บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาทัศนคติของเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานเพื่อการเกษตรจากโครงการบส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่วัง – กิ่วลม ในเขตบริการของคลองสายใหญ่ฝั่งซ้ายพื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเสด็จ และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพิชัย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ทำการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวิจัยดังนี้

1. แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติและการยอมรับ
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. องค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่วัง - กิ่วลม

2.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎี

2.1.1 แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ก) แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ นับตั้งแต่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา รัฐเข้ามามีบทบาทควบคุมการจัดการน้ำภายใต้ระบบชลประทานเพื่อเน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก เช่นการจัดตั้งโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่วัง – กิ่วลม เพื่อการจัดสรรน้ำสำหรับการเกษตรในพื้นที่จังหวัดลำปาง ต่อมาเมื่อมีการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศจากการทดแทนการนำเข้าเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกโดยเน้นการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมพร้อมกับการขยายตัวของชุมชนเมือง การจัดการทรัพยากรน้ำจึงถูกเปลี่ยนวัตถุประสงค์ไปจากเดิมที่เคยจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรเป็นหลักมาเป็นการ

ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมและเขตเมือง การเปลี่ยนแปลงทิศทางดังกล่าวนี้จะเห็นได้ชัดเจนจากการสร้างเขื่อนเอนกประสงค์ขนาดใหญ่เช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนนี้สามารถทำการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ และภายหลังได้มีโครงการในลักษณะเดียวกันอีกหลายโครงการ การพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำโครงการต่าง ๆ เหล่านี้เน้นการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและกำหนดนโยบายการจัดการได้ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ดังนั้นจึงพบว่าการจัดการน้ำของรัฐไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งตลอดมา

ข) แนวทางการจัดภารทรัพยากรน้ำของท้องถิ่น ชุมชนในสังคมของไทยได้เติบโตและขยายตัวส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในเขตลุ่มน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ เพราะมีน้ำซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการทำการเกษตร การผลิตอาหาร และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรน้ำได้ดำเนินไปภายใต้ระบบการจัดการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ตามลักษณะพื้นที่และสิ่งแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น

2.1.2 การกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจ เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

ก) แนวคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ลิขิต ธีรเวคิน (2525) ได้ให้ความสำคัญการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็น คือ 1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และ 2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ข) แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง (Local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) วิญญู อังคณารักษ์ (2519) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครอง และบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชนโดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพัน ต่อท้องถิ่นโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

2.1.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติและการยอมรับ

ก) แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ สิ่งที่ไม่มีชีวิตจิตใจและสมองย่อมแสดงทัศนคติออกมาไม่ได้ ทั้งนี้เพราะสมองและระบบประสาทเป็นแหล่งกำเนิดของทัศนคติ การแสดงออกมาซึ่งทัศนคติได้อย่างมากมายและสลับซับซ้อนเนื่องมาจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคล การกระทำหรือพฤติกรรมของมนุษย์ย่อมเกิดจากทัศนคติเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นนักจิตวิทยาจึงอธิบายการกระทำของมนุษย์ส่วนใหญ่ในรูปของทัศนคติของแต่ละบุคคล สุชา จันทน์เอม (2525) และ แสงสุรีย์ สำอางค์กูล (2531) ที่กล่าวสอดคล้องกันว่า ทัศนคติเป็นภาวะทางจิตใจชนิดหนึ่งของมนุษย์ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ ประกอบขึ้นด้วย ความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึก และแนวโน้มในการแสดงออก พรรณี ชูทัย (2522) ได้เสนอว่า ทัศนคติเป็นเรื่องของความรู้สึกทั้งที่พอใจและไม่พอใจที่บุคคลมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลทำให้แต่ละคนสนองตอบต่อสิ่งเร้าแตกต่างกันไป สุณีย์ ธีรดากร (2525) ได้ให้ความหมายว่า ทัศนคติเป็นสภาพทางจิตใจที่เกิดจากประสบการณ์อันทำให้บุคคลมีท่าทีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง อาจแสดงท่าทีออกมาในทางที่พอใจ เห็นด้วย หรือไม่พอใจ ไม่เห็นด้วย

Rogers and Shoemaker (1971) อ้างใน อภิรดี โกมลศิริ (2531) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้ยอมรับนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยถือเอาสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ บุคลิกภาพของเกษตรกรและพฤติกรรมในการสื่อสารต่าง ๆ ของเกษตรกรพบว่า

1. บุคคลที่ยอมรับตามก่อนจะมีระดับการศึกษาที่สูงกว่า และมีสมรรถนะทางการศึกษาที่สูงกว่า จึงทำให้มีการวิเคราะห์จุดดี จุดด้อยของนวัตกรรมนั้นได้ดีกว่า

2. บุคคลที่ยอมรับตามก่อนจะมีการถือครองที่ดิน หรือมีปัจจัยในการผลิตที่มากกว่า จึงทำให้มีโอกาสเลือกสรรสิ่งที่ดี ๆ ได้มากกว่า เร็วกว่า

3. บุคคลที่ยอมรับตามก่อนจะมีการติดต่อกับบุคคลในชุมชน และนอกชุมชนได้มากกว่า ทำให้มีโลกทัศน์หรือมุมมองที่กว้างไกลกว่า

4. บุคคลที่ยอมรับตามก่อนจะมีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่มากกว่า ทำให้ทราบถึงข่าวสารหรือนวัตกรรมใหม่อยู่ตลอดเวลา

5. บุคคลที่ยอมรับตามก่อนจะมีการรับข่าวสารจากช่องทางของการสื่อสารที่มากกว่า

นอกจากนี้ ดิเรก ฤกษ์หร่าย (2522) กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการยอมรับเทคโนโลยีว่ามีหลายประการ ดังนี้

1. สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งสภาพทางภูมิศาสตร์ เกษตรกรที่ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินมากกว่า มีที่ดินทำกินมากกว่า มีรายได้มากกว่าจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เกษตรกรที่อยู่ในสังคมที่รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีเก่า ๆ อย่างเคร่งครัดมีค่านิยมและความเชื่อที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงได้ยาก และเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่สามารถติดต่อกับท้องถิ่นอื่นได้ง่าย โดยเฉพาะท้องถิ่นที่เจริญทางด้านเทคโนโลยีมากกว่า หรือมีทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับการผลิตมากกว่า จะมีแนวโน้มในการยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วและมาก

2. สมรรถภาพในการดำเนินงานของหน่วยงาน/สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี โดยเฉพาะทางการเกษตร ถ้ามีประสิทธิภาพสามารถให้ประโยชน์แก่บุคคลเป้าหมายได้จะทำให้การยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วและมาก

3. พื้นฐานของเกษตรกร

- เพศ เพศหญิงยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วกว่าเพศชาย
- การศึกษา บุคคลที่มีการศึกษาและประสบการณ์สูง จะยอมรับได้เร็วและมาก
- อายุ วัยรุ่นจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วที่สุดและช้าลงตามลำดับเมื่ออายุมากขึ้น
- ทัศนคติต่อเจ้าหน้าที่หรือเทคโนโลยีดี แนวโน้มที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงมีมาก

4. ตัวเทคโนโลยี มีปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรยอมรับเทคโนโลยีไปเปลี่ยนแปลง ดังนี้

- ต้นทุนต่ำ กำไรสูง
- ไม่ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและความเชื่อ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่
- สามารถนำไปปฏิบัติได้และเข้าใจง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน
- ใช้เวลาน้อย เห็นผลเร็ว

นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการยอมรับแล้ว ลักษณะและประเภทของการยอมรับก็เป็นเรื่องที่ควรได้รับทราบ ซึ่ง บุญสม วราเอกสิริ (2529) ได้ศึกษาและจำแนกลักษณะของการยอมรับของบุคคลเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. Continuous adoption หมายถึงเกิดการยอมรับแล้วนำไปปฏิบัติตามตลอดไป

2. Discontinuous adoption หมายถึงเกิดการยอมรับแล้วไม่ปฏิบัติตาม หรืออาจจะปฏิบัติไปได้ระยะหนึ่งแล้วหยุดทำ

นฤชา สำราญทรัพย์ (2539) ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล : กรณีศึกษาสุขาภิบาลหนองตากยา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า

1. เพศ มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

2. อายุ ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

3. ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

4. สถานภาพการสมรส ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

5. อาชีพ มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

6. รายได้มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

7. ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

8. ในด้านความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลพบว่าประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติในการปกครองท้องถิ่นระดับปานกลาง

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2529) ศึกษาเรื่อง ขีดความสามารถในการวางแผนพัฒนาของผู้นำท้องถิ่นระดับตำบล พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการวางแผนนั้นคือ การได้รับการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ จากการศึกษาพบว่าปัจจัยอื่นไม่มีผลต่อความสามารถในการวางแผนเท่าไรนัก

แนวความคิดเกี่ยวกับทัศนคติ

ความหมายของ ทัศนคติ

ทัศนคติ เป็นความเชื่อ ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ เช่นบุคคล สิ่งของ การกระทำ และอื่น ๆ รวมทั้งท่าทีที่แสดงออกที่บ่งถึงสภาพของจิตใจที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

ทัศนคติเป็นนามธรรมและเป็นส่วนที่ทำให้เกิดการแสดงออกด้านการปฏิบัติ แต่ทัศนคติไม่ใช่แรงจูงใจ (Motive) และแรงขับ (Drive) หากแต่เป็นสภาพแห่งความพร้อมที่จะโต้ตอบ (State of readiness) และแสดงให้ทราบถึงแนวทางสนองตอบของบุคคลต่อสิ่งเร้า แต่ความหมายของทัศนคตินั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับตรงกันในกลุ่มนักจิตวิทยาหรือกลุ่มผู้ทำการศึกษาเรื่องทัศนคติ ดังนั้นแต่ละกลุ่มก็ให้ความหมายไปคนละอย่างตามความเชื่อของตนเอง (ประภาเพ็ญ สุวรรณ :2520)

Hilgard (1962) กล่าวว่า ทัศนคติ เป็นพฤติกรรมหรือความรู้สึกครั้งแรกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งต่อแนวความคิดใดหรือต่อสภาพการในทางเข้ากันหรือหนีออกห่างและพร้อมที่จะตอบสนองในครั้งต่อไปในทางที่เอนเอียงไปในลักษณะอย่างเดิม เมื่อพบกับสิ่งดังกล่าวอีก ชูชีพ อ่อนโคก (2522) กล่าวว่า ทัศนคติอาจเป็นความพร้อมที่จะตอบสนองหรือแสดงความรู้สึกต่อวัตถุสิ่งของ แนวคิดอื่นตลอดจนสิ่งต่าง ๆ ซึ่งความรู้สึกหรือตอบสนองดังกล่าวอาจเป็นไปในทางชอบหรือไม่ชอบ ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520) ได้ให้ความหมายของทัศนคติว่า เป็นความคิดเห็นซึ่งมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบเป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

ชูชาติ บุญยัง (2536) ได้สรุปความหมายของทัศนคติไว้ว่า ทัศนคติเป็นความรู้สึก ความคิดเห็น กิริยา ท่าทีที่แสดงออก ออกมาต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดทั้งที่เป็นรูปธรรม นามธรรม ในเชิงประเมินค่าว่ามีคุณหรือโทษและมีผลทำให้บุคคลนั้นพร้อมที่จะตอบสนองหรือแสดงความรู้สึกโดยการสนับสนุนหรือต่อต้านสิ่งนั้น

ไพบูลย์ ช่างเรียง (2516) กล่าวว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดทัศนคติมีที่มาได้ 2 ทาง คือ

1. ทัศนคติ เกิดจากประสบการณ์ (Experience) ของบุคคล การที่บุคคลได้พบเห็นคุ้นเคย ทดลองสิ่งใด นับเป็นประสบการณ์โดยตรง (Direct Experience) ของบุคคลต่อสิ่งนั้นและการที่บุคคลได้ยิน ได้ฟัง ได้อ่านเกี่ยวกับเรื่องใด นับเป็นประสบการณ์ทางอ้อม (Indirect Experience) ของบุคคลต่อสิ่งนั้น

2. ทัศนคติ เกิดจากค่านิยมและการตัดสินค่านิยม (Value System and Value Judgement) เพราะบุคคลมีค่านิยมและการตัดสินค่านิยมไม่เหมือนกัน อาจจะมีทัศนคติในสิ่งเดียวกันแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ของสิ่งแวดล้อมของแต่ละบุคคล

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520) ได้สรุปองค์ประกอบของทัศนคติไว้ 3 ประการ คือ

1. องค์ประกอบทางด้านพุทธปัญญา (Cognitive Component) ความคิดซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มนุษย์ใช้ในการวัดความคิดนี้อาจจะอยู่ในรูปใดรูปหนึ่งแตกต่างกัน

2. องค์ประกอบทางด้านท่าที ความรู้สึก (Affective Component) เป็นส่วนหนึ่งของด้านอารมณ์ ความรู้สึก ซึ่งเป็นตัวเร้า "ความคิด" อีกต่อหนึ่ง ถ้าบุคคลมีภาวะความรู้สึกที่ดีหรือไม่ดีขณะที่คิดสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

3. องค์ประกอบทางด้านการปฏิบัติ (Behavioral Component) เป็นองค์ประกอบที่มีแนวโน้มในทางปฏิบัติ หรือถ้ามีสิ่งเร้าที่เหมาะสมจะเกิดการปฏิบัติ หรือมีปฏิกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่ง

ไพบูลย์ อินทรวิชา (2515) ได้แยกประเภทของทัศนคติออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ทัศนคติทั่วไป (General Attitude) ได้แก่ สภาพจิตใจอันกว้างขวาง ซึ่งเป็นแนวความคิดประจำตัวบุคคลนั้น ทัศนคติทั่วไปได้แก่ ลักษณะบุคลิกอันกว้างๆ เช่น การมองโลกในแง่ดี การมองโลกในแง่ร้าย การเคร่งในระเบียบประเพณีดั้งเดิม การนิยมการเปลี่ยนแปลงที่ทันสมัย ความนิยมในอำนาจเผด็จการ เป็นต้น

2. ทัศนคติเฉพาะอย่าง (Specific Attitude) ได้แก่ สภาพจิตใจที่บุคคลมีต่อวัตถุสิ่งของ (Objects) บุคคลอื่น (Persons) สถานการณ์ (Situations) และสิ่งอื่นๆ อีกเป็นอย่าง ๆ ไป ทัศนคติในวงแคบ เช่น มักแสดงออกมาในลักษณะที่ว่า "ชอบ" หรือ "ไม่ชอบ" การชอบหรือไม่ชอบ หรือเห็นว่าดีก็เรียกว่า มีทัศนคติที่ดี (Positive) ต่อสิ่งนั้นหรือบุคคลนั้น ถ้าไม่ชอบหรือเห็นว่าไม่ดี ก็เรียกว่ามีทัศนคติที่ไม่ดี (Negative) ต่อสิ่งนั้นหรือบุคคลนั้น ทัศนคติประเภทนี้กล่าวได้ว่าเจาะจงลงไปว่าบุคคลนั้นๆ มีทัศนคติอย่างไรต่อสิ่งนั้น

Kelman (1958) อ้างใน พัชรินทร์ ยาระนะ (2537) ได้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติในด้านที่เกี่ยวกับกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทัศนคติอย่างเดียวกันอาจจะเกิดขึ้นในตัวบุคคลสองคนด้วยกระบวนการหรือวิธีการที่แตกต่างกัน ดังนั้นกระบวนการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติได้ดีที่สุดอาจจะไม่เหมือนกัน Kelman ได้แบ่งกระบวนการการเกิดทัศนคติหรือการเปลี่ยนแปลงไว้ 3 ประการคือ

1. การยินยอม (Compariance)
2. การเลียนแบบ (Identification)
3. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความต้องการที่อยากจะเปลี่ยนแปลงจริงๆ (Internalization)

การสร้าง การเปลี่ยนแปลงและการวัดทัศนคติ

การสร้างทัศนคติ

เนื่องจากทัศนคติเกิดจากความรู้สึก ความรู้ความเข้าใจ แนวโน้มการกระทำอื่นได้มาจากการเรียนรู้ และการได้รับประสบการณ์ของบุคคล ซึ่งสุชา จันทน์เอม (2533) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการสร้างทัศนคติไว้ดังนี้ คือ

1. วัฒนธรรม (Culture) วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อชีวิตของบุคคลทุก ๆ คนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย วัฒนธรรมของชาติต่าง ๆ แตกต่างกันไป เริ่มต้นจากครอบครัว โรงเรียน วัด สถาบันอื่นๆ ในสังคม วิทยุ โทรทัศน์ สื่อมวลชนต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อการสร้างทัศนคติทั้งสิ้น เช่นคนไทยนับถือผู้สูงอายุ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือนับถือวัยวุฒิ คนโดยส่วนใหญ่จะนบนอบและให้ความเกรงใจต่อผู้สูงอายุ ไปพบที่ใด แม้ไม่รู้จักก็เรียก ลุง ป้า น้า อา เป็นต้น นับว่าเป็นสิ่งดีที่ก่อให้เกิดความอบอุ่นทั้งผู้เรียกและผู้ถูกเรียกอย่างยิ่ง

2. ครอบครัว (Family) ครอบครัวเป็นแหล่งแรกที่อบรมให้เด็กเรียนรู้การสมาคมต่าง ๆ จึงมีอิทธิพลมากที่สุดในการสร้างทัศนคติให้แก่เด็ก ตลอดจนการปลูกฝังทัศนคติในการดำเนินชีวิตให้แก่บุตรของตน ทั้งนี้เพราะเด็กมักเลียนแบบและเชื่อฟังพ่อแม่อยู่แล้ว ซึ่งมีผู้สำรวจพบว่าทัศนคติของพ่อแม่กับลูกคล้ายคลึงกันมาก

3. กลุ่มเพื่อน (Social Groups) เด็กที่จากบิดามารดามาอยู่กับเพื่อนตั้งแต่เล็ก ๆ จะได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากกลุ่มเพื่อนมาก ทั้งนี้เพราะเด็กต้องการการยอมรับจากเพื่อน ต้องการคำแนะนำและความช่วยเหลือจากเพื่อน

4. บุคลิกภาพ (Personality) ลักษณะบุคลิกภาพมีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบบุคคลมากเช่นกัน บุคคลที่ชอบออกสังคม บุคคลที่หนีสังคม บุคคลเด่นหรือบุคคลอ่อนน้อมจะมีทัศนคติไม่เหมือนกัน

การเปลี่ยนทัศนคติ

นักจิตวิทยาได้แนะนำวิธีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติไว้ 3 ประการ คือ

1. การชักชวน (Persuation) มีบุคคลจำนวนมากที่สามารถปรับปรุงทัศนคติหรือเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนเสียใหม่ หลังจากได้รับคำแนะนำ บอกเล่า หรือได้รับความรู้เพิ่มพูนขึ้น เช่น เด็กที่เคยกลัวความมืด หากได้รับคำแนะนำหรืออธิบายให้ทราบความจริงอาจจะเลิกกลัวได้

2. การเปลี่ยนกลุ่ม (Group Change) กลุ่มมีอิทธิพลต่อการสร้างทัศนคติของบุคคลมาก ฉะนั้นหากจะเปลี่ยนบุคคล อาจจะต้องเปลี่ยนกลุ่มสมาชิกดูจะช่วยได้ เช่น เด็กที่ขี้เกียจเรียนหนังสือ

เพราะอยู่กับกลุ่มเพื่อนที่ขี้เกียจเรียน ถ้าหากจัดกลุ่มเสียใหม่ให้ย้ายไปอยู่กลุ่มที่ขยันเรียน เด็กจะค่อยๆ เปลี่ยนมาขยันเรียนตามกลุ่มที่ตนอยู่ก็ได้

3. การโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) เป็นการชักชวนให้บุคคลหันมาสนใจ หรือรับรู้โดยการสร้างสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ เช่น การแจกฟรี บริษัทที่ผลิตสินค้าใหม่ ๆ มักจะแจกฟรีก่อนขายภายหลัง

การเปลี่ยนแปลงทัศนคติจะได้ผลอย่างไรขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

ก. การเลือกรับรู้ (Selective Perception)

คนเราจะรับรู้ในสิ่งที่เห็นว่าเหมาะสมกับตนเท่านั้น หากสิ่งใดที่ไม่เหมาะสมกับตนคนก็จะตัดออกไป คือไม่รับรู้นั่นเอง

ข. การหลีกเลี่ยง (Avoidance)

คนเราจะรับเอาแต่สิ่งที่ให้ความสุขหรือให้ในสิ่งที่ตนต้องการเท่านั้น ส่วนสิ่งที่จะบังเกิดความทุกข์แก่ตน บุคคลจะไม่ยอมรับ คนชนิดนี้ก็เปลี่ยนทัศนคติได้ยากเช่นเดียวกับพวกแรก

ค. การสนับสนุนของกลุ่ม (Group Support)

บุคคลที่ประสบความสำเร็จขณะอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ก็ไม่อยากที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มใหม่ เพราะมีความสุข และประสบความสำเร็จแล้ว บุคคลนั้นก็จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติยากเช่นกัน

การวัดทัศนคติ

ทัศนคติสามารถทำการวัดได้โดยมีเครื่องมือวัดทัศนคติหลายแบบ โยธิน ศินสนยุทธ และจุมพล พูลภัทรชีวิน (2529) ได้แบ่งรูปแบบของการวัดทัศนคติที่พบเห็นบ่อย ๆ เป็น 3 วิธีคือ

1. วิธีของ Thurstone

วิธีวัดทัศนคติวิธีนี้ Thurstone ได้พัฒนาขึ้นโดยมีเป้าหมายที่จะสร้างมาตรวัดที่มีหน่วยเท่า ๆ กัน แม้ว่าเป้าหมายนี้ดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่ไม่ยากที่จะบรรลุ แต่การดำเนินการที่จะพัฒนามาตรวัดทัศนคติต่อสิ่งที่ต้องการวัดจำนวนมากแต่ละมาตรเป็นเรื่องยุ่งยากมาก เริ่มต้นจะต้องเขียนข้อความเกี่ยวกับสิ่งที่บุคคลมีทัศนคติต่อสิ่งที่ต้องการวัดจำนวนมาก จากนั้นให้ผู้ตัดสินแต่ละคนจากหลายคนประเมินค่าข้อความแต่ละข้อความ และจัดให้ข้อความอยู่ในกองหนึ่ง ในจำนวน 11 กอง กองที่หนึ่งแสดงถึงความเห็นด้วยอย่างที่สุด จากนั้นผู้สร้างข้อสอบจะเลือกข้อความที่ดีไว้จำนวนหนึ่ง (ประมาณ 20 ข้อ) เพื่อใช้เป็นแบบสอบทัศนคติ ข้อความที่ดีคือข้อความที่มีความสอดคล้องกันในการประมาณค่าของผู้ตัดสินสูง และเป็นข้อความที่เป็นตัวแทนของการกระจายค่ามาตรวัด

เมื่อเลือกข้อความได้เรียบร้อยแล้ว เวลานำไปวัดทัศนคติจะจัดข้อความให้อยู่คละกันโดยไม่ระบุค่าของมาตรวัดให้ผู้รับการทดสอบเลือกข้อความที่เห็นด้วย จากนั้นผู้สำรวจจะตัดสินทัศนคติของผู้ตอบโดยหาค่าเฉลี่ย หรือค่ามัธยฐานของข้อความที่ถูกเลือก ดังนั้นในขั้นสุดท้ายทัศนคติของบุคคลจะถูกแสดงเป็นตัวเลขระหว่าง 1 กับ 11

2. วิธีของ Likert

เนื่องจากวิธีการของ Thurstone มีกระบวนการยุ่งยากมาก Likert จึงได้เสนอวิธีวัดทัศนคติขึ้นใหม่ที่ง่ายกว่า ในวิธีของ Likert ไม่ต้องหาข้อความที่สะท้อนถึงระดับชั้นต่าง ๆ ของการเห็นด้วยมากที่สุดไปจนถึงการไม่เห็นด้วยมากที่สุด แต่เลือกข้อความที่เกี่ยวกับสิ่งที่ต้องการวัดทัศนคติ และให้ผู้ตอบเลือกคำตอบของมาตรวัดที่จัดไว้

มาตรของ Likert ประกอบด้วยข้อความต่าง ๆ คะแนนทัศนคติของบุคคลก็คือคะแนนรวมของคำตอบของข้อความทั้งหมด เช่น หากมีข้อความ 20 ข้อในแบบสอบวัดทัศนคติ คะแนนของบุคคลอาจอยู่ระหว่าง 1 กับ 100

ตัวอย่างมาตรวัดแบบ Likert

ข้อความ "ข้าพเจ้าคิดว่านโยบายการลดอาวุธนิวเคลียร์ควรดำเนินต่อไป"

มาตรวัด	1	2	3	4	5
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ก้ำกึ่ง	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

3. วิธี Semantic Differential Technique

สำหรับวิธีของ Thurstone และ Likert ผู้สำรวจจะต้องทำการศึกษาขั้นแรกก่อนที่จะใช้แบบสอบวัดทัศนคติที่ต้องการวัด แต่ในวิธี Semantic Differential Technique มาตรวัดจะเป็นแบบทั่วไปที่จะนำมาใช้กับเรื่องหนึ่งเรื่องใด และสามารถให้บุคคลประเมินค่าสิ่งที่ต้องการวัดทัศนคติได้โดยตรง ในวิธีนี้ความหมายของสิ่งที่มีทัศนคติต่อจะถูกประเมินค่าของคำคุณศัพท์สองขั้ว

ตัวอย่าง

ดี.....เลว

ไร้ค่า.....มีคุณค่า

ยุติธรรม .....ไม่ยุติธรรม

โดยให้คะแนน 3 2 1 -1 -2 -3 หรือ -3 -2 -1 1 2 3 ตามแต่ลักษณะของข้อความที่ถาม

ข) แนวความคิดและทฤษฎีการยอมรับ บุญสม เอกวราศิริ (2529) ได้ให้คำนิยามของการยอมรับว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเกษตรกรหลังจากได้รับรู้แนวความคิดหลักความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ใหม่ ๆ และได้ยึดถือปฏิบัติตาม

ในการตัดสินใจยอมรับวิทยาการใหม่ ๆ หรือเรียกว่า นวัตกรรมของบุคคลนั้น โดยทั่วไปแล้วจำเป็นต้องใช้เวลาอย่างมาก และบุคคลจะต้องได้รับทราบ ได้พบได้เห็นสิ่งนั้น ๆ มาก่อน ถึงจะยอมรับได้ ในบางอย่างอาจต้องใช้เวลาหลายปี ก่อนที่เขาเหล่านั้นจะได้มีการทดลอง หรือศึกษาวิทยาการใหม่นั้นเป็นครั้งแรก และพิจารณาผลที่ได้จากการทดลองแล้วถึงจะยอมรับ หรือไม่ยอมรับวิทยาการใหม่ ๆ นั้น ไพบูลย์ สุทธสุภา (2525) กล่าวว่า กระบวนการตัดสินใจจะยอมรับ หรือไม่ยอมรับนวัตกรรมเป็นกระบวนการทางจิตที่เกิดขึ้นตั้งแต่บุคคลได้รู้จักนวัตกรรมนั้นเป็นครั้งแรกจนถึงขั้นตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับนวัตกรรม

กระบวนการยอมรับเป็นกระบวนการทางจิตใจของบุคคล ซึ่งเริ่มต้นด้วยการเริ่มรู้หรือได้ยินเกี่ยวกับแนวความคิดใหม่แล้วไปสิ้นสุดลงด้วยการตัดสินใจยอมรับไปปฏิบัติ การที่บุคคลจะรับแนวความคิดใหม่ไปปฏิบัติ จะผ่านขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นความรู้ (Knowledge) บุคคลจะรับทราบเกี่ยวกับนวัตกรรมและมีความเข้าใจบางอย่างเกี่ยวกับหน้าที่การทำงานของนวัตกรรม ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะคือ 1) ความรู้หรือความตระหนักว่านวัตกรรมนั้นมีอยู่ 2) ความรู้ว่าจะใช้นวัตกรรมนั้นอย่างไรจึงจะเหมาะสม และ 3) ความรู้ถึงกฎเกณฑ์เบื้องหลังของนวัตกรรม ถ้าจะเทียบขั้นความรู้นี้กับขั้นของกระบวนการยอมรับนวัตกรรมแล้ว ขั้นนี้ก็คือ ขั้นตระหนักและขั้นสนใจ

2. ขั้นความรู้สึก (Persuasion) บุคคลเกิดความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบการยอมรับนวัตกรรมนั้น ถ้าเทียบขั้นนี้กับกระบวนการยอมรับนวัตกรรมแล้ว ขั้นนี้ก็คือ ขั้นประเมิน

3. ขั้นตัดสินใจ (Decision) นี้เป็นการตัดสินใจว่าจะยอมรับหรือไม่ยอมรับนวัตกรรม ถ้าเทียบขั้นนี้กับกระบวนการยอมรับนวัตกรรมแล้ว ขั้นนี้ก็คือ ขั้นทดลอง

4. ขั้นยืนยัน (Confirmation) บุคคลจะหาแรงเสริมเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ (Reinforcement) แต่อาจจะเปลี่ยนการตัดสินใจเป็นตรงกันข้าม ถ้าได้รับข้อมูลที่ขัดแย้งกับข้อมูลเดิมที่ได้รับมา ถ้าเทียบขั้นนี้กับกระบวนการยอมรับนวัตกรรมแล้ว ขั้นนี้ก็คือ ขั้นยอมรับอย่างถาวร

จากแนวความคิดต่าง ๆ สามารถสรุปได้ว่า ทัศนคติและการยอมรับ หมายถึงความรู้แต่ละบุคคล ซึ่งได้มีการรับรู้ ความเชื่อ ประสบการณ์ ตลอดจนถึงการตัดสินใจจะยอมรับหรือไม่ยอมรับที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามการตัดสินใจของแต่ละบุคคล

2.1.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

สุพัตรา สุภาพ (2516)) อธิบายบทบาทสอดคล้องกันว่า บทบาทเป็นการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) มนุษย์แต่ละคนจะมีบทบาทหลายบทบาท ซึ่งแต่ละตำแหน่งก็ต้องมีบทบาทต่างกันไป ยิ่งสังคมซับซ้อนมากเท่าใดบทบาทก็ยิ่งแตกต่างกันมากขึ้นเท่านั้น เพราะบทบาทคนธรรมดาสามัญปฏิบัติได้ แต่บางบทบาทก็ต้องอาศัยความชำนาญพิเศษที่มีคนเพียงไม่กี่คนทำได้

ทิตยา สุวรรณะชฎ (2524) ให้คำอธิบายเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง และได้แบ่งบทบาทเป็นบทบาทตามอุดมคติ (Idel Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และบทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของอารมณ์ขณะแสดงบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งรวมถึงปฏิกิริยาของผู้เกี่ยวข้อง

Linton (1958) กล่าวถึงความสัมพันธ์ของตำแหน่งและบทบาทไว้ว่าตำแหน่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทว่า ตำแหน่งนั้น ๆ จะมีภาระหน้าที่อย่างไร ฉะนั้นเมื่อมีตำแหน่งเกิดขึ้น สิ่งที่ควบคู่มาก็คือบทบาทตำแหน่ง เพราะทุกตำแหน่งจะต้องมีบทบาทกำกับ บทบาทและตำแหน่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และกล่าวได้ว่าไม่อาจมีบทบาทได้โดยปราศจากตำแหน่ง หรือไม่อาจมีตำแหน่งได้โดยปราศจากบทบาท

Broom and Selznick (1977) ได้จำแนกเกี่ยวกับบทบาทไว้ดังนี้

1. บทบาทที่สังคมกำหนด หรือบทบาทตามอุดมคติ (The socially prescribed or ideal role) เป็นบทบาทที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ตำแหน่งทางสังคม

2. บทบาทที่ควรกระทำ (The perceived role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล

3. บทบาทที่กระทำจริง (The performed role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวังและโอกาสที่จะกระทำในสังคม

จากแนวความคิดของนักวิชาการสามารถสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่คาดหวังว่าควรได้กระทำ เมื่อบุคคลนั้น ๆ มีตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

2.1.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดของความหมายการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ซึ่งมีทั้งที่มีความหมายคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับทัศนคติและภูมิหลังทางวิชาการของแต่ละท่าน ดังเช่น ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527) ให้ความหมายและหลักการสำคัญเรื่องนโยบาย

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มชน ชมรมสมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน สหประชาชาติได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการตัดสินใจและการกระทำซึ่งกระบวนการตัดสินใจจะตัดสินใจเกี่ยวกับจุดประสงค์ของสังคม และการจัดสรรทรัพยากร ส่วนกระบวนการกระทำจะต้องเป็นการกระทำโดยสมัครใจต่อกิจกรรมและโครงการ และเออร์วิน กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมให้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ชูเกียรติ ลีสุวรรณ์ (2534) กล่าวว่า มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีปัญหา ตระหนักรู้ และควบคุมสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นมนุษย์ไม่ว่าจะอยู่ห่างไกลเพียงใดจึงควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชีวิตของเขาเอง นอกจากนั้นแล้วการมีส่วนร่วมยังช่วยลดปัญหาความแตกแยกเนื่องจากการนำสิ่งของต่าง ๆ จากภายนอกเข้าไปในชุมชนด้วย

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมคือการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ ควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาความรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกมาในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

Cohen and Uphoff (1977) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปว่า การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision Making) ไม่ได้หมายความว่าจะเป็นการตัดสินใจได้เพียงอย่างเดียว ยังใช้การตัดสินใจควบคู่ไปกับขั้นตอนการปฏิบัติการ (Implementation) ด้วย เช่น การจัดองค์กร การกำหนดกิจกรรมพัฒนา เป็นต้น การตัดสินใจยังเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) ในกิจกรรมพัฒนาด้วย จะเห็นว่าการตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องเกือบโดยตรงกับการปฏิบัติการ แต่ก็เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วยเหมือนกัน โดยที่ผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติการ และผลประโยชน์ก็มาเป็นตัวกำหนดให้มีการประเมินผล ซึ่งต่างก็ได้รับผลมาจากขั้นตอนการตัดสินใจทั้งสิ้นนอกจากนี้ก็จะมีผลสะท้อนกลับ (Feedback) จากการประเมินผล และการปฏิบัติการกลับไปสู่การตัดสินใจด้วย

ซึ่งแนวคิดนี้มีกรอบพื้นฐานเพื่ออธิบายและวิเคราะห์การมีส่วนร่วม 4 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ และการตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ ผลประโยชน์ทางด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วม

องค์การอนามัยโลก เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบแท้จริงนั้น จะต้องปฏิบัติด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล และประการสำคัญคือ การตัดสินใจด้วย

2. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมทางการเงินและการบริการ

3. การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining Benefits) ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์ในพื้นฐานที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ในสังคมและวัตถุก็ได้

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531) อ้างใน ชนะชัย แสนคำ (2541) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งอ้างถึงความหมายที่องค์การสหประชาชาติให้ไว้ ซึ่งเน้นว่าจะต้องมีความหมายครอบคลุมถึง

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการพัฒนา

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 7 ระดับ

ระดับที่ 1 ถูกบังคับ = ไม่มีส่วนร่วมเลย

ระดับที่ 2 ถูกล่อ = มีส่วนร่วมน้อย

ระดับที่ 3 ถูกชักชวน = มีส่วนร่วมน้อย

ระดับที่ 4 ถูกสัมภาษณ์ความต้องการ = มีส่วนร่วมปานกลาง
ระดับที่ 5 มีโอกาสเสนอความคิดเห็น = มีส่วนร่วมปานกลาง
ระดับที่ 6 มีโอกาสเสนอโครงการ = มีส่วนร่วมปานกลาง
ระดับที่ 7 มีโอกาสตัดสินใจด้วยตนเอง = การมีส่วนร่วมในอุดมคติ

จากแนวคิดของนักวิชาการสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการกระทำที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินการ และติดตามตรวจสอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามความต้องการของตนเองและหรือของกลุ่มชุมชน

2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มนัส สุวรรณ (2531) ศึกษาเรื่องการให้ความรู้ความเข้าใจระดับตำบลในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่าน ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ประชาชนโดยทั่วไปมีความรู้พื้นฐานเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติต่อการดำรงชีพค่อนข้างดี มีความตระหนักในปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในท้องถิ่น และมีความพร้อมสูงในการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหา

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2535) ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรในท้องถิ่นกับการบริหารและการจัดการทรัพยากร เสนอว่า บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และ คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) ในการ ริเริ่มแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเองโดยไม่พึ่งความช่วยเหลือจากผู้อื่น สามารถทำได้โดยแนวทางดังนี้

1 .มีการให้ความรู้การศึกษาพร้อมทั้งข้อมูลข่าวสารในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติแก่ กม.และ กสต.

2. มีการชี้แจงให้ กม. และ กสต. ได้เข้าใจถึงความสำคัญตลอดจนเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ อันจะเป็นแรงจูงใจให้ กม. และ กสต. เข้ามาร่วมในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในหมู่บ้านและตำบลเพิ่มมากยิ่งขึ้น

3. มีการประกวดการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในระดับหมู่บ้านและตำบลโดยอาศัยการพึ่งตนเองของประชาชนเป็นหลัก พร้อมทั้งมีการยกย่องหรือให้รางวัล กม. และ กสต. ที่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

4. รัฐจะต้องมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้ กม. และ กสต. อย่างแท้จริงและเพียงพอ

อมร แย้มเสรี (2538) ได้ศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : กรณีศึกษาอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่าระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล

จักรพันธุ์ วงษ์บูรณาวาทย์ (2531) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทและหน้าที่ขององค์การประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่าน พบว่า 1) เจ้าหน้าที่และประชาชนมีความตระหนักในปัญหาและความรุนแรงของปัญหาที่ปรากฏอยู่ 2) เจ้าหน้าที่มีความตระหนักถึงความบกพร่องในโครงสร้างทางด้านองค์กรปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และ 3) มีสภาวะแวดล้อมที่บ่งชี้ถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ชูชาติ กีฬาแปง (2538) ได้ศึกษาเรื่องทัศนะของผู้นำท้องถิ่นต่อ อบต. กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย พบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต. อยู่ในระดับที่ดีมาก พร้อมกันนี้มีความพึงพอใจเป็นอย่างมากต่อเป้าหมายของ อบต. ในด้านการเมืองและการบริหาร แต่เมื่อนำเอาทัศนะของผู้นำท้องถิ่นมาพิจารณาตามภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจแล้ว พบว่า ประการแรกไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเพศ อาชีพ และการดำรงตำแหน่งหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นกับทัศนะต่อ อบต. ซึ่งประกอบด้วยความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต. รวมทั้งความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ อบต. ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร ประการที่สองมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง อายุ การศึกษา และที่ตั้งของ อบต. กล่าวคือในส่วนของระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหน้าที่พบว่ามีความแตกต่างกันด้านความพึงพอใจเกี่ยวกับ อบต. เท่านั้น ส่วนอายุพบว่ามีความแตกต่างกันทั้งความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ อบต. ด้านการเมืองและการบริหาร นอกจากนี้ในแง่ของการศึกษาและที่ตั้งของ อบต. พบว่ามีความแตกต่างกันในทุกด้าน คือความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต. รวมทั้งความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ อบต. ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร

จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่ประกอบกับใช้ การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผน การจัดทำบัญชีการประชุม และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสำนักงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบลใน 5 จังหวัดทั่วทุกภาคของประเทศไทย พบว่า

1.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มีจุดเด่นคือ การมีโครงสร้างองค์กรที่เล็กมีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรซึ่งประกอบด้วย บุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจและองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบทและจัดบริการพื้นฐานต่างๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถประสานขอความช่วยเหลือและจัดกิจกรรมร่วมกันได้

2. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ การบริหารจัดการและบุคลากร

สมนึก แสงสิงแก้ว (2534) ได้รายงานการประเมินผลการยอมรับระบบอนุรักษ์ดินและน้ำของเกษตรกรในพื้นที่โครงการหมู่บ้านพัฒนาที่ดิน อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง ว่าก่อนมีโครงการเกษตรกรยังมีปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ทั้งน้ำกิน น้ำใช้ และน้ำที่ใช้ในการเกษตรมากถึงร้อยละ 90 แต่เมื่อมีโครงการเข้าไปช่วยเหลือ ปัญหาเรื่องน้ำลดลงเหลือเพียงร้อยละ 60

จากการศึกษาของ สุทธิวรรณ จันทรภูมิรินทร์ (2532) พบว่ารายได้ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชากรส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ รัชนีพร ภู่กร (2523) พบว่าประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนคติต่อการปฏิบัติงานของอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) แตกต่างกัน ในขณะที่การศึกษาของ สุเมธี เฉยไสย (2531) เรื่อง ทัศนคติของสมาชิกที่มีต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดำเนินการและพนักงานของสหกรณ์การเลี้ยงปศุสัตว์ กรป. กลาง โพนยางคำ จำกัด จังหวัดสกลนคร พบว่าการที่สมาชิกมีรายได้แตกต่างกันแต่ก็มีทัศนคติต่อการปฏิบัติงานของพนักงานสหกรณ์ไม่แตกต่างกันแต่เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในการผลิตของเกษตรกรซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะมีผลต่อทัศนคติของเกษตรกร

ไพโรจน์ โพธิ์พฤกษาวงศ์ (2533) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาทัศนคติของเกษตรกรที่มีต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พบว่าการเป็นลูกหนี้และการไม่เป็นลูกหนี้มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของเกษตรกรต่อโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและในการศึกษาของ ศิสอางค์ ศรีอรุโณทัย (2521) ที่ศึกษาเรื่องความแตกต่างทางสภาพเศรษฐกิจของเกษตรกรรายย่อยที่มีต่อการใช้และไม่ใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรในเขตโครงการเกษตรชลประทานลำพระเพลิง อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา พบว่าเกษตรกรที่ไม่มีหนี้สินมีแนวโน้มที่จะใช้ปุ๋ยเคมีและสารกำจัดแมลงมากกว่าเกษตรกรที่มีหนี้สินสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดทัศนคติต่อเกษตรกรจะมีโอกาสสัมผัสกับสังคมภายนอกชุมชนของตน ซึ่งจะเป็นแหล่งความรู้อันก่อให้เกิดทัศนคติต่อไป นอกจากนี้ในการศึกษาของ ดรุพันธ์ แสนศิริพันธ์ (2536) ยังพบว่าความสัมพันธ์กับ

สังคมภายนอกของเกษตรกรมีผลต่อความตระหนักเกี่ยวกับพิษภัยของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของเกษตรกรสมาชิกสหกรณ์ผู้ปลูกหอมหัวใหญ่สันป่าตอง และธวัชชัย พงศธรบริรักษ์ (2540) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของเกษตรกรในการปลูกพืชตลอดปีในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าทุนไม่มีความสัมพันธ์ต่อการตัดสินใจของเกษตรกรที่จะปลูกพืชตลอดปี

ในการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินของเกษตรกรในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชันสูตร เขตจังหวัดสิงห์บุรี ของวิญญู รัตนาพันธ์ (2534) พบว่า ขนาดของพื้นที่ถือครองเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินของเกษตรกรในฤดูแล้ง นอกจากนี้ นิพนธ์ อุดมศิริโภคศัย (2533) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่สัมพันธ์กับพฤติกรรมการใช้สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชของเกษตรกรที่ทำสวนผลไม้ในจังหวัดจันทบุรี พบว่าเกษตรกรที่มีจำนวนพื้นที่ถือครองมากกว่า 14 ไร่ มีพฤติกรรมใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเหมาะสมมากกว่าเกษตรกรที่มีพื้นที่ถือครองน้อยกว่า 14 ไร่

ปฐวี แสงฉาย (2536) ได้ศึกษาเรื่องทัศนคติของเกษตรกรผู้ปลูกชา (เมี่ยง) ที่มีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ตำบลป่าแป๋ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าขนาดพื้นที่ถือครองมีความสัมพันธ์ทางบวกกับทัศนคติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แสดงว่าจำนวนพื้นที่ถือครองที่ต่างกันจะทำให้เกษตรกรมีทัศนคติต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ต่างกัน สุภัทร์ หะยะกังฉัตร และคณะ (ม.ป.ป.) ที่ศึกษาถึงทัศนคติของผู้ประกอบอาชีพค้าไม้ฟืนในจังหวัดราชบุรีที่มีต่อโครงการปลูกป่าชุมชนในที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งพบว่า การมีพื้นที่ถือครองแตกต่างกันทำให้เกิดความแตกต่างในเรื่องทัศนคติ

ธวัชชัย พงศธรบริรักษ์ (2540) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของเกษตรกรในการปลูกพืชตลอดปีในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าแรงงาน การรับน้ำชลประทาน ปัญหาการนำน้ำชลประทานไปสู่ที่นาไม่มีความสัมพันธ์ต่อการตัดสินใจของเกษตรกรที่จะปลูกพืชตลอดปี นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการเปลี่ยนแปลงการปลูกพืชเนื่องจากพื้นที่ใกล้เคียงกันปลูกพืชไม่เหมือนกันไม่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจของเกษตรกรในการปลูกพืชตลอดปี

นอกจากนี้ชนิดของพืชที่ปลูกที่เป็นรายได้ของพื้นที่ พบว่า รายได้ในฟาร์มมีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจของเกษตรกรในการปลูกพืชตลอดปีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติคือเกษตรกรที่ปลูกพืช 2 ครั้งต่อปี และปลูกพืช 3 ครั้งต่อปี มีความแตกต่างกันในรายได้ในฟาร์ม

เพลินพร ผิวงาม (2532) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับนวัตกรรมของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการการมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำบริโภคในหมู่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี พบว่า การรับข่าวสารเกี่ยวกับน้ำดื่มมีความสัมพันธ์กับการยอมรับนวัตกรรมของกลุ่มตัวอย่าง

ไพบูลย์ สุทธสุภา และคณะ (2533) พบว่า ทัศนคติของผู้ปลูกกาแฟที่มีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขึ้นอยู่กับอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ส่งเสริม และดรุพันธ์ แสนศิริพันธ์ (2536) พบว่าการเปิดรับสื่อที่เป็นบุคคลมีความสัมพันธ์กับความตระหนักเกี่ยวกับพิษภัยของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ดรุพันธ์ แสนศิริพันธ์ (2536) พบว่าการเปิดรับสื่อมวลชนคือการรับข่าวสารเกี่ยวกับความรู้ทางการเกษตร จากการฟังวิทยุ ดูโทรทัศน์ มีความสัมพันธ์กับความตระหนักเกี่ยวกับพิษภัยของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในทางบวก

ศุภรัชต์ อินทราวุธ (2538) ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติของเกษตรกรผู้ปลูกส้มเขียวหวานเกี่ยวกับการป้องกันกำจัดแมลงศัตรูพืชโดยการใช้สารเคมีในอำเภอลอง จังหวัดแพร่ พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นสมาชิกชมรมผู้ปลูกส้มเขียวหวานไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของเกษตรกรเกี่ยวกับการป้องกันกำจัดแมลงศัตรูพืชโดยการใช้สารเคมี

2.3 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ก) หลักการปกครองของรัฐ

การจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่นิยมในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่รูปแบบรัฐรวม (Union State) มักใช้หลักสำคัญ 2 ชนิด ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดียว (Unitary State) อย่างประเทศไทย ได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก ได้แก่

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึงการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วอาณาเขตของประเทศ มีลักษณะสำคัญดังนี้

1. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง โดยไม่ยอมปล่อยให้กำลังทหารและตำรวจส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระหรือไม่ขึ้นต่อส่วนกลาง

2. มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลางหรือเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระงับหรือแก้ไข เพิกถอนกระทำต่าง ๆ ไว้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3. มีการลำดับขั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป กล่าวคือกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) หมายความถึงระดับขั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ให้ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับขั้นสายบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปเป็นตัวแทนซึ่งได้ไปประจำอยู่ในเขตการปกครองภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างอันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียส่วนรวมได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้ มีลักษณะสำคัญดังนี้

1. มีรัฐบาลซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วทั้งประเทศถือว่าการแบ่งมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง

2. มีหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งให้ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง เช่น ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชา

3. ส่วนกลางแบ่งแยกมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่องโดยแบ่งมอบไปให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ มิได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด แต่ส่วนกลางต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง วิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง กล่าวคือ รัฐมอบอำนาจในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง การปกครองประเทศจากส่วนกลางบาง

อย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มีลักษณะสำคัญดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุม ดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในส่วนกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

วิธีการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่าง ๆ อาจมีวิวัฒนาการไปในทางรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง หรือในการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมากน้อยสุดแต่สถานการณ์ของประเทศในขณะนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งตามธรรมดามักจะเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมือง และขีดขั้นแห่งความรู้ความสามารถของประชาชนในการที่จะปกครองตนเอง วิธีการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลางเป็นวิธีการที่กำหนดให้มีการติดต่อบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง ซึ่งอาจตั้งผู้แทนหรือส่งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการปกครองตามเขตปกครองต่าง ๆ (หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค) ส่วน

วิธีการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นวิธีที่ปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอิสระตามสมควรที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้นเอง

ตามหลักการรวมอำนาจปกครองและกระจายอำนาจปกครอง แม้มีเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือการรวมอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างสิทธิเด็ดขาดเป็นที่ตั้ง ส่วนการกระจายอำนาจปกครองถือหลักปกครองอย่างมีเสรีภาพที่ประชาชนจะปกครองตนเองเป็นสาระสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติหลักการทั้งสองนี้หาได้ขัดแย้งต่อกันไม่ แต่อาจใช้รวมกันได้ในการวางระเบียบบริหารราชการของประเทศ

ข) การกระจายอำนาจการปกครองของไทย

ประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยประชาชนใช้อำนาจปกครองโดยการเลือกผู้แทนราษฎรและมอบอำนาจให้ผู้แทนเหล่านั้นไปพิจารณาเลือกหัวหน้าผู้บริหารประเทศคือนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีก็จะไปจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ ส่วนแนวทางในการใช้อำนาจในการบริหารประเทศของรัฐบาลนั้นถูกกำหนดโดยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งกำหนดเป็น 3 ประการคือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการใช้อำนาจตามแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) โดยรัฐบาลใช้อำนาจการบริหารโดยสั่งการผ่านกระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง คือเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางการบังคับบัญชาและติดตามการปฏิบัติงานของระบบราชการ

2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการใช้อำนาจบริหารประเทศตามแนวคิดการมอบอำนาจ (Deconcentration of Power) โดยรัฐบาลมอบอำนาจการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางส่งบุคลากรเพื่อนำโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ไปปฏิบัติในจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้จังหวัดและอำเภอเป็นพื้นที่เรียกว่าภูมิภาค

3. ระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้อำนาจตามแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) โดยรัฐบาลกระจายอำนาจบริหารบางส่วนให้แก่ชุมชนหรือท้องถิ่นโดยกำหนดเงื่อนไขว่าบุคคลที่จะใช้อำนาจซึ่งรัฐบาลกระจายให้พื้นที่จะต้องเป็นบุคคลซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเลือกขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจในการบริหารงานในชุมชน

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยมี 6 รูปแบบคือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ค) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (2 มีนาคม 2538) ทำให้ปี 2538 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีผลบังคับใช้ เกิดสภาตำบลที่จะต้องจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 617 แห่ง และมีสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล 6,251 แห่ง ทั่วประเทศ

สภาตำบลมีประวัติความเป็นมานับแต่ปี พ.ศ. 2499 จากการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น ได้เดินทางไปเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2498 ได้พบเห็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศทั้งสอง จึงเป็นแนวความคิดที่จะปรับปรุงท้องถิ่นชนบทให้มีความเป็นประชาธิปไตย จึงมีนโยบายที่จะให้การปกครองระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political Participation) ตามวิถีทางประชาธิปไตยให้มากที่สุด จึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ให้จัดตั้งองค์กรเรียกว่า "**สภาตำบล**" ขึ้นทั่วประเทศ จำนวน 3,100 แห่ง ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการตำบล ได้แก่ กำนันท้องที่เป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน กับราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกไม่น้อยกว่าตำบลละ 2 คน และสมาชิกสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน

ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2457 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2515 ประเทศไทยมีการจัดการปกครองตำบลใน 4 รูปแบบ คือ

การจัดการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499

การจัดการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้แก่ประชาชนและสร้างพื้นฐานในองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กได้มีสิทธิและมีส่วนในการจัดการปกครองให้มีความเจริญในท้องถิ่นของตนเพื่อประโยชน์ท้องถิ่นและส่วนรวมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ มีสาเหตุมาจากในขณะนั้นยังขาดความพร้อมในหลายด้าน เช่นคณะผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ในการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีพอ ไม่สามารถเผยแพร่ความรู้ในการปกครองตนเองตามระบอบ

ประชาธิปไตยให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจ และยังขาดความรู้ในการบริหารงานที่ดีทำให้การบริหารงานไม่ดีพอ ประกอบกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เพียงพอในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมสภาตำบลขาดความสนใจ และไม่มาประชุมในที่สุด

สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจรได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 ปรับปรุงสภาตำบลเดิม และต่อมาได้ยกเลิกทั้งหมดและให้สภาตำบลใหม่เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบใหม่เพียงรูปแบบเดียว โดยจัดตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี

รูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ไม่เป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการสภาตำบล โดยกำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คนซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือก นอกจากนี้ยังให้สภาตำบลมีที่ปรึกษา 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่ และมีเลขานุการ สภาตำบลอีก 1 คน ซึ่งนายอำเภอเลือกจากครูประชาบาลในตำบลแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง การปฏิบัติงานไม่ได้แยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน แต่อยู่ในลักษณะของคณะกรรมการ เพราะวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาตำบลมุ่งจะให้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเท่านั้น

สภาตำบลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในตำบลทราบ
5. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

แม้จะมีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารในตำบลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมาหลายครั้งแล้วก็ตาม แต่ยังมีข้อขัดแย้งบางประการที่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ ทั้งนี้เนื่องจาก หน่วยการปกครองในระดับตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้ การดำเนินการต่าง ๆ เช่น การซื้อ การจ้าง การทำสัญญา หรือการเป็นเจ้าของ

ทรัพย์ไม่อาจกระทำได้เอง ทำให้ขาดโอกาสที่จะแสดงบทบาทในการบริหารงานด้วยตนเอง ประการที่สอง สืบเนื่องจากข้อจำกัดเรื่องฐานะช้างต้น ทำให้หน่วยการปกครองระดับตำบลมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ชัดเจน และยังไม่มีอิสระเท่าที่ควร โดยยังคงต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่นอยู่เสมอ และประการที่สาม หน่วยการปกครองระดับตำบลมีรายได้น้อย และไม่เพียงพอที่จะนำมาจัดทำโครงการพัฒนาในตำบลได้

ต่อมาคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และเสนอร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ... เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี 2536 จนกระทั่งถึงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ ผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาทให้ยกฐานะเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น

จากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นมานี้ เป็นการปรับปรุงองค์กรบริหารงานของตำบลเสียใหม่ โดยเฉพาะองค์กรสภาตำบล เนื่องจากตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326/2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพขาดความคล่องตัวในการบริหารงานและไม่สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้อย่างเหมาะสม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นครั้งสำคัญของประเทศ เป็นการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้เพียงพอจะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปี พ.ศ. 2538 มีการจัดตั้ง อบต. ขึ้นจำนวน 617 แห่ง ต่อมา ปี 2539 จำนวน 2,143 แห่ง ปี 2540 จำนวน 3,637 แห่ง และปี 2541 จำนวน 567 แห่ง รวมทั้งสิ้น 6,964 แห่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาในตำบลครั้งนี้ เป็นการเสริมสร้างรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนในแต่ละตำบลได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ด้วยการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปเป็นตัวแทนทำหน้าที่บริหารและจัดการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตำบลตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ก) สภาตำบล

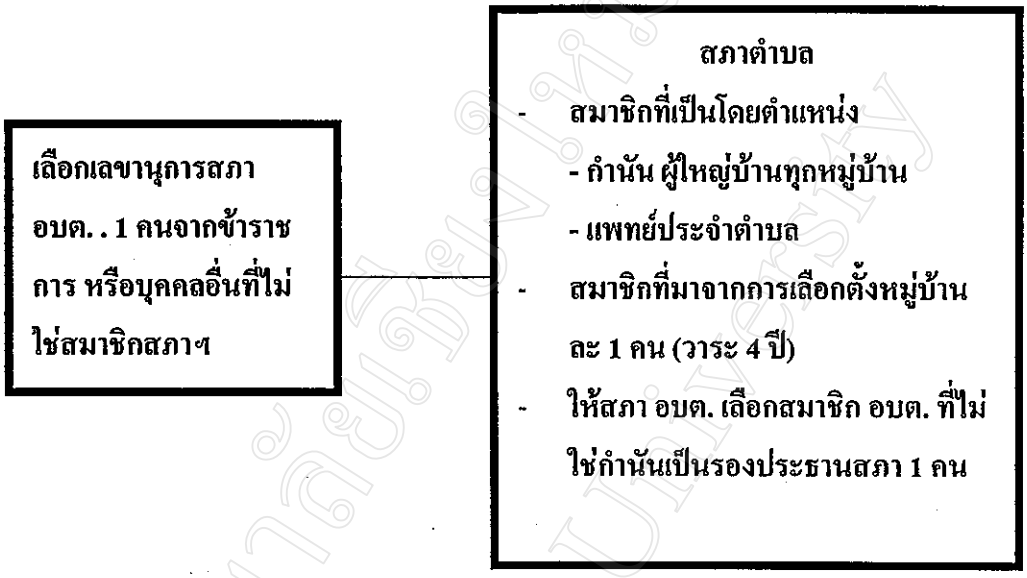
โครงสร้างของสภาตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนที่มีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลมีสภาตำบลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีโครงสร้างเป็นรูปของคณะกรรมการโดยมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 1 คน ทั้งนี้ให้กำนันเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง และให้สมาชิกสภาตำบลเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นรองประธานสภาตำบลคนหนึ่ง กับเลือกข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น หรือบุคคลอื่นเป็นเลขานุการสภาตำบลอีกคนหนึ่ง

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

สภาตำบล (สต.) มีหน้าที่พัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการและงบประมาณของตนเอง เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการทำหรือจัดให้มีกิจกรรมในตำบล คือการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การให้มีการรักษาทางระบายน้ำและรักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ทั้งนี้โดยประธานสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสภาตำบล และประธานสภาตำบล เลขานุการสภาตำบล และสมาชิกสภาตำบลอีกหนึ่งคนร่วมกันมีอำนาจทำนิติกรรมแทนสภาตำบล

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างของสภาตำบล พ.ศ. 2537



ที่มา : มนัส สุวรรณ (2541)

รายได้ของสภาตำบล

สำหรับรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่นั้นสภาตำบลจะมีรายได้ซึ่งมีที่มาจาก 3 แหล่งด้วยกันคือ

รายได้จากการจัดสรรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจาก ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษี โรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต ค่าปรับต่าง ๆ ซึ่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้จากการจัดหาของสภาตำบลเองจากการจัดการสาธารณูปโภคและการจัดการทรัพย์สินของสภาตำบล

รายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ในทุกปีงบประมาณ

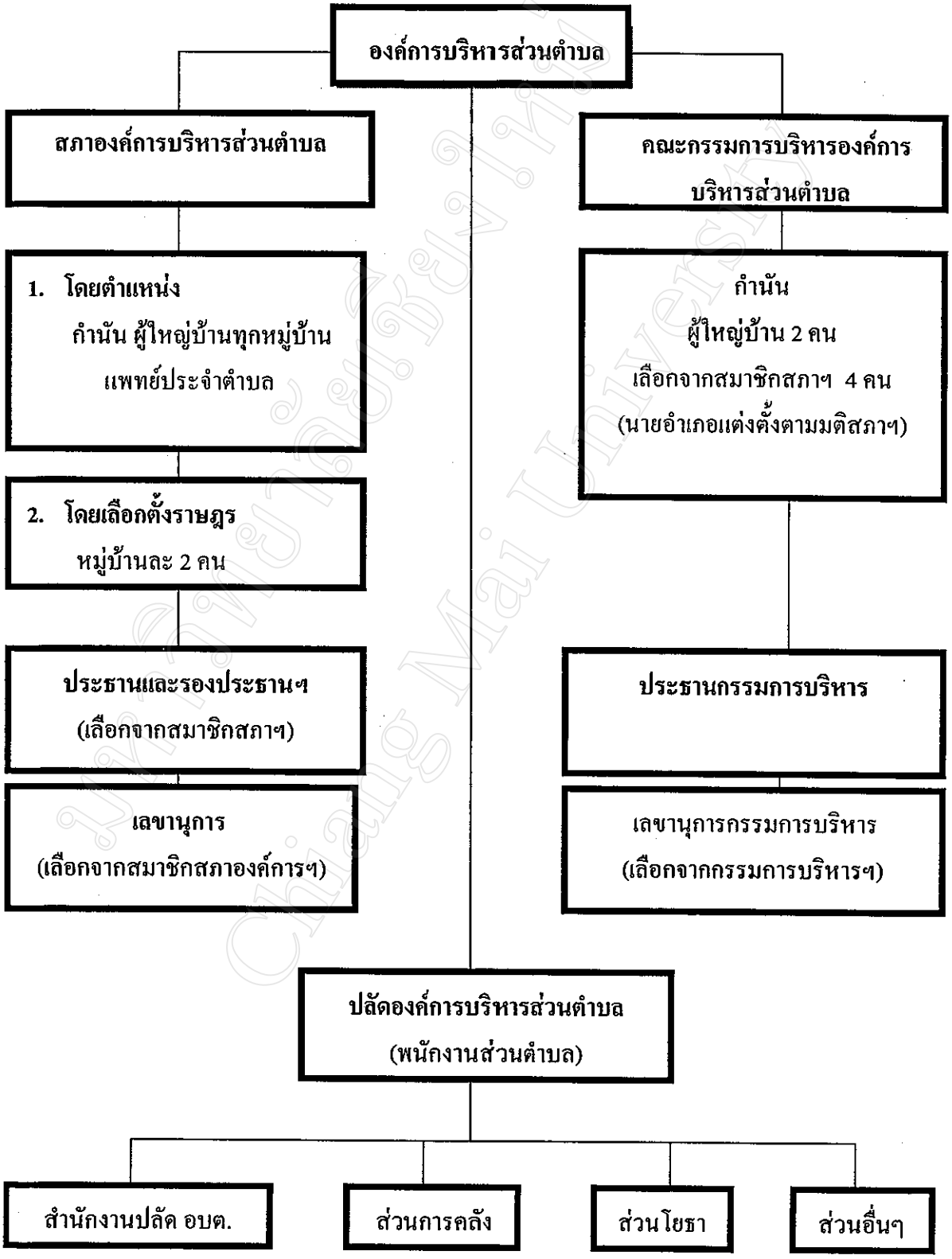
ข) องค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นโดยสภาตำบลที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้นั้นจะต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ทั้งนี้การจัดตั้งจะทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยในราชกิจจานุเบกษา

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาคนหนึ่ง รองประธานสภาหนึ่งคน และเลขานุการสภาหนึ่งคน ซึ่งบุคคลเหล่านั้นจะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของคณะกรรมการบริหารก็จะเลือกคณะกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการบริหารหนึ่งคน และเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีกหนึ่งคน

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



ที่มา : มนัส สุวรรณ (2541)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67) ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 68) ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดข้างต้น กฎหมายกำหนดไว้มิให้เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้า ตามสมควรในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้คล้ายกับที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นมี ดังนี้

1. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับต่าง ๆ และรายได้จากทรัพย์สินสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง

2. รายได้ซึ่งหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่จัดเก็บให้ จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และค่าใบอนุญาตเล่นการพนัน เก็บจากภาษีรถยนต์ และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และจัดสรรหรือแบ่งให้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ จากอากรรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ซึ่งรายได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินี้ ท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะไม่ได้รับจัดสรรหรือแบ่งให้แต่อย่างใด

3. รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือการจัดสรรให้โดยหน่วยงานของรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลกับหน่วยงานต่าง ๆ

ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ทั้งที่ต้องทำและอาจจัดทำ ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้นั้น ยังมีความผูกพันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลเช่นกัน และการทำหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย และระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำนิติกรรมด้วยตนเอง มีโครงสร้างทางการบริหาร ทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง มีอำนาจนิติบัญญัติที่จะออกข้อบังคับตามกรอบอำนาจหน้าที่เพื่อใช้บังคับภายในเขตการปกครอง อบต. มีรายได้จากแหล่งรายได้ต่าง ๆ และต้องจัดทำงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งแผนและโครงการเพื่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของตนได้เอง ซึ่งในการทำหน้าที่ตามภารกิจของ อบต. ดังกล่าวจำเป็นต้องเกี่ยวพันและมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วย

ในส่วนของความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคนั้น เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจการกำกับดูแลหรือการจัดการ หรือการควบคุม เช่น การตรวจสอบควบคุมงบประมาณ การสนับสนุนงบประมาณ การจัดแบ่งรายได้ เป็นต้น และการกำหนดขอบเขตกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ความรับผิดชอบ ซึ่งโดยทั่วไปจะมุ่งเน้นให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมทั้งนี้จะต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจให้มากที่สุดและให้ประชาชนได้มีบทบาทร่วมรับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบเป็นหลักแต่ต้องไม่ให้มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมด้วย

ประการสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นองค์กรหนึ่งที่อยู่ในพื้นที่ และติดต่อกับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทั้งที่ต่างรูปแบบ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง ที่สำคัญที่สุดคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีภารกิจและพื้นที่ซ้อนทับกันอยู่ ทั้งกฎหมายยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนงบประมาณ กิจกรรม และประสานแผนพัฒนาของท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องมีความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และต้องมีความสัมพันธ์ในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วย

2.3.3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญต่างไปจากฉบับก่อนหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับโครงสร้างฐานล่าง ได้แก่ ประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและทางวัฒนธรรม ไว้หลายมาตราดังนี้

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 ได้กำหนดไว้ว่า "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน" ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพราะมีการวางแนวทางให้รัฐจัดการความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษ รวมทั้งเปิดโอกาสสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ ภาระหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมคือ

ภาครัฐ มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องสงวน บำรุงรักษา คุ้มครอง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน

ชุมชนท้องถิ่น มาตรา 46 กำหนดให้มีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืนและที่มีกฎหมายบัญญัติ

ประชาชน ตามมาตรา 56 วรรคแรก กำหนดให้มีสิทธิที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งได้รับการคุ้มครอง (วรรคท้าย) ที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

องค์กรพัฒนาเอกชน ตามมาตรา 56 วรรคสอง ได้เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการศึกษาและ

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการ

นอกจากนี้มาตรา 84 ยังได้กำหนดว่า รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 290 กำหนดว่า เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

2.3.4. กรอบแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากร ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้กำหนดกรอบแนวทางในการบริหารจัดการไว้ ดังนี้

1. กำหนดบทบาทตลอดจนกิจกรรมการจัดการงานพัฒนา รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรประชาชนให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

2. จัดให้มีการทบทวนภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางเพื่อกำหนดกิจกรรมหลักที่ควรดำเนินการภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยใช้แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่กับหน้าที่และการมีส่วนร่วมเป็นหลัก

3. ใช้แนวทางการประสานการวิเคราะห์ใน 3 มิติ คือด้านพื้นที่ภารกิจหลักของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เป็นกรอบในการวางแผนงานและโครงการ

4. ปรับเปลี่ยนการจัดทำแผนงานและแผนเงินที่เน้นกรม เป็นหน่วยหลัก มาเป็นพื้นที่และชุมชน คือ จังหวัด อำเภอ และตำบล

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญต่อคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและมุ่งเน้นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไปสู่จุดมุ่งหมายโดยปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศที่เน้นการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของตนเองมากขึ้น เพิ่มขีดความสามารถของระบบบริหารจัดการงานพัฒนาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สามารถแก้ปัญหาและส่งเสริมการพัฒนาได้ทันกับขนาดและความรุนแรงของปัญหาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งเสริมบทบาทของทุกฝ่าย คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนในกระบวนการบริหารจัดการพัฒนาให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาของภาครัฐและการดำเนินการพัฒนาด้านต่าง ๆ จากส่วนกลางส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรท้องถิ่นระดับล่างให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการทรัพยากรในพื้นที่จะประกอบด้วย การบริหารจัดการแบบองค์รวม การบริหารจัดการทรัพยากรโดยท้องถิ่น รูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่มีดังนี้

ก) การบริหารจัดการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic Development Management)

การจัดการแบบองค์รวม หมายถึง การบริหารที่มองในทุกส่วนของสังคม โดยมีการผสมผสานการปฏิบัติระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ ทั้งภายในภาครัฐเอง (ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ) กับภาคเอกชนและภาคประชาชน การจัดการเพื่อการพัฒนาแบบองค์รวมจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

พื้นที่และชุมชน (Area Aspect)

ภาระหน้าที่ (Function Aspect)

การมีส่วนร่วม (Participation Aspect)

การเชื่อมประสานองค์ประกอบทั้ง 3 ประการเข้าด้วยกันได้แก่พื้นที่ ชุมชน ภาระหน้าที่และการมีส่วนร่วม นี้เรียกว่า AFPS (Area – Function – Participation System) ซึ่งเกิดขึ้นได้จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับ

การวิเคราะห์พื้นที่ – ชุมชน

การวิเคราะห์ ภาระหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐ

การเชื่อมประสานกลไกของรัฐกับการมีส่วนร่วมชองประชาชน

ข) การบริหารจัดการทรัพยากรโดยท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการโดยเฉพาะในเรื่องทรัพยากรที่สำคัญได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) ทั้งนี้ได้มีการวิเคราะห์ว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลเรื่องทรัพยากรธรรมชาติให้มากขึ้นและโดยวิธีการที่เหมาะสม การดูแลทรัพยากรธรรมชาติจำเป็นที่จะต้องอาศัยวิธีการที่เรียกว่า การประสานงานหรือความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนโดยคำว่า รัฐ นั้น หมายรวมถึงองค์กรของรัฐในทุกระดับ ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรอื่น ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้จังหวัด อำเภอ และตำบลเข้ามามีบทบาทในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้จังหวัดริเริ่มสร้างความตระหนักความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในจังหวัดตนอย่างทั่วถึงทั้งจังหวัด ให้หน่วยงานต่าง ๆ ช่วยกันพิจารณากำหนดแนวทางหลักของพื้นที่ที่อนุรักษ์ หรือพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ซึ่งจังหวัดและอำเภอจะมีบทบาทในการช่วยบริหารหรือช่วยจัดการด้วย ตลอดจนริเริ่มหาแนวทางที่ชัดเจนว่าจะบริหารพื้นที่ต่าง ๆ ของจังหวัดอย่างไร นอกจากนี้สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมที่มีคุณค่าของจังหวัดจะต้องมีแนวทางที่จะดูแลไม่ว่าจะเป็นชายหาด แนวประการัง หรือศิลปกรรมที่จังหวัดมีอยู่ เช่น วัด หรือศิลปกรรมอื่น ๆ

การบริหารและการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นปัจจุบันไม่ใช่เป็นเรื่องที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 46 รับรองว่า "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" และมาตรา 56 วรรคแรกว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง" รวมทั้งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ยังได้กำหนดแนวทางในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจ และติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐที่จะ

มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมองค์กรชุมชนและท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมการเพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชน

รูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่

ทุกพื้นที่ในปัจจุบันได้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรมากขึ้นซึ่งนำไปสู่การเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เช่นการเผชิญหน้าระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน ชาวบ้านกับรัฐ ชาวบ้านกับ นายทุนท้องถิ่น เนื่องมาจากจำนวนประชากรได้เพิ่มมากขึ้นรวมทั้งการจัดการปัญหาการบริหารในพื้นที่ยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร ดังนั้นการบริหารจัดการทรัพยากรควรได้กระทำโดยให้แต่ละท้องถิ่นประกอบด้วยรัฐ ประชาชน องค์กรเอกชนและนักวิชาการและสื่อมวลชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทั้งนี้ภาครัฐจะเป็นตัวกลางที่เอื้ออำนวยให้ชุมชนต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการพัฒนาและจัดการตนเองอย่างเป็นระบบและขั้นตอนคือ ร่วมกันวางแผน การพัฒนาตามแผน การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มีการควบคุมกันภายใน รับรองสิทธิการใช้ของสมาชิก โดยการเห็นชอบจากภาครัฐ

แนวทางการบริหารและการจัดการทรัพยากร

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) สรุปภาพรวมของการพัฒนาที่ผ่านมาว่า ได้ก่อให้เกิดการเกินดุลย์ทางด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนามากเกินไปของภาครัฐ และภาค (ธุรกิจ) เอกชน ในขณะที่ภาคประชาชนเป็นฝ่ายขาดดุลย์ทางด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนามาโดยตลอด เพราะภาครัฐมิได้ถือว่าภาคประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จึงต้องมีการปรับดุลย์ของการมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ โดยมีแนวทางและมาตรการที่เป็นระบบชัดเจนและนำไปปฏิบัติได้

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นได้ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เพื่อเป็นที่ยอมรับทั้งหลักการและกลไกที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของโครงการพัฒนาต่าง ๆ หรือกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตไว้ดังนี้

1. จัดกระบวนการหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การจัดทำแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชน

2. จัดให้มีกระบวนการและช่องทางของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการพัฒนาเป็น 2 ระบบควบคู่กันไป คือ ระบบการมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการพัฒนาร่วมกับภาครัฐซึ่งเป็นระบบที่มีการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน และระบบการจัดการกิจกรรมการพัฒนาใหม่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนในด้านนโยบาย มาตรการ และงบประมาณ

3. เสริมสร้างวิสัยทัศน์และสร้างขีดความสามารถในการจัดการหรือการมีส่วนร่วมให้แก่องค์กรประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน สาธารณชน ภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินแผนงานโครงการของรัฐหรือของชุมชน

นอกจากแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) ได้เสนอกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และอย่างยั่งยืน ดังนี้

- มีการปรับเปลี่ยนบทบาท และภารกิจของภาครัฐซึ่งมีมาก และรวมศูนย์ให้น้อยลง และเกิดการโอนถ่าย และกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปยังภาคเอกชน (ธุรกิจ) และภาคประชาชน (เกษตรกรรม)

- มีการปรับดุลย์ของการมีส่วนร่วมทางการพัฒนาด้วยการเร่งสร้างสมรรถนะทางการพัฒนาของภาคประชาชน โดยระบุอาณาบริเวณ กลุ่มเป้าหมาย และประเด็นปัญหาที่มีความรุนแรงเร่งด่วนให้ชัดเจน

- มีการปรับโครงสร้างและกระบวนการของการมีส่วนร่วมทางการพัฒนาเพื่อให้รองรับกับการสร้างสมรรถนะทางการพัฒนา

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนเพื่อดำเนินการหรือจัดทำกิจกรรมบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ ซึ่ง ปธาน สุวรรณมงคล (2540) กล่าวว่า เป้าหมายหลักอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ให้ความสำคัญกับความคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้คนในองค์กรมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้นตามมาตรฐานและแบบแผนเดียวกัน ส่วนการโอนอำนาจให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะตัดสินใจอย่างอิสระในกิจการของท้องถิ่นของตนด้วยตนเอง และความรวดเร็วในการให้บริการที่ตรงกับปัญหาความต้องการของประชาชน

การกระจายอำนาจในระบบราชการมีหลักการที่สำคัญคือ

1. การกระจายบทบาท (Role) เช่น การปรับบทบาทองค์กรภาครัฐจากลักษณะการควบคุมตรวจสอบ เป็นการส่งเสริมและกำกับ

2. การกระจายภาระหน้าที่ (Function) เช่นพันธกิจใดของกระทรวง ทบวง กรม ที่ควรกระจายสู่ท้องถิ่น

3. การกระจายอำนาจตัดสินใจ ได้แก่การตัดสินใจในเชิงนโยบาย การตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดแผน รวมทั้งการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร เช่น เงิน คน เทคโนโลยี และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

หากจำแนกกิจกรรมภาครัฐตามลักษณะ หรือรูปแบบของการกระจายอำนาจ อาจจำแนกได้ 3 ลักษณะ คือ

1. กิจกรรมที่ต้องทำซึ่งอาจจะเป็นไปในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง (Centralization) หรือการมอบอำนาจหรือการแบ่งอำนาจ รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

2. กิจกรรมที่อาจทำ ได้แก่ กิจกรรมในลักษณะ Contract-out ได้

3. กิจกรรมที่รัฐไม่ต้องทำ คือ มอบบทบาทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (Privatization)

2.3.5 ความสัมพันธ์ของ สต. และ อบต. กับอำเภอและจังหวัด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้ตำบลมีสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการและงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมสภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของสภาตำบล นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการทั้งภูมิภาค และส่วนกลาง ดังนี้

1. บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาตำบลส่วนหนึ่ง มีความสัมพันธ์กับอำเภอ และจังหวัดอย่างใกล้ชิด คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งได้มาตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลยังถูกควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่กระทำการฝ่าฝืนโดยมีส่วนได้เสีย

3. มาตรา 38 กำหนดให้ นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และให้อำนาจนายอำเภอยับยั้งการดำเนินกิจการของสภาตำบลที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการชั่วคราวได้ และรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการให้สภาตำบลระงับการดำเนินงานดังกล่าวได้ หรือให้เพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอต่อไป

4. มาตรา 39 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตำบลได้ตามข้อเสนอแนะของนายอำเภอ ในกรณีที่ปรากฏว่าสภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

เห็นได้ว่าในมาตรานี้ให้อำนาจในการควบคุมสภาตำบลแก่อำเภอ จังหวัดในด้านการปกป้องผลเสียอันที่จะเกิดกับประชาชนในด้านความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิการของประชาชนอย่างมาก สภาตำบลเองยังถูกควบคุมในเรื่องของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเนื่องจากการพัฒนาตำบลนั้น กฎหมายกำหนดให้สภาตำบลเป็นเพียงผู้เสนอแนะให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบแผนพัฒนาจังหวัดในระบบ กนภ. ซึ่งองค์กรในการจัดทำคือ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)

จะเห็นได้ว่าสภาตำบลยังถูกควบคุมบังคับบัญชาจากราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางอยู่มาก ความสัมพันธ์จะมีแนวโน้มในฐานะหน่วยงานในบังคับบัญชามากกว่าเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการปกครองตนเอง แต่จะมีความเป็นอิสระในกรณีที่จะทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ได้มากขึ้น

2.3.6 ความสัมพันธ์ของ อบต. และ สต. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ความสัมพันธ์ของ อบต. และ สต. กับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ นั้น อบต. และ สต. มีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ใน 3 ประเด็น คือ

1. ความสัมพันธ์ด้านพื้นที่
2. การสนับสนุนกัน
3. ความร่วมมือกัน

ความสัมพันธ์ด้านพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลมีขอบเขตความรับผิดชอบในการพัฒนาพื้นที่ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ แต่อาจจะมีพื้นที่เชื่อมต่อกันอย่างใกล้ชิดกับการบริหารของส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล กทม. หรือเมืองพัทยา ยกเว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะมีพื้นที่ทับซ้อนกันทั้งหมดดังนั้นในการดำเนินกิจการบางประเภทจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ อบต. และ สต. อาจทำกิจการนอกเขตพื้นที่ได้ หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อทำกิจการที่จำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน (เฉพาะสภาตำบลต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 28) ความสัมพันธ์ในด้านพื้นที่ที่สำคัญคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายก

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 7) และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งจะเกิดปัญหาทับซ้อนพื้นที่กับสภาตำบล และในกรณีที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจังหวัด ก็จะเกิดการทับซ้อนพื้นที่กันอีกด้วย แม้ว่าจะมีการกำหนดหน้าที่ให้ อบจ. เป็นหน่วยสนับสนุนกิจการท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ตาม ปัญหาการแย่งงานกันทำอาจจะเกิดขึ้นได้ หรือการทำงานซ้ำซ้อนกันก็อาจเกิดขึ้นได้มาก ดังจะเห็นได้จากในอดีตที่ผ่านมาที่มีโครงการเดียวกันจาก อบต. และ อบจ. ในหมู่บ้านเดียวกัน

ความสัมพันธ์ในการสนับสนุน

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติดังกล่าว อบจ. มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ อบต. และ สต. อย่างมากทั้งในฐานะเป็นองค์กรประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลและราชการท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และมีอำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบลและจัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ด้วยบทบัญญัติดังกล่าว อบต. และ สต. จึงต้องมีความสัมพันธ์กับ อบจ. อย่างใกล้ชิด เพราะนอกจากจะมีพื้นที่การพัฒนาเป็นพื้นที่ร่วมกันแล้ว อบต. และ สต. ยังจะต้องขอรับการสนับสนุนในด้านงบประมาณ และกิจกรรมพัฒนาจาก อบจ. ด้วย

ความสัมพันธ์ในการร่วมมือกัน

บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ท้องถิ่น อาจทำกิจกรรมร่วมกันได้โดยความเห็นชอบของทั้งสองฝ่าย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมักจะเป็นการทำกิจกรรมที่เชื่อมโยงกันแต่ยังคงแยกกันดำเนินงานในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน เช่นการทำถนนเชื่อมโยงกัน หากอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานมากกว่าการรวมงบประมาณเพื่อดำเนินการร่วมกัน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าถนนที่เชื่อมระหว่างเขตพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นระหว่าง อบต. ด้วยกันเอง หรือระหว่าง อบต. กับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ จะมีความแตกต่างกันใน

ด้านคุณภาพและมาตรฐาน อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ในแนวทางนี้มีแนวโน้มที่จะมีมากขึ้นและเป็นความสัมพันธ์ที่จะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

2.3.7 ความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. และ สต.กับส่วนราชการอื่น

ตาม พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง อบต.และ สต.กับส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

ก) สภาตำบล

มาตรา 22 สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการ และงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบลปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การที่กำหนดบทบัญญัติดังกล่าวทำให้สภาตำบลมีหน้าที่เพียงเป็นผู้ดำเนินงานตามที่แผนพัฒนาตำบลตามที่สภาตำบลได้รับจัดสรรงบประมาณให้เท่านั้นที่สำคัญได้แก่งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้ตามเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และงบประมาณจากโครงการพัฒนาตำบล ซึ่งเป็นรายได้หลักที่ให้สภาตำบลดำเนินกิจการพัฒนาตำบลแต่การพัฒนาอื่น ๆ นั้น ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมพัฒนาที่ส่วนราชการต่าง ๆ เข้าไปดำเนินการในเขตพื้นที่ตำบลตามแผนพัฒนาตำบลและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอแนะของสภาตำบล ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วส่วนราชการจะเป็นผู้กำหนดกรอบแผนงาน/โครงการพัฒนาเพื่อให้สภาตำบลได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาตำบล ดังนั้นการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงเป็นไปในลักษณะของการสั่งการจากเบื้องบน หรือจากส่วนราชการต่าง ๆ

ข) องค์การบริหารส่วนตำบล

ในกฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะเข้าไปดำเนินกิจการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมิได้ตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐที่จะเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามความเหมาะสม ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

ในทางปฏิบัติส่วนราชการต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีการประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบล่วงหน้า มีเพียงบางหน่วยงานที่ดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น เช่น เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด โยธาธิการจังหวัด การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น อย่างไรก็ตามส่วนราชการต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับองค์การบริหารส่วนตำบลน้อยมาก ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องอาศัยข้อมูลและการประสานงานจากอำเภอเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ทำให้ความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีกับอำเภอมากกว่าส่วนราชการต่าง ๆ

นอกจากนั้นความสัมพันธ์กับคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ซึ่งประกอบด้วย เกษตรตำบล สาธารณสุขตำบล ครูประจำตำบล พัฒนากร และปลัดอำเภอประจำตำบล ซึ่งมีหน้าที่ให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินงานตามแผนและโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ร้องขอ ในทางปฏิบัติระยะแรก อบต. มักจะร้องขอการสนับสนุนจาก คปต. ในด้านการจัดทำแผนและความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานตามระเบียบต่าง ๆ เช่น ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ส่วนใหญ่ไม่ร้องขอการสนับสนุนทางวิชาการจาก คปต. และในคณะทำงาน คปต. เองก็ไม่รู้ว่าตนเองมีบทบาทหรือมีส่วนที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ อบต.อย่างไร ดังนั้นจึงก้าวถอยออกมาจากการสนับสนุนทางวิชาการแก่ อบต. มิได้มีบทบาทที่จะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเหมือนดังเช่นเมื่อเป็นสภาตำบล ทำให้การจัดทำโครงการ/แผนพัฒนาตำบลเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพียงลำพัง ซึ่งเป็นจุดอ่อนของ อบต. ในการวิเคราะห์โครงการในการพัฒนาตำบล ส่วนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ก็หันมาทำงานตามงบประมาณปกติของต้นสังกัดของตนที่ได้รับ

เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่มีความสับสนในความสัมพันธ์ของตนกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ ได้แก่

1. พัฒนากร ซึ่งเดิมมีบทบาทในฐานะเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล ทำงานร่วมกับสภาตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบลและทำกิจการต่าง ๆ ร่วมกับสภาตำบล เมื่อตำบลเปลี่ยนเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล พัฒนากรส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าบทบาทของตนในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเช่นไร ยังไม่มีการกำหนดชัดเจน แต่ไม่พยายามที่จะเข้าไปทำงานในตำแหน่งที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในเรื่องนี้ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งกับปลัดอำเภอที่ต้องการเข้าไปร่วมงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลในหน้าที่นี้เช่นกัน ในบางพื้นที่พัฒนากรอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีอยู่กับกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน เมื่อครั้งเป็นสภาตำบลดำเนินการจนได้เป็นที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล หากพื้นที่ใดนายอำเภอต้องการให้ปลัดอำเภอทำหน้าที่นี้ก็จะขอให้

องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นที่ปรึกษาทำให้พัฒนากรต้องถอนตัวออกมาจึงเป็นปัญหาในการแสดงบทบาทในการพัฒนาของพัฒนากรอย่างมาก

2. สาธารณสุขตำบล ยังคงสับสนในการแบ่งภาระหน้าที่ระหว่างภารกิจที่ตนกระทำกับส่วนสาธารณสุขในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี 2 งานคือ งานสุขาภิบาล และงานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ

3. ปลัดอำเภอประจำตำบล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ให้เข้าไปมีส่วนดูแลความสงบเรียบร้อยและพัฒนาท้องที่ หมู่บ้าน ตำบล แต่เมื่อจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลภารกิจด้านการพัฒนาได้หมดไปหรือไม่ หรือควรมีบทบาทอย่างไร ซึ่งได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้ปลัดอำเภอประจำตำบลเข้าไปทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล

4. ที่ทำการปกครองอำเภอ/จังหวัดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการกำกับดูแลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารงานส่วนตำบลที่มีการจัดตั้งขึ้นทำให้มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น จำนวนบุคลากรที่ประจำอยู่มีไม่เพียงพอที่จะให้การดูแลและแนะนำแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้น เสมียนตราจังหวัดหรือฝ่ายการเงินและบัญชีจังหวัดที่ทำหน้าควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบลมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

5. เจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นบุคลากรอีกกลุ่มหนึ่งมีหน้าที่ต้องเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานการปฏิบัติงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาพบว่าไม่มีปัญหา เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีหน้าที่ในเรื่องนี้โดยตรง

6. หน่วยงานตรวจสอบ ได้แก่ (1) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งมีหน้าที่ต้องตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติยังเป็นไปได้ลำบาก และ (2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งต้องรับรายงานทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาฯ และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ทั่วประเทศ การตรวจสอบนี้หากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง ก็อาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

2.3.8 บทบาทของ อบต. ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

นอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยที่สำคัญ ได้แก่

ก) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 4 ได้กำหนดให้หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น เป็น "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2523 ดังนี้

1. มาตรา 60-63 มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษโดยเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัด

2. มาตรา 73 ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. มาตรา 74 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข โดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการจัดส่งน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจากแหล่งกำเนิดไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย

4. มาตรา 75 เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราว สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 ได้ตามความจำเป็นจนกว่าจะได้มีการก่อสร้างติดตั้ง และเปิดดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม

5. มาตรา 77 มีหน้าที่ดำเนินงาน และควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น โดยอาจจ้างผู้ที่ได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมเป็นผู้ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบดังกล่าว

6. มาตรา 81 รวบรวมรายงานที่ได้รับจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอย่างน้อยเดือนละครั้ง

7. มาตรา 93 เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกร้องค่าเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ข) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น และประธานกรรมการบริหารในฐานะ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร เหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ค) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2526 ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน และปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติในเขตท้องที่

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้พนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงาน เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่การดำเนินการต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติจึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ ด้วย

2.4 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่วัง - กิ่วลม

2.4.1 ประวัติโครงการ

แม่น้ำเจ้าพระยามีต้นน้ำที่สำคัญ 4 สาย คือ ปิง วัง ยม น่าน แม่น้ำวังเป็นแม่น้ำที่มีขนาดลุ่มน้ำเล็กที่สุดและสั้นที่สุด คือมีความยาวของลุ่มน้ำประมาณ 300 กิโลเมตร มีขนาดพื้นที่ลุ่มน้ำประมาณ 11,000 ตารางกิโลเมตร และอยู่ในเขตจังหวัดลำปางเพียงจังหวัดเดียวเกือบตลอดสาย นอกจากตอนปลายของแม่น้ำวังซึ่งจะไหลลงแม่น้ำปิงเท่านั้นที่อยู่ในเขตจังหวัดตาก

แม่น้ำวังมีพื้นที่ลุ่มน้ำแคบ และมีลำน้ำสาขาที่สำคัญ 2 สาขา คือ ลำน้ำแม่ตุ๋ย และลำน้ำแม่จาง ปริมาณน้ำฝนน้อยกว่าลุ่มน้ำอื่นในภาคเดียวกันคือมีปริมาณน้ำฝนโดยเฉลี่ยประมาณ 1,000 – 1,200 มิลลิเมตรต่อปี ถ้าปีไหนมีปริมาณน้ำฝนมากผลผลิตทางการเกษตรดี ปีไหนปริมาณน้ำฝนน้อยผลผลิตต่ำทำให้เกษตรกรมีความเดือดร้อน

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนเรื่องน้ำเพื่อการเพาะปลูกของราษฎรในจังหวัดลำปาง ในระยะแรกกรมชลประทานได้พิจารณาก่อสร้างโครงการชลประทานแม่วัง มีลักษณะเป็นโครงการทดน้ำและมีระบบส่งน้ำเมื่อปี พ.ศ. 2478 โดยทำการก่อสร้างฝายทดน้ำสบอาง ขนาดสันฝายสูง 3.10 เมตร ยาว 96 เมตร กั้นลำน้ำวังที่ตำบลบ้านแลง อำเภอเมืองจังหวัดลำปาง อยู่เหนือตัวจังหวัดประมาณ 27 กิโลเมตร พร้อมกับก่อสร้างระบบส่งน้ำซึ่งประกอบ

ด้วยคลองส่งน้ำสายใหญ่แม่วังฝั่งขวา มีความยาวคลองประมาณ 38.770 กิโลเมตร และคลองส่งน้ำสายใหญ่แม่วังฝั่งซ้ายมีความยาวคลองประมาณ 38.550 กิโลเมตร พร้อมทั้งก่อสร้างอาคารประกอบตามคลองส่งน้ำ เพื่อส่งน้ำให้แก่เกษตรกรในเขตอำเภอเมือง และบางส่วนของอำเภอเกาะคาและอำเภอแม่ทะ โดยครอบคลุมพื้นที่ในเขตคลองส่งน้ำแม่วังฝั่งขวา 25,050 ไร่ และคลองส่งน้ำแม่วังฝั่งซ้าย 47,125 ไร่ และในปี พ.ศ. 2492 ทางกรมชลประทานได้ทำการปรับปรุงคลองส่งน้ำแม่ปุงซึ่งราษฎรได้ร่วมกันขุดเพื่อรับน้ำจากปลายคลองส่งน้ำแม่วังฝั่งซ้าย โดยมีพื้นที่ได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นอีก 18,900 ไร่

ต่อมาได้มีการบุกเบิกที่ทำกินในเขตลุ่มน้ำวังปริมาณมากขึ้น ทำให้ความต้องการใช้น้ำจากแม่น้ำวังมีปริมาณมากทำให้ปริมาณน้ำต้นทุนในการเพาะปลูกทั้งในฤดูทำนาปี และในฤดูนาปรังมีไม่เพียงพอกับความต้องการ ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำในลุ่มน้ำวัง

กรมชลประทานจึงได้มีการวางโครงการพัฒนาลุ่มน้ำวัง โดยมีหลักการที่จะเก็บน้ำในฤดูฝนที่ในลุ่มน้ำวังมีปริมาณน้ำมากเกินความจำเป็นของเกษตรกร เพื่อบรรเทาอุทกภัย และนำน้ำไปใช้ประโยชน์ต่าง ๆ คือขยายพื้นที่เพาะปลูกในฤดูฝน และเก็บกักน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง และเพื่อเป็นแหล่งน้ำต้นทุนในการอุปโภคและบริโภค และผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำ

ในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการก่อสร้างโครงการชลประทานกิ่วลม ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำและระบบส่งน้ำ คือมีการก่อสร้างคลองส่งน้ำสายใหญ่กิ่วลมมีความยาวประมาณ 40 กิโลเมตรและอาคารประกอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งเพื่อเป็นการพัฒนาลุ่มน้ำวัง และได้ทำการก่อสร้างตัวเขื่อนและเริ่มเก็บกักน้ำแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2515 และตัวระบบส่งน้ำได้ทำการก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2524

ลักษณะโครงการ

โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่วัง – กิ่วลม มีลักษณะโครงการที่มีทั้งตัวเขื่อนที่มีหน้าที่เก็บกักน้ำและระบบส่งน้ำด้วยตนเอง และทำหน้าที่ส่งน้ำโดยมีฝายสบอางเป็นตัวทดน้ำในช่วงล่างของลุ่มน้ำ ดังนั้นลักษณะของโครงการฯ จึงประกอบไปด้วยทั้งตัวเขื่อนกิ่วลม และฝายสบอาง ทั้งนี้มีรายละเอียดดังนี้

1. เขื่อนกิ่วลม กั้นลำน้ำวังเหนือตัวจังหวัดลำปางไปตามลำน้ำประมาณ 35 กิโลเมตรในท้องที่ตำบลบ้านแลง อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง ตั้งอยู่ที่พิกัด 47Q NA 668-478 ระวาง 4946 III มีพื้นที่รับน้ำประมาณ 2,700 ตารางกิโลเมตร ยาวประมาณ 100 กิโลเมตร ขอบเขตของลุ่มน้ำทางทิศตะวันตกและทิศตะวันออก มียอดทิวเขาขนานและมีระดับต่างกัน 1,000 ถึง 2,000 เมตร ปริมาณน้ำฝนส่วนใหญ่ในพื้นที่รับน้ำได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ในระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนตุลาคม ทั้งนี้มีรายละเอียดของโครงการดังนี้

- พื้นที่รับน้ำฝน			2,700	ตร.กม.
- ปริมาณน้ำที่ไหลลงอ่างมากที่สุด			807	ล้าน ลบ.ม./ปี
- ปริมาณน้ำที่ไหลลงอ่างน้อยที่สุด			273	ล้าน ลบ.ม./ปี
- ปริมาณน้ำเฉลี่ยที่ไหลลงอ่าง			574	ล้าน ลบ.ม./ปี
- ขนาดตัวเขื่อนสูงจากท้องน้ำ	26.50	เมตร		
กว้าง	5.35	เมตร		
ยาว	135.00	เมตร		
- ระดับเก็บกักสูงสุด			+285.00	ม. (รทก.)
- ระดับเก็บกักต่ำสุด			+285.00	ม. (รทก.)
- ความจุของอ่างที่ระดับเก็บกักสูงสุด			112	ล้าน ลบ.ม.
- ความจุของอ่างที่ระดับเก็บกักต่ำสุด			6	ล้าน ลบ.ม.
- พื้นที่ผิวอ่างที่ระดับเก็บกักสูงสุด			16	ตร.กม.

- อาคารประกอบ
  - ทางระบายน้ำล้นเป็นบานเหล็กโค้งขนาดกว้าง 13 เมตร สูง 8 เมตร จำนวน 5 บาน ระบายน้ำได้สูงสุด 3,000 ลบ.ม./วินาที
  - ท่อส่งน้ำใช้ท้ายเขื่อนขนาดกว้าง 1.25 เมตร สูง 2.00 เมตร ปิดเปิดด้วยบานประตูเหล็กเลื่อน ส่งน้ำได้ 12 ลบ.ม./วินาที จากท่อส่งน้ำนี้มีท่อแยกไปหมุนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด 200 กิโลวัตต์ 2 เครื่อง ระบายน้ำ 1.4 ลบ.ม./วินาที
  - ท่อส่งน้ำเข้าคลองส่งน้ำอยู่ฝั่งขวาของตัวเขื่อนขนาดกว้าง 1.70 เมตร สูง 2.00 เมตร ปิดเปิดด้วยบานประตูเหล็กเลื่อน ส่งน้ำได้สูงสุด 25 ลบ.ม./วินาที
- ระบบส่งน้ำ
  - คลองส่งน้ำสายใหญ่กิ่วลมยาว 40.00 กิโลเมตร ประกอบด้วยคลองซอย 18 สายรวมความยาว 48.428 กิโลเมตร คลองแยกซอย 13 สายรวมความยาว 22.872 กิโลเมตร

- พื้นที่โครงการ	53,000	ไร่
- พื้นที่ชลประทานในฤดูฝน	37,000	ไร่
- พื้นที่ชลประทานในฤดูแล้ง	20,000	ไร่

2. ฝายสบอาง (ฝายแม่วัง) อยู่เหนือจังหวัดลำปางขึ้นไปตามลำน้ำประมาณ 27 กิโลเมตร ในท้องที่ตำบลบ้านแลง อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง ที่พิกัด 47Q NA 671-385 ระวาง4946 III ตัวฝายมีลักษณะเป็นฝายหินก่อมีระบบส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบดังนี้

- อาคารประกอบ

- ฝายหินก่อขนาดยาว 96.00 เมตร สันฝายสูง 3.10 เมตร
- ปตร. ระบายทรายขนาดกว้าง 4.75 เมตร สูง 6.00 เมตร
- ปตร. คลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งขวาขนาดกว้าง 1.60 เมตร สูง 1.50 เมตร จำนวน 2 ช่อง ส่งน้ำได้สูงสุด 4.38 ลบ.ม./วินาที
- ปตร. คลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้ายขนาดกว้าง 2.10 เมตร สูง 2.00 เมตร จำนวน 3 ช่อง ส่งน้ำได้สูงสุด 8.36 ลบ.ม./วินาที

- ระบบส่งน้ำ
  - คลองส่งน้ำสายใหญ่แม่วังฝั่งขวา มีความยาวคลองประมาณ 38.770 กิโลเมตร
  - คลองส่งน้ำสายใหญ่แม่วังฝั่งซ้าย มีความยาวคลองประมาณ 38.550 กิโลเมตร
  - คลองส่งน้ำสายใหญ่แม่ปุง มีความยาวคลองประมาณ 8.000 กิโลเมตร
- พื้นที่รับประโยชน์
  - โครงการฯ 53,000 ไร่พื้นที่ชลประทานฤดูฝน 37,210 ไร่ ฤดูแล้ง 20,000 ไร่
  - แม่วังฝั่งขวา 25,050 ไร่ พื้นที่ชลประทานฤดูฝน 22,590 ไร่ ฤดูแล้ง 11,000 ไร่
  - แม่วังฝั่งซ้าย 47,125 ไร่ พื้นที่ชลประทานฤดูฝน 36,920 ไร่ ฤดูแล้ง 17,000 ไร่
  - แม่ปุง 18,900 ไร่ พื้นที่ชลประทานฤดูฝน 14,880 ไร่ ฤดูแล้ง 7,000 ไร่

3. สรุปพื้นที่รับประโยชน์ เป็นพื้นที่ในเขตโครงการรวมทั้งสิ้น 144,075 ไร่ เป็นพื้นที่ชลประทานในฤดูฝน 111,600 ไร่ พื้นที่ชลประทานในฤดูแล้ง 55,000 ไร่

2.4.2 ความเป็นมาของกลุ่มผู้ใช้น้ำ

ประวัติของการชลประทานขนาดเล็ก ๆ ที่ราษฎรช่วยกันวางแผนก่อสร้าง และจัดสรรน้ำดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานด้วยตนเอง ในหลายประเทศได้มีการจัดตั้งองค์กรด้วยความสมัครใจร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการเพื่อการบริหารระบบชลประทานของตนเอง เช่น กลุ่มเหมืองฝายราษฎรในภาคเหนือของประเทศ

คนไทยในภาคเหนือได้รู้จักระบบชลประทานประเภทเหมืองฝายมาตั้งแต่อดีตกาล สมัยล้านนา มีหลักฐานเอกสารปรากฏว่าได้มีระบบเหมืองฝาย มาตั้งแต่ พ.ศ.1100 หรือประมาณ 1442 ปีมาแล้ว ต่อมาในสมัยพระเจ้าเม็งราย เมื่อ พ.ศ.1839 กิจการชลประทานราษฎรได้พัฒนายิ่งขึ้นและได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับเหมืองฝายและการบริหารงานระบบเหมืองฝายปรากฏในมังรายศาสตร์ กฎหมายดังกล่าวได้ระบุเกี่ยวกับด้านก่อสร้าง การจัดการน้ำ และองค์กรของระบบเหมืองฝาย อย่างสมบูรณ์แบบ พร้อมทั้ง มีบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน ตั้งแต่ลหุโทษ เช่น ปรับไหม

และโทษหนักถึงให้ฆ่าเสีย โดยมีหลักการว่า หากเป็นการกระทำความผิดที่จงใจและเอาเปรียบสังคมจะได้รับโทษสถานหนัก บทบัญญัติที่น่าสนใจในกฎหมายมังรายศาสตร์เช่น

"ผู้ใดไม่ทำเหมืองฝายเลย มันไปลักเอาน้ำท่านให้ตีหัวจนแตก ปล่อยเสีย หรือไม่ให้ไหม 110เงิน หรือมันยังไปลักอีกให้ฆ่าค่าที่นั้น"

"ผู้ใดล่องเรือหรือแพทำความเสียหายแก่ฝายต้องรับผิดชอบการซ่อมแซม ถ้าเป็นฝายขนาดใหญ่ต้องจ่ายค่าเสียหาย 110 เงิน ถ้าเป็นฝายขนาดเล็กจ่าย 52 เงิน แต่ถ้ากระทำความผิดโดยไม่ตั้งใจให้จ่ายค่าเสียหายเพียง 52 เงินสำหรับฝายขนาดใหญ่ และ 32 เงินสำหรับฝายขนาดเล็ก"

"เมื่อก่อสร้างฝายเสร็จใช้งานได้แล้ว ผู้ใดชักน้ำเข้านาของตนโดยลำพังต้องถูกปรับไหม 11 เงิน"

ในสมัยล้านนาได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ใช้น้ำบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น คุณนายฝายต่อมาเรียกชื่อใหม่เป็น แก่ฝาย มีหน้าที่หลักในการควบคุมดูแลการซ่อมแซมฝายและ เลียบน้ำ มีหน้าที่ดูแลการส่งน้ำ การระบายน้ำ หมื่นล่ามนา มีหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับไร่นาตลอดจนฤดูการทำนา ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ควบคุมดูแลระบบเหมืองฝายดังกล่าวจะได้รับมอบอำนาจและการปูนบำเหน็จรางวัล ตลอดจนมีรายได้จากการปรับไหม รวมทั้งการเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับไพร่เมืองอย่างใกล้ชิด และเป็นผู้จัดการรักษาผลประโยชน์ของไพร่เมืองในปกครองของตนด้วย จึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการควบคุมไพร่ในสังคมล้านนา

ต่อมาก็ได้มีการพัฒนาขึ้นตามลำดับและเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำของระบบเหมืองฝายราษฎร จึงมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่น นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนเข้าไปร่วมด้วย แต่ก็ยังนำเอาหลักการที่เคยใช้ในอดีตมาปรับใช้ระบบการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ เหมืองฝายราษฎร์ในภาคเหนือจึงนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดขององค์กรผู้ใช้น้ำในประเทศ ซึ่งมีอายุยืนยาวจนถึงปัจจุบัน

เมื่อทางราชการโดยกรมชลประทานดำเนินงานพัฒนาโครงการชลประทานขนาดใหญ่ที่เรียกว่าเป็นโครงการชลประทานหลวงในภาคต่าง ๆ ของประเทศ และมีโครงการชลประทานประเภทอ่างเก็บน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเพื่อช่วยแก้ปัญหาเรื่องน้ำเพื่อการเกษตรในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งตามโครงการช่วยเหลือดังกล่าวเจ้าหน้าที่ยูซอมได้เสนอแนะให้จัดรวบรวมผู้ได้รับประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำแต่ละแห่งเพื่อร่วมมือและประสานงานกับเจ้าหน้าที่ กรมชลประทานจึงได้ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำแห่งแรกที่อ่างเก็บน้ำบ้านกุดลิงง้อ จังหวัดอุดรธานีในปี พ.ศ. 2506 เรียกชื่อในครั้งนั้นว่ากลุ่มกสิกรผู้ใช้น้ำชลประทาน และได้ขยายงานการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำไปยังอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่อมาดำเนินการเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำและได้ขยายงานมากขึ้นจนในปี พ.ศ. 2511 จึงได้นำแนวความคิดนี้ไปใช้ในโครงการชลประทานหลวงในภาคอื่น ๆ เช่น ในภาคกลางและภาคเหนือ

การดำเนินงานจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่ได้อาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลัก และทางกรมชลประทานได้ตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องนี้ขึ้นเรียกว่าศูนย์สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานเมื่อปี พ.ศ. 2511 สังกัดกองส่งน้ำและบำรุงรักษาในสมัยนั้นหรือฝ่ายพัฒนาการใช้น้ำ สังกัดกองอุทกวิทยาในสมัยปัจจุบัน ทำหน้าที่แนะนำส่งเสริมเรื่องการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำพื้นฐานจนถึงระดับสมาคมผู้ใช้น้ำ ตลอดจนกระตุ้นให้สมาชิกของกลุ่มหรือสมาคมดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ ซึ่งเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2539 ได้มีการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำในเขตโครงการทั่วประเทศแล้วประมาณ 250 สมาคม และมีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน แต่ก็ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายกิจการของสมาคมผู้ใช้น้ำที่ได้จัดตั้งไปแล้ว เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ปัจจุบันทางกรมชลประทานกำลังปรับแนวทางการดำเนินงานด้านการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ต่อมาได้มีการพัฒนาในระดับไร่นาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินและในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินต้องจ่ายค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบชลประทานและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันตลอดจนค่าบริหารการส่งน้ำในระดับไร่นา จึงได้มีการกำหนดรูปแบบขององค์กรผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2523 เป็นรูปแบบของสหกรณ์ในเขตจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยของสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานเท่านั้นส่วนบริการด้านอื่น ๆ ใช้จากสหกรณ์การเกษตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 ได้มีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรใหม่เป็นแบบสหกรณ์ผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินแยกต่างหากจากสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอและมีเขตแดนสหกรณ์ตามเขตการส่งน้ำที่กำหนดและสามารถจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ประเภทเอนกประสงค์ คือเพื่อการดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานเพียงอย่างเดียวก่อน เมื่อมีความพร้อมจะเพิ่มวัตถุประสงค์อื่น เช่น การตลาด สินเชื่อ ตามที่ต้องการ ก็สามารถกระทำได้

โดยสรุปกลุ่มผู้ใช้น้ำเริ่มมาจากกลุ่มเหมืองฝายหรือกลุ่มชลประทานราษฎร์ซึ่งเป็นกลุ่มธรรมชาติที่ราษฎรดำเนินการกันเอง ต่อมาทางราชการได้ให้คำแนะนำความคิดเรื่องสมาคมชลประทานของประเทศได้หวันมาจัดตั้งเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตโครงการชลประทาน และเมื่อมีงานจัดรูปที่ดินจึงได้จัดตั้งรูปแบบองค์กรผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดิน

2.4.3 การดำเนินงานกลุ่มผู้ใช้น้ำในปัจจุบัน

นับตั้งแต่เริ่มมีกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานราษฎร์หรือกลุ่มเหมืองฝายราษฎรในอดีตทางภาคเหนือและทางราชการได้พยายามคิดหารูปแบบของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่าง ๆ และได้ทดลองปฏิบัติ

มาจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการดำเนินงานกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแยกได้เป็น 4 ประเภทดังต่อไปนี้

ก. กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานราษฎร์หรือกลุ่มเหมืองฝายราษฎร์ในภาคเหนือ

ข. กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ตามรูปแบบที่สำนักงานคณะกรรมการประสานงานและเร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำกำหนด

ค. องค์กรกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการชลประทานขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ของกรมชลประทาน ซึ่งดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอนคือ กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มบริหารการใช้น้ำ และสมาคมผู้ใช้น้ำหรือ สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ

ง. องค์กรผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเป็นรูปแบบสหกรณ์พิเศษ โดยเริ่มจากกลุ่มผู้ใช้น้ำก่อน แล้วจึงจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งรูปแบบนี้ได้นำเอาไปใช้สำหรับการดำเนินงานในเขตโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าของสำนักงานพลังงานแห่งชาติด้วย

ก) กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานราษฎร์หรือกลุ่มเหมืองฝาย

รูปแบบของกลุ่มผู้ใช้น้ำประเภทนี้เกิดขึ้นจากความต้องการร่วมกันของราษฎรที่ได้รับประโยชน์อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและเป็นรูปแบบองค์กรที่ได้ผลสำหรับพื้นที่โครงการขนาดเล็ก ๆ ตั้งแต่เริ่มในอดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังดำเนินการได้ผลอยู่ทางภาคเหนือสมาชิกผู้ใช้น้ำมีประสบการณ์และมีความเชื่อถือในความสำคัญของเหมืองฝายสืบเนื่องกันมาแต่อดีตจึงยินดีดูแลบำรุงรักษาร่วมกันเป็นอย่างดี เพราะทุกคนยอมรับว่าสิ่งสาธารณประโยชน์ เช่น ฝาย หรือเหมืองส่งน้ำเหล่านี้มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ในภาคเหนือมีระบบเหมืองฝายราษฎร์ไม่น้อยกว่า 3,000 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 800,000 ไร่ ปัจจุบันกลุ่มเหมืองฝายราษฎร์ยังคงได้รับความร่วมมือจากสมาชิกดีกว่าองค์กรในเขตของโครงการชลประทานของรัฐ

การบริหารงานของกลุ่มเหมืองฝายราษฎร์ในอดีตได้นำเอาวิธีการที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยล้านนา ต่อมาได้ระบุเป็นกฎหมายในสมัยพระเจ้าเม็งรายและได้ถ่ายทอดประสบการณ์ดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการปรับปรุงเล็กน้อยหลังจากได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ.2482 แต่หลักการยังคงเหมือนเดิม

ในเขตรับน้ำของเหมืองฝายแต่ละแห่งจะมีการเลือกตั้งหัวหน้าเหมืองฝายเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานโดยสมาชิกผู้ใช้น้ำจะประชุมออกเสียงเลือกตั้งและมีเจ้าหน้าที่ปกครองระดับท้องถิ่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านร่วมเป็นสักขีพยาน หัวหน้าเหมืองฝายหรือแก่ฝายก็จะคัดเลือกรองหัวหน้าเหมืองฝาย 1 คน และแก่เหมืองเพื่อช่วยปฏิบัติงานในระดับหมู่บ้าน โดยมีล่ามน้ำ

ทำหน้าที่ส่งข่าวสารแก่สมาชิกในเรื่องการซ่อมแซมและการจัดสรรน้ำ ในบางแห่งจะมีผู้ทำหน้าที่ช่วยในการติดตามตรวจสอบเรื่องการใช้น้ำและการจัดสรรน้ำเรียกว่า เลียบน้ำสำหรับฝายขนาดใหญ่อาจจะมีผู้ดูแลฝายและประตูระบายปากเหมืองด้วย

หัวหน้าเหมืองฝายไม่ได้กำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานแน่นอน บางแห่งกำหนดให้มีการคัดเลือกทุก 2 ปี หรือ 4 ปี แต่บางแห่งปฏิบัติงานดีดำรงตำแหน่งตลอดไป แต่ถ้ามีการเลือกตั้งใหม่จะกระทำก่อนฤดูกาลทำนาปี หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 เมื่อสมาชิกผู้ใช้น้ำคัดเลือกผู้บริหารงานกลุ่มดังกล่าวแล้วต้องรายงานอำเภอเจ้าของท้องที่เพื่อออกคำสั่ง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ สำหรับการบริหารงานกลุ่มเหมืองฝายราษฎร์นั้นยึดถือตามกฎเกณฑ์และข้อตกลงที่ได้กระทำขึ้นด้วยความเห็นชอบของสมาชิกผู้ใช้น้ำและกรรมการบริหารงานซึ่งเรียกว่า สัญญาเหมืองฝาย โดยทั่วไปการพิจารณาสัญญาเหมืองฝายจะกระทำในโอกาสเดียวกับที่มีการเลือกตั้งหัวหน้าเหมืองฝาย สัญญาเหมืองฝายไม่ใช่เป็นกฎหมายแต่เป็นข้อตกลงโดยเห็นชอบร่วมกัน ลักษณะของสัญญาเหมืองฝายส่วนมากจะไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญที่เคยใช้กันมาในอดีต โดยทั่วไปแล้วสัญญาเหมืองฝายมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ระบุชื่อผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าเหมืองฝาย ผู้ช่วย และล่ามน้ำ ในเอกสารมีการลงนามผู้เกี่ยวข้องและผู้ที่เป็นพยานไว้เป็นหลักฐาน

2. ให้คำมั่นสัญญาว่าจะเชื่อฟังหัวหน้าเหมืองฝายด้วยดีทุกประการ

3. กำหนดแผนการปฏิบัติงาน และวิธีดำเนินงาน เช่น การขุดลอกเหมือง การซ่อมแซมฝาย การจัดสรรน้ำ

4. กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาซึ่งอาจเกิดขึ้น ได้แก่ ความเห็นแก่ตัว ความเกียจคร้าน บิดพลิ้วไม่ตรงต่อเวลาของสมาชิก และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ได้รับการเลือกตั้ง

5. กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนสัญญาเหมืองฝาย เช่น การขโมยน้ำ การทำลายฝาย การขาดการประชุม การหลีกเลี่ยงไม่ช่วยซ่อมแซมเหมืองฝาย ซึ่งโทษปัจจุบันมีแต่โทษปรับเป็นเงินมากน้อยตามลักษณะของความผิด

สมาชิกที่ใช้น้ำจากระบบเหมืองฝายจะต้องเสียค่าน้ำโดยกำหนดเป็นข้าวเปลือกหรือเป็นเงินตามเนื้อที่ที่ใช้เพาะปลูกซึ่งอัตราเรียกเก็บสำหรับฤดูฝนและฤดูแล้งมักจะแตกต่างกัน รายได้ที่เก็บได้จะนำไปใช้สำหรับเป็นรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ เช่น หัวหน้าเหมืองฝาย แก่เหมือง ล่ามน้ำ ฯลฯ เป็นค่าบำรุงรักษาและในบางกรณี เป็นค่าใช้จ่ายเมื่อมีพิธีการ เช่น การขอฝน ส่วนผู้ได้รับคัดเลือกให้ปฏิบัติหน้าที่เช่น หัวหน้าเมืองฝาย แก่เหมือง ล่ามน้ำ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าน้ำและใช้แรงงานในการซ่อมแซมบำรุงรักษา

การจัดเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ เพื่อบริหารงานระบบเหมืองฝายที่มีมาในอดีตนั้นเป็นไปตามหลักการของระบบประชาธิปไตยและถูกหลักวิชาการที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือหัวหน้าเหมืองฝายทำหน้าที่เช่นเดียวกับนายช่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา (ช.ค.บ.) แก่เหมืองทำหน้าที่เหมือนกับหัวหน้าฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา (สบ.คบ.) และเลียบน้ำ ทำหน้าที่คล้ายโซนแมนของกรมชลประทาน แต่โครงการชลประทานของรัฐไม่ได้กำหนดตำแหน่งเช่นเดียวกับล่ามน้ำโดยเฉพาะที่จะช่วยแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับการส่งน้ำและการซ่อมแซมแก่ผู้ใช้น้ำ

รัฐบาลได้พยายามสนับสนุนการชลประทานระบบเหมืองฝายราษฎร์มาโดยตลอด เช่นออกพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ให้มีกฎหมายรองรับการดำเนินการดีขึ้น กรมชลประทานก่อสร้างประตูระบายปากเหมืองให้ตามโครงการประหยัดน้ำและปรับปรุงฝายชั่วคราวเป็นลักษณะอาคารถาวรโดยใช้งบประมาณของรัฐ บางแห่งก็ก่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำเพิ่มเติมที่ต้นน้ำของระบบเหมืองฝายเดิมเพื่อให้มีน้ำใช้เพาะปลูกในฤดูแล้งได้ดีขึ้น

ในปัจจุบันองค์กรเหมืองฝายชลประทานราษฎร์ได้รับความสนใจจากทางราชการโดยการนำเอาวิทยาการที่จำเป็นไปเผยแพร่และชักชวนให้มีการประสานงานกันเองระหว่างเหมืองฝายในลุ่มน้ำเดียวกัน และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องน้ำ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำภายในระบบเหมืองฝายของแต่ละแห่ง และภายในกลุ่มน้ำ ๆ ด้วย ในอนาคตเราคงจะได้เห็นองค์กรเหมืองฝายชลประทานราษฎร์ขนาดเล็ก ๆ แต่ละแห่งในกลุ่มน้ำเดียวกันรวมกันเป็นสหพันธ์เพื่อการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็กที่มีประสิทธิภาพ

ข) กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก

รัฐบาลได้มีนโยบายในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายไปอย่างทั่วถึงโดยได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 และจัดระบบการดำเนินงานโครงการดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้นโดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. 2525 และในการพิจารณาหาลู่ทางปรับปรุงการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2527 จึงได้ตกลงให้มีการจัดตั้งผู้นำกลุ่มการใช้น้ำหน่วยส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่องเบ็ดเสร็จและกลุ่มผู้ใช้น้ำขึ้น เพื่อให้คำแนะนำส่งเสริมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและให้เกษตรกรเข้ามามีบทบาทเป็นเจ้าของในการบริหารโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กดังกล่าว ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำประเภทดังกล่าว มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำตามโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กมีลักษณะต้องดำเนินการตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ พร้อมทั้งได้ระบุขั้นตอนในการจัดตั้ง โครงสร้างขององค์กรและหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำ

รูปแบบและขั้นตอนของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ในระหว่างดำเนินการก่อสร้างโครงการ ให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชักชวนราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ รวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำและกำหนดที่ทำการกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ด้วย

2. กลุ่มผู้ใช้น้ำประกอบด้วยราษฎรที่ประกอบอาชีพสาขาต่าง ๆ ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ เช่น การเพาะปลูก การประมง การเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ ที่สมัครใจรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำโดยความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการ

3. กลุ่มผู้ใช้น้ำบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ 1 คนรองประธาน 1-2 คนกรรมการโดยตำแหน่งจากสาขาอาชีพต่าง ๆ สาขาละ 1 คน กรรมการโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ 5 – 9 คน และเลขานุการ 1 คน

4. ให้กลุ่มราษฎรที่ประกอบอาชีพสาขาต่าง ๆ ในกลุ่มผู้ใช้น้ำเลือกหัวหน้าสาขาอาชีพ อาชีพละ 1คน เพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารฯ

5. ให้หน่วยงานราชการควบคุมให้มีการเลือกตั้งประธาน รองประธาน กรรมการโดยการเลือกตั้งและเลขานุการจากสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำให้เสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันเลือกตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือเมื่อตำแหน่งว่างลง

คณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อวางแนวทางการบริหารงาน เช่นข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ การใช้น้ำ การซ่อมแซมและปรับปรุงโครงการ นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่องเบ็ดเสร็จเกี่ยวกับกิจการที่สำคัญๆ เช่น การพัฒนา การใช้ประโยชน์จากที่ดิน การปรับปรุงวิธีการเพาะปลูก การจัดหาทุนจากหน่วยงานราชการหรือภาคเอกชน การตลาด และดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการมอบหมายหรือเสนอแนะ คณะกรรมการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

การรับภาระเรื่องการซ่อมแซมและปรับปรุงของกลุ่มผู้ใช้น้ำทางราชการได้กำหนดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำดำเนินการเองถ้าวงเงินไม่เกิน 5,000บาท แต่ถ้าไม่เกิน 100,000 บาท กำหนดให้กรมการปกครองตั้งงบประมาณสนับสนุนร้อยละ 50 องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 30 และกลุ่มผู้ใช้น้ำออกค่าใช้จ่ายร้อยละ 20 ถ้าวงเงินเกิน 100,000 บาท ให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของ

หน่วยงานเจ้าโครงการตามระเบียบที่กำหนดจะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำมีบทบาทสำคัญต่อการดูแลบำรุงรักษาและปรับปรุงโครงการเป็นอย่างมาก

ค) องค์กรผู้ใช้น้ำในเขตโครงการชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่

โครงการชลประทานที่กรมชลประทานได้ทำการก่อสร้างเสร็จแล้วและดูแลรักษาทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2532 รวมประมาณ 19 ล้านไร่ ในจำนวนนี้มีการพัฒนาระบบส่งน้ำถึงระดับไร่นาโดยการจัดรูปที่ดิน 1.7 ล้านไร่ ระบบคันและคูน้ำประมาณ 8.3 ล้านไร่ รวมงานพัฒนาในระดับไร่นาทั้งสองประเภทแล้วมีเนื้อที่ประมาณ 10 ล้านไร่ หรือร้อยละ 52 ของเนื้อที่ชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่

ในพื้นที่ที่พัฒนาระดับไร่นาเป็นระบบคันและคูน้ำแล้วนั้นกรมชลประทานได้จัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำโดยเจ้าหน้าที่ชลประทานเป็นแกนนำในการชักชวนและช่วยเหลือในการจัดตั้งโดยมีฝ่ายพัฒนาการใช้น้ำในแปลงนา กองจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาเป็นหน่วยงานที่ดูแลในส่วนกลาง ในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่เกี่ยวกับการประชุมชี้แจงชักชวนและการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำเจ้าหน้าที่ระดับโครงการเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีเจ้าหน้าที่จากฝ่ายพัฒนาการใช้น้ำในแปลงนาให้คำแนะนำ และบางกรณี เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจะให้ความร่วมมือด้วย

แนวทางการตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำของกรมชลประทานในปัจจุบันเริ่มด้วย การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำภายในเขตควบคุมการส่งน้ำของท่อส่งน้ำแต่ละแห่งหรือคูส่งน้ำแต่ละสาย ซึ่งโดยปกติจะมีเนื้อที่ประมาณ 200 - 300 ไร่ พื้นที่รับน้ำจากคูน้ำแต่ละสายเรียกว่า แฉกส่งน้ำ ซึ่งอาจจะมีผู้ใช้น้ำประมาณ 20 - 30 ราย รวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำแล้วคัดเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานหรือหัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำช่วยในการจัดสรรน้ำและชักชวนสมาชิกภายในกลุ่มดูแลและรักษาคูน้ำและอาคารในคูน้ำโดยมีเจ้าหน้าที่ชลประทานเป็นผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือ ในเขตโครงการชลประทานแต่ละแห่งจะมีกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันกรมชลประทานได้จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการชลประทานต่าง ๆ รวมประมาณ 7,360 กลุ่ม ครอบคลุมพื้นที่ 2.40 ล้านไร่ มีสมาชิกรวม 185,923 ครอบครัว

กลุ่มผู้ใช้น้ำเมื่อจัดตั้งไปแล้วมีการดำเนินกิจกรรมภายในกลุ่มของตนเองเข้มแข็งได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในกลุ่มเป็นอย่างดีแล้ว จึงรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ได้รับน้ำจากคลองซอยสายเดียวกันหรือพิจารณาตามความเหมาะสมของระบบควบคุมน้ำหลาย ๆ กลุ่ม เป็นกลุ่มขนาดใหญ่ขึ้นเรียกว่ากลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน เพื่อเป็นการเตรียมการที่จะเป็นองค์กรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ใช้น้ำที่เป็นนิติบุคคลมีกฎหมายรองรับต่อไป

กลุ่มบริหารการใช้น้ำจะคัดเลือกสมาชิกภายในเขตแดนของตนเองเป็นคณะกรรมการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อไป ในปัจจุบันได้จัดตั้งกลุ่มบริหารการใช้น้ำไปแล้วรวมทั้งสิ้น 239 กลุ่ม ครอบคลุมพื้นที่ 1.14 ล้านไร่ มีสมาชิกประมาณ 92,407 ครอบครัว

กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานมีแนวทางที่จะเปลี่ยนสภาพเป็นสถาบันนิติบุคคลได้ 2 แบบ แล้วแต่จะสมัครใจคือ จดทะเบียนเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานเช่นเดียวกับการจัดตั้งสมาคมทั่วไป มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรน้ำดูแลบำรุงรักษาระบบการชลประทานในระดับไร่นา หรือจะจัดตั้งเป็นรูปแบบของสหกรณ์ เรียกว่า สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ประเภทสหกรณ์การเกษตร ซึ่งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำมีลักษณะพิเศษเพื่อการบริหารการใช้น้ำ จัดระบบการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันระดับไร่นา เขตแดนของสหกรณ์เป็นไปตามเขตการควบคุมน้ำของกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานที่มีอยู่เดิม ปัจจุบันได้มีสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานที่กำลังดำเนินกิจกรรมอยู่และขึ้นทะเบียนกับกรมชลประทานรวม 41 สมาคม ครอบคลุมพื้นที่ 217,271 ไร่

การเปลี่ยนสภาพจากกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน หรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำของแต่ละแห่งนั้นใช้ระยะเวลาแตกต่างกันทั้งนี้แล้วแต่ความพร้อมและความร่วมมือของสมาชิกประกอบกับการดูแลให้คำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ ดังนั้นการที่จะเร่งพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำให้เต็มพื้นที่โครงการชลประทานและมีความเข้มแข็งสามารถบริหารงานได้ตามวัตถุประสงค์จึงต้องทำเป็นโครงการระยะยาวมีแผนปฏิบัติงานที่แน่ชัด และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ง) องค์กรผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

การจัดรูปที่ดินเป็นการพัฒนาในระดับไร่นาโดยเน้นเรื่องการส่งน้ำการระบายน้ำให้ทั่วถึงทุกแปลงตลอดจนการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกอย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบันงานพัฒนาในระดับไร่นาโครงการชลประทานแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือการทำคัน - คูน้ำ และการจัดรูปที่ดินปัจจุบันในเขตโครงการชลประทานขนาดใหญ่ดำเนินการจัดรูปที่ดินแล้วประมาณ 1.7 ล้านไร่

การดำเนินงานจัดรูปที่ดินมีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นเครื่องมือและมีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายในปี พ.ศ. 2523 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของสหกรณ์โดยให้เป็นหน่วยหนึ่งภายใต้สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันบริหารการใช้น้ำจัดระบบส่งน้ำและดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานและสิ่งสาธารณะประโยชน์

ที่ใช้ร่วมกันในระดับไร่นา สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอจะมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวนี้ให้อนุกรรมการเกษตรชลประทานเป็นผู้ดำเนินการตามหลักการดังกล่าว เมื่อได้ระยะเวลาหนึ่งที่เห็นสมควรจะได้ปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2529 จึงได้ปรับปรุงรูปแบบใหม่ โดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำแยกต่างหากจากสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอโดยจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ประเภทสหกรณ์การเกษตร และเขตแดนของสหกรณ์ผู้ใช้น้ำยังคงเป็นไปตามเขตการควบคุมน้ำของสมาชิกที่รวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์แต่ละแห่ง

ในการดำเนินการขั้นแรกได้รวบรวมเกษตรกรผู้ใช้น้ำในเขตแฉกส่งน้ำหรือพื้นที่รับน้ำของคูส่งน้ำแต่ละสายจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อให้มีการดำเนินกิจกรรมในด้านการบริหารการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน และเมื่อได้ดำเนินการเข้มแข็งได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในกลุ่มเป็นอย่างดีแล้ว จึงรวบรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำภายในคลองซอยสายเดียวกันหรือภายในเขตควบคุมการส่งน้ำที่จะตกลงกันได้เป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินตามวัตถุประสงค์เพิ่มหรือเพิ่มกิจกรรมด้านอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพของสมาชิกก็ได้โดยมีตัวแทนในรูปของคณะกรรมการรับผิดชอบในการบริหารงาน ตามอุดมการณ์และวิธีการสหกรณ์

ในปัจจุบันได้จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้วรวม 4,565 กลุ่ม มีสมาชิก 124,500 ครอบครัว ครอบคลุมประมาณร้อยละ 88 ของพื้นที่ที่จัดรูปที่ดินแล้ว และได้รวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำแล้วจำนวน 34 สหกรณ์ และยังคงเหลืออยู่ในรูปแบบของสหกรณ์การเกษตรจำนวน 4 สหกรณ์ ในการดำเนินการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้กำหนดนโยบายให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นแกนกลางในการจัดตั้ง โดยมีส่วนราชการอีก 3 หน่วย คือ กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดร่วมประชุมและปฏิบัติงานประสานกันเพื่อช่วยให้เกิดกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ ในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดช่วยกำกับดูแล และแก้ปัญหาซึ่งอาจจะแต่งตั้งอนุกรรมการดูแลเรื่ององค์กรผู้ใช้น้ำโดยเฉพาะก็ได้

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำและบำรุงรักษาในระดับไร่นาโดยมอบให้สหกรณ์ผู้ใช้น้ำเป็นผู้เรียกเก็บสมาชิกแล้วนำเงินนั้นใช้สำหรับดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของตน อัตราค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาตามที่ทางราชการแนะนำสำหรับการจัดรูปที่ดินชนิดสมบูรณ์แบบเท่ากับ 1.6 - 1.8 แรง/ไร่/ปี และสำหรับชนิดพัฒนาบางส่วนคือไม่จัดรูปแปลงใหม่ ไม่มีการปรับระดับพื้นที่เท่ากับ 1.35 - 1.5 แรง/ไร่/ปี คณะกรรมการของสหกรณ์จะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าแรงในแต่ละท้องที่เอง เมื่อทราบอัตราค่าแรงต่อวันนำมาคูณกับอัตราที่แนะนำข้างต้นก็จะทราบจำนวนเงินที่ควรเรียกเก็บต่อไร่ต่อปี

การดำเนินงานดูแลบำรุงรักษาของกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินที่ได้มีการดำเนินการมาแล้วอาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. จ่ายเป็นเงินตามที่เรียกเก็บ
2. ใช้แรงงานดำเนินการ
3. จ้างเหมาเครื่องจักรกลดำเนินการตามความจำเป็น

ข้อมูลในปี พ.ศ. 2533 ปรากฏว่าจำนวนของกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ให้ความร่วมมือจ่ายเงินค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาและใช้แรงงานรวมประมาณร้อยละ 74 ของจำนวนกลุ่มทั้งหมด แยกเป็นประเภทใช้แรงงานร้อยละ 44 ส่วนที่เหลือร้อยละ 30 จ่ายเป็นเงิน แต่ในปี 2534 จำนวนกลุ่มที่จ่ายเป็นเงินลดลงเหลือร้อยละ 20 แต่กลุ่มที่ใช้แรงงานเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 54 ผลรวมของกลุ่มที่มีกิจกรรมยังคงเท่าเดิม คือร้อยละ 74 สำหรับความร่วมมือของสมาชิกในแต่ละกลุ่มจากข้อมูลปี 2533 ปรากฏว่าเฉลี่ยจากทุกโครงการจำนวนสมาชิกที่ให้ความร่วมมือในการจ่ายค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาและใช้แรงงานมีร้อยละ 50 ของสมาชิกทั้งหมดเมื่อรวมผลงานขององค์กรผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินในด้านการดูแลบำรุงรักษาตั้งแต่ปี 2529 ถึงปี 2534 ทุกโครงการแล้ว เก็บเป็นเงินได้ประมาณ 20 ล้านบาท และใช้แรงงานขุดลอกซ่อมแซมคูส่งน้ำ คูระบาย ถนนในไร่นาเฉลี่ยในระยะ 4 ปี ตั้งแต่ปี 2531-2534 คิดเป็นความยาวคูส่งน้ำปีละ 5,000 กม. คูระบายปีละ 870 กม.และถนนในไร่นาปีละ 565 กม. เป็นที่น่าสังเกตคือ ในเขตโครงการน้ำอูน จังหวัดสกลนคร กลุ่มผู้ใช้น้ำจะร่วมมือโดยวิธีการใช้แรงงานอย่างเดียวมาตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่ในเขตโครงการเจ้าพระยาใหญ่กลุ่มผู้ใช้น้ำใช้วิธีจ่ายเป็นเงินร้อยละ 67 ในปี 2533 และร้อยละ 46 ในปี 2534 ส่วนโครงการแม่กลองใหญ่ใช้วิธีจ่ายเป็นเงินร้อยละ 20 ตั้งแต่ปี 2531 จนถึงปัจจุบัน เงินที่เรียกเก็บได้กลุ่มผู้ใช้น้ำ หรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำนำเอาไปใช้ในการซ่อมแซมบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นาของสมาชิกในบางแห่งมีค่าใช้จ่ายประจำปีเหลือก็จะเก็บสะสมไว้ใช้สำหรับปรับปรุงต่อไป เช่น ดาดคูส่งน้ำ ใส่ผิวถนนในไร่นา สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำที่สมาชิกส่วนมากทำการเกษตรอย่างเข้มและมีรายได้ค่อนข้างดีจะไม่นิยมวิธีการเก็บเงินหรือใช้แรงงาน แต่เมื่อถึงคราวจำเป็นต้องขุดลอกหรือซ่อมแซมก็จะรวบรวมค่าใช้จ่ายจากสมาชิกว่าจ้างเครื่องจักรกลมาดำเนินการ ดังนั้นความต้องการและความพร้อมขององค์กรผู้ใช้น้ำที่จะร่วมกิจกรรมและ ดูแลบำรุงรักษา ย่อมแตกต่างกันไป แต่เป้าหมายที่สำคัญก็คือระบบชลประทานในระดับไร่นาจะต้องได้รับการดูแลจากองค์กรผู้ใช้น้ำให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้โดยไม่ต้องเป็นภาระของทางราชการ การเก็บค่าใช้จ่ายที่ดำเนินการมาแล้วอัตราที่กลุ่มผู้ใช้น้ำหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำเรียกเก็บแต่ละแห่งแตกต่างกันไปแล้วแต่สมาชิกจะตกลงกันซึ่งมีอัตราระหว่างไร่ละ 20-60 บาท และอาจมีการปรับอัตราเรียกเก็บตามความเหมาะสมได้

2.4.4 หลักการทั่วไปของกลุ่มผู้ใช้น้ำ

จากประสบการณ์ในหลายประเทศอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผู้ใช้น้ำเกิดขึ้นจาก 2 ลักษณะคือ เกิดจากความสมัครใจของบรรดาผู้ใช้น้ำร่วมกันเห็นความสำคัญจึงจัดตั้งขึ้นโดยยึดถือประเพณี วัฒนธรรมดั้งเดิม หรือข้อตกลงที่เห็นชอบร่วมกันเป็นหลักในการบริหารงาน ส่วนอีกประเภทหนึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบหรือตามที่กฎหมายกำหนดบังคับให้จัดตั้ง เช่น ในประเทศสเปน ถ้าระบบชลประทานที่มีผู้ใช้น้ำเกิน 20 ราย หรือมีเนื้อที่มากกว่า 1,250 ไร่ ขึ้นไปจะต้องตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำหรือประเทศญี่ปุ่น ถ้าจะดำเนินการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ใดเกษตรกรในพื้นที่นั้นจะต้องรวมตัวกันเป็นองค์กรที่เรียกว่า Land Improvement District เสียก่อนรัฐจึงจะดำเนินการให้ ทั้งนี้ได้ระบุไว้เป็นกฎหมาย

ในแต่ละประเทศมีประวัติและความสำเร็จของการพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำแตกต่างกันไป ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็เร่งดำเนินการเรื่ององค์กรผู้ใช้น้ำให้ได้ผลโดยวิธีการของตนเอง ในหลายประเทศได้มีรูปแบบขององค์กรผู้ใช้น้ำสำหรับโครงการชลประทานขนาดเล็กที่ราษฎรดำเนินการกันเองมาตั้งแต่อดีตกาล เช่น ในประเทศอินโดนีเซียมีองค์การเรียกว่า Subak Irrigation Association ซึ่งระบบ Subak เป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีบทบาททางด้านการปกครองด้วยกว่า 2,000 ปีมาแล้ว ทำหน้าที่บริหารงานด้านการจัดสรรน้ำ ดูแลบำรุงรักษา ระบบชลประทานของตนแต่ละแห่งที่รับน้ำจากแหล่งเดียวกันซึ่งมีเนื้อที่เฉลี่ยแห่งละ 500 ไร่ มีการคัดเลือกหัวหน้าและเจ้าหน้าที่บริหารงานในแต่ละ Subak สมาชิกผู้ใช้น้ำจะต้องเสียค่าบริการเป็นเงินหรือแรงงาน ในประเทศอินโดนีเซียมีระบบ Subak ทั้งหมดประมาณ 1,240 แห่งครอบคลุมพื้นที่ชลประทานรวมประมาณกว่า 625,000 ไร่

การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด การกำหนดขนาดที่จะดูแลรับผิดชอบมากน้อยเพียงใดให้เหมาะสมเป็นเรื่องที่สมควรจะได้รับการพิจารณาเพราะองค์กรขนาดใหญ่และขนาดเล็กต่างก็มีข้อดีข้อด้อยด้วยกัน เช่น องค์กรขนาดใหญ่ต้องมีเจ้าหน้าที่และสมาชิกมากทำให้การติดต่อกับสมาชิกไม่ง่ายนักยิ่งถ้าระบบการสื่อสารและการคมนาคมไม่ดีก็จะมีปัญหามากขึ้น สมาชิกอาจจะมีบุคคลหลายระดับและมีความสนใจและปัญหาที่แตกต่างกัน แต่องค์กรขนาดใหญ่จะได้เปรียบทางด้านเศรษฐกิจมีพลังในการต่อรอง และมีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานถูกกว่าองค์กรขนาดเล็ก สำหรับองค์กรขนาดเล็กสมาชิกมีความใกล้ชิดและติดต่อประสานงานกันสะดวกทำให้เกิดความเข้าใจและร่วมมือกันได้ง่าย แต่มีค่าบริหารงานสูงซึ่งจะมีผลต่อสมาชิกที่ต้องจ่ายค่าบริการมากกว่าองค์กรขนาดใหญ่ การกำหนดขนาดขององค์กรที่เหมาะสมต่อการบริหารงานเป็น

สิ่งสำคัญและตัดสินใจลำบาก แต่อย่างไรก็ตามการที่จะพิจารณาเลือกขนาดขององค์กรควรจะต้องคำนึงถึงหัวข้อดังต่อไปนี้เพื่อประกอบการพิจารณา คือ

1. ขนาดของโครงการและการถือครองที่ดินต่อครอบครัว
2. จำนวนผู้ใช้น้ำต่อพื้นที่ส่งน้ำหนึ่งแฉก หรือหนึ่งท่อส่งน้ำเข้านา
3. ความชำนาญเรื่องการใช้น้ำชลประทานของเกษตรกร
4. พื้นฐานการรวมตัวของสังคมท้องถิ่นเข็มแข็งมากน้อยเพียงไร
5. ความสะดวกในการแพร่กระจายน้ำและการดูแลรักษาของเจ้าหน้าที่มีมากน้อยแค่ไหน

สำหรับโครงการขนาดใหญ่ส่วนมากจะแบ่งการบริหารงานเป็นหน่วยย่อยลงไป เช่น ระดับโครงการ ระดับโครงการย่อย ระดับไร่นา ซึ่งเป็นวิธีที่ปฏิบัติในหลายประเทศ

ความสำเร็จขององค์กรผู้ใช้น้ำขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการแต่จากการดำเนินการที่ผ่านมาประเทศต่างๆ มีความเห็นว่า ความร่วมมือจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนั้นจึงได้พยายามหาวิธีการที่จะทำให้ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำด้วยวิธีต่าง ๆ และเรียนรู้ถึงอุปสรรคที่จะมีส่วนขัดขวางการร่วมมือที่ดีของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ซึ่งสรุปได้ว่าอุปสรรคอาจเกิดจากภายในหน่วยราชการที่รับผิดชอบ หรือจากภายในชุมชนของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ เช่น การดำเนินการพัฒนาการชลประทานมักจะกำหนดแผนงาน และการก่อสร้างจากส่วนกลาง โดยเกษตรกรไม่มีส่วนรับทราบและแสดงความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มต้น โดยเฉพาะการพัฒนาระบบชลประทานในระดับไร่นา นอกจากนั้นทางราชการยังให้ความสำคัญด้านองค์กรผู้ใช้น้ำในระยะเริ่มโครงการน้อยไป ขาดเจ้าหน้าที่มีประสบการณ์ที่เคยสัมผัสและมีทักษะในการทำงานร่วมกับเกษตรกรเป็นอย่างดี สำหรับภายในชุมชนของเกษตรกรเองหากชุมชนท้องถิ่นนั้นไม่มีประสบการณ์ในเรื่ององค์กรระดับท้องถิ่นมาก่อน การคมนาคมติดต่อรวมกันยากลำบาก มีระดับและความสนใจในทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันมาก ตลอดจนขาดความเชื่อใจซึ่งกันและกันก็จะเป็นอุปสรรคของการร่วมมือที่ดี

การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำให้ได้ผลสำเร็จตามความมุ่งหมายเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก การดำเนินการของประเทศต่าง ๆ ปรากฏว่าต่างก็ใช้ความพยายามในทุกวิถีทางที่จะปรับปรุงองค์กรผู้ใช้น้ำของตนให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าจะประสบความสำเร็จได้ เช่น สมาคมชลประทานของไต้หวันได้เกิดจากสมาคมชลศาสตร์เมื่อปี พ.ศ. 2465 เพื่อจุดประสงค์ให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำชลประทาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2488 จึงได้มีการเปลี่ยนรูปแบบของสมาคมชลประทานซึ่งมีวัตถุประสงค์กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม ได้มีการติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรผู้ใช้น้ำจากหลายประเทศ และนำมาวิเคราะห์ เพื่อนำเอาบทเรียนที่ได้เหล่านั้นมาเป็น

คำแนะนำแก่เกษตรกรผู้สนใจในการดำเนินการการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ

1. องค์กรผู้ใช้น้ำควรเริ่มต้นด้วยวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานและการจัดการน้ำเพียงอย่างเดียวก่อน เมื่อสมาชิกมีความพร้อมสามารถจะบริหารงานด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสินเชื่อ ด้านการตลาด ฯลฯ ค่อยขยายงานภายหลัง

2. ขนาดหรือเขตแดนขององค์กรควรยึดถือแนวเขตควบคุมการส่งน้ำและให้สมาชิกมีอิสระในการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อให้เกิดกลุ่มย่อยที่มีความคุ้นเคยใกล้ชิดกัน

3. สมาชิกขององค์กรควรยึดถือพื้นที่ทำกินของแต่ละครอบครัวเป็นหลักไม่ควรยึดถือที่อยู่เป็นหลัก และผู้ที่จะเป็นสมาชิกในครอบครัวควรเปิดกว้างโดยไม่ระบุว่าหัวหน้าครอบครัวหรือเจ้าของบ้านเท่านั้นที่จะเป็นสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้ได้คนรุ่นหนุ่มสาวเข้ามามีบทบาทด้วย

4. การมีผู้นำหรือหัวหน้าที่เข้มแข็งเอาใจใส่รับผิดชอบในหน้าที่ดีเป็นหัวใจสำคัญต่อการร่วมมือที่ดีของสมาชิก ในบางครั้งบางท้องที่ผู้นำที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่นอาจเหมาะสม แต่บางทีหากมองหาผู้นำหรือหัวหน้ารุ่นใหม่ที่เข้มแข็งได้ก็สมควรเปิดโอกาสให้เขาเข้ามามีบทบาทด้วย

5. การมีกฎหมายรองรับองค์กรผู้ใช้น้ำขึ้นโดยเฉพาะเป็นสิ่งจำเป็นมาก เพื่อเป็นการให้อำนาจและสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งมีอยู่แล้วให้เข้มแข็งขึ้น

6. เจ้าหน้าที่ของทางการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ มักจะมีไม่เพียงพอและมีภาระอื่นมาก ดังนั้นจึงสมควรพิจารณาเปิดรับสมัครและฝึกอบรมบุคคลเพื่อทำหน้าที่ช่วยกระตุ้นผู้ใช้น้ำให้มีความเข้าใจและสนใจในองค์กรผู้ใช้น้ำเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการ

7. การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำใหม่ซึ่งยังไม่เคยมีมาก่อนสมควรเริ่มทำเป็นโครงการนำร่องแล้วติดตามศึกษาผลที่เกิดขึ้น เมื่อปรับจนได้ผลดีแล้วจึงนำผลไปขยายงานต่อไป

8. องค์กรที่เกิดขึ้นเองด้วยความสมัครใจไม่เป็นทางการซึ่งเป็นการเริ่มจากระดับล่างจะมีการพัฒนาองค์กรได้ดี

9. การรณรงค์เรื่องการร่วมมือของผู้ใช้น้ำต้องมีระบบการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นอย่างดีและยังต้องประสานกับนักวิชาการจากภายนอกเพื่อช่วยกันหาข้อมูลแนวความคิดที่เป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างความเข้าใจและความร่วมมือจากผู้ใช้น้ำให้ดีที่สุด

คำแนะนำดังกล่าวข้างต้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญก็คือต้องทำให้ผู้ใช้น้ำเชื่อมั่นในความแน่นอนที่จะได้รับน้ำตามปริมาณและระยะเวลาที่ต้องการ และจะต้องมีแผนการติดตามผลการดำเนินงานเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคอย่างต่อเนื่อง

องค์กรหรือสถาบันผู้ใช้น้ำของแต่ละประเทศมีลักษณะและภาระหน้าที่แตกต่างกัน สำหรับประเทศที่พัฒนาในเรื่องนี้แล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไต้หวัน องค์กรผู้ใช้น้ำมีภาระมากโดยเริ่มตั้งแต่การก่อสร้างระบบชลประทานในเขตแดนขององค์กร และต้องบริหารและดูแลบำรุงรักษา

เองด้วย และประเทศดังกล่าวมีกฎหมายว่าด้วยสถาบันผู้ใช้น้ำโดยเฉพาะ การจัดตั้งสถาบันจะต้องดำเนินก่อนการก่อสร้าง สำหรับภาระหน้าที่ขององค์กรหรือสถาบันผู้ใช้น้ำโดยทั่ว ๆ ไปแล้วจะมีหน้าที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

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

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายได้พยายามหาวิธีการเพิ่มประสิทธิผลโครงการชลประทานของรัฐแบบยั่งยืนคือ ให้สามารถดำเนินต่อไปโดยไม่มีอุปสรรค โดยเฉพาะเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐสำหรับเป็นค่าบริหารและส่งน้ำบำรุงรักษา จึงได้มีแนวความคิดที่จะพยายามเพิ่มบทบาทขององค์กรหรือสถาบันผู้ใช้น้ำ และหากเป็นไปได้อาจจะแปรสภาพให้ภาคเอกชนหรือสถาบันผู้ใช้น้ำดำเนินการในที่สุด

2.4.5 การเพิ่มบทบาทการจัดการชลประทานแก่องค์กรผู้ใช้น้ำ

โครงการชลประทานที่บริหารและจัดการโดยหน่วยงานของรัฐบาลจะไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย หากไม่ได้รับความร่วมมือจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ในอดีตที่ผ่านมาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายได้พยายามเพิ่มประสิทธิผลของโครงการชลประทานที่ได้ก่อสร้างไปแล้วให้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ซึ่งส่วนมากได้ดำเนินการใน 3 แนวทาง ดังนี้

1. ก่อสร้างสิ่งที่ยังขาดและปรับปรุงระบบส่งน้ำ เช่น ดาดคลองส่งน้ำ สร้างและซ่อมอาคารบังคับน้ำ ก่อสร้างระบบส่งน้ำในไร่นาเพื่อช่วยควบคุมบังคับน้ำและแพร่กระจายน้ำได้ดียิ่งขึ้น
2. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายได้จัดให้มีการฝึกอบรมในเรื่องการจัดการน้ำแก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับกันอย่างแพร่หลาย

3. การมีส่วนร่วมของเกษตรกร นับว่าเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจแก่ประเทศต่าง ๆ ที่พยายามจะลดช่องว่างระหว่างหน่วยงานชลประทานกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำ เริ่มตั้งแต่ระยะก่อนก่อสร้าง จนกระทั่งถึงระยะส่งน้ำ

แต่จากการประเมินผลโดยทั่วไปปรากฏว่าถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงทางกายภาพโดยการปรับปรุงระบบส่งน้ำ มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางหลายระดับ และมีโครงการมีส่วนร่วมของเกษตรกร แต่การจัดการโครงการชลประทานก็ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร และการดำเนินการบางประการยังมีจุดอ่อน เช่น การปรับปรุงโครงการมักจะวางแผนดำเนินงานจากส่วนกลาง ใช้งบประมาณที่เป็นเงินกู้ มีแผนงานเร่งรัด ข้อมูลความต้องการของท้องถิ่นจากผู้ใช้น้ำไม่ละเอียดพอ ส่วนโครงการมีส่วนร่วมของเกษตรกรนั้นได้ผลดีเป็นส่วนใหญ่ แต่ทำได้เฉพาะโครงการตัวอย่าง เพราะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากที่หน่วยงานเคยปฏิบัติปกติจึงขาดงบประมาณสนับสนุนและระบบราชการทำให้เปลี่ยนแปลงระเบียบ ข้อบังคับเดิมให้สอดคล้องกับแนวความคิดใหม่ยากลำบาก จึงขยายงานตามโครงการนี้ไม่ได้ ตามที่ต้องการ

จากการติดตามผลของการดำเนินการใน 3 แนวทางดังกล่าวแล้ว เพื่อจะเพิ่มประสิทธิผลของการจัดการชลประทานแต่ก็ยังไม่ประสบผลตามที่ต้องการ จึงเกิดแนวความคิดใหม่ขึ้นว่าน่าจะมีสิ่งที่มีความสำคัญอย่างอื่นที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการจัดการชลประทานที่ดีนอกเหนือไปจากที่เคยดำเนินการกันมาแล้วจึงได้มุ่งความสนใจไปสู่เรื่องสิ่งจูงใจต่อองค์กรที่จะนำไปสู่การจัดการที่มีประสิทธิภาพนั่นก็คือ การโอนการจัดการโดยองค์กรของรัฐไปให้องค์กรผู้ใช้น้ำหรือสถาบันเอกชนในระดับหนึ่ง

การโอนการจัดการชลประทานในที่นี้หมายถึงการลดบทบาทในเรื่องการจัดการชลประทานโดยทางราชการให้น้อยลงและเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรหรือสถาบันเอกชนให้มากขึ้น แต่มิได้หมายความว่ารัฐโอนอำนาจการควบคุมทุกอย่างให้หมด ส่วนจะมอบอะไรให้บ้างแล้วแต่ความเหมาะสมที่จะพิจารณาตกลงกัน เช่นบางประเทศได้มอบหมายให้ดูแลบำรุงรักษาและเก็บค่าน้ำเองหรือขายระบบชลประทานน้ำใต้ดินของรัฐให้กลุ่มเกษตรกรไปบริหารเองโดยการผ่อนชำระ

แนวความคิดดังกล่าวได้รับความสนใจกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบันก็เนื่องจากว่า รัฐบาลมีปัญหาเรื่องงบประมาณบริหารงานโครงการชลประทานที่เพิ่มขึ้น และการบริหารโดยหน่วยราชการมีความล่าช้า ไม่คล่องตัว มีระเบียบและกฎต้องปฏิบัติยุ่งยาก อำนาจการสั่งการเป็นของส่วนกลาง และประการสุดท้ายก็คือเป็นที่เชื่อแน่ว่าการบริหารและจัดการชลประทานโดยองค์กรและสถาบันเอกชนอย่างน้อยจะได้ผลดีเท่ากับหน่วยราชการหรือดีกว่า ประเทศกำลังพัฒนาในแถบทวีปเอเชีย อาฟริกา และลาตินอเมริกา หลายประเทศได้ดำเนินตามแนวความคิดใหม่นี้แล้ว บางประเทศอยู่ใน

ระหว่างการทดลอง หรือวางแผนกำหนดนโยบายที่จะดำเนินการต่อไป เช่นประสบการณ์ของประเทศในแถบเอเชีย เกี่ยวกับแนวความคิดดังกล่าวสรุปได้ดังต่อไปนี้

ฟิลิปปินส์ รัฐบาลได้ตัดงบประมาณค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาโครงการชลประทานของรัฐที่บริหารโดยกรมชลประทานลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 นับจากนั้นมาจึงได้เร่งดำเนินการพัฒนาสมาคมผู้ใช้น้ำและพยายามที่จะหาแนวทางโอนการจัดการชลประทานให้แก่สมาคมผู้ใช้น้ำ โดยกำหนดแผนการดำเนินงานเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. ตกลงกับสมาคมผู้ใช้น้ำให้เป็นผู้รับจ้างดูแลบำรุงรักษาระบบส่งน้ำโดยกรมชลประทานเป็นผู้ดูแลควบคุมที่หัวงานหรือสถานีสูบน้ำและเก็บค่าน้ำเอง

2. สมาคมผู้ใช้น้ำยังคงดำเนินการเช่นเดิมแต่เป็นผู้เรียกเก็บค่าน้ำด้วยโดยได้รับส่วนแบ่งจากเงินที่เรียกเก็บได้

3. สมาคมผู้ใช้น้ำบริหารงานทั้งหมดและเรียกเก็บค่าน้ำไปใช้ดำเนินการเอง

การดำเนินการตามแนวความคิดดังกล่าวปรากฏว่าจนถึงปัจจุบันมีเพียงบางโครงการเท่านั้นที่ดำเนินการตามแนวความคิดนี้อย่างสมบูรณ์แบบ ยังไม่ใช้กันแพร่หลายทั่วไป

อินโดนีเซีย รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายเป็นแผน 15 ปี ที่จะโอนการบริหารงานโครงการชลประทานของรัฐที่มีเนื้อที่น้อยกว่า 3,125 ไร่ ให้องค์กรผู้ใช้น้ำดำเนินการโดยเริ่มโครงการด้วยการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ซ่อมแซมระบบชลประทาน และคิดค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบส่งน้ำสายใหญ่และสายซอย ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของการใช้เงินกู้จากธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย

ศรีลังกา ได้ดำเนินการเป็นโครงการตัวอย่างและกำลังขยายการดำเนินงานไปสู่โครงการชลประทานขนาดใหญ่ทั่วประเทศโดยมีธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และสถาบันจัดการชลประทานระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือทั้งด้านศึกษาวิจัย วางแผน และเงินกู้

บังคลาเทศ รัฐบาลได้พยายามปลดเปลื้องภาระในการจัดซื้อเครื่องสูบน้ำและดูแลระบบส่งน้ำของบ่อบาดาลให้ภาคเอกชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 โดยการถอนตัวจากการดูแลระบบส่งน้ำบ่อบาดาลของรัฐแล้วขายให้เอกชนไปดำเนินการมีธนาคารพาณิชย์รับซื้อและดำเนินการบริหารงานบางกรณีรัฐบาลขายกิจการให้กลุ่มเกษตรกรโดยระบบเงินผ่อน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นนโยบายของรัฐบาลและมีธนาคารพัฒนาเอเชียให้ความช่วยเหลือ

จากตัวอย่างการดำเนินงานของประเทศดังกล่าว ปรากฏว่ามีวิธีการแตกต่างกันไปแล้วแต่ความเหมาะสมและความพร้อมของแต่ละแห่ง การที่จะเปลี่ยนหรือลดบทบาทการบริหารและการจัดการชลประทานจากภาครัฐไปให้หรือเพิ่มให้องค์กรหรือสถาบันเอกชนมากขึ้นนั้นต้องมีการ

เตรียมการที่ถูกต้องจึงจะมีลู่ทางไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งสถาบันการจัดการชลประทานระหว่างประเทศได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้และเสนอแนะขั้นตอนที่ควรดำเนินการอย่างกว้าง ๆ ไว้ดังนี้

1. มีการเรียกเก็บค่าส่งน้ำและบำรุงรักษาจากผู้ใช้น้ำก่อน

2. รัฐบาลพยายามส่งเสริมให้องค์กรหรือสถาบันเอกชนจัดบริการเกี่ยวกับการส่งน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน

3. รัฐควรริเริ่มแนวนโยบายที่จะมอบให้องค์กรผู้ใช้น้ำหรือผู้รับเหมาเอกชนดำเนินการรับจ้างดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทาน

4. รัฐมอบสิทธิในการให้บริการเรื่องการส่งน้ำและบำรุงรักษาแก่องค์กรเอกชนภายในเวลาที่กำหนดโดยผู้ใช้น้ำต้องจ่ายค่าบริการแก่องค์กรนั้น ๆ

5. รัฐให้การสนับสนุนแก่องค์กรเอกชนเพื่อช่วยลดค่าใช้จ่าย เช่น สนับสนุนเป็นเงินวัสดุการก่อสร้างหรือสินเชื่อดอกเบี้ยอัตราพิเศษ

6. จัดให้มีการร่วมมือในการปรับปรุงหรือบำรุงรักษาระบบชลประทานระหว่างทางราชการกับองค์กรผู้ใช้น้ำ เช่น ผู้ใช้น้ำช่วยเป็นแรงงาน ทางราชการออกค่าวัสดุและให้คำแนะนำ เป็นต้น

7. จัดให้ผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการวางแผนจัดสรรน้ำ การส่งน้ำ และบำรุงรักษาตลอดจนการปรับปรุงระบบชลประทาน

8. ทางราชการพิจารณามอบภาระความรับผิดชอบการจัดการชลประทานในบางส่วนภายในขอบเขตของพื้นที่ส่งน้ำขนาดที่เห็นว่าเหมาะสมให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ โดยทางราชการยังควบคุมในส่วนที่สำคัญไว้ซึ่งวิธีการนี้นิยมใช้ในอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เม็กซิโก และโคลัมเบีย

9. เมื่อได้รับมอบหมายบางส่วนแล้วได้ผลเป็นที่พอใจก็พิจารณาโอนการบริหารและจัดการทั้งหมดให้องค์กรเอกชน แต่ทางการยังคงมีอำนาจและบทบาทในการควบคุมการส่งน้ำ

10. แปรสภาพให้เป็นของเอกชนในที่สุดเมื่อองค์กรเอกชนบริหารงานได้ผลดีแล้วซึ่งอาจจะเป็นการขายทรัพย์สิน เช่น สิ่งก่อสร้าง หรือสิทธิการใช้น้ำของทางราชการให้แก่องค์กรเอกชน

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้อย่างเร่งด่วนและทางราชการจะต้องช่วยสนับสนุนให้องค์กรผู้ใช้น้ำเข้มแข็ง มีการอบรมชี้แจงผู้ใช้น้ำและจัดระบบชลประทานให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ โดยค่อย ๆ มอบหมายการดูแลบำรุงรักษาให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำที่จะปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักการ ซึ่งก่อนจะได้มอบหมายแก่องค์กรผู้ใช้น้ำจะต้องมีการหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่ของทางราชการกับตัวแทนขององค์กรผู้ใช้น้ำจนเป็นที่เข้าใจและยอมรับแนวความคิดใหม่นี้เสียก่อน

การดำเนินการเพิ่มบทบาทการจัดการชลประทานแก่องค์กรผู้ใช้น้ำดังกล่าวเป็นของใหม่และยังมีประสบการณ์จากการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ น้อยมาก ดังนั้นสถาบันการจัดการ

ชลประทานระหว่างประเทศจึงได้จัดทำเป็นโครงการวิจัยและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อช่วยแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ที่สนใจ

2.4.6 แนวทางการพัฒนากลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทาน

ในปัจจุบันการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำยังมีความไม่สมบูรณ์เข้มแข็ง ทั้งในโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายในระดับกรมยังมีความไม่ชัดเจนว่าจะดำเนินการด้วยตนเอง หรือจะร่วมมือกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ อีกทั้งรูปแบบองค์กรผู้ใช้น้ำยังมีหลายประเภท คือ มีทั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มผู้บริหารการใช้น้ำ สมาคมผู้ใช้น้ำ สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ และกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานขนาดเล็ก ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรับไปดำเนินการต่อไป

ดังนั้นองค์กรผู้ใช้น้ำจึงเป็นองค์กรที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายที่สำคัญคือการส่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกอย่างทั่วถึงในปริมาณที่เหมาะสม และทันตามกำหนดเวลาที่แน่นอน ซึ่งผู้ใช้น้ำจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาด้วยตนเอง

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Chiang Mai University