

บทที่ 2

กลุ่มองค์กรผู้ใช้น้ำ

2.1 ความเป็นมาของกลุ่มผู้ใช้น้ำ(องค์กรผู้ใช้น้ำ)

จากประวัติของการชลประทานขนาดเล็ๆที่ราษฎรช่วยกัน วางแผน ก่อสร้าง และจัดสรรน้ำดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานด้วยตนเองในหลายประเทศได้มีการจัดตั้งองค์กรด้วยความสมัครใจร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการเพื่อการบริหารระบบชลประทานของตนเอง เช่น กลุ่มเหมืองฝายราษฎรในภาคเหนือของประเทศ

คนไทยในภาคเหนือได้รู้จักระบบชลประทานประเภทเหมืองฝายมาตั้งแต่อดีตกาลสมัยล้านนา มีหลักฐานเอกสารปรากฏว่าได้มีระบบเหมืองฝาย มาตั้งแต่ พ.ศ.1100 หรือประมาณ 1442 ปีมาแล้ว ต่อมาในสมัยพระเจ้าเม็งราย เมื่อ พ.ศ.1839 กิจการชลประทานราษฎรได้พัฒนาขึ้นและได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับเหมืองฝาย และการบริหารงานระบบเหมืองฝาย ปรากฏในเม็งรายศาสตร์กฎหมายดังกล่าวได้ระบุเกี่ยวกับด้านก่อสร้าง การจัดการน้ำ และองค์กรของระบบเหมืองฝาย อย่างสมบูรณ์แบบ พร้อมทั้ง มีบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน ตั้งแต่ลหุโทษ เช่น ปรับไหม และโทษหนักถึงให้ฆ่าเสีย โดยมีหลักการว่า หากเป็นการกระทำความผิดที่จงใจและเอาเปรียบสังคมจะได้รับโทษสถานหนัก บทบัญญัติที่น่าสนใจในกฎหมายเม็งรายศาสตร์เช่น

"ผู้ใดไม่ทำเหมืองฝายเลยมันไปลักเอาน้ำท่านให้ตีหัวจนแตก ปล่อยเสียหรือไม่ให้ไหม 110 เงิน หรือมันยังไปลักอีกให้ฆ่าค่าที่นั่น"

"ผู้ใดต้องเรือหรือแพทำความเสียหายแก่ฝายต้องรับผิดชอบการซ่อมแซม ถ้าเป็นฝายขนาดใหญ่ต้องจ่ายค่าเสียหาย 110 เงิน ถ้าเป็นฝายขนาดเล็กจ่าย 52 เงิน แต่ถ้ากระทำความผิดโดยไม่ตั้งใจ ให้จ่ายค่าเสียหายเพียง 52 เงินสำหรับฝายขนาดใหญ่ และ 32 เงินสำหรับฝายขนาดเล็ก"

"เมื่อก่อสร้างฝายเสร็จใช้งานได้แล้ว ผู้ใดชักน้ำเข้านาของตนโดยลำพังต้องถูกปรับไหม 11 เงิน"

ในสมัยล้านนาได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ใช้น้ำบริหารงานด้านต่างๆ เช่น คุณนายฝายต่อมาเรียกชื่อใหม่เป็น แก่ฝาย มีหน้าที่หลักในการควบคุมดูแลการซ่อมแซมฝายและเลียบน้ำ มีหน้าที่ดูแลการส่งน้ำ การระบายน้ำ หมั้นล้ามนา มีหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับไร่นาตลอดจนฤดูกาลทำนา ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ควบคุมดูแลระบบเหมืองฝายดังกล่าวจะได้รับมอบอำนาจและการปูนบำเหน็จรางวัล ตลอดจนมีรายได้จากการปรับไหม รวมทั้งการเป็นผู้ที่มีความ

สัมพันธ์กับไพร่เมืองอย่างใกล้ชิด และเป็นผู้จัดการรักษาผลประโยชน์ของไพร่เมืองในปกครองของตนด้วย จึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการควบคุมไพร่ในสังคมล้านนา

ต่อมาก็ได้มีการพัฒนาขึ้นตามลำดับและเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำของระบบเหมืองฝายราษฎร จึงมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนเข้าไปร่วมด้วย แต่ก็ยังนำเอาหลักการที่เคยใช้ในอดีตมาปรับใช้ระบบการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเหมืองฝายราษฎรในภาคเหนือที่กล่าวมาแล้วนับเป็นต้นกำเนิดขององค์กรผู้ใช้น้ำในประเทศ ซึ่งมีอายุยืนยาวนานมากจนถึงปัจจุบัน(วันเพ็ญ สุรฤกษ์,2528)

เมื่อทางราชการโดยกรมชลประทานดำเนินงานพัฒนาโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ที่เรียกว่าเป็นโครงการชลประทานหลวงในภาคต่างๆ ของประเทศ และมีโครงการชลประทานประเภทอ่างเก็บน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เพื่อช่วยแก้ปัญหาเรื่องน้ำเพื่อการเกษตรในจังหวัดต่างๆ ซึ่งตามโครงการช่วยเหลือดังกล่าว เจ้าหน้าที่ชุมชนได้เสนอแนะให้จัดรวบรวมผู้ได้รับประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำแต่ละแห่ง เพื่อร่วมมือและประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน จึงได้ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำแห่งแรกที่อ่างเก็บน้ำบ้านกุดลิงจ้อ จังหวัดอุดรธานีในปี พ.ศ.2506 เรียกชื่อในครั้งนั้นว่ากลุ่มกสิกรผู้ใช้น้ำชลประทาน และได้ขยายงานการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำไปยังอ่างเก็บน้ำต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่อมาดำเนินการเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำ และได้ขยายงานมากขึ้นจนในปี พ.ศ.2511 จึงได้นำแนวความคิดนี้ไปใช้ในโครงการชลประทานหลวงในภาคอื่นๆ เช่น ในภาคกลางและภาคเหนือ การดำเนินงานจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่ได้อาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลัก และทางกรมชลประทานได้ตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องนี้ขึ้น เรียกว่าศูนย์สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานเมื่อปี พ.ศ.2511 สังกัดกองส่งน้ำและบำรุงรักษาในสมัยนั้นหรือฝ่ายพัฒนาการใช้น้ำสังกัดกองอุทกวิทยาในสมัยปัจจุบัน ทำหน้าที่แนะนำส่งเสริมเรื่องการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐานจนถึงระดับสมาคมผู้ใช้น้ำ ตลอดจนกระตุ้นให้สมาชิกของกลุ่มหรือสมาคมดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ ซึ่งเมื่อสิ้นปี 2539 ได้มีการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำในเขตโครงการทั่วประเทศแล้วประมาณ 250 สมาคม และมีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน แต่ก็ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายกิจการของสมาคมผู้ใช้น้ำที่ได้จัดตั้งไปแล้ว ปรากฏว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ปัจจุบันทางกรมชลประทานกำลังปรับแนวทางการดำเนินงานด้านการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ต่อมาได้มีการพัฒนาในระดับไร่นาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินและในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินต้องจ่ายค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบชลประทานและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันตลอดจนค่าบริการส่งน้ำในระดับ

ไร่นา จึงได้มีการกำหนดรูปแบบขององค์กรผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2523 เป็นรูปแบบของสหกรณ์ในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยของสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานเท่านั้น ส่วนบริการด้านอื่นๆ ใช้อาจจากสหกรณ์การเกษตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 ได้มีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรใหม่เป็นแบบสหกรณ์ผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินแตกต่างหากจากสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอและมีเขตแดนสหกรณ์ตามเขตการส่งน้ำที่กำหนดและสามารถจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ประเภทอนกประสงค์ คือ เพื่อการดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานเพียงอย่างเดียวก่อน เมื่อมีความพร้อมจะเพิ่มวัตถุประสงค์อื่น เช่น การตลาด สินเชื่อ ตามที่ต้องการ ก็สามารถทำได้

โดยสรุปความเป็นมาของกลุ่มผู้ใช้น้ำเริ่มมาจากกลุ่มเหมืองฝายหรือ กลุ่มชลประทานราษฎร เป็นกลุ่มธรรมชาติที่ราษฎรดำเนินการกันเอง ต่อมาทางราชการ ได้ให้คำแนะนำความคิดเรื่อง สมาคมชลประทานของประเทศได้หวนมาจัดตั้งเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตโครงการชลประทาน และเมื่อมีงานจัดรูปที่ดินจึงได้จัดตั้งรูปแบบองค์กรผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดิน(สุกชัย นิมมานเหมินทร์,2532)

2.2 การดำเนินงานกลุ่มผู้ใช้น้ำในปัจจุบัน

ไพฑูรย์ พลายะสูต(2536) กล่าวในเรื่องนี้ไว้ว่า นับตั้งแต่เริ่มมีกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานราษฎรหรือกลุ่มเหมืองฝายราษฎรในอดีตทางภาคเหนือและทางราชการได้พยายามคิดหารูปแบบของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ และได้ทดลองปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การดำเนินงานกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแยกได้เป็น 4 ประเภทดังต่อไปนี้

1. กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานราษฎรหรือกลุ่มเหมืองฝายราษฎรในภาคเหนือ
2. กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ตามรูปแบบที่สำนักงานคณะกรรมการประสานงานและเร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำกำหนด
3. องค์กร กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการชลประทานขนาดกลาง ขนาดใหญ่ของกรมชลประทาน ซึ่งดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มบริหารการใช้น้ำ และสมาคมผู้ใช้น้ำ หรือ สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ
4. องค์กรผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเป็นรูปแบบสหกรณ์พิเศษ โดยเริ่มจากกลุ่มผู้ใช้น้ำก่อน แล้วจึงจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งเอารูปแบบนี้ได้นำเอาไปใช้สำหรับการดำเนินงานในเขตโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าของสำนักงานพลังงานแห่งชาติแล้ว

2.2.1 กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานราษฎรหรือกลุ่มเหมืองฝาย

รูปแบบของกลุ่มผู้ใช้น้ำประเภทนี้เกิดขึ้นจากความต้องการร่วมกันของราษฎรที่ได้รับประโยชน์อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ และเป็นรูปแบบองค์กรที่ได้ผลสำหรับพื้นที่โครงการขนาดเล็กๆ ตั้งแต่เริ่มในอดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังดำเนินการได้ผลอยู่ ทางภาคเหนือสมาชิกผู้ใช้น้ำมีประสบการณ์และมีความเชื่อถือในความสำคัญของเหมืองฝายสืบเนื่องกันมาแต่อดีต จึงยินดีดูแลบำรุงรักษาร่วมกันเป็นอย่างดี เพราะทุกคนยอมรับว่าสิ่งสาธารณประโยชน์ เช่น ฝาย หรือเหมืองส่งน้ำเหล่านั้นมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ในภาคเหนือมีระบบเหมืองฝายราษฎรไม่น้อยกว่า 3,000 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 800,000 ไร่ ปัจจุบันกลุ่มเหมืองฝายราษฎรยังคงได้รับความร่วมมือจากสมาชิก ดีกว่าองค์กรในเขต โครงการชลประทานของรัฐ

การบริหารงานของกลุ่มเหมืองฝายราษฎรในอดีตได้นำเอาวิธีการที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยล้านนา ต่อมาได้ระบุเป็นกฎหมายในสมัยพระเจ้าเม็งรายและได้ถ่ายทอดประสบการณ์ดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการปรับปรุงเล็กน้อยหลังจากได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ.2482 แต่หลักการยังคงเหมือนเดิม

ในเขตรับน้ำของเหมืองฝายแต่ละแห่งจะมีการเลือกตั้งหัวหน้าเหมืองฝายเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงาน โดยสมาชิกผู้ใช้น้ำจะประชุมออกเสียงเลือกตั้งและมีเจ้าหน้าที่ปกครองระดับท้องถิ่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านร่วมเป็นสักขีพยาน หัวหน้าเหมืองฝายหรือแก่ฝายก็จะคัดเลือกรองหัวหน้าเหมืองฝาย 1 คน และแก่เหมืองเพื่อช่วยปฏิบัติงานในระดับหมู่บ้าน โดยมีลำน้ำ ทำหน้าที่ส่งข่าวสารแก่สมาชิกในเรื่องการซ่อมแซมและการจัดสรรน้ำ ในบางแห่งจะมีผู้ทำหน้าที่ช่วยในการติดตามตรวจสอบเรื่องการใช้น้ำและการจัดสรรน้ำเรียกว่า เรียบน้ำ สำหรับฝายขนาดใหญ่ อาจจะมีผู้ดูแลฝายและประตูระบายปากเหมืองด้วย

หัวหน้าเหมืองฝายไม่ได้กำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานแน่นอน บางแห่งกำหนดให้มีการคัดเลือกทุก 2 ปี หรือ 4 ปี แต่บางแห่งปฏิบัติงานดีดำรงตำแหน่งตลอดไป แต่ถ้ามีการเลือกตั้งใหม่จะกระทำก่อนฤดูการทำนาปีหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ.2482 เมื่อสมาชิกผู้ใช้น้ำคัดเลือกผู้บริหารงานกลุ่มดังกล่าวแล้วต้องรายงานอำเภอเจ้าของท้องที่เพื่อออกคำสั่งทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร สำหรับการบริหารงานกลุ่มเหมืองฝายราษฎรนั้นยึดถือตามกฎเกณฑ์และข้อตกลงที่ได้กระทำขึ้นด้วยความเห็นชอบของสมาชิกผู้ใช้น้ำและกรรมการบริหารงานซึ่งเรียกว่า สัญญาเหมืองฝาย โดยทั่วไปการพิจารณาสัญญาเหมืองฝายจะกระทำในโอกาสเดียวกับที่มีการเลือกตั้งหัวหน้าเหมืองฝาย สัญญาเหมืองฝายไม่ใช่เป็นกฎหมายแต่เป็นข้อตกลงโดยเห็นชอบร่วมกัน ลักษณะของสัญญาเหมืองฝายส่วนมากจะไม่ค่อยมี

การเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญที่เคยใช้กันมาในอดีต โดยทั่วไปแล้วสัญญาเหมืองฝาย มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ระบุชื่อผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าเหมืองฝาย ผู้ช่วยและล่ามน้ำในเอกสารและมีการลงนามผู้เกี่ยวข้องและผู้ที่เป็นพยานไว้เป็นหลักฐาน
2. ให้คำมั่นสัญญาว่าจะเชื่อฟังหัวหน้าเหมืองฝายด้วยดีทุกประการ
3. กำหนดแผนการปฏิบัติงาน และวิธีดำเนินงาน เช่น การขุดลอกเหมือง, การซ่อมแซมฝาย, การจัดสรรน้ำ
4. กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาซึ่งอาจเกิดขึ้นเสมอๆ ได้แก่ ความเห็นแก่ตัว, ความเกียจคร้าน, บิดพลิ้ว ไม่ตรงต่อเวลาของสมาชิก และ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ได้รับการเลือกตั้ง
5. กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนสัญญาเหมืองฝาย เช่น การขโมยน้ำ, การทำลายฝาย, การขาดการประชุม, การหลีกเลี่ยงไม่ช่วยซ่อมแซมเหมืองฝาย ซึ่งโทษปัจจุบันมีแต่โทษปรับเป็นเงินเล็กน้อยตามลักษณะของความผิด

สมาชิกที่ใช้น้ำจากระบบเหมืองฝายจะต้องเสียค่าน้ำโดยกำหนดเป็นข้าวเปลือกหรือเป็นเงินตามเนื้อที่ๆ ใช้เพาะปลูกและอัตราเรียกเก็บสำหรับฤดูฝนและฤดูแล้งมักจะแตกต่างกันซึ่งรายได้ที่เก็บได้นี้จะนำไปใช้สำหรับเป็นรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ เช่น หัวหน้าเหมืองฝาย, แก่เหมือง, ล่ามน้ำ ฯลฯ เป็นค่าบำรุงรักษาและในบางกรณี เป็นค่าใช้จ่ายเมื่อมีวิธีการ เช่น การขอฝน ส่วนผู้ได้รับคัดเลือกให้ปฏิบัติหน้าที่เช่น หัวหน้าเหมืองฝาย, แก่เหมือง, ล่ามน้ำ ฯลฯ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าน้ำและใช้แรงงานในการซ่อมแซมบำรุงรักษา

การจัดเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ เพื่อบริหารงานระบบเหมืองฝายที่มีมาในอดีตนั้น เป็นไปตามหลักการของระบบประชาธิปไตยและถูกหลักวิชาการที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ หัวหน้าเหมืองฝายก็ทำหน้าที่เช่นเดียวกับนายช่าง โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา(ช.ค.บ.) แก่เหมืองก็คงเหมือนกับหัวหน้าฝายส่งน้ำและบำรุงรักษา(ส.บ.ค.) และเรียบน้ำ ทำหน้าที่คล้ายไซแมน ของกรมชลประทาน แต่โครงการชลประทานของรัฐยังไม่ได้กำหนดตำแหน่งเช่นเดียวกับล่ามน้ำโดยเฉพาะที่จะช่วยแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับการส่งน้ำและการซ่อมแซมแก่ผู้ใช้น้ำ

รัฐบาลได้พยายามสนับสนุนการชลประทานระบบเหมืองฝายราษฎรมาโดยตลอด เช่นออกพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ.2482 ให้มีกฎหมายรองรับการดำเนินการดีขึ้น กรมชลประทานก่อสร้างประตูระบายปากเหมืองให้ตามโครงการประหยัดน้ำ และปรับปรุงฝายชั่วคราวเป็นลักษณะอาคารถาวรโดยใช้งบประมาณของรัฐบางแห่งก็ก่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำเพิ่มเติมที่ต้นน้ำของระบบเหมืองฝายเดิมเพื่อให้มีน้ำใช้เพาะปลูกในฤดูแล้งได้ดีขึ้น

ในปัจจุบันองค์กรเหมืองฝายชลประทานราษฎรได้รับความสนใจจากทางราชการโดยการนำเอาวิทยาการที่จำเป็นไปเผยแพร่และชักชวนให้มีการประสานงานกันเองระหว่างเหมืองฝายต่างๆ ในลุ่มน้ำเดียวกัน และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องน้ำ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำภายในระบบเหมืองฝายของแต่ละแห่ง และภายในกลุ่มน้ำๆด้วย ในอนาคตอันใกล้นี้เราคงจะได้เห็นองค์กรเหมืองฝายชลประทานราษฎรขนาดเล็กๆแต่ละแห่งในกลุ่มน้ำเดียวกันรวมกันเป็นสหพันธ์เพื่อการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็กที่มีประสิทธิภาพ

2.2.2 กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก

ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายไปอย่างทั่วถึงโดยได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 และจัดระบบการดำเนินงานโครงการดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. 2525 และในการพิจารณาหาผู้ทางปรับปรุงการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และดูแลบำรุงรักษาส่งก่อสร้างของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2527 จึงได้ตกลงให้มีการจัดตั้งผู้นำกลุ่มการใช้น้ำหน่วยส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่องเบ็ดเสร็จและกลุ่มผู้ใช้น้ำขึ้น เพื่อให้คำแนะนำส่งเสริมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและให้เกษตรกรเข้ามามีบทบาทเป็นเจ้าของในการบริหารโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กดังกล่าว ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำประเภทดังกล่าว มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำตามโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กมีลักษณะต้องดำเนินการตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ พร้อมทั้งได้ระบุขั้นตอนในการจัดตั้ง, โครงสร้างขององค์กรและหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำด้วย

รูปแบบและขั้นตอนของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำอาจจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ในระหว่างดำเนินการก่อสร้างโครงการ ให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชักชวนราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ รวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำและกำหนดที่ทำการกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ด้วย
2. กลุ่มผู้ใช้น้ำประกอบด้วยราษฎรที่ประกอบอาชีพสาขาต่างๆที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ เช่น การเพาะปลูก การประมง การเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ ที่สมัครใจรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำโดยความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการ
3. กลุ่มผู้ใช้น้ำบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ 1คน รองประธาน 1-2 คน กรรมการโดยตำแหน่งจากสาขาอาชีพต่างๆ สาขาละ 1คน กรรมการโดยเลือกตั้งจากสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ 5-9คน และเลขานุการ 1คน

4. ให้กลุ่มราษฎรที่ประกอบอาชีพสาขาต่างๆในกลุ่มผู้ใช้น้ำเลือกหัวหน้าสาขาอาชีพอาชีพละ 1 คน เพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารฯ
5. ให้หน่วยงานราชการควบคุมให้มีการเลือกตั้งประธาน รองประธานกรรมการเลือกตั้ง และเลขานุการจากสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำให้เสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่เลือกตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือเมื่อตำแหน่งว่างลง

คณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อวางแผนทางการบริหารงานเช่นข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ การใช้น้ำ การซ่อมแซมและปรับปรุงโครงการ นอกจากนี้คณะกรรมการฯยังมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่องเบ็ดเสร็จเกี่ยวกับกิจการที่สำคัญๆ เช่น การพัฒนา การใช้ประโยชน์จากที่ดิน การปรับปรุงวิธีการเพาะปลูก การจัดหาทุนจากหน่วยงานราชการหรือภาคเอกชน การตลาด และดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการมอบหมายหรือเสนอแนะ คณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

การรับภาระเรื่องการซ่อมแซมและปรับปรุงของกลุ่มผู้ใช้น้ำทางราชการได้กำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำดำเนินการเองถ้าวงเงินไม่เกิน 5,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท กำหนดให้กรมการปกครองตั้งงบประมาณสนับสนุนร้อยละ 50 องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 30 และกลุ่มผู้ใช้น้ำออกค่าใช้จ่ายร้อยละ 20 ถ้าวงเงินเกิน 100,000 บาท ให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานเจ้าโครงการตามระเบียบที่กำหนดจะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำมีบทบาทสำคัญต่อการดูแลบำรุงรักษาและปรับปรุงโครงการเป็นอย่างมาก

2.2.3 องค์กรผู้ใช้น้ำในเขตโครงการชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่

โครงการชลประทานที่กรมชลประทานได้ทำการก่อสร้างเสร็จแล้วและดูแลรักษา ทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่เมื่อสิ้นปี พ.ศ.2532 รวมประมาณ 19 ล้านไร่ในจำนวนนี้มีกรมการพัฒนาระบบส่งน้ำถึงระดับไร่นาโดยการจัดรูปที่ดิน 1.7 ล้านไร่ โดยระบบและคูน้ำประมาณ 8.3 ล้านไร่ เมื่อรวมงานพัฒนาในระดับไร่นาทั้งสองประเภทแล้วมีเนื้อที่ประมาณ 10 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 52 ของเนื้อที่ชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่

ในพื้นที่ๆ พัฒนาในไร่นาเป็นระบบคันและคูน้ำแล้วนั้นกรมชลประทานได้จัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำโดยเจ้าหน้าที่ชลประทานเป็นแกนนำในการชักชวนและช่วยเหลือในการจัดตั้งโดยมีฝ่ายพัฒนาการใช้น้ำในแปลงนา กองจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาเป็นหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องนี้ที่ส่วนกลาง ในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่ซึ่งเกี่ยวกับการประชุมชี้แจงชักชวนและการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำเจ้าหน้าที่ระดับโครงการเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีเจ้าหน้าที่จากฝ่ายพัฒนาการใช้น้ำในแปลงนาให้คำแนะนำและบางกรณี เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือด้วย

แนวทางในการตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำของกรมชลประทานในปัจจุบันเริ่มด้วย การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำภายในเขตควบคุมการส่งน้ำของท่อส่งน้ำแต่ละแห่งหรือคูส่งน้ำแต่ละสาย ซึ่งโดยปกติจะมีเนื้อที่ประมาณ 200-300 ไร่ พื้นที่รับน้ำจากคูน้ำแต่ละสายเรียกว่า แล่งส่งน้ำซึ่งอาจจะมีผู้ใช้น้ำประมาณ 20-30 ราย รวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำแล้วคัดเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานหรือหัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำช่วยในการจัดสรรน้ำและชักชวนสมาชิกภายในกลุ่มดูแลและรักษาคูน้ำและอาคารในคูน้ำโดยมีเจ้าหน้าที่ชลประทานเป็นผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือ ในเขตโครงการชลประทานแต่ละแห่งจะมีกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันกรมชลประทานได้จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการชลประทานต่างๆรวมประมาณ 7,360 กลุ่ม ครอบคลุมพื้นที่ 2.40 ล้านไร่ มีสมาชิกรวม 185,923 ครอบครัว ดังนั้นจึงต้องดำเนินการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำอีกมาก

เมื่อกลุ่มผู้ใช้น้ำจัดตั้งไปแล้วดำเนินกิจกรรมภายในกลุ่มของตนเองเข้มแข็งได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในกลุ่มเป็นอย่างดีแล้ว จึงรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ได้รับน้ำจากคลองซอยสายเดียวกัน หรือพิจารณาตามความเหมาะสมของระบบควบคุมน้ำหลายๆกลุ่ม เป็นกลุ่มขนาดใหญ่ขึ้นเรียกว่า กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานเพื่อเป็นการเตรียมการที่จะเป็นองค์กรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ใช้น้ำที่เป็นนิติบุคคลมีกฎหมายรองรับต่อไป

กลุ่มบริหารการใช้น้ำจะคัดเลือกสมาชิกภายในเขตแดนของตนเองเพื่อเป็นคณะกรรมการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อไป ในปัจจุบันได้จัดตั้งกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานไปแล้วรวมทั้งสิ้น 239 กลุ่ม ครอบคลุมพื้นที่ 1.14 ล้านไร่ มีสมาชิกประมาณ 92,407 ครอบครัว

กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานมีแนวทางเปลี่ยนสภาพเป็นสถาบันที่เป็นนิติบุคคลได้ 2 แบบ แล้วแต่จะสมัครใจกล่าวคือ จัดทะเบียนเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน เช่นเดียวกับการจัดตั้งสมาคมทั่วไป แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรน้ำดูแลบำรุงรักษาระบบการชลประทานในระดับไร่นาหรือจะจัดตั้งเป็นรูปแบบของสหกรณ์ เรียกว่า สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ จัดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 ประเภทสหกรณ์การเกษตรซึ่งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำมีลักษณะพิเศษเพื่อการบริหารการใช้น้ำ จัดระบบการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันระดับไร่นา เขตแดนของสหกรณ์เป็นไปตามเขตการควบคุมน้ำของกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่มีอยู่เดิม ในปัจจุบันได้มีสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานที่กำลังดำเนินการอยู่และขึ้นทะเบียนกับกรมชลประทานรวม 41 สมาคม ครอบคลุมพื้นที่ 217,271 ไร่

การเปลี่ยนสภาพจากกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน, สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน หรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำของแต่ละแห่งนั้น ใช้ระยะเวลาแตกต่างกันทั้งนี้แล้วแต่ความพร้อมและความร่วมมือของสมาชิกประกอบกับการดูแลให้คำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ใกล้ชิดมากน้อยเพียง

ไร ดังนั้นการที่จะเร่งพัฒนาองค์การผู้ใช้น้ำให้เต็มพื้นที่โครงการชลประทานและมีความเข้มแข็งสามารถบริหารงานได้ตามวัตถุประสงค์จึงต้องทำเป็นโครงการระยะยาวมีแผนปฏิบัติงานที่แน่ชัดและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

2.2.4 องค์การผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

การจัดรูปที่ดินเป็นการพัฒนาในระดับไร่นาโดยเน้นเรื่องการส่งน้ำ การระบายน้ำให้ทั่วถึงทุกแปลงตลอดจนการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกอย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบันงานพัฒนาในระดับไร่นาของโครงการชลประทานแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ การทำคัน-คูน้ำ และการจัดรูปที่ดินในปัจจุบันในเขตโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินแล้วประมาณ 1.7 ล้านไร่

การดำเนินงานจัดรูปที่ดินมีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 เป็นเครื่องมือและมีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย ในปี พ.ศ.2523 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้กำหนดให้จัดตั้งองค์การผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของสหกรณ์โดยให้เป็นหน่วยหนึ่งภายใต้สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันบริหารการใช้น้ำ จัดระบบส่งน้ำและดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานและถึงสาธารณะประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันในระดับไร่นา สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอจะมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวนี้ให้อนุกรรมการเกษตรชลประทานเป็นผู้ดำเนินการตามหลักการดังกล่าวได้ระยะหนึ่งเห็นสมควรจะได้ปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นดังนั้นในปี 2529 จึงได้ปรับปรุงรูปแบบใหม่ โดยจัดตั้งเป็น สหกรณ์ผู้ใช้น้ำแยกต่างหากจากสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอโดยจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 ประเภทสหกรณ์การเกษตร และ เขตแดนของสหกรณ์ผู้ใช้น้ำก็เป็นไปตามเขตการควบคุมน้ำของสมาชิกที่รวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์แต่ละแห่ง

ในการดำเนินการขั้นแรกได้รวบรวมเกษตรกรผู้ใช้น้ำในเขตแจกส่งน้ำ หรือพื้นที่รับน้ำของคูส่งน้ำแต่ละสายจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อให้มีการดำเนินกิจกรรมในด้านการบริหารการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน และเมื่อได้ดำเนินการเข้มแข็งได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในกลุ่มเป็นอย่างดีแล้ว จึงรวบรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำภายในคลองซอยสายเดียวกัน หรือภายในเขตควบคุมการส่งน้ำที่จะตกลงกันได้เป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์เพิ่มหรือเพิ่มกิจกรรมด้านอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพของสมาชิกก็ได้โดยมีตัวแทนในรูปแบบของคณะกรรมการรับผิดชอบในการบริหารงานตามอุดมการณ์และวิธีการ สหกรณ์

ในปัจจุบันได้จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้วรวม 4,565 กลุ่ม มีสมาชิก 124,500 ครอบครัว ครอบคลุมประมาณ 88% ของพื้นที่จัดรูปที่ดินแล้วและได้รวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำแล้วจำนวน 34 สหกรณ์ และยังคงเหลืออยู่ในรูปแบบของสหกรณ์การเกษตรจำนวน 4 สหกรณ์ ในการดำเนินการจัดตั้งองค์การผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้

กำหนดนโยบายให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นแกนในการจัดตั้งโดยมีส่วนร่วมราชการอีก 3 หน่วย คือ กรมชลประทาน, กรมส่งเสริมการเกษตร และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดร่วมประชุมชี้แจงและปฏิบัติงานประสานกันเพื่อช่วยให้เกิดกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดช่วยกำกับดูแล และแก้ปัญหาซึ่งอาจจะแต่งตั้งอนุกรรมการดูแลเรื่ององค์กรผู้ใช้น้ำ โดยเฉพาะก็ได้

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำ และบำรุงรักษาในระดับไร่นาโดยมอบให้สหกรณ์ผู้ใช้น้ำเป็นผู้เรียกเก็บสมาชิกแล้วนำเงินนั้นใช้สำหรับดำเนินการตามวัตถุประสงค์ อัตราค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาตามที่ทางราชการแนะนำสำหรับการจัดรูปที่ดินชนิดสมบูรณ์แบบเท่ากับ 1.6-1.8 แรงแจ้ง/ไร่/ปี และสำหรับชนิดพัฒนาบางส่วนคือไม่จัดรูปแปลงใหม่ ไม่มีการปรับระดับพื้นที่เท่ากับ 1.35-1.5 แรงแจ้ง/ไร่/ปี คณะกรรมการของสหกรณ์จะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าแรงในแต่ละท้องถิ่นเอง เมื่อทราบอัตราค่าแรงต่อวันนำมาคูณกับอัตราที่แนะนำข้างต้นก็จะทราบจำนวนเงินที่ควรเรียกเก็บต่อไร่ต่อปี

การดำเนินงานดูแลบำรุงรักษาของกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินที่ได้กระทำมาแล้วอาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. จ่ายเป็นเงินตามที่เรียกเก็บ
2. ใช้แรงงานดำเนินการ
3. ข้างเหมาเครื่องจักรกลดำเนินการตามความจำเป็น

จากข้อมูลในปี 2533 ปรากฏว่าจำนวนของกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ให้ความร่วมมือจ่ายเงินค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาและใช้แรงงานรวมประมาณ 74เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนกลุ่มทั้งหมดแยกประเภทใช้แรงงานประมาณ 44เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลือ 30เปอร์เซ็นต์ จ่ายเป็นเงิน แต่ในปี 2534 จำนวนกลุ่มที่จ่ายเป็นเงินลดลงเหลือ 20เปอร์เซ็นต์ แต่กลุ่มที่ใช้แรงงานเพิ่มขึ้นเป็น 54เปอร์เซ็นต์ ผลรวมของกลุ่มที่มีกิจกรรมคงเท่าเดิมคือ 74เปอร์เซ็นต์ สำหรับความร่วมมือของสมาชิกในแต่ละกลุ่มจากข้อมูลปี 2533 ปรากฏว่าเฉลี่ยจากทุกโครงการจำนวนสมาชิกที่ให้ความร่วมมือในการจ่ายค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาและใช้แรงงานมีประมาณ 50เปอร์เซ็นต์ ของสมาชิกทั้งหมดเมื่อรวมผลงานขององค์กรผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินในด้านการดูแลบำรุงรักษา ตั้งแต่ปี 2529 ถึงปี 2534 ทุกโครงการแล้ว เก็บเป็นเงินได้ประมาณ 20 ล้านบาท และใช้แรงงานขุดลอกซ่อมแซมคูส่งน้ำ, คูระบายและถนนในไร่นา เฉลี่ยในระยะ 4 ปี ตั้งแต่ปี 2531-2534 คิดเป็นความยาวคูส่งน้ำปีละ 5,000 กม. คูระบายปีละ 870 กม. และถนนในไร่นาปีละ 565 กม. ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในเขตโครงการนำउन จังหวัดสกลนคร กลุ่มผู้ใช้น้ำจะร่วมมือโดยวิธีการใช้แรงงานอย่างเด็ดขาดจนถึงปัจจุบัน แต่ในเขตโครงการเจ้าพระยาใหญ่ กลุ่มผู้ใช้น้ำ ใช้วิธีจ่ายเป็นเงิน 67เปอร์เซ็นต์ในปี 2533 และ 46เปอร์เซ็นต์ในปี 2534 ส่วนโครงการ

แม่กลองใหญ่ใช้วิธีจ่ายเป็นเงินประมาณ 20เปอร์เซ็นต์ อย่างสม่ำเสมอตั้งแต่ปี 2531 จนถึงปัจจุบัน เงินที่เรียกเก็บได้นี้กลุ่มผู้ใช้น้ำ หรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำนำไปใช้ในการซ่อมแซมบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นาของสมาชิก ในบางแห่งมีค่าใช้จ่ายประจำปีเหลือก็เก็บสะสมไว้สำหรับปรับปรุงต่อไป เช่น คาคูดังน้ำ ใส่ติวอนนไนไรนา สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำที่สมาชิกส่วนมากทำการเกษตรอย่างเข้ม และมีรายได้ค่อนข้างดี จะไม่นิยมวิธีการเก็บเงินหรือใช้แรงงาน แต่เมื่อถึงคราวจำเป็นต้องขุดลอกหรือซ่อมแซมก็จะรวบรวมจากสมาชิกว่าจ้าง เครื่องจักรกลมาดำเนินการ ดังนั้น ความต้องการและความพร้อมขององค์กรผู้ใช้น้ำที่จะร่วมกิจกรรมและดูแลบำรุงรักษา ย่อมแตกต่างกันไป แต่เป้าหมายที่สำคัญก็คือ ระบบชลประทานในระดับไร่นาจะต้องได้รับการดูแลจากองค์กรผู้ใช้น้ำให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้โดยไม่ต้องเป็นภาระของทางราชการ การเก็บค่าใช้จ่ายที่ดำเนินการมาแล้วอัตราที่กลุ่มผู้ใช้น้ำหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำเรียกเก็บแต่ละแห่งแตกต่างกันไปแล้วแต่สมาชิกจะตกลงกันซึ่งมีอัตราระหว่างไร่ละ 20-60 บาท และอาจมีการปรับอัตราเรียกเก็บตามความเหมาะสมได้

2.3 หลักการทั่วไปของกลุ่มผู้ใช้น้ำ

จากประสบการณ์ในหลายประเทศอาจจะกล่าวได้ว่า กลุ่มผู้ใช้น้ำเกิดขึ้นจาก 2 ลักษณะคือ เกิดจากความสมัครใจของบรรดาผู้ใช้น้ำร่วมกันเห็นความสำคัญจึงจัดตั้งขึ้นโดยยึดถือประเพณีวัฒนธรรมดั้งเดิม หรือข้อตกลงที่เห็นชอบร่วมกันเป็นหลักในการบริหารงาน ส่วนอีกประเภทหนึ่งนั้นจัดตั้งขึ้นตามระเบียบ หรือกฎหมายที่กำหนดไว้บังคับให้จัดตั้ง เช่น ในประเทศสเปน ถ้าระบบชลประทานที่มีผู้ใช้น้ำเกิน 20 ราย หรือมีเนื้อที่มากกว่า 1,250 ไร่ ขึ้นไปจะต้องตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำหรือประเทศญี่ปุ่น ถ้าจะดำเนินการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ใดเกษตรกรในพื้นที่นั้นจะต้องรวมตัวกันเป็นองค์กรที่เรียกว่า Land Improvement District เสียก่อน รัฐจึงจะดำเนินการให้ทั้งนี้ได้ระบุเป็นกฎหมายไว้

ในแต่และประเทศมีประวัติและความสำเร็จของการพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำแตกต่างกันไป ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็เร่งดำเนินการเรื่ององค์กรผู้ใช้น้ำให้ได้ผลโดยวิธีการของตนเอง ในหลายประเทศได้มีรูปแบบขององค์กรผู้ใช้น้ำสำหรับโครงการชลประทานขนาดเล็กๆ ที่ราษฎรดำเนินการกันเองมาตั้งแต่อดีตกาล เช่น ในประเทศอินโดนีเซียมีองค์การเรียกว่า Subak Irrigation Association ซึ่งระบบ Subak เป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีบทบาททางด้านการปกครองด้วย นานกว่า 2,000 ปี มาแล้ว ทำหน้าที่บริหารงานด้านการจัดสรรน้ำ ดูแลบำรุงรักษา ระบบชลประทานของตน แต่ละแห่งที่รับน้ำจากแหล่งเดียวกันซึ่งมีเนื้อที่เฉลี่ยแห่งละ 500 ไร่ มีการคัดเลือกหัวหน้าและเจ้าหน้าที่บริหารงานในแต่ละ Subak สมาชิกผู้ใช้น้ำจะต้องเสียค่าบริการเป็นเงินหรือแรงงานใน

ประเทศอินโดนีเซียมีระบบ Subak ทั้งหมดประมาณ 1,240 แห่งครอบคลุมพื้นที่ชลประทานรวมประมาณกว่า 625,000 ไร่

การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด การกำหนดขนาดที่จะดูแลรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด ให้เหมาะสมเป็นเรื่องที่สมควรจะได้รับการพิจารณาเพราะองค์กรขนาดใหญ่และขนาดเล็กต่างก็มีข้อดีข้อเสียด้วยกัน เช่น องค์กรขนาดใหญ่ต้องมีเจ้าหน้าที่และสมาชิกมาก ทำให้การติดต่อกับสมาชิกลำบากขึ้น โดยเฉพาะถ้าระบบการสื่อสารและการคมนาคมไม่ดีก็จะมีปัญหามากขึ้น สมาชิกอาจจะมีบุคคลหลายระดับและมีความสนใจและปัญหาที่แตกต่างกัน แต่องค์กรขนาดใหญ่ได้เปรียบทางด้านเศรษฐกิจมีพลังในการต่อรอง และมีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานถูกกว่าองค์กรขนาดเล็ก สำหรับองค์กรขนาดเล็กสมาชิกมีความใกล้ชิดและติดต่อกันสะดวกทำให้เกิดความเข้าใจและร่วมมือกันได้ง่าย แต่ก็มีค่าบริหารงานสูง จะมีผลต่อสมาชิกต้องจ่ายค่าบริการมากกว่า องค์กรขนาดใหญ่ การกำหนดขนาดขององค์กรที่เหมาะสมต่อการบริหารงานเป็นสิ่งสำคัญและตัดสินใจลำบาก แต่อย่างไรก็ตามการที่จะพิจารณาเลือกขนาดขององค์กรควรจะต้องคำนึงถึงหัวข้อดังต่อไปนี้ประกอบการพิจารณา คือ

1. ขนาดของโครงการและการถือครองที่ดินต่อครอบครัว
2. จำนวนผู้ใช้น้ำต่อพื้นที่ส่งน้ำหนึ่งแฉก หรือหนึ่งท่อส่งน้ำเข้านา
3. ความชำนาญเรื่องการใช้ชลประทานของเกษตรกร
4. พื้นฐานการรวมตัวของสังคมท้องถิ่นเข้มแข็งเท่าไร
5. ความสะดวกในการแพร่กระจายน้ำและการดูแลรักษาของเจ้าหน้าที่มีมากน้อยเท่าไร

สำหรับโครงการขนาดใหญ่ส่วนมากจะแบ่งการบริหารงานเป็นหน่วยย่อยลงไป เช่น ระดับโครงการ ระดับโครงการย่อย ระดับไร่นา ซึ่งเป็นวิธีที่ปฏิบัติในหลายประเทศ

ความสำเร็จขององค์กรผู้ใช้น้ำขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการแต่จากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างประเทศต่างๆ มีความเห็นว่า ความร่วมมือจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนั้น จึงได้พยายามหาวิธีการที่จะทำให้ได้รับความร่วมมือด้วยดี จากเกษตรกรผู้ใช้น้ำด้วยวิธีต่างๆ และเรียนรู้ถึงอุปสรรคที่จะมีส่วนขัดขวางความร่วมมือที่ดีของเกษตรกรผู้ใช้น้ำซึ่งได้มีผู้เสนอแนะโดยสรุปว่า อุปสรรคอาจเกิดจากภายในหน่วยราชการที่รับผิดชอบ หรือจากภายในชุมชนของเกษตรกรผู้ใช้น้ำเอง เช่น การดำเนินการพัฒนาการชลประทานมักจะกำหนดแผนงานและการก่อสร้างจากส่วนกลาง โดยเกษตรกรไม่มีส่วนรับทราบและแสดงความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มต้น โดยเฉพาะการพัฒนาชลประทานในระดับไร่นา นอกจากนั้น ทางราชการยังให้ความสำคัญด้านองค์กรผู้ใช้น้ำตั้งแต่ในระยะเริ่มโครงการน้อยไป ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์เคยสัมผัส และมีทักษะในการทำงานร่วมกับเกษตรกรเป็นอย่างดี สำหรับภายในชุมชนของเกษตรกรเองหากชุมชน

ท้องถิ่นนั้น ไม่มีประสบการณ์ในเรื่ององค์กระดัดบท้องถิ่นมาก่อน การคมนาคมติดต่อกันยากลำบาก และมีระดับและความสนใจในทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันมาก ตลอดจนขาดความเชื่อใจซึ่งกันและกันก็จะเป็นอุปสรรคของการร่วมมือที่ดี

ในการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำให้ได้ผลสำเร็จตาม ความมุ่งหมายนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนักจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ปรากฏว่าต่างก็ใช้ความพยายามในทุกวิถีทางที่จะปรับปรุงองค์กรผู้ใช้น้ำของตนให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่งต้องใช้เวลายาวนานกว่าจะประสบความสำเร็จได้ เช่น สมาคมชลประทานของไต้หวันได้เกิดจากสมาคมชลศาสตร์เมื่อปี พ.ศ.2465 เพื่อจุดประสงค์ให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำชลประทาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2488 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสมาคมชลประทานซึ่งมีวัตถุประสงค์กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม ได้มีการติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรผู้ใช้น้ำจากหลายประเทศและนำมาวิเคราะห์เพื่อเอาบทเรียนที่ได้เหล่านั้นมาเป็นคำแนะนำแก่เกษตรกรผู้สนใจในการดำเนินการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจคือ

1. องค์กรผู้ใช้น้ำสมควรเริ่มต้นด้วยวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานและการจัดการน้ำเพียงอย่างเดียวก่อน เมื่อสมาชิกมีความพร้อมสามารถจะบริหารงานด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสินเชื่อ ด้านการตลาด ฯลฯ ค่อยขยายงานภายหลัง
2. ขนาดหรือเขตแดนขององค์กรควรยึดถือแนวเขต ควบคุมการส่งน้ำและให้สมาชิกมีอิสระในการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อให้เกิดกลุ่มย่อยที่มีความคุ้นเคยใกล้ชิดกัน
3. สมาชิกขององค์กรควรยึดถือพื้นที่ทำกินของแต่ละครอบครัวเป็นหลักไม่ควรยึดถือที่อยู่เป็นหลัก และผู้ที่จะเป็นสมาชิกในครอบครัวควรเปิดกว้างโดยไม่ระบุว่าหัวหน้าครอบครัวหรือเจ้าของบ้านเท่านั้นที่จะเป็นสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้ได้คนรุ่นหนุ่มสาวมีบทบาทด้วย
4. การมีผู้นำหรือหัวหน้าที่เข้มแข็งเอาใจใส่รับผิดชอบในหน้าที่ดีเป็นหัวใจสำคัญต่อการร่วมมือที่ดีของสมาชิก ในบางครั้งบางท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่นอาจเหมาะสม แต่บางที่หากมองหาผู้นำหรือหัวหน้าที่ใหม่ที่มีเข้มแข็งได้ก็สมควรเปิดโอกาสให้เขาเข้ามา มีบทบาทด้วย
5. การมีกฎหมายรองรับองค์กรผู้ใช้น้ำขึ้น โดยเฉพาะเป็นสิ่งจำเป็นมาก เพื่อเป็นการให้อำนาจและสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งมีอยู่แล้วให้เข้มแข็งขึ้น
6. เจ้าหน้าที่ของทางการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ มักจะมีจำกัดไม่เพียงพอและมีภาระอื่นอีกมาก ดังนั้นจึงสมควรพิจารณาเปิดรับสมัครและฝึกอบรมบุคคลเพื่อทำหน้าที่ช่วยกระตุ้นผู้ใช้น้ำให้ความเข้าใจและสนใจในองค์กรผู้ใช้น้ำเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการจะดีหรือไม่

7. การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำใหม่ซึ่งยังไม่เคยมีมาก่อนสมควรเริ่มทำเป็นโครงการนำร่อง แล้วติดตามศึกษาผลที่เกิดขึ้นเมื่อปรับจนได้ผลดีแล้วค่อยนำผลไปขยายงานต่อไป
8. องค์กรที่เกิดขึ้นเองด้วยความสมัครใจ ไม่เป็นทางการซึ่งเป็นการเริ่มจากระดับล่างจะมีการพัฒนาองค์กรได้ดี
9. การรณรงค์เรื่องการร่วมมือของผู้ใช้น้ำต้องมีระบบการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นอย่างดีและยังต้องประสานกับนักวิชาการ, นักวิจัยจากภายนอกเพื่อช่วยกันหาข้อมูล แนวความคิดที่เป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างความเข้าใจและความร่วมมือจากผู้ใช้น้ำให้ดีที่สุด

คำแนะนำดังกล่าวข้างต้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญก็คือต้องทำให้ผู้ใช้น้ำเชื่อมั่นในความแน่นอนที่จะได้รับน้ำตามปริมาณและระยะเวลาที่ต้องการ และต้องมีแผนการติดตามผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคอย่างต่อเนื่องด้วย

องค์กรหรือสถาบันผู้ใช้น้ำของแต่ละประเทศมีลักษณะและภาระหน้าที่แตกต่างกัน สำหรับประเทศที่พัฒนาในเรื่องนี้แล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และได้หวัน องค์กรผู้ใช้น้ำมีภาระมากโดยเริ่มตั้งแต่การก่อสร้างระบบชลประทานในเขตแดนขององค์กร และต้องบริหารและดูแลบำรุงรักษาเองด้วย และประเทศดังกล่าวมีกฎหมายว่าด้วยสถาบันผู้ใช้น้ำโดยเฉพาะ การจัดตั้งสถาบันจะต้องดำเนินการก่อสร้างด้วย สำหรับภาระหน้าที่ขององค์กรหรือสถาบันผู้ใช้น้ำโดยทั่ว ๆ ไปแล้วจะมีหน้าที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. จัดสรรน้ำระหว่างสมาชิกผู้ใช้น้ำ
2. บำรุงรักษาระบบส่งน้ำและอาคารควบคุมน้ำ
3. ร่วมมือกันก่อสร้าง, ปรับปรุงหรือบำรุงรักษาระบบชลประทานโดยจ่ายเป็นเงิน จัดหาวัสดุ หรือใช้แรงงาน
4. เก็บค่าส่งน้ำบำรุงรักษาหรือค่าปรับ
5. ช่วยแก้ปัญหาข้อพิพาท เรื่องการส่งน้ำระหว่างผู้ใช้น้ำ
6. หาแหล่งเงินกู้เพื่อก่อสร้างหรือปรับปรุงโครงการ
7. ร่วมหารือกับผู้ใช้น้ำในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ
8. เป็นตัวแทนผู้ใช้น้ำในการเสนอข้อคิดเห็นและความต้องการต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องน้ำ
9. ดำเนินการเรื่องการส่งเสริมและฝึกอบรมแก่ผู้ใช้น้ำ

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายได้พยายามหาวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพ

โครงการชลประทานของรัฐแบบยั่งยืน กล่าวคือ ให้สามารถดำเนินต่อไปโดยไม่มีอุปสรรค โดยเฉพาะเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐสำหรับเป็นค่าบริหารและส่งน้ำบำรุงรักษา จึงได้มีแนวความคิดที่จะพยายามเพิ่มบทบาทขององค์กรหรือสถาบันผู้ใช้น้ำและหากเป็นไปได้อาจจะแปรสภาพให้ภาคเอกชนหรือสถาบันผู้ใช้น้ำดำเนินการในที่สุด(กานดา พรณเกียรติ,2532)

2.4 การเพิ่มบทบาทการจัดการชลประทานแก่องค์กรผู้ใช้น้ำ

เป็นที่ยอมรับว่าโครงการชลประทานที่บริหารและจัดการโดยหน่วยงานของรัฐบาลจะไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย หากไม่ได้รับความร่วมมือจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำในอดีตที่ผ่านมา ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายได้พยายามเพิ่มประสิทธิผลของโครงการชลประทานที่ได้ก่อสร้างไปแล้วให้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ซึ่งส่วนมากได้ดำเนินการใน 3 แนวทาง ดังนี้

ก่อสร้างสิ่งที่ยังขาดและปรับปรุงระบบส่งน้ำ เช่น คาดคลองส่งน้ำ สร้างและซ่อมอาคารบังคับน้ำ, ก่อสร้างระบบส่งน้ำในไร่นา เพื่อช่วยควบคุมบังคับน้ำ และแพร่กระจายน้ำได้ดียิ่งขึ้น

ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายได้จัดให้มีการฝึกอบรมในเรื่องการจัดการน้ำแก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับกันอย่างแพร่หลาย

การมีส่วนร่วมของเกษตรกร นับว่าเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจแก่ประเทศต่าง ๆ ที่พยายามจะลดช่องว่างระหว่างหน่วยงานชลประทานกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ตั้งแต่ระยะก่อนก่อสร้างจนกระทั่งถึงระยะส่งน้ำ

แต่จากการประเมินผลโดยทั่วไปปรากฏว่าถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงทางกายภาพโดยการปรับปรุงระบบส่งน้ำ, มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางหลายระดับ และมีโครงการมีส่วนร่วมของเกษตรกรแต่การจัดการโครงการชลประทานก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ควร และการดำเนินการข้างต้นบางประการยังมีจุดอ่อน เช่น การปรับปรุงโครงการมักจะวางแผนดำเนินงานจากส่วนกลาง ใช้เงินกู้มีแผนงานเร่งรัด ข้อมูลความต้องการของท้องถิ่นจากผู้ใช้น้ำไม่ละเอียดพอ ส่วนโครงการมีส่วนร่วมของเกษตรกรนั้นได้ผลดีเป็นส่วนใหญ่ แต่ทำได้เฉพาะโครงการตัวอย่าง เพราะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากที่หน่วยงานเคยปฏิบัติปกติจึงขาดงบประมาณสนับสนุนและระบบราชการทำให้เปลี่ยนแปลงระเบียบ ข้อบังคับเดิม ให้สอดคล้องกับแนวความคิดใหม่ยากลำบาก จึงขางานตามโครงการนี้ไม่ได้ ตามที่ต้องการ

จากการติดตามผลของการดำเนินการใน 3 แนวทางดังกล่าวแล้ว เพื่อจะเพิ่มประสิทธิผลของการจัดการชลประทานแต่ก็ยังไม่ประสบผลตามที่ต้องการ จึงได้เกิดแนวความคิดใหม่ขึ้นว่าน่าจะมีสิ่งที่มีความสำคัญอย่างอื่นที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการจัดการชลประทานที่ได้นอกเหนือไปจากที่เคยพูดกันมาแล้วก็ได้ และก็ได้นำความสนใจไปสู่เรื่อง สิ่งจูงใจต่อองค์กรที่จะนำไปสู่การจัดการที่มี

ประสิทธิภาพนั้นก็คือ การโอนการจัดการโดยองค์กรของรัฐไปให้องค์กรผู้ใช้น้ำหรือสถาบันเอกชนในระดับหนึ่ง

การ โอนการจัดการชลประทานในที่นี้หมายถึงการลดบทบาทในเรื่องการจัดการชลประทาน โดยทางราชการให้น้อยลงและเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรหรือสถาบันเอกชนให้มากขึ้น แต่มิได้หมายความว่ารัฐโอนอำนาจการควบคุมทุกอย่างให้หมด ส่วนจะมอบอะไรให้บ้างแล้วแต่ความเหมาะสมที่จะพิจารณาคงกัน เช่นบางประเทศได้มอบหมายให้ดูแลบำรุงรักษาและเก็บค่าน้ำเองหรือขายระบบชลประทานน้ำใต้ดินของรัฐให้กลุ่มเกษตรกรไปบริหารเองโดยการผ่อนชำระ

แนวความคิดดังกล่าวได้รับความสนใจกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบันก็เนื่องจากว่า รัฐบาลมีปัญหาเรื่องงบประมาณบริหารงานโครงการชลประทานที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และการบริหารโดยหน่วยราชการมีความล่าช้า ไม่คล่องตัว มีระเบียบและกฎต้องปฏิบัติยุ่งยาก อำนาจการสั่งการไปจากส่วนกลางและประการสุดท้ายก็เชื่อแน่ว่าการบริหารและจัดการชลประทานโดยองค์กร และสถาบันเอกชนอย่างน้อยจะได้ผลดีเท่ากับหน่วยราชการ หรือดีกว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาในแถบทวีปเอเชีย อาฟริกา และลาตินอเมริกา หลายประเทศได้ดำเนินตามแนวความคิดใหม่นี้แล้ว บางประเทศอยู่ในระหว่างการทดลอง หรือวางแผนกำหนดนโยบายที่จะดำเนินการต่อไป ซึ่งขอนำเอาประสบการณ์ของประเทศในแถบเอเชีย เกี่ยวกับเรื่องสรุปให้ทราบดังต่อไปนี้

ฟิลิปปินส์ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาโครงการชลประทานของรัฐที่บริหารโดยกรมชลประทานลงตั้งแต่ปี 2525 นับจากนั้นมาจึงได้เร่งดำเนินการพัฒนาสมาคมผู้ใช้น้ำ และพยายามที่จะหาแนวทางโอนการจัดการชลประทานให้แก่สมาคมผู้ใช้น้ำ โดยกำหนดแผนการดำเนินงานเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ตกลงกับสมาคมผู้ใช้น้ำให้เป็นผู้รับจ้างดูแลบำรุงรักษาระบบส่งน้ำ โดยกรมชลประทานดูแลควบคุมที่หัวงานหรือสถานีสูบน้ำและเก็บค่าน้ำเอง

สมาคมผู้ใช้น้ำยังคงดำเนินการเช่นเดิมแต่เป็นผู้เรียกเก็บค่าน้ำด้วยโดยได้รับส่วนแบ่งจากเงินที่เรียกเก็บได้

สมาคมผู้ใช้น้ำบริหารงานทั้งหมดและเรียกเก็บค่าน้ำไปใช้ดำเนินการเอง

แต่จากการติดตามผลงานปรากฏว่าจนถึงปัจจุบันมีเพียงบางโครงการเท่านั้นที่ดำเนินการตามแนวความคิดนี้อย่างสมบูรณ์แบบ ยังไม่ใช้กันแพร่หลายทั่วไป

อินโดนีเซีย รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายเป็นแผน 15 ปี ที่จะโอนการบริหารงานโครงการชลประทานของรัฐที่มีเนื้อที่น้อยกว่า 3,125 ไร่ ให้องค์กรผู้ใช้น้ำดำเนินการโดยเริ่มโครงการด้วยการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่, ซ่อมแซมระบบชลประทาน และคิดค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบส่งน้ำสาย

ใหญ่และสาขชอย ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของการใช้เงินกู้จากธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย

ศรีลังกา ได้ดำเนินการเป็นโครงการตัวอย่างและกำลังขยายการดำเนินงานไปสู่โครงการชลประทานขนาดใหญ่ทั่วประเทศโดยมีธนาคารโลก, ธนาคารพัฒนาเอเชีย และสถาบันจัดการชลประทานระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือทั้งด้านศึกษาวิจัย วางแผน และเงินกู้

บังคลาเทศ รัฐบาลได้พยายามปลดเปลื้องภาระในการจัดซื้อเครื่องสูบน้ำและดูแลระบบส่งน้ำของบ่อบาดาลให้ภาคเอกชนตั้งแต่ปี 2523 โดยการถอนตัวจากการดูแลระบบส่งน้ำของบ่อบาดาลของรัฐแล้วขายให้เอกชนไปดำเนินการ มีธนาคารพาณิชย์รับซื้อและดำเนินการบริหารงานต่อ บางกรณีรัฐบาลขายกิจการให้กลุ่มเกษตรกรโดยระบบเงินผ่อน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นนโยบายของรัฐบาลและมีธนาคารพัฒนาเอเชียให้ความช่วยเหลือในเรื่องนี้

จากตัวอย่างการดำเนินงานของประเทศดังกล่าว ปรากฏว่ามีวิธีการแตกต่างกันไป แล้วแต่ความเหมาะสมและความพร้อมของแต่ละแห่ง การที่จะเปลี่ยนหรือลดบทบาทการบริหารและการจัดการชลประทาน จากภาครัฐไปให้หรือเพิ่มให้องค์กรหรือสถาบันเอกชนมากขึ้นนั้นต้องมีการเตรียมการที่ถูกต้องจึงจะมีช่องทางไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งสถาบันการจัดการชลประทานระหว่างประเทศได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้และเสนอแนะขั้นตอนที่ควรดำเนินการอย่างกว้าง ๆ ไว้ดังนี้

มีการเรียกเก็บค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาจากผู้ใช้น้ำก่อน

รัฐบาลพยายามส่งเสริมให้องค์กรหรือสถาบันเอกชนจัดบริการเกี่ยวกับการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน

รัฐควรริเริ่มแนวนโยบายที่จะมอบให้องค์กรผู้ใช้น้ำหรือผู้รับเหมาเอกชนดำเนินการรับจ้างดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทาน

รัฐมอบสิทธิในการให้บริการเรื่องการส่งน้ำและบำรุงรักษาแก่องค์กรเอกชนภายในเวลาที่กำหนดโดยผู้ใช้น้ำต้องจ่ายค่าบริการแก่องค์กรนั้น ๆ

รัฐให้การสนับสนุนแก่องค์กรเอกชนเพื่อช่วยลดค่าใช้จ่าย เช่น สนับสนุนเป็นเงิน, วัสดุ การก่อสร้างหรือสินเชื่อดอกเบี้ยอัตราพิเศษ

จัดให้มีการร่วมมือในการปรับปรุงหรือบำรุงรักษาระบบชลประทานระหว่างทางราชการกับองค์กรผู้ใช้น้ำ เช่น ผู้ใช้น้ำช่วยเป็นแรงงาน ทางราชการออกค่าวัสดุและให้คำแนะนำ เป็นต้น

จัดให้ผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการวางแผนจัดสรรน้ำ การส่งน้ำ และบำรุงรักษาตลอดจนการปรับปรุงระบบชลประทาน

ทางราชการพิจารณาขอภาวะความรับผิดชอบการจัดการชลประทานในบางส่วน ภายในขอบเขตของพื้นที่ส่งน้ำขนาดที่เห็นว่าเหมาะสมให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ โดยทางราชการยังคงควบคุมในส่วนที่สำคัญไว้ซึ่งวิธีการนี้นิยมใช้ในอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เม็กซิโก และโคลัมเบีย

เมื่อได้รับมอบหมายบางส่วนแล้ว ได้ผลเป็นที่พอใจก็พิจารณาโอนการบริหารและจัดการทั้งหมดให้องค์กรเอกชน แต่ทางการยังคงมีอำนาจและบทบาทในการควบคุมการส่งน้ำ

แปรสภาพเป็นของเอกชนในที่สุดเมื่อองค์กรเอกชนบริหารงานได้ผลดีแล้วซึ่งอาจจะเป็นเป็นขายทรัพย์สิน เช่น สิ่งก่อสร้าง หรือสิทธิการใช้น้ำ ของทางราชการให้องค์กรเอกชน

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่สามารถกระทำแบบกระทันหันและทางราชการจะต้องช่วยสนับสนุนให้องค์กรผู้ใช้น้ำเข้มแข็ง มีการอบรมชี้แจงผู้ใช้น้ำและจัดระบบชลประทานให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ โดยค่อย ๆ มอบหมายการดูแลบำรุงรักษาให้องค์กรผู้ใช้น้ำที่จะปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักการ ซึ่งก่อนจะได้ออกหมายแก่องค์กรผู้ใช้น้ำจะต้องมีการหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่ของทางราชการกับตัวแทนขององค์กรผู้ใช้น้ำจนเป็นที่เข้าใจและยอมรับแนวความคิดใหม่นี้เสียก่อน

การดำเนินการเพิ่มบทบาทการจัดการชลประทานแก่องค์กรผู้ใช้น้ำดังกล่าวข้างต้น เป็นของใหม่และยังมีประสบการณ์จากการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ น้อยมาก ดังนั้นสถาบันการจัดการชลประทานระหว่างประเทศจึงได้จัดทำเป็นโครงการวิจัยและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อช่วยแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ที่สนใจ(อุไรวรรณ ตันกิมหยง,2538)

2.5 แนวทางการพัฒนากลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน

2.5.1 ประเด็นปัญหา

ในปัจจุบันการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำยังมีความไม่สมบูรณ์ ไม่เข้มแข็ง ทั้งในโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายในระดับกรมยังมีความไม่ชัดเจนว่าจะดำเนินการด้วยตนเอง หรือจะร่วมมือกับหน่วยงานราชการอื่นๆ อีกทั้งรูปแบบขององค์กรผู้ใช้น้ำยังมีหลายประเภท คือ มีทั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มผู้บริหารการใช้น้ำ สมาคมผู้ใช้น้ำ สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ และกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานขนาดเล็ก ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลจะต้องรับไปดำเนินการต่อเนื่องด้วย

ดังนั้นองค์กรผู้ใช้น้ำมีความจำเป็นอย่างยิ่งทั้งนี้เพื่อเป้าหมายที่สำคัญคือ การส่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกอย่างทั่วถึงในปริมาณที่เหมาะสม และทันตามกำหนดเวลาที่แน่นอน ซึ่งผู้ใช้น้ำจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาให้ถูกวิธี ซึ่งผู้ใช้น้ำจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาให้ถูกวิธี และเป็นสถาบันที่เชื่อถือได้ เพื่อดำเนินการผลิตและการตลาดได้อย่างเหมาะสมต่อไป(ฝ่ายพัฒนาการใช้น้ำในแปลงนา,2540)

ดังนั้น งานที่จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการก่อสร้างระบบแพร่กระจายน้ำระดับแปลงนา ก็คือ การให้ความรู้ ความเข้าใจ ในวิชาการและขั้นตอนต่างๆ ในการใช้น้ำเหล่านั้นแก่ผู้ใช้น้ำในหลายๆรูปแบบ ซึ่งลักษณะการที่จะให้ความรู้แก่ผู้ใช้น้ำที่มีอยู่มากมายให้ได้ผลดี ควรจะเป็นในรูปแบบของกลุ่มเล็กๆ จะเหมาะสมที่สุด ซึ่งถ้าพิจารณาตามระบบของชลประทานแล้ว การรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำตามพื้นที่แฉกส่งน้ำ แต่ละแฉก จะสะดวกและเหมาะสมที่สุด

ฉะนั้น ในความหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน จึงหมายถึงการรวมตัวของเกษตรกรผู้ใช้น้ำจากแฉกส่งน้ำเดียวกัน แล้วจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่ชลประทานให้คำแนะนำและสนับสนุน รวมทั้งขอคำแนะนำและขอความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการส่งเสริมด้านพันธุ์พืช และคำแนะนำอื่นๆจากหน่วยงานราชการต่างๆ

2.5.2 ความจำเป็นในการจัดตั้งกลุ่ม

ในการสร้างทัศนคติของเกษตรกรผู้ใช้น้ำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของในสิ่งก่อสร้างที่รัฐได้จัดสร้างขึ้นนั้น ก็คือ การให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่เริ่มแรก อาจจะในรูปแบบของการแสดงความคิดเห็น หรือการรับรู้ ความเข้าใจในสิ่งนั้นๆ ซึ่งเมื่อเกิดความรู้สึกดังกล่าวการยอมรับในการดูแลสิ่งเหล่านั้น และปฏิบัติตามคำแนะนำก็ง่ายขึ้น เท่ากับว่าเป็นการช่วยลดภาระของรัฐ ในการที่จะต้องจัดสรรงบประมาณมาเพื่อดูแลในส่วนเหล่านั้น และโดยถ้าฟังถ้าจะให้ผู้หนึ่งผู้ใดมารับผิดชอบเพียงผู้เดียวคงเป็นไปได้ จึงต้องให้ทุกคนที่ได้รับประโยชน์จากแฉกส่งน้ำเดียวกันช่วยดูแลบำรุงรักษาร่วมกัน ผลก็คือจะสามารถทำให้การใช้น้ำมีประสิทธิภาพ และผลผลิตดีขึ้น

(ฝ่ายพัฒนาการใช้น้ำในแปลงนา,2540)

2.5.3 โครงสร้างการบริหารงานกลุ่ม

ในการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทาน ได้กำหนดการบริหารงานกลุ่มไว้ 2 ระดับคือ

1. ระดับโครงการ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาต่างๆ จะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการจัดสรรน้ำ การดูแลบำรุงรักษา ซึ่งประกอบไปด้วยระบบคลองส่งน้ำสายใหญ่
2. ระดับแปลงนา กลุ่มผู้ใช้น้ำ จะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการจัดสรรแบ่งปันน้ำตลอดจนการดูแลบำรุงรักษาระบบส่งน้ำ ระดับแปลงนา ซึ่งประกอบด้วย คูส่งน้ำ คูระบาย ทางลำเลียง และอาคารภายในคู ฉะนั้น โครงสร้างการบริหารงานกลุ่ม จึงควรมีรูปแบบที่ง่ายต่อการควบคุมและสอดคล้องกับระบบการแพร่กระจายน้ำ

2.5.4 การกำหนดหน้าที่

จากโครงสร้างของกลุ่มที่กำหนด การประสานงานและการปฏิบัติตามหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จะทำให้กลุ่มนั้น มีกิจกรรมที่เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายได้อย่างเต็มที่ โดยแบ่งหน้าที่ได้ดังนี้

1. สมาชิกกลุ่ม หมายถึงเกษตรกรผู้ใช้น้ำที่รับน้ำจากคูส่งน้ำสายเดียวกัน หรือแยกเดียวกัน(อาจจะเป็นเจ้าของนาหรือผู้เช่าทำก็ได้) หน้าที่โดยทั่วไปคือ ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อตกลงของกลุ่มโดยเคร่งครัด ให้ความร่วมมือในการใช้น้ำ การดูแลบำรุงรักษาตามคำแนะนำของหัวหน้ากลุ่ม และเจ้าหน้าที่อื่นๆ
2. ผู้นำกลุ่ม หมายถึง เกษตรกรผู้ใช้น้ำภายในแฉกส่งน้ำ ที่ได้รับคัดเลือกจากสมาชิกในแฉก ให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม เพื่อควบคุมดูแลการบริหารงานของกลุ่มให้เป็นไปตามข้อตกลงด้วยดี และติดต่อประสานงานในเรื่องต่างๆ กับเจ้าหน้าที่ชลประทาน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายส่งเสริมอื่นๆ ในบางกรณี กลุ่มอาจจะต้องมีการคัดเลือกผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มเพิ่มอีกได้ 1-2 คน แล้วแต่ความเหมาะสม โดยพิจารณาจากขนาดของพื้นที่แฉกและจำนวนสมาชิก ซึ่งเกินกำลังที่หัวหน้ากลุ่มจะควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง
3. ที่ปรึกษากลุ่ม หมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้ให้การสนับสนุนให้กลุ่มมีกิจกรรม และมีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรทั้งโดยตำแหน่งและหน้าที่ เช่น พนักงานส่งน้ำชลประทาน เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษากลุ่มนี้ อาจมาจากการแต่งตั้ง เช่น ในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดิน หรือจากการขอความร่วมมือ เช่น ในพื้นที่คันคูน้ำ เป็นต้น

2.5.5 การบริหารงานกลุ่มผู้ใช้น้ำ

โดยทั่วไป การบริหารงานกลุ่มผู้ใช้น้ำ จะต้องมีความสอดคล้องกับการบริหารงานจัดสรรน้ำในระดับโครงการ โดยทั้งเจ้าหน้าที่จะต้องให้คำแนะนำต่างๆแล้วกลุ่มนำไปปฏิบัติ โดยแบ่งไปตามหน้าที่ของแต่ละฝ่ายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งการบริหารงานหลักๆภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ จะประกอบไปด้วย

1. การควบคุมจัดสรรแบ่งปันน้ำ ให้สมาชิกอย่างยุติธรรม
2. ดำเนินการและควบคุมดูแลและบำรุงรักษา คูคลองส่งน้ำต่างๆ
3. ติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ทางราชการจากฝ่ายต่างๆ เพื่อเสนอแนะ หรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนการบริหารงานกลุ่มในรูปแบบต่างๆ

การบริหารงานดังกล่าวนี้ เป็นหน้าที่โดยตรงของกลุ่ม จะต้องนำไปปฏิบัติและมีขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการส่งน้ำ เช่น ต้องสำรวจพื้นที่เพาะปลูกและชนิดของพืช จัดทำแผนและปฏิทินการเพาะปลูก หรือด้านการบำรุงรักษา ซึ่งต้องตรวจสอบระบบ สภาพคูคลองต่างๆ และประชุมกลุ่มเพื่อกำหนดแผนงานในด้านต่างๆ

ฉะนั้น เพื่อให้การบริหารงานของกลุ่มเป็นไปตามแผนที่กำหนด และเพื่อป้องกันปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเสมอๆ ระเบียบและข้อตกลง ของกลุ่มระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่

กลุ่มจะต้องจัดทำขึ้นมา เพื่อใช้บังคับหรือกำหนดหน้าที่ให้ทุกคนปฏิบัติตามในรูปของสัญญากลุ่ม จากมติและความเห็นชอบของกลุ่ม โดยเจ้าหน้าที่ชลประทานจะเป็นผู้ให้คำแนะนำ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การชลประทานที่มีอยู่ เช่น พ.ร.บ.ชลประทานหลวง เป็นต้น (กรมชลประทาน,2540)

2.6 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ

ประเทศไทยได้มีการดำเนินงานองค์กรผู้ใช้น้ำในลักษณะของกลุ่มธรรมชาติ โดยอาศัยความเชื่อถือประเพณี วัฒนธรรม และการยอมรับระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยกันเองเป็นกลุ่มเหมืองฝายราษฎรในภาคเหนือ และเคยมีกฎหมายว่าด้วยเหมืองฝาย การจัดการเหมืองฝาย นานนับหลายร้อยปีมาแล้ว องค์กรผู้ใช้น้ำประเภทที่ทางราชการเป็นผู้ริเริ่มชักชวนให้ผู้ใช้น้ำจัดตั้งขึ้น ได้เกิดขึ้นเมื่อปี 2506 เป็นครั้งแรกแล้วก็ได้ดำเนินการปรับปรุงเป็นรูปแบบต่าง ๆ หลายหน่วยงานที่ดูแลเรื่ององค์กรผู้ใช้น้ำ เช่น กรมชลประทาน, กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมการปกครอง การพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำโดยทางราชการในระยะ 28 ปีที่ผ่านมา ดำเนินการไม่ต่อเนื่อง พื้นที่ชลประทานที่มีการพัฒนาถึงระดับไร่นา ทุกโครงการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำแล้วเพียงประมาณ 40% ของพื้นที่พัฒนาในไร่นาทั้งหมด กิจกรรมและการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรผู้ใช้น้ำประเภทที่รวมตัวกันเองเข้มแข็งกว่าองค์กรที่ทางราชการริเริ่มให้จัดตั้ง การพิจารณาให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรผู้ใช้น้ำโดยเฉพาะคงจะต้องใช้เวลาอีกนาน ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายตามที่ต้องการจึงควรหาวิธีดำเนินการที่สามารถกระทำได้ และจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จระดับหนึ่งก่อน เกี่ยวกับเรื่องนี้มีข้อเสนอแนะโดยย่อคั่งต่อไปนี้

สร้างความมั่นใจแก่องค์กรผู้ใช้น้ำที่จะได้รับน้ำชลประทานอย่างแน่นอนตามแผนการส่งน้ำที่ตกลงร่วมกันแล้ว โดยเฉพาะในเขตที่ได้จัดตั้งองค์กรแล้ว เจ้าหน้าที่ส่งน้ำของทางราชการจะต้องติดตามดูแลช่วยเหลือปัญหาอย่างใกล้ชิด

สนับสนุนให้องค์กรผู้ใช้น้ำที่จัดตั้งไปแล้วเข้มแข็งขึ้นในทุกด้าน เช่น เศรษฐกิจ, สังคม, การประกอบอาชีพ, การฝึกอบรมโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีโครงการประสาน การสนับสนุนร่วมกัน กำหนดนโยบาย และแนวปฏิบัติเรื่ององค์กรผู้ใช้น้ำให้แน่นอน และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยระบุหน้าที่ ความรับผิดชอบ ของผู้ปฏิบัติให้แน่ชัด และจัดอัตราค่าจ้างให้เพียงพอ

อบรมเจ้าหน้าที่สำหรับดำเนินการเรื่อง องค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความเข้าใจและทักษะที่จะปฏิบัติงานร่วมกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดให้มีการติดตามประเมินผลองค์กรผู้ใช้น้ำ ตลอดจนพิจารณาแนวทางแก้ไขปรับปรุงให้องค์กรผู้ใช้น้ำประสบความสำเร็จดียิ่งขึ้น

การก่อสร้างโครงการชลประทานใหม่ ที่มีงานพัฒนาในไร่นา หรือปรับปรุงโครงการเก่าโดย จัดทำงานพัฒนาในไร่นาเพิ่มเติม ควรเตรียมการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในระหว่างก่อสร้างงานพัฒนาใน ไร่นา และให้แล้วเสร็จเมื่อเริ่มการส่งน้ำ

ผู้กำหนดนโยบาย ระดับหน่วยงานที่ปฏิบัติต้องให้ความสนใจและกำลังใจ แก่เจ้าหน้าที่ ปฏิบัติงาน และพร้อมที่จะปรับระเบียบและแนวทางที่ปฏิบัติอยู่เดิม ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมใน ท้องถิ่น ความประสงค์จากผู้นำส่วนใหญ่และแนวความคิดใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการ ชลประทานให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบและดูแลเรื่ององค์กรผู้ใช้น้ำ ควรจะได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเป็นระหว่างหน่วยงานนั้น ๆ อยู่เสมอเพื่อหาแนวทางปฏิบัติให้ผสมผสานและ สนับสนุนซึ่งกันและกัน