



บทที่ 4

กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยและในต่างประเทศ

ปัจจุบันกรมชลประทานได้สนับสนุนให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตชลประทาน รวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน ซึ่งการเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในด้านการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน ถือเป็นความก้าวหน้าในการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มุ่งเพิ่มบทบาทของเกษตรกร ให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบโดยมีทั้งสิทธิและหน้าที่ ซึ่งจะทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีความเข้มแข็ง สามารถวางแผนการบริหารจัดการน้ำให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารจัดการชลประทานในระดับไร่นามีประสิทธิภาพ ทัวถึง เป็นธรรม และมีความยั่งยืน

ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย และศึกษากฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศไทย และแนวคิดทางกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำในต่างประเทศ อันนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงรูปแบบกฎหมายที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

4.1 กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย

ในการศึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย นอกจากผู้ศึกษาจะศึกษาค้นคว้าจากเอกสารแล้ว ยังมีการเดินทางไปศึกษาภาคสนาม ซึ่งได้รับคำแนะนำและความอนุเคราะห์จากกรมชลประทาน โดยมีตัวอย่างเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

1) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี

โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียวสร้างขึ้นในปี 2525 ตั้งอยู่ที่อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี โดยเป็นหนึ่งในจำนวนโครงการนำร่องของกรมชลประทาน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในการส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ โดยได้มีการจัดตั้งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานขึ้น ในการศึกษาภาคสนามได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว และตัวแทนจากกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่ม

บริหารคลองด้วน และตัวแทนกลุ่มบริหาร 2 ซ้าย 1 ขวา ซึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว

กลุ่มบริหารคลองด้วน เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการของกลุ่ม เพื่อดำเนินการบริหารการจัดการน้ำในคลองส่งน้ำสาย 1 ซ้าย – 1 ขวา และเป็นกลุ่มตัวอย่างให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกลุ่มอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว ประกอบด้วยกลุ่มผู้ใช้น้ำ (กลุ่มพื้นฐาน) จำนวน 37 กลุ่ม มีสมาชิกจำนวน 693 คน พื้นที่รับผิดชอบจำนวน 13,327 ไร่ อยู่ในเขตท้องที่ตำบลแจงงาม ตำบลหนองโพธิ์ อำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี

กลุ่มบริหาร 2 ซ้าย 1 ขวา มีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 13,411 ไร่ อยู่ในเขตตำบลหนองโพธิ์ อำเภอหนองหญ้าไซ ตำบลป่าสะแก ตำบลวังศรีราช อำเภอเดิมนางบวช ตำบลหนองสะเดา ตำบลกระเสียว อำเภอสสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี

2) โครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

อ่างเก็บน้ำยางชุม สร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2523 เพื่อแก้ปัญหาอุทกภัย และปัญหาภัยแล้งในอำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตั้งอยู่ที่บ้านยางชุม ตำบลหาดขาม อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คลองส่งน้ำสายใหญ่มีความยาวเพียง 16 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศมีความลาดชัน เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานแต่ละรายจึงมีบ่อน้ำในพื้นที่การเกษตรของตน เพื่อกักเก็บน้ำชลประทานที่ได้รับไว้ใช้ในการเกษตร ในการศึกษาสนามได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่โครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม และตัวแทนสหกรณ์การเกษตรชลประทานยางชุม จำกัด

สหกรณ์การเกษตรชลประทานยางชุม จำกัด เป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่โครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยสหกรณ์การเกษตรชลประทานยางชุม จำกัด เริ่มจากการจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำ (กลุ่มพื้นฐาน) ในคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย ซึ่งมีจำนวน 39 กลุ่ม ต่อมา ได้มีการรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำคลองสายใหญ่ฝั่งซ้าย จัดตั้งเป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน ใช้ชื่อว่า กลุ่มบริหารการใช้น้ำคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2533 และมีจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 มีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 10,593 ไร่

4.1.1 ความหมายและความเป็นมาของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน¹

กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน หมายถึง กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน และสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ที่เกิดขึ้นจากการที่เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตชลประทาน ได้รวมตัวกันจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน

กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จึงประกอบไปด้วยเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตรับน้ำชลประทาน ซึ่งได้รับประโยชน์จากน้ำชลประทานในทางน้ำชลประทานเดียวกัน รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานประเภทต่าง ๆ ดังนั้น โดยพื้นฐานแล้วเป็นเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตรับน้ำชลประทานจึงเป็นกลุ่มคนที่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการชลประทานกับร่วมกับหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตาม สิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการชลประทานของเกษตรกรดังกล่าวนี้ ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้เอง รัฐจึงต้องตรากฎหมายเพื่อให้สิทธิในการมีส่วนร่วมดังกล่าว ได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างชัดเจนโดยกฎหมาย

การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศไทยนั้นมีมานานแล้ว ตั้งแต่ในสมัยพ่อขุนเม็งรายมหาราช ผู้ใช้น้ำได้รวมตัวกันทำการก่อสร้างฝาย ขุดเหมืองส่งน้ำ และบริหารจัดการส่งน้ำที่ได้จากเหมืองฝาย เพื่อประโยชน์แก่การทำเกษตร ซึ่งต่อมาเรียกว่า การชลประทานในระบบเหมืองฝาย

สำหรับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เกิดขึ้นเนื่องจากในอดีต การบริหารจัดการชลประทานเป็นการจัดการโดยรัฐ (กรมชลประทาน) เกษตรกรเป็นเพียงผู้รับบริการเท่านั้น และมิได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการส่งน้ำในแต่ละฤดูส่งน้ำกับโครงการชลประทาน ดังนั้น การส่งน้ำในแต่ละฤดูส่งน้ำ โครงการชลประทานจะจัดการตามแผนการส่งน้ำที่โครงการได้วางไว้ โดยไม่ได้รับทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร รวมถึงเกษตรกรเองก็ไม่ได้รับทราบแผนการส่งน้ำของโครงการชลประทาน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เกษตรกรไม่ได้รับน้ำตามที่ต้องการ กล่าวคือ เมื่อเกษตรกรต้องการน้ำ โครงการชลประทานก็ไม่ได้ปล่อยน้ำให้ แต่เมื่อโครงการชลประทานปล่อยน้ำมา ก็เป็นช่วงที่เกษตรกรไม่ต้องการน้ำ จึงเกิดการกักเก็บน้ำของ

¹ กรมชลประทาน. การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน(กรุงเทพมหานคร: กรมชลประทาน, 2548), หน้า 14 – 21.

เกษตรกรที่อยู่ต้นคลองส่งน้ำเนื่องจากไม่ทราบว่าจะได้รับน้ำอีกเมื่อใด เกษตรกรที่อยู่ท้ายคลองส่งน้ำจึงไม่ได้รับน้ำ ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างเกษตรกรด้วยกันเองและระหว่างเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่โครงการชลประทาน และเกิดปัญหาการทำลายอาคารชลประทานเนื่องจากเกษตรกรไม่ได้รับน้ำตามที่ต้องการ

จากปัญหาดังกล่าว เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน โดยการสนับสนุนของกรมชลประทาน จึงได้เริ่มจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในโครงการชลประทานต่าง ๆ ขึ้น ในปี พ.ศ. 2506 ที่อ่างเก็บน้ำกุดลิงง้อ จังหวัดอุดรธานี และได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ในวันที่ 6 สิงหาคม 2511 เหตุที่มีการจัดตั้งขึ้นในรูปของสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน เนื่องจากไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติถึงการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จึงต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2486 จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานขึ้นเป็นรูปสมาคมเช่นเดียวกับสมาคมประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งน้ำและบำรุงรักษาเป็นสำคัญ

การจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานได้ขยายออกไปอย่างรวดเร็ว แต่เนื่องจากโครงสร้างการบริหารในรูปแบบของสมาคมนั้น ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานแก่สมาชิกสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ประกอบกับขนาดของสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานที่จัดตั้งขึ้น ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางมาก จึงมีผู้ใช้น้ำจำนวนมาก ทำให้ยากแก่การติดต่อประสานงานและควบคุมดูแล ผู้ใช้น้ำส่วนหนึ่งก็ไม่ยอมเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน เพราะเห็นว่าไม่มีกฎหมายบังคับ ทำให้สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานที่จัดตั้งขึ้นไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ใช้น้ำเท่าที่ควร สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานบางแห่งต้องหยุดกิจการมลง ส่วนสมาคมผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่เหลือก็ไม่มีการรื้อฟื้นมากนัก

กรมชลประทานจึงได้ศึกษาหาวิธีการปรับปรุงการจัดตั้งและวิธีการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานขึ้นใหม่ โดยจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ขึ้นตามท่อส่งน้ำหรือตามแจกส่งน้ำ ซึ่งมีขอบเขตของพื้นที่เล็กกว่าสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน และมีโครงสร้างไม่สลับซับซ้อน โดยเชื่อว่าเกษตรกรจะเรียนรู้ได้เร็วขึ้น เพื่อการพัฒนาไปสู่องค์กรเกษตรกรที่จดทะเบียนยกฐานะเป็นนิติบุคคลที่เข้มแข็งต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 ได้พัฒนาให้กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ที่มีความเข้มแข็ง รวมตัวกันเป็น กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน มีโครงสร้างและขอบเขตของพื้นที่เช่นเดียวกับสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน กระทั่งเมื่อมีมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางที่ให้

จัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในพื้นที่ที่มีการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา จึงได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน ขึ้นในเขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาขนาดใหญ่ที่มีการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และให้สหกรณ์เป็นผู้เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำและบำรุงรักษา

4.1.2 รูปแบบของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน แบ่งตามสถานภาพด้านกฎหมายออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ²

(1) กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน)

มีขอบเขตพื้นที่ของกลุ่มครอบคลุมพื้นที่แฉกส่งน้ำ 1 แฉก หรือคูน้ำ 1 สาย ซึ่งขอบเขตพื้นที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน 1 กลุ่ม มีพื้นที่ไม่เกิน 1,000 ไร่ โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ที่จัดตั้งขึ้นจะขึ้นบัญชี* ไว้กับกรมชลประทาน แต่กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ที่รวมอยู่ในกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน หรือสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ซึ่งได้ขึ้นบัญชีหรือขึ้นทะเบียนไว้แล้ว กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) นั้น ก็ไม่ต้องขึ้นบัญชีอีก

การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) เริ่มจากเจ้าหน้าที่ชลประทานจะทำการสำรวจพื้นที่โครงการชลประทานที่ยังไม่มีกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานทั้งโครงการก่อน เพื่อจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ชลประทานที่จะต้องจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน สำหรับในพื้นที่ที่เคยมีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมาแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำการศึกษาข้อมูลของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่เคยมีอยู่เดิม เพื่อการกำหนดประเภทรูปแบบ วิธีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในพื้นที่นั้น ๆ จากนั้นจะทำการรวบรวมรายชื่อเกษตรกร และกำหนดแผนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน)

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 43 – 62.

* การขึ้นบัญชี ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เป็นเพียงการบันทึกในบัญชีเท่านั้น โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานที่เป็นนายทะเบียนกลุ่มผู้ใช้น้ำ ส่วนการขึ้นทะเบียน ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ต้องมีการลงนามในเอกสารขึ้นทะเบียน และได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานที่เป็นนายทะเบียน

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำการกำหนดแผนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) แล้ว จะมีการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่เกษตรกรเพื่อให้เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) และจะมีการนัดประชุมเกษตรกรเพื่อแจ้งรายละเอียดต่าง ๆ ที่สำคัญของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ที่จะจัดตั้งขึ้น เลือกหัวหน้ากลุ่มพื้นฐาน รวมทั้งจัดทำระเบียบข้อบังคับกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) โดยเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานจะเสนอระเบียบข้อบังคับที่สอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการน้ำในแต่ละด้าน เช่น ด้านการบำรุงรักษา การจัดการน้ำ การประชุม การประสานงาน และบทลงโทษ เป็นต้น เพื่อเป็นแนวคิดในเบื้องต้น และให้สมาชิกพิจารณาแก้ไขปรับปรุง ตามความเหมาะสม เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วให้หัวหน้ากลุ่ม ผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่ม และสมาชิกลงนาม โดยมีเจ้าหน้าที่ชลประทาน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสักขีพยาน โดยสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากน้ำชลประทาน

(2) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน

มีขอบเขตพื้นที่กลุ่มครอบคลุมพื้นที่คลองส่งน้ำสายใหญ่ คลองซอย คลองแยกซอย หรือโซนส่งน้ำ 1 โซน แล้วแต่กรณี หรืออาจครอบคลุมพื้นที่ทั้งโครงการชลประทานหนึ่งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน มีพื้นที่ไม่เกิน 20,000 ไร่

กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานจะประกอบด้วยกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) หลายกลุ่ม ที่ใช้น้ำชลประทานจากแหล่งน้ำหรือคลองสายเดียวกัน ซึ่งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่จัดตั้งขึ้นจะทำการขึ้นบัญชีไว้กับกรมชลประทาน ยกเว้น กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่อยู่ในโครงการชลประทานขนาดใหญ่และกลาง จะทำการขึ้นทะเบียนไว้กับกรมชลประทาน โดยมีผู้อำนวยการสำนักชลประทานเป็นนายทะเบียน

ในการจัดตั้งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน เจ้าหน้าที่โครงการชลประทานจะทำการกำหนดแผนงานการยกระดับกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) เป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน จากนั้นจะทำการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจในแก่เกษตรกร รวบรวมข้อมูลของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) กำหนดโครงสร้างการบริหารของกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน และเรียกประชุมกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารและจัดทำระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม โดยเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานจะเสนอระเบียบข้อบังคับที่สอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการน้ำในแต่ละด้าน เพื่อเป็นแนวคิดในเบื้องต้น และให้สมาชิก

พิจารณาแก้ไข ปรับปรุง ตามความเหมาะสม แล้วให้ประธาน รองประธาน และสมาชิกลงนาม โดยมีเจ้าหน้าที่ชลประทาน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสักขีพยาน

สำหรับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่อยู่ในโครงการชลประทานขนาดใหญ่และกลาง จะต้องไปทำการขึ้นทะเบียนกับกรมชลประทาน โดยเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานที่เป็นนายทะเบียนจะต้องลงนามอนุญาตด้วย

2) กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ

(1) กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547

จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรไว้กับนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่จะจัดตั้ง ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยดำเนินการตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน เนื่องจากเป็นการยกระดับจากกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานมาเป็นกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน เพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

ขั้นตอนในการเตรียมการจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานเป็นกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน จะใช้แนวทางในการดำเนินการจัดตั้งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานตามความเหมาะสม รวมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547

ในมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 กำหนดให้บุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจำนวนไม่น้อยกว่า 30 คน และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาจร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ โดยสมาชิกต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีกิจการหรือภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่กลุ่มเกษตรกรนั้นดำเนินการอยู่

การจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเป็นไปตาม มาตรา 7 กำหนดให้ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าเจ็ดคนเป็นผู้ก่อการยื่นคำขอต่อนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่จะจัดตั้งตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด พร้อมร่างข้อบังคับของกลุ่ม

เกษตรกรจำนวน 4 ฉบับ พร้อมทั้งบัญชีรายชื่อของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกและสำเนารายงานการประชุมของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกเพื่อจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร

ร่างข้อบังคับประกอบด้วย ชื่อ วัตถุประสงค์ ที่ตั้งสำนักงาน ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้น การโอนหุ้น การขายคืนค่าหุ้น การเพิ่มทุน และการลดทุน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการ การบัญชี และการเงิน คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ การประชุมและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ และการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการ³

เมื่อกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานได้มีการจดทะเบียนกับนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 แล้ว ก็จะต้องมาขึ้นบัญชีกับกรมชลประทานด้วย

(2) สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานไว้กับกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน เนื่องจากเป็นการยกระดับมาจากกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน เพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ (ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการชลประทาน) และต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ รวมทั้งมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่าๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด⁴

ในการเตรียมการจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน จะใช้แนวทางในการดำเนินการจัดตั้งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน

³ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 มาตรา 8

⁴ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33

ตามความเหมาะสม รวมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้ง ต้องประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้ที่มาประชุมให้เป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน เพื่อจัดตั้งสหกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 โดยคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จะดำเนินการ พิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งนั้น กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว และร่างข้อบังคับ

โดยข้อบังคับต้องประกอบด้วยอย่างน้อย ชื่อสหกรณ์ ซึ่งต้องมีคำว่า "จำกัด" อยู่ท้ายชื่อ ประเภทของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขาทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้นด้วยเงินหรือทรัพย์สินอื่น การขายและการโอนหุ้น ตลอดจนการจ่ายคืนค่าหุ้น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงินของสหกรณ์ คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ รวมทั้งการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้จัดการ⁵ จากนั้นจึงเสนอให้ที่ประชุมผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพิจารณากำหนดเป็นข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น

ในการขอจดทะเบียน คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์พร้อมเอกสารในการขอจดทะเบียนสหกรณ์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 ซึ่งประกอบด้วย สำเนารายงานการประชุมจำนวน 2 ชุด แผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ จำนวน 2 ชุด บัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว จำนวน 2 ชุด และข้อบังคับ จำนวน 4 ชุด และเมื่อสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว ก็จะมาขึ้นบัญชีไว้กับกรมชลประทานด้วย

(3) สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมไว้กับกระทรวงมหาดไทย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีขอบเขตพื้นที่และโครงสร้างการ

⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 34

บริหารองค์กรเช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน โดยมีใช่เป็นการหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน⁶ (เน้นการบริหารจัดการชลประทานเป็นสำคัญ)

ในการขอจดทะเบียนสมาคม มาตรา 81 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นสมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ร่วมกันยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น พร้อมแนบข้อบังคับของสมาคม รายชื่อ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน และรายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้ที่จะเป็นกรรมการของสมาคม และเมื่อได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานแล้ว จึงมาขึ้นบัญชีไว้กับกรมชลประทาน

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันไม่มีการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานใหม่อีก ซึ่งเป็นผลมาจาก นโยบายของกรมชลประทานในช่วงหนึ่งที่เน้นให้มีการยกระดับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานโดยจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน

4.1.3 โครงสร้างการบริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

ในการบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีกฎหมายรองรับหรือที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ต่างมีโครงสร้างการบริหารหลักแบบเดียวกัน แต่สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีกฎหมายรองรับ อาจมีรายละเอียด ตำแหน่ง หรือชื่อเรียกบางตำแหน่งที่แตกต่างกัน ตามสถานะทางกฎหมายที่จัดตั้ง ดังนี้

4.1.3.1 คณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

1) กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

(1) กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน)

เนื่องจากกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) เป็นกลุ่มในระดับคู ที่มีขนาดเล็ก และอาจรวมอยู่ในกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน กลุ่มเกษตรผู้ใช้น้ำชลประทาน สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน หรือสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน โครงสร้างการบริหารจัดการของกลุ่มจึง

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78

ไม่ซับซ้อน ประกอบด้วย หัวหน้ากลุ่มพื้นฐาน 1 คน โดยอาจมีผู้ช่วยได้ตามความจำเป็น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก และสมาชิกซึ่งเป็นเกษตรกรผู้ใช้น้ำในคูนั้น

ในกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) จะไม่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของหัวหน้ากลุ่มพื้นฐานและผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มไว้ ดังนั้น โดยทั่วไป หัวหน้ากลุ่มและรองหัวหน้ากลุ่มเมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้ว จะดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต หรือจนกว่าจะไม่สามารถทำงานได้⁷

หัวหน้ากลุ่มพื้นฐาน จะมีหน้าที่รวบรวมความต้องการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำในกลุ่มของตน นำสมาชิกซ่อมแซม ปรับปรุง บำรุงรักษาคลองซอย คูน้ำและอาคารชลประทาน จัดรอบเวรการใช้น้ำภายในคูน้ำ และควบคุมการใช้น้ำให้เป็นไปตามกติกาการใช้น้ำ⁸

(2) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน⁹

คณะกรรมการบริหารกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิก ให้ทำหน้าที่คณะผู้บริหารน้ำภายใต้กรอบนโยบายที่มาจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิก โดยคณะกรรมการกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานจะมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ โดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

- ประธาน ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการ และสมาชิกผู้ใช้น้ำ ประสานงานระหว่างกรมการด้านต่าง ๆ และสมาชิกในกลุ่ม ดำเนินการให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎระเบียบ กติกาของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้น้ำในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงดำเนินการให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการน้ำ

⁷ สัมภาษณ์ พิมล สฤตดิษฐ์, หัวหน้าฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1 โครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม อำเภอ กุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์, 23 มกราคม 2552

⁸ กรมชลประทาน, การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน, หน้า 31.

⁹ กรมชลประทาน, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา, หน้า 63 – 69.

- รองประธาน มีหน้าที่ทำงานตามที่ประธานมอบหมาย และทำหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่

- กรรมการด้านธุรการ ประกอบด้วย (1) เลขานุการ มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์แจ้งข่าวสาร แก่คณะกรรมการ และสมาชิกขององค์กรผู้ใช้น้ำ จัดทำระเบียบวาระการประชุม และเชิญผู้เข้าร่วมประชุม รวมทั้งบันทึกการประชุม และกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ (2) ทรัพย์สิน มีหน้าที่รับผิดชอบบัญชีการเงินของกลุ่ม (3) นายทะเบียน มีหน้าที่จัดทำและเก็บรักษาทะเบียนสมาชิก เอกสารเกี่ยวกับการเป็นสมาชิก รวมถึงข้อมูลสำคัญต่าง ๆ และ (4) ปฏิคม มีหน้าที่จัดเตรียมความพร้อมของสถานที่ประชุม ให้การต้อนรับ ดูแลสถานที่ตลอดจนทรัพย์สินและพัสดุ (ในกรณีที่ไม่มีกรรมการแต่งตั้งตำแหน่งปฏิคม ให้เป็นหน้าที่ของเลขานุการ)

- กรรมการด้านการส่งน้ำ ประกอบด้วย (1) หัวหน้าเขต/หัวหน้าคลอง เป็นตำแหน่งที่อาจจัดให้มีขึ้น เพื่อประสานงานระหว่างกลุ่มบริหารการใช้น้ำกับกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) อีกชั้นหนึ่งหรือไม่ก็ได้ โดยหัวหน้าเขต/หัวหน้าคลอง มีหน้าที่วางแผนการส่งน้ำในคลองซอยโดยมีเจ้าหน้าที่ชลประทานเป็นที่ปรึกษา ควบคุมการปิด-เปิด อาคารควบคุมน้ำให้เป็นไปตามข้อตกลง ดูแลอาคารควบคุมบังคับน้ำไม่ให้ผู้ใดมาทำให้อาคารเสียหาย ร่วมกันสร้างกฎระเบียบของกลุ่ม ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และดำเนินการเลือกตั้งหัวหน้าคู/ท่อ ที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือที่ว่างลง (2) หัวหน้ากลุ่มพื้นฐาน (หัวหน้าคูส่งน้ำ) มีหน้าที่ รวบรวมความต้องการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำ ให้คณะกรรมการด้านจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาที่ได้รับมอบหมาย นำสมาชิกซ่อมแซม ปรับปรุง บำรุงรักษาคลองซอย คูน้ำและอาคารชลประทาน จัดรอบเวรการใช้น้ำภายในคูน้ำ และควบคุมการใช้น้ำให้เป็นไปตามกติกาการใช้น้ำสำหรับกรณีไม่มีหัวหน้ากลุ่มพื้นฐาน (หัวหน้าคูส่งน้ำ) หน้าที่ดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าเขต/หัวหน้าคลอง

แม้วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานจะได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ แต่ก็มิได้กำหนดให้เมื่อครบวาระแล้วจะดำรงตำแหน่งต่อไปไม่ได้ หรือไม่ให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิดที่วาระ ดังนั้น คณะกรรมการกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว แม้ครบวาระและมีการเลือกตั้งใหม่ก็จะได้รับเลือกให้กลับมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอีก ซึ่งตามข้อเท็จจริงการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการจะมีเป็นการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตหรือจนกว่าจะไม่สามารถทำงานได้

2) กลุ่มผู้นำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ

(1) กลุ่มเกษตรกรผู้นำชลประทาน

ตามมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 กำหนดให้กลุ่มเกษตรกรมีคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนและไม่เกิน 15 คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ โดยคณะกรรมการต้องดำเนินการตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของกลุ่มเกษตรกรและมติที่ประชุมใหญ่ รวมทั้งระเบียบและคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์

(2) สหกรณ์ผู้นำชลประทาน

ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี โดยกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

(3) สมาคมผู้นำชลประทาน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ลักษณะ 2 หมวด 2 ส่วนที่ 2 ว่าด้วย สมาคม มิได้บัญญัติกำหนดจำนวนกรรมการไว้ แต่ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสมาคม ในการกำหนดจำนวนกรรมการ การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ รวมทั้งการประชุมของกรรมการ¹⁰ ซึ่งโดยทั่วไปในข้อกำหนดของสมาคม ผู้นำชลประทาน คณะกรรมการของสมาคมประกอบด้วย นายกสมาคม อุปนายกสมาคม เลขานุการ เภรัญญิก และปฏิคม

4.1.3.2 การประชุมใหญ่

1) กลุ่มผู้นำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

¹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 79 (6)

(1) กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน)

เนื่องจากกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) เป็นกลุ่มขนาดเล็ก มีจำนวนสมาชิกไม่มาก การประชุมใหญ่จึงเป็นการประชุมสมาชิกทั้งหมด เพื่อเลือกหัวหน้ากลุ่ม รองหัวหน้ากลุ่ม พิจารณาระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งรับทราบแผนการส่งน้ำและบำรุงรักษาอาคารชลประทานของกลุ่ม

(2) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน

กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานจะต้องมีการประชุมใหญ่น้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกลงมติเลือกคณะกรรมการกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่ว่างลงตามวาระ หรือที่ว่างลงด้วยเหตุอื่น ๆ และลงมติในการประชุมใหญ่ให้ความเห็นชอบต่อกรอบนโยบายในการมอบหมายให้คณะกรรมการนำไปปฏิบัติ รวมทั้ง รับทราบผลการดำเนินงานจากการรายงานของคณะกรรมการ โดยสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิก 1 คน มีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียง

การประชุมใหญ่สมาชิกจะใช้ในกรณีสมาชิกกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานนั้น ๆ มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า 100 คน ส่วนกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่มีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป จะเป็นการประชุมผู้แทนสมาชิก ซึ่งอัตราส่วนผู้แทนสมาชิกต่อจำนวนสมาชิกจะกำหนดโดยมติที่ประชุมใหญ่¹¹

2) กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ

(1) กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน

คณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน ต้องเรียกประชุมใหญ่สามัญภายใน 150 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของกลุ่มเกษตรกรปีละหนึ่งครั้ง โดยสมาชิกอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้สมาชิกอื่นมาประชุมแทนตนได้ แต่ผู้รับมอบอำนาจนั้นจะรับมอบอำนาจเกินสามรายไม่ได้¹² โดยสมาชิกคนหนึ่งแม้จะถือหุ้นจำนวนเท่าใดก็ตาม ให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติม

¹¹ กรมชลประทาน, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา, หน้า 58 - 62.

¹² พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 มาตรา 16 และมาตรา 18

ข้อบังคับ การควบคุมกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร หรือการอื่นใดที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ให้ถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม¹³

นอกจากการประชุมใหญ่สามัญแล้ว เมื่อมีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจะเรียกประชุมใหญ่สามัญเมื่อใดก็ได้ รวมทั้งเมื่อได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดให้เรียกประชุมใหญ่สามัญ หรือเมื่อกลุ่มเกษตรกรขาดทุนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทุนเรือนหุ้นที่ชำระแล้ว หรือได้รับคำร้องขอของสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด¹⁴

(2) สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานต้องเรียกประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้งภายใน 150 วันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์นั้น สำหรับสหกรณ์ใดที่มีสมาชิกเกินกว่า 500 คน จะกำหนดในข้อบังคับให้มีการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกก็ได้ โดยจำนวนผู้แทนสมาชิกจะมีน้อยกว่าหนึ่งร้อยคนไม่ได้¹⁵

สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ถือเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกซึ่งมาประชุม คือ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การควบคุมสหกรณ์ การแยกสหกรณ์ การเลิกสหกรณ์ หรือการอื่นใดที่ข้อบังคับกำหนดให้ใช้เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกซึ่งมาประชุม¹⁶

นอกจากการประชุมใหญ่สามัญแล้ว เมื่อมีเหตุอันสมควร คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะเรียกประชุมใหญ่สามัญเมื่อใดก็ได้ รวมทั้งเมื่อนายทะเบียนสหกรณ์มีหนังสือแจ้งให้เรียกประชุมใหญ่สามัญ หรือสหกรณ์ขาดทุนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทุนเรือนหุ้นที่ชำระหรือสมาชิกซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่า 100 คน หรือผู้แทนสมาชิกในกรณีที่มีผู้แทนสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้แทนสมาชิก

¹³ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 มาตรา 20

¹⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 มาตรา 17

¹⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 54 และมาตรา 56

¹⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 59

ทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่าห้าสิบคนลงลายมือชื่อทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์¹⁷

(3) สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน

คณะกรรมการของสมาคม ต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญอย่างน้อยปีละครั้ง โดยสมาชิกคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน มติของที่ประชุมให้ถือตามเสียงข้างมาก เว้นแต่ข้อบังคับของสมาคมจะกำหนดเสียงข้างมากไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ และสมาชิกอาจมอบอำนาจให้สมาชิกผู้ใดมาเข้าประชุมและออกเสียงลงคะแนนแทนตนก็ได้ เว้นแต่ข้อบังคับจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹⁸

นอกจากการประชุมใหญ่สามัญแล้ว คณะกรรมการของสมาคมจะเรียกประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้ หรือเมื่อสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ จะทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการของสมาคมให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญ¹⁹

4.1.3.3 หน่วยงานด้านอื่น ๆ

1) กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

(1) กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน)

เนื่องจากกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) เป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็ก มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ไม่ซับซ้อน จึงไม่มีผู้ดำเนินงานด้านอื่น ๆ ในกลุ่ม

¹⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 55

¹⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 93, มาตรา 97 และมาตรา 98

¹⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 94

(2) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน²⁰

นอกจากคณะกรรมการบริหารแล้ว กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานยังอาจมีผู้ตรวจสอบกิจกรรม ซึ่งเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกโดยมติที่ประชุมใหญ่ แต่งตั้งให้บุคคลหรือคณะบุคคลนั้นเป็นผู้ทำการตรวจสอบผลการดำเนินการของคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม โดยผู้ตรวจสอบกิจกรรมจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงิน 1 – 2 เดือนต่อครั้ง และรายงานให้ที่ประชุมใหญ่ทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 1 ปี เมื่อครบวาระจะมีการเลือกตั้งใหม่โดยที่ประชุมใหญ่

2) กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ

(1) กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน

ตามมาตรา 25 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 กำหนดให้กลุ่มเกษตรกรมีผู้สอบบัญชี ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชี เพื่อตรวจสอบบัญชีของกลุ่มเกษตรกร ตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปและตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน

ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สหกรณ์ต้องมีผู้สอบบัญชี ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชี เพื่อตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปและตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(3) สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดผู้ดำเนินงานในตำแหน่งอื่น ๆ ไว้ โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับของสมาคม

²⁰ กรมชลประทาน, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา, หน้า 62.

4.1.4 อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

อำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับหรือไม่มีกฎหมายรองรับ คือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการชลประทานร่วมกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน เพื่อให้การชลประทานในระดับไร่นามีประสิทธิภาพและทั่วถึง ดังนี้²¹

1) กลุ่มผู้ใช้น้ำที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

(1) กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน)

เนื่องจากกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) เป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำขนาดเล็กที่รวมอยู่ในกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานอื่น ๆ จึงมีอำนาจหน้าที่รวบรวมความต้องการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำในกลุ่มของตนเสนอแก่กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน หรือสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ที่กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) รวมอยู่ แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ในการดำเนินกิจกรรมภายในคูส่งน้ำ คือ นำสมาชิกซ่อมแซม ปรับปรุง บำรุงรักษาคลองซอย คูน้ำและอาคารชลประทาน จัดรอบเวรการใช้น้ำภายในคูน้ำ และควบคุมการใช้น้ำให้เป็นไปตามกติกาการใช้น้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ รวมทั้งไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างสมาชิกภายในคู

(2) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน

อำนาจหน้าที่ของกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน คือ ประสานงานระหว่างสมาชิก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมชลประทาน และส่วนราชการอื่น ๆ กล่าวคือ กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โดยคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จะทำการสำรวจความต้องการใช้น้ำจากสมาชิกแล้วแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ชลประทาน และร่วมกับเจ้าหน้าที่ชลประทานในการวางแผนจัดสรรน้ำประจำฤดูกาลส่งน้ำ จากนั้นในการประชุมใหญ่จะมีการแจ้งแผนการส่งน้ำประจำฤดูให้แก่สมาชิกทราบ เพื่อให้สมาชิกทราบปริมาณน้ำที่ตนจะได้รับ ทำให้สามารถวางแผนการทำกรเกษตรในไร่นาของตนได้ ดำเนินการเพื่อให้สมาชิกผู้ใช้น้ำปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ควบคุมการส่งน้ำในคูส่งน้ำ เพื่อให้มีการแบ่งปันน้ำแก่สมาชิกด้วยความเป็นธรรม โดยการจัดรอบเวรการใช้น้ำภายในคูน้ำ รวมทั้งดำเนินการให้สมาชิก

²¹ กรมชลประทาน, การบริหารจัดการน้ำและการบริหารองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน(กรุงเทพมหานคร: กรมชลประทาน, 2548), หน้า 27.

ดูแล บำรุงรักษาคูส่งน้ำ อาคารชลประทานในคูส่งน้ำรวมถึงการพิจารณาปรับปรุงสิ่งก่อสร้างร่วมกับโครงการชลประทาน เพื่อให้การส่งน้ำในคลองซอย คูน้ำ และการระบายน้ำเป็นไปโดยสะดวก ซึ่งเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกับรัฐในอาคารชลประทาน และทางน้ำชลประทานแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน นอกจากนี้ กลุ่มผู้บริหารการใช้น้ำยังอาจดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่สมาชิก

2) กลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีกฎหมายรองรับ

ในด้านการบริหารจัดการชลประทาน กลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีกฎหมายรองรับจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีกฎหมายรองรับยังมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

(1) กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 กำหนดให้กลุ่มเกษตรกรมีอำนาจ ในการดำเนินการผลิต การค้า การบริการ และดำเนินการธุรกิจอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของสมาชิก จัดให้มีสวัสดิการหรือการสงเคราะห์แก่สมาชิกและครอบครัว ให้มีบริการต่าง ๆ แก่สมาชิก โดยเรียกหรือไม่เรียกค่าตอบแทน ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก ร่วมทุนในการประกอบกิจการกับกลุ่มเกษตรกรอื่น รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือกลุ่มเกษตรกรอื่นตามระเบียบที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจ้างหรือรับจํานำซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก และจัดให้ได้มา ซื้อ ถูกรวมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง กู้ ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จ้างหรือจํานำ ชายหรือจําหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน รวมทั้งกระทำการกิจการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(2) สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน

ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจ ในการดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงาน

ของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจ้างหรือรับจํานำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก จัดให้ได้มา ซื้อ ถูกรวมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง กู้ ยืม เช่า เช่าซื้อรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จ้างหรือจํานำ ขายหรือจําหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้ง ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

(3) สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน

สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าบำรุงจากสมาชิกในวันสมัครเข้าเป็นสมาชิกหรือในวันเริ่มต้นของระยะเวลาชำระค่าบำรุง ส่วนอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการชลประทานของสมาคมเป็นเช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน

4.1.5 สิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

สิทธิของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับหรือไม่มีกฎหมายรองรับ คือ ได้รับการจัดสรรน้ำจากกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่ตนเป็นสมาชิก เข้าร่วมในการประชุมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีสิทธิเลือกตั้งและได้รับการเลือกตั้งเป็นหัวหน้ากลุ่มพื้นฐานหรือผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่ม ในกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) หรือเป็นคณะกรรมการบริหารของกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน หรือสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน แล้วแต่กรณี สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็น รวมทั้งสิทธิในการแสดงความต้องการใช้น้ำ

นอกจากนี้ ในโครงการชลประทานที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน (Joint Management Committee)* สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานยังมีสิทธิเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งจากกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เพื่อการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการจัดการชลประทาน อีกด้วย

* คณะกรรมการจัดการชลประทาน (Joint Management Committee : JMC) มีหน้าที่ในการบริหารจัดการชลประทานในระดับอ่างเก็บน้ำหรือแหล่งน้ำ ประกอบด้วย ผู้แทนโครงการชลประทาน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน คือ ปฏิบัติตามมติ ระเบียบ ข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ดูแลรักษาอาคารชลประทาน มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา คูส่งน้ำก่อนฤดูการส่งน้ำ ใช้น้ำตามรอบเวรที่กำหนด ตลอดจนชำระเงินค่าน้ำ (สำหรับกรณีที่ไม่ประชุมใหญ่มีมติให้เก็บค่าน้ำ)

4.1.6 กองทุนชลประทาน

การดำเนินการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานไม่ว่าในระดับใด ย่อมมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ซึ่งในระยะเริ่มต้น จะเป็นการเสียสละของคณะกรรมการที่ได้รับเลือก แต่เนื่องจากกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากภาครัฐ ดังนั้น เมื่อกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีความเข้มแข็งมากขึ้น สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานสามารถจัดตั้งกองทุนขึ้น เรียกว่า กองทุนชลประทาน โดยเงินของกองทุนจะมาจากการเก็บค่าน้ำชลประทานจากผู้เป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

กองทุนชลประทาน คือ กองทุนที่เกิดจากการรวบรวมทุน ซึ่งอาจอยู่ในรูปของตัวเงิน แรงงาน หรือผลผลิต จากเกษตรกรผู้มีส่วนร่วมหรือได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทาน หรือจากแหล่งทุนอื่น ๆ นำมาสะสมไว้เพื่อใช้ในกิจกรรมชลประทานในส่วนของเกษตรกรได้รับประโยชน์²²

การจัดตั้งกองทุนชลประทานจะมีส่วนช่วยให้ระบบการส่งน้ำมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง เนื่องจากการซ่อมบำรุงให้มีสภาพที่ดีอยู่ตลอดเวลา เกษตรกรมีความตั้งใจในการที่จะช่วยกันดูแลรักษาระบบชลประทานของตนและสามารถซ่อมแซมระบบชลประทานที่เสียหายตั้งแต่ยังมีความเสียหายไม่มากนัก เป็นการช่วยลดความเสื่อมโทรมของโครงสร้างพื้นฐานของระบบชลประทาน และเนื่องจากการซ่อมแซมระบบชลประทานตั้งแต่ระยะต้น ก่อนที่ระบบชลประทานจะเสียหายมาก จึงยังเป็นการช่วยลดงบประมาณของการจัดสร้างและฟื้นฟูระบบชลประทานใหม่อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนชลประทานไม่มีลักษณะบังคับ ทำให้การยอมรับและความร่วมมือของสมาชิกเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดตั้งกองทุนชลประทานประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่สามารถจัดตั้งกองทุนชลประทาน

²² กรมชลประทาน, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา. หน้า 266.

ได้ จะต้องเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่มีการบริหารจัดการที่ดี และมีความเข้มแข็ง โดยปัจจุบันมีการจัดตั้งกองทุนชลประทานในกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานทั้งสิ้น 260 กองทุน มีวงเงินสะสมทั้งสิ้น 4,387,942 บาท²³

4.1.7 การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับนั้น เป็นเพียงการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โดยการสนับสนุนของกรมชลประทาน จึงมิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ ส่วนกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ที่มีกฎหมายรองรับนั้น กฎหมายตามที่กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานนั้น ๆ ได้จดทะเบียนจัดตั้ง ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ โดยกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 กฎหมายกำหนดให้กลุ่มเกษตรกรเลิกกันเมื่อมีกรณีตามที่กำหนดในข้อบังคับ กลุ่มเกษตรกรมีสมาชิกน้อยกว่า 30 คนติดต่อกันเกิน 120 วัน ที่ประชุมใหญ่ลงมติให้เลิก ศาลพิพากษาให้ล้มละลาย หรือนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้เลิกเมื่อปรากฏว่า ไม่มีการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายใน 90 วันนับแต่วันรับใบทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรไม่เริ่มดำเนินการภายใน 1 ปีนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรหรือหยุดดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี กลุ่มเกษตรกรไม่ส่งสำเนางบดุลต่อนายทะเบียน และการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่กลุ่มเกษตรกรนั้น หรือกลุ่มเกษตรกรไม่อาจดำเนินการให้เป็นผลดีต่อไปได้ โดยกลุ่มเกษตรกรนั้น แม้จะเลิกแล้วก็ให้ถือว่ายังคงดำรงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี²⁴

สำหรับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น กฎหมายกำหนดให้สหกรณ์เลิกกันเมื่อมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับ สหกรณ์มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า 10 คน ที่ประชุมใหญ่ลงมติให้เลิก ล้มละลาย นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้เลิกเมื่อปรากฏว่าสหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินการภายใน 1 ปีนับแต่วันที่จดทะเบียนหรือหยุดดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปีนับแต่วันที่หยุดดำเนินการ สหกรณ์ไม่ส่งสำเนางบดุล และรายงานประจำปีต่อนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน สหกรณ์ไม่อาจดำเนินการให้เป็นผลดี หรือการดำเนินการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ หรือประโยชน์

²³ กรมชลประทาน, “สรุปข้อมูลจากการรายงานของสำนักชลประทาน ข้อมูล ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2549,” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 มาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 34

ส่วนรวม โดยสหกรณ์แม้จะได้เลิกไปแล้วก็ให้ฟังถือว่ายังคงดำรงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี²⁵

ส่วนสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 101 กำหนดให้สมาคมย่อมเลิกกันเมื่อมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับ ถ้าสมาคมตั้งขึ้นไว้เฉพาะระยะเวลาใด เมื่อสิ้นระยะเวลานั้น ถ้าสมาคมตั้งขึ้นเพื่อกระทำกิจการใด เมื่อกิจการนั้นสำเร็จแล้ว เมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก เมื่อสมาคมล้มละลาย เมื่อนายทะเบียนถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียน หรือเมื่อศาลมีคำสั่งให้เลิก โดยเมื่อมีการเลิกสมาคมแล้ว มาตรา 106 กำหนดให้มีการชำระบัญชีเช่นเดียวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด

4.2 กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในต่างประเทศ

เมื่อกล่าวถึงแนวคิดในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในต่างประเทศ แนวคิดดังกล่าวมิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด ในหลายประเทศได้มีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำออกมาบังคับใช้โดยเฉพาะ โดยได้ทำการถ่ายโอนภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ จากการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐเป็นการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งให้ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และให้มีการจัดการด้านการเงินกันเองในกลุ่มผู้ใช้น้ำ แนวคิดดังกล่าวปรากฏชัดในการบริหารจัดการชลประทาน เนื่องจากรัฐตระหนักว่าไม่สามารถสนับสนุนด้านการเงินในการจัดการและการดูแลรักษาระบบชลประทานได้²⁶

การศึกษาในหัวข้อนี้ จะเป็นการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมที่เทียบเคียงได้กับประเทศไทย และมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรให้แก่ประชาชนมาเป็นเวลานาน และถือเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศอื่น ๆ รวมทั้งจะทำการศึกษาภาพรวมโดยสรุปประเด็นสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ใช้น้ำของประเทศต่าง ๆ ในแต่ละหัวข้อจำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ รัฐอานธรประเทศ (Andhra Pradesh) ประเทศอินเดีย

²⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 70 มาตรา 71 และมาตรา 76

²⁶ Stephen Hodgson, Legislation on Water Users' Organizations. A Comparative Analysis

รัฐปัญญา ประเทศปากีสถาน ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาในทวีปเอเชีย ประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาในทวีปแอฟริกา ประเทศโรมาเนีย ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาในทวีปยุโรปและเคยมีการปกครองในระบบคอมมิวนิสต์มาก่อน และสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลล์) ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วในทวีปยุโรป

4.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำของประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซีย เป็นประเทศที่ประกอบด้วยหมู่เกาะต่าง ๆ กว่า 18,000 เกาะ มีภูเขาสูงอยู่ตามเกาะต่าง ๆ จึงต้องทำการเกษตรแบบขั้นบันได โดยมีข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ การชลประทานจึงเป็นสิ่งสำคัญในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งจากการขยายตัวของพื้นที่ชลประทาน และความต้องการที่จะปรับปรุงการจัดการและบำรุงรักษาการชลประทานในประเทศ รัฐบาลจึงได้มีนโยบายต่าง ๆ ในด้านการชลประทาน โดยนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลต่อเกษตรกรในการพัฒนาการชลประทาน ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ในช่วงปี 1969 – 1978 ซึ่งเป็นช่วงที่ยังไม่มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน รัฐบาลมีนโยบายมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาระบบชลประทานหลักและคาดว่าเกษตรกรจะทำการพัฒนาและบำรุงรักษาระบบชลประทานในไร่นาของตนเอง โดยผู้ปกครองของหมู่บ้านมีหน้าที่ในการรวบรวมเกษตรกรให้ดำเนินการดังกล่าว แต่ผลที่ตามมาไม่เป็นกลับไม่เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับความสามารถทางการเงินและทางเทคนิคของเกษตรกร ต่อมาในปี 1978 รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับเกษตรกรด้วยการพยายามที่จะจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานและพัฒนากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ²⁷

ในปี 1982 ได้มีการบัญญัติข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการชลประทานออกมา 2 ฉบับ คือ ข้อบังคับที่ 22/82 การบริหารจัดการน้ำ (Government Regulation of the Republic of Indonesia No. 22/82 on Water Management Regulation) และข้อบังคับที่ 23/1982 การชลประทาน (Government Regulation of the Republic of Indonesia No. 23/1982 on Irrigation) ซึ่งข้อบังคับทั้งสองฉบับได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ถึงภาระหน้าที่ในการจัดการและการบำรุงรักษาการชลประทานระหว่างรัฐบาลและเกษตรกร และข้อบังคับยังได้กำหนดแนวทางในการ

²⁷ Helmi, "Transition of Irrigation System Management in Indonesia : Challenges and Opportunities for Sustainability," A Prepared for a Panel on "Asian Irrigation in Transition" in the Conference of International Association for the Study of Common Property Resources Bloomington Campus of Indiana University, Indiana, USA, 30 May – 4 June 2000, [Online] Available from: <http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00000272/00/helmi041300.pdf>. pp 7 - 8.

จัดตั้งและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ต่อมาในปี 1984 จึงได้มีคำสั่งของประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการก่อตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ (Instruction of the President No. 2 the Promotion of Water User Farmer Associations, 1984) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

4.2.1.1 การจัดตั้ง P3A*

ตามมาตรา 20 แห่งข้อบังคับที่ 23/1992 การชลประทาน (Government Regulation of the Republic of Indonesia No. 23/1982 on Irrigation) ได้บัญญัติให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดตั้งและพัฒนาองค์กรของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ทั้งทางด้านเทคนิคและทางด้านการเงิน เพื่อให้สามารถดำเนินการก่อสร้าง ฟื้นฟู จัดการและบำรุงรักษาระบบชลประทานในไร่นาของตนได้ นอกจากนี้ ตามมาตรา 7 แห่งคำสั่งของประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการก่อตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ (Instruction of the President No. 2 the Promotion of Water User Farmer Associations, 1984) กำหนดให้การจัดตั้งสมาคมเกษตรกรผู้ใช้น้ำ (Water Consuming Farmer Association) ซึ่งในกฎหมายเรียกว่า P3A จัดตั้งโดยเกษตรกรผู้ใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันเป็นหลัก และจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ในการนี้รัฐบาลและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียก็ได้มีความพยายามอย่างมากในการที่จะสนับสนุนและผลักดันให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อจัดตั้ง P3A

ผู้ที่สามารถเข้าเป็นสมาชิกใน P3A ได้ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 (6) คือ เป็นเกษตรกร ซึ่งใช้น้ำจากระบบการชลประทาน ประกอบด้วย เจ้าของนาข้าว เจ้าของนาข้าวที่จ้างคนงานทำ คนงานภาคการเกษตร เจ้าของบ่อเลี้ยงปลาที่ได้รับน้ำจากการชลประทาน หัวหน้าหมู่บ้านและสมาชิกของฝ่ายบริหารหมู่บ้านคนอื่น ๆ ซึ่งได้เช่าที่ดิน องค์กรเกษตรกรผู้ทำนาข้าวหรือผู้เลี้ยงปลาในบ่อปลา และผู้ใช้น้ำชลประทานอื่น ๆ

4.2.1.2 สถานะทางกฎหมาย

คำสั่งของประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการก่อตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ (Instruction of the President No. 2 the Promotion of Water User Farmer Associations) มิได้ระบุถึงสถานะทางกฎหมายของ P3A ไว้อย่างชัดเจน โดยในมาตรา 6 กำหนดไว้เพียงว่า P3A เป็นสมาคม

* P3A คือ ชื่อตามกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานในประเทศอินโดนีเซีย

ที่มีลักษณะแบบการรวมกลุ่มเป็นองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้การบริหารจัดการน้ำและเครือข่ายชลประทานในระดับไร่นามีประสิทธิผล เพื่อช่วยยกระดับความอยู่ดีกินดีของสมาชิก ในอดีตจึงมีความไม่ชัดเจนว่า P3A มีสถานะทางกฎหมายอย่างสมบูรณ์หรือไม่ แต่ในปัจจุบันสถานะทางกฎหมายของ P3A มีความชัดเจนขึ้น โดย P3A สามารถมีสถานภาพตามกฎหมายได้โดยสมบูรณ์พอที่จะเปิดบัญชีธนาคาร เข้าทำสัญญา และสามารถต่อสู้คดีในศาลเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย²⁸

4.2.1.3 โครงสร้างการบริหารของ P3A

1) คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารของ P3A ตามมาตรา 8 ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก ผู้จัดการฝ่ายเทคนิค และหัวหน้าเขตที่ดิน (Plot/Quarter Block) สำหรับ P3A ที่มีความรับผิดชอบมากกว่า 1 หมู่บ้าน คณะกรรมการบริหาร (ยกเว้นรองประธาน) จะมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกที่มีภูมิลำเนาของหมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในพื้นที่ที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบ ส่วนรองประธานมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านแห่งเดียวหรือหลายแห่งที่มีขนาดเล็กลงมาในพื้นที่ความรับผิดชอบของ P3A ส่วนหัวหน้าเขต (Plot/Quarter Block) นั้น อาจมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้งจากสมาชิกที่อยู่ในเขต (Plot/Quarter Block) นั้น ๆ อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบของการจัดสรรตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการไว้

2) การประชุม

ในการประชุมสมาชิก ที่ประชุมสมาชิกมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 คือ อำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบและข้อบังคับของ P3A จัดตั้งคณะกรรมการบริหารและถอดถอนคณะกรรมการบริหารออกจากตำแหน่ง แต่งตั้งและถอดถอนสมาชิกของคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งจัดทำแผนการดำเนินงานของ P3A

²⁸ Bryan Bruns and Helmil, "Participatory Irrigation Management in Indonesia: Lessons from Experience and Issues for the Future," A background paper for the National Workshop on Participatory Irrigation Management organized by the Directorate General of Water Resources Development, Ministry of Public Works, Government of Indonesia and the World Bank Institute, Indonesia, 4 - 8 November 1996. [Online] Available from: http://www.inpim.org/files/Documents/Bru_indo.pdf, p. 17.

4.2.1.4 อำนาจหน้าที่ของ P3A

P3A มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 4 คือ หน้าที่สร้างศักยภาพด้านชลประทานในไร่นา เพื่อบริหารจัดการน้ำและเครือข่ายชลประทานภายในไร่นา ให้สามารถจ่ายน้ำชลประทานแก่สมาชิกได้ตามความต้องการ อย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าเทียมกัน บำรุงรักษาระบบชลประทาน ในการนี้ P3A มีอำนาจกำหนดและวางระเบียบการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนของสมาชิกในรูปการชำระเงินค่าบำรุง ผลิตผลทางการเกษตร หรือแรงงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการดำเนินงานชลประทานและเพื่อสนับสนุนการบำรุงรักษาระบบชลประทาน รวมทั้งแนะนำและควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามระเบียบทั้งหมดที่เกี่ยวกับการใช้น้ำที่ออกโดยรัฐบาลกลาง ฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค และสมาคม โดยระเบียบข้อบังคับของ P3A นั้น ตามมาตรา 7 (3) กำหนดให้ P3A มีอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้บังคับแก่สมาชิก ซึ่งระเบียบข้อบังคับที่ออกนั้น ต้องได้รับการอนุมัติจากหัวหน้าหมู่บ้าน (Village Head) และหัวหน้าตำบล (District Head) ของท้องถิ่นนั้นเป็นเบื้องต้น จากนั้นต้องได้รับการรับรองว่าถูกต้องตามกฎหมายจากผู้สำเร็จราชการ/นายกเทศมนตรีหัวหน้าพื้นที่ระดับสอง (Regent/Mayor Head of Second Grade Region) ตามลำดับ

4.2.1.5 สิทธิหน้าที่ของสมาชิก

ตามมาตรา 10 แห่งคำสั่งของประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการก่อตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ (Instruction of the President No. 2 the Promotion of Water User Farmer Associations) สมาชิกแต่ละคนของ P3A จะมีสิทธิได้รับบริการน้ำชลประทานตามข้อกำหนดเรื่องการกระจายน้ำที่ระบุไว้ และมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมในการบำรุงรักษาระบบชลประทาน ชำระค่าบำรุง และปฏิบัติตามข้อกำหนดอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งต้องเคารพและปฏิบัติตามมติของที่ประชุมสมาชิก

4.2.1.6 การเงิน

ตามมาตรา 11 แห่งคำสั่งของประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการก่อตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ (Instruction of the President No. 2 the Promotion of Water User Farmer Associations) การดำเนินงานทั้งหมดของ P3A ทั้งสำหรับความจำเป็นเรื่องประสิทธิภาพการดำเนินงานชลประทาน การบำรุงรักษาและการปรับปรุงระบบชลประทาน รวมถึงกิจกรรมอื่น ๆ จะใช้เงินทุนจาก P3A ที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้น โดยแหล่งเงินทุนของ P3A ประกอบด้วยค่าบำรุง

จากสมาชิก เงินสนับสนุนหรือเงินช่วยเหลืออื่น ๆ รวมถึงการจัดหาทุนด้วยวิธีอื่นๆ ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

4.2.1.7 การกำกับดูแล

การดำเนินกิจกรรมของ P3A จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนา P3A ให้สามารถดำเนินการก่อสร้าง พื้นฟู จัดการและบำรุงรักษาระบบชลประทานในไร่นาของตนได้²⁹ นอกจากนี้ ในมาตรา 12 แห่งคำสั่งของประธานาธิบดี ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการก่อตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ (Instruction of the President No. 2 the Promotion of Water User Farmer Associations) ยังได้กำหนดให้รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิคแก่ P3A โดยแบ่งออกเป็น งานด้านเทคนิคชลประทาน จะได้รับความช่วยเหลือจากกองงานสาธารณะ (Public Works Service) หรือหน่วยงานสาธารณะ/หน่วยงานชลประทานของรัฐบาล (Public Works/Irrigation Government Agency) ความช่วยเหลือที่ได้รับจะเกี่ยวกับการออกข้อกำหนดและการสนับสนุนงานของ P3A ในเรื่องการสำรวจและการออกแบบ การก่อสร้าง การใช้งาน และการบำรุงรักษาระบบชลประทานในไร่นา และงานด้านเทคนิคเกษตรกรรมจะได้รับความช่วยเหลือจากกองงานเกษตร (Agricultural Service) หรือหน่วยงานเกษตรกรรมของรัฐบาล (Agricultural Government Agency) ในรูปแบบการให้แนวทางแก่ P3A เกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทาน ซึ่งครอบคลุมคำแนะนำเกี่ยวกับ ความต้องการน้ำ รูปแบบและเทคนิคการใช้น้ำ และการเพาะปลูกที่สอดคล้องกับท้องถิ่น รวมถึงการยกระดับทักษะและความรู้ของเกษตรกรในเรื่องเหล่านี้

4.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นมลรัฐที่มีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับสามในประเทศสหรัฐอเมริกา มีภาคการเกษตรเป็นอาชีพที่มีความสำคัญที่สุด ทำให้ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีองค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำหลายองค์กร โดยเรียกรวมกันว่า เขตพิเศษ (Special District) ซึ่ง เขตการชลประทาน (Irrigation District) เป็นหนึ่งในเขตพิเศษ เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ

²⁹ Government Regulation of the Republic of Indonesia No. 23/1982 on Irrigation. Section 20

เขตพิเศษ (Special District) มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ³⁰

- 1) เขตพิเศษจะทำหน้าที่เพียงอย่างเดียว หรืออาจทำหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่กว้างขวาง
- 2) มีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล มีงบประมาณของตัวเอง และไม่ถือว่าเป็นส่วนย่อยของหน่วยงานของรัฐ
- 3) เขตพื้นที่ในการทำงานอาจครอบคลุมไปยังเขตของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ครอบคลุมระหว่างเมือง ระหว่างเทศบาล หรือในบางกรณีอาจครอบคลุมระหว่างมลรัฐได้

จึงอาจกล่าวได้ว่า เขตพิเศษ เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของมลรัฐ เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนหรือในพื้นที่เฉพาะ ในการจัดตั้งเขตพิเศษ (รวมถึงเขตการชลประทาน) จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมลรัฐจะจัดให้มีการทำประชามติ ถ้าผลออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มลรัฐก็จะประกาศจัดตั้งเขตพิเศษเพื่อการนั้น นอกจากนี้ เขตพิเศษเกือบทั้งหมด (รวมถึงเขตการชลประทาน) จะบริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือที่ในกฎหมายเรียกว่า เขตการชลประทาน (Irrigation district) นั้น เกิดขึ้นในปี 1987 เมื่อรัฐสภาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้ผ่านพระราชบัญญัติเขตการชลประทาน (Irrigation District Act) หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ "Wright Act" ซึ่งถูกเสนอโดย นายไรท์ (C. C. Wright) สมาชิกวุฒิสภาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย³¹ กฎหมายได้กำหนดระบบการจัดการและการดูแลเขตการชลประทาน และกำหนดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งน้ำและทรัพย์สินอื่น ๆ รวมถึงการจัดสรรน้ำเพื่อการชลประทาน และจากกฎหมายฉบับนี้ทำให้มลรัฐทางตะวันตกทั้งหมดได้ออกกฎหมายอนุญาตให้มีการจัดตั้งเขตการชลประทานโดยมีพื้นฐานมาจากพระราชบัญญัติเขตการชลประทาน (Irrigation District Act :

³⁰ Osborne M. Reynolds, Jr., Local Government Law. Second Edition(Minnesota: West Group, 2001), pp. 30 – 31.

³¹ Ray M. Gidney, "The Wright Irrigation Act in California," [Online]1912, Available from: <http://www.archive.org/details/wrightirrigation00gidnrich>.

Wright Act) ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย³² ต่อมาบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตการชลประทานของมลรัฐแคลิฟอร์เนียจึงได้นำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายน้ำแคลิฟอร์เนีย (California Water Code) หมวด 11 เขตการชลประทาน (Division 11 Irrigation District)

4.2.2.1 การจัดตั้งเขตการชลประทาน

ในการจัดตั้งเขตการชลประทานนั้นกฎหมายกำหนดให้เริ่มต้นด้วยการยื่นคำร้อง โดยตามมาตรา 20700 แห่งประมวลกฎหมายน้ำแคลิฟอร์เนีย ได้กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิยื่นขอให้มีการจัดตั้งเขตการชลประทาน* ได้แก่

1) เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนใหญ่ (คำนวณตามมูลค่าของที่ดิน) ในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการชลประทานเป็นปกติหรือจะได้รับผลกระทบจากการชลประทานดังกล่าว รวมไปถึงการสูบน้ำจากผิวดินหรือน้ำอื่นใด หรือ

2) บุคคลจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่อาศัยในเขตที่มีการยื่นคำร้องขอจัดตั้งเขตการชลประทาน หรือเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตที่ขอจัดตั้งเขตการชลประทานนั้น ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำร้องขอนี้ต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าของที่ดินจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในเขตพื้นที่ที่จะจัดตั้งเขตการชลประทานนั้น ๆ

โดยที่ดินที่ถูกเสนอให้มีการจัดตั้งเขตชลประทานนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินที่มีเขตติดต่อกัน ในการนี้ มาตรา 20702 ได้กำหนดให้ที่ดินที่จะได้รับผลกระทบจากการชลประทาน (Land susceptible of irrigation) หมายความว่ารวมถึง ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย หรือวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้น้ำในท้องถื่นหรือ หรือวัตถุประสงค์ในทางการเกษตร ทั้งนี้ หากที่ดินดังกล่าวมานี้มีลักษณะที่ต้องด้วยสภาพที่จะได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตชลประทาน เจ้าของที่ดินที่ครอบครองมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่อาศัยในพื้นที่ ย่อมถือว่าเป็นผู้ที่มีสิทธิร่วมยื่นขอจัดตั้งเขตชลประทานด้วย

³²

A. Dan Tarlock, James N. Corbridge and JR.,David H. Getches, Water Resource Management : A Casebook in Law and Publicity(New York: Foundation Press, 1993), p 620.

* เนื่องจากการใช้น้ำชลประทานในเขตการชลประทานมิได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการเกษตรเท่านั้น ดังนั้น กฎหมายจึงมิได้จำกัดเฉพาะเกษตรกรเท่านั้นที่มีสิทธิในการจัดตั้งเขตการชลประทาน

คำร้องขอจัดตั้งเขตชลประทานต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20720 ดังนี้

- 1) การอธิบายถึงสภาพทั่วไปของที่ดิน
- 2) แหล่งต้นน้ำที่อาจเป็นทางเลือกสำหรับการยื่นเสนอจัดสรรการชลประทาน
- 3) ชื่อของบุคคลที่จะเป็นผู้รับการแจ้งสำหรับการทำประชาพิจารณ์ในขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาคำร้อง
- 4) บุคคลที่ดินจะต้องถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของเขตชลประทาน
- 5) ลายมือชื่อของผู้ยื่นคำร้อง

การพิจารณาคำร้องขอจัดตั้งเขตชลประทานจะดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหาร (Board of Supervisors) ในเขตพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้ ผู้ที่ลงชื่อในคำร้องขอจัดตั้งเขตชลประทานมีสิทธิถอนชื่อตนเองได้ก่อนที่จะมีการจัดแจ้งจัดตั้งเขตชลประทาน

จากนั้นจะมีการประกาศเกี่ยวกับการขอจัดตั้งเขตชลประทาน โดยจะมีการประกาศคำร้องและแจ้งกำหนดเวลาการประชุมเพื่อนำเสนอเรื่องคำขอจัดตั้งเขตชลประทานล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ การประกาศนี้ต้องประกาศในหนังสือพิมพ์ทั่วไปและในเอกสารของอำเภอ (County) นั้น ๆ ตลอดจนในอำเภอที่ได้รับผลกระทบจากการขอจัดตั้งเขตชลประทานนี้ด้วย และจะมีการรับฟังความเห็นต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาคำขอจัดตั้งเขตชลประทาน ซึ่งการพิจารณาจะทำโดยคณะกรรมการบริหารของอำเภอที่พื้นที่ส่วนใหญ่ของคำขอครอบคลุมถึง (the board of supervisors of the principal county) โดยเสนอเป็นวาระการประชุมปกติ คณะกรรมการจะพิจารณาหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งที่สนับสนุนและคัดค้านการขอจัดตั้งเขตชลประทาน และการประกาศให้ประชาชนรับทราบ ในการรับฟังความเห็นต่าง ๆ นี้ (Hearing) อาจมีการจัดหลายครั้ง แต่กระบวนการทั้งหมดนี้ต้องไม่เกินกว่า 2 สัปดาห์

อนึ่ง ในการรับฟังความเห็นต่าง ๆ นี้ คณะกรรมการบริหารจะต้องมีการพิจารณาลงมติว่าคำขอจัดตั้งเขตชลประทานนั้น เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และคณะกรรมการบริหารต้องมีมติว่า คำขอจัดตั้งเขตชลประทานนี้ สมควรให้มีการจัดตั้งหรือไม่

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารมีมติว่า คำขอจัดตั้งเขตชลประทานไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คำขอนั้นย่อมตกไป แต่ไม่กระทบถึงสิทธิของผู้ที่ยื่นคำขอที่จะดำเนินการยื่นคำขอใหม่ในเรื่องเดียวกัน เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ และในกรณีที่คณะกรรมการบริหารมีมติว่า การขอจัดตั้งเขตชลประทานเป็นการขอจัดตั้งเพื่อวัตถุประสงค์ลำดับแรกเพื่อการอื่นใด (Primary purpose) นอกไปเสียจากการจัดการชลประทาน (Providing irrigation services) คำขอนั้นย่อมตกไป แต่ไม่กระทบถึงสิทธิของผู้ที่ยื่นคำขอที่จะดำเนินการยื่นคำขอใหม่ที่มีวัตถุประสงค์ลำดับแรกในการจัดการชลประทาน

ในขั้นตอนสุดท้าย จะต้องจัดให้มีการลงคะแนนเพื่อจัดตั้งเขตชลประทาน โดยคณะกรรมการบริหารจะกำหนดจำนวนเขตเลือกตั้งในพื้นที่ที่จะจัดตั้งเขตชลประทานและกำหนดอาณาเขตของแต่ละเขตเลือกตั้งตามความเหมาะสม สำหรับคณะกรรมการที่เข้ามาดูแลการเลือกตั้งนั้นจะมีการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของมลรัฐในพื้นที่ที่จะมีการจัดตั้งเขตชลประทาน การลงคะแนนเสียงนั้นจะเป็นการแสดงเจตนาของผู้ออกเสียงว่า ต้องการให้มีการจัดตั้งเขตชลประทานหรือไม่ และเลือกตัวบุคคลเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการคนหนึ่งของเขตชลประทาน โดยผู้ที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุดจะได้เป็นกรรมการ (A director) ของเขตชลประทาน

หากคะแนนเสียงส่วนใหญ่ให้มีการจัดตั้งเขตชลประทานได้ คณะกรรมการบริหารจะมีคำสั่งกำหนดเขตในการจัดตั้งเขตชลประทานตามชื่อที่มีการขอจัดตั้ง ตลอดจนดำเนินการจัดแจ้งไว้ในสารบบของแต่ละอำเภอที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือว่าเป็นอันเสร็จสิ้นการจัดตั้งเขตชลประทาน หลังจากนั้นเสมียนอำเภอ (County clerk) ของอำเภอที่เป็นหลักในการจัดตั้งเขตชลประทานจะดำเนินการจัดแจ้งไปยังมลรัฐ

4.2.2.2 สถานะทางกฎหมาย

เขตการชลประทานจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายของมลรัฐ มีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยถือเป็นองค์กรท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ (Governmental purposes) มีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล มีงบประมาณของตนเอง และไม่ถือว่าเป็นส่วนย่อยของหน่วยงานรัฐ

4.2.2.3 โครงสร้างการบริหารของเขตการชลประทาน

1) คณะกรรมการบริหาร

ประมวลกฎหมายน้ำแคลิฟอร์เนีย (California Water Code) ได้กำหนดคุณสมบัติที่สำคัญของกรรมการเขตการชลประทาน ไว้ในมาตรา 21100 ดังนี้

(1) กรรมการเขตการชลประทาน โดยปกติต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นเจ้าของที่ดินในเขตการชลประทาน ตลอดจนเป็นผู้อยู่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่ดินเป็นผู้แทนอยู่ในขณะที่บุคคลนั้นถูกเสนอชื่อหรือแต่งตั้ง และคุณสมบัติดังกล่าวนี้ต้องมีอยู่ตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่ง เว้นแต่ กรณีของกรรมการหนึ่งคนที่ได้รับการเลือกตั้งในเวลาที่มีการจัดตั้งเขตการชลประทาน โดยกรรมการคนนี้จะต้องเป็นผู้อยู่อาศัย เป็นเจ้าของที่ดิน และเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการชลประทานในเวลาที่ได้รับ การเสนอชื่อ และเป็นผู้อยู่อาศัยอยู่ในเขตที่เป็นผู้แทนในระหว่างที่เข้ารับการดำรงตำแหน่ง

(2) สำหรับเขตการชลประทาน ที่มีเจ้าของที่ดินไม่เกิน 15 คน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตชลประทานนั้น ๆ บุคคลที่จะเป็นกรรมการเขตการชลประทานได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ต้องมีคุณสมบัติในการเป็นเจ้าของที่ดินในเขตชลประทานนั้น ๆ ในขณะที่ได้รับการเสนอชื่อหรือแต่งตั้ง และคุณสมบัตินี้ต้องดำรงอยู่ในระหว่างดำรงตำแหน่งด้วย

(3) ในเขตการชลประทานที่มีการจัดการขายไฟฟ้าให้แก่ผู้อยู่อาศัยในเขตการชลประทาน กรรมการแต่ละคน โดยหลักจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตชลประทานนั้นและเป็นผู้อยู่อาศัยในเขตที่ดินตนเองเป็นผู้แทนในเวลาที่ได้รับ การเสนอชื่อหรือแต่งตั้ง และคุณสมบัติดังกล่าวนี้จะต้องมีอยู่ตลอดเวลาในระหว่างดำรงตำแหน่งด้วย เว้นแต่ กรณีที่เป็นกรรมการที่ได้รับการเลือกในการก่อตั้งเขตชลประทาน ซึ่งกรรมการคนนี้จะต้องเป็นผู้อยู่อาศัยในเขตที่มีการเสนอให้จัดตั้งเขตชลประทานในเวลาที่ได้รับ การเสนอชื่อและเป็นผู้อยู่อาศัยในเขตที่ดินเป็นผู้แทนอยู่ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งด้วย

คณะกรรมการเขตการชลประทานจะมาจากการเลือกตั้ง โดยในแต่ละเขตการชลประทาน จะแบ่งเขตออกเป็น 5 ส่วน (Division) กรรมการจะได้รับการเลือกตั้งมาจากแต่ละส่วน โดยเป็นผู้แทนของแต่ละส่วนพื้นที่ที่ดินได้รับเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งแต่ละส่วนจะมีกรรมการเป็นผู้แทนส่วนละ 1 คน อย่างไรก็ตาม เขตการชลประทานบางเขตอาจแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ของเขตการชลประทานนั้น ๆ ว่ามีความกว้างขวางมากน้อยเพียงใด

โดยทั่วไป กรรมการจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี หรือจนกว่าผู้จะมีผู้เข้ามารับตำแหน่งต่อ ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการว่างลง คณะกรรมการบริหารของอำเภอ (The board of supervisors of the office county) จะแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งในวาระต่อไป และคณะกรรมการยังอาจได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนในอัตราที่กำหนดไว้แน่นอนในกฎหมาย แต่ในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่กรรมการจะต้องผ่านทำการลงประชามติ (Referendum) จากผู้เข้าร่วมในเขตการชลประทานก่อนด้วย

คณะกรรมการเขตการชลประทานจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเขตชลประทาน โดยการกำหนดการจัดสรรการใช้ น้ำของเขตชลประทาน รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลากรตำแหน่งต่าง ๆ ในเขตชลประทาน ตลอดจนมีอำนาจในการฟ้องคดี ต่อผู้คดีในนามของเขตชลประทาน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการจัดองค์กรภายในของเขตชลประทาน เช่น จัดแบ่งหน่วยงานภายในเขตชลประทานออกเป็นส่วนงานต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการ แต่งตั้งหัวหน้าส่วนงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ ระยะเวลาการจ้าง และเงินเดือนของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ

นอกจากกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารเขตการชลประทาน อาจประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จำนวน 2 คนขึ้นไป เพื่อดำรงตำแหน่งเป็นผู้ประเมินทรัพย์สิน ผู้จัดเก็บภาษี หรือเหรียญกษาปณ์ นอกจากนี้ คณะกรรมการเขตชลประทาน ยังอาจประกอบไปด้วยบุคคลจำนวน 2 คนขึ้นไป เพื่อดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการ วิศวกร ผู้จัดการ ผู้ช่วยวิศวกร ผู้ช่วยผู้จัดการ

2) การประชุม

เมื่อได้กรรมการครบถ้วน คณะกรรมการเขตการชลประทานจะต้องมีการประชุม ซึ่งโดยปกติต้องประชุมครั้งแรกในวันอังคารแรกถัดจากวันที่ได้กรรมการครบถ้วน ในการประชุมนี้ ต้องมีการเลือกกรรมการหนึ่งคนขึ้นทำหน้าที่เป็นประธาน และเลือกเลขานุการ

สำหรับการประชุมครั้งถัดไปนั้น จะมีการประชุมในทุกวันอังคารแรกของแต่ละเดือน แต่คณะกรรมการอาจกำหนดให้มีการประชุมในวันอื่น ๆ เป็นประจำ หรือกำหนดวันประชุมเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ การประชุมของคณะกรรมการเขตการชลประทานเป็นการประชุมที่เปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมฟังได้ (Public)

4.2.2.4 อำนาจหน้าที่ของเขตการชลประทาน

ในอดีต เขตการชลประทานมีหน้าที่ในการจัดหาและจัดส่งน้ำเพื่อการชลประทานเป็นหลัก แต่เมื่อความต้องการใช้น้ำมีความหลากหลายมากขึ้น อำนาจหน้าที่ของเขตการชลประทานจึงได้ขยายออกไปเพื่อให้ครอบคลุมต่อความต้องการใช้น้ำในทุกกิจกรรม โดยอำนาจที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

- 1) อำนาจกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อการจัดหาน้ำอย่างเพียงพอในเขตชลประทานเพื่อใช้ประโยชน์ต่าง ๆ
- 2) อำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อจัดสรรการใช้ประโยชน์ในน้ำภายใต้การควบคุมของเขตชลประทาน
- 3) อำนาจในการปล่อยน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันไฟ
- 4) อำนาจในการควบคุม กระจาย สำรองอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการชลประทาน
- 5) อำนาจในการกำหนดภาษีพิเศษที่เรียกเก็บจากผู้เสียภาษีในเขตการชลประทาน
- 6) อำนาจในการจัดเตรียมสิ่งใด ๆ ที่จำเป็นสำหรับการระบายน้ำ และสำหรับการชลประทานในเขตการชลประทาน
- 7) อำนาจในการซื้อไฟฟ้าจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนมีอำนาจในการได้มาซึ่งไฟฟ้า เพื่อขายต่อไปให้แก่หน่วยงานรัฐหรือบุคคลใด แม้จะอยู่นอกเขตการชลประทาน
- 8) เขตการชลประทานอาจดำเนินการดูแลรักษาหรือจัดการใด ๆ ภายในเขตหรือนอกเขตซึ่งคณะกรรมการเขตการชลประทานเห็นว่าจำเป็นสำหรับการปกป้องที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นใดในเขตการชลประทานจากความเสียหายที่เกิดเพราะเหตุน้ำท่วม ทั้งนี้ อำนาจนี้ใช้ได้เฉพาะกับเขตการชลประทานที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 200,000 เอเคอร์ขึ้นไป
- 9) อำนาจในการเข้าทำสัญญาใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเขตการชลประทาน นอกจากนี้ เขตการชลประทานยังอาจเข้าทำสัญญากับสหรัฐอเมริกา (United

States) มลรัฐ หรือหน่วยงานรัฐอื่นใด หรือบุคคลใด ๆ เพื่อก่อสร้าง หรือดำเนินการ หรือดูแลรักษาการชลประทาน ภายในเขตหรือนอกเขตชลประทาน ซึ่งคณะกรรมการเขตการชลประทาน เห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อป้องกันที่ดินและทรัพย์สินในเขตการชลประทานจากความเสียหายที่เกิดเพราะเหตุน้ำท่วม โดยอาจใช้จ่ายจากเงินทุนปกติหรือเงินทุนพิเศษเพื่อการนี้

10) เขตการชลประทานโดยคณะกรรมการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเรียกให้มีการลงคะแนนเสียงของคนในเขตการชลประทานเพื่อขอความเห็นชอบให้เขตการชลประทานดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดน้ำเสีย (sewage disposal service)

11) อำนาจในการก่อสร้าง ดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นการสันทนาการในสวนที่เกี่ยวข้องกับเขื่อน อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นใด ที่เป็นทรัพย์สินหรือควบคุมโดยเขตการชลประทาน รวมถึงมีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมที่สมเหตุสมผลในการใช้สิ่งสันทนาการดังกล่าว

12) เขตการชลประทานอาจเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะเกี่ยวกับสิทธิทรัพย์สิน และกิจกรรมของเขตชลประทาน

13) เขตการชลประทานมีอำนาจในการกำหนดค่าธรรมเนียมการให้บริการเกี่ยวกับการชลประทานต่าง ๆ และมีอำนาจในการระงับการให้บริการหากไม่มีการจ่ายค่าธรรมเนียม ตลอดจนมีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับเรื่องกำหนดค่าธรรมเนียมและการจ่ายค่าธรรมเนียมด้วย

14) เขตการชลประทานมีอำนาจกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินใด ๆ หรือผลประโยชน์ใด ๆ ในทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเขตชลประทาน

15) ในกรณีที่ดินถนนทาง รางรถไฟ คลอง หรือทรัพย์สินอื่นใดที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ มีลักษณะเป็นเหตุทำให้เกิดน้ำท่วมได้ เขตการชลประทานมีอำนาจในการเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในทรัพย์สินดังกล่าวได้ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของรัฐหรือเอกชน

16) อำนาจในการเวนคืนทรัพย์สินจากเอกชน (Eminent Domain) ที่จำเป็นสำหรับดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเขตชลประทาน

17) เขตการชลประทานอาจได้รับอนุญาตให้มีอำนาจในการก่อสร้างหรือดำเนินการเกี่ยวกับการวางระบบการให้แสงสว่างไปตาม เหนือ หรือใต้ ถนนหนทาง หรือรางรถไฟ

เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการจัดวางระบบผ่านเขตเมือง (City) เขตชลประทานต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายบริหารของเมืองเสียก่อน

18) เขตการชลประทานโดยมติของคณะกรรมการเขตชลประทาน อาจขายทรัพย์สินหรือให้เช่าทรัพย์สินที่เห็นว่าไม่จำเป็นสำหรับเขตชลประทานได้

19) อำนาจในการให้เช่า (lease) สิทธิในการผลิตน้ำแร่หรือไฮโดรคาร์บอนในทรัพย์สินที่ถือโดยเขตการชลประทาน นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการให้เช่าทรัพย์สินแก่มลรัฐแคลิฟอร์เนีย หน่วยงานของรัฐอื่น เมือง อำเภอ เขตการชลประทานอื่น ๆ โดยการเช่านั้นจะเป็นประโยชน์แก่เขตชลประทานด้วย

20) อำนาจในการใช้จ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันน้ำท่วม โดยการใช้จ่ายเพื่อเข้าร่วมกับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐอื่น หรือบุคคลอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน

21) อำนาจในการเข้าร่วมข้อตกลงใด ๆ กับสหรัฐอเมริกา (United States) มลรัฐใด ๆ อำเภอใด หรือเขตการชลประทานใด ๆ หรือหน่วยงานรัฐ หรือบุคคลใด ๆ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเขตชลประทาน

22) อำนาจในการร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา (United States) ในเรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น เข้าร่วมกับรัฐบาลกลางเพื่อร่วมจัดการเรื่องการชลประทาน พัฒนาระบบพลังงานไฟฟ้า การใช้น้ำ เป็นต้น ในกรณีนี้เขตการชลประทานอาจได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลาง อนึ่ง ข้อเสนอในการเข้าร่วมกับรัฐบาลกลางใด ๆ ของเขตการชลประทานจะต้องผ่านความเห็นชอบโดยวิธีการลงคะแนนเสียง (Election) จากประชาชนในเขต ถ้าสัญญาที่จะเข้าร่วมนั้นมีลักษณะดังนี้ คือ (1) การชำระคืนเงินในการก่อสร้าง (2) การชำระคืนในมูลค่าของสิทธิหรือทรัพย์สิน (3) การออกพันธบัตร

23) อำนาจออกพันธบัตร ไม่ว่าจะสัญญาที่เขตการชลประทานเข้าร่วมนั้นได้กำหนดไว้หรือไม่

24) อำนาจในการร่วมมือกับเขตการชลประทานที่ตั้งในมลรัฐอื่น เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเขตการชลประทาน

25) เขตการชลประทานอาจเข้าทำสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาล่วงหน้า หรือ สัญญาแลกเปลี่ยนเงินตรา หรือสัญญาอื่นใดทำนองเดียวกัน ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า ก๊าซ ธรรมชาติ เชื้อเพลิง พลังงาน ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเขตการชลประทานได้

โดยในการดำเนินงานของเขตการชลประทานนั้น แต่ละเขตการชลประทานจะมี สำนักงานของตนเอง จัดตั้งขึ้น ณ สถานที่ที่คณะกรรมการเขตการชลประทานเป็นผู้กำหนด ซึ่งอาจ ไม่ตั้งอยู่ในเขตการชลประทานก็ได้ โดยเอกสารต่าง ๆ ของสำนักงานจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ในระหว่างเวลาทำการของสำนักงาน

4.2.2.5 สิทธิหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในเขตการชลประทาน

การจัดตั้งเขตการชลประทาน เป็นการจัดตั้งโดยประชาชนที่อยู่ในเขตหรืออยู่ใน พื้นที่ที่เขตการชลประทานครอบคลุมไปถึง ดังนั้น ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจึงถือเป็นผู้ที่เข้าร่วม ในเขตการชลประทานนั้น ซึ่งจะมีสิทธิได้รับการจัดสรรน้ำจากเขตการชลประทานตามความ ต้องการอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังมีสิทธิในการเลือกตั้งคณะกรรมการของเขต การชลประทาน รวมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและลงคะแนนในกรณีต่าง ๆ เช่น การทำ ประชามติในการจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการ เป็นต้น สิทธิในการรับฟังการประชุมของ คณะกรรมการ และสิทธิในการตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ของเขตการชลประทาน สำหรับหน้าที่ของ ประชาชนในเขตการชลประทานที่สำคัญ คือ หน้าที่ในการจ่ายภาษีตามที่เขตการชลประทาน กำหนด และจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้บริการที่ได้รับบริการจากเขตการชลประทาน

4.2.2.6 การเงิน

รายได้หลักที่สำคัญของเขตการชลประทานมาจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใน บริการต่าง ๆ ที่เขตการชลประทานได้จัดทำขึ้น และการจัดเก็บภาษี ซึ่งเขตการชลประทานจะต้อง จัดให้มีการจัดระบบบัญชีที่สามารถให้ตรวจสอบได้ และต้องมีการเผยแพร่เอกสารด้านการเงิน หนึ่งครั้งต่อสองสัปดาห์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24275

นอกจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีแล้ว เขตการชลประทานยังสามารถ ก่อตั้งกองทุนต่าง ๆ เพื่อออกพันธบัตร (Bond) ได้ และสามารถนำพันธบัตร (Bond) ออกขายใน ช่วงเวลาต่าง ๆ ตามความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ภายในเขตชลประทานได้ และยังอาจยืมเงินจากสหรัฐอเมริกา (United State) เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการให้เป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ของเขตชลประทาน เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเงินหรือปรับปรุงภาวะการเงินของเขตชลประทาน เพื่อจ่ายหรือซื้อพันธบัตรของเขตชลประทาน

ในการนี้ กฎหมายได้คุ้มครองการก่อกวนหรือภาระหนี้สินของเขตชลประทาน โดยกำหนดเป็นหลักการทั่วไปในการคุ้มครองไว้ในมาตรา 24250 ว่า “เขตชลประทานไม่อาจก่อกวนหรือความรับผิดชอบใด ๆ เกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมาย และหนี้หรือความรับผิดชอบใด ๆ ที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นหนี้หรือความรับผิดชอบที่ตกเป็นโมฆะ”

4.2.2.7 การกำกับดูแล

เขตการชลประทาน เป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของเขตการชลประทาน จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชนในเขต กล่าวคือ แม้เขตการชลประทานจะเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล แต่มิได้เป็นอิสระจากประชาชนในเขตการชลประทานนั้น โดยกฎหมายกำหนดให้ในการดำเนินกิจการที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตการชลประทานนั้นต้องมีการทำประชาคมติเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการกระบวนกรตั้งแต่การจัดตั้งเขตการชลประทานที่ต้องให้ประชาชนในเขตลงคะแนน หรือในการจ่ายเงินเดือนคณะกรรมการที่ต้องมีการทำประชาคมติเสียก่อน นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ของเขตการชลประทานได้ และกฎหมายยังกำหนดให้ต้องมีการเผยแพร่เอกสารด้านการเงินหนึ่งครั้งต่อสองสัปดาห์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของเขตการชลประทาน และยังเป็นกรตรวจสอบการดำเนินงานของเขตการชลประทานในอีกทางหนึ่งด้วย

4.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศอื่น ๆ

การศึกษาในหัวข้อนี้ จะเป็นการศึกษาภาพรวมโดยสรุปประเด็นสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ใช้น้ำของประเทศต่าง ๆ ในแต่ละหัวข้อ จำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ รัฐอานธรประเทศ (State of Andhra Pradesh) ประเทศอินเดีย รัฐปัญจาบ ประเทศปากีสถาน ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศโรมาเนีย และสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลล์) เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมรูปแบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศต่าง ๆ

4.2.3.1 การจัดตั้ง

การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำของต่างประเทศมีสองรูปแบบ คือ ผู้ใช้น้ำจัดตั้งเอง และรัฐเป็นผู้จัดตั้งให้ เช่น สมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) รัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย จัดตั้งขึ้นตามดุลยพินิจของรัฐบาล ในการกำหนดพื้นที่ที่เป็นเขตพื้นที่บริการของสมาคม³³ เช่นเดียวกับ แคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน ที่การจัดการน้ำเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นผู้จัดตั้งองค์กรเกษตรกร (Farmers Organizations) เพื่อการบริหารจัดการระบบการจัดสรรน้ำ³⁴ ขณะที่ในประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรในการจัดตั้งองค์การเกษตรกรขึ้น³⁵ โดยในด้านการบริหารจัดการชลประทาน จะจัดตั้งเป็น สมาคมการชลประทาน (Irrigation Association) อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการบริหารการชลประทานแห่งชาติ (National Irrigation Administration : NIA)

ขณะที่กลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศแอฟริกาใต้ สามารถจัดตั้งได้ทั้งแบบที่รัฐกำหนดให้จัดตั้ง หรือเมื่อมีการเสนอขอจัดตั้งของผู้มีส่วนได้เสีย โดยตามพระราชบัญญัติน้ำแห่งชาติ (National Water Act (No. 36 of 1998)) การจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water User Association) ให้รัฐบาล โดยกระทรวงกิจการน้ำและป่าไม้ (Ministry of Water Affairs and Forestry) เป็นผู้จัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water User Association) เอง หรือโดยการเสนอโครงการโดยผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งในกรณีที่เป็นการจัดตั้งตามการเสนอของผู้มีส่วนได้เสียนั้น ข้อเสนอโครงการจะต้องประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ ชื่อของสมาคม วัตถุประสงค์ กฎระเบียบ และรายชื่อสมาชิก รัฐบาลจะทำการประกาศวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำในราชกิจจานุเบกษา และเรียกประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ซึ่งหลังจากที่ได้มีการพิจารณาแล้ว รัฐบาลจะประกาศการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำในราชกิจจานุเบกษาต่อไป³⁶

³³ Andhra Pradesh Farmers' Management of Irrigation Systems Act (Act No. 11 of 1997).

Section 3 (1)

³⁴ Punjab Irrigation and Drainage Authority Act, 1997. Section 14

³⁵ Implementing Rules and Regulations on the Provisions of Republic Act No. 7607 (Magna Carta of Small Farmers). Section 5

³⁶ National Water Act (No. 36 of 1998). Section 92

4.2.3.2 การเข้าร่วมเป็นสมาชิก

ผู้มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยในหลายประเทศ กฎหมายจำกัดบุคคลที่สามารถเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้เฉพาะผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือผู้เช่าที่ดิน หรือให้สิทธิทั้งผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้เช่าที่ดิน ให้สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำได้ เช่น รัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย กฎหมายกำหนดให้ เกษตรกรผู้ใช้น้ำทุกคนซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าที่ดิน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นพื้นที่ของสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) เป็นสมาชิกของสมาคมผู้ใช้น้ำ โดยในกรณีและผู้ซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นผู้เช่า ผู้เช่าที่ดินเป็นผู้มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิก นอกจากนี้ผู้ใช้น้ำทุกคนในเขตพื้นที่บริการของสมาคมผู้ใช้น้ำ มีสิทธิได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกของสมาคมเช่นกัน³⁷ ขณะที่ในประเทศฟิลิปปินส์ ผู้ที่จะเป็นสมาชิกของสมาคมชลประทาน (Irrigation Association) ได้จำกัดไว้เฉพาะผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรการเพาะปลูก (tiller of the soil)³⁸

สำหรับประเทศแอฟริกาใต้ การเข้าเป็นสมาชิกสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) เป็นแบบสมัครใจ โดยการเข้าเป็นสมาชิกหรือการสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกจะถูกกำหนดไว้ในข้อบัญญัติของสมาคมผู้ใช้น้ำเอง ในการรับสมาชิกใหม่จะต้องให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาอนุมัติ และสมาชิกอาจเลิกการเป็นสมาชิกได้เมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการบริหาร นอกจากนี้รัฐบาลอาจสั่งให้บุคคลใดเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ใช้น้ำได้³⁹

4.2.3.3 สถานะทางกฎหมาย

สถานะทางกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำนั้น จะขึ้นอยู่กับกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้นั่นเอง ซึ่งส่วนใหญ่กลุ่มผู้ใช้น้ำจะมีสภาพบุคคลตามกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคล หรือมีฐานะเป็นองค์กรตามกฎหมายที่จัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารสาธารณะ และอยู่บนพื้นฐานของการไม่แสวงหากำไร เช่น สมาคมการชลประทาน (Irrigation Association) ของประเทศฟิลิปปินส์เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และเป็นองค์กรที่ไม่มีการถือหุ้น

³⁷ Andhra Pradesh Farmers' Management of Irrigation Systems Act (Act No. 11 of 1997). Section 3 (4) (i), (ii)

³⁸ Namika Raby, "Participatory Irrigation Management in the Philippines : National Irrigation Systems," World Bank online library[Online], Available from: http://www.inpim.org/Library/rab_phil.pbf, p. 9.

³⁹ National Water Act (No. 36 of 1998) Schedule 5 Model Constitution of Water User Association. Section 7

ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นองค์กรตามกฎหมายไว้กับคณะกรรมการหลักทรัพย์และการซื้อขายหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission) และผูกพันตามสัญญาที่ทำไว้กับคณะกรรมการบริหารการชลประทานแห่งชาติ (National Irrigation Administration: NIA)⁴⁰

รัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water User Association) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (body corporate) สามารถเข้าทำสัญญาฟ้อง หรือถูกฟ้องคดีได้ในนามของตนเอง⁴¹ เช่นเดียวกับสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water User Association) ของประเทศแอฟริกาใต้ และคณะกรรมการการระบายน้ำ (Drainage Board) ของสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้สมาคมผู้ใช้น้ำมีฐานะเป็นนิติบุคคล (body corporate) เช่นกัน⁴² ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถเข้าทำสัญญา เปิดบัญชีธนาคารจ้างคนทำงาน และสามารถฟ้องหรือถูกฟ้องคดีได้ในนามของตนเอง

4.2.3.4 โครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างการบริหารหลักของกลุ่มผู้ใช้น้ำ คือ สภาสมาญ คณะกรรมการบริหาร และประธานกรรมการ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างภายในของกลุ่มผู้ใช้น้ำในแต่ละประเทศจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในกฎหมาย จารีตประเพณี และแนวทางปฏิบัติของแต่ละประเทศ โดยในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาดังกล่าวถึงการบริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ดังนี้

1) คณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำ

โดยส่วนใหญ่กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีคณะกรรมการ ซึ่งจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยกฎหมายอาจกำหนดจำนวนคณะกรรมการบริหารและวาระดำรงตำแหน่งไว้ เช่น รัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย คณะกรรมการบริหารของสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) มาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกของสมาคม ตามขั้นตอนที่รัฐบาลกำหนด โดยคณะกรรมการบริหาร จะประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละเขตบริหารของสมาคมเขตละ 1 คน รัฐบาลเป็นผู้กำหนด

⁴⁰ Namika Raby, "Participatory Irrigation Management in the Philippines : National Irrigation Systems," p 9.

⁴¹ Andhra Pradesh Farmers' Management of Irrigation Systems Act (Act No. 11 of 1997). Section 12

⁴² National Water Act (No. 36 of 1998). Section 94 and Land Drainage Act 1991. Section 1

ขั้นตอนการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการบริหาร ประธานและคณะกรรมการบริหารที่ได้รับเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี⁴³ ขณะที่แคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน คณะกรรมการบริหารขององค์กรเกษตรกร (Farmers Organization) ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ 9 คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา 3 ปี โดยในคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก และเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร 5 คน ซึ่งคณะกรรมการบริหารจะมีการประชุมอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งและอาจมีการประชุมพิเศษเมื่อสมาชิกจำนวนร้อยละ 50 ของสมาชิกในคณะกรรมการร้องขอให้ประชุม⁴⁴ และประเทศโรมาเนียคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) ด้วยสมาชิกอย่างน้อย 3 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากการประชุมใหญ่ ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา 3 ปี⁴⁵

2) การประชุมใหญ่

การประชุมใหญ่นั้น เป็นการประชุมที่ให้สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา ลงมติและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่างของกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกคณะกรรมการบริหาร อนุมัติงบประมาณประจำปี แผนการลงทุนและการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งรับฟังรายงานประจำปีของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งโดยปกติกฎหมายจะกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีการประชุมใหญ่ปีละหนึ่งครั้ง หรืออาจจัดให้มีการประชุมได้ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์พิเศษ เช่น รัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย กฎหมายกำหนดให้การประชุมใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association)⁴⁶ หรือสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) ของประเทศโรมาเนีย ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การประชุมใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสมาคม โดยต้องมีการประชุมใหญ่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง มติที่ประชุมถือตามเสียงข้างมาก และจะมีการบันทึกข้ออภิปรายและบทสรุปไว้ในรายงานการประชุม⁴⁷

⁴³ Andhra Pradesh Farmers' Management of Irrigation Systems Act (Act No. 11 of 1997).

Section 4

⁴⁴ Farmers Organization – Conduct of Business Regulations 1991. Section 11 and Section 13

⁴⁵ Emergency Ordinance 147/1999 concerning the Water Users' Association. Article 16

⁴⁶ Andhra Pradesh Farmers' Management of Irrigation Systems Act (Act No. 11 of 1997).

Section 3 (4) (iii)

⁴⁷ Emergency Ordinance 147/1999 concerning the Water Users' Association. Article 16

นอกจากนี้ ในบางประเทศกำหนดให้มีระบบผู้แทน โดยให้สิทธิแก่สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในการเลือกตั้งผู้แทน เพื่อเป็นตัวแทนของสมาชิกเข้าร่วมในการประชุมใหญ่ได้ เช่น แคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน กฎหมายกำหนดให้การประชุมใหญ่ขององค์กรเกษตรกร (Farmers Organizations) ประกอบด้วยตัวแทนของแต่ละทางน้ำในเขตพื้นที่ขององค์กรเกษตรกรนั้น โดยเกษตรกรที่อยู่ในทางน้ำเดียวกันจะทำการเลือกตั้งตัวแทนหนึ่งคน การประชุมจะจัดขึ้นอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และอาจมีการประชุมใหญ่วิสามัญได้เมื่อสมาชิกจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดขององค์กรร้องขอให้มีการประชุม⁴⁸

การประชุมของสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) ของประเทศแอฟริกาใต้มีประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องของสิทธิในการออกเสียงลงคะแนน โดยกฎหมายกำหนดแบบในการออกเสียงลงคะแนนไว้ให้สมาคมเลือกใช้ตามความเหมาะสม ได้แก่ แบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง หรือคำนวณตามสัดส่วนปริมาณการใช้น้ำที่มีสิทธิได้รับเปรียบเทียบกับจำนวนน้ำทั้งหมดที่มีสิทธิได้รับจากสมาคม หรือคำนวณตามสัดส่วนที่ดิน หนึ่งเสียงต่อจำนวนที่ดิน 5 เฮคแตร์ (hectares) ซึ่งในการคำนวณตามสัดส่วนการใช้น้ำและการถือครองที่ดินนั้นอาจจำกัดไว้ที่ไม่เกิน 10 เสียงก็ได้⁴⁹ เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ที่กฎหมายกำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนเลือกสมาชิกคณะกรรมการระบายน้ำ (Internal Drainage Board) สมาชิกแต่ละคนจะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนตามมูลค่าของที่ดิน ซึ่งอิงมาจากราคาเช่าที่ดินรายปี โดยที่ดินที่มูลค่าต่ำกว่า 50 ปอนด์ จะมี 1 เสียง และเพิ่มขึ้นตามมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้นแต่ไม่เกิน 6 เสียง สำหรับที่ดินที่มูลค่าไม่เกิน 500 ปอนด์ ส่วนที่ดินที่มีมูลค่ามากกว่า 500 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 1,000 ปอนด์ มี 8 เสียง และที่ดินที่มีมูลค่าเกิน 1,000 ปอนด์ ขึ้นไป มี 10 เสียง⁵⁰

3) หน่วยงานด้านอื่น ๆ

นอกจากคณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำแล้ว กลุ่มผู้ใช้น้ำยังมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือตำแหน่งอื่นขึ้น เพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการทางด้านเทคนิคซึ่งเลือกมาจากสมาชิกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะและร่วมให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ หรือคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี

⁴⁸ Farmers Organization – Conduct of Business Regulations 1991. Section 7 and Section 8

⁴⁹ National Water Act (No. 36 of 1998) Schedule 5 Model Constitution of Water User Association. Section 15

⁵⁰ Land Drainage Act 1991. Schedule 1 Members of Internal Drainage Boards. Section 3

เช่นในแคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน ที่ประชุมใหญ่ขององค์กรเกษตรกร (Farmers Organizations) อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ ดังนี้ คณะกรรมการด้านการดำเนินการ (รวมถึง กำหนดการส่งน้ำ) คณะกรรมการด้านการบำรุงรักษา และคณะกรรมการด้านการเงิน เพื่อช่วย คณะกรรมการบริหารในการดำเนินการตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการนั้น ๆ⁵¹ นอกจากนี้ โดยมติที่ประชุมใหญ่สามารถแต่งตั้งสมาชิกสามหรือห้าคนขึ้นเป็นคณะกรรมการพิเศษ หรือเรียกว่า "Nebri Panchayat" เพื่อทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง หรือระหว่างสมาชิกกับผู้ใช้น้ำอื่นได้⁵²

4.2.3.5 อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ

ในหลายประเทศมีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ในกฎหมาย เพื่อแสดงถึงภาระหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำที่จัดตั้งขึ้น และอธิบายถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่กลุ่มผู้ใช้น้ำต้องดำเนินการตามกฎหมาย โดยส่วนใหญ่ในกฎหมายจะกล่าวถึงหน้าที่ในการจัดการชลประทานเป็นอันดับแรก⁵³ เช่น สมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) รัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ในจัดทำแผนกำหนดการส่งน้ำสำหรับแต่ละฤดูส่งน้ำ แผนการบำรุงรักษาระบบชลประทานเมื่อสิ้นสุดฤดูการเพาะปลูกและปฏิบัติตามแผนนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงหน้าที่ช่วยรัฐบาลกำหนดอัตราและจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ เก็บรักษาทะเบียนผู้ถือครองที่ดินและทะเบียนน้ำสำรองของระบบชลประทาน เก็บรักษาบัญชีและนำส่งเพื่อการตรวจสอบบัญชีประจำปี ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการของสมาคม และปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการกระจายน้ำชลประทาน (Distributory Committee) และคณะกรรมการโครงการ (Project Committee) นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจแก่สมาคมผู้ใช้น้ำยังมีอำนาจในการเรียกเก็บและจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับบริการที่สมาคมได้จัดให้ จากผู้ใช้น้ำที่เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกของสมาคมได้⁵⁴

⁵¹ Farmers Organization – Conduct of Business Regulations 1991. Section 15

⁵² Stephen Hodgson, *Legislation on Water Users' Organization : A comparative study*. p. 62.

⁵³ Stephen Hodgson. *Ibid*, pp. 38 – 39.

⁵⁴ Andhra Pradesh Farmers' Management of Irrigation Systems Act (Act No. 11 of 1997).

ส่วนองค์กรเกษตรกร(Farmers Organizations) ในแคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การให้การรับรองว่าเกษตรกรทุกคนจะได้รับการจัดสรรน้ำตามกำหนด⁵⁵ ขณะที่สมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) ในประเทศโรมาเนีย นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้สมาคมผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ในการจัดการน้ำ และบำรุงรักษาระบบชลประทาน รวมทั้งหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทระหว่างสมาชิกแล้ว ยังกำหนดให้สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานมีอำนาจกำหนดมาตรการลงโทษสมาชิกไว้ในระเบียบข้อบังคับของแต่ละสมาคมได้⁵⁶

4.2.3.6 สิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ

สิทธิหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศนั้น ๆ สิทธิของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำที่สำคัญ คือ เข้าร่วมในการจัดการชลประทาน เพื่อให้ได้รับน้ำอย่างเสมอภาค โดยสมาชิกจะมีหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ คือ หน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำ จ่ายค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ ตามที่กลุ่มผู้ใช้น้ำได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงหน้าที่ในการยอมให้กลุ่มผู้ใช้น้ำเข้าไปในที่ดินของตนเพื่อทำการตรวจตรา ก่อสร้าง หรือบำรุงรักษาคลองชลประทาน เช่น แคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน กฎหมายกำหนดให้สมาชิกองค์กรเกษตรกร (Farmers Organizations) มีสิทธิในการได้รับการจัดสรรน้ำอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนและในการลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีสิทธิในการรับบริการต่าง ๆ จากองค์กรเกษตรกร ในการนี้ สมาชิกมีหน้าที่ในการจ่ายค่าน้ำและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย บำรุงรักษาทางน้ำ ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบขององค์กรเกษตรกร และต้องอนุญาตให้มีการตรวจสอบที่ดินของตน ผลผลิตและระบบชลประทาน⁵⁷ เป็นต้น

4.2.3.7 การเงิน

ในการบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำย่อมมีค่าใช้จ่าย เช่น ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารชลประทาน ค่าไฟ ค่าอุปกรณ์สำนักงาน เป็นต้น ซึ่งเงินที่นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำนั้น มาจากการจัดเก็บค่าบริการและค่าธรรมเนียมการใช้น้ำเป็นหลัก

⁵⁵ Farmers Organization – Conduct of Business Regulations 1991. Section 5

⁵⁶ Emergency Ordinance 147/1999 concerning the Water Users' Association. Article 29

⁵⁷ Farmers Organization – Conduct of Business Regulations 1991. Section 3 and Section 4

รวมถึงค่าปรับ ที่ได้จากผู้เข้าร่วมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ รัฐอาจให้การสนับสนุนด้านการเงิน เช่น รัฐอันทร์ประเทศ ประเทศอินเดีย สมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) จะได้รับเงินส่วนแบ่งที่ได้จากการเก็บภาษีน้ำ (Water Tax) ที่จัดเก็บได้ในเขตพื้นที่ของสมาคมจากรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลางอาจให้เงินทุนเพื่อใช้พัฒนาพื้นที่บริการของสมาคม รวมถึงเงินทุนที่ระดมจากสถาบันการเงิน รายได้จากที่ดินและสินทรัพย์ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบชลประทานในเขตพื้นที่บริการของสมาคมและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากผู้ใช้น้ำที่เป็นและไม่เป็นสมาชิกสำหรับบริการที่สมาคมได้จัดให้⁵⁸

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ใช้น้ำในบางประเทศอาจไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ เช่น สมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) ในประเทศแอฟริกาใต้ กฎหมายมิได้กำหนดให้สมาคมได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ อย่างไรก็ตาม สมาคมผู้ใช้น้ำสามารถจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกได้ นอกจากนี้ สมาคมผู้ใช้น้ำยังสามารถให้กู้ยืมเงินรวมถึงการกู้เบิกเงินเกินบัญชีได้ด้วย⁵⁹ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการระบายน้ำ (Drainage Board) ที่มีอำนาจในการประเมินและจัดเก็บค่าระบายน้ำได้เช่นกัน⁶⁰

4.2.3.8 การกำกับดูแล

การกำกับดูแลการปฏิบัติงานของกลุ่มผู้ใช้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังคงมีความจำเป็น กลุ่มผู้ใช้น้ำที่จัดตั้งขึ้นอาจต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ และอาจไม่สามารถจัดการด้วยตนเองได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องเข้ามาดูแลในเรื่องต่าง ๆ เช่น การอนุมัติงบประมาณ การดูแลทางเทคนิค หรือการดูแลด้านการเงิน เป็นต้น เช่น ประเทศโรมาเนีย สำนักงานตรวจสอบสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association Monitoring Office) ซึ่งเป็นหน่วยงานทะเบียนสมาคมผู้ใช้น้ำแห่งชาติ (National Registry of Water Users' Associations) มีหน้าที่ช่วยเหลือเรื่องการจัดตั้งและการดำเนินงานของสมาคม ขอข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของสมาคมฯ และการบำรุงรักษาระบบชลประทานที่สมาคมได้รับโอนไปจากสมาคม รวมถึงการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่สมาคมตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร, อาหารและ

⁵⁸ Andhra Pradesh Farmers' Management of Irrigation Systems Act (Act No. 11 of 1997).
Section 22

⁵⁹ National Water Act (No. 36 of 1998) Schedule 5 Model Constitution of Water User Association. Section 17 and Section 18

⁶⁰ Land Drainage Act 1991. Schedule 1 Members of Internal Drainage Boards. Section 41

ป่าไม้⁶¹ นอกจากนี้ รัฐยังมีอำนาจในการแทรกแซงกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำได้ เมื่อพบว่า คณะกรรมการบริหารดำเนินกิจกรรมไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการสั่งให้มีการเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำสำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ประสบความล้มเหลวในการดำเนินการ เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ รัฐบาลนอกจากจะเป็นผู้จัดตั้ง ยังสามารถเลิกสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) ได้ รวมถึงออกคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในอำนาจของสมาคมผู้ใช้น้ำ เช่น ในการรับสมัครใหม่ได้อีกด้วย ในการนี้จะต้องมีการแจ้งให้สมาคมทราบก่อน และอนุญาตให้มีการแสดงความคิดเห็นได้ โดยคำสั่งทั้งหมดจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ ภายใต้สถานการณ์ตามที่กฎหมายกำหนด รัฐบาลยังสามารถที่จะทำการเรียกคืนอำนาจหรือหน้าที่ของสมาคมผู้ใช้น้ำ หรือแต่งตั้งให้บุคคลอื่นทำการแทนได้⁶²

4.2.3.9 การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ

โดยทั่วไปแล้ว การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำจะไม่มีกำหนดเวลาการยกเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ แต่ในบางประเทศกฎหมายกำหนดให้เมื่อการบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ จึงจำเป็นต้องมีการเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ เช่น ในประเทศโรมาเนีย การเลิกสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสมาคม⁶³

ขณะที่ประเทศแอฟริกาใต้ รัฐบาลจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการยกเลิกสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) ซึ่งเหตุผลในการเลิกสมาคมผู้ใช้น้ำ คือ 1. เกิดสถานการณ์ตามที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับของสมาคม 2. ถัดหน้าที่ของสมาคมผู้ใช้น้ำได้ถ่ายโอนโดยการทำข้อตกลงให้แก่องค์กรเกี่ยวกับการจัดการน้ำอื่น 3. ถ้าการเลิกสมาคมจะเป็นการดีที่สุดแก่ผลประโยชน์ของสมาคมเองหรือต่อสมาชิก 4. ถ้ามีการสืบสวนเรื่องราวที่เป็นเรื่องอื้อฉาวหรือฐานะทางการเงินของสมาคมแสดงให้เห็นว่าการเลิกสมาคมจะเป็นการเหมาะสม 5. ถ้ารัฐบาลได้เรียกคืนอำนาจและหน้าที่ของสมาคมซึ่งเป็นผลมาจากการเกิดข้อพิพาทกันระหว่างสมาชิกในคณะกรรมการบริหาร 6. ถ้าสมาคมมิได้มีการดำเนินกิจกรรมเป็นเวลานานหรือการดำเนินกิจกรรมไม่มีประสิทธิภาพ⁶⁴

⁶¹ Emergency Ordinance 147/1999 concerning the Water Users' Association. Article 34

⁶² National Water Act (No. 36 of 1998) Schedule 5 Model Constitution of Water User Association. Section 17 and Section 18

⁶³ Emergency Ordinance 147/1999 concerning the Water Users' Association. Article 37

⁶⁴ National Water Act (No. 36 of 1998). Section 96

4.3 เปรียบเทียบกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษาจากกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานของไทยและกลุ่มผู้ใช้น้ำในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า การจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำของแต่ละประเทศมีความเหมือนและความแตกต่างกัน ดังนี้

4.3.1 การจัดตั้ง

กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยเกิดขึ้นโดยรัฐเป็นผู้จัดตั้ง แม้ในกรณีที่เป็นกรณียกกระดบกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานขึ้นเป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำหรือเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็เป็นการเริ่มดำเนินการโดยรัฐ คือ โครงการชลประทานทั้งสิ้น มิได้มีการริเริ่มจัดตั้งโดยเกษตรกรผู้ใช้น้ำเองแต่อย่างใด เช่นเดียวกับสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) รัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย และองค์กรเกษตรกร (Farmers Organizations) แคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน ซึ่งอาจเกิดจากการขาดความพร้อมของประชาชน ที่ยังคงไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรือตระหนักถึงความสำคัญของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ทำให้กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องเข้ามาดำเนินการจัดตั้งให้

ขณะที่การจัดตั้ง P3A ของประเทศอินโดนีเซีย และสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water User Association) ของประเทศแอฟริกาใต้ นอกจากรัฐจะเป็นผู้จัดตั้งแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสีย หรือเกษตรกรผู้ใช้น้ำสามารถเสนอให้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานได้ เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพ สามารถเสนอโครงการต่อรัฐเพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ

สำหรับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งเขตการชลประทาน (Irrigation district) เป็นการดำเนินการที่เริ่มต้นด้วยการเสนอคำร้องขอของประชาชนที่ต้องการจัดตั้งเขตการชลประทานต่อรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเขตการชลประทานในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนในการจัดตั้งเขตการชลประทานยังแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งต้องมีการทำประชามติโดยให้ประชาชนลงมติเห็นชอบจึงจะมีการจัดตั้งได้ อันเป็นการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และมีการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตน นอกจากนี้ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่การจัดทำบริการสาธารณะยังคงเป็นการรวมศูนย์

อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้รูปแบบการดำเนินงานของเขตการชลประทานในประเทศไทยแตกต่างจากรูปแบบการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยอยู่หลายประการ ดังจะได้จากการพิจารณาเปรียบเทียบในหัวข้อต่อ ๆ ไป

4.3.2 การเป็นสมาชิก

ผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยคือ เกษตรกรซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งรวมถึงผู้เช่าที่ดินด้วย ซึ่งได้รับประโยชน์จากน้ำชลประทานในเขตพื้นที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เช่นเดียวกับ P3A ของประเทศอินโดนีเซีย ที่กฎหมายกำหนดให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำจากระบบชลประทานสามารถเข้าเป็นสมาชิกของ P3A ได้ เช่นเดียวกับสมาคมผู้ใช้น้ำของประเทศอินเดีย ที่กฎหมายกำหนดให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำทุกคนที่อยู่ในพื้นที่บริการของสมาคมมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมได้ แต่สำหรับสมาคมผู้ใช้น้ำของประเทศฟิลิปปินส์ที่สมาชิกของสมาคมจำกัดไว้เฉพาะผู้ประกอบการเพาะปลูก (tiller of the soil)

ในขณะที่เขตการชลประทาน ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้เฉพาะผู้ที่เป็เกษตรกรเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมในเขตการชลประทานได้ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนที่อยู่ในเขตการชลประทานเข้าร่วมในเขตการชลประทานนั้น เนื่องจากการบริหารจัดการน้ำในเขตการชลประทานมิได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการจัดส่งน้ำเพื่อการเกษตรเท่านั้น ส่วนในประเทศแอฟริกาใต้ ผู้ที่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสมาคมผู้ใช้น้ำจะเป็นไปตามข้อบัญญัติของแต่ละสมาคม

4.3.3 สถานะทางกฎหมาย

ในประเทศไทย กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานและกลุ่มบริหารการจัดการน้ำชลประทานเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน และสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่รองรับการจัดตั้งกลุ่มนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายดังกล่าวก็มิได้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำแต่อย่างใด

ส่วน P3A ในประเทศอินโดนีเซีย แม้กฎหมายมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงสถานะทางกฎหมายของ P3A แต่ก็มีคามชัดเจนในทางปฏิบัติว่า P3A มีอำนาจในการทำสัญญาเปิดบัญชี ฟ้องและอาจถูกฟ้องคดีได้ในนามของตนเอง ในขณะที่เขตการชลประทานในมลรัฐ

แคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ถือเป็นองค์กรท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับสมาคมผู้ใช้น้ำของรัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย และคณะกรรมการระบายน้ำของสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ที่กฎหมายได้กำหนดฐานะทางกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้อย่างชัดเจน โดยให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีฐานะเป็นนิติบุคคล

4.3.4 โครงสร้างการบริหาร

1) คณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำ

คณะกรรมการของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย โดยทั่วไปประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ เภรัญญิก นายทะเบียน ปฏิคม นอกจากนี้ ยังมีกรรมการด้านการส่งน้ำ ประกอบด้วย หัวหน้าเขต/หัวหน้าคลอง และหัวหน้ากลุ่มพื้นฐาน (หัวหน้าคูส่งน้ำ) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก โดยในส่วนของเกษตรกรกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนและไม่เกิน 15 คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 14 คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก และสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนกรรมการไว้ แต่ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสมาคม

สำหรับประเทศอินโดนีเซีย กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนที่แน่นอนของคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ เพียงแต่กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการมาจากการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธาน รองประธาน เลขานุการ เภรัญญิก ผู้จัดการฝ่ายเทคนิค และหัวหน้าเขตที่ดินในแต่ละเขต เช่นเดียวกับเขตการชลประทาน ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียนั้น กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนกรรมการไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้มีการแบ่งเขตในเขตการชลประทานออกเป็น 5 ส่วน หรือ 3 ส่วน ขึ้นอยู่กับขนาดของเขตการชลประทานและให้แต่ละส่วนเลือกตั้งผู้แทนส่วนละ 1 คน เพื่อเข้ามาเป็นกรรมการในเขตการชลประทาน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ใช้น้ำในแต่ละส่วนของเขตการชลประทานที่อาจมีลักษณะการใช้น้ำที่แตกต่างกัน ได้มีตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมการ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับกรณีของกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียที่ให้มีหัวหน้าเขตหรือหัวหน้าคูเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำได้มีการพิจารณาถึงการใช้น้ำในส่วนต่าง ๆ ของกลุ่มอย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับประเทศอินเดีย ที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการของสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานมาจากแต่ละเขตบริหารของสมาคมเขตละ 1 คน

ขณะที่องค์กรเกษตรกรของแคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน กฎหมายกำหนดจำนวนคณะกรรมการบริหารไว้เป็นจำนวนแน่นอน โดยคณะกรรมการบริหารจะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 9 คน ส่วนประเทศโรมาเนีย กฎหมายกำหนดจำนวนคณะกรรมการขั้นต่ำไว้ไม่น้อยกว่า 3 คน

2) การประชุมใหญ่

ในประเทศไทย กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) การประชุมใหญ่เป็นการประชุมสมาชิกทั้งหมด ส่วนกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานจะต้องมีการประชุมใหญ่น้อยปีละ 1 ครั้ง โดยการประชุมใหญ่สมาชิกจะใช้ในกรณีสมาชิกกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานนั้นมีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า 100 คน ส่วนกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่มีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป จะเป็นการประชุมผู้แทนสมาชิก สำหรับกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน กฎหมายกำหนดให้ ต้องประชุมใหญ่สามัญภายใน 150 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของกลุ่มเกษตรกรปีละหนึ่งครั้ง โดยสมาชิกอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้สมาชิกอื่นมาประชุมแทนตนได้ แต่ผู้รับมอบอำนาจนั้นจะรับมอบอำนาจเกินสามรายไม่ได้ เช่นเดียวกับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน แต่กฎหมายให้สิทธิสหกรณ์ที่มีสมาชิกเกินกว่า 500 คน จะกำหนดในข้อบังคับให้มีการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกก็ได้ ส่วนสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประชุมใหญ่สามัญอย่างน้อยปีละครั้ง

ขณะที่กฎหมายของประเทศอินโดนีเซียมิได้ระบุถึงการประชุมใหญ่ไว้ คงเพียงกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่มีอำนาจและหน้าที่ในการออกระเบียบและข้อบังคับของ P3A จัดตั้งคณะกรรมการบริหารและถอดถอนคณะกรรมการบริหารออกจากตำแหน่ง รวมถึงจัดทำแผนการดำเนินงานของ P3A เช่นเดียวกับ เขตการชลประทาน ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียนั้น กฎหมายมิได้กำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ไว้ เพียงแต่กำหนดให้กรรมการต้องมีการประชุมทุกวันอังคารแรกของเดือน หรือในวันอื่น ๆ เป็นประจำ รวมทั้งอาจมีการกำหนดการประชุมเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้อีกด้วย

สำหรับรัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย กฎหมายกำหนดให้การประชุมใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในสมาคมผู้ใช้น้ำ เช่นเดียวกับสมาคมผู้ใช้น้ำของประเทศโรมาเนีย ซึ่งต่างจากองค์กรเกษตรกร ของแคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน ที่การประชุมใหญ่เป็นการประชุมผู้แทนสมาชิก โดยเกษตรกรที่อยู่ในทางน้ำเดียวกันจะทำการเลือกตัวแทนหนึ่งคนเพื่อเป็นตัวแทนในการเข้าร่วมประชุม

3) หน่วยงานด้านอื่น ๆ

กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานนอกจากคณะกรรมการบริหารแล้ว ยังอาจมีผู้ตรวจสอบกิจกรรม ซึ่งเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกโดยมติที่ประชุมใหญ่ แต่งตั้งให้บุคคลหรือคณะบุคคลนั้นเป็นผู้ทำการตรวจสอบผลการดำเนินการของคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานได้ ส่วนกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน กฎหมายกำหนดให้มีผู้สอบบัญชี ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชี เพื่อตรวจสอบบัญชีของกลุ่มเกษตรกร เช่นเดียวกับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน สำหรับสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน กฎหมายมิได้กำหนดผู้ดำเนินงานในตำแหน่งอื่น ๆ ไว้ โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับของสมาคม แต่กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานไม่ได้มีการกำหนดหน่วยงานเฉพาะด้านในการให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการแต่อย่างใด ขณะที่ในแคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน องค์กรเกษตรกรอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยคณะกรรมการบริหารในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการนั้น ๆ รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง หรือระหว่างสมาชิกกับผู้ใช้น้ำอื่นได้

4.3.5 อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ

หน้าที่หลักที่สำคัญของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับหรือไม่มีกฎหมายรองรับ คือ ภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการชลประทาน ร่วมกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน ซึ่งในการนี้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานของไทยจึงมีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การชลประทานในระดับไร่นามีประสิทธิภาพและทั่วถึง อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในการบริหารจัดการชลประทานมิได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายรับรองไว้อย่างชัดเจน

ในขณะที่ P3A กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างศักยภาพด้านชลประทานในไร่นา เพื่อบริหารจัดการน้ำและเครือข่ายชลประทานภายในไร่นา ให้สามารถจ่ายน้ำชลประทานแก่สมาชิกได้ตามความต้องการ อย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าเทียมกัน บำรุงรักษาระบบชลประทาน อำนาจในการกำหนดและวางระเบียบการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนของสมาชิกในรูปการชำระเงินค่าบำรุง ผลผลิตทางการเกษตร หรือแรงงาน และมีอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับของ P3A เพื่อใช้บังคับกับสมาชิกได้

ส่วนเขตการชลประทานของมลรัฐแคลิฟอร์เนียนั้น นอกจากกฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบแล้ว กฎหมายยังให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอีกหลายประการ เช่น อำนาจในการเวนคืนทรัพย์สินจากเอกชนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเขตชลประทาน เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากเขตการชลประทานมีความเป็นอิสระ และมีงบประมาณเป็นของตนเอง กฎหมายจึงให้อำนาจแก่เขตการชลประทานไว้อย่างกว้างขวางเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทาน เพื่อให้เขตการชลประทานมีความมั่นคงและเข้มแข็ง

สำหรับกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น สหประชาชาติในรัฐอาณัติ ประเทศ ประเทศอินเดีย องค์การเกษตรกรในแคว้นปัญจาบ ประเทศปากีสถาน และสมาคมผู้ใช้น้ำในประเทศโรมาเนีย ต่างกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการชลประทานและจัดส่งให้แก่สมาชิกอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน คือ เพื่อการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตพื้นที่รับผิดชอบของกลุ่มผู้ใช้น้ำนั้น

4.3.6 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ

สิทธิของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับหรือไม่มีกฎหมายรองรับ คือ ได้รับการจัดสรรน้ำจากกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่ตนเป็นสมาชิก เข้าร่วมในการประชุมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีสิทธิเลือกตั้งและได้รับการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ โดยสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ สำหรับหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติ ระเบียบ ข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ดูแลรักษาอาคารชลประทาน มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาคูส่งน้ำก่อนฤดูการส่งน้ำ ตลอดจนชำระเงินค่าน้ำ (สำหรับกรณีการประชุมใหญ่มีมติให้เก็บค่าน้ำ) ซึ่งเมื่อพิจารณา สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก P3A ของประเทศอินโดนีเซีย และผู้เข้าร่วมในเขตการชลประทาน มลรัฐแคลิฟอร์เนีย จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดสิทธิหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกหรือผู้เข้าร่วมไว้เช่นเดียวกัน คือ สิทธิที่จะได้รับการจัดสรรน้ำอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยสมาชิกหรือผู้เข้าร่วมมีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าน้ำ หรือค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมแล้วแต่กรณีให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำนั้น ๆ

4.3.7 การเงิน

กลุ่มผู้ใช้น้ำ ของประเทศไทยในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่มีการจัดเก็บค่าน้ำ สำหรับการติดตั้งกองทุนชลประทานในกลุ่มผู้ใช้น้ำ นั้น ก็เป็นการดำเนินการเฉพาะในกลุ่มผู้ใช้น้ำ บางกลุ่มที่มีความพร้อม อย่างไรก็ตาม แม้ในกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่มีการติดตั้งกองทุนชลประทาน ในบางปีก็มิได้มีการจัดเก็บเงินเข้ากองทุน เช่น ในปีที่ผ่านมา ทำให้ผลผลิตของสมาชิกตกต่ำ เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีการบังคับให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ จัดเก็บเงินค่าน้ำ หรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิก

ขณะที่ในประเทศอินโดนีเซีย กฎหมายกำหนดให้ P3A สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสมาชิกได้ โดยแหล่งเงินทุนของ P3A ประกอบด้วยค่านำร่องจากสมาชิก เงินสนับสนุนหรือเงินช่วยเหลืออื่น ๆ รวมถึงการจัดหาทุนด้วยวิธีอื่น ๆ ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ส่วนเขตการชลประทาน ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้น กฎหมายกำหนดบทบาทในด้านการเงินไว้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากเขตการชลประทานมีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยให้อำนาจในการจัดเก็บภาษี เก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการต่าง ๆ การหารายได้จากทรัพย์สินของเขตการชลประทาน เช่น การให้เช่าทรัพย์สิน เป็นต้น รวมทั้งยังมีอำนาจให้การออกพันธบัตร การทำสัญญาแลกเปลี่ยนเงินตรา และการก่อตั้งกองทุนต่าง ๆ และยังอาจได้รับเงินสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา (United States) ได้ หากมีการร่วมมือกันเพื่อการจัดการด้านการชลประทาน

อนึ่ง ในกรณีของเขตการชลประทานในมลรัฐแคลิฟอร์เนียดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างสำคัญประการหนึ่งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศไทยรวมถึงประเทศอื่น ๆ เนื่องจากที่รัฐได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการชลประทานในเขตให้แก่เขตการชลประทานอย่างเต็มที่ จึงให้เขตการชลประทานสามารถหาเงินจากแหล่งทุนต่าง ๆ เพื่อมาเป็นงบประมาณในการบริหารจัดการกิจการของเขตการชลประทาน เขตการชลประทานจึงมีงบประมาณเป็นของตนเองและเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล

สำหรับรัฐออสเตรีย ประเทศอินเดีย สมาคมผู้ใช้น้ำ รัฐบาลจะให้การสนับสนุนด้านการเงิน โดยแบ่งเงินที่ได้จากการเก็บภาษีน้ำในเขตพื้นที่ของสมาคมให้แก่สมาคม ซึ่งต่างจาก สมาคมผู้ใช้น้ำในประเทศแอฟริกาใต้ กฎหมายมิได้กำหนดให้สมาคมได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ แต่สมาคมผู้ใช้น้ำสามารถจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกได้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการระบายน้ำที่มีอำนาจในการประเมินและจัดเก็บค่าระบายน้ำได้เช่นกัน

4.3.8 การกำกับดูแล

เนื่องจากงานด้านการชลประทาน เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน กรมชลประทานโดยโครงการชลประทานต่าง ๆ ในพื้นที่ จึงมีหน้าที่ในการดูแลกิจกรรมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ และแม้จะมีการถ่ายโอนภารกิจชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของผิวจราจร และคูส่งน้ำ แต่ในการส่งเสริมและพัฒนากลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ยังคงเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกรมชลประทาน เนื่องจาก การบริหารจัดการน้ำชลประทาน เป็นงานด้านเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นอกจากนี้ สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่มีกฎหมายรองรับ ก็จะมีหน่วยงานตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนด ที่คอยควบคุมดูแลการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

สำหรับประเทศอินโดนีเซีย P3A จะได้รับการช่วยเหลือจากกองงานสาธารณะ (Public Works Service) หรือหน่วยงานชลประทาน/หน่วยงานสาธารณะของรัฐบาล (Public Works/Irrigation Government Agency) ความช่วยเหลือที่ได้รับจะเกี่ยวกับการออกข้อกำหนด และการสนับสนุนงานของ P3A ในเรื่องการสำรวจและการออกแบบ การก่อสร้าง การใช้งาน และการบำรุงรักษาระบบชลประทานในไร่นา นอกจากนี้ ยังได้รับความช่วยเหลือในด้านการเกษตร โดยกองงานเกษตร (Agricultural Service) หรือหน่วยงานเกษตรกรรมของรัฐบาล (Agricultural Government Agency) ในรูปแบบการให้แนวทางแก่ P3A เกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทาน ซึ่งครอบคลุมคำแนะนำเกี่ยวกับ ความต้องการน้ำ รูปแบบและเทคนิคการใช้น้ำ และการเพาะปลูกที่สอดคล้องกับท้องถิ่น รวมถึงการยกระดับทักษะและความรู้ของเกษตรกรในเรื่องเหล่านี้

ขณะที่เขตการชลประทานของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้ประชาชนในเขตการชลประทานเป็นผู้มีบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของเขตการชลประทาน เช่น ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ของเขตการชลประทานได้ การกำหนดให้การดำเนินการในเรื่องสำคัญ เช่น การจ่ายเงินเดือนแก่กรรมการต้องจัดทำประชามติ เป็นต้น การกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เช่น การกำหนดให้ต้องเผยแพร่เอกสารด้านการเงินหนึ่งครั้งต่อสองสัปดาห์ เป็นต้น ดังนั้น แม้เขตการชลประทานจะเป็นอิสระจากการตรวจสอบของรัฐบาลแต่ก็อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยประชาชน

4.3.9 การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ

ในประเทศไทย สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานไว้ ส่วนกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีกฎหมายรองรับ การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น เช่น เมื่อกลุ่มผู้ใช้น้ำไม่ดำเนินกิจกรรมติดต่อกันเป็นเวลา 1 ปี เมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก หรือเมื่อนายทะเบียนสั่งให้เลิก เป็นต้น

ส่วน P3A ในประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากรัฐบาลพยายามสนับสนุนให้จัดตั้ง จึงไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการเลิกกลุ่มไว้ เช่นเดียวกับเขตการชลประทาน ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และกฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์ รัฐอานธรประเทศ ประเทศอินเดีย รัฐปัญจาบ ประเทศปากีสถาน ที่กฎหมายมิได้กำหนดเกี่ยวกับการเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้

ขณะที่ในประเทศโรมาเนีย กฎหมายกำหนดให้การเลิกสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสมาคม ขณะที่ประเทศแอฟริกาใต้ รัฐบาลจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการยกเลิกสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water Users' Association) ซึ่งเหตุผลในการเลิกสมาคมผู้ใช้น้ำ คือ 1. เกิดสถานการณ์ตามที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับของสมาคม 2. ถ้าหน้าที่ของสมาคมผู้ใช้น้ำได้ถ่ายโอนโดยการทำข้อตกลงให้แก่องค์กรเกี่ยวกับการจัดการน้ำอื่น 3. ถ้าการเลิกสมาคมจะเป็นการดีที่สุดแก่ผลประโยชน์ของสมาคมเองหรือต่อสมาชิก 4. ถ้ามีการสืบสวนเรื่องราวที่เป็นเรื่องอื้อฉาวหรือฐานะทางการเงินของสมาคมแสดงให้เห็นว่าการเลิกสมาคมจะเป็นการเหมาะสม 5. ถ้ารัฐบาลได้เรียกคืนอำนาจและหน้าที่ของสมาคมซึ่งเป็นผลมาจากการเกิดข้อพิพาทกันระหว่างสมาชิกในคณะกรรมการบริหาร 6. ถ้าสมาคมมิได้มีการดำเนินกิจกรรมเป็นเวลานานหรือการดำเนินกิจกรรมไม่มีประสิทธิภาพ