

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเรื่องการบริหาร
 - 2.2 การบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน
 - 2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม
 - 2.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม
 - 2.5 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี
 - 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- มีรายละเอียดดังนี้

2.1 แนวคิดเรื่องการบริหาร

2.1.1 ความหมายของการบริหาร

นักวิชาการและนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ดังนี้
ศิริอร ชันชหัตถ์ (2536, หน้า 2) ได้กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

ประเสริฐ เศษฐพันธ์ (2542, หน้า 3) ให้ความหมายของการบริหารว่า คือ กระบวนการในการร่วมมือกันดำเนินการของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสม

ถวิล เกื้อกูลวงศ์ (2530, หน้า 17) กล่าวถึงความหมายของการบริหารว่า การบริหาร หมายถึงการแก้ปัญหาองค์การให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ลักษณะของการแก้ปัญหาอาจดำเนิน ในรูปของการตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานก็ได้ทั้งสองประการ

พระราชวรมุณี (2542, หน้า 1) ให้ความเห็นว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการวางแผนการจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากรขององค์การ (วัสดุ คน ข้อมูล เป็นต้น) เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากความหมายของการบริหารข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหาร คือกระบวนการดำเนินงาน โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่อย่างเหมาะสม

2.1.2 ขอบข่ายของกระบวนการบริหาร

นักวิชาการและนักการศึกษา ได้กำหนดขอบข่ายของกระบวนการบริหารไว้ดังนี้
 ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2535, หน้า 30) ได้กล่าวถึงหน้าที่และขั้นตอนการบริหาร ของ Fayol เป็น 5 ขั้นตอนดังนี้

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การ (Organizing)
- 3) การบังคับบัญชา (Commanding)
- 4) การประสานงาน (Coordinating)
- 5) การควบคุมงาน (Controlling)

นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2534, หน้า 40) กล่าวถึงกระบวนการบริหารตามแนวคิดของ Gulick ที่เรียกโดยย่อว่า POSDCoRB ประกอบด้วย

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การ (Organizing)
- 3) การบริหารงานบุคคล (Staffing).
- 4) การอำนวยความสะดวกหรือการสั่งการ (Directing)
- 5) การประสานงาน (Coordinating)
- 6) การรายงาน (Reporting)
- 7) การจัดงบประมาณ (Budgeting)

ภิญโญ สาธร (2523, หน้า 271) กล่าวถึงกระบวนการบริหารของ Sears (1950) ว่า กระบวนการบริหารมี 5 อย่างคือ

- 1) การวางแผนหรือโครงการ (Planning)
- 2) การจัดเค้าโครงการบริหารโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งงานต่างๆไว้ให้แน่นอนและรัดกุม (Organizing)

3) การวินิจฉัยสั่งการและมอบหมายงาน (Directing)

4) การประสานงาน (Coordinating)

5) การควบคุมและดูแลการปฏิบัติงาน (Controlling)

นอกจากนี้ ภิญ โยธ สาทร(2523, หน้า 270-271) ยังได้กล่าวถึง ลำดับขั้นสำคัญสำหรับการดำเนินการบริหารเป็นกระบวนการ (administrative process) ตามแนวคิดของ Tead (1951) ว่ามี 10 ขั้นคือ

1) การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของงาน ให้ชัดเจนและรัดกุม

2) การจัดทำแผนภูมิอย่างกว้างๆ ของโครงสร้างขององค์การ หรือหน่วยงานขึ้น

3) การบรรจุและจัดระเบียบ หรือกำหนดขอบข่ายต่ออำนาจ และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทุกคน

4) การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ให้ผู้อื่นรับงานไปทำเป็นส่วนๆ ไป

5) การควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินไปด้วยดี

6) การปฏิบัติการทุกอย่างที่จำเป็น เป็นการรักษาปริมาณและคุณภาพของงานให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอ

7) การจัดให้มีการติดต่อสัมพันธ์กัน ทุกหน่วยงานและทุกตำแหน่งงาน ที่เกี่ยวข้องกัน โดยอาศัยคณะกรรมการต่างๆทำหน้าที่ประสานงาน

8) การดำเนินการทุกอย่าง ในการบำรุงขวัญกระตุ้นและให้กำลังใจ เพื่อให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ทุกคน ทั้งหน่วยงานทำงานอย่างเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ

9) การประเมินผลงาน โดยเปรียบเทียบกับความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้น

10) การพิจารณาในอนาคต และการตั้งความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ ขององค์การหรือหน่วยงานไว้รับสถานการณ์ ในอนาคตพร้อมกับเตรียมลู่ทาง ตลอดจนเครื่องมือต่างๆไว้ให้พร้อมสำหรับการปฏิบัติงาน ขึ้นต่อไปในอนาคต

สมาคมผู้บริหารแห่งสหรัฐอเมริกา (American Association of School Administrators—AASA) (1955, p. 17) ได้เสนอกระบวนการบริหารไว้ 5 ขั้นตอนคือ

1) การวางแผน (Planning)

2) การจัดสรรทรัพยากรบริหาร (Allocation)

3) การเสริมกำลังบำรุง (Stimulating)

4) การประสานงาน (Coordinating)

5) การประเมินผลงาน (Evaluation)

Gregg (1957, pp. 274-316) ได้วิเคราะห์และประมวลการบริหารออกเป็น 7 ประการ

ดังนี้

- 1) การตัดสินใจ (Decision Making)
- 2) การวางแผน (Planning)
- 3) การจัดองค์การ (Organizing)
- 4) การติดต่อสื่อสาร (Communicating)
- 5) การใช้อิทธิพลหรือการจูงใจ (Influencing)
- 6) การประสานงาน (Coordinating)
- 7) การประเมินผล (Evaluating)

นพพงษ์ บุญจิตราкул (2534, หน้า 40) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารของ Campbell เป็น 5 ขั้นตอนคือ

- 1) การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making)
- 2) การจัดโปรแกรมหรือการวางโครงการหรือการวางแผน (Programming)
- 3) การกระตุ้นการทำงานหรือการเสริมบำรุงกำลัง (Stimulating)
- 4) การประสานงาน (Coordinating)
- 5) การประเมินผล (Appraising)

Robbins (1980, pp. 7-11) กล่าวว่ากระบวนการบริหารเป็นกระบวนการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญดังนี้

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การ (Organizing)
- 3) การเป็นผู้นำ (Leading)
- 4) การควบคุม (Controlling)

สมยศ นาวิการ (2525, หน้า 1) กล่าวถึงกระบวนการบริหารว่าประกอบด้วยกิจกรรมของการบริหาร 4 อย่างคือ

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การ (Organizing)
- 3) การสั่งการ (Leading)
- 4) การควบคุม (Controlling)

ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2535, หน้า 31-32) ได้แบ่งกระบวนการบริหารออกเป็น 3 ส่วนคือ

- 1) ส่วนการเตรียมการ ได้แก่ การตัดสินใจการวางแผนการจัดองค์การ
- 2) ส่วนที่เป็นปฏิบัติการ ได้แก่ การจัดคนเข้าทำงานการอำนวยความสะดวกการจัดสรรทรัพยากรการติดต่อสื่อสารการประสานงานการกระตุ้นจูงใจ
- 3) ส่วนที่เป็นการควบคุมประเมินผล ได้แก่ การควบคุมงานการประเมินผลงาน

Daft (1994, pp. 9-12) ได้แบ่งขอบข่ายของกระบวนการบริหารออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การ (Organizing)
- 3) การสั่งการ (Leading)
- 4) การควบคุม (Controlling)

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538, หน้า 25-26) ได้แบ่งหน้าที่ของผู้บริหารว่า มีอย่างน้อย 5 ประการคือ

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การหรือการจัดรูปงาน (Organizing)
- 3) การบริหารงานบุคคล (Staffing)
- 4) การสั่งงานหรือบัญชางาน (Directing)
- 5) การควบคุมงาน (Controlling)

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2541, หน้า 5) ได้แบ่งกระบวนการบริหารออกเป็น 6 ขั้นตอนดังนี้

- 1) การวางแผนงาน (Planning)
- 2) การจัดรูปงาน (Organizing)
- 3) การบริหารงานบุคคล (Staffing หรือ Personnel Administration)
- 4) การอำนวยการ (Directing)
- 5) การประสานงาน (Coordinating)
- 6) การควบคุมงาน (Controlling)

จากขอบข่ายของการบริหารข้างต้นสรุปได้ว่า ขอบข่ายของการบริหารมีอย่างกว้างขวาง เช่น การวางแผน การจัดการงาน การประสานงาน การควบคุมงาน การสั่งงาน การบริหารงานบุคคล การประเมินผล เป็นต้น

2.2 การบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน

2.2.1 ทรัพยากรน้ำ

พื้นโลกประกอบไปด้วยน้ำ 3 ใน 4 ส่วนโดยอยู่ในทะเลและมหาสมุทรร้อยละ 97.3 อยู่ในรูปน้ำแข็งตามขั้วโลกร้อยละ 2.1 อีกร้อยละ 0.6 เป็นน้ำจืด (สวัสดี โนนสูง, 2554, หน้า 25) น้ำจะมีการระเหยในเขตร้อนมากที่สุดโดยน้ำที่ระเหยไปจะมีโอกาสกลับมาเป็นน้ำได้อีกน้ำมีการ

หมุนเวียนอยู่ตลอดเวลาเรียกว่า “วัฏจักรของน้ำ” หรือ “อุทกวัฏจักร” (Water Cycle หรือ Hydrological Cycle)

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของสิ่งมีชีวิตทั้งหมดในโลกและเป็นทรัพยากร ที่สามารถจะทดแทนได้โดยธรรมชาติทำให้เชื่อกันว่าน้ำจะไม่มีวันหมดไปจากโลกของเราแต่ในความเป็นจริงน้ำเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่สามารถจัดหาเพิ่มเติมได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะเวลาที่มีความต้องการหรือจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ เพราะปริมาณน้ำจะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม และสภาวะทางธรรมชาติ เช่นความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ ต้นน้ำลำธารและความสมดุลของธรรมชาติ (วรนุช อุยณกร, 2555, หน้า 56)

น้ำเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตทุกชนิด ซึ่งมีประโยชน์ต่อมนุษย์หลายประการคือ (เก็จวลี กริธาธร, 2545, หน้า 66)

1. มีความจำเป็น ต่อความคงอยู่ของชีวิต ชีวิตมนุษย์เริ่มพัฒนามาจากน้ำ ในร่างกายของมนุษย์ มีน้ำเป็นองค์ประกอบอยู่ 2 ใน 3 ส่วนหรือประมาณร้อยละ 70 ของน้ำหนักตัว โดยน้ำจะช่วยให้เนื้อหนังสดหรือเต่งตึง ช่วยในการย่อยอาหาร ปรับอุณหภูมิของร่างกาย และช่วยในการขับถ่ายของเสียออกจากร่างกาย ถ้าขาดน้ำเราจะมีชีวิตอยู่ได้เพียง 3 วันเท่านั้น แต่ขาดอาหารสามารถอยู่ได้นานนับเดือน

2. มีความสำคัญต่อการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ เพราะแหล่งน้ำก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การตั้งบ้านเรือนและชุมชน

3. เป็นแหล่งหรือบ่อเกิดของทรัพยากรอื่น เช่นก่อให้เกิดป่าไม้ เป็นแหล่งอาหารและน้ำจืดใช้เป็นแหล่งผลิตพืชและสัตว์น้ำ

4. มีความจำเป็นต่อการผลิต ทางการเกษตรและอุตสาหกรรม เช่นการเพาะปลูกการเลี้ยงสัตว์ การผลิตผลไม้กระป๋อง อุตสาหกรรมเหมืองแร่ และการผลิตเหล็กกล้า

5. ใช้ผลิตพลังงาน เช่นการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ และอาศัยพลังงานน้ำผลิตกระแสไฟฟ้าการผลิตพลังงานจากเครื่องจักรไอน้ำ น้ำจึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าถ่านหินขาว (White Coal)

6. ใช้ชำระล้างสิ่งสกปรก เช่นการใช้ชักล้างเครื่องนุ่งห่ม และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ

7. ใช้เป็นตัวทำละลายและเจือจางสารอื่น เพราะน้ำมีฤทธิ์เป็นกลาง จึงไม่ทำให้คุณสมบัติของสารอื่นเปลี่ยนแปลง

8. เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ บริเวณที่มีน้ำเป็นส่วนประกอบ มักจะมีภูมิทัศน์ที่สวยงามทำให้รู้สึกสดชื่น ชุ่มเย็น เหมาะแก่การพักผ่อนหย่อนใจ เล่นกีฬาทางน้ำ หรือดำน้ำ เพื่อชมความงามใต้ผืนน้ำ เช่นบริเวณชายทะเล แม่น้ำ น้ำตก และลำธาร

9. ใช้ในการดับเพลิง มีความจำเป็นมาก โดยเฉพาะตามเมืองใหญ่

10. อำนวนัยประโยชน์ ทางด้านการคมนาคม และขนส่ง เพราะการเชื่อมโยงกันของแหล่งน้ำ ในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระหว่างประเทศ ทำให้มนุษย์ไปมาหาสู่กัน ได้สะดวก ซึ่งช่วยให้สังคมมนุษย์ มีความเจริญมากขึ้น

11. มีประโยชน์ทางการเมือง และความมั่นคงของประเทศ แม่น้ำเป็นสิ่งกีดขวางตามธรรมชาติ จึงมักใช้เป็นแนวพรมแดน และยังใช้เป็นเส้นทางในการรบอีกด้วย (สวัสดี โนนสูง, 2554, หน้า 27)

นอกจากนี้ น้ำยังเป็นวัตถุดิบที่สำคัญ ต่อการสังเคราะห์แสง การงอกของเมล็ด ตลอดจนการดูดซึมสารอาหาร และการลำเลียงสารอาหาร ไปยังส่วนต่างๆของต้นพืชอีกด้วย โดยพบว่าในพืชบก จะมีน้ำเป็นส่วนประกอบร้อยละ 60-90 ในพืชน้ำ จะมีปริมาณน้ำเป็นส่วนประกอบ อยู่ถึงร้อยละ 90-95 น้ำเกิดขึ้นมาเมื่อใด ไม่ทราบช่วงเวลาที่แน่ชัด ที่ “น้ำ” ถือกำเนิดขึ้นในโลกแต่นักวิทยาศาสตร์สันนิษฐานว่า น้ำกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับโลก เมื่อประมาณสี่พันห้าร้อยล้านปี เชื่อว่าดาวเคราะห์ทั้งหลาย รวมทั้งโลกเกิดขึ้นมาพร้อมกับดวงอาทิตย์ แต่มีขนาดเล็กกว่า โดยในช่วงที่โลกเกิดขึ้นใหม่ๆ น้ำปรากฏอยู่ในรูปของไอน้ำ เนื่องจากโลกยังคงร้อนจัดอยู่ ต่อมาเมื่อโลกค่อยๆเย็นตัวลง ไอน้ำจึงกลั่นตัว กลายเป็นฝนและตกลงสู่พื้นโลก และไหลลงขังในพื้นที่ต่ำทั่วโลก จึงกลายเป็นมหาสมุทร รวมทั้งสิ่งมีชีวิตที่เกิดขึ้นครั้งแรกในโลก ที่เกิดขึ้นในมหาสมุทร น้ำช่วยให้สิ่งมีชีวิตดำรงอยู่ได้ ถ้าขาดน้ำสิ่งมีชีวิต ไม่สามารถเจริญเติบโตได้ (มงคล แวน ไชสง รัตนารรรณ ธนานุรักษ์ และสมปอง แวน ไชสง, 2549, หน้า 1) น้ำตามธรรมชาติที่มนุษย์นำมาใช้ประโยชน์ สามารถจำแนกตามแหล่งที่พบได้ 3 ประเภทคือ

1. น้ำในบรรยากาศหรือน้ำจากฟ้า (Precipitation) คือน้ำที่เกิดจากการกลั่นของไอน้ำในบรรยากาศและตกลงสู่พื้นโลก ซึ่งได้แก่น้ำฝน หิมะ น้ำค้าง และหมอก เป็นน้ำที่เกิดจากวัฏจักรทางธรรมชาติ ดังนั้นจึงมีปริมาณมากน้อย แตกต่างกันไป

2. น้ำผิวดินหรือน้ำท่า (Surface Water) คือแหล่งน้ำ ที่ขังอยู่บนพื้นผิวโลก น้ำผิวดินมีต้นกำเนิดมาจาก น้ำฝนที่ตกลงมายังพื้นโลก ในปริมาณมากๆ และเหลือจากการดูดซึม ลงสู่ชั้นดิน หรือที่เหลือจากการระเหย และการดูดซึมไปใช้ของพืช แหล่งน้ำผิวดิน ที่สำคัญได้แก่ทะเล ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง หนองบึง และอ่างเก็บ น้ำที่สร้างขึ้นทะเล จะเป็นแหล่งน้ำผิวดินที่ใหญ่ที่สุดคือประมาณ 2 ใน 3 ส่วนของพื้นผิวโลกทั้งหมด

3. น้ำใต้ดิน (Subsurface Water or Ground Water) เป็นส่วนหนึ่งของน้ำฝน ที่เก็บสะสมไว้ใต้ดิน จะแทรกซึมอยู่ตามช่องว่างระหว่างเม็ดดิน หรือหินที่มีรูพรุน ที่สามารถอุ้มน้ำไว้ได้ เช่นหินทราย หินปูน เป็นต้นน้ำที่ขังอยู่ในดิน เราเรียกว่า “น้ำใต้ดิน” มีอยู่ 2 ชนิดคือ

3.1 น้ำในดินหรือน้ำใต้ดินชั้นบนหรือน้ำบ่อ (Well) พบในระดับตื้น ขุดมาใช้ได้ด้วยแรงคน น้ำจะมากในฤดูฝน ชั้นบนสุดมักจะอยู่ในระดับเดียวกับน้ำในแม่น้ำลำคลอง มีก๊าซออกซิเจนอยู่พอประมาณ แต่มีความขุ่นมาก และอาจมีสิ่งโสโครกปะปนอยู่ด้วย

3.2 น้ำใต้ดินชั้นล่างหรือน้ำบาดาล (Artesian Well) เกิดจากน้ำฝนไหลซึมผ่านชั้นหินทรายต่างๆ และไปขังรวมตัวกัน อยู่บนชั้นหินดินดาน เนื่องจากการซึมผ่านไม่สะดวกหินจะทำหน้าที่เป็นเครื่องกรองตามธรรมชาติ จึงทำให้น้ำบาดาล เป็นน้ำที่สะอาดกว่าน้ำชนิดอื่น และจัดว่าเป็นน้ำใต้ดินที่แท้จริง เพราะมักจะมียูต์ตลอดเวลา แม้ในฤดูแล้ง (เก็จวดี กริชาธร, 2545, หน้า 66)

การขาดแคลนน้ำแม้ว่าในโลกนี้ จะมีปริมาณน้ำทั้งหมดเป็นจำนวน 2 ใน 3 ของพื้นที่โลก แต่ปริมาณน้ำส่วนมาก จะเป็นน้ำเค็มอยู่ในทะเล มหาสมุทร และทะเลสาบ คิดเป็นจำนวนร้อยละ 97.3 เหลือเป็นน้ำจืด ในโลกนี้เพียงร้อยละ 2.67 ซึ่งปริมาณน้ำจืดนี้ ยังเป็นน้ำที่ไร้ประโยชน์ได้น้อยมาก เพราะส่วนใหญ่เป็นน้ำแข็ง อยู่ในแถบขั้วโลก และเป็นน้ำที่อยู่ใต้ดิน ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ปริมาณน้ำจืดที่มีอยู่ในโลก มีน้ำบาดาล เป็นจำนวนร้อยละ 22.93 แบ่งเป็นน้ำที่อยู่ลึกระหว่าง 800-4,000 เมตร อันเป็นระดับที่ไม่สามารถพัฒนาขึ้นมาใช้ได้ ถึงร้อยละ 12.78 น้ำที่อยู่ลึกไม่เกิน 800 เมตร สามารถพัฒนาขึ้นมาใช้ได้ร้อยละ 10.15 หรือ เท่ากับปริมาณน้ำ 3,740 พันล้านลูกบาศก์เมตร (วรรณช อุษณกร, 2555, หน้า 56)

จากปริมาณน้ำทั้งหมด จะเป็นน้ำที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ เช่นอุปโภคบริโภค การเกษตร และอุตสาหกรรมเพียงร้อยละ 0.007 อยู่ในแม่น้ำลำคลอง เขื่อนเก็บกักน้ำและทะเลสาบ จากการสำรวจและคาดการณ์ โดยนักวิทยาศาสตร์ชั้นนำจากทั่วทุกมุมโลก ทำให้ทราบว่าปริมาณสำรองน้ำจืด ที่มนุษย์สามารถนำมาใช้ได้ มีจำนวนลดน้อยลงไปเรื่อยๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ประชากรโลกได้เพิ่มขึ้นอีกเท่าตัวจนกลายเป็น 6 : 1 พันล้านคน ในปัจจุบันคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 50 เป็น 9.3 พันล้านคน ภายในปี พ.ศ. 2593 ทำให้ความต้องการใช้น้ำและปริมาณน้ำที่มีอยู่จริงอยู่ในภาวะล่อแหลม (วรรณช อุษณกร, 2555, หน้า 57)

การเพิ่มขึ้นของประชากรดังกล่าว ทำให้ต้องมีการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อจัดหาน้ำมาให้บริการใช้ ทำให้หลายๆประเทศ ต่างก็เร่งจัดสร้างเขื่อน เพื่อกักเก็บน้ำ ซึ่งธนาคารโลกได้ให้การสนับสนุนในการก่อสร้างมากกว่า 100 ประเทศ แต่ในปัจจุบันการสร้างเขื่อนได้ลดจำนวนลง เนื่องจากมีกระแสกดดัน จากกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ในระยะหลายสิบปีที่ผ่านมามีการใช้น้ำเพิ่มมากขึ้นเป็น 6 เท่าการใช้น้ำจืดทั่วโลกคิดเป็นร้อยละ 54 ของปริมาณน้ำจืดที่มีในแต่ละปี โดย 2 ใน 3 ของปริมาณน้ำที่ไร้เป็นการใช้เพื่อการเกษตร โดยเฉพาะประเทศที่ยากจนทั่วโลกส่วนใหญ่ จะใช้น้ำ เพื่อการชลประทานหรือเพาะปลูกเป็นจำนวนร้อยละ 90 ของน้ำทั้งหมด ซึ่งครึ่งหนึ่งของปริมาณน้ำที่ไร้สูญหายไปโดยเปล่าประโยชน์ หรือยังมีประสิทธิภาพในการชลประทานที่ต่ำ (วรรณช อุษณกร, 2555, หน้า 58)

นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำที่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ เนื่องจากร้อยละ 90-95 ของน้ำใต้โครก ในประเทศที่กำลังพัฒนาและร้อยละ 70 ของกอกของเสียจากอุตสาหกรรมถูกทิ้งลงแหล่งน้ำ โดยไม่มีการบำบัดเสียก่อน ซึ่งเป็นการก่อกมลพิษ ให้แก่แหล่งน้ำใช้ เป็นอย่างมาก ปัจจุบัน

ทั่วโลก มีผู้ขาดแคลนน้ำสะอาด เพื่อการบริโภคถึง 1,400 ล้านคน และเป็นโลกที่เกี่ยวข้องกับน้ำจำนวน 3,500 ล้านคน และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 2,300 ล้านคนในปี 2568 (วรรณุช อุษณกร, 2555, หน้า 58)

สาเหตุการขาดแคลนน้ำในส่วนต่างๆของโลก สามารถสรุปได้เป็น 3 ข้อใหญ่ๆ คือ

1) การตัดไม้ทำลายป่า

การตัดไม้ทำลายป่า ทำให้ความชุ่มชื้นของพื้นผิวโลกลดน้อยลง ส่งผลให้ปริมาณน้ำฝนที่ตกลงน้อยลงไปด้วย นอกจากนี้ยังส่วนทำให้พื้นผิวดิน ไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ได้ตามธรรมชาติ ทำให้เกิดภาวะแห้งแล้ง จนเกิดการขยายเพิ่มของพื้นที่ที่เป็นทะเลทราย ในทวีปแอฟริกาแต่ละปีจะเกิดพื้นที่ที่เป็นทะเลทรายเพิ่มขึ้นถึง 70,000 ตารางกิโลเมตร

2) มลพิษทางน้ำ

การระบายของเสียและน้ำทิ้งจากกิจกรรมต่างๆลงสู่แหล่งน้ำ ทำให้คุณภาพของน้ำเสื่อมโทรมจนไม่สามารถนำมาใช้ในการอุปโภคบริโภคได้ ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำดิบที่จะนำมาใช้ในการผลิตน้ำประปา หรือนำไปใช้เพื่อการเกษตรหรืออุตสาหกรรมได้อีก

3) การใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ปริมาณน้ำจำนวนหนึ่งต้องสูญหายไป โดยมีได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ เท่าที่ควร เช่นการรั่วไหลของน้ำประปา การชลประทานที่ไม่มีประสิทธิภาพ การใช้น้ำใต้ดินในปริมาณที่มากเกินไป ตลอดจนการรुक้ำของน้ำเค็ม ซึ่งมีผลทำให้ไม่สามารถนำน้ำมาใช้ประโยชน์ได้

ในปัจจุบันได้มีการนำเทคโนโลยีและวิธีการจัดการน้ำมาใช้เพื่อบรรเทาวิกฤตการณ์การขาดแคลนน้ำหลายประการได้แก่

1) การป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า และสนับสนุนให้มีการปลูกป่าเพิ่มเติม

2) การบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ จะช่วยทำให้แหล่งน้ำมีความสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

3) การใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่นการปรับปรุงระบบประปา ไม่ให้เกิดการรั่วไหลและการใช้น้ำอย่างประหยัด สถาบันแหล่งน้ำของโลกประมาณว่า น้ำที่นำมาใช้ในกิจกรรมต่างๆ สูญหายไป เนื่องจากการระเหย การรั่วไหลและอื่นๆ เป็นจำนวนถึงร้อยละ 65-70 และหากเกษตรกรได้ปรับปรุงระบบจ่ายน้ำในไร่ของตน โดยการให้น้ำโดยวิธีฉีดน้ำเป็นฝอยเล็กๆ จากท่อจ่ายน้ำที่อยู่เหนือพื้นดินเพียงเล็กน้อย จะช่วยลดการสูญเสียน้ำ โดยการระเหยจากร้อยละ 40 เหลือเพียงแค่ร้อยละ 2 เท่านั้น

4) การนำน้ำเสียมาใช้ประโยชน์ปัจจุบันมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการบำบัดน้ำเสียให้กลายเป็นน้ำสะอาด ที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ แต่วิธีการดังกล่าวต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการยอมรับ ในพื้นที่บางส่วนของรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้มีการนำน้ำเสียจากบ้านเรือน ที่ผ่านการบำบัดแล้ว อัดกลับลงไปได้ดินแล้วจึงนำน้ำใต้ดินกลับมาใช้ประโยชน์อีกในการชลประทาน

5) การหาแหล่งน้ำเพิ่ม ด้วยการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เนื่องจากในส่วนต่างๆของโลก อาจมีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่ยังไม่ได้ถูกค้นพบ

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 512,870 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 320 ล้านไร่ ได้รับน้ำจากฝนที่ตกตามภาคต่างๆ รวมทั้งประเทศปีละประมาณ 800,000 ล้านลูกบาศก์เมตร น้ำในจำนวนนี้ส่วนมาก จะสูญหายไปกับอากาศ และการรั่วซึมลงไปในดิน ถึงร้อยละ 75 ของปริมาณน้ำที่ได้รับจากฝนทั้งประเทศ หรือประมาณ 600,000 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี โดยเฉลี่ยส่วนที่เหลือจากการสูญเสียดังกล่าวจะไหลลงสู่แม่น้ำลำธารต่างๆ (วรรณช อุษณกร, 2555, หน้า 62)

แม้พฤติกรรมทางธรรมชาติของน้ำ ที่หมุนเวียนอยู่ จะทำให้รู้ว่ามีน้ำ จะไม่มีวันหมด แต่พฤติกรรมเกี่ยวกับน้ำ ของประเทศไทยในปัจจุบัน มีแนวโน้มลดลงทุกปี อย่างน่าตกใจ เช่นปริมาณของฝนที่ลดลง หรือปริมาณน้ำในแม่น้ำ ที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับการขาดแคลนน้ำอย่างน่ากลัว ในระยะต่อไป

ในระยะเวลาที่ผ่านมา พื้นที่หลายแห่งในทุกภาคของประเทศไทย ได้ประสบกับสภาวะความแห้งแล้งมากผิดปกติ แม้ว่าความแห้งแล้งดังกล่าว จะเกิดขึ้น เนื่องจากความผันแปรของธรรมชาติ แต่ปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับน้ำในปัจจุบัน มีเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่น้ำใช้เพื่อการเกษตร อุปโภคบริโภค กิจการอุตสาหกรรม และอื่น ๆ รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม มีปริมาณลดลง ในปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทย ได้ประสบกับปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง ทำให้เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งสำคัญ ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ให้แก่ประชากรทั้งประเทศ อีกทั้งยังนำมาหล่อเลี้ยงเกษตรกร ในภาคกลางและผันขึ้นไปให้ประชาชนทางภาคเหนือ ในฤดูแล้งของทุกปีต้องระบายน้ำออกมา เพื่อแก้ปัญหาความแห้งแล้งของเกษตรกร ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา จนน้ำเกือบหมดเขื่อน ซึ่งคาดว่าเหตุการณ์เช่นนี้ จะทวีความรุนแรงมากขึ้น ในปีต่อไป หากไม่มีมาตรการแก้ไขที่เหมาะสม (วรรณช อุษณกร, 2555, หน้า 65)

ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในปัจจุบันมีสาเหตุสำคัญมาจาก

- 1) ป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธารถูกทำลาย
- 2) ในฤดูฝน ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล หรือไม่ตกกระจายอย่างสม่ำเสมอ หรือทิ้งช่วงเป็นเวลานาน
- 3) พื้นผิวโลก ในปัจจุบันมีอุณหภูมิเพิ่มสูงขึ้น ประมาณปีละ 1 องศาเซลเซียส ซึ่งทำให้ฝนตกน้อยกว่าปีก่อนๆ มาก
- 4) การขาดแคลนแหล่งกักเก็บน้ำ เช่นอ่างเก็บน้ำตามลุ่มน้ำต่างๆ
- 5) การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอัตราการเพิ่มของประชากร ทำให้ความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นตลอดเวลา
- 6) แหล่งน้ำธรรมชาติต่างๆ เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง ในปัจจุบันมีสภาพตื้นเขินและถูกบุกรุก

7) การใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดระบบ และอุปกรณ์การส่งน้ำ ที่ประหยัด
ทันสมัย และขาดความรู้ในการใช้น้ำ อย่างถูกต้อง

8) การเกิดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากมีการระบายน้ำเสีย ลงแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยไม่มี
การบำบัดเสียก่อน

แนวทางการแก้ไขปัญหาคาดแคลนน้ำมีดังนี้

- 1) การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ
- 2) การจัดฝนเทียม ในช่วงเวลาที่ฝนไม่ตกตามธรรมชาติ หรือฝนทิ้งช่วง
- 3) จัดทำโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อการเกษตรในรูปแบบต่างๆ เช่น โครงการพัฒนา
แหล่งน้ำของกลุ่มน้ำ ที่มีศักยภาพในการพัฒนาได้
- 4) จัดทำโครงการรณรงค์การประหยัดน้ำ และประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนเข้าใจถึง
สถานการณ์ของทรัพยากรน้ำของประเทศ
- 5) ป้องกันการบุกรุกทำลายป่า บริเวณต้นน้ำลำธาร เพื่อให้ต้นน้ำลำธารมีความชุ่มชื้น
สามารถเก็บซับน้ำไว้ในดิน และไหลซึมออกจากดิน ลงสู่ลำธารลำห้วยได้ตลอดฤดูแล้ง
- 6) ควบคุมคุณภาพของน้ำ จากชุมชนและอุตสาหกรรม ให้ผ่านกรรมวิธีที่ทำให้น้ำสะอาด
ก่อนทิ้งลงสู่แม่น้ำลำคลอง
- 7) การพัฒนาน้ำเสียจากแหล่งต่างๆ
- 8) การหาแหล่งน้ำใหม่เพิ่มเติม สำหรับแหล่งน้ำใหม่ที่อยู่ใกล้ประเทศไทยมากที่สุด
คือแม่น้ำโขง
- 9) การจัดตั้งองค์กรกลาง ในการบริหารและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เช่นการจัดสรรน้ำ
ให้สาขาการผลิตด้านต่างๆ การแก้ไขปัญหาคาดแคลนน้ำ หรือการแก้ไขปัญหาคาดแคลนน้ำ
(วรณูช อุษณกร, 2555, หน้า 60)

2.2.2 ความหมายของการบริหารจัดการน้ำ

มีนักวิชาการหลายท่าน ให้ความหมายของการบริหารจัดการน้ำ หรือการบริหาร
จัดการทรัพยากรน้ำไว้ ดังนี้

วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์ (2536, หน้า 24) ได้ให้ความหมายว่า การจัดการทรัพยากรน้ำ
เป็นวิธีการจัดหา การใช้ประโยชน์ และการควบคุมสภาพแวดล้อม เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ให้เกิดความ
สมดุลและยั่งยืน

ปธาน สุวรรณมงคล (2540, หน้า 4) ให้ความหมายว่า การจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นวิธีการ
หรือกิจกรรมการดำเนินการ เกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การป้องกันภัยพิบัติทาง
ธรรมชาติ และการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ เพื่อให้การใช้น้ำเกิดประโยชน์สูงสุด

ปราโมทย์ ไม้มัด (2549, หน้า10) ให้ความหมายว่า การจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง การดำเนินการจัดการทรัพยากรน้ำ ใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน และบูรณาการกับทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ

โดยสรุป การจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง การดำเนินการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง รวมกันอย่างบูรณาการ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหา วิกฤติการณ์ น้ำ ได้แก่ การขาดแคลนน้ำ อุทกภัย คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม อย่างเป็นทางการ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ให้ปัญหาบรรเทาหรือกำจัดจนหมดสิ้นไป เป้าหมายเพื่อให้ทุกๆ สิ่ง ในสังคม ทั้งคน สัตว์ และพืช มีการดำเนินชีวิตที่ดี มีความหลากหลายทางชีวภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้น้ำอย่างยั่งยืนและทั่วถึง

2.2.3 หลักการจัดการทรัพยากรน้ำ

การจัดการทรัพยากรน้ำที่ดี จำเป็นต้องมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำ ให้เอื้ออำนวยได้แก่ อ่างเก็บน้ำและพื้นที่ตอนล่างของลุ่มน้ำให้ดีที่สุด หากปราศจากการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ทั้งการดูแลรักษาระบบนิเวศ ลุ่มน้ำตอนบน และการใช้อ่างเก็บน้ำ ช่วยจัดการทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำ พื้นที่ตอนล่างแล้ว ปัญหาทั้งอุทกภัยและภัยแล้ง ก็ยังคงเกิดขึ้นต่อไป สิ่งสำคัญคือการวางแผนและการจัดการทรัพยากรน้ำ จำเป็นต้องประสานสอดคล้องกันเป็นอย่างดี ทั้งด้านเทคนิควิชาการ และความต้องการของชุมชน (คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 22-23)

หลักการจัดการทรัพยากรน้ำของ The Canada Water Resources Association : CWRA ซึ่งเป็นองค์กรจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศแคนาดา ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการทรัพยากรน้ำให้ประสบผลสำเร็จและเกิดความยั่งยืน ต้องคำนึงถึงคุณภาพของระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ ความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และความเท่าเทียมกันทางด้านสังคม สำหรับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต โดยมีหลักการจัดการทรัพยากรน้ำ ดังนี้ (สาธิต ภิรมย์ไชย, 2542, หน้า 25)

1. การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างผสมผสาน โดยเชื่อมโยงคุณภาพและปริมาณน้ำ กับ การจัดการทรัพยากรประเภทอื่นๆ ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบสถาบัน ที่ดำเนินการ สภาพสังคม นิเวศวิทยา และการจัดการทรัพยากรน้ำ ตลอดจนตระหนักถึงความสำคัญของแนวลุ่มน้ำและแหล่งน้ำใต้ดิน

2. สนับสนุนและอนุรักษ์และคุ้มครองคุณภาพน้ำ โดยตระหนักถึงคุณค่าปริมาณน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดสรรน้ำอย่างเพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ สร้างความสมดุล ในด้านการศึกษาการใช้น้ำ กลไกตลาดและกฎเกณฑ์เพื่อสนับสนุนทางเลือก ให้กับผู้ใช้ น้ำ และตระหนักถึงความรับผิดชอบ และผลประโยชน์ที่ผู้ใช้ ต้องรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรน้ำ

3. การแก้ไขปัญหาหน้า โดยนำเอาระบบแผน การวางแผน การติดตามประเมินผลการวิจัยระบบข้อมูลในทุกๆ ด้าน มาใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจ สนับสนุนการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมจากสาธารณชน นำเอากลยุทธ์การเจรจาต่อรอง และการไกลเกลี่ยมาใช้ เพื่อหาฉันทมติ ตลอดจนสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างโปร่งใส โดยสาธารณชน และการให้การศึกษาแก่ประชาชน

กฤติเมธ สุทธิหาญ (2545, หน้า 18-19) กล่าวถึงหลักการจัดการทรัพยากรน้ำของ Ostrom (1990) ไว้ 8 ประการ ดังนี้

1. การกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน ประกอบด้วย ขอบเขตทางกายภาพของพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำ และขอบเขตจำกัด ของผู้ใช้ทรัพยากรจากแหล่งน้ำ หรือสมาชิกของชุมชนซึ่งต้องระบะ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ใช้ทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจน

2. กฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ และการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำ ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ทั้งสภาพทางชีวภาพของระบบทรัพยากร สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมชุมชน

3. การมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนในการออกระเบียบ สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบหรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ

4. การสอดส่องติดตามผล สมาชิกในชุมชนมีหน้าที่สอดส่องดูแลพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรของคนในชุมชน อาจตั้งเป็นกลุ่มหรือองค์กรเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดกฎระเบียบ

5. การลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป การลงโทษบุคคลที่กระทำผิดอาจมีโทษตั้งแต่ขึ้นเบาไปถึงขั้นหนัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำผิด

6. มีกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ต้องมีผู้ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาไกลเกลี่ย ปัญหาความขัดแย้งในหมู่บ้านหรือชุมชนเป็นอันดับแรก ถ้าไม่สำเร็จอาจต้องอาศัยบุคคลที่สาม หรืออาศัยอำนาจจากภายนอกที่เหนือกว่า เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง หรือต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย

7. มีการแทรกแซงสิทธิชุมชนน้อยที่สุด หมายความว่ารวมถึง สิทธิชุมชนในบทบัญญัติกฎระเบียบและการก่อตั้งองค์กร ในการจัดการทรัพยากรน้ำ ให้มีการแทรกแซงอำนาจ จากภายนอกชุมชนน้อยที่สุด หรืออีกนัยหนึ่งคือ รัฐให้การยอมรับสิทธิของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น

8. มีสถาบันท้องถิ่นอยู่เหนือกว่าโครงสร้างสถาบัน หมายความว่า การมีระเบียบ กฎ กติกา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ต้องสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานระดับชาติ

2.2.4 หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ กรมชลประทาน

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากร ส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตรซึ่งจำเป็นต้องอาศัยน้ำเป็นหัวใจหลักดังนั้นการให้น้ำแก่พืชเพื่อช่วยให้พืชได้รับน้ำเพียงพอกับความ

ต้องการหรือที่เรียกว่า “การชลประทาน” จึงมีบทบาทสำคัญ และจำเป็นสำหรับประเทศเกษตรกรรมอย่างประเทศไทย

กรมชลประทาน เป็นหน่วยงานใหญ่ ที่มีประวัติและวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน มีหน้าที่ในการพัฒนาแหล่งน้ำ ทั่วประเทศเมื่อความเจริญ ทางด้านเศรษฐกิจสังคมมีมากขึ้น กรมชลประทาน จึงต้องมีการปรับนโยบาย และ แนวทางในการดำเนินงาน เพื่อสนับสนุนกิจกรรม ด้านอุตสาหกรรม ที่มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่เดิมเพียงเพื่อมุ่งหวังในการจัดหา น้ำเพื่อการเกษตรการอุปโภคบริโภคเป็นหลัก และ เพื่อการคมนาคม การเก็บรักษาน้ำการระบายน้ำ การบรรเทาอุทกภัยโดยดำเนินการ ให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาประเทศ ที่รัฐบาลกำหนดตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อกระตุ้น ให้เกิดการลงทุนและการสร้างงาน ภายในประเทศทั้งนี้เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชากรให้ดีขึ้น

งานชลประทาน เริ่มขึ้นอย่างจริงจัง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการขุดลอกคลองและ ขุดคลองขึ้นใหม่ในบริเวณทุ่งราบภาคกลางจำนวนมากดำเนินการ โดยเอกชน คือบริษัทขุดคลองแลคูนาสยามได้รับพระบรมราชานุญาตเมื่อ พ.ศ. 2431 เริ่มขุดคลองเมื่อ พ.ศ. 2433 มีระยะเวลาดำเนินการตามสัมปทาน 25 ปีโครงการประกอบด้วย การก่อสร้างระบบคลอง ในบริเวณ พื้นที่ราบฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา เขตจังหวัดปทุมธานี ที่เรียกว่าทุ่งรังสิต โดยขุดคลอง สายใหญ่เชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยา ตรงไปยังแม่น้ำนครนายก พร้อมกับสร้างประตูระบายน้ำ สำหรับควบคุมการเก็บกักน้ำเพื่อการเพาะปลูก และสร้างประตูเรือสัญจรเพื่อการคมนาคมขนส่งทางน้ำ ตลอด ทุ่งปี

หลังจากที่บริษัทดังกล่าวได้ดำเนินการมาได้ประมาณ 10 ปีเจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ได้ไปตรวจราชการที่ทุ่งรังสิต เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2442 พบว่า ทุ่งรังสิต จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ ด้านการชลประทานเป็นการด่วน จึงนำความขึ้นกราบบังคม ทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต จ้างนายช่าง ชลประทานชาวต่างประเทศ มาศึกษาพิจารณาและแก้ไข เรื่องการจัดหาน้ำ ในบริเวณทุ่งรังสิตให้ดีขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นชอบและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ จัดหาวิศวกรผู้ชำนาญงาน ด้านการชลประทาน ในปี พ.ศ. 2445 ได้ว่าจ้างนายเยโฮมันวันเดอร์ไฮเด วิศวกรชาวฮอลันดามาดำเนินงานชลประทาน ในประเทศไทยและได้ทรงแต่งตั้งให้ นายเยโฮมัน วันเดอร์ไฮเด เข้ารับราชการเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2445 พร้อมทั้งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “กรมคลอง” และทรงแต่งตั้งนายเยโฮมันวันเดอร์ไฮเด เป็นเจ้ากรมคลองคนแรกเพื่อทำหน้าที่ ดูแลทำนุบำรุงคลองต่างๆ ไม่ให้ตื้นเขิน นายเยโฮมันวันเดอร์ไฮเด ได้ทำรายงานเสนอเห็น ควรให้สร้าง เขื่อนทดน้ำ ปิดกั้นแม่น้ำเจ้าพระยา ที่จังหวัดชัยนาท

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯให้จัดตั้ง “กรมทดน้ำ” ขึ้นแทนกรมคลอง เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2475 และ

ทรงแต่งตั้งนายอาร์ซีอาร์วิลสัน (R.C.Wilson) เป็นเจ้ากรมท่อน้ำ รวมทั้งจัดสร้างโครงการชลประทาน ป่าสักใต้ โครงการสร้างเขื่อนท่อน้ำขนาดใหญ่ คือเขื่อนพระราม 6 ที่ตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สามารถช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกได้ประมาณ 680,000 ไร่ ซึ่งนับเป็นโครงการชลประทานขนาดใหญ่แห่งแรก ในประเทศไทย ซึ่งก่อสร้างด้วยหลักวิชาการ ที่ถูกต้อง และทันสมัยตามหลักเทคโนโลยี การพัฒนาแหล่งน้ำสมัยใหม่อย่างแท้จริง และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ได้เริ่มก่อสร้างโครงการชลประทานกระจายไปทั่วทุกภาคของประเทศ เป็นการจัดหาเงินเพื่อการเกษตรและเพื่อการอุปโภคบริโภค

งานก่อสร้างโครงการชลประทานได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อรองรับการขยายตัวทางการผลิต และความต้องการบริโภคภายในประเทศ จนในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริว่าหน้าที่ของกรมท่อน้ำ มิได้ปฏิบัติอยู่เฉพาะ แต่การท่อน้ำเพียงอย่างเดียว งานที่กรมท่อน้ำปฏิบัติอยู่จริง ในขณะนั้นมีทั้งการขุดคลอง การท่อน้ำ รวมทั้งการส่งน้ำ ตามคลองต่างๆอีกทั้งการสูบน้ำ เพื่อช่วยเหลือการเพาะปลูก จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อจากกรมท่อน้ำ เป็นกรมชลประทาน เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบงาน การขุดลอกการท่อน้ำ การส่งน้ำและการสูบน้ำ ช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกอย่างทั่วถึง

ในสมัยรัชกาลที่ 9 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงสนพระราชหฤทัย ในการศึกษาและพระราชทานแนวพระราชดำริ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ในการพัฒนาแหล่งน้ำมาตลอด เช่น โครงการอ่างเก็บน้ำเขาเต่าที่ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อันเป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริแห่งแรก ที่กรมชลประทานก่อสร้างขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2506 ซึ่งในรัชกาลของพระองค์ ได้ทรงมีพระราชดำริ ให้กรมชลประทานดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำทั่วประเทศมาแล้วประมาณ 2,000 โครงการ (กรมชลประทาน, 2555, หน้า 61-69)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ในปัจจุบันอยู่หลายฉบับ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาน้ำ เพื่อนำมาใช้ในกิจกรรมที่แต่ละหน่วยงาน ได้รับมอบหมายที่สำคัญ ได้แก่ พ.ร.บ.การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ชลประทาน ในการบริหารและจัดการน้ำในทางน้ำชลประทาน พ.ร.บ.พลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 และพ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในการจัดหาแหล่งน้ำ และเก็บกักน้ำในแหล่งน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า พ.ร.บ.เดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่กรมเจ้าท่า ในการควบคุมดูแลทางน้ำต่างๆ ให้อยู่ในสภาพที่ใช้การคมนาคมได้ พ.ร.บ.การประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และ พ.ร.บ.การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2521 ให้อำนาจหน้าที่แก่การประปา ในการจัดหาน้ำเพื่อการประปา พ.ร.บ.รักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 ซึ่งให้อำนาจแก่การประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาค ในการควบคุมดูแลการใช้น้ำ ชักน้ำ

หรือวิดน้ำจากคลองประปา และการถ่ายเทของเสีย และขยะมูลฝอยลงในคลองประปา (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2544, หน้า 384)

นอกจากนี้ยังมี พ.ร.บ.การชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมา รับรองกิจกรรมการชลประทานราษฎร ซึ่งเป็นแบบแผนการจัดการน้ำ ที่เป็นจารีตประเพณีของชาวบ้าน ในหลายพื้นที่ ในภาคเหนือตอนบน และพ.ร.บ.คันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของที่ดิน ในท้องที่ มีหน้าที่จัดทำคันรอบที่ดินของตน และจัดทำคูน้ำเพื่อรองรับและเอื้ออำนวยต่อการจัดส่งน้ำ ในระบบชลประทานซึ่ง พ.ร.บ.คันและคูน้ำ เป็นกฎหมายที่มาช่วยเสริมการจัดการน้ำ ในระบบ ชลประทาน ทั้งที่จัดทำโดยรัฐ และ โดยราษฎร และทำให้การจัดส่งน้ำ ในระดับไร่นาเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและอย่างทั่วถึง ในบรรดากฎหมายทั้งหลาย ที่ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำ พ.ร.บ.การ ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดการชลประทาน โดยรัฐนับว่ามีความสำคัญ และมีผลต่อการใช้น้ำของชุมชน เป็นอย่างมาก การชลประทานตามกฎหมายนี้ หมายถึง กิจกรรมที่ กรมชลประทานจัดทำขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายน้ำ หรือแบ่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายรวมถึงการ ป้องกันความเสียหาย อันเกิดจากน้ำ รวมถึงการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พุทธศักราช 2505 มีวัตถุประสงค์ที่ดำเนินงาน ในระบบ แปลงนาเพื่อส่งน้ำ ไปตามไร่นา โดยทั่วถึง เพื่อให้สมาชิก มีน้ำใช้ในการเกษตร อันจะทำให้ผลผลิต ทางการเกษตรสูงขึ้น มีมาตราที่เกี่ยวข้องและสำคัญ ดังนี้

มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน ได้แก่ คัน คูน้ำ เจ้าของ ที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ อธิบดี รัฐมนตรี

มาตรา 12 กล่าวถึง ประตูกักน้ำ มาตรา 14 กล่าวถึง การบำรุงรักษาคันคูน้ำ และประตู กักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำ ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของ หรือครอบครองให้คงอยู่ ในสภาพ ที่ใช้การได้ดีโดยเฉพาะคูน้ำ ต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ ปฏิบัติตามระเบียบ

มาตรา 15 ห้ามมิให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดิน เจาะคันปิดกั้นคูน้ำ เปิดหรือ ปิดประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเว้นแต่ ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้อันคูน้ำ ประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเกิด ขัดข้อง หรือไม่สะดวกในการบังคับน้ำ

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 4 พุทธศักราช 2518 เป็นกฎหมายพิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสาธารณชน มีมาตราสำคัญ ดังนี้ ได้แก่ มาตรา 21 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา

30 และมาตรา 31 ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบำรุงรักษาน้ำและคลองชลประทาน รวมทั้งกำหนดระวางโทษ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ด้วย (วิทยา ศรีนันทน์, 2527, หน้า 219-235)

ไกรสร วีระโสภณ และคนอื่นๆ (2545, หน้า 102) ได้ให้แนวคิดในกฎหมายไทยไว้ว่า แนวคิดในกฎหมายเดิมนั้น มิได้ให้ความสำคัญต่อกรรมสิทธิ์ในน้ำ เหมือนดังเช่น กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะในสมัยก่อนนั้น น้ำตามธรรมชาติมีอยู่อย่างเพียงพอ ต่อการอุปโภคบริโภค และการใช้น้ำเพื่อการอย่างอื่น กฎหมายจึงละเลยไม่ได้ กำหนดถึงกรรมสิทธิ์ของน้ำ ตามแหล่งต่างๆ ไปได้โดยตรง และบัญญัติว่าให้ประชาชนทุกคน มีสิทธิ์ใช้น้ำ ในแม่น้ำได้ ดังเช่นในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงว่ากฎหมายกำหนดให้น้ำในแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทางน้ำอื่น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า มิใช่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน แต่รัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป แต่ก็ไม่ได้ระบุชัดเจนว่า น้ำเป็นของรัฐหรือไม่อย่างไรก็ดี อาจตีความได้ว่าน้ำดังกล่าวเป็นของรัฐ แต่เป็นของซึ่งประชาชนมีสิทธิ์ใช้ร่วมกัน

จะเห็นได้ว่า การควบคุมการใช้น้ำ ตามแนวความคิดในกฎหมายปัจจุบัน ได้เห็นความสำคัญของน้ำ โดยเฉพาะในด้านของการกำหนดมาตรการ ในการควบคุมการใช้น้ำในแหล่งน้ำตามธรรมชาติ เพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสใช้น้ำ ได้ตามความจำเป็นพื้นฐานของตน และในขณะเดียวกันก็สามารถนำน้ำที่ได้นั้น ไปใช้ในการผลิตทั้งในด้านอุตสาหกรรมหรือการเกษตร หรือการคมนาคมขนส่งและอื่นๆ ด้วย ดังนั้นกฎหมายในระบบหลัง จึงมุ่งไปหาหลักที่ว่า น้ำเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องมีการควบคุมการใช้น้ำของเอกชน โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล

2.2.5 การจัดการชลประทานแบบมีส่วนร่วม

การบริหารจัดการชลประทานแบบมีส่วนร่วม มีขั้นตอนรายละเอียด การดำเนินงาน ดังนี้ (กรมชลประทาน, 2554, หน้า 1-4)

1) การจัดการชลประทาน

การจัดการชลประทาน ประกอบด้วยพันธกิจหรือหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญ 2 ด้านด้วยกัน คือการก่อสร้างเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ หรือจัดหาน้ำ และการส่งน้ำ และบำรุงรักษาเพื่อการกระจายน้ำ ดังนั้นการจัดการชลประทาน จึงครอบคลุมทั้งงานด้านการก่อสร้าง และงานด้านการส่งน้ำบำรุงรักษา ซึ่งทั้ง 2 ด้านนี้ มีผลต่อเนื่องถึงกัน แต่มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงร่วมกัน คือให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายได้ใช้ประโยชน์ จากน้ำชลประทานในการทำการเกษตร ให้มีรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

สำหรับการจัดการชลประทานโดยทั่วไปมีรูปแบบในการบริหารจัดการ 3 รูปแบบ คือ

(1) การจัดการชลประทานโดยรัฐ : เป็นรูปแบบการจัดการชลประทานที่ทั้งงานด้านการก่อสร้าง ระบบชลประทานและด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ดำเนินการ โดยรัฐเป็นสำคัญ

(2) การจัดการชลประทานโดยเกษตรกร/ เอกชน : เป็นรูปแบบการจัดการชลประทานที่ทั้งงานด้านการก่อสร้าง ระบบชลประทานและด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาดำเนินการโดยเกษตรกร/ ผู้ได้รับประโยชน์เป็นสำคัญ

(3) การจัดการชลประทานโดยรัฐและเกษตรกรร่วมกัน : เป็นรูปแบบการจัดการชลประทานที่ผสมผสานระหว่างรูปแบบที่ 1 และ 2 เข้าด้วยกัน โดยมีการตกลงแบ่งหน้าที่หรือระดับการมีส่วนร่วมรับผิดชอบงานด้านการก่อสร้างระบบชลประทาน และด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาให้แก่แต่ละฝ่ายร่วมกันในการจัดการ (กรมชลประทาน, 2554, หน้า 1-4)

2) การจัดการชลประทานโดยรัฐและเกษตรกรร่วมกัน

การจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมของกรมชลประทานมีความหมายเป็นการจำเพาะคือหมายถึงการจัดการชลประทานระดับโครงการ โดยให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการจัดการชลประทานได้มีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการตัดสินใจบริหารจัดการและดำเนินงาน/กิจกรรมชลประทานทั้งในด้านการก่อสร้างและด้านการส่งน้ำบำรุงรักษาตามที่ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกัน

การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการจัดการชลประทานแบ่งออกเป็น 3 ระยะคือ

(1) ก่อนการก่อสร้าง : เพื่อให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกิจกรรมสำคัญ ได้แก่การร่วมกำหนดโครงการด้วยการแจ้งความต้องการ โครงการและความยินดีมีส่วนร่วมโดยจัดทำเป็นข้อตกลงการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการการร่วมศึกษาความเป็นไปได้และการร่วมออกแบบเป็นต้น

(2) ระหว่างการก่อสร้าง : กิจกรรมสำคัญได้แก่การร่วมกันก่อสร้างในรูปแบบต่างๆ เช่นจัดหาที่ดิน วัสดุ การร่วมออกแรงงาน การร่วมออกค่าก่อสร้าง และการร่วมตรวจสอบงานก่อสร้าง

(3) หลังการก่อสร้าง หรือส่งน้ำบำรุงรักษา กิจกรรมสำคัญได้แก่การเตรียมการ เช่น การสร้างความเข้าใจให้อินติมี ส่วนร่วมการทำข้อตกลงการมีส่วนร่วมการฟื้นฟู ก่อตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐาน และการตั้งคณะกรรมการ การจัดการชลประทาน โครงการร่วมกันเป็นต้น (กรมชลประทาน 2554, หน้า 5)

3) ยุทธศาสตร์

การจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมเป็นเรื่องใหม่และมีความสำคัญ การเปลี่ยนแปลงไปสู่การจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วมและการดำเนินงานการจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์จึงต้องกำหนดหรือมียุทธศาสตร์ให้เหมาะสมซึ่งมีประเด็นสำคัญ 5 ประการดังนี้ (กรมชลประทาน, 2554, หน้า 1-9)

(1) ต้องกำหนดนโยบายและเป้าหมายให้ชัดเจน การจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ในการจัดการชลประทานของกรมฯ ที่ดำเนินมากกว่า 100

ปี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่กรมชลประทาน จะต้องประกาศนโยบายการจัดการชลประทาน โดยให้เกษตรกรมีส่วนร่วม เพื่อแสดงถึงความตั้งใจจริงในการดำเนินงานให้ชัดเจน

(2) ต้องสร้างให้เกิดความเข้าใจ เนื่องด้วยการจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วม เป็นเรื่องใหม่ในการจัดการชลประทาน ของกรมชลประทานจึงยังไม่รู้จัก และเข้าใจชัดเจนเท่าใดนัก ดังนั้นการสร้างให้เกิดความเข้าใจ ในการจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วมอย่างน้อยในหลักการถึงเหตุผลความจำเป็นหน้าที่และประโยชน์ที่ได้รับ

(3) ต้องพัฒนาเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน ที่เกี่ยวข้องให้พร้อมและสามารถดำเนินการจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ได้การจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วม เป็นงานที่เน้นกิจกรรมด้านสังคม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมฯ ไม่มีพื้นฐานไม่คุ้นเคยและไม่ชำนาญในการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาเจ้าหน้าที่กรมฯ ที่เกี่ยวข้อง เช่นการวางแผน โครงการ การออกแบบการก่อสร้าง และที่สำคัญการส่งน้ำและบำรุงรักษา ให้มีความรู้ความเข้าใจ และความสามารถ พร้อมดำเนินการต่างๆ ตามการจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้วยการฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ

(4) ต้องพัฒนาองค์กรเกษตรกร ขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของเกษตรกร ในการเข้าร่วม/มีส่วนร่วมในการจัดการชลประทานร่วมกับกรมชลประทานเจ้าหน้าที่

(5) ต้องมีระบบติดตามและประเมินผล การดำเนินงานการจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม

4) ผลที่คาดหวังต้องประมาณแผ่นดิน ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ในส่วนของการจัดการชลประทาน ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา เมื่อเกษตรกร โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำได้มีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน หรือกิจกรรมการส่งน้ำและบำรุงรักษา ของโครงการชลประทานต่างๆ เป็นไปตามเป้าหมาย ที่กรมชลประทานได้กำหนดแล้ว จะมีผลให้ค่าใช้จ่ายการส่งน้ำและบำรุงรักษา ของโครงการชลประทาน (ขนาดใหญ่และกลาง) ในปัจจุบันซึ่งเป็นเงิน โดยเฉลี่ยประมาณ 210 บาท ต่อไร่ต่อปีอันเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาดำเนินการลดลงตามลำดับ ดังนี้

(1) ปี พ.ศ. 2548-49 การที่เกษตรกร โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งน้ำและบำรุงรักษาในคลองแยกซอยย่อยละ 20 จะมีผลให้ค่าใช้จ่ายด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาลดลง ประมาณ 18 บาทต่อไร่ต่อปีหรือร้อยละ 8.6 ของค่าใช้จ่ายการส่งน้ำและบำรุงรักษาคิดเป็นภาระงบประมาณแผ่นดินที่ลดลงทั้งสิ้น 397 ล้านบาท/ปี

(2) ปี พ.ศ. 2550-52 การที่เกษตรกร โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งน้ำและบำรุงรักษาของคลองแยกซอยย่อยละ 50 จะมีผลให้ค่าใช้จ่ายด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาลดลงประมาณ 24 บาทต่อไร่ ต่อปี หรือร้อยละ 11.4 ของค่าใช้จ่าย การส่งน้ำและบำรุงรักษา คิดเป็นภาระงบประมาณแผ่นดิน ที่ลดลงทั้งสิ้น 530 ล้านบาท/ปี

(3) ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นไปการที่เกษตรกรโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งน้ำและบำรุงรักษาของคลองแยกซอยย่อยละ 100 และคลองแยกซอยอีกร้อยละ 50 จะมีผลให้ค่าใช้จ่ายการส่งน้ำและบำรุงรักษาลดลงประมาณ 70 บาทต่อไร่ต่อปีหรือร้อยละ 33.3 ของค่าใช้จ่ายการส่งน้ำและบำรุงรักษาคิดเป็นภาระงบประมาณแผ่นดินที่ลดลงทั้งสิ้น 1,545 ล้านบาทต่อปี (กรมชลประทาน, 2554, หน้า 5)

5) การดำเนินงานส่งน้ำและบำรุงรักษาตามการจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วมในแต่ละฤดูส่งน้ำและการพัฒนากลุ่มฯ

(1) การดำเนินงาน/กิจกรรมการส่งน้ำบำรุงรักษา และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละฤดูส่งน้ำให้เป็นไปตามการจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วมการดำเนินงานหรือกิจกรรมของโครงการชลประทานต่างๆ ตามแนวทางการจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม จะมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน เพื่อให้การส่งน้ำและบำรุงรักษาเป็นระบบมีหลักสำคัญได้แก่การส่งน้ำเป็นระบบหมุนเวียน หรือรอบเวรตามพื้นที่เพาะปลูกและบำรุงรักษา (โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำ) เป็นการบำรุงรักษาตามกำหนดเวลาก่อนการรับน้ำโดยมีกิจกรรมที่สำคัญดังนี้

ก. การส่งน้ำและบำรุงรักษา : การส่งน้ำและบำรุงรักษาของโครงการจะเป็นการดำเนินงานร่วมกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน และเกษตรกรโดยผ่านกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยหน้าที่ส่วนหนึ่งตามเป้าหมาย การมีส่วนร่วมที่กำหนด จะอยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มฯ การมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาของกลุ่มฯ เช่นนี้จึงถือเป็นการออกค่าใช้จ่ายชลประทานบางส่วน แบบไม่เป็นตัวเงินด้วย

ข. การจ้างเหมางานบำรุงรักษา : งานบำรุงรักษาระบบชลประทานส่วนที่ไม่ได้ตั้งเป้าหมายหรือกำหนดให้กลุ่มฯ รับผิดชอบกรมชลประทานจะมีงบประมาณแผ่นดินสำหรับดำเนินการอย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะพยายามดำเนินการโดยวิธีจ้างเหมาให้แก่กลุ่มหรืออบต. เพื่อสนับสนุนและเสริมสร้างการมีส่วนร่วม และความเข้มแข็งของกลุ่มฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค. การติดตามและประเมินผล : การจัดการหรือการดำเนินงานด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ของโครงการในแต่ละฤดู จะทำการติดตามและประเมินผล ตามระบบดัชนีผลสำเร็จและมาตรฐานบริการเพื่อชี้ถึงผลสำเร็จ ในการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ในการส่งน้ำและบำรุงรักษาอย่างชัดเจน

ง. การรายงานผลการดำเนินงาน : การดำเนินงาน/กิจกรรมของโครงการชลประทานต่างๆ ข้างต้น เมื่อสิ้นฤดูการส่งน้ำ และสิ้นปีจะมีการรายงานผล การดำเนินงานการส่งน้ำและบำรุงรักษาของโครงการ ตามระบบดัชนีผลสำเร็จ และมาตรฐานบริการ เสนอต่อกรมชลประทาน

(2) การพัฒนากลุ่มผู้ใช้น้ำ การพัฒนากลุ่มจะควบคู่ไปกับการดำเนินงานส่งน้ำบำรุงรักษาในแต่ละฤดู ตามการจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ซึ่งต้องดำเนินการตลอดไป โดย

สอดคล้องกับเป้าหมาย การมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ต้องเป็นไปตามความพร้อม ของกลุ่มฯ ซึ่งเห็นได้จากผลของการประเมิน ตามระบบระบบดัชนีผลสำเร็จ และมาตรฐานบริการ

2.2.6 การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานชลประทาน

ภายใต้สภาพเศรษฐกิจสังคมและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551 มุ่งเน้น การปฏิบัติงาน ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการปฏิรูป ระบบบริหารราชการโดยมีนโยบายสำคัญ ที่จะลดบทบาทภาครัฐ และให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น อีกทั้งส่งเสริมปัจจัยท้องถิ่น ผู้การมีส่วนร่วม ในชนบทให้เป็นไปตามนโยบาย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในเรื่องการจัดการทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วม นั้น เน้นกระบวนการ ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานพัฒนาความคิด ร่วมตัดสินใจที่จะแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ตลอดจนใช้ความรู้ความชำนาญ หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานกับกระบวนการถ่ายทอดวิชาการ ที่เหมาะสมของภาครัฐ เพื่อกำหนดชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ได้ตามต้องการที่ผ่านมา รูปแบบของการมีส่วนร่วม จะมีลักษณะของการรวมกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ในกิจกรรมการส่งน้ำและบำรุงรักษาโครงการชลประทานขนาดเล็ก ระบบชลประทานในไร่นา งานคันคูน้ำ และจัดรูปที่ดินแต่ลักษณะของการมีส่วนร่วม ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง กรมชลประทานจึงได้วางแนวทาง การทำงานกับเกษตรกร โดยให้เกษตรกรหรือชุมชน ได้มีส่วนร่วม ในงานชลประทานมากขึ้น ในการดำเนินกิจกรรม ทั้งด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา และด้านก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซม ซึ่งเป็นที่มาของการเริ่มนำเอายุทธศาสตร์ การบริหารจัดการชลประทาน โดยให้เกษตรกรมีส่วนร่วมมาดำเนินการ อย่างเป็นขั้นตอนจนสมบูรณ์เต็มรูปแบบ มิใช่เพียงกิจกรรมการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ เช่นที่เคยปฏิบัติมา แต่ยังคงดำเนินการส่งเสริม กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นระบบและมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการพัฒนาอำนาจการตัดสินใจขององค์กรเกษตรกรให้สามารถจัดการงานชลประทาน ในส่วนท้องถิ่นของตนเองได้

กระบวนการบริหารจัดการชลประทาน โดยให้เกษตรกรมีส่วนร่วมเริ่มตั้งแต่การสร้าง ความเข้าใจแก่เกษตรกร เกี่ยวกับการบริหารจัดการชลประทาน การฟื้นฟูและก่อตั้งเพื่อสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ใช้น้ำทั้งระบบคูน้ำ ท่อส่งน้ำและระดับหมู่บ้าน การถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบ ด้านส่งน้ำและบำรุงรักษา ในรูปแบบของการออกค่าใช้จ่าย ในการชลประทานบางส่วนทั้งในรูปแบบของตัวเงินและแรงงาน ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีสำนึก ในการเป็นเจ้าของและมีกรรมสิทธิ์ ในอาคารชลประทาน และอุปกรณ์ใช้งาน ตลอดจนมีความรู้สึกหวงแหนและพร้อมที่จะใช้สิทธิ ในการพิทักษ์ปกป้องดูแลบำรุงรักษา ให้คงอยู่ต่อไป นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการ บริหารจัดการชลประทาน โครงการฯ ซึ่งมีตัวแทนเกษตรกร หรือกลุ่มเกษตรกรรวมอยู่ด้วย และมีการประเมินผล การดำเนินงานด้วยดัชนี วัดผลสำเร็จ และมาตรฐานบริการด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ของโครงการในแต่ละฤดูกาลรวมทั้งการจัดตั้งกองทุนซ่อมแซมและปรับปรุงโครงการชลประทานตลอดจนการจ้างเหมางานบำรุงรักษาใน ส่วนที่กรมชลประทานมิได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรท้องถิ่น

ในระหว่างปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2554 กรมชลประทานได้จัดทำโครงการนำร่องภายใต้โครงการปรับโครงสร้างภาคเกษตรและได้เริ่มทดลองดำเนินการด้านการจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ในพื้นที่โครงการชลประทานทั่วประเทศรวม 45 โครงการประกอบด้วยโครงการขนาดใหญ่ 5 โครงการและโครงการขนาดกลาง 5 โครงการและโครงการขนาดเล็ก 35 โครงการในพื้นที่ประมาณ 1 ล้านไร่เศษโดยมีนักประสานชุมชนชลประทาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชลประทานทำหน้าที่ในการสร้างความเข้าใจ กับชุมชนซึ่งในขั้นต้นได้เริ่มดำเนินงาน ด้านการปลูกจิตสำนึกสร้างความเข้าใจ ในการมีส่วนร่วมในการจัดการชลประทาน ให้แก่เกษตรกรและองค์กรท้องถิ่น จากผลการสำรวจปรากฏว่า กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวส่วนใหญ่ร้อยละ ประมาณ 80 มีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการในระดับที่น่าพอใจ นอกจากนี้ยังได้จัดให้มีเวทีชาวบ้าน เพื่อรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะ เพื่อดำเนินการฟื้นฟู และจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยได้จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ระดับพื้นฐานและจัดทำข้อตกลงการมีส่วนร่วม ในการจัดการชลประทาน ของเกษตรกรกับโครงการฯ ซึ่งหลังจากได้ข้อตกลงแล้วเจ้าหน้าที่โครงการและนักประสานชุมชน ชลประทานจะดำเนินการสร้างเสริมพัฒนา กลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐานระดับคูนน้ำ และท่อส่งน้ำ ให้เป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำระดับคลอง แยกซอย และคลองซอยเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบด้านส่งน้ำและบำรุงรักษาที่กรมชลประทานกำหนดให้

ผลการดำเนินการของโครงการนำร่อง (โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคการเกษตร) จนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2545 สามารถจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำระดับพื้นฐานได้จำนวน 1,999 กลุ่มกลุ่มบริหารการใช้น้ำระดับคลองซอยจำนวน 37 กลุ่ม และกลุ่มผู้ใช้น้ำระดับโครงการฯ จำนวน 35 กลุ่มหลังจากที่พัฒนา กลุ่มผู้ใช้น้ำระดับพื้นฐาน เป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำ ระดับคลองแยกซอยและคลองซอยแล้วเพื่อให้เกษตรกรหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำ ได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการชลประทานด้วย จึงได้มีการปรับเปลี่ยน การบริหารจัดการเป็นรูปของคณะทำงาน และคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกลุ่มผู้ใช้น้ำระดับคลอง ซอย เจ้าหน้าที่ชลประทาน ตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการชลประทานโครงการฯ ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการชลประทานทั้งด้านส่งน้ำและบำรุงรักษาการปรับปรุงซ่อมแซมการปลูกพืชซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ไว้ทั้งสิ้น 11 คณะ ในจำนวนโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง 10 โครงการส่วนกิจกรรมการจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ในโครงการนำร่อง (โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคการเกษตร) ที่ดำเนินการต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2554 ได้แก่การประเมินผลการดำเนินงาน ด้วยดัชนีชี้วัดผลสำเร็จ และมาตรฐานบริการด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ซึ่งจะดำเนินการเมื่อสิ้นสุดฤดูกาลส่งน้ำเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการ เช่น สัดส่วนการใช้ที่ดินต่อพื้นที่ ชลประทาน ผลผลิตต่อไร่ ประสิทธิภาพการส่งน้ำ ความเพียงพอของปริมาณน้ำ ที่ส่งความพึงพอใจ ของเกษตรกรเป็นต้น ส่วนกิจกรรมอื่นๆที่โครงการฯ จะต้องดำเนินการร่วมกับเกษตรกร ได้แก่การจัดตั้งกองทุนซ่อมแซมและปรับปรุงโครงการชลประทาน เพื่อนำเงินกองทุนมาดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซม ระบบชลประทานส่วนที่เกษตรกรรับผิดชอบการมีส่วนร่วม

ร่วมค่าใช้จ่ายด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษาในระดับคลองแยกซอยและคลองซอยและการจ้างเหมา
งานบำรุงรักษาระบบชลประทานซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ
น้ำเพื่อให้สามารถบริหารจัดการน้ำในส่วนของตนเองได้อย่างยั่งยืน

สำหรับประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อเกษตรกร สามารถดำเนินการบริหารจัดการชลประทาน
ทั้งด้านส่งน้ำและบำรุงรักษาได้เองโดยผ่าน คณะกรรมการบริหารจัดการชลประทาน โครงการฯคือ
เกษตรกรผู้ใช้น้ำและชุมชนมีความพึงพอใจ ในการจัดสรรน้ำเนื่องจากมีบทบาท และมีส่วนร่วมใน
การวางแผนงานการตัดสินใจ พร้อมร่วมปฏิบัติงานในการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึง และยุติธรรมมีการ
ดูแลและบำรุงรักษาโครงการที่ดีขึ้น เนื่องจากในอดีตเกษตรกรผู้ใช้น้ำ คิดเพียงว่าภาระในการดูแล
บำรุงรักษาเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ที่ต้องดำเนินการแต่เมื่อเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง
จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล จะช่วยให้ระบบชลประทาน มีอายุการใช้งานที่ยาวนานมากขึ้น
เกษตรกรมีบทบาทที่เข้มแข็ง และมีความภาคภูมิใจที่ได้มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ระบบชลประทาน
และมีส่วนร่วม ในการพัฒนาประเทศอันเป็นการลดภาระของรัฐบาล ในการบริหารจัดการชลประทาน
ซึ่งสอดคล้องกับนโยบาย ในการกระจายอำนาจการแปรรูปสู่ภาคเอกชน และการมีส่วนร่วมของ
ชุมชน การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรต่างๆ ตามนโยบายกระจายอำนาจสู่
ท้องถิ่น มิได้จำกัดอยู่เพียงบทบาทของชุมชน ในการบริหารจัดการชลประทาน ด้านการส่งน้ำและ
บำรุงรักษา รวมทั้งด้านการก่อสร้างซ่อมแซมเท่านั้น แต่การดึงภาคประชาชน ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม
ดำเนินการ ตั้งแต่ขั้นตอนริเริ่มวางแผน โครงการ ย่อมจะเกิดประโยชน์อย่างสูง เพราะ โครงการที่
เกิดขึ้นย่อมเป็นที่ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงได้มีการศึกษาเพื่อเตรียมแผนการพัฒนา
ท้องถิ่น โดยวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีจุดมุ่งหมายในการให้ชุมชน ได้รับความรู้ความเข้าใจ
ในขั้นตอนต่างๆ ในการจัดทำแผนเรียนรู้วิธีการดำเนินการวางแผน และวิทยาการต่างๆ ที่จำเป็น
จนถึงขั้นที่ สามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแม่บท ในท้องถิ่นของตนเอง โดยให้ชุมชน
ได้มีส่วนร่วม ในการพิจารณากับภาครัฐ ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องโดยไม่ต้องผ่านสื่อประชาสัมพันธ์
และก่อให้เกิดความเข้าใจต่อหน่วยงานภาครัฐมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นรวมทั้งเกิดความร่วมมือ
ในการทำงานและประสานงานกันเกิดการเรียนรู้ประสบการณ์ซึ่งกันและกันเพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จ
ของโครงการอันจะสนองตอบความต้องการที่แท้จริงและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ
โดยส่วนรวมจนถึงขั้นที่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแม่บทในท้องถิ่นของตนเอง

2.2.7 องค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน

องค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน หมายถึงกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) กลุ่มบริหาร
การใช้น้ำชลประทาน สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน และสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน ที่เกิดขึ้นจากการ
ที่เกษตรกรผู้ใช้น้ำ ในเขตรับน้ำชลประทาน ได้รวมตัวกันจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการ
จัดการน้ำและบำรุงรักษา ระบบส่งน้ำชลประทาน (กรมชลประทาน, 2555, หน้า 1)

1) ความจำเป็นของการมีองค์กรผู้ใช้น้ำ

(1) ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติคั้นคูน้ำ พ.ศ. 2517 กำหนดให้เกษตรกรเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาคูน้ำ และอาคารชลประทานในระดับไร่นา

(2) เพื่อให้ผู้ใช้น้ำมีผู้นำในการแบ่งสรรน้ำระหว่างสมาชิกผู้ใช้น้ำให้ผู้ใช้น้ำดำเนินการบำรุงรักษาคูน้ำและอาคารชลประทานในระดับไร่นา

(3) เพื่อให้มีเกษตรกรเป็นตัวแทนและมีส่วนร่วมในกิจกรรมชลประทาน คูและอาคารชลประทานประสานงานกับส่วนราชการ ในการจัดการน้ำและรวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของเกษตรกร

(4) การส่งน้ำให้เกษตรกรได้ใช้น้ำอย่างทั่วถึง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือด้วยดี ซึ่งในส่วนนี้องค์กรผู้ใช้น้ำสามารถจะชักชวนผู้ใช้น้ำ สร้างระเบียบการใช้น้ำ ซึ่งสมาชิกจะให้ความร่วมมือและเคารพกติกาการใช้น้ำ ด้วยความสมัครใจ คิดว่าเป็นคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(5) อัตราค่าล้างของเจ้าหน้าที่ต่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำในพื้นที่ 10,000 ไร่จะมีสัดส่วนเจ้าหน้าที่ 1 คนต่อเกษตรกร 1,000 คนซึ่งเกินความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะไปดูแลจัดการน้ำให้ได้ถึงระดับแปลงนา

(6) การสร้างแหล่งน้ำและโครงการชลประทานมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีแต่อัตราค่าล้างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้ามาดูแลบำรุงรักษาโครงการชลประทานไม่ได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่เพียงพอ

2) ประวัติการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานในประเทศไทย

การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำในประเทศไทย มีมานานแล้ว นับแต่ชนชาติไทยได้รู้จักทำการชลประทาน คือการชลประทานแบบเหมืองฝาย ในภาคเหนือจังหวัดเชียงใหม่ ในสมัยของพ่อขุนเม็งรายมหาราช ผู้ใช้น้ำได้รวมตัวกันทำการก่อสร้างฝายชุด เหมืองส่งน้ำ และบริหารการจัดการส่งน้ำ ที่ได้จากเหมืองฝาย โดยมีแก่เหมือง ทำหน้าที่ควบคุมดูแล แบ่งปันน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำ กำหนดหลักเกณฑ์ ในการใช้น้ำการบำรุงรักษาฝาย และเหมืองส่งน้ำ องค์กรผู้ใช้น้ำดังกล่าวยังถือปฏิบัติมาจนทุกวันนี้ ส่วนองค์กรผู้ใช้น้ำฯ ในโครงการชลประทานต่าง ๆ นั้น ได้เริ่มจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2509 เรียกว่า “กลุ่มกสิกรผู้ใช้น้ำชลประทาน”(กรมชลประทาน, 2555, หน้า 149-151)

พ.ศ. 2506 เป็นปีแห่งการเริ่มต้น ในความคิดที่ว่าจะต้องมีองค์กรเกษตรกรผู้ใช้น้ำขึ้น ในโครงการชลประทาน ความคิดเริ่มต้นนี้เกิดจากคุณชัชวาล ผลสมบัติ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยนายช่างพิเศษฝ่ายบำรุงรักษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของกรมชลประทาน และเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้ง “กลุ่มกสิกรผู้ใช้น้ำชลประทาน” ขึ้น โดยยังไม่มีกฎหมายใดรองรับในขณะนั้น ต่อมาท่าน มล.ชูชาติ กำภู อธิบดีกรมชลประทาน ได้ให้ความสนใจและมีคำสั่งให้จัดตั้งเป็น “สมาคม” ขึ้น ในเขตชลประทานต่างๆ เรียกว่า “สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน” แทน “กลุ่มกสิกรผู้ใช้น้ำชลประทาน” โดยจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2509 มีการขอจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน กุดลิงจ้อ อ.เมือง จ.อุดรธานีขึ้นเป็นแห่งแรก และได้รับอนุญาตเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2511 การจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน จึงได้ดำเนินการเรื่อยมา ซึ่งในปี พ.ศ.2531 ตำรวจ

จำนวนได้ 167 สมาคมแต่เป็นที่น่าเสียดาย ที่สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ที่ได้จัดตั้งขึ้นนี้มีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้น ที่มีการดำเนินกิจกรรม ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กรมชลประทานกำหนดไว้ พ.ศ. 2522 กรมชลประทาน มีคำสั่งให้ชะลอการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน แต่ให้จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ซึ่งเป็นกลุ่มตามท่อส่งน้ำหรือกลุ่มตามแจกส่งน้ำ ซึ่งมีขอบเขตของพื้นที่เล็กกว่าสมาคม และมีโครงสร้างไม่สลับซับซ้อน โดยเชื่อว่าเกษตรกรจะเรียนรู้ได้เร็วขึ้นอันเป็นก้าวแรกของการพัฒนา ไปสู่สถาบันเกษตรกร ที่จดทะเบียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เข้มแข็งในโอกาสต่อไป พ.ศ. 2532 มีการรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ที่เข้มแข็งเข้าเป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน มีโครงสร้างและขอบเขตของพื้นที่ เช่นเดียวกับสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ต่างกันเพียง ยังไม่มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล การพัฒนากลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) เป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน สืบเนื่องมาจากแนวความคิดของคณะทำงาน ปรับปรุงระบบการชลประทาน ด้านส่งน้ำและบำรุงรักษา กลุ่มที่ 4 (IC 2-4) ซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนากลวิธี และขั้นตอนในการประสานงาน กับกลุ่มองค์กรผู้ใช้น้ำให้ดียิ่งขึ้น สำหรับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในเขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา (ขนาดใหญ่) ที่มีการจัดรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรมโดยมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2520 ที่ว่าเมื่อได้ทำการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการใดแล้ว ให้จัดตั้งสหกรณ์ขึ้น ในโครงการนั้น โดยเร็วและให้สหกรณ์เป็นผู้เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่าย ในการส่งน้ำและบำรุงรักษา ในโครงการชลประทานอื่นๆ ระยะเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานเช่นกัน ทั้งนี้เพราะในระบอบประชาธิปไตย เกษตรกรมีอิสระในการตัดสินใจที่จะเลือกจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ภายใต้กฎหมายใดก็ได้ (กรมชลประทาน, 2555, หน้า 152-154)

3) ประเภทขององค์กรผู้ใช้น้ำ

องค์กรผู้ใช้น้ำสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลักคือ

(1) ประเภทไม่เป็นนิติบุคคล (Non - Legistimated Group) ได้แก่

ก. กลุ่มผู้ใช้น้ำหรือกลุ่มพื้นฐาน เป็นองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน ประเภทไม่เป็นนิติบุคคลหน่วยเล็กที่สุด มีขอบเขตพื้นที่องค์กรครอบคลุมพื้นที่แจกส่งน้ำ 1 แฉกหรือคูน้ำ 1 สาย โครงสร้างองค์กรประกอบด้วย หัวหน้ากลุ่ม 1 คน สมาชิกผู้ใช้น้ำและอาจมีผู้ช่วยตามความจำเป็น (พื้นที่หนึ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำไม่ควรมากเกินไป 1,000 ไร่)

ข. กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน เป็นองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานประเภทไม่เป็นนิติบุคคล มีขอบเขตพื้นที่องค์กร ครอบคลุมพื้นที่คลองส่งน้ำสายใหญ่ หรือ โชนส่งน้ำ 1 โชนหรืออาจครอบคลุมพื้นที่ทั้งโครงการชลประทาน โดยขนาดของพื้นที่กลุ่มบริหารการใช้น้ำมากที่สุด ไม่ควรเกิน 20,000 ไร่ต่อหนึ่งองค์กรผู้ใช้น้ำ

(2) ประเภทนิติบุคคลได้แก่

ก. สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน เป็นองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานประเภทนิติบุคคลจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำฯ ไว้กับกระทรวงมหาดไทย ภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ 23

ว่าด้วยสมาคมขอบเขตพื้นที่ของสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน และโครงสร้างการบริหารองค์กร เช่นเดียวกับกลุ่มผู้บริหารการใช้น้ำชลประทาน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการน้ำชลประทาน การดำเนินธุรกิจสามารถจัดทำได้แต่ผลกำไรจะนำมาแบ่งปันกันไม่ได้

ข. สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานเป็นองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานประเภทนิติบุคคลจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำฯ ไว้กับกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยอาศัยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการน้ำชลประทาน การดำเนินธุรกิจสามารถนำผลกำไรมาแบ่งปันกันได้ พื้นที่รับผิดชอบของสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน ครอบคลุมเช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน และมีโครงสร้างการจ้องค์กรในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ เช่นเดียวกับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน โครงสร้างองค์กรประกอบด้วยกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นกลุ่มระดับท่อ/แฉก หลายกลุ่ม ที่ใช้น้ำในคลองสายเดียวกัน หรือแหล่งน้ำเดียวกัน มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการที่เลือกมาจากสมาชิกผู้ใช้น้ำ เพื่อจัดการน้ำจากแหล่งน้ำ หรือระดับคลองส่งน้ำ หรือระดับ โชนส่งน้ำ รวมทั้งในระดับคูน้ำ (กรมชลประทาน, 2555, หน้า 1)

4) บทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน องค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน เป็นองค์กรของชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อ

(1) การบริหารการส่งน้ำและบำรุงรักษาโครงการชลประทานตั้งแต่แหล่งน้ำจนถึงระดับไร่- นาหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(2) ควบคุมดูแลการส่งน้ำระบายน้ำในระดับคลองคูน้ำ

(3) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรและการใช้น้ำประจำฤดูให้มีความสอดคล้องกัน

(4) เป็นศูนย์รวมของเกษตรกรผู้ใช้น้ำในการประสานงานระหว่างผู้ใช้น้ำและหน่วยราชการ (กรมชลประทาน, 2555, หน้า 4)

5) กิจกรรมขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานมีกิจกรรมการดำเนินการดังนี้

(1) การบริหารการส่งน้ำการบำรุงรักษาและการซ่อมแซมปรับปรุง

ก. จัดทำข้อตกลงการใช้น้ำกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน

ข. ประชุมใหญ่ผู้ใช้น้ำแจ้งข้อตกลงการใช้น้ำประจำฤดูให้สมาชิกทราบ

ค. สำรวจความต้องการใช้น้ำจากสมาชิกผู้ใช้น้ำ

ง. ประชุมผู้ใช้น้ำรายคุ้จรอบเวรการใช้น้ำ

จ. ให้ผู้ใช้น้ำทำการบำรุงรักษาลอง - คูและอาคารชลประทาน

ฉ. ปฏิบัติการควบคุมการส่งน้ำประจำฤดูกาลส่งน้ำ

ช. ซ่อมแซมปรับปรุงระบบส่งน้ำและอาคารชลประทาน

(2) การบริหารองค์กรผู้ใช้น้ำ

- ก. จัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกผู้ใช้น้ำ
- ข. จัดทำระเบียบข้อบังคับ ในการบริหารองค์กรผู้ใช้น้ำ ภายใต้มติเห็นชอบของสมาชิกผู้ใช้น้ำ
- ค. จัดทำสัญญากลุ่มผู้ใช้น้ำ
- ง. ดำเนินการคัดเลือก/หรือเลือกตั้ง หัวหน้าฯ หัวหน้าคลอง และคณะกรรมการองค์กรผู้ใช้น้ำ ตามวาระการดำรงตำแหน่ง
- จ. รวบรวมค่าใช้จ่ายจากผู้ใช้น้ำ เพื่อการบริหารจัดการน้ำ การบำรุงรักษาและการบริหารองค์กร
- ฉ. ประชุมใหญ่รายงานฐานะการเงิน ผลการดำเนินงานให้สมาชิกและรายงานให้นายทะเบียนที่ดูแลองค์กรผู้ใช้น้ำทราบ

(3) กิจกรรมด้านอื่นๆ

- ก. จัดทำกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์
- ข. จัดให้มีกิจกรรมเสริมสร้างความสามัคคีของสมาชิก
- ค. ดำเนินการให้สมาชิกขายผลผลิตให้ได้ในราคาที่เหมาะสม (กรมชลประทาน, 2555, หน้า 5)

6) โครงสร้างการบริหารองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน คณะกรรมการบริหารองค์กรผู้ใช้น้ำเป็นสมาชิกผู้ใช้น้ำที่ได้รับความไว้วางใจโดยเสียงข้างมาก จากสมาชิกผู้ใช้น้ำ หรือผู้แทนสมาชิกผู้ใช้น้ำให้มา ทำหน้าที่คณะผู้บริหารน้ำ ภายใต้กรอบนโยบาย ที่เป็นมติเสียงส่วนมากของสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกผู้ใช้น้ำ ซึ่งคณะกรรมการบริหารขององค์กรผู้ใช้น้ำ จะดำรงตำแหน่งตามวาระที่กำหนด

การประชุมใหญ่สมาชิกหรือการประชุมใหญ่ผู้แทนสมาชิกองค์กรผู้ใช้น้ำจะต้องมีการประชุมใหญ่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้งเพื่อให้สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิก

(1) ลงมติเลือกคณะกรรมการองค์กรผู้ใช้น้ำที่ว่างลงตามวาระหรือที่ว่างลงด้วยเหตุอื่นๆ

(2) ลงมติในการประชุมใหญ่ให้ความเห็นชอบต่อกรอบนโยบายในการมอบหมายให้คณะกรรมการขององค์กรผู้ใช้น้ำ นำไปปฏิบัติเช่นการกำหนดหลักเกณฑ์ การแบ่งสรรน้ำให้เกิดความเป็นธรรม การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สมาชิกทุกคน ต้องมีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่าย (เป็นเงินหรือแรงงาน) เพื่อการบริหารจัดการน้ำและการบำรุงรักษาอื่นๆ ฯลฯ

(3) เพื่อให้สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกได้ทราบผลการดำเนินงาน จากการรายงานของคณะกรรมการบริหารองค์กรผู้ใช้น้ำ

หมายเหตุ : ข้อเสนอแนะ

การประชุมใหญ่สมาชิกใช้ในกรณีสมาชิกขององค์กรผู้ใช้นั้นๆ น้อยกว่า 100 คน
การประชุมใหญ่ผู้แทนสมาชิกผู้ใช้นั้นๆ ใช้ในกรณีสมาชิกขององค์กรผู้ใช้นั้นๆ
มากกว่า 100 คนขึ้นไป

อัตราส่วนผู้แทนสมาชิกต่อสมาชิกจะกำหนดเริ่มแรกโดยคณะผู้ให้การ
สนับสนุนและที่ปรึกษาขององค์กรแต่ปรับเปลี่ยนได้โดยมติเสียงส่วนมากของสมาชิกจากการ
ประชุมใหญ่

ผู้ตรวจสอบกิจกรรมขององค์กรผู้ใช้นั้นๆ หมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคล ที่สมาชิกผู้
ใช้นั้นๆ หรือผู้แทนสมาชิกโดยเสียงส่วนมากจากการประชุมใหญ่ มอบความไว้วางใจ ให้เป็นผู้แทนสมาชิกใน
การตรวจสอบ ผลการดำเนินการ ของคณะกรรมการบริหารขององค์กร สมาชิกจะได้เกิดความสบายใจว่า
การบริหารองค์กรเป็นไปด้วยความโปร่งใสและด้วยความเป็นธรรม

หมายเหตุ

(1) ผู้ตรวจสอบกิจกรรมขององค์กร จะอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระไม่เกิน
1 ปีเมื่อครบวาระให้เลือกใหม่ในการประชุมใหญ่

(2) ความถี่ในการตรวจสอบ 1 – 2 เดือน/ครั้ง

(3) ผู้ตรวจกิจกรรมต้องรายงานให้ที่ประชุมใหญ่ทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(กรมชลประทาน, 2555, หน้า 5-7)

7) บทบาทหน้าที่ของผู้นำแต่ละระดับ

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์กร

(1) เป็นตัวแทนของสมาชิกผู้ใช้นั้นๆ ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของโครงการชลประทาน วางแผนการส่งน้ำในคลอง

(3) แนะนำ และควบคุมให้สมาชิก ปฏิบัติตามแผนการส่งน้ำ และนำผู้ใช้นั้นๆ มาดำเนินการ

ดูแลรักษาระบบชลประทาน

(4) รายงานปัญหาหรืออุปสรรคในการส่งน้ำและการดูแลบำรุงรักษาแก่เจ้าหน้าที่
ของโครงการชลประทานและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานระหว่างสมาชิก รวมทั้งตัดสินใจปัญหา หรือไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทต่างๆ

(6) จัดประชุมคณะกรรมการ และสมาชิกผู้ใช้นั้นๆ เป็นประจำ เพื่อร่วมพลังความคิดใน
การปรับปรุงการใช้น้ำและพัฒนาองค์กรผู้ใช้นั้นๆ ชลประทานเช่น

- ให้มีกฎระเบียบข้อปฏิบัติต่างๆ เพื่อบริหารองค์กรผู้ใช้นั้นๆ ชลประทาน

- เลือกตั้งคณะกรรมการหัวหน้าคูเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือ

เพื่อเลือกตั้งซ่อม

- จัดประชุมใหญ่ชี้แจงแผนการส่งน้ำ และการบริหารองค์กรผู้ใช้นั้นๆ ชลประทาน

8) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละตำแหน่ง

ประธาน

(1) จัดประชุมคณะกรรมการ และสมาชิกผู้ใช้น้ำ โดยทำหน้าที่เป็นประธาน ในการจัดประชุม เพื่อรวมพลังความคิด ในการแก้ปัญหาต่างๆ และปรับปรุงการใช้น้ำ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(2) ประสานงานระหว่างกลุ่มอาชีพต่างๆ ในชุมชน เพื่อชี้แจงแผนการบริหารน้ำในระดับคลองซอย

(3) ดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผนการส่งน้ำ แผนการบำรุงรักษาระบบชลประทานและการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การขออนุญาตเปลี่ยนแปลงสิ่งก่อสร้าง

(4) เป็นผู้แทนขององค์กรผู้ใช้น้ำในการประสานงานกับส่วนราชการและเอกชน
รองประธาน

(1) ทำงานตามที่ประธานมอบหมาย

(2) ทำหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่

หัวหน้าเขต

(1) รวบรวมบัญชีขอใช้น้ำของสมาชิก จากหัวหน้าคูน้ำ ในเขตของตนส่งให้คณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อพิจารณาขอรับน้ำจากโครงการชลประทาน

(2) เป็นคณะกรรมการร่วมวางแผน การใช้น้ำระดับคลองซอย กับเจ้าหน้าที่ชลประทาน

(3) แจ้งข่าวสารแก่หัวหน้าคู/หัวหน้าท่อ ภายในเขตเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน

(4) ตรวจสอบความพร้อมของอาคารควบคุมน้ำและคูน้ำ ในเขตคลองที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ส่งน้ำเข้าคูน้ำ

(5) ควบคุมดูแลการส่งน้ำ ระบายน้ำ ภายในเขตให้เป็นไปตามข้อตกลง

(6) นำปัญหาข้อเดือดร้อน และความต้องการของสมาชิก ในเขตเข้าหารือในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร เพื่อการแก้ไขปรับปรุง

(7) ระวังข้อพิพาทระหว่างสมาชิกในเขต หากการตัดสินไม่เป็นที่ตกลงกันให้เสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณาชี้ขาด

(8) เป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง หัวหน้าคูน้ำ หัวหน้าท่อ หรือผู้ช่วยที่ว่างลง
ผู้ช่วยหัวหน้าเขต

(1) ทำหน้าที่ช่วยหัวหน้าเขต

(2) ทำหน้าที่แทนหัวหน้าเขต เมื่อหัวหน้าเขตไม่สามารถปฏิบัติงานได้

นายทะเบียน

- จัดทำและรักษาทะเบียนสมาชิก ทะเบียนรายชื่อคณะกรรมการ ทะเบียนผู้แทนสมาชิก รวมถึงเอกสารสำคัญของกลุ่มบริหาร ภายใต้การใช้น้ำ ที่ต้องใช้อ้างอิง

ปฏิคม

(1) จัดเตรียมความพร้อมของสถานที่ประชุม และอำนวยความสะดวกต่อผู้เข้าประชุม

(2) ดูแลรักษาสถานที่ทำการตลอดจนทรัพย์สินและพัสดุ

เหรียญฉีก

- รับจ่ายและรักษาเงินตลอดจนทำบัญชีและรักษาเอกสารเกี่ยวกับการเงิน

เลขานุการ

(1) ประชาสัมพันธ์แจ้งข่าวสาร แก่คณะกรรมการ และสมาชิกขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน

(2) จัดระเบียบวาระการประชุมและเชิญผู้เข้าประชุมร่วมประชุม

(3) บันทึกการประชุมบันทึกกิจกรรมของกลุ่ม

9) บทบาทหน้าที่ของคณะผู้ให้การสนับสนุน และที่ปรึกษาขององค์กร

(1) ให้การสนับสนุน การดำเนินการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ ระดับคู/ท่อ ระดับกลุ่มบริหาร ระดับคลองซอยและ/หรือระดับโครงการ

(2) เป็นที่ปรึกษาในการจัดทำร่างกรอบนโยบาย และแนะนำวิธีปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการบริหารขององค์กรผู้ใช้น้ำ

(3) ร่วมดำเนินการเพื่อรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์กฎระเบียบขององค์กร

(4) ให้การสนับสนุนเรื่องการจัดงบประมาณ ในการซ่อมแซมปรับปรุงระบบ

ส่งน้ำ

(5) ให้การสนับสนุนเรื่องการประชาสัมพันธ์

10) บทบาทหน้าที่ของหัวหน้าคู ท่อ และผู้ช่วยหัวหน้าคู หัวหน้าท่อ

(1) เป็นผู้แทนสมาชิกผู้ใช้น้ำ ในการออกเสียงลงมติในการดำเนินการภายในกลุ่ม

(2) รวบรวมความต้องการใช้น้ำของสมาชิก ผู้ใช้น้ำภายในคูน้ำให้หัวหน้าเขต/

หัวหน้าคลอง

(3) นำสมาชิกซ่อมแซม ปรับปรุง บำรุงรักษาคูน้ำ และอาคารชลประทาน

(4) จัดรอบเวรการใช้น้ำภายในคูน้ำ

(5) ควบคุมการใช้น้ำ ให้เป็นไปตามกติกาการใช้น้ำ

(6) ระงับข้อพิพาท ข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิกภายในคู

ผู้ช่วยหัวหน้าคูหรือผู้ช่วยหัวหน้าท่อ

(1) เป็นผู้แทนสมาชิก ในการออกเสียงลงมติ ในการดำเนินการภายในของกลุ่ม

(2) ทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้าคูหรือหัวหน้าท่อ

11) บทบาทหน้าที่ของผู้แทนสมาชิก

(1) เข้าประชุมใหญ่แทนสมาชิก มีสิทธิ์ในการลงมติ เพื่อให้ความเห็นชอบหรือเสนอข้อคิดเห็น

(2) ประชาสัมพันธ์แจ้งข่าวให้แก่สมาชิก

สรุปได้ว่า น้ำเป็นทรัพยากรสำคัญ ที่จะต้องมีการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ปัญหาคาราคาเข่งน้ำ และน้ำที่มีอยู่ในใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ กรมชลประทานจึงมีหน้าที่ ในการพัฒนาแหล่งน้ำ หรือจัดหาน้ำและการส่งน้ำและบำรุงรักษา เพื่อการกระจายน้ำ ทั้งนี้ แนวคิดการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมจะทำให้การบริหารจัดการน้ำ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

2.3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) คือเป็นผลมาจากการเห็นพ้องกัน ในเรื่องของความต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีความจนเกิด ความคิดริเริ่มโครงการ เพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการ ทั้งหมด หรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้นองค์การจะต้อง เป็นเสมือนตัวนำ ให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้ (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 5)

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2557, หน้า 2)กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของคน ในการจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากร และกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ คือการดำรงชีพของทาง เศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกสังคมในการมีส่วนร่วม ของ ประชาชน ได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจ ในการกำหนด ชีวิตคนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ไพรัตน์ เฉชะรินทร์ (2557, หน้า 6) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ และสร้างโอกาสให้กับประชาชน ในชุมชนทั้ง ส่วนบุคคล กลุ่มชน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัคร ให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงาน เรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือหลายเรื่องรวมกัน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, หน้า 183) ได้สรุปความหมาย ของการมีส่วนร่วมว่า การมี ส่วนร่วม หมายถึงการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ของ บุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่มซึ่งผล

ของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2531, หน้า 10) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขัน และอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคล ผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนของ โครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในอำนาจ การตัดสินใจและหน้าที่ความ รับผิดชอบการมีส่วนร่วมเข้าร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้นจักได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วม ทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

ชิต นิลพานิช และกุลธรน ธนาพงศธร (2532, หน้า 350) ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการพัฒนาชนบท หมายถึงการที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมหรือ เข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่ เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2534, หน้า 67) กล่าวว่าสาระสำคัญของ การมีส่วนร่วมของประชาชน นั้นหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆอันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2537, หน้า 182-183) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (participation) ว่าเป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่อง ต่างๆหรือกิจกรรมต่างๆอาจเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการบริหาร

Cohen and Uphoff (1980, p. 223) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วม จะต้องประกอบด้วยการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของประชาชน 4 ประการได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจว่า จะทำอะไรและทำด้วยวิธีการอย่างไร 2) มีส่วนในการดำเนินโครงการ ตัดสินใจในการ ให้ทรัพยากร สนับสนุนโครงการ และการร่วมมือกับองค์กร หรือกลุ่มกิจกรรมเป็นการเฉพาะ 3) มี ส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์ อันเกิดจากโครงการพัฒนาและและ 4) มีส่วนในการประเมินผล โครงการ

ยุพาพร รูปงาม (2545, หน้า 6) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมี ส่วนร่วมไว้ว่าคือ กระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิดตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล แก้ไขปัญหา ร่วมกับการใช้วิทยาการ ที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546, หน้า 4) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมี ส่วนร่วม คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ หรือเข้า ร่วมการตัดสินใจ หรือเคยมาเข้าร่วมด้วยเล็กน้อย ได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่มีส่วน

ร่วมอย่างผิวเผิน แต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้น และการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมก็คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมคิดร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติร่วมประเมินผลและร่วมรับผลประโยชน์ที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือประชาชน

2.3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมี 5 ทฤษฎี ซึ่ง อคิน รพีพัฒน์ ได้สรุปไว้ดังนี้ (อคิน รพีพัฒน์, 2527, หน้า 7-8)

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

Maslow กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียนเพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะทำให้เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมโดยเฉพาะในเรื่อง ความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่าลำดับขั้น ความต้องการ (Hierarchy of need) คือความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจาก น้อยไปมาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1.1 ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological Need) เป็นความต้องการ ขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Need) ได้แก่ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรคและความต้องการทางเพศ

1.2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่ความต้องการที่อยู่อาศัย อย่างมีความปลอดภัย จากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สินหรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

1.3 ความต้องการทางด้านสังคม (Social Need) ได้แก่ ความต้องการความรักความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

1.4 ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-esteem Needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

1.5 ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-actualization Needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุดที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

2. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจ ถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดี ผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่า ขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปแบบพฤติกรรมต่างๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดี ต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาใจเอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดี จะเกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงาน ทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้นจะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเราโดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดี ย่อมเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วม ในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

3. ทฤษฎีสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วมคือการสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึงความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือ เน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดีผูกพันต่อ ท้องถิ่น (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญ ของการรวมกลุ่มคนจูงใจ ไปยังเป้าประสงค์ โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่าผู้นำปฏิฐาน (Positive Leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (Dynamic Leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่าผู้นำนิเสธ (Negative Leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำจึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือ ปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดี ย่อมจะนำไปสู่ การมีส่วนร่วม ใน กิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือ เป็นวิธีหนึ่งที่ย่าง เพราะใช้กฎหมายระเบียบ แบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม ผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดดีที่สุด ในเรื่องการใช้บริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับ ก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ ควบคุมเลย ก็ไม่ปฏิบัติตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์ (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8-9)

สรุปได้ว่า ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมีนักวิชาการ เสนอไว้หลากหลายทฤษฎี เช่น ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ ทฤษฎีสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยม ทฤษฎีการสร้างผู้นำ และทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร

2.3.3 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม

สำนักมาตรฐานการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ. (2545, หน้า 114) ได้ระบุว่าการมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชน สามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ ในการกำหนด นโยบาย พัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ จากบริการ รวมทั้งมีส่วนในการควบคุมประเมินผล โครงการต่างๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมว่ามี 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจการระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

2. การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชน มีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาคเป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

Cohen and Uphoff (1980, p. 223) มองการมีส่วนร่วมว่ามี 3 มิติ ได้แก่มีส่วนร่วมในเรื่องอะไร ใครเข้ามามีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมด้วยวิธีการอย่างไร

Arnstein (1969, pp. 216-224) แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นบันได 8 ขั้น โดยอาร์นสไตน์ใช้อำนาจในการตัดสินใจของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการจำแนกระดับของการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นต่ำสุดคือประชาชนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใดๆ ไปจนถึงขั้นสูงสุดคืออำนาจเป็นของประชาชน

Dusseldorp (1980, pp. 3204-A) ได้รวบรวมแนวคิดในการจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วม (Type of Participation) 9 ประการ 19 คือ 1) การจำแนกตามระดับความสนใจ (Degree of Voluntariness) 2) วิธีของการมีส่วนร่วม (Way of Involvement) 3) ความเข้มของการมีส่วนร่วม (Intensities of Activities) 4) ความถี่ของการมีส่วนร่วม (Frequency of Activities) 5) ระดับของประสิทธิผล (Degree of Effectiveness) 6) พิสัยของกิจกรรม (Range of Activities) 7) ระดับขององค์การ (Organizational Level) 8) ผู้เข้าร่วม (Participate) และ 9) ลักษณะของการวางแผน (Style of Planning)

บัญชา แก้วส่อง (2531, หน้า 14) ได้สังเคราะห์แนวคิดของการมีส่วนร่วมเพิ่มจากแนวคิดของ Dusseldorp อีก 1 ลักษณะคือการมีส่วนร่วมที่จำแนกตามขั้นตอนในการมีส่วนร่วม ดังนั้นลักษณะการมีส่วนร่วมของบัญชาแก้วส่องรวบรวมไว้ 10 ลักษณะส่วนของ Agbayani ได้แบ่งการมีส่วนร่วมไว้ 11 ลักษณะได้แก่ 1) การร่วมประชุม 2) การออกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ 3) การตีปัญหาให้กระจ่าง 4) การออกเสียงสนับสนุนคัดค้านปัญหา 5) การออกเสียงเลือกตั้ง 6) การบริจาคเงิน 7) การบริจาควัตถุ 8) การช่วยเหลือด้านแรงงาน 9) การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง 10) การช่วยเหลือในการรักษาโครงการและ 11) การทำงานกับตัวนำการเปลี่ยนแปลง

Cohen and Uphoff (1980) ซึ่งได้จำแนกขั้นตอน หรือประเภทของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกที่จะต้องกระทำก็คือ การกำหนดความต้องการ และการจัดระดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน โครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่นการช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึง การกระจายผลประโยชน์ ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบ ที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็ประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคล และสังคมด้วยและ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตคือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆได้

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิด Cohen and Uphoff (1980) ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี ซึ่งประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ได้แก่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี ในกระบวนการตัดสินใจที่เริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุตลอดจนการตัดสินใจร่วมกัน เกี่ยวกับแผนและโครงการที่จะนำมาใช้ปฏิบัติ

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) ได้แก่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรีที่มีการแบ่งออกเป็นคณะทำงานในด้านต่างๆและกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกัน

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรีที่ทำให้ประชาชนรับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากผลผลิตที่เกิดขึ้นซึ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นประโยชน์ทางตรงหรือประโยชน์ทางอ้อมหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในเชิงปริมาณหรือในเชิงคุณภาพก็ได้

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรีในการประเมินผลมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ที่มีต่อเรื่องของตนเอง ได้รับผลกระทบจากนโยบาย แผนงาน โครงการกิจกรรมต่างๆของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี

2.3.4 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

โกวิท พวงงาม (2545, หน้า 8) ได้สรุปถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชน ในการพัฒนา ควรจะมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือถ้าหากชาวบ้านยังไม่สามารถทราบถึงปัญหา และเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหา ในท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดีแล้ว การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่น ย่อม ไร้ประโยชน์เพราะชาวบ้านจะไม่เข้าใจและมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงาน เหล่านั้น

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะการวางแผนดำเนินงาน เป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้ชาวบ้าน รู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการนำเอาปัจจัยข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผน

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน แม้ชาวบ้านส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน แต่ก็มีความสามารถที่สามารถใช้เข้าร่วมได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงานจะทำให้ชาวบ้านสามารถคิดค้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเองทำให้ได้เรียนรู้การดำเนิน กิจกรรมอย่างใกล้ชิด

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ถ้าหากการติดตามงานและประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมแล้วชาวบ้านย่อมจะไม่ทราบด้วยตนเองว่างานที่ทำไปนั้น ได้รับผลดี ได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างไรการดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันใน โอกาสต่อไป จึงอาจจะประสบความสำเร็จยากลำบาก

นอกจากนี้สำนักมาตรฐานการศึกษา, กระทรวง ศึกษาธิการ (2545, หน้า 116) ยังได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการพัฒนา 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในชุมชนตลอดจนกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ

2. ชั้นมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากร และแหล่งทรัพยากรที่ใช้

3. ชั้นมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงานและดำเนินการ ขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. ชั้นการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับ จากการพัฒนาหรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

5. ชั้นการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

2.3.5 ระดับของการมีส่วนร่วม

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546, หน้า 17) ได้กล่าวถึงระดับของการมีส่วนร่วมตาม หลักการทั่วไปว่าแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน
2. การมีส่วนร่วมรับข้อมูลข่าวสาร
3. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะในโครงการที่ตนมีส่วนได้เสียโดยแบ่งเป็น 3 กรณีแล้วแต่กิจกรรมในตนอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี้
 - 3.1 ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ
 - 3.2 ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ
 - 3.3 ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าหน้าที่ของโครงการ
4. การมีส่วนร่วมทำ คือร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด
5. การมีส่วนร่วมสนับสนุน คืออาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือ ในด้านอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังได้มีการแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมเป็นระดับของการมีส่วนร่วมตาม แนวทางพัฒนาชุมชน เป็นการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยได้ แบ่งไว้ดังนี้

1. ร่วมค้นหาปัญหาของตนให้เห็นว่าสิ่งใดที่เป็นปัญหารากเหง้าของปัญหา
2. ร่วมค้นหาสิ่งที่จำเป็นของตนในปัจจุบันคืออะไร
 - 2.1 ร่วมคิดช่วยตนเองในการจัดลำดับปัญหา เพื่อจะแก้ไขสิ่งใดก่อนหลัง
 - 2.2 วางแผนแก้ไขปัญหาเป็นเรื่อง ๆ

2.3 ร่วมระดมความคิด ถึงทางเลือกต่าง ๆ และเลือกทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อแก้ไข ปัญหาที่วางแผนนั้น

2.4 ร่วมพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้

2.5 ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น ๆ

2.6 ร่วมติดตามการดำเนินงานและประเมินผลการดำเนินงาน

2.7 ร่วมรับผลประโยชน์/หรือร่วมเสียผลประโยชน์ จากการดำเนินงาน

2.3.6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้ (จิต นิลพานิช และกุลธร ธนาพงศธร, 2532, หน้า 362)

1. หลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างทางราชการกับประชาชน โดยยึดถือ ความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานหรือต่อบุคคล

2. หลักการจัดความขัดแย้ง ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และความคิด จะส่งผล ต่อการดำเนินงานพัฒนาเป็นอย่างมากเพราะจะทำให้งานหยุดชะงักและล้มเหลว

3. หลักการสร้างอุดมการณ์และค่านิยมในด้านความขยัน ความอดทน การร่วมมือ การซื่อสัตย์ และการพึ่งตนเองเพราะอุดมการณ์เป็นเรื่องที่จะจูงใจประชาชนให้ ร่วมสนับสนุน นโยบายและเป้าหมายการดำเนินงาน และอาจก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงาน

4. การให้การศึกษอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้คนมีความรู้ความคิดของ ตนเอง ช่วยให้ประชาชนมั่นใจในตนเองมากขึ้น การให้การศึกษอบรมโดยให้ประชาชนมีโอกาส ทดลองคิด ปฏิบัติ จะช่วยให้ประชาชนสามารถคุ้มครองตนเองได้รู้จักวิเคราะห์เห็นคุณค่าของงาน และนำไปสู่การเข้าร่วมในการพัฒนา

5. หลักการทำงานเป็นทีม สามารถนำมาใช้ในการแสวงหาความร่วมมือในการ พัฒนา ได้ดี

6. หลักการสร้างพลังชุมชน การรวมกลุ่มกันทำงานจะทำให้เกิดพลังในการ ทำงาน และทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ

อนึ่ง สำนักมาตรฐานการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ(2545,หน้า 118) ได้กล่าวถึง ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ประการคือ

1. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

1.1 จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันใน ประเด็นต่าง ๆ

1.2 จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือจัดทัศนศึกษาระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชน

- 1.3 อบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่าง ๆ
 - 1.4 ลงมือปฏิบัติจริง
 - 1.5 ถ่ายถอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุง กระบวนการทำงานที่เหมาะสม
2. การพัฒนาผู้นำเครือข่ายเพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความและ ความสามารถที่มี จะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหา หรือกิจกรรมการ พัฒนาได้ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้
- 2.1 แลกเปลี่ยนการเรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชน
 - 2.2 สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุน ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง
 - 2.3 แลกเปลี่ยนเรียนรู้และดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน

2.3.7 กรรมวิธีในการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรรมวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถทำได้หลายวิธี ที่สำคัญมี ดังต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม, 2545, หน้า 11)

1. การเข้าร่วมประชุมอภิปราย เป็นการเข้าร่วมอภิปรายหรือเนื้อหาสาระของ แผนงาน หรือโครงการพัฒนาเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชน
2. การถกเถียง เป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้ง ตามวิถีทางประชาธิปไตย เพื่อให้ทราบถึงผลดี ผลเสียในกรณีต่าง ๆ โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่มีผลกระทบ ทั้งทางบวกและทางลบต่อความเป็นอยู่ของเขา
3. การให้คำปรึกษาแนะนำประชาชนต้องร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารโครงการเพื่อให้ความมั่นใจว่ามีเสียงของประชาชนที่ถูกผลกระทบเข้ามีส่วนร่วม รับรู้และร่วมในการตัดสินใจและการวางแผนด้วย
4. การสำรวจ เป็นวิธีการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่อง ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง
5. การประสานงานร่วมเป็นกรรมวิธีที่ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนของกลุ่มเข้าไปเป็นแกนนำในการจัดการหรือบริหาร
6. การจัดทัศนศึกษา เป็นการให้ประชาชนได้เข้าร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ จุดดำเนินการ ก่อนให้มีการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง

7. การสัมภาษณ์หรือพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้นำ รวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

8. การได้สวนสาธารณะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎระเบียบในประเด็นต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยรวม

9. การสาธิตเป็นการใช้เทคนิคการสื่อสารทุกรูปแบบเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงและชัดเจนอันจะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วม

10. การรายงานผลเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทบทวนและสะท้อนผลการตัดสินใจต่อโครงการอีกครั้งหนึ่ง หากมีการเปลี่ยนแปลงจะได้แก้ไขได้ทันทั่วทั้ง

2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

วิทวัส แก้วทรง (2541, หน้า 19) กล่าวว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมแบ่งออกได้เป็น 3 ปัจจัยคือ

- 1) ปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่ลักษณะส่วนบุคคลเช่นเพศอายุ
- 2) ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจได้แก่รายได้การศึกษา
- 3) ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร

สมพร พวงประทุม (2543, หน้า 26) กล่าวถึง Kaufman ว่าได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า เพศ อายุ การศึกษาขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และระยะเวลาอาศัยอยู่ในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้กล่าวถึง Bernard (1958) ว่าได้ทำการศึกษาปัจจัยทางวัฒนธรรมของประชาชน ที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมซึ่งได้แก่ลักษณะส่วนบุคคลต่างๆเช่น เพศ อายุ สถานภาพทางสังคม อาชีพ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่น และปัจจัยอื่นๆ เช่นการอาศัยอยู่ในเมืองกับนอกเมือง จำนวนสมาชิกในครอบครัว และลักษณะครอบครัว ค่านิยมและทัศนคติและได้กล่าวถึง Cohen and Uphoff (1978) ว่าปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมจะประกอบด้วย

- 1) ปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่เพศอายุสถานภาพในครอบครัวระดับการศึกษา
- 2) สถานภาพทางสังคมเช่นชนชั้นทางสังคมวรรณะศาสนาและแหล่งกำเนิด
- 3) อาชีพรายได้และทรัพย์สิน
- 4) ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่นและระยะเวลาที่อยู่ในโครงการ
- 5) พื้นที่ดินถือครองและสถานภาพการทำงาน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, หน้า 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมดังนี้

- 1) ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆเช่นการลงแขกการบำเพ็ญประโยชน์การสร้างโบสถ์วิหาร

2) ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติตำแหน่งทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะกระทำเช่นผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้้น้อยก็ช่วยแรง

3) อำนาจบังคับที่เกิดจากคนที่มิอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆเช่นการบีบบังคับให้ทำงาน

และยังได้กล่าวถึงเงื่อนไขที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมว่าจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆอย่างน้อย 3 ประการคือ

- 1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
- 2) ประชาชนต้องสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วม
- 3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, หน้า 196) ได้กล่าวถึงความสำเร็จของการมีส่วนร่วมว่าขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้คือ

- 1) ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมและร่วมให้เหมาะสมกับสถานการณ์
- 2) ประชาชนต้องไม่เสียเงินทองค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปจนเกินกว่าผลตอบแทนที่เขาประเมินว่าจะได้รับ
- 3) ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
- 4) ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
- 5) ประชาชนต้องไม่รู้สึกระทอนกระเทือน ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคมหากจะมีส่วนร่วม

ไพบูลย์ เจริญทรัพย์ (2534 , หน้า 98) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

- 1) ด้านนักพัฒนาโดยนักพัฒนาต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาและกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) ด้านประชาชนโดยประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจเริ่มกิจกรรมของตนเอง
- 3) การได้รับการสนับสนุนจากภายนอกในด้านต่างๆ เช่นเทคนิควิทยาการข้อมูลข่าวสาร การประสานงานและอุปกรณ์ที่จำเป็น

ในส่วนด้านปัจจัยพื้นฐานที่จูงใจซึ่งสันติชัย บุญชู (2527, หน้า 47) กล่าวว่าในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือสิ่งจูงใจคือการมองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์ จากสิ่งตอบแทนในสิ่งที่ตนกระทำไปและโครงสร้างของช่องทาง ในการเข้ามีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาได้โดยตรงหรือมีตัวแทน

จากการศึกษาของศิริรัตน์ ชานีรณานนท์, ดลมนรรัตน์ บากาและฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ (2538, หน้า 143) พบว่าปัจจัยที่มีความสำคัญในการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มศักยภาพในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมคือกลไกของรัฐได้แก่ข้าราชการและระบบ

โครงสร้างของข้าราชการต้องเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมดังนั้นก็กลไกของรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยโครงสร้างของระบบข้าราชการจะต้องเอื้ออำนวยและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ปัญหาและอุปสรรคของการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนส่วนใหญ่มักจะเป็นปัญหาทางด้านนโยบายของรัฐ ปัญหาด้านโครงสร้างของสังคมไทยและปัญหาด้านเงินทุนส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของภาครัฐและเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นปรีชาติ วลัยเสถียร (2543, หน้า 57) กล่าวว่าเกิดจากการครอบงำโดยรัฐบาลและกลุ่มบุคคลต่างๆ ในลักษณะที่เรียกว่าการพัฒนาที่จัดให้แก่ประชาชน ถึงแม้รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมนั้นเป็นไปเพื่อสนับสนุนกิจกรรมตามแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด ดังนั้นบทบาทของภาคประชาชนคือเป็นผู้สนับสนุนและเป็นผู้นิยมตามที่รัฐบาลกำหนดเช่นเดียวกับที่บำรุง บุญปัญญา (2525, หน้า 141) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน มีปัญหาอยู่ที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดเป้าหมาย และกิจกรรมไว้ก่อนและให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่กำหนดไว้นั้น

นอกจากปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้วมีการศึกษาอีกส่วนหนึ่งที่ ได้กล่าวถึงโครงสร้างของสังคมไทยที่เป็นปัญหาต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดังที่ปรีชาติ เวสารัชช (2528, หน้า 58) ได้กล่าวว่าปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

- 1) ความแตกต่างในสังคมด้านรายได้อำนาจและสถานะทางเศรษฐกิจ
- 2) ระบบการเมืองถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อย
- 3) ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแจกแจงทรัพยากร

นอกจากนี้ในกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนปรีชาติ เวสารัชช (2528, หน้า 59) ได้กล่าวถึงปัญหาที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในกิจกรรมของชุมชน โดยเน้นปัญหาที่เกิดจากประชาชนเป็นหลัก ได้แก่ปัญหาความรู้อันเกิดจากการไร้การศึกษา การขาดทุนทรัพย์ ความไม่สนใจของชาวบ้าน ความไม่เข้มแข็งของผู้นำ และความขัดแย้งของชาวบ้านที่เกิดขึ้นในกิจกรรมที่มีผลประโยชน์

ภาคภูมิ แก้วพรหม (2545, หน้า19) ได้กล่าวว่าปัญหาและอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวบ้านคือ

- 1) ชาวบ้านยังมองไม่เห็นความสำคัญในบทบาทของตน
- 2) ชาวบ้านเกิดความเบื่อหน่ายต่อการทำงานของข้าราชการ
- 3) มีภาระหน้าที่ส่วนตัวในครอบครัว
- 4) ชาวบ้านขาดความสามัคคี และมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก
- 5) ชาวบ้านบางคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและมีความเห็นไม่ตรงกัน
- 6) ผู้นำหมู่บ้านไม่ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากชาวบ้านเท่าที่ควร

อัญชลี รัชกุล (2541, หน้า 26) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐานทัศนคติและค่านิยมของตน

2) บุคคลและกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นๆ มีคุณค่าสอดคล้องกับประโยชน์ของตน

3) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมและปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน

4) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆก็ต่อเมื่อตนเองได้เคยมีประสบการณ์ที่เป็นอกติต่อกิจกรรมนั้นมาแล้ว

5) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับสิ่งที่ตนเองได้มาหรือหวังเอาไว้

6) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆย่อมขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของตนเองเป็นใหญ่

7) การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆของบุคคลและกลุ่มบุคคลจะกระทำโดยการบีบบังคับหาได้ไม่

8) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆย่อมขึ้นอยู่กับอุปนิสัยและจารีตประเพณี

9) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆ ย่อมขึ้นอยู่กับโอกาสที่จะเอื้ออำนวย

10) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถ

11) บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมใดๆก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนกระตุ้นยั่วยุและจูงใจให้เกิดขึ้น

ปกรณีย์ ปรียากร (2537, หน้า 65-66) กล่าวว่า การที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมมีผลประโยชน์ดังที่กล่าวมานั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะกลยุทธ์การพัฒนาที่เห็นความสำคัญของประชาชนในระดับรากหญ้าโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ประกอบทั้งด้านการกระจายอำนาจ การวางแผนจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและการกำหนดแนวทางการพัฒนา จากล่างขึ้นบน การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถทำได้ 4 ลักษณะคือ

1) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่าอะไรคือความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน

2) เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่างๆเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

3) เป็นผู้มีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้าและบริการให้สมบูรณ์ขึ้น

4) เป็นผู้ได้รับความพึงพอใจและเกิดแรงจูงใจที่จะสร้างกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

สำนักมาตรฐานการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2545, หน้า 115) ได้สรุปถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้คือ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาช่วยก่อให้เกิดการพึ่งตนเองได้ในที่สุด เนื่องจากเกิดการเรียนรู้การแก้ปัญหาและสร้างความเจริญให้กับชุมชนหรือหมู่บ้านของตนผ่านกิจกรรมกระบวนการทำงานตามโครงการ

2) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเป็นการสะท้อนถึงความจริงใจของรัฐที่มีต่อการสนับสนุนให้ประชาชนมีเสรีภาพในการตัดสินใจและกำหนดชะตากรรมของท้องถิ่นของตน

3) เป็นช่องทางสะท้อนปัญหาความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ถูกต้องตรงประเด็น

4) เป็นการสร้างฉันทามติร่วมกันซึ่งจะก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจเนื่องจากการสร้างข้อตกลงที่เกิดจากการยอมรับร่วมกันในกลุ่ม

5) เป็นการพัฒนาศักยภาพของบุคคล เพราะในกระบวนการมีส่วนร่วม ย่อมจะต้องมีการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อคิดเห็นระหว่างกัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นเสมือนเวทีในการเรียนรู้ที่มีประโยชน์อย่างมาก

6) เป็นการสนับสนุนการพัฒนาความรักท้องถิ่นและความรับผิดชอบต่อสังคมให้เกิดขึ้นในพฤติกรรมของประชาชนในท้องถิ่น

7) ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของผลงานอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นในหมู่บ้านและจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการดูแลและบำรุงรักษา

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปความสำคัญของการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นต่างๆได้ดังนี้

1) ทำให้ประชาชนรู้จักช่วยตนเองมากขึ้น เพราะได้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับ และเกิดความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเองมากยิ่งขึ้น ในการรู้จักช่วยเหลือตนเอง

2) ทำให้ประชาชนรู้และเข้าใจปัญหาของตนเองด้วยตนเอง ตั้งแต่การค้นหาการวิเคราะห์ และการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง

3) ทำให้ประชาชนกำหนดความต้องการของท้องถิ่นได้ถูกต้อง สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพราะได้ค้นหาและวิเคราะห์ปัญหาของท้องถิ่นอย่างรอบคอบเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้

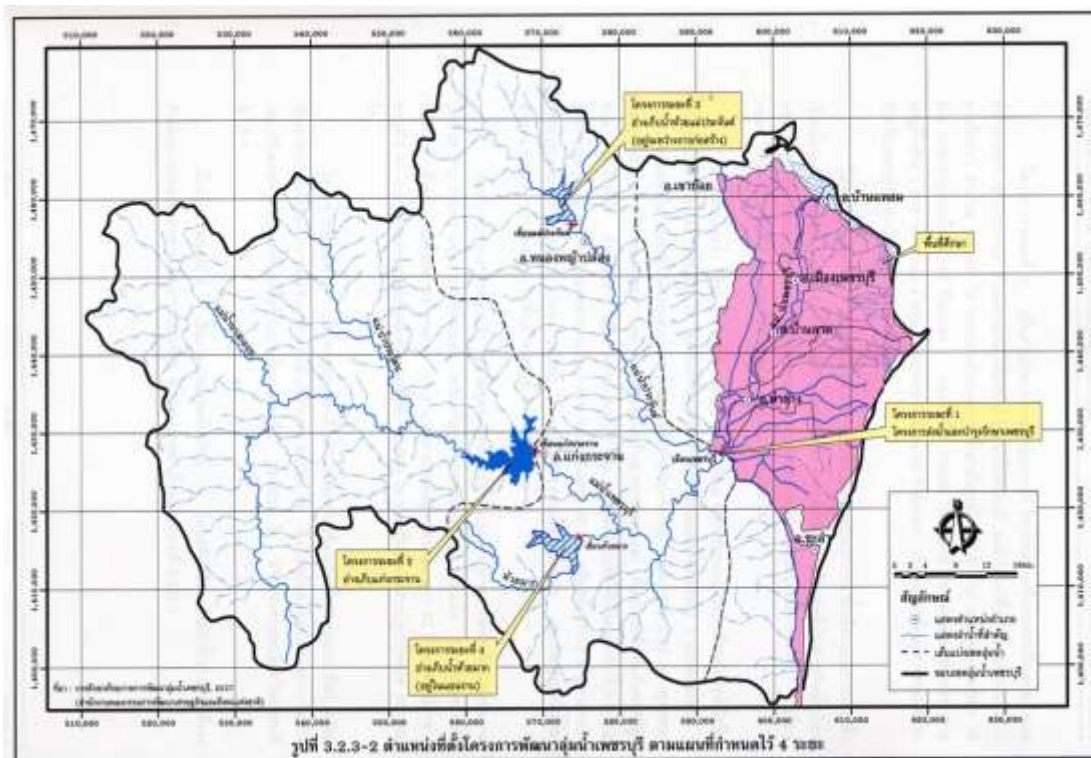
4) เป็นการประหยัดงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ของทางราชการ เพราะประชาชนท้องถิ่นได้ช่วยกันรับภาระบางส่วนแล้ว

5) ทำให้ประชาชนเกิดความภูมิใจ ในผลสำเร็จของการทำงาน และมีความสำนึกในความเป็นเจ้าของ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความผูกพัน รักหวงแหนและดูแลรักษา เหมือนเป็นทรัพย์สินของตน

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีมากมายเช่น อายุ เพศ การศึกษา รายได้ สถานภาพครอบครัว การสื่อสาร เป็นต้น

2.5 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี

กรมชลประทาน มีนโยบายพัฒนากลุ่มแม่น้ำเพชรบุรี เริ่มทำการสำรวจเบื้องต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2461 – 2465 จนถึงปี พ.ศ. 2479 จึงเริ่มสำรวจรายละเอียด ระดับน้ำใต้ดิน สำรวจน้ำท่าเกณฑ์ต่าง ๆ สำรวจพื้นที่เขตโครงการ ท่งฝั่งตะวันตกของกลุ่มน้ำเพชรบุรี เก็บรายละเอียดดังกล่าวจนถึงปี พ.ศ. 2483 และเริ่มก่อสร้างโครงการท่งตะวันออกปี พ.ศ. 2485 เนื่องจากเกิดภาวะสงคราม ทำให้การก่อสร้างหยุดชะงัก เริ่มก่อสร้างต่อ ในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2493 จนเสร็จในปี พ.ศ. 2497 ส่วนโครงการท่งตะวันตก เริ่มก่อสร้างปี พ.ศ. 2493 เสร็จเรียบร้อยในปี พ.ศ.2508 สามารถส่งน้ำช่วยพื้นที่ฝั่งตะวันออก 140,000 ไร่ และฝั่งตะวันตก 74,000 ไร่ กรมชลประทานวางแผนสำรวจและวางแผนสร้างเขื่อนแก่งกระจานในปี พ.ศ.2501 ซึ่งเป็นแผนระยะที่ 2 ของการพัฒนาแม่น้ำเพชรบุรี โดยเริ่มสร้างในปี พ.ศ. 2504 ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2509 ส่วนระบบส่งน้ำดำเนินการต่อจนถึงปี พ.ศ. 2516 สามารถเพิ่มพื้นที่ชลประทานจากเดิม 214,000 ไร่ เป็น 336,000 ไร่ นอกจากนี้กรมชลประทานยังมีแผนงาน ที่จะพัฒนาก่อสร้างเขื่อนใหญ่อีก 2 แห่ง ซึ่งเป็นแผนในโครงการฯ ระยะที่ 3 และระยะที่ 4 ของการพัฒนาแม่น้ำเพชรบุรีคือ ที่ลำห้วยแม่ประจันต์และห้วยผาก ซึ่งทั้ง 2 โครงการทั้งนี้อยู่ในขั้นตอนสำรวจหาข้อมูล ดังภาพประกอบที่ 3



ภาพประกอบที่ 4 ตำแหน่งที่ตั้งโครงการกลุ่มน้ำเพชรบุรี ตามแผนที่กำหนดไว้ 4 ระยะ
ที่มา : โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี (เอกสารอัดสำเนา, 2557)

สภาพลุ่มน้ำ

ลักษณะน้ำฝน ฝนตกเฉลี่ยในเขตจังหวัดเพชรบุรีประมาณ 1,100 มิลลิเมตร/ปี โดยต้นฤดูฝนเริ่มตกประมาณเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายนอันเนื่องมาจากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นในทะเลจีนใต้ซึ่งทำให้ฝนตกในจังหวัดเพชรบุรีช่วงเดือนสิงหาคมถึงกันยายนฝนจะตกชุกช่วงตุลาคมถึงพฤศจิกายนเกิดฝนจากลมมรสุมทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ซึ่งทำให้เกิดน้ำท่วมในบางปี

ลักษณะภูมิประเทศ ทางฝั่งตะวันออก (ฝั่งขวาของแม่น้ำเพชรบุรี)มีลักษณะพื้นที่ราบลาดจากทิศเหนือไปใต้และลาดเทจากริมแม่น้ำไปจดทะเลซึ่งความลาดเทจะน้อยลงเมื่อใกล้ทะเลพื้นที่มีความลาดเทเป็นรูปสันเนินและที่ลุ่มขนานกันไปซึ่งเป็นพื้นที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรของจังหวัด ส่วนฝั่งตะวันตก (ฝั่งซ้ายของแม่น้ำเพชรบุรี)เป็นพื้นที่ลาดเทจากเนินเขาลงแม่น้ำมีพื้นที่เกษตรเพียงเล็กน้อยถัดจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ริมแม่น้ำตลิ่งสูงทำให้เป็นพื้นที่แอ่งกลางระหว่างแม่น้ำกับเนินสูงชายเขาซึ่งลาดลงสู่ทะเลเหมาะแก่การปลูกพืชไร่และมีพื้นที่ทำนาเพียงเล็กน้อย

สภาพลำน้ำ แม่น้ำเพชรบุรีเป็นแม่น้ำสายสำคัญของจังหวัดเพชรบุรี ต้นน้ำเกิดจากทิวเขาตะนาวศรีซึ่งกั้นระหว่างชายแดนไทยกับพม่า เขตอำเภอแก่งกระจาน สามารถแยกเป็น 3 ตอน คือ

1. แม่น้ำเพชรบุรีตอนต้น โดยเริ่มจากต้นน้ำอ่างฯแก่งกระจานไหลผ่านหุบเขาและที่ราบสูงระยะทาง 100 กิโลเมตร มีลำห้วยสาขาสำคัญ เช่น ห้วยน้ำซับ ห้วยน้ำชะเมย ห้วยแม่ประจัน โดยห้วยแม่สะเรียง แม่น้ำบางกลอยฯลฯ

2. แม่น้ำเพชรบุรีตอนกลางอ่างฯแก่งกระจาน – เขื่อนเพชร ระยะทาง 65 กิโลเมตร มีลำห้วยสาขาสำคัญ คือ

ห้วยแม่ประจันต์ ในฤดูน้ำหลากจะมีน้ำผ่านประมาณ 400 - 500 ม.3/วินาทีซึ่งอยู่ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำเพชรบุรีไหลจากทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือไปทิศตะวันตกเฉียงใต้

ห้วยผาก ในฤดูน้ำหลากมีน้ำผ่านประมาณ 100 - 150 ม.3/วินาที อยู่ทางฝั่งขวาของแม่น้ำเพชรบุรี ไหลจากทิศใต้ไปทิศเหนือ

3. แม่น้ำเพชรบุรีตอนล่างจากเขื่อนเพชร - ปากแม่น้ำเขตอำเภอบ้านแหลมระยะทาง 62 กิโลเมตร แม่น้ำช่องนี้ไหลผ่านตัวจังหวัดเพชรบุรี และอำเภอต่าง ๆคือ อำเภอท่ายาง อำเภอบ้านลาด ตัวจังหวัดเพชรบุรี อำเภอบ้านแหลมในเขตอำเภอบ้านแหลมแม่น้ำแยกเป็น 2 สายที่บ้านบางครกสายหนึ่งเป็นแม่น้ำใหญ่ไหลลงทะเลที่อ่าวบ้านแหลม ส่วนอีกสายหนึ่งไหลลงทะเลที่อ่าวบางตะบูน

โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี มีพื้นที่ทั้งหมด 532,050 ไร่ แบ่งเป็น 5 งาน

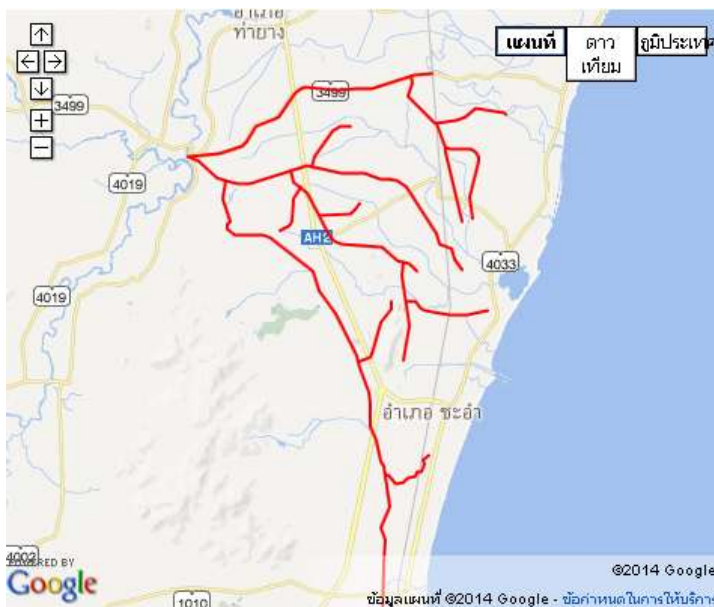
- 1) งานส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1 (ตอนเพชรบุรี)
- 2) งานส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 2 (ตอนเพรียง)
- 3) งานส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 3 (ตอนบางจาก)
- 4) งานส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 4 (ตอนแก่งกระจาน)

5) งานส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 5 (ตอนกระฉับพัฒนา)

พื้นที่ริม 2 ฝั่งแม่น้ำเพชรบุรี

พื้นที่เพาะปลูก 419,816 ไร่ ฤดูฝน 415,594 ฤดูแล้ง 150,000 ไร่พื้นที่จัดทำคันน้ำแล้ว 381,314 ไร่ พื้นที่ปลูกอาคารบ้านเรือนและอื่นๆ 51,464 ไร่ พื้นที่นาทุ่ง - นาเกลือ 9,430 ไร่ คลองส่งน้ำสายใหญ่ 4 สายรวมยาว 98,446 กม. คลองซอย 41 สาย รวมยาว 313.048 กม. คลองระบายน้ำ 28 สายรวมยาว 426.628 กม.คลองส่งน้ำ 1,633 สาย รวมยาว 1,527.570 กม.

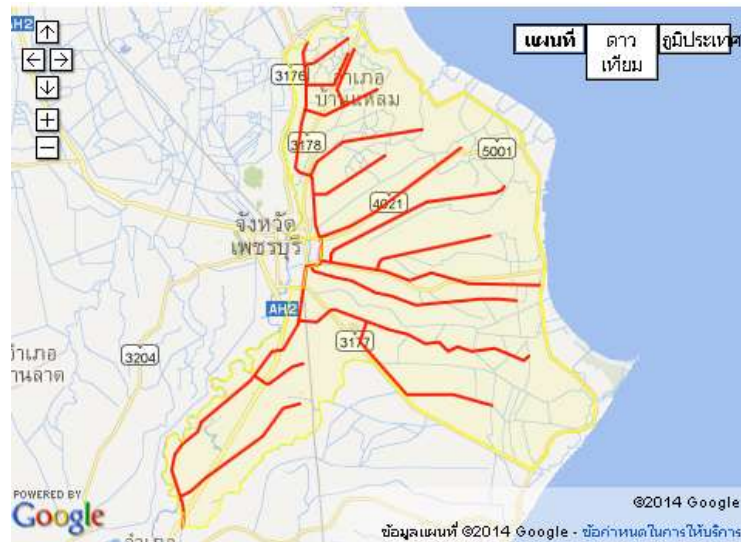
เขตส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1(ตอนเพชรบุรี) พื้นที่ทั้งหมด 119,378 ไร่ โชนพื้นที่ 1,2,3,4,5,6,7,3 พื้นที่เพาะปลูก 110,049 ไร่, พื้นที่จัดทำคันนาคูน้ำแล้ว จำนวน 103,174 ไร่, พื้นที่ปลูกอาคารบ้านเรือนและอื่นๆ จำนวน 11,206 ไร่ พื้นที่นาทุ่ง -นาเกลือ จำนวน - ไร่, คลองส่งน้ำสายใหญ่ 2 สาย รวมยาว 32,300 กม. คลองซอย 16 สาย รวมยาว 83.842 กม, คลองระบายน้ำ 8 สาย รวม 111,455 กม. คูส่งน้ำ 394 สาย รวม 368,100 กม.



ภาพประกอบที่ 5 เขตส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1 (ตอนเพชรบุรี)

ที่มา : โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี (ออนไลน์, 2014)

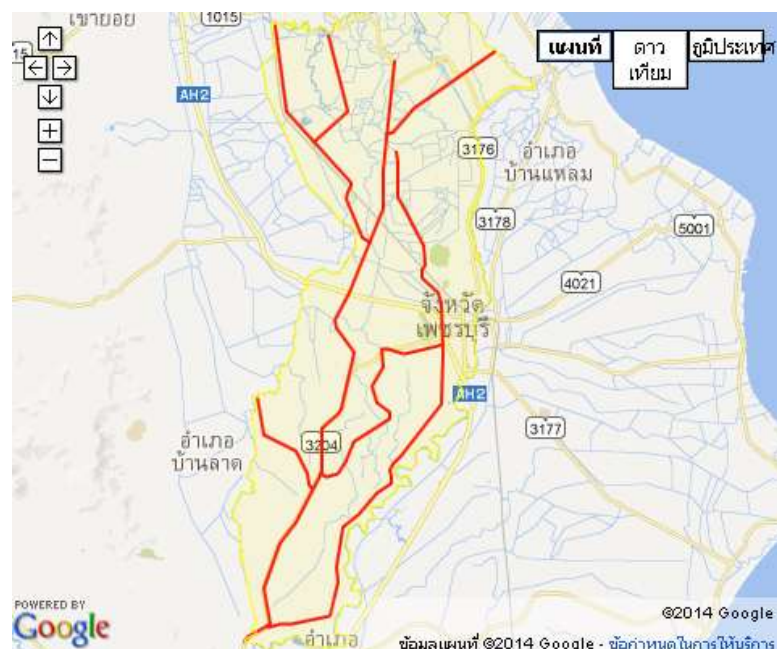
เขตส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 2 (ตอนเพ็รียง) พื้นที่ทั้งหมด 117,812 ไร่ โชนพื้นที่ 15,25,26,27,28,29,30,31 พื้นที่เพาะปลูก 102,822 ไร่, พื้นที่จัดทำคันนาคูน้ำแล้ว จำนวน 85,946 ไร่, พื้นที่ปลูกอาคารบ้านเรือนและอื่นๆจำนวน 15,255 ไร่ พื้นที่นาทุ่ง -นาเกลือ จำนวน 5,280 ไร่, คลองส่งน้ำสายใหญ่ - สาย รวมยาว - กม. คลองซอย 16 สาย รวมยาว 112,222 กม. คลองระบายน้ำ 5 สาย รวม 87.265 กม. คูส่งน้ำ 434 สาย รวม 383.547 กม.



ภาพประกอบที่ 6 เขตส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 2 (ตอนเพ็ริยง)

ที่มา : โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี (ออนไลน์, 2014)

เขตส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 3 (ตอนบางจาก)พื้นที่ทั้งหมด 120,146 ไร่ โชนพื้นที่ 16,17,18,19,20,21,22,23,32,33 พื้นที่เพาะปลูก 106,314 ไร่ พื้นที่จัดทำคันนาภูน้ำแล้ว จำนวน 106,314 ไร่, พื้นที่ปลูกอาคารบ้านเรือนและอื่นๆ จำนวน 14,685 ไร่, พื้นที่นาถุ้ง-นาเกลือ จำนวน 2,500 ไร่ คลองส่งน้ำสายใหญ่ 1 สาย รวมยาว 36.330 กม. คลองซอย 7 สาย รวมยาว 71.041 กม. คลองระบายน้ำ 4 สาย รวม 23.275 กม.คูส่งน้ำ 434 สาย รวม 432.585 กม.



ภาพประกอบที่ 7 เขตส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 3 (ตอนบางจาก)

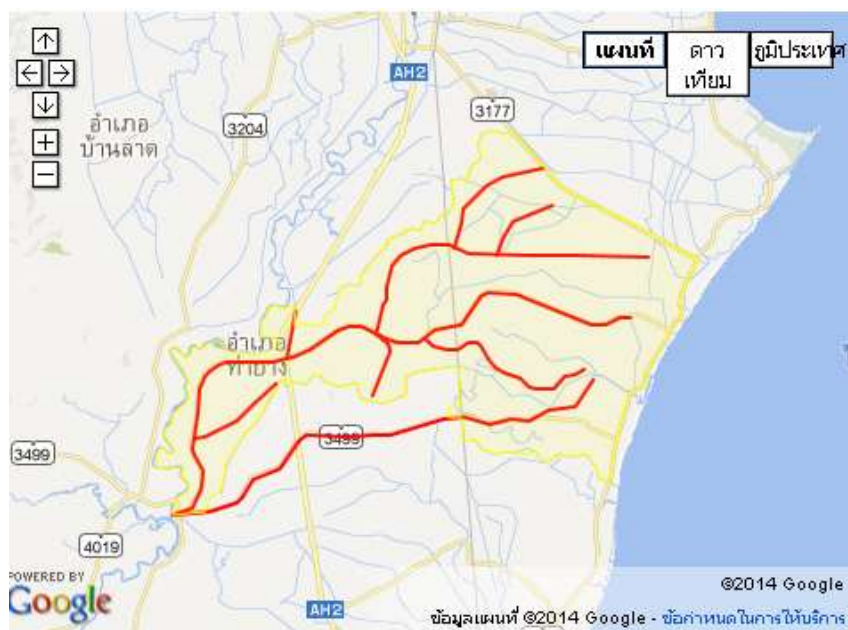
ที่มา : โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี (ออนไลน์, 2014)

เขตส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 4 (ตอนแก่่งกระจาน)พื้นที่ทั้งหมด 34,225 ไร่ บริเวณอ่างเก็บน้ำ 31,225 ไร่ พื้นที่หัวงานปลุกอาคารบ้านเรือนและอื่นๆ จำนวน 3,000 ไร่ ตัวเขื่อน เป็นเขื่อนดินสูง 58 ม. ยาว 760 ม. ฐานกว้าง 250 ม. ระดับสันเขื่อน + 106 (รทก.) ระดับเก็บกัก + 99 (รทก.) จุน้ำได้ 710 ล้าน /ม.3 ทางระบายน้ำล้น + 99 (รทก.) ยาว 110 ม.ระบายน้ำได้เต็มที่ 1,380 ม.3 ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า 19,000 กิโลวัตต์ผลิตกระแสไฟฟ้าได้ปีละ 56 ล้าน/ยูนิต เขื่อนดินปิดช่องเขาขาด 2 แห่ง คือ

แห่งที่ 1 ห่างจากเขื่อนใหญ่ 170 ม. สูง 36 ม. สันเขื่อนยาว 305 ม. กว้าง 8 ม.

แห่งที่ 2 อยู่ทางขวาสุดของแม่น้ำสูง 24 ม. สันเขื่อนยาว 255 ม. กว้าง 8 ม.

เขตส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 5 (ตอนกระจิวพัฒนา)พื้นที่ทั้งหมด 110,944 ไร่ โชนพื้นที่ 8,9,10,11,12,13,14,24 พื้นที่เพาะปลูก 100,631 ไร่พื้นที่จัดทำคั่นนาคูน้ำแล้ว จำนวน 85,880 ไร่ พื้นที่ปลุกอาคารบ้านเรือนและอื่นๆ จำนวน 11,538 ไร่พื้นที่นาทุ่ง -นาเกลือ จำนวน 1,650 ไร่คลองส่งน้ำสายใหญ่ 1 สาย รวมยาว 25.900 กม. คลองซอย 6 สาย รวมยาว 36.625 กม. คลองระบายน้ำ 9 สาย รวม 139.364 กม. คูส่งน้ำ 416 สาย รวม 343.365 กม.



ภาพประกอบที่ 8 เขตส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 5 (ตอนกระจิวพัฒนา)

ที่มา : โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี (ออนไลน์, 2014)

การบริหารจัดการน้ำชลประทาน

วิบูลย์ บุญยชโรกุล (2551, หน้า 3) กล่าวถึงการบริหารจัดการน้ำชลประทานว่า การจัดการน้ำชลประทาน หมายถึงการจัดส่งน้ำให้ไปถึงพื้นที่เพาะปลูกในเวลาและปริมาณที่พืชต้องการ เพื่อให้การเพาะปลูกนั้นเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดและยังหมายรวมถึงการกำจัดน้ำที่มากเกินไปเกินความต้องการออกจากพื้นที่ เพื่อสร้างบรรยากาศที่เหมาะสม กับการเจริญเติบโตของพืช และอำนวยความสะดวกต่อการเกษตรกรรมในพื้นที่ด้วย

การจัดการน้ำชลประทาน ในโครงการชลประทาน สามารถแบ่งออกได้เป็นสองระดับคือ การจัดการน้ำในไร่นา และการจัดการน้ำระดับโครงการ

การจัดการน้ำในไร่นา หมายถึง การให้น้ำแก่พืชและการระบายน้ำส่วนเกินออกจากพื้นที่เพาะปลูก กิจกรรมส่วนนี้ถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของเกษตรกร ยกเว้นในบางประเทศที่กลุ่มเกษตรกรได้จ้างให้โครงการชลประทานรับผิดชอบในส่วนนี้ด้วย

การจัดการน้ำในระดับโครงการ รวมถึงการผันน้ำจากแหล่งน้ำเข้าสู่คลองสายใหญ่ และคลองซอยซึ่งในโครงการขนาดกลาง และขนาดใหญ่โดยทั่วไป จะอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่โครงการ

จะเห็นได้ว่า ถ้าจะให้การจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การจัดการน้ำระดับโครงการ จะต้องสอดคล้องกับการจัดการน้ำในระดับไร่นา ความสอดคล้องดังกล่าวนี้ จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำ และเจ้าหน้าที่โครงการซึ่งเป็นผู้จัดสรรน้ำ การประสานงานนี้จะรวมถึงการกำหนดฤดูกาลส่งน้ำ การให้ข้อมูลเกี่ยวกับชนิดของพืช และพื้นที่ที่จะปลูก ข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับพื้นที่และรอบเวรในการรับน้ำ และการรับผิดชอบร่วมกันในการจัดแบ่งน้ำและการบำรุงรักษา

ภาระที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทาน สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ งานส่งน้ำ งานบำรุงรักษา และงานส่งเสริมหรือพัฒนาการใช้น้ำ โดยมีวัตถุประสงค์หลักของงานส่งน้ำคือ การจัดแบ่งน้ำในปริมาณที่พอเหมาะไปให้ถึงพื้นที่เพาะปลูกในเวลาและปริมาณที่พืชต้องการ โดยมีการสูญเสียน้ำในระหว่างทางน้อยที่สุด การที่จะปฏิบัติงานนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงการชลประทานนั้น จำเป็นต้องมีปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการได้แก่ (วิบูลย์ บุญยชโรกุล, 2551, หน้า 4)

1. มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการวางแผนการส่งน้ำ ควบคุมการส่งน้ำ และติดตามประเมินผล
2. มีระบบส่งน้ำที่ได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในสนาม และกับวิธีการบำรุงรักษาอย่างเพียงพอ
3. มีเจ้าหน้าที่และพนักงานที่มีความรู้ในปริมาณที่พอเหมาะกับการทำงานส่งน้ำซึ่งครอบคลุมถึงการผันน้ำเข้าสู่ระบบการควบคุม การวัด และการจัดแบ่งน้ำให้แก่เกษตรกร ถือว่าเป็นงานหลักของโครงการชลประทาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องถ้าหากว่า โครงการ

นั่นเป็นโครงการเก่าที่เกษตรกรมีความรู้ความชำนาญในเรื่องของการใช้น้ำเป็นอย่างดีแล้วและโครงการนั้นไม่มีปัญหาในเรื่องของการบำรุงรักษา แต่ถาหากเป็น โครงการที่ก่อสร้างขึ้นใหม่เกษตรกรควร จะได้รับการชี้แนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำอย่างใกล้ชิด ดังนั้นโครงการควรจะเน้นในเรื่อง การพัฒนาการใช้น้ำเป็นพิเศษในระยะแรก ๆ เพื่อที่จะช่วยเร่งให้ประสิทธิภาพการใช้น้ำของโครงการ อยู่ในระดับสูงอย่างรวดเร็วและตลอดไปในอนาคต เป้าหมายหลักของการพัฒนาการใช้น้ำนั้น ควร จะอยู่ที่การให้ข้อมูลและให้คำแนะนำ ในเรื่องการใช้น้ำอย่างถูกต้อง และแสวงหาความร่วมมือจาก เกษตรกร เพื่อให้การจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ งานพัฒนาการใช้น้ำนั้นอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาอื่น นอกเหนือขอบเขตงานชลประทานด้วย เช่นในแง่ของทุนและ ปัจจัยการผลิต การตลาด เป็นต้น ในกรณีเช่นที่กล่าวนี้เจ้าหน้าที่ชลประทาน อาจจะต้องทำหน้าที่ ช่วยประสานงานกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้การเกษตรชลประทาน บรรลุเป้าหมาย โดยรวมและเกิด การยอมรับ จากเกษตรกรอย่างไรก็ตาม สิ่งที่เจ้าหน้าที่พัฒนาการใช้น้ำ จะต้องให้การสนับสนุน เกษตรกร รวมถึง การให้ข้อมูลและข่าวสาร การให้ความรู้ด้านการใช้น้ำอย่างถูกต้อง การช่วยแก้ปัญหา ในสนาม การร่วมกันวางแผนการปลูกพืชและกำหนดการส่งน้ำการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อทำกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ฯลฯ กิจกรรมพัฒนาการใช้น้ำถือว่าเป็นกิจกรรมที่จำเป็นของการบริหารโครงการ ชลประทานและเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้การจัดการน้ำประสบผลสำเร็จ

งานส่งน้ำถือว่าเป็นงานที่ยากมากที่สุดที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะค่อนข้างยุ่งยากในแง่เทคนิคและจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับเกษตรกรเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผู้ที่จะทำงานนี้ได้ดี จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านวิศวกรรม ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำต้นทุนชล ศาสตร์ของระบบส่งน้ำ และความต้องการน้ำชลประทานดีพอสมควร ตลอดจนต้องเป็นผู้ที่มีมนุษย สัมพันธ์ดีและมีความสามารถในการบริหารงานบุคคล เพราะจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลาย ระดับ เป็นจำนวนมาก

งานบำรุงรักษาระบบชลประทาน

งานบำรุงรักษา ถือว่าเป็นงานที่จำเป็น และมีความสำคัญสูง トラบเท่าที่โครงการนั้น ยังมีการใช้งานอยู่ ทั้งนี้เพราะว่า ถ้าหากระบบส่งน้ำ ไม่สามารถรองรับอัตราส่งน้ำ ที่ต้องการ ได้แล้ว ก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่า เกษตรกรที่อยู่ทางด้านท้ายน้ำ จะไม่ได้รับน้ำ ในเวลาและอัตราที่ต้องการ ผลที่ตามมาก็คือคลองส่งน้ำ จะชำรุดทรุดโทรมอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เนื่องจากขาดความร่วมมือในการ ดูแลบำรุงรักษาจากเกษตรกร ทางด้านท้าย หัวใจของงานบำรุงรักษาก็คือ การตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ การตรวจสอบและการซ่อมแซมที่ชำรุดเสียหายเพียงเล็กน้อย จะช่วยป้องกันการ ซ่อมใหญ่ซึ่งมีราคาแพง และอาจต้องหยุดส่งน้ำ ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อเกษตรกรมาก การ บำรุงรักษา ที่ดีจะเป็นหลักประกันว่า ระบบส่งน้ำจะปฏิบัติงานได้เต็มขีดความสามารถตามที่ออกแบบ ไว้ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ การบำรุงรักษาระบบส่งน้ำเป็นปัญหาหลักของ ประเทศที่กำลังพัฒนาทุกประเทศ ซึ่งจะเน้นการก่อสร้างโครงการขึ้นใหม่ มากกว่าการดูแลรักษาโครงการ

ที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว นอกจากปัญหาเรื่องงบประมาณแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมี ดังนี้ (วิบูลย์ บุญยชโรกุล, 2551, หน้า 6)

1. งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับปริมาณงานบำรุงรักษาที่ต้องทำ
2. ขาดความร่วมมือจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำในการมีส่วนร่วมในงานบำรุงรักษา
3. มีการออกแบบระบบส่งน้ำ ที่ไม่เหมาะสมในบางจุด ก่อให้เกิดปัญหาในการบำรุงรักษา ทำให้การบำรุงรักษาแพงหรือยุ่งยากมาก
4. ไม่มีระบบการบริหารงานบำรุงรักษาที่ดี
5. ขาดการตรวจสอบระบบที่ต้องทำ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือระบบอยู่ในสถานที่ที่เข้าไปตรวจสอบได้ยาก

6. ไม่มีแผนการบำรุงรักษาที่แน่นอน

งานส่งเสริมหรือพัฒนาการใช้น้ำชลประทาน

งานส่งเสริมหรือพัฒนาการใช้น้ำได้จัดให้มีขึ้น จากเหตุผลที่ว่า เกษตรกรส่วนใหญ่คุ้นเคยกับการเกษตรที่อาศัยน้ำฝนเพียงอย่างเดียวมาก่อน เมื่อรัฐได้ก่อสร้างระบบชลประทาน ให้แล้ว เกษตรกรก็ยังยึดถือวิธีการเกษตรแบบเดิมอยู่ กล่าวคือ จะเริ่มลงมือเตรียมดิน ก็ต่อเมื่อมีฝนตกลงมาข้างในแปลงนามากพอที่จะเตรียมดินได้ทั้ง ๆ ที่เกษตรกรสามารถรับน้ำชลประทานมาทดแทนน้ำฝนได้ เมื่อให้น้ำแก่พืช ก็มักจะให้จนเกินความต้องการ เนื่องจากคุ้นเคยกับความไม่แน่นอนของฝนในอดีตจึงเผื่อเอาไว้ นอกจากนั้น ยังไม่รู้จักเลือกใช้วิธีการให้น้ำที่เหมาะสมสำหรับพืชไร่ และพืชสวนเป็นต้น ดังนั้นถ้าไม่ได้รับการชี้แนะจากผู้ที่มีความรู้ ทางด้านการใช้น้ำอย่างถูกต้องแล้ว เกษตรกรจะยังคงยึดถือวิธีการแบบเดิม ๆ อยู่ ซึ่งจะทำให้การจัดแบ่งน้ำให้แก่เกษตรกรไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ

งานพัฒนาการใช้น้ำเป็นงานที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องทั้งในฤดูและนอกฤดูการเพาะปลูก ดังนั้นในแต่ละโครงการ จำเป็นต้องมีหน่วยพัฒนาการใช้น้ำ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยจะต้องมีความรู้หรือได้รับการอบรมให้มีความรู้ในเรื่องของการจัดการน้ำในระดับไร่นาเป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นผู้ที่มีความสามารถถ่ายทอดความรู้เหล่านี้ ให้แก่เกษตรกร ได้ด้วย เพราะฉะนั้น หน่วยพัฒนาการใช้น้ำ จะต้องคุ้นเคยกับปัญหาในท้องที่เป็นอย่างดี และสามารถให้คำแนะนำที่นำไปปฏิบัติให้แก่เกษตรกร กิจกรรมของหน่วยพัฒนาการใช้น้ำจะต้องได้รับการสนับสนุนจากโครงการในเรื่องของเอกสารส่งเสริมและเผยแพร่แปลงนาสาธิตการใช้น้ำ สถานที่ที่จะใช้อบรมเกษตรกร รวมทั้งเบี้ยเลี้ยงและยานพาหนะที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการน้ำของโครงการชลประทานจะประสบผลสำเร็จนั้น นอกเหนือจากการพิจารณาปัจจัยทางด้านวิศวกรรมแล้ว จำเป็นจะต้องนำเอาปัจจัยด้านเกษตรกรรม เศรษฐกิจ สังคม กฎหมายและการจัดการมาประกอบด้วย การพิจารณาในแง่ต่างๆ เหล่านี้ จะต้องเริ่มตั้งแต่วิธีการ

พิจารณาวางโครงการลงมาถึงการส่งน้ำและบำรุงรักษา ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการจัดการน้ำในโครงการชลประทานโดยทั่ว ๆ ไปมีดังนี้ (วิบูลย์ บุญยธโรกุล, 2551, หน้า 9)

1. ปัจจัยทางวิศวกรรม จะต้องมีแหล่งน้ำต้นทุนเพียงพอและเชื่อถือได้ มีการวางแผนการส่งน้ำที่ดี มีการพัฒนาระบบกระจายน้ำในไร่นา รวมทั้งอาคารวัดน้ำ ควบคุม และระบายน้ำเพียงพอ มีการปรับระดับผิวดินและจัดรูปที่ดิน มีการวางระบบส่งน้ำและระบายน้ำอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสม มากพอและขนาดโตพอใช้การส่งน้ำแบบหมุนเวียนที่มีขนาดของแฉกส่งน้ำพอเหมาะการให้น้ำตรงตามความต้องการน้ำของพืช มีการวัดอัตราและระยะเวลา ที่ให้น้ำ ระบบชลประทาน และระบายน้ำ ได้รับการออกแบบให้เหมาะสม กับขีดความสามารถ ของเจ้าหน้าที่และเกษตรกร ที่จะดูแลบำรุงรักษาได้ มีระบบสื่อสารและการคมนาคมที่ดี

2. ปัจจัยทางการเกษตร ได้แก่ เกษตรกรปลูกพืชที่ให้ผลกำไร และพืชที่ปลูกนั้น เหมาะสมกับสภาพดิน ภูมิอากาศ และปัจจัยอย่างอื่นในท้องถิ่นนั้น มีการสนับสนุนทางด้านจัดหาปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกรในเรื่องทุน เมล็ดพันธุ์ที่ดี ปุ๋ย สารปราบศัตรูพืช และการตลาด เกษตรกรเลือกปลูกพืชพันธุ์ที่ได้รับการปรับปรุงคุณภาพแล้ว

3. ปัจจัยด้านการจัดการ ได้แก่โครงการมีการจัดองค์กรดี มีเจ้าหน้าที่มีคุณภาพและจำนวนเหมาะสม ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณในการบริหาร โครงการมากพอ มีกฎหมายรองรับ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับงานจัดสรรน้ำ มีระบบการบริหารโครงการดี

4. ปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ มีกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือสมาคมผู้ใช้น้ำที่เข้มแข็ง และผู้นำกลุ่มที่เสียสละ ผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการวางแผนการส่งน้ำ การแบ่งน้ำ และการบำรุงรักษา ระบบส่งน้ำ โครงการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการใช้น้ำและการให้ความรู้เกษตรกรในเรื่องของการใช้น้ำอย่างถูกต้อง และการเพิ่มผลผลิตเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น มีความร่วมมือกันอย่างเข้มแข็ง ในระหว่างหน่วยงานฝ่ายสนับสนุนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของการส่งเสริม การเกษตร การตลาด และการให้ความรู้แก่เกษตรกร มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ถนน ตลาด ยุ้งฉางอย่างเพียงพอ

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการน้ำชลประทานในโครงการชลประทาน สามารถแบ่งออกได้เป็นสองระดับ คือ การจัดการน้ำในไร่นา และการจัดการน้ำระดับโครงการ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกัน ความสอดคล้องดังกล่าวจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างเกษตรกร ผู้ใช้น้ำและเจ้าหน้าที่โครงการซึ่งเป็นผู้จัดสรรน้ำ

การใช้น้ำชลประทาน

การใช้น้ำชลประทานหมายถึง การที่สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน นำน้ำไปใช้ประกอบกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้บริโภค ใช้อาบ ใช้ซักผ้า ใช้เลี้ยงสัตว์ ใช้เพื่อการปลูกพืช ทำนาหรือใช้เพื่อการอื่น ๆ ก็แล้วแต่ ล้วนถือว่าการนำน้ำชลประทานไปใช้ประโยชน์ทั้งสิ้น ซึ่งการใช้น้ำแต่ละประเภท ก็ขึ้นอยู่กับความต้องการการใช้น้ำ และวิธีการใช้ ใช้อย่างไรให้มีประสิทธิภาพ

ถูกวิธีและประหยัด และการใช้น้ำชลประทานซึ่งมีคูคลอง อาคารชลประทานที่โครงการชลประทาน จัดสร้างขึ้นมาเพื่อสะดวกต่อการให้สมาชิกฯ นำน้ำไปใช้ในการเกษตร ทำไร่ ทำนาปลูกข้าว ในเขต ชลประทาน ซึ่งการใช้น้ำชลประทานได้แบ่งออกเป็น 5 ด้านคือ ด้านการบริหารการใช้น้ำชลประทาน ด้านการใช้น้ำชลประทานในคูน้ำ ด้านการบำรุงรักษาระบบชลประทาน ด้านการมีส่วนร่วมการใช้น้ำ และด้านความรู้และแหล่งความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำ ในแต่ละด้านพอสรุปได้ดังนี้ (กรมชลประทาน, สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ, 2548, หน้า 5-8)

1. ด้านการบริหารการใช้น้ำชลประทาน

โครงสร้างการบริหารกลุ่มสมาชิกผู้ใช้น้ำชลประทาน เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของ ผู้ใช้น้ำ ในแต่ละท่อส่งน้ำ เข้าแปลงทำการเกษตร หรือแจกส่งน้ำ ในแต่ละคูน้ำ ซึ่งมีขนาดและจำนวน ผู้ใช้น้ำไม่มากนัก ดังนั้นการติดต่อประสานงานระหว่างสมาชิกผู้ใช้น้ำ กระทำได้สะดวก สามารถ ชี้แจงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ง่ายกว่า การดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำ หรือสถาบันผู้ใช้น้ำ ที่มีขนาด ใหญ่และมีคนจำนวนมาก การบริหารสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำขนาดเล็ก ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นที่เข้าใจง่าย ต่อผู้ใช้น้ำที่มีพื้นฐานการศึกษา ด้านสังคมและความชำนาญในการใช้น้ำและการเกษตรชลประทาน ไม่มากนัก การจัดโครงการบริหารสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำที่เหมาะสม จากเหตุผลดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้อง มีบุคคลและวิธีการบริหารที่มากมายและยุ่งยากซับซ้อน ทั้งนี้โดยต้องพิจารณาวิเคราะห์จากบทบาท ของกลุ่มผู้ใช้น้ำได้แก่ การบริหารทั่วไปจะต้องมี เช่นการควบคุมดูแลกิจกรรมทั่วไปของสมาชิกที่ จะสร้างความสัมพันธ์ บทบาทของสมาชิก การประสานงานที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันในการทำงานร่วมกัน และการบริหารด้านการบริการส่งน้ำและบำรุงรักษา ที่จะต้องควบคุมการจัดสรรน้ำ และดูแลรักษา ระบบชลประทานที่จะให้น้ำแก่แปลงเพาะปลูกของสมาชิก ได้อย่างทั่วถึง

กรมชลประทานมีเทคนิคแนวทางการบริหาร การใช้น้ำชลประทานในการนำไป ปฏิบัติ เช่น การจัดทำแผนงาน การจัดทำกฎระเบียบ การติดต่อประสานงาน และด้านการบริหาร การใช้น้ำให้ถูกวิธี โดยมีวิธีปฏิบัติดังนี้ (กรมชลประทาน, 2545, หน้า 9-12)

1.1 ก่อนถึงฤดูกาลส่งน้ำ หัวหน้าคู หรือหัวหน้ากลุ่ม ประชุมผู้ใช้น้ำเพื่อวางแผน การปลูกพืชที่ต้องใช้น้ำให้เหมาะสม กับปริมาณน้ำต้นทุน ที่มีอยู่ แจกจ่ายพื้นที่ปลูกพืชแต่ละชนิด รวบรวมความต้องการใช้น้ำ ต่อคณะกรรมการขององค์กรผู้ใช้น้ำ และเจ้าหน้าที่ชลประทาน เมื่อ เจ้าหน้าที่ชลประทานและคณะกรรมการรับทราบและวางแผนการส่งน้ำให้แล้ว หัวหน้าคูน้ำทุกสาย จะต้องนัดประชุมสมาชิก เพื่อทำความเข้าใจตกลงแบ่งปันน้ำและการดูแลบำรุงรักษาน้ำ ถ้าที่ทำการเกษตร เป็นที่นาผู้ใช้น้ำต้องจัดทำคั่นนาและแบ่งแปลงย่อยเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในแปลงเพาะปลูกด้วย

1.2 ระหว่างฤดูกาลส่งน้ำ สมาชิกต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและกติกาการใช้น้ำตาม รอบเวรที่ตกลงกันไว้ หัวหน้าคูต้องพบกับพนักงานส่งน้ำทุกสัปดาห์ เพื่อรายงานสภาพน้ำ ความก้าวหน้า การปลูกพืชก่อนหยุดส่งน้ำประจำฤดู หัวหน้าคู ต้องสำรวจพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อนำข้อมูลไปรวม

ประชุมกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน เพื่อกำหนดวันหยุดส่งน้ำ เมื่อทราบวันแล้ว ต้องแจ้งสมาชิก ให้ทราบ
 ทัวกัน

1.3 สิ้นสุดฤดูกาลส่งน้ำ หัวหน้าคูสอบถามความคิดเห็นกับสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อ
 ทราบถึงปัญหา การใช้น้ำที่ผ่านมา และนำเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการองค์กรผู้ใช้น้ำ เพื่อป้องกัน
 ไม่ให้เกิดปัญหาในฤดูกาลส่งน้ำครั้งต่อไป

2. ด้านการใช้น้ำชลประทาน ในคูน้ำ

ในคูส่งน้ำแต่ละสายจะมีหัวหน้ากลุ่มและผู้ช่วยอีกคนหนึ่ง หรือมากกว่านั้น ซึ่งได้รับ
 เลือจากสมาชิกภายในคูน้ำเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อการแจกจ่ายน้ำ
 ชลประทานให้เป็นไปตามรอบเวรที่กำหนดและการบำรุงรักษาคูส่งน้ำ ถนน คูระบายน้ำ และอาคาร
 ชลประทานต่าง ๆ ด้วย สมาชิกก็ต้องทำการปลูกพืชให้สอดคล้องกับกำหนดการส่งน้ำชลประทาน
 ปฏิบัติตามรอบเวร ตามกฎระเบียบ รายงานข้อขัดข้อง ความเสียหายแก่หัวหน้ากลุ่ม ให้ความร่วมมือ
 ในการแบ่งปันการใช้น้ำและบำรุงรักษาคูส่งน้ำ ถนน คูระบายในพื้นที่ของกลุ่มและปฏิบัติตามข้อ
 แนะนำต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดไร่นาอย่างเหมาะสม เช่น นาข้าว ต้องดูแลคันนาให้หลังคันสูงจากพื้นนา
 อย่างน้อย 20 เซนติเมตร ป้องกันไม่ให้มีน้ำรั่วไหล เก็บกักน้ำฝนไว้ในแปลงนาให้มากที่สุด กำจัด
 หนุ และปูในพื้นที่พืชอื่น ๆ ต้องทำร่องส่งน้ำตลอดหัวแปลง เพื่อรับน้ำจากท่อส่งน้ำไปกระจายให้
 ทั่วแปลงให้ดีอยู่เสมอ และทำนองระบายท้ายแปลงปลูกด้วย มีเหตุฉุกเฉินแจ้งหัวหน้ากลุ่มทันที

ผลจากการใช้น้ำถูกวิธีคือสมาชิก ทุกรายได้รับน้ำอย่างทั่วถึง พอเพียงและยุติธรรม
 ได้รับน้ำตามกติกา ตรงตามเวลา เกิดความสามัคคี และได้ผลผลิตมากขึ้นด้วย ดังนี้ โดยการใช้รูปแบบ
 รอบเวรระหว่างสมาชิกผู้ใช้น้ำ หลักการที่จำเป็นสำหรับการใช้น้ำแบบรอบเวรระหว่างสมาชิก ได้แก่
 (กรมชลประทาน 2545, หน้า 4)

2.1 มีรอบเวรการใช้น้ำครั้ง

2.2 ปริมาณน้ำที่ส่งเข้าคู จะเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการ ใช้น้ำของพืช แต่
 ระยะเวลาการรับน้ำของสมาชิกแต่ละรายจะคงไว้เช่นเดิม

2.3 แต่ละแฉกส่งน้ำจะมีตารางรอบเวรการใช้น้ำเพียงตารางเดียวไม่เปลี่ยนแปลง

2.4 สัปดาห์การชลประทานจะเริ่มทุกวันพฤหัสบดีเป็นวันแรก คูส่งน้ำสามารถแบ่ง
 ออกเป็นช่วง ๆ ได้ด้วยอาคารอัดน้ำและสามารถทำการคำนวณระยะเวลารับน้ำของแต่ละช่วงคูได้
 ดังนี้

$$\text{ระยะเวลาสำหรับช่วงคูหนึ่ง} = \frac{\text{พื้นที่รับน้ำของช่วงคู} \times 7 \text{ วัน}}{\text{พื้นที่ของแฉกส่งน้ำ}}$$

ตัวอย่าง : แฉกส่งน้ำหนึ่งมีพื้นที่เพาะปลูก 245 ไร่

$$\begin{aligned} \text{แฉกย่อยที่ 1 มี 35 ไร่ มีเวลารับน้ำ} &= 245/35 \times 7 \\ &= 1.0 \text{ วัน} \end{aligned}$$

แกลบย่อยที่ 2 มี 70 ไร่ มีเวลารับน้ำ	=	$245/70 \times 7$
	=	2.0 วัน
แกลบย่อยที่ 3 มี 70 ไร่ มีเวลารับน้ำ	=	$245/70 \times 7$
	=	2.0 วัน
แกลบย่อยที่ 4 มี 35 ไร่ มีเวลารับน้ำ	=	$245/35 \times 7$
	=	1.0 วัน
แกลบย่อยที่ 5 มี 35 ไร่ มีเวลารับน้ำ	=	$245/35 \times 7$
	=	1.0 วัน
รวมเวลารับน้ำของรอบเวรหนึ่ง	=	7.0 วัน ซึ่งพิจารณาได้จากตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงปริมาณน้ำตามเวลารับน้ำ

ปริมาณน้ำที่ผ่านเข้าคู (ลิตร/วินาที)	สำหรับคูที่มีพื้นที่ (ไร่)	ปริมาณน้ำที่ผ่านท่อส่ง น้ำเข้านา (ลิตร/วินาที)	เปิดท่อส่งน้ำเข้านา พร้อมกันได้ไม่เกิน
30	ไม่เกิน 120	30	1 ท่อ
60	121 - 240	30	2 ท่อ
90	241 - 360	30	3 ท่อ

ที่มา : กลุ่มงานพัฒนาการใช้น้ำ ส่วนจัดสรรน้ำและพัฒนาการใช้น้ำ กรมชลประทาน (2544, หน้า 32)

2.5 การจัดรอบเวรการใช้น้ำ มีหลักเกณฑ์ในการจัดดังนี้

ประการแรก การจัดคิวน้ำ เมื่อเปิดท่อส่งน้ำเข้ามาพร้อมกัน ต้องไม่เกินจากข้อกำหนดตามตารางข้างต้น

ประการที่สอง จำนวนชั่วโมงได้น้ำของแต่ละราย โดยนำชั่วโมงที่สายนั้น ๆ มาแบ่งเฉลี่ยกัน แต่ละรายที่อยู่ห่างไกลจากคลอง ควรให้เวลามากกว่ารายที่อยู่ใกล้คลอง

ประการที่สาม การจัดช่วงเวลา และระยะเวลาได้น้ำ เช่น พื้นที่ปลูกข้าว สามารถจัดคิวได้น้ำทั้งกลางวันและกลางคืน โดยแปลงที่มีขนาดใหญ่ควรได้รับน้ำเวลากลางคืน และพื้นที่ปลูกผักพืชไร่ ควรจัดคิวเวลาได้น้ำเฉพาะกลางวัน และระยะเวลาได้รับน้ำ

3. ด้านการบำรุงรักษาระบบชลประทาน

กลุ่มงานพัฒนาการใช้น้ำ ส่วนจัดสรรน้ำ และพัฒนาการใช้น้ำ (2544, หน้า 35) ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการบำรุงรักษาระบบชลประทาน ดังนี้ การบำรุงรักษาชลประทานในไร่นา ซึ่งได้แก่ คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ อาคารชลประทาน และถนนบนคันคู เป็นหน้าที่โดยตรงของผู้ใช้น้ำทุกคน ที่จะต้องช่วยกันบำรุงรักษา เพื่อให้สิ่งก่อสร้างนั้นมีอายุการใช้งานยาวนาน ประเภทของการบำรุงรักษา มี ดังนี้

3.1 การบำรุงรักษาเชิงป้องกันโดยการปลูกหญ้าคลุมหลังคันคู เพื่อป้องกันน้ำฝนกัดเซาะดิน ไม่ปลูกต้นไม้บางชนิดบนคันคู เพราะรากไม้ทำให้คันคูเป็นรูโพรง ไม่ให้สัตว์เหยียบย่ำบนคันคู ควรนำสัตว์ข้ามตรงทางข้ามที่กำหนดไว้ ไม่ทิ้งเศษของต่าง ๆ หรือสิ่งกีดขวางการไหลของน้ำลงในคูน้ำ ริมซ่อมแซมอุดรูรั่วที่คันคูทันที ที่พบเห็นเพื่อไม่ให้ขยายกว้างออกไปจนเกิดความเสียหายได้ ไม่เปิดอาคารปากคูส่งน้ำ เพื่อรับน้ำเข้าด้วยปริมาณมาก ๆ โดยทันทีทันใด เพราะจะทำให้กระแสน้ำกัดเซาะคันคูเสียหายได้ ไม่เปิดหรืออัดน้ำเข้าคูส่งน้ำ จนล้นหลังคันคู เพราะจะทำให้คูส่งน้ำและชลประทานเสียหายได้ ไม่ฟันหรือเจาะคันคูเพื่อรับน้ำเพราะจะทำให้คูส่งน้ำได้รับความเสียหายอย่าอัดน้ำที่อาคารในคูที่ไม่มีช่องให้อัดน้ำ เช่น อาคารท่อทางข้ามเข้าแปลงเพาะปลูกเพราะแรงดันของน้ำจะทำให้อาคารเสียหาย

3.2 การบำรุงรักษาตามปกติ โดยการกำจัดวัชพืชในคูน้ำและขุดลอกคูที่ตื้นเขิน ไม่ขุดลอกคันคูให้ต่ำกว่าคันคู ตามที่ก่อสร้างไว้เดิม เพราะจะทำให้ระดับน้ำในคูลดต่ำลง อุดรูโพรงที่คันคู ซ่อมแซมอาคารในคูน้ำ

3.3 ขั้นตอนการบำรุงรักษา มีลำดับขั้น ดังนี้คือ หัวหน้าคูออกสำรวจสภาพคูส่งน้ำและอาคารชลประทาน เพื่อพิจารณาวิธีการซ่อมแซมและบำรุงรักษา หัวหน้าคูแจ้งนัดสมาชิกผู้ใช้น้ำฯ ให้มาทำการบำรุงรักษา หัวหน้าคูตรวจสอบรายชื่อผู้ที่มีร่วมทำการบำรุงรักษา สมาชิกร่วมกันทำการบำรุงรักษา ตามกำหนดเวลาภายใต้คำแนะนำของหัวหน้าคู และหัวหน้าคู บันทึกสรุปผลแจ้งต่อพนักงานส่งน้ำ

4. ด้านการมีส่วนร่วมในการใช้น้ำ

กลุ่มงานพัฒนาการใช้น้ำ ส่วนจัดสรรน้ำ และพัฒนาการใช้น้ำ (2544, หน้า 15) ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการใช้น้ำฯ ดังนี้ สมาชิกภายในคูส่งน้ำแต่ละสายต้องเข้าร่วมกิจกรรม เช่น ร่วมประชุมวางแผนใช้น้ำในการปลูกพืช ร่วมตัดสินใจ ร่วมใช้ประโยชน์ ร่วมแบ่งปัน และร่วมจ่ายค่าบำรุงขุดลอกคูน้ำ เป็นต้น

หน้าที่และกิจกรรมของสมาชิกผู้ใช้น้ำในการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. เข้าร่วมประชุมทุกครั้งที่ได้รับการบอกกล่าว
2. ยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงขององค์กรผู้ใช้น้ำ
3. ให้ความร่วมมือ ร่วมแรงในการบำรุงรักษา คูน้ำและอาคารชลประทาน ให้สามารถ

ใช้งานได้คืออยู่เสมอ

4. ก่อนถึงฤดูกาลใช้น้ำต่อไปต้องแจ้งจำนวนพื้นที่และชนิดของพืชที่จะปลูกต่อหัวหน้าคู หรือตามที่องค์กรผู้ใช้น้ำจะแจ้งให้ทราบ

5. ร่วมแบ่งปัน ใช้น้ำตามรอบเวรที่ได้กำหนดไว้โดยหัวหน้าคู คูเลการใช้น้ำไม่ให้เกิดการรั่วไหล และระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายแก่อาคารชลประทาน

6. ร่วมแสดงความคิดเห็น และการตัดสินใจ ร่วมเป็นคณะกรรมการ และร่วมออกค่าใช้จ่ายสนับสนุนเงินทุนในการบำรุงรักษาระบบชลประทาน

ด้านความรู้และแหล่งความรู้ เกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทาน ประกอบด้วย ความรู้ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ดังนี้ ด้านการบริหารการใช้น้ำชลประทาน ด้านการใช้น้ำชลประทานในคูน้ำ ด้านการบำรุงรักษาระบบชลประทาน และด้านการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทาน สำหรับแหล่งความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำที่สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำสามารถรับความรู้ได้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ชลประทาน เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรพัฒนากร เพื่อนบ้านกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสหกรณ์การเกษตร เอกสารคำแนะนำ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เสียงตามสาย ในหมู่บ้าน และอื่น ๆ (กรมชลประทาน, 2545, หน้า 12)

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 งานวิจัยในประเทศ

พิศาล ดีพร้อม (2542) ศึกษาเรื่องการบริหารงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากำแพงแสนพบว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานมีลักษณะการบริหารงานอย่างไม่เป็นทางการและไม่เป็นไปตามการบริหารที่กรมชลประทาน ได้ระบุไว้สาเหตุเนื่องจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำยังขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับทักษะการบริหารงาน กลุ่มผู้ใช้น้ำดังปรากฏผลตามกระบวนการบริหารดังต่อไปนี้การวางแผนพบว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำไม่มีการวางแผนร่วมกันอย่างเป็นทางการดังนั้นการวางแผนจึงเกิดขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการคือการพบปะพูดคุยกันในช่วงเวลาว่างของเกษตรกรเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะทำในฤดูกาลต่อไปการจัดองค์การพบว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำไม่ได้ทำหน้าที่ทางการจัดองค์การอย่างชัดเจนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ชลประทานที่เข้ามาจัดตั้งกลุ่มได้เป็นผู้กำหนดโครงสร้างและการบริหารไว้แล้วการอำนาจการพบว่าบทบาทการทำหน้าที่อำนาจหรือสั่งการของหัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำค่อนข้างมีน้อยเนื่องจากหัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่ไม่มีลักษณะการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพคือสามารถมีอิทธิพลและจูงใจให้สมาชิกผู้ใช้น้ำปฏิบัติตามเพื่อบรรลุเป้าหมายของกลุ่มได้การควบคุมพบว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำไม่มีระบบการควบคุมที่ชัดเจนเนื่องจากกลุ่มไม่มีการจัดทำแผนงานอย่างเป็นทางการเพื่อจัดระบบของการควบคุมดังนั้นกลุ่มผู้ใช้น้ำจึงไม่สามารถดำเนินการควบคุมกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำได้ตามหลักการของการควบคุมแต่อย่างไรก็ตามการควบคุมยังปรากฏให้เห็นอยู่บ้างในลักษณะที่ไม่เป็นทางการและเป็นการควบคุมอย่างง่ายในกิจกรรมหลักของกลุ่มผู้ใช้น้ำคือกิจกรรมการบำรุงรักษาโดยการเป็นการควบคุมในระหว่างการดำเนินกิจกรรมกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทานพบว่าเมื่อมีกรณีความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำเกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทานกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานไม่มีบทบาทการแก้ปัญหาทั้งนี้เพราะกลุ่มผู้ใช้น้ำ

น้ำไม่มีความเข้มแข็งอันเป็นผลมาจากการขาดการรวมตัวของสมาชิกผู้ใช้น้ำและที่สำคัญกลุ่มผู้ใช้น้ำยังขาดแคลนผู้นำที่มีประสิทธิภาพที่จะใช้อำนาจหรืออิทธิพลจูงใจให้สมาชิกปฏิบัติตามได้

จารุวรรณ แก้วมหานิล (2543) ศึกษาเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพของรูปแบบการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรระหว่างระบบชลประทานรัฐและระบบชลประทานราษฎร์ กรณีศึกษา : โครงการชลประทานแม่จัดและเหมืองฝายแม่ปิงลู่กลางอำเภอแม่แตงจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าระบบชลประทานมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะในภาคเหนือของไทยที่มีพื้นที่เพาะปลูกขนาดเล็กจึงควรใช้ประโยชน์ให้เต็มที่จากระบบชลประทานทุกรูปแบบที่มีอยู่ทั้งระบบชลประทานรัฐและระบบชลประทานราษฎร์ วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาครั้งนี้เพื่อศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพการจัดการน้ำของระบบชลประทานรัฐและระบบชลประทานราษฎร์ โดยพิจารณาด้านกายภาพของระบบชลประทานด้านเศรษฐศาสตร์และด้านสังคมนอกจากนี้ยังเปรียบเทียบประสิทธิภาพของเกษตรกรผู้ใช้น้ำระหว่างต้นน้ำ และท้ายน้ำของพื้นที่ชลประทาน โดยศึกษาเกษตรกรผู้ใช้น้ำจำนวนกลุ่มละ 30 ตัวอย่างผลการศึกษาเปรียบเทียบด้านกายภาพของระบบชลประทานพบว่าระบบชลประทานรัฐมีความได้เปรียบในด้านกายภาพของระบบชลประทาน คือ โครงสร้างคูคลองที่ถาวรและไม่ต้องบำรุงรักษาตลอดเวลา ส่วนระบบชลประทานราษฎร์ มีสัดส่วนต้นทุนการก่อสร้างต่อพื้นที่รับน้ำต่ำกว่ารวมทั้งมีโครงสร้างคูคลองส่งน้ำที่ละเอียดซับซ้อนกว่าระบบชลประทานรัฐเมื่อเปรียบเทียบด้านเศรษฐศาสตร์โดยพิจารณาปัจจัยส่วนแบ่งปัจจัยการผลิตข้าวพบว่าในพื้นที่ต้นน้ำนั้นการผลิตข้าวของเกษตรกรผู้ใช้น้ำจากระบบชลประทานรัฐมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบชลประทานราษฎร์และการทดสอบสมมติฐานผลปรากฏว่าการผลิตข้าวของเกษตรกรผู้ใช้น้ำมีประสิทธิภาพไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ส่วนในพื้นที่ท้ายน้ำนั้นการผลิตข้าวของเกษตรกรผู้ใช้น้ำจากระบบชลประทานรัฐมีประสิทธิภาพ มากกว่าเกษตรกรผู้ใช้น้ำจากระบบชลประทานราษฎร์อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 เมื่อเปรียบเทียบด้านสังคมโดยพิจารณาความคิดเห็นของเกษตรกรผู้ใช้น้ำต่อปัญหาของระบบชลประทานพบว่าปัญหาสำคัญของเกษตรกรจากระบบชลประทานรัฐคือการบริหารจัดการส่วนเกษตรกรผู้ใช้น้ำจากระบบชลประทานราษฎร์คือ ความคงทนถาวรของโครงสร้างของระบบชลประทานเมื่อศึกษาถึงความพอใจของเกษตรกรผู้ใช้น้ำพบว่าเกษตรกรจากระบบชลประทานราษฎร์มีความพอใจต่อระบบชลประทานมากกว่าเกษตรกรจากระบบชลประทานรัฐ เนื่องจากมีระบบการบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่คนส่วนใหญ่พอใจและเป็นระบบที่สืบทอดกันมานานปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อระดับความพอดังกล่าวได้แก่แรงงานทำนาในครัวเรือนขนาดพื้นที่ถือครองและลักษณะการถือครองที่ดิน

สมภพ สมประสงค์ (2545) ศึกษาเรื่องการศึกษาผลการดำเนินงานขององค์การผู้ใช้น้ำในเขตโครงการชลประทานชลบุรีศึกษาเฉพาะกรณี : กลุ่มบริหารการใช้น้ำบางพระ-เหมือง-แสนสุข

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษา 6 ด้าน พบว่า การดำเนินงานของกลุ่มองค์กรผู้ใช้น้ำเขตโครงการชลประทานชลบุรี ศึกษากรณีกลุ่มบริหารการใช้น้ำบางพระ-เหมือง-แสนสุข ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาใน 6 หัวข้อพบว่า

1. ด้านการบริหารจัดการน้ำของกลุ่มบริหารการใช้น้ำบางพระ-เหมือง-แสนสุข มีการกระจายน้ำให้สมาชิกกลุ่มอย่างทั่วถึงโดยปริมาณน้ำมีเพียงพอสำหรับการเกษตรแต่การรับน้ำของสมาชิกกลุ่มมีช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจากทั้ง 3 ตำบล ความต้องการน้ำทางการเกษตรต่างกันในเรื่องของการบริหารจัดการวัชพืชตะกอนดิน ในคลองส่งน้ำสมาชิกกลุ่มให้ความร่วมมือช่วยกันดูแล มีการขุดลอกและกำจัดวัชพืชปีละ 2 ครั้ง นอกจากนี้ยังมีการซ่อมแซมอาคารชลประทานที่ตลอดในแปลงนาอย่างสม่ำเสมอ

2. ด้านการประสานงานระหว่างหน่วยราชการกับเกษตรกร ของกลุ่มบริหารการใช้น้ำ บางพระ-เหมือง-แสนสุข มีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานชลบุรีกับคณะกรรมการและสมาชิกอย่างสม่ำเสมอโดยมีการประชุมกันทุกวันที่ 5 ของเดือน โดยในการประชุมบางครั้งคณะกรรมการและสมาชิกมาไม่พร้อมกัน ทำให้สมาชิกบางคนเบื่อนาย ที่ต้องรอคอยในเรื่องของการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆเช่นเจ้าหน้าที่จากกรมส่งเสริมการเกษตรองค์การบริหารส่วนตำบลหรือทางอำเภอจะมีน้อยมากหรือไม่มีเลย

3. ด้านการใช้น้ำอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด ของกลุ่มบริหารการใช้น้ำบางพระ-เหมือง-แสนสุข ขาดการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลแก่สมาชิกกลุ่มเกษตรกร ในเรื่องการใช้งานการวางแผนการใช้น้ำร่วมกัน ระหว่างกลุ่มเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ชลประทาน มีการจัดเวรยามเพื่อติดตามการใช้น้ำให้เป็นไปตามรอบเวร ยังไม่มีการดำเนินงานปรับปรุงสิ่งก่อสร้างเพื่อให้มีการระบายน้ำสะดวก แต่ถึงอย่างไรปัจจุบันผลผลิตทางการเกษตรยังคงสร้างรายได้ให้กับเกษตรกร

4. ด้านการพัฒนาแบบยั่งยืนของกลุ่มบริหารการใช้น้ำบางพระ-เหมือง-แสนสุข ปัจจุบันสมาชิกกลุ่มมีแหล่งน้ำกินน้ำใช้พอเพียง ทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นสมาชิกหลายคนมีที่ดินเป็นของตนเอง ทำให้ไม่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานและที่อยู่อาศัย ส่งผลให้กลุ่มองค์กรต่างๆมีคุณภาพชีวิตที่ดี

5. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ของกลุ่มบริหารการใช้น้ำบางพระ-เหมือง-แสนสุข สมาชิกกลุ่มมีส่วนร่วมในการคิดวางแผนตัดสินใจ ในการดำเนินงานร่วมกัน มีการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้สมาชิกกลุ่มเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน

6. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ของกลุ่มบริหารการใช้น้ำบางพระ-เหมือง-แสนสุข พบว่ามีปัญหาในเรื่องน้ำและระบบส่งน้ำที่ยังไม่สมบูรณ์ไหลไม่สม่ำเสมอทำให้สมาชิกไม่พอใจ นอกจากนี้ยังพบปัญหาในเรื่องผลผลิตตกต่ำ ทั้งนี้เกิดจากการขาดการวางแผนทางการตลาด การให้การสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญประกอบกับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป ราคาที่ดินสูงขึ้น ทำให้สมาชิกกลุ่มบางคนขายที่ดินและหันไปประกอบอาชีพอื่น

จ่านง ธรรมสอน (2546) ศึกษาเรื่องการศึกษาศักยภาพของอ่างเก็บน้ำคลองสี่ัคและอ่างเก็บน้ำคลองระบบ จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่าการศึกษาศักยภาพของอ่างเก็บน้ำคลองสี่ัคและคลองระบบ จังหวัดฉะเชิงเทรา แบ่งการศึกษาทั้งในสภาพปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสิ้น 6 กรณีศึกษา สำหรับการศึกษาในสภาพปัจจุบัน ซึ่งมีแหล่งเก็บกักน้ำหลักคือ อ่างเก็บน้ำคลองสี่ัคและคลองระบบ ซึ่งมีปริมาณเก็บกักทั้งสิ้น 323.9 และ 36.0 ล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ โดยลุ่มน้ำท่าลาดมีปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยรายปีเท่ากับ 655 ล้านลูกบาศก์เมตร ผลการศึกษาระบบสมดุลน้ำของลุ่มน้ำท่าลาด พบว่าสามารถส่งน้ำเพื่อโครงการชลประทานท่าลาด ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกในฤดูฝน 95,830 ไร่ได้เท่ากับ 93.76 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี สามารถส่งน้ำเพื่อโครงการชลประทานขนาดเล็ก โครงการชลประทานระบบท่อและโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกในฤดูฝนรวม 59,780 ไร่ได้จำนวน 62.05 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี สำหรับปริมาณน้ำที่สามารถส่งให้กิจกรรมอื่นๆ นอกภาคชลประทาน ซึ่งประกอบด้วยการอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม ปศุสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยรวมเท่ากับ 115.38 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี นอกจากนี้แล้วยังมีปริมาณน้ำที่เหลือ ซึ่งสามารถส่งไปให้เขื่อนทดน้ำบางปะกง ในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคมได้ จำนวน 150 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ผลการศึกษาสมดุลน้ำสภาพอนาคตในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2554 เมื่อมีอ่างเก็บน้ำสี่ัค และอ่างเก็บน้ำคลองระบบปรากฏว่า จากการเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกของโครงการชลประทานท่าลาดในฤดูแล้ง จำนวน 30,375 ไร่ และในฤดูฝนมีพื้นที่เพาะปลูกเท่ากับสภาพปัจจุบันคือ 95,830 ไร่ สามารถส่งน้ำเพื่อการชลประทานในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2554 ได้จำนวน 187.02 และ 187.47 ล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ นอกจากนี้แล้วยังมีปริมาณน้ำที่เหลือ ซึ่งสามารถส่งไปให้เขื่อนทดน้ำบางปะกงได้แต่ละปีเท่ากับ 97.50 และ 82.50 ล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ เนื่องจากกรมชลประทาน มีแผนการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลางในลุ่มน้ำท่าลาดเพิ่มจำนวน 3 แห่ง คืออ่างเก็บน้ำคลองกะพง ที่มีความจุเก็บกัก 27.50 ล้านลูกบาศก์เมตร อ่างเก็บน้ำห้วยกรอกเทียน ที่มีความจุเก็บกัก 19.20 ล้านลูกบาศก์เมตร และอ่างเก็บน้ำบ้านหนองกระทิง ที่มีความจุเก็บกัก 15.00 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยไม่มีการก่อสร้างระบบชลประทานเพิ่มเติม ผลการศึกษาสมดุลน้ำ ในกรณีที่มีอ่างเก็บน้ำทั้ง 3 อ่างดังกล่าวเพิ่มเติมขึ้นมา พบว่าความสามารถในการส่งน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านต่างๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ในขณะที่จะมีปริมาณน้ำที่สามารถส่งไปให้เขื่อนทดน้ำบางปะกงในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2554 จำนวน 120 และ 112.50 ล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ

วิวัฒน์ แก้วทะนง (2546) ได้ศึกษาการใช้น้ำชลประทานของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาท่ามะกา อำเภอนาทม จังหวัดกาญจนบุรี ผลการวิจัยพบว่าสมาชิกส่วนใหญ่ได้รับแจ้ง วันบำรุงรักษาคลอง วันประชุม และมีการใช้คูน้ำถูกวิธีด้านการใช้น้ำในคูน้ำของสมาชิกพบว่า ปริมาณน้ำและเวลาที่ได้รับทั้งฤดูฝนและฤดูแล้งได้แบบตลอดเวลาได้ตรงเพียงพอ และช่วงเวลาที่ได้รับน้ำในฤดูฝนได้รับน้ำในช่วงกลางวันมากกว่าฤดูแล้ง ส่วนฤดูแล้งสมาชิกได้รับน้ำทั้งกลางวันและกลางคืน ส่วนใหญ่สมาชิกใช้น้ำเพื่อการทำนาและส่วนน้อยมีการใช้น้ำเพื่อ

เลี้ยงวัว นอกจากนั้นสมาชิกยังใช้น้ำในกิจกรรมอื่นเพียงเล็กน้อย ด้านการบำรุงรักษาชลประทานเชิงป้องกัน พบว่าสมาชิกทั้งหมดไม่นำสัตว์มาเลี้ยงบนคันคู และไม่ทิ้งขยะมูลฝอยลงคู-คลอง การบำรุงรักษาตามปกติ สมาชิกเกือบทั้งหมดทำการกำจัดวัชพืชและขุดลอกคูน้ำที่ต้นเงิน ด้านการมีส่วนร่วมพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ ร่วมใช้แรงงานออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและสมาชิกเกือบ 1 ใน 5 เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

ไพลิน นุชถาวร (2550) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ในการจัดการน้ำชลประทาน ฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 1 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดมน้อย จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่าภาพรวมการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ในการจัดการน้ำทุกกิจกรรม อยู่ในระดับมาก ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการจัดการน้ำทุกชั้นตอนพบว่า ตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์ 4 ตัวแปร มีนัยสำคัญยิ่งทางสถิติที่ระดับ .01 โดยตัวแปรที่มีผลในเชิงบวกได้แก่ระยะเวลาในการเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ และประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดการน้ำชลประทาน ส่วนตัวแปรที่มีผลในเชิงลบได้แก่การรับข้อมูลข่าวสาร ด้านการจัดการน้ำชลประทานและการเข้าร่วมประชุมฝึกอบรมสัมมนา และดูงาน การเปรียบเทียบความแตกต่าง การมีส่วนร่วมในด้านการจัดการน้ำในภาพรวม พบว่ากลุ่มเกษตรกรในแต่ละช่วงคลองมีส่วนร่วมแตกต่างกัน เมื่อทดสอบเป็นรายคู่พบว่า กลุ่มช่วงต้นคลอง มีส่วนร่วมแตกต่างจากช่วงกลางและช่วงปลายคลอง แต่ไม่พบความแตกต่างในช่วงกลางกับช่วงปลายคลอง โดยกลุ่มช่วงต้นคลองจะมีส่วนร่วมมากที่สุด ปัญหาในการมีส่วนร่วมของเกษตรกรพบว่า กลุ่มผู้ใช้น้ำไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้ สมาชิกผู้ใช้น้ำขาดการมีส่วนร่วม ในการใช้น้ำ และขาดความร่วมมือในการบำรุงรักษาระบบชลประทาน ทั้งนี้เกษตรกรได้เสนอแนะเจ้าหน้าที่ชลประทาน ควรประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจและพัฒนาความเข้มแข็ง ด้านการบริหารจัดการชลประทาน โดยให้เกษตรกรมีส่วนร่วมตลอดเวลา

เสาวลักษณ์ พิมพ์พรหม (2550) ได้ศึกษาการบริหารจัดการน้ำชลประทานที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิก กรณีศึกษาผู้ใช้น้ำชลประทานหนองปรังสามัคคีจำกัด จังหวัดเพชรบุรี ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่มีลักษณะการถือครองพื้นที่การเกษตรเป็นของตนเอง มีตำแหน่งพื้นที่รับน้ำกลางคูส่งน้ำ มีลักษณะของพื้นที่รับน้ำปานกลาง มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการการใช้น้ำชลประทานในด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร ด้านการจูงใจ และด้านการควบคุมคุณภาพอยู่ในระดับมาก การมีส่วนร่วมของสมาชิกผู้ใช้น้ำฯ ในด้านการจัดสรรน้ำชลประทานการบำรุงรักษาระบบส่งน้ำชลประทาน กฎระเบียบข้อบังคับของการได้รับน้ำ และการใช้น้ำชลประทานการจัดสรรประโยชน์การใช้น้ำชลประทาน การแก้ปัญหาการได้รับน้ำ และการใช้น้ำชลประทาน และอื่นๆ มีระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง ความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการการใช้น้ำชลประทาน มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกผู้ใช้น้ำชลประทานในระดับต่ำ และระดับต่ำมากอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

สราวุธ รัตนนคร (2551) ได้ศึกษาการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาและโครงการชลประทาน ในเขตสำนักชลประทานที่ 13 ผลการวิจัยพบว่าการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม เป็นการจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำมีการพัฒนาและการจัดหาแหล่งน้ำโดยส่วนราชการ ที่มีการขับเคลื่อนตามนโยบายของภาครัฐซึ่งเป้าหมายของกรมชลประทาน มุ่งไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำจากน้ำชลประทานที่ได้รับการพัฒนาแล้ว แทนการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อขยายพื้นที่ชลประทานเป็นหลัก โดยปรับเปลี่ยนจากการพัฒนาเชิงปริมาณ ไปเป็นการพัฒนาเชิงคุณภาพ ด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของเกษตรกร ด้านการก่อสร้างเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ ดำเนินการได้สำเร็จตามเป้าหมาย เกษตรกรให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ด้านการบริหารการใช้น้ำของสมาชิกพบว่าการร่วมประชุมวางแผนงานส่งน้ำ มีผลสำเร็จเกินกว่าครึ่ง ด้านการมีส่วนร่วม ในการบำรุงรักษาคุน้ำระบบชลประทาน พบว่าเกษตรกรกลุ่มผู้ใช้น้ำ เข้ามามีส่วนร่วมเกินกว่าครึ่ง ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ด้านบุคลากร คือพนักงานส่งน้ำขาดขวัญและกำลังใจ เนื่องจากค่าตอบแทนน้อยไม่เพียงพอในการลงพื้นที่ หัวหน้าฝ่ายส่งน้ำขาดจิตสำนึก ในการทำหน้าที่ของตน ห่างพื้นที่มากเกิดช่องว่างกับเกษตรกรยังขาดความรู้และความกระตือรือร้นที่จะทำงาน นอกจากนี้กรมชลประทาน ควรมีงบประมาณส่วนหนึ่ง เพื่อให้แต่ละโครงการได้จัดสัมมนาทิศทางในการดำเนินงาน การบริหารจัดการชลประทานแบบมีส่วนร่วม เพื่อประชาสัมพันธ์โครงการให้หน่วยงานราชการต่างๆ ได้ทราบและเพื่อวางแผนการทำงานร่วมกันในอนาคต

2.6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ผู้วิจัยค้นคว้างานวิจัยต่างประเทศ พบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมมีดังนี้

Elliont (1994) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกับการกระจายอำนาจในโรงเรียนเพื่อกำหนดคุณภาพของโรงเรียน จุดประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองครูและอาจารย์กับ การรับรู้ของครูใหญ่เกี่ยวกับความร่วมมือกัน และการตัดสินใจร่วมกัน ในการปฏิบัติงานเพื่อคุณภาพของโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า การเพิ่มความร่วมมือและการตัดสินใจร่วมกัน ในการปฏิบัติงาน เพื่อคุณภาพของโรงเรียน และได้เสนอแนะองค์ประกอบในการจัดโครงสร้าง และการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ จะประกอบด้วย การวางแผนล่วงหน้า การวัดผลการได้รับความสนับสนุนช่วยเหลือ การนำความร่วมมือและการกระจายอำนาจในโรงเรียนไปใช้

Baksh (1995) ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบมีส่วนร่วมและเจตคติในการทำงาน พบว่า ความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติพบว่า ระหว่าง โปรแกรมการมีส่วนร่วมและความพึงพอใจในค่าตอบแทน ความผูกพันต่อองค์กร และความพึงพอใจในการมีอิสระในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่าง โปรแกรมการมีส่วนร่วมและความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในงาน ความพึงพอใจใน โอกาสที่จะเติบโตและความพึงพอใจในหัวหน้า

งาน การค้นพบส่งผลเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม สามารถเพิ่มระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงาน

Swansburg (1996) ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม : ผลกระทบของการแก้ปัญหาเรื่องผลการปฏิบัติงาน (นวัตกรรม) ระหว่างเภสัชกรในโรงพยาบาล การวิจัยในครั้งนี้เป็นการตรวจสอบความสัมพันธ์ของความเป็นอิสระ บัญชีแสดงลักษณะของงาน บรรยากาศในองค์กร การแก้ปัญหา การทำการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม การขาดการมีส่วนร่วม ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน การให้รางวัล สำหรับการเปลี่ยนแปลง การท้าทาย และความมั่นคงในการพึ่งพานวัตกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ในการตัดสินใจเรื่องความสัมพันธ์เหล่านี้ใช้ ANOVA พบว่าตำแหน่งงานแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมการอนุรักษ์ธรรมชาติ พบว่า Ericson et al. (1999) ได้ศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมเพื่อการอนุรักษ์ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ Calakmul Biosphere ประเทศเม็กซิโก พบว่า แนวทางการมีส่วนร่วม ทำให้คนในท้องถิ่นมีบทบาทในการบอกเล่าเรื่องราวของตนเองและสร้างศักยภาพของคนในท้องถิ่นให้เข้าไปมีส่วนร่วม ในกระบวนการพัฒนาและการอนุรักษ์ รวมทั้งการวางแผนการใช้ที่ดินอีกประการหนึ่ง Dungumaro and Madulu (2003) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนใน IWRM กรณีศึกษาประเทศแทนซาเนีย พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสิ่งที่สำคัญและรับประกันว่าการจัดการนั้นๆ จะประสบความสำเร็จและยั่งยืน การมีส่วนร่วมยังทำให้พฤติกรรมของชุมชนเปลี่ยนแปลง รวมทั้งลดข้อขัดแย้งและช่วยให้โครงการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่การมอบหมายงานให้ชุมชนดำเนินการควรคำนึงถึงการศึกษ ความตระหนัก และสถานะเศรษฐกิจ Zhong and Mol (2008) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมในระบบการปกครองของประเทศจีน กรณีการทำประชาพิจารณ์ต่อการกำหนดอัตราค่าน้ำในเขตเมืองพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลโปร่งใสและถูกกฎหมายมากขึ้น

ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการน้ำนั้น Sokile and Koppin (2004) ได้ศึกษาสิทธิเรื่องน้ำของท้องถิ่นและเอกลักษณ์ผู้ใช้น้ำในท้องถิ่นของประเทศแทนซาเนีย โดยใช้การประเมินแบบมีส่วนร่วม พบว่า สิทธิการใช้น้ำของท้องถิ่น การหมุนเวียนน้ำ และกลุ่มผู้ใช้น้ำในท้องถิ่นมีการใช้ที่กว้างขวางและมีอิทธิพลมากกว่าสิทธิการใช้น้ำที่เป็นทางการ ทำให้เกิดบทเรียนที่ดีที่สุดและไม่ควรมองข้าม Nunneri and Hofmann (2005) ได้ศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมเพื่อจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการในลุ่มน้ำ Elbe ประเทศเยอรมนี พบว่า วิธีการแก้ไขปัญหาแบบชนะทั้งสองฝ่าย (Win-win Solution) ทำให้เกิดการยอมรับของประชาชนกลุ่มต่างๆ และมีความสมดุลระหว่างค่าใช้จ่ายกับผลประโยชน์ที่ได้รับในสังคม นอกจากนี้ Tippet et al. (2005) ได้ศึกษาการเรียนรู้ของสังคม จากการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการลุ่มน้ำของประเทศสหภาพยุโรป 10 ประเทศ พบว่า ปัจจัยหลักที่สนับสนุนการเรียนรู้ของชุมชนคือการให้เวลาที่เพียงพอ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะเริ่มแรก และการมีส่วนร่วมอย่างระมัดระวังในกระบวนการจัดการ Nare et al.

(2006) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเฝ้าระวังและตรวจสอบคุณภาพน้ำ กรณีศึกษาลุ่มน้ำ Mzingwane ประเทศซิมบับเว พบว่า ข้อจำกัดอย่างมากในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งโครงสร้างและองค์กรสนับสนุนที่ไม่เพียงพอ องค์กรของรัฐจะให้ข้อมูลต่อชุมชนชนบทเพียงเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเท่านั้น การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรต้องมีการกระตุ้นผ่านการวางแผนแบบมีส่วนร่วม นอกจากนี้ระบบความรู้ของท้องถิ่นยังสามารถนำมาบูรณาการ ในระบบเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ เพื่อให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น Simonovic and Akter (2006) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่น้ำท่วมในลุ่มน้ำแดง ประเทศเคนาดา พบว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เท่านั้นที่จะนำมาใช้ในพื้นที่นี้ได้ ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อชุมชนในท้องถิ่น พร้อมใจกันหาทางเลือก ในการจัดการพื้นที่น้ำท่วม

จากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปได้ว่าน้ำเป็นทรัพยากรสำคัญที่จะต้องมีการบริหารจัดการน้ำ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำและนำน้ำที่มีอยู่ในใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้จากการศึกษางานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่า แนวคิดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะทำให้การบริการจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมาก ผู้วิจัยจึงได้สนใจจะศึกษาการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรีแบบมีส่วนร่วม โดยประยุกต์แนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (1980) มาใช้ในการศึกษาการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี 4 ด้าน ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เพื่อให้ได้แนวทางการบริหารจัดการน้ำ ในเขตชลประทานแบบมีส่วนร่วม ที่มีประสิทธิผลสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการน้ำ ในเขตชลประทานส่วนอื่นๆ ของประเทศและเป็นสารสนเทศ ที่เป็นประโยชน์ สำหรับผู้บริหารจัดการน้ำ ในการนำไปใช้ประโยชน์ ทั้งในทางวิชาการ และการปฏิบัติงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานต่อไป