



บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“น้ำ” เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ จากการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม การอุปโภคบริโภค การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร รวมทั้งการขยายตัวของเมือง ทำให้ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ต่างประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำในทุกภาคส่วน และปัญหานี้ยังได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ โดยภาคเกษตรกรรม เป็นภาคที่ใช้น้ำมาก และถูกมองว่าเป็นภาคที่ใช้น้ำอย่างสิ้นเปลือง เนื่องจากผลผลิตที่ได้ ได้ผลตอบแทนต่ำกว่าในภาคอื่น ๆ จึงถูกเรียกร้องให้ใช้น้ำอย่างประหยัดและยั่งยืน

ประเทศไทยถือเป็นประเทศเกษตรกรรม ปัจจุบันมีพื้นที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรประมาณ 140 ล้านไร่ คิดเป็นเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือน 22.48 ไร่ การเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ การทำนา การปลูกพืชไร่ และการปลูกไม้ผลไม้ยืนต้น¹

การบริหารจัดการน้ำ จึงมุ่งเน้นที่การพัฒนาการชลประทานเพื่อการเกษตร ซึ่งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน กรมชลประทานได้มีการพัฒนาอาคารทดน้ำตามแม่น้ำสายหลักเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผันน้ำเข้าสู่คลอง มีการก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก โดยในปัจจุบัน กรมชลประทานได้พัฒนาโครงการชลประทานขนาดใหญ่ จำนวน 85 แห่ง มีพื้นที่ชลประทาน 17,094,997 ไร่ โครงการชลประทานขนาดกลาง จำนวน 703 แห่ง มีพื้นที่ชลประทาน 6,537,070 ไร่ และโครงการชลประทานขนาดเล็ก 11,567 แห่ง มีพื้นที่ชลประทาน 568,518 ไร่ พื้นที่รับประโยชน์ 9,270,540 ไร่ นอกจากนี้ ยังมีโครงการสูบน้ำด้วยกระแสไฟฟ้า จำนวน 2,129 โครงการ พื้นที่ชลประทาน 3,787,777 ไร่ พื้นที่รับประโยชน์ 313,314 ไร่ รวมพื้นที่ชลประทานทั้งหมด 27,988,362 ไร่ พื้นที่รับประโยชน์ 9,583,854 ไร่²

¹ กรมชลประทาน, แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน(กรุงเทพมหานคร: กรมชลประทาน, 2550), หน้า 6.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

ตลอดเวลาที่ผ่านมา แม้ว่ากรมชลประทานได้ทำการพัฒนาโครงการชลประทาน และระบบชลประทานเข้าสู่พื้นที่การเกษตร แต่ในการใช้น้ำชลประทานก็ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด และยังมีปัญหาในเรื่องการใช้น้ำอีกมาก เช่น การพิพาทกันของผู้ใช้น้ำจากสาเหตุการแย่งน้ำ ก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชน อาคารชลประทานชำรุดเสียหายเนื่องจากขาดการดูแลรักษา และถูกทำลาย คุ คลองตื้นเขินเนื่องจากถูกปล่อยปลະละเลย ไม่มีการขุดลอก ทำให้น้ำไหลไม่สะดวก และไม่มีการร่วมกันกำหนดพื้นที่เพาะปลูกให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่มี เป็นต้น

กรมชลประทานจึงได้มีแนวคิดในการส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน รวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทานและบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นา แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จึงได้จัดตั้งเป็น “สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ โดยเป็นการจัดตั้งเป็นรูปสมาคม เช่นเดียวกับสมาคมประเภทต่าง ๆ แต่มีวัตถุประสงค์ในการส่งน้ำและบำรุงรักษา อาคารชลประทานเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารของสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานแก่สมาชิกสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน กล่าวคือ บทบัญญัติว่าด้วยสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นบทกฎหมายที่กำหนดขึ้นสำหรับการจัดตั้งสมาคมเป็นการทั่วไป โดยสภาพจึงไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในด้านการบริหารจัดการชลประทานเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำบางส่วนไม่ยอมเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานที่จัดตั้งขึ้นจึงไม่ได้รับความร่วมมือจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำเท่าที่ควร นอกจากนี้ สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน จัดตั้งขึ้นครอบคลุมพื้นที่ชลประทานกว้างขวางมาก จึงมีเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานที่อยู่ในพื้นที่ชลประทานดังกล่าวจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการติดต่อประสานงานและควบคุม เป็นสาเหตุให้สมาคมผู้ใช้น้ำประสบความล้มเหลว และบางแห่งต้องหยุดการดำเนินงาน³

จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน กรมชลประทานจึงได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ด้วยการกำหนดขนาดขององค์กร

³ กรมชลประทาน, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา (กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน, 2548), หน้า 48 – 49.

ผู้ใช้น้ำชลประทานให้มีขนาดเล็กลง เน้นการรวมกลุ่มของผู้ใช้น้ำที่ระบบชลประทานในระดับแปลงนา ซึ่งมีจำนวนผู้ใช้น้ำไม่มากนัก โดยจัดตั้งเป็น “กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน)” ซึ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) จะจัดตั้งตามท่อส่งน้ำหรือแจกส่งน้ำซึ่งมีขอบเขตของพื้นที่เล็กกว่าสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน มีโครงสร้างการบริหารการส่งน้ำที่ไม่สลับซับซ้อน และไม่ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2532 ได้มีการรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานหรือกลุ่มพื้นฐานที่มีความเข้มแข็ง เข้าเป็น “กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน” โดยมีโครงสร้างการบริหารและขอบเขตพื้นที่เช่นเดียวกับสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน แต่ไม่ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จนกระทั่งได้มีมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ให้มีการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา และให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำขึ้นในเขตจัดรูปที่ดิน จากนั้น จึงได้มีการยกระดับกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานในพื้นที่อื่น ๆ ขึ้นเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น ในปัจจุบันจึงสามารถแบ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานตามสถานะทางกฎหมายเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ประเภทที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ได้แก่

- (1) กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน หรือกลุ่มพื้นฐาน
- (2) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน

2) ประเภทที่มีกฎหมายรองรับ ได้แก่

(1) กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรไว้กับนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่จะจัดตั้ง ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

(2) สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานไว้กับกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยอาศัยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

(3) สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน จดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในปัจจุบันไม่มีการตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานใหม่อีก

การรวมกลุ่มกันของเกษตรกรเพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จะช่วยลดความขัดแย้งของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ เพราะการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกทุกคนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทำให้เกษตรกรมีผลผลิตและรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ เกษตรกรยังได้มีส่วนร่วมในการช่วยกันดูแลรักษาอาคารชลประทาน ซึ่งเป็นการสร้างความรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการชลประทาน

จากการจัดทำบัญชีจำนวนองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานทุกประเภทที่ขึ้นทะเบียนหรือขึ้นบัญชีในเขตสำนักชลประทานที่ 1 - 17 สำหรับโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง ปัจจุบันมีกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) จำนวน 15,942 กลุ่ม กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน จำนวน 719 กลุ่ม สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน จำนวน 35 กลุ่ม สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทาน จำนวน 45 กลุ่ม⁴

แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการบริหารจัดการชลประทานร่วมกับกรมชลประทาน ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้นในแต่ละประเภทจึงเกิดปัญหา ดังนี้

1) กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานประเภทที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานประเภทที่ไม่มีกฎหมายรองรับ มีรูปแบบการรวมตัวแบบปีต่อปี จึงขาดความต่อเนื่องในการจัดการ หัวหน้ากลุ่มไม่มีอำนาจในการดำเนินการกับสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่ม และไม่มีเงินสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมเพื่อจัดการน้ำชลประทานจากหน่วยงานของรัฐ ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ กิจกรรมที่มีความต้องการใช้น้ำได้เปลี่ยนแปลงไปจากแต่ก่อน ทำให้มีความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นและหลากหลาย เกษตรกรบางรายจึงหาวิธีการหลายรูปแบบที่จะทำให้น้ำตามความต้องการ โดยไม่เคารพกฎเกณฑ์ การที่กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกลุ่มในการทำให้เกษตรกรปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อตกลง

⁴ กรมชลประทาน, "สรุปข้อมูลจากการรายงานของสำนักชลประทาน ข้อมูล ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2549." (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ของกลุ่ม และระหว่างกลุ่มกับโครงการชลประทาน รวมถึงการป้องกันการรुक้ำและทำให้เกิดความสกปรกแก่ทางน้ำชลประทาน⁵

จากการประเมินความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน ปี พ.ศ. 2549 มีจำนวนองค์กรที่ต้องประเมิน 562 องค์กร จำนวนองค์กรที่ส่งผลการประเมิน 600 องค์กร* ผลการประเมินมีองค์กรที่เข้มแข็ง 196 องค์กร ปานกลาง 375 องค์กร อ่อนแอ 29 องค์กร⁶

2) กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานประเภทที่มีกฎหมายรองรับ

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานทั้งสามประเภทดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการชลประทานเป็นการเฉพาะ โดยทั้งพระราชกฤษฎีกากลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2547 นั้น เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์เป็นการทั่วไป วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มเป็นการลงหุ้นเพื่อหาทำไร ไม่มีความเหมาะสมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานและบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นา และการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ดังกล่าว ยังมีผลให้กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกากลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 จะอยู่ภายใต้การดูแลของนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดแห่งท้องที่ที่จัดตั้งตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ส่วนสหกรณ์ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จะอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ และการเบิกจ่ายเงินของกลุ่มผู้ใช้น้ำจึงอยู่ภายใต้การดูแลและตรวจสอบของนายทะเบียนตามกฎหมายที่กลุ่มผู้ใช้น้ำนั้นจดทะเบียนจัดตั้ง ซึ่งจะคอยดูแลและตรวจสอบการ

⁵ อธิพัล ศรีเสาวลักษณ์, "ผลการศึกษาด้านกฎหมายโครงการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์การปฏิรูปด้านการชลประทาน," เอกสารในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 2 เรื่อง ทิศทางการบริหารจัดการด้านชลประทานในทศวรรษหน้า เสนอที่บางกอก กอล์ฟ สปา รีสอร์ท จังหวัดปทุมธานี จัดโดย กรมชลประทาน, 27 มิถุนายน 2551, หน้า 4. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

* เนื่องจากในการประเมินความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน กรมชลประทานจะประมาณจำนวนองค์กรผู้ใช้น้ำที่ต้องทำการประเมินไว้ และส่งแบบฟอร์มการประเมินไปยังโครงการชลประทาน เพื่อส่งต่อไปยังองค์กรผู้ใช้น้ำในพื้นที่ทำการประเมินกันเอง จำนวนองค์กรที่ต้องประเมินกับจำนวนองค์กรที่ส่งผลการประเมินจึงมีจำนวนไม่สอดคล้องกัน

⁶ กรมชลประทาน, "สรุปข้อมูลจากการรายงานของสำนักชลประทาน เรื่อง สรุปผลการประเมินความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน ปี 2549 (ประเมินเฉพาะกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน)," (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ดำเนินงานและการเบิกจ่ายเงินกลุ่มผู้ใช้น้ำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำประสบปัญหาในการเบิกจ่ายเงินมาใช้ในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการชลประทาน เช่น การเบิกจ่ายเงินมาใช้ในการบำรุงรักษาระบบชลประทาน เป็นต้นเนื่องจากการบริหารจัดการชลประทานมิได้เป็นกิจกรรมตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ทำให้กิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในด้านการบริหารจัดการชลประทานและการบำรุงรักษาอาคารชลประทานถูกละเลยไปในที่สุด

เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศ จากงานวิจัยเรื่อง “Legislation on Water User’ Organizations: A Comparative Analysis” ของ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of The United Nation), 2003 จะเห็นได้ว่า ในประเทศต่าง ๆ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การจัดการชลประทานในต่างประเทศมีประสิทธิภาพ และกลุ่มผู้ใช้น้ำมีความเข้มแข็ง โดยสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อดำเนินการจัดการชลประทานร่วมกับภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทานในประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติดินและคูน้ำ พ.ศ. 2505 หรือพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ไม่มีกฎหมายโดยฉบับใดที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกำหนดไว้ นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้บัญญัติขึ้นใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว แนวคิดและหลักการในกฎหมายจึงไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร สนับสนุนให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ เพื่อให้ภาคประชาชนเกิดความเข้มแข็ง ทั้งนี้ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย⁷

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 และ มาตรา 87 (2)

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้รัฐดำเนินการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ⁸ โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น อันนำไปสู่การที่กรมชลประทานได้ทำการถ่ายโอนภารกิจชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท หน้าที่และภารกิจในการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร⁹

ดังนั้น จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและวิเคราะห์ถึงรูปแบบของกฎหมายที่สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โดยให้เกษตรกรในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกับรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการน้ำชลประทานในท้องถิ่นของตนอย่างเหมาะสม กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำชลประทานและบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานมีความเข้มแข็ง มีการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ โดยได้รับการดูแลและความช่วยเหลือจากกรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กรอบของกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของกลุ่มผู้ใช้น้ำประเภทต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
2. เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน
3. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และรูปแบบของกฎหมายการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำของต่างประเทศ

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78

⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 (1)

4. เพื่อเสนอหลักการสำคัญซึ่งควรบัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ได้จากการผลศึกษาและวิเคราะห์

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย โดยศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานจากการไม่มีกฎหมายรองรับการจัดตั้งและการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้นไม่สามารถมีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการบริหารจัดการชลประทานในระดับไร่นาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำในต่างประเทศ เพื่อนำแนวคิดและหลักกฎหมายที่ได้มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และเสนอรูปแบบกฎหมายที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย รวมถึงหลักการสำคัญต่าง ๆ ที่ควรมีในกฎหมาย

1.4 สมมุติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานเป็นรูปแบบหนึ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตชลประทานมีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการบริหารจัดการชลประทาน แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การจัดการน้ำชลประทานในระดับไร่นาขาดประสิทธิภาพ จึงควรมีกฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งและการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้การจัดการน้ำชลประทานมีประสิทธิภาพ ทัวถึง และสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา รวบรวมข้อมูลจากหนังสือ กฎหมาย บทความ งานวิจัย และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการชลประทาน และการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485, พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505, พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517,

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, Instruction of the President No. 2 the Promotion of Water User Farmer Associations, Water Code, Land Drainage Act 1991, National Water Act (No. 36 of 1998), Andhra Pradesh Farmers' Management of Irrigation Systems Act (Act No. 11 of 1997), Emergency Ordinance 147/1999 concerning the Water Users' Association เป็นต้น ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต รวมทั้งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานในจังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของกลุ่มผู้ใช้น้ำประเภทต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
2. ทราบแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน
3. ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และรูปแบบของกฎหมายการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำของต่างประเทศ
4. ได้ข้อเสนอหลักการสำคัญซึ่งควรบัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ได้จากการผลศึกษาและวิเคราะห์