

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

Local Regulation Model for the Management of Songkhla Lake Basin

กรกฎ ทองชะโชค (Korakod Tongkachok)¹

นันทพล กาญจนวัฒน์ (Nuntapol Karnjanawat)²

¹นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Doctor of Laws, Sripatum University

²ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Dr., Research Advisor

E-mail: tkorakod@hotmail.com

Received: 19 June 2019

Revised: 3 July 2019

Accepted: 1 August 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย และรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่มเจาะจง การมีส่วนร่วมออกแบบและการรับฟังความคิดเห็น

ข้อค้นพบของการวิจัย คือ สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มี 3 ด้าน คือ ด้านองค์กรดำเนินงาน มีหลายหน่วยงานดำเนินการโดยไม่มีการประสานความร่วมมือกัน และไม่มียุทธศาสตร์ปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการด้วย ด้านการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพทำให้เป็นปัญหาความไม่เหมาะสมในการใช้ที่ดินในลุ่มน้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำ การควบคุมมลพิษ ด้านสภาพบังคับตามกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย และค่าชดเชยความเสียหาย

การวิจัยเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นตามแนวทางของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จากข้อค้นพบของการวิจัยเพื่อนำไปใช้ และข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป คือ การศึกษาวิจัยข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ความมั่นคงด้านอาหารในลุ่มน้ำ

คำสำคัญ: ลุ่มน้ำ, ทะเลสาบสงขลา, การจัดการ, ข้อบัญญัติท้องถิ่น

Abstract

The objective of the research is to study and analyze the situation of problems and impacts of Songkhla Lake Basin. The study basing on Basin area management according to foreign laws and Thai laws and Songkhla Lake Basin Management Model as well in order to create a local regulation model on Songkhla Lake Basin Management. The research methodology is qualitative research consisting of Documentary research; In-depth interview; Focus group; Participatory Design, Co-design; and Hearing.

The research found out that there are 3 aspects cause problems and obstacles in the management of Songkhla Lake Basin. There are too many agencies operating without cooperation and no local administrative organization involved. Inefficient management causes problems in an appropriated Basin land use; natural resources conservation; and pollution control. Ineffectiveness law enforcement and compensation for damage.

Research recommendation is local administrative organizations issue local regulation in accordance with the guidelines of the local regulation model on Songkhla Lake Basin Management. And further research recommended is a research on local regulation model for the designation of food security areas in the Watershed.

Keywords: Basin, Songkhla Lake, Management, Local regulation

บทนำ

ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสามจังหวัดภาคใต้ (จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดนครศรีธรรมราช) ที่ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มี

ความหลากหลาย ดังนั้น ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในลุ่มน้ำ ความสวยงามของพื้นที่จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชาชนในบริเวณลุ่มน้ำ แต่ในปัจจุบันพบว่าลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีปัญหาด้านมลพิษในแหล่งน้ำที่มีสาเหตุจากการประกอบกิจกรรมของประชาชน มีการบุกรุกถ่วงลำเข้าไปในทะเลสาบเพื่อการประกอบการค้า เช่น การทำรีสอร์ต ร้านอาหาร การบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำเพื่อปลูกยางพาราและสร้างที่อยู่อาศัย และทำกิจกรรมอื่น การใช้พื้นที่ทำเกษตรกรรม เช่น การเลี้ยงกุ้ง และการทำประมง ปัญหาดังกล่าวนี้ในปัจจุบันยังคงมีอยู่และ นับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ

ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีทั้งพื้นที่ป่า พื้นที่ดิน และทะเลสาบสงขลาอันประกอบเป็นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะมีระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกัน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำก็จะสัมพันธ์หลักในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างเป็นระบบโดยมีทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการ แต่ที่ยังคงเป็นปัญหาก็คือ พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่ที่เป็นทั้งผู้ใช้ประโยชน์และผู้ทำลาย แต่กลับไม่พบว่าไม่มีกฎหมายใดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการอยู่ด้วย ดังนั้น การวิจัยจึงได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ในการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่นรองรับ การวิจัยจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันท้องถิ่นที่เข้าร่วมจัดการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งน้อยมาก ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่สุณีย์ มัลลิกะมาสย์ (2545, หน้า 56-57) กล่าวไว้ว่าแต่เดิมมักจะใช้วิธีการที่เรียกว่า Top-down approach หมายถึง โครงการต่างๆ เกิดจากการคิด การริเริ่มและการดำเนินการจะมาจากภาครัฐ แล้วสั่งการให้ภาคประชาชนปฏิบัติ วิธีนี้ไม่ประสบความสำเร็จเพราะเมื่อภาครัฐเปลี่ยนแปลงนโยบาย โครงการนั้นก็จะถูกยกเลิกไป ดังนั้น ในปัจจุบันจึงได้พยายามใช้อีกวิธีการหนึ่งที่เรียกว่า Bottom-up approach หมายถึง โครงการที่เกิดจากการเกิด การริเริ่ม การดำเนินการตามความต้องการของประชาชน โดยประชาชนวิธีการนี้ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จเพราะขาดความช่วยเหลือสนับสนุนจากภาครัฐ และอาจดำเนินการได้ไม่ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาว่าพื้นที่ลุ่มน้ำอยู่ภายใต้ขอบเขตพื้นที่ที่โดยความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ย่อมหมายความว่า การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้

เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 45-89)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรงในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554, หน้า 145-180) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา 16 (24) หากแต่การบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ยังคงเป็นปัญหาก็คือ ในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่น (กรกฎ ทองชะโชค, 2555, หน้า 132-152) รองรับนั่นก็คือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งก็พบว่ายังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะนำมาใช้เพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำ โดยเฉพาะลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งความถูกต้องชัดเจนในรูปแบบการบริหารจัดการที่ถูกต้องและกฎหมายที่เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะรองรับการใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กอบกุล ราชะนาคร และคณะ, 2555, หน้า 77-120) หากเป็นเช่นนี้ต่อไปปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำโดยเฉพาะในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของปัญหาที่จะนำไปสู่การวิจัยเรื่อง ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามรูปแบบการจัดการที่เหมาะสมโดยมีประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อให้ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และยังไม่มีการดำเนินการใดๆ ที่แสดงถึงการแก้ไขปัญหานั้นแต่อย่างใด และปัญหานั้นยังมีต่อเนื่องซึ่งผู้ได้รับผลจากปัญหานั้นคือ ประชาชนรอบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เนื่องจากใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาไม่ว่าเป็นสัตว์น้ำ และการผันน้ำไปใช้เพื่อการเกษตร และการดำรงชีวิตประจำวัน จากปัญหานี้พบว่าการจัดการลุ่มน้ำที่ดำเนินกันมานี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางทั้งนั้น โดยมีส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมไม่มากนัก ทั้งที่พื้นที่ลุ่มน้ำเป็นพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีรูปแบบท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาสามรูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่ความเจริญของพื้นที่ การวิจัยจึงมีแนวคิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการลุ่มน้ำ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชน

นอกจากนี้โดยเหตุผลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นของประชาชนดังที่กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น ประชาชนเหล่านั้นที่น่าจะมีบทบาทเข้ามีส่วนร่วม ซึ่งแต่เดิมเป็นแบบ Top-down approach คือคิดมาจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม หากจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะมีบทบาทร่วมกับประชาชนอยู่ด้วย และจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ความสำคัญของแนวคิดวิจัยการตรวจสอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่นเพื่อจัดทำข้อกำหนดให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทั้งนี้เพื่อกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อให้มีสิทธิ หน้าที่ของประชาชน

จากแนวคิดดังกล่าวนี้ประกอบกับการจัดการกลุ่มน้ำต่างประเทศมีแนวคิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการและประชาชนจัดการกลุ่มน้ำ จึงเป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการกลุ่มน้ำ โดยการวิจัยนี้ได้กำหนดให้เป็นการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบสำหรับข้อบัญญัติท้องถิ่น อันเนื่องมาจากความสำคัญต่อการแก้ไขและป้องกันปัญหา กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบในการนำไปสู่ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การจัดการพื้นที่กลุ่มน้ำเพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

สมมติฐานการวิจัย(Hypothesis)

การบริหารจัดการพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรทางธรรมชาตินั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยมีกฎหมายรองรับโดยมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย หลักการและเหตุผล ขอบเขตแห่งอำนาจ และหน้าที่ การบริการจัดการและมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การประสานการดำเนินการ การบริหารจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาครัฐอื่น

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัยโดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วย ตำรา กฎหมาย รายงานการวิจัย บทความในวารสาร เอกสารสัมมนา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เป็นข้อมูลด้าน บทความและหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่เกี่ยวข้องมีทั้งเอกสารภาษาไทยและต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำ ดังนี้

1.1 หลักการ ทฤษฎี แนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับหลักการจัดการลุ่มน้ำ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการกระจายอำนาจ หลักการอนุรักษ์หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทฤษฎีอำนาจรัฐ แนวคิดการกำกับดูแลในการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 กฎหมายต่างประเทศ โดยศึกษาวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศที่ยอมรับรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำตามกฎหมายนี้

1) เครือรัฐออสเตรเลีย กฎหมายลุ่มน้ำ (Murray-Darling Basin Act 2007) ของรัฐ South Australia เครือรัฐออสเตรเลีย

2) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กฎหมายน้ำ (Philippine Water Code of 1976) โดยท้องถิ่นได้ออกเทศบัญญัติจัดการลุ่มน้ำและการอนุรักษ์แหล่งน้ำของเมืองดาว่าว (Watershed Protection, Conservation and Management Ordinance of Davao City)

1.3 กฎหมายของประเทศไทย โดยศึกษานโยบายและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

กฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

กฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การวิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จำนวน 10 คน การสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus

group) การระดมความคิดเห็นด้วยวิธีการสนทนากลุ่มเจาะจงมาจากประชากรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จำนวน 25 คน การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design) จากกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) จำนวน 16 คน และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จำนวน 21 คน จากการจัดประชุมสัมมนาภายหลังจากที่ผู้วิจัยได้จัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาแล้ว

การวิเคราะห์ข้อมูล ได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ในลักษณะของการบูรณาการข้อมูลที่ได้จากวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้

ข้อค้นพบของการวิจัย

ข้อค้นพบของการวิจัย คือ สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มี 3 ด้าน คือ

1. ด้านองค์กรดำเนินงาน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติ คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มีหน้าที่และอำนาจจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ขั้วเคลื่อนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำการผลักดันนโยบายไปสู่ปฏิบัติ จัดทำแผนปฏิบัติการในภาพรวมของประเทศ ภายใต้แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในภาวะปกติและในภาวะวิกฤต เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติในระดับท้องถิ่นไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากการจัดการน้ำไม่มีกฎหมายระดับท้องถิ่นรองรับ ดังนั้น การวิจัยมุ่งสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบที่ผ่านมามีหน่วยงานหลักคือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและมีคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบ และตัวแทนภาคประชาชน วางนโยบายและทิศทาง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อบริหารจัดการ ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2546 ตามมติคณะรัฐมนตรีคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในระยะเวลาที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 มีการประชุมทั้งสิ้น 12 ครั้ง ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการและองค์ประกอบของคณะกรรมการอันเนื่องมาจากการ

เปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง โดยต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2554 ได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้อยู่ในระดับกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการเพื่อให้การบริหารจัดการและการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาในพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีความคล่องตัวและมีความต่อเนื่องมากยิ่งขึ้นซึ่งจากเดิมจะเป็นรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

โดยอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย และทิศทางการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคุมไปกับการพัฒนาพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดกรอบและอนุมัติแผนงาน/ โครงการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554, หน้า 120-128) และโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน กำกับ ตรวจสอบและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2549, หน้า 36-72) และโครงการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการกำกับการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มอบหมาย ปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากการดำเนินงานคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจากข้าราชการประจำปลัดกระทรวง มาเป็นข้าราชการการเมืองคือ รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การประสานแผนงานกับหน่วยงานต่างๆ มีศักยภาพมากขึ้น การเปลี่ยนการทำแผนงบประมาณกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 มาเป็นงบประมาณบูรณาการทำให้หน่วยงานต่างๆ ให้ความสำคัญมากขึ้น การเพิ่มตัวแทนของประชาชนให้เป็นกรรมการแสดงว่าให้เห็นว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการบ่อยครั้ง เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีหรือเปลี่ยนรัฐบาลจะกระทบกับวาระทำงานของคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และมีการเปลี่ยนประธานกรรมการซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี (ตามมติคณะรัฐมนตรีขณะนั้น) มากำกับดูแล ทำให้งานขาดความต่อเนื่อง คณะอนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาชนสัมพันธ์ขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ

เพราะขาดองค์กรหรือสำนักงานสนับสนุน ขาดหน่วยงานหลักที่ดูแลลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพราะสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เพียงประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (จุมพต สายสุนทร, 2550, หน้า 67-78)

ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 อันเนื่องจากปัญหาทรัพยากรน้ำที่ความรุนแรงมากขึ้นทุกปีและเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำขาดแคลน การแย่งชิงน้ำ การใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย ปัญหาน้ำท่วม การก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ การบุกรุกป่า ดันน้ำและการเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ ซึ่งมีหลายหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งปัญหาการบริหารจัดการน้ำยังทำให้ผู้ที่ไม่มีพลังต่อรองทางเศรษฐกิจอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ จึงต้องมีกฎหมายแม่บทเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำดำเนินการไปอย่างเป็นระบบและเป็นธรรมบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยในระดับชาติมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบูรณาการเกี่ยวกับการใช้การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ (Antonio, G. M., & Vina, L., 1994, p 246-252) และมีกรรมการในระดับลุ่มน้ำ ประกอบด้วย กรรมการลุ่มน้ำ โดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตลุ่มน้ำนั้นซึ่งประธานคณะกรรมการลุ่มน้ำก็จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกตนเอง ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 27 วรรคสอง ดังนั้นในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง และผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชเลือกตนเองเพื่อเป็นประธานในระดับลุ่มน้ำ ผู้แทนกรมต่างๆ อีก จำนวน 13 กรม ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตลุ่มน้ำนั้น จังหวัดละหนึ่งคน และผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำนั้นที่มาจากภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคพาณิชย์กรรม ภาคละสามคน กรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ จำนวนสี่คน เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปร่วมในคณะกรรมการระดับน้ำลุ่มได้เพียงจังหวัดละหนึ่งคน ดังนั้น ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจึงมีกรรมการจากผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงสามคน ทำให้การขับเคลื่อนในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำไม่สามารถดำเนินการในระดับท้องถิ่นได้ ประชาชนในท้องถิ่นจึงไม่ให้ความสำคัญ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำใช้บังคับก็คงไม่ได้แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะในท้องถิ่น

ไม่สามารถเข้าร่วมในการดำเนินการได้ โดยรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำหลายหน่วยงาน แต่การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำไปตามอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ (โกวิทย์ พวงงาม, 2557, หน้า 55-67) โดยไม่มีการประสานงานกันทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ การขาดองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่ประสานบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ ทำให้การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่อง เป็นการบริหารจัดการที่กำหนดคน นโยบายและแผนการจัดการมาจากส่วนกลาง ให้นหน่วยงานในภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง มีการจัดตั้งคณะทำงานแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับลุ่มน้ำ ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียทั้งราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนชาวบ้าน แต่การดำเนินงานยังขาดความต่อเนื่อง เพราะไม่มีหน่วยงานประสานการดำเนินงานของคณะทำงาน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่างๆ ยังไม่เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการในระบบนิเวศลุ่มน้ำ ซึ่งต้องมีการบริหารจัดการอย่างบูรณาการทั้งในด้านของพื้นที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง ระบบจัดสรรงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการวางแผนการจัดการในระบบลุ่มน้ำ

2. ด้านการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพทำให้เป็น ปัญหาความไม่เหมาะสมในการใช้ที่ดินในลุ่มน้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำ การควบคุมมลพิษ

การใช้ที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสม (Good and Suitable Land Use Planning) ปัญหาความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติของประเทศไทยต้องใช้ระบบการเกษตรกรรมที่เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน (คณะนิคศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 80-120) ทั้งยังหาวิธีการที่จะช่วยในการปรับปรุงและบำรุงดิน รู้จักการอนุรักษ์ดิน และน้ำให้มีคุณสมบัติและคุณภาพเหมาะสมแก่การนำมาใช้ประโยชน์ในแต่ละด้านแต่ละพื้นที่ไปการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน เป็นการใช้ที่ดินอย่างฉลาด นอกจากจะช่วยลดความเสื่อมโทรมของดินแล้วยังช่วยสร้างความอุดม สมบูรณ์ให้แก่ดิน การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่เหมาะสมต่อสมรรถนะที่ดิน การบังคับให้เจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดินทำได้ยาก แม้แต่การใช้กฎหมายบังคับก็ยังมีปัญหาวิธีที่เหมาะสมที่จะดำเนินการ ได้แก่ การสร้างความตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ตรงกับสมรรถนะที่ดิน และผลเสียจากการใช้ประโยชน์ที่ไม่ตรงกับสมรรถนะที่ดิน

การจัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยการอนุรักษ์ (Resources Utilization Conservation) อนุรักษ์แหล่งน้ำเดิมที่มีความสำคัญไม่ว่าจะเป็นป่าต้นน้ำของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พัฒนาหรือ

ฟื้นฟูด้วยวิธีการที่เหมาะสม ดังกฎ กติกา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และจากแหล่งน้ำ (สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และจุฬารัตน์ กิริติภูมิธรรม, 2562, หน้า 1-23)

การจัดการควบคุมมลพิษ (Pollution Control) พื้นที่ลุ่มน้ำที่มีทรัพยากรหลายประเภท ซึ่งเมื่อเกิดมลพิษในทรัพยากรประเภทใดประเภทหนึ่ง อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรน้ำจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการพังทลายของดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณต้นน้ำ เพราะจะทำให้เกิดการตกตะกอนและดินเหนียวของทะเลสาบสงขลา นอกจากนี้ การใช้ปุ๋ยหรือการใช้สารเคมีต่างๆ ในบริเวณนั้นจะต้องระมัดระวัง เพราะจะส่งผลกระทบต่อมหาศาลต่อพื้นที่ตอนล่างของกลุ่มน้ำ

3. ด้านสภาพบังคับตามกฎหมาย ที่ไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ค่าชดเชยความเสียหาย

การกำหนดแนวทางการชดเชยค่าสินไหมหรือค่าเสียหายสำหรับผลกระทบที่เกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษหรือกิจกรรมใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยนำหลักการกำหนดค่าเสียหายเชิงบทลงโทษ (Punitive Damages) เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น การกำหนดแนวทางการชดเชยค่าสินไหมหรือค่าเสียหายสำหรับกรณีเจ้าของโครงการหรือกิจการที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายโดยกำหนดให้ชดเชยในอัตราหลายเท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามมาตรการนั้น

คำตอบดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นและมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย

องค์กรจัดทำซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญเนื่องจากเป็นองค์ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายวางแผน และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในระดับท้องถิ่น ซึ่งผลจากคำตอบมีความสอดคล้องกันในด้านองค์กรในการจัดการควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากอยู่ใกล้ชิดในพื้นที่และใกล้ชิดกับปัญหาและประชาชน การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ให้ชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน เพื่อร่วมกันอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคล กลุ่มและองค์กรชุมชนในท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องดำเนินการ

โดยการมีคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล/ นายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรี เป็นประธาน กรรมการจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/ เทศบาล ผู้แทนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล/ สภาเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/ ผู้อำนวยการสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาล เป็นกรรมการและเลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล/ เทศบาลที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ และได้นำหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมดำเนินการ ในรูปแบบของคณะกรรมการภาคประชาสังคมผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล/ สภาเทศบาล ผู้แทนจากผู้นำชุมชน ผู้แทนจากปราชญ์ชาวบ้าน ผู้แทนจากองค์กรเอกชน ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชน ผู้แทนจากครูในชุมชน ผู้แทนจากผู้ประกอบการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติ และประชาชนที่เป็นจิตอาสาอีกไม่น้อยกว่า 5 คน เนื่องจากในภาคใต้มีการร่วมตัวของกลุ่มภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายกลุ่ม และแต่ละกลุ่มก็มีความสนใจในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมเพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่

การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผู้วิจัยได้ออกแบบเป็นมาตรการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ภายใต้คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามหลักการจัดการมีสิทธิในการจัดทำแผนปฏิบัติการการจัดการลุ่มน้ำในเขตที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและร่วมกำหนดมาตรการในการฟื้นฟูความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและการพัฒนารูปและการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบที่เหมาะสมกับการจัดการให้สอดคล้องกับลักษณะสังคมและบริบทของชุมชนท้องถิ่น

การจัดการในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืนเสนอการวางผังที่ดินและกำหนดโซนพื้นที่ ทั้งทางบกและในทะเลเพื่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เสนอเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เสนอการใช้พลังงานทดแทนในพื้นที่

การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น กำหนดมาตรการชุมชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะให้เหมาะสมกับศักยภาพทางธรรมชาติ จัดทำข้อตกลงของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น จัดทำข้อตกลงของชุมชนเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาธรรมชาติไม่ให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศ เพราะการจัดทำ

ข้อตกลงร่วมกันได้ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนหรือเอกชนแล้ว จะต้องดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจนสำหรับการดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาแล้ว ประชาชนถึงยินยอมในการเข้าร่วมในการตกลง และเมื่อมีข้อตกลงโดยมีข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับหากทำผิดข้อตกลงก็สามารถดำเนินการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายได้

การจัดการน้ำกำหนดมาตรการฟื้นฟูระบบทะเลสาบสงขลาและการไหลเวียนของน้ำในทะเลสาบสงขลาวางแผนและออกแบบการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ กำหนดมาตรการของชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาในทะเลสาบสงขลา การควบคุมและป้องกันมลพิษ กำหนดมาตรการของชุมชนเพื่อควบคุมและป้องกันมลพิษ พร้อมทั้งเฝ้าระวังการปล่อยมลพิษ เพื่อการควบคุมมลพิษ

การจัดการควบคุมและป้องกันมลพิษ โดยกำหนดมาตรการของชุมชนเพื่อควบคุมและป้องกันมลพิษ พร้อมทั้งเฝ้าระวังการปล่อยมลพิษเพื่อการควบคุมมลพิษ จัดตั้งศูนย์ประสานงานการควบคุมและป้องกันมลพิษของท้องถิ่น เพื่อประสานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ จักระบบการของเสียครัวเรือน ชุมชน และภาคอุตสาหกรรม เพื่อลดปัญหามลพิษจากขยะจากระบบเก็บรวบรวมของเสียของหน่วยงาน จัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างท้องถิ่นกับผู้ก่อมลพิษ (Barber, B. R., 2003, p. 108-145)

นอกจากดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ยังมีรูปแบบของสมาชิกเครือข่ายท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีอำนาจหน้าที่ ในการร่วมกำหนดแนวเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์และพื้นที่จัดการอื่นไม่ว่าจะเป็นเขตป่าชุมชนร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมบริหารจัดการ จัดทำแผนการจัดการ และกิจกรรมดูแลรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ร่วมจัดทำและปรับปรุงกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีสิทธิขอใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านตามกฎระเบียบของท้องถิ่นและไม่ขัดข้องต่อกฎระเบียบ

เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและของคณะกรรมการท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในข้อบัญญัติท้องถิ่นได้กำหนดให้มีกองทุนท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล/ เทศบาลตามที่ระเบียบและหนังสือสั่งการกำหนด การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน เงินชดเชยค่าความเสียหายโดยความยินยอมจากผู้กระทำผิดต่อกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นโดยให้นำฝากเข้าบัญชีกองทุนท้องถิ่นกลุ่มน้ำทุกครั้ง ที่มีการชดเชย การจัดเก็บเงินค่า

สมาชิกกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามข้อตกลงและโดยความยินยอมของสมาชิกหรือการรับเงินบริจาค เพื่อการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยให้คณะกรรมการท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจหน้าที่ในกองทุนท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการดำเนินงานการใช้เงินกองทุนท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พิจารณาการใช้เงินกองทุนท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ติดตาม รายงาน และประเมินผล การใช้จ่ายเงินกองทุนกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อย่างน้อยปีละสองครั้ง

สรุปอภิปรายผล

การวิจัยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติเพื่อการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบ คือ องค์การในการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้แก่ ภาครัฐ ที่เป็นองค์กรส่วนกลางที่เป็นองค์กรผู้รักษากฎหมายตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายรองรับในระดับท้องถิ่น

มาตรการการจัดการ มาตรการในการจัดการกลุ่มน้ำที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกิดจากการบริหารที่ไม่มีเอกภาพ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ การสร้างการบริหารที่มีเอกภาพโดยผลักดันให้มีองค์กร กฎหมาย และนโยบายขับเคลื่อน มีระบบข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการวางแผน การจัดการกลุ่มน้ำนั้น จะต้องให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ เพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับวิถีและการดำรงอยู่ โดยภาครัฐและเอกชนเป็นเพียงผู้กระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาในระยะยาว และในบรรดาการจัดการทรัพยากรนั้น การจัดการกลุ่มน้ำ ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการเพราะมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของสังคม การจัดการกลุ่มน้ำยังมีแนวคิดและหลักการที่สำคัญที่จะส่งเสริมให้การจัดการกลุ่มน้ำนั้นมีความเหมาะสม

ข้อค้นพบการวิจัยในการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ระบบความสัมพันธ์และการพึ่งพา ความสัมพันธ์ประชาชนกับทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการในขอบเขตกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จะต้องมีความครอบคลุมการมองปัญหาและแก้ปัญหาอย่างเป็นองค์รวม ควรร่วมมือระหว่างประชาชนโดยสร้างเวทีการเรียนรู้ของคนในกลุ่มน้ำเดียวกัน มีการสร้างกระบวนการฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในกลุ่มน้ำ พร้อมไปกับการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในบริเวณกลุ่มน้ำ

เพื่อการดำรงชีพ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและ ทรัพยากรธรรมชาติ

การกระจายอำนาจ การบริหารนับเป็นสิ่งที่คู่ความต่อการอยู่รอดของสังคมหรือองค์กร เนื่องจากรัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีลักษณะของความหลากหลายสูงและไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมประชาธิปไตย การเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร หรือสิ่งมีคุณค่าในสังคมก็นับเป็นพื้นฐานของระบบการเมือง การปกครองแบบประชาธิปไตย

ข้อค้นพบจากการวิจัยพบว่า มาตรการจัดการที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขทรัพยากรในกลุ่มน้ำให้ท้องถิ่นเกิดความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรจนเป็นท้องถิ่นที่น่าอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากยังขาดมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการ ได้แก่ มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังเพราะเมื่อประชาชนร่วมคิดและเสนอแนะการบริหารทรัพยากรในกลุ่มน้ำให้กับภาครัฐไปแล้ว ภาครัฐในปัจจุบันไม่ได้ดำเนินการต่อเพราะตัวแทนของประชาชนเหล่านั้นไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมาย ที่ยังขาดมาตรการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างอื่นที่เหมาะสม ก็มีได้มีมาตรการที่กำหนดให้ประชาชนที่เป็นผู้ประกอบการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแต่อย่างใด

สภาพบังคับทางกฎหมาย คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ต้องตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาก็เนื่องว่ามีหน่วยงานกรมทรัพยากรน้ำหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการใช้ การบริหารจัดการ การพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ แต่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยังไม่มีหน่วยงานที่เข้าถึงประชาชนในท้องถิ่น ข้อค้นพบจากการวิจัย จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาตามกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมแล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พบว่า คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่วางไว้โดยตรง เพราะคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอแนะหรือให้ความเห็นชอบแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่จะมีคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามิหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ มีหน้าที่และอำนาจ จัดทำแผนแม่บทการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา

การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำเสนอ กนช. เพื่อให้ความเห็นชอบ ส่งเสริมและรณรงค์การสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ

เมื่อวิเคราะห์ถึงกฎหมายบริหารจัดการลุ่มน้ำต่างประเทศ คือ เครือรัฐออสเตรเลีย มีกฎหมายลุ่มน้ำ (Murray-Darling Basin Act 2007) ของรัฐ South Australia ในเครือรัฐออสเตรเลีย มีรูปแบบของคณะกรรมการในการจัดการลุ่มน้ำอย่างชัดเจนและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติตามที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอคือ เห็นชอบร่างบันทึกเข้าใจระหว่าง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) กับศูนย์บริหารจัดการน้ำเครือรัฐออสเตรเลีย (International Centre of Excellence in Water Resources Management) และกฎหมายน้ำ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Philippine Water Code of 1976) โดยให้ท้องถิ่นได้ออกเทศบัญญัติจัดการลุ่มน้ำและการอนุรักษ์แหล่งน้ำของเมืองดาवाว (Watershed Protection, Conservation and Management Ordinance of Davao City) เทศบัญญัติอ้างถึงเป็นกฎระเบียบที่ใช้ในการคุ้มครองอนุรักษ์และอนุรักษ์กฎหมายการจัดการน้ำ วัตถุประสงค์มีการประกาศใช้เพื่อกำหนดขั้นตอนและแนวทางสำหรับการดำเนินงานตามการคุ้มครองลุ่มน้ำกฎหมายอนุรักษ์และการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามและบรรลุมติวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดำเนินการโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการท้องถิ่น

ดังนั้น ในงานวิจัยจึงได้กำหนดให้มีองค์กรจัดการลุ่มน้ำระดับท้องถิ่นเพื่อเชื่อมไปยังคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้กำหนดให้มีองค์กรการจัดการในระดับท้องถิ่น คือ คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเป็นนอกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อรองรับคณะกรรมการชุดนี้ให้มีบทบาทอำนาจและหน้าที่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวแทนภาคประชาสังคมต่างเข้าร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ มีเครือข่าย และสมาชิกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อให้ชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมชุมชน เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และองค์ประกอบคณะกรรมการในชุดนี้จะเน้นกรรมการจากภาคประชาสังคมจากกลุ่มตัวแทนที่หลากหลายและเกี่ยวข้องกับทรัพยากรในลุ่มน้ำ

นอกจากนี้ได้กำหนดให้มีองค์กรจัดการลุ่มน้ำระดับท้องถิ่นเพื่อเชื่อมไปยังคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้กำหนดให้มีองค์กรการจัดการในระดับท้องถิ่น โดยเป็นนอกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อรองรับท้องถิ่นให้มีบทบาทอำนาจและหน้าที่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวแทนภาคประชาสังคมต่างเข้าร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ มีเครือข่าย และสมาชิกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อให้ชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

เพื่อส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมชุมชน เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และองค์ประกอบคณะกรรมการในชุดนี้จะเน้นกรรมการจากภาคประชาสังคมจากกลุ่มตัวแทนที่หลากหลายและเกี่ยวข้องกับทรัพยากรในลุ่มน้ำเพื่อสร้างกลไกการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการจัดการลุ่มน้ำโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการปัญหาของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตั้งกล่าวให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อเป็นสภาพบังคับในการปฏิบัติตาม แต่สภาพบังคับในการจัดการปัญหาทรัพยากรลุ่มน้ำที่ประกอบด้วยรูปแบบที่รวมเอาการจัดการไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อให้ง่ายต่อการบังคับใช้ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนที่มีหน้าที่ในการเข้ามาส่วนร่วมและจัดการตามบริบทของท้องถิ่น ในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา หลักการให้ใช้บังคับข้อบัญญัติเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ในเขต...(เทศบาล/ อบต.).....เหตุผลโดยที่ปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งมีฐานทรัพยากรที่มีความสำคัญ แต่ที่ผ่านมาเกิดความเสื่อมโทรมไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และส่งผลกระทบต่อการใช้สิ่งแวดล้อมที่ดี และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การควบคุมป้องกันมลพิษ การจัดการทรัพยากร มีสิ่งแวดล้อมทางที่ดี และท้องถิ่นเป็นท้องถิ่นน่าอยู่ จึงจำเป็นต้องตรา...(เทศบัญญัติ/ ข้อบัญญัติ)...นี้

โดยมีโครงสร้างกฎหมาย ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 20 ข้อ แบ่งออกเป็น 5 หมวด หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา หมวด 4 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกเครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาหมวด 5 กองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ข้อสรุปของผลการวิจัยนี้เมื่อนำไปสู่การพิสูจน์สมมติฐานการวิจัย ที่กำหนดว่าการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาตินั้น จำเป็นที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยมีกฎหมายรองรับเพื่อให้เป็นฐานอำนาจในการใช้อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการ ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นออกมารองรับรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่การบริหารจัดการและมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การประสานการดำเนินการจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาครัฐอื่น กฎหมายรองรับที่จัดทำเป็น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบที่มีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วยการจัดการลุ่มน้ำ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและมาตรการที่นำมาใช้ เพื่อเป็นต้นแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบสำหรับให้เทศบาล/ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้เป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาต่อไป

สรุปผลการพิสูจน์สมมติฐานการวิจัย ได้ว่า คำตอบที่ได้มาเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้การจัดการปัญหาของชุมชน คือ การมีองค์กรจัดการ มาตรการจัดการ และสภาพบังคับตามกฎหมายที่เหมาะสม พร้อมทั้งมีกฎหมายต้นแบบที่รวมเอาการจัดการปัญหาทั้ง 3 ด้านมาไว้ด้วยกัน เพื่อความสะดวกแก่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องและประชาชน พบว่า สมมติฐานนั้นมีความถูกต้อง เพราะการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ด้านนั้นจะส่งต่อทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำมีความอุดมสมบูรณ์

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยพบว่า ยังมีปัญหาที่จะต้องนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นข้อเสนอแนะของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อให้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นนี้หากจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การวิจัยมีข้อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา นำเอาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ไปดำเนินการประยุกต์จัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นของท้องถิ่นตนตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เป็นเทศบัญญัติของเทศบาลหรือเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์สาระสำคัญจากผลการวิจัย คือ การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งหากจะมีการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นการวิจัยขอเสนอแนะให้มีการดำเนินการเพื่อให้เกิดการรับรู้และยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำอันจะเกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่และทำให้ท้องถิ่นมีทรัพยากรที่ยั่งยืน ดังนี้

การให้ข้อมูลข่าวสาร ปัญหาสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น จึงควรมีสถาบันให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ด้านมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อตนเองและต่อส่วนรวม เพื่อให้เกิดความตระหนัก ให้ความร่วมมือ และมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาทั้ง 3 ด้านมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

การมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาสิ่งแวดล้อมในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นปัญหาที่ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบโดยตรง เนื่องจากเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหา และเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา ดังนั้น หากประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ จะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นลดน้อย ส่งผลให้การจัดการสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการตั้งแต่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผน ตลอดจนการปฏิบัติเพื่อลดปัญหาทั้ง 3 ด้านที่จะเกิดขึ้น อันจะทำให้ทรัพยากรในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีความอุดมสมบูรณ์ ส่งผลให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมาย คือ มีทั้งโทษปรับ โทษจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามบทบัญญัติกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแต่ขอบเขตแห่งอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เพียงการใช้อำนาจทางปกครองลงโทษปรับกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือละเมิดไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น จึงเป็นปัญหาของประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เกรงกลัวกฎหมาย การวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้มีการกำหนดค่าเสียหายที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจำนวนหลายเท่าจากความเสียหายที่แท้จริง

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาวิจัยเฉพาะประเด็น โดยเฉพาะการจัดการกลุ่มน้ำเพื่อกำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตความมั่นคงด้านอาหาร

รายการอ้างอิง

- กรกฎ ทองชะโฮก. (2555). กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศึกษาในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา. *บทบัณฑิตยเนติบัณฑิตยสภา*, 68(1), 132-152.
- กอบกุล ราชะนาคร และคณะ. (2555). *การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของอปท.* เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- โกวิท พวงงาม. (2557). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. (2558). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2539). *รูปแบบองค์กรบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.
- คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2549). *บทบาท การกิจ และการดำเนินงานคณะกรรมการลุ่มน้ำ ศึกษากรณีคณะกรรมการลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง*. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- จุมพต สายสุนทร. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุณีย์ มัลลิกะมาส. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุณีย์ มัลลิกะมาส และจุฬารัตน์ กิริติภูมิธรรม. (2562). บทความวิชาการ โลกทัศน์ใหม่ทางด้านสิ่งแวดล้อม. *บทบัณฑิตย*, 75(1), 1-23
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *โครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การทบทวนและปรับปรุงแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2556-2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- Antonio, G. M., & Vina, L. (1994). The Right to a Sound Environment in the Philippines: The Significance of the Minors Oposa Case. *Review of European Community and International Environmental Law*, 3(4), 246-252.
- Barber, B. R. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.