

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่อดีตทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญมาก ทั้งมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ในขณะที่โลกได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย มีการพัฒนาเพื่อที่จะเอาชนะธรรมชาติ เพื่อความต้องการให้ตนเองอยู่เหนือธรรมชาติ มนุษย์ซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่งที่กล่าวได้ว่าเอาตัวเขาเปรียบธรรมชาติมากที่สุด มนุษย์ได้นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อประโยชน์ของตัวเอง การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะตามมา ทั้งการเปลี่ยนแปลงและทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จนทำให้ธรรมชาติไม่สามารถปรับตัวเองได้ เกิดปัญหาที่สำคัญที่ทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมเสียส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยมนุษย์ในทุก ๆ แห่งทั่วโลก กำลังประสบชะตากรรมเหมือนกัน ทำให้เกิดความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นทุกประเทศทั่วโลกมุ่งเน้นความสำคัญต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และทำการแก้ไขอย่างต่อเนื่องโดยให้ความสำคัญถึงส่วนย่อยของประชากรโดยเน้นการบริหารในภาครัฐเป็นสำคัญ การใช้องค์กรที่มีประสิทธิภาพ ศักยภาพมากที่สุดในการแก้ไข มุ่งเน้นท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งในหมู่บ้าน ตำบล อำเภอตามลำดับ ทำให้เกิดแนวคิดการปกครองในด้านการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่น มุ่งให้ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ศักยภาพ ในการแก้ไขปัญหา การจัดการปัญหาอย่างต่อเนื่อง

ในประเทศไทยก็เช่นกันการพัฒนาประเทศส่งผลให้สภาพสิ่งแวดล้อมเสียส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมากมายทั้งทางด้าน ดิน น้ำ ป่าไม้ มลพิษ ต่าง ๆ ทำให้จำเป็นต้องมองความสำคัญถึงการแก้ไขปัญหานี้ การพยายามในด้านการกระจายอำนาจการปกครองเน้นความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นมุ่งเน้นท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งในหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ให้มากขึ้นทั้งการให้ความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งในการให้ความสำคัญในครั้งนี้ ได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ออกมาบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการยกฐานะสภาตำบล ทำให้มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท (หรือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด) ประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล

ไว้ด้วย (ชาชีวะวัฒน์ ศรีแก้ว และคณะ, 2542: 21) ซึ่งเป็นไปตามหลักการและนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ ภายหลังจากฐานะแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่มากมาย โดยเฉพาะด้านการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ตลอดจนการจัดการจัดการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 67 แต่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ ยังขาดประสบการณ์ในการดำเนินงาน ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่มั่นใจ ไม่กล้าตัดสินใจ หรือ ละเลยต่องานด้านนี้ ตลอดจนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน ตลอดจนขาดงบประมาณในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ให้อำนาจหน้าที่ไว้ และมองไม่เห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยขั้นพื้นฐานมากเกินไป ประกอบกับ ปัญหาการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ โดยส่วนราชการยังมีบทบาทและอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงถูกชี้นำโดยส่วนราชการ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เข้าใจว่า ตนเองมีอำนาจหน้าที่อย่างไร และต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองไว้แค่ไหน เพียงใด ซึ่งปัจจุบันนี้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมากมายในท้องถิ่น ทั้งปัญหาในการบุกรุกทำลายป่าไม้ ทำลายทรัพยากรน้ำ ปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาขยะมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ ปัญหาเหล่านี้นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น

จังหวัดพะเยาเป็นจังหวัดหนึ่งที่อยู่ทางตอนเหนือของประเทศไทยได้รับเอานโยบายให้บริหารประเทศที่เกิดขึ้นในปัจจุบันโดยเน้นการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมากกว่า 10 แห่งทั่วทั้งจังหวัด ปัญหาที่เกิดขึ้นยังคงมีอย่างต่อเนื่องทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อมเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งในจังหวัดพะเยาและได้ประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี 2539 เป็น อบต. ชั้นที่ 4 มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบ 16 หมู่บ้าน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 32 คน มีนายเหล็ง ยอดอ้อย เป็นประธานกรรมการบริหารคนแรก และมีนายสุครีพ ศุภวาร เป็นประธานสภาคนแรก มีนายณัฐพล พัฒน์ชู เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนแรก และคนปัจจุบันมีเนื้อที่ 56.948 ตารางกิโลเมตร

ทิศเหนือ จดตำบลบ้านด้า อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา  
 ทิศใต้ จดตำบลสันป่าม่วง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา  
 ทิศตะวันออก จดตำบลท่าวังทอง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา และเทศบาลเมือง

พะเยา

ทิศตะวันตก จดอำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง

มีสถานที่สำคัญที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ได้แก่ โรงพยาบาลพะเยา ศาลากลางจังหวัดพะเยา ศาลจังหวัดพะเยา ที่ว่าการอำเภอเมืองพะเยา สำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และที่ตั้งหมู่บ้านท่าผลิตภัณฑ์ปลาสาม จังหวัดพะเยา

และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าวังทองเป็นองค์การบริหารหนึ่งที่อยู่ในจังหวัดพะเยา ได้ประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็น อบต. ชั้นที่ 3 และเป็น อบต. แห่งแรกในจังหวัดพะเยา มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบ 12 หมู่บ้าน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 24 คน มีนายถนัด จันทร์สุksen เป็นประธานกรรมการบริหารคนแรก และมีนายตา สุธรรมเม็ง เป็นประธานสภาคนแรก ปัจจุบันมีนายทวี ไชยกุล เป็นประธานกรรมการบริหาร และมีนายตา สุธรรมเม็ง เป็นประธานสภา มีว่าที่ ร้อยตรีวันชัย ถิ่นจันทร์ เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนแรก ปัจจุบันมีนายสมพร คุณารูป เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีเนื้อที่ 32.285 ตารางกิโลเมตร

ทิศเหนือ จดตำบลบ้านด้า อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

ทิศใต้ จดตำบลดอกคำใต้ อำเภอดอกคำใต้ และตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัด

พะเยา

ทิศตะวันออก จดตำบลสว่างอารมณ์ อำเภอดอกคำใต้ และตำบลดงเจน กิ่งอำเภอ

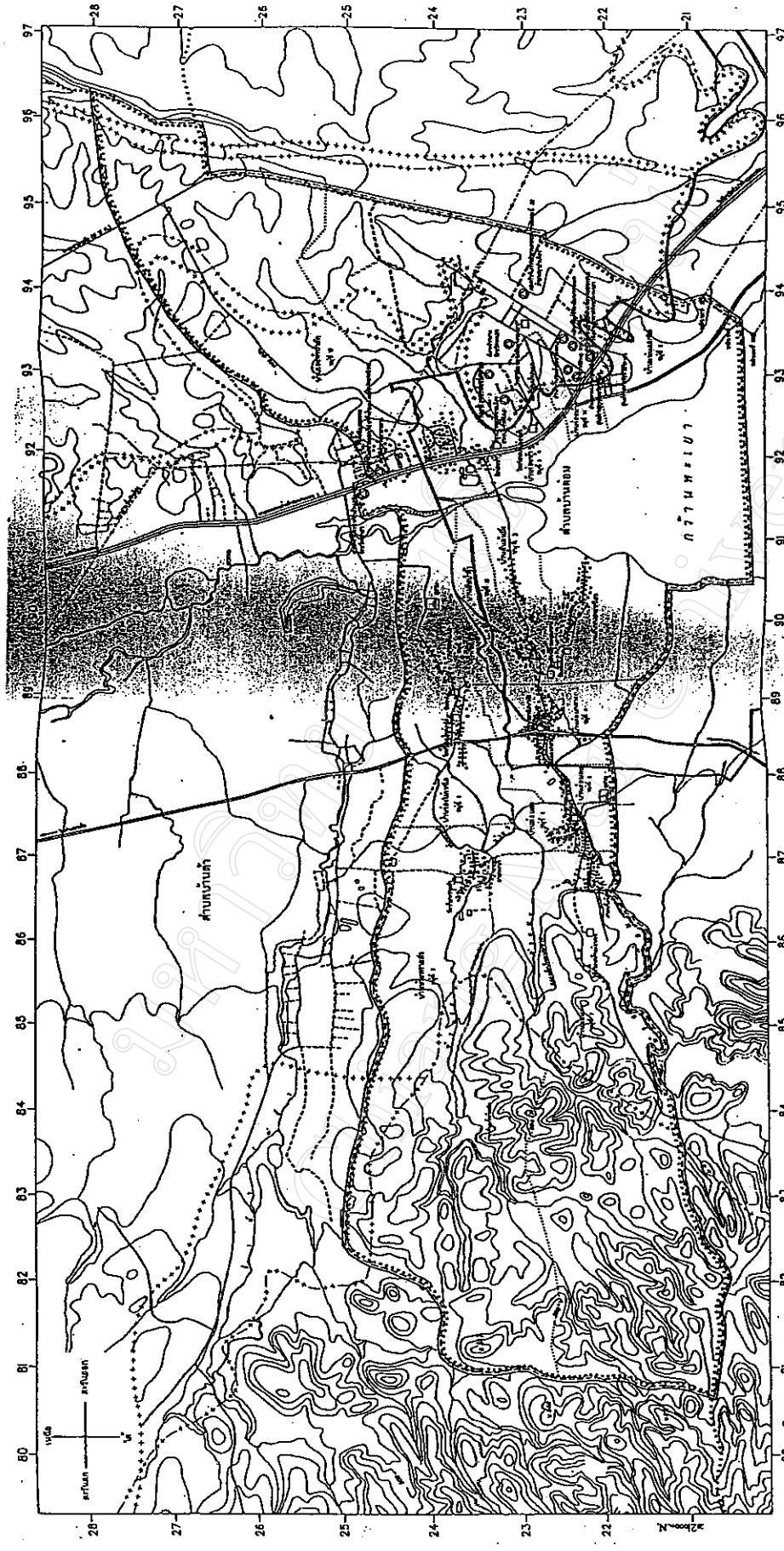
ภูกามยาว

ทิศตะวันตก จดตำบลบ้านด้อม อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

มีสถานที่สำคัญที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ได้แก่ โรงพยาบาลพะเยาราม ค่ายขุนเจืองธรรมมิกราช

ดังจะศึกษาได้จากแผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลของทั้งสอง ดังนี้

แผนที่แสดงที่ตั้งของการบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อม อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา



สัญลักษณ์

- [Symbol] ขนโพธิ์มีดงทาน
- [Symbol] ขนขี้เหล็ก
- [Symbol] เขตของตำบลบ้านต๋อม
- [Symbol] เขตตำบล
- [Symbol] เขตอำเภอ
- [Symbol] เขตจังหวัด
- [Symbol] เขตประเทศเพื่อนบ้าน
- [Symbol] เขตประเทศจีน
- [Symbol] เขตประเทศลาว
- [Symbol] เขตประเทศเวียดนาม

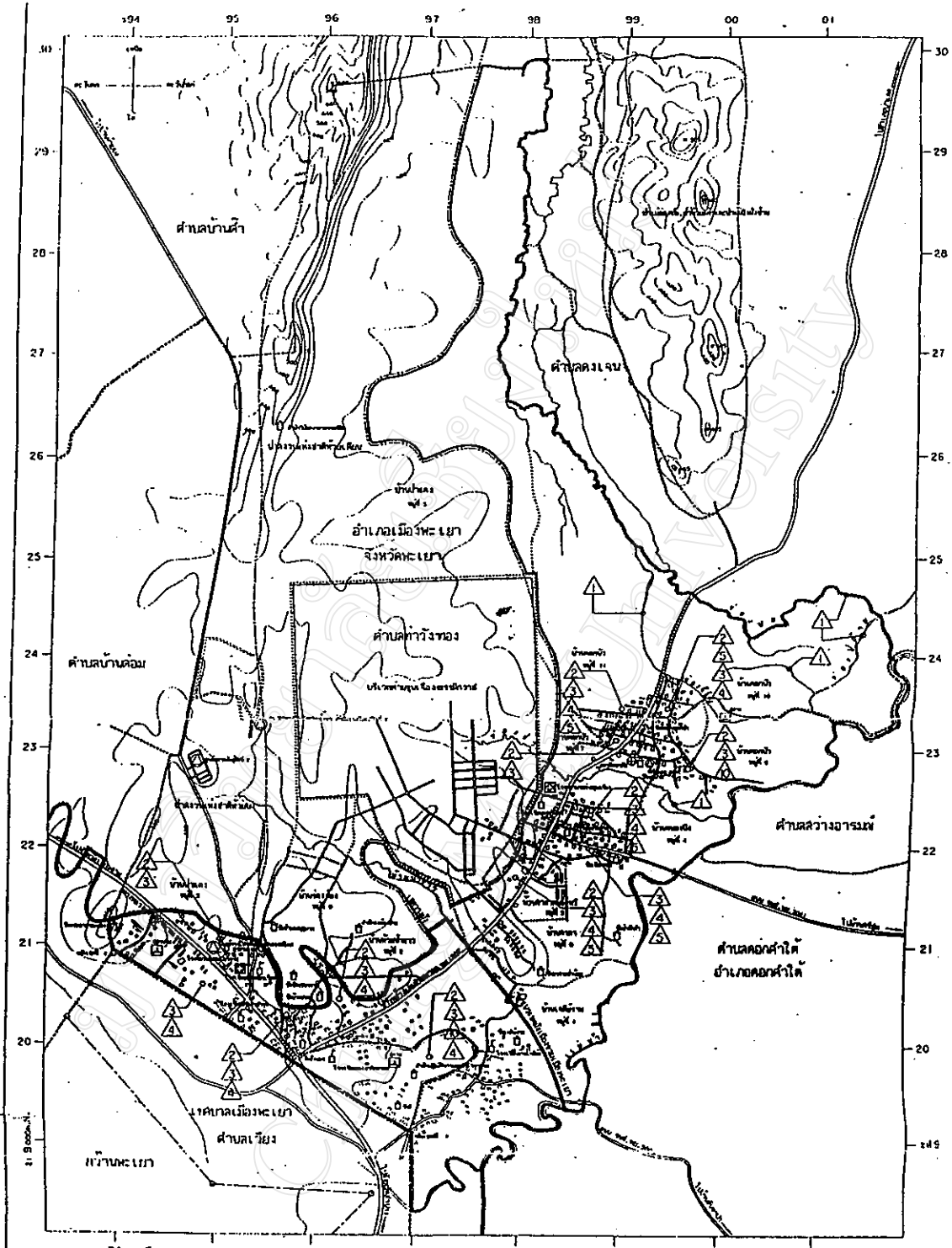
- [Symbol] ถนนคอนกรีต
- [Symbol] ถนนลูกรัง
- [Symbol] ถนนดิน
- [Symbol] ถนนสายไฟฟ้า
- [Symbol] สถานีรถโดยสาร
- [Symbol] สถานีรถไฟ
- [Symbol] สถานีรถจักรยานยนต์

- [Symbol] สถานีราชการ
- [Symbol] โรงเรียน
- [Symbol] ศาลากลาง
- [Symbol] สถานีอนามัย
- [Symbol] สถานีรถไฟ
- [Symbol] สถานีรถจักรยานยนต์
- [Symbol] สถานีรถโดยสาร

แผนที่ 3

แสดงสภาพปัจจุบัน

แผนที่แสดงที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านท่าวังทอง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา



- เครื่องหมาย**
- |   |   |  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>— ขนเหล็ก</li> <li>— ขนถ่านหิน</li> <li>- - - - - เขตอศรบริหารส่วนตำบล</li> <li>▭ เขตเทศบาล</li> <li>▭ เขตตำบล</li> <li>▭ เขตหมู่บ้าน</li> <li>▭ เขตปกครองแห่งชาติ</li> <li>▭ เขตป่าไม้กรมวนวัฒน. กรม.</li> <li>▭ เขตสายส่งสายส่ง</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▭ ถนนคอนกรีต ถนนลาดยาง</li> <li>▭ ถนนลูกรัง ดินถนนอ่อน</li> <li>▭ สะพานคอนกรีต</li> <li>▭ เขื่อน ฝาย</li> <li>▭ เขื่อนดิน</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ สถานีราชการ</li> <li>⊙ โรงเรียน วัด</li> <li>⊙ สถานีอนามัย</li> <li>⊙ สุสาน ป่าช้า</li> <li>⊙ โบสถ์คริสต์ศาสนา</li> <li>⊙ หอจด</li> </ul> |
|---|---|--|

จากสถานที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง เป็นชุมชนกึ่งเมืองมีอาคารพาณิชย์ โรงแรม ตลอดจนร้านค้าต่าง ๆ จึงสามารถจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน หรือภาษีป้ายได้สูง และเป็นสถานที่ตั้งแหล่งสำคัญต่าง ๆ ทำให้ อบต. ทั้งสองมีรายได้ที่ค่อนข้างดี ตลอดจนมีที่ตั้งอุตสาหกรรมในครัวเรือน คือการ ผลิตปลาส้มที่มีชื่อเสียงของจังหวัดพะเยา ซึ่งเป็นแหล่งที่ปล่อยของเสียจากกรรมวิธีการผลิตปลาส้ม คือ น้ำชะล้างปลา เศษปลาที่เหลือจากการผลิต โดยการทิ้งลงสู่ท่อระบายน้ำ ผ่านลงสู่แม่น้ำและกว๊านพะเยา เป็นสาเหตุให้การก่อเกิดมลพิษต่อแหล่งน้ำธรรมชาติ จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองนี้กำลังประสบปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน อีกทั้งเป็นหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรงทำให้ต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพขององค์การของตนเองในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลถึงสิ่งที่เกิดขึ้นมีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องดำเนินการจัดทำและปรับปรุงแก้ไขถึงปัญหาดังกล่าวต่อไป

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญและมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเรื่องนี้ มีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด หากมีศักยภาพไม่เพียงพอ เกิดจากอุปสรรคและปัญหาใดบ้าง ซึ่งหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพเพียงพอก็จะทำให้การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ดีกว่าหน่วยงานอื่นมาก เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด และใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดกว่าหน่วยงานอื่นใด และยังเป็นหน่วยงานที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบัน พ.ศ. 2542 มีถึง 6,397 แห่ง (โกวิท วัฒนงาม, 2543: 170) จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย และสำรวจถึงความคิดเห็นของสมาชิก อบต. เกี่ยวกับกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมและการนำกฎหมายมาบังคับใช้ โดยกำหนดปัจจัยหลักในเรื่อง อำนาจหน้าที่ ความรู้ ความเข้าใจในดับบทกฎหมาย งบประมาณในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ในประเด็น ต่าง ๆ

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อม
2. ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อม และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าวังทอง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อม และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าวังทอง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา
3. สามารถนำข้อมูลและความรู้เหล่านี้ ไปใช้ในการวางแผนพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ให้มีความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองมากยิ่งขึ้น

## นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

เพื่อความเข้าใจตรงกัน การศึกษาครั้งนี้ได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้ คือ

อบต. หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และในที่นี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่งในเขตอำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อม และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าวังทอง อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลหมู่บ้านละ 2 คนโดยดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยตนเอง และให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร 1 คน กรรมการบริหาร 2 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง

สิ่งแวดล้อม หมายถึง วัตถุทั้งมวล ทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิต รวมทั้งสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา เช่น อากาศ ดิน น้ำ ลม ไฟ และสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ทั้งพืช สัตว์ จุลินทรีย์ และมนุษย์เอง

ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย หมายถึง การบริหารโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ในด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการ การบริหารโครงการ ในด้านแหล่งน้ำ ด้านสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาเด็กเล็ก ด้านการอนุรักษ์ ป่าชุมชน การเคยจัดทำโครงการ ฯ ความเข้าใจในการจัดทำโครงการ ฯ ตามขอบเขต บทบาท อำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด