

(4) กลุ่มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง กับ กลุ่มนายทุนโรงงานอุตสาหกรรม กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีความหลากหลายของพันธุ์สัตว์น้ำสูง เนื่องจากสภาพพื้นที่ที่มีความหลากหลาย ตั้งแต่พื้นที่พรุ ลำคลอง ในขณะที่ในทะเลสาบสงขลา มีลักษณะของน้ำแตกต่างกันไปทั้งน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม จากการสำรวจพบสัตว์น้ำจำพวกปลาในทะเลสาบสงขลา ทั้งปลาน้ำกร่อย และปลาน้ำจืดมากกว่า 700 ชนิด (วิเศษ และสิริ, 2528) นอกจากนี้ ยังมีรายงานว่า มีสัตว์น้ำบางชนิดได้สูญพันธุ์ไปจากกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาแล้ว เช่น ปลาดุกลำพัน ปลาคูม (เริงชัย, 2530) ปลาหางโคะ ปลาคันหนาว ปลาคะลุมพุก (ปิยาภรณ์, 2535) เป็นต้น ซึ่งชนิดของสัตว์น้ำในแต่ละบริเวณเปลี่ยนแปลงตามสภาพความเค็มของน้ำ วงจรชีวิต และความสามารถทนอยู่ในความเค็มได้กว้างหรือแคบเพียงใด นอกจากนี้ ประชากรสัตว์น้ำที่จับได้ในแต่ละเดือนจะมีการเปลี่ยนแปลงสูงในบริเวณทะเลสาบตอนล่าง ทะเลสาบตอนกลาง และทะเลสาบตอนบน ตามลำดับ

ปัจจุบัน การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เช่น การทำนากุ้ง การเลี้ยงปลาในกระชัง เป็นอาชีพหนึ่งที่มีความสนใจจากเกษตรกร เนื่องจากผลผลิตสัตว์น้ำเป็นอาหารโปรตีนที่มีคุณค่าต่อร่างกาย และเพื่อทดแทนปริมาณสัตว์น้ำที่ถูกจับจากการประมงทะเล ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนลดลงอย่างมาก การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มพูนทรัพยากรสัตว์น้ำ และลดแรงกดดันจากการเพิ่มประชากรต่อปริมาณการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำในธรรมชาติ การเลี้ยงสัตว์น้ำในทะเลสาบสงขลา มีหลายรูปแบบ เช่น

- **การเลี้ยงปลาในกระชัง** มีการเลี้ยงปลาในกระชังหลายชนิด ชนิดที่นิยมเลี้ยงมากที่สุด คือ ปลากระพงขาว ปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) มีจำนวน 343 กระชัง

- **การเลี้ยงปลากระพงขาวในกระชัง** ปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) มีจำนวน 5,199 กระชัง รวม 1,433 ราย มีผลผลิตประมาณ 910 เมตริกตัน มูลค่าประมาณ 82 ล้านบาท แหล่งเลี้ยงที่สำคัญได้แก่ บริเวณเกาะยอ ในเขต อ.เมือง ใน อ.สิงหนคร และ อ.ควนเนียง

- **การเลี้ยงกุ้งกุลาดำ** มีผู้เลี้ยงกุ้งทะเลในเขตจังหวัดสงขลาจำนวน 2,287 ราย พื้นที่ 20,764 ไร่ มีผลผลิต 13,705 เมตริกตัน มูลค่า 3,791 ล้านบาท แหล่งเพาะเลี้ยงที่สำคัญได้แก่ อ.ระโนด อ.เมือง อ.จะนะ อ.เทพา อ.หาดใหญ่ อ.ควนเนียง อ.สิงหนคร อ.สทิงพระ และ อ.กระแสสินธุ์ นอกจากนี้ยังพบว่า มีการเลี้ยงใน จ.พัทลุง บริเวณ อ.ปากพะยูน และ อ.เขาชัยสน อีกด้วย

- **การเลี้ยงปลาน้ำจืดในบ่อดิน บ่อเลี้ยงปลาน้ำจืดในจังหวัดสงขลา** ปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) มีจำนวน 9,100 บ่อ ผู้เลี้ยง 6,011 ราย พบในเขต อ.ควนขนุน จ.พัทลุง อ.ชะอวด และ อ.หัวไทร จ.นครศรีธรรมราช อีกเล็กน้อย แต่ไม่สามารถประมาณผลผลิตและมูลค่าที่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีการเพาะเลี้ยงจระเข้ ใน จ.สงขลา ทั้งหมด 65 ราย จำนวนจระเข้ 4,097 ตัว โดยอำเภอเมืองมีผู้เลี้ยง 6 ราย อ.ระโนด มีผู้เลี้ยง 14 ราย และ อ.นาทวี มีผู้เลี้ยง 9 ราย (สมบุญ และคณะ, 2539)

การแพร่กระจายของพื้นที่เลี้ยงสัตว์น้ำในทะเลสาบสงขลาขึ้นอยู่กับความเค็มของน้ำเป็นปัจจัยหลัก ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงกุ้ง การเลี้ยงปลาในกระชังและการเลี้ยงปลาในบ่อดินก็ตาม สำหรับการกระจายของพื้นที่เลี้ยงกุ้งนั้น ส่วนใหญ่เป็นกุ้งกุลาดำ พบได้มากในบริเวณชายฝั่งทะเลสาบสงขลาตอนล่าง และตอนในของเขต อ.สิงหนคร อ.หาดใหญ่ อ.บางกล่ำ อ.สทิงพระ อ.กระแสสินธุ์ และ อ.ควนเนียง จ.สงขลา นอกจากนี้ ยังพบมากที่ อ.ปากพะยูน บริเวณชายฝั่งเกาะนางคำ เกาะหมาก และเกาะแก่ง ใน อ.เขาชัยสน จ.พัทลุง

ส่วนพื้นที่การเลี้ยงปลาในกระชังพบมากในจังหวัดสงขลาเช่นกัน ทั้งนี้เพราะชนิดของปลาที่เลี้ยงส่วนใหญ่เป็นปลาน้ำกร่อย โดยพบมากในเขต อ.สิงหนคร บริเวณเกาะยอ บ้านหัวเขา หาดแก้ว ใน อ.ควนเนียง บริเวณคลองปากกรอ และคลองหลวง นอกจากนี้ยังพบที่จังหวัดพัทลุงอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งทั้งหมดอยู่ในเขต อ.ปากพะยูน (ภาสกร และชงยุทธ, 2542)

ทางด้านการเลี้ยงปลาน้ำจืดในบ่อดินพบในสัดส่วนที่น้อยมาก รายงานจากการศึกษาของสมบุรณ์ และคณะ (พ.ศ. 2539) พบว่ามีการเลี้ยงปลาดุกอยู่ทั้งที่ใช้ลูกปลาจากแหล่งธรรมชาติ และปลาบักอหรือปลาดุกอุยรัสเซีย ใน ต.ทะเลน้อย และ ต.พนางตุง ของ อ.ควนขนุน จ.พัทลุง ต.ควนเค็ร และ ต.ควนชะลิก อ.ชะอวด ต.แหลม อ.หัวไทร จ.นครศรีธรรมราช นอกจากนี้ปลาดุกแล้วยังมีการเลี้ยงปลาชนิดอื่นอีกเล็กน้อยเช่น ปลาสลิด และปลาหมอ

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้อาชีพการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประสบความสำเร็จคือคุณภาพน้ำ แต่ในปัจจุบันพบว่าคุณภาพน้ำบริเวณปากคลองเสื่อมโทรมลง เช่น ปากคลองพะวง และปากคลองอู่ตะเภา ในบริเวณ อ.หาดใหญ่ ปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่ออาชีพการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำคือ การระบายของเสียประเภทน้ำทิ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยลงสู่ลำคลองหรือทะเลโดยไม่มีการบำบัดก่อน

ทางด้านโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ใน จ.สงขลา ซึ่งมีจำนวนมากประมาณ 1,761 โรงงาน (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา, 2546) โดยกระจายอยู่ในอำเภอต่างๆ ของจังหวัดสงขลา ซึ่งแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้อยู่กันอย่างกระจายไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน ส่วนมากมักจะเกาะติดชุมชน เช่น โรงงานซ่อมรถยนต์ โรงกลึง โรงงานทำประตูเหล็กหน้าต่างเหล็ก เป็นต้น โรงงานเหล่านี้มีผลกระทบต่อชุมชนในระดับต่ำ ส่วนโรงงานทำปลากระป๋อง ถู่มือยาง และห้องเย็นนั้น มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับรุนแรง ซึ่งมีจุดประสงค์อยู่ใกล้แหล่งชุมชน เพราะความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค การคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความปลอดภัย ตลอดจนความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ ดังนั้นแหล่งที่ตั้งโรงงานส่วนใหญ่จะอยู่ในเขต อ.เมือง และ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา โรงงานเหล่านี้จะปล่อยน้ำทิ้งลงสู่คลองสำคัญๆ 4 แห่ง คือ คลองอู่ตะเภา คลองเคย คลองน้ำน้อย และคลองพะวง รวมทั้งไหลลงสู่ทะเลสาบสงขลาทั้งทางตรงและทางอ้อม

ปัญหาผลกระทบจากน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมใน อ.หาดใหญ่ และ อ.เมืองสงขลา ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับกลุ่มอาชีพอื่นๆ ด้วย เช่น กลุ่มอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ซึ่งมีความขัดแย้งกันในเรื่องของคุณภาพน้ำที่มีมลพิษสูง เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นโรงงานประเภทใช้ปลา กุ้ง เป็นวัตถุดิบหลัก และมีค่าบีโอดีสูงมาก ดังนั้น หากปล่อยลงสู่แหล่งน้ำใดๆ จะก่อให้เกิดปัญหาได้ โดยเฉพาะปัญหาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่ง ถึงแม้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้จะมีระบบบำบัดน้ำทิ้งเกือบทั้งหมด แต่บางแห่งใช้การไม่ได้ หรือไม่ก็มีเจตนาจะไม่ใช้เพื่อประหยัดค่าไฟฟ้า ดังนั้น ทางหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการควบคุมให้โรงงานมีและรักษาระบบบำบัดน้ำทิ้งให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ อีกทั้งเป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือทั้งจากภาคเอกชน และภาคประชาชนในการทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาในแต่ละกลุ่ม เพื่อลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น

(5) กลุ่มโพงพาง / ไซนั้ง กับ เรือประมงขนาดใหญ่ ทะเลสาบสงขลาประกอบด้วยทะเลสาบ 4 ส่วน เชื่อมต่อกัน ได้แก่ ทะเลน้อย ทะเลสาบตอนบน ทะเลสาบตอนกลาง และทะเลสาบตอนล่าง โดยทะเลสาบทั้งสี่ส่วน เชื่อมต่อกันโดยลำคลอง สภาพความเค็มของน้ำจึงผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาล และตามความห่างไกลจาก ปากทะเลสาบ ทะเลสาบจึงมีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรสัตว์น้ำนานาชนิด ทั้งที่เป็นสัตว์น้ำเค็ม สัตว์น้ำกร่อย และสัตว์น้ำจืด ราษฎรที่อาศัยบริเวณชายฝั่งโดยรอบส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพการประมง ปัจจุบันพบว่าชาวประมง จึงมุ่งทำการจับสัตว์น้ำเพื่อการค้ามากขึ้น จำนวนเรือและเครื่องมือประมงต่างๆ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เครื่องมือที่ใช้ทำการประมงในบริเวณนี้มีมากมายหลายชนิด ได้แก่ โพงพาง ไซนั้ง อวนลอย เบ็ดราว จันดักปู เป็นต้น เครื่องมือ เหล่านี้จะเลือกใช้ตามความเหมาะสมกับสภาพท้องที่ๆ แตกต่างกันไป คือ

- บริเวณทะเลสาบสงขลาตอนล่างจะพบเครื่องมือประมงประเภทไซนั้ง (ลอยขึ้น / โม่หน้า ตื่น) บาม โม่ระ โพงพาง อวนรุน อวนทับตลิ่ง กัดสามชั้น ข่ายหรือกัก อวนปลากะพงขาว แคน แห และกรำ เป็นต้น บริเวณนี้เป็นพื้นที่ที่มีการใช้เครื่องมือประมงหลากหลายที่สุด ส่วนเครื่องมือประมงบางชนิดพบว่า ใช้เฉพาะบริเวณบริเวณปากทะเลสาบสงขลาเป็นส่วนใหญ่ เช่น อวนทับตลิ่ง บาม โพงพาง และอวนปลากะพงขาว
- บริเวณทะเลสาบตอนกลางจะพบเครื่องมือประมงประเภทไซนั้ง โม่ระ กัดสามชั้น อวนล้อมขนาดเล็ก ไซ (ไซนอน) เบ็ดราว เบ็ดตรง ลันปลาไหล และยุค เป็นต้น
- บริเวณพรุควนเคร็งพบเครื่องมือประมงประเภท กัด (ข่าย) เปือก และไซ (ไซนอน) อวนล้อม ขนาดเล็ก ลันปลาไหล เบ็ดตรง แห และขอยใหญ่ เป็นต้น โดยขอยใหญ่มักจะพบใช้ตามลำคลองต่างๆ ที่เชื่อมต่อกับพรุ และทะเลสาบสงขลา นอกจากนี้ยังพบว่ามีการขุดบ่อล่อปลาขนาดต่างๆ ทั่วๆ ไปในพื้นที่พรุ ซึ่งบ่อล่อปลาเป็น วิธีการจับปลารูปแบบหนึ่งที่ทำมาตั้งแต่ดั้งเดิม

รายละเอียดพื้นที่และชนิดสัตว์น้ำที่จับโดยเครื่องมือชนิดต่างๆ แสดงไว้ในตารางที่ 4.30

ตารางที่ 4.30 เครื่องมือประมงในทะเลสาบสงขลา

ชนิดเครื่องมือ	พื้นที่ทำการประมง	ชนิดสัตว์น้ำที่จับได้
1 บาม	ปากทะเลสาบสงขลา	ปลากระบอก
2 โพงพาง	ทะเลสาบตอนล่าง – ปากอ	กุ้งทะเล ปลาขนาดเล็ก
3 ไซนั่ง (ลอบยื่น โปะน้ำคั้น)	ทะเลสาบตอนล่างและ อ.ปากพะยูน	กุ้งทะเล ปลาขนาดเล็ก
4 โมะระ	ทะเลสาบตอนล่างและ อ.ปากพะยูน	กุ้งทะเล ปลาขนาดเล็ก
5 ข่าย (กัด)	ทั่วทั้งทะเลสาบสงขลา พรุควนเคร็ง	ปลาเศรษฐกิจราคาสูง
6 อวนรุน	ทะเลสาบตอนล่าง อ.รัตภูมิ จ.สงขลา	กุ้งทะเลขนาดเล็ก
7 กัดสามชั้น	ทะเลสาบตอนล่าง และตอนกลาง	กุ้งทะเลขนาดใหญ่
8 อวนทับตลิ่ง	ปากทะเลสาบสงขลา	ปลาขนาดใหญ่ราคาสูง ปลากระบอก
9 อวนล้อมขนาดเล็ก (อวนสามคน)	ทะเลสาบตอนบน ทะเลน้อย พรุควนเคร็ง	ปลาขนาดเล็ก ส่วนใหญ่เป็นปลาน้ำจืด
10 ไซ (ไซนอน)	ทะเลสาบตอนบน ทะเลน้อย พรุควนเคร็ง	กุ้งก้ามกราม
11 เบ็ดราว	ทะเลสาบตอนบน ทะเลน้อย	กุ้งก้ามกราม
12 เบ็ดธง	ทะเลสาบตอนบน ทะเลน้อย พรุควนเคร็ง	ปลาช่อน ปลาเนื้ออ่อน
13 อวนปลากระพง	ปากทะเลสาบสงขลา ทะเลสาบตอนบน	ปลากระพงขาว
14 แห	ทะเลสาบตอนล่าง ทะเลสาบตอนบน พรุควนเคร็ง	กุ้งก้ามกราม ปลาตะกรับ ปลากระบอก
15 แคน	ชายฝั่งของทะเลสาบตอนล่าง และอำเภอปากพะยูน	กุ้งฝอย กุ้งขนาดเล็ก
16 ลันปลาไหล	ทะเลน้อย พรุควนเคร็ง	ปลาไหลน้ำจืด
17 หลุด	ทะเลสาบตอนบน ทะเลน้อย	ปลาน้ำจืด
18 กร่ำ	ทะเลสาบตอนล่าง	ปลาตะกรับ ปลาตุ๊กทะเล
19 ขอ (ขอขันช่อ)	คลองต่างๆ รอบทะเลสาบ และในพรุควนเคร็ง	ปลาน้ำจืด
20 อวนล้อมใหญ่ (ความยาว 1,500 ม.)	ทะเลสาบตอนบน	กุ้งก้ามกราม ปลากระดี่ทะเล (ปัจจุบันไม่มีการทำการ ประมงด้วยอุปกรณ์นี้แล้ว)

ที่มา: ไพโรจน์, 2542; อังสุณีย์ และคณะ, 2539

นอกจากนี้ ยังมีรายงานการลักลอบจับปลาด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมายในพื้นที่พรุ โดยการใช้เครื่องมือช้อนปลา และขานเบือปลา และมีการนำเครื่องมือบางชนิดที่ทางราชการไม่อนุญาตให้ใช้ในบางท้องที่ เช่น โพงพาง และไชนั่ง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีช่องตาขนาดเล็ก และเป็นเครื่องมือที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังมีคนลักลอบที่จะนำไปใช้โดยกึ่งกันอยู่บริเวณปากร่องทะเลสาบสงขลาเป็นจำนวนมาก ซึ่งเครื่องมือประมงจำนวนมากในทะเลเหล่านั้นย่อมส่งผลกระทบให้เกิดความขัดแย้งกับกลุ่มอาชีพเรือประมงขนาดใหญ่ ในเรื่องของการเดินเรือในน่านน้ำบริเวณทะเลสาบตอนล่าง โดยเฉพาะปากอ่าว จึงส่งผลให้เรือวิ่งชนเครื่องมือประมงของชาวบ้าน เกิดปัญหาขัดแย้งบ่อยครั้ง

สำหรับการแก้ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มอาชีพทั้งสองกลุ่มนี้ ทั้งกลุ่มใช้เครื่องมือโพงพาง / ไชนั่ง และกลุ่มเรือประมงขนาดใหญ่ ควรมีหน่วยงานของภาครัฐ ได้แก่ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือแก้ไขปัญห โดยมีการจัดระเบียบเครื่องมือประมง จำกัดพื้นที่หรือแบ่งเขตพื้นที่ให้ชัดเจน ไม่รุกล้ำเขตรองน้ำที่ใช้เดินเรือ เพื่อให้กลุ่มเรือประมงขนาดใหญ่สามารถที่จะเดินเรือได้สะดวกมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันกลุ่มโพงพาง / ไชนั่ง ก็จะได้รับความสะดวกเหลือจากทางกรมประมงด้วยเช่นกัน โดยอาจจะมีการชดเชยค่าเสียหายจากการรื้อถอน หรือมีการส่งเสริมอาชีพอื่นแทนการจับสัตว์น้ำ

(6) **กลุ่มจับสัตว์น้ำ กับ กลุ่มปลูกกระเจต และกลุ่มทำนาข้าว** ตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมา มีข่าวการทำลายสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมากมาย จนต้องมีการปลูกกระแสให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในการอนุรักษ์ธรรมชาติกันมากขึ้น หากย้อนกลับไปมองถึงวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของชาวบ้าน จะพบว่าชาวบ้านคือกลุ่มคนที่ปรับตัวเองให้เข้ากับธรรมชาติได้มากกว่าคนในเมืองใหญ่ กรณีตัวอย่างของชาวประมงพื้นบ้านคือตัวอย่างที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินชีวิตและการเข้าถึงธรรมชาติอย่างแท้จริง เพราะพวกเขาเพียงเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยการใช้เครื่องมือประมงเข้าไปจับสัตว์น้ำ ซึ่งถือเป็นรายได้หลักเพื่อการยังชีพ มีการใช้แรงงานครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ การเลือกใช้เครื่องมือประมงก็ขึ้นอยู่กับที่ตั้งถิ่นฐานของชุมชน และแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ โดยชาวประมงพื้นบ้านใช้เครื่องมือประมงหลายชนิดร่วมกันในการจับสัตว์น้ำ แต่เป็นการจับสัตว์น้ำแบบไม่ทำลายล้าง เพราะเครื่องมือประมงมีลักษณะจำกัดที่ต้องทำการประมงเฉพาะประเภทของสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งเท่านั้น และจับสัตว์น้ำได้เฉพาะในฤดูกาลที่มีสัตว์น้ำประเภทนั้นๆ ชุกชุม แต่ปัจจุบันกลับพบว่า การจับสัตว์น้ำในทะเลสาบสงขลามีปัญหา เนื่องจากน้ำในทะเลสาบสงขลาปริมาณน้อยลง และจำนวนสัตว์น้ำก็ลดจำนวนลง เพราะมีการใช้เครื่องมือประมงทำลายล้างในการจับสัตว์น้ำมากขึ้น

ทางด้านกลุ่มปลูกกระเจตจะพบมากบริเวณหลายพื้นที่ตอนเหนือของทะเลสาบ เช่น อ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช และชุมชนทะเลน้อย อ.ควนขนุน จ.พัทลุง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะทางกายภาพเหมาะแก่การทำนากระเจต ปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) ชาวบ้านชุมชนทะเลน้อยได้หันมาทำผลิตภัณฑ์จากกระเจตเป็นอาชีพหลัก เนื่องจากการทำนาทำไร่ และประมง ได้ผลผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการ เพราะดินขาดความอุดมสมบูรณ์ และการจัดการระบบชลประทานไม่ดี แต่เมื่อคนหันมาทำนากระเจตกันมากขึ้น ก็เกิดปัญหาตามมา เนื่องจากระบบนิเวศเปลี่ยนไป สภาพดินเสื่อมโทรม ป่าพรุแห้ง ไม่มีน้ำขัง ไฟไหม้ป่าพรุ ทำให้ไม่สามารถทำนากระเจตได้ดีหรือเพียงพอ จึงต้องสั่งซื้อจาก ต.ตะเคร็ง อ.ชะอวด ซึ่งถือเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตอีกด้านหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มอาชีพทำนากระเจตเป็นอย่างมาก

ส่วนกลุ่มอาชีพทำนาข้าวนั้น ขณะนี้กำลังประสบกับปัญหาการขาดการจัดระบบชลประทานที่ดี ขาดน้ำ สภาพดินเปรี้ยวและมีโรคระบาดและศัตรูพืชที่ทำลายผลผลิต เมื่อมีการกำจัดแมลงและศัตรูพืชที่ยังทำให้เกิด

น้ำเสีย ส่งผลให้ผลผลิตจากการทำนาลดน้อยลง ทำให้ชาวนาส่วนหนึ่งหันไปประกอบอาชีพประมงแทน ผลที่ตามมาคือปริมาณของเรือประมงมีจำนวนมากขึ้น แต่สัตว์น้ำมีจำนวนลดน้อยลง

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในเขตลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา คือ การเพิ่มขึ้นของพื้นที่ปลูกยางพารา ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการลดลงของพื้นที่ป่า (รูปที่ 4.3 และรูปที่ 4.4) การลดลงของพื้นที่ป่า ซึ่งประกอบด้วยป่าดิบชื้น ป่าชายหาด และป่าพรุ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพราะป่าเป็นแหล่งกักเก็บน้ำ และช่วยสร้างความหลากหลายทางชีวภาพ สาเหตุการบุกรุกพื้นที่ป่ามาจากการขาดแคลนที่ดินทำกิน การส่งเสริมปลูกยางพาราเพราะยางราคาดี และการขาดความตระหนักถึงความสำคัญของป่า โดยเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ป่าพรุ และป่าชายหาด จากการสำรวจ พบว่ามีการบุกรุกป่าพรุและป่าชายหาดทั้งโดยชาวบ้านและหน่วยงานราชการอยู่ทั่วไปในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทั้งสามจังหวัด

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มอาชีพทั้งสามกลุ่มนี้ สามารถแก้ไขได้โดยที่ทั้งสามกลุ่มจะต้องทำความเข้าใจถึงปัญหาที่กลุ่มของตนเองกำลังประสบอยู่ว่าเกิดจากสาเหตุอะไร จากนั้นจะต้องมาทำความเข้าใจร่วมกัน โดยหน่วยงานของรัฐอาจจะช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง

4.3.6 ข้อเสนอแนะประเด็นสำคัญต่อการบริหารจัดการทะเลสาบสงขลา

การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้ประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรคำนึงถึงข้อเสนอแนะที่สำคัญในการบริหารจัดการที่สำคัญ 3 ประเด็นคือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มอาชีพ การแก้ไขปัญหาคัดแย้ง และองค์กรและการจัดการ

(1) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มอาชีพ

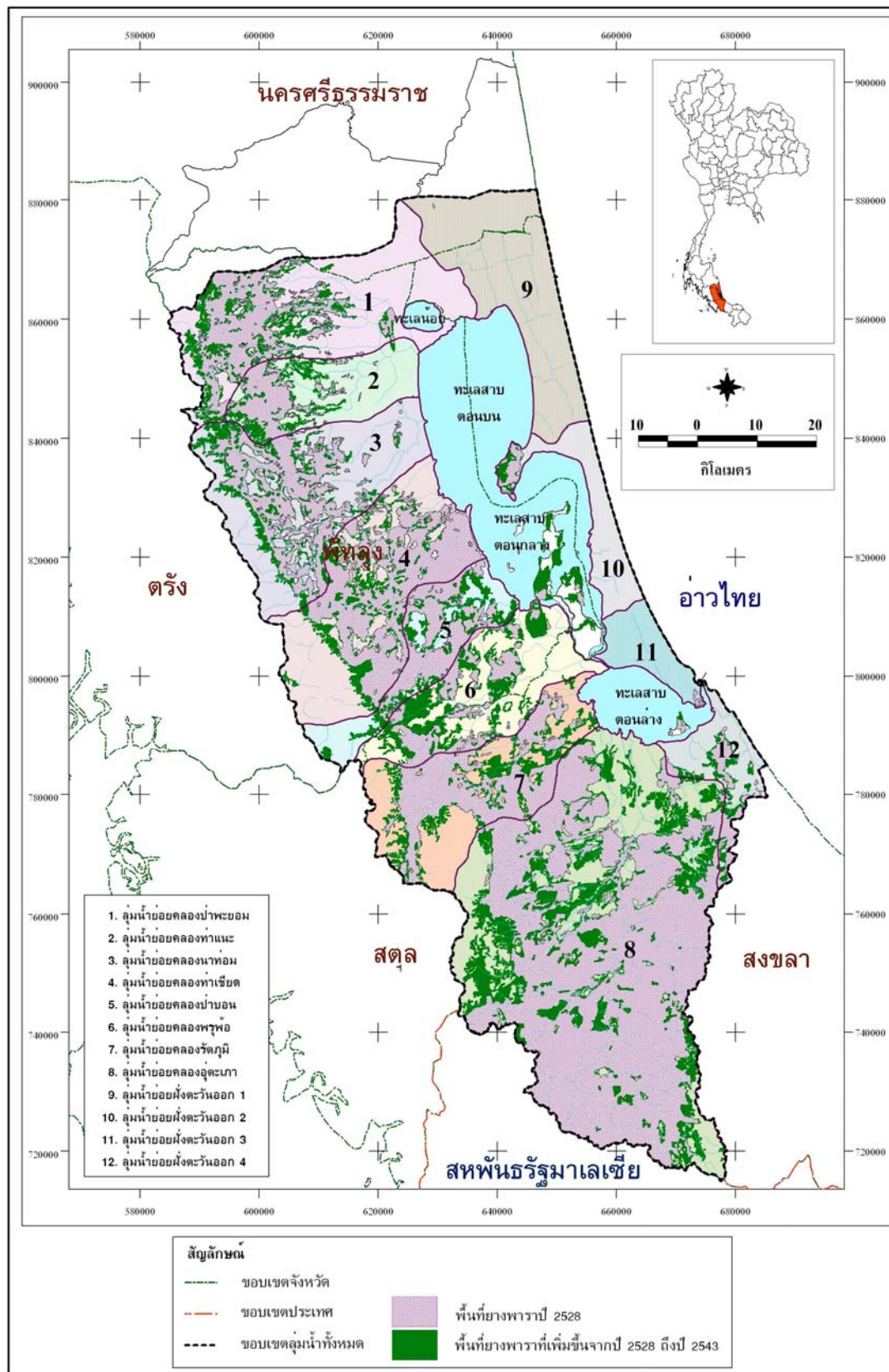
- ควรมีการส่งเสริมให้กลุ่มอาชีพทำนา และประมง มีอาชีพอื่นๆ เป็นอาชีพทางเลือกมากขึ้น ทั้งนี้ นอกจากเป็นการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของคนกลุ่มนี้แล้ว ยังเป็นการลดปริมาณการใช้ทรัพยากรและความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรได้อีกทางหนึ่งด้วย

- ควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ขาดทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่นๆ และต้องออกไปหางานทำนอกพื้นที่ตามฤดูกาล

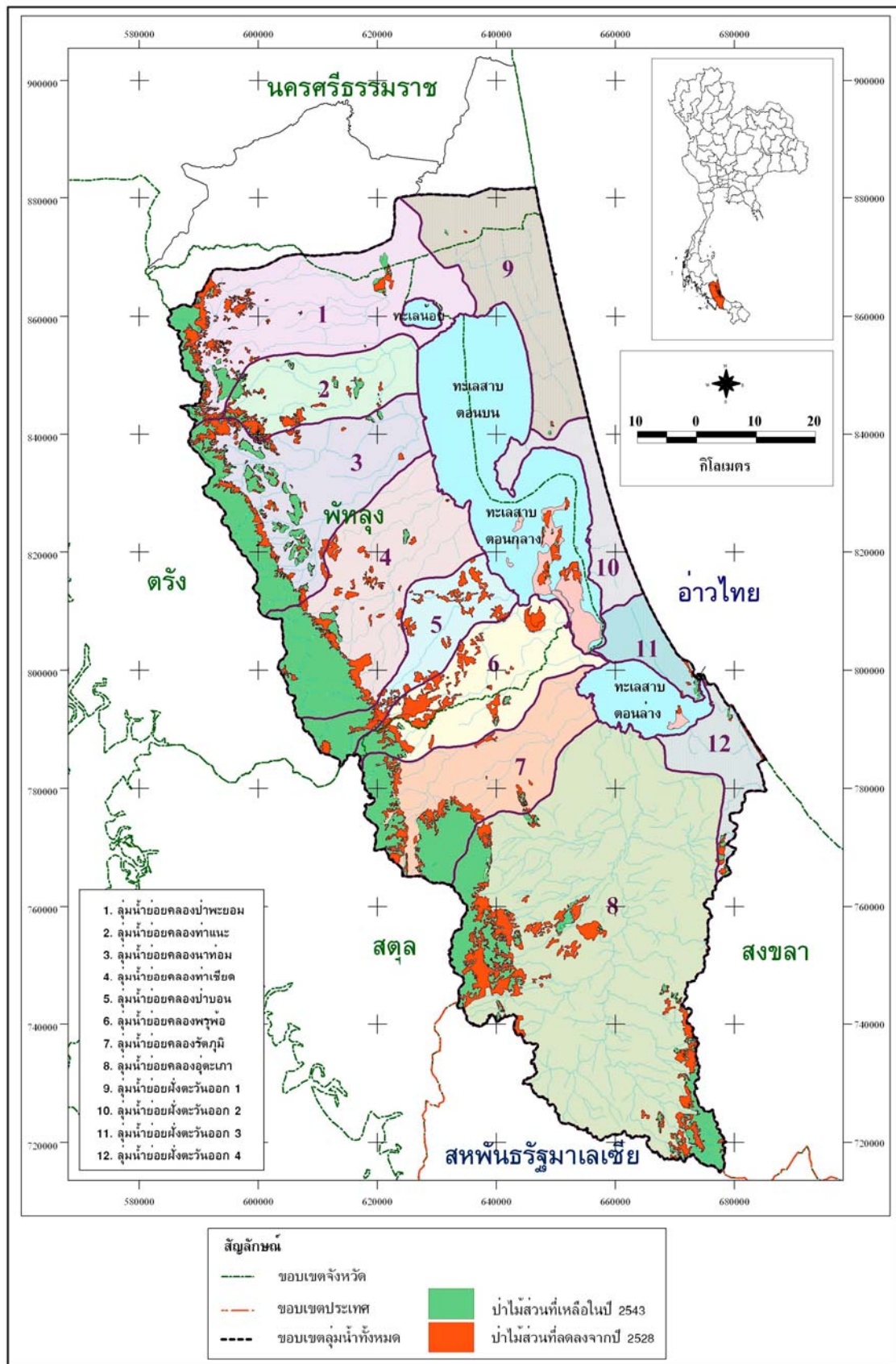
- พื้นที่ที่ชาวบ้านสามารถใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นอาชีพเสริม (เช่น อาชีพตลาดโดนด) ควรได้รับการพัฒนาให้เป็นอาชีพหลักที่มั่นคงของคนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดการเคลื่อนย้ายแรงงาน และลดการใช้ทรัพยากรอื่นๆ ที่มีมากเกินไป โดยเฉพาะการทำประมง การใช้ที่ดิน การใช้น้ำเพื่อการเกษตร

- มีหลายพื้นที่ที่กลุ่มอาชีพมีความอ่อนแอในเรื่องของการรวมกลุ่ม การส่งเสริมอาชีพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเน้นการรวมกลุ่มกันภายใน และมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับกลุ่มอาชีพในพื้นที่อื่นๆ ที่มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งอยู่แล้ว

- สำหรับกลุ่มอาชีพที่ด้อยโอกาส จะต้องเพิ่มจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาทำงานร่วมกันหลายๆ ฝ่าย



รูปที่ 4.3 พื้นที่ที่ยางพาราที่เพิ่มขึ้นในเขตลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เปรียบเทียบระหว่างปี 2528 - 2543



รูปที่ 4.4 พื้นที่ป่าที่ลดลงในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เปรียบเทียบระหว่างปี 2528 - 2543

(2) การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

- กลุ่มอาชีพต่างๆ ควรมีการทำความเข้าใจร่วมกันในเรื่องผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมของแต่ละกลุ่ม และหาวิธีแก้ไขปัญหาร่วมกัน
- การจัดสรรทรัพยากร (โครงการของรัฐ) ให้แก่กลุ่มต่างๆ ควรมีการชี้แจงให้ทุกๆ ฝ่ายเกิดความเข้าใจร่วมกัน เพื่อไม่ให้เกิดความรู้สึกว่ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับความสนใจจากรัฐมากกว่ากลุ่มอื่นๆ
- การดำเนินงานโครงการของรัฐ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการมักตระหนักถึงประโยชน์จากโครงการเพียงด้านเดียว โครงการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ควรเน้นการสร้างทำความเข้าใจผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม มิใช่เพียงรอรับประโยชน์จากโครงการเพียงอย่างเดียว และยังเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในเรื่องการก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่งด้วย

(3) องค์กรและการจัดการ

- กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบองค์กรที่เหมาะสม ในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และการทำงานขององค์กรมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกัน และส่งผลโดยตรงต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกๆ ฝ่ายในการพัฒนาทะเลสาบสงขลา
- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หน่วยงานของรัฐบาลควรเป็นผู้ที่สนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรประชาชนที่ทำงานด้านการพัฒนาทะเลสาบสงขลา หรืออย่างน้อยต้องมีการดำเนินงานร่วมกับองค์กรประชาชน และควรมีการกระจายทรัพยากรทางด้านงบประมาณให้มากขึ้น โดยการต้องพยายามส่งเสริมองค์กรภาคประชาชนที่ยังไม่มีบทบาทมากนัก หรือยังไม่เป็นที่รู้จักในวงการพัฒนาให้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น
- ควรพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องความรู้ด้านกฎหมาย และการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นองค์กรประสานงานที่เป็นที่ยอมรับและทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นได้มากยิ่งขึ้น

4.4 บทบาทขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและประเด็นด้านกฎหมาย ในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

4.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงรูปแบบ อำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดองค์กร บทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(1) รูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มี 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญๆ ดังนี้

- **องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ระบุว่า อบจ. เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่บริหารราชการครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของแต่ละจังหวัด แต่ไม่คลุมถึงเขตเทศบาลซึ่งมีกฎหมายเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ระบุว่า โครงสร้างการบริหารของ อบจ. ประกอบด้วย สภา อบจ. และนายก อบจ. โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

งานที่ อบจ. รับผิดชอบในส่วนของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร บำบัดน้ำเสีย การวางผังเมือง จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งการบริหารงานเหล่านี้ อบจ. จะมีรายได้มาจากการเก็บภาษีจากประชาชนในพื้นที่ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่างๆ นอกจากนี้ อบจ. ยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น

- **เทศบาล** ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระบุว่า เทศบาล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะในเขตเมืองมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยให้มีสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ตราเทศบัญญัติ และควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของเทศบาลค่อนข้างจำกัด ดังจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเทศบาลมิได้กำหนดว่าเทศบาลมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดให้ทำหน้าที่รักษาความสะอาด กำจัดขยะ และบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำเท่านั้น (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539)

- **องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระบุว่า การจัดตั้ง อบต. เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทเป็น อบต. โดยโครงสร้างการบริหารงานของ อบต. จะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสมาชิก อบต. จะเลือก

บุคคลขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหาร อบต. ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร และปลัด อบต. (ชาชีวัฒน์ และคณะ, 2544)

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของ อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและ อบต. พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 67 และ 68 ได้กำหนดให้ อบต. มีหน้าที่ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ พร้อมทั้งมีแนวปฏิบัติดังนี้คือ การรณรงค์ปลูกป่า จัดเก็บขยะมูลฝอยในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น น้ำตก ให้ความรู้เรื่องมลภาวะอากาศเป็นพิษ น้ำเป็นพิษ ให้ความรู้ในเรื่องป่าไม้ ป่าชายเลน ฯลฯ

โดยสรุปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ มีบทบาทด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ดังตารางที่ 4.31

ตารางที่ 4.31 บทบาทหน้าที่ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	บทบาทหน้าที่ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
1. อบจ.	- คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร การวางผังเมือง จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. เทศบาล	- รักษาความสะอาด กำจัดขยะ และบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ
3. อบต.	- การรณรงค์ปลูกป่า จัดเก็บขยะมูลฝอยในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น น้ำตก ให้ความรู้เรื่องมลภาวะอากาศเป็นพิษ น้ำเป็นพิษ ให้ความรู้ในเรื่องป่าไม้ และป่าชายเลน

จากการเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ จะเห็นได้ว่า อบจ. และอบต. มีบทบาทหน้าที่ดังกล่าวมากกว่าเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลจะเน้นการกำจัดขยะ และรักษาความสะอาดทางบกทางน้ำ ซึ่งเป็นลักษณะงานประจำ ขณะที่ อบจ. และ อบต. นอกจากจะทำงานในลักษณะเดียวกับเทศบาลแล้ว ยังมีบทบาทด้านการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น โดยเฉพาะงานด้านเฝ้าระวังป้องกัน และสร้างจิตสำนึก สำหรับงานด้านการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทดังกล่าวน้อยมาก เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมและงบประมาณ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจัดทำโครงการด้านรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และมุ่งตอบสนองนโยบายที่รัฐบาลกำหนด เพื่อขอรับเงินสนับสนุน อันได้แก่ ปัญหาขยะและของเสีย ปัญหามลพิษทางน้ำ ทางเสียง และทางอากาศ มากกว่าการจัดโครงการที่เน้นแก้ปัญหาเชิงรุกที่จะป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับชั้นแตกต่างกัน โดยใช้เกณฑ์งบประมาณในการจัดแบ่งซึ่งฐานะต่ำสุดเริ่มตั้งแต่ อบต. ชั้น 5 จนถึงระดับสูงสุดคือ เทศบาลนคร ซึ่งฐานะที่แตกต่างกันนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับศักยภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรของแต่ละองค์กร

กรณีของการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมรอบพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จำนวนและระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

(ก) การกระจายตัวการปกครองในรูปแบบของเทศบาลที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่รอบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาน้ำเสียจากชุมชน และมลพิษชุมชนเมือง

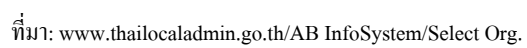
(ข) จำนวน อบต. ที่มีมากขึ้นไป จะส่งผลกระทบต่อจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รอบลุ่มน้ำทะเลสาบ ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ของเทศบาลและ อบต. มีความเชื่อมโยงเป็นระบบนิเวศ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบต่างคนต่างทำ จำนวนและระดับชั้นของ อบต. ในพื้นที่รอบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ข้อมูลปี 2543) มีลักษณะดังตารางที่ 4.32 และรูปที่ 4.5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า จำนวนของ อบต. ที่อยู่รอบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจำนวนทั้งสิ้น 164 แห่ง ส่วนใหญ่เป็น อบต. ระดับชั้น 5 จำนวน 129 แห่ง (79%) กล่าวได้ว่าหากพิจารณาฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระดับชั้น) ทว่าพื้นที่รอบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา องค์กรเหล่านี้ มีศักยภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับต่ำ

ตารางที่ 4.32 จำนวนและระดับชั้นของ อบต. ในพื้นที่รอบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

จังหวัด	จำนวน อบต.	ระดับชั้นของ อบต.				
		1	2	3	4	5
สงขลา	78	6	3	3	22	44
พัทลุง	64	-	-	-	-	64
นครศรีธรรมราช	22	-	-	-	1	21
รวม	164	6	3	3	23	129

ที่มา: www.thailocaladmin.go.th/AB InfoSystem/Select Org.

(2) บทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดูได้จากแผนงาน/โครงการของแต่ละองค์กรว่า แต่ละองค์กรได้มีการจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และการดำเนินงานด้านนี้มีลักษณะอย่างไร จากการศึกษาแผนงานของ อบต. และเทศบาล จำนวน 12 แห่งที่กระจายตัวทั่วทุกโซนพื้นที่รอบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พอที่จะเห็นถึงภาพรวมของบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ตารางที่ 4.33 แสดงร้อยละของงบประมาณในแต่ละปี ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละองค์กร



รูปที่ 4.5 ระดับชั้นของ อบต. ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ตารางที่ 4.33 ร้อยละของงบประมาณด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

องค์กร	ร้อยละของงบประมาณ ในแต่ละปี
อบต. บ้านพรุ	2.38
อบต. คลองรี	3.26
อบต. ปริก	-
อบต. ทะเลน้อย	3.46
อบต. บ้านหาร	21.81
อบต. ลำปำ	3.77
อบต. เกร็ง	-
อบต. ขอนหาด	6.26
เทศบาลตำบลระโนด	0.52
เทศบาลตำบลนาสีทอง	12.18
เทศบาลตำบลพะตง	0.74
เทศบาลนครสงขลา	6.31

ที่มา: แผนพัฒนาอบต. บ้านพรุ อบต. คลองรี อบต. ปริก อบต. ทะเลน้อย อบต. บ้านหาร อบต. ลำปำ อบต. เกร็ง อบต. ขอนหาด เทศบาลตำบลระโนด เทศบาลตำบลนาสีทอง เทศบาลตำบลพะตง เทศบาลนครสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2547

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของงบประมาณในแต่ละปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท. เทศบาล) ได้ให้ความสำคัญกับแผนงาน/โครงการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยมาก และในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็ไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการด้านการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเลย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่างบประมาณด้านนี้ของแต่ละองค์กรจะเน้นหนักไปในด้านการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย แม้ว่าบางองค์กรจะมีงบประมาณในด้านสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่มากกว่าองค์กรอื่น เช่น อปท. บ้านหาร (21.81%) และเทศบาลตำบลนาสีทอง (12.18%) ซึ่งงบประมาณส่วนนี้มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาด้านขยะเป็นหลัก

• ลักษณะการดำเนินงานบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยโครงการ / กิจกรรมในลักษณะต่างๆ (ตารางที่ 4.34) ดังนี้ (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543)

- (ก) แผนงานด้านบำบัดและฟื้นฟูด้านสิ่งแวดล้อม เช่น
 - โครงการบูรณะและฟื้นฟูสภาพแวดล้อม แหล่งศิลปกรรมเสื่อมโทรม
 - โครงการรักษาและฟื้นฟูชายหาดบ้านเรา
- (ข) แผนงานด้านเฝ้าระวังและป้องกัน เช่น
 - โครงการติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรมในท้องถิ่น
- (ค) แผนงานด้านสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม เช่น
 - โครงการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ด้านแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติของภาคใต้
 - โครงการเผยแพร่ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
 - โครงการสัมมนาสัญจรเรื่องแหล่งศิลปกรรมอันควรอนุรักษ์ในท้องถิ่นภาคใต้
- (ง) แผนงานด้านศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น
 - โครงการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
 - โครงการศึกษาขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยวของแหล่งธรรมชาติและโบราณสถาน
 - โครงการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมจังหวัด/ท้องถิ่น

ตารางที่ 4.34 ลักษณะการดำเนินงานบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ซึ่งประกอบด้วยโครงการ / กิจกรรมในลักษณะต่างๆ

ชื่อองค์กร	ลักษณะการดำเนินงาน			
	งานบำบัดฟื้นฟู	งานเฝ้าระวังป้องกัน	งานสร้างจิตสำนึก	งานการศึกษาวิจัย
อบต. บ้านพรุ	✓	✓	-	-
อบต. คลองรี	✓	✓	✓	-
อบต. ปริก	-	-	-	-
อบต. ทะเลน้อย	✓	✓	-	-
อบต. บ้านหาร	✓	✓	✓	-
อบต. ลำปำ	-	✓	✓	-
อบต. เกร็ง	✓	✓	✓	-
อบต. ขอนหาด	✓	✓	✓	-
เทศบาลตำบลระโนด	✓	✓	✓	-
เทศบาลตำบลนาสีทอง	✓	✓	✓	-
เทศบาลตำบลพะตง	✓	-	✓	-
เทศบาลนครสงขลา	✓	✓	✓	✓

ที่มา: แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดสงขลา, 2547

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดพัทลุง, 2547

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดนครศรีธรรมราช, 2547

จากตารางที่ 4.34 จะเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบของเทศบาล และ อบต. ต่างให้ความสำคัญกับโครงการ/แผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลักษณะของงานด้านการบำบัดฟื้นฟู งานด้านเฝ้าระวังป้องกัน และงานด้านสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนงานด้านการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ทางเทศบาลตำบล และ อบต. ไม่ได้มีการกำหนดแผนงาน / โครงการเอาไว้ จะมีเพียงเทศบาลนครสงขลาเท่านั้น ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในลักษณะของการศึกษาวิจัย เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

- ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ตารางที่ 4.35)

ตารางที่ 4.35 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล

ชื่อองค์กร	จุดเน้นของทรัพยากร						
	ป่าไม้ ถูกทำลาย	ขยะและ ของเสีย	บุกรุกที่ สาธารณะ	ทรัพยากร ถูกทำลาย	ดินเสื่อม สภาพ	น้ำ เสีย	อื่นๆ
จ. สงขลา							
• อ. เมืองสงขลา							
1. อบต. เขารูปช้าง	-	✓	-	✓	-	✓	-
2. อบต. พะวง	-	✓	✓	-	-	-	✓
3. อบต. เกาะยอ	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
4. อบต. เกาะเต๊ว	✓	✓	-	-	✓	✓	-
• อ. สิงหนคร							
1. อบต. ชิงโค	-	✓	✓	✓	-	✓	-
2. อบต. ป่าขาด	✓	✓	-	✓	✓	✓	-
3. อบต. ดอนทราย	✓	-	✓	✓	-	-	-
4. อบต. ทำนบ	✓	-	-	✓	-	✓	-
5. อบต. ปากรือ	-	-	-	✓	-	-	✓
6. อบต. ม่วงงาม	-	✓	✓	✓	-	-	✓
7. อบต. ชะแล้	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
8. อบต. รำแดง	✓	-	-	✓	-	✓	-
9. อบต. บางเขียด	-	✓	✓	-	-	✓	-
10. อบต. วัดขนุน	-	✓	-	✓	-	✓	✓
• อ. กระแสสินธุ์							
1. อบต. เกาะใหญ่	-	-	-	✓	-	-	✓
2. อบต. เขิงแส	-	✓	✓	-	✓	✓	✓
3. อบต. กระแสสินธุ์	-	-	-	✓	-	-	✓
4. อบต. โรง	✓	✓	-	-	-	-	✓

ตารางที่ 4.35 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล (ต่อ)

ชื่อองค์กร	จุดเน้นของทรัพยากร						
	ป่าไม้ ถูกทำลาย	ขยะและ ของเสีย	บุกรุกที่ สาธารณะ	ทรัพยากร ถูกทำลาย	ดินเสื่อม สภาพ	น้ำ เสีย	อื่นๆ
จ. สงขลา							
• อ. สทิงพระ							
1. อบต. อุซูด	✓	✓	✓	-	-	-	✓
2. อบต. ชุมพล	-	✓	-	-	-	-	-
3. อบต. กระดังงา	-	✓	-	✓	✓	✓	-
4. อบต. คลองรี	✓	✓	✓	-	-	✓	✓
5. อบต. บ่อแดง	-	✓	-	-	-	✓	✓
6. อบต. วัดจันทร์	✓	-	-	-	✓	✓	-
7. อบต. สนามชัย	-	✓	-	-	-	-	✓
8. อบต. คีหลวง	-	-	-	✓	-	-	✓
9. อบต. จะทิ้งพระ	✓	-	✓	✓	✓	✓	-
• อ. ระโนด							
1. อบต. ระโนด	-	✓	✓	-	-	✓	✓
2. อบต. วัดสน	-	-	-	✓	-	-	✓
3. อบต. ตะเคียน	-	-	-	✓	✓	✓	-
• อ. นาทม							
1. อบต. พิจิตร	-	✓	-	✓	-	✓	✓
2. อบต. หุ้งขมิ้น	-	✓	-	✓	-	✓	✓
3. อบต. คลองหรั่ง	-	✓	✓	✓	-	-	✓
• อ. บางกล่ำ							
1. อบต. บ้านหาร	-	✓	-	✓	-	✓	-
• อ. ควนเนียง							
1. อบต. รัตภูมิ	-	-	✓	-	-	✓	-
2. อบต. ควนโส	-	✓	-	✓	-	✓	✓
3. อบต. ห้วยลึก	✓	✓	-	✓	✓	-	-
• อ. รัตภูมิ							
1. อบต. เขาพระ	✓	✓	✓	✓	-	✓	-
2. อบต. อุหาใต้	-	✓	-	✓	-	✓	✓
3. อบต. กำแพงเพชร	-	✓	-	-	-	✓	-

ตารางที่ 4.35 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล (ต่อ)

ชื่อองค์กร	จุดเน้นของทรัพยากร						
	ป่าไม้ ถูกทำลาย	ขยะและ ของเสีย	บุกรุกที่ สาธารณะ	ทรัพยากร ถูกทำลาย	ดินเสื่อม สภาพ	น้ำ เสีย	อื่นๆ
จ. สงขลา (ต่อ)							
• อ. หาดใหญ่							
1. อบต. หุ่นดำเสา	-	✓	-	✓	-	-	✓
2. อบต. บ้านพรุ	-	✓	-	✓	-	✓	✓
3. อบต. ท่าช้าง	-	-	-	✓	✓	✓	-
• อ. คลองหอยโข่ง							
1. อบต. คลองหระ	-	✓	-	-	-	-	✓
2. อบต. หุ่นลาน	-	✓	-	-	✓	✓	-
3. อบต. โคกม่วง	✓	-	✓	✓	-	-	-
4. อบต. คลองหอยโข่ง	✓	-	-	✓	-	-	✓
จ. พัทลุง							
• อ. กงหรา							
1. อบต. กงหรา	✓	✓	-	✓	-	-	✓
2. อบต. คลองเฉลิม	✓	✓	-	✓	-	-	✓
3. อบต. สมหวัง	✓	✓	-	-	-	-	✓
4. อบต. ชะวีร์	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
• อ. ปากพะยูน							
1. อบต. ปากพะยูน	-	✓	-	✓	-	✓	✓
2. อบต. เกาะหมาก	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
3. อบต. ฝาละมี	✓	✓	-	✓	-	-	✓
4. อบต. หาดเทา	-	✓	-	✓	-	✓	-
5. อบต. เกาะนางค้ำ	✓	-	-	-	✓	✓	-
• อ. ป่าพะยอม							
1. อบต. ลานข่อย	✓	✓	-	-	✓	-	-
2. อบต. ป่าพะยอม	-	✓	-	✓	-	✓	✓
3. อบต. เกาะเต่า	✓	-	✓	✓	✓	-	✓

ตารางที่ 4.35 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล (ต่อ)

ชื่อองค์กร	จุดเน้นของทรัพยากร						
	ป่าไม้ ถูกทำลาย	ขยะและ ของเสีย	บุกรุกที่ สาธารณะ	ทรัพยากร ถูกทำลาย	ดินเสื่อม สภาพ	น้ำ เสีย	อื่นๆ
จ. พัทลุง (ต่อ)							
• อ. เขาชัยสน							
1. อบต. จองถนน	✓	✓	-	✓	-	✓	✓
2. อบต. โศภม่วง	-	✓	-	✓	-	✓	✓
3. อบต. ควนขนุน	✓	✓	-	✓	-	-	✓
4. อบต. หานโพธิ์	✓	-	-	✓	-	-	✓
• อ. ควนขนุน							
1. อบต. แหลมโตนด	✓	-	-	✓	✓	✓	-
2. อบต. ชะมวง	✓	-	-	-	✓	✓	✓
3. อบต. ปันแต	✓	✓	-	✓	-	-	✓
4. อบต. นาขยาด	-	✓	-	✓	-	✓	✓
5. อบต. พนางตุง	-	✓	-	✓	✓	✓	✓
6. อบต. พนมวังก์	-	-	-	✓	-	-	✓
• อ. ศรีบรรพต							
1. อบต. ตะแพน	✓	✓	-	✓	-	-	✓
2. อบต. เขาย่า	-	✓	✓	✓	-	✓	-
3. อบต. เขาปู่	✓	✓	-	✓	-	✓	✓
• กิ่ง อ. ศรีนครินทร์							
1. อบต. ชุมพล	-	✓	-	✓	-	-	✓
2. อบต. บ้านนา	✓	-	-	-	✓	✓	✓
จ. นครศรีธรรมราช							
• อ. ชะอวด							
1. อบต. เกร็ง	✓	✓	-	✓	-	✓	-
2. อบต. ขอนหาด	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
3. อบต. เกาะขันธุ์	✓	-	-	✓	✓	-	✓

ที่มา : แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2547 ของจังหวัดสงขลา

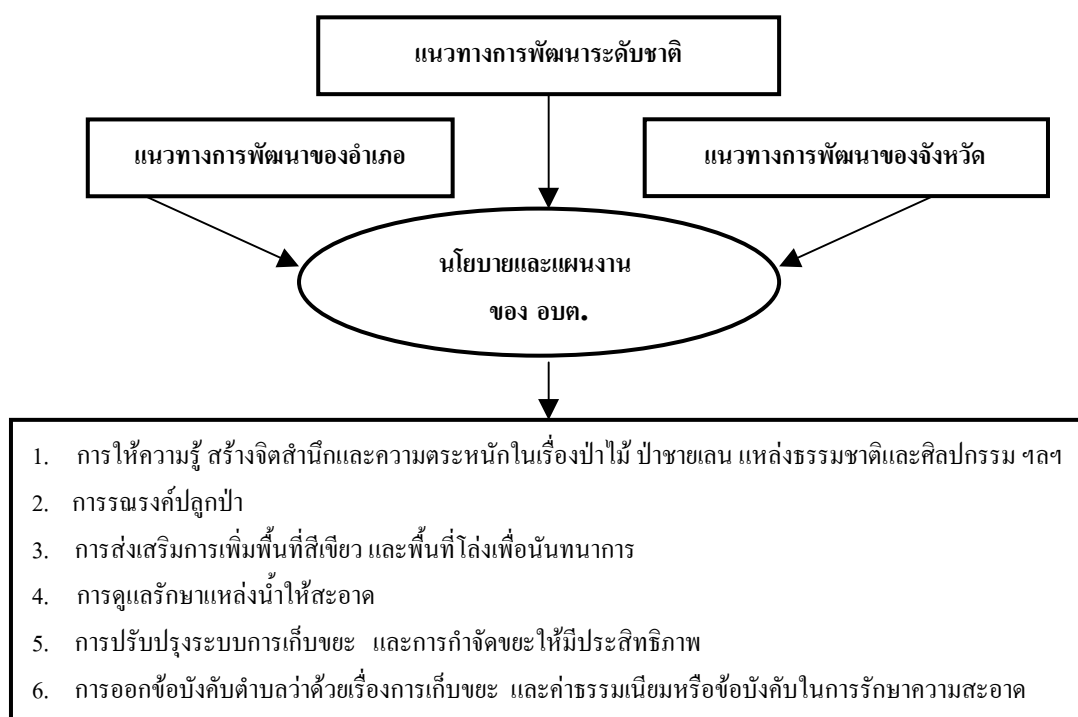
แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2547 ของจังหวัดพัทลุง

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2547 ของจังหวัดนครศรีธรรมราช

จากตารางที่ 4.35 สามารถสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางด้านขยะ/ของเสีย และด้านทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายในระดับที่ใกล้เคียงกัน ส่วนปัญหาทางด้านน้ำเสีย ด้านดินเสื่อมสภาพ ด้านป่าไม้ถูกทำลาย และด้านการบุกรุกที่สาธารณะจะมีปัญหาลดหล่นกันลงมา แต่ในขณะเดียวกันปัญหาด้านอื่นๆ ก็ถือเป็นปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหาพร้อมกับปัญหาหลักๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น เช่น ปัญหาทางด้านขาดการฝึกอบรมให้ความรู้ การสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านขาดการส่งเสริมสนับสนุนแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ เป็นต้น

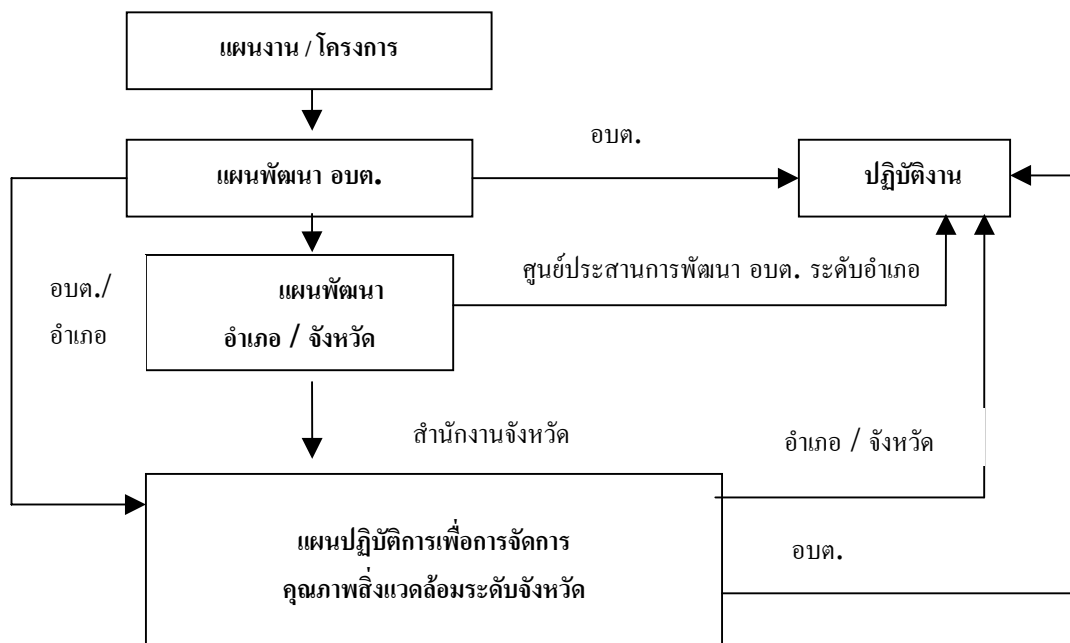
พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีองค์กรจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการนี้เป็นเรื่องของการแปลงนโยบายเรื่องสิ่งแวดล้อมระดับชาติสู่ภาคปฏิบัติ โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ

(ก) การกำหนดนโยบายและแผนงานในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของอำเภอ / จังหวัด และแนวทางการพัฒนาระดับชาติด้วย รูปที่ 4.6 (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543)



รูปที่ 4.6 การกำหนดนโยบายและแผนงานในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ข) ในการจัดทำแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นได้ส่งนโยบายแผนงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไปยังคณะกรรมการจัดทำแผนระดับอำเภอ / จังหวัด เพื่อจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ดังรูปที่ 4.7 (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543)



รูปที่ 4.7 การจัดทำแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสรุปกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีอิสระและอำนาจหน้าที่เพียงพอในการกำหนดแผนงาน/โครงการและจัดการเกี่ยวกับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถเป็นต้นเรื่องที่จะแจ้งให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จังหวัด และอำเภอ ดำเนินการหรือส่งเรื่องผ่านไปยังหน่วยงานในระดับส่วนกลางเพื่อการตัดสินใจต่อไปได้

4.4.2 ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาบทบาทด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น พบว่ามีแผนงาน/โครงการด้านนี้น้อยมาก เมื่อเทียบกับแผนงาน/โครงการด้านอื่นๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลกลางมิได้กระจายอำนาจทางการคลังมาอย่างเพียงพอที่ทำให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ องค์กรส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการอีกหลายๆ อย่างได้แก่ (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2543)

(1) **ปัญหาการขาดนโยบายและแผนงาน** นโยบายหรือแผนงานในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้นั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะละเลยเสียมิได้ เพราะจะทำให้การดำเนินงานพัฒนาและ / หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบรรลุผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถ้าท้องถิ่นไม่มีนโยบายและแผนของตนเอง ควรพิจารณา นโยบายและแผนในระดับชาติ หรือในระดับจังหวัด โดยอาจปรับให้สอดคล้องกับปัญหา และความพร้อมของท้องถิ่น หรือประกาศเป็นนโยบายและแผนของท้องถิ่นก็ได้

(2) **ปัญหาการขาดอำนาจตามกฎหมาย** มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่ระบุว่ายังขาดอำนาจตามกฎหมาย จึงไม่สามารถดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่แท้ที่จริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. มีอำนาจตามกฎหมายพอสมควร เพียงแต่บางอย่างไม่เข้าช้อนกับอำนาจที่หน่วยงานอื่นๆ มีอยู่ ดังนั้น อบต. ควรพิจารณากำหนดแนวปฏิบัติตามหน้าที่ในส่วนที่ อบต. รับผิดชอบและอบต. อาจทำได้ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นอกจากนั้น อบต. ควรทบทวน ทำความเข้าใจรายละเอียดของกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ที่อาจจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

(3) **ปัญหาขาดแคลนงบประมาณ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักประสบกับปัญหารายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอ หรือได้รับการอุดหนุนงบประมาณจากภาครัฐน้อย ไม่เพียงพอแก่ความต้องการของท้องถิ่น อีกทั้งงบประมาณส่วนมากมักทุ่มให้กับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ โดยไม่ให้ความสำคัญกับแผนงาน / โครงการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น สามารถพึ่งตนเองด้วยการใช้งบประมาณที่มี หรือได้รับการอุดหนุนอย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ โดยการดำเนินการปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณ ให้ความสำคัญหรือจัดสัดส่วนงบประมาณของท้องถิ่นสำหรับโครงการ/กิจกรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประมาณ 1-10 % แทนการให้สัดส่วนงบประมาณทั้งหมดไปกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานเพียงอย่างเดียว หรืออาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงที่มีปัญหาเหมือนกัน โดยจัดทำโครงการที่จะแก้ไขปัญหาร่วมกัน สำหรับงบประมาณใช้วิธีร่วมกันจ่าย อันเป็นการบูรณาการโครงการซึ่งจะช่วยประหยัดงบประมาณได้

(4) **ปัญหาขาดหน่วยงานและบุคลากรรับผิดชอบ** โครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน เช่น อบต. ชั้น 1 จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมครบทั้งฝ่ายโยธาและฝ่ายสาธารณสุข ในขณะที่ อบต. ชั้น 4 หรือ ชั้น 5 อาจมีฝ่ายที่จัดการเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมไม่ครบหรือไม่มีเลย ดังนั้นจึงเกิดปัญหาขาดหน่วยงาน และบุคลากรที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ดีตาม อบต. สามารถขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเพื่อแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. ซึ่ง อบต. ถูกจัดเป็นหน่วยงานแรกที่จะต้องดูแลรับผิดชอบได้ โดยเฉพาะ ปัญหาเฉพาะด้านบางเรื่อง เช่น เรื่องที่ดิน หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งน้ำ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน เป็นต้น อบต. สามารถจะทำหน้าที่ในการประสานงานเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอหรือจังหวัดของกรมต่างๆ เข้ามารับทราบปัญหาในพื้นที่ และกำหนดแนวทางการแก้ไขต่อไป

ทางด้านบุคลากร ของ อบต. สามารถประสานกับสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ให้ช่วยทำหน้าที่สร้างบุคลากรให้โดยตรง หรือประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัด เช่น สาธารณสุขจังหวัด หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้การสนับสนุนในการพัฒนาคนเข้ามาช่วย อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่ลืมบุคลากรที่มีอยู่ใน อบต. จำนวนไม่น้อยที่มีความศักยภาพที่จะพัฒนาให้มีความสามารถมากขึ้น เพื่อสนับสนุนการทำงานในระยะยาว

(5) **ปัญหามูลค่าความรู้และประสบการณ์** การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ อบต. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด จะมีปัญหาหลายเรื่อง รวมทั้งปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องของการดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อบต. ควรตั้งคนที่เป็นแกนนำ ในการประสานงานเรื่องนี้โดยตรงขึ้นมารับผิดชอบ เนื่องจาก อบต. น่าจะทำงานเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ดีที่สุด และมีความพร้อมที่จะเสียสละเวลา พุ่มพวงกาย แรงใจ ในการแลกเปลี่ยนความรู้กับองค์กรอื่นๆ ทั้งจากกลุ่ม อบต. ในพื้นที่ใกล้เคียง หรือขอความรู้จากหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง

โดยสรุป ในอนาคตอันใกล้นี้ หากรัฐบาลได้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยการโอนภารกิจจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตามแผนแม่บทการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นันทวัฒน์, 2544) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของนโยบายและแผนงาน อำนาจตามกฎหมาย งบประมาณ หน่วยงานและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านดังกล่าว

4.4.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาบทบาทด้านการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) จากการกระจายตัวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากทั่วพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา องค์กรเหล่านี้ควรมีการประสานงานร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่ได้รับประโยชน์ และผู้เสียประโยชน์ ด้วยการวางแผนและการบริหารจัดการอย่างผสมผสาน แสวงหาจุดร่วมหรือจุดประนีประนอม เพื่อให้เกิดประโยชน์และการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการร่วมกัน อีกทั้งการดำเนินงานจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เรื่องการดูแลลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภาตอนบน ซึ่งมีคณะทำงานจากหลายหน่วยงานที่ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติงานกระบวนการมีส่วนร่วม และประชาสัมพันธ์ การติดตามตรวจสอบการจัดการสิ่งแวดล้อม

(2) การยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น อบต. ชั้น 1 - ชั้น 5 เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร สำหรับการจัดประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้ใช้งบประมาณที่แต่ละท้องถิ่นจัดเก็บได้และจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ ในขณะที่เดียวกันรูปแบบองค์กรที่แตกต่างกันนี้จะส่งผลให้อำนาจในการจัดเก็บรายได้แตกต่างกันด้วย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลตำบล กฎหมายจะเปิดช่องทางให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้มากกว่าเมื่อเทียบกับ อบต. เป็นต้น

ในกรณีของการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การใช้เกณฑ์ดังกล่าวในการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่เหมาะสม อันเนื่องมาจากแต่ละพื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

สถานภาพทางด้านทรัพยากรที่แตกต่างกัน เช่น บางพื้นที่เป็นเพียง อบต. ชั้น 5 แต่ในพื้นที่ดังกล่าวมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศของกลุ่มน้ำ แต่องค์กรดังกล่าวขาดศักยภาพในการบริหารจัดการเนื่องจากขาดแคลนงบประมาณในการดูแลรักษา ดังนั้น ทางภาครัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้เกณฑ์ของปัญหาทรัพยากรเป็นหลัก แทนที่จะใช้ระดับชั้นเป็นเกณฑ์ในการสนับสนุนงบประมาณดังที่เป็นอยู่ เช่น เทศบาลนคร จะได้รับงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่มากเมื่อเทียบกับเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. ตามลำดับ

(3) งบประมาณด้านการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ที่จัดสรรไปให้ส่วนท้องถิ่นต่างๆ ควรมีการปรับเปลี่ยนใหม่ โดยให้งบประมาณดังกล่าวลงไปให้จังหวัดโดยตรง (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด) เพื่อให้จังหวัดสามารถใช้งบประมาณด้านนี้ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้โดยตรง

(4) งบประมาณด้านนี้ควรมีการจัดสรรลงมาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่สิ่งสำคัญควรพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถ หรือความพร้อมในการทำงานทางด้านบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด

(5) ควรส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้ามามีบทบาทให้มากขึ้นในการวางแผนแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละจังหวัด โดยประสานร่วมมือกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำแผนแก้ปัญหาของพื้นที่ที่มีพื้นที่ร่วมกัน โดยประสานร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง

4.4.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(1) **ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายโดยทั่วไป** จากการประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในหลายครั้ง หลายพื้นที่พบว่า ประเด็นด้านกฎหมายมักจะถูกกล่าวถึงจากภาคประชาชนเสมอว่า ให้มีการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะที่ผู้เกี่ยวข้องภาครัฐก็มักจะไม่ได้อธิบายถึงปัญหาอุปสรรค ที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีเงื่อนไขที่ซับซ้อนซึ่งภาคประชาชนเข้าใจได้ยาก

จากการศึกษาปัญหาการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบพบว่า ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นล้วนสืบเนื่องมาจากปัญหา ด้านกฎหมาย ที่สำคัญได้แก่

- กฎหมายที่มีอยู่ทำให้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐมีความซ้ำซ้อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา เช่น ปัญหาเขื่อน/โพรงทาง ถือว่าเป็นหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีก็ได้ หากพิจารณาว่าเครื่องมือประมงดังกล่าวกีดขวางการสัญจรทางน้ำ หรือจะเป็นหน้าที่ของกรมประมงก็ได้ หากพิจารณาว่าเครื่องมือประมงดังกล่าวทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ และความล่าช้าดังกล่าวส่งผลให้ปัญหาขยายพื้นที่กว้างออกไป จนถึงจุดที่ยากต่อการแก้ไข

- กฎหมายมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำกฎหมายมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ขาดงบประมาณ บุคลากร เงื่อนไขทางการเมือง ปัญหามวลชน ตลอดจนปัญหาด้านวัฒนธรรมของชุมชน เป็นต้น
- กฎหมายที่มีอยู่มีลักษณะของการกำหนดให้หน่วยงานทำงานอย่างเป็นเอกเทศ เช่นกรณีของทรัพยากรประมงที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่างๆ นอกพื้นที่ผืนน้ำ เช่น กิจกรรมในพื้นที่ป่าต้นน้ำ และกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้อยู่ภายใต้กฎหมายป่าไม้ และกฎหมายที่ดิน ส่งผลให้หน่วยงานของกรมประมงไม่สามารถดูแลรักษาทรัพยากรประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการดูแลควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ
- มีกฎหมายหลายฉบับที่ล้าหลังหรือมีช่องโหว่ ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง เช่น บทลงโทษที่น้อยเกินไปจึงไม่สามารถทำให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวได้
- กฎหมายที่มีอยู่ ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เองอย่างมีประสิทธิภาพได้ หน้าที่หลักในเรื่องนี้ยังเป็นอำนาจของหน่วยงานระดับกรม เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง กรมที่ดิน กรมชลประทาน เป็นต้น นอกจากนี้ โครงสร้างของระบบราชการที่ส่งผลให้หน่วยงานเหล่านี้แก้ปัญหาล่าช้า และไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

จึงกล่าวได้ว่าการแก้ไขปัญหากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะไม่ประสบความสำเร็จ หากไม่ให้ความสำคัญต่อโครงสร้างของกฎหมายว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่ต้องมีการปรับเปลี่ยน เพื่อให้สามารถนำแผนพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบไปสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของการพัฒนาได้

การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาภาพรวมของจำนวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการใช้กฎหมายฉบับต่างๆ และปัญหาการใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(2) **ภาพรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง** การบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก สามารถแบ่งประเภทของกฎหมายเหล่านี้ได้เป็นหลายกลุ่มซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การนำไปใช้ประโยชน์ ในที่นี้ได้แบ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เห็นภาพโครงสร้างการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม การจัดทำแผน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ประโยชน์ทรัพยากร และการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมตารางที่ 4.36

ตารางที่ 4.36 กฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ/ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมาย	การกระจายอำนาจ/ส่งเสริมการมีส่วนร่วม
1. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ได้แก่ สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ สิทธิในการได้รับคำชี้แจงหรือคำทดแทนจากรัฐกรณีที่ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากโครงการของรัฐ การให้องค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนเพื่อรับความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
2. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	ให้อำนาจกับองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	กำหนดสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรท้องถิ่น สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐบาล และการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการรับข้อมูลข่าวสารจากรัฐในการดำเนินงานโครงการที่อาจจะกระทบต่อคุณภาพชีวิต
4. พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	กำหนดหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะ และเน้นให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. แผนแม่บทการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบด้วยการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กำหนดขอบเขต และระยะเวลาการถ่ายโอน

ข้อสังเกต

(ก) อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อบต. โดยเฉพาะ อบต. ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย และเขตป่าสงวนแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะเป็นของหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก นอกจากนั้น อบต. อื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวก็ไม่มีความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากนัก เนื่องจากไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ในเรื่องของงบประมาณ อีกทั้งยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ของ อบต. ในทางปฏิบัติคือ การจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานระดับกรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในทางปฏิบัติมิได้ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากความล่าช้าในการอนุมัติโครงการและความไม่สอดคล้องระหว่างแผนงานของหน่วยงานระดับกรมกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ข) การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ปัจจุบัน การตื่นตัวของภาคประชาชนในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้ขยายกว้างออกไปทั่วพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มอาชีพต่างๆ มีข้อสังเกตว่า จากการตื่นตัวดังกล่าวของภาคประชาชน เกิดขึ้นจากความเข้าใจกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างสำคัญหรือไม่ แต่เท่าที่ปรากฏพบว่า มีการตื่นตัวดังกล่าวของภาคประชาชนน่าจะเกิดจากบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนหลายๆ องค์กรที่เข้าไปทำงานชุมชนในหลายๆ พื้นที่ ประมาณ 10 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ขณะเดียวกันในช่วงเวลาที่ผ่านมามีหน่วยงานภาครัฐหลายๆ หน่วยงาน เข้าไปดำเนินงานกิจกรรม/โครงการตลอดจนสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่เข้าไปศึกษาวิจัยด้านกลไกการมีส่วนร่วม ซึ่งสังเกตได้ว่าจะมีการจัดเวทีประชุมสัมมนาที่เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกๆ ฝ่ายเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

(ค) แผนแม่บทการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมา ซึ่งได้จัดทำเรียบร้อยแล้ว ที่กำหนดให้มีการโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรฯ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีข้อสังเกตว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมดังกล่าวมาน้อยเพียงใดในการจัดทำแผนพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ควรให้ความสำคัญการพัฒนาศักยภาพ เพื่อเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

(ง) ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กลไกที่สำคัญที่สนับสนุนให้กฎหมายด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีผลในทางปฏิบัติ เท่าที่ปรากฏ ได้แก่ บทบาทการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ควรมีการสนับสนุนกลไกดังกล่าวอย่างไรบ้าง

(3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล่าวถึงกันมากเป็นอันดับต้นๆ คือ ปัญหาคุณภาพน้ำ ที่เกิดจากการถ่ายเทของเสียจากกระบวนการผลิตทั้งจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (การเกษตร) สถานประกอบการ และชุมชนรอบทะเลสาบสงขลา มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (ตารางที่ 4.37 – 4.38)

ตารางที่ 4.37 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการจัดการมลพิษทางน้ำ

กฎหมาย	การกระจายอำนาจ/ส่งเสริมการมีส่วนร่วม
1. พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	ห้ามมิให้มีการทิ้งมูลฝอย ชากสัตว์ ชากพืช เถ้าถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้เป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค การปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นมลพิษแก่ธรรมชาติลงในทางน้ำ
2. พ.ร.บ. เติมน้ำในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขใหม่โดย พ.ร.บ. เติมน้ำในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535	ห้ามมิให้มีการเททิ้ง กรวด ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของปฏิกูลใดๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ ห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้ง น้ำมันและเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบที่ประชาชนใช้ร่วมกัน
3. พ.ร.บ. รักษาคลอง พ.ศ. 2526	ห้ามเททิ้ง หรือสิ่งใดๆ หรือระบาย หรือทำให้น้ำโสโครกลงในคลอง ประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ ห้ามซักผ้า ล้างสิ่งใดๆ หรืออาบน้ำในเขตคลองประปา ห้ามเพาะปลูกพืชในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ หรือเขตหวงห้าม
4. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	ได้ระบุบ่อเกิดของเหตุอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนี้
5. พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535	กำหนดมาตรการและวิธีการควบคุม การปล่อยของเสีย และมลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากการประกอบกิจกรรมของโรงงาน
6. พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535	กำหนดมาตรการและวิธีการควบคุม การปล่อยของเสีย และมลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากการประกอบกิจกรรมของโรงงาน
7. ประมวลกฎหมายอาญา	ได้กำหนดโทษสำหรับผู้เฝ้าสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเจือลงในแหล่งน้ำที่จัดไว้ให้ประชาชนบริโภค ผู้ที่ทำให้ท่อระบายน้ำขัดข้อง ผู้ที่ทำให้แหล่งน้ำที่ใช้ในการบริโภคสกปรก

ตารางที่ 4.38 การจัดการขยะ

กฎหมาย	การกระจายอำนาจ/ส่งเสริมการมีส่วนร่วม
1. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงาน เรื่องขยะมูลฝอย
2. พ.ร.บ. รักษาความสะอาด พ.ศ. 2535	ได้กำหนดเรื่องการรักษาความสะอาดและห้ามทิ้งขยะมูลฝอย โดยให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น
3. พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	กำหนดให้ อบ.จ. มีหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกี่ยวกับการคุ้มครองดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลในการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
5. พ.ร.บ. สถาปนาและ อบต. พ.ศ. 2537	ให้อำนาจในการดำเนินการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะภายในตำบล

ข้อสังเกต

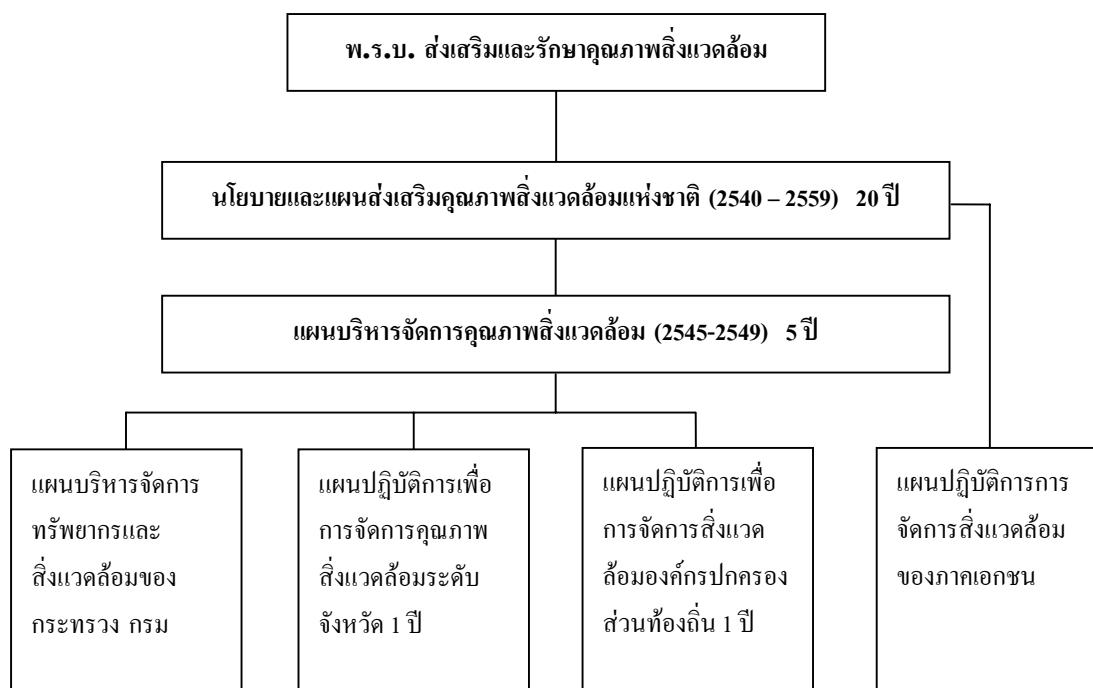
(ก) กฎหมายหลายฉบับล้าสมัยในเรื่องบทลงโทษ เช่น พ.ร.บ. ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 โดยเฉพาะในเรื่องของค่าปรับ

(ข) ในทางปฏิบัติ การเททิ้งของเสียลงสู่ทะเลสาบสงขลาปรากฏอยู่ทั่วไป แต่ปัญหานี้ไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพเข้ามาแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า มีกฎหมายหลายฉบับ และหลายหน่วยงาน กำหนดห้ามมิให้มีการเททิ้งของเสียหรือสิ่งใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและใช้กฎหมายคนละฉบับ เช่น กรมชลประทาน กรมประมง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมโยธาธิการและผังเมือง คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้อาจจะละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือแก้ไขปัญหาล่าช้า เนื่องจากความไม่ชัดเจนว่าปัญหาในพื้นที่นั้นๆ เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานใด นอกจากนั้น แต่ละหน่วยงานอาจจะมีมาตรฐานการระบุปัญหามลพิษที่แตกต่างกัน

(ค) ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดในเขตพื้นที่ของตนเองที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ได้แก่ การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน เป็นต้น แต่บทบาทการบริหารจัดการที่นอกเหนือไปกว่านี้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะการบริหารจัดการเชิงรุก ได้แก่ โครงการด้านการป้องกัน และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ดังกรณีตัวอย่างการศึกษา อบต. ในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา ซึ่งบริเวณนี้เป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ประเภทการแปรรูปยางพารา ซึ่งทาง อบต. ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการปล่อยของเสียของโรงงานดังกล่าวได้โดยตรง แต่เรื่องนี้จะเป็หน้าที่ของหน่วยงานของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งในทางปฏิบัติการทำงานเป็นไปอย่างล่าช้า อีกทั้งผู้ประกอบการมักจะทราบล่วงหน้าว่าหน่วยงานราชการจะเข้ามาตรวจสอบเมื่อไร

(ง) กฎหมายอื่นๆ อาจส่งผลให้การจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลท้องถิ่นเกิดความยุ่งยาก เช่น พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พ.ร.บ. รักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2494 พ.ร.บ.ทางหลวง 2535 ซึ่งหากกิจกรรมหรือพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของหน่วยงานอื่น เช่น ในกรณีปัญหาขยะ น้ำเน่าเสีย เกิดขึ้นของชุมชนหนาแน่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ของการรถไฟ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในอำนาจของการรถไฟ เป็นต้น

(4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมและ กระบวนการแปลงนโยบายสิ่งแวดล้อมสู่ภาคปฏิบัติ กฎหมายที่มีความสำคัญคือ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้ (รูปที่ 4.8)



รูปที่ 4.8 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และนโยบาย และแผนที่เกี่ยวข้อง

ข้อสังเกต

ในการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแต่ละหน่วยงานเป็นเรื่องของการแปลงนโยบายระดับชาติไปสู่ภาคปฏิบัติ กล่าวคือ การจัดทำแผนฯ ของแต่ละหน่วยงานไม่ได้เป็นอิสระจากกัน แต่แผนของแต่ละหน่วยงานจะต้องสอดคล้อง หรือสนับสนุนกรอบนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับชาติ โดยมี พ.ร.บ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 ที่กำหนดให้องค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนฯ เป็น 2 ระดับคือ ระดับชาติ และระดับจังหวัด ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนฯ ที่อยู่ภายใต้กรอบของกระบวนการแปลงนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับชาติลงสู่ภาคปฏิบัติ และการกำหนดองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนฯ ให้เป็นหน้าที่ของจังหวัด ในทางปฏิบัติมีข้อสังเกตที่สำคัญคือ

(ก) พื้นฐานสภาพปัญหาและความต้องการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะแต่ละเขตของตำบล มีความแตกต่างกัน แต่ท้องถิ่นเหล่านี้ไม่สามารถจัดทำแผนฯ ได้ตรงตามความต้องการของพื้นที่มากนัก เนื่องจากหน่วยงานระดับนโยบายได้มีการกำหนดประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเพื่อเป็นกรอบสำหรับให้หน่วยงานระดับพื้นที่กำหนดโครงการขึ้นมา

(ข) การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด จะต้องอยู่ภายใต้กรอบประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่หน่วยงานหรือคณะกรรมการระดับชาติกำหนดไว้เป็นนโยบายแล้ว จังหวัดเองไม่มีงบประมาณที่นำมาใช้จัดสรรให้หน่วยงานองค์กรต่างๆ ภายในจังหวัด เพื่อนำไปใช้บริหารจัดการตามที่เสนอโครงการขึ้นมา งบประมาณส่วนใหญ่ที่สนับสนุนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเป็นหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กองทุนสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และกล่าวได้ว่าในทางปฏิบัตินั้นแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการจัดการของท้องถิ่นต่างๆ ที่มีความหลากหลายได้มากนัก เนื่องจากจุดเน้นของการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด เป็นเรื่องของการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับชาติมาสู่ภาคปฏิบัติในพื้นที่

(ค) หากมีแผนแม่บทพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด จะต้องอยู่ภายใต้กรอบการพัฒนาตามแผนแม่บทฯ หรือนโยบายระดับชาติตามโครงสร้างที่กล่าวมาข้างต้น

(ง) นอกจากแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาแล้ว ยังมีแผนพัฒนาจังหวัดที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอาชีพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบโดยตรง

(5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มีข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายที่สำคัญของหน่วยงาน กรมประมง กรมป่าไม้ กรมชลประทาน และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กฎหมายของหน่วยงานเหล่านี้มีเนื้อหาสาระที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการเพื่อการใช้ประโยชน์ หากแยกพิจารณาเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายเหล่านี้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ (ตารางที่ 4.39 – 4.40)

ตารางที่ 4.39 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

การใช้ประโยชน์	กฎหมาย	สาระสำคัญ
1. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำและสัตว์น้ำ	พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490	กำหนดพื้นที่การใช้ทรัพยากรระเบียบวิธีการจับสัตว์น้ำ และการดูแลรักษาแหล่งน้ำ
2. การใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร	ประมวลกฎหมายที่ดิน	กำหนดสิทธิของเอกชนในที่ดินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
	พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484	เปิดช่องทางให้เอกชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้เฉพาะในเขตที่มีการจำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม
	พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในลักษณะต่างๆ เช่น การเก็บของป่า การทำไม้ การเพาะปลูก รวมถึงการอยู่อาศัย
	พ.ร.บ. การชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482	การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ เพื่อการเพาะปลูก และเกษตรกรรม
3. การใช้ประโยชน์ในการคมนาคม	พ.ร.บ. เคนเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535	ควบคุมดูแลและดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์น้ำ

ตารางที่ 4.40 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมาย	สาระสำคัญ
1. พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490	กำหนดกติกาเพื่อให้ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์น้ำ
2. พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	บังคับใช้เฉพาะพื้นที่ที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ
3. พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	มุ่งที่จะคุ้มครอง และอนุรักษ์พันธุ์ของสัตว์ป่าทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก และแมลง

ข้อสังเกต

(ก) สร้างของกฎหมายที่เปิดช่องทางให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร มีความเหมาะสมต่อสภาพที่เป็นอยู่ของทะเลสาบสงขลาหรือไม่ มีทรัพยากรใดบ้างที่กฎหมายเปิดช่องทางให้ใช้ประโยชน์มากเกินไป เช่น กิจกรรมการทำนาเกลือ การทำประมง เป็นต้น

(ข) การอนุรักษ์ เป็นเรื่องของการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ กฎหมายเช่นนี้ในพื้นที่ศึกษาก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรค่อนข้างมากในพื้นที่ศึกษา ได้แก่ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

(ค) กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และผลกระทบด้านความขัดแย้ง ได้แก่ (ตารางที่ 4.41)

ตารางที่ 4.41 กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และผลกระทบด้านความขัดแย้ง

กฎหมาย	การใช้ประโยชน์ จากทรัพยากร	การอนุรักษ์	ความขัดแย้ง
พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	น้อย	มากเกินไป	มาก
พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490	มาก	เหมาะสม	ปานกลาง
พ.ร.บ. การชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482	มาก	น้อย	น้อย
พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542	มาก	เหมาะสม	น้อย
พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535)	มาก	น้อย	ปานกลาง

(6) กฎหมายที่ส่งผลให้การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบเกิดความยุ่งยาก จากภาพรวมจำนวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย โดยพิจารณากฎหมายที่สำคัญซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับ ได้ส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลักษณะต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ (ตารางที่ 4.42)

ตารางที่ 4.42 กฎหมายที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลุ่มของกฎหมาย	กฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย
1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และสัตว์ป่า	พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484	กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการเข้าไปควบคุมจัดการป่าไม้ทุกชนิดโดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดชนิดของป่าหวงห้าม แต่การกำหนดของป่าหวงห้ามดังกล่าว จะต้องอยู่ในความหมายของป่าด้วย ซึ่งมีได้ครอบคลุมพันธุ์พืชและสัตว์ทุกชนิด ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถใช้ พ.ร.บ. ป่าไม้ เพื่อคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ป่าได้ นอกจากนี้ยังมีได้ศึกษาอย่างจริงจังว่าการเก็บของป่าชนิดหนึ่งในปริมาณจำนวนหนึ่ง จะส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศอย่างไร
	พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535	1. การทำสวนป่า มักปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ ประเภทและขนาดเดียวกันในพื้นที่แต่ละแปลงทำให้ขาดความหลากหลายของพันธุ์ไม้ รวมทั้งสัตว์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในสวนป่าเมื่อเทียบกับป่าธรรมชาติ และบางครั้งอาจปลูกพันธุ์ไม้ที่สัตว์ หรือแมลงในท้องถิ่นไม่สามารถอยู่ได้ 2. ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมกับประชาชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะกรณีที่ดินรัชทายาทใหญ่ขออนุญาตทางราชการทำสวนป่าในพื้นที่ขนาดใหญ่ในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติที่มีราษฎรบุกรุกเข้าไปถือครองทำมาหากินมาก่อนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ เพราะราษฎรเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมที่รัฐนำพื้นที่ป่าสงวนไปให้นายทุนแสวงหาผลประโยชน์
	พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	1. ราษฎรจำนวนไม่น้อยในอดีต ที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะยากจนที่ต้องการที่ทำกิน และบางส่วนได้รับการสนับสนุนจากทางราชการให้ครอบครองพื้นที่ป่า เพื่อป้องกันภัยจากกองกำลังฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลในอดีต ดังนั้น การบังคับให้ราษฎรดังกล่าวปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ ในอดีตที่ผ่านมาเป็นเรื่องที่ยากมาก และนักการเมืองมักยินยอมตามข้อเรียกร้องดังกล่าวเพื่อรักษาสถานะเสียงของตน

ตารางที่ 4.42 กฎหมายที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ต่อ)

กลุ่มของกฎหมาย	กฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย
	พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	2. เมื่อรัฐบาลไม่สามารถผลักดันรายได้ออกจากเขตป่าสงวนได้ รัฐบาลได้เปลี่ยนยุทธวิธีในการแก้ปัญหา ด้วยการออกเอกสารสิทธิทำกิน (สทก.) รับรองว่ารายได้อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีสิทธิทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด ด้วยการแก้ไข พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2528 เพื่อรองรับการออก สทก. ให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ปัญหายังเกิดขึ้นว่าการออก สทก. จะสามารถแก้ไขปัญหการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ หรือเป็นการส่งเสริมให้มีการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น เพราะราษฎรเข้าใจว่าเมื่อบุกรุกป่าเพิ่มขึ้นรัฐก็อาจแก้ไขกฎหมาย เพื่อรองรับสิทธิของราษฎรต่อไป การมีราษฎรบางกลุ่มได้ครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นปัญหาล้ายกับกรณีที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ คือ ส่วนหนึ่งเกิดจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนที่ดินทำกินของราษฎร เพราะมิได้ทำการสำรวจพื้นที่ก่อนการประกาศ ซึ่งบางครั้งเจ้าหน้าที่ตั้งใจไม่ทำการสำรวจก่อนเนื่องจากจะทำให้การประกาศล่าช้าออกไป ไม่สามารถสกัดกั้นการบุกรุกของราษฎรได้ และความขัดแย้งยังเกิดจากการกำหนดแนวเขตไม่ชัดเจน โดยเกิดจากแผนที่กำหนดแนวเขตอาจมีความไม่ละเอียดเพียงพอ
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดิน	กฎหมายที่ระบุการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน	แม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดิน จะเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการได้สิทธิที่ดินของเอกชน แต่เอกชนยังได้สิทธิที่ดินจากกฎหมายอื่นๆ ด้วย ได้แก่ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และจากการที่มีกฎหมายหลายฉบับเปิดช่องทางให้เอกชนได้มีสิทธิในที่ดิน ส่วนหนึ่งส่งผลให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่า ที่ดินที่สงวน เพื่อเข้าครอบครองทำประโยชน์ โดยคาดหวังว่าจะได้มาซึ่งสิทธิที่ดินนั้นต่อไปในอนาคต

ตารางที่ 4.42 กฎหมายที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ต่อ)

กลุ่มของกฎหมาย	กฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย
	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดิน	พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติที่ให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ในทางปฏิบัติมักเน้นการพัฒนาเมืองเป็นหลัก มิได้ใช้ในการพัฒนาชนบท นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองอาจมิใช่วัตถุประสงค์เดียวกับการจำแนกชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตลอดจนข้อเสนอแนะและมาตรการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำตามที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี
	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ดิน	กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ พ.ร.บ.พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและกรมพัฒนาที่ดินมิได้มีอำนาจที่จะกำหนดให้เอกชนและหน่วยงานราชการปฏิบัติตามได้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทั้งนี้ งานของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน และกรมพัฒนาที่ดินมีลักษณะเป็นงานวิชาการโดยที่หน่วยงานอื่นๆ หรือเอกชนจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	กำหนดให้น้ำเป็นสินค้าสาธารณะที่ทุกคนใช้ร่วมกันได้ เหมือนกับอากาศ แต่ในปัจจุบันก่อให้เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากประชากรเพิ่มมากขึ้น ความต้องการใช้น้ำจึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย
	พ.ร.บ.ชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482	มิได้ควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างอื่น นอกจากการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูก และมีได้สนใจว่าการใช้น้ำในที่ดินแต่ละแปลงเป็นการเพาะปลูกพืชชนิดใด จะต้องใช้น้ำมากน้อยเพียงใด
	พ.ร.บ.น้ำบาดาล พ.ศ. 2520	ใช้บังคับเฉพาะน้ำที่อยู่ลึกจากผิวดิน มีความลึกไม่น้อยกว่า 10 ม. จึงมีปัญหาว่าการใช้น้ำใต้ดินที่อยู่เหนือบริเวณนั้นขึ้นมาจนถึงผิวดินจะอยู่ในการบังคับของกฎหมายใด นอกจากนั้นกฎหมายนี้ยังมิได้ใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดหา น้ำ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล
	พ.ร.บ.ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	เน้นการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำ แต่มิได้ครอบคลุมการทำให้อุณหภูมิน้ำเปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 4.42 กฎหมายที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ต่อ)

กลุ่มของกฎหมาย	กฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย
	พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535	ในทางปฏิบัติแม้ว่าโรงงานในท้องที่ทั้งหมดจะปฏิบัติตามมาตรฐานน้ำทิ้งทุกอย่าง แต่แหล่งน้ำก็ยังมีคุณภาพไม่ตรงตามมาตรฐาน ทั้งนี้เนื่องจากมีโรงงานหนาแน่นเกินไป
	พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	ช่องโหว่ของกฎหมายฉบับนี้ มีการควบคุมระบบระบายน้ำทิ้งและบำบัดน้ำเสียเฉพาะอาคารสูงหรืออาคารใหญ่พิเศษเท่านั้น ในขณะที่มีอาคารอีกจำนวนมากมิได้เข้าข่ายลักษณะดังกล่าว
4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรประมง	พ.ร.บ. ประมง พ.ศ. 2490	ทรัพยากรประมงมักจะได้รับผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรอื่นๆ เช่น ป่าไม้ ดิน แต่ในทางปฏิบัติการใช้กฎหมายดังกล่าวมักจะเป็นการดำเนินงานแบบแยกส่วน กล่าวคือ กฎหมายเหล่านี้ไม่สามารถอนุรักษ์ทรัพยากรประมงได้ หากทรัพยากรส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำมีการใช้โดยขาดจิตสำนึก
5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อมทั่วไป	พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่ง ชาติ พ.ศ. 2535	การจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ประชาชนในท้องถิ่นมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนี้มากนัก เพราะการจัดทำแผนฯจะเป็นหน้าที่ของส่วนราชการ โดยที่สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ประเมินสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เพื่อให้ความเห็นชอบแล้วหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดจัดทำวางแผนปฏิบัติการตามแนวทางนั้น

(7) ปัญหาด้านกฎหมายกรณีเครื่องมือประมง: โพงพาง/ไชนั่ง ปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) เครื่องมือประมงประเภทโพงพางและไชนั่งที่มีอยู่จำนวนมากในเขตพื้นที่จังหวัดสงขลา เป็นปัญหาที่หลายๆ ฝ่ายระบุว่าทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ ทำให้ทะเลสาบตื้นเขิน และกีดขวางการสัญจรทางน้ำ กรณีปัญหาไชนั่งและโพงพางแก้ไขได้ยาก เนื่องจากที่ผ่านมาได้ปล่อยปละละเลย จนกระทั่งเครื่องมือชนิดนี้ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น กลายเป็นปัญหาที่ภาครัฐแก้ไขได้ยาก เนื่องจากเงื่อนไขด้านมวลชน สำหรับกลไกด้านองค์กรและกฎหมายที่ไม่สามารถควบคุมเครื่องมือประมงประเภทโพงพางและไชนั่งได้มีลักษณะสำคัญ คือ

- กฎหมายที่มีอยู่ ทำให้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐมีความซ้ำซ้อน ไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบปัญหาเรื่องโพงพางและไชนั่งโดยตรง ความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า ส่งผลให้เครื่องมือประมงประเภทนี้เพิ่มจำนวนมากขึ้น จนยากแก่การแก้ไข โดยมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่

- พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งให้อำนาจกรมประมงในการกำหนดการจัดระเบียบและวิธีการจับสัตว์น้ำ

- พ.ร.บ. เติมน้ำในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535 ซึ่งให้อำนาจกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีในการควบคุมดูแล และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับน่านน้ำ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งให้อำนาจกรมที่ดินดูแลรักษา คุ้มครอง ป้องกันการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดย “ที่ดิน” หมายถึง พื้นที่ทั่วไป และรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล

- กฎหมายที่ใช้อยู่ โดยเฉพาะกฎหมายของกรมเจ้าท่าและกรมประมง มิได้ทำให้ผู้กระทำผิดรู้สึกเกรงกลัว เนื่องจากมีบทลงโทษที่น้อยเกินไป

- เนื่องจากการแก้ปัญหาเรื่องโพงพางและไชนั่งเป็นปัญหาด้านมวลชน ดังนั้นหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงฝ่ายเดียว การแก้ไขปัญหาแต่ละครั้ง จึงจำเป็นต้องมีการร่วมมือหลายๆ หน่วยงาน ในการตัดสินใจ อีกทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับชาติ หรือระดับรัฐบาลด้วย