสิทธิเสรีภาพของราษฎร (วิชฌ วรรณ และคณะ, 2551)

ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองโดยส่วนใหญ่เป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับประชาชน อันเรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” โดยที่ฝ่ายปกครองจะก่อให้เกิดการกระทำทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ด้วยเหตุดังกล่าว การกระทำทางปกครองต่าง ๆ จึงต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2555)

2. หลักความสามารถทั่วไป

หลักความสามารถทั่วไป (General competence) เป็นกรอบแนวคิดที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะใดๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตน ตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่น ๆ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การจัดทำภารกิจที่มีอยู่ หากแต่หมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะมิขึ้นในอนาคตามความจำเป็นของท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย (นครินทร์

เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นได้ทันทีหากมีศักยภาพเพียงพอ โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำ ประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านกฎหมายมาชนอย่างฝรั่งเศสก็ยึดถือหลักการนี้ โดยที่เรียกว่า “หลักการบริหารโดยอิสระ” สำหรับประเทศในแถบเอเชียก็ปรากฏหลักการในลักษณะนี้ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับความพยายามที่จะรักษาสิทธิของท้องถิ่นในการปกครองตนเองให้มากที่สุด (Local self-government principle) (โกวิทย์ พวงงาม, 2555) โดยที่องค์กรปกครองท้องถิ่นควรเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ ปลอดภัย และได้มาตรฐาน (จรัส สุวรรณมาลา, 2542)

หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากแนวคิดที่ว่า การดำเนินกิจกรรมสาธารณะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุด หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสูงจะดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการอาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นหรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศโดยรวม ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมอะไรก็ได้ที่ตนเองเห็นเหมาะสม ยกเว้นที่กฎหมายห้ามไว้ โดยในประเทศยุโรปตะวันตก และในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกาอนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถกระทำ

กิจการใด ๆ ก็ได้ ยกเว้นกิจกรรมที่กฎหมายห้ามไว้ เรียกหลักนี้ว่า “หลักการกฎท้องถิ่น” (Home Rule Principle) (อุดม ทุมโฆสิต, 2552)

Jordi Borja & Manuel Castells กล่าวว่า “ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมิใช่เพียงการยอมรับทางการเมืองและทางกฎหมาย การปกป้องทางกฎหมายให้แก่ความสามารถของท้องถิ่นในการวางแผนเมือง การจัดการการให้บริการ นอกจากนั้นยังมีอาจขึ้นอยู่กับการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ชัดเจนระหว่างหน่วยบริหารระดับต่างๆภายในรัฐ แต่ทว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะต้องมีเนื้อหาใหม่ๆ ได้แก่วิธีที่จะสร้างสรรค์ทางการเมือง ประสานงานหน่วยงานท้องถิ่นหลายระดับและหลายประเภท เพื่อดำเนินนโยบายแบบบูรณาการ มองหาช่องทางทำภารกิจที่ถูกละเลยในอดีตว่ามีใช้ภารกิจของท้องถิ่น เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การจ้างงาน...” (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551)

3. หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

มีหลักเกณฑ์สำคัญอันต้องคำนึงถึงอยู่ 3 ประการ (เน้นทวัฒน์ บรมานันท์, 2552)

3.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการ ที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งมีได้ มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน โดยทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับการอย่างเท่าเทียมกัน

3.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลง ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ การบริการสาธารณะจึงต้องมีการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ

3.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน ตลอดเวลา ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด โดยจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชน ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะต้องทำโดยมีกฎหมายให้อำนาจ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) จากหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ ข้อมูลสารสนเทศ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย

การจัดตั้งคณะกรรมการเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการ ในเขตท้องถิ่นของตนอยู่แล้ว อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีศักยภาพเพียงพอที่จะนำขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นไฟฟ้านอกจากนี้การจัดตั้งขยะมูลฝอยและการผลิตไฟฟ้าต่างก็เป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์โดยตรงและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต

พลังงานไฟฟ้าเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากต่อการดำรงชีวิต จนอาจกล่าวได้ว่ากลายเป็นปัจจัยที่ 5 เป็นความจำเป็นพื้นฐานซึ่งแทบจะขาดไม่ได้ เพราะการไม่มีไฟฟ้าใช้ แม้จะไม่ทำให้ถึงตาย แต่ก็ทำให้การดำรงชีวิตเป็นไปอย่างลำบาก ขาดความสะดวกสบาย โดยความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้นทุกวัน รัฐวิสาหกิจที่ผลิตไฟฟ้าอาจผลิตไฟฟ้าได้ไม่เพียงพอต่อการให้บริการบริโภคและการขับเคลื่อนในระบบเศรษฐกิจ จึงเสี่ยงที่จะเกิดการขาดแคลนไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อรวมกลุ่มกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แล้ว ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การใช้ไฟฟ้าย่อมมีมากขึ้นไปอีก ก็เป็นการสมควรที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่ผลิตไฟฟ้าเน้นบทบาทไปที่การดำเนินการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหลักอยู่เช่นเดิม เช่น จากเขื่อน ถ่านหิน เพื่อสนองความต้องการไฟฟ้าในภาพรวมของประเทศ การขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศและระหว่างประเทศ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะให้มีอำนาจดำเนินการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน (แหล่งพลังงานรอง) ในท้องถิ่นของ

ตนโดยเฉพาะจากขยะมูลฝอย อันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้มากที่สุดและเกี่ยวข้องกับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องกำจัดขยะมูลฝอยอยู่แล้ว ซึ่งถ้าสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ก็จะเป็นการจัดตั้งขยะมูลฝอยได้อย่างยั่งยืน

ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆมิได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการผลิตไฟฟ้าเอาไว้ แต่ก็มีบางถ้อยคำที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว อันอาจจะตีความให้ไกลไปถึงการผลิตไฟฟ้าได้อยู่บ้าง เช่น ถ้อยคำว่า “ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า” ซึ่งน่าจะเป็นคำที่ใกล้เคียงเป็นอย่างมากกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตไฟฟ้าได้ อันขึ้นอยู่กับการตีความหมายของคำนั้นอย่างกว้างเพียงใด แต่คำว่า “ให้มี” ในบริบทนี้ก็ไม่ใช่ว่าจะชี้ชัดให้เห็นถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตไฟฟ้า ประกอบกับเมื่อเทียบเคียงพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ที่แยกคำว่า “ผลิต” กับ “จัดให้ได้มา” ออกจากกัน จึงอาจอนุมานได้ว่าคำว่า “ให้มี” ไม่น่าจะรวมไปถึง “การผลิต” นอกจากนั้น ในความเป็นจริง การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโดยติดต่อประสานงานขอขยายเขตไฟฟ้ากับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตไฟฟ้า เพื่อให้เข้ามาดำเนินการจัดให้มีไฟฟ้าบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการผลิต ติดตั้ง หรือจัดให้มีไฟฟ้านั้นเอง

นอกจากนี้ ยังมีคำว่า “การพาณิชย์” ซึ่งสามารถตีความได้ทั้งการเป็นผู้ขายแต่เพียงอย่างเดียว หรือตีความว่าเป็นทั้งผู้ขายและผู้ผลิตด้วย

โดยในขั้นของการผลิตไฟฟ้าและการขายไฟฟ้านั้น สามารถแยกกระบวนการออกต่างหากจากกันได้ ดังนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะตีความคำว่า “การพาณิชย์” ให้ไกลไปถึงขั้นการผลิตไฟฟ้าได้ นอกจากนั้น หากผลิตไฟฟ้าได้แล้ว ไม่ได้นำออกขาย แต่เก็บไว้ใช้เอง หรือใช้ในการบริการแก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ก็จะไม่เข้าลักษณะของการพาณิชย์ ดังนั้น หากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตไฟฟ้าได้ ก็น่าจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนไปเลย

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยไว้ แต่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการเป็นการเฉพาะไว้ จึงขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งการกำจัดขยะมูลฝอยในบางวิธีก่อให้เกิดผลพลอยได้เป็นไฟฟ้าขึ้น โดยอาจตีความว่าไฟฟ้านั้นเป็นเพียงผลพลอยได้ในการกำจัดขยะมูลฝอยเท่านั้น ไม่ใช่การผลิตไฟฟ้าขึ้นโดยตรง แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะผลิตไฟฟ้าได้ ก็ต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับให้อำนาจดำเนินการได้ด้วย ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติถึงคำว่า “ผลิตไฟฟ้า” ไว้ แต่มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการสาธารณูปโภคไว้ ซึ่งแม้คำว่า “สาธารณูปโภค” น่าจะรวมถึงกิจการไฟฟ้าด้วย แต่ก็มีได้เป็นกฎหมายที่กำหนดโดยตรงเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้า โดยเป็นเพียงบทบัญญัติในลักษณะกว้างๆ

เป็นการทั่วไปที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณูปโภคเพื่อบริการแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นของตนเท่านั้น และนอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากคำว่า “จัดระบบบริการสาธารณะเกี่ยวกับการสาธารณูปโภค” อาจจะตีความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตไฟฟ้าได้ด้วย แต่ในขณะเดียวกันก็อาจตีความเพียงว่าจัดระบบการให้บริการไฟฟ้าที่จัดหาเท่านั้น โดยไม่ได้รวมถึงการผลิตไฟฟ้าขึ้นเอง

ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และ 2 ยังไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ในการผลิตไฟฟ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในด้านโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับแผนภารกิจด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้บัญญัติถึงเฉพาะกลุ่มภารกิจแหล่งน้ำ/ประปาชนบท เท่านั้น โดยภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนข้างต้น สำหรับกระทรวงพลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน ได้ถ่ายโอน แต่เพียงภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น โดยไม่มีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ผลิตไฟฟ้า แต่ในร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) เริ่มมีแนวคิดที่อาจเชื่อมโยงไปสู่อำนาจผลิตไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีการกำหนดเกี่ยวกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและด้านสังคมที่มีลักษณะคาบเกี่ยว เช่น การประปา การไฟฟ้า ระบบการขนส่งมวลชน

โดยหลักการทั่วไปแล้ว การถ่ายโอนภารกิจจะไม่ครอบคลุมงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ซึ่งถ้า

พิจารณาว่าการผลิตไฟฟ้าเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศแล้ว จะถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่นั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ โดยควรจะให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทพิจารณาว่าควรถ่ายโอนอำนาจผลิตไฟฟ้าหรือไม่ หรือจะถ่ายโอนอำนาจบางส่วนได้หรือไม่ แต่โดยหลักการในเบื้องต้น เพื่อความมั่นคงทางพลังงาน ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการผลิตไฟฟ้า ดังนั้น ไม่ควรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเลือกที่จะผลิตไฟฟ้าหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ ให้เป็นอำนาจแต่ไม่ใช่หน้าที่ เพราะคงจะเป็นไปไม่ได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะมีศักยภาพผลิตไฟฟ้า แต่ทั้งนี้ หากจะมีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจข้างต้นจริง ๆ ก็ควรเป็นการถ่ายโอนเพียงบางส่วนเท่านั้นซึ่งจะไม่เป็นการตัดทอนอำนาจของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตไฟฟ้าลง และต้องจำกัดการดำเนินการประเด็นต่างๆไว้ เช่น กำหนดรายได้ขั้นต่ำเท่าไรจึงจะให้ดำเนินการผลิตไฟฟ้าได้ จำกัดวงเงินในการลงทุน จำกัดการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนเท่านั้นโดยไม่ให้อำนาจผลิตจากพลังงานหลัก จำกัดกำลังการผลิตไฟฟ้าต่อวันหรือต่อเดือนไว้ จำกัดพื้นที่ที่จะดำเนินการผลิตเฉพาะในเขตท้องถิ่นตน เป็นต้น

นอกจากนั้น ในร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอให้แก้ไขกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในด้านโครงสร้างพื้นฐานได้มีการเสนอให้แก้ไขกฎหมายจำนวน 7 ฉบับ โดยที่ไม่ได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายเกี่ยวกับการไฟฟ้าแต่อย่างใด โดยเชื่อว่าคงจะไม่มี การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในเร็ววันนี้ หรืออาจจะไม่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่นั้นเลยก็เป็นได้

ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มิได้มีการกล่าวถึงกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจผลิตไฟฟ้าได้หรือไม่ ประกอบกับตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เองก็มิได้บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจประกอบกิจการพลังงานเอาไว้ ดังนั้น จึงยังไม่มีจุดเชื่อมโยงมาใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งถ้าจะให้เกิดความชัดเจน ก็ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “การประกอบกิจการพลังงาน ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” ลงไปในมาตราที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แล้วจึงมาดำเนินการออกเป็นระเบียบของกระทรวงพลังงานหรือระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานอีกครั้งหนึ่ง เกี่ยวกับการอนุญาต การกำหนดประเภท และอายุใบอนุญาตให้สอดคล้อง

กับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่าง ๆ

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษากฎหมายและแนวนโยบายของประเทศญี่ปุ่นแล้วพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีเป้าหมายชัดเจนว่าจะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งใหญ่กว่ารัฐบาลกลาง โดยแนวคิดเรื่อง Local Government First ซึ่งเน้นให้ท้องถิ่นทำมากกว่ารัฐบาลกลางมาทำเอง รัฐบาลกลางจะทำหน้าที่เฉพาะเรื่องใหญ่ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากความสามารถของท้องถิ่น เช่น งานป้องกันประเทศ เป็นต้น (สถาบันวิสิทธรศน์, 2551)

ประเทศญี่ปุ่นมี Waste Management and Public Cleansing Law (Law No.137 of 1970) เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย โดยการดำเนินการจะเริ่มตั้งแต่การวางแผนจัดการขยะมูลฝอย ตามมาตรา 6 (Municipal Solid Waste Management Plan) การจัดเก็บขนส่ง และการกำจัดขยะมูลฝอย ตามมาตรา 6-2 (Management by Municipalities)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ โดยเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่จัดการขยะมูลฝอยและก็มีอำนาจผลิตไฟฟ้าได้ด้วยเช่นกัน โดยตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผลิตไฟฟ้าจากขยะมูลฝอย คือ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน

จากขยะมูลฝอยที่เมือง Fukuoka ถือว่าเป็นโรงไฟฟ้าที่มีความทันสมัยมาก ซึ่งมีแนวคิดที่น่าสนใจ คือ เกิดจากการร่วมทุนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมือง Fukuoka กับบริษัทผลิตไฟฟ้าชื่อ Kyushu Electric Power Co.,Inc หรือที่เรียกว่า KEPCO ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในเมือง Fukuoka ตั้งบริษัทใหม่ขึ้นมาชื่อว่า “Fukuoka Clean Energy Corporation” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นในบริษัทใหม่นี้ร้อยละ 51 และบริษัท KEPCO ถือหุ้นอยู่อีกร้อยละ 49 โดยที่ความเป็นมาของการตั้งโรงไฟฟ้าแห่งนี้ คือ รัฐบาลญี่ปุ่นเล็งเห็นว่าขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญประการหนึ่ง การกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีทั่ว ๆ ไปที่ใช้กันอยู่ เช่น การเผา การฝัง ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่กลับจะเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมมากขึ้นไปอีก ด้วยเหตุนี้เองจึงเกิดการตั้งโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะมูลฝอยขึ้นมาซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้เงินสนับสนุนจำนวนหนึ่งด้วย โดยจุดเริ่มต้นอยู่ที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยอยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมทุนกับบริษัท KEPCO ตั้งบริษัทใหม่ขึ้นมา เป็นบริษัทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากขยะมูลฝอย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้บริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นนั้นเข้ามาทำดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ร่วมทุนก็ต้องจ่ายค่ากำจัดขยะมูลฝอยให้กับบริษัทใหม่นี้ด้วยเพราะการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในเมื่อมิได้ดำเนินการนั้นเอง แต่จ้าง

บริษัทใหม่ให้ทำหน้าที่นั้นแทนตน ในขณะที่บริษัท KEPCO ซึ่งเป็นผู้ร่วมทุนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไปทำสัญญากับบริษัทใหม่เพื่อซื้อพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จากโรงไฟฟ้านั้น ส่วนบริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นก็จะมีรายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้าให้กับบริษัท KEPCO (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2558)

สรุปผลการวิจัย

รูปแบบของการดำเนินการสำหรับการผลิตไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้หลายวิธี แต่วิธีที่น่าจะเหมาะสมที่สุด คือ การร่วมดำเนินการกับบริษัทเอกชน โดยจัดตั้งนิติบุคคลใหม่ขึ้นมาดำเนินการในรูปแบบบริษัทจำกัด เพราะการผลิตไฟฟ้าถือเป็นเรื่องใหม่ เป็นบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ยังไม่เคยดำเนินการ อีกทั้งยังใช้เงินลงทุนมหาศาล มีความเสี่ยงสูง มีความซับซ้อน และต้องอาศัยเทคนิคพิเศษมากกว่ากิจการทั่ว ๆ ไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญจึงแบกรับความเสี่ยงเหล่านั้นเองไม่ไหว อันเป็นปัญหาเรื่องศักยภาพความพร้อม ดังนั้น การเข้าร่วมกับบริษัทเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญจึงน่าจะเหมาะสมที่สุด โดยอาจจะใช้ต้นแบบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ตามความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากบริษัทเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถดำเนินกิจการใดๆได้ตามวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งย่อมจะรวมไปถึงกิจการอื่นๆที่ไม่ใช่กิจการสาธารณูปโภคด้วย แต่หากบริษัทมีวัตถุประสงค์หลายประการมิใช่เฉพาะกิจการสาธารณูปโภค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่อาจ

ไปถือหุ้นในบริษัทนั้นได้ นอกจากนั้น ภายหลังจากได้เข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคอยระวังมิให้บริษัทมีหรือขยายวัตถุประสงค์ในลักษณะที่จะทำให้ไม่อาจคงถือหุ้นในบริษัทนั้นต่อไปได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาตามมา จึงไม่เหมาะที่จะไปร่วมทุนกับบริษัทเดิมที่มีวัตถุประสงค์อื่นๆอยู่ด้วย แต่ควรจะต้องเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคไฟฟ้าเท่านั้น

การใช้ประโยชน์จากไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้นมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่เหมาะสมและดูเหมือนจะเป็นการตอบโจทย์เรื่องบริการสาธารณะและประโยชน์สาธารณะได้ดีที่สุด คือ การขายไฟฟ้านั้นให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยเมื่อขายไฟฟ้าได้แล้ว ก็นำเงินนั้นมาใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอย อันถือได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง ซึ่งเมื่อดำเนินการไปเรื่อย ๆ ก็เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอย

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใดนั้น ต้องคำนึงความต้องการไฟฟ้าของประชาชนในท้องถิ่นตนก่อนเป็นหลัก และพิจารณาถึงกำลังการผลิตไฟฟ้าด้วย โดยการขายไฟฟ้าให้กับประชาชนนอกท้องถิ่นตนนั้นไม่ใช่รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่สมควร เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่นตน เว้นแต่ว่าจะผลิตไฟฟ้าออกมาได้ปริมาณมากจนเกินความต้องการประชาชนในท้องถิ่นของตน ส่วนการเอาไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้นเก็บไว้ใช้ในสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ก็อาจจะถูกมองว่าไม่ใช่การบริการสาธารณะ หรือแม้กระทั่งการให้ผู้ด้อยโอกาสหรือยากจนได้ใช้ไฟฟ้าฟรีหรือขายในราคาถูก ก็ดูเหมือนจะเป็นการทำเพื่อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะขัดกับหลักความเสมอภาค

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตไฟฟ้าได้ ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินการ ข้อจำกัดอำนาจทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมาย มาตรฐานความปลอดภัย การควบคุม กำกับดูแลการผลิตไฟฟ้า และเรื่องอื่นๆ ควรจะได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องต่อไป

นอกจากนี้ รัฐอาจจัดให้มีโครงการนำร่องหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบในการผลิตไฟฟ้าในทุกภูมิภาคของประเทศ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบเหล่านั้นจะได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและด้านอื่นๆจากรัฐเป็นกรณีพิเศษ เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างและสาธิตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆได้เรียนรู้การดำเนินการและมีแนวปฏิบัติที่ถูกต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อเสนอแนะ

1. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- 1.1 ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากเดิมที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยในเขตท้องถิ่นของตน แก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ถ้อยคำว่า “จัดการ” เข้าไปแทนที่คำว่า “กำจัด” ซึ่งก็มีแนวทางตาม Waste Management and Public Cleansing Law ที่ใช้คำว่า “Management” ที่แปลได้ว่า “การจัดการ” อันรวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยอยู่ด้วยในตัวและก็ยังหมายความว่ารวมถึงการนำขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ซึ่งก็รวมไปถึงการนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ด้วย

- 1.2 ควรจะมีการเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “การประกอบกิจการพลังงาน” ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” ลงไปในมาตราของบทกฎหมายหลักที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจะทำให้สามารถเชื่อมโยงนำพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาปรับใช้ได้

2. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

2.1 ควรจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากขึ้นในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 คือ “หมวดการประกอบกิจการพลังงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งจะมีการบัญญัติให้อำนาจดำเนินการผลิตไฟฟ้า แต่ไม่ได้บังคับถึงขนาดที่จะบัญญัติให้เป็นหน้าที่อันต้องดำเนินการ โดยในบทบัญญัติข้างต้นจะมีบัญญัติวางนโยบาย แนวทางการดำเนินการ การจัดการ และควบคุมการประกอบกิจการพลังงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนการจัดการและการป้องกันบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และเรื่องอื่นๆที่จำเป็น ทั้งนี้ จะไม่ใช่การบัญญัติเน้นเพียงเรื่องการผลิตไฟฟ้าเท่านั้น แต่ควรบัญญัติไว้อย่างกว้างๆเพื่อเป็นการเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประกอบกิจการพลังงานอื่นๆในอนาคตได้อีกด้วย

2.2 ควรมีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับ “คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตไฟฟ้า” เพื่อเป็นองค์กรพิจารณาในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยที่คณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยทุกหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตและอนุมัติ ซึ่งอาจจะพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานด้วย

3. องค์กรกำหนดนโยบาย องค์กรพิจารณาอนุญาต และองค์กรกำกับดูแล

ควรจะมีการแบ่งแยกองค์กรกำหนดนโยบาย องค์กรพิจารณาอนุญาต และองค์กร

กำกับดูแล ออกจากกัน เพื่อให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ทับซ้อนกัน

3.1 ในการกำหนดนโยบาย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติควรมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านไฟฟ้าของประเทศในภาพรวม และกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรจะกำหนดทิศทาง นโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3.2 ในการพิจารณาอนุญาต รัฐควรตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตพลังงานไฟฟ้า” ซึ่งประกอบด้วยทุกหน่วยงานที่จะมีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตและอนุมัติทั้งหมด โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

3.3 ในการกำกับดูแล รัฐควรตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับประเทศ” โดยอาจจะให้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และควรตั้ง “คณะกรรมการกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด” ขึ้นดูแลเป็นการเฉพาะเรื่องสำหรับการผลิตไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นเท่านั้น

3.4 รัฐควรตั้ง “คณะกรรมการติดตามประเมินผลการดำเนินการและประเมินมาตรฐานการให้บริการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยอาจจะให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ออกเป็นประกาศมาตรฐานคุณภาพการบริการ มาตรการคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และ

นอกจากนั้น ควรตั้งเกณฑ์และจัดทำตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ กำหนดค่าเป้าหมายขั้นต่ำในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน” (Citizen Advisory Board) เพื่อให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไข การวางแผนโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าในอนาคตด้วยก็ได้ เพราะประชาชนผู้รับบริการบริการน่าจะเป็นผู้ให้คำตอบเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริการได้ดีที่สุด

4. แนวทางในการปฏิบัติ

4.1 ควรจะแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการ โดยให้รัฐวิสาหกิจที่ผลิตไฟฟ้ารับผิดชอบในการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหลัก และกรณีการขายไฟฟ้าให้แก่บริษัทใหญ่ ๆ หรืออุตสาหกรรมที่ต้องใช้ไฟฟ้าในปริมาณมาก และกรณีที่เกี่ยวข้องการค้าระหว่างประเทศ แต่สำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน โดยเฉพาะจากขยะมูลฝอย ควรจะให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเน้นไปที่ การผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้ครัวเรือนโดยตรง คือแค่จะกระทบต่อความเป็นอยู่ประชาชนในท้องถิ่น แต่จะไม่กระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ

4.2 ควรตรา “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการผลิตพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมารองรับเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีแนวทางในการปฏิบัติอย่างชัดเจน เพราะการผลิตไฟฟ้าเป็นเรื่องใหม่และใช้งบประมาณดำเนินการจำนวนมหาศาล ควรจะได้มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนแน่นอน และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

4.3 หากประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อทรัพย์สิน สุขภาพอนามัย อันเกิดจากผลกระทบของการผลิตไฟฟ้าหรือโรงไฟฟ้า ต้องมีการเยียวยาโดยจ่ายค่ารักษาพยาบาลและค่าชดเชยให้แก่ประชาชนเหล่านั้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเตรียมการตั้งงบประมาณในส่วนนี้เพื่อเอาไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย



References

- Boramanun, Nunthawat. (2552). **Legal Principle of Public Service**. Bangkok : Winyuchon Press.
- . (2558). **Legal Principle of Public Service**. [online], Available from: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=924>. 11 March 2015.
- Institution of Witheetat. (2551). **Local Administration Development**. Bangkok : Institution of Witheetat.
- Jalerthanawat, Kriangkrai. (2555). **Principle of Public Law**. Bangkok : Winyuchon Press.
- Jalermueang, Thanade . (2551). **Principle and Theory : Local Administration and Local Administraton Manage**. Bangkok: Kobfai's Project publish.
- Maktairat, Nakalin and other. (2545). **Research Report on Direction of Local Administration in Thailand in Comparision with other Countries**. Office of the Juridical Council.
- Poung-ngam, Kowit. (2555). **Local Administration of Thailand**. Bangkok : Winyuchon Press.
- Suvarnamala, Jarat. (2542). **Government- Local Administration : Who Should Provide Public Service**. Bangkok : Office of funds for support the research.
- Tumkosit, Udom. (2552). **New Local Administration : Experience from Developed Countries**. Bangkok : SAS Four Printing Co., Ltd.
- Warunyoo, Wissanu and other. (2551). **Textbook of Administrative Law**. Bangkok : Dokbea Press.