

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด
จังหวัดนครสวรรค์¹

Local Regulation Model on The Management of Bueng Boraphet
Wet Land of Nakornsawan Province

ฐิตาภรณ์ น้อยนาลุ่ม² และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์³
Thitaporn Noynalum and Sunee Mallikamarl

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการหาคำตอบการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแรมซาร์ โดยมีวิธีวิทยาการวิจัยเป็นวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ และ การรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำคำตอบไปจัดทำเป็นกฎหมายท้องถิ่นต้นแบบ

ข้อค้นพบของการวิจัย คือ ฐานอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดมาจากกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ และให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมด้วย โดยคำตอบที่ได้มานำไปสู่การจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบที่กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ ค.ศ. 1975

การวิจัยเสนอแนะให้มีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ตามต้นแบบที่ได้มานั้น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ปกครองอยู่บริเวณที่ตั้งบึงบอระเพ็ดได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดร่วมกับหน่วยงานรัฐและประชาชน

คำสำคัญ: ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ การมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารจัดการ พื้นที่ชุ่มน้ำ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563

² นักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, อีเมล thita1923@hotmail.com
Student in Doctor of Law program, Sripatum University, Email: thita1923@hotmail.com

³ ศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม อีเมล profsuneegmail.com
Professor Dr., Faculty of Law, Sripatum University. Email: profsuneegmail.com

Abstract

The research objective is to find out the management of Bueng Boraphet wetland of Nakhon Sawan Province by the participation of local governments and local people in accordance with the management of Ramsar Wetlands. The research methodology adopted is a qualitative research consisting of the documentary research; in-depth interview; participatory design, co-design; and hearing. The research results led to formulate local regulation model.

The research results found out that the legal based for Local Administrative Organization to participate the management of Bueng Boraphet wetland are Determining Plan and Procedures in Decentralizations to the Local Administrative Organization B.E.2542 and laws on the Establishment of the Local Administrative Organization, in order to formulate the Local regulation which provide power and duty in management, and the people participation as well for wise use and sustainable development of wetland, in order to be accepted to be a Ramsar Wetlands as to Ramsar Convention on Wetlands, 1975.

The research suggested that the local regulation model on the management of Bueng Boraphet wetland of Nakhon Sawan Province be issued as to the Model Regulation in order for the Local Administrative Organizations in the area and the people to participate the management of Bueng Boraphet wetland.

Keywords: Local Regulations, Public Participation, Management, Wetland

บทนำ

ลักษณะทางกายภาพของบึงบอระเพ็ดมีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นที่อยู่ของนกน้ำ และอยู่ในระหว่างการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) การที่บึงบอระเพ็ดมีพื้นที่ที่เชื่อมโยงและติดต่อกัน 3 อำเภอ เช่น อำเภอเมือง อำเภอน้ำขุ่น อำเภอชุมแสง มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลวังมหากร มีหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การนำกฎหมายไปบังคับใช้ จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดรายละเอียด ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” เพื่อเป็นฐานอำนาจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของตน แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ที่กำหนดการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดที่จะดำเนินการร่วมกับองค์กรภาครัฐอื่น ดังนั้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปร่วมดำเนินการบริหารจัดการกับภาครัฐอื่นก็น่าจะเป็นผลดีต่อการคุ้มครองบึงบอระเพ็ดเพื่อให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณลักษณะสากลตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อบึงบอระเพ็ดโดยตรงหลายปัญหาและแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการจัดการเพื่อการแก้ไข ป้องกันและฟื้นฟูตามขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็ไม่สามารถเอาชนะกับปัญหาเหล่านั้นได้ซึ่งนับวันจะมีแต่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดของหน่วยงานยังขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง โดยองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดการไม่ว่าจะเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังดำเนินการในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการประสานงานในเชิงบูรณาการจัดการประสานงานที่ถูกต้อง บางครั้งก็ทับซ้อนกัน และที่สำคัญก็คือยังไม่ปรากฏชัดว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

ด้วยเหตุผลจากปัญหาที่กล่าวมานี้ สภาพของบึงบอระเพ็ดมีความสัมพันธ์กับชุมชนและท้องถิ่น พื้นที่การตั้งเขตบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่คาบเกี่ยวในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีแนวคิดว่าหากจะดำเนินการศึกษาและวิจัยเพื่อหารูปแบบการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับตามหลักการกระจายอำนาจ ก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้บึงบอระเพ็ดได้รับการคุ้มครองเพื่อให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการจัดการตามกระบวนการวิธีกรที่มีแบบอย่างตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) โดยจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหารจัดการ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายรองรับ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของบึงบอระเพ็ด
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สมมติฐานของการศึกษา

การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรทางธรรมชาตินั้นจำเป็นที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยมีข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบรองรับเพื่อให้เป็นฐานอำนาจในการใช้อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการ ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะรองรับนั้นมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึง

บอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ควรประกอบด้วย หลักการและเหตุผล ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ การบริหารจัดการ และมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การประสานการดำเนินการ การบริหารจากการบริหารจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาครัฐอื่น

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวិทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสารกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งตำราทางวิชาการ หนังสือ รายงาน วิจัย บทความทางกฎหมาย ตั๋วบทกฎหมาย วิทยานิพนธ์ เว็บไซต์ต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางในการวิเคราะห์ข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ศึกษาได้นำเครื่องมือของการวิจัยในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ประชากรผู้มีส่วนได้เสียมาใช้ประกอบการวิจัยด้วย โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งอยู่บริเวณรอบบึงบอระเพ็ด เป็นต้น นอกจากนี้วิจัยนี้ยังนำรูปแบบการร่วมออกแบบคำถามวิจัย (Co-design, Participation design) การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) มาใช้ประกอบการจัดทำวิจัยด้วย เพื่อให้ผลการวิเคราะห์และยกร่างกฎหมายมีความน่าเชื่อถือเพิ่มมากขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้มีการศึกษาการวิจัยมีขอบเขตครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ ด้านหลักการ ทฤษฎี และแนวคิด และกฎหมายไทย กฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ มีดังต่อไปนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การคุ้มครอง การส่งเสริม และการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ มีดังต่อไปนี้ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีดังต่อไปนี้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 กฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาแรมซาร์ ค.ศ. 1975

(Ramsar Convention on Wetlands ค.ศ. 1975) อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity, 1992) อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (Convention on Wetlands of International Importance as Waterfowl Habitat, 1971) กฎหมายต่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้การบริหารจัดการของพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ The Freshwater Wetlands Act in 1975 ของรัฐนิวยอร์ก สาธารณรัฐเกาหลี The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 เป็นต้น

2. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรในการให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ ประมงจังหวัด ผู้อำนวยการโครงการชลประทานจังหวัดนครสวรรค์ ผู้อำนวยการสำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครสวรรค์ หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด หัวหน้าศูนย์วิจัยสัตว์น้ำจืดบึงบอระเพ็ด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังมหาก และปลัดตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ประชาชน ซึ่งประชากรผู้มีส่วนได้เสีย (Stake holders)ของการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design) มีกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) นักวิชาการ (3) นักธุรกิจภาคเอกชน (4) ประชาชนและประชากรกลุ่มผสมซึ่งมาจากผู้แทนในแต่ละกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ในส่วนของประชากรที่ร่วมประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ด้วยการวิพากษ์และแสดงความคิดเห็นต่อข้อบัญญัติต้นแบบ (Model Law) ในการยืนยันความครบถ้วนเหมาะสมของข้อบัญญัติต้นแบบจำนวน 50 คน ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา พื้นที่ศึกษา บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์

ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้มุ่งเน้นถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดโดยมีการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารองรับขอบเขตอำนาจให้สามารถมีอำนาจร่วมจัดการบึงบอระเพ็ดร่วมกับราชการส่วนกลางที่มีอำนาจในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย การวิจัยได้ข้อค้นพบตามประเด็นที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และการวิเคราะห์ข้อมูลจากวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ ทำให้ได้คำตอบที่สามารถสรุปเพื่อการอภิปรายผลของข้อค้นพบได้โครงสร้างของกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาและผลกระทบจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบนั้น มีการแยกส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายที่กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ โดยไม่สามารถที่จะล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายของหน่วยงานนั้นกำหนดไว้ แต่ละหน่วยงานทำงานเป็นเอกเทศภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ที่มี เช่น กรมประมงมีอำนาจ

หน้าที่ในการดูแลเฉพาะพันธุ์สัตว์น้ำและควบคุมการประมงตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 ส่วนกรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการป้องกันการบุกรุกพื้นที่บึงบอระเพ็ดในเรื่องการสัญจรทางน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ส่วนกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2458 โดยกรมชลประทานมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่คลองส่งน้ำในบึงบอระเพ็ดได้มีการผันน้ำจากบึงบอระเพ็ดไปใช้เพื่อทำระบบคลองชลประทาน คลองบึงบอระเพ็ด และคลองวังมหากเป็นคลองส่งน้ำ เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบบึงบอระเพ็ดใช้น้ำจากคลองชลประทานในการทำการเกษตร และใช้เพื่อการอุปโภคและกรรมธรรมาภิบาลเรื่องที่ดินบึงบอระเพ็ดเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 (เอกสารรายงานการประชุมของสำนักงานประมงจังหวัดนครสวรรค์, 2562) ส่งผลให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดมีหลายหน่วยงานทำงานแยกส่วนกันตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาและผลกระทบดังนี้

1. การบุกรุกบึงบอระเพ็ด เพื่อใช้เป็นที่ดินทำกิน เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย ทำการเกษตร ปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน เพื่อทำการเกษตร และลักลอบสูบน้ำในบึงบอระเพ็ดเพื่อใช้ในการเกษตร ปัญหาเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของบึงบอระเพ็ด ปัญหาการบุกรุกที่ดินนั้นกรมธนารักษ์เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหา และประชาชนที่ครอบครองพื้นที่หลังปี พ.ศ. 2554 จะไม่ได้รับสิทธิในการตรวจสอบสิทธิ เป็นการแก้ปัญหาการบุกรุกบึงบอระเพ็ด และทำให้ทราบจำนวนประชาชนที่ขอขึ้นทะเบียนเพื่อการควบคุมการใช้พื้นที่ (สำนักงานธนารักษ์ จังหวัดนครสวรรค์, 2563) ซึ่งปัจจุบันกรมธนารักษ์เร่งสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้มายื่นเอกสารในการตรวจสอบสิทธิ ณ ขณะนี้แนวทางการแก้ไขอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการยื่นเอกสารตรวจสอบสิทธิของประชาชนในการเข้ามาครอบครองการทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่บึงบอระเพ็ดเพื่อรอการดำเนินการขึ้นทะเบียนต่อไป สำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์จึงกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินภายในบริเวณบึงบอระเพ็ด ไว้ 2 แนวทาง คือ

(1) ประชาชนที่จับจองเข้าทำประโยชน์ ก่อนปี พ.ศ. 2554 ให้มาขอขึ้นทะเบียนที่สำนักงานธนารักษ์ จังหวัดนครสวรรค์ พร้อมตรวจสอบสิทธิการเข้าครอบครองทำประโยชน์ เพื่อให้สำนักงานธนารักษ์ จังหวัดนครสวรรค์ อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ โดยออกเอกสารให้เข้าพื้นที่ราชพัสดุบริเวณบึงบอระเพ็ดทำประโยชน์ได้

(2) ให้ประชาชนเช่าพื้นที่บึงบอระเพ็ดบริเวณสันดอนทำประโยชน์ จากสำนักงานธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์ เก็บค่าเช่าทำประโยชน์ไร่ละ 600 บาท ต่อปี 1 ครอบครัวยื่นเช่าพื้นที่บึงบอระเพ็ดได้ไม่เกิน 5 ไร่ ถึงแม้จะมีการดำเนินการจัดการแต่ปัญหาการบุกรุกก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมด

2. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ด ทำการประมงจับสัตว์น้ำ การผันน้ำจากบึงบอระเพ็ดไปใช้เพื่อการเกษตร การอุปโภค บริโภค การเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงระบบนิเวศทางธรรมชาติ ซึ่งเห็นได้จากความเสื่อมโทรมของน้ำที่เกิดขึ้นจากประชาชนที่ใช้ประโยชน์ และสัตว์น้ำบางพันธุ์ถึงขั้นใกล้สูญพันธุ์หรือสูญพันธุ์ไปแล้ว ซึ่งจากสภาพการณ์ของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติของบึงบอระเพ็ดในปัจจุบันนั้นเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในบึงบอระเพ็ดโดยที่มุ่งที่จะใช้ประโยชน์อย่างเดียว แทนที่มุ่งคุ้มครองส่งเสริมให้ประชาชนใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดและ

รู้จักใช้อย่างยั่งยืน เช่น การบุกรุกพื้นที่บึงบอระเพ็ดในการทำการเกษตร และการลักลอบการสูบน้ำในบึงบอระเพ็ดไปใช้ประโยชน์ในการทำการเกษตร ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศภายในบึงบอระเพ็ด ซึ่งเป็นห่วงโซ่อาหารระหว่างมนุษย์ สัตว์น้ำ พืชน้ำ พันธุ์สัตว์น้ำบางชนิดนั้นสูญหาย ไก่สูญพันธุ์และมีจำนวนสัตว์น้ำลดลง พืชน้ำลดลง และจำนวนนกอพยพย้ายถิ่นที่อพยพลดน้อยลง (รายงานสรุปสถิติของศูนย์วิจัยสัตว์น้ำบึงบอระเพ็ด, 2562: 10)

3. การใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง บึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำของกรมประมงอนุญาตให้ประชาชนจับสัตว์น้ำในพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ให้จับสัตว์น้ำได้ แต่พบว่ามีกรลักลอบจับสัตว์น้ำโดยใช้เครื่องมือที่ไม่ถูกต้องจับสัตว์น้ำ โดยใช้กระแสไฟฟ้า ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือจับสัตว์น้ำโดยไม่ถูกต้อง และลักลอบจับสัตว์น้ำในเขตอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 เป็นการใช้ประโยชน์อย่างไม่ชาญฉลาด มีการปรามปรามจากหน่วยป้องกันและปราบปรามประมงน้ำจืดบึงบอระเพ็ดนครสวรรค์จับกุมผู้กระทำความผิดดำเนินคดีตามกฎหมาย

4. การทำกิจกรรมนันทนาการ การท่องเที่ยว ที่เป็นการรบกวนการอยู่อาศัยของนกน้ำ ในฤดูวางไข่ของนกน้ำ นกอพยพย้ายถิ่น มีการปราบผู้กระทำความผิดเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ดเป็นผู้ดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิด ดำเนินคดีตามกฎหมาย

ดังนั้นจากปัญหาทั้ง 4 ด้านนี้ ในปัจจุบันการจัดการเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ปัญหาของบึงบอระเพ็ดก็ไม่ได้ลดน้อยลงไป ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางธรรมชาติอันเป็นระบบระบบนิเวศทางธรรมชาติยิ่งถูกทำลายลงไปเรื่อย ๆ นอกจากนี้โดยเหตุที่บึงบอระเพ็ดครอบคลุมพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กร แต่ก็ไม่ปรากฏชัดแจ้งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการอยู่ด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากปัญหาการบูรณาการการบริหารจัดการร่วมกันของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย พบว่ามีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดนครสวรรค์โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการ แต่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายให้จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เพียงแต่เป็นผู้รับรู้รับฟังเท่านั้น และประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ด้วย ทั้ง ๆ ที่ตั้งของบึงบอระเพ็ดก็อยู่ในพื้นที่ดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน องค์การบริหารส่วนตำบลวังมะหกร เป็นต้น และประชาชนในพื้นที่ปกครองก็เป็นผู้ใช้ประโยชน์ แต่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด การจัดการบึงบอระเพ็ดจึงยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้และส่งผลการได้รับการพิจารณาการเป็นพื้นที่ Ramsar ได้ ดังนั้นการวิจัยนี้จึงมีแนวคิดว่าหากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ดได้มีส่วนร่วมจัดการบึงบอระเพ็ดด้วยกันน่าจะช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้ มีกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาของบึงบอระเพ็ด

บทสรุปและการอภิปรายผล

ข้อสรุปของผลการวิจัยนี้เมื่อนำไปสู่การพิสูจน์สมมติฐานการวิจัยที่การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรทางธรรมชาตินั้นจำเป็นที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยมีข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบรองรับเพื่อให้เป็นฐานอำนาจในการใช้อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการ ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะรองรับนั้นมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย หลักการและเหตุผล ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่การบริหารจัดการและมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การประสานการดำเนินการ การบริหารจากการบริหารจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาครัฐอื่น

1. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะตามมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง

(24) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

จึงเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ ในการจัดทำบริการสาธารณะ

มาตรา 17 ภายใต้อำนาจมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดินทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ตามมาตรา 17)

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ แต่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเนื่องจากไม่มีเขตการปกครองในทางพื้นที่เป็นของตนเอง ทั้งนี้ เพราะกฎหมายต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เองโดยลำพัง สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอใช้ประโยชน์พื้นที่บึงบอระเพ็ดบนพื้นที่ดิน จำนวน 175 ไร่ จากกรมประมงในการใช้พื้นที่ปลูกสร้างโรงแรม ห้องประชุม และสถานที่แสดงสัตว์น้ำจัดเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้แก่ประชาชน

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 68 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดทางน้ำ ที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (7) คัดลอก คูแ่ และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

เนื่องจากพื้นที่ตั้งเขตบึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน องค์การบริหารส่วนตำบลวังมหาร เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ตั้งอยู่โดยรอบบริเวณพื้นที่บึงบอระเพ็ดแต่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมตามหลักการกระจายอำนาจในการจัดการพื้นที่บึงบอระเพ็ดทั้ง ๆ ที่มีพื้นที่ปกครองรอบบริเวณบึงบอระเพ็ด

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจกฎหมายหลายฉบับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้แม้จะได้มีการให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่ในการนำกฎหมายไปบังคับใช้จำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียด ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งที่เป็นปัญหาคือในปัจจุบันยังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดที่จะดำเนินการร่วมกับองค์กรภาครัฐอื่น ทั้ง ๆ ที่พื้นที่ตั้งของบึงบอระเพ็ดและประชาชนที่ใช้ประโยชน์ก็คือประชาชนในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปร่วมดำเนินการบริหารจัดการกับภาครัฐอื่นจะส่งผลดีต่อการคุ้มครองบึงบอระเพ็ดเพื่อเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณลักษณะสากลตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการ ดูแล รักษา พื้นที่ ทรัพยากรทางธรรมชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย

ปัจจุบันกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานราชการส่วนกลางตามขอบเขตแห่งอำนาจตามกฎหมาย ไม่พบว่ามีความหมายฉบับใดหรือพระราชบัญญัติฉบับใดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่บึงบอระเพ็ด และการขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดเนื่องจากพื้นที่บึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในเขตอำนาจปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งคาบเกี่ยวของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง ซึ่งหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประสานประโยชน์กับองค์กรภาครัฐตามขอบเขตอำนาจตามกฎหมายเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาของบึงบอระเพ็ดที่มีอยู่ให้ลดน้อยลงไป โดยอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดก็จะส่งผลต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะบัญญัติขอบเขตแห่งอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วม การประสานการดำเนินการ การบริหารจากการบริหารจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาครัฐอื่น จะทำให้การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดมีการจัดการที่ต้องตามอนุสัญญาแรมซาร์ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ ดังนั้นการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดจึงมีการจัดการตามเป้าหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำแรมซาร์ (Ramsar) ดังนี้ 1) การคุ้มครองและการอนุรักษ์ 2) การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด 3) การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน 4) องค์การการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยวิธีการจัดการที่ถูกต้อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ทั้ง 4 ด้านของบึงบอระเพ็ดให้ลดน้อยลง

2. รูปแบบของการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาล ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำและยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลกและสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอันเป็นการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยของนกน้ำ โดยมีพันธกิจที่สำคัญในการดำเนินงานระดับชาติโดยความร่วมมือระดับนานาชาติเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกภูมิภาคของโลก (เอกสารเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ ของกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, 2552: 1) มีความจำเป็นและความสำคัญที่ทุกประเทศที่เป็นภาคีสหประชาชาติจะได้ร่วมมือการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศภาคีสมาชิกที่ให้การยอมรับและรับรองกฎหมายฉบับนี้ได้ดำเนินการอนุรักษ์จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้

ในการวิจัยนี้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่จะจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) ด้วยการการสร้างรูปแบบและมาตรการการจัดการบึงบอระเพ็ด เพื่อมุ่งคุ้มครองพื้นที่บึงบอระเพ็ดให้ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำมีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นไปตามหลักเกณฑ์และกระบวนอนุสัญญาแรมซาร์ ตามกระบวนการและวิธีการจัดการ และเพื่อให้มีการคุ้มครองบึงบอระเพ็ดเพื่อใช้ในการเกษตรการประมง การท่องเที่ยว โดยดูกระบวนการจัดการตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นกระบวนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีวิธีการที่ถูกต้อง แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ด้วยกัน เพื่อให้การพัฒนาแต่ละด้านเป็นอย่างต่อเนื่องในระยะยาวและเกิดความสมดุลกัน เพื่อคนทั้งรุ่นปัจจุบันและอนาคตมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างพอเพียงที่จะต้องสนองต่อความต้องการต่าง ๆ ในการใช้ทรัพยากรคงอยู่หมุนเวียนต่อคนรุ่นหลัง

2. การอนุรักษ์ หมายถึง การคุ้มครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน โดยมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นคงมีอยู่ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างยาวนาน ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไปได้ มีหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ดังต่อไปนี้

1) จะต้องร่วมมือในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ที่ใช้ร่วมกัน โดยการจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การแบ่งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยสามารถแบ่งเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำออกได้เป็น 3 ประเภท

(1) พื้นที่สงวน หมายถึง พื้นที่ที่มีคุณค่าทางวิชาการมาก และมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงหรือกระทบให้ถูกทำลายได้โดยง่าย ในบริเวณนี้เป็นพื้นที่หวงห้ามมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมโดยเด็ดขาด

(2) พื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่กั้นชน หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแถบกันระหว่างพื้นที่สงวนกับพื้นที่โดยรอบซึ่งมีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์บางประการและไม่อนุญาตให้มีการตั้งชุมชนหรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลกระทบในเชิงลบต่อพื้นที่สงวน และ

(3) พื้นที่พัฒนา หมายถึง พื้นที่ข้างเคียงที่มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ธรรมชาติน้อยมาก ดังนั้นจึงเป็นพื้นที่ที่ยินยอมให้มีการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบว่ากิจกรรมในพื้นที่พัฒนานั้นจะไม่เป็นการทำลายคุณค่าของแหล่งธรรมชาติ (Ramsar Convention Secretariat, 2010: 44) และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2016)

2) การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในการกำหนด แผนการใช้ที่ดินและแผนการจัดการระดับชาติ ซึ่งการดำเนินการตามแผนการจัดการระดับชาติ ซึ่งการดำเนินการตามแผนนี้ จะเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างฉลาดตลอดจนทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องสงวนรักษาไว้ จะต้องมีการทำงานประสานกันระหว่างลำดับชั้น ในหน่วยงานเดียวกัน และระหว่างหน่วยงาน โดยมีกระบวนการที่ส่งเสริมให้แผนการจัดการ นโยบาย และภาระหน้าที่ของหน่วยงาน มีความสอดคล้องกัน รวมถึงจะต้องมีการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ กำลังคน เทคโนโลยีและงบประมาณเพียงพอที่จะทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพด้วยนอกจากนี้ ควรมีมาตรการทางกฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ และแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด และมีการบูรณาการจัดการระบบน้ำในแผ่นดิน

3) มีการป้องกันการเสื่อมเสียสภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะที่ขึ้นทะเบียนไว้โดยมีการ ติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ พันธกรณีในการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาแรมซาร์

3. มาตรการการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด หมายความว่า การดำรงลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งจะประสบความสำเร็จได้โดยการดำเนินการตามแนวสູຮະບັນນະการภายใต้บริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Ramsar Convention Secretariat, 2010: 16) โดยหลักการนี้ถือว่าเป็นหัวใจของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรอย่างยั่งยืนเพื่อเป้าหมายคือประโยชน์ของมนุษยชาติ

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายความว่า การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Management) หมายถึง ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากรและผู้มี

ส่วนได้เสียอื่น ๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) แบ่งอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติ (Meg Gawler, 1998: 2) โดยเมื่อพิจารณาหลักการนี้แล้วจะเห็นว่าประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายซึ่งต้องทำงานอย่างสัมพันธ์กัน ในการนี้หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและใช้อำนาจตามกฎหมายควรที่จะระบุลงไปนโยบายให้ชัดเจนว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนควรมีมาตรการสนับสนุนทางกฎหมายและทางการเงินที่เหมาะสมเพื่อจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010: 18) โดยคนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ในหลายระดับได้แก่

(1) การระบุปัญหาในพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐหรือผู้ประสานควรที่จะทำให้แน่ใจว่าผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มได้เข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วม หลังจากนั้นจึงชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกต้องทันต่อสถานการณ์ และอธิบายเหตุผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เข้ามารับฟังปัญหา รวมถึงสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทางเพื่อสื่อสารระหว่างคนในท้องถิ่นและชนพื้นเมือง กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (Ramsar Convention Secretariat, 2010: 15)

(2) การตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหา ผลลัพธ์ที่ได้จากการตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจัดทำเป็นแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และทำข้อตกลงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเพื่อกำหนดขอบเขตการเป็นสมาชิก สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบเขตการใช้ทรัพยากรของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยข้อตกลงนี้อาจสร้างขึ้นจากจารีตประเพณีในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และเมื่อได้ข้อตกลงร่วมกันแล้วก็ควรนำข้อตกลงไปขออนุมัติจากผู้มีส่วนได้เสียที่ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ และกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจที่สำคัญ นอกจากนี้ควรมีบทลงโทษใดๆ สำหรับผู้ที่ละเมิดข้อตกลง และควรมีช่องทางในการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรโดยผู้ที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010: 18-19)

(3) การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดการและข้อตกลงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียข้างต้น อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและมีความรับผิดชอบต่อพวกเขาเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะมีการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมในระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานจึงควรมีแหล่งเงินทุนระยะยาวสนับสนุน และมีการจัดสรรทรัพยากรทั้งเวลา แรงงาน มอบความรู้ และความเชี่ยวชาญแก่คนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง (Ramsar Convention Secretariat, 2010: 18-21)

(4) การตรวจสอบและประเมินผล โดยประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังภัยคุกคามที่มีต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามแผนการหรือข้อตกลงที่กำหนด และในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำก็ควรที่จะมีกลไกการจัดการความขัดแย้งและกระบวนการอุทธรณ์ผลการตัดสินใจที่เกิดขึ้นด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010: 53)

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการจัดการแบบมีส่วนร่วมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากรและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นมาตรการที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการบึงบอระเพ็ด

สรุปผลการวิจัย ปัญหาความเสื่อมโทรมของบึงบอระเพ็ดเกิดจากการบุกรุกพื้นที่บึงบอระเพ็ดและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบึงบอระเพ็ด จากปัญหาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรส่งผลกระทบต่อบึงบอระเพ็ดทำให้พื้นที่บึงบอระเพ็ดลดน้อยลง เนื่องจากเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย และทำการเกษตร ทำการประมง ลักลอบสูบน้ำ ความอุดมสมบูรณ์ของบึงบอระเพ็ดที่เคยมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ก็เสื่อมโทรมตามไปด้วย ระบบนิเวศทางธรรมชาติถูกทำลายลง ถ้าแก้ไขปัญหาก็ได้รับการขึ้นทะเบียนจะต้องจัดการตามอนุสัญญาแรมซาร์ ซึ่งมีการจัดการแบบยั่งยืน การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ส่งผลให้การจัดการ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์นั้นโดยถูกต้อง

ข้อค้นพบจากการวิจัยสรุปได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการปัญหาเกิดขึ้นเพราะการบุกรุกการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ด ที่สำคัญนั้นการจัดการไม่ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการอยู่ด้วย ทั้ง ๆ ที่บึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช องค์การบริหารส่วนตำบลวังมหากกร แต่ไม่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ จึงส่งผลให้การจัดการเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในบึงบอระเพ็ดไม่สามารถจะดำเนินการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ข้อค้นพบที่สรุปได้ว่าความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นกับบึงบอระเพ็ดซึ่งเป็นสาระสำคัญทำให้สภาพของบึงบอระเพ็ดนั้นไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามหลักการของแรมซาร์นั้น เนื่องจากพื้นที่บึงบอระเพ็ดมีการบุกรุกจากประชาชน และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรส่งผลกระทบต่อบึงบอระเพ็ดเพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย ทำการเกษตร การใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อบึงบอระเพ็ด มีการใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดที่ไม่ถูกต้อง เช่น การลักลอบจับปลาในเขตอนุรักษ์ การจับสัตว์น้ำที่ใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่ไม่ถูกต้อง การลักลอบสูบน้ำในบึงบอระเพ็ดเพื่อใช้ในการเกษตร การทำกิจกรรมนันทนาการที่ส่งเสียงรบกวนนกน้ำโดยเฉพาะในฤดูวางไข่ของนกน้ำที่อพยพย้ายถิ่นจากฤดูหนาวจากที่อื่น ๆ มาอาศัยในบึงบอระเพ็ดในฤดูหนาว ปัญหาของบึงบอระเพ็ดแบ่งออกเป็น 4 ด้านดังต่อไปนี้ 1) ปัญหาการบุกรุก 2) ปัญหาการใช้ประโยชน์ 3) ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง 4) ปัญหาการนันทนาการ

การวิจัยได้ข้อสรุปได้ว่าการแก้ไขปัญหาคือสิ่งที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าไปมีส่วนร่วมภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม หากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปจัดการ จำเป็นที่จะต้องมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ว่าด้วยเรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยเรื่องการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้จากการวิจัยนี้สรุปโครงสร้างของข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อสรุปโครงสร้างกฎหมายที่จัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบมีโครงสร้างของกฎหมายที่สอดคล้องกับคำตอบที่ได้มา โดยโครงสร้างร่างออกข้อบัญญัติต้องการบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วย

การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด พ.ศ. มีบทบัญญัติ 16 ข้อ ประกอบด้วยหมวด 1 บททั่วไป (ข้อ 1 – ข้อ 4) หมวด 2 คณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด (ข้อ 5 – ข้อ 10) หมวด 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อ 11) หมวด 4 การจัดการ (ข้อ 12 – ข้อ 16)

ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์.....

อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... และผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด” พ.ศ.

ข้อ 2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ให้ใช้บังคับในเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตแห่งอำนาจปกครองพื้นที่เขตรอบบึงบอระเพ็ด เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และประกาศโดยเปิดเผยที่สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้

ข้อ 3 ให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัด รักษาการตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้

หมวด 1

ข้อ 4 ในข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้

“พื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายความว่า พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า ระบบนิเวศวิทยาของบึงบอระเพ็ดมีความหลากหลายทางชีวภาพ มีพืชพันธุ์ไม้น้ำและสัตว์น้ำนานาชนิด บึงบัว นกน้ำหลากหลายสายพันธุ์ การอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ

“การบริหารจัดการ” หมายความว่า กระบวนการในการดำเนินการเพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมหรือประสานความร่วมมือในการจัดการองค์กรหรือหน่วยงานรัฐอื่น และให้ประชาชนในพื้นที่รอบบึงบอระเพ็ดที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ดมีส่วนร่วมในการจัดการ

“มาตรฐาน” หมายความว่า สภาพบังคับที่นำมาใช้บังคับเพื่อการควบคุม ดูแลรักษา ตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้

“ประชาชน” หมายความว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบบึงบอระเพ็ด

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์

“การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” หมายความว่า การนำทรัพยากรในบึงบอระเพ็ดไปใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงการมีทรัพยากรให้ได้ใช้อย่างต่อเนื่องตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

“การพัฒนาอย่างยั่งยืน” หมายความว่า การใช้ประโยชน์ทรัพยากร การอนุรักษ์ การคุ้มครองเหมาะสมกับระบบนิเวศทางธรรมชาติในบึงบอระเพ็ด ใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้คงมีอยู่ รุ่นสู่รุ่นต่อไป

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายความว่า การให้ประชาชนและภาคธุรกิจ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ภาคเอกชน” หมายความว่า ภาคธุรกิจและร้านค้ารอบบึงบอระเพ็ด

“หลักเกณฑ์การบริหารจัดการตามอนุสัญญาแรมซาร์” หมายความว่า การบริหารจัดการการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด การพัฒนาอย่างยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น

“การคุ้มครองบึงบอระเพ็ด” หมายความว่า การบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ดที่ไม่ก่อให้เกิดการทำลาย การสร้างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ

“คณะกรรมการติดตาม” หมายความว่า คณะกรรมการระดับจังหวัด กำกับ ติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดตามขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย

หมวด 2 คณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

ข้อ 5 ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่น ปลัดจังหวัดมาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบด้วย

- | | |
|--|---------------------|
| (1) ปลัดจังหวัด | ประธานกรรมการ |
| (2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด | รองประธานกรรมการ |
| (3) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช | กรรมการ |
| (4) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน | กรรมการ |
| (5) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร | กรรมการ |
| (6) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ | กรรมการ |
| (7) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังมหากร | กรรมการ |
| (8) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ | กรรมการ |
| (9) ประชาชนชาวบ้านด้านทรัพยากรน้ำ | กรรมการ |
| (10) ผู้แทนกลุ่มอาชีพประมง | กรรมการ |
| (11) ผู้แทนภาคเอกชน | กรรมการ |
| (12) ผู้แทนกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว | กรรมการ |
| (13) รองปลัดจังหวัด | กรรมการและเลขานุการ |

ข้อ 6 การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ปราชญ์ชาวบ้านด้านทรัพยากรน้ำ ผู้แทนกลุ่มอาชีพประมง ผู้แทนภาคเอกชน และผู้แทนกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว จำนวน 4 คน มาจากการแต่งตั้งของปลัดจังหวัด คัดเลือกมาจากผู้มีส่วนได้เสียกับบึงบอระเพ็ด

ข้อ 7 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้สอดคล้องกับ คณะกรรมการระดับจังหวัด

(2) ประสานประโยชน์ ระหว่างหน่วยงานรัฐอื่น ๆ และประชาชน ในการบริหารจัดการพื้นที่ ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

(3) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกในการ รักบึงบอระเพ็ดแก่ประชาชน

(4) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

(5) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ใช้ประโยชน์และประชาชนในชุมชนรอบบึงบอระเพ็ดและมอบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไข

(6) ใกล้เคียง ประνομข้อพิพาท และระงับข้อพิพาท

(7) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

(8) รายงานการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ประกอบด้วย

ข้อ 8 ให้มีที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่น ประกอบด้วย

- | | |
|---|-----------------------|
| (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ | ประธานที่ปรึกษา |
| (2) ธารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ | ที่ปรึกษา |
| (3) ผู้อำนวยการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครสวรรค์ | ที่ปรึกษา |
| (4) ผู้อำนวยการโครงการชลประทานนครสวรรค์ | ที่ปรึกษา |
| (5) ผู้อำนวยการสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดนครสวรรค์ | ที่ปรึกษา |
| (6) เจ้าพนักงานที่จังหวัด | ที่ปรึกษา |
| (7) หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด | ที่ปรึกษา |
| (8) นายอำเภอเมือง | ที่ปรึกษา |
| (9) นายอำเภอชุมแสง | ที่ปรึกษา |
| (10) นายอำเภอท่าตะโก | ที่ปรึกษา |
| (11) ประมงจังหวัด | ที่ปรึกษาและเลขานุการ |

ข้อ 9 ที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำกับและติดตามการทำงานของคณะกรรมการจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่น

(2) ให้คำแนะนำในการกำหนดนโยบายแก่คณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่น

(3) แต่งตั้งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการบริหารจัดการบึง บอระเพ็ดท้องถิ่น

ข้อ 10 คณะทำงานที่แต่งตั้ง ประกอบไปด้วย กำนัน 1 คน ผู้ใหญ่บ้าน 1 คน และประชาชน 4 คน ในแต่ละคณะทำงาน มีดังต่อไปนี้

- (1) คณะทำงานการเฝ้าระวังและดูแลรักษาความสะอาดรอบบริเวณและบึงบอระเพ็ด
 - (2) คณะทำงานดูแล คุ่มครองการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบึงบอระเพ็ด
 - (3) คณะทำงานพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด
 - (4) คณะทำงานบริหารจัดการน้ำในบึงบอระเพ็ด
 - (5) คณะทำงานใกล้เคียงข้อพิพาทเบื้องต้น
 - (6) คณะทำงานอื่น ๆ
- คณะทำงานที่แต่งตั้งจะต้องมีประชาชนเป็นคณะทำงานอยู่ด้วย

หมวด 3

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 11 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ปกครองบึงบอระเพ็ดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดในพื้นที่ปกครองให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดที่จัดทำโดยคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดท้องถิ่น
- (2) จัดทำโครงการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด เพื่อพัฒนาบึงบอระเพ็ดโดยการให้ประชาชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วม ดำเนินการ
- (3) ประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน
- (4) สร้างเครือข่ายภาคประชาชนและภาคเอกชนในการจัดการบึงบอระเพ็ด
- (5) จัดทำโครงการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกในการรักบึงบอระเพ็ดแก่ประชาชน
- (6) ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามที่คณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่นมอบหมาย
- (7) ดำเนินการใกล้เคียง ประณอมข้อพิพาท และระงับข้อพิพาทตามที่คณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่นมอบหมาย
- (8) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด
- (9) จัดทำรายงานการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเสนอคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดท้องถิ่น

หมวด 4

การจัดการ

ข้อ 12 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดตามหลักการบริหารจัดการโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่อนุสัญญาแรมซาร์กำหนดและโดยการแนะนำของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานของบึงบอระเพ็ด

ข้อ 13 ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้คำนึงถึง การคุ้มครองพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรบึงบอระเพ็ด ตามหลักเกณฑ์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแรมซาร์ มีความยั่งยืนของความอุดมสมบูรณ์ที่คงมีอยู่ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ข้อ 14 ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดต้องมีความยั่งยืน เพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตของชุมชนรอบบึงบอระเพ็ด

ข้อ 15 ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้ประชาชน และภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมดำเนินการ

ข้อ 16 ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดหาทุนค่าใช้จ่ายเสริมเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

ประกาศ ณ วันที่.. พ.ศ.

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อเสนอแนะของการศึกษาวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

2. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

เพื่อให้จัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.ที่ได้จัดทำขึ้นนี้มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการ

3. ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

- 1) การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากร
- 2) การสร้างจิตสำนึกรักบึงบอระเพ็ด
- 3) การจัดตั้งคณะทำงาน
- 4) การสร้างแรงจูงใจให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ถูกต้องและเหมาะสม
- 5) การอนุรักษ์
- 6) การคุ้มครอง
- 7) การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*.

พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกษม จันทรแก้ว. (2558). *วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม*. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ชนภัทร วินยวัฒน์. (2538). *คำอธิบายเบื้องต้นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.*

2535. กรุงเทพฯ: ส.ไพบูลย์การพิมพ์.

- ชิมบา ขาน และคณะ.(2548). *คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ: กระทรวงสิ่งแวดล้อม ประเทศญี่ปุ่น.
- นันทพล กาญจนวัฒน์. (2555). *ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการลดและขจัดมลพิษสิ่งแวดล้อม* (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศศิณา ภารา. (2550). *ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส (1989).
- คันสนีย์ ชูแว และคณะ. (2557). *การวิจัยแบบมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดอย่างยั่งยืน* (รายงานการวิจัย). นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). *อนุสัญญาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

กฎหมายไทย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

กฎหมายระหว่างประเทศ

- อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975)
- อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992