

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นพื้นที่ราบลุ่มมีแหล่งน้ำเป็นปัจจัยสำคัญในวิถีชีวิตของคนไทยทั้งด้านความเป็นอยู่และด้านอาชีพเหมาะแก่การทำเกษตรกรรม ทำสวนทำนา และทำการค้าขายทางน้ำ โดยมีแม่น้ำลำคลองเป็นเส้นชีวิต คือ เป็นทั้งเส้นทางคมนาคม แหล่งทำมาหากิน และแหล่งตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ แหล่งน้ำจึงมีความสำคัญต่อคนไทยเป็นอย่างมากซึ่งทั้งประเทศแบ่งลุ่มน้ำออกเป็น 25 ลุ่มน้ำ (แต่ละลุ่มน้ำมีสาขาย่อย) และมีการกำหนดรหัสลุ่มน้ำ โดยยึดถือ “มาตรฐานลุ่มน้ำและลุ่มน้ำสาขา” ของคณะกรรมการศูนย์ข้อมูลสารสนเทศอุทกวิทยา (น้ำผิวดิน) ภายใต้คณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติ (ปัจจุบันได้รวมอยู่ในกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานผลการวิจัย เรื่อง ทะเบียนประวัติและแผนที่แสดงตำแหน่งสถานีอุทกวิทยาและอุตุนิยมวิทยาในประเทศไทย (กุมภาพันธ์ 2539)) และแต่ละลุ่มน้ำมีระบบนิเวศที่แตกต่างกันทำให้การจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำต้องอาศัยวิทยาการสาขาต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการคือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ และการจัดการเพื่อให้ลุ่มน้ำนั้นมีความอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายของทรัพยากรทางน้ำ กักับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษในน้ำ การจัดการจึงต้องใช้ความรู้ในแต่ละสาขาวิชามาดำเนินการ และที่สำคัญก็คือต้องมีแผนการจัดการภายใต้หลักการหรือแนวทางในการดำเนินงานที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ และการจัดการจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องกันระหว่างลุ่มน้ำ ซึ่งก็ยังไม่ปรากฏชัดว่ามีการดำเนินการเพื่อการจัดการแต่ละลุ่มน้ำ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อมีการนำมาใช้กับการจัดการกับระบบสำหรับการจัดการลุ่มน้ำนั้นเป็นผลมาจากแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้เริ่มปรับเปลี่ยนแนวคิดโดยหันมาใช้ระบบนิเวศเป็นขอบเขตหรือหน่วยในการบริหารจัดการแทนการใช้ขอบเขตการปกครอง เช่น ขอบเขตของอำเภอหรือจังหวัดกันมากขึ้น โดยที่ความชัดเจนในการจัดการกับนิเวศลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่ใช้ขอบเขตของลุ่มน้ำในการกำหนด

ขอบเขตเพื่อการศึกษาและการจัดการทั้งโครงสร้างและหน้าที่ของทรัพยากร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากในระบบนิเวศลุ่มน้ำหนึ่ง ๆ จะมีความสัมพันธ์อย่างสมดุลระหว่างสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า และมนุษย์ เมื่อทรัพยากรชนิดหนึ่งชนิดใดเกิดปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อเนื่องเชื่อมโยงไปยังทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในกลุ่มน้ำนั้นด้วย ทำให้การติดตามตรวจสอบเพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้ขอบเขตการปกครองเป็นหน่วยในการบริหารจัดการ

การจัดการลุ่มน้ำเป็นกระบวนการดำเนินการต่อทรัพยากรลุ่มน้ำด้วยกลไกที่สร้างขึ้นให้มีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน ในลักษณะของการผสมผสาน ซึ่งทรัพยากรลุ่มน้ำเป็นองค์ประกอบของระบบลุ่มน้ำที่มีขอบเขตกำหนดไว้อย่างชัดเจน ความกลมกลืนที่ผสมผสานกันนั้นได้แสดงออกเป็นพฤติกรรมเด่นของระบบนิเวศลุ่มน้ำนั้น การกำหนดแผนขอบเขตที่ดินในการนำมาใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามสมรรถนะความเหมาะสมและศักยภาพของที่ดิน รวมทั้งให้สอดคล้องกับความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและความต้องการทางสังคมและชุมชนแต่ต้องคำนึงถึงผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง ประกอบกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ เมื่อวางแผนการใช้ที่ดินแล้วจะต้องวางหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ทรัพยากรแต่ละเขตอย่างยั่งยืนและต่อเนื่องรวมทั้งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

จากแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2506 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้จัดตั้งคณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติขึ้น โดยอยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานราชการ 21 หน่วยงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนงานแห่งชาติด้านอุทกวิทยา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทด้านพัฒนาแหล่งน้ำของชาติตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 ถึง ที่ 6 และภายหลังฉบับที่ 6 ได้บ่งชี้ปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำของประเทศ คณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติจึงได้เสนอให้มีมาตรฐานลุ่มน้ำหลักของประเทศครอบคลุมทั้ง 25 ลุ่มน้ำ เพื่อเป็นมาตรฐานในการจัดทำระบบข้อมูลและการวางแผนในด้านทรัพยากรน้ำและลุ่มน้ำของประเทศไทยในขณะที่พื้นที่ลุ่มน้ำส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่มีปัญหาเกิดขึ้นมากจากการใช้ประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์นั้น ๆ

ในที่นี้หากกล่าวแต่เฉพาะลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอันเป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง ซึ่งตามการศึกษาวิจัยครั้งนี้กำหนดเป็นพื้นที่ศึกษาเพื่อหาคำตอบในเรื่องการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินการตามแผนและยุทธศาสตร์ที่

ดำเนินงานโดยองค์กรบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยการศึกษามีเป้าหมายมุ่งเน้นที่การดำเนินงานในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบประจำพื้นที่กับบทบาทขององค์กรภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการลุ่มน้ำร่วมกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบที่จะวิเคราะห์จัดทำตามการศึกษานี้ อันเป็นรูปแบบการบริหารจัดการลุ่มน้ำแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการดำเนินงานแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำและพื้นที่ที่ประชิดติดกับพื้นที่ลุ่มน้ำ

เนื่องจากการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ผ่านมาในอดีตเป็นการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2552 ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนส่งผลให้การบริหารจัดการที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นในเชิงของการตั้งรับมากกว่าการรุก และประสบปัญหาด้านความร่วมมือดำเนินงานระดับพื้นที่ที่จะทำให้การบริหารจัดการลุ่มน้ำเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ตลอดจนมีด้านความหลากหลายทางชีวภาพที่ลดลงเนื่องปัญหาการบุกรุกพื้นที่ (เช่น การทำรีสอร์ท ร้านอาหาร ปลุกยางพารา การเลี้ยงกุ้งและปลาในกระชัง และสร้างที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน) โดยเฉพาะการบุกรุกในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 เอ และ 1 บี การบุกรุกพื้นที่ป่ามักเกิดบริเวณขอบของพื้นที่ป่าตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ และป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาสัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ลุ่มน้ำต่ำ ในบางลุ่มน้ำสาขาต่ำมาก พื้นที่ที่เป็นที่ราบมีการใช้พื้นที่เพื่อทำการเกษตรกรรมและการเลี้ยงกุ้ง ซึ่งจะเปิดพื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าพรุ เพื่อการเลี้ยงกุ้ง และการใช้พื้นที่เพื่อเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย และการปลูกปาล์มและปัญหามลพิษทางน้ำที่ติดตามมาจากการพัฒนาต่าง ๆ

สภาพปัญหาในระดับพื้นที่ที่กล่าวมาจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลของสถานวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2553) พบว่าในปี พ.ศ. 2552 พื้นที่ป่าดิบชื้นของพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่ปลุกยางพารา ซึ่งควรสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำ ในขณะที่พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 2 มีพื้นที่ปลุกยางพารามากถึงร้อยละ 52.77 ของพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 2 ทำให้เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน โดยเฉพาะบริเวณภูเขา มีสาเหตุจากการบุกรุกทำลายป่าและทำการเกษตรโดยไม่มีมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม ปัญหาด้านการจัดการน้ำเสีย คุณภาพน้ำในคลองอู่ตะเภา และบริเวณทะเลสาบสงขลาตอนล่าง คุณภาพเสื่อมโทรม เนื่องจากการปนเปื้อนจากน้ำทิ้งของชุมชน และโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดจากการแปรรูปอาหารและยางพารายังมีการลักลอบปล่อยน้ำเสียอยู่เป็นประจำ ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการทำนาุ้ง และปลูกปาล์ม ปัญหาการรุกรานของน้ำเค็ม

มีการรุกรานของน้ำเค็มในทะเลสาบสงขลา ปัจจุบันระยะทางการรุกรานของน้ำเค็มมีระยะทางที่ไกลขึ้น สาเหตุเนื่องจากปริมาณน้ำจืดมีน้อยในช่วงฤดูแล้ง ปัญหาของทะเลสาบสงขลาเป็นระบบทะเลสาบสาบแบบลากูน (Lagoon) แห่งเดียวของประเทศไทย มีพื้นที่ประมาณ 1,046 ตารางกิโลเมตร โดยเป็นแอ่งรองรับน้ำจืดขนาดใหญ่ทั้งจากน้ำฝน น้ำจืดจากลำคลองธรรมชาติและน้ำหลากจากแผ่นดินและมีน้ำเค็มจากทะเลอ่าวไทยไหลเข้ามาผสมผสาน ลักษณะทางกายภาพของทะเลสาบสงขลาจะมีลักษณะคอคดเป็นตอน ๆ ปัญหาการรุกตัวของน้ำเค็มที่เกิดขึ้นในทะเลสาบสงขลา มีปัจจัยหลักปริมาณน้ำท่าและน้ำใต้ดินที่ระบายลงสู่ทะเลสาบสงขลาขึ้นอยู่กับปริมาณฝนที่ตกในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่เปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล สภาพการใช้ที่ดินและสภาพพื้นที่ป่าต้นน้ำ หากพื้นที่ป่ายังมีความสมบูรณ์ น้ำฝนส่วนหนึ่งจะซึมลงสู่ดินและค่อย ๆ ระบายลงสู่ทะเลสาบสงขลา ในทางกลับกันถ้าพื้นที่ป่าต้นน้ำถูกบุกรุกทำลายน้ำฝนส่วนใหญ่มักจะไหลบ่าเป็นน้ำท่าลงสู่ทะเลสาบอย่างรวดเร็ว

โดยสภาพปัญหาการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่กล่าวมาข้างี้จึงการดำเนินงานที่ขาดการบูรณาการการมีส่วนร่วมในการบริการจัดการลุ่มน้ำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่อยู่ในและประชิดกับพื้นที่ลุ่มน้ำ ส่งผลให้การบริหารจัดการไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อพื้นที่ลุ่มน้ำได้ ซึ่งการบริหารจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ (สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 56-57) ได้ชี้ให้เห็นว่าเกิดจากการดำเนินงานแบบ Top-down approach ที่โครงการต่าง ๆ เกิดจากการคิด การริเริ่มและการดำเนินการจะมาจากภาครัฐ แล้วสั่งการให้ภาคประชาชนปฏิบัติ ซึ่งวิธีนี้ไม่ประสบความสำเร็จเพราะเมื่อภาครัฐเปลี่ยนแปลงนโยบาย โครงการก็จะถูกยกเลิกไป ฉะนั้น จึงควรที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานมาสู่ Bottom-up approach ที่โครงการเกิดจากการคิดริเริ่มดำเนินการตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในพื้นที่จึงควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการลุ่มน้ำเพื่อให้เกิดการดำเนินงานในลักษณะที่ยั่งยืนเป็นประโยชน์ที่รับได้แก่ทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องที่กล่าวมาได้นั้นต้องมีฐานกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ดำเนินงาน ซึ่งในเรื่องนี้หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 และกรอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบประกอบด้วย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการลุ่มน้ำที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบได้ แต่โดยที่การดำเนินงานขององค์กรภาครัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับการดำเนินงาน เพื่อให้ที่มีและใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและผู้ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีความเข้าใจในแนวทางการร่วมกันอย่างชัดเจน จึงทำให้การดำเนินการในเรื่องนี้ควรที่จะต้องมีการจัดทำเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ด้วย โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้เป็นกฎหมายในเชิงของการบริหารจัดการพื้นที่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนเป็นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินการบริหารจัดการลุ่มน้ำที่จะแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการลุ่มน้ำที่ผ่านมาที่ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อันนำมาสู่การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์และจัดทำ “ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดการดำเนินงานในเรื่องนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำไปในแนวทางเดียวกัน และสามารถนำไปใช้กับการบริหารลุ่มน้ำอื่น ๆ ของประเทศได้ต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

กรอบกฎหมายต้นแบบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบที่ใช้ในการบริหารจัดการเขตลุ่มน้ำที่การวิจัยนี้มุ่งศึกษา มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการเขตลุ่มน้ำและการปกป้องรักษาระบบนิเวศเนื่องจาก มนุษย์เป็นผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิ่งปกคลุมดินบนพื้นโลก โดยการไ้ที่ดินเพื่อความต้องการที่แตกต่างไป ยิ่งเมื่อรวมตัวกันเป็นสังคมขึ้นแล้วมีความต้องการมากขึ้น พลังขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่มีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้พืชพรรณที่ขึ้นปกคลุมดินอยู่ บนพื้นโลกก็ได้รับการตัดแปลงปรับเปลี่ยน หรือเป็นการเปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง นับแต่นั้นมาลมฟ้าอากาศใกล้ผิวดินก็เริ่มถูกรบกวนเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเปลี่ยนรูปแบบกันมา อย่างต่อเนื่องและขยายพื้นที่มากขึ้นทุกมุมโลก โดยเฉพาะการบุกรุกทำลายป่าเพื่อทำเกษตรกรรมได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลมฟ้าอากาศ เห็นชัดเจนขึ้นในปัจจุบัน

จากที่กล่าวถึงปัญหามีความสำคัญต่อการแก้ไขและป้องกันปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบในการนำไปสู่ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาต่อไป

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงได้กำหนดประเด็นสำคัญที่จะศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกรอบกฎหมายต้นแบบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบที่ใช้ในการบริหารจัดการเขตลุ่มน้ำ ดังต่อไปนี้

- 1) หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำ

หลักการ

(1) หลักการการบริหารจัดการ

คำว่าบริการจัดการแยกได้เป็น คำ คือ “การบริหาร” คือ กระบวนการทำงานร่วมกันของคณะบุคคลโดยใช้กระทำวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม มีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แน่นอนในการทำงาน มีลักษณะเด่นที่เป็นสากลของการบริหาร 9 ประเด็นคือ (1) การบริหารต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (2) การบริหารต้องอาศัยปัจจัยเป็นองค์ประกอบสำคัญ (3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (4) การบริหารต้องมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการทางสังคม (5) การบริหารต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป (6) การบริหารต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจเพื่อให้การปฏิบัติตามภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ (7) การบริหารเป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล (8) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (9) การบริหารไม่มีตัวตนแต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ส่วนคำว่า “การจัดการ” เป็นการจัดการที่ใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน ซึ่งมี 5 องค์ประกอบ คือ การวางแผน การจัดการองค์กร การบังคับบัญชาประสานงาน และการควบคุมถือเป็นกระบวนการกิจกรรมเพื่อที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่อองค์กรที่กำหนดไว้

หลักการการบริหารจัดการ หมายถึง เป็นหลักปฏิบัติการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจึงจำเป็นที่จะต้องเป็นไปตามหลักและมีความสำคัญกับการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากจะเป็นแนวทางกำหนดกระบวนการทำงานร่วมกันของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อให้เกิดการจัดการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดการองค์กร การบังคับบัญชา การประสานงานและการควบคุมเพื่อให้การบริหารจัดการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกระจายอำนาจในการปกครองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นพื้นที่รับผิดชอบร่วมกันขององค์กรหลายหน่วยงานของภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การวิจัยจึงให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามกฎหมายที่มีการกระจายอำนาจให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการบริหารจัดการครบถ้วนถูกต้องตามหลักการบริหารจัดการหรือไม่เพียงใด

(1.1) แนวคิดการกำกับดูแลในการปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นแนวคิดซึ่งมีอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดให้ไว้แต่โดยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นจึงมีความจำเป็น

ที่จะต้องมีองค์กรส่วนกลางทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาและแนะนำแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแนวคิดการกำกับ ดูแลจึงหมายถึงวิธีการที่รัฐใช้ในการยับยั้งหรือตัดเตือน หรือแนะนำให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งในการศึกษาและวิจัยมุ่งประสงค์ให้ราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(1.2) แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด หมายถึง การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ โดยที่สามารถคงไว้ซึ่งคุณค่าทางธรรมชาติของระบบนิเวศไว้ได้ เพราะชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ต้องใช้และให้เกิดกระบวนการอนุรักษ์เพื่อให้ทรัพยากรและระบบนิเวศวิทยาที่มีอยู่ในปัจจุบันตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ยังมีทรัพยากรใช้และหมุนเวียนต่อไป เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมมาบูรณาการในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำการศึกษาวิจัยแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างชาญฉลาดเพื่อให้ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีความคงอยู่โดยยั่งยืนและความสมดุลให้แก่ท้องถิ่นต่อไป

(2) หลักการจัดการลุ่มน้ำ

หลักการที่ 1 การใช้ที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสม (Good and Suitable Land Use Planning)

หลักการที่ 2 การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยการอนุรักษ์ (Resources Utilization Conservation)

หลักการที่ 3 การควบคุมมลพิษ (Pollution Control)

(3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการหรือการดำเนินการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการโดยสมัครใจในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ โดยมีระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร่วมในการคิด ร่วมในการตัดสินใจและร่วมตรวจสอบติดตามในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ เป็นต้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์, 2555, หน้า 32) ประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติในเขาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การวิจัยจึงให้ความสำคัญต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา คือ ชุมชนในพื้นที่จะเป็นผู้ดูแลและวางแผนรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติและรักษาระบบนิเวศวิทยาให้มีความสมดุลและยั่งยืนได้ดีที่สุด

(4) หลักการกระจายอำนาจ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินกาใด ๆ จึงต้องนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ในการวิเคราะห์ว่ามีกฎหมาย ฉบับใดบ้างที่ได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบังคับใช้การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการหาคำตอบในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่มาจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ดูแล รักษา ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ และขอบเขต อำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย

(5) หลักการอนุรักษ์

การอนุรักษ์หมายถึงการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนโดยมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นคงมีอยู่ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างยาวนานตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไปได้ ดังนั้นการอนุรักษ์จึงเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้มีความอุดมสมบูรณ์ต่อการนำไปใช้ประโยชน์โดยไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นหลักสำคัญในการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติโดยการใช้ประโยชน์ คุ้มครอง การบำรุงรักษาและการส่งเสริม ให้มีความยั่งยืนและการใช้อย่างมีความสมดุลกับระบบนิเวศ การอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในบางโซนนั้น มีความสำคัญระดับชาติมีความอุดมด้วยพืชและสัตว์นานาชนิด เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อนให้กับแม่น้ำ เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยทำมาหากินของสัตว์ป่าในเขตอนุรักษ์

(6) หลักการพัฒนายั่งยืน

การพัฒนายั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอมเพื่อลดขีดความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของเขาลงไป เท่ากับเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีอย่างต่อเนื่องโดยคำนึงถึงการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ที่ยังคงมีเหลือไว้ให้คนในอนาคตได้ใช้ประโยชน์เช่นกัน หลักการพัฒนายั่งยืนเป็นหลักการการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เมื่อปี ค.ศ. 1992 ซึ่งประเทศไทยได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึงการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ การเพิ่มผลผลิตและการใช้หรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาดรู้จักถนอมในการใช้ เพื่อให้มีไว้ใช้ เพื่อใช้ได้อย่างยาวนานจนถึงคนรุ่นหลังจึงเป็นหลักสำคัญที่การ

วิจัยจะได้นำไปใช้วิเคราะห์การพัฒนาอย่างยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ทฤษฎี

(1) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานรัฐจะใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ จะต้องใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ที่เรียกว่าอำนาจรัฐ ซึ่งแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือพลเมืองของรัฐการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยองค์กรภาครัฐจึงเกิดจากการมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทฤษฎีอำนาจรัฐจึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอันเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐในระดับท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น การมาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการซึ่งการวิจัยนี้ได้กำหนดให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเป็นการให้อำนาจรัฐในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

2) สภาพการณ์ปัญหา ผลกระทบ และการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพแห่งปัญหาที่แท้จริงของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเฉพาะและสภาพแห่งปัญหาของการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาของหน่วยงานภาครัฐที่มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ซับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานและขาดความชัดเจนและต่อเนื่องโดยองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดการไม่ว่าจะเป็น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ กรมชลประทาน องค์กรบริหารส่วนจังหวัดยังดำเนินการในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำการประสานงานในเชิงบูรณาการจัดการประสานงานที่ถูกต้อง บางครั้งก็ซ้อนกันและกระบวนวิธีการบริหารจัดการที่ส่งผลให้ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่มีปัญหากระทบต่อความอุดมสมบูรณ์กับการไปใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ดังนั้นการวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์ปัญหาและการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่แท้จริงที่จะไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบสำหรับการบริหารจัดการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมการบริหารจัดการอยู่ด้วย

3) รูปแบบและกฎหมายการบริหารจัดการลุ่มน้ำต่างประเทศ

ลุ่มน้ำ (Murray-Darling Basin Act 2007) ของรัฐ South Australia เครือรัฐออสเตรเลีย มีรูปแบบของคณะกรรมการในการจัดการลุ่มน้ำอย่างชัดเจนและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติ

ตามที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2554 ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอคือเห็นชอบร่างบันทึกเข้าใจระหว่าง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) กับศูนย์บริหารจัดการน้ำเครือรัฐออสเตรเลีย (International Centre of Excellence in Water Resources Management)

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กฎหมายน้ำ (Philippine Water Code of 1976) โดยท้องถิ่นได้ออกเทศบัญญัติจัดการลุ่มน้ำและการอนุรักษ์แหล่งน้ำของเมืองดาเบา (Watershed Protection, Conservation and Management Ordinance of Davao City) เทศบัญญัติอ้างอิงถึงเป็นกฎและกฎระเบียบที่ใช้ในการคุ้มครองอนุรักษ์และอนุรักษ์กฎหมายการจัดการน้ำ วัตถุประสงค์มีการประกาศใช้เพื่อกำหนดขั้นตอนและแนวทางสำหรับการดำเนินงานตามการคุ้มครองลุ่มน้ำกฎหมายอนุรักษ์และการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามและบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

4) รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการบริหารจัดการการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลายหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2458 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ทำให้การบริหารจัดการไม่เป็นระบบเดียวกันแต่ละองค์กรย่อมดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ทำให้เกิดความทับซ้อนและไม่ประสานงานกัน ดังนั้น การวิจัยจึงให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบถึงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กร ที่บริหารจัดการอยู่ในปัจจุบันรวมทั้งการให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาแบบมีส่วนร่วมบริหารจัดการด้วย

การวิจัยจึงกำหนดประเด็นสำหรับการวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบของรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสาระสำคัญของประเด็นวิเคราะห์ประกอบด้วย

(1) ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นที่จะต้องมิกฎหมายรองรับซึ่งการวิจัยกำหนดการวิเคราะห์ถึงหลักการกระจายอำนาจต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ความสำคัญของการกำหนดประเด็นวิเคราะห์นี้เนื่องจากการจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้นั้นจะต้องมีฐานอำนาจที่มีกฎหมายกำหนดไว้

(2) รูปแบบการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในปัจจุบันมีหลายองค์กรตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนทำให้เป็นปัญหาการบริหารจัดการที่มีความทับซ้อนกันและบางครั้งสร้างความสับสนและขัดแย้งในการดำเนินการ ประกอบกับพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีคุณลักษณะที่เหมาะสมและมีองค์ประกอบของระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกันจึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการตามรูปแบบองค์ประกอบการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ดังนั้นการวิจัยจึงให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิจัยถึงรูปแบบการบริหารจัดการลุ่มน้ำ โดยนำเอาหลักเกณฑ์และการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดคุณภาพการใช้ประโยชน์ตามชั้นคุณภาพของลุ่มน้ำ

(2.1) การพัฒนาและการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(2.2) มาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการ เช่น มาตรการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ มาตรการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน มาตรการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด และมาตรการสร้างแรงจูงใจ

(2.3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) โครงสร้างองค์ประกอบข้อบัญญัติท้องถิ่นท้องถิ่นว่าด้วยการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวมีความสำคัญต่อการกำหนดให้เป็นรูปแบบการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่จะเป็น โครงสร้างของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาข้อบัญญัติ เป็นการจัดทำโดยการเอาข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตามข้อ 1-4 เพื่อนำเอาคำตอบที่ได้มาจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้เป็นต้นแบบ (Model Law) ของกฎหมายระดับท้องถิ่นเพื่อนำไปปรับใช้และเป็นต้นแบบให้กับกลุ่มน้ำอื่นของไทยต่อไป

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาทั้งหมดแล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในส่วนปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีบทบาทในเชิงรุกมากกว่าการตั้งรับ และการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของชุมชนและประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบมากขึ้น และในส่วนนโยบายรัฐต้องส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานประกอบกัน จึงเห็นได้ว่าการวิจัยในเรื่อง “ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” จึงเป็นทางออกที่ดีที่สามารถมาใช้เป็นแนวทางเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้มีมากขึ้น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมให้บังเกิดผลในลักษณะที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้ โดยเฉพาะการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และเพื่อที่จะให้การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาสามารถจะเป็นแนวทางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับกลุ่มน้ำอื่น ๆ ที่จะนำไปประยุกต์ใช้ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ ทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารหลักการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
5. เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

3. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาและวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตเนื้อหาสำหรับจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้
หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำ

1) หลักการบริหารจัดการ ประกอบด้วยแนวคิดการกำกับดูแลในการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

- 2) หลักการจัดการลุ่มน้ำ
- 3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) หลักการกระจายอำนาจ
- 5) หลักการอนุรักษ์
- 6) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 7) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

กฎหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 4) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
- 5) พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2558

- 6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 7) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- 8) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- 9) พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518
- 10) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558
- 11) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- 12) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
- 13) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 14) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
- 15) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 16) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 17) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 18) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

19) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

20) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายต่างประเทศ

1) เครือรัฐออสเตรเลีย Water Act 2007

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

ประเด็นวิเคราะห์

- 1) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- 2) การจัดการลุ่มน้ำตามกฎหมายต่างประเทศ
- 3) การจัดการลุ่มน้ำตามกฎหมายไทย
- 4) รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรที่ศึกษาใช้เก็บรวบรวมข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนด เฉพาะผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการลุ่มน้ำจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมสิ่งแวดล้อมที่ 16 (สงขลา) ผู้ประกอบธุรกิจ ประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

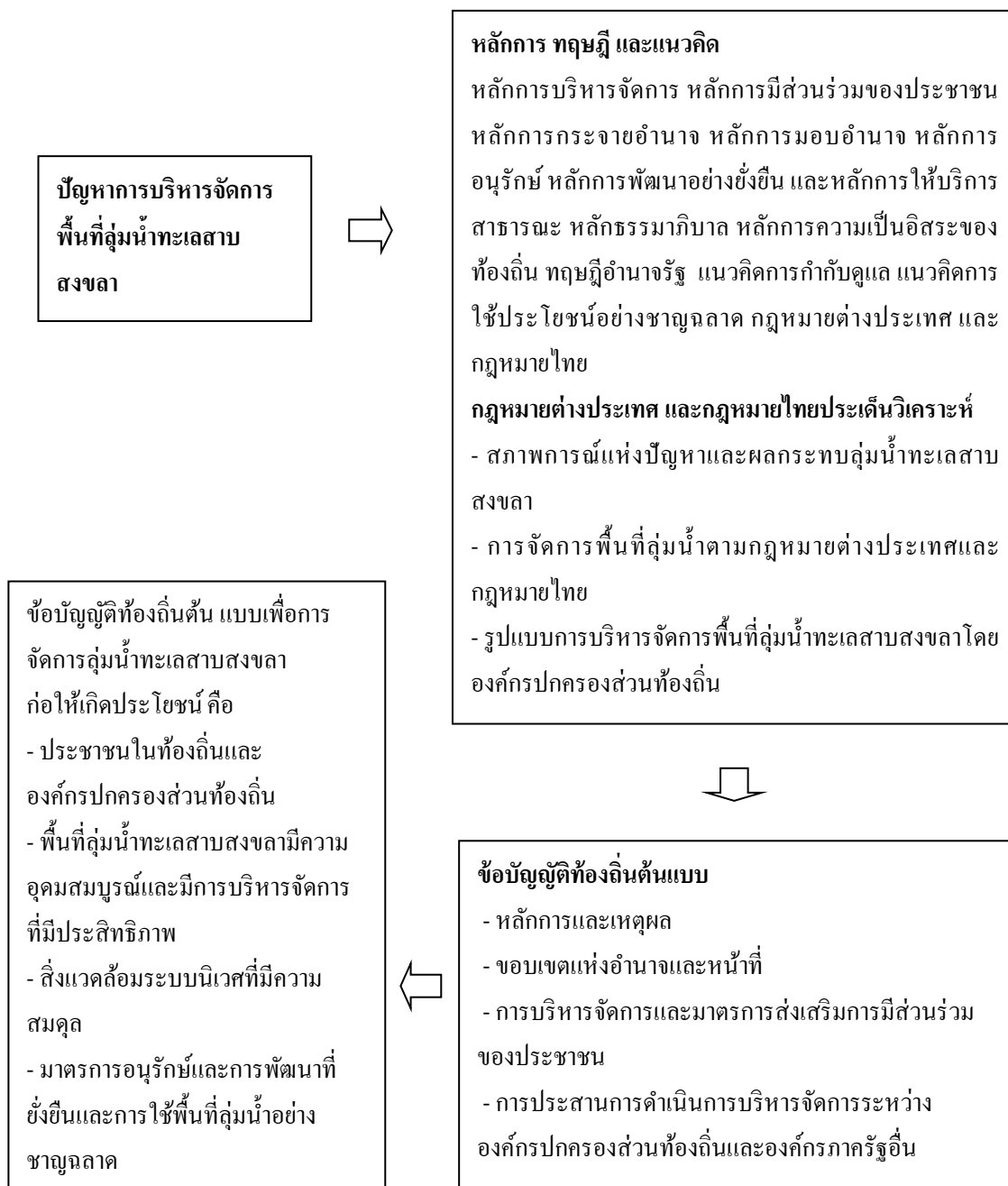
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

เป็นพื้นที่กลุ่มประชากรศึกษาอยู่อาศัยและทำงานอยู่ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประกอบด้วยจังหวัดสงขลา จังหวัดพัทลุง และจังหวัดนครศรีธรรมราช

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical Framework)

จากสภาพปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับแต่ก็เป็นการกำหนดในลักษณะกว้าง ๆ ซึ่งในบางพื้นที่ไม่มีความเหมาะสมเพราะเป็นพื้นที่ที่ควรจะมีการกำหนดรายละเอียดการพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำซึ่งในกฎหมายทรัพยากรน้ำก็มีบทบัญญัติให้จัดการ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการจัดการลุ่มน้ำในพื้นที่ใดของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะจัดทำแบบอย่างของการจัดการลุ่มน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ โดยการนำเอาหลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำ รูปแบบและกฎหมายของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการจัดการลุ่มน้ำ และจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาองรับ (ดูภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำจะต้องมีกฎหมายรับรองในระดับท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อให้ใช้บังคับในการจัดการลุ่มน้ำ จะส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีการพัฒนาการอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งมาตรการควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาให้เป็นไปตามหลักการจัดการลุ่มน้ำ เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ องค์การดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชน เอกชน การบริหารจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาครัฐอื่น

5. คำถามการวิจัย

- 1) หลักการ ทฤษฎี และแนวคิด ที่จะใช้เพื่อการวิเคราะห์มีอะไรบ้าง
- 2) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นอย่างไร
- 3) ปัญหาการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างไร มีความทับซ้อนกันอย่างไร
- 4) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาของหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเป็นอย่างไร
- 5) การใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อการใดและส่งผลกระทบต่อลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาใดบ้าง
- 6) กฎหมายต่างประเทศมีอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- 7) ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาประกอบด้วยอะไรบ้าง
- 8) มาตรการอะไรบ้างที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีส่วนร่วมในการจัดการ
- 9) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำมีรูปแบบโครงสร้างองค์ประกอบของข้อบัญญัติประกอบด้วยอะไรบ้าง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อมีข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จะเป็นประโยชน์ต่อลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะคงมีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติเป็นการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติพืชพันธุ์ สัตว์น้ำ สัตว์บกหลากหลายจำพวก จะได้รับประโยชน์จากการบริหารลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประชาชนในท้องถิ่นจะใช้ประโยชน์จากพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะคงมีอยู่ตลอดไปรุ่นสู่รุ่น

ประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์ของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยได้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติของพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในด้านการทำการประมง ใช้ทรัพยากรเป็นแหล่งน้ำจากป่าต้นน้ำ ใช้เพื่ออาชีพเกษตรกรรม การอุปโภค การบริโภค และการส่งเสริมการเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ก่อให้เกิดรายได้หมุนเวียนทั้งประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ

สิ่งแวดล้อมที่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นจะเชื่อมโยงตามธรรมชาติเป็นการหมุนเวียนพึ่งพาอาศัยกันระหว่างคนกับธรรมชาติและมีผลดีกับประชาชนในพื้นที่จะได้มีแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และมีอากาศที่บริสุทธิ์เป็นปอดธรรมชาติให้กับคนในพื้นที่และเป็นแหล่งศึกษาและค้นคว้าของระบบนิเวศที่อุดมสมบูรณ์ของพันธุ์ไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำหลากหลายสายพันธุ์ เป็นพื้นที่ระบบนิเวศที่สมบูรณ์ในประเทศไทยที่ยังคงอุดมสมบูรณ์ที่ประชาชนอยู่อาศัยในร่วมกับธรรมชาติได้

การบริหารจัดการโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับประชาชนในพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาขึ้นเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อให้เกิดความสมดุลกับระบบนิเวศและการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพที่ส่งผลดีต่อทรัพยากรทางธรรมชาติ การบริการแบบมีส่วนร่วมท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้มีกฎหมายรองรับโดยการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทำให้เป็นการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ยั่งยืนและเป็นการห่วงหาพันทรัพยากรทางธรรมชาติและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความคุ้มค่า เป็นต้นแบบให้กับกลุ่มน้ำอื่น ๆ ของประเทศ

7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ หมายถึง กฎหมายระดับท้องถิ่นที่สร้างขึ้นโดยมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อใช้เป็นต้นแบบในการจัดการเชิงบูรณาการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชน ภาคธุรกิจเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับภาครัฐ

ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา หมายถึง หน่วยของพื้นที่ซึ่งล้อมรอบด้วยสันปันน้ำ เป็นพื้นที่รับน้ำฝนของแม่น้ำสายหลักในลุ่มน้ำนั้น ๆ เมื่อฝนตกลงมาในพื้นที่ลุ่มน้ำ น้ำจะไหลออกสู่ลำธารสายย่อย ๆ แล้วรวมกันออกสู่ลำธารสายใหญ่ และรวมกันสู่แม่น้ำสายหลักในที่สุดประกอบไปด้วยสามจังหวัด คือสงขลา พัทลุง และนครศรีธรรมราช

การบริหารจัดการลุ่มน้ำ หมายถึง การบริหารจัดการที่ให้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน สิทธิและหน้าที่ของภาคเอกชนและประชาชนในรูปแบบของการบริการจัดการเชิงบูรณาการ

ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน หมายถึง ผู้ประกอบการอาชีพธุรกิจเอกชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ประชาชน หมายถึง ผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ชุมชน หมายถึง กลุ่มประชาชนที่อยู่ร่วมกัน มีอาณาเขตของพื้นที่ที่แน่นอนตามลักษณะของการแบ่งเขตการปกครองในระดับชุมชน