

## บทที่ 4

### กรอบการจัดทำเนื้อหาข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ ในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ลุ่มน้ำมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่ได้ใช้ประโยชน์จากความหลากหลาย และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในลุ่มน้ำ จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการอยู่อาศัยของประชาชนในบริเวณลุ่มน้ำนั้น แต่ในปัจจุบันลุ่มน้ำมีปัญหาด้านมลพิษในแหล่งน้ำที่มีสาเหตุจากการประกอบกิจกรรมของประชาชนเอง เป็นต้นว่าการบุกรุกถ่างล้ำเข้าไปในแม่น้ำลำคลอง โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยของเสียลงแม่น้ำลำคลอง ทะเลสาบเพื่อการประกอบการค้า เช่น การทำรีสอร์ท ร้านอาหาร การบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำเพื่อปลูกยางพาราและสร้างที่อยู่อาศัยและทำกิจกรรมอื่น การใช้พื้นที่ทำเกษตรกรรม และการทำประมงที่ปัจจุบันสภาพปัญหาเกิดขึ้นกับลุ่มน้ำ นับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ พื้นที่ป่าไม้ลดลง ปริมาณในทะเลสาบลดลง ปัญหาผลกระทบนี้ส่วนใหญ่เกิดจากการบุกรุกโดยเฉพาะการบุกรุกในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 เอ และ 1 บี และมีกบฏกรุกบริเวณขอบของพื้นที่ป่าตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ และป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์ ทำให้มีปัญหาสัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ลุ่มน้ำต่ำ ในบางลุ่มน้ำต่ำมาก นอกจากนี้ปัญหายังเกิดจากการใช้พื้นที่เป็นที่ราบทำเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์และเป็นที่อยู่อาศัยโดยไม่ได้คำนึงถึงระบบนิเวศทั้งระบบ

การบริหารจัดการลุ่มน้ำมีความจำเป็นเพื่อป้องกันและแก้ไขพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งในปัจจุบันมีการแก้ไขพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับพื้นที่อยู่เฉพาะอยู่แล้ว เช่น ในเขตอุทยาน อยู่ภายใต้กรมอุทยานแห่งชาติและสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เขตป่าไม้ อยู่ภายใต้กรมป่าไม้ ในที่ราชพัสดุ อยู่ภายใต้กรมธนารักษ์ แต่ก็ยังพบว่ายังเกิดปัญหาขึ้นในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การใช้พื้นที่ การใช้น้ำ การจับสัตว์น้ำโดยวิธีที่ไม่ถูกต้อง ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่จึงยังไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้น การวิจัยมีแนวคิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทุกภาคส่วนในการจัดการลุ่มน้ำและโดยเหตุนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการโดยข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ

ดังนั้นงานวิจัยนี้ จึงมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นมาจากการวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เพื่อจะนำมาวิเคราะห์ในการจัดทำข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อเป็นต้นแบบสำหรับท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้ในการประยุกต์หรือปรับให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละท้องถิ่นต่อไป โดยกำหนด ประเด็นในการวิเคราะห์ ดังนี้

- 1) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- 2) แนวทางการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำของต่างประเทศ
- 3) กรอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการลุ่มน้ำ
- 4) การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

## 1. สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ธรรมชาติน้ำแปรเปลี่ยนไปตามสภาพภูมิศาสตร์ ปรากฏเป็นขอบเขตที่เรียกว่า “พื้นที่รับน้ำหรือลุ่มน้ำ” ธรรมชาติเป็นผู้กำหนดขอบเขตของน้ำ ซึ่งแตกต่างจากขอบเขตการปกครองที่กำหนดขึ้นโดยมนุษย์ ซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานเพียงสิบหรือร้อยปีเท่านั้น ขณะที่ขอบเขตของน้ำกำหนดไว้นานนับล้านหรือหลายร้อยล้านปี จนเป็นสมดุลที่มั่นคงถาวรด้วยสภาพแวดล้อมโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ของลุ่มน้ำแต่ละแห่งมีลักษณะเด่นต่างกัันมีผลทำให้การบริหารจัดการน้ำยากง่ายต่างกัน ซึ่งมักเรียกตามนิยามว่า พื้นที่ต้นน้ำ การบริหารจัดการน้ำในอนาคตจะยากลำบากมากขึ้น เนื่องจากป่าต้นน้ำลดลงจนเกินระดับวิกฤต ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ จึงไม่อาจละเลยและมองข้ามผลกระทบของการกระทำใดๆ ที่จักทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับน้ำ เพราะเหล่านี้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันต่อการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นธรรม (สำนักวิจัยพัฒนาและอุทกวิทยา กรมทรัพยากรน้ำ, 2552, หน้า 23)

โดยเหตุที่พื้นที่ของแต่ละลุ่มน้ำมีระบบนิเวศของตนเอง ซึ่งประกอบด้วยทั้งสิ่งมีชีวิต เช่น ป่าไม้ ต้นไม้ สัตว์ป่า รวมถึงผู้คนและสิ่งไม่มีชีวิต เช่น น้ำ ดิน แร่ อากาศ รวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้น ระบบนิเวศลุ่มน้ำจึงควรที่จะมีความสมดุลระหว่างสิ่งไม่มีชีวิตและมีชีวิต ที่ผู้คนสามารถอยู่อาศัยและดำรงชีพอย่างมีความสุขที่พอเพียงยั่งยืน โดยมีแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2534, หน้า 45-55) แต่ที่เป็นปัญหาก็คือในการปฏิบัติของทางราชการนั้นดูเหมือนว่าไม่นิยมใช้แนวทางดังกล่าวนี้ มักใช้เขตทางการปกครองเป็นขอบเขตในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพราะว่ามีความสะดวกและมีข้อมูลพื้นฐานด้านต่าง ๆ ของเขตการปกครอง เช่น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดอยู่แล้ว (Robert L.Herbst, 1993, pp. 21-25) อันเนื่องจากเขตปกครอง หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดเป็นเขตปกครองที่แน่นอนเป็นทางการ

มากกว่าการแบ่งตามระบบนิเวศ จึงไม่สอดคล้องกับความจริงของระบบนิเวศ ตัวอย่างเช่น พื้นที่จังหวัดหนึ่งอาจครอบคลุมหลายลุ่มน้ำ การพัฒนาหรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดนั้นจะไม่สามารถใช้วิธีเดียวกันได้ทั้งหมด เพราะแต่ละลุ่มน้ำมีลักษณะเฉพาะของตัวเอง นอกจากนี้ลุ่มน้ำหนึ่งอาจครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด การพัฒนาในพื้นที่จังหวัดหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชากรของอีกจังหวัดหนึ่งได้ เนื่องจากจังหวัดเหล่านั้นอยู่ในระบบนิเวศน์ของลุ่มน้ำเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการเหมาะสมและถูกต้องที่จะใช้พื้นที่ลุ่มน้ำเป็นเขตพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย

การจัดการลุ่มน้ำเป็นกระบวนการดำเนินการต่อทรัพยากรลุ่มน้ำด้วยกลไกที่สร้างขึ้นมีความสัมพันธ์ต่อกันและกันในลักษณะของการผสมผสานซึ่งทรัพยากรลุ่มน้ำนั้นเป็นองค์ประกอบของระบบนิเวศลุ่มน้ำที่มีขอบเขตกำหนดไว้อย่างชัดเจน ความกลมกลืนที่ผสมผสานกันนั้นได้แสดงออกเป็นพฤติกรรมเด่นของระบบนิเวศลุ่มน้ำนั้นซึ่งก็คือ การทำหน้าที่การทำงานของระบบลุ่มน้ำอันได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำทั้งปริมาณ ระยะเวลาการไหล และคุณภาพ ตลอดจนทำหน้าที่ควบคุมการพังทลายของดิน ลดความเสียหายจากน้ำท่วมและความแห้งแล้ง ทั้งยังให้ผลผลิตของทรัพยากรอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ดิน ของป่า สัตว์ป่า ฯลฯ อย่างยั่งยืนและต่อเนื่องควบคู่กัน

การจัดการลุ่มน้ำที่มีรูปแบบและกระบวนการที่ชัดเจนย่อมเป็นผลดีต่อระบบนิเวศลุ่มน้ำ ดังนั้นจึงต้องมีหลักเกณฑ์ในการจัดการลุ่มน้ำ (เกษม จันทร์แก้ว, 2551, หน้า 34-45) ดังนี้

1) การวางแผนการใช้ที่ดิน (Land Use Planning) หมายถึง การกำหนดขอบเขตที่ดินในการนำมาใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามสมรรถนะ ความเหมาะสมและศักยภาพของที่ดิน รวมทั้งให้สอดคล้องกับความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและความต้องการทางสังคมแต่ต้องคำนึงถึงผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง

2) การใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์ (Resources Utilization and Conservation) เมื่อวางแผนการใช้ที่ดินแล้วจะต้องวางหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ทรัพยากรแต่ละเขต โดยจะต้องยึดหลักว่าใช้อย่างประหยัด สมเหตุสมผล การประหยัดในสิ่งที่หายากฟื้นฟูทรัพยากรที่เสื่อมโทรมให้คืนสภาพปกติแล้วจึงค่อยใช้ใหม่และการใช้ต้องให้ผลแบบยั่งยืนและต่อเนื่อง (Sustained Yield) ต่อมนุษยธรรมทั้งการใช้ต้องไม่ให้เกิดของเสียและเกิดมลพิษสิ่งแวดล้อม

3) การควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม (Pollution Control) เมื่อการวางแผนใช้ที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ มีการใช้ทรัพยากรอย่างดีแล้วก็ตาม ถ้าไม่ควบคุมมลพิษแล้วก็อาจเกิดปัญหาได้ไม่น้อย อย่างไรก็ตามไม่มีเทคโนโลยีใดที่มีประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์ จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเกิดมลพิษได้ การควบคุมจึงจำเป็นและต้องทำด้วยความรัดกุมเพื่อให้เกิดมลพิษน้อยที่สุด ดังนั้น ในการที่จะให้การจัดการลุ่มน้ำบรรลุตามวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ที่กำหนดจึง

จำเป็นต้องมีระบบการบริหารลุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพ คือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบทรัพยากรแต่ละประเภทภายในลุ่มน้ำ ให้สามารถเชื่อมต่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดการลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานระดับชาติ หน่วยงานระดับภูมิภาค และหน่วยงานระดับท้องถิ่น

หลักการในการจัดการลุ่มน้ำทั้ง 3 หลักเกณฑ์จำเป็นต้องนำมาปรับใช้กับนโยบายของรัฐและกฎหมายซึ่งนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ที่จะใช้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารทรัพยากร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากนโยบายของรัฐในการจัดการลุ่มน้ำและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันในจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ ดังนี้

### 1.1 นโยบายของรัฐในการจัดการลุ่มน้ำ

การบริหารจัดการทรัพยากรทุกชนิดในพื้นที่ลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพโดยมุ่งเน้นที่ทรัพยากรน้ำเป็นสิ่งสำคัญ คือ จะต้องการให้มีน้ำในปริมาณที่ควรจะมีในสภาวะธรรมชาติ ไม่ขาดหายไปในช่วงเวลาที่ต้องการจะมีน้ำและคุณภาพ เหมาะสมในการนำมาใช้อุปโภคและบริโภค การจัดการลุ่มน้ำจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการต่อพื้นที่ลุ่มน้ำทุก ๆ หน่วย ทั้งส่วนที่เป็นป่าไม้ ซึ่งคอยรองรับดูดซับน้ำฝนไว้ระบายลงสู่ดินพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นแหล่งที่มาของตะกอนและวัตถุมีพิษชนิดต่างๆ แหล่งชุมชนซึ่งเป็นที่มาของสิ่งสกปรกและเชื้อโรค หรือแม้กระทั่งส่วนอื่น เช่น เส้นทางคมนาคม ดังนั้น การจัดการพื้นที่เพื่อให้ได้ปริมาณน้ำที่พอเหมาะพอควร คุณภาพดี มีอัตราการไหลในลำน้ำเป็นอย่างดีสม่ำเสมอ พร้อมทั้งมีการป้องกันดินให้อยู่ในสภาพที่ถาวรที่สุด และในขณะเดียวกันจะต้องได้รับประโยชน์จากผลผลิตอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย

ลุ่มน้ำและชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ สำหรับประเทศไทยแบ่งลุ่มน้ำ ออกเป็น 25 ลุ่มน้ำหลักและ 254 ลุ่มน้ำสาขา โดยใช้สันปันน้ำทั้งที่เป็นธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเป็นเส้นแบ่ง โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การบริหารจัดการน้ำ ซึ่งพื้นที่ในระบบเขตการปกครองไม่ว่าตำบล อำเภอ จังหวัด ไม่สามารถแบ่งน้ำได้ ส่วนชั้นคุณภาพลุ่มน้ำแบ่งพื้นที่ออกเป็น 5 พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ โดยกำหนดจากปัจจัยด้านกายภาพซึ่งมีผลต่อกระบวนการทางอุทกวิทยาและมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก 6 ประการ คือ สภาพภูมิประเทศ ระดับความลาดชัน ความสูงจากระดับน้ำทะเล ลักษณะทางธรณีวิทยา ลักษณะทางปฐพีวิทยา และสภาพป่าไม้ที่เหลืออยู่ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบคุมการไหลของน้ำภายในลุ่มน้ำให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยหลักแล้วมี 2 ระบบ คือ ระบบลุ่มน้ำ (Basin Approach) และระบบเขตบริหาร (Political Boundaries Approach)

ระบบลุ่มน้ำถือเป็นขอบเขตที่กำหนดโดยธรรมชาติ เพราะพื้นที่ลุ่มน้ำหมายถึงหน่วยพื้นที่ซึ่งล้อมรอบด้วยสันปันน้ำ (Boundary) เป็นพื้นที่รับน้ำฝนของแม่น้ำสายหลักในลุ่มน้ำนั้น ๆ เมื่อฝนตกลงมาในพื้นที่ลุ่มน้ำจะไหลออกสู่ลำธารสายย่อย ๆ (Sub-order) แล้วรวมกันออกสู่ลำธารสายใหญ่ (Order) และรวมกันออกแม่น้ำสายหลัก(Mainstream) จนไหลออกปากน้ำ (Outlet) หรือทะเลสาบในที่สุด การจัดการโดยยึดขอบเขตลุ่มน้ำซึ่งเป็นขอบเขตทางธรรมชาติ จึงมีจุดมุ่งหมายการจัดการที่ชัดเจนมากกว่าขอบเขตปกครอง ส่วนการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ภายในลุ่มน้ำ ให้สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการควบคุมการไหลของน้ำ ภายในลุ่มน้ำให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ภายในลุ่มน้ำใดลุ่มน้ำหนึ่งจะมีพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตั้งแต่พื้นที่ชั้น 1 ถึงชั้น 5 อาจมีพื้นที่กระจายหรือต่อเนื่องกันมากน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านกายภาพซึ่งมีผลต่อกระบวนการทางอุทกวิทยาในแต่ละลุ่มน้ำ

พื้นที่และพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำในพื้นที่เดียวกันของลุ่มน้ำในลุ่มน้ำหนึ่งหรือในลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำนั้นจะเห็นความแตกต่างของลักษณะขอบเขตและพื้นที่ได้ชัดเจน ลุ่มน้ำจะมีกี่ลุ่มน้ำก็ได้โดยแบ่งด้วยสันปันน้ำ ตามวัตถุประสงค์ของการจัดการลุ่มน้ำ โดยในแต่ละลุ่มน้ำหลักก็สามารถแบ่งเป็นหลายลุ่มน้ำสาขา ในแต่ละลุ่มน้ำสาขาก็แบ่งเป็นหลายสาขาย่อย ในแต่ละลุ่มน้ำสาขาย่อย ก็ยังสามารถแบ่งย่อยได้อีก ส่วนชั้นคุณภาพลุ่มน้ำไม่ได้แบ่งด้วยสันปันน้ำ ให้ค่าเป็น 5 พื้นที่ชั้นคุณภาพ ลักษณะพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 จะสามารถต่อกันเป็นผืนข้ามลุ่มน้ำได้ หรือกระจายหลายจุดหลายพื้นที่ในลุ่มน้ำเดียวกันได้ ทำให้พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำมีความเหมาะสมกับการกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นั้นหรือจังหวัดนั้น ดังนั้น ระบบลุ่มน้ำเน้นการจัดการน้ำชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเน้นเขตการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรที่เหมาะสมภายในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้น เมื่อนำมาวิเคราะห์เชิงพื้นที่ร่วมกันจึงเป็นวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากกว่าระบบขอบเขตการปกครอง เพราะระบบลุ่มน้ำให้มิติความชัดเจนในเรื่อง ปริมาณ คุณภาพและช่วงเวลาการไหล ที่มีความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ลุ่มน้ำ จึงประกอบไปด้วยพื้นที่หลายรูปแบบ ตั้งแต่พื้นที่ภูเขา พื้นที่ราบ พื้นที่ลำนน้ำ ลักษณะพื้นที่จะมีความแตกต่างกันในองค์ประกอบ การเกิด ที่ตั้ง ทำให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ที่ต่างกัน ไป ซึ่งหากพิจารณาจะมีจุดประสงค์ของการดำเนินการที่เน้นด้านน้ำ ซึ่งเป็นพื้นที่ขนาดหนึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ขนาดของพื้นที่จะมีตั้งแต่ขนาดเล็ก ไปจนถึงขนาดใหญ่ เช่น จังหวัดประเทศ โดยลักษณะพื้นที่จะแตกต่างกันไปตามที่กำหนด อาจเป็นทุ่งนา ภูเขา ทุ่งหญ้า ที่เป็นองค์ประกอบลักษณะเดียวหรือหลายองค์ประกอบ ในการกำหนดขนาดดังกล่าวขึ้นกับปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ลักษณะกายภาพของลุ่มน้ำ องค์ประกอบภายในลุ่มน้ำและสถานภาพทางกฎหมายและการเมืองทั้งผู้จัดการลุ่มน้ำต้องนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติงาน

จัดการลุ่มน้ำเป็นไปอย่างถูกต้อง บรรลุตามความต้องการเกณฑ์ในการกำหนดขนาดพื้นที่ลุ่มน้ำนั้น  
 ถือว่า ลุ่มน้ำที่มีขนาดพื้นที่มากกว่า 50 ตารางกิโลเมตร เป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ลุ่มน้ำที่มีขนาดพื้นที่  
 น้อยกว่า 50 ตารางกิโลเมตร จัดเป็นลุ่มน้ำขนาดเล็กทั้งหมด

วิเคราะห์การดำเนินการด้านทรัพยากรน้ำโดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการ  
 อุทกวิทยาแห่งชาติ เพื่อให้กำหนดนโยบายและแผนงาน ให้คำปรึกษาและเสนอแนะรัฐบาล  
 รวบรวมเผยแพร่ข้อมูลที่ได้จากการวิจัย ประสานงานด้านอุทกวิทยาของไทย พัฒนาแหล่งน้ำของ  
 ชาติเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 โดยเริ่มให้ความสำคัญกับการเพิ่ม  
 ประสิทธิภาพของการพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดตั้งระบบข้อมูลด้านทรัพยากรน้ำและการจัดตั้ง  
 ระบบข้อมูลด้านทรัพยากรน้ำให้เป็นมาตรฐานข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ลุ่มน้ำ ต่อมาคณะกรรมการอุทก  
 วิทยาแห่งชาติได้เสนอมาตรฐานลุ่มน้ำหลักของประเทศขึ้นมา 25 ลุ่มน้ำ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2545  
 ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้เริ่มต้นการปฏิรูประบบ  
 ทำให้เกิดกรมทรัพยากรน้ำ ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนมีกระทัน  
 คณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ภายใต้  
 คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนแต่อย่างไรก็ตามปัญหาของลุ่มน้ำอื่น ๆ ของประเทศ และลุ่มน้ำ  
 อื่น ๆ ก็ยังไม่ถูกแก้ไขปัญหาน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะการดำเนินการของภาครัฐเป็นเพียง  
 คณะกรรมการเพื่อรับฟังปัญหาแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังในภาคชุมชนหรือท้องถิ่น

การดำเนินการของรัฐบาลที่ผ่านมาในการให้ความสำคัญในด้านทรัพยากรน้ำและการเพิ่ม  
 ประสิทธิภาพของการพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดตั้งระบบข้อมูลด้านทรัพยากรน้ำให้เป็นมาตรฐาน  
 จากคณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำ มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ  
 ทรัพยากรแหล่งน้ำของชาติ มีการแบ่งขอบเขตลุ่มน้ำและลุ่มน้ำสาขาต่าง ๆ ในประเทศไทย มีการ  
 ดำเนินการจากราชการส่วนกลางคณะกรรมการและอนุกรรมการส่วนใหญ่ก็จะมาจากราชการ  
 ส่วนกลาง มีการร่วมตัวเพื่อประชุมรับทราบปัญหาและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในอดีต การ  
 ดำเนินการเพื่อจัดการน้ำจึงไม่ประสบความสำเร็จ มีปัญหาเกิดขึ้นรอบด้านจนทำให้การจัดการลุ่ม  
 น้ำไม่ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับนโยบายในแต่ละช่วง โดยเฉพาะระบบนิเวศลุ่มน้ำทะเลสาบ  
 สงขลามีความเสื่อมโทรม อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันจะมีกฎหมายพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ  
 พ.ศ. 2561 การดำเนินงานก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญส่วนท้องถิ่นมากนัก ประชาชนจึงไม่สามารถ  
 เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ  
 ในประเด็นการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ (พ.ศ. 2561-2580) จะเป็นกรอบหลักของการพัฒนา  
 ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ไปสู่การปฏิบัติและขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาวที่กำหนดไว้

วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ โดยจัดให้มีน้ำสะอาดทุกครัวเรือนในชุมชนชนบท ในปริมาณ คุณภาพ และราคาที่เข้าถึงได้ มีระบบการจัดการน้ำชุมชนที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริมฟื้นฟู อนุรักษ์ พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่พักน้ำ แหล่งน้ำธรรมชาติ แอ่งน้ำบาดาล การระบายน้ำชายฝั่ง ให้มีปริมาณ และคุณภาพน้ำ และใช้ประโยชน์ได้ตามเกณฑ์ มีการจัดทำแผนป้องกัน พื้นที่รักษา ร่วมกับแผนรักษาเขตต้นน้ำ แผนอนุรักษ์ พื้นที่รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำธรรมชาติ ตามพื้นที่ที่กำหนด และตามความสำคัญและมีการพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบให้มีระดับความมั่นคงในระดับสากล โดยการจัดหาและให้น้ำที่สมดุล ทนสมัย ทนการรณ และสร้างความเป็นธรรม ใช้ระบบทั้งทางโครงสร้าง กฎหมายการบริหารจัดการการจัดหาและใช้น้ำที่ได้สมดุล ระบบและกลไกการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรม การยกระดับผลิตภาพการใช้น้ำเทียบเท่าระดับสากล รวมทั้งการเตรียมความพร้อมทางบุคลากร สังคม สารเทศและการสื่อสาร การดำเนินการเพื่อสร้างสมดุล สร้างวินัยของประชาชนในการใช้น้ำและการอนุรักษ์อย่างรู้คุณค่า พร้อมทั้งมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ สารสนเทศ และมีการจัดระบบการจัดการน้ำในภาวะวิกฤติ ให้สามารถลดความสูญเสียชีวิต ความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เกิดจากน้ำตามหลักวิชาการให้อยู่ในขอบเขตที่ควบคุมที่มีประสิทธิภาพ โดยแบ่งตามลักษณะของแต่ละพื้นที่ได้ และสามารถฟื้นตัวได้ในเวลาอันสั้น

ที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ คือพัฒนาเครื่องมือ กลไกและระบบยุติธรรม และระบบประชาธิปไตยสิ่งแวดลอมเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการเติบโตที่มีคุณภาพในอนาคต โดยพัฒนาและยกระดับการประเมินสิ่งแวดลอมระดับยุทธศาสตร์เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดลอม เศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่สำคัญ พร้อมทั้งเพิ่มบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอม และการเข้าถึงข้อมูลสารด้านสิ่งแวดลอม และกระบวนการมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดลอม สุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ ทั้งนี้รวมถึงการกระจายอำนาจและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน องค์กรประชาสังคม และมีการพัฒนาและออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดลอมให้ทันสมัย มีความเชี่ยวชาญ และมีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยสิ่งแวดลอม ที่จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำ และป้องกันแก้ไข ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมได้ครอบคลุม สามารถเยียวยาฟื้นฟูบุคคลชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมที่เสียหายได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมเห็นได้ว่าการจัดทำ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำเป็นการจัดทำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ  
 ในประเด็นการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระบบลุ่มน้ำ และเป็นการพัฒนา  
 กลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วิเคราะห์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามวิสัยทัศน์ประเทศ ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง  
 ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การอยู่ร่วมกัน  
 ในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่น มีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคม และการมีเกียรติและ  
 ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของ  
 ประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงานและ  
 อาหาร จึงเห็นว่าความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำส่งผลต่อความเจริญเติบโตของชาติ เพราะในภาค  
 การเกษตร ความมั่นคงด้านน้ำและอาหาร ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศและอาจก่อให้เกิด  
 ความไม่มั่นคงด้านอาหารทั้งระดับประเทศและระดับครัวเรือน

ในส่วนแผนการปฏิรูปประเทศ 11 ด้าน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศใน 11 ด้าน และ  
 ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ เพื่อดำเนินการจัดทำร่างแผนการ  
 ปฏิรูปประเทศ ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2562  
 ประเด็นการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คือ ด้านที่ 6 ด้านทรัพยากรธรรมชาติ  
 และสิ่งแวดล้อม เป้าหมาย คือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการรักษา พื้นฟูให้สมบูรณ์  
 และยั่งยืนเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มี  
 การใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม เกิดความสมดุลระหว่างการ  
 คุ้มครองรักษาและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนรวมทั้งมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่มี  
 ประสิทธิภาพบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการ  
 บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนา  
 ที่ยั่งยืน และมีแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง คือ 1) การรักษา พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สร้างสมดุล  
 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม 2) เพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการ  
 ทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความมั่นคง สมดุล และยั่งยืน 3) การบริหารจัดการ เพื่อลดความเสี่ยง  
 ด้านภัยพิบัติ และได้จัดทำทิศทางการพัฒนาภาคในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
 ฉบับที่ 12 เพื่อเป็นเครื่องมือในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ การกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่  
 ตามศักยภาพภูมิสังคมของแต่ละภาค ทั้ง 6 ภาค ซึ่งในด้านการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำได้  
 กำหนดทิศทางการพัฒนาด้านน้ำในแต่ละภาคไว้ให้สอดคล้อง โดยเฉพาะภาคใต้ในการพัฒนาการ



ห้องเที่ยวของภาคให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำของโลก พัฒนาอุตสาหกรรมการแปรรูปยางพารา และปาล์มน้ำมันแห่งใหม่ของประเทศ พัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรหลักของภาค พัฒนาโครงการพื้นฐาน สนับสนุนการท่องเที่ยวพัฒนาเขตอุตสาหกรรมและเชื่อมโยงการค้าในอาเซียน ซึ่งแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้จัดทำที่สอดคล้องกันในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเมืองท่องเที่ยวสำคัญ และพื้นที่เกาะ พัฒนาแหล่งน้ำเฉพาะพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูปและพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ บรรเทาอุทกภัยในพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ และที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จัดการระบบอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่เกษตรเพื่อลดผลกระทบจากอุทกภัยและภัยแล้ง

ลุ่มน้ำเป็นพื้นที่หน่วยหนึ่งซึ่งเป็นแหล่งรับน้ำที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผสมผสานกันอยู่เป็นระบบนิเวศหนึ่ง ๆ การวางแผนการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำ ก็คือ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยประสานหลักของการวางแผนการใช้ที่ดินเข้ากับความสัมพันธ์ระหว่างกันของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ร่วมกับศักยภาพของพื้นที่ในด้านอุทกวิทยาที่สัมพันธ์ต่อการเป็นต้นน้ำลำธาร และรวมไปถึงลักษณะแนวโน้มของการก่อเกิดปัญหาและมลภาวะของสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้น หากมีการนำทรัพยากรนั้น ๆ ไปใช้หรือมีการพัฒนาพื้นที่ซึ่งเรียกวิธีการนี้ในเบื้องต้นว่า การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

#### (1) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเป็นหลักการหนึ่งในการกำหนดหลักการใช้ การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการลุ่มน้ำได้เป็นอย่างดี การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำนั้นเป็นการกำหนดพื้นที่ของลุ่มน้ำแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีลักษณะทางกายภาพ และศักยภาพอย่างไร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรและการควบคุมป้องกันปัญหามลพิษ ซึ่งการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เป็นการแบ่งเขตที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำตามลักษณะกายภาพและศักยภาพทางอุทกวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพในลุ่มน้ำนั้น ๆ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2535) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำจะเน้นการประยุกต์ใช้ลักษณะทางกายภาพเป็นสำคัญซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของการวางแผนการใช้ที่ดิน คือ ชั้นการจำแนกสมรรถนะที่ดินนั่นเอง จึงเห็นได้ว่าการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำนั้นเน้นลักษณะทางกายภาพซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการทางอุทกวิทยาเป็นหลัก (คณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติ, 2506) จึงได้ใช้ปัจจัยหรือตัวแปรต่อไปนี้สร้างสมการเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำคือ

ลักษณะแผ่นดิน (Landform) เช่น บริเวณแนวสันเขา ยอดเขาแหลม ยอดเขามน หุบเขา หน้าผา เขิงเขา ที่ราบหรือที่ลุ่มน้ำที่มีผลต่อการกำหนดการใช้ที่ดิน

ความลาดชัน (Slope) ใช้ค่าเฉลี่ยความลาดชันของพื้นที่เป็นเปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับและคำนวณได้จากพื้นที่ที่กำหนดขึ้น

ความสูงจากระดับน้ำทะเล (Elevation) ใช้ค่าเฉลี่ยความสูงจากระดับน้ำทะเลเป็นเมตร

ลักษณะทางธรณีวิทยา (Geology) ใช้ชนิดของหินและอายุทางธรณี รวมทั้งคุณสมบัติที่จะแปรเป็นดินและความง่ายต่อการถูกชะล้างพังทลาย

ลักษณะทางปฐพีวิทยา (Soil) ใช้คุณสมบัติของดินเกี่ยวกับความลึก ความอุดมสมบูรณ์ และความง่ายต่อการถูกชะล้างพังทลายของชนิดดิน

ซึ่งตัวแปรต่าง ๆ ข้างต้นถูกนำมาใช้เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของสมการเพื่อหาค่าเป็นตัวเลขซึ่งถือว่าเป็นดัชนีชี้คุณภาพลุ่มน้ำของแต่ละพื้นที่

## (2) ชี้้นคุณภาพลุ่มน้ำ

ลุ่มน้ำทั้งหมดซึ่งอยู่ในมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชี้้นคุณภาพลุ่มน้ำถูกจำแนกออกเป็น 5 ระดับ เนื่องจากการกำหนดชี้้นคุณภาพลุ่มน้ำรัฐมนตรีโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำให้มีความยั่งยืนเป็นกรอบนโยบายให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันเป็นการช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานหรือการดำเนินโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำได้

จากการวิเคราะห์นโยบายในการกำหนดชี้้นคุณภาพลุ่มน้ำการที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้มีการศึกษาเพื่อกำหนดชี้้นคุณภาพลุ่มน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำทั่วประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 จนกระทั่งมีการกำหนดชี้้นคุณภาพเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2538 ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมาจนกระทั่งในปัจจุบันได้เห็นความสำคัญของเรื่องการกำหนดชี้้นคุณภาพ เพราะการกำหนดชี้้นคุณภาพลุ่มน้ำจะช่วยทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นไปตามหลักวิชาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากว่ามีการปฏิบัติตามมาตรการใช้ที่ดินในพื้นที่ของแต่ละชั้นคุณภาพน้ำอย่างจริงจัง การที่รัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันได้มีนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดชี้้นคุณภาพลุ่มน้ำอย่างชัดเจนมีประโยชน์หลายประการ เพราะมติคณะรัฐมนตรีลดความขัดแย้งการปฏิบัติหรือการดำเนินโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการจัดการ เพื่อใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา และเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตต้นน้ำลำธารซึ่งมีความเปราะบางในทางนิเวศวิทยาและอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติส่วนอื่นของลุ่มน้ำเดียวกันได้ง่าย ตัวอย่างเช่น ในอดีตมักจะมีความขัดแย้ง

ระหว่างหน่วยงานหรือผู้ที่ประสงค์จะทำเหมืองแร่ หรือเหมืองหิน ซึ่งพบว่าบางครั้งแหล่งแร่หรือแหล่งหินอยู่ในเขตต้นน้ำลำธารซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลไม่ว่าจะเป็นกรมป่าไม้และหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมในการรักษาป่าไม้และคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากตกลงกันมิได้ว่าควรจะอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ในบริเวณพื้นที่ใด แต่หลังจากมติคณะรัฐมนตรีกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำแล้วปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวได้ลดน้อยลง เพราะได้มีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนรวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมด้วย

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำไว้วางกรอบนโยบายให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน มูล ชี และลุ่มน้ำภาคใต้ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางปฏิบัติงานตามข้อเสนอแนะมาตรการใช้ที่ดินให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตาม เพื่อให้บรรลุผลตามข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินของแต่ละชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ โดยมีการระบุกิจกรรมที่จะต้องกระทำ และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วยตัวอย่างเช่น กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปลูกป่าทดแทนในบริเวณของพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ และให้กรมป่าไม้ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหมทำหน้าที่ในการป้องกันลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ลุ่มน้ำเช่นเดียวกัน การกำหนดกิจกรรมที่ควรกระทำและหน่วยงานที่รับผิดชอบนี้ย่อมมีส่วนให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ก็มีได้หมายความว่า จะมีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจากมีปัญหาย่อยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำได้ช่วยวางแผนทางการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเขตต้นน้ำลำธาร กล่าวคือ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีราษฎรจำนวนมากได้บุกรุกเข้าไปทำกินในเขตต้นน้ำลำธารซึ่งบางส่วนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ห้ามการบุกรุกดังกล่าวซึ่งหากมีการบังคับกฎหมายเหล่านี้อย่างเคร่งครัด จะต้องมีการจับกุมราษฎรผู้บุกรุกทั้งหมดมาลงโทษซึ่งจะมีปัญหาต่าง ๆ เกิดตามมา ปัญหาเหล่านี้ บางครั้งได้ก่อให้เกิดความสับสนและอึดอัดแก่เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย เพราะไม่ทราบว่าควรจะต้องปฏิบัติอย่างไรในเรื่องนี้ แต่สิ่งเหล่านี้ได้มีความชัดเจนมากขึ้นกว่าในอดีตหลังจากได้มีการออกมมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เช่น ในกรณีของลุ่มน้ำปิง วัง ยม และน่าน หากปรากฏว่าราษฎรทำกินในลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ มาเป็นการถาวรก่อน พ.ศ. 2525 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดที่ทำกินถาวรให้ซึ่งอาจจะอยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอก็ได้ หมายความว่า จะไม่มีการจับกุมราษฎรเหล่านั้นมาลงโทษฐานบุกรุกอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือป่าสงวนแห่งชาติ ในขณะที่การบุกรุกทำกิน

ให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ในลุ่มน้ำภาคอื่น ๆ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการอพยพราษฎรเหล่านั้นจากพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ซึ่งเท่ากับพยายามจะบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับชั้นคุณภาพลุ่มน้ำได้กำหนดในภาพรวมว่าบริเวณใดที่ควรหรือไม่ควรบังคับกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือเลือกให้สิทธิแก่บุคคลบางกลุ่มได้

จากการวิเคราะห์การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เมื่อได้มีการออกมติคณะรัฐมนตรีกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและกำหนดมาตรการการใช้ที่ดินในแต่ละชั้นลุ่มน้ำแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ นโยบายนั้นจะมีผลทำให้การใช้ที่ดินของแต่ละชั้นลุ่มน้ำสอดคล้องกับมาตรการการใช้ที่ดินที่มากน้อยเพียงใด ซึ่งหมายความถึง จะบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินใช้ที่ดินของตนตามมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่

สถานะของมติคณะรัฐมนตรีมี 2 สถานะ คือ (สุวิมล สังขพันธ์, 2535, หน้า 213) คือ 1) การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีใช้ร่วมกันในเรื่องของการกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ที่มีที่มาจากรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยอาจมีอำนาจในการริเริ่ม เสนอ แก้ไข เพิ่มเติม รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ หรืออำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนของชาติ หรืออำนาจและหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับบุคลากรของรัฐ และ 2) การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองอันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นผู้บริหารของกระทรวงหรือทบวง กรม ที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

มติคณะรัฐมนตรีนั้นมิได้มีสภาพเป็นกฎหมาย จึงมีอาจบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินใช้ที่ดินตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ได้โดยตรง แต่หากเป็นการใช้ที่ดินของรัฐแล้ว มติดังกล่าวจะมีผลในทางปฏิบัติคล้ายกับกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีการออกมติคณะรัฐมนตรีเรื่องใดไป หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เพราะถือว่าเป็นมติขององค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินจำนวนไม่น้อยอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเอกชน การมุ่งเน้นควบคุมการใช้ที่ดินของรัฐเพียงอย่างเดียวเพื่อให้การใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นของประเทศสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์คงไม่เพียงพอจะต้องมีการควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชนด้วย ปัญหาที่ต้องเผชิญในการฉนี้คือ จะบังคับให้เจ้าของที่ดินเอกชนใช้ที่ดินของเอกชนให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำได้อย่างไร เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย หากว่าเอกชนรายใดกระทำกิจกรรมในที่ของตน โดยมีได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าด้วยจะต้องขออนุญาตจาก

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี แต่หากว่ากิจกรรมที่เอกชนรายนั้นกระทำอยู่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องอนุญาตส่วนราชการก่อนแล้ว มติคณะรัฐมนตรีจะมีบทบาททันที เนื่องจากว่าก่อนที่ส่วนราชการผู้พิจารณาเรื่องดังกล่าวจะออกใบอนุญาต ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นต้องพิจารณาว่ามีมติคณะรัฐมนตรีควบคุมการใช้ที่ดินในบริเวณนั้นด้วยหรือไม่ หากมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามการใช้พื้นที่บริเวณเช่นว่านั้น เช่นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในลุ่มน้ำชั้น 1 บี ประสงค์จะตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 3 หรือโรงงานขนาดใหญ่ก็ต้องขออนุญาตกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หากปรากฏว่ามติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการใช้ที่ดินห้ามใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี ในกรณียุทธศาสตร์แล้ว กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็จะยอมไม่ออกใบอนุญาตตั้งโรงงานให้ในกรณีเช่นนี้

การกระทำกิจกรรมหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายอย่างที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินสามารถกระทำได้โดยมิต้องขออนุญาตทางราชการก่อน เช่น การใช้ที่ดินในการเพาะปลูกพืชตามที่ตนต้องการถึงแม้ว่าจะไม่สอดคล้องกับความเหมาะสมหรือสมรรถนะของดิน ในกรณีนี้มติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถบังคับเอกชนเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าน่าจะนำมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำทั้งหมดออกเป็นกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทุกรายว่าจะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินของตนตามที่กฎหมายกำหนด

วิเคราะห์ห้มติคณะรัฐมนตรีเหล่านั้นให้เป็นกฎหมายจะต้องพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าที่ดินบริเวณใดจะต้องใช้ประโยชน์อะไรบ้างนั้น จะเป็นการเวนคืนที่ดินแปลงนั้นหรือไม่ เพราะก่อนที่จะมีการออกกฎหมายลักษณะเช่นนี้ เจ้าของที่ดินมีสิทธิจะใช้ที่ดินของตนกระทำกิจกรรมหรือการเพาะปลูกได้หลายอย่าง แต่เมื่อออกกฎหมายแล้ว เอกชนก็ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินให้ใช้ทำประโยชน์ได้เท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ราคาที่ดินแปลงดังกล่าวลดราคาลงได้ หากถือว่าเป็นการเวนคืนแล้ว จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน

ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำได้ การจำแนกแบ่งเขตพื้นที่ลุ่มน้ำตามคุณภาพของที่ดินต่อเนื่องจากปัญหาข้อขัดแย้ง ระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำ อันเกิดจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2518 และวันที่ 13 กรกฎาคม 2550 เพื่อกำหนดชั้นและอาณาเขตของป่าไม้ต้นน้ำลำธารบริเวณลุ่มน้ำปิงและลุ่มน้ำวัง ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอโดยกำหนดให้การกระทำหรือการดำเนินการใด ๆ ในเขตป่าไม้ต้นน้ำลำธารชั้นต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ยกเว้นในเขตป่าไม้ ต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1 ได้ห้ามมิให้มีการขอใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด แต่โดยเหตุที่ทุกพื้นที่

ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางแร่สูง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้ คณะรัฐมนตรีทบพจนมติเกี่ยวกับเรื่องนี้และคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2520 ตั้งคณะกรรมการอันประกอบด้วย กรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขึ้นพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแบ่งเขตชั้นของป่าต้นน้ำลำธารใหม่ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อป้องกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีประสิทธิภาพและขาดการพิจารณาในด้าน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อันจะทำให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่พื้นที่ลุ่มน้ำที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เช่น การเกิดอุทกภัยอย่างฉับพลันในฤดูฝน ภาวะแล้งแล้วอย่างรุนแรงในฤดูแล้งคุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำไม่เหมาะสมต่อการอุปโภคและบริโภค จึงได้มีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ภายในลุ่มน้ำให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนส่งเสริมให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินและควบคุมการไหลของน้ำให้เป็นไปด้วยดี

การกำหนดนโยบายให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามระดับนโยบายกำหนด ข้อบัญญัติในการบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบจะยึดโยงอย่างไร มีองค์การบริหารส่วนตำบลเทศบาลที่แห่ง โครงสร้างระดับชาติถึงความบกพร่อง รื้อให้เห็นว่าคณะกรรมการชุดระดับชาติมีความบกพร่องเพราะเนื่องจากไม่ได้ให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอย่างแท้จริง จึงทำให้การใช้ประโยชน์ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ และโครงการเป็นการทำในเชิงการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ แต่การจัดการลุ่มน้ำเป็นการจัดการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของการใช้ทรัพยากรที่ดิน ปัญหาเกิดจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งไม่ได้พิจารณาถึงลักษณะกิจกรรม โครงการเกิดขึ้นได้หรือไม่ในบริเวณลุ่มน้ำ

ปัญหาพื้นที่ในบริเวณชั้นลุ่มน้ำจะมีพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรีไม่ได้แยกพื้นที่ว่าเป็นเขตอนุรักษ์หรือเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งว่าด้วยองค์รวมของพื้นที่ตามชั้นแต่ละชั้นการใช้ประโยชน์ก็ตามระดับของชั้น เพราะฉะนั้นในพื้นที่อนุรักษ์ก็มีมาตรการคุ้มครองที่พื้นที่ค่อนข้างเข้มงวด แต่ในขณะที่เดียวกันพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์และอยู่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำไม่มีมาตรการในเชิงอนุรักษ์ซึ่งยังไม่มีมีการกำหนดชัดเจนว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต

การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการจัดการตามชั้นคุณภาพลุ่มน้ำทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นการพังทลายหรือหน้าดิน การสูญเสียระบบนิเวศ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำจึงจำเป็นต้องใช้ให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่และท้องถิ่นแต่ละชั้นลุ่มน้ำไม่มีการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเพราะไม่ได้นำหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีในประเด็นชั้นคุณภาพลุ่มน้ำในแต่ละชั้นที่พิจารณาจากระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรี

การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พื้นที่ส่วนใหญ่ได้นำไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ดอน และพื้นที่ภูเขาที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นการปลูกยางพารา พื้นที่ติดชายฝั่งทะเลถูกใช้ในการทำนาุ้ง และมีข้อขัดแย้งกับพื้นที่ทำนาข้าว พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่ชุมชน สิ่งปลูกสร้างและพื้นที่สนนทนาการต่าง ๆ ที่มีการขยายตัวไปบนพื้นที่เกษตรกรรม

การบุกรุกทำลายป่าไม้เพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินทำการเกษตรในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเกษตร และอุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่ป่าต้นน้ำ และป่าหลายแห่งถูกรุกทำลาย การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบันเป็นผลมาจากปัจจัยการเพิ่มขึ้นของประชากร ค่านิยม วัฒนธรรม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ และมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่ป่าลุ่มน้ำชั้น 1 ซึ่งเป็นพื้นที่เปราะบาง ต่อการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศของลุ่มน้ำ

ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิด้านการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สอดคล้องกับข้อมูลสนทนากลุ่มเจาะจง สอดคล้องกับข้อมูลรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำหลายหน่วยงาน แต่การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำไปตามอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ โดยไม่มีการประสานงานกันทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ การขาดองค์การเฉพาะที่ทำหน้าที่ประสานบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำทำให้การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่องเป็นการบริหารจัดการที่กำหนดนโยบายและแผนการจัดการมาจากส่วนกลาง ให้นายงานในภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง มีการจัดตั้งคณะทำงานแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับลุ่มน้ำประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียทั้งราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนชาวบ้าน แต่การดำเนินงานยังขาดความต่อเนื่อง เพราะไม่มีหน่วยงานประสานการดำเนินงานของคณะทำงานการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการในระบบนิเวศลุ่มน้ำ ซึ่งต้องมีการบริหารจัดการอย่างบูรณาการทั้งในด้านของพื้นที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง ระบบจัดสรรงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการวางแผนการจัดการในระบบลุ่มน้ำ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ต้องพิจารณาถึงองค์กรที่จะเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ประสานการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำใน

ภาพรวมในราชการส่วนกลาง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำมากที่สุด คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำ แต่การดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ยังไม่สามารถประสานการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรซึ่งการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาไว้แล้วหลายคณะ หลายระดับ และได้ดำเนินงานไปตามขีดความสามารถและศักยภาพของหน่วยงานหรือองค์กรที่กำกับดูแล คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานชุดต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

#### 1) ระดับชาติ

การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำของประเทศในหลาย ๆ มิติ ได้แก่ การจัดหา การจัดสรร การอนุรักษ์และฟื้นฟู และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการฯ ชุดนี้ มีบทบาทโดยตรงในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเสนอแนะแนวนโยบายและประสานแผนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้และยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาการขอใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำ เพื่อการเหมืองแร่ การคมนาคม และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

คณะกรรมการอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการในเรื่องทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรสัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ ในด้านอนุรักษ์ การจัดการ การพัฒนา และการส่งเสริม

#### 2) ระดับลุ่มน้ำ

เป็นการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำที่สำคัญ ๆ ของประเทศซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ



คณะกรรมการระดับลุ่มน้ำ มีองค์ประกอบที่คัดเลือกมาจากผู้แทนส่วนราชการในระดับจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้ น้ำและองค์กรผู้ใช้ น้ำ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาในระดับลุ่มน้ำแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำ การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ น้ำท่วม และคุณภาพน้ำ

ดังนั้น คณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำมากที่สุด ก็คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำ แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการดังกล่าว ยังไม่สามารถประสานการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะการผลักดันนโยบายการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและมาตรการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำต่าง ๆ เพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยโอนหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาอยู่ใต้กระทรวงเดียวกันแล้ว จึงควรให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและประสานการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศรวมทั้งเป็นผู้พิจารณาเสนอขออนุมัติงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการในระบบลุ่มน้ำต่อคณะกรรมการ

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือวางกรอบนโยบายเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ คณะอนุกรรมการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำ ก็ยังสามารถทำหน้าที่ให้คงไว้เช่นเดิม ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อช่วยคลี่คลายงานและเป็นที่ปรึกษาเฉพาะเรื่อง

นอกเหนือจากบทบาทคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำระดับชาติ รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ เพื่อเสนออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ยังเห็นควรให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำหลักทั้ง 25 ลุ่มน้ำ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ประสานการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กลไกบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จนถึงวันนี้ยังไม่มีหน่วยงานราชการที่เป็นหน่วยงานหลัก และรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยตรง ในอดีตการบริหารจัดการและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นการทำงานเชิงบูรณาการในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ตามมติคณะรัฐมนตรี ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาครอบคลุม จังหวัดพัทลุง สงขลา และ นครศรีธรรมราช มีลักษณะเด่น คือ เป็นระบบนิเวศ 3 น้ำ รัฐบาลมีนโยบายจะฟื้นฟูน้ำทะเลสาบสงขลาให้เป็นแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทำประมง และแหล่งวัฒนธรรม พัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและเชิงนิเวศมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2543 เห็นชอบให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นเข้ามาดูแล ที่ผ่านมามีปัจจัยในด้านลบคือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรมลงอย่างมาก โดยเฉพาะพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร และพื้นที่ป่าชายเลน ทะเลสาบสงขลาเกิดความตื้นเขิน การประมงที่เกินศักยภาพทำให้สัตว์น้ำต่าง ๆ ลดลง

มติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2520 เป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารและพัฒนาสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีสมัยนั้นเป็นประธาน ต่อมาปี พ.ศ. 2534 ปรับเปลี่ยนมาเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2545 ได้เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาขึ้นภายในคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนนักวิชาการ และประชาชนในพื้นที่ มีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2548 มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับสามจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปี พ.ศ. 2550 มีการแปลงแผนไปสู่ปฏิบัติ ขณะที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำลังเสนอขอปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยลดระดับให้กระทรวงฯ มาดูแล โดยจะตั้งเป็นคณะกรรมการชุดใหม่ที่จะมีตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นกรรมการ

ปี พ.ศ. 2545 ถึงปี พ.ศ. 2550 มีการประชุมคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทั้งหมด 11 ครั้ง มีสาระสำคัญคือ การจัดทำแผนแม่บทพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2545 ประเด็นที่สำคัญคือเพื่อให้ทะเลสาบสงขลาคืนสภาพสู่ความอุดมสมบูรณ์ ดังเช่นในอดีตในมากที่สุด เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนชีวิตของประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำ

อย่างยั่งยืน เป็นแผนแม่บทที่มีการรับฟังปัญหาจากภาคประชาชน มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนปี พ.ศ. 2548

การทำงานตามแผนมีปัญหาเรื่องงบประมาณ เพราะจะต้องใช้งบประมาณมาก แต่ได้งบประมาณน้อยแต่ละหน่วยได้รับงบประมาณมาแยกกัน ใช้งบไม่ตรงกับวัตถุประสงค์แผนแม่บท กำหนดประเด็นและเป้าหมายชัดเจนชัดเจนว่าต้องการทำอะไรได้กำหนดว่าต้องการทำอะไรให้เกิดผล แต่เนื่องจากงบประมาณนี้เป็นงบประมาณปกติไม่ใช่งบพิเศษ จึงมีปัญหาหาติดขัดที่ไม่สามารถสั่งจังหวัดได้เนื่องจากตัวงบประมาณรวมนั้นไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรเฉพาะมารองรับตามข้อเสนอ หากเสนอเพิ่มไปตามงบประมาณปกติของหน่วยงานก็จะไปติดที่สถานะการเงินการคลังของประเทศ โดยจะถูกตัดงบประมาณลง นอกจากนั้นหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อพบปัญหาจะเน้นการลดปัญหา การแก้ปัญหากับการทำภารกิจให้สำเร็จตามแผนแม่บทเป็นส่วนไม่เกี่ยวข้องกัน การลดปัญหาเพียงอย่างเดียวไม่นานปัญหานั้นก็จะกลับมาอีก จึงเห็นได้ว่าที่ผ่านมาการดำเนินการแก้ไขปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีเพียงการดำเนินการตามโครงการ โดยแยกย่อยตามภารกิจของหน่วยงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริงยังไม่มี

ดังนั้น ภายใต้อาณัติการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคมโลกยุคปัจจุบันและเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกลุ่มน้ำสามารถเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นฐานการประกอบอาชีพของประชาชนในกลุ่มน้ำได้อย่างยั่งยืน หน่วยงานหลายหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรและประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและอนุรักษ์ไปควบคู่กัน โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและมีคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่กลุ่มน้ำฯ และตัวแทนภาคประชาชน วางนโยบายและทิศทาง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อบริหารจัดการ ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2546 ตามมติคณะรัฐมนตรีคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในระยะเวลาที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบันได้มีการประชุมทั้งสิ้น 12 ครั้ง โดยในปี พ.ศ. 2546-2548 ได้มีการประชุมปีละ 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2549-2550 มีการประชุมปีละ 1 ครั้ง และในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการประชุมไปแล้ว 1 ครั้ง มีการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการและองค์ประกอบของคณะกรรมการอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 5 ครั้ง โดยในปัจจุบันมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2554 ได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้อยู่ในระดับกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะประธานกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำ

ทะเลสาบสงขลาเพื่อให้การบริหารจัดการและการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีความคล่องตัวและมีความต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากเดิมจะเป็นรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

โดยอำนาจหน้าที่คณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและทิศทางการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

กำหนดกรอบและอนุมัติแผนงาน/โครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และโครงการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน

กำกับ ตรวจสอบและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโครงการการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการกำกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มอบหมาย

ปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ พื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากการดำเนินงานคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจากข้าราชการประจำปลัดกระทรวง มาเป็นข้าราชการการเมืองคือ รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การประสานแผนงานกับหน่วยงานต่าง ๆ มีศักยภาพมากขึ้น การเปลี่ยนการทำแผนงบประมาณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 มาเป็นงบประมาณบูรณาการทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญมากขึ้น การเพิ่มตัวแทนของประชาชนให้เป็นกรรมการแสดงว่าให้เห็นว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการบ่อยครั้ง เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีหรือเปลี่ยนรัฐบาลจะกระทบกับวาระทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และมีการเปลี่ยนประธาน กรรมการซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี (ตามมติคณะรัฐมนตรีขณะนั้น) มากำกับดูแล ทำให้งานขาดความต่อเนื่อง คณะอนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาชนสัมพันธ์ขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ เพราะขาดองค์กรหรือสำนักงานสนับสนุน ขาดหน่วยงานหลักที่ดูแลลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพราะสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่เพียงประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## 2. แนวทางการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำต่างประเทศ

รูปแบบการจัดการลุ่มน้ำของต่างประเทศมีรูปแบบกฎหมายทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐจึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งมีกฎหมายการจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรงเช่นเดียวกับไทย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เมืองดาวาเวซีมีระบบการจัดการน้ำในระดับท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำระดับท้องถิ่นคอยขับเคลื่อนการทำงาน

### 2.1 เครือรัฐออสเตรเลีย

วัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติน้ำ ค.ศ. 2007 (Water Act 2007) คือการจัดตั้งองค์กรที่เชื่อมโยงกันและยั่งยืนรอบการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นในวัตถุประสงค์ทั้งหมดของพระราชบัญญัติยกเว้นวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลน้ำซึ่งมีการนำไปใช้ในระดับชาตินอกเหนือจากการพิจารณาประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติในการบรรลุวัตถุประสงค์และโอกาสในการลดปัญหาปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการมอบหมายพร้อมเงื่อนไขต่าง ๆ

รวมถึงข้อกำหนดบังคับของการอ้างอิงที่ระบุไว้ในมาตรา 253 ของพระราชบัญญัติมุ่งเน้นไปที่การปฏิบัติตามแผนลุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะผู้พิจารณาจะต้องทำการประเมินขอบเขตดังต่อไปนี้

- 1) บรรลุวัตถุประสงค์การจัดการและผลลัพธ์ของแผนลุ่มน้ำ
- 2) ข้อจำกัดการผันตัวแบบยั่งยืนในระยะยาวโดยเฉลี่ย
- 3) เป้าหมายในแผนลุ่มน้ำกำลังบรรลุ
- 4) องค์ประกอบสำคัญอื่น ๆ ของแผนลุ่มน้ำกำลังถูกนำมาใช้

การดำเนินการประเมินนี้โดยคำนึงถึงขอบเขตของแผนการใช้ทรัพยากรน้ำที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้พิจารณาจะต้องรายงานเกี่ยวกับจุดตรวจสอบในอนาคตที่เหมาะสมสำหรับแผนลุ่มน้ำโดยระบุว่าจะเป็นอย่างนั้นดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบในปี 2019

ส่วนแรกของบทนี้กล่าวถึงข้อกำหนดในการอ้างอิงที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แผนลุ่มน้ำ ส่วนที่สองกล่าวถึงแง่มุมที่เหลืออยู่ของข้อกำหนดการอ้างอิงโดยอ้างอิงกับส่วนที่สองพระราชบัญญัติและประเด็นที่เกี่ยวข้อง

ผลลัพธ์และวัตถุประสงค์ของการจัดการแผนลุ่มน้ำ แผนลุ่มน้ำกำหนดวัตถุประสงค์การจัดการและผลลัพธ์ที่จะบรรลุได้โดยแผนลุ่มน้ำ สิ่งเหล่านี้ถูกระบุไว้สำหรับ (1) แผนลุ่มน้ำโดยรวม (2) ผลลัพธ์ด้านสิ่งแวดล้อม (3) คุณภาพน้ำและความเค็ม (4) ข้อจำกัด การผันตัวแบบยั่งยืนในระยะยาว และ (5) การค้ำน้ำ

ผลการศึกษาพบว่า เมื่อมีการจัดทำพระราชบัญญัติดังกล่าวคาดว่าแผนลุ่มน้ำจะดำเนินการภายในปี พ.ศ. 2552 ที่น่าจะเหมาะสม เนื่องจากแผนลุ่มน้ำไม่เริ่มจนกว่าจะถึงปลายปี พ.ศ. 2555 และข้อจำกัดการผันที่ยั่งยืนจะไม่มีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 มีการทบทวนแผนการจัดการลุ่มน้ำโดยไม่สามารถประเมินแผนลุ่มน้ำได้อย่างทั่วถึง คณะผู้พิจารณาเห็นว่าเป็นไปได้ที่จะประเมินผลการปฏิรูปอย่างครอบคลุมในช่วงต้นขึ้นตอนการดำเนินการ แต่ยังคงตระหนักถึงโอกาสที่สำคัญที่จะนำเสนอ โดยเฉพาะตอนนี้ที่มีการจัดทำแผนลุ่มน้ำหลังจากการถกเถียงในชุมชนอย่างถี่ถ้วนและครอบคลุม โอกาสสำหรับรัฐบาลอุตสาหกรรมและชุมชนที่จะได้ประโยชน์ถึงประวัติศาสตร์ครั้งนี้แม้ว่าจะยากมากความสำเร็จและหันมามุ่งเน้นไปที่วิธีการปฏิรูปที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ดีที่สุดเพื่อให้บรรลุผลตามที่ตั้งใจไว้เมื่อประเมินความคืบหน้าจนถึงวันนี้คณะผู้พิจารณาตั้งข้อสังเกตว่าลำดับความสำคัญของการปฏิบัติตามแผนลุ่มน้ำส่วนใหญ่ต้นปี พ.ศ. 2558 ระบุโดยคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ (NWC) ในรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นที่กำลังดำเนินอยู่

วัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมของแผนคุณภาพน้ำและการจัดการความเค็มคือ เพื่อปกป้องและยกระดับน้ำคุณภาพ (รวมถึงระดับความเค็ม) เพื่อให้แน่ใจว่ามีความเหมาะสมที่จะตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมสังคมเศรษฐกิจและวัฒนธรรมคุณค่าของแหล่งน้ำในลุ่มน้ำ โดยมุ่งเน้นไปที่น้ำที่ใช้สำหรับระบบนิเวศทางน้ำอุปกรณ์การดื่มการชลประทานและนันทนาการ แผนคุณภาพน้ำและการจัดการความเค็มสร้างขึ้นบนคุณภาพน้ำแห่งชาติกลยุทธ์การจัดการและยุทธศาสตร์การจัดการลุ่มน้ำซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาแผนลุ่มน้ำแผนการจัดการคุณภาพน้ำ การจัดการความเค็มในลุ่มน้ำรายละเอียดดังนี้

1) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

2) คำอธิบายเกี่ยวกับสาเหตุสำคัญของการย่อยสลายคุณภาพน้ำและความเสี่ยงต่อสภาพของแหล่งน้ำในลุ่มน้ำ

3) กรอบการจัดการลุ่มน้ำและการกักเก็บน้ำเพื่อส่งเสริมคุณภาพน้ำที่ดีขึ้น

กรอบแผนคุณภาพน้ำและการจัดการความเค็มรวมถึงขั้นตอนการคำนึงถึงการไหลเป้าหมายการจัดการวิธีการประเมินระดับความเค็มที่รายงานและวิธีการประเมินเกลือที่ส่งออกงานเพิ่มเติมมีการวางแผนเพื่อปรับปรุงวิธีการประเมินการส่งออกเกลือและเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเมื่อคำนึงถึงเป้าหมายการจัดการ การประเมินมาตรการเพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำรวมอยู่ด้วยในแผนทรัพยากรน้ำของรัฐในลุ่มน้ำจะแล้วเสร็จตามที่กำหนด แผนทรัพยากรน้ำของรัฐลุ่มน้ำที่จะพัฒนาอย่างต่อเนื่องระหว่างปี พ.ศ. 2558 ถึงปี พ.ศ. 2562 จะต้องมีการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพน้ำ

คณะกรรมการชุมชนและคณะกรรมการลุ่มน้ำของชนพื้นเมือง

มีหลายข้อเสนอแนะที่ทำให้การกำกับดูแลและความสามารถ เข้มแข็งขึ้นเกี่ยวกับน้ำ ในประเทศปัญหาที่พยายามหาวิธีเฉพาะเพื่อรวมการจัดการน้ำของชนพื้นเมืองไว้ในรายการของ สาขาที่เกี่ยวข้องมีการเปลี่ยนแปลง คณะกรรมการลุ่มน้ำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสังเกตอย่าง ต่อเนื่องความสำคัญของปัญหาของชนพื้นเมืองต่อการใช้และการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำและ ความต้องการเพื่อให้มั่นใจว่ามีตัวเลือกในการรวมความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมเข้ากับหน่วยงาน ในขณะที่เกี่ยวกับกระแสวัฒนธรรมได้รับการพัฒนานอกจากนี้การส่งข้อเสนอแนะการแก้ไข พระราชบัญญัติเพื่อรวมถึงการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองชุมชนเกี่ยวกับการใช้และการจัดการ ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเป็นหนึ่งในหน้าที่รวมถึงสนับสนุนการวิจัยและการสอบสวนเกี่ยวกับการใช้ และการจัดการแบบ Murray Darling Basin Authority (MDBA) มีการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับทั้ง Murray Darling Rivers ชนพื้นเมืองและ Northern Basin อะบอริจินรวมถึงการจัดหาเงินทุนและ แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะมีส่วนร่วมกับชนพื้นเมืองชุมชน

ผลการวิจัยพบว่า มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมการมีส่วนร่วมของชน พื้นเมืองชุมชนเกี่ยวกับการใช้แหล่งน้ำในลุ่มน้ำในหน้าที่ มีการปรับปรุงการจัดการลุ่มน้ำเพื่อให้ เหมาะสมกับพื้นที่โดยข้อเสนอแนะว่าสมาชิกของคณะกรรมการลุ่มน้ำชุมชนรวมอย่างน้อยสอง บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องของชนพื้นเมืองที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำในลุ่มน้ำ (มาตรา 202 (5) (c)) นอกจากนี้ข้อเสนอแนะดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าสมาชิกแต่ละคนต้องเป็นคนพื้นเมือง กลุ่มชนพื้นเมือง คาร์ลิ่งริเวอร์สและการแก้ไขที่เสนอจะสนับสนุนการปฏิบัติในปัจจุบัน ทำให้เกิดการปรับปรุงการ จัดการจัดการลุ่มน้ำเพื่อเพิ่มสมาชิกคณะกรรมการชุมชนลุ่มน้ำให้กับสมาชิกสองคนที่มีความ เชี่ยวชาญในเรื่องของชนพื้นเมือง

การดำเนินงานของ Murray Darling Rivers การจัดการดำเนินงานของแม่น้ำเมอร์เรย์ใน นามของหน่วยงานภาครัฐ สำนักงานใหญ่บทบาท เช่น การประสานงานการจัดการสินทรัพย์การ กำกับดูแลดำเนินงานของแม่น้ำและการให้บริการทางเทคนิคและสนับสนุนการสร้างแบบจำลอง รัฐบาลที่เป็นหุ้นส่วนของรัฐแต่ละรายจะแต่งตั้งรัฐที่มีอำนาจในการสร้างการจัดการแบบวันต่อวัน การบำรุงรักษาและการต่ออายุของสินทรัพย์ทางกายภาพและการดำเนินงานบนพื้นดินภายใต้ ทิศทางของ MDBA การดำเนินงานของแม่น้ำเมอร์เรย์เป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการจัดการและ การดำเนินงานของสินทรัพย์ฐานที่มีค่าทดแทนเกือบสี่พันล้านเหรียญ สินทรัพย์เหล่านี้หนุนการส่ง มอบส่วนแบ่งน้ำของรัฐและการดำเนินงานของตลาดน้ำที่มีความสำคัญต่อภาคเกษตรกรรมของกลุ่ม น้ำฟังก์ชันการดำเนินงานของแม่น้ำเมอร์เรย์ประกอบด้วยการจัดการสินทรัพย์ (การต่ออายุและการ บำรุงรักษาห้องชุด) ทรัพย์สินของแม่น้ำเมอร์เรย์เพื่อการดำเนินงาน และการดำเนินงานของแม่น้ำ

ผลลัพธ์ด้านสิ่งแวดล้อมในระบบ River Murray โดยให้ใช้กับค่าใช้จ่ายประเภทค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายให้การชลประทานผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับ

(1) การเข้าถึงเครือข่ายการชลประทานของผู้ให้บริการในส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ

ก. การเปลี่ยนการเข้าถึงเครือข่ายการชลประทานของผู้ให้บริการ (หรือบริการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงนั้น) หรือ

ข. ยุติการเข้าถึงเครือข่ายการชลประทานของผู้ให้บริการหรือบริการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงนั้นหรือ

ค. การมอบสิทธิ์แก่ผู้ประกอบการในการส่งมอบสิทธิ์น้ำผ่านเครือข่ายชลประทานของผู้ควบคุม

(2) แผนกนี้ใช้กับการเรียกเก็บตามประเภทที่อ้างถึงในส่วนย่อย (1) เฉพาะในส่วนที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวข้องกับ :

ก. แหล่งน้ำในลุ่มน้ำ หรือ

ข. โครงสร้างพื้นฐานบริการน้ำที่มีน้ำในลุ่มน้ำทรัพยากร หรือ

ค. โครงสร้างพื้นฐานบริการน้ำที่มีน้ำที่ได้รับนำมาจากแหล่งน้ำในลุ่มน้ำ หรือ

ง. สิทธิการเข้าถึงน้ำสิทธิในการชลประทานหรือสิทธิในการส่งน้ำเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ

(3) อย่างไรก็ตามส่วนนี้ไม่ได้นำไปใช้กับค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมน้ำประปาในเมืองเกินกว่าจุดที่น้ำถูกลบออกจากแหล่งน้ำของลุ่มน้ำ

(4) ค่าใช้จ่ายที่กองบังคับใช้นี้กำหนดไว้สำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัติ

พระราชกำหนดการคิดค่าน้ำ

(1) รัฐมนตรีอาจออกพระราชกำหนด (เรียกว่ากฎเรื่องค่าน้ำ) ใช้ในรัฐลุ่มน้ำที่อ้างถึงรัฐและในเขตนครหลวงของออสเตรเลียที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้

ก. เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมน้ำควบคุม และ

ข. จัดการกับหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งเรื่องที่อ้างถึงในส่วนย่อย และ

ค. มีส่วนร่วมในการบรรลุมัตถุประสงค์การใช้น้ำในลุ่มน้ำและหลักการที่กำหนดไว้

(2) กฎการคิดค่าน้ำเป็นเครื่องมือทางกฎหมาย

(3) กฎการจ่ายน้ำอาจจัดการกับเรื่องต่อไปนี้ :

ก. กฎที่ต้องใช้ในการกำหนดจำนวน

ข. ค่าธรรมเนียมน้ำควบคุมโดยทั่วไป หรือ



ค. ค่าธรรมเนียมน้ำควบคุมชนิดใดชนิดหนึ่ง

(4) ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ใช้บังคับสัมพันธ์กับค่าธรรมเนียมน้ำโดยการควบคุมจากระเบียบที่กำหนด

## 2.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เมืองดาวาเวซีตี้ (Davao City)

เทศบัญญัติจัดการลุ่มน้ำและการอนุรักษ์แหล่งน้ำของเมืองดาวาเว สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เทศบัญญัติอ้างอิงถึงเป็นกฎและกฎระเบียบที่ใช้ในการคุ้มครองอนุรักษ์และอนุรักษ์กฎหมายการจัดการน้ำ (Watershed Protection, Conservation and Management Ordinance of Davao) วัตถุประสงค์มีการประกาศใช้เพื่อกำหนดขั้นตอนและแนวทางสำหรับการดำเนินงานตามการคุ้มครองลุ่มน้ำกฎหมายอนุรักษ์และการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามและบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

การประกาศนโยบาย-รัฐบาลเมืองดาวาเวประกาศดังต่อไปนี้เป็นนโยบาย

ก. พื้นที่ลุ่มน้ำที่ปราศจากมลพิษและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อความสมดุลทางนิเวศวิทยาที่มนุษย์และธรรมชาติเติบโตได้อย่างสมบูรณ์แบบกลมกลืนซึ่งกันและกัน

ข. การยอมรับว่าพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นศูนย์กลางของแรงบันดาลใจของเมืองที่น่าอยู่สำหรับการรักษาความยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อมชุมชน

ค. ยอมรับว่าพื้นที่ต้นน้ำเป็นพื้นที่สำหรับเติมพลังให้แก่เมืองชั้นหินอุ้มน้ำซึ่งเป็นแหล่งน้ำดื่มของเมืองต้องเป็นได้รับการคุ้มครองอนุรักษ์และจัดการอย่างต่อเนื่องและเพิ่มความยืดหยุ่นของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต

ข้อกำหนดในการจัดการลุ่มน้ำ คำจำกัดความของข้อกำหนด สำหรับการจัดการลุ่มน้ำมีวัตถุประสงค์ของลุ่มน้ำมีความหมายต่อไปนี้

ก. “พื้นที่ลุ่มน้ำ” เป็นพื้นที่ของที่ดินที่มีน้ำฝนไหลผ่านระบบแม่น้ำไปยังทางออกทั่วไป เช่น ภูเขา ทะเลสาบ หรือทะเล หรือพื้นที่ที่ซึ่งฝนจากระดับที่สูงกว่าของแผ่นดินไหลลงสู่แม่น้ำหรือสายน้ำแล้วไปยังอ่าวดาวาเว หรือพื้นที่ที่มีการแบ่งแยกภูมิประเทศน้ำฝนสามารถระบายออกเมื่อพื้นผิวไหลออกผ่านแม่น้ำหรือระบบลำธารที่เฉพาะเจาะจงไปยังจุดทางออกทั่วไปซึ่งอาจเป็นเขื่อนระบบชลประทานหรือจุดนำน้ำประปาเทศบาล หรือที่แม่น้ำหรือลำธารปล่อยน้ำลงไปในแม่น้ำใหญ่ ลำธารหรือทะเลสาบ

ข. “การจัดการลุ่มน้ำ” เป็นกระบวนการชี้แนะและจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรอื่น ๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อจัดหาสิ่งที่ต้องการเป้าหมายและบริการที่ไม่มีผลกระทบต่อพื้นที่ลุ่มน้ำและแหล่งน้ำ

ค. “พื้นที่เก็บน้ำ” หมายถึง แหล่งน้ำเติมเต็มที่น้ำฝนหรือซึมเข้าสู่ชั้นหินรับน้ำจริง

ระบอบองค์กรและการดำเนินงานกิจกรรมเพื่อนำไปปฏิบัติการใช้ในพื้นที่การปฏิบัติเพื่อการดำเนินการตามระเบียบ

สภาการจัดการลุ่มน้ำ จะต้องมีส่วนร่วมสภาคิดตามและประเมินผลประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีวิสัยทัศน์ร่วมกันในการทำให้มั่นใจว่าการป้องกันการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ มันจะต้องแน่ใจว่ามี การปฏิบัติตามจรรยาบรรณนี้และกฎการใช้งานและข้อบังคับ จะต้องอยู่ภายใต้สำนักงานนายกเทศมนตรีเมืองโดยตรงซึ่งจะออกนโยบายและแนวทางปฏิบัติและกำหนดทิศทางของความร่วมมือในการรวบรวมประมวลผลและประเมินข้อมูลพื้นที่ลุ่มน้ำและพัฒนาแผนและกลยุทธ์เพื่อให้เกิดความมั่นใจสุขภาพและความยั่งยืน

คณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำสร้างขึ้นในคณะกรรมการภายในหรือส่วนที่ตั้งอยู่ในลุ่มน้ำ เพื่อช่วยให้สภาการจัดการลุ่มน้ำเป็นผู้ดำเนินการการปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณและกฎระเบียบการใช้งานและข้อบังคับและกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ โดยบุคคลและอุตสาหกรรมตามกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมในบางพื้นที่ของพื้นที่ต้นน้ำรวมอยู่ในประมวลจริยธรรมนี้จะอยู่ภายใต้ประธานที่ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีเมืองที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติและติดตามกิจกรรมในพื้นที่ต้นน้ำรวมอยู่ในกฎหมาย จะได้รับการจัดตั้งขึ้นในแต่ละ พื้นที่ลุ่มน้ำเป็นกลุ่ม ได้แก่ แม่น้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำระบุว่าพื้นที่ลุ่มน้ำในอนาคต

องค์ประกอบการบริหารหน้าที่และอำนาจของสภาการจัดการลุ่มน้ำประกอบด้วยดังต่อไปนี้

- (1) นายกเทศมนตรีเมืองในฐานะประธาน
- (2) ผู้บริหารเมืองในฐานะรองประธาน
- (3) สมาชิกประกอบด้วย
  - (3.1) ประธานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเมือง
  - (3.2) ประธานคณะกรรมการการเคหะชนบทและชุมชนเมือง
  - (3.3) ผู้ประสานงานการวางผังเมืองและการพัฒนา
  - (3.4) เจ้าหน้าที่กฎหมาย
  - (3.5) เกษตรกรรม
  - (3.6) เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเมือง
  - (3.7) ตัวแทนสำนักงานภูมิภาค
  - (3.8) ตัวแทนเขตน้ำเมืองดาวาว
  - (3.9) ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองด้านสิ่งแวดล้อม
  - (3.10) ตัวแทนสถาบันการศึกษา

- (3.11) ประธานสภาการจัดการลุ่มน้ำเทศบาล
- (3.12) ตัวแทนผู้ตรวจสอบลุ่มน้ำ
- (3.13) ตัวแทนหอการค้าอุตสาหกรรมเมืองดาว
- (3.14) ตัวแทนคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยชนพื้นเมือง
- (3.15) ตัวแทนชนเผ่าพื้นเมือง
- (3.16) ตัวแทนภาคศาสนา
- (3.17) ผู้แทนสมาคมการแพทย์ดาว
- (3.18) ตัวแทนภาคเอกชนเมืองดาว ของฟิลิปปินส์
- (3.19) ตัวแทนสื่อมวลชนที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธาน

#### ก. การบริหาร

- (1) นายกเทศมนตรีเมืองจะทำหน้าที่เป็นประธานสภาและจะต้องแต่งตั้งสมาชิก
- (2) สภาจัดการต้นน้ำต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละครั้งในเวลาและวันที่กำหนดโดยสมาชิก
- (3) สมาชิกของสภามีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบของกิตติมศักดิ์ภายใต้กฎและข้อบังคับ
- (4) กรมงบประมาณและการจัดการการตรวจสอบและกฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่
- (5) สมาชิกของสภาแต่ละคนอาจได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายจริงและจำเป็นในการดำเนินการความรับผิดชอบ

#### ข. บทบาทสภาการจัดการลุ่มน้ำจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) รับรองการปฏิบัติตามบทบัญญัติทั้งหมดของหลักปฏิบัตินี้และกฎระเบียบปฏิบัติของบริษัท
- (2) ออกนโยบายเกี่ยวกับโปรแกรมกลยุทธ์และแนวทางหรือการป้องกันการอนุรักษ์การจัดการการใช้ประโยชน์และการพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำ
- (3) ตรวจสอบกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของหลักปฏิบัตินี้และการใช้กฎและข้อบังคับ
- (4) ประสานการป้องกันการอนุรักษ์การใช้ประโยชน์และกิจกรรมการพัฒนาของเมืองและรัฐบาลแห่งชาติหน่วยงานสำนักงานและภาคเอกชน
- (5) แนะนำข้อตกลงความร่วมมือกับนายกเทศมนตรีเมืองด้วยหน่วยงานรัฐบาลแห่งชาติและบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อการดำเนินการร่วมกันในการพัฒนาและการดำเนินการป้องกันต้นน้ำโปรแกรมการอนุรักษ์และโครงการ

(6) แนะนำข้อเสนอสำหรับกฎหมายเพื่อเสริมสร้างกฎหมายการป้องกันการอนุรักษ์และการจัดการและศาสนพิธีกฤษฎีและนโยบายในการประท้วงการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ

(7) ดำเนินการข้อมูลการศึกษาและการสื่อสารอย่างต่อเนื่องแคมเปญเพื่อสร้างการรับรู้สาธารณะการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและอนุรักษ์ต้นน้ำพื้นที่

(8) ดึงดูดการลงทุนภาคเอกชนในโครงการที่ยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต

(9) พัฒนาโปรแกรมการจัดการทรัพยากรน้ำที่จะลดการพึ่งพาน้ำใต้ดินสำรองทรัพยากรเพื่อเสริมแหล่งน้ำผิวดินสู่ปกป้องความยั่งยืนของแหล่งน้ำใต้ดิน

(10) สสำรวจหน้าต่าสนับสนุนทางการเงินที่เป็นประโยชน์ต่อโปรแกรมโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการป้องกันการอนุรักษ์และโปรแกรมป้องกัน

#### ค. หน้าที่และอำนาจสภาการจัดการลุ่มน้ำ

(1) จัดทำและพัฒนาการคุ้มครองต้นน้ำที่ครอบคลุมกรอบการอนุรักษ์และการจัดการและลุ่มน้ำแผนคุ้มครองการอนุรักษ์และการจัดการเพื่อให้มั่นใจว่าสุขภาพและความยั่งยืนของพื้นที่ลุ่มน้ำ

(2) ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองการอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำรวมถึงการบำรุงรักษาธนาคารข้อมูล

(3) สั่งให้หยุดตามคำแนะนำกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำที่ละเมิดบทบัญญัติของหลักปฏิบัตินี้และกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

(4) ห้ามหรือควบคุมกิจกรรมที่อาจทำลายสภาพแวดล้อมหรือก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพและความยั่งยืนของพื้นที่ลุ่มน้ำ

(5) ส่งเสริมการทำฟาร์มที่ดีและควบคุมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์และปัจจัยการผลิตอื่น ๆ

(6) ออกการฝึกอบรมสำหรับกิจกรรมทุกรูปแบบในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ การไถพรวนที่ประกาศเป็นพื้นที่สำคัญต่อสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของข้อเสนอแนะซึ่งจะต้องเป็นข้อกำหนดสำหรับการออกหนังสือรับรองสิ่งแวดล้อม

(7) ใช้อำนาจตำรวจและผู้มาเยือนในการดำเนินการตามบทบัญญัติของหลักปฏิบัตินี้จำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามขั้นตอน

(8) แนะนำให้นายกเทศมนตรีเมืองทำสัญญาใด ๆ หน่วยงานของรัฐบุคคลหรือกลุ่มเพื่อทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ

(9) แหล่งเงินทุนสำหรับการวิจัยและการวางแผนกิจกรรม โปรแกรมและโครงการเกี่ยวกับการคุ้มครองการอนุรักษ์และการจัดการของพื้นที่ลุ่มน้ำ

(10) ออกนโยบายอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการขยายตัวของการค้า/พื้นที่เพาะปลูกขององค์กรในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นนำการประเมินผลเชิงลึกของสิ่งแวดล้อมเศรษฐกิจและสังคมผลกระทบ;

(11) ประเมินเพื่อขออนุมัติหรือปฏิเสธใบสมัครสำหรับการแบ่งเขตการยกเว้นและ/หรือการจัดประเภทพื้นที่เกษตรกรรมสำคัญในพื้นที่ลุ่มน้ำ

องค์กรประกอบการบริหารฟังก์ชันหน้าที่และอำนาจของสภาจัดการลุ่มน้ำย่อย

ก. องค์ประกอบ :

(1) ผู้นำชุมชนเป็นประธาน

(2) ประธานคณะกรรมการสภาท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในฐานะรองประธาน

(3) สมาชิก

(3.1) สมาชิกสภาลุ่มน้ำย่อย

(3.2) ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนอย่างถูกต้อง

(3.3) ตัวแทนอุตสาหกรรมที่ดำเนินงานในลุ่มน้ำย่อย

(3.4) ตัวแทนสมาคมที่ได้รับการยอมรับของเกษตรกรปฏิบัติการในพื้นที่

(3.5) ตัวแทนกลุ่มศาสนา

(3.6) ตัวแทนชุมชน

(3.7) สมาชิกคนอื่น ๆ ที่อาจได้รับการแต่งตั้งโดยประธานกรรมการ

ข. การบริหาร

(1) ประธานต้องแต่งตั้งสมาชิก

(2) ประชุมกันอย่างน้อยเดือนละครั้ง

(3) กำหนดวันเวลาการประชุมโดยสมาชิกโดยความเห็นชอบจากประธาน

(4) สมาชิกมีสิทธิได้รับคำตอบแทน ภายใต้กฎและข้อบังคับของกรมงบประมาณและการจัดการคณะกรรมการตรวจสอบและกฎหมายที่มีอยู่อื่น ๆ ที่จะต้องดำเนินการจากกองทุนงบประมาณลุ่มน้ำย่อย

(5) สมาชิกแต่ละคนอาจได้รับการชำระเงินคืนสำหรับค่าใช้จ่ายจริงและจำเป็นในการดำเนินการความรับผิดชอบ

### ค. บทบาทหน้าที่

- (1) วิเคราะห์โดยประสานงานกับสภากลุ่มน้ำย่อยขอบเขตของการใช้ประโยชน์พื้นที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมข้อมูลจากการศึกษาการวิเคราะห์ภูมิประเทศ
- (2) ช่วยเหลือในการดำเนินการตามบทบัญญัติของหลักจรรยาบรรณนี้ รวมถึงกฎและระเบียบปฏิบัติและกฎหมายอื่น ๆ เกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อม
- (3) ติดตามกิจกรรมในพื้นที่ลุ่มน้ำสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลนี้ และการใช้กฎและข้อบังคับและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ กฎหมาย
- (4) ประสานการคุ้มครองพื้นที่ต้นน้ำและการอนุรักษ์กิจกรรมการพัฒนาของผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนความคุ้มครอง
- (5) ใช้แนวทางที่ครอบคลุมสำหรับการป้องกันการอนุรักษ์การจัดการการใช้และการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำที่พัฒนาโดยสภากลุ่มน้ำ
- (6) แนะนำ เสนอแนะสำหรับการออกกฎหมายเพื่อเสริมสร้างกลยุทธการป้องกันการอนุรักษ์และการจัดการนโยบายของพื้นที่ลุ่มน้ำ
- (7) ใช้ข้อมูลการศึกษาและการสื่อสารการรณรงค์เรื่องการป้องกันต้นน้ำ
- (8) รับข้อร้องเรียน/คำขอจากสาธารณะโดยรวมและแนะนำมาตรการแจ้งไปยังผู้ร้องเรียน
- (9) จัดทำและส่งรายงานกิจกรรมประจำเดือน

กล่าวโดยสรุป เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการปรับปรุงรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำ โดยมีข้อกำหนดสำหรับการจัดการลุ่มน้ำในรูปแบบของสภากลุ่มน้ำจากประชาชนหลากหลายอาชีพโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีบทบาทออกนโยบายเกี่ยวกับกลยุทธ์ แนวทาง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น แนะนำการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ผู้บริหารระดับท้องถิ่น

### ตารางที่ 4.1 แนวคิดการจัดการลุ่มน้ำของต่างประเทศ

แนวคิดการจัดการลุ่มน้ำ	เครือรัฐออสเตรเลีย	สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
1. หลักการจัดการลุ่มน้ำ		
- การใช้ที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสม	✓	✓
- การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยการอนุรักษ์	✓	✓
- การควบคุมมลพิษ	✓	✓
2. โครงสร้างของการจัดการลุ่มน้ำ		

แนวคิดการจัดการลุ่มน้ำ	เครือรัฐ ออสเตรเลีย	สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์
2.1 ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบ		
- การมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓
- การกระจายอำนาจ	✓	✓
- การอนุรักษ์	✓	✓
- การพัฒนาอย่างยั่งยืน	✓	✓
2.2 รายละเอียดที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายหรือ ที่ เรียกว่าข้อกำหนด		
- รูปแบบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ	✓	✓
- สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓	✓
- ใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการแบบยั่งยืน	✓	✓
- การจัดการที่สาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น	✓	✓
- การควบคุมและป้องกันมลพิษ	✓	✓
- เครื่องมือท้องถิ่นในการจัดการลุ่มน้ำ	✓	✓
- ข้อกำหนดอื่น ๆ	✓	✓
3. องค์กรดำเนินการ		
องค์กรดำเนินการ	ท้องถิ่น	ท้องถิ่น
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน		
- ประชาชนแสดงความคิดเห็น	✓	✓
- ประชาชนสามารถเสนอการจัดการลุ่มน้ำ	✓	✓
- ประชาชนมีบทบาทพิจารณาโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศลุ่มน้ำ	✓	✓
5. ลำดับศักดิ์ของกฎหมายใช้บังคับ		
ระดับกฎหมาย	ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น	ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น

จากข้อมูลการเปรียบเทียบขององค์ประกอบหลัก พบว่ากฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะมีแนวทางคล้ายคลึงกันแต่จะมีประเด็นที่แตกต่าง 3 ประเด็น

(1) องค์กรดำเนินการ เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ดำเนินการ โดยรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่น

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็น เสนอการจัดการลุ่มน้ำและมีบทบาทพิจารณาโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศลุ่มน้ำ

(3) ลำดับศักดิ์กฎหมายให้ใช้บังคับ จากการศึกษาพบว่า เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ใช้ประกาศของเทศบาล (ข้อบัญญัติท้องถิ่น) โดยหลักการจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการให้มีการพัฒนาการจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำ ประสบผลสำเร็จ

#### ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

แนวคิดการจัดการลุ่มน้ำ	ไทย	เครือรัฐ ออสเตรเลีย	สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์
1. หลักการจัดการลุ่มน้ำ			
- การใช้ที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสม	✓	✓	✓
- การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยการอนุรักษ์	✓	✓	✓
- การควบคุมมลพิษ	✓	✓	✓
2. โครงสร้างของการจัดการลุ่มน้ำ			
2.1 ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบ			
- การมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓	✓
- การกระจายอำนาจ	✓	✓	✓
- การอนุรักษ์	✓	✓	✓
- การพัฒนาอย่างยั่งยืน	✓	✓	✓
2.2 รายละเอียดที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายหรือที่เรียกว่า ข้อกำหนด			
- รูปแบบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ	✓	✓	✓



แนวคิดการจัดการลุ่มน้ำ	ไทย	เครือรัฐ ออสเตรเลีย	สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์
- สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓	✓	✓
- ใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการ แบบยั่งยืน	✓	✓	✓
- การจัดการที่สาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น	✓	✓	✓
- การควบคุมและป้องกันมลพิษ	✓	✓	✓
- เครือข่ายท้องถิ่นในการจัดการลุ่มน้ำ	✗	✓	✓
- ข้อกำหนดอื่น ๆ	✗	✓	✓
3. องค์การดำเนินการ			
องค์กรดำเนินการ	รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่น	ท้องถิ่น
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน			
- ประชาชนแสดงความคิดเห็น	✓	✓	✓
- ประชาชนสามารถเสนอแผนการจัดการลุ่มน้ำ	✗	✓	✓
- ประชาชนมีบทบาทพิจารณาโครงการที่มี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศลุ่มน้ำ	✗	✓	✓
5. ลำดับศักดิ์ของกฎหมายใช้บังคับ			
ระดับกฎหมาย	พระราช บัญญัติ	ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น	ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น

จากข้อมูลการเปรียบเทียบองค์ประกอบหลักระหว่างกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย และ  
สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีแนวทางคล้ายกันแต่จะมีประเด็นสำคัญ 5 ประเด็น คือ

(1) หลักการจัดการลุ่มน้ำมีความสอดคล้องกันโดยมีปัจจัยพิจารณา คือ การใช้ที่ดินให้  
ถูกต้องเหมาะสม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยการอนุรักษ์ การควบคุมมลพิษ

(2) โครงสร้างของการจัดการลุ่มน้ำ

(2.1) ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบ ประเทศไทยจะมีรายละเอียด  
ในกฎหมายทรัพยากรน้ำ ส่วนเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จะมีบัญญัติให้มี

องค์ประกอบหลักแต่จะให้อำนาจให้สามารถกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมได้ส่วนรายละเอียดจะให้  
องค์ประกอบที่อื่นกำหนดได้เอง

(2.2) ข้อกำหนดโดยเครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จะกำหนด  
หลักการโดยภาพรวม แต่จะให้ข้อกำหนดที่ประการจะให้องค์ประกอบที่อื่นกำหนดได้เอง

(3) ด้านองค์การดำเนินการประเทศไทยดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง ส่วนเครือรัฐ  
ออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ดำเนินการโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชน เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เน้นให้  
ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดการลุ่มน้ำโดยตรง ส่วนประเทศไทยประชาชน  
แสดงความคิดเห็นในการดำเนินการ โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่การส่งเสริมหรือแสดง  
ความคิดเห็นในระบบนิเวศลุ่มน้ำยังไม่มี

(5) ลำดับศักดิ์กฎหมายใช้บังคับ ประเทศไทยจะใช้บังคับในรูปแบบพระราชบัญญัติ  
เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์รัฐบาลกลางหรือใช้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

### 3. กรอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการลุ่มน้ำ

นับเป็นประวัติศาสตร์ที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540 ฉบับนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษเนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มาจากการ  
ร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ และอีกทั้ง  
เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างและแสดงความคิดเห็นได้  
อย่างเต็มที่ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้กำหนดแนวคิดเช่นนี้  
เช่นกัน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากเดิมที่รัฐเท่านั้นมีหน้าที่  
โดยตรงแต่หลักการใหม่นี้ได้กำหนดให้ประชาชนที่มาจากทุกฝ่ายในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมใน  
การจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพราะเห็นว่าลำพังรัฐแต่ฝ่ายเดียวไม่สามารถจะ  
กระทำการดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอาณา  
บริเวณหรือพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ หรือพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นสิ่งที่มีความสลับซับซ้อนและมีมิติที่หลากหลาย  
จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนความร่วมมือจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หลายฝ่ายในสังคม  
เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในท้องถิ่น ภูมิภาค หรือส่วนกลาง เป็นไม่  
อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเอกภาพ มีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และมีความต่อเนื่องยั่งยืน

กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 4 ฝ่ายตาม  
รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

ฝ่ายที่ 1 รัฐ นอกจากรัฐจะต้องทำหน้าที่ของรัฐเอง ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐยังต้องจัดการให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมด้วย ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมมลพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในมาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฝ่ายที่ 2 บุคคลหรือประชาชนทั่วไปสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 (2) จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

ฝ่ายที่ 3 พิจารณาถึงชุมชน บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและเดิมตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 57 รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะ สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ... (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่าสิทธิชุมชนและบุคคลมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นจะต้อง บัญญัติออกมาเป็นกฎหมายที่บัญญัติอยู่หรือออกมารองรับอีกครั้ง

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้รับรองเรื่อง สิทธิชุมชนและบุคคลมีสิทธิส่วนร่วมและฟ้องร้องกับรัฐชุมชนที่จะได้รับความคุ้มครองเหมือนกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาทั้งสองฉบับ

#### ฝ่ายที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครอง ส่วน ท้องถิ่นตั้งแต่มาตรา 249-254 มีสาระสำคัญที่บัญญัติให้ต้องมี “กฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ” หรือต้องออกกฎหมายมารองรับอีกหลายฉบับ เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสาระของ การกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพียงหลักการและแนวทางเท่านั้น ส่วนรายละเอียด ต้องไปว่ากันในกฎหมายลำดับรองต่อไป อาทิ

ตามบทบัญญัติในมาตรา 249 กล่าวถึง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐธรรมนูญได้วางหลักให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของ ประชาชน ในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้จำนวนและความ หนาแน่นของประชากรและพื้นที่ความรับผิดชอบประกอบกัน ซึ่งรายละเอียดเรื่อง “หลักเกณฑ์ ข้างต้นจะเป็นอย่างไรนั้น” รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ออกเป็นกฎหมายต่อไป

ตามบทบัญญัติในมาตรา 250 กล่าวถึง การกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการ สาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่าง ยั่งยืนรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จะกำหนดอย่างไร หรือจะเขียนหลักเกณฑ์อย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้มีการวาง หลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็น หน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของแต่ละรูปแบบ หรือให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

### 3.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำ

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำที่ผ่านมานในอดีต แนวคิดในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ไม่ตรงกันของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นรัฐ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากสภาพของปัญหาที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ และโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 จึงกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมและแก้ไขภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ เพื่อเป็นการสงวน คุ้มครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกกฎหมาย ดังนี้

1) มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด โดยจะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการหรือ

การดำเนินการก็ได้ และอย่างน้อยต้องประกอบด้วย สารสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการหรือ กิจการหรือการดำเนินการสภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการทั้ง ทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ มาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือ การดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือ ชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้าน สุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติประกาศกำหนดเป็นการเพิ่มเติมจากที่ต้องดำเนินการตามวรรคสองด้วย”

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น การอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่เพียงลำพังไม่สามารถที่จะจัดการหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้อง มีกฎหมายทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมรองรับซึ่งในปัจจุบันซึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม เป็น กฎหมายที่เป็นรากฐานสำคัญในการกำหนดกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของประเทศอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และส่งผลให้เกิดการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้มีเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก สถานการณ์การพัฒนา รวมถึงสถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการ เปลี่ยนแปลง ทั้งกระแสนการเปลี่ยนแปลงในระดับโลก ระดับภูมิภาคและภายในประเทศอย่าง รวดเร็ว ประกอบกับมีการพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ และมีการเสริมสร้างศักยภาพ ความพร้อมของภาคส่วนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้มีความ สอดคล้องและเป็นปัจจุบันมากขึ้น

ในส่วนที่จะให้องค์กรเข้าไปร่วมคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 20 ในการปฏิบัติตามหน้าที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะผู้ชำนาญการ หรือ คณะอนุกรรมการอาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการ ได้เห็นสมควรและอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อการสำรวจ กิจการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ผูกมัดเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องรับฟังและไม่ผูกมัดว่าต้องเชิญผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม

ในประเด็นร่วมปฏิบัติซึ่งตามมาตรา 6(4) เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัดทั้งตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ ซึ่งบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ให้ความร่วมมือ แต่ไม่ชัดเจนในการดำเนินการ

แนวทางการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนที่พึงประสงค์ ควรเป็นการบริหารจัดการที่ดีโดยยึดหลักธรรมาภิบาล บูรณาการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยมุ่งเน้นเพื่อให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อันเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนจากการดำรงอยู่อย่างยั่งยืน

ความสัมพันธ์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างบูรณาการและยั่งยืนจะดำเนินการไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและอยู่บนพื้นฐานความเป็นธรรมได้นั้น จะต้องอาศัยการผสมผสานกันของกลุ่มภาคีต่าง ๆ ทุกภาคส่วนร่วมถึงการประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันด้วยความเป็นธรรม โดยมีหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรากฐานที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจด้านการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม หลักการธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดีนั้น โดยหลักสากลจะประกอบด้วย คุณสมบัติที่ต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งรวมถึงความมั่นใจ (Predictability) ซึ่งในที่นี้หมายความว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ จะไม่เปลี่ยนแปลงหรือมีการเลือกปฏิบัติ และคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ซึ่งนอกจากจะเป็นคุณลักษณะของธรรมาภิบาลแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสม ทั้งในระดับนโยบาย และการปฏิบัติที่ดีในการแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาการบริหารจัดการโดยภาครัฐในการจัดการลุ่มน้ำ เมื่อพิจารณาในเชิงกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้ข้อจำกัดของกลไกในปัจจุบัน คือ กลไกการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ ในระดับนโยบายคือ การออกกฎหมาย และการกำหนดแนววิธีปฏิบัติ ส่วนกลไกการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ ในระดับปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้สนับสนุนการพัฒนาและการปฏิบัติ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติซึ่งการขับเคลื่อนโดยกลไกดังกล่าวประสบปัญหาที่เป็นอุปสรรคหลายจุด ที่ทำให้กลไกการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจยังไม่สมบูรณ์ และไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เด่นชัด ทั้งด้านนโยบายและแผนปฏิบัติจากปัญหาดังนี้

ปัญหาการออกกฎหมายยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเดิมที่ล้าสมัย ปัญหาความล่าช้าในการตรากฎหมายใหม่ กฎหมายลูกที่จะต้องออกมารองรับและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และปัญหากระบวนการและขั้นตอนการพิจารณากฎหมายล่าช้า

ปัญหาการกำหนดแนวทางปฏิบัติ ในปัจจุบันแม้ว่าจะได้มีการกำหนดภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ โดยระบุภารกิจที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม แต่ในหมวดของการกำหนดอำนาจหน้าที่ในหลายหน่วยงานยังไม่สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าวและนำไปสู่การเป็นปัญหาในการนำไปปฏิบัติ

ปัญหาข้อจำกัดด้านกำลังคน ทักษะและงบประมาณ ในขณะที่นโยบายภาครัฐต้องเร่งกระจายอำนาจ เพื่อให้ส่วนราชการเล็กลง

ปัญหาความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจขององค์กรท้องถิ่น ประชาชนที่ก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหาดังกล่าวการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำในภาครัฐเอง ต้องปรับปรุงในการบริหารจัดการเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติให้เกิดพลังตามเจตนารมณ์นี้ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาต่าง ๆ ก็ยังคงมีอยู่ ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่สามารถบรรลุได้ จากนั้นประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วม รูปแบบในการจัดการลุ่มน้ำ ความเข้าใจของรัฐและประชาชนอาจไม่ตรงกันถึงการจะเข้ามามีส่วนร่วมได้เพียงใด แม้แต่เรื่องของการมีส่วนร่วมแบบใช้ผู้แทนหรือจะเป็นแบบพหุนิยมก็ยังเป็นปัญหาเพราะประชาชนกลุ่มน้อยผู้ด้อยโอกาสมักถูกละเลยและนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งที่เป็นชนวนของการต่อต้าน ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สามารถสร้างรูปแบบการจัดการที่ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้ได้มากที่สุดก็จะทำให้การจัดการลุ่มน้ำมีประสิทธิภาพ

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการดังกล่าวแล้ว แต่ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำ คือ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างบูรณาการ โดยยึดหลักให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำรงอยู่ในสภาพที่พึงประสงค์อย่างยั่งยืน จึงเห็นได้ว่าการจัดการลุ่มน้ำซึ่งเป็นระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์กันหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดีก็จะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมของทั้งประเทศโดยรวม



จากการวิเคราะห์ในการจัดการลุ่มน้ำบรรลุดตามวัตถุประสงค์ของการจัดการอย่างเป็นระบบ ได้จึงจำเป็นต้องมีระบบการบริหารลุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพ คือ จะต้องมียุทธศาสตร์หรือองค์การที่ทำหน้าที่กำกับ ควบคุม โครงสร้าง องค์ประกอบและการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทรัพยากรแต่ละประเภทภายในลุ่มน้ำ ให้สามารถเอื้อต่อการทำงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดการลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานระดับชาติ หน่วยงานระดับกระทรวง หน่วยงานระดับจังหวัด และหน่วยงานระดับท้องถิ่น

ในการดำเนินงานภาครัฐ มีหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำหากพิจารณาในระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าจะมีทั้งหมด 6 กระทรวง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สอดคล้องกับข้อมูลการประชุมกลุ่มสนทนาผู้มีส่วนได้เสีย รูปแบบการจัดการลุ่มน้ำที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำหลายหน่วยงาน แต่การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำไปตามอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ โดยไม่มีการประสานงานกันทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ การขาดองค์การเฉพาะที่ทำหน้าที่ประสานบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ ทำให้การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่อง เป็นการบริหารจัดการที่กำหนดคน โยบายและแผนการจัดการมาจากส่วนกลาง ให้หน่วยงานในภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง มีการจัดตั้งคณะทำงานแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับลุ่มน้ำประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียทั้งราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนชาวบ้าน แต่การดำเนินงานยังขาดความต่อเนื่อง เพราะไม่มีหน่วยงานประสานการดำเนินงานของคณะทำงาน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการในระบบนิเวศลุ่มน้ำ ซึ่งต้องมีการบริหารจัดการอย่างบูรณาการทั้งในด้านของพื้นที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง ระบบจัดสรรงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการวางแผนการจัดการในระบบลุ่มน้ำ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ต้องพิจารณาถึงองค์การที่จะเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ประสานการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำในภาพรวมในราชการส่วนกลาง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำมากที่สุด คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

และคณะอนุกรรมการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำ แต่การดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ยังไม่สามารถประสานการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำไว้แล้วหลายคณะและหลายระดับและได้ดำเนินงานไปตามขีดความสามารถและศักยภาพของหน่วยงานหรือองค์กรที่กำกับดูแลคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานชุดต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

#### 1) ระดับชาติ

การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานซึ่งต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ใช้บังคับ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ(กนช.) จึงมาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำของประเทศในหลาย ๆ มิติ ได้แก่ การจัดหา การจัดสรร การอนุรักษ์และฟื้นฟู และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการฯ ชุดนี้ มีบทบาทโดยตรงในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเสนอแนะแนวนโยบายและประสานแผนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้และยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาการขอใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำ เพื่อการเหมืองแร่ การคมนาคมและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

ต่อมาตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558-2569 และให้ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ทำหน้าที่ผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และบูรณาการสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งระดับประเทศและระดับลุ่มน้ำ โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน แต่โดยที่ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาภาวะภัยแล้งอันส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องเร่งพิจารณาแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งวางแผนเตรียมความพร้อมเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ

## อำนาจหน้าที่

- ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เสนอและนโยบายหรือแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่จำเป็นต้องดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ บรรลุวัตถุประสงค์

จัดทำแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแผนปฏิบัติการในภาพรวมของประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในภาวะปกติและในภาวะวิกฤต เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานนำไปปฏิบัติ

พิจารณาและตรวจสอบแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแผนพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแผนปฏิบัติการในระดับลุ่มน้ำ ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางจัดทำแผนงบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ

อำนวยการ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล ตลอดจนให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนปฏิบัติการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนงบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ รวมทั้งเสนอนายกรัฐมนตรี ให้สั่งการหรือควบคุมให้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเกิดประโยชน์สูงสุด

### 2) ระดับลุ่มน้ำ

เป็นการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำที่สำคัญ ๆ ของประเทศซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

คณะกรรมการระดับลุ่มน้ำ มีองค์ประกอบที่คัดเลือกมาจากผู้แทนส่วนราชการในระดับจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำและองค์กรผู้ใช้น้ำ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาในระดับลุ่มน้ำแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำ การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ น้ำท่วม และคุณภาพน้ำ

ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 คณะกรรมการลุ่มน้ำมีหน้าที่และอำนาจ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนแม่บทการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำเสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เพื่อให้ความเห็นชอบ

(2) จัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง และแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมเสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เพื่อให้ความเห็นชอบ

(3) พิจารณาปริมาณการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ และจัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำและควบคุมการใช้น้ำให้เป็นไปตามกรอบ หลักเกณฑ์ และแนวทางที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) กำหนด

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบการใช้การพัฒนาการบริหารจัดการ การบำรุงรักษาการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ ทั้งนี้ ภายใต้อกรอบและแนวทางที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) กำหนด

(5) ให้ความเห็นชอบการอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สองตามมาตรา 42 และการเพิกถอนใบอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สองตามมาตรา 54

(6) พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)

(7) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เกี่ยวกับแผนงานและโครงการในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ

(8) รับเรื่องร้องทุกข์ โกล่เกลี่ยและชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำ

(9) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้การพัฒนาการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำในเขตลุ่มน้ำนั้น

(10) ส่งเสริมและรณรงค์การสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือตามที่ กนช. มอบหมายการจัดทำแผนตาม (1) และ (2) และการกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบตาม (3) ให้ครอบคลุมถึงการรักษาและแก้ไขปัญหาคูณภาพน้ำด้วย

ดังนั้นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำมากที่สุด ก็คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการดังกล่าว ยังไม่สามารถประสานการบริหารจัดการได้

อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะการผลักดันนโยบายการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและมาตรการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำต่าง ๆ เพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยโอนหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาอยู่ใต้กระทรวงเดียวกันแล้ว จึงควรให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและประสานบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศรวมทั้งเป็นผู้พิจารณาเสนอขออนุมัติงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการในระบบลุ่มน้ำ

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของคณะกรรมการน้ำแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือวางกรอบนโยบายเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำระดับชาติ รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ เพื่อเสนออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ยังเห็นควรให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำหลักทั้ง 25 ลุ่มน้ำ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ประสานการบริหารทรัพยากรธรรมชาติ

ในส่วนกลไกบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เริ่มมีหน่วยงานราชการที่เป็นหน่วยงานหลักตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาและพัฒนา ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยตรง คือ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา แต่ในอดีตการบริหารจัดการและพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นการทำงานเชิงบูรณาการในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ตามมติคณะรัฐมนตรี ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาครอบคลุม จังหวัดพัทลุง สงขลา และนครศรีธรรมราชมีลักษณะเด่น คือ เป็นระบบนิเวศ 3 น้ำ รัฐบาลมีนโยบายจะฟื้นฟูน้ำทะเลสาบสงขลาให้เป็นแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทำประมง และแหล่งวัฒนธรรม พัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและเชิงนิเวศ มติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2543 เห็นชอบให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นเข้ามาดูแล ที่ผ่านมามีปัจจัยในด้านลบคือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรมลงอย่างมาก โดยเฉพาะพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร และพื้นที่ป่าชายเลน ทะเลสาบสงขลาเกิดความตื่นเงิน การประมงที่เกินศักยภาพทำให้สัตว์น้ำต่าง ๆ ลดลง

ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคมโลกยุคปัจจุบันและเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของลุ่มน้ำสามารถเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นฐานการประกอบอาชีพของประชาชนในลุ่มน้ำได้อย่างยั่งยืน หน่วยงานหลายหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรและประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและอนุรักษ์

ไปควบคู่กัน โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและมีคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ลุ่มน้ำฯ และตัวแทนภาคประชาชน วางนโยบายและทิศทาง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อบริหารจัดการ โดยอำนาจหน้าที่คณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย และทิศทางการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีการกำหนดกรอบและอนุมัติแผนงาน/โครงการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และโครงการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน กำกับ ตรวจสอบและติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโครงการการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการกำกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามอบหมาย ปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ พื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

วิเคราะห์การดำเนินงานคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การเพิ่มตัวแทนของประชาชนให้เป็นกรรมการแสดงว่าให้เห็นว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการบ่อยครั้ง เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีหรือเปลี่ยนรัฐบาลจะกระทบกับวาระทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และมีการเปลี่ยนประธานกรรมการซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี (ตามมติคณะรัฐมนตรีขณะนั้น) มากำกับดูแล ทำให้งานขาดความต่อเนื่อง คณะอนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาชนสัมพันธ์ขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ เพราะขาดองค์กรหรือสำนักงานสนับสนุน ขาดหน่วยงานหลักที่ดูแลกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพราะสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เพียงประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการจัดการลุ่มน้ำเป็นการจัดการมีระบบนิเวศหลายระบบเกี่ยวพันกันจึงขอวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามประเภทของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ในพื้นที่ลุ่มน้ำ อันเนื่องมาจากพื้นที่อนุรักษ์ทั่วไปโดยเฉพาะพื้นที่ป่าต้นน้ำซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญของลุ่มน้ำเพราะเป็นพื้นที่ต้นกำเนิดกฎหมายเกี่ยวข้องกับการใช้

ประโยชน์ในพื้นที่ลุ่มน้ำ กฎหมายเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประเภทป่าไม้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประเภทที่ดิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประเภทน้ำ ในพื้นที่ลุ่มน้ำ

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ลุ่มน้ำ

เมื่อพิจารณาจากพื้นที่ลุ่มน้ำในพื้นที่ป่าต้นน้ำอันเป็นแหล่งทรัพยากรสำคัญส่วนหนึ่งของระบบนิเวศลุ่มน้ำ ดังนั้นเขตอนุรักษ์ซึ่งป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ความสอดคล้องของกฎหมายกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่ายังมีบทบัญญัติในกฎหมายที่อาจไม่ครอบคลุมหรือมีเนื้อหาสาระที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตการใช้ที่ดินตลอดจนการอนุรักษ์และฟื้นฟูที่ดิน โดยการมีส่วนร่วม

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พื้นที่ลุ่มน้ำที่มีเขตอนุรักษ์จำเป็นต้องบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติให้คงสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้เพื่อการศึกษาและการรื่นรมย์ของประชาชน ส่วนที่ดินที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติได้ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป อย่างไรก็ตามสถานการณ์ปัจจุบันในการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศในการเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือนันทนาการของประชาชน และเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพในอุทยานแห่งชาติเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนและสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศตามพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก

การกำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาตินั้นมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) รัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ซึ่งพื้นที่ที่จะเป็นอุทยานแห่งชาติไม่จำเป็นต้องเป็นพื้นที่ป่า แต่ต้องเป็นพื้นที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ทั้งนี้ เพื่อให้คงสภาพเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน

2) ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินที่ไม่ให้เป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด นอกจากทบวงการเมือง ที่ดินที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติจะมีลักษณะ คือ ไม่มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์อยู่ในที่ดินที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ

ในมาตรา 6 เมื่อปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจำกัดด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่เป็นการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกัน และพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติต้องมีได้เป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใดเว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ และการกำหนดอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชของความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน อย่างไรก็ตามในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ และเครื่องหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนทราบว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และอำนวยความสะดวกและให้ความรู้แก่ประชาชน

ในการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยการจำแนกเป็นเขตต่าง ๆ ตามการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ได้ 3 เขต (Zone) ดังนี้

(1) เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C)

เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่าหายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษา การวิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ



## (1.1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไปแล้ว พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

- พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

- พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ตามผลการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี

- พื้นที่เขตอนุรักษ์ป่าชายเลน ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี

## (1.2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าสมบูรณ์หรือมีศักยภาพเหมาะสมต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- พื้นที่ป่าที่มีลักษณะสมบูรณ์ตลอดจนพื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้ เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ

- พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย

- พื้นที่ป่าที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออยู่อาศัยตามแนวชายแดน

- พื้นที่ป่าที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น

- พื้นที่ป่าซึ่งเป็นเขตที่ตั้งแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

- พื้นที่ป่าซึ่งกำหนดเป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุตามพระราชบัญญัติสถานโบราณ วัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

## (2) เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E)

เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้ และของป่ารวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่เพื่อการพัฒนาการทรัพยากรป่าไม้

และพื้นที่ประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากร ป่าไม้กับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรแร่ และทรัพยากรพลังงาน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ตลอดจนต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

#### (2.1) พื้นที่พัฒนาป่าธรรมชาติ

พื้นที่พัฒนาป่าธรรมชาติ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าไม้สมบูรณ์และมีศักยภาพเหมาะสมในการจัดการป่าไม้ ตามหลักวิชาการ เพื่อให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์จากไม้และของป่าร่วมกัน โดยไม่บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ต่อไป พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- พื้นที่ป่าโครงการทำไม้ต่าง ๆ
- พื้นที่ป่าชุมชน

#### (2.2) พื้นที่พัฒนาทรัพยากรป่าไม้

พื้นที่พัฒนาทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งมีศักยภาพสูงในการฟื้นฟูสภาพป่า สามารถส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการและเอกชน ให้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ไม้ใช้ประเทศและเพื่อประโยชน์ในด้านอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง โดยนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ ให้บรรลุผลต่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคมของชาติ พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- พื้นที่ปลูกป่าภาครัฐบาล
- พื้นที่ปลูกป่าภาคเอกชน
- พื้นที่ปลูกป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือน

#### (2.3) พื้นที่พัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์ชุมชน

พื้นที่พัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์ชุมชน หมายถึง พื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ โดยการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการตั้งถิ่นฐานให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ การใช้ประโยชน์พื้นที่กระทำในลักษณะของวนเกษตร พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- พื้นที่โครงการตามพระราชดำริ
- พื้นที่โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง
- พื้นที่โครงการหมู่บ้านป่าไม้
- พื้นที่สิทธิ์ทำกิน (สทก.)

## (2.4) พื้นที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ

พื้นที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- พื้นที่เขตแหล่งแร่
- พื้นที่เขตระเบิดหินและย่อยหิน
- พื้นที่อนุญาตให้ส่วนราชการ และเอกชนใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ

## (3) เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A)

เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสมรรถนะที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตรหรือศักยภาพสูงในการพัฒนาด้านการเกษตร ตามผลการจำแนกสมรรถนะที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน รัฐสามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะจำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์และเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

## (3.1) พื้นที่ป่าที่มีสมรรถนะของดินเหมาะสมต่อการเกษตร

(3.2) พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน

วิเคราะห์กฎหมายสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นในระดับพื้นที่ การปรับพันธกิจหน่วยงานปฏิบัติการให้สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรรูปแบบใหม่ การสร้างกลไกให้ประชาชนและทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การบริหารจัดการข้อมูล และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดประเด็นและแนวทางแก้ไขปัญหาคือตอบสนองความต้องการของชุมชนการทบทวน แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ ข้อ 2 กำหนดหลักการทั่วไปของขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ ตามสถานะของภารกิจไว้ ดังนี้

1) ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว (7) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนแล้วหากเกินขีดความสามารถและไม่สามารถดำเนินการได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ให้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องร้องขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือส่วนราชการ ดำเนินการแทนไปพลางก่อนได้ โดยยังถือเป็นทรัพย์สิน/กรรมสิทธิ์หรือหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ และห้ามส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนภารกิจคืน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ กรณีเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นอื่นและส่วนราชการที่ถ่ายโอน ให้ร้องขอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

โดยหลักการพื้นฐานขององค์กรของรัฐไม่ว่าประเภทใดจะมีสิทธิถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนนับเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนา การให้อำนาจในการบริหารจัดการชุมชนหรือท้องถิ่นย่อมทำให้การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น และมีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดและมีหน้าที่ที่ควรทำเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

บริบทของสถานการณ์ปัญหาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกับการกระจายอำนาจ ความสลับซับซ้อนของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและไร้ทิศทาง ได้ส่งผลให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต รวมไปถึงรักษาระบบนิเวศน์ ถูกบุกรุกขยายพื้นที่มากขึ้นเรื่อย ๆ จนนำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระหว่างชุมชนกับชุมชน ชุมชนกับกลุ่มทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งระหว่างชุมชนเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เมื่อย้อนกลับไปทบทวนถึงแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนั้น จะพบว่ามี เงื่อนไขที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรกจะพบว่าปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่า มีที่มาจากประวัติศาสตร์ของการจัดการป่าที่เริ่มตั้งแต่รัฐออกกฎหมายกำหนดให้ป่าอยู่ในความดูแลของราชการ โดยการตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 และจำแนกที่ดินของประเทศ ในปี พ.ศ. 2504 ที่กำหนดให้พื้นที่ร้อยละ 50 ของประเทศเป็นพื้นที่ป่า และที่เหลือเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่อนุญาตให้เอกชนถือครองได้ แนวทางการจัดการที่ดินดังกล่าวมีผลให้ที่ป่ากลายเป็นที่สาธารณะของส่วนรวมที่เปิดกว้าง (Open-Access Common Property) อย่างที่ชาวบ้านเรียกว่า “ที่หลวง” ซึ่งมีความหมายว่าทุกคนมีสิทธิใช้ได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการใช้ป่าอย่างไร้ขอบเขต ในขณะที่รัฐมีข้อจำกัดในการควบคุม ประการที่สอง ความด้อยประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกิดขึ้นจากสาเหตุการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจจากระบบบริหารราชการไว้ที่รัฐส่วนกลาง รวมไปถึงการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจ เข้าครอบครองทรัพยากรทั้งหมด แม่น้ำ ป่าเขา ทรัพยากรแร่ธาตุทุกอย่างเป็นของรัฐ พื้นที่ที่ประชาชนท้องถิ่นเคยใช้ร่วมกันก็ตกเป็นของรัฐ ภายหลังก็เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าจับจอง ผู้มีอำนาจและเงินก็เลยได้เป็นเจ้าของ ในขณะที่เดียวกันผลผลิตจากระบบการรวมศูนย์ที่ผ่านมาได้สร้างกลไกในการควบคุมผ่านได้การออกกฎหมาย กำหนด

นโยบาย จัดตั้งหน่วยงาน กระทรวงและกรม กอง ขึ้นมาเพื่อการควบคุมจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติดิน น้ำ ป่า ให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐส่วนกลาง หากแต่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกลับตกอยู่กับกลุ่มคนเพียงไม่กี่คน ซึ่งสามารถเข้าถึงอำนาจรัฐส่วนกลางได้เหนียวแน่น ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศซึ่งไม่สามารถเข้าศูนย์กลางอำนาจจึงไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีวิตได้อย่างเท่าที่ควร จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการครอบครองพื้นที่โดยรัฐและองค์กรที่เป็นแขน ขาของรัฐนั้น ดำเนินไปในลักษณะที่รัฐได้เพิ่มอำนาจให้แก่ตนเองในการควบคุมพื้นที่ป่าและทรัพยากรป่า ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นเป็นฝ่ายที่สูญเสียอำนาจในการควบคุมและเข้าถึงทรัพยากร (Access to Resources) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ายิ่งรัฐได้อำนาจในการควบคุมทรัพยากรมากขึ้นเท่าใดประชาชนก็ยิ่งถูกลิดรอนอำนาจในการควบคุมทรัพยากรไปเท่านั้น ในสถานการณ์ปัจจุบัน กระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคราชการที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ได้ปรากฏให้เห็นถึงความตื่นตัวและให้ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการสนับสนุนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นแนวทางสำคัญของการเสริมสร้างให้เกิดความเข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินทั้งที่ดินในเขตป่าและที่ดินนอกเขตป่า รวมไปถึงการจัดการป่าในรูปแบบป่าชุมชน

การกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็นและให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหาความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล รวมไปถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ล้วนแล้วมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับพัฒนาคุณภาพชีวิต และสังคมรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 67 และในมาตรา 68 ซึ่งกรอบอำนาจ

หน้าที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 66 และมาตรา 67 ว่าด้วยการรับรองสิทธิชุมชน และมาตรา 290 ว่าด้วยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และภูมิปัญญาท้องถิ่น แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันจะไม่บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้โดยตรงแต่ขึ้นอยู่กับที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้ส่งผลให้การทำงานร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลหรือแม้แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เครือข่ายองค์กรชาวบ้าน (People Organization) กลไกภาคประชาสังคม (Civil Society) ได้เกิดการพัฒนากลไกความร่วมมือกันอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมในการรณรงค์ ผลักดัน นำเสนอขอทริเยนประสพการณ์ กระบวน การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การผลักดันเพื่อให้มีพื้นที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงกระบวนการในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายท้องถิ่น (Local Regulation) ซึ่งขณะนี้ได้มีลักษณะความร่วมมือในการแก้ไข บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นปรากฏให้เห็นมากขึ้นตามลำดับ

การกำหนดนโยบายให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามระดับนโยบายกำหนดข้อบัญญัติในการบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบจะยึดโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา 96 แห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพัทลุง 73 แห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครศรีธรรมราช 9 แห่ง โดยเห็นว่าโครงสร้างระดับชาติมีความบกพร่อง รื้อให้เห็นว่าคณะกรรมการชุดระดับชาติมีความบกพร่องเพราะเนื่องจากไม่ได้ให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอย่างแท้จริง จึงทำให้การใช้ประโยชน์ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ และโครงการเป็นการทำในเชิงการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ แต่การจัดการลุ่มน้ำเป็นการจัดการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของการใช้ทรัพยากร ปัญหาเกิดจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรซึ่งไม่ได้พิจารณาถึงลักษณะกิจกรรม โครงการเกิดขึ้นได้หรือไม่ในบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจึงทำให้เกิดปัญหาทรัพยากรในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาทรัพยากรในลุ่มน้ำสามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อันเนื่องจากการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดหาหรือจัดให้มี บำรุงรักษาให้คงสภาพที่ดีตลอดไป กำจัดให้หมดไป บำบัดฟื้นฟู ปรับปรุงให้มีสภาพดีขึ้น ควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามที่กำหนด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยใช้กรอบแนวทางตาม

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย และเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนตำบล ต้องคุ้มครอง พื้นฟู และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ รวมถึงการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากร ธรรมชาติ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และ การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย กรณีการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขต พื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประสานให้ หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการ

พื้นที่ในบริเวณชั้นลุ่มน้ำจะมีพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรีไม่ได้แยกพื้นที่ว่าเป็นเขตอนุรักษ์หรือเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งว่าด้วยองค์รวมของพื้นที่ตามชั้นแต่ละชั้นการใช้ประโยชน์ก็ตามระดับของชั้น เพราะฉะนั้นในพื้นที่อนุรักษ์ก็มีมาตรการคุ้มครองที่พื้นที่ค่อนข้างเข้มงวด แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ และอยู่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ไม่มีมาตรการในเชิงอนุรักษ์ซึ่งยังไม่มีกำหนดชัดเจนว่ามติ คณะรัฐมนตรีเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต

การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการจัดการตามชั้นคุณภาพลุ่มน้ำทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นการพังทลายหรือหน้าดิน การสูญเสียระบบนิเวศ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำจึงจำเป็นต้องใช้ในเหมาะสมในแต่ละพื้นที่และท้องถิ่นแต่ละชั้น ลุ่มน้ำไม่มีการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พื้นที่ส่วนใหญ่ได้นำไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ดอน และพื้นที่ภูเขาที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ด้านการ เกษตรกรรมไม่ว่าจะเป็นการปลูกยางพารา พื้นที่ติดชายฝั่งทะเลถูกใช้ในการนันทนาการ และมีข้อ ขัดแย้งกับพื้นที่ทำนาข้าว พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่ชุมชน สิ่งปลูกสร้างและพื้นที่สันนันทนาการต่าง ๆ ที่ มีการขยายตัวไปบนพื้นที่เกษตรกรรม

การบุกรุกทำลายป่าไม้เพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินทำการเกษตรในปัจจุบันได้มีการพัฒนา ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเกษตร และอุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่ป่าต้นน้ำ และป่าหลายแห่งถูก รุกทำลาย การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบันเป็นผลมาจากปัจจัยการ เพิ่มขึ้นของประชากร ค่านิยม วัฒนธรรม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีส่งผลให้มีการ เปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ และมีการบุกรุกพื้นที่ ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่ป่าลุ่มน้ำชั้น 1 ซึ่งเป็นพื้นที่เปราะบาง ต่อการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมใน ระบบนิเวศของลุ่มน้ำ

สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจากการประชุมสนทนากลุ่มเจาะจง พื้นที่ที่มีสภาพเป็นบริเวณด้านทิศตะวันตกและทิศใต้ที่เป็นภูเขาสูงชัน มีสภาพพื้นที่เป็นป่าต้นน้ำ ที่ช่วยในการดูดซับน้ำฝนและชะลอน้ำฝนในช่วงที่ฝนตกปริมาณมากส่วนใหญ่ในฤดูแล้งน้ำฝนที่ถูกดูดซับไว้จะค่อย ๆ ถูกปลดปล่อยออกมาเพื่อรักษาสมดุล และระบบนิเวศของลำน้ำและต้องการใช้พื้นที่พื้นที่ป่าไม้จะถูกใช้เพื่อลดแรงกดดันดังกล่าว ถึงแม้ว่าจากข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ติดกับพื้นที่ป่าต้นน้ำซึ่งเป็นที่สงวนของรัฐบาลจัดการป่าต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแนวร่วมในการสอดส่องดูแล ค่อยระวังเพื่อไม่ให้นายทุนเข้ามาบุกรุกเข้าไปดำเนินการจับจอง

#### 4. หลักการจัดทำโครงสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

จากการวิเคราะห์ปัญหาการจัดการลุ่มน้ำที่ผ่านมาเห็นได้ว่าเป็นการจัดการจากส่วนกลางการดำเนินการ การคิด การออกแบบเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำจะเกิดขึ้นจากส่วนราชการ แม้จะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนบ้างก็รับฟังเฉพาะบางกลุ่ม แต่ระบบนิเวศลุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศที่สัมพันธ์กับพื้นที่ทั้งหมดและประชาชนทุกกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นการพัฒนาที่เกิดจากการผสมผสานกันของเป้าหมายสามประการได้แก่ ผลได้ทางเศรษฐกิจ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม ที่อยู่บนหลักพื้นฐานของการตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสมรรถภาพในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยมุมมองภาพกว้างอย่างเป็นระบบ การคำนึงถึงผลกระทบนับตั้งแต่หน่วยย่อยไปสู่หน่วยใหญ่ระดับภูมิภาคและระดับโลก การนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงต้องทำการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่อง การจะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายจึงจำเป็นต้องอาศัยความรับผิดชอบร่วมกันของทุก ๆ ฝ่ายในระบบด้วยการจัดการแบบบูรณาการจัดการทรัพยากรเป็นปรัชญาของความสัมพันธ์แบบองค์รวม ที่จะทำให้เกิดการพิจารณาพร้อมกันไปทั้งด้านตัวทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปตามหลักความสมดุลของ ระบบนิเวศและการบริหารจัดการที่มาจากทุกภาคส่วนของผู้เป็นเจ้าของประเทศ เพื่อให้ทั้งตัวทรัพยากรและสังคมมนุษย์ทั้งในชนบท ในเมือง และทั้งโลก อยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน ด้วยคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้คน สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมกายภาพทุกด้าน เนื่องจากการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำมีหลายรูปแบบและส่งผลกระทบต่อไปได้ยาวไกล การใช้ลุ่มน้ำขนาดเล็กย่อมไม่ให้ข้อสรุปที่ชี้แนะแนวทางจัดการที่เป็นประโยชน์นัก จึงมักนิยมใช้พื้นที่ลุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมกิจกรรมการใช้ที่ดินทุกอย่าง ตั้งแต่ต้นน้ำลงมาถึงปลายน้ำ โดยเรียกพื้นที่



ที่ครอบคลุมทั้งหมดว่า “ระบบนิเวศลุ่มน้ำ” ปัจจุบันการใช้ขอบเขตของ พื้นที่ลุ่มน้ำขนาดใหญ่ และแนวทางจัดการภายใต้มีทัศนคติความสมดุลของระบบนิเวศเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้น

เครื่องมือที่สำคัญภายใต้หลักการนี้ คือ การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ (Public Disclosure) เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อเมื่อประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง นอกจากนี้ ยังควรสนับสนุนให้ประชาชนและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลสิ่งแวดล้อมมากขึ้นการจัดตั้งองค์กรจะต้องบูรณาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามารับผิดชอบในทุกขั้นตอนของการวางแผน การลงมือปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และการปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทุกอย่างให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้มีการใช้อย่างเสมอภาคและยั่งยืน โดยจะต้องมีการระดมสมองคิดปรับปรุงกันอย่างสม่ำเสมอบางท้องถิ่นอาจใช้บุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนที่อยู่กับทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นหลัก และใช้บุคลากรของหน่วยราชการและองค์กรเอกชนเป็นผู้ชี้แนะชี้แนะหรือเป็นที่ปรึกษา การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้นำมาใช้กับการจัดการลุ่มน้ำ แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการลุ่มน้ำที่ผ่านมาไม่สามารถจัดการลุ่มน้ำได้อย่างแท้จริงเพราะเป็นเพียงตัวแทนภาคประชาชนเฉพาะกลุ่ม ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทำให้ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเองหรือแม้แต่ลุ่มน้ำอื่น ๆ ของประเทศไทยยังมีปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่ออกมาใหม่หรือกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมก็จะเป็นกฎหมายระดับส่วนกลาง ซึ่งการจัดการไม่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ผ่านมากระบวนการของประชาชนในพื้นที่ ๆ ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากไม่มีสิทธิหรือมีฐานอำนาจในการเสนอแนะหรือจัดการลุ่มน้ำได้เพราะไม่มีโอกาสเข้าถึงหน่วยงานภาครัฐได้ ดังนั้นการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องดำเนินการโดยส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ด้วยการสร้างเครื่องมือคือข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณีท้องถิ่นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นข้อเทศบัญญัติ กรณีท้องถิ่นเป็นเทศบาล

การปฏิรูปประเทศด้านระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นปฏิรูปที่เชื่อมโยงสัมพันธ์และมีผลเสริมหนุนต่อการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติแต่ละด้านรวมทั้งการปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อม ประเด็นปฏิรูปในด้านระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี 5 ประเด็นหลัก ในแต่ละประเด็นมีสถานการณ์ปัญหาข้อจำกัดจุดอ่อน ดังนี้

1) การปฏิรูปด้านเครื่องมือบริหาร การจัดทำแผนแม่บทการบริหารทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ การจัดทำยังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ การประกาศเขตควบคุมมลพิษ เขตคุ้มครอง

สิ่งแวดล้อม เครื่องมือเหล่านี้มีข้อจำกัดและจุดอ่อนในเชิงการปฏิบัติและการบังคับใช้ ต้องมีการปฏิรูปในเชิงระบบและโครงสร้างและการปฏิรูปให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

2) การปฏิรูปด้านโครงสร้างองค์กร การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจหน้าที่ของหลายกรม หลายกระทรวง และมีการจัดตั้งคณะกรรมการเป็นจำนวนมากในช่วงรัฐบาลต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับจังหวัดจำเป็นต้องมีการปฏิรูปให้เกิดความชัดเจนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และระบบการประสานเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระหว่างนโยบายการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยง

3) การปฏิรูปด้านวิธปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สามารถประสานการทำงานอย่างบูรณาการข้ามกรม ข้ามกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักการ “ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม” รวมทั้งดำเนินงานบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างมีความหมาย (Meaningful Participation)

4) การปฏิรูปด้านระบบงบประมาณและแผน หน่วยงานภาครัฐมีการจัดทำแผนแม่บทด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมากเพื่อให้เกิดการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ แต่ระบบงบประมาณยังเป็นการจัดทำและของบประมาณโดยกรมและกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เป็นข้อจำกัดในการขับเคลื่อนแผนแม่บทไปสู่การปฏิบัติอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องปฏิรูปทั้งระบบการจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องระหว่างหน่วยงานและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์ชาติและแผนระดับต่าง ๆ และมีระบบงบประมาณที่สนับสนุนการขับเคลื่อนแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของแผนที่ตั้ง

5) การปฏิรูปด้านระบบกฎหมาย กฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้มากกว่า 30-50 ปี จำเป็นต้องปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และให้เท่าทันรองรับกับความเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และระดับความรุนแรงและความซับซ้อนของปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก รวมทั้งการพัฒนากฎหมายใหม่เพื่อรองรับการปฏิรูปและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development : SD) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลในทุกมิติ (สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม) และบรรลุเป้าหมาย SDGs ในทุกด้าน แนวคิดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

(Environmental Governance) ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก คือ การเข้าถึงข้อมูล การเข้าถึงและมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรม

กระจายอำนาจ (Decentralization) ผู้ระดับพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นให้มีภารกิจ อำนาจหน้าที่และทรัพยากรอย่างเพียงพอที่จะดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือถ่ายโอน และมีระบบถ่วงดุลและตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจอย่างเหมาะสม

ใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility : EPR) และผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle : BPP) เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและสร้างความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และขยายการมีส่วนร่วมในทุกระดับ ไม่จำกัดอยู่เฉพาะการมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความเห็น และขยายการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (Public-Private-People Partnership: PPPP) เพื่อเป็นพลังทางสังคมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวคิดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนจึงสามารถนำมาใช้กับหลักการในการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติก็สามารถใช้แนวคิดดังกล่าวได้ไม่ว่าแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเพราะสามารถทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเพราะทรัพยากรธรรมชาติอาจจำเป็นต้องสงวน รักษา และใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติก็ต้องดำเนินการโดยธรรมาภิบาลให้มีความโปร่งใส การดำเนินการของภาครัฐประชาชนต้องสามารถตรวจสอบได้ ส่วนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะในส่วนกลางก็ไม่สามารถดำเนินการได้โดยมีประสิทธิภาพได้ แต่หากมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐก็จะทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิกฤติที่พบในชุมชนท้องถิ่น ในบ้านเมืองและโลกคงจะรอให้ใครมาตัดสินใจไม่ได้ แม้ว่าระดับนโยบายจะพยายามแก้ไขปัญหา แต่ชุมชนท้องถิ่นก็ต้องเปิดช่องการเรียนรู้ ให้เป็นเรื่องของคนทุกระดับ ส่วนจะรอให้คนมีอำนาจสูงหรือรอให้หน่วยงานระดับชาติตัดสินใจนั้น รอไม่ได้ จึงควรเอาการเรียนรู้ของเราเป็นส่วนสำคัญ หากท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจเอง ออกข้อบังคับออกมาเอง เพื่อสามารถจัดการชุมชนขนาดใหญ่ได้ สามารถรักษาวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของท้องถิ่นได้ หลายท่านที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกอบต. บางครั้งต้องทำงานร่วมกับทางราชการ บางครั้งเกิดความอึดอัดใจและไม่เห็นด้วย แต่ไม่สามารถต่อรองกับอำนาจราชการได้เสมอไป ดังนั้นต้องมองว่า

ระบบราชการและนโยบายรัฐไม่ใช่กำแพงที่แน่นจนทะลุทะลวงไปไม่ได้ อยากรู้อยากเห็นมองว่าระบบราชการสามารถปรับรูปแบบได้ แต่จะมีช่องทางไหนที่เป็นช่องทางยุทธศาสตร์ ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นช่องทางหนึ่ง เพราะเกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชน กลายเป็นเวทีพูดคุยและเป็นการแบ่งปันสาธารณะ

กระบวนการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการลุ่มน้ำดำเนินการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

- 1) ทำความเข้าใจกับคนในชุมชน เตรียมความคิด จุดประกาย สร้างพลัง กำหนดเป้าหมาย และแนวคิดร่วมกัน
- 2) รวมพลัง สร้างกลุ่ม เครือข่าย หรือคณะทำงานและขยายความคิดสู่ชุมชน
- 3) สร้างพลังข้อมูล สืบหาข้อมูลและตรวจสอบข้อมูล เช่น ข้อมูลแผนที่ทรัพยากร กฎระเบียบ กติกาในการใช้ทรัพยากร องค์กรชุมชน กองทุนและการบริหารจัดการกองทุน เป็นต้น
- 4) การระดมความคิดเห็น วางแผนการประชุมเพื่อวางกฎระเบียบร่วมกันของชุมชน
- 5) ประชาคมหมู่บ้าน วางกฎกติกาชุมชน โดยการมีส่วนร่วมระดับตำบล
- 6) ยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (ตั้งคณะกรรมการยกร่าง, ยกร่างจัดเวทีแลกเปลี่ยนเสริมความคิด นักวิชาการ และนักกฎหมายมาร่วมปรับร่างข้อบัญญัติ)
- 7) เสนอข้อบัญญัติสู่การพิจารณาของสภาและเสนอต่อนายอำเภอ (เสนอโดยการเข้าชื่อของประชาชน เสนอโดยผู้บริหาร หรือเสนอโดยสภาฯ)
- 8) การพิจารณาและการประกาศใช้ข้อบัญญัติ

แนวคิดมุมมองของภาคประชาชนมิได้พิจารณาที่การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบระบบบังคับบัญชาเดียว (Single Command) ในลักษณะบนลงล่างแต่จากประสบการณ์ในพื้นที่ของประชาชนมีความเห็นว่าพื้นที่ลุ่มน้ำจะปรับตัวอยู่ร่วมกับระบบนิเวศและพื้นที่ลุ่มน้ำที่เป็นต้นน้ำควรรอนุรักษ์น้ำอย่างไรควบคู่กับการดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งพาน้ำในการอุปโภคบริโภค และการประกอบกิจการที่ใช้น้ำในปริมาณมากขึ้นนอกเหนือจากการทำการเกษตรกรรม ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีวิถีชีวิตอยู่กับน้ำจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการน้ำที่แก้ไขปัญหาที่สาเหตุได้อย่างแท้จริง

ปัญหาการจัดการลุ่มน้ำมีความซับซ้อนเริ่มต้นตั้งแต่การสร้างเมือง โรงงานอุตสาหกรรม หมู่บ้านจัดสรร รีสอร์ท เขื่อนและโครงสร้างพื้นฐานที่ไร้ระบบโดยไม่ได้คำนึงระบบนิเวศวิทยาของลุ่มน้ำจึงทำให้สิ่งก่อสร้างดังกล่าวกีดขวางทางเดินของน้ำ การสร้างเขื่อนเพื่อควบคุมทิศทางน้ำไหลและกักเก็บปริมาณน้ำโดยภาครัฐนอกเหนือจากการตัดสินใจนั้นผูกขาดโดยฝ่ายการเมือง

และวิศวกรแล้วยังสร้างปัญหาความขัดแย้งที่มาจากการใช้น้ำเพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียม

ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เห็นว่าได้ว่าภายใต้บริบทของสังคมไทย การให้สิทธิในทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐและเอกชน รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบรวมศูนย์ที่รัฐส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรน้ำทั้งในรูปแบบให้อนุญาตสัมปทานแก่เอกชน และการบริหารจัดการโดยรัฐเพียงลำพัง ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในสถานะที่รัฐบาลอ่อนแอ และระบบราชการแข็งตัว

ดังนั้นเจตนารมณ์พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทการจัดการน้ำและลุ่มน้ำจึงอยู่บนฐานของแนวคิดและหลักการที่สำคัญ คือแนวคิดการกระจายอำนาจหน้าที่การจัดการน้ำไปที่ชุมชนในลุ่มน้ำให้บริหารจัดการอย่างบูรณาการร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการรวมศูนย์การบริหารจัดการที่ไม่บูรณาการกัน โดยมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับองค์กรผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำสาขาระดับลุ่มน้ำและระดับชาติ องค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นแบบพหุภาคี จากภาคองค์กรผู้ใช้น้ำ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม ภาครัฐ และภาคท้องถิ่นในทุกระดับ โดยมีกฎหมายรองรับภาคประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรับทราบปัญหาและดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ตามบริบทของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายระดับท้องถิ่นคือ ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำ

- สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Management Collective Right) เนื่องด้วยสังคมไทยยังมีการจัดการลุ่มน้ำที่ใช้หลักคิดและจารีตประเพณีของชุมชนแต่ดั้งเดิม และมีพัฒนาการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ โดยมีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ของการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ปัญหากภัยพิบัติ ปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายต้องรับรองสิทธิของชุมชนเพื่อคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมให้การบริหารจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำมีความเข้มแข็ง โดยร่วมกับหลายภาคที่เกี่ยวข้องในลุ่มน้ำ สิทธิดังกล่าว ได้แก่ สิทธิในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างสมดุลและยั่งยืนนอกจากนี้ชุมชนจำเป็นต้องมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และชุมชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาการพัฒนาโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการฟ้องคดี หรือร้องทุกข์เมื่อมีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐต่อประชาชน

- เครื่องมือของการบริหารจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำจำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Impact Assessment: SEA) เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลในระบบลุ่มน้ำ ทั้งข้อมูลของระบบนิเวศน์ ปริมาณน้ำ การใช้ประโยชน์จากน้ำในทุกกิจกรรม และลักษณะของชุมชนในลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบสมดุลและยั่งยืน กลไกทางการเงินเพื่อสนับสนุนการบริหารลุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น จัดตั้งเป็นกองทุน ๆ หนึ่งเรียกว่า “กองทุนท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการศึกษา วิจัย และการวางแผนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มาตรการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำกฎหมายได้กำหนดให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำและแหล่งน้ำซับซึมพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อสงวนรักษาพื้นที่ไว้เป็นแหล่งรองรับน้ำและแหล่งเก็บหรือกักน้ำ รวมทั้งเป็นแหล่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำ กำหนดเขตคุ้มครองสภาพแหล่งน้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เพื่อกำหนดมาตรการในการสงวนการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้นแต่อย่างไรก็ตามกฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ เพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น แนวคิดที่ว่าทรัพยากรน้ำเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สามารถพัฒนาเป็นเงินได้ การบริหารจัดการตามแนวทางดังกล่าวจะเร่งสร้างความขัดแย้งเนื่องจากสร้างผลประโยชน์ให้คนบางกลุ่ม และเอาเปรียบคนส่วนใหญ่ ในขณะที่ทุกคนต้องพึ่งพา้ำในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่รัฐต้องมีหน้าที่บริการสาธารณะให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรม การบริหารการจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำให้ยั่งยืนจึงต้องมีมิติของระบบนิเวศ มิติของชุมชน มิติของการบริหารจัดการและมิติของการพัฒนาให้สมดุล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเห็นได้ว่า ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งการอุปโภคบริโภค การทำเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การผลิตไฟฟ้า พลังน้ำ และการคมนาคมขนส่งทางน้ำ รวมทั้งยังมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของสัตว์และการรักษาระบบนิเวศ ในอดีตประเทศไทยเคยมีน้ำใช้อย่างไม่จำกัด แต่สถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกทีมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้น ขณะที่มีการทำลายป่าต้นอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของชุมชนและอุตสาหกรรมยังส่งผลให้เกิดปัญหาหมอกควันทางน้ำอย่างน่าวิตก ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการใช้ประโยชน์น้ำในทุกมิติ การจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ อุทกภัยและคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมอย่างเป็นรูปธรรม

นั้น โดยเฉพาะในพื้นที่ปลายน้ำคือ ทะเลสาบสงขลา ต้องมีการดำเนินการในหลาย ๆ ด้านอย่างบูรณาการ แต่ที่ผ่านมากการบริหารจัดการน้ำในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและลุ่มน้ำอื่นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ ตั้งแต่นโยบายของรัฐบาลที่ไม่ชัดเจน ไม่เป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้ ไม่มีแผนแม่บทและมาตรการอันแสดงถึงยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาทุกด้านอย่างเป็นรูปธรรมในแต่ละลุ่มน้ำ ขาดกลไกการบริหารจัดการของหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ตามทรวงต่าง ๆ ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นเอกภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการสาธารณภัยและภาวะวิกฤต เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว และความมุ่งมั่นให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มุ่งสัมฤทธิ์สามารถจัดการให้มือน้ำใช้อย่างเพียงพอทั่วถึงตามศักยภาพของพื้นที่มีการใช้ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้การพัฒนาอย่างยั่งยืน สามารถป้องกันและแก้ไขภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำและมลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นให้บรรเทาหรือกำจัดจนหมดไป โดยให้ทุกส่วนของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีเอกภาพ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

กลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ควรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในทุกระดับ ทุกมิติ ทั้งในภาวะปกติและในภาวะวิกฤติอย่างบูรณาการที่เป็นรูปธรรม ซึ่งต้องมีการดำเนินการในหลาย ๆ ด้าน ทั้งการบริหารจัดการ การพัฒนาและปรับปรุงแหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การพัฒนาและส่งเสริมการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องจึงต้องดำเนินการอย่างครบถ้วน รอบด้าน โดยพิจารณาบททวนทั้งจากเรื่องราวในอดีตและแนวโน้มความเป็นไปได้ในอนาคตเพื่อสร้างความเชื่อมโยงและกำหนดขั้นตอนการปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาแม้จะมีกำหนดนโยบายด้านทรัพยากรน้ำ แต่ยังไม่ชัดเจน ไม่เป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาหรือจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรน้ำบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะลุ่มน้ำจึงยังอยู่ในวงแคบ ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารในแต่ละยุคสมัย และอยู่ภายใต้การดำเนินงานหน่วยงานภาครัฐไม่กี่หน่วยงาน โดยที่ภาคประชาชนไม่มีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจวางแผนด้วย ปัญหาจึงไม่เกิดเป็นรูปธรรมในกลุ่มน้ำ หน่วยงานปฏิบัติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถถือเป็นแนวทางปฏิบัติได้ กลไกคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีองค์ประกอบที่ค่อนข้างใหญ่ ขาดความคล่องตัวในการทำงาน ทำให้ไม่สามารถผลักดันแผนนโยบายการบริหารจัดการน้ำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลไก

คณะกรรมการในระดับพื้นที่ไม่สามารถผลักดันให้มีแผนงาน โครงการในพื้นที่ Bottom up ได้ ทำให้ไม่สามารถผลักดันแผนงานที่สอดคล้องกับนโยบายบริหารจัดการน้ำของท้องถิ่นได้ ปัญหาในการดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่และท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายประเภท หลายขนาด ซึ่งมีศักยภาพแตกต่างกัน และในการถ่ายโอนภารกิจไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของศักยภาพ ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานในภายหลัง ที่สำคัญส่งผลให้ขาดข้อมูลที่ครบถ้วนสำหรับรัฐบาลนำไปใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทำให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาระบบทรัพยากรน้ำไม่สามารถตอบสนองความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำต่างๆ นอกจากนี้ ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลของภาคประชาชน นับเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ควรพิจารณาแก้ไข เนื่องจากเป็นการปิดกั้นการพัฒนาความรู้พื้นฐานที่ประชาชนควรได้รับ และส่งผลโดยตรงต่อการวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อการเตรียมรับมือกับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น

ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารจัดการน้ำในอดีตซึ่งทรัพยากรน้ำมีอย่างไม่จำกัดนั้น เป็นการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-Down Policy) กล่าวคือ หน่วยงานหรือผู้บริหาร ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำ เป็นผู้กำหนดนโยบายแล้วส่งออกไปยังหน่วยงานปฏิบัติทั้งในระดับชาติและในระดับลุ่มน้ำ โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน จวบจนถึงปัจจุบัน ศักยภาพทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรน้ำที่พึงใช้ได้ มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ จึงทำให้เกิดคำถามและปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า ด้านความคุ้มค่า การแก่งแย่งน้ำ ความสมดุลในการใช้น้ำต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟู และรักษาสภาพแวดล้อมให้คงความยั่งยืน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) จึงควรเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำในยุคปัจจุบัน และเกิดการผลักดันให้เป็นไปในรูปแบบจากล่างขึ้นบน ซึ่งจะสนับสนุนให้การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นที่ยอมรับ เกิดขึ้นได้จริงและตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของภาคประชาชนอย่างแท้จริง

กลไกการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะให้มีประสิทธิภาพได้ต้องสร้างหลักคิดของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน ส่งเสริมความเข้มแข็งองค์กรลุ่มน้ำ สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการน้ำ ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย หลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ องค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งตามกฎหมายพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ในระดับลุ่มน้ำคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันยังไม่มีระดับพื้นที่จึงควรมีระดับท้องถิ่น อันเนื่องมาจากที่ผ่านมานโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยยังขาดความชัดเจน เป็นการกำหนดนโยบายในลักษณะจากบนลงล่าง ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของภาค



ส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำไม่มีมาตรการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการที่เป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกให้ประชาชนและทุกส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น