

## บทที่ 5

### การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

จากปัญหาและอุปสรรคในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามที่ได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทั้งสิ้น 8 เรื่อง ซึ่งจำแนกปัญหาและอุปสรรคได้เป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย ด้านแรกองค์กรดำเนินงาน คือ การดำเนินงานต่างหน่วยงานต่างทำ ขาดองค์กรเจ้าภาพในระดับท้องถิ่น ขาดหน่วยงานที่ประสานความร่วมมือ ด้านที่สอง คือ การจัดการ ปัญหาการใช้ที่ดินในลุ่มน้ำไม่เหมาะสม การไม่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำ การไม่ควบคุมมลพิษ ด้านที่สาม คือ สภาพบังคับตามกฎหมาย มาตรฐานบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ความเสียหายไม่เหมาะสมซึ่งเป็นปัญหาด้านสภาพบังคับกฎหมาย

โครงสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจึงจำเป็นต้องพิจารณาโครงการในการจัดการ ในด้านองค์กรดำเนินการซึ่งประกอบไปด้วย มาตรการในการจัดการ สภาพบังคับตามกฎหมาย วิเคราะห์การจัดทำกรอบเนื้อหาข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การมีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบ ลำดับศักดิ์ของข้อบัญญัติท้องถิ่น ข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

#### 1. โครงสร้างในการจัดการ

การดำเนินงานในการจัดการลุ่มน้ำจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงองค์กรในการดำเนินการเพื่อให้มีกลไกขับเคลื่อนการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น โดยให้ภาคประชาชน เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ

##### 1.1 องค์กรดำเนินการ

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีความสำคัญเนื่องจาก เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงต้องเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในพื้นที่ ใกล้ชิดกับสภาพปัญหา และใกล้ชิด

กับประชาชน ทำให้รู้จักและทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นรวมทั้งความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนว่าประสบกับปัญหาอย่างไรบ้างจากการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ อีกทั้งยังทำให้สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ตรงจุดและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำกล่ำมานั้นเป็นปัญหาที่ทำให้ท้องถิ่นเกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ส่งผลต่อการทรัพยากรน้ำ อันส่งผลต่อการมีสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน และความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดี จนทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปจัดการลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ หากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้เกิดประสิทธิผลสูงสุด จนทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นเมืองน่าอยู่นั้น เครื่องมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการดำเนินการ คือ กฎหมายจึงต้องมีการกำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินการ และมาตรการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้ในการจัดการและดำเนินการได้จึงต้องมีการกำหนดไว้อย่างถูกต้อง เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และง่ายต่อการนำมาใช้บังคับ แต่โดยเหตุที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากมายหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังขาดมาตรการที่สำคัญบางประการที่จะทำให้การจัดการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น การวิจัยนี้จึงได้จัดทำโครงสร้างขององค์กรในการจัดการจากผลของการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ซึ่งได้คำตอบในปัจจุบัน ด้านองค์กรในการจัดการ คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้ เนื่องจากมีความเหมาะสมอยู่แล้ว

2) คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่เพิ่มเติมขึ้นจากกฎหมายทรัพยากรน้ำ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ควบคุม ตรวจสอบ และดูแลการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตัวแทนผู้ประกอบการและตัวแทนจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับปัญหาทรัพยากรลุ่มน้ำได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ

## 1.2 มาตรการในการจัดการ

มาตรการในการจัดการกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งมาตรการที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบัน มีการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดหน้าที่ของ

ผู้ประกอบการและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีมาตรการที่กำหนดให้มีการจัดการอย่างไร เมื่อมีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็ต้องมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการ โดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ และเพื่อส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนและตำบล เพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน เพื่อร่วมกันอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ ดินและน้ำ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคลกลุ่ม และองค์กรชุมชนในตำบล

การมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากปัญหาลุ่มน้ำเป็นปัญหาที่ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ทั้งในฐานะผู้ที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ดินและน้ำ ทั้งยังเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาของทรัพยากรป่าไม้ ดินและน้ำ ดังนั้น หากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการจะทำให้การจัดการปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในลุ่มน้ำ เกิดประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

### 1.3 สภาพบังคับตามกฎหมาย

สภาพบังคับตามกฎหมายที่กำหนดอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่การกำหนดโทษปรับโทษจำคุก หรือทำจำทั้งปรับนั้น เป็นมาตรการที่มีเป็นบทลงโทษที่ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวในการที่จะไม่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว แต่การนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งควรมีการเพิ่มสภาพบังคับอื่น ๆ ได้แก่ การใช้มาตรการทางสังคม เช่น การทำให้เกิดความตระหนัก การมีคณะกรรมการเข้าร่วมในการจัดการลุ่มน้ำให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อคิดเห็นร่วมเสนอแนะแนวทาง ร่วมทำกิจกรรมต่าง และเสริมอำนาจให้ประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความตระหนักและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย

ผลการวิเคราะห์ปัญหาของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อให้เมืองหรือชุมชนมีความเป็นเมืองหรือชุมชนน่าอยู่ ดังนั้น เพื่อนำไปสู่การจัดการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เพื่อให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ได้ร่วมออกแบบ เพื่อนำไปจัดทำประมวลข้อบัญญัติต้นแบบ โดยมีกระบวนการจัดการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ดังนี้

## 2. การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ดังนี้

1) วิเคราะห์เอกสารทางด้านกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดโครงสร้างและแบบของกฎหมายไทย ประกอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายและกฎที่มีความสำคัญและแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างและแบบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นในปัจจุบัน

เมื่อได้กรอบโครงสร้างและแบบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นในปัจจุบันผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เชิงพรรณนาทางนิติศาสตร์โดยการเปรียบเทียบเชิงโครงสร้างและแบบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกับข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างและแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับโครงสร้างและแบบของกฎหมายระดับชาติ ซึ่งนำมาใช้เป็นต้นแบบของการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงเทคนิคและวิธีการจัดทำเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่ว่า ด้วย “การจัดการลุ่มน้ำ” “หลักการกระจายอำนาจ” “หลักการมีส่วนร่วม” และกฎหมายที่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำ มาวิเคราะห์ประกอบกับโครงสร้างและแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดเทคนิคและวิธีการจัดการที่เหมาะสมที่เสนอแนะเป็นแนวทางในการจัดทำเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบที่ค้นพบให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

สำหรับการวิเคราะห์หาโครงสร้างและแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งสามรูปแบบ สามารถพิจารณาได้หลักเกณฑ์และวิธีการที่รับรองสิทธิของประชาชนในการเสนอพระราชบัญญัติและข้อบัญญัติท้องถิ่น เข้าสู่การพิจารณาของ

ฝ่ายนิติบัญญัติทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งสิทธินี้ได้บัญญัติรับรองครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 และมาตรา 287 เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการดำเนินการในเรื่องนี้ออกมา 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ต่อมามีการแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่สำคัญอีกประการ คือ สิทธิในการเสนอกฎหมายระดับชาติและระดับท้องถิ่นนี้คงได้รับรองรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 และมาตรา 286 อย่างต่อเนื่องโดยเนื้อหาสำคัญประการหนึ่งของการใช้สิทธิเสนอกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 มาตรา 258 ก. ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ต้องจัดให้มีกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ (Direct Political Rights) และมาตรา 133 ว่าด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติ คือ ประชาชนผู้ใช้สิทธิเสนอกฎหมายจะต้องเสนอร่างกฎหมายเข้ามาด้วย

เนื่องจากพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) และมีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 17 (15) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องให้มีการตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ จึงมีอำนาจตามกฎหมายในการทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วย “การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” เพื่อให้การนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำข้อบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบล/เทศบัญญัติเรื่องการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเพื่อให้ทรัพยากรในลุ่มน้ำมีอย่างยั่งยืน เพื่อสร้างความเข้าใจและสร้างความตระหนักในการจัดการลุ่มน้ำสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมอย่างยั่งยืน

### 3. การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-Design)

เมื่อผู้วิจัยได้จัดทำประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในโครงสร้างของข้อบัญญัติเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่จะนำไปเป็นแนวทางกำหนดโครงสร้างกฎหมายต้นแบบ ดังที่กล่าวไว้สำหรับขั้นตอนต่อไปเพื่อเป็นการยืนยันความครบถ้วนสมบูรณ์ตามความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่เป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จึงใช้วิธีวิทยาการวิจัยการมีส่วนร่วมในการออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ด้วยการให้ผู้มีส่วนได้เสีย 4 กลุ่ม

ประกอบด้วย กลุ่มนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการเกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำ กลุ่มตัวแทนภาคประชาสังคม และกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมออกแบบในประเด็นสาระสำคัญที่จะให้มีอยู่ในกฎหมาย ตามกระบวนการมีส่วนร่วมออกแบบและคำตอบที่ได้รับจะนำมาเปรียบเทียบกับผลการวิเคราะห์ของผู้วิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นรูปแบบโครงสร้างกฎหมายที่จะจัดทำเป็นต้นแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

### 3.1 ประชากรร่วมออกแบบ

ประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา รวมทั้งสิ้นจำนวน 16 คน แยกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 2 นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 ภาคประชาสังคม จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 4 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

ประชากรทั้ง 4 กลุ่มนี้ แยกออกเป็น 2 ชุด คือ

ชุดแรก ประชากรกลุ่มเฉพาะ หมายถึง ประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสถานะต่าง ๆ ที่มีความชำนาญเฉพาะในแต่ละด้าน มีประสบการณ์โดยตรงกับการใช้อำนาจตุลาการของศาลทหารและกระทรวงกลาโหม มีทั้งหมด 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน คือ

กลุ่มที่หนึ่ง นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่สอง นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำ

กลุ่มที่สาม ภาคประชาสังคม

กลุ่มที่สี่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชากรทั้ง 4 กลุ่มนี้ แยกออกเป็น 2 ชุด คือ

ชุดแรก ประชากรกลุ่มเฉพาะ หมายถึง ประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสถานะต่าง ๆ ที่มีความชำนาญเฉพาะในแต่ละด้าน มีประสบการณ์โดยตรงกับการจัดการลุ่มน้ำ มีทั้งหมด 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน คือ

กลุ่มเฉพาะ 1 นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะ 2 นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำ จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะ 3 ภาคประชาสังคม จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะ 4 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

ชุดที่สอง คือ ประชากรกลุ่มผสม หมายถึง ประชากรที่มาจากกลุ่มเฉพาะแยกมา กลุ่มละ 1 คน เพื่อมารวมกันเป็นกลุ่มผสม 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มผสมจึงประกอบด้วย กลุ่มเฉพาะ 1 นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำ ภาคประชาสังคม ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดให้มีประชากรกลุ่มเฉพาะทำให้การอภิปรายร่วมกันภายในแต่ละกลุ่มเฉพาะที่ต่าง ก็มีประสบการณ์คล้ายกันมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการให้มีรูปแบบการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

ส่วนการจัดให้มีประชากรกลุ่มผสมร่วมกันอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจะทำให้ ได้รูปแบบการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่มาจากประสบการณ์ที่ แตกต่างกันของประชากรแต่ละคนในกลุ่มซึ่งเมื่อได้ข้อสรุปออกมาจะทำให้ได้รูปแบบการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่เกิดจากการยอมรับของประชากรกลุ่มผสม

### 3.2 การดำเนินการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ

1) การกำหนดประเด็นหรือหัวข้อสำหรับการจัดทำรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำ

คำตอบที่ได้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 เป็นประเด็นที่นำไปสู่การร่วมจัดทำรูปแบบ การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ดังนี้

- (1) องค์กรจัดการ
- (2) มาตรการในการจัดการ
- (3) สภาพบังคับตามกฎหมาย

2) ขั้นตอนการดำเนินการ

การดำเนินการ ใช้เวลา 2 ช่วง ๆ ละประมาณ 2 ชั่วโมง คือ

ช่วงเช้า เป็นการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรเฉพาะ 4 กลุ่ม

ช่วงบ่าย เป็นการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม

โดยมีรายละเอียดการดำเนินการตามที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

### 3.3 รูปแบบการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจากผลของการมีส่วนร่วมออกแบบ

จากที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4 ว่า การจัดการลุ่มน้ำ มี 3 ระดับ คือ คณะกรรมการ ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยยังไม่สามารถเชื่อมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการจัดการลุ่มน้ำในระดับท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มประชากรเฉพาะและกลุ่ม ประชากรผสมดังกล่าวได้มีความคิดเห็นต่อรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำตามปัจจัย 3 ด้านดังรายละเอียด ต่อไปนี้

1) ด้านองค์กรจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ

ผู้วิจัยเสนอประเด็นว่าองค์กรในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยแบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ และประเด็นที่สองคือ คณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำทั้ง 3 ด้าน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นประเด็นที่กลุ่มเฉพาะได้ร่วมกันอภิปรายแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ รวมทั้งคำตอบที่ต้องการให้มีเพื่อเป็นคำตอบของรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ตามที่กลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มต้องการ ซึ่งผลจากการจัดทำ Co-Design กลุ่มเฉพาะนั้นได้คำตอบมา ดังนี้

#### 1.1) ประเด็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ

กลุ่มเฉพาะ 1 กลุ่มนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นสอดคล้องกันในทางสนับสนุนให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับปัญหาและประชาชน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่และตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่

กลุ่มเฉพาะ 2 กลุ่มนักวิชาการในพื้นที่ มีความเห็นสอดคล้องตรงกันว่า ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายในการจัดทำภารกิจทั้งสามด้านภายในเขตพื้นที่

กลุ่มเฉพาะ 3 ที่กลุ่มภาคประชาสังคมมีความเห็นสอดคล้องตรงกันว่า ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการลุ่มน้ำเพื่อให้เกิดทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาคงอยู่ให้กับลูกหลานในอนาคต

กลุ่มเฉพาะ 4 ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นสอดคล้องตรงกันกับทั้งสามกลุ่มที่กล่าวมาว่าควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาในพื้นที่และประชาชน ทำให้สามารถเข้าใจและเข้าถึงปัญหาได้ดี

1.2) ประเด็นคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ผู้วิจัยเสนอให้มีการเพิ่มคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมาทำหน้าที่ในการวางนโยบาย กำหนดแผน ตลอดจนกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่มได้มีความเห็นต่อการมีคณะกรรมการจัดการท้องถิ่นเพื่อ



การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา องค์ประกอบของคณะกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และขอบเขตอำนาจหน้าที่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ในประเด็นนี้คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มสอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน คือควรมีคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือด้านนโยบาย และการวางแผนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น แต่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ ดังนี้

คำตอบจากกลุ่มเฉพาะ 1 กลุ่มนิติกรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นสอดคล้องกันว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีสัดส่วนของคณะกรรมการคือ กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ ตัวแทนจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล หนึ่งคน และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานสำนักงานปลัด/กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ช่วยเลขานุการกับคณะกรรมการภาคประชาชนซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าสิบคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน

กรรมการจากภาคประชาชนที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรีแต่งตั้งจาก ประชาชนในชุมชน ๆ ละหนึ่งคน อย่างน้อยต้องเป็นผู้แทนผู้นำชุมชนหนึ่งคน ผู้แทนผู้ประกอบการภาคเอกชนหนึ่งคน ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนหนึ่งคน และผู้แทนประชาชนที่อยู่ในเขตท้องถิ่นไม่น้อยกว่าสองคน โดยให้คัดเลือกจากแต่ละกลุ่ม มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ควรให้มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มเฉพาะ 2 กลุ่มนักวิชาการในพื้นที่ มีความเห็นที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่าควรให้มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรีเป็นประธาน เนื่องจากเป็นข้อบัญญัติของท้องถิ่น/เทศบัญญัติและมีกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนผู้นำชุมชน หรือตัวแทนกรรมการชุมชน เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเป็นโครงสร้างที่มีผลในการขับเคลื่อนงานด้านนี้โดยตรงเพื่อช่วยท้องถิ่น ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชนหนึ่งคน ซึ่งต้องช่วยกำกับดูแลเพื่อช่วยเหลือท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการจัดการลุ่มน้ำและมีปลัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/ผู้อำนวยการหรือผู้ได้รับมอบหมายจากกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการและเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน สำนักงานปลัดหรือเกี่ยวกับการ

สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้อำนวยการแต่งตั้ง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ ที่อาจทำหรือพึงกระทำของแต่ละท้องถิ่นตามกฎหมาย วิธีการจัดการให้เป็นไปตามบริบทและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น เพราะแต่ละท้องถิ่นมีบริบทที่แตกต่างกัน รวมถึงขีดความสามารถของประชาชนในพื้นที่แต่ละแห่งย่อมมีความรู้ความสามารถของแต่ละแห่ง

กลุ่มเฉพาะ 3 กลุ่มผู้แทนจากภาคประชาสังคม มีความเห็นว่าคณะกรรมการควรจะมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรี เป็นประธาน ผู้แทนท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้แทนจากสำนักงานปลัด/กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนจากชุมชน ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนจากผู้นำที่ไม่เป็นทางการหรือปราชญ์ชาวบ้าน ผู้แทนจากกลุ่มองค์กรเอกชน (NGO) ผู้แทนจากกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/ประธานชุมชน ผู้แทนจากยุติธรรมชุมชน ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ เพื่อจัดการกรณีรับซื้อโรงเรียน จัดการข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีวาระในตำแหน่ง สี่ปี

กลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่มผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นว่า ควรให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และมีตัวแทนจากท้องถิ่น 1 คน ตัวแทนจากภาคประชาชนไม่เกิน 5 คน และตัวแทนจากภาคผู้ประกอบการ 1 คน ตัวแทนจากผู้นำหรือครูในท้องถิ่น จำนวน 4 คน วาระ 2 ปี

## 2) ด้านมาตรการในการจัดการ

กลุ่มเฉพาะ 1 กลุ่มนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นสอดคล้องกันว่าควรมีทั้งมาตรการในการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรการส่งเสริม หรือจูงใจเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการในการลงโทษสำหรับกรณีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย

มาตรการในการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

- การกำหนดให้มีการจัดการลุ่มน้ำในเขตที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และการควบคุมและป้องกันมลพิษ

- กำหนดให้มีการจัดการลุ่มน้ำในเขตที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน

- กำหนดให้มีการจัดการลุ่มน้ำในเขตที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น

- การกำหนดให้มีการจัดการลุ่มน้ำในเขตที่เกี่ยวข้องการควบคุมและป้องกันมลพิษ

- การมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติ ข้อปฏิบัติต่าง ๆ
- การเฝ้าระวังการกระทำผิด และแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากพบเห็นการฝ่าฝืนหรือกระทำผิดเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำ
- การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่ในการกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร เช่น เป็นพื้นที่แหล่งเพาะปลูกตาล โตนดเพื่อจัดทำผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น
- สร้างสมาชิกหรือเครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- จัดตั้งกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

มาตรการส่งเสริมและจูงใจ ได้แก่

- เงินชดใช้ค่าความเสียหายโดยความยินยอมจากผู้กระทำความผิดต่อกฎระเบียบ
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น
- ส่งเสริมชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ
- ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน และตำบล
- ส่งเสริมชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างเป็นธรรมและยั่งยืนเพื่อร่วมกันอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ
- เสริมสร้างความเข้มแข็ง และพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคลกลุ่มและองค์กรชุมชนในตำบล
- มาตรการลงโทษ เช่น การใช้มาตรการทางสังคมด้วยการไม่ให้เข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนหรือ จำกัดการเข้าร่วมกิจกรรม หรือการไม่ให้กู้เงินกองทุนของชุมชน หรือหากจะกู้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าคนอื่น เป็นต้น

กลุ่มเฉพาะที่ 2 กลุ่มนักวิชาการในพื้นที่ มีความเห็น ดังนี้

มาตรการในการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การสร้างแรงจูงใจ ยกย่อง ให้เกียรติ บัณฑิต สนับสนุนประชาสัมพันธ์ให้ทราบ จัดให้มีกิจกรรม โครงการและออกมาดำเนินการร่วมกันในการดูแลรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น กระตุ้นในเรื่องมลพิษในท้องถิ่นการบำบัดก่อนปล่อยสู่แหล่งน้ำสาธารณะและมาตรการสร้างจิตสำนึก จิตสาธารณะ จิตอาสาให้มีการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยรูปแบบสมาชิกเครือข่ายการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

มาตรการการลงโทษ ควรมีกฎระเบียบข้อบังคับในการควบคุม คือ ข้อบัญญัติ ที่มีการบังคับโดยมาตรการเชิงสังคมและสามารถผ่อนปรนได้ในขณะเดียวกัน เนื่องจากหากเข้มงวดมาก อาจถูกต่อต้านจากประชาชน การสร้างเครือข่ายต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อร่วมดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

และมีการลงโทษโดยใช้มาตรการทางสังคม เช่น ต่อด่าน ตัดสัมพันธ์ หรือไม่ให้การสนับสนุนในบางเรื่องต่อผู้ฝ่าฝืน

กลุ่มเฉพาะที่ 3 กลุ่มตัวแทนภาคประชาสังคม มีความเห็นในด้านมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ควรส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นทั้งการฟื้นฟู การใช้ประโยชน์จากที่ดิน สาธารณประโยชน์ การจัดการน้ำ การกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร และการดูแลมลพิษของท้องถิ่น โดยสร้างเครือข่ายลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การจัดการต้องขับเคลื่อนด้วยกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เนื่องจากมีความเห็นว่าประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการก่อให้เกิดปัญหา และเป็นผู้ได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นด้วย รวมทั้งให้ประชาชนมีการแจ้ง ร้องเรียน และเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมถึงให้มีการจัดอบรมแก่ผู้ประกอบการให้มีความรู้ในการจัดการลุ่มน้ำ จัดให้มีการศึกษาดูงาน ณ สถานที่ ๆ มีการจัดการปัญหาลุ่มน้ำได้ดี หรือพื้นที่ ๆ จัดระเบียบข้อตกลงร่วมกันในรูปแบบของธรรมนูญลุ่มน้ำและภาคีรัฐควรเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์กับการจัดการลุ่มน้ำ

มาตรการการลงโทษควรมีการกำหนดโทษที่ชัดเจนกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เช่น การใช้มาตรการทางสังคม ให้คณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำนำคดีจากภาคธุรกิจเอกชนในท้องถิ่นที่ปล่อยมลพิษโดยให้ชดเชยความเสียหายโดยความยินยอม

กลุ่มเฉพาะที่ 4 กลุ่มผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นว่าควรกำหนดให้มีมาตรการในการจัดการเพื่อส่งเสริมชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำเพราะเป็นระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกัน และสร้างจิตสำนึกโดยภาคประชาชน สร้างจิตสำนึกในทรัพยากรลุ่มน้ำ และมีมาตรการลงโทษโดยใช้มาตรการทางสังคม เช่น ไม่คบค้าสมาคมกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การห้ามไม่ให้เข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน เพื่อให้เกิดความละอายใจ

### 3) สภาพบังคับทางกฎหมายของกลุ่มเฉพาะ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นว่าควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และมีการลงโทษอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิด โดยให้ใช้มาตรการทางสังคมควบคู่เพราะคณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีตัวแทนจากท้องถิ่นที่เข้าร่วมในการจัดการ

คำตอบที่ได้จากการทำ Co-Design ของกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม ของรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะพบว่า มีความเหมือนและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันในด้านสนับสนุนให้องค์กรในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการท้องถิ่นจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่ทำหน้าที่ในการ

กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีความแตกต่างกันในด้านองค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่งและ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านมูลฝอย น้ำเสีย และตลาด (ดูตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 โครงสร้างการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กลุ่มเฉพาะ

โครงสร้างการจัดการ		กลุ่มประชากรเฉพาะ			
		นิติกร ปฏิบัติ งานใน องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น	นักวิชา การ	ภาค ประชา สังคม	ผู้นำ องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น
1. องค์กร	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓
	คณะกรรมการท้องถิ่นจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	✓	✓	✓	✓
	องค์ประกอบของคณะ กรรมการฯ - นายกองการบริหารส่วน ตำบล/นายกเทศมนตรีเป็น ประธาน	✓	✓	✓	✓
	กรรมการจากภาครัฐส่วนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓
	กรรมการภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
	วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี	✓	✓	✓	-
	วาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี	-	-	-	✓
	การมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓	✓	✓

โครงสร้างการจัดการ		กลุ่มประชากรเฉพาะ			
		นิติกร ปฏิบัติ งานใน องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น	นักวิชา การ	ภาค ประชา สังคม	ผู้นำ องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น
2. มาตรการจัดการ	การฟื้นฟูความสมบูรณ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ	✓	✓	✓	✓
	การใช้ประโยชน์ทรัพยากร กลุ่มน้ำแบบบูรณาการและ การใช้อย่างยั่งยืน	✓	-	-	-
	การจัดการที่ดินสาธารณะ ประโยชน์ในท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓
	การจัดการน้ำ	✓	✓	✓	✓
	การควบคุมและป้องกันมลพิษ	-	✓	-	-
	การกำหนดพื้นที่ความมั่นคง ทางอาหารในท้องถิ่น	-	✓	✓	-
	สมาชิกเครือข่ายการจัดการ กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	-	✓	✓	-
	กองทุนท้องถิ่นเพื่อจัดการ กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	-	-	✓	-
	การจูงใจด้วยการลด ค่าธรรมเนียม การยกย่องเชิดชู	-	-	-	✓
	การสร้างเสริมความรู้ ความ เข้าใจ และการประชาสัมพันธ์	✓	✓	✓	✓
การลงโทษทางสังคม	✓	✓	✓	✓	

โครงสร้างการจัดการ		กลุ่มประชากรเฉพาะ			
		นิติกร ปฏิบัติ งานใน องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น	นักวิชา การ	ภาค ประชา สังคม	ผู้นำ องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น
	เผื่อระวัง และแจ้งเรื่อง ร้องเรียน หากพบการกระทำผิด	✓	-	-	-
3. สภาพ บังคับทาง กฎหมาย	การลงโทษอย่างเข้มงวด	✓	-	-	✓
	การลงโทษอย่างยืดหยุ่น	-	✓	-	-
	การลงโทษทางปกครอง เช่น เพิกถอนใบอนุญาต	-	-	✓	-

### 3.4 องค์ประกอบของข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาของ การมีส่วนร่วมออกแบบของประชากรกลุ่มผสม

คำตอบที่ได้จากการร่วมออกแบบกฎหมายของผู้มีส่วนได้เสียแบบกลุ่มผสม แบ่งออกเป็น  
กลุ่มผสม 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีประชากรจากกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มอยู่ด้วยกัน ดังนั้นในกลุ่มผสม  
ทั้ง 4 กลุ่ม จะประกอบด้วยกลุ่มนิติกรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มภาค  
ประชาสังคม และกลุ่มผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำตอบที่ได้จากแต่ละกลุ่มแยกตามประเด็น  
สำคัญของโครงสร้างเทศบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ดังนี้

1) ด้านองค์กรการจัดการปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำ  
ทะเลสาบสงขลา ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ

1.1) ด้านองค์กรจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยน  
ความคิดเห็นของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม ได้คำตอบที่สอดคล้องตรงกันทั้ง 4 กลุ่ม ตามความเห็น  
ของประชากรเฉพาะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ  
ปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

1.2) ด้านคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประชากร  
ผสมทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นที่สอดคล้องกันไป ในทางสนับสนุนให้มีคณะกรรมการชุดนี้เพื่อทำ

หน้าที่ในการวางแผนนโยบาย และกำกับดูแล แต่มีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และขอบเขตอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ประชากรผสมกลุ่มที่ 1 มีความเห็นสอดคล้องตรงกับความเห็นของประชากรเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการ คือให้คณะกรรมการฯควรมีจำนวน 10 คน ประกอบด้วย นายกองค้ำการบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรี เป็นประธาน ผู้แทนจากผู้นำชุมชน ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชน ผู้แทนจากองค์กรเอกชน (NGO) ผู้แทนจากยุติธรรมชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนสังคมนานาชาติ 3 คน ทำหน้าที่กรรมการและผู้แทนท้องถิ่นจากสำนักงานปลัด/ผู้แทนจากกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อจัดการกรณีรับข้อร้องเรียนจัดการข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและเจ้าหน้าที่ที่ทำงานสำนักงานปลัด/ผู้แทนจากกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีวาระในตำแหน่ง ระหว่าง 2-4 ปี

ส่วนอำนาจหน้าที่ให้อำนาจในการอำนวยความสะดวก วางแผน นโยบาย กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

ประชากรผสมกลุ่มที่ 2 มีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มที่ 1 ว่าควรมีจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด 10 คน ประกอบด้วย

- กรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ นายกองค้ำการบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรี เป็นประธานกรรมการ และปลัดเทศบาล เป็นรองประธาน ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่จากกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

- กรรมการที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำชุมชน และประชาชนที่อาศัยในชุมชนอีก 5 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ตามวาระของนายกเทศมนตรีที่เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

ประชากรผสมกลุ่มที่ 3 มีความเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มที่ 2 ในเรื่องกรรมการที่มาของกรรมการ โดยตำแหน่ง แต่แตกต่างกันในเรื่องสัดส่วนของกรรมการที่มาจากแต่งตั้งว่าควรมีจำนวน 5-9 คน ตามบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ตามวาระของนายกเทศมนตรีที่เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

ประชากรผสมกลุ่มที่ 4 มีความเห็น ว่าคณะกรรมการชุดนี้ควรมี 15 คน ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการ 1 คน และรองประธาน 1 คน และคณะกรรมการอีก 13 คน ซึ่งมาจากประชาชนในชุมชนที่เป็นผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล/สภาเทศบาล ผู้แทนจากผู้นำชุมชน ผู้แทนจากปราชญ์ชาวบ้าน ผู้แทนจากองค์กรเอกชน ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชน ผู้แทนจากครู/อาจารย์ในชุมชน ผู้แทนจากผู้ประกอบการ ผู้ทรงคุณวุฒิ



ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และประชาชนที่เป็นจิตอาสาอีกไม่น้อยกว่า 5 คน โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการในเรื่องการดำเนินการและให้มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และเป็นกรรมการติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ

ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่นั้น ให้คณะกรรมการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานในท้องถิ่น เพื่อรวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นส่งต่อให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาจัดการ

## 2) มาตรการในการจัดการ

ประชากรผสมกลุ่มที่ 1 มีความเห็นว่าควรเน้นไปที่การสร้างจิตสำนึก การมีระเบียบวินัย เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน และให้ความรู้ความเข้าใจ ให้การสนับสนุน และมีมาตรการจูงใจด้วยการมีสิ่งตอบแทนหรือรางวัลสำหรับประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและโดยเฉพาะการจัดการลุ่มน้ำเพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนเพื่อร่วมกันอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ สร้างสมาชิกเครือข่ายการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และขับเคลื่อนการจัดการที่มีประสิทธิภาพด้วยกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ประชากรผสมกลุ่มที่ 2 มีความเห็นว่า ควรให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้มีการฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น การจัดการน้ำ และการควบคุมป้องกันมลพิษในท้องถิ่นมีการเฝ้าระวังและแจ้งเรื่องร้องเรียนโดยสมาชิกท้องถิ่นลุ่มน้ำ เครือข่ายลุ่มน้ำกรณีพบว่ามีผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย มีการจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน รวมถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทางอาหารรวมถึงจัดตั้งกองทุนท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และเพื่อมิให้เกิดผลกระทบกับการดำเนินชีวิตของประชาชนที่อาศัยในบริเวณนั้น ๆ ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตอาหาร เช่น โชนพื้นที่ปลูกต้นตาลโตนด โชนพื้นที่ปลูกข้าว

ประชากรผสมกลุ่มที่ 3 มีความเห็นที่คล้ายคลึงและสอดคล้องกับกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 4 คือ ควรมีมาตรการในการฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการน้ำ และการควบคุมป้องกันมลพิษ การสร้างจิตสำนึก และมีการจูงใจด้วยการยกย่อง ให้รางวัลแก่ผู้ที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามกฎหมายในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ประชากรผสมกลุ่มที่ 4 มีความเห็นว่าควรให้มีการติดตามตรวจสอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรในลุ่มน้ำ

ทะเลสาบสงขลา การควบคุมมลพิษ รวมทั้งใช้มาตรการทางสังคมในการต่อต้านผู้ที่ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเรียกเก็บค่าเสียหายจากการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม โดยความยินยอมจากผู้ก่อความเสียหาย

### 3) สภาพบังคับทางกฎหมายของกลุ่มเฉพาะ

ประชากรผสมกลุ่มที่ 1 มีความเห็นว่าควรมีการลงโทษโดยใช้มาตรการทางสังคม เช่นเดียวกับประชากรเฉพาะในกลุ่มนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนในชุมชน คือการไม่ให้เข้าร่วมกิจกรรมของสังคมหรือชุมชน และมีการบังคับที่เข้มงวด รวมถึงการใช้มาตรการทางภาษีท้องถิ่น เพิกถอนใบอนุญาตมาใช้บังคับ

ประชากรผสมกลุ่มที่ 2 มีความเห็นว่าบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดอาจทำให้ประชาชนเกิดการต่อต้านจนไม่ยอมให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อจัดการลุ่มน้ำ ดังนั้น สภาพบังคับทางกฎหมายควรมีความยืดหยุ่นผ่อนปรน รวมทั้งการให้รางวัล เช่น ลดหย่อนภาษี ลดค่าปรับหรือค่าเสียหายสำหรับผู้ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และยกย่อง เชิดชู ให้รางวัลแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ประชากรผสมกลุ่มที่ 3 มีความเห็นว่าควรมีการยืดหยุ่นผ่อนปรนในการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยการว่ากล่าวตักเตือนก่อนและเข้าไปพูดคุยกับผู้ที่ก่อความเสียหายกับสิ่งแวดล้อมโดยให้ชดเชยความเสียหายด้วยความยินยอมเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาไม่ว่าจะเป็นการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น การจัดการน้ำ การควบคุมและป้องกันมลพิษ การกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทางอาหารในท้องถิ่น และใช้มาตรการทางสังคมในการขับเคลื่อนให้เห็นว่าค่าเสียหายดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น

ประชากรผสมกลุ่มที่ 4 มีความเห็นว่า ควรมีการใช้บทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและไม่กระทำผิดกฎหมาย และมีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มที่ 2 ว่าควรมีมาตรการในการยกย่อง เชิดชู ให้รางวัลแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อเป็นกำลังใจและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้อื่น

ทั้งนี้คำตอบที่ได้จากการทำ Co-Design ของกลุ่มผสม ทั้ง 4 กลุ่ม ของรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จะพบว่า ความเหมือนในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 5.2)

ประชากรกลุ่มผสมทั้งสี่กลุ่มเห็นพ้องกันว่า องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับปัญหาและใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และทราบถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และ

แก้ไขได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม และมีความเห็นพ้องตรงกันว่าควรมีคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และกำกับควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีความเห็นสอดคล้องกันเรื่องที่มาของคณะกรรมการว่าควรประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนจากภาคประชาชน แต่มีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการที่มีความเห็นเป็น 2 คำตอบคือ ควรมีวาระ 2 ปี หรือวาระ 4 ปี

ด้านมาตรการในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประชากรกลุ่มผสมมีความเห็นสอดคล้องกันว่าควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการในรูปแบบ การฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น การจัดการน้ำ และการกำหนดให้เกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน และตำบล ชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน เพื่อร่วมกันอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ มาตรการทางสังคมมาใช้จูงใจการให้รางวัล การเชิดชูเกียรติ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ รวมถึงเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจระบบนิเวศลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาแก่ประชาชน แต่มีความเห็นที่แตกต่างกันในมาตรการกำหนดพื้นที่ลุ่มน้ำ จัดโซนนิ่งพื้นที่ความมั่นคงด้านอาหาร และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและแจ้งเรื่องร้องเรียนแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้านสภาพบังคับทางกฎหมาย ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นที่แตกต่างกันเป็น 2 คำตอบ คือ ควรมีสภาพบังคับอย่างเข้มงวด หรือควรมีสภาพบังคับแบบยืดหยุ่น ผ่อนปรน และมีกลุ่มเฉพาะหนึ่งกลุ่มที่มีความเห็นในเรื่องการนำสภาพบังคับทางปกครอง เช่น การยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตมาใช้บังคับ

ตารางที่ 5.2 โครงสร้างการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในกลุ่มผสม

โครงสร้างการจัดการ		กลุ่มประชากรผสม			
		กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4
1. องค์กร	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓
	คณะกรรมการท้องถิ่นจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	✓	✓	✓	✓
	องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ - นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล/ นายกเทศมนตรีเป็นประธาน	✓	✓	✓	✓
	กรรมการจากภาครัฐส่วนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓
	กรรมการจากภาคประชาสังคม	✓	✓	✓	✓
	วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี	✓	✓	✓	-
	วาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี	-	-	-	✓
2. มาตรการ จัดการ	การมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓	✓	✓
	การฟื้นฟูความสมบูรณ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ หลากหลายทางชีวภาพ	✓	✓	✓	✓
	การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำ แบบบูรณาการและการใช้อย่าง ยั่งยืน	✓	-	✓	-
	การจัดการที่ดินสาธารณะ ประโยชน์ในท้องถิ่น	-	✓	✓	-
	การจัดการน้ำ	✓	✓	✓	-
	การควบคุมและป้องกันมลพิษ	-	✓	✓	✓
	การกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทาง อาหารในท้องถิ่น	-	✓	✓	-
	สมาชิกเครือข่ายการจัดการลุ่มน้ำ ทะเลสาบสงขลา	✓	✓	✓	✓

โครงสร้างการจัดการ		กลุ่มประชากรผสม			
		กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4
	กองทุนท้องถิ่นเพื่อการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	✓	✓	✓	✓
	การจูงใจด้วยการลดหย่อน ภาษี ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม การยกย่อง เชิดชู	✓	✓	✓	✓
	การสร้างเสริมความรู้ ความเข้าใจ และการประชาสัมพันธ์	✓	✓	✓	✓
	การลงโทษทางสังคม	✓	-	-	✓
	เผื่อระวัง และแจ้งเรื่อง ร้องเรียน หากพบการกระทำผิด	✓	-	-	✓
<b>3. สภาพ บังคับทาง กฎหมาย</b>	การลงโทษอย่างเข้มงวด	✓	-	-	✓
	การลงโทษอย่างยืดหยุ่น	-	✓	✓	✓
	การลงโทษทางปกครอง เช่นเพิก ถอนใบอนุญาต	-	-	-	✓

### 3.5 เปรียบเทียบประเด็นในร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จากผลของการมีส่วนร่วมออกแบบของประชากรกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

จากคำตอบที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมตามหัวข้อข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว จะมีคำตอบที่ได้จากแต่ละกลุ่มแยกตามประเด็นสำคัญของโครงสร้างประมวลข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ดังนี้ (ดูตารางที่ 5.3)

#### 1) ด้านองค์กรในการจัดการ

องค์กรในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลานั้น เป็นปัจจัยสำคัญเนื่องจากเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งผลจากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะมีความสอดคล้องกันในด้านองค์กรในการจัดการควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากอยู่ใกล้ชิดในพื้นที่และใกล้ชิดกับปัญหาและประชาชน เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรกลุ่มผสมพบว่ามีความสอดคล้องกับประชากรกลุ่มแรก

การมีคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลที่ได้จากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะมีความเห็นสอดคล้องกันในทางสนับสนุน

ให้มีคณะกรรมการชุดนี้และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ควรมีที่มาทั้งจากภาครัฐที่เป็นบุคลากรของท้องถิ่นและประชาชนจากหลายภาคส่วน เพื่อช่วยทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เมื่อเปรียบเทียบกับคำตอบของประชากรกลุ่มผสมพบว่ามีผลสอดคล้องกับประชากรกลุ่มผสม แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการเท่านั้น (ดูตารางที่ 5.3)

จากผลของการเปรียบเทียบระหว่างประชากรทั้ง 2 กลุ่ม ในปัจจัยด้านองค์กรในการจัดการที่มีความสอดคล้องกันที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและมีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นได้ชัดว่าองค์กรในการจัดการนั้นมีความสำคัญที่จะทำหน้าที่ในขับเคลื่อนการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

## 2) ด้านมาตรการในการจัดการ

มาตรการในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์กรจัดการสามารถดำเนินการไปได้อย่างอย่างลุล่วงและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมาตรการในการจัดการเป็นเครื่องมือที่องค์กรจัดการใช้ในการดำเนินการ ซึ่งผลจากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าควรมีให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการโดยให้มีการฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน การจัดการที่ดิน สาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น การจัดการน้ำ และการควบคุมป้องกันมลพิษในท้องถิ่น การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านระบบนิเวศของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มาตรการจูงใจด้วยการยกย่อง มอบรางวัล การให้สิทธิในการลดหย่อนบางประการซึ่งจะสามารถจูงใจให้ประชาชนให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงการใช้มาตรการบังคับบางประการเพื่อให้เกิดการตระหนักและไม่ฝ่าฝืนระเบียบวิธีปฏิบัติที่ใช้กันในชุมชน (ดูตารางที่ 5.3)

## 3) ด้านสภาพบังคับตามกฎหมาย

สภาพบังคับทางกฎหมายเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความเกรงกลัว เช็ดหลาบไม่กล้ากระทำผิดหรือไม่กระทำความผิดซ้ำ ซึ่งคำตอบที่ได้จากกลุ่มเฉพาะพบว่าส่วนมากมีความเห็นว่าควรมีกฎหมายกำหนดสภาพบังคับอย่างชัดเจนและมีการการบังคับใช้อย่างเข้มงวด มีเพียงกลุ่มนักวิชาการที่มีความเห็นให้มีการบังคับแบบยืดหยุ่น ผ่อนปรน เพื่อมิให้เกิดการต่อต้านจากประชาชน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรกลุ่มผสมพบว่าคำตอบที่ได้แบ่งออกเป็นสองฝ่ายเท่า ๆ กัน คือ มี 2 กลุ่ม เห็นว่าควรมีการบังคับอย่างเข้มงวด

และอีก 2 กลุ่มเห็นว่าควรบังคับโดยยึดหยุ่นผ่อนปรน เพื่อให้เกิดความยินยอมและสมัครใจในการปฏิบัติตามและการใช้มาตรการทางปกครองเพื่อลงโทษ

จากผลของการเปรียบเทียบระหว่างประชากรทั้ง 2 กลุ่ม ในปัจจัยด้านสภาพบังคับตามกฎหมายที่มีความเห็นเป็น 2 ทาง จึงเห็นได้ชัดว่าสภาพบังคับทางกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาควรเป็นไปในทางที่ชัดเจน แต่ไม่ควรมีสภาพบังคับที่เข้มงวดเด็ดขาด หากแต่ควรยึดหยุ่นผ่อนปรน ด้วยการว่ากล่าวตักเตือนก่อนเมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อมีการกระทำผิดซ้ำจึงลงโทษอย่างเข้มงวดเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอีก

สรุปจากการเปรียบเทียบประเด็นที่ได้รับจากคำตอบของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม พบว่าประเด็นที่มีความเห็นสอดคล้องกันหลายประเด็น ได้แก่ ประเด็นด้านองค์กรในการจัดการควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรมีคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมกำกับกำกับการดำเนินงาน รวมถึงที่มาของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนจากภาคประชาชนจากหลายภาคส่วน แต่ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งนั้นมีความเห็นที่แตกต่างกัน รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 5.3

ด้านมาตรการในการจัดการที่มีความเห็นสอดคล้องตรงกันว่าควรให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ด้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การกำหนดมาตรการในการจัดการโดยให้มีการฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น การจัดการน้ำ และการควบคุมป้องกันมลพิษในท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร การส่งเสริมให้สมาชิกและเครือข่ายลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมระบบนิเวศของลุ่มน้ำ การมีมาตรการจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องครบถ้วน และมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องการใช้มาตรการทางสังคมเพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ด้านสภาพบังคับทางกฎหมายมีความเห็นที่แตกต่างกันว่าควรมีสภาพบังคับที่เข้มงวดหรือยึดหยุ่นผ่อนปรน รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 เปรียบเทียบโครงสร้างการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

โครงสร้างการจัดการ		กลุ่มเฉพาะ (ที่เห็นด้วย) n=8	กลุ่มผสม (ที่เห็นด้วย) n=8
1. องค์กร	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4	4
	คณะกรรมการจัดการ สิ่งแวดล้อม	4	4
	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ - นายกองค้การบริหาร ส่วนตำบล/นายกเทศมนตรี เป็นประธาน	4	4
	กรรมการจากภาครัฐส่วนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4	4
	กรรมการจากภาคประชาสังคม	4	4
	วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี	3	3
	วาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี	1	1
	2. มาตรการจัดการ	การมีส่วนร่วมของประชาชน	4
การฟื้นฟูความสมบูรณ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ		4	4
การใช้ประโยชน์ทรัพยากร ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและ การใช้อย่างยั่งยืน		1	2
การจัดการที่ดินสาธารณะ ประโยชน์ในท้องถิ่น		4	2
การจัดการน้ำ		4	3
การควบคุมและป้องกันมลพิษ		1	3
การกำหนดพื้นที่ความมั่นคง ทางอาหารในท้องถิ่น		2	2



โครงสร้างการจัดการ		กลุ่มเฉพาะ (ที่เห็นด้วย) n=8	กลุ่มผสม (ที่เห็นด้วย) n=8
	สมาชิกเครือข่ายการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	2	4
	กองทุนท้องถิ่นเพื่อการ จัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	1	4
	การจูงใจด้วยการลด ค่าธรรมเนียม การยกย่อง เชิดชู	1	4
	การสร้างเสริมความรู้ความ เข้าใจ และการประชาสัมพันธ์	1	4
	การลงโทษทางสังคม	4	2
	การเฝ้าระวัง และแจ้งเรื่อง ร้องเรียน	4	2
3. สภาพบังคับ ทางกฎหมาย	การลงโทษอย่างเข้มงวด	2	2
	การลงโทษอย่างยืดหยุ่น	1	3
	การลงโทษทางปกครอง	1	1

### 3.6 การนำผลจากการมีส่วนร่วมออกแบบกฎหมายมาใช้จัดทำร่างกฎหมายต้นแบบ

ผู้วิจัยได้นำความเห็นที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่มประชากร ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายทั้งสามประเด็น มาวิเคราะห์เพื่อนำไปใช้กำหนดโครงสร้างของประมวลข้อบัญญัติต้นแบบ (Model Law)

#### 1) องค์กรจัดการ

องค์กรในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่เหมาะสมคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน และกำกับดูแลการปฏิบัติงาน

คณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ควรมีกรรมการที่มาจากภาครัฐ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผู้แทนจากภาคประชาสังคมซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเข้าร่วม เพื่อให้การดำเนินการในการจัดการสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนได้ อันจะทำให้ท้องถิ่นมีสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งระบบ ประชาชนได้อาศัยสิ่งแวดล้อมที่ดี

ส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และทำให้พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นเมืองน่าอยู่ การบริหารจัดการลุ่มน้ำและทรัพยากรน้ำมีทิศทางสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงไปของสถานการณ์บ้านเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่มีความสมดุลยั่งยืน

### 2) มาตรการจัดการ

มาตรการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่เหมาะสมคือการให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบริหารทรัพยากรน้ำมากขึ้น เพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ โดยเฉพาะการกำหนดให้มีมาตรการให้ความรู้ ความเข้าใจและประชาสัมพันธ์ระบบนิเวศของลุ่มน้ำ การจูงใจด้วยการยกย่อง และให้รางวัลแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายในการจัดการลุ่มน้ำได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

### 3) สภาพบังคับตามกฎหมาย

สภาพบังคับทางกฎหมาย ควรกำหนดให้มีการตักเตือนก่อน และใช้มาตรการทางสังคม หากยังกระทำความผิดอีกจึงลงโทษเด็ดขาดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไข ปรับปรุง และไม่กระทำความผิดซ้ำ

ทั้งนี้ ผลจากการมีส่วนร่วมออกแบบมีความเหมือนกับร่างที่ผู้วิจัยออกแบบไว้ สรุปผลตามที่ปรากฏในตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4 แสดงร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจากการร่วมออกแบบกับร่างที่ผู้วิจัยเสนอ

ประเด็นในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	ผลการวิจัย		
	คำตอบจากผู้ร่วมออกแบบ	ผู้วิจัยเสนอ	
1. องค์กร	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓
	คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม	✓	✓
	องค์ประกอบของคณะกรรมการ - นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล/ นายกเทศมนตรีเป็นประธาน	✓	✓

ประเด็นในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อ การจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา		ผลการวิจัย	
		คำตอบจาก ผู้ร่วมออกแบบ	ผู้วิจัยเสนอ
	กรรมการจากภาครัฐส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓
	กรรมการจากภาคประชาสังคม	✓	✓
	วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี	✓	✓
	วาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี	✓	✗
2. มาตรการ จัดการ	การมีส่วนร่วมของประชาชน	✓	✓
	การฟื้นฟูความสมบูรณ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลาย ทางชีวภาพ	✓	✓
	การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบ บูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน	✓	✓
	การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ ในท้องถิ่น	✓	✓
	การจัดการน้ำ	✓	✓
	การควบคุมและป้องกันมลพิษ	✓	✓
	การกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร ในท้องถิ่น	✓	✗
	สมาชิกเครือข่ายการจัดการลุ่มน้ำ ทะเลสาบสงขลา	✓	✓
	กองทุนท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำ ทะเลสาบสงขลา	✓	✓
	การจูงใจด้วยการลดค่าธรรมเนียม การยก ย่องเชิดชู	✓	✓
	การสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจ และการ ประชาสัมพันธ์	✓	✓
	การลงโทษทางสังคม	✓	✓
	การเฝ้าระวัง และแจ้งเรื่อง ร้องเรียน	✓	✗

ประเด็นในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา		ผลการวิจัย	
		คำตอบจาก ผู้ร่วมออกแบบ	ผู้วิจัยเสนอ
3. สถาปัตยกรรม ทางกฎหมาย	การลงโทษอย่างเข้มงวด	✓	✗
	การลงโทษอย่างยืดหยุ่น	✓	✓
	การลงโทษทางปกครอง	✗	✗

### 3.7 การนำผลจากการมีส่วนร่วมออกแบบกฎหมายมาใช้จัดทำร่างข้อบัญญัติต้นแบบ

ผู้วิจัยได้นำความเห็นที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่มประชากร ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายทั้ง 3 ประเด็น มาวิเคราะห์เพื่อนำไปใช้กำหนดโครงสร้างของประมวลข้อบัญญัติต้นแบบ (Model Law)

#### 1) องค์กรจัดการ

องค์กรในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่เหมาะสม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2551 เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองในระบบประชาธิปไตย อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ทำให้มีความใกล้ชิดกับปัญหาและประชาชน ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ทั้งยังทราบถึงความต้องการของประชาชนทำให้การแก้ไขปัญหาทำได้ตรงจุดและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันจะทำให้การแก้ไขปัญหาเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยมีคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน และกำกับดูแลการปฏิบัติงาน

คณะกรรมการท้องถิ่นจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ควรมีกรรมการที่มาจากภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีผู้แทนจากภาคประชาสังคมซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในปัญหาด้านการจัดการลุ่มน้ำเข้าร่วม เพื่อให้การดำเนินการในการจัดการสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนได้ อันจะทำให้ท้องถิ่นเป็นเมืองน่าอยู่ การบริหารจัดการลุ่มน้ำและทรัพยากรน้ำมีทิศทางสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงไปของสถานการณ์บ้านเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่มีความสมดุลยั่งยืน โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ มีกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานและภาคส่วนที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาทำหน้าที่เป็นกรรมการ และมีกรรมการที่เป็นผู้แทนจากภาคเอกชนภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในด้วย เพื่อให้คณะกรรมการได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

## 2) มาตรการจัดการ

มาตรการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่เหมาะสมคือการให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเข้ามามีส่วน โดยเฉพาะการกำหนดให้มีมาตรการให้ความรู้ความเข้าใจและประชาสัมพันธ์ระบบนิเวศของลุ่มน้ำ การจูงใจด้วยการยกย่อง และให้รางวัลแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

## 3) สภาพบังคับตามกฎหมาย

สภาพบังคับทางกฎหมาย ควรกำหนดให้มีการตั้งเตือนก่อน หากยังกระทำความผิดอีกจึงลงโทษเด็ดขาดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไข ปรับปรุง และไม่กระทำความผิดซ้ำ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมและจูงใจให้ประชาชนเกิดความสมัครใจในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย และเปิดโอกาสให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยพลั้งเผลอหรือมิได้ตั้งใจ ได้มีโอกาสแก้ไขการกระทำของตน ก่อนที่จะมีการลงโทษอย่างเด็ดขาด

ทั้งนี้ ได้สรุปผลตามที่ปรากฏในตารางที่ 5.5

ตารางที่ 5.5 แสดงร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

คำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ	การจัดทำร่างข้อบัญญัติต้นแบบ
1. องค์กรจัดการ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. องค์กรจัดการ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ
- มีคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน และกำกับควบคุมการจัดการในการแก้ไขปัญหา โดยมีคณะกรรมการที่มาจากทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ - นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรี เป็นประธาน - กรรมการจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล ผู้แทนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล/สมาชิกสภาเทศบาล และปลัด	- มีคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน และกำกับควบคุมการจัดการในการแก้ไขปัญหา โดยมีคณะกรรมการที่มาจากทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ - นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรี เป็นประธาน

คำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ	การจัดทำร่างข้อบัญญัติต้นแบบ
<p>องค์การบริหารส่วนตำบล/ผู้อำนวยการสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาล เป็นกรรมการและเลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ</p> <p>- กรรมการภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล/สภาเทศบาล ผู้แทนจากผู้นำชุมชน ผู้แทนจากปราชญ์ชาวบ้าน ผู้แทนจากองค์กรเอกชน ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชน ผู้แทนจากครู/อาจารย์ในชุมชน ผู้แทนจากผู้ประกอบการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติ และประชาชนที่เป็นจิตอาสาอีกไม่น้อยกว่า 5 คน</p> <p>- วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี</p>	<p>- กรรมการจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล ผู้แทนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล/สภาเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/ผู้อำนวยการสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาล เป็นกรรมการและเลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ</p> <p>- กรรมการภาคประชาสังคมผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล/สภาเทศบาล ผู้แทนจากผู้นำชุมชน ผู้แทนจากปราชญ์ชาวบ้าน ผู้แทนจากองค์กรเอกชน ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชน ผู้แทนจากครู/อาจารย์ในชุมชน ผู้แทนจากผู้ประกอบการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติ และประชาชนที่เป็นจิตอาสาอีกไม่น้อยกว่า 5 คน</p> <p>- วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี</p> <p>*สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ</p>
<p>2. มาตรการจัดการ</p> <p>การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ</p>	<p>2. มาตรการจัดการ</p> <p>การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบ</p>

คำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ	การจัดทำร่างข้อบัญญัติต้นแบบ
	<p>สงขลาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ</p> <p>*สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ</p>
<p>การฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ</p>	<p>การฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>*สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ</p>
<p>การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน</p>	<p>การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน</p> <p>*สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ</p>
<p>การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น</p>	<p>การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น</p> <p>*สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ</p>
<p>การจัดการน้ำ</p>	<p>การจัดการน้ำ</p> <p>*สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ</p>
<p>การควบคุมและป้องกันมลพิษ</p>	<p>การควบคุมและป้องกันมลพิษ</p> <p>*สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ</p>
<p>การกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทางอาหารในท้องถิ่น</p>	<p>การกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทางอาหารในท้องถิ่น</p> <p>*สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ</p>

คำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ	การจัดทำร่างข้อบัญญัติต้นแบบ
สมาชิกเครือข่ายการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	สมาชิกเครือข่ายการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา *สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ
การกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทางอาหารในท้องถิ่น	การกำหนดพื้นที่ความมั่นคงทางอาหารในท้องถิ่น *สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ
สมาชิกเครือข่ายการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	สมาชิกเครือข่ายการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา *สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ
กองทุนท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	กองทุนท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา *สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ
การจูงใจด้วยการลดหย่อนภาษี ค่าปรับ ค่าธรรมเนียมการยกย่องเชิดชู	การจูงใจด้วยการลดหย่อน ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม *สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ
การสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจ และการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนทราบและเข้าใจถึงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและมีความตระหนักถึงผลกระทบที่จะได้รับจากปัญหามูลฝอย น้ำเสีย และตลาด	การสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจ และการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนทราบและเข้าใจถึงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และมีความตระหนักถึงผลกระทบที่จะได้รับจากปัญหามูลฝอย น้ำเสีย และตลาด



คำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ	การจัดทำร่างข้อบัญญัติต้นแบบ
	*สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ
3. สภาพบังคับทางกฎหมาย ด้วยการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวด เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและไม่ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิด	3. สภาพบังคับทางกฎหมาย ด้วยการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวด เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและไม่ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิด *สอดคล้องกับคำตอบจากการมีส่วนร่วมออกแบบ

#### 4. ลำดับศักดิ์ของข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายเป็นข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ และกฎหมายก็ยังเป็นเครื่องมือผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม และเป็นหลักประกันที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการในนามของรัฐและเป็นที่มาแห่งอำนาจและหน้าที่ของรัฐ กฎหมายจึงเป็นวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมายและกฎหมายจะสะท้อนนโยบายสาธารณะของแต่ละยุคแต่ละสมัย

อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ (2562) อธิบายในกฎหมายต้นแบบเพื่อการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะหน้า 240-246 ว่า แนวทางในการออกกฎหมายพบว่า สำนักคิดทางกฎหมาย คือ สำนักกฎหมายบ้านเมือง (School of Positivism) มีหลักการว่ากฎหมายที่ออกมาใช้บังคับอาจตราโดยอาศัยอำนาจจากผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุด และกฎหมายจะดำรงอยู่ได้ต้องบัญญัติโดยผู้มีอำนาจสูงสุด ตามกระบวนการบัญญัติกฎหมายที่ถูกต้อง และมีความเชื่อมโยงกับบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ศักดิ์สูงกว่าทำให้กฎหมายบ้านเมืองอยู่เหนือกว่าและมีสภาพบังคับเสมอไม่ว่าเนื้อหาของกฎหมายจะเป็นอย่างไร กฎหมายจึงเป็นคำสั่ง (Law as a Command) โดยมีบ่อเกิดแห่งกฎหมายคือ องค์อธิปัตย์ (Sovereignty) กฎหมายเป็นคำสั่ง คำบัญชาของรัฐอธิปัตย์ นอกจากนั้นกฎหมายอาจจะมีที่มาจากองค์กรที่ต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญออกโดยองค์กรนิติบัญญัติที่สูงที่สุดของประเทศคือ รัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัติออกโดยรัฐสภาเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันกฎหมายหลักเหล่านี้ก็อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นออกกฎหมายได้เช่นเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมาย

ได้ในรูปของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเพื่อความเหมาะสมบางประการ และพระราชบัญญัติบางฉบับก็ให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่น ออกกฎหมายเพื่อใช้ในเขต เป็นต้น

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายมีความสำคัญต่อกระบวนการทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อตีความและการยกเลิกกฎหมาย เช่น หากกฎหมายฉบับใดมีลำดับชั้นของกฎหมายสูงกว่ากฎหมายฉบับอื่นที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายสูงกวานั้นมิได้ และอาจถูกยกเลิกไปโดยปริยาย

ประเภทของกฎหมายแยกออกจากกันเป็นสองระดับ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง ดังนั้นจะสามารถจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทย ได้ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบการปกครองและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนรับรองและส่งเสริมสิทธิของประชาชนทั้งประเทศ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายอื่นทุกฉบับ กฎหมายอื่นจึงจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ มิเช่นนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้เลย

2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติในประเทศไทย และมีศักดิ์เดียวกันกับพระราชบัญญัติ เพียงแต่มีวิธีการตราที่ซับซ้อนกว่าพระราชบัญญัติ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่อธิบายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ

3) พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด เป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นกฎหมายที่ถือได้ว่ากำเนิดจากรัฐธรรมนูญโดยตรง องค์กรที่มีหน้าที่ตราพระราชบัญญัติได้แก่ รัฐสภา ทั้งนี้พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการตราให้แก่ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ใช้ในกรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉิน พระราชกำหนดนั้นเมื่อมีการประกาศใช้แล้วคณะรัฐมนตรีต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้หากมิได้รับความเห็นชอบ พระราชกำหนดนั้นก็ป็นอันสิ้นสุดลง แต่ผลของการสิ้นสุดลงนี้ไม่กระทบกระเทือนบรรดาการที่ได้กระทำลงระหว่างใช้พระราชกำหนดนั้น

4) พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นหลักการย่อยของพระราชบัญญัติ เปรียบเสมือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่อธิบายขยายความในรัฐธรรมนูญ

5) กฎกระทรวง กฎขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่ง กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารและไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา มีลักษณะคล้ายพระราชกฤษฎีกาเพราะศักดิ์ของผู้ตราต่างกัน ข้อที่พิจารณาให้เห็นถึงความแตกต่างกันว่า จะออกกฎหมายในรูปพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงนั้น ขึ้นอยู่กับว่า

เนื้อหาของกฎหมายที่ต้องการบัญญัตินั้นมีความสำคัญเพียงใด ซึ่งหากมีความสำคัญเป็นอย่างมากจะออกมาในรูปของพระราชกฤษฎีกา แต่ถ้ามีความสำคัญน้อยกว่าก็ออกในรูปของกฎกระทรวง

สำหรับในส่วนกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นตราขึ้นและใช้บังคับภายในเขตอำนาจของตน ได้แก่ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา โดยเหตุที่อำนาจในการตรากฎหมายประเภทนี้ได้รับมาจากพระราชบัญญัติโดยทั่วไปจึงถือว่ากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ และมีผลบังคับภายในเขตใดเขตหนึ่งเป็นการทั่วไปเท่านั้น

สำหรับประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่ง เป็นกฎหมายปลีกย่อยประเภทที่เป็นเรื่องเล็กน้อย ได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติราชการภายใน และการที่จะนำกฎหมายปลีกย่อยเหล่านี้ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องเป็นที่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหากไม่มีการกำหนดไว้จึงอยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจว่าจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือไม่

ในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายก็เพื่อประโยชน์ในการเริ่มต้นจัดทำร่างกฎหมายว่า กฎหมายประเภทนี้ระดับใดเป็นผู้จัดทำร่างเพื่อตราและประกาศใช้บังคับ นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ใช้กฎหมายทราบลำดับชั้นของกฎหมายที่ใช้อยู่ว่าประเภทใด หรือฉบับใดมีศักดิ์และความสำคัญสูงกว่ากัน สามารถพิจารณาตรากฎหมายฉบับใหม่เพื่อแก้ไข เพิ่มเติมหรือยกเลิกฉบับเดิมได้ตามศักดิ์ของกฎหมาย รวมทั้งกรณีมีปัญหาในการวินิจฉัยและตีความกฎหมาย โดยยึดหลักว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นต้องให้กฎหมายที่มีศักดิ์ระดับเดียวกันหรือสูงกว่ามาแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก จึงจะมีผลบังคับได้ตามกฎหมายดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการเพื่อตราข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตรวจสอบว่าลำดับศักดิ์ของกฎหมายท้องถิ่นมีระดับใดบ้างเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งเพื่อความสะดวกในการดำเนินการอีกด้วย ซึ่งรัฐจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมให้ใช้สิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่รบกวนผู้อื่น แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายที่ออกมาต้องสร้างภาระต่อประชาชนน้อยที่สุด ตามแนวคิดของกฎหมายมหาชนตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) อันเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ภายใต้อำนาจ โดยผู้ใช้อำนาจต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งจะต้องใช้อย่างเหมาะสม ภายใต้กรอบ 3 ประการ คือ ต้องมีความเหมาะสม ต้องมีความจำเป็นและต้องมีสมมูลและไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินควร จึงต้องควบคุมการตรากฎหมายของหน่วยงานราชการ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบกฎหมายที่จะมีขึ้นว่าไม่เพิ่มภาระของรัฐมากเกินไป ความจำเป็นหรือเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้การใช้เพื่อตีความและการยกเลิก

กฎหมายรวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้

ทั้งนี้พบว่าตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2551 ในมาตรา 17 ได้บัญญัติว่า คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบูรณาการเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ (15) เสนอแนะต่อรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องให้มีการตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอน มาตรา 16 (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (25) การดูแลรักษาที่สาธารณะ และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งบทกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่าสำหรับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จึงเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีการออกเป็นข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการลุ่มน้ำ จึงได้จัดทำเป็นข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เพื่อให้เมืองหรือชุมชนมีความเป็นเมืองหรือชุมชนน่าอยู่นั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ทั้งในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎและประกาศต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กลไกที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำไม่สามารถดำเนินได้ หากเป็นเช่นนี้ต่อไปปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะทวีความรุนแรง ดังนั้น โดยฐานอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นองค์กรที่มีฐานอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดบริการสาธารณะ จึงได้จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในรูปข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยกฎหมายที่จะออกมาบังคับต้องออกโดยประชาชนเพื่อให้เกิดความชอบธรรม ซึ่งนับนี้จะต้องได้รับการเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้แทนประชาชนในท้องถิ่น แต่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งจะมีส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการปฏิบัติในเชิงพื้นที่ สามารถบัญญัติในกฎหมายต้นแบบ คือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สามารถตราเป็นกฎหมายลำดับรอง อาทิ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการตราและ

การแก้ไข อันเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจะเกิดปัญหาหากไม่สามารถแก้ไขหรือออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้การที่ยินยอมให้มีการใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยการตราเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นนั้น จึงมีความเหมาะสมตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น

## 5. ข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญของการจัดการลุ่มน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวมา นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงหลักการของกฎหมายมหาชนตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการจัดการลุ่มน้ำได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการนำมาสู่การยกร่างประมวลข้อบัญญัติต้นแบบนี้

### 5.1 แนวทางการยกร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

1) กรอบคิดจากพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

2) รูปแบบและแนวทางในการยกร่างกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ประกอบกับแนวทางการยกร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

3) กรอบแห่งหลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม และหลักกฎหมายจากต่างประเทศ ซึ่งได้พิจารณาหลักกฎหมายต่างประเทศ 2 ประเทศ ได้แก่

- เครือรัฐออสเตรเลีย Water Act 2007

- สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เมืองดาวาซิตี (Davao City) ข้อบัญญัติท้องถิ่นการจัดการลุ่มน้ำ และการอนุรักษ์แหล่งน้ำของเมืองดาวา ประเทศฟิลิปปินส์ (Watershed Protection, Conservation and Management Ordinance of Davao City)

4) กรอบแห่งกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

การจัดทำร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นคำตอบที่ได้จากกระบวนการที่กำหนดไว้ 2 ส่วน คือ การกำหนดประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่จะนำไปสู่

โครงสร้างของข้อบัญญัติต้นแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมายและนำไปสู่คำตอบของการวิจัยคือ การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อการจัดการปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยนำเอาข้อค้นพบของงานวิจัยตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์และจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. .... และดำเนินการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำความเห็นและข้อสังเกตมาแก้ไขปรับปรุงให้ร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพสำหรับการจัดทำร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. .... ที่ได้จัดทำขึ้นมีโครงสร้างกฎหมายและรายละเอียดของแต่ละมาตรา โดยจะได้อีกกล่าวต่อไป

จากประเด็นที่เป็นสาระสำคัญซึ่งนำไปสู่โครงสร้างของข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และกระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมาย ได้นำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) โดยสามารถชี้แจงรายละเอียดของโครงสร้างกฎหมาย ดังนี้

- 1) ส่วนแรก เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดเวลาใช้บังคับโดยกำหนดไว้ให้เริ่มบังคับหลังจากที่มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เตรียมเพื่อการบังคับตามกฎหมาย ให้เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้เป็นอันตกไป ให้นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามประมวลข้อบัญญัตินี้
- 2) ส่วนที่สอง หมวด 1 เป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่กำหนดวัตถุประสงค์
- 3) ส่วนที่สาม หมวด 2 เป็นส่วนที่กำหนดให้มีคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา คุณสมบัติ ที่มา องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง
- 4) ส่วนที่สี่ หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- 5) ส่วนที่ห้า หมวด 4 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกเครือข่ายลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- 6) ส่วนที่หก หมวด 5 กองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

จากนั้นจะนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบในรายละเอียดกำหนดเป็นรายข้อ รวมทั้งสิ้น 20 ข้อ แล้วจึงนำไปรับฟังความคิดเห็น

## 5.2 การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

ภายหลังจากที่ได้ยกร่างข้อบัญญัติแล้ว ได้จัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อนำเอาความคิดเห็นจากการรับฟังมาใช้ปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ได้ตัวข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด ที่จะนำไปใช้บังคับต่อไป จำนวนประชากรที่ร่วมรับฟังความคิดเห็นจะเป็น

เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประมาณ 30 คน ดำเนินการเมื่อวันที่ พุทธศักราชที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2562 ณ ห้องประชุม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัด สงขลา ในการรับฟังความคิดเห็นในวันดังกล่าว มีประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่การปรับปรุงร่าง กฎหมาย ตามตารางที่ 5.6 ดังนี้

**ตารางที่ 5.6 ผลจากการรับฟังความเห็นร่างกฎหมายที่ผู้วิจัยแก้ไข**

ข้อสังเกตจาก การรับฟัง	เหตุผล	การแก้ไข
1. เพิ่มบทนิยาม ข้อ 5	เพิ่มคำนิยามศัพท์ ในข้อ 5 ได้แก่ การจัดการลุ่มน้ำ สภา องค์การชุมชน และแก้ไขนิยามศัพท์คำว่า เปลี่ยนเป็นคำว่า “คณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” เป็น “คณะกรรมการ ท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา”	ข้อ 5 เพิ่มคำนิยาม ศัพท์คำว่า การ จัดการลุ่มน้ำ สภา องค์การชุมชน และ แก้ไขคำว่า คณะกรรมการลุ่ม น้ำทะเลสาบ สงขลา เปลี่ยนเป็น คณะกรรมการ ท้องถิ่นลุ่มน้ำ ทะเลสาบสงขลา
2. ปรับแก้คำว่า คณะกรรมการ ลุ่มน้ำ	ปรับแก้คำว่า คณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบ สงขลา เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561	
3. ตรวจสอบ เรื่องค่า การเบิก จ่ายเงินตาม กองทุนท้องถิ่น ลุ่มน้ำทะเลสาบ สงขลา	ตรวจสอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามี กฎหมายใดที่ให้อำนาจในการเบิกจ่ายเงินตามกองทุน ท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาหรือไม่	

ข้อสังเกตในการรับฟังที่ผู้วิจัยเห็นสอดคล้องจึงได้แก้ไข ดังนี้

1) เพิ่มและแก้ไขบทนิยาม ตามข้อ 5

เพิ่มนิยามศัพท์ ในข้อ 5 เพื่อให้เกิดความชัดเจนได้แก่ เพิ่มคำว่าจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สภามงคลชุมชน และแก้ไขคำว่า “คณะกรรมการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” เป็น “คณะกรรมการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

ข้อสังเกตจากการรับฟังที่ผู้วิจัยยืนยันตามร่าง ฯ

อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเบิกจ่ายเงินตามกองทุนท้องถิ่นจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ในการรับฟังความเห็นมีการกล่าวว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเบิกจ่ายเงินตามกองทุนท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ตามกฎหมายใด หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ความในข้อ 18 จึงไม่น่าจะใช้ได้

ผู้วิจัยได้ตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ซึ่งหากมีการตั้งกองทุนจึงไม่อยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯดังกล่าว ขึ้นอยู่กับการจัดการของคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในการกำหนดวิธีการเบิกจ่ายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ แล้วแต่กรณี ดังนั้น ผู้วิจัยจึงยืนยันข้อความตามร่าง ปรากฏในตารางที่ 5.7 ดังนี้

ตารางที่ 5.7 ผลจากการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายที่ผู้วิจัยยืนยันตามร่าง ฯ

ข้อสังเกตจากการรับฟังที่ผู้วิจัยยืนยันตามร่าง ฯ	เหตุผล
ประเด็นการเบิกจ่ายเงินตามกองทุนที่ตั้งจากข้อบัญญัติท้องถิ่น	โดยได้พิจารณาตามระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 ซึ่งเกิดจากกองทุนที่จัดตั้งขึ้นไม่ได้อยู่ภายใต้ระเบียบดังกล่าว จึงอยู่ที่วิธีการจัดการของคณะกรรมการ กองท้องถิ่นกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กำหนดวิธีการเบิกจ่าย



### 5.3 โครงสร้างกฎหมาย

ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. .... ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 20 ข้อ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป (ข้อ 5-7)

หมวด 2 คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ข้อ 8-9)

หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ข้อ 10-16)

หมวด 4 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก เครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ข้อ 17)

หมวด 5 กองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ข้อ 18-20)

### 5.4 เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย

การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ทำให้ท้องถิ่นเกิดปัญหาต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมคุณภาพชีวิต และทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นเมืองน่าอยู่ แต่โดยเหตุที่ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลุ่มน้ำนั้นกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎกระทรวง ทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนแก่ราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ อีกทั้งยังขาดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นในการจัดการ ดังนั้น เพื่อให้การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเกิดประสิทธิผลสูงสุด จึงสมควรให้มีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งส่งผลต่อการเป็นท้องถิ่นอยู่ได้ในฉบับเดียวกัน และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการในการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับปัญหา ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

## 6. ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. .... พร้อมหลักการและเหตุผล

### ตารางที่ 5.8 ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. .... พร้อมหลักการและเหตุผล

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
1	ประมวลข้อนี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติเทศบาล.....เรื่อง การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....”	เพื่อให้การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในเขตเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้ท้องถิ่นมีสิ่งแวดล้อมที่ดี อันส่งผลให้ท้องถิ่นมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ประชาชนมีสุขภาพที่ดี และเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบลน่าอยู่ จึงจำเป็นต้องมีการตราข้อบัญญัตินี้
2	ข้อ 2 ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล นับถัดจากวันประกาศน ที่ทำการเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล .... แล้ว	กำหนดให้ใช้วันถัดจากประกาศของหน่วยงานจะมีผลใช้บังคับสำหรับระยะเวลาการใช้บังคับไม่กำหนดเพื่อให้มีความต่อเนื่องในการใช้บังคับ
3	บรรดาเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ ให้ใช้ประมวลข้อบัญญัตินี้แทน	
4	ให้นายกเทศมนตรี รักษาการตามประมวลข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือ	เนื่องจากเป็นกฎหมายของเทศบาล ดังนั้น จึงให้ผู้มีอำนาจ

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	คำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามประมวล ข้อบัญญัตินี้	สูงสุด คือนายกเทศมนตรีซึ่งเป็น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ของ เทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย
5	บทนิยาม	สร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่าง ประชาชน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ตามกฎหมาย
6	การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่จัดตั้ง ขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) เพื่อให้ชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษา ทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (2) เพื่อส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของ ชุมชน (3) เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน (4) เพื่อร่วมกันอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่ง ทรัพยากร ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (5) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และพัฒนา ศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคล กลุ่ม และองค์กรชุมชนในท้องถิ่น	สร้างความเข้าใจร่วมกันถึง วัตถุประสงค์ในการบริการ จัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
7	ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำ ทะเลสาบสงขลา” ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดเทศบาล ผู้แทนสมาชิก สภาเทศบาล เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งกับ กรรมการภาคประชาสังคมซึ่งนายกเทศมนตรี แต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าสิบสามคน	เพื่อให้มีคณะกรรมการที่ทำ หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน และกำกับดูแลการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มี ส่วนได้เสียกับการจัดการน้ำ ทะเลสาบสงขลา ได้เข้ามามีส่วน

ชื่อ	ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>กรรมการภาคประชาสังคมตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องเป็น ผู้แทนจากผู้นำชุมชนหนึ่งคน ผู้แทนจากปราชญ์ชาวบ้านหนึ่งคน ผู้แทนจาก องค์กรเอกชนหนึ่งคน ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชน หนึ่งคน ผู้แทนจากครู/อาจารย์หนึ่งคน ผู้แทนจาก ผู้ประกอบการหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหนึ่งคน และประชาชน ที่เป็นจิตอาสาอีกไม่น้อยกว่าสี่คน และให้ ผู้อำนวยการสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาล เป็นกรรมการและเลขานุการ และ พนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลที่ได้รับมอบหมาย เป็น ผู้ช่วยเลขานุการ</p>	<p>ร่วมในการจัดการกับปัญหา ตั้งแต่ในระดับนโยบาย การ วางแผน และการกำกับดูแล จึง ได้มีการกำหนดองค์ประกอบ ของคณะกรรมการให้ประกอบ ด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และ ภาคประชาสังคม</p>
8	<p>กรรมการภาคประชาสังคมอยู่ในตำแหน่งคราวละ สี่ปีกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการ แต่งตั้งอีกก็ได้</p>	<p>เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่อง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของ กรรมการจากภาคประชาชน รวมถึงเป็นการเปิดโอกาสให้ กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งไป แล้วสามารถกลับเข้ามาดำรง ตำแหน่งได้อีก</p>
9	<p>นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการ ผู้แทนภาคประชาสังคม พ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ตาย</li> <li>(2) ลาออก</li> <li>(3) เป็นบุคคลล้มละลาย</li> <li>(4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ ความสามารถ</li> </ol>	<p>เพื่อความชัดเจนในการพ้นจาก ตำแหน่งของกรรมการภาค ประชาสังคมก่อนครบกำหนด วาระ และเป็นการกำหนด คุณสมบัติทั่วไปของกรรมการ จากภาคประชาชน</p>

ชื่อ	ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ</p> <p>เมื่อกรรมการภาคประชาสังคมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทน และให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งตนแทน</p>	
10	<p>ให้คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดการลุ่มน้ำในเขตที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น การจัดการน้ำ และการควบคุมและป้องกันมลพิษ</p> <p>(2) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน</p> <p>(3) ติดตาม ตรวจสอบการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น</p> <p>(4) เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากการจัดการลุ่มน้ำหรือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบของท้องถิ่นให้ชัดเจน</p>

ข้อ	ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(5) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็น หรือร่วมดำเนินการในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</p> <p>(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในข้อบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย</p>	
11	<p>ข้อ 11 การฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและร่วมกำหนดมาตรการในการฟื้นฟูความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>(2) การพัฒนารูปและการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบที่เหมาะสมกับการจัดการให้สอดคล้องกับลักษณะระบบนิเวศ สังคมและบริบทของชุมชนท้องถิ่น</p>	<p>เพื่อกำหนดกระบวนการฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ</p>
12	<p>การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน</p> <p>(1) เสนอการวางผังที่ดินและกำหนดโซนพื้นที่ ทั้งทางบกและในทะเล เพื่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</p> <p>(2) เสนอเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น</p> <p>(3) เสนอการใช้พลังงานทดแทนในพื้นที่</p>	<p>เพื่อกำหนดกระบวนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ</p>
13	<p>การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น</p> <p>(1) กำหนดมาตรการชุมชน ในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะให้สมเหมาะสมกับศักยภาพทางธรรมชาติ</p> <p>(2) จัดทำข้อตกลงของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น</p>	<p>เพื่อกำหนดกระบวนการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่</p>

ชื่อ	ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	(3) จัดทำข้อตกลงของชุมชน เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาธรรมชาติไม่ให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศ	
14	<p>การจัดการน้ำ</p> <p>(1) กำหนดมาตรการฟื้นฟูระบบทะเลสาบสงขลา และการไหลเวียนของน้ำในทะเลสาบสงขลา</p> <p>(2) วางแผนและออกแบบการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ</p> <p>(3) กำหนดมาตรการของชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาในทะเลสาบสงขลา</p>	เพื่อกำหนดกระบวนการจัดการน้ำตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
15	<p>การควบคุมและป้องกันมลพิษ</p> <p>(1) กำหนดมาตรการของชุมชนเพื่อควบคุมและป้องกันมลพิษ พร้อมทั้งเฝ้าระวังการปล่อยมลพิษ เพื่อการควบคุมมลพิษ</p> <p>(2) จัดตั้งศูนย์ประสานงานการควบคุมและป้องกันมลพิษของท้องถิ่น เพื่อประสานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่</p> <p>(3) จัดระบบการของเสียครัวเรือน ชุมชน และภาคอุตสาหกรรม เพื่อลดปัญหามลพิษจากขยะจัดระบบเก็บรวบรวมของเสียของหน่วยงาน</p> <p>(4) จัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างท้องถิ่นกับผู้ก่อมลพิษ</p>	เพื่อกำหนดกระบวนการควบคุมและป้องกันมลพิษตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
16	<p>สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก เครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สมาชิกเครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ร่วมกำหนดแนวเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์และพื้นที่จัดการอื่นในป่าชุมชนร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</p>	กำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก เครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ชื่อ	ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(2) ร่วมบริหารจัดการ จัดทำแผนการจัดการ และกิจกรรมดูแลรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น</p> <p>(3) ร่วมจัดทำและปรับปรุงกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</p> <p>(4) มีสิทธิขอใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านตามกฎระเบียบของท้องถิ่นและไม่ขัดข้องต่อกฎระเบียบ กฎหมาย</p> <p>(5) มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและถอดถอนคณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</p> <p>(6) ตรวจสอบและตรวจตราผู้ที่เข้ามากระทำผิดกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่</p> <p>(7) ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการตามข้อบัญญัตินี้</p>	
17	<p>ให้มีกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลตามที่ระเบียบและหนังสือสั่งการกำหนด</p> <p>(2) การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน</p> <p>(3) เงินชดใช้ค่าความเสียหายโดยความยินยอมจากผู้กระทำผิดต่อกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น โดยให้นำฝากเข้าบัญชีกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทุกครั้ง ที่มีการชดใช้</p>	กำหนดกองทุนลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในการบริหารจัดการ



ข้อ	ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการ ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(4) การจัดเก็บเงินค่าสมาชิกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามข้อตกลงและโดยความยินยอมของสมาชิกหรือการรับเงินบริจาคเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</p> <p>(5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</p>	
18	<p>วัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</p> <p>(1) เพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ</p> <p>(2) เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและของคณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</p>	
19	<p>ให้คณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจหน้าที่ในกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการดำเนินงานการใช้เงินกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</p> <p>(2) พิจารณาการใช้เงินกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ 19</p> <p>(3) ติดตาม รายงาน และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อย่างน้อยปีละสองครั้ง</p>	<p>กำหนดให้คณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจหน้าที่ในกองทุน</p>

## 7. บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....

### หลักการ

ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ในเขต... (เทศบาล/อบต.)....

### เหตุผล

โดยที่ปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งมีฐานทรัพยากรที่มีความสำคัญ แต่ที่ผ่านมามีเกิดความเสื่อมโทรมไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และส่งผลกระทบต่อการใช้สิ่งแวดล้อมที่ดี และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การควบคุมป้องกันมลพิษ การจัดการทรัพยากร มีสิ่งแวดล้อมทางที่ดี และท้องถิ่นเป็นท้องถิ่นน่าอยู่ จึงจำเป็นต้องตรา.....(เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ)..... นี้

### โครงสร้างกฎหมาย

ร่างข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. .... ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 20 ข้อ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป (ข้อ 5-7)

หมวด 2 คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ข้อ 8-9)

หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ข้อ 10-16)

หมวด 4 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก เครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ข้อ 17)

หมวด 5 กองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ข้อ 18-20)

### ร่าง

### บัญญัติต้นแบบ

เรื่อง การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาของเทศบาล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50(2)(3) มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 และมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 17(7)(15)(16) แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และข้อ 3 และมาตรา 16(1)(19)(24)(25) (27)(29) มาตรา 23(19) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล ..... โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล/สภาเทศบาล..... และนายอำเภอ/ผู้ว่าราชการจังหวัด ..... จึงได้ตราข้อบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ” เรื่อง การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. ....”

ข้อ 2 ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขต.... (เทศบาล/อบต.)..... นับถัดจากวันประกาศ ณ ที่ทำการ.... (เทศบาล/อบต.).....

ข้อ 3 บรรดาเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ ให้ใช้เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัตินี้แทน

ข้อ 4 ให้นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รักษาการตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้

#### หมวด 1

#### บททั่วไป

ข้อ 5 ในข้อบัญญัตินี้ กำหนดคำนิยามศัพท์

“ลุ่มน้ำ” หมายถึง หน่วยของพื้นที่ซึ่งล้อมรอบด้วยสันปันน้ำ เป็นพื้นที่รับน้ำฝนของแม่น้ำสายหลักในลุ่มน้ำนั้น ๆ เมื่อฝนตกลงมาในพื้นที่ลุ่มน้ำ น้ำจะไหลออกสู่ลำธารสายย่อย ๆ แล้วรวมกันออกสู่ลำธารสายใหญ่ และรวมกันสู่แม่น้ำสายหลักในที่สุด

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้ ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า อากาศ แร่ธาตุ และพลังงานในเขตพื้นที่เทศบาล

“สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งมีทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิต เห็นด้วยตาเปล่าและไม่สามารถเห็นด้วยตาเปล่า ทั้งที่เป็นรูปธรรม (จับต้องและมองเห็นได้) และนามธรรม (จับต้องไม่ได้และมองไม่เห็น) ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นในเขตพื้นที่ตำบล

“การบริหารจัดการลุ่มน้ำ” หมายถึง การบริหารจัดการที่ให้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน สิทธิและหน้าที่ของภาคเอกชนและประชาชนในรูปแบบของการบริการจัดการเชิงบูรณาการ

“คณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” หมายถึง คณะกรรมการจัดตั้งขึ้นเพื่อบำเนินการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในระดับท้องถิ่น

“องค์กรชุมชน” หมายถึง องค์กรซึ่งเป็นการรวมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

“สมาชิก” หมายถึง สมาชิกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

“เครือข่าย” หมายถึง เครือข่ายระดับท้องถิ่น ในการสร้างการรับรู้ระบบนิเวศลุ่มน้ำให้กับประชาชน และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน และภาคร่วมพัฒนาต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานการดำเนินกิจกรรมของอาสาสมัครพิทักษ์

ข้อ 6 การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อให้ชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- (2) เพื่อส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน
- (3) เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน
- (4) เพื่อร่วมกันอนุรักษ์และดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- (5) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคลกลุ่ม และองค์กรชุมชนในท้องถิ่น

ข้อ 7 การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และที่จัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาล

## หมวด 2

### คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ข้อ 8 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดเทศบาล ผู้แทนสมาชิก

สภาเทศบาล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการภาคประชาสังคมซึ่งนายกเทศมนตรีแต่งตั้งอีก ไม่น้อยกว่าสิบสามคน

กรรมการภาคประชาสังคมตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องเป็น ผู้แทนจากผู้นำชุมชนหนึ่งคน ผู้แทนจากปราชญ์ชาวบ้านหนึ่งคน ผู้แทนจากองค์กรเอกชนหนึ่งคน ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชนหนึ่งคน ผู้แทนจากครู/อาจารย์หนึ่งคน ผู้แทนจากผู้ประกอบการหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหนึ่งคน และประชาชนที่เป็นจิตอาสาอีก ไม่น้อยกว่าสี่คน และให้ผู้อำนวยการสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาล เป็นกรรมการและเลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 9 กรรมการภาคประชาสังคมอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับการแต่งตั้งอีกก็ได้

ข้อ 10 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคม พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็น โทษสำหรับความผิดที่

ได้กระทำได้โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

เมื่อกรรมการภาคประชาชนพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งผู้อื่น เป็นกรรมการแทน และให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งตนแทน

### หมวด 3

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ข้อ 11 ให้คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดการลุ่มน้ำในเขตที่เกี่ยวข้องกับ การฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณา

การและการใช้อย่างยั่งยืน การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น การจัดการน้ำ และการควบคุมและป้องกันมลพิษ

(2) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) ติดตาม ตรวจสอบการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น

(4) เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน อันเนื่องมาจากการจัดการลุ่มน้ำหรือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็น หรือร่วมดำเนินการในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในข้อบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ 12 การฟื้นฟูความสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและร่วมกำหนดมาตรการในการฟื้นฟูความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

(2) การพัฒนารูปและการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบที่เหมาะสมกับการจัดการให้สอดคล้องกับลักษณะระบบนิเวศ สังคมและบริบทของชุมชนท้องถิ่น

ข้อ 13 การใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำแบบบูรณาการและการใช้อย่างยั่งยืน

(1) เสนอการวางผังที่ดินและกำหนดโซนพื้นที่ ทั้งทางบกและในทะเล เพื่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(2) เสนอเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

(3) เสนอการใช้พลังงานทดแทนในพื้นที่

ข้อ 14 การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น

(1) กำหนดมาตรการชุมชน ในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะให้สมเหมาะสมกับศักยภาพทางธรรมชาติ

(2) จัดทำข้อตกลงของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่น

(3) จัดทำข้อตกลงของชุมชน เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาธรรมชาติไม่ให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศ

### ข้อ 15 การจัดการน้ำ

- (1) กำหนดมาตรการฟื้นฟูระบบทะเลสาบสงขลาและการไหลเวียนของน้ำในทะเลสาบสงขลา
- (2) วางแผนและออกแบบการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ
- (3) กำหนดมาตรการของชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาน้ำเสียในทะเลสาบสงขลา

### ข้อ 16 การควบคุมและป้องกันมลพิษ

- (1) กำหนดมาตรการของชุมชนเพื่อควบคุมและป้องกันมลพิษ พร้อมทั้งเฝ้าระวังการปล่อยมลพิษ เพื่อการควบคุมมลพิษ
- (2) จัดตั้งศูนย์ประสานงานการควบคุมและป้องกันมลพิษของท้องถิ่น เพื่อประสานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง
- (3) จัดระบบการของเสียครัวเรือน ชุมชน และภาคอุตสาหกรรม เพื่อลดปัญหามลพิษจากขยะ จัดระบบเก็บรวบรวมของเสียของหน่วยงาน
- (4) จัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างท้องถิ่นกับผู้ก่อมลพิษ

## หมวด 4

### สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก เครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ข้อ 17 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก เครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สมาชิกเครือข่ายท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ร่วมกำหนดแนวเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์และพื้นที่จัดการอื่นในป่าชุมชนร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ร่วมบริหารจัดการ จัดทำแผนการจัดการ และกิจกรรมดูแลรักษาพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
- (3) ร่วมจัดทำและปรับปรุงกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- (4) มีสิทธิขอใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านตามกฎระเบียบของท้องถิ่นและไม่ขัดข้องต่อกฎระเบียบ กฎหมาย

(5) มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและถอดถอนคณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(6) ตรวจสอบและตรวจตราผู้ที่เข้ามากระทำผิดกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

(7) ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการตามข้อบัญญัตินี้

#### หมวด 5

#### กองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ข้อ 18 ให้มีกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(1) การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลตามที่ระเบียบและหนังสือสั่งการกำหนด

(2) การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน

(3) เงินชดใช้ค่าความเสียหายโดยความยินยอมจากผู้กระทำผิดต่อกฎระเบียบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น โดยให้นำฝากเข้าบัญชีกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทุกครั้ง ที่มีการชดใช้

(4) การจัดเก็บเงินค่าสมาชิกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามข้อตกลงและโดยความยินยอมของสมาชิกหรือการรับเงินบริจาคเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ข้อ 19 วัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(1) เพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(2) เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาและของคณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ข้อ 20 ให้คณะกรรมการท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีอำนาจหน้าที่ในกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการดำเนินงานการใช้เงินกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา



(2) พิจารณาการใช้เงินกองทุนท้องถิ่นลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ 19

(3) ติดตาม รายงาน และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อย่างน้อยปีละสองครั้ง

ประกาศ ณ วันที่ ..... พ.ศ. ....

นายกเทศมนตรีเทศบาล....