



บทที่ 5

สภาพปัญหาของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานและและแนวทางการแก้ไข ปัญหา

เมื่อได้ศึกษาถึงกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยและในต่างประเทศแล้ว ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นการศึกษาข้อมูลเอกสาร ประกอบกับข้อมูลภาคสนามในพื้นที่กรณีศึกษาดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 และจะได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการนำเสนอหลักการสำคัญที่ควรมีในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีกฎหมายเฉพาะ อันจะส่งเสริมการดำเนินการต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานให้มีความคล่องตัวและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานอย่างเต็มที่

5.1 สภาพปัญหาของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย

จากการที่กรมชลประทานได้ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตชลประทานรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานประเภทต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกร ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการชลประทาน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการชลประทานสามารถตอบสนองความต้องการของเกษตรกรในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และให้มีการประสานงานร่วมกันระหว่างกรมชลประทาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกษตรกร ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาการขาดกฎหมายที่ชัดเจนและเหมาะสมในการสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานให้มีความเข้มแข็งสำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ หรือการที่กฎหมายที่นำมาใช้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับไม่มีความเหมาะสม และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานดังกล่าว ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้น ทั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ และกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับต้องประสบปัญหาในการดำเนินงาน จากการศึกษา กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย ทั้งจากการศึกษาจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรีเจ้าหน้าที่จากโครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รวมทั้งตัวแทนเกษตรกรจากกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน พบว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานหมายความว่าอย่างไร

การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในปัจจุบัน ยังคงไม่มีความชัดเจนว่า ใครคือกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ทำให้เกิดความสับสนว่า กลุ่มผู้ใช้น้ำที่จัดตั้งขึ้นกลุ่มใดบ้างเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และบุคคลใดมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน กลุ่มธุรกิจการเกษตรเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่จะสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานได้หรือไม่ การนิยามความหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จะทำให้เกิดความชัดเจนถึงบุคคลผู้ทรงสิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการชลประทานร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานประเภทต่าง ๆ ในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน และสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ที่เกิดขึ้นจากการที่เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตรับน้ำชลประทานได้รวมตัวกันจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานจึงประกอบไปด้วยเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตรับน้ำชลประทาน ซึ่งได้รับประโยชน์จากน้ำชลประทานในระบบชลประทานเดียวกัน รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานประเภทต่าง ๆ ดังนั้น โดยพื้นฐานแล้วเป็นเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตชลประทานจึงเป็นกลุ่มคนที่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการชลประทานกับร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทรัพยากรในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก การให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งการเปิดโอกาสให้เกษตรกรในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้การจัดการชลประทาน สามารถตอบสนองต่อความต้องการใช้น้ำของเกษตรกรในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทานต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง แต่ในอดีตที่ผ่านมา

มา การบริหารจัดการชลประทานเป็นเรื่องที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด โดยมีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน กล่าวคือ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการส่งน้ำ หรือในการดำเนินการด้านการชลประทานต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ทำให้เกษตรกรมีความเข้าใจว่า การบริหารจัดการน้ำชลประทานทั้งในด้านการจัดสรรน้ำ การส่งน้ำ และการบำรุงรักษาอาคารชลประทาน หรือคูคลอง เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการ ดังนั้น เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการชลประทานจากรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมดไปเป็นการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม กล่าวคือ ให้เกษตรกรในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการชลประทานในการกำหนดปริมาณน้ำที่จะได้รับในแต่ละฤดูส่งน้ำ และให้มีการบริหารจัดการชลประทานร่วมกันระหว่างโครงการชลประทาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกษตรกร โดยให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน สืบหาความต้องการน้ำของสมาชิกภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดสรรน้ำกับโครงการชลประทาน และร่วมกันจัดสรรน้ำที่ได้รับจากโครงการชลประทานให้แก่เกษตรกรในพื้นที่อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม รวมทั้งการบำรุงรักษาระบบชลประทานในไร่นาของตน เกษตรกรส่วนใหญ่จึงไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตน และในบางกรณีก็ไม่เห็นถึงความจำเป็นในการเข้าร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกษตรกรยังคงได้รับน้ำชลประทานจากโครงการชลประทานตามความต้องการอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ ความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะบ่งชี้ถึงความสำเร็จของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ หากเกษตรกรตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ของตนในฐานะสมาชิกของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ก็จะทำให้การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ประสบความสำเร็จและทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีความเข้มแข็ง ซึ่งการที่เกษตรกรไม่มีความเข้าใจถึงสิทธิที่จะได้รับจากการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การเริ่มดำเนินการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เกิดการต่อต้านจากเกษตรกรในพื้นที่ รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานกับเกษตรกรที่มีมาตั้งแต่ในอดีต อันเกิดจากการขาดความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับเกษตรกร เพราะเกษตรกรไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับน้ำตามที่ต้องการ เกษตรกรจึงขาดความเชื่อถือในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่โครงการชลประทาน¹ และเนื่องจากการให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ขึ้นอยู่กับความสมัครใจและความต้องการของเกษตรกรผู้เป็นสมาชิกแต่ละคน ดังนั้น เมื่อสมาชิกไม่ตระหนักถึงหน้าที่ของตนที่มีต่อกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จึงทำให้สมาชิกไม่

¹ สัมภาษณ์ ทองเหมาะ ภูษัง, ประธานกลุ่มบริหาร 2 ซ้าย - 1 ขวา โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี, 21 มกราคม 2552.

ความร่วมมือในการดำเนินการตามหน้าที่และไม่เห็นความสำคัญในการเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เช่น การไม่ขุดลอกคูส่งน้ำในที่ดินของตน หรือไม่เข้าร่วมในการขุดลอกคูส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน การไม่เข้าร่วมประชุม รวมทั้งการฝ่าฝืนข้อตกลงในการจัดรอบเวรการรับน้ำ เป็นต้น การสร้างความเข้าใจให้แก่เกษตรกรถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม สิทธิที่จะได้รับรวมทั้งหน้าที่ที่จะต้องร่วมกันดำเนินการบริหารจัดการชลประทานในระดับไร่นาจึงตกเป็นภาระหนักแก่เจ้าหน้าที่ ในการเข้าไปส่งเสริมและให้ความรู้แก่เกษตรกร ให้เกษตรกรตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และสร้างจิตสำนึกถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ผ่านการมีส่วนร่วมดังกล่าว

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่นำมาใช้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และ บทบัญญัติว่าด้วยสมาคม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พบว่ากฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการชลประทานแต่อย่างใด

การขาดความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ของเกษตรกร รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ไม่แน่ใจในสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ อันเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เป้าหมายที่รัฐจะผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในเรื่องของการชลประทานไม่บรรลุผล โดยสหกรณ์การเกษตรชลประทานยางชุม จำกัด เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการขาดความเข้าใจในหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ และเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานยังต้องทำการสำรวจความต้องการน้ำของเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ด้วยตนเอง เพราะเกษตรกรยังไม่ตระหนักถึงหน้าที่ตนในฐานะสมาชิกของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ โดยมีความเข้าใจว่าตนมีหน้าที่เพียงรับน้ำมาจากที่โครงการชลประทานปล่อยมาให้และนำมาจัดสรรกันเองภายในกลุ่มเท่านั้น แต่หน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานที่จะดำเนินการ และเจ้าหน้าที่เองก็ไม่แน่ใจในบทบาทของตนเอง² ทำให้การดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรชลประทานยางชุม จำกัด ไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ที่ต้องการให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐได้ร่วมกันดำเนินการ เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพราะ

² สัมภาษณ์, นายพินล สฤตดิษฐ์, หัวหน้าฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1 โครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์, 23 มกราคม 2552.

เกษตรกรมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมกำหนดแผนการส่งน้ำของโครงการชลประทานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

การให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการบริหารจัดการชลประทานตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เกษตรกรจะใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมผ่านทางกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยมีคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งถือเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการพิจารณาแผนการจัดสรรน้ำประจำฤดูส่งน้ำ ติดต่อบริษัทประปาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการควบคุมดูแลสมาชิกในกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อให้การใช้น้ำชลประทานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด บทบาทของคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานจึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่สำคัญปัจจัยหนึ่ง เนื่องจากหากคณะกรรมการสามารถบริหารจัดการกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพ มีอำนาจในการควบคุมดูแลสมาชิก ให้ปฏิบัติตามข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ก็จะทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ มีความเข้มแข็ง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการชลประทาน และรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำชลประทานและบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาเบื้องต้นและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำได้

ปัจจุบันกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานแต่ละกลุ่มจะมีการจัดทำข้อบังคับของกลุ่มขึ้นเพื่อใช้บังคับกันเองภายในกลุ่ม โดยในข้อบังคับได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจในการลงโทษปรับกับสมาชิกที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับ แต่เนื่องจากคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมิได้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ การบริหารจัดการกิจการภายในกลุ่มจึงอาจเกิดปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสมาชิกฝ่าฝืนข้อบังคับที่กำหนดไว้ คณะกรรมการผู้ใช้น้ำชลประทานไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการแก่สมาชิกผู้นั้น และเมื่อสมาชิกไม่ให้ความร่วมมือ การบริหารจัดการภายในกลุ่มจึงขาดประสิทธิภาพ

สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ แม้กฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็มิได้สอดคล้องกับการดำเนินการของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขต

ชลประทานแต่อย่างใด โดยเมื่อพิจารณาจากหัวข้อ 4.4.1 พบว่า ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อำนาจแก่กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ในการดำเนินการผลิต การดำเนินธุรกิจ หรือกิจการเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์เท่านั้น ขณะที่บทบัญญัติว่าด้วยสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็กำหนดเพียงอำนาจในการเก็บค่าบำรุงจากสมาชิกเท่านั้น กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ จึงมิได้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำข้อบังคับของกลุ่มควบคุมดูแลสมาชิกให้ปฏิบัติตามข้อบังคับ รวมทั้งลงโทษสมาชิกที่ฝ่าฝืนข้อบังคับดังกล่าว

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนจากกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน พบว่าเมื่อสมาชิกคนใดมีการละเมิดข้อบังคับ คณะกรรมการบริหารก็มีได้บังคับใช้บทลงโทษอย่างจริงจัง เพียงแต่มีการดักเตือนให้ปฏิบัติตามข้อบังคับเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้แม้ว่าสมาชิกจะยอมทำตามเนื่องจากความเกรงใจ และความละเอียดต่อสมาชิกอื่นซึ่งต่างเป็นเพื่อนบ้านที่มีความรู้จักใกล้ชิด แต่ในอนาคตเมื่อสภาพการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป เจ้าของที่ดินมิใช่เกษตรกรในพื้นที่แต่เป็นนายทุนนอกพื้นที่ และจ้างแรงงานจากต่างถิ่นมาทำการเกษตร ซึ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนตามวิถีดั้งเดิมเปลี่ยนแปลงไป อำนาจของคณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในการบังคับหรือลงโทษแก่สมาชิกตามข้อบังคับของกลุ่มย่อมมีความจำเป็น ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีชลประทานในระบบเหมืองฝาย ที่ผูกติดอยู่กับจารีตประเพณีท้องถิ่น แต่เมื่อรูปแบบการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปเป็นการเช่าถือครองที่ดินโดยนายทุน ซึ่งไม่เห็นความสำคัญของจารีตประเพณีท้องถิ่น จึงไม่ให้ความร่วมมือในการจัดการระบบเหมืองฝาย และหัวหน้าเมืองฝายมิได้อำนาจตามกฎหมายในการบังคับให้บุคคลเหล่านี้ให้ความร่วมมือหรือปฏิบัติตามสัญญาเหมืองฝาย และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้ในปัจจุบันการชลประทานระบบเหมืองฝายได้อ่อนแอลง

5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกับสมาชิก

การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ก็เพื่อให้เกษตรกรได้รวมกลุ่มกัน และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน การดูแลรักษาระบบชลประทาน สงวนและใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทาน ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนในระดับท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการน้ำชลประทานที่ได้รับจัดสรรมาจากกรมชลประทานกันเองภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ และดูแลรักษาระบบชลประทานในไร่นาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการพัฒนาจิตสำนึกให้เกษตรกรมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของการพยายามพึ่งตนเอง สมควรใจที่จะดำเนินกิจการร่วมกัน รวมทั้งยังเป็นการถ่ายทอดให้คนรุ่นหลังได้ตระหนักถึงการรวมตัวกันเป็น

กลุ่มผู้ใช้น้ำ ผ่านกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน ซึ่งจะเป็น การเสริมสร้างความเข้มแข็ง และความสามัคคีระหว่างเกษตรกรภายในกลุ่ม เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำที่ จัดตั้งขึ้นสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกับ สมาชิก มีรูปแบบความสัมพันธ์ตามวิถีชีวิตชุมชน ที่แนวคิดและบทบาทของผู้นำชุมชน ไม่ว่าจะ เป็น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือแม้แต่ครูที่เป็นที่เคารพนับถือ จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของ เกษตรกรในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และบุคคลเหล่านี้มักจะได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานหรือ หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำ เสมอ

เมื่อพิจารณาข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จะเห็นว่าข้อบังคับจะ กำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีการเลือกตั้งประธานกลุ่ม และคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของบุคคลเหล่านี้ไว้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ สมาชิกได้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการเข้ามาดำรงตำแหน่งในกลุ่มผู้ใช้น้ำ รวมทั้งมีบทบาทใน การบริหารจัดการกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ และเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วม กับกรมชลประทานในการพิจารณาแผนการจัดสรรน้ำชลประทาน ซึ่งจะทำให้เกษตรกรทุกคน มีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเอง ซึ่งเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้ามา มีบทบาทโดยเป็นตัวแทนของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐอย่างเท่าเทียม แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการบริหาร โดยเฉพาะประธานกลุ่มและหัวหน้าคู จะมีลักษณะเป็น ตำแหน่งผูกขาด กล่าวคือ เมื่อบุคคลเหล่านี้ได้รับเลือกตั้งมาแล้วในครั้งแรก แม้จะมีการเลือกตั้ง ใหม่เมื่อครบวาระก็มักจะได้รับเลือกกลับมาเป็นคณะกรรมการบริหารอีก จนในบางกรณี สมาชิกเสนอให้ประธานกลุ่มเป็นประธานต่อไปตลอดชีวิตโดยไม่ต้องเลือกตั้งใหม่ หรือตำแหน่ง หัวหน้าคูที่เมื่อสมาชิกคนใดได้รับเลือกตั้งแล้วก็จะดำรงตำแหน่งหัวหน้าคูต่อไปโดยไม่มีการ เลือกตั้งใหม่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ใน กรณีเช่นนี้ แม้สมาชิกจะเห็นถึงความสามารถและความตั้งใจในการทำงานของประธานกลุ่มหรือ คณะกรรมการบริหารก็ตาม แต่การผูกขาดอำนาจจะทำให้สมาชิกอื่นไม่ได้เข้ามา มีบทบาท เท่าที่ควรในการบริหารจัดการกลุ่ม และอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกลุ่มใน อนาคต เมื่อบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถทำงานต่อไปได้

สำหรับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานนั้น เนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และจะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้ กรรมการของกลุ่มสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานจึงไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระได้ อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์การเกษตรยางชุม จำกัด การดำรงตำแหน่งของกรรมการ โดยเฉพาะประธานสหกรณ์ ก็ยังคงมีลักษณะเป็นการผูกขาดอยู่กับบุคคลเพียงสองถึงสามคน ที่จะผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาดำรงตำแหน่ง

นอกจากนี้ หลักการสำคัญในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ก็เพื่อให้เกษตรกรได้บริหารจัดการชลประทานร่วมกัน โดยการจัดการน้ำชลประทานที่ได้รับมาจัดสรรมาจากกรมชลประทาน ร่วมกันดูแลรักษาระบบชลประทาน รวมถึงการร่วมกันแก้ไขปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการชลประทานที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ แต่จากข้อเท็จจริงพบว่าหัวหน้าฝ่ายปกครอง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในท้องถิ่นและเป็นที่เคารพนับถือของเกษตรกร ทำให้เมื่อเกษตรกรเกิดปัญหาไม่ว่าจะเป็นปัญหาทั่วไปในการดำรงชีวิต ปัญหาผลผลิตตกต่ำ ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร หรือแม้แต่ปัญหาเรื่องการจัดการน้ำ ก็จะเข้าไปปรึกษาและขอความช่วยเหลือจากบุคคลเหล่านี้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากอำนาจหน้าที่ของประธานหรือหัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ไม่มีความชัดเจน เกษตรกรจึงไม่แน่ใจว่าประธานหรือหัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จะช่วยแก้ปัญหาให้ตนได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากประธานหรือหัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มิได้เป็นหัวหน้าฝ่ายปกครองหรือหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งขัดกับหลักการและแนวคิดในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในเขตชลประทาน ที่ต้องการให้การจัดการน้ำเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในเขตชลประทานที่จะต้องร่วมกันดำเนินการ

5.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในเขตชลประทาน คือ เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน ในด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน ซึ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่จัดตั้งขึ้นจะมีหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานในเขตพื้นที่รับผิดชอบของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ โดยกรมชลประทานปรับบทบาทไปเป็นผู้กำกับดูแลและสนับสนุน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมในด้านการบริหารจัดการน้ำและการบำรุงรักษาระบบชลประทานของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีประสิทธิภาพและให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีความเข้มแข็ง โดยหากมีเหตุขัดข้องในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรน้ำ การส่งน้ำ การ

บำรุงรักษาระบบชลประทาน รวมถึงการบริหารจัดการกิจการภายในของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เจ้าหน้าที่ของโครงการชลประทานก็จะให้คำปรึกษาและแนะนำแก่เกษตรกร ในฐานะที่กรมชลประทานเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการชลประทานโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถดำเนินการร่วมกันบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานร่วมกับกรมชลประทานและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันการที่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานตามพระราชกฤษฎีกากลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 ต้องอยู่ภายใต้การดูแลของนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่จัดตั้งตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ส่วนสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ก็จะต้องอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทำให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานและสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานต้องเป็นไปตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ซึ่งมีได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ แต่อย่างไรก็ตาม และนายทะเบียนจะดูแลให้สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น

นอกจากนี้ ในการประชุม หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ก็จะมีได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของโครงการชลประทานทราบ เจ้าหน้าที่ของโครงการชลประทาน จึงมิได้มีส่วนร่วมหรือรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ทำให้การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำชลประทาน และการบำรุงรักษาอาคารชลประทาน ถูกละเลยไปในที่สุด ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับภาระกระจายอำนาจจากกรมชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน ทำให้โครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม ได้หาทางแก้ปัญหาด้วยการตั้งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการแบ่งไว้กับสหกรณ์การเกษตรชลประทานยางชุม จำกัด เนื่องจากสมาชิกของสหกรณ์ก็คือสมาชิกของกลุ่มบริหารการใช้น้ำคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้ายเดิม ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์นั่นเอง โดยการจัดการประชุม และกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำก็ทำในนามของกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน เพื่อที่โครงการชลประทานจะได้เข้ามาดูแลและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นเฉพาะหน้า ที่ดำเนินการไปโดยเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานที่เอาใจใส่กับปัญหาการจัดการน้ำของเกษตรกร และเห็นความสำคัญของการ

ให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน แต่ก็ไม่ได้ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ มีความเข้มแข็ง และสามารถบริหารจัดการชลประทานด้วยตนเองได้อย่างยั่งยืน

5.1.6 ปัญหาเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ

เนื่องจากการบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุม ค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการบริหาร หรือ ค่าใช้จ่ายส่วนกลางเพื่อการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม เช่น ค่าใช้จ่ายในการขุดลอกคูส่งน้ำก่อนฤดูส่งน้ำ เป็นต้น แต่ปัจจุบัน กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้น ไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ ไม่มีเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แม้กลุ่มผู้ใช้น้ำ บางกลุ่มจะมีการเก็บเงินค่าน้ำจากสมาชิกแต่ก็เป็นจำนวนน้อย เช่น เก็บไร่ละ 1 บาทต่อปี เป็นต้น และหากในปีใดที่ฝนแล้ง มีน้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการ ในปีนั้นก็จะไม่มีการเรียกเก็บค่าน้ำ ในขณะที่กลุ่มผู้ใช้น้ำ บางกลุ่มไม่มีการเรียกเก็บเงินค่าน้ำจากสมาชิก แม้ในกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการเรียกเก็บเงินค่าบริการ หรือค่าสมาชิกได้ก็ตาม แต่ก็มักจะไม่สามารถเก็บเงินค่าน้ำหรือค่าสมาชิกได้ และแม้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานบางกลุ่มจะมีการจัดตั้งกองทุนชลประทานขึ้น แต่ก็ไม่สามารถจัดเก็บเงินเข้ากองทุนได้มากนัก กองทุนชลประทานที่จัดตั้งขึ้นจึงไม่ประสบความสำเร็จตามที่ต้องการ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่มีการเรียกเก็บเงินจากสมาชิกในกลุ่ม หรือเรียกเก็บในจำนวนน้อย เนื่องจาก ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันการใช้น้ำเพื่อการเกษตร กรมชลประทานจะไม่มีการเรียกเก็บค่าน้ำ นอกจากนี้ การที่ในอดีตเกษตรกรไม่เคยได้รับโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน ทำให้เกิดความเข้าใจว่า การบริหารจัดการชลประทานเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บริการแก่เกษตรกร และน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐได้มาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ดังนั้น เกษตรกรส่วนใหญ่จึงเห็นว่าเมื่อในอดีตไม่เคยต้องเสียเงินค่าน้ำแต่ก็ยังคงได้รับน้ำ แล้วเหตุใดเมื่อรวมกลุ่มกันแล้วจึงต้องเสียเงินค่าน้ำด้วย แม้เงินที่จัดเก็บจะเป็นไปเพื่อใช้ในกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เอง มิได้เก็บเข้ามาเป็นเงินของรัฐ โดยมีได้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นได้จากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อให้เกษตรกรที่เป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

นอกจากนี้ สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรการเบิกจ่ายเงินของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ดังกล่าว ยังอยู่ภายใต้การดูแลและตรวจสอบของนายทะเบียนตามกฎหมายที่กลุ่มผู้ใช้น้ำ นั้นจดทะเบียนจัดตั้ง ซึ่งจะคอยดูแลและตรวจสอบการ

ดำเนินงานและการเบิกจ่ายเงินกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ทำให้การเบิกจ่ายเงินมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมในด้านการบริหารจัดการชลประทานประสบปัญหา เนื่องจากการบริหารจัดการชลประทานมิได้เป็นกิจกรรมที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงระบบการเงินสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรมีความซับซ้อน ต้องมีการจัดทำบัญชี และมีการตรวจสอบบัญชีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสร้างความยุ่งยากแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในการจัดทำบัญชี³

ดังนั้น เมื่อกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ไม่สามารถจัดเก็บเงินจากสมาชิกได้ หรือเมื่อประสบปัญหาในการเบิกจ่ายเงินมาใช้ในการกิจกรรมด้านการชลประทาน ทำให้หากมีการชำระคูปองเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง วัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับการรับน้ำชลประทานของเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่ม เช่น เมื่อท่อน้ำ ที่ส่งน้ำจากคูส่งน้ำเข้าสู่ไร่นาของเกษตรกร หรือประตูกั้นน้ำของเกษตรกรบางรายชำระคูปองกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ก็ไม่มีงบประมาณในการซ่อมแซมดังกล่าว โครงการชลประทานจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการช่วยออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก้ไขความชำรุดบกพร่องดังกล่าวให้แก่เกษตรกรรายนั้นอีกด้วย⁴ ทั้งนี้เป็นทรัพย์สินของเกษตรกรเอง มิใช่ทรัพย์สินของโครงการชลประทานแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะหากมีการส่งน้ำให้แก่เกษตรกรไปในขณะที่ยังคงมีการชำระคูปองดังกล่าว อาจส่งผลถึงปริมาณน้ำที่เกษตรกรรายอื่นจะได้รับ

สำหรับกรณีที่ต้องมีการบำรุงรักษาระบบชลประทาน ไม่ว่าจะเป็นการขุดลอกคูน้ำ หรือการปรับปรุงซ่อมแซมคูน้ำ เกษตรกรซึ่งต้องใช้น้ำจากคูส่งน้ำนั้นจะเรียกรายเงินกันเองเพื่อดำเนินการขุดลอกคูส่งน้ำนั้นเป็นคราว ๆ ไป หรือเป็นการขุดลอกเฉพาะคูส่งน้ำในที่ดินของตนเองแบบตัวใครตัวมัน ทำให้หากในคูส่งน้ำนั้นมีเกษตรกรใช้ร่วมกันหลายคน การบำรุงรักษาขุดลอกคูส่งน้ำอาจไม่ได้ทำตลอดทั้งคู่ โดยเกษตรกรรายใดเห็นประโยชน์ในการบำรุงรักษาและขุดลอกคูส่งน้ำ เกษตรกรรายนั้นก็จะทำเองเฉพาะส่วนที่อยู่ตรงที่ดินของตน ก่อนฤดูการส่งน้ำอยู่เสมอ แต่หากเกษตรกรรายใดมิได้มีความเอาใจใส่ หรือไม่เห็นประโยชน์จากการขุดลอกคูส่งน้ำ เกษตรกรรายนั้นก็จะไม่ช่วยดูแลรักษาและขุดลอกคูส่งน้ำ แม้แต่คูส่งน้ำส่วนที่อยู่ตรงที่ดินของตน ซึ่งมีได้เป็นไปตามแนวคิดในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ที่มีไว้เพียงต้องการเพิ่มบทบาทในการมีส่วนร่วม

³ สัมภาษณ์ ชอบ พุ่มพวง, ประธานสหกรณ์การเกษตรชลประทานยางชุม จำกัด, 23 มกราคม 2552.

⁴ สัมภาษณ์ ทิมล สกฤตศิษฐ์, หัวหน้าฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1 โครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม อําเภอ กุญบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์, 23 มกราคม 2552.

ร่วมของเกษตรกรกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่เพื่อให้เกษตรกรได้มีส่วนในการรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อพัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เสริมสร้างความสามัคคี และความร่วมแรงร่วมใจผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ไม่สามารถจัดเก็บเงินค่าน้ำจากสมาชิกได้ และไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการบริหารก็มีได้รับค่าตอบแทนในการทำงาน อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการในอนาคตได้ เพราะแม้ในปัจจุบันจะเป็นการทำงานให้ด้วยความสมัครใจและเต็มใจ แต่เมื่อภาระงานมีมากขึ้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้การเดินทางไปประชุมกับโครงการชลประทาน หรือการดำเนินงานในฐานะคณะกรรมการมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น อาจส่งผลให้ในอนาคตไม่มีเกษตรกรคนใดต้องการเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารในกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ได้ ซึ่งย่อมกระทบต่อความสามารถของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในการมีส่วนร่วมกับโครงการชลประทานในอนาคต

5.1.7 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ

ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยให้มีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมไว้ในกฎหมายต่าง ๆ แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทานทั้งในพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 หรือพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พบว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการชลประทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทานดังกล่าว ได้บัญญัติขึ้นใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ก่อนที่จะมีแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน วัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐ ในการเข้าไปควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน และกำหนดอำนาจและบทบาทของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ

การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานต้องจึงต้องนำกฎหมายที่ใกล้เคียงอื่น ๆ มาใช้ คือ พระราชกฤษฎีกาว่ากลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด 2 ลักษณะ 2 ว่าด้วยสมาคม ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกากลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการชลประทานเป็นการเฉพาะ โดยบทบัญญัติในกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์เป็นการทั่วไป วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มเป็นการลงหุ้นเพื่อหาทำไร คล้ายกับการจัดตั้งบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีการกำหนดบทบาทในการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ต่อการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่มีความเหมาะสมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการบริหารจัดการชลประทาน และบำรุงรักษาระบบชลประทาน

สำหรับบทบัญญัติในหมวด 2 ลักษณะ 2 ว่าด้วยสมาคม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น บทบัญญัติของกฎหมายมิได้เกี่ยวข้องกับกระทำการดำเนินกิจกรรมในด้านการบริหารจัดการชลประทานแต่อย่างใด เป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสมาคมโดยทั่วไป ไม่มีความสอดคล้องกับการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานที่กระทำการดำเนินงานมีลักษณะเฉพาะ ด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน

ดังนั้น เมื่อกฎหมายที่นำมาปรับใช้ไม่มีความเหมาะสมกับรูปแบบและวัตถุประสงค์ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำที่จดทะเบียนเป็นสมาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มเปลี่ยนแปลงไป จากการจัดการน้ำและบำรุงรักษาอาคารชลประทาน กลายเป็นการดำเนินกิจกรรมด้านอื่นเพื่อหาทำไรให้กับสมาชิกกลุ่มที่เข้ามาลงหุ้นตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กลุ่มจดทะเบียนจัดตั้ง ในท้ายที่สุด วัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการน้ำและการบำรุงรักษาอาคารชลประทานก็หมดความสำคัญลง การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด 2 ลักษณะ 2 ว่าด้วยสมาคม จึงไม่ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายที่แท้จริง ในการที่จะเพิ่มบทบาทให้แก่เกษตรกร ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน ร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ในปัจจุบันกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีกฎหมายรองรับมิได้มีบทบาทเท่าที่ควรในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน

5.2 แนวทางการแก้ไขปัญห : กฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ มีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนและผลักดัน โดยการตรากฎหมายขึ้นมารองรับจึงจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ โดยการส่งเสริมให้มีองค์กรภาคประชาชน ซึ่งมีไชองค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถจัดการกันเองได้ เพื่อให้มีความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติ ได้มีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง และให้เป็นตัวแทนของท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐซึ่งจะทำให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

5.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญห : ความจำเป็นในการมีกฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

จากการศึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยและกลุ่มผู้ใช้น้ำในต่างประเทศ รวมถึงสภาพปัญหาของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานแล้ว จะเห็นได้ว่า การมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่จัดตั้งขึ้น กำหนดรูปแบบของการมีส่วนร่วม บทบาท อำนาจและหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการช่วยผลักดันให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ในรูปแบบของการจัดการร่วมกัน กล่าวคือ เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งจากส่วนกลาง คือ กรมชลประทาน หน่วยงานส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของตน โดยประชาชนมีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และยังนำไปสู่แนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนของหน่วยงานของรัฐต่อไป

เมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด 2 ลักษณะ 2 ว่าด้วยสมาคม ไม่มีความเหมาะสมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ในการบริหารจัดการชลประทานโดยเฉพาะ และแม้ว่าจะมีการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำผ่านเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ แต่เนื่องจากการขาดกฎหมายรับรองสิทธิและกำหนดบทบาทที่ชัดเจน ทำให้การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ไม่มีกฎหมายรองรับมีข้อจำกัดในหลายด้านดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ กรมชลประทานเองก็ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาด้านกฎหมายใน โครงการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์การปฏิรูปด้านการชลประทาน ภายใต้โครงการ Policies and Strategic Planning for Thailand Irrigation Reform Program (Technical Cooperation Program TCP/THA/3101(A)) โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ของกรมชลประทาน ภายใต้การสนับสนุนจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nation : FAO) ที่ได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายชลประทาน โดยให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานไว้ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง⁵ รวมถึงการที่มีการนำกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงมาใช้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่จัดตั้งขึ้น รวมทั้งความต้องการของเกษตรกรที่ต้องการให้มีกฎหมายรับรองสิทธิและกำหนดบทบาทในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ivo อย่างชัดเจน เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการแสดงให้เห็นถึงความต้องการของภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะให้มีกฎหมายเพื่อรองรับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้น

อนึ่ง สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ขนาดเล็ก และรวมอยู่ในกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ประเภทอื่น ๆ อาจไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งหรือให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้เป็นการรวมตัวกันของเกษตรกรที่อยู่ในคู่อ่างเดียวกัน และเลือกตัวแทนเพื่อเข้ามาเป็นคณะกรรมการในกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ

⁵ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, “ผลการศึกษาด้านกฎหมายโครงการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์การปฏิรูปด้านการชลประทาน,” เอกสารในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 2 เรื่อง ทิศทางการบริหารจัดการด้านชลประทานในทศวรรษหน้า เสนอที่บางกอก กอล์ฟ สปา รีสอร์ท จังหวัดปทุมธานี จัดโดย กรมชลประทาน, 27 มิถุนายน 2551(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เริ่มที่การรวมกลุ่มขนาดเล็ก ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ และค่อย ๆ สร้างความรู้สึกถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากสภาพพื้นที่ของประเทศไทยในแต่ละในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกัน ทำให้การบริหารจัดการน้ำในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันด้วย เช่น โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งอยู่ในภาคกลางที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีพื้นที่การส่งน้ำครอบคลุมในหลายอำเภอ กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ แต่ละกลุ่มจึงครอบคลุมพื้นที่ในหลายอำเภอหรือหลายตำบล ในขณะที่โครงการอ่างเก็บน้ำอย่างชุม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คลองส่งน้ำสายใหญ่มีความยาวเพียง 16 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่เพียง 1 อำเภอ และแม้อยู่ในภาคกลางเช่นกัน แต่ลักษณะภูมิประเทศในบริเวณดังกล่าวมีความลาดชัน ทำให้เกษตรกรแต่ละรายต้องขุดบ่อน้ำไว้ในพื้นที่การเกษตรของตนเอง เพื่อกักเก็บน้ำชลประทานไว้ใช้ในพื้นที่การเกษตรของตน เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายจึงควรมีบทบัญญัติที่ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ แต่ละกลุ่มสามารถนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมได้ โดยกำหนดรูปแบบ วิธีการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในการบริหารจัดการชลประทาน และมีการมอบอำนาจหน้าที่ที่สมควรให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในการดูแล บำรุงรักษาระบบชลประทาน ส่วนรัฐลดบทบาทลงเป็นเพียงผู้กำกับดูแลและสนับสนุนเพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องคำนึงถึงจารีตประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

5.2.2 หลักการสำคัญที่ควรมีในกฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

จากหลักการและความจำเป็นในการมีกฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานทำให้ได้ข้อเสนอสำหรับหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ดังนี้

5.2.2.1 ใครคือกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

กฎหมายควรกำหนดนิยามของคำว่า “กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน” ให้ชัดเจนว่าบุคคลใดเป็นผู้ทรงสิทธิในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการชลประทาน โดยการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และพื้นที่ใดที่สามารถจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานประเภทต่าง ๆ จึงอาจนิยามความหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ดังนี้

"กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน" คือ เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตชลประทาน ซึ่งได้รับประโยชน์จากน้ำชลประทานในระบบชลประทานเดียวกัน รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานในไร่นาร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.2.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

กฎหมายควรกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน คือ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน และบำรุงรักษาระบบชลประทานในไร่นา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรได้รับน้ำชลประทานอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม และให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ สามารถดำรงอยู่ได้บนพื้นฐานของการพยายามพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5.2.2.3 การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน กฎหมายควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นตอนของการเริ่มต้นจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เพื่อให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้ ร่วมพิจารณา และร่วมแสดงความคิดเห็น เช่นเดียวกับการจัดตั้งเขตการชลประทานในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่ในขั้นตอนของการจัดตั้งเขตการชลประทาน และให้กรมชลประทานกำหนดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของกลุ่มผู้ใช้น้ำแต่ละกลุ่มเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ชลประทาน ซึ่งในการนี้ ควรต้องคำนึงถึงระบบการจัดการน้ำตามจารีตประเพณีหรือการชลประทานระบบเหมืองฝาย ที่มีอยู่ในพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้ขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดกระทบต่อขอบเขตพื้นที่ของระบบการจัดการน้ำตามจารีตประเพณีที่มีอยู่เดิม

การให้ความสำคัญกับบทบาทของเกษตรกรในการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นตอนของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่ม

ผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในท้องถิ่น และสำหรับโครงการชลประทานที่ได้จัดทำขึ้นใหม่ กฎหมายอาจกำหนดให้เกษตรกรในพื้นที่ที่รับน้ำชลประทานจากโครงการชลประทานนั้น ต้องรวมกลุ่มกันจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานขึ้น

เมื่อได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานแล้ว ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานจดทะเบียนจัดตั้งกับกรมชลประทาน โดยกรมชลประทานกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานเป็นนายทะเบียน เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานอยู่ภายใต้การดูแลของกรมชลประทานตามกฎหมาย และแม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการถ่ายโอนภารกิจชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากการบริหารจัดการน้ำมีลักษณะเฉพาะ และเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการชลประทานเป็นการเฉพาะ ดังนั้น กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้น จึงควรต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมชลประทาน และจดทะเบียนจัดตั้งกับกรมชลประทาน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เข้ามามีบทบาทในด้านอื่น ๆ ดังจะได้อธิบายต่อไป

5.2.2.4 สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เรียกร้องให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองได้ กฎหมายจึงควรกำหนดให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำ หรือได้รับประโยชน์จากน้ำชลประทานในระบบชลประทานเดียวกัน และอยู่ในขอบเขตพื้นที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีสิทธิเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ได้ เพื่อให้ครอบคลุมการใช้น้ำชลประทานของเกษตรกรในทุกประเภท และเป็นการรองรับการใช้ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เคยเป็นพื้นที่การเกษตร เป็นการเพิ่มเข้ามาของที่ดินการเกษตรเพื่อการพาณิชย์ขนาดใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลทุกคนที่ได้รับประโยชน์จากน้ำชลประทานได้เข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างเท่าเทียมกัน และสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับกรณีที่ดินที่เกษตรกรมิใช่เจ้าของที่ดินแต่เป็นผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าควรมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานด้วยเช่นกัน เพราะผู้เช่าที่ดินคือผู้ใช้และได้รับประโยชน์จากน้ำชลประทานเช่นกัน และยังมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินเพื่อให้มีสภาพเหมาะสมแก่การเพาะปลูก รวมถึงการดูแลรักษาคูส่งน้ำในที่ดินที่เช่าตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติค้ำและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของผู้เช่าที่ดินยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า หากผู้เช่า

ที่ดินได้เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำแล้ว เจ้าของที่ดินยังจะเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำด้วยหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้อาจกำหนดให้ผู้เช่าที่ดิน ซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินและรับประโยชน์จากน้ำชลประทานอย่างแท้จริง เป็นผู้มิสิทธิเข้าเป็นสมาชิกเช่นเดียวกับในกฎหมายของประเทศอินเดีย ที่กฎหมายกำหนดให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำทุกคนซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าที่ดิน เป็นสมาชิกของสมาคมผู้ใช้น้ำ โดยในกรณีที่ผู้ซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นผู้เช่า ผู้เช่าที่ดินเป็นผู้มิสิทธิเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่ต้องการให้เกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทานได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน หรืออาจให้ทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินสามารถเป็นสมาชิกได้ในคราวเดียวกัน แต่ในกรณีนี้การออกเสียงลงคะแนนหรือลงมติในกรณีต่าง ๆ ต้องให้มีสิทธิออกเสียงได้เพียงเสียงเดียว หรือเท่ากับเป็นบุคคลคนเดียวนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรผู้ใช้น้ำรายอื่น

5.2.2.5 สถานะทางกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

จากปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้การปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือกระบวนการในการบริหารจัดการชลประทานจากที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานของรัฐ คือ กรมชลประทาน มาเป็นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยให้เกษตรกรรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เกิดความไม่ชัดเจนทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ กฎหมายจึงควรระบุถึงสถานะทางกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ให้ชัดเจน โดยควรให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในรูปแบบขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อให้การบริหารจัดการกิจการของกลุ่มมีความเป็นอิสระ แต่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมชลประทานซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่สนับสนุนการร่วมกลุ่มกันของประชาชนในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่ได้

การรับรองสภาพบุคคลของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ โดยให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลจะทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะในทางกฎหมายนั้น สิทธิต่าง ๆ ต้องมีผู้ทรงสิทธิ และบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิได้ การมีสภาพบุคคลจึงหมายถึงสถานะที่จะมีสิทธิและหน้าที่ได้ ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมาย

ให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำ การดำเนินการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ มีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจเกิดปัญหาในทางกฎหมายว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำจะสามารถใช้อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่นั้นเพียงใด

นอกจากนี้ การกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมภายใต้วัตถุประสงค์ของกฎหมาย และจะทำให้การตัดสินใจ การบริหารจัดการ และการดำเนินการใด ๆ ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ได้รับการรับรองตามกฎหมาย รวมถึงมีความสามารถในการติดต่อดำเนินกิจกรรมกับหน่วยงานต่าง ๆ สามารถเข้าทำสัญญากับบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ และมีผลผูกพันตามสัญญานั้น นอกจากนี้ หากจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ ในทางกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ก็สามารถดำเนินการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีในศาลในนามของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เองได้ โดยไม่ต้องอิงอยู่กับหน่วยงานที่เข้ามาส่งเสริม รวมทั้งยังสามารถที่จะติดต่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณหรือเงินอุดหนุนจากแหล่งทุนต่าง ๆ ได้โดยตรงอีกด้วย

5.2.2.6 โครงสร้างการบริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

การรวมตัวกันของเกษตรกรเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำ ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น การกำหนดโครงสร้างของกลุ่มผู้ใช้น้ำให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่ต้องการให้เกษตรกรได้บริหารจัดการกันเองภายในกลุ่ม เพื่อให้สมาชิกได้รับน้ำอย่างทั่วถึง เท่าเทียมและเป็นธรรม จึงมีความสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ในด้านต่าง ๆ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการและปัญหาของเกษตรกรในพื้นที่ทุกคนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากเขตพื้นที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในแต่ละพื้นที่ มีลักษณะของภูมิประเทศและจำนวนเนื้อที่ที่แตกต่างกัน โครงสร้างการบริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำ จึงอาจมีความแตกต่างกันตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ดังนั้น กฎหมายจึงควรกำหนดเพียงกรอบของโครงสร้างการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานแต่ละกลุ่มได้ปฏิบัติตาม และให้แต่ละกลุ่มกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อบังคับ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการในแต่ละพื้นที่

1) คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารควรมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกในเขตชลประทาน ตำแหน่งต่าง ๆ อาจเป็นไปตามที่มีอยู่แล้วในกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานที่เป็นอยู่ โดยอาจกำหนดตำแหน่งพื้นฐานต่าง ๆ ในคณะกรรมการบริหาร ดังนี้ ประธาน รองประธาน กรรมการด้านธุรการ ประกอบด้วย เลขานุการ และเหรัญญิก หรืออาจมีนายทะเบียนประจำกลุ่มเพื่อจัดทำและจัดเก็บทะเบียนสมาชิก และปฏิคม เพื่อดำเนินการจัดการประชุม ได้ตามที่เห็นว่าจำเป็น หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ รวมทั้งหัวหน้าเขต/หัวหน้าคลอง/หัวหน้าคูส่งน้ำ ซึ่งมาจากหัวหน้าคูในกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) แต่หากคูใดไม่มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) อาจให้สมาชิกในแต่ละคูเลือกตั้งตัวแทนเพื่อเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหาร เช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศอินโดนีเซีย มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือของประเทศอินเดีย ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนจากเขตต่าง ๆ ในพื้นที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อให้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ใช้น้ำได้มีการพิจารณาถึงเกษตรกรและผู้ใช้น้ำทุกคนที่อยู่ภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ กฎหมายควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารไว้ เพื่อให้มีการผลัดเปลี่ยนให้สมาชิกได้มีสิทธิเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย อันจะเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกในเขตชลประทานได้เข้ามาหมุนเวียนเรียนรู้งานของเขตชลประทาน แทนที่จะให้การบริหารงานผูกขาดไว้ในเงื้อมมือของบุคคลบางกลุ่มที่แม้จะมีเจตนาดี แต่ก็ไม่สอดคล้องกับวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการบริหาร ไม่ควรจะกำหนดสั้นเกินไป เพราะจะทำให้ไม่สามารถสานต่องานได้อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่ควรกำหนดไว้นานเกินไป เพราะจะไม่เกิดการตรวจสอบตามรอบระยะเวลาอันสมควร ในที่นี้เห็นว่าระยะเวลา 4 ปี เป็นระยะเวลาที่เหมาะสม สำหรับการกำหนดจำนวนคณะกรรมการบริหารที่แน่นอนไว้ในกฎหมายนั้น อาจไม่สามารถทำได้ เนื่องจากความแตกต่างทางสภาพพื้นที่ ขนาดของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จำนวนสมาชิก และจำนวนกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน)

2) การประชุมใหญ่

กฎหมายควรกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จะต้องมีการประชุมใหญ่ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง หรือตามฤดูกาลส่งน้ำในแต่ละปี ในการประชุมใหญ่นั้น โดยทั่วไปควรกำหนดให้เป็นการประชุมสมาชิกทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ

และมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งกรรมการบริหาร หรือถอดถอนกรรมการบริหารออกจากตำแหน่ง พิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อข้อบังคับของกลุ่มและต่อแผนการบริหารจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน รับทราบรายงานและผลการดำเนินงานประจำปีของคณะกรรมการบริหาร หรืออนุมัติงบประมาณประจำปี รวมถึงการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และเสนอความต้องการของตน และยังถือเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กลุ่มผู้ใช้น้ำมีสมาชิกจำนวนมาก การประชุมสมาชิกทั้งหมด อาจมีค่าใช้จ่ายสูง ระบบผู้แทนจึงมีความจำเป็นสำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่มีสมาชิกจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การให้แต่ละกลุ่มสามารถกำหนดสัดส่วนของผู้แทนสมาชิกต่อจำนวนสมาชิกอาจมีเกิดคำถามถึงสัดส่วนที่เหมาะสม และอาจจะทำให้มติที่ประชุมใหญ่มีมติที่มาจากสมาชิกอย่างแท้จริง การกำหนดให้มีการใช้ระบบผู้แทน จึงควรต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังเพื่อความเหมาะสม

สำหรับการออกเสียงลงคะแนน ให้สมาชิก 1 คนมีหนึ่งเสียง ในกรณีของผู้แทนสมาชิก ให้ผู้แทนสมาชิกมี 1 เสียงเช่นกัน โดยรูปแบบการออกเสียงลงคะแนนตามมูลค่าของที่ดิน หรือตามกฎหมายของสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) หรือรูปแบบการออกเสียงลงคะแนนตามสัดส่วนการใช้น้ำหรือการถือครองที่ดินตามกฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้ อาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โดยการออกเสียงลงคะแนนตามมูลค่าของที่ดินโดยคำนวณจากค่าเช่าที่ดินอาจมีปัญหาว่า ที่ดินที่เป็นที่นา มีพระราชบัญญัติการเช่านา กำหนดราคาเช่านาไว้ไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ที่ดินเพื่อการเกษตรประเภทอื่นไม่มีกฎหมายกำหนดค่าเช่าไว้ จึงอาจมีค่าเช่าสูงกว่าค่าเช่านาได้ ซึ่งอาจสร้างความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกร สำหรับการออกเสียงลงคะแนนตามสัดส่วนการใช้น้ำหรือตามการถือครองที่ดินตามกฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้ อาจทำให้นายทุนหรือผู้ใช้น้ำในที่ดิน การเกษตรเพื่อการพาณิชย์ขนาดใหญ่มีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนมาก ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกที่เป็นเกษตรกรรายย่อย นอกจากนี้ กรณีที่ใช้ระบบผู้แทนในการประชุมสมาชิก จะมีการกำหนดสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนที่แตกต่างกันไปไม่ได้ เพราะผู้แทนสมาชิกต้องมี 1 เสียง แม้จะเป็นผู้แทนสมาชิกกี่คนก็ตาม

3) หน่วยงานด้านอื่น ๆ

นอกจากคณะกรรมการบริหารแล้ว ในการบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานควรจัดให้มีคณะที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกรมชลประทาน เนื่องจากกรมชลประทานเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่รับผิดชอบด้านการชลประทานและมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในการบริหารจัดการชลประทาน ในกรณีนี้กรมชลประทานอาจกำหนดให้ในแต่ละโครงการชลประทานแต่งตั้งผู้แทนเพื่อให้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะที่ปรึกษาของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นมาจากราชการส่วนกลางตามหลักการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น โดยในกรณีที่กลุ่มผู้ใช้น้ำ มีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมหลายตำบล หรืออำเภอ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่อยู่ในพื้นที่กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานตั้งตัวแทนมาเป็นคณะที่ปรึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานนั้น ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษา จะเป็นผู้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ต้องการให้ราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาชน ได้มีการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ร่วมกัน

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบกิจกรรมกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกโดยมติที่ประชุมใหญ่แต่งตั้ง เพื่อให้บุคคลหรือคณะบุคคลนั้นเป็นผู้ทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานของคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม โดยผู้ตรวจสอบกิจกรรมจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงิน โดยในการตรวจสอบกำหนดให้มีรอบระยะเวลาการตรวจสอบ 3 เดือนต่อครั้ง เนื่องจากการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำ มิได้เน้นการจัดการด้านการเงิน และเงินได้รายได้รวมทั้งการเบิกจ่ายต่าง ๆ อาจมีจำนวนไม่มากนัก การตรวจสอบจึงไม่จำเป็นต้องทำทุก 1-2 เดือน โดยรายงานให้ที่ประชุมใหญ่ทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง หรือเมื่อมีการประชุมใหญ่สมาชิก เพื่อให้สมาชิกได้รับทราบและตรวจสอบผลการดำเนินกิจกรรมของคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำ ได้ โดยผู้ตรวจสอบกิจกรรมกลุ่มผู้ใช้น้ำ มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 1 ปี เมื่อครบวาระจะมีการเลือกตั้งใหม่โดยที่ประชุมใหญ่

5.2.2.7 อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

เมื่อรัฐได้ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เข้ามาร่วมดำเนินการกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการชลประทาน การกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถดำเนินงานร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยกฎหมายควรกำหนดหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานไว้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรได้ทราบถึงบทบาทและความสำคัญของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในการเข้ามีส่วนร่วมกับการชลประทานในการบริหารจัดการชลประทาน

1) อำนาจหน้าที่ในการจัดการน้ำ กฎหมายควรกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานต้องประสานงานระหว่างสมาชิก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมชลประทาน และส่วนราชการอื่น ๆ โดยการสำรวจความต้องการใช้น้ำจากสมาชิกแล้วแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ชลประทาน และร่วมกับเจ้าหน้าที่ชลประทานในการวางแผนจัดสรรน้ำประจำฤดูกาลส่งน้ำ รวมทั้งควบคุมการส่งน้ำในคูส่งน้ำให้แก่สมาชิกอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

2) อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาระบบชลประทาน กฎหมายควรกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีหน้าที่ ดูแลและบำรุงรักษาคูส่งน้ำ รวมทั้งอาคารชลประทานในคูส่งน้ำ เพื่อให้การส่งน้ำในคลองซอยหรือคูส่งน้ำ และการระบายน้ำเป็นไปโดยสะดวก

3) อำนาจในการจัดทำข้อบังคับ ซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ อำนาจในการจัดทำข้อบังคับของกลุ่มโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่สมาชิก และข้อบังคับที่ออกนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่สมาชิก และในการออกข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานต้องได้รับการรับรองจากกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน ดังเช่นการออกระเบียบข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในประเทศอินโดนีเซีย ทั้งนี้ เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อบังคับดังกล่าวมิให้ขัดต่อกฎหมาย

นอกจากนี้ ควรให้อำนาจแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในการลงโทษสมาชิกที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับของกลุ่ม ในการนี้ โทษที่จะลงแก่สมาชิกต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยกฎหมายอาจกำหนดให้ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับของกลุ่มต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด โดยโทษที่ควรกำหนดไว้ในกรณีนี้ คือ โทษปรับ ซึ่งในปัจจุบันกลุ่มผู้ใช้น้ำที่

จัดตั้งขึ้นก็ได้มีการออกข้อบังคับและมีการกำหนดโทษปรับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับไว้อยู่แล้ว หรือ แม้แต่ในการบริหารจัดการชลประทานในระบบเหมืองฝาย ก็ได้มีการจัดทำ "สัญญาเหมืองฝาย" กำหนดข้อบังคับและบทลงโทษใช้บังคับแก่สมาชิกเช่นกัน ซึ่งเมื่อรัฐให้สิทธิแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานแล้ว สิทธิที่สำคัญที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ คือสิทธิในการปกครองตนเองตาม และการบังคับกันเองโดยระบบของกลุ่มยังจะเกิดผลในทางปฏิบัติมากกว่าการบังคับโดยหน่วยงานภายนอกดังจะเห็นได้จากการที่โครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่เมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะดำเนินการ ในขณะที่หากให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ดำเนินการลงโทษได้ เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ เป็นเพื่อนบ้านที่มีความเคารพนับถือและใกล้ชิดกัน เมื่อมีการกระทำผิดและถูกตักเตือนหรือถูกลงโทษโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เองจะเกิดความละเอียดต่อเพื่อนบ้านด้วยตนเอง และไม่กล้าที่จะกระทำผิดเช่นนั้นอีก⁶ กฎหมายจึงไม่ควรกลายเป็นสิ่งที่ทำให้การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีอุปสรรคหรือข้อจำกัด หรือเป็นการรวมอำนาจไว้ที่รัฐและเพียงให้สิทธิแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในการมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่กฎหมายควรจะส่งเสริมให้กลุ่มมีความเข้มแข็งและสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในแนวทางของการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน

4) หน้าที่ในการควบคุมดูแลสมาชิก โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานต้องคอยควบคุมดูแลและให้คำแนะนำให้สมาชิกผู้ใช้น้ำปฏิบัติตามข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน รวมทั้งปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานที่ออกโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กลุ่มผู้ใช้น้ำต้องคอยควบคุมดูแลให้สมาชิกบำรุงรักษาคัน คูน้ำ และประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี โดยเฉพาะคูน้ำต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 หรือควบคุมดูแลมิให้สมาชิกปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทาน ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นต้น และหากสมาชิกผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบดังกล่าว กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ เพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนตามกฎหมายต่อไป

⁶ สัมภาษณ์ นายทองเหมาะ ภูขำง, ประธานกลุ่มบริหาร 2 ซ้าย - 1 ขวา โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี, 21 มกราคม 2552.

5) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารจัดการกิจการภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ มีประสิทธิภาพ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำ และอำนาจในการเรียกเก็บค่าน้ำหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิก ซึ่งในการเก็บค่าน้ำหรือค่าธรรมเนียม อาจเป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นการบังคับ โดยบัญญัติเปิดช่องให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน สามารถเรียกเก็บค่าน้ำหรือค่าธรรมเนียมสมาชิกได้ เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่มีความพร้อมมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บค่าน้ำหรือค่าธรรมเนียมสมาชิก ส่วนกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่ยังไม่มีความพร้อม ก็ยังไม่ต้องจัดเก็บค่าน้ำหรือค่าธรรมเนียมสมาชิกได้

5.2.2.8 สิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ต้องการให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ และให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างประชาชน และหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง กฎหมายจึงควรกำหนดสิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ อย่างชัดเจน โดยกำหนดรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำตั้งแต่ การร่วมรับรู้ ร่วมพิจารณาตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล และร่วมรับผล เพื่อให้สมาชิกได้ทราบและตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตน และปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งเพื่อให้สมาชิกได้รับการจัดสรรน้ำ ตามความต้องการอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม นอกจากนี้ ในการดำเนินการของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่สำคัญ และกระทบต่อสมาชิก ควรให้สมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างสูงสุด คือ ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ ดังเช่นกรณีของเขตการชลประทานของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่กำหนดให้การดำเนินกิจกรรมที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตการชลประทาน เช่น การจ่ายเงินเดือนคณะกรรมการที่ต้องมีการจัดทำประชามติ ก่อน เป็นต้น

นอกจากสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานแล้ว กฎหมายควรกำหนดให้สมาชิกมีสิทธิในการเลือกตั้งและในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนสมาชิก สิทธิในการได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน รวมถึง สิทธิในการรับทราบข้อมูลการบริหารจัดการของกลุ่มผู้ใช้น้ำซึ่งตนได้เข้าร่วม ซึ่งเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็น การเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมกันตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อให้การบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำ เป็นไปอย่างโปร่งใสและธรรม

สำหรับหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่สำคัญ คือ หน้าที่ในการร่วมกันดูแลรักษาระบบชลประทาน เข้าร่วมในการประชุม ปฏิบัติตามข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ รวมถึงหน้าที่ในการจ่ายค่าน้ำ หรือค่าธรรมเนียมตามที่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ได้กำหนดไว้

5.2.2.9 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

แม้ว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในการบริหารจัดการกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ย่อมมีค่าใช้จ่าย ไม่ว่าจะเป็น ค่าใช้จ่ายในการขุดลอกคูคลอง ค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม หรือค่าใช้จ่ายของกรรมการที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นต้น กฎหมายจึงควรกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ สามารถเก็บเงินค่าน้ำหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกได้ เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐให้การช่วยเหลือด้านการเงินแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ก็เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น กฎหมายจึงควรกำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในเขตชลประทานได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นมาจากราชการส่วนกลางและมีหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือจากกองทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานที่กรมชลประทานได้จัดเก็บตามมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

สำหรับการจัดตั้งกองทุนชลประทาน ในเบื้องต้นอาจยังไม่มี ความจำเป็น และอาจไม่เหมาะสมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร การที่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ มีเงินมากหรือน้อย มิใช่ตัววัดความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ดังเช่นกรณีของกลุ่มบริหาร 2 ช่าย 1 ชาว ที่มีการจัดตั้งกองทุนชลประทาน และมีเงินอยู่ในกองทุนไม่ถึง 2,000 บาท แต่กลุ่มก็สามารถดำเนินกิจกรรมมาได้เป็นอย่างดี จนได้รับรางวัลกลุ่มผู้ใช้น้ำดีเด่น ประจำปี 2551 จากกรมชลประทาน และการมีเงินเข้ามาในกลุ่มมากอาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการและตรวจสอบ ซึ่งอาจนำมาซึ่งปัญหาระหว่างสมาชิกได้⁷ นอกจากนี้ การจัดการกองทุน ไม่ว่าจะเป็น

⁷ สัมภาษณ์ ทองเหมาะ ภูมิ่ง, ประธานกลุ่มบริหาร 2 ช่าย - 1 ชาว โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี, 21 มกราคม 2552.

การจัดทำระบบบัญชีต่าง ๆ อาจเป็นการสร้างภาระให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ได้ การจัดการด้านการเงินของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จึงควรเป็นเพียงการจัดเก็บเงินหรือได้รับเงินสนับสนุนในจำนวนที่เหมาะสม โดยมีเหรียญกษาปณ์การ และให้มีการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบกิจกรรมกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในเขตชลประทาน และโดยสมาชิก เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ขณะเดียวกันก็ไม่สร้างภาระและความยุ่งยากให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ด้านบัญชี

5.2.2.10 การกำกับดูแลการดำเนินงานกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ในเขตชลประทาน

เนื่องจากงานในด้านการบริหารจัดการชลประทาน ทั้งในการส่งน้ำและบำรุงรักษา เป็นงานด้านเทคนิค ดังนั้น แม้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มภายใต้วัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐ โดยกรมชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอำนาจในการกำกับ ดูแล ประเมินผล ให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

โดยกรมชลประทาน ในฐานะเป็นนายทะเบียนกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ กฎหมายจึงควรกำหนดให้กรมชลประทานมีอำนาจในการกำกับดูแล ประเมินผลการดำเนินงาน ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ โดยเฉพาะทางด้านเทคนิคการชลประทาน รวมทั้งมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่สมาชิก

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับโอนภารกิจมาจากกรมชลประทาน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และปัจจุบันก็ได้มีการถ่ายโอนภารกิจชลประทานบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว และยังเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นและมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในท้องถิ่น รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ โดยให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านงบประมาณ หรือวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นตามสมควร ในการดำเนินกิจกรรมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน รวมถึงให้คำปรึกษาและแนะนำในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ซึ่งจะส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจชลประทานไปจากกรมชลประทาน ให้สามารถประสานงานกับกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ และกรม

ชลประทานในการกำหนดแผนงานด้านการบริหารจัดการชลประทานและการบำรุงรักษา ที่สามารถตอบสนองความต้องการของเกษตรกรได้อย่างแท้จริงอีกด้วย

5.2.2.11 การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

กฎหมายควรกำหนดให้กรมชลประทาน มีอำนาจสั่งให้เลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ที่ไม่ดำเนินกิจกรรม หรือการดำเนินกิจกรรมมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิก หรือท้องถิ่น ควรให้มีการเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ หรือเมื่อกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ และการนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่การชลประทาน และให้มีการชำระบัญชีสำหรับกรณีที่มีการจัดเก็บเงินเข้าบัญชีของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ

อย่างไรก็ดี หากกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ยังอาจดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ กรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ สามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ เนื่องจาก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐมีหน้าที่ในการที่จะต้องสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของตนได้

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร การออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จะเป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตชลประทานมีส่วนร่วมกับการชลประทานในการบริหารจัดการชลประทาน เพื่อให้การจัดการชลประทานมีประสิทธิภาพ ทัวถึง และสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายอาจไม่จำเป็นต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ แต่อาจเป็นการเพิ่มเข้าไปเป็นอีกหมวดหนึ่งในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ให้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานเพื่อให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ส่วนรายละเอียดในการดำเนินการของกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ให้กำหนดเป็นกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายสามารถออกมาใช้บังคับได้โดยเร็ว ซึ่งการเพิ่มหมวดเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ไว้ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงพุทธศักราช 2485 จะทำให้การบริหารจัดการชลประทานของรัฐเป็นระบบ มีความเชื่อมโยงกันระหว่างการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ คือ กรมชลประทาน กับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาชนภายใต้กฎหมายเดียวกัน