

บทที่ 6

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การบริหารจัดการน้ำจึงมุ่งเน้นที่การพัฒนาการชลประทานเพื่อการเกษตรเป็นหลัก ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน กรมชลประทานได้ทำการพัฒนาโครงการชลประทานและระบบชลประทานเข้าสู่พื้นที่การเกษตร แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมา การใช้น้ำชลประทานก็ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด และยังมีปัญหาในเรื่องการใช้น้ำ เช่น การพิพาทกันของผู้ใช้น้ำจากสาเหตุการแย่งน้ำ ก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชน อาคารชลประทานชำรุดเสียหายเนื่องจากขาดการดูแลรักษาและถูกทำลาย คู คลองตื้นเขินเนื่องจากถูกปล่อยปละละเลย ไม่มีการขุดลอก ทำให้น้ำไหลไม่สะดวก และไม่มีการร่วมกันกำหนดพื้นที่เพาะปลูกให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่มี เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะในอดีตที่ผ่านมาเป็นแบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การบริหารจัดการชลประทาน เป็นการดำเนินการโดยกรมชลประทานฝ่ายเดียว ประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานไม่ได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานของกรมชลประทาน

กรมชลประทานจึงได้จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานขึ้น เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกที่อ่างเก็บน้ำกุดลิงง้อ จังหวัดอุดรธานี ซึ่งจัดตั้งเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จึงต้องจัดตั้งเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้มีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากโครงสร้างการบริหารในรูปแบบสมาคมนั้นไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน และไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของเกษตรกร นอกจากนี้ เกษตรกรผู้ใช้น้ำก็ไม่ยอมเข้ามาเป็นสมาชิกเพราะเห็นว่าไม่มีกฎหมายบังคับ ทำให้สมาคมผู้ใช้น้ำที่จัดตั้งขึ้นไม่ได้รับการยอมรับจากเกษตรกรเท่าที่ควร และบางแห่งต้องหยุดกิจการลง

จากปัญหาที่เกิดกับสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน กรมชลประทานจึงได้พยายามดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน โดยได้จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ซึ่งมีขอบเขตที่เล็กกว่าสมาคม มีโครงสร้างไม่สลับซับซ้อน เพื่อให้

เกษตรกรได้เรียนรู้ได้เร็วขึ้น จากนั้นจึงได้มีรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) เข้าด้วยกัน เป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน และได้มีการส่งเสริมให้กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่มีความเข้มแข็งยกระดับขึ้นเป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานไว้ ทำให้ในการยกระดับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ต้องอาศัยกฎหมายที่ใกล้เคียงอื่น ๆ โดยจัดตั้งเห็น กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน ตามพระราชกฤษฎีกากลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 และสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว มิได้มีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่มีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มบทบาทให้แก่เกษตรกรในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานแต่อย่างใด กลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่จัดตั้งขึ้นทั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีกฎหมายรองรับและกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงประสบปัญหาในการดำเนินงาน จากการศึกษาที่กลุ่มผู้ใช้น้ำ ไม่มีกฎหมายกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ โครงสร้างการบริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำ และรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานและบำรุงรักษาระบบชลประทานที่ชัดเจน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตชลประทานได้มีส่วนร่วมกับการชลประทานในการบริหารจัดการชลประทาน แต่ปัจจุบัน ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การบริหารจัดการชลประทานในระดับไร่นาขาดประสิทธิภาพ จึงควรมีกฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อให้การจัดการชลประทานมีประสิทธิภาพ ทัวถึง และสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมเป็นการทำงานร่วมกันของทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ หรือในขั้นตอนใดหรือลักษณะใด ขึ้นอยู่กับรัฐที่จะให้สิทธิแก่ประชาชน แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีวัตถุประสงค์ มีกิจกรรมและมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมายของสังคม และจัดดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างจิตสำนึกที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกมาบังคับใช้แก่ประชาชนเอง นอกจากนี้ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐเป็นเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการ รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรภาค

ประชาชน ซึ่งมีสิทธิปกครองท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานของรัฐ จะทำให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน

การเพิ่มบทบาทให้กับประชาชนในท้องถิ่น ให้ได้มีบทบาทมากขึ้นต่อการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขในทิศทางที่ถูกต้อง และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจาก ประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาที่สุด ประชาชนจึงควรเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหา การป้องกันปัญหา โดยแก้ไขปัญหามาตรการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้ จึงควรถือเป็นหน้าที่ร่วมกันของภาครัฐและประชาชนหรือองค์กรภาคประชาชนที่จะต้องร่วมกันดำเนินการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบของการจัดการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน (Co-management)

นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย เนื่องจาก การที่รัฐจะดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินการกิจการดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลาง ให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับควบคุมเท่านั้น เป็นการลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ รวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ การพัฒนา และจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนมากขึ้น

อย่างไรก็ดี กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ก็มีได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการ

บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนแต่อย่างใด เพียงให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและแสดงความคิดเห็นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งบทบาทของประชาชนดังกล่าวตามที่มีอยู่ อาจไม่เพียงพอต่อการที่จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ภาครัฐจึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการ โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือองค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม องค์ความรู้ และสภาพของทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละพื้นที่ตามความเหมาะสม รวมทั้ง เน้นการดำเนินการร่วมกันระหว่างประชาชนหรือองค์กรภาคประชาชนในท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตน เพื่อสร้างสำนึกความเป็นเจ้าของในทรัพยากรของประเทศร่วมกัน

จากแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้น ทำให้การดำเนินการบริหารจัดการชลประทาน ต้องมุ่งเน้นที่การพัฒนาเกษตรกรให้มีความเข้มแข็ง และให้เกษตรกรมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการชลประทาน กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำชลประทานของประเทศไทย จึงต้องปรับบทบาทให้เป็นไปหลักการตามนโยบายดังกล่าว โดยการนำหลักการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ ให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการชลประทานในไร่นา ซึ่งหากการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จ จะส่งผลดีต่อเกษตรกรให้สามารถมีส่วนร่วมวางแผนการส่งน้ำร่วมกับโครงการชลประทาน ทำให้การจัดสรรน้ำเป็นไปตามความต้องการและมีความเหมาะสม และเมื่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการน้ำ เกษตรกรก็จะสามารถวางแผนการเพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ รวมทั้งทำให้โครงการชลประทานเองได้รับข้อมูลความต้องการน้ำที่ถูกต้อง เพื่อการวางแผนการส่งน้ำมีความแม่นยำและมีประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถบริหารจัดการน้ำภายใต้ขีดจำกัดด้านจำนวนบุคลากร นอกจากนี้ ยังส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจชลประทาน ให้สามารถประสานกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำ

ชลประทานและโครงการชลประทาน กำหนดแผนงานด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ที่สะท้อนความต้องการของเกษตรกรและเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เมื่อได้ศึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยทั้งจากข้อมูลเอกสารและการออกภาคสนามในพื้นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี และโครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า ในปัจจุบันกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้นยังคงมีข้อจำกัดหลายประการในการดำเนินการกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญประการหนึ่ง คือ การขาดกฎหมายที่จะรับรองสิทธิให้กลุ่มผู้ใช้น้ำที่จัดตั้งขึ้นมีสิทธิตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการชลประทาน ซึ่งความไม่ชัดเจนของบทบาท อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ทำให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มไม่ได้รับความร่วมมือจากเกษตรกรเท่าที่ควร รวมทั้งการขาดความเข้าใจถึงสิทธิที่ตนจะได้รับจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ และหน้าที่ที่เกษตรกรต้องปฏิบัติในฐานะสมาชิกของกลุ่มผู้ใช้น้ำ

นอกจากนี้ การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ตามกฎหมายอื่น คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 2 หมวด 2 ว่าด้วยสมาคม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ทั้งสามประเภทดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการชลประทาน จึงไม่มีความเหมาะสมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการบริหารจัดการชลประทาน ทำให้การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานประสบปัญหา เนื่องจากกิจกรรมด้านการชลประทานมิได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นที่มุ่งเน้นการลงทุนเพื่อหากำไร

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทานในประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 หรือพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 นั้น ไม่มีกฎหมายใดฉบับใดที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการชลประทาน โดยกฎหมายดังกล่าวยังได้บัญญัติขึ้นใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว แนวคิดและหลักการในกฎหมายจึงเป็นไปในแนวทางของการให้อำนาจรัฐในการบังคับกับการดำเนินกิจกรรมของประชาชน เป็น

การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากร

เมื่อศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ประเทศฟิลิปปินส์ รัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย รัฐปัญจาบ ประเทศปากีสถาน ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศโรมาเนีย และสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) พบว่า ประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวได้มีกฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ทั้งที่เป็นหมวดหนึ่งในกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ หรือเป็นกฎ ข้อบังคับหรือคำสั่ง ที่เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยกฎหมายได้สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานร่วมกับหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยในประเทศอินโดนีเซีย ได้มีตราคำสั่งของประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการก่อตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ, 1984 (Instruction of the President No. 2 the Promotion Of Water User Farmer Association, 1984) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นการเฉพาะ กฎหมายได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรผู้เป็นสมาชิก อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ โครงสร้างของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อส่งเสริมให้กลุ่มผู้ใช้น้ำที่จัดตั้งขึ้นมีความเข้มแข็ง และสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานและบำรุงรักษาระบบชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งเขตการชลประทาน (Irrigation District) ตามประมวลกฎหมายน้ำ (Water Code) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการชลประทานภายในขอบเขตพื้นที่ของเขตการชลประทาน โดยในการจัดตั้งเขตการชลประทานนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่จะอยู่ในเขตของเขตการชลประทานที่จัดตั้งขึ้น เขตการชลประทานที่จัดตั้งขึ้นจะมีฐานะองค์กรท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่าง ๆ ของเขตการชลประทาน จะอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยประชาชนผู้อยู่ในเขตการชลประทานนั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้กิจกรรมต่าง ๆ ของเขตการชลประทานที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในเขตการชลประทานต้องทำประชามติ เพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน นอกจากนี้ ยังต้องให้ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตการชลประทานได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานในระดับสูงสุด และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

ประเทศไทยจึงควรออกกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้เกษตรกรในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกับรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการน้ำในเขตชลประทานในท้องถิ่นของตนอย่างเหมาะสม อันเป็นการสร้างจิตสำนึกถึงความเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบร่วมกันของเกษตรกร ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้นสามารถจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ควรเน้นถึงความสำคัญของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ กำหนด โครงสร้างการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำ รวมทั้ง อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ และสิทธิหน้าที่ของเกษตรกรในฐานะที่เป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกษตรกรทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกษตรกรรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของระบบชลประทานร่วมกันผ่านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน ส่งเสริมให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ มีความเข้มแข็งและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน และให้เกษตรกรได้รับน้ำชลประทานอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

6.2 ข้อเสนอแนะ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ซึ่งการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จะเป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตชลประทานมีส่วนร่วมกับกรมชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการชลประทาน เพื่อให้การจัดการชลประทานมีประสิทธิภาพทั่วถึง ซึ่งกฎหมายอาจไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ แต่อาจเป็นการเพิ่มเข้าไปเป็นอีกหมวดหนึ่งในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ให้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานเพื่อให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานในด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา สวณรายละเอียดในการดำเนินการของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ให้กำหนดเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้กฎหมายสามารถออกมาใช้บังคับได้โดยเร็ว โดยกฎหมายมีหลักการที่สำคัญดังนี้

1) นิยามความหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน คือ เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตชลประทาน ซึ่งได้รับประโยชน์จากน้ำชลประทานในระบบชลประทานเดียวกัน

รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน คือ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำชลประทานและบำรุงรักษาระบบชลประทาน

3) กำหนดขั้นตอนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยให้เกษตรกรในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นตอนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

4) สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน กฎหมายควรเปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำหรือได้รับประโยชน์จากน้ำในเขตชลประทานทุกคน มีสิทธิเข้าเป็นในสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ได้

5) สถานะทางกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

6) โครงสร้างการบริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน กฎหมายควรกำหนดกรอบโครงสร้างการบริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ แต่ละกลุ่มได้ปฏิบัติตาม และให้แต่ละกลุ่มกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อบังคับ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการในแต่ละพื้นที่ ดังนี้

(1) คณะกรรมการบริหาร มาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกในเขตชลประทาน ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน กรรมการด้านธุรการ ได้แก่ เลขานุการ และเหรัญญิก อาจมีนายทะเบียนประจำกลุ่ม และปฏิคม ตามที่เห็นว่าจำเป็น หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ รวมทั้งหัวหน้าเขต/หัวหน้าคลอง/หัวหน้าคูส่งน้ำ โดยคณะกรรมการบริหารมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(2) การประชุมใหญ่ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง หรือตามฤดูกาลส่งน้ำในแต่ละปี

(3) หน่วยงานด้านอื่น ๆ ได้แก่ คณะที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกรมชลประทาน และผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ตรวจสอบกิจกรรมกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกโดยมติที่ประชุมใหญ่แต่งตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี

7) อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

(1) อำนาจหน้าที่ในการจัดการน้ำ ประสานงานระหว่างสมาชิก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมชลประทาน และส่วนราชการอื่น ๆ สำนวความต้งการใช้น้ำจากสมาชิก และร่วมกับเจ้าหน้าที่ชลประทานในการวางแผนจัดสรรน้ำประจำฤดูกาลส่งน้ำ รวมทั้งควบคุมการส่งน้ำในคูส่งน้ำให้แก่สมาชิก

(2) อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาระบบชลประทาน

(3) อำนาจในการจัดทำข้อบังคับของกลุ่มโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่สมาชิก เพื่อใช้บังคับแก่สมาชิก และข้อบังคับต้องได้รับการรับรองจากกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน และอำนาจ ในการลงโทษสมาชิกที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับของกลุ่ม ในการนี้

(4) หน้าที่ในการควบคุมดูแลสมาชิก ให้ปฏิบัติตามข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ รวมทั้งปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานที่ออกโดยรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำ และอำนาจในการเรียกเก็บค่าน้ำหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิก

8) สิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานโดยผ่านทางกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ

9) บทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ สามารถเรียกเก็บค่าน้ำหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกได้ รวมถึงการได้รับเงินช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ

10) การกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรม โดยกรมชลประทาน

11) การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

การส่งเสริมให้มีกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชน มีกระบวนการเรียนรู้ที่จะจัดการเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน การเพิ่มบทบาทให้แก่ประชาชนในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในท้องถิ่นของตนเอง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำทั้งประเทศได้ อย่งไรก็ดี การดำเนินการดังกล่าวก็มีไขเรื่องง่ายที่จะให้ประชาชน

ได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทดังเช่นที่กล่าวมา เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประชาชนมักไม่ค่อยมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ หากมีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ และวิธีการของการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในการบริหารจัดการชลประทาน ก็จะทำให้สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนตามรัฐธรรมนูญได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย และทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงศักยภาพของตนเอง ในร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นของตน บนพื้นฐานของความเข้มแข็งและการพึ่งพาตนเอง โดยการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน สมควรที่จะดำเนินกิจกรรมร่วมกัน มีความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามรูปแบบและวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

นอกจากกฎหมายในระดับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานแล้ว เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชลประทานขึ้น ซึ่งเป็นคณะกรรมการในระดับเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ การมีกฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่เกษตรกรที่รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมในระดับที่สูงขึ้น ก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มกันของเกษตรกร เกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน โดยเริ่มมาจากระดับท้องถิ่นและขยายสู่ระดับที่สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนตระหนักและเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และยังเชื่อมโยงไปถึงการกำหนดให้คณะกรรมการชลประทานเป็นตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อเข้าไปเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ที่ได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการประกาศใช้บังคับ ก็จะเป็นการแสดงถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของประเทศทั้งระบบ

อย่างไรก็ดี นอกจากควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานแล้ว การแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานก็เป็นสิ่งที่จำเป็นและควรต้องดำเนินการ เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับมาเป็นเวลานาน เนื้อหาในกฎหมายเป็นการให้อำนาจแก่รัฐในการดำเนินการต่าง ๆ และรวมทั้งอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินกิจกรรมของเอกชน โดยมีได้อยู่บนพื้นฐานของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิจัดการน้ำ และมีหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อให้การบริหารจัดการชลประทานมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2550