

## บทที่ 6

### สภาพปัญหาในเขตโครงการชลประทานมโนรมย์

จากการประเมินผลกระทบของโครงการชลประทานมโนรมย์ในบทที่ 5 นั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของโครงการฯ ตั้งแต่เริ่มการส่งน้ำให้แก่พื้นที่เพาะปลูกจนกระทั่งปัจจุบันสามารถบรรลุเป้าหมายหลายประการโดยเฉพาะ การป้องกันน้ำท่วม การช่วยเหลือการขาดแคลนน้ำ และการเพิ่มผลผลิต แต่ผลกระทบในเขตโครงการบางส่วนก็เป็นผลลบ หรือแม้แต่ผลกระทบทางบวกบางประการก็อยู่ในระดับต่ำ นั้นแสดงว่าพื้นที่ในเขตโครงการยังคงมีปัญหายู่ ดังนั้นการพัฒนาโครงการจึงยังไม่บรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ อนึ่ง การดำเนินงานของโครงการชลประทานนั้น จะคำนึงเฉพาะระบบชลประทานอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากองค์ประกอบเหล่านี้ต่างก็มีความสัมพันธ์และผลกระทบซึ่งกันและกัน และส่งผลต่อการดำเนินโครงการฯ ในที่สุด

การศึกษาปัญหาในบทนี้จะพิจารณาสภาพปัญหาของโครงการฯ เป็น 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

- 6.1 ปัญหาที่ระบุโดยเกษตรกร
- 6.2 ปัญหาที่ระบุโดยเจ้าหน้าที่
- 6.3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา
- 6.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหา
- 6.1 ปัญหาที่ระบุโดยเกษตรกร

วัตถุประสงค์รวบยอดของการดำเนินโครงการชลประทานมโนรมย์ ก็คือ สภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของเกษตรกรในเขตโครงการฯ โดยเป็นผลมาจากการพัฒนาการเกษตรซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงการฯ ทั้งหมดนี้จะทำให้เกิดความพอใจของเกษตรกรในสภาพความเป็นอยู่ เพื่อตรวจสอบการบรรลุวัตถุประสงค์รวบยอดดังกล่าว จึงได้ทำการสำรวจถึงปัญหาของเกษตรกรในเขตโครงการฯ จากผลการสัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการฯ จำนวน 180 ราย (ตาราง 6.1) พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ประสบปัญหาด้านราคาผลผลิต และศัตรูพืชมากที่สุด คือ ร้อยละ 92.22 รองลงมาได้แก่ราคาปัจจัยส่งเสริมการผลิตแพง โดยเฉพาะค่า

ปุ๋ยเคมี และปัญหาการขาดแคลนเงินทุนมีร้อยละ 82.22 และ 75.56 ตามลำดับ ส่วนปัญหาอื่น ๆ ที่มีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 50 ได้แก่ ปัญหาค่าเช่าที่ดิน ขาดแคลนแรงงาน ขาดแคลนสินเชื่อ การขนส่งไม้สะดวก ขาดแคลนน้ำชลประทาน และแหล่งจำหน่ายผลผลิต

ตารางที่ 6.1 แสดงปัญหาทางการเกษตรของเกษตรกร

| ลักษณะปัญหา               | จำนวน(ราย) | ร้อยละ* |
|---------------------------|------------|---------|
| ราคาผลผลิต                | 166        | 92.22   |
| ศัตรูพืช                  | 166        | 92.22   |
| ราคาปัจจัยส่งเสริมการผลิต | 148        | 82.22   |
| ขาดแคลนเงินทุน            | 136        | 75.56   |
| ค่าเช่าที่ดินสูง          | 87         | 48.33   |
| ขาดแคลนแรงงาน             | 73         | 40.56   |
| ขาดแคลนสินเชื่อ           | 65         | 36.11   |
| การขนส่งไม้สะดวก          | 44         | 24.44   |
| ขาดแคลนน้ำชลประทาน        | 44         | 24.44   |
| แหล่งจำหน่ายผลผลิต        | 43         | 23.89   |

ที่มา : สัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการฯ, 2528.

\*หมายเหตุ : คำนวณจากจำนวนเกษตรกรที่สัมภาษณ์ทั้งหมด 180 คน

ตารางที่ 6.2 แสดงลำดับความสำคัญของปัญหา

| ลำดับ | ปัญหา              | จำนวน | ร้อยละ |
|-------|--------------------|-------|--------|
| 1     | ราคาผลผลิต         | 109   | 60.55  |
| 2     | ขาดแคลนเงินทุน     | 28    | 15.56  |
| 3     | ขาดแคลนน้ำชลประทาน | 18    | 10.00  |
| 4     | ปัจจัยการผลิตแพง   | 13    | 7.22   |
| 5     | ตลาดจำหน่ายผลผลิต  | 5     | 2.78   |
| 6     | ศัตรูพืช           | 4     | 2.22   |
| 7     | ค่าเช่าที่ดินแพง   | 2     | 1.22   |
| 8     | การขนส่งไม่สะดวก   | 1     | 0.56   |
|       | รวม                | 180   | 100.00 |

ที่มา : สัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการฯ, 2528.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาค่าเช่าที่ดิน ถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของเกษตรกรผู้เช่า เกษตรกรผู้เช่าทุกราย ตระหนักว่าค่าเช่าที่ดินแพงมาก

และเมื่อพิจารณาความสำคัญของปัญหาจากตาราง 6.2 ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาที่รุนแรงที่สุดที่เกษตรกรประสบอยู่ พบว่า ราคาผลผลิตสูงที่สุด คือ ร้อยละ 60.55 ของเกษตรกรทั้งหมด ส่วนปัญหาอื่น ๆ เกษตรกรให้ความสำคัญไม่มากนัก เช่น ขาดแคลนเงินทุน และขาดแคลนน้ำชลประทาน ร้อยละ 15.56 และ 10.00 ของเกษตรกรทั้งหมด ในขณะที่ความสำคัญของปัญหาด้านการขนส่ง มีต่ำสุด คือร้อยละ 0.56 ของเกษตรกรทั้งหมด

#### 6.2 ปัญหาที่ได้จากการออกสำรวจภาคสนาม

การศึกษานโยบายต่าง ๆ ในเขตโครงการฯ อาศัยข้อมูลจากการสังเกตในภาคสนาม สัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการฯ และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่โครงการฯ ในช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม 2528 และจำแนกสภาพปัญหาออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

### 6.2.1 ปัญหาทางด้านกายภาพ

ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงพื้นที่ และระบบชลประทานในเขตโครงการฯ แล้วก็ตาม แต่ในบางพื้นที่ก็ยังพบว่ามีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่ และระบบชลประทาน ให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดได้ ปัญหาเหล่านั้น ได้แก่

#### 1) ปัญหาสภาพถนนบนคันคลอง

สภาพถนนบนคันคลองส่วนใหญ่ใช้งานได้ดีในทุกฤดูกาล ประชาชนทั่วไปสามารถเดินทางไปมาได้โดยสะดวก อย่างไรก็ตามสภาพถนนบางสายใช้งานไม่ได้ในบางช่วง โดยเฉพาะในช่วงฤดูฝน คันคลองส่วนใหญ่เป็นดินลูกรัง แต่บางสายเป็นดินเหนียว เมื่อฝนตกพื้นถนนก็มีสภาพชื้นแฉะ และเป็นร่องลึกตามรอยเหยียบย่ำของรถที่วิ่งผ่าน ถนนบางสายในช่วงที่มีสภาพละแะเป็นโคลน การสัญจรไปมาไม่สะดวก หลังจากผ่านช่วงฤดูฝนไปแล้วสภาพถนนเหล่านี้มีลักษณะเป็นร่องลึกและแข็งขรุขระ การเดินทางทำได้ไม่สะดวก

ตัวอย่างของถนนบนคันคลองที่ใช้งานได้ไม่สะดวกในฤดูฝน เช่น ถนนบนคันคลอง 1 ขวา และ 2 ขวา เขาแก้ว และคลองบ้านเกล้า เป็นต้น โดยเฉพาะถนนบนคันคลองบ้านเกล้าช่วงปลายคลองบางแห่งถูกเกษตรกรตัดคันคลองเพื่อระบายน้ำท่วมออกจากนาข้าว ซึ่งเป็นน้ำป่าที่ไหลบ่ามาจากเขаб้านเกล้า แล้วระบายลงสู่คลองบ้านเกล้า

#### 2) ปัญหาการส่งน้ำชลประทาน

การส่งน้ำชลประทานมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ปริมาณน้ำชลประทานระบบคลองชลประทาน อาคารชลประทาน ระบบการใช้น้ำ และที่สำคัญคือ พฤติกรรมในการใช้น้ำของเกษตรกร ปัญหาการส่งน้ำชลประทานจึงสืบเนื่องมาจากองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้เสมอ

ปริมาณน้ำต้นทุนมีจำกัด ซึ่งมีผลกระทบต่อ การส่งน้ำชลประทานมากในสถานการณ์เช่นนี้ ต้องมีการใช้น้ำแบบหมุนเวียน แต่ปัญหาที่ตามมาก็คือ เกษตรกรบางรายไม่ให้ความร่วมมือในการใช้น้ำแบบหมุนเวียน โดยเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ช่วงต้นคลอง ซึ่งมีโอกาสเปิดรับน้ำจากคลองส่งน้ำได้เสมอ ทำให้เกษตรกรที่อยู่ช่วงปลายคลองไม่ได้รับน้ำตามรอบเวรที่ควรจะได้รับ เมื่อเป็นเช่นนี้ เกษตรกรที่ขาดแคลนน้ำบางรายจึงแอบทำลาย หรือโยมโยมเช็ด ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการเปิดเปิดน้ำตามรอบเวรในช่วงต่าง ๆ ของคลองส่งน้ำ ดังนั้นการส่งน้ำด้วย

ระบบหมุนเวียนจึงประสบความล้มเหลวในที่สุด

ปัญหาการส่งน้ำที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ สภาพคลองหรือคูส่งน้ำขาดการบำรุงรักษา จึงตื้นเขินหรือมีหญ้าและวัชพืชกีดขวางทางน้ำไหล ทำให้น้ำไหลไม่สะดวกและช้ามาก จึงเป็นอุปสรรคต่อการส่งน้ำอย่างมาก

ปัญหาการส่งน้ำอีกลักษณะหนึ่งก็คือ ปัญหาการส่งน้ำในระดับแปลงนา ระหว่างเกษตรกรที่มีแปลงนาตัดคลองส่งน้ำกับเกษตรกรที่มีที่นาอยู่ลึกเข้าไป ซึ่งจำเป็นต้องส่งน้ำผ่านแปลงของเกษตรกรรายแรก ซึ่งบางครั้งก็อาจไม่ยอมให้ส่งน้ำผ่านแปลงนา เนื่องจากกำลังคดกล้าหรือหว้านบู้ย ทำให้เกษตรกรที่มีแปลงนาลึกเข้าไปขาดแคลนน้ำทำนาได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง ในกรณีเช่นนี้มักจะเกิดในพื้นที่โครงการฯที่อยู่นอกเขตจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามในเขตจัดรูปที่ดินก็พบปัญหาที่มีลักษณะคล้ายกัน เกษตรกรที่ช่วงปลายคูได้รับน้ำล่าช้า บางรายก็อาจทำนาช้ากว่าเกษตรกรที่อยู่ช่วงต้นคู ทำให้เกิดปัญหา 2 ลักษณะ คือ หลังจากทำนาเสร็จเกษตรกรที่อยู่ช่วงต้นคูระบายน้ำลงคูระบาย ซึ่งบางครั้งน้ำล้นคูระบายจนท่วมหรือน้ำอาจซึมตามรูหนู จนน้ำท่วมแปลงนาที่ทำที่หลังเสียหาย และอีกลักษณะก็คือ พอถึงช่วงเก็บเกี่ยว เกษตรกรช่วงต้นคูที่ทำนาก่อนก็เกี่ยวเกี่ยวก่อนในขณะที่แปลงนาที่อยู่ช่วงปลายคู ยังต้องการน้ำหล่อเลี้ยงต้นข้าวอยู่ และได้ขอร้องให้เจ้าหน้าที่ชลประทานช่วยปล่อยน้ำให้ ซึ่งปรากฏว่า ขณะที่ส่งน้ำไปให้มัน น้ำก็ไหลซึมตามรูหนูเข้าแปลงนาของผู้ที่กำลังเก็บเกี่ยว ทำให้ผลผลิตเสียหายได้

### 3) ปัญหาการระบายน้ำ

การระบายน้ำก็มีความสำคัญเช่นเดียวกับการส่งน้ำ และปัญหาการระบายน้ำก็มีลักษณะหลายประการด้วยกัน การระบายน้ำทำได้ลำบากมากในบริเวณที่ลุ่ม เช่น บริเวณทุ่งบ้านเกาะ เมื่อถูกน้ำท่วมจากน้ำป่าก็จะระบายไม่ทัน เกษตรกรจึงจำเป็นต้องตัดคันคลองบ้านกล้า เพื่อระบายน้ำออก หรือที่ลุ่มบริเวณปลายโซนที่ 19 และ 20 นั้น การระบายน้ำก็ทำได้ไม่สะดวก และในช่วงที่ฝนตกหนัก ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสูงขึ้น และหนุนเนื่องเข้ามาทางประตูระบายน้ำบางโฉมศรี แล้วไหลย้อนอืดขึ้นมาท่วมพื้นที่ทำนาบริเวณดังกล่าว

ในกรณีน้ำท่วมจากน้ำป่าบริเวณคลองเขาแก้วก็เช่นกันการระบายน้ำทำได้ไม่สะดวก เนื่องจากในปัจจุันท่อระบายน้ำขนาดเล็กเกินไปจึงระบายน้ำไม่ทัน ประกอบกับคลองระบาย 2 ซ้าย เขาแก้วปัจจุบันยังไม่ได้ขุดให้ถึงคลองเขาแก้วเพื่อรับน้ำป่าทันทั่วทั้ง เนื่องจากเกษตรกรเจ้าของที่นาไม่ยอมให้เวนคืนที่ดินจึงไม่อาจขุดคลองต่อได้

ปัญหาการระบายน้ำอีกประการหนึ่งก็คือ คลองหรือคูระบายน้ำไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ในการขุดลอกคูคลอง ไม่ว่าจะเป็นดินที่ทำให้ดิน เขินหรือวัชพืชหรือหญ้าที่ขึ้นตามกันคลองหรือคู ทำให้การระบายน้ำไม่สะดวกน้ำไหลช้ากว่าปกติ และประการสุดท้ายที่ทำให้เกิดปัญหาการระบายน้ำก็คือ มีการใช้น้ำจากคลองหรือคูระบายน้ำผิดระบบ กล่าวคือ เกษตรกรบางรายโดยเฉพาะผู้ที่อยู่ช่วงปลายคูที่ขาดแคลนน้ำ อาจปิดกั้นคูระบายน้ำ เพื่อให้ น้ำไหลย้อน เข้าแปลงนาของตนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะทำให้ เกษตรกรรายอื่นที่อยู่ช่วงต้นคูไม่สามารถระบายน้ำออกจากแปลงนาตามต้องการได้ และบางครั้งน้ำก็อาจไหลย้อนกลับ เข้าแปลงนาซึ่งกำลังท่วมน้ำก็ได้ อาจทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา

#### 4) ปัญหาน้ำท่วมพื้นที่โครงการฯ

แม้ว่าทางโครงการชลประทานมโนรมย์จะสามารถป้องกันน้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูกในเขตโครงการฯได้ โดยการเสริมคันป้องกันน้ำท่วม เสียขนาบไปกับแม่น้ำเจ้าพระยา แต่ปัญหาน้ำท่วมที่เกิดจากน้ำป่าซึ่งไหลมาจากเนินเขาที่อยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่เพาะปลูก และปัญหาน้ำท่วมก็เกี่ยวข้องกับปัญหาการระบายน้ำด้วย สำหรับบริเวณที่มีปัญหาน้ำท่วมจากน้ำป่าได้แก่ บริเวณทุ่งบ้านเกาะซึ่งเป็นที่ลุ่ม เมื่อฝนตกหนักจะมีน้ำป่าไหลบ่ามาจากเข้านกรำเข้ามาท่วมนาข้างในบริเวณดังกล่าว และเกษตรกรก็ไม่สามารถระบายน้ำออกทันทั่วทั้งที่ ดังนั้น เกษตรกรจึงแอบทำลายคันคลอง เพื่อระบายน้ำลงสู่คลองบ้านกรำซึ่งเป็นคลองส่งน้ำ สำหรับกรณีน้ำท่วมจากนอกเขตโครงการฯ ได้แก่ บริเวณคลองเขาแก้วตั้งแต่ กม.9 - 16 สาเหตุุน้ำท่วมเกิดจากน้ำป่าจากเขาน้ำลาดซึ่งอยู่นอกเขตโครงการฯ แล้วไหลบ่าเข้ามาท่วมพื้นที่ทำนมนอกเขตโครงการฯ ประกอบกับมีคลองเขาแก้วขวางกั้นอยู่ทำให้น้ำขังในบริเวณดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีการออกแบบท่อระบายน้ำและฝายน้ำท่วม เพื่อระบายน้ำท่วมเข้าสู่คลองระบายในเขตโครงการฯ ซึ่งมีผลทำให้บางครั้งจึงเกิดน้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูกในเขตโครงการฯ เนื่องจากประสิทธิภาพการระบายน้ำของคลองระบายมีจำกัด แต่เป็นการท่วมในระยะสั้น ๆ เท่านั้น

#### 6.2.2 ปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจ

##### 1) ปัญหาการเช่าที่นา

ปัญหาการเช่าขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือภาวะการเช่า ซึ่งได้แก่ อัตราค่าเช่าและระยะเวลาในการเช่า รวมทั้งภาวะของผู้เช่าด้วย กล่าวคือ อัตราค่าเช่าในแต่ละท้องที่ย่อมแตกต่างกัน และขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลาย ๆ ประการด้วยกัน เช่น ความอุดม

สมบูรณ์ของดิน ลักษณะภูมิประเทศ และความพร้อมทางด้านระบบชลประทาน โดยเฉพาะในเขตจัดรูปที่ดิน และยังขึ้นอยู่กับความต้องการทำนาของผู้เช่าอีกด้วย ดังนั้นแปลงนาที่มีระบบชลประทานที่สมบูรณ์สามารถใช้น้ำชลประทานได้อย่างเพียงพอ เช่น อยู่ติดคลองช่วงต้น ๆ หรือยิ่งอยู่ในเขตจัดรูปที่ดิน ความต้องการทำนาเช่าก็จะมีมาก และอัตราค่าเช่าก็จะสูงตามไปด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้ต้นทุนการทำนาสูงขึ้น และรายได้ก็จะต่ำไปด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากต้นทุนการทำนาก็จะเห็นได้ว่า ค่าเช่าที่ดินจะสูงมากคือเฉลี่ยครัวเรือนละ 11,391 บาท หรือร้อยละ 24.70 ของต้นทุนทั้งหมด

ส่วนภาวะของผู้เช่านั้นจะมี 2 ประเภท คือ เกษตรกรที่มีที่นาของตนเองอยู่บ้าง แต่เนื่องจากต้องการเพิ่มผลผลิตให้มากยิ่งขึ้น จึงเช่านาทำเพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้น เมื่อรวมกับเนื้อที่ทำนาของตนเองก็จะสามารถทำนาได้เพิ่มขึ้น และอีกกลุ่มก็คือเกษตรกรที่ไม่มีที่นาเป็นของตนเองแต่ต้องการทำนาจึงเช่านาทำทั้งหมด เกษตรกรกลุ่มนี้มีจำนวนน้อยมาก เนื่องจากจะต้องรับภาระต้นทุนการผลิตด้านค่าเช่าทั้งหมด ดังนั้น จะต้องลดต้นทุนด้านอื่น ๆ ด้วย จึงจะสามารถดำรงอยู่ได้ เช่น มีเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการเกษตรเป็นของตนเองหรือสามารถใช้ร่วมกับบิดามารดาหรือญาติพี่น้องได้โดยไม่เสียค่าจ้าง แต่สำหรับเกษตรกรที่ไม่มีเครื่องมือเหล่านี้และไม่สามารถหยิบยืมญาติพี่น้องได้ ในระยะยาวก็ไม่อาจทำนาต่อไปได้ และอาจกลายเป็นแรงงานที่ไร้ที่ทำกินซึ่งเป็นกลุ่มที่สภาพการดำรงชีวิตที่ไม่มั่นคงเท่าใดนัก

## 2) ต้นทุนการผลิตสูง

ต้นทุนการผลิตมีความสัมพันธ์กับรายได้ กล่าวคือ รายได้ของเกษตรกรจะขึ้นอยู่กับต้นทุนในการผลิตและราคาผลผลิต ดังนั้น ถ้าหากสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ ก็จะทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่น่าพิจารณา เพราะมีความเป็นไปได้สูงกว่าการเพิ่มราคาผลผลิต สำหรับต้นทุนในการทำนาในเขตโครงการฯ พบว่า ค่าจ้างแรงงานจะสูงที่สุด ซึ่งเป็นค่าจ้างถอนกล้า, บักดำ, เก็บเกี่ยว และหอบ รองลงมาก็คือ ค่าเช่าที่ดิน ค่านุ้ยเคมี และค่าจ้างรถไถนา เมื่อพิจารณาจากต้นทุนการผลิตเฉลี่ยต่อครัวเรือน (จากตาราง 4.29) ก็จะได้เห็นว่า สัดส่วนของต้นทุนการผลิตทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 82.93 หรือเกือบจะทั้งหมดของต้นทุนการทำนา กรณีค่าจ้างแรงงานนั้นก็สามารลดลงได้ ถ้าหากสามารถเปลี่ยนวิธีทำนาจากนาดำมาเป็นการทำนาหว่านน้ำตม ที่ให้ผลผลิตใกล้เคียงกัน จะทำให้ลดค่าจ้างถอนกล้า และบักดำลงได้ หรืออย่างกรณีค่าเช่าที่ดินก็จะเป็นปัญหาสำหรับ

ที่เขานาเท่านั้น เกษตรกรที่มีที่นาเป็นของตนเองก็จะลดต้นทุนส่วนนี้ลงไปได้ และถือว่าต้นทุนส่วนนี้เองที่จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างเกษตรกรที่มีที่นาเป็นของตนเอง และเกษตรกรผู้เช่า ค่าปุ๋ยเคมีก็เป็นปัญหาด้านต้นทุนการผลิตอย่างมากทีเดียว ระบบการทำนาในเขตโครงการฯ มีความจำเป็นที่จะต้องใช้น้ำ เนื่องจากดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำและพันธุข้าวที่ใช้เพาะปลูกก็ตอบสนองต่อการใช้น้ำสูง ดังนั้น เกษตรกรจึงนิยมใช้น้ำกันอย่างแพร่หลายทุกครัวเรือน แต่ราคาปุ๋ยเคมีที่เกษตรกรซื้อได้นั้นจะมีราคาแตกต่างกัน ถ้าเป็นปุ๋ยเคมีของหน่วยงานของรัฐ เช่น อตก. หรือสหกรณ์ฯ ก็สามารถซื้อได้ในราคาถูก แต่ปริมาณที่ให้บริการมีไม่เพียงพอ กับความต้องการของเกษตรกร และบางครั้งก็ซื้อหาลำบากไม่สะดวกในขนส่ง หรือเกษตรกรที่มีเงินทุนไม่เพียงพอ ก็อาจหาทางออกโดยการซื้อปุ๋ยจากร้านค้าซึ่งมีราคาแพงกว่า หรืออาจซื้อด้วยเงินเชื่อ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาอย่างหนึ่งของเกษตรกรในเขตโครงการฯ

### 3) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการทำนา

วิธีการทำนาในเขตโครงการฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากการทำนาหว่านสำรวยมาเป็นการทำนาดำเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งให้ผลผลิตสูงกว่าการทำนาหว่านสำรวย และต่อมาก็ได้มีการทำนาหว่านน้ำคมแผ่นใหม่ ซึ่งให้ผลผลิตใกล้เคียงกับนาดำแต่มีข้อได้เปรียบก็คือ ช่วยลดต้นทุนค่าจ้างแรงงานด้านค่าจ้างถอนกล้า และปักดำ และช่วยประหยัดเวลาในการทำนาอีกด้วย แต่จากข้อเท็จจริงก็พบว่า ในบางพื้นที่ก็ไม่สามารถทำนาดำหรือนาหว่านน้ำคมแผ่นใหม่ได้ ได้แก่ บริเวณที่เป็นที่ลุ่มจัด เกษตรกรสามารถทำนาข้าวฟ่างลอยหรือข้าวขึ้นน้ำ หรือในบริเวณที่เป็นที่ดอน เกษตรกรบางรายก็อาจทำนาหว่านสำรวย เนื่องจากขาดแคลนน้ำและไม่ต้องใช้น้ำในปริมาณมากนัก แต่ผลผลิตก็ต่ำเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าลักษณะภูมิประเทศก็เป็นอุปสรรคต่อการทำนาดำเช่นกัน หรือแม้แต่การทำนาหว่านน้ำคมแผ่นใหม่ ในบริเวณที่มีความเหมาะสมดัง เช่น เขตจัดรูปที่ดิน แต่เกษตรกรนิยมทำกันน้อยเนื่องจากไม่คุ้นเคย หรืออาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากขาดการดูแลรักษา

### 4) ผลผลิตเสียหาย

ปัจจุบันผลผลิตในเขตโครงการฯ ที่เสียหายอันสืบเนื่องมาจากการขาดแคลนน้ำ และน้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูกมีน้อยมาก ผลผลิตที่เสียหายส่วนใหญ่เนื่องมาจากศัตรูพืช ซึ่งได้แก่ โรค แมลงและสัตว์ แต่การป้องกันและกำจัดโรคและแมลงในเขตโครงการฯ ค่อนข้างได้ผล เนื่องจากมีหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนให้ความช่วยเหลือด้านความรู้และยา



กำจัดศัตรูพืช ยกเว้นการป้องกันและกำจัดหนูและปูเท่านั้นที่ยังไม่ได้ผลเต็มที่ เกษตรกรส่วนใหญ่ มักประสบปัญหาเช่นนี้เสมอ นอกจากจะทำลายต้นข้าวเสียหายแล้ว ทั้งหนูและปูยังทำลายคันนา ด้วย ทำให้คันนาเป็นโพรงซึ่งบางครั้งก็เป็นอุปสรรคในการส่งน้ำชลประทาน เนื่องจากน้ำอาจไหลซึมเข้าแปลงนาในช่วงที่ไม่ต้องการน้ำมาก เช่น ช่วงหว่านปุ๋ย เป็นต้น

#### 5) ราคาผลผลิตตกต่ำ

ปัญหาที่สำคัญที่สุดของเกษตรกรในเขตโครงการฯ ได้แก่ ปัญหา ราคาผลผลิตตกต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาผลผลิตข้าวนาปรังค่อนข้างต่ำมาก เมื่อพิจารณา ประกอบกับต้นทุนการผลิตที่สูงมาก และมีผลกระทบคือรายได้ของเกษตรกรด้วย พ่อค้ามีบทบาท ในการกำหนดราคาผลผลิตและ เกษตรกรก็มีอำนาจต่อรองต่ำ ถึงแม้ว่าเกษตรกรบางรายจะขายผลผลิตให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้ราคาสูงกว่าตลาดทั่วไป แต่เนื่องจากความไม่สะดวกหลายประการทำให้เกษตรกรไม่นิยมนำเอาไปขาย ในขณะที่พ่อค้ามารับซื้อถึงที่แม้ว่าจะได้ราคาต่ำ แต่ก็มี ความจำเป็นที่จะต้องรับขาย เนื่องจากต้องการชำระหนี้สินให้ทันกำหนด

#### 6) ความแตกต่างด้านฐานะของเกษตรกร

รายได้และฐานะของเกษตรกรในเขตโครงการฯ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการด้วยกัน ได้แก่ การถือครองดิน โดยเฉพาะผู้ที่มีที่นาเป็นของตนเองจำนวนมาก การครอบครองทรัพย์สินทางการเกษตร เช่น รถไถนา เป็นต้น มีน้ำใช้อย่างเพียงพอกับการเพาะปลูก ต้นทุนการผลิตต่ำหรือราคาผลผลิตเพิ่มขึ้น องค์ประกอบต่าง ๆ ที่แตกต่างกันของเกษตรกร มีผลให้รายได้และฐานะแตกต่างกันด้วย ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดก็ระหว่างเกษตรกรที่มีที่นาเป็นของตนเอง กับเกษตรกรผู้เช่า รายได้และฐานะก็จะมีช่องว่างมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ อีกประการหนึ่งเกษตรกรที่มีที่นาเป็นของตนเอง มีโอกาสซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการเกษตร ได้มากกว่า อันจะทำให้ช่วยลดต้นทุนด้านค่าจ้างรถไถนาลงอีกด้านหนึ่งด้วย นอกเหนือจากการลดต้นทุนด้านค่าเช่าที่นาแล้ว จากสภาพการดังกล่าวจึงทำให้เกษตรกรในเขตโครงการฯ มีฐานะที่แตกต่างกันมากยิ่งขึ้น ยิ่งพัฒนามากเท่าไรช่องว่างระหว่างฐานะก็ยิ่งจะห่างกันมากยิ่งขึ้น

#### 6.2.3 ปัญหาทางค้ำลังคม

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการฯ นอกเหนือจากการก่อสร้างระบบชลประทานแล้ว พฤติกรรมของเกษตรกรผู้ใช้น้ำก็สำคัญเช่นกัน ซึ่งแสดงออกในการตอบ

สนองต่อเทคโนโลยีที่รัฐได้ลงทุนให้มากน้อยเพียงไร แม้ว่าการดำเนินงานของโครงการฯ ส่วนใหญ่ประสบผลสำเร็จ แต่ยังมีปัญหาอยู่บ้าง ได้แก่

1) ปัญหาความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่

การพัฒนาพื้นที่ในเขตโครงการฯ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีแผนงานและกลุ่ม เกษตรกรเป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงปรากฏเสมอว่า เกษตรกรรายหนึ่งอาจเป็นสมาชิกกลุ่มของหลาย ๆ หน่วยงาน บางครั้งทำให้เกษตรกรเกิดความรู้สึกสับสนและไม่เข้าใจบทบาทของตน ซึ่งมีผลต่อความร่วมมือด้วย และการปฏิบัติงานของเกษตรกรก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าขาดการประสานงานกันในระดับแผนงานและการปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ

แม้ว่าเจ้าหน้าที่โครงการฯ ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับเกษตรกร แต่บางครั้งการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ก็ประสบปัญหาด้านความร่วมมือของเกษตรกร จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่โครงการฯ และเกษตรกรในเขตโครงการฯ พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เข้าใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับเกษตรกร ซึ่งแต่ละฝ่ายอาจมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นมีเงื่อนไขอยู่ว่า เจ้าหน้าที่ให้ความคุ้นเคยกับเกษตรกรมากน้อยเพียงใด โดยออกไปสำรวจพื้นที่เพื่อพบปะและทำความ เข้าใจกับเกษตรกรอย่างสม่ำเสมอ และให้ความรู้ด้านการใช้น้ำรวมทั้งความมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีด้วย มิเช่นนั้นนอกจากจะไม่ให้ความร่วมมือแล้ว เกษตรกรบางรายที่รู้สึกท้อแท้สูญเสียผลประโยชน์อาจทำตัว เป็นปฏิปักษ์กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเคยมีเหตุการณ์ลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ถึงขั้น เสียชีวิตมาแล้ว

2) ปัญหาการขัดแย้ง เรื่องการใช้น้ำ

การขัดแย้งหรือแย่งน้ำชลประทาน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้ว และยังแก้ไขไม่สำเร็จ ถึงแม้ว่าจะมีการใช้น้ำแบบหมุนเวียนก็ตาม จากประสบการณ์ที่ผ่านมา พบว่า เกษตรกรบางรายไม่ให้ความร่วมมือในการใช้น้ำแบบหมุนเวียน โดยการเปิดเอาน้ำเข้าแปลงนาของตนทั้ง ๆ ที่ยังไม่ถึงรอบเวรการใช้น้ำของตน โดยเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ช่วงต้นคลองซึ่งมีโอกาส เปิดเอาน้ำได้ตลอดเวลา ทำให้เกษตรกรช่วงปลายคลองขาดแคลนน้ำ ทำให้ขัดแย้งกันเองและในที่สุดก็ถึงขั้นทำลาย เชื้อกันน้ำที่เป็น เครื่องมือที่สำคัญในการใช้น้ำแบบหมุนเวียน เพื่อจะได้รับน้ำได้ตลอดเวลาเช่นกัน นั่นแสดงว่าระบบการใช้น้ำแบบหมุนเวียนประสบความสำเร็จ

อีกกรณีหนึ่ง เกษตรกรที่ขาดแคลนน้ำซึ่งส่วนใหญ่อยู่ช่วงปลายคลองหรือคูส่งน้ำ อาจช่วยเหลือตนเองโดยการสูบน้ำจากคลองระบายหรือปิดกั้นคูระบาย เพื่อให้หน้าไหลย้อนเข้าแปลงนา ทำให้เกษตรกรที่อยู่ช่วงต้น ๆ ไม่สามารถระบายน้ำได้ และทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันที่สุดในที่สุด

### 3) ใช้วัสดุกันคลองชลประทาน

เข้คกันน้ำเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญในการควบคุมการใช้น้ำแบบหมุนเวียนในปัจจุบัน พบว่า เข้คบางแห่งถูกทำลายจนใช้งานไม่ได้ และยิ่งไปกว่านั้นเกษตรกรบางรายอาจใช้วัสดุบางอย่างกันทางไหลของน้ำ เช่น ไม้กระดานหรือสังกะสี กันคลองส่งน้ำ เพื่อยกระดับน้ำในคลองให้สูงขึ้น เพื่อจะได้รับน้ำเต็มที่ทำให้น้ำไหลผ่านไม่สะดวก อีกประการหนึ่งชาวบ้านทั่วไปนิยมจับปลาตามลำคลองชลประทาน โดยการวางฝือกจับปลากันลำคลอง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งน้ำ และนอกจากนั้นในช่วงนวดข้าวในปัจจุบัน เกษตรกรนิยมใช้เครื่องนวดแทนการใช้แรงงานคน สัตว์ หรือยานพาหนะเหยียบย่ำรวงข้าว การนวดข้าวจะต้องทำลานสำหรับรวบรวมผลผลิตที่นวดเสร็จแล้ว แต่บางแห่งก็ไม่สามารถทำลานบริเวณแปลงนาได้ เนื่องจากมีน้ำขัง เกษตรกรจึงเสี่ยงขึ้นมาทำลานบนคันคลอง บางครั้งขณะกำลังใช้เครื่องรูดข้าวนั้น อาจพ่นฟางข้าวตกลงไปในคลองส่งน้ำจึงกีดขวางทางน้ำไหล

### 4) การลักลอบวางท่อส่งน้ำเข้านา

เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนน้ำเป็นประการสำคัญ หรือบางครั้งเกษตรกรก็ต้องการมีน้ำใช้อย่างเพียงพอ จึงพยายามแอบวางท่อส่งน้ำเข้านาของตน ซึ่งอาจทำได้โดยการฝังท่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางใหญ่กว่าที่กำหนดไว้ เพื่อจะได้รับน้ำอย่างเต็มที่ หรือบางรายก็อาจแอบฝังท่อรับน้ำจากคูสายอื่นที่ตนเองไม่มีสิทธิได้รับ ซึ่งเป็นการใช้น้ำจากสองสาย อันเป็นการไม่ยุติธรรมอย่างยิ่งสำหรับเกษตรกรโดยทั่วไป และอีกกรณีหนึ่งก็คือ การแอบฝังท่อส่งน้ำเข้านาที่อยู่นอกเขตโครงการฯ โดยเฉพาะเกษตรกรนอกเขตโครงการฯ ที่ต้องการใช้น้ำจากคลองเขาแก้ว ก็จะมีเกษตรกรบางรายแอบฝังท่อรับน้ำจากคลองเข้าสู่แปลงนาของตน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากหัวหน้าโครงการฯ ถึงอย่างไรก็ดี ทางโครงการฯ ก็ได้พยายามอะลุ่มอล่วยให้เกษตรกรสามารถวางท่อส่งน้ำได้เฉพาะที่มีอยู่แล้ว เท่านั้น

### 5) การทำลายคันคลอง

คันคลองเป็นเส้นทางที่มีความสำคัญต่อการสัญจรไปมาของเกษตรกร แต่เกษตรกรบางรายก็ทำลายคันคลองที่ใช้เป็นเส้นทางของคน ซึ่งอาจกระทำทั้งโดยเจตนาและรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เช่น การตัดฟันคันคลองส่งน้ำเพื่อระบายน้ำท่วมออกจากแปลงนาหรือเพื่อฝังท่อเข้านาของคนโดยไม่ได้รับอนุญาต เหล่านี้เป็นต้น และนอกจากนั้นเกษตรกรบางรายที่เลี้ยงสัตว์ด้วย ก็อาจนำเอาสัตว์เลี้ยงเดินเหยียบย่ำไปมาบนคันคลอง หรืออาจปล่อยให้กินหญ้าตามคันคลอง การกระทำดังกล่าวมีส่วนทำให้คันคลองเสียหายได้ อนึ่ง แม้ว่าเกษตรกรจะไม่ได้ทำลายคันคลอง แต่บางรายก็อาจปลูกพืชบนคันคลองหรือคันคู เช่น ถั่วเขียว เป็นต้น การกระทำดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคต่อการส่งน้ำด้วย ถ้ากิ่งก้านหรือใบไม้หล่นลงไปในคลองหรือคูส่งน้ำ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมและผิดกฎหมายด้วย

### 6) ทำลายอาคารเขັคกั้นน้ำ

อาคารเขັค เป็นอุปกรณ์ที่สำคัญที่สุดในการส่งน้ำด้วยระบบหมุนเวียน โดยเฉพาะในช่วงขาดแคลนน้ำ แต่การทำลายอาคารเขັคเกิดขึ้นเสมอ สาเหตุเนื่องมาจากเกษตรกรที่ขาดแคลนน้ำแอบลอมทำลายอาคารเขັคในตอนกลางคืนซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ดูแล ทำให้อาคารเขັคบางแห่งในเขตโครงการฯ ใช้งานไม่ได้ เช่น การควบคุมระดับน้ำในแต่ละช่วงของคลองส่งน้ำ อันจะส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ติดตามมา

## 6.2.4 ปัญหาการบริหาร

### 1) การดำเนินงานไม่เป็นเอกภาพ

การบริหารงานของโครงการฯ แบบพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น 3 คอน และ 26 โซน ดังที่เสนอไปแล้วในบทที่ 3 หน้าที่หลักก็คือการส่งน้ำและบำรุงรักษา แต่การดำเนินงานภายในโครงการฯ ยังไม่เป็นเอกภาพ จะเห็นได้จากการดำเนินงานในแต่ละคอนหรือแต่ละโซน ก็แตกต่างกันไป โดยเฉพาะรูปแบบของการดำเนินงานที่พิเศษ ดังเช่น กรณีการดำเนินงานของคุณเฉลียว ชะงอนรัมย์<sup>1</sup> โซนแมนโซนที่ 21 ซึ่งมีแผนการดำเนินงานเฉพาะโซนของคนเท่านั้น โดยการประสานงานกับสภาตำบล ซึ่งเป็นยุทธวิธีอย่างหนึ่ง

<sup>1</sup> สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2528.

ที่สามารถบรรลุหน้าที่หลักได้

อนึ่ง การเก็บรวบรวมข้อมูลภายในพื้นที่ในระดับโซนหรือ  
คอนกรีตแตกต่างกัน ยกเว้นการเก็บข้อมูลตามแบบฟอร์มของกรมชลประทาน ทำให้การเก็บรวบรวม  
ข้อมูลภายในพื้นที่โครงการฯ ไม่เป็นระบบเดียวกัน และบางครั้งยังพบว่าข้อมูลเหล่านี้ไม่ได้ทำ  
เสนอหัวหน้าโครงการฯ เลย ซึ่งอาจทำให้ขาดข้อมูลที่จะกำหนดแผนงาน และสั่งการได้อย่าง  
มีประสิทธิภาพ หรือแม้แต่การจัดเก็บข้อมูลภายในคอนท้วงงานก็ยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร

## 2) การใช้กฎหมายควบคุมการใช้น้ำไม่ได้ผล

ปัญหาที่เกิดจากการกระทำของ เกษตรกรนั้นมีหลายลักษณะ  
ด้วยกัน เช่น การทำลายคันคลอง ทำลายเขັด หรือวางฝือกกันในคลองชลประทาน เหล่านี้  
เป็นต้น และพฤติกรรม เช่นนี้ เป็นอุปสรรคต่อระบบการใช้น้ำอย่างมาก ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่  
คอบสนองต่อการใช้เทคโนโลยีไปในแง่ลบ ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของการให้บริการด้านนี้ของรัฐแก่  
เกษตรกร อนึ่ง เพื่อให้การใช้น้ำเป็นระเบียบเรียบร้อย รัฐบาลก็ได้ออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยว  
กับการใช้น้ำชลประทาน ได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่ม  
เติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 พระราช  
บัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517  
โดยมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดไว้ด้วย เช่น กระทำการปิดกั้นน้ำหรือด้วยวิธีการใด ๆ ในขณะที่  
เจ้าพนักงานได้ทำการส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำเข้าในพื้นที่ เพื่อประโยชน์ต่อการเพาะปลูก  
จนเป็นเหตุให้น้ำไม่ไหลไปสู่พื้นที่ข้างเคียง หรือปลายทาง มาตรา 20 วรรค 1<sup>2</sup> ผู้ฝ่าฝืนต้อง  
ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือความ  
ผิดอื่น ๆ เช่น ทำการขุดลอกคลองทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทานหรือกระทำการอย่าง  
หนึ่งอย่างใด อันเป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน อันเป็นเหตุให้ประคูนน้ำ ฝาย เขื่อนระบายน้ำ  
ที่ใช้ในการชลประทาน เกิดอันตราย เสียหาย หรือขัดข้องได้ ซึ่งจะมิบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนต้อง  
ระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความผิดที่ได้กระทำ แต่ในทางปฏิบัติ  
แล้ว กลับปรากฏว่าไม่สามารถที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนได้ ทั้ง ๆ ที่มีหลักฐานอย่างชัดเจน เนื่องจาก

---

<sup>2</sup> วิทยา ศีรนานนท์, เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมการจัดการ  
น้ำชลประทาน เล่มที่ 2 (14 มีนาคม - 17 กันยายน 2527), หน้า 195.

มีอุปสรรคหลายประการด้วยกัน ประกอบกับทางโครงการฯ ก็ไม่ต้องการให้เกษตรกรมีทัศนคติในแง่ลบต่อโครงการฯ อันจะทำให้ได้รับความร่วมมือลดน้อยลงไป จึงต้องพยายามอะลุ่มอล่วยไม่ดำเนินการอย่างเฉียบขาด โดยได้พยายามขอร้องเกษตรกรอย่างละมุนละม่อมแทนการลงโทษ แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ดังนั้นจึงไม่ได้ผลในระยะยาว

### 3) ปัญหาการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ

กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดิน มีลักษณะการดำเนินงานในรูปของสหกรณ์ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรที่ใช้น้ำในคูเดียวกัน โดยมีประธานกลุ่มเป็นหัวหน้ากลุ่ม และมีองค์กรของรัฐให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งจะมีหน่วยส่งเสริมสหกรณ์ในเขตจัดรูปที่ดิน เป็นผู้ดำเนินการโดยตรง และประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในคณะอนุกรรมการ แต่หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำทุกกลุ่มแล้ว ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากอุปสรรคต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 3.1) ปัญหาเกี่ยวกับระบบชลประทาน

แม้ว่าจะมีการดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการฯ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับระบบชลประทานอยู่บ้าง เช่น การปรับระดับดินไม่สม่ำเสมอ ตามแบบที่กำหนดหรือระบบคูส่งน้ำไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถส่งน้ำได้ถึงปลายคู หน่วยส่งเสริมที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ก็ไม่สามารถปฏิบัติงานในคูสายนั้นได้ เนื่องจากมีปัญหาการส่งน้ำ อาจมีผลทำให้เกษตรกรไม่ให้ความเชื่อถือหรือร่วมมือในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ในที่สุดการจัดตั้งกลุ่มก็จะล้มเหลว ดังนั้น คูส่งน้ำที่สามารถส่งน้ำให้แก่พื้นที่เพาะปลูกได้อย่างทั่วถึง จะสามารถจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำได้สะดวกขึ้น

#### 3.2) ขาดการประสานงานภายในคณะอนุกรรมการ

การดำเนินการช่วยเหลือการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดิน มีคณะอนุกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน่วยส่งเสริมฯ เป็นหน่วยงานหลักและประสานงานกับอนุกรรมการอื่น ๆ แต่จากข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่จากหน่วยส่งเสริมฯ ได้มีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่โซนแมนในบางโซนและบางคูเท่านั้น แต่การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ นั้นยังไม่ชัดเจนนัก

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานในปัจจุบันก็นับว่าประสบความสำเร็จพอสมควร

### 3.3) ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร

หน่วยส่งเสริมฯ เป็นหน่วยงานขนาดเล็ก ซึ่งสังกัด กองสหกรณ์การเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดังนั้นงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ประจำจึงมี จำกัดตามฐานะของหน่วยงานด้วย แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ รับผิดชอบแล้ว ก็นับว่ากว้างเกินกว่าที่จะสามารถทำงานได้ประสบความสำเร็จในระยะเวลาอัน สั้น และบางครั้งก็พบว่าการทำงานของหน่วยส่งเสริมต้องหยุดชะงักไปไม่ต่อเนื่อง เนื่องจาก หมดงบประมาณประจำปี ประกอบกับกำลังเจ้าหน้าที่ที่ออกปฏิบัติงานก็มีจำนวนไม่เพียงพอกับ ปริมาณงาน ในขณะที่พื้นที่จัดรูปที่ดินมีถึง 87,748 ไร่ (ตาราง 3.21) ซึ่งนับว่ากว้างเกินไป ที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการติดตามประเมินผลก็ทำไม่ได้ทั่วถึง เนื่องจากจะต้อง พัฒนากลุ่มอื่น ๆ ค่อยไป

### 3.4) ขาดผู้นำที่เข้มแข็งและเสียสละ

ผู้นำในที่นี้ก็คือประธานกลุ่มนั่นเอง ความสำเร็จ ของการจัดตั้งกลุ่มส่วนหนึ่งมาจากการทำงานของประธานกลุ่มด้วย ซึ่งจะต้องติดต่อประสานงาน กับเจ้าหน้าที่และเกษตรกรภายในกลุ่ม ดังนั้นผู้จะเป็นประธานกลุ่มได้จะต้องเสียสละและอดทน มาก เนื่องจากจะต้องเสียเวลาไปร่วมประชุม รวมทั้งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเองในการเดินทาง โดยที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น ความสำเร็จของกลุ่มจึงขึ้นอยู่กับประธานกลุ่มที่เข้มแข็ง และเสียสละอย่างมาก เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม

### 3.5) ขาดความร่วมมือจากเกษตรกร

นอกจากประธานกลุ่มจะเข้มแข็งและเสียสละแล้ว ความสำเร็จของกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของเกษตรกรด้วย แต่การดำเนินงานของบางกลุ่ม ได้รับความร่วมมือจากเกษตรกรน้อย ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกิจกรรมกลุ่ม เช่น การขุดลอกคลอง ส่งน้ำ หรือการปฏิบัติตามกฎระเบียบของกลุ่ม เหล่านี้เป็นต้น สำหรับสาเหตุของการขาดความ ร่วมมือนั้นมีหลายประการด้วยกัน เช่น เกษตรกรมีภูมิลำเนาคนละแห่งกับที่นา ทำให้ไม่สะดวก ในการติดต่อหรือขาดการทำความเข้าใจภายในกลุ่ม เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่ม ทำให้สมาชิกไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนในการช่วยเหลือกลุ่ม

#### 4) ปัญหาความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่โครงการ

เจ้าหน้าที่โครงการฯ มีความสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการฯ อย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้ควบคุมการใช้เทคโนโลยีด้านชลประทานให้เป็นระบบ โดยเฉพาะการส่งน้ำหรือการใช้น้ำตามระบบชลประทาน ต้องมีเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน เพื่อควบคุมดูแลการใช้น้ำของเกษตรกรให้ได้รับอย่างทั่วถึงและยุติธรรม นั้นแสดงว่านอกจากบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักคือการส่งน้ำและบำรุงรักษาแล้ว เจ้าหน้าที่โครงการฯ ยังจะต้องมีความสัมพันธ์กับเกษตรกรด้วย เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่โครงการฯ มีประสิทธิภาพ สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงมากที่สุดคือขวัญและกำลังใจในการทำงาน นั่นคือการพิจารณาความดีความชอบ เป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความยุติธรรม ไม่มีความลำเอียง เพราะว่าเป็นที่ขอมพหรือใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชา เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ รู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและท้อแท้จนหมดกำลังใจที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง ความเหลื่อมล้ำในด้านความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่โครงการฯ ด้วยกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างโซนแมนที่เป็นข้าราชการกับโซนแมนที่เป็นลูกจ้างประจำ อัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของโซนแมนที่เป็นลูกจ้างประจำประมาณ 5,745 บาท<sup>3</sup> ทั้ง ๆ ที่บางคนอาจมีวุฒิทางการศึกษาสูง ในขณะที่โซนแมนที่เป็นข้าราชการประจำมีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงานมากกว่า หรือแม้แต่ลูกจ้างประจำจากสายงานอื่น เช่น พนักงานขับรถก็มีอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดมากกว่าโซนแมนที่เป็นลูกจ้างประจำ แสดงให้เห็นว่ามีความเหลื่อมล้ำด้านความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของปัญหาในเขตโครงการฯ (แผนภูมิ 6.1) ซึ่งได้จากการสังเกต สัมภาษณ์เกษตรกร และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่โครงการ พบว่าปัญหาการส่งน้ำมีความสัมพันธ์กับปัญหาอื่น ๆ มากที่สุด แสดงว่าปัญหาการส่งน้ำมีผลกระทบต่อปัญหาอื่น ๆ ในแง่ลบ คือ ปัญหาการส่งน้ำส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ เช่น ต้นทุนการผลิตสูง แยกน้ำชลประทาน

<sup>3</sup> สัมภาษณ์คุณอรุณ มีอิสสระ โซนแมนโซนที่ 4, 5 พฤศจิกายน 2528.





### 6.3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา

การพัฒนาพื้นที่โครงการชลประทานมโนรมย์ มีขั้นตอนการพัฒนามาเป็นลำดับจากการพัฒนาพื้นที่ทำนาโดยทั่วไปให้เป็นพื้นที่ทำนาในเขตชลประทาน ซึ่งมีความพร้อมด้านการใช้น้ำ การพัฒนาระดับนี้จะเห็นความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างพื้นที่ในเขตและนอกเขตชลประทานอย่างชัดเจน และต่อมาได้มีการพัฒนาพื้นที่ภายในโครงการชลประทานมโนรมย์ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการจัดรูปที่ดินในเนื้อที่ 87,750 ไร่ หรือร้อยละ 34.14 ของเนื้อที่โครงการฯ การพัฒนาดังกล่าว เป็นการพัฒนาพื้นที่ที่มีความเหมาะสมอยู่แล้ว ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะพัฒนาพื้นที่เพาะปลูกแล้ว ยังมีการจัดตั้งองค์กรทั้งของรัฐและเกษตรกร เพื่อให้งานจัดรูปที่ดินบรรลุเป้าหมาย การพัฒนาดังกล่าวทำให้พื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดินมีความได้เปรียบพื้นที่นอกเขตจัดรูปที่ดินมาก แสดงว่ามีความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาภายในพื้นที่โครงการฯ ซึ่งเป็นการพัฒนาพื้นที่ไม่เสมอภาคกัน (Inequality) นับว่าเกิดปัญหาในระดับมหภาค (macro level) ในเขตพื้นที่โครงการ

การศึกษาปัญหาในส่วนนี้ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การพัฒนาพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาค และปัญหาหรือผลของการพัฒนาพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดิน

#### 6.3.1 การพัฒนาพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดิน

การพัฒนาพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดินมี 2 ลักษณะคือ การพัฒนาทางด้านกายภาพ ซึ่งได้แก่ การพัฒนาระบบชลประทาน และการปรับปรุงพื้นที่และการจัดตั้งองค์กรในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยองค์กรของรัฐและเกษตรกร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

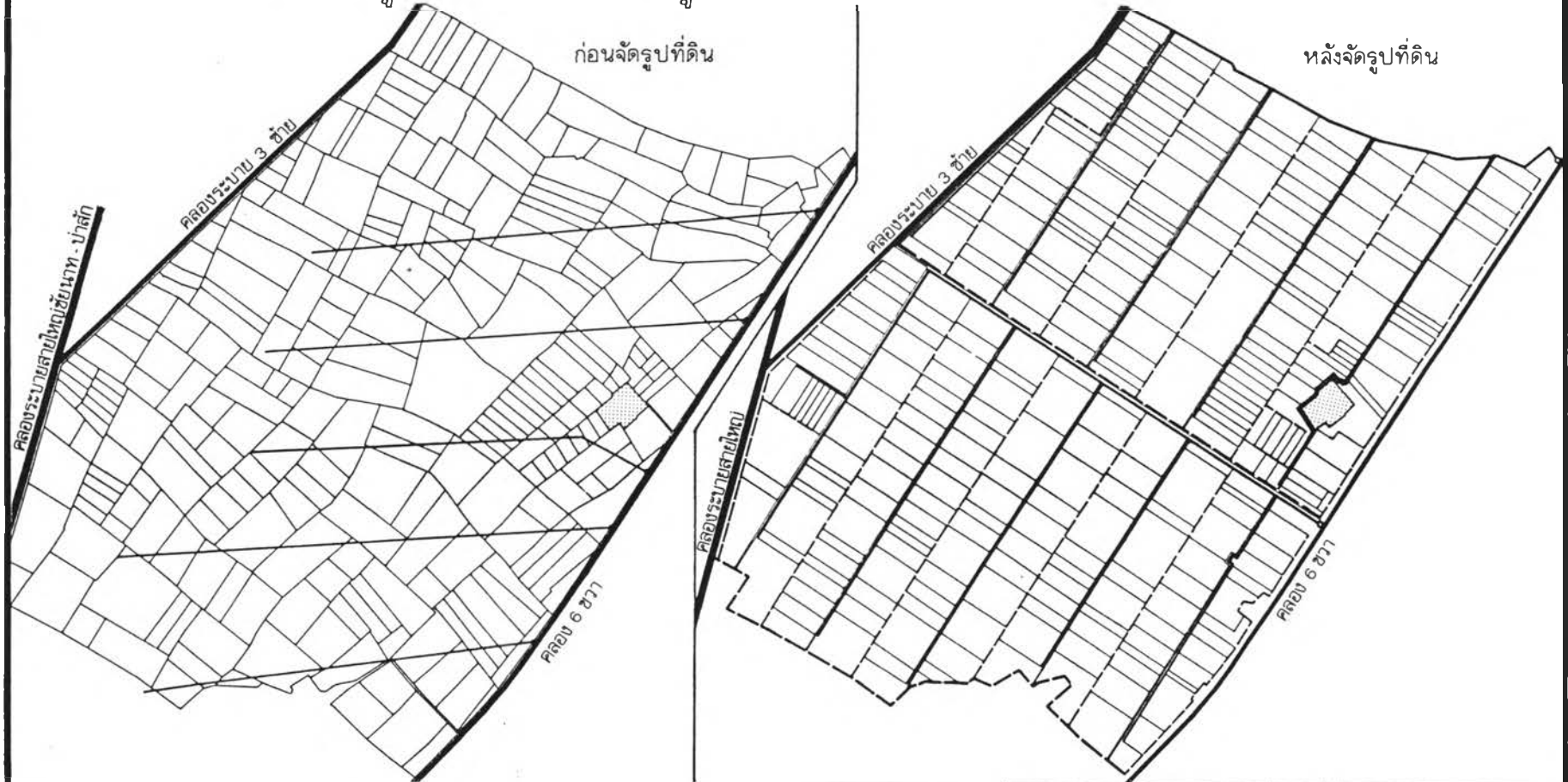
##### 1) การพัฒนาด้านกายภาพ

การพัฒนาทางด้านกายภาพในเขตจัดรูปที่ดินของโครงการฯ ประกอบด้วยการพัฒนาชลประทานในระดับไร่นา และการปรับปรุงพื้นที่

##### 1.1) ระบบชลประทานในเขตจัดรูปที่ดิน

ระบบชลประทานในเขตจัดรูปที่ดิน ถือว่าเป็นระบบชลประทานในระดับไร่นา ซึ่งประกอบด้วยคูส่งน้ำและคูระบายน้ำ รวมทั้งการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาขนานไปตามริมคูน้ำ หรือที่เรียกกันว่าคันคูน้ำนั้นเอง และระบบชลประทาน

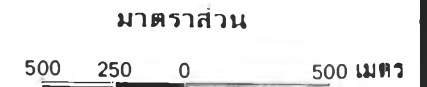
แสดง เนื้อที่เพาะปลูก ก่อนและหลังการจัดรูปที่ดิน



การศึกษาผลกระทบของโครงการชลประทานมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท

- |       |                           |       |            |         |  |                        |
|-------|---------------------------|-------|------------|---------|--|------------------------|
| —     | คูฝั่งน้ำก่อนจัดรูปที่ดิน | —     | คูฝั่งน้ำ  | } คูขอย |  | แปลงเพาะปลูกก่อนจัดรูป |
| —     | คูฝั่งน้ำ                 | - - - | คูระบายน้ำ |         |  | แปลงเพาะปลูกหลังจัดรูป |
| - - - | คูระบายน้ำ                | —     | คูเมน      |         |  | บ่อน้ำขัง              |
|       |                           |       |            |         |  | เส้นทางลำเลียงในไร่นา  |

Source : ILACO, pp 35-36



แผนที่ 6.1

ในระดับไร่นาก็มีหลายระดับด้วยกัน ได้แก่ คูเมน ซึ่งรับน้ำจากคลองซอย รองลงมาคือ คูชอย และขนาดเล็กที่สุดคือ เหมืองไส้ไก่ ซึ่งส่งน้ำเข้าแปลงนาได้โดยตรง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517<sup>4</sup> ตามมาตรา 37 ความว่า "ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่น เพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน" จะเห็นได้ว่า การส่งน้ำเข้าสู่แปลงนาย่อมทำได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากมีคูส่งน้ำเข้าถึงแปลงนาดังกล่าวแล้ว ซึ่งจะแตกต่างกับระบบชลประทานโดยทั่วไปที่ส่งน้ำจากคลองซอยหรือคลองแยกชอย แล้วส่งเข้าที่รับน้ำเข้าสู่แปลงนาต่อไป โดยไม่ได้คำนึงว่าน้ำจะถึงแปลงนาที่อยู่ลึกถัดเข้าไปหรือไม่ ดังนั้น ถ้าเจ้าของที่นามีหลายเจ้าการส่งน้ำผ่านที่นาของรายอื่น ย่อมทำให้ไม่สะดวกเท่าใดนัก ทั้งนี้รวมทั้งการสัญจรไปด้วย ซึ่งจะต้องผ่านแปลงนาของรายอื่น เนื่องจากไม่มีทางลำเลียงเข้าไป ดังนั้น เกษตรกรที่มีแปลงนาอยู่ลึกเข้าไปย่อมไม่สามารถควบคุมปริมาณน้ำได้ นอกจากนี้ผู้ที่อยู่ติดคลองชอยจะเห็นใจและอลุ่มอล่วยในการใช้น้ำร่วมกัน นั้นแสดงว่าระบบชลประทานไม่เอื้อต่อการใช้งานอย่างเป็นธรรมกับเกษตรกรทั่วไป ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมระหว่างเกษตรกรที่มีที่นาอยู่ติดคลองชอย และเกษตรกรที่อยู่ลึกเข้าไป ส่วนระบบชลประทานในเขตจัดรูปที่ดินนั้นสามารถส่งน้ำให้แก่พื้นที่ได้ตลอดเวลา ดังนั้นจึงสามารถควบคุมระดับน้ำได้ตามต้องการ และการสัญจรไปมาก็สะดวก เนื่องจากมีเส้นทางลำเลียงทั่วทุกแปลงนา จะเห็นได้ว่าพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดินมีข้อได้เปรียบพื้นที่โครงการฯ โดยทั่วไปอย่างมาก

#### 1.2) การปรับปรุงพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดิน

งานจัดรูปที่ดินนอกจากจะจัดสร้างระบบชลประทานและทางลำเลียงแล้ว ยังมีการปรับระดับพื้นดินด้วย เพราะโดยปกติแล้วพื้นที่ทำนาโดยทั่วไปไม่สม่ำเสมอ บางที่อาจเป็นที่สูง ๆ ต่ำ ๆ ทำให้ระดับน้ำในแปลงนาไม่ทั่วถึง หรือไหลมารวมกันในที่ลุ่ม ดังนั้นจึงสมควรอย่างยิ่งในการปรับระดับพื้นที่เพาะปลูกให้สม่ำเสมอ เพื่อสะดวกในการกระจายน้ำในแปลงนา และยังสามารถวัดระดับน้ำตามความเหมาะสมและความต้องการน้ำของข้าวด้วย

---

<sup>4</sup> สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง, เอกสารโรเนียว เรื่อง พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517, (2529).

ทำให้ข้าวในแต่ละแปลงได้รับน้ำอย่างทั่วถึง นอกจากนั้นยังจัดรูปแปลงเพาะปลูกของเดิมเสียใหม่ เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าซึ่งมีขนาดความกว้างและความยาวแต่ละแปลงเกือบเท่า ๆ กัน และรวมแปลงเพาะปลูกของเจ้าของเดียวกันให้ติดต่อกันเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อให้สะดวกต่อการวางระบบคูน้ำและทางลำเลียง ซึ่งจะเป็นเส้นตรงอันจะทำให้การส่งน้ำสะดวกและรวดเร็วกว่าเดิมมาก

เมื่อพิจารณาสภาพทางด้านกายภาพในเขตจัดรูปที่ดิน ก็จะได้เห็นว่าพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดินมีความเหมาะสมมากที่สุด ซึ่งถือกันว่าเป็นการพัฒนาการชลประทานขั้นสูงสุด เพราะมีการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สมบูรณ์ที่สุดนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นระบบชลประทานซึ่งมีถึงระดับไร่นา ทำให้มั่นใจว่าน้ำชลประทานที่ส่งไปให้จะทั่วถึงทุกแปลงนา รวมทั้งเส้นทางลำเลียงที่ขนานไปกับคูน้ำเกือบทุกสาย ซึ่งมีลักษณะเป็นระบบถนนแบบกริด หรือการปรับระดับพื้นที่ให้สม่ำเสมอ และมีการจัดรูปแปลงใหม่ให้เป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้า การพัฒนาพื้นที่ในลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้พื้นที่ในการจัดรูปที่ดินมีข้อได้เปรียบหรือระดับของการพัฒนาที่สูงกว่าพื้นที่ชลประทานโดยทั่วไป

## 2) การจัดตั้งองค์กรในเขตจัดรูปที่ดิน

องค์กรพัฒนาในเขตจัดรูปที่ดินมี 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรของรัฐ คือ คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีหลายระดับตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ และองค์กรของเกษตรกร ซึ่งได้แก่ กลุ่มผู้ใช้น้ำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.1) คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินมีหลายระดับ คณะกรรมการระดับสูงสุด เรียกว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ มีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ และมีกรรมการระดับอธิบดีจากกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับงานจัดรูปที่ดิน ทั้งจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ ในระดับจังหวัดก็มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ และกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด เป็นกรรมการ โดยมีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการ โดยมีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการชลประทาน  
 มโนรมย์นั้น ครอบคลุมพื้นที่ 2 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชัยนาท และนครสวรรค์ ในกรณีเช่นนี้  
 การดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา 8 จึงไม่มีผลใช้บังคับ จะอย่างไร  
 ก็ดี ในกรณีที่เขตโครงการจัดรูปที่ดินคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป รวมอยู่ในเขตโครงการ  
 เดียวกัน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดใด มีอำนาจ  
 ที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินตลอดเขตโครงการนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีส่วนงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในจังหวัด  
 ที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและนายอำเภอและปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้า  
 ประจำกิ่งอำเภอท้องที่ในจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการจัดรูปที่ดิน  
 จังหวัด ตามมาตรา 8 ด้วย<sup>5</sup>

ดังนั้นการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด  
 ชัยนาท จึงประกอบด้วยคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ดังต่อไปนี้

2.1.1) คณะอนุกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือใน  
 การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำของสหกรณ์การเกษตรในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน<sup>6</sup> ซึ่งประกอบด้วย

- |  |                    |
|--|--------------------|
| (1) สหกรณ์จังหวัดชัยนาท  | : ประธานอนุกรรมการ |
| (2) เกษตรจังหวัดชัยนาท   | : อนุกรรมการ       |
| (3) พัฒนาการจังหวัดชัยนาท  | : อนุกรรมการ       |
| (4) นายช่างโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา<br>ในท้องที่ที่มีการจัดรูปที่ดิน | : อนุกรรมการ       |
| (5) นายอำเภอท้องที่ที่มีการจัดรูปที่ดิน                                | : อนุกรรมการ       |
| (6) หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดชัยนาท                           | : อนุกรรมการ       |

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17 วรรค 2.

<sup>6</sup> คำสั่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดชัยนาท ที่ 273/2524 เรื่องแต่งตั้งคณะ-  
 อนุกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำของสหกรณ์การเกษตร ในเขตโครงการ  
 ชลประทานมโนรมย์.

- (7) หัวหน้าส่ง เสริมสหกรณ์ใน เขต เกษตร  
ชลประทานบรมธาตุ : อนุกรรมการ
- (8) หัวหน้าส่ง เสริมสหกรณ์ใน เขต เกษตร  
ชลประทานมโนรมย์ : อนุกรรมการและเลขานุการ

2.1.2) คณะอนุกรรมการ เพื่อให้ความช่วยเหลือและ  
ปฏิบัติงานในการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ใน เขตจัดรูปที่ดินระดับอำเภอ<sup>7</sup> ซึ่งประกอบด้วย

- (1) นายอำเภอท้องที่ : ประธานอนุกรรมการ
- (2) หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดชัยนาท : รองประธานอนุกรรมการ
- (3) สารวัตรใหญ่อำเภอท้องที่ใน เขตจัดรูป  
ที่ดิน : อนุกรรมการ
- (4) ปลัดอำเภอท้องที่ฝ่ายส่งเสริมอาชีพ : อนุกรรมการ
- (5) ปลัดอำเภอท้องที่ฝ่ายธุรการ : อนุกรรมการ
- (6) ประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตร  
เขตจัดรูปที่ดิน : อนุกรรมการ
- (7) สหกรณ์อำเภอท้องที่ : อนุกรรมการ
- (8) เกษตรอำเภอท้องที่ : อนุกรรมการ
- (9) พัฒนาการอำเภอท้องที่ : อนุกรรมการ
- (10) กำนันตำบลท้องที่ : อนุกรรมการ
- (11) นายช่างหัวหน้าโครงการส่งน้ำและ  
บำรุงรักษา (ชคบ.) ในท้องที่ : อนุกรรมการ
- (12) นายตรวจชลประทาน (สบ.คบ.)  
ในท้องที่ : อนุกรรมการ
- (13) หัวหน้าหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์ใน เขต  
เกษตรชลประทานท้องที่ : อนุกรรมการและเลขานุการ

---

<sup>7</sup> คำสั่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดชัยนาท ที่ 847/2526 เรื่อง แต่งตั้งคณะ-  
อนุกรรมการ เพื่อให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติงาน ใน เขตจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำใน เขตจัดรูปที่ดินระดับอำเภอ.

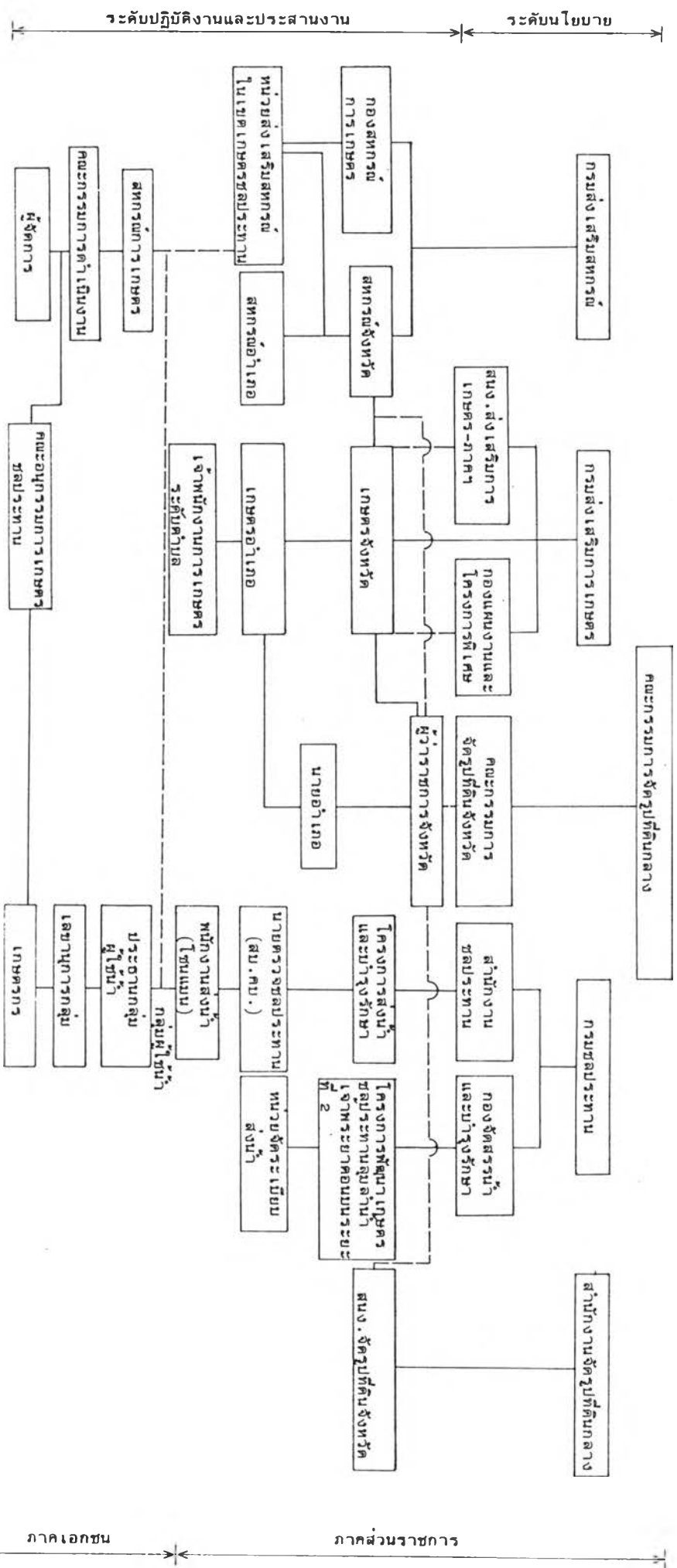
เมื่อพิจารณาถึงคณะอนุกรรมการและคณะ  
 อนุกรรมการที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินนั้น ก็มีหลายระดับด้วยกันซึ่งรับนโยบายต่อเนื่อง  
 กันมาตามลำดับ จนถึงคณะอนุกรรมการในระดับท้องที่ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการ และใน  
 แต่ละระดับก็ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรทั้งสิ้น นับว่าเป็น  
 การพัฒนาการเกษตรกรรมแบบผสมผสานทีเดียว อันจะทำให้ช่วยแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับการเกษตร  
 ได้ทุกด้าน และเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดินของคณะอนุกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น  
 จึงจำเป็นต้องจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินขึ้น ซึ่งกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาจะสามารถบริหาร  
 งานภายในกลุ่มของตนเอง ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้น้ำและยังเป็นการรวมกลุ่มในแง่ของสหกรณ์  
 อีกด้วย โดยมีคณะอนุกรรมการคอยให้ความช่วยเหลือตลอดเวลา ทั้งทางด้านคำปรึกษาและการ  
 ปฏิบัติงาน ทำให้สามารถเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำและบำรุงรักษาทั้งสิ้น 171,110  
 บาท<sup>8</sup> รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินด้วย



<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง, พฤษภาคม 2529.



แผนภูมิ 6.2 แสดงการประสานงานในระดับต่าง ๆ ในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรในเขตจัดรูปที่ดิน



ที่มา : โครงการชลประทานไทรโยค

## 2.2) การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ

การบริหารงานส่งน้ำในเขตจัดรูปที่ดิน ได้มีการดำเนินงาน โดยการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดังนี้ :

- หน่วยส่งเสริมสหกรณ์ในเขตโครงการชลประทานมโนรมย์
- หน่วยส่งเสริมการเกษตร ( เกษตรอำเภอบางปะจ่างทอง )
- ฝ่ายปกครองระดับอำเภอ
- สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด
- หน่วยงานตอน 2 ( สบ.คบ. หรือ โชนแมน )

เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องร่วมมือปรึกษากันในขั้นตอนการทำงาน และมอบหมายหน้าที่ที่รับผิดชอบ เมื่อได้จัดทำรายละเอียดแล้วก็จะเรียกประชุมเกษตรกรในแต่ละกลุ่ม เพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ แล้วชี้แจงถึงรายละเอียดและหน้าที่ของกลุ่มให้รับทราบและปฏิบัติงาน ซึ่งในขณะนี้ ( 2529 ) ได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำไปแล้ว ดังมีรายละเอียดดังนี้<sup>9</sup> จำนวนกลุ่มที่จัดตั้งเสร็จแล้ว 169 กลุ่ม จำนวนสมาชิกกลุ่ม 4,336 คน ในพื้นที่ 79,835 ไร่ หรือร้อยละ 91.90 ของพื้นที่จัดรูปที่ดินทั้งหมด

สำหรับวิธีการแบ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำนี้ เจ้าหน้าที่กรมชลประทานจะเป็นผู้แบ่งเขตกลุ่มตามแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แล้วจึงกำหนดจำนวนประธานคู และหัวหน้ากลุ่มย่อย โดยมอบหมายให้ประธานคู 1 คน คุมพื้นที่ประมาณ 300-500 ไร่ ในแต่ละคูส่งน้ำ โดยมีหัวหน้ากลุ่มช่วยเหลือแบ่งเบาภาระ ซึ่งคลุมพื้นที่ประมาณ 100-200 ไร่

การดำเนินงานของหน่วยส่งเสริมสหกรณ์ในเขตโครงการชลประทานมโนรมย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของคณะอนุกรรมการ มีดังนี้

- การติดต่อประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- การศึกษาอบรมระดับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งประกอบด้วยการทำรู้จักหาระบบคลองชลประทานและการ เลือกตั้งประธานและเลขานุการกลุ่ม
- การฝึกอบรมประธานและเลขานุการกลุ่ม

<sup>9</sup> แหล่งเดียวกัน.

- การเรียกเก็บเงินค่าบำรุงรักษา
- การบูรณะระบบชลประทาน

### 6.3.2 ผลของการพัฒนาพื้นที่ใน เขตกับนอก เขตจัดรูปที่ดิน

การพัฒนาพื้นที่ใน เขตจัดรูปที่ดิน ทั้งทางด้านกายภาพและการจัดตั้งองค์กร มีผลทำให้เกิดความแตกต่างด้านเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างพื้นที่ใน เขตจัดรูปที่ดินและนอก เขตจัดรูปที่ดิน ดังนี้

#### 1) ความแตกต่างด้าน เศรษฐกิจ

การศึกษาความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ ระหว่างพื้นที่ใน เขตและนอก เขตจัดรูปที่ดิน ใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการปี 2528 เป็นส่วนใหญ่ และข้อมูลกรรมสิทธิ์ที่ดินจากตอนที่ 2 โครงการชลประทานมโนรมย์เล็กน้อย

##### 1.1) การถือครองที่ดิน

ลักษณะการถือครองที่ดินใน เขตและนอก เขตจัดรูปที่ดิน มีความแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย เมื่อพิจารณาในรายละเอียด (จากตาราง 6.3) พบว่าสัดส่วนเกษตรกรที่มี เนื้อที่ทำนา เข้าในเขตจัดรูปที่ดินสูงกว่านอกเขตคือ ร้อยละ 36.75 ต่อร้อยละ 31.61 ตามลำดับ ตรงกันข้ามสัดส่วนของเกษตรกรที่มีเนื้อที่เป็นของตนเองในเขตจัดรูปที่ดินต่ำกว่านอกเขตจัดรูปที่ดิน คือ ร้อยละ 58.98 และ 65.16 ตามลำดับ นั่นคือความต้องการทำนา เข้าใน เขตจัดรูปที่ดินสูงกว่านอกเขตจัดรูปที่ดิน

ตาราง 6.3 แสดงลักษณะผู้ถือครองที่ดิน

| ลักษณะการถือครอง    | ในเขตจัดรูปที่ดิน |        | นอกเขตการจัดรูปที่ดิน |        |
|---------------------|-------------------|--------|-----------------------|--------|
|                     | จำนวน             | ร้อยละ | จำนวน                 | ร้อยละ |
| เนื้อที่ของตนเอง    | 69                | 58.98  | 101                   | 65.16  |
| - ที่นาของตนเอง     | 67                | 57.27  | 101                   | 65.16  |
| - ให้ผู้อื่นทำเปล่า | 2                 | 1.71   | -                     | -      |
| เนื้อที่ของคนอื่น   | 48                | 41.02  | 54                    | 34.84  |
| - เช่า              | 43                | 36.75  | 49                    | 31.61  |
| - ไม่ต้องเช่า       | 5                 | 4.27   | 5                     | 3.23   |
| รวม                 | 117               | 100.00 | 155                   | 100.00 |

ที่มา : สัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการ, 2528.

สำหรับการเปรียบเทียบขนาดเนื้อที่ถือครอง ระหว่าง  
 ในเขตจัดรูปที่ดินกับเนื้อที่โครงการฯ จากตาราง 6.4 พบว่า เกษตรกรที่มีเนื้อที่ถือครองขนาดเล็กมีมากที่สุด ทั้งในเขตจัดรูปที่ดินและโครงการฯ แต่สัดส่วนของผู้ถือครองที่ดินของโครงการฯ มีลักษณะลดหลั่นกันลงมา คือ เกษตรกรที่มีขนาดเนื้อที่ถือครองต่ำกว่า 20 ไร่ มีร้อยละ 45.58 และผู้ที่มีเนื้อที่ขนาด 21-40 ไร่ มีร้อยละ 38.14 ในขณะที่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดไม่เกิน 20 ไร่ ในเขตจัดรูปที่ดินมีสัดส่วนสูงสุด คือ ร้อยละ 78.43 แสดงว่าเกษตรกรในเขตจัดรูปที่ดินเกือบทั้งหมดมีขนาดเนื้อที่ไม่เกิน 20 ไร่ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความต้องการทำนาในเขตจัดรูปที่ดินสูงมาก

ตาราง 6.4 แสดงจำนวนผู้ถือครองที่ดิน แยกตามขนาดเนื้อที่ถือครอง (ไร่)

| ขนาดเนื้อที่ | (1)<br>เขตจัดรูปที่ดิน |        | (2)<br>ทั้งโครงการ |        |
|--------------|------------------------|--------|--------------------|--------|
|              | จำนวน(ราย)             | ร้อยละ | จำนวน(ราย)         | ร้อยละ |
| <20          | 3,684                  | 78.43  | 98                 | 45.58  |
| 21-40        | 903                    | 19.22  | 82                 | 38.14  |
| 41-80        | 106                    | 2.26   | 30                 | 13.95  |
| >80          | 4                      | 0.09   | 5                  | 2.33   |
| รวม          | 4,697                  | 100.00 | 215                | 100.00 |

- ที่มา (1) ที่ทำการดอน 2, โครงการชลประทานมโนรมย์ (เฉพาะโซน 10-17)  
(2) สัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการ, 2528.

### 1.2) วิธีการทำนา

พื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดินมีการก่อสร้างระบบชลประทานในไร่นา ซึ่งประกอบด้วย คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ทางลำเลียง และการปรับระดับพื้นดินให้สม่ำเสมอรวมทั้งการจัดรูปแปลงเสียใหม่เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ดังนั้น จึงสามารถส่งน้ำให้แก่พื้นที่เพาะปลูกได้อย่างทั่วถึงทุกแปลงนา และยังสามารถควบคุมระดับน้ำในแปลงนาได้ด้วย ความพร้อมของพื้นที่ดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการทำนารู้น้ำตม ซึ่งให้ผลผลิตใกล้เคียงกับการทำนาดำ แต่ต้นทุนการทำนารู้น้ำตมต่ำกว่า เนื่องจากลดขั้นตอนในการทำนาลง จึงเท่ากับช่วยประหยัดเวลาอีกด้วย ดังนั้น การพัฒนาพื้นที่และระบบชลประทานในเขตจัดรูปที่ดิน จึงมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำนาที่ให้ผลผลิตสูงและลดต้นทุนการผลิตลง ซึ่งเป็นวิธีการทำนาที่เหมาะสมที่สุดในการทำนาในปัจจุบัน

### 1.3) ผลผลิต

เมื่อเปรียบเทียบผลผลิตระหว่างในเขตกับนอกเขตจัดรูปที่ดิน จากตาราง 6.5 พบว่ามีความแตกต่างด้านผลผลิตข้าวนาปีระหว่างพื้นที่ทั้งสอง โดยผลผลิตข้าวในเขตจัดรูปที่ดินสูงกว่านอกเขตจัดรูปที่ดินในทุกกรณี เพียงแต่ผันแปรไปตามองค์ประกอบ

ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พันธุ์ข้าวและวิธีการทำนา เช่น ข้าวพันธุ์ กข. ในเขตจัดรูปที่ดินให้ผลผลิต 62 ถึงต่อไร่ ขณะที่พื้นที่นอกเขตจัดรูปที่ดินให้ผลผลิตเฉลี่ย 59 ถึงต่อไร่ หรือกรณีการทำนาคำ ในเขตจัดรูปที่ดินให้ผลผลิตเฉลี่ย 62 ถึงต่อไร่ และนอกเขตจัดรูปที่ดินได้รับผลผลิตเพียง 54 ถึงต่อไร่

ตาราง 6.5 เปรียบเทียบผลผลิตข้าวนาปี (ถึงต่อไร่)

| ประเภทของการทำนา   | เขตจัดรูปที่ดิน | นอกเขตจัดรูปที่ดิน |
|--------------------|-----------------|--------------------|
| ข้าวพันธุ์ท้องถิ่น | 53              | 50                 |
| ข้าวพันธุ์ กข.     | 62              | 59                 |
| นาคำ               | 62              | 54                 |
| นาหว่าน            | 53              | 45                 |

ที่มา : สัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการ, 2528.

## 2) ความแตกต่างด้านสังคม

ความแตกต่างทางด้านสังคมระหว่างในเขตและนอกเขตจัดรูปที่ดิน อันเป็นผลมาจากการพัฒนาสภาพและการจัดตั้งองค์กรพัฒนา ได้แก่ คณะอนุกรรมการ และกลุ่มผู้ใช้น้ำ ปรากฏผลดังนี้

ด้านความร่วมมือกับโครงการฯ จากตาราง 6.6 พบว่า เกษตรกรให้ความร่วมมือน้อย พฤติกรรมที่เกษตรกรให้ความร่วมมือมากที่สุดก็คือ การขุดลอก คูคลอง แต่เป็นที่น่าพิจารณาว่าในกรณีนี้ เกษตรกรนอกเขตจัดรูปที่ดินกลับให้ความร่วมมือมากกว่า ในเขตจัดรูปที่ดิน คือ ร้อยละ 56.79 และ 43.14 ตามลำดับ เกษตรกรที่ให้ความร่วมมือส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ขาดแคลนน้ำ เช่น อยู่ปลายคู หรืออยู่ห่างคู และปรากฏเสมอว่าเกษตรกรที่ได้รับน้ำเต็มที่ เช่น อยู่ต้นคูไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการขุดลอก ดังนั้นความแตกต่างด้านความร่วมมือระหว่างพื้นที่ทั้งสองในเขตโครงการฯ จึงไม่แตกต่างกัน และได้รับความร่วมมือไม่มากนัก

ในด้านพฤติกรรมในการใช้น้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง

(ตาราง 6.7) พบว่ามีความแตกต่างระหว่างเกษตรกรที่อยู่ในเขตกับนอกเขตจัดรูปที่ดิน ความขัดแย้งในการใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดินมีสัดส่วนสูงกว่านอกเขต คือ ร้อยละ 82.89 และ 59.62 ตามลำดับ สาเหตุสำคัญน่าจะเนื่องมาจากการพัฒนาระบบชลประทานที่สมบูรณ์แบบ ซึ่งเป็นเทคโนโลยีขั้นสูง และประสิทธิภาพในการใช้งานก็ขึ้นอยู่กับความร่วมมือในการใช้งานให้เป็นระบบ แต่พฤติกรรมของเกษตรกรยังไม่ตอบสนองการบริการด้านนี้มากนัก ดังนั้นจึงพบเสมอว่าระบบการใช้น้ำแบบหมุนเวียนประสบความล้มเหลว เกษตรกรบางรายไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของการใช้น้ำ ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากขาดแคลนน้ำ และในที่สุดก็จะเกิดการขัดแย้งกันดังกล่าว ดังนั้นประสิทธิภาพของระบบชลประทานที่สมบูรณ์ที่สุด จึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของเกษตรกรผู้ใช้น้ำเป็นสำคัญ

ตาราง 6.6 แสดงการให้ความร่วมมือของเกษตรกรที่มีต่อโครงการฯ

| ลักษณะการมีส่วนร่วม  | ในเขตจัดรูปที่ดิน |        | นอกเขตจัดรูปที่ดิน |        |
|----------------------|-------------------|--------|--------------------|--------|
|                      | จำนวน (ราย)       | ร้อยละ | จำนวน (ราย)        | ร้อยละ |
| แจ้งผลการใช้น้ำ      | 40                | 26.14  | 28                 | 17.28  |
| แจ้งผู้กระทำผิด      | 38                | 24.84  | 31                 | 19.14  |
| ซ่อมแซมอาคารบางอย่าง | 9                 | 5.88   | 11                 | 6.79   |
| ขุดลอกคูคลอง         | 66                | 43.14  | 92                 | 56.79  |
| รวม                  | 153               | 100.00 | 162                | 100.00 |

ที่มา : สัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการ, 2528.

ตาราง 6.7 ความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างเกษตรกร

| มี/ไม่มี | ในเขตจัดรูปที่ดิน |        | นอกเขตจัดรูปที่ดิน |        |
|----------|-------------------|--------|--------------------|--------|
|          | จำนวน(ราย)        | ร้อยละ | จำนวน(ราย)         | ร้อยละ |
| มี       | 63                | 82.89  | 62                 | 59.62  |
| ไม่มี    | 13                | 17.11  | 42                 | 40.38  |
| รวม      | 76                | 100.00 | 104                | 100.00 |

และเมื่อพิจารณาสภาพการใช้น้ำชลประทาน จากตาราง 6.8 พบว่า สภาพการใช้น้ำทั้งในเขตและนอกเขตจัดรูปที่ดินไม่แตกต่างกันมากนัก เกษตรกรส่วนใหญ่มีน้ำใช้อย่างเพียงพอทั้งในเขตและนอกเขตจัดรูปที่ดิน คือ ประมาณร้อยละ 61.84 และ 58.65 ตามลำดับ และเป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่เกษตรกรบางส่วนมีน้ำใช้อย่างเหลือเฟือ คือ ร้อยละ 18.42 และ 15.39 ตามลำดับ ก็ยังมีเกษตรกรอีกส่วนหนึ่งที่ขาดแคลนน้ำใช้ คือ ร้อยละ 19.74 และ 25.96 ของในเขตและนอกเขตจัดรูปที่ดินตามลำดับ จากสภาพการณดังกล่าว นับว่าเป็นการไม่ยุติธรรมอย่างยิ่ง ซึ่งถ้าหากเกษตรกรทุกคนยอมรับเงื่อนไขในการใช้น้ำแบบหมุนเวียนแล้ว สามารถยืนยันได้ว่าเกษตรกรทุกคนจะมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและยุติธรรม

ตาราง 6.8 แสดงสภาพการรับน้ำชลประทานของเกษตรกรในเขตโครงการฯ

| สภาพการรับน้ำ | ในเขตจัดรูปที่ดิน |        | นอกเขตจัดรูปที่ดิน |        |
|---------------|-------------------|--------|--------------------|--------|
|               | จำนวน             | ร้อยละ | จำนวน              | ร้อยละ |
| เหลือใช้      | 14                | 18.42  | 16                 | 15.39  |
| พอดี          | 47                | 61.84  | 61                 | 58.65  |
| ขาดแคลน       | 15                | 19.74  | 27                 | 25.96  |
| รวม           | 76                | 100.00 | 104                | 100.00 |

ที่มา : สัมภาษณ์เกษตรกรในเขตโครงการ, 2528.



และประเด็นสุดท้ายที่น่าพิจารณาก็คือ ความคิดเห็นของเกษตรกรเกี่ยวกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ในการประกอบอาชีพทำนา เมื่อพิจารณาโดยการเปรียบเทียบระหว่างเกษตรกรที่อยู่ในเขตจัดรูปที่ดินและนอกเขตจัดรูปที่ดิน ก็พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันเท่าใดนัก สัดส่วนของเกษตรกรทั้ง 3 ระดับที่ได้แบ่งไว้ตามตาราง 6.9 นั้นจะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เกษตรกรที่ยอมรับว่าสภาพชีวิตดีขึ้นกว่าเดิมมีร้อยละ 31.58 และ 39.42 ของในเขตและนอกเขตจัดรูปที่ดินตามลำดับ และเกษตรกรที่มีสภาพชีวิตในระดับปานกลาง ก็มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 35.53 สำหรับในเขตจัดรูปที่ดิน และร้อยละ 33.66 สำหรับนอกเขตจัดรูปที่ดิน แม้ว่าการทำนาในเขตชลประทานจะมีข้อได้เปรียบเกษตรกรโดยทั่วไปก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่หลักประกันเสมอไปว่า เกษตรกรจะมีสภาพชีวิตดีขึ้นไปด้วย เพราะเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนก็นับว่าใกล้เคียงกับเกษตรกรอีก 2 กลุ่ม ดังที่กล่าวมาแล้วคือ ในเขตจัดรูปที่ดิน มีร้อยละ 32.89 และนอกเขตจัดรูปที่ดิน มีร้อยละ 26.92 ดังนั้น เกษตรกรในเขตโครงการฯ จึงมีสภาพชีวิตที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยเฉพาะ การถือครองที่ดินและเครื่องจักร เครื่องมือและอุปกรณ์ทางการเกษตร เพราะการเป็นเจ้าของสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จะช่วยลดต้นทุนการผลิตลงอย่างมาก ซึ่งจะมีผลต่อรายได้ของเกษตรกรโดยตรง

ตาราง 6.9 แสดงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร

| สภาพชีวิต | ในเขตจัดรูปที่ดิน |        | นอกเขตจัดรูปที่ดิน |        |
|-----------|-------------------|--------|--------------------|--------|
|           | จำนวน             | ร้อยละ | จำนวน              | ร้อยละ |
| ดีขึ้น    | 24                | 31.58  | 41                 | 39.42  |
| ปานกลาง   | 27                | 35.53  | 35                 | 33.66  |
| แย่ลง     | 25                | 32.89  | 28                 | 26.92  |
| รวม       | 76                | 100.00 | 104                | 100.00 |

ที่มา : สัมภาษณ์ความคิดเห็นของเกษตรกรในเขตโครงการฯ, 2528.

เมื่อพิจารณาจากผลของการพัฒนาพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดิน ก็พบว่า มีความแตกต่างกันบ้างกับพื้นที่นอกเขตจัดรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้าน เศรษฐกิจ แต่พฤติกรรมทางด้านสังคมซึ่งแสดงออกถึงการตอบสนองต่อ เทคโนโลยีขั้นสูงที่รัฐให้บริการ ยังได้รับความร่วมมือน้อย จึงไม่สามารถใช้เทคโนโลยีดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพสูงสุดตามที่ได้ออกแบบเอาไว้ แสดงว่าการให้บริการของรัฐในด้านนี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากภาวะการทางสังคมยังไม่พร้อมที่จะให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีในระดับนี้

#### 6.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหา

ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในเขตโครงการฯ สืบเนื่องมาจากปัจจัยด้านต่าง ๆ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านธรรมชาติ การบริหาร และเกษตรกรเอง ซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

##### 6.4.1 ปัจจัยทางด้านธรรมชาติ

###### 1) ลักษณะภูมิประเทศ

พื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตโครงการฯ เป็นที่ราบลุ่ม ซึ่งเหมาะสมในการทำนาอย่างยิ่ง แต่พื้นที่บางแห่งในเขตโครงการฯ ก็เป็นที่ดอนและที่ลุ่ม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งน้ำและการระบายน้ำมาก รวมทั้งการทำนาคด้วย พื้นที่ที่เป็นที่ดอนมีระดับสูงกว่าระดับคลองส่งน้ำ จึงไม่อาจส่งน้ำเข้าแปลงนาด้วยระบบลาดเท (Gravity) ได้ เกษตรกรจึงช่วยตนเองโดยการสูบน้ำจากคลองส่งน้ำหรือคลองระบายน้ำ หรือบางครั้งก็สูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในการทำนา พื้นที่ที่เป็นที่ดอนมีกระจายทั่วโครงการฯ โดยเฉพาะบริเวณตั้งแต่ตอนกลางของโครงการฯขึ้นไป หรือแม้แต่ในเขตจัดรูปที่ดินซึ่งมีการปรับระดับพื้นดินแล้ว แต่ก็ยังปรากฏเป็นที่ดอนอยู่ ได้แก่ บริเวณตอนปลายของโซน 10 มีพื้นที่ประมาณ 152 ไร่<sup>10</sup>เนื้อที่เป็นที่ดอนในเขตโครงการฯ มีประมาณ 17,550 ไร่ หรือร้อยละ 6.83 ของเนื้อที่โครงการฯ ทั้งหมด ส่วนพื้นที่ที่เป็นที่ลุ่มนั้นเป็นอุปสรรคต่อการทำนามาก เนื่องจากอาจถูกน้ำท่วมได้ง่าย โดยเฉพาะบริเวณตอนปลายของโครงการฯ ซึ่งเป็นที่ลุ่มต่ำ บางครั้งได้รับผลกระทบจากน้ำหนุนเนื่องขึ้นมาจากแม่น้ำเจ้าพระยา และบริเวณที่ลุ่มเหล่านี้ไม่สามารถทำนาคาได้ นอกจากทำนาหว่านข้าวฟ่างลอยหรือข้าวขึ้นน้ำเท่านั้น ซึ่งให้ผลผลิตต่ำ บริเวณที่เป็นที่ลุ่มมีกระจายอยู่ทั่วไปในเขต

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ คุณมนัส พลอยเพชร โชนแมนโซนที่ 10



โครงการฯ แม้แต่ในเขตจัดรูปที่ดิน เช่น บริเวณช่วงคันริมคลอง 7 พื้นที่ที่เป็นที่ลุ่มในเขตโครงการฯ มีประมาณ 12,000 ไร่ หรือร้อยละ 4.67 ของพื้นที่โครงการฯ

## 2) ปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา

แหล่งน้ำต้นทุนของโครงการฯ ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา ปัญหาในพื้นที่โครงการฯ ที่เกิดจากปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยามี 2 ลักษณะคือ ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาการขาดแคลนน้ำ

ปัญหาน้ำท่วมพื้นที่โครงการฯ ที่มีผลมาจากแม่น้ำเจ้าพระยา ได้แก่ บริเวณตอนล่างสุดของโครงการฯ เมื่อระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นสูงจะดันย้อนขึ้นมาทางประตูระบายน้ำบางโลมศรี แล้วไหลย้อนขึ้นมาตามคลองระบายสายใหญ่ ทำให้พื้นที่เพาะปลูกบริเวณบ้านเชียงรากได้รับความเสียหาย

ปริมาณต้นทุนในแม่น้ำเจ้าพระยามีจำกัด มีผลอย่างมากต่อการใช้น้ำ ในสถานการณ์เช่นนี้โครงการฯ จะกำหนดให้มีการใช้น้ำแบบหมุนเวียน ปัญหาจะเกิดขึ้นทันที ถ้าเกษตรกรคนหนึ่งคนใดไม่ปฏิบัติตามกฎของการใช้น้ำ และจะทำให้ระบบการใช้น้ำแบบหมุนเวียนล้มเหลวทันที ซึ่งจะนำไปสู่การขัดแย้งในการใช้น้ำ และถึงขั้นลอบทำลายอาคารเขັคกั้นน้ำซึ่งเป็นอุปกรณ์สำคัญในการใช้น้ำแบบหมุนเวียนในที่สุด

## 3) สิ่งกีดขวางทางน้ำไหล

อุปสรรคในการส่งน้ำและการระบายน้ำอีกลักษณะหนึ่งก็คือ มีสิ่งกีดขวาง เช่น วัชพืช หรือ เศษวัสดุ ตามคลองชลประทานและที่สำคัญก็คือ การพังทลายของดินตามคันคลอง ทำให้คันคลองดินเขินได้หรือกรณีสันดอนทรายบริเวณปากประตูระบายน้ำคลองธรรมามูล ซึ่งถูกพัดพามากับแม่น้ำเจ้าพระยาและสะสมตัวกันขึ้นในบริเวณดังกล่าว ทำให้กีดขวางการไหลของน้ำเข้าสู่ปากประตูคลอง

## 4) ศัตรูพืช

ศัตรูพืชที่ทำลายต้นข้าวและผลผลิต ได้แก่ โรค แมลง และสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนูและปู เป็นศัตรูที่สำคัญที่สุดที่ยังไม่สามารถป้องกันและกำจัดอย่างได้ผล เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนจากศัตรูข้าวทั้งสองชนิดนี้มาก

#### 6.4.2 ปัจจัยทางด้านการบริหาร

##### 1) ระบบชลประทาน

ระบบชลประทานที่จะก่อให้เกิดปัญหาในการส่งน้ำในเขตโครงการฯ มาจากการออกแบบระบบชลประทานและอาคารประกอบชลประทาน ซึ่งใช้ระดับน้ำปกติเป็นเกณฑ์ แต่บางแห่งพบว่าท่อส่งน้ำเข้านามีขนาดใหญ่เกินไป จึงดูน้ำจากคลองซอยได้อย่างเต็มที่และรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงต้นคลอง ดังนั้นปริมาณน้ำที่ไหลไปถึงปลายจึงน้อย และไม่ได้รับปากท่อส่งน้ำเข้านา ดังนั้นเกษตรกรช่วงปลายคลองจึงได้รับความเดือดร้อน ตัวอย่างคลองที่มีปัญหาเช่นนี้ ได้แก่ คลอง 2 ขวา อีกประการหนึ่งก็คือ การออกแบบระดับปากคลองสูงกว่าระดับการส่งน้ำปกติ จึงส่งน้ำได้ไม่ถึงปากคลอง ได้แก่ คลอง 1 ซ้าย เขาแก้ว

ปัญหาอาคารเข็คน้ำ (Check) ในคลองซอยเกือบทุกสายใช้การไม่ได้ เนื่องจากถูกทำลายหรือขโมยเอาไปทิ้งทำให้การใช้น้ำด้วยระบบหมุนเวียน ทำได้ไม่สะดวกนัก เนื่องจากอาคารเข็คน้ำเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญที่สุดในการควบคุมและกั้นน้ำเอาไว้ตามช่วงคลองต่าง ๆ ของแต่ละรอบเวร

ปัญหาอีกลักษณะหนึ่งก็คือ ในเขตจัดรูปที่ดิน คูส่งน้ำบางสายยาวเกินไป จึงไม่สมดุลกับปริมาณน้ำที่ได้รับหรืออีกลักษณะหนึ่งก็คือ ช่วงปลายคูมีระดับสูงกว่าช่วงต้น ๆ คู ทำให้การส่งน้ำด้วยระบบลาดเท (Gravity) ทำได้ไม่สะดวก ดังนั้นเกษตรกรช่วงปลายคูดังกล่าวจึงขาดแคลนน้ำเสมอ

และปัญหาการใช้น้ำที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการส่งน้ำด้วยระบบชลประทานโดยทั่วไป ก็คือ การวางท่อส่งน้ำเข้านาที่ได้รับน้ำโดยตรงจากคลองสายใหญ่ ชัยนาท-ป่าสัก (CPC) โดยไม่ต้องส่งน้ำผ่านคลองซอยตามปกติ สำหรับกรณีนี้เกษตรกรร้องเรียนให้มีการวางท่อส่งน้ำเข้านาในช่วงระหว่างคลอง 6 ขวากับคลอง 8 ขวา จำนวน 14 แห่ง เนื่องจากขาดแคลนน้ำ จากการสำรวจของ ACRES<sup>11</sup> พบว่าท่อส่งน้ำเข้านา

<sup>11</sup> ACRES, Chao Phraya-Meklong Basin Study, Phase 2-Water Use Report, (1980), p. 88.

เหล่านี้ไม่มีประตูปิดเปิดเพื่อควบคุมการใช้น้ำแต่อย่างใด ดังนั้นเกษตรกรที่ได้รับน้ำจากท่อส่งน้ำเหล่านี้ จึงได้รับน้ำอย่างเต็มที่ตามความต้องการ ซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมสำหรับเกษตรกรทั่วไป

## 2) พื้นที่รับผิดชอบกว้างเกินไป

เจ้าหน้าที่โซนแมน (Zoneman) แต่ละคน มีหน้าที่รับผิดชอบภายในขอบเขตพื้นที่โซน (Zone) ประมาณ 5,000-10,000 ไร่ ซึ่งถือว่ามีความกว้างมาก เมื่อพิจารณา เปรียบเทียบบทบาทและหน้าที่ของโซนแมน ที่จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือนอกจากจะรับผิดชอบด้านการลงน้ำและบำรุงรักษาแล้ว โซนแมนยังจะต้องเข้าไปสำรวจและสัมผัสปัญหาภายในท้องที่โซนของตนเองอย่างทั่วถึง แต่จากข้อเท็จจริงเป็นไปได้น้อยมากที่โซนแมนจะสามารถทำงานได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพในขอบเขตพื้นที่กว้าง เช่นนี้ นอกจากนี้จะมีการประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

## 3) ตอนที่ 1 ไม่มีที่ทำการคอนโดยเฉพาะ

โครงการชลประทานมโนรมย์ แบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบออกเป็น 3 ตอน และแต่ละตอนก็มีบุคลากรและที่ทำการคอนโดยเฉพาะ ยกเว้นตอนที่ 1 ซึ่งมีที่ทำการร่วมกับคอนหัวงาน ทำให้การดำเนินงานของตอนที่ 1 ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร ซึ่งในด้านการใช้วัสดุหรือเครื่องจักรอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการใช้งานบุคลากรด้านธุรการด้วย อีกประการหนึ่ง การเก็บรวบรวมข้อมูลและแผนที่เฉพาะตอนก็ทำได้ไม่สะดวก รวมทั้งการประชุมภายในตอนเพื่อรับทราบปัญหาและสถานการณ์ภายในตอนในรอบเดือน

## 4) ขาดการติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผล เป็นสิ่งที่ผู้บังคับบัญชาควรทำเสมอ หลังจากที่มีการสั่งการไปแล้ว เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่บางครั้งก็พบว่ามีการละเลยต่อหน้าที่ เช่น ขาดการบำรุงรักษาคล่องส่งน้ำ โดยปล่อยให้หญ้าหรือวัชพืชขึ้นตามคล่อง ดังนั้นถ้าหากมีการออกตรวจตราพื้นที่บ่อย ๆ นอกจะได้ทราบปัญหาภายในพื้นที่แล้ว ยังช่วยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีกำลังใจในการทำงานด้วย

5) ขาดการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาพื้นที่ในเขตโครงการชลประทานมโนรมย์ มีหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีคณะกรรมการอันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินงาน แต่ก็เท็จจริงพบว่าเจ้าหน้าที่จากบางหน่วยงาน เท่านั้นที่ดำเนินงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่โครงการฯและหน่วยส่งเสริมสหกรณ์ในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งบางแห่งก็ไม่มีการประชุมงานกันระหว่างหน่วยงานทั้งสอง และในลักษณะเดียวกันหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่พัฒนาพื้นที่ในเขตโครงการฯ ก็ดำเนินงานไปตามสายงานของตน โดยไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น บางครั้งการทำงานจึงมีลักษณะซ้ำซ้อนกัน

6) ขาดการประชาสัมพันธ์

การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการพัฒนาพื้นที่โครงการฯ เป็นสิ่งสำคัญมาก โดยเฉพาะการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติ ซึ่งเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐสร้างให้แก่เกษตรกรด้วยเงินลงทุนมหาศาล แต่การก่อสร้างดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จ ถ้าเกษตรกรไม่มีความรู้สึกรับผิดชอบ และตอบสนองต่อเทคโนโลยีเหล่านี้ในแง่ลบ เช่น การทำลายคันคลองหรือเขັดกันน้ำ การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมดังกล่าว บางส่วนเนื่องมาจากขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีหรือขาดการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่โครงการฯ กับเกษตรกร จึงจำเป็นที่จะให้เกษตรกรมีความภูมิใจที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการฯ

6.4.3 บั้จจ้ยจากเกษตรกร

ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากเกษตรกรนั้น เป็นปัญหาเกิดจากเกษตรกรเพียงบางรายเท่านั้น ซึ่งอาจเนื่องมาจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของเกษตรกร หรือขาดการประชาสัมพันธ์หรือการสื่อสารที่ดีของโครงการ แต่ปัญหาก็ส่งผลกระทบต่อระบบส่วนรวม สำหรับพฤติกรรมมีดังนี้

1) เกษตรกรบางรายไม่ให้ความร่วมมือในการบำรุงรักษา

การบำรุงรักษาระบบคลองชลประทานในระดับไร่นาเป็นหน้าที่ของเกษตรกร โดยปกติก่อนช่วงการส่งน้ำอย่างน้อยหนึ่งสัปดาห์ ต้องมีการขุดลอกคูส่งน้ำที่อาจดินเขิน อันจะเป็นอุปสรรคต่อการส่งน้ำได้รวมทั้งการกำจัดวัชพืชด้วย แต่บางครั้งก็พบว่าเกษตรกร

ในคู่ต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือในการขุดลอกคู โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ช่วงต้นคูซึ่งได้รับน้ำเต็มที่ ทำให้ขาดความสามัคคีในการดำเนินงาน และอาจทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งในการใช้น้ำได้

## 2) เกษตรกรบางรายไม่คำนึงถึงผลเสียหายของส่วนรวม

นอกจากจะไม่ให้ความร่วมมือในการบำรุงรักษาระบบคลองชลประทานแล้ว เกษตรกรบางรายก็แอบทำลายระบบชลประทาน เพื่อที่จะสามารถรับน้ำจากคลองชลประทานอย่างเต็มที่ หรือเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งของตน โดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดกับเกษตรกรโดยส่วนใหญ่ ตัวอย่างของพฤติกรรมก็คือ การใช้วัสดุกันคลองส่งน้ำ เพื่อจับปลาหรือปล่อยน้ำเข้าแปลงนาของตน การลักลอบวางท่อส่งน้ำเข้านาของตนหรือการทำลายคันคลองหรือ เขັกกันน้ำ

และนอกจากนั้นยังมีปัจจัยนอกโครงการที่ก่อให้เกิดปัญหาในเขตโครงการ เช่น ราคาผลผลิต ซึ่งอยู่เหนือระดับบทบาทการดำเนินงานของโครงการ ทั้งนี้จะต้องมีนโยบายระดับชาติที่ชัดเจน ในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของโครงการในการดำเนินงานส่วนนี้

## 6.5 สรุปสภาพปัญหา

สภาพปัญหาที่ศึกษาในบทนี้มี 2 ลักษณะ คือ ปัญหาของเกษตรกรและปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตโครงการฯ ปัญหาของเกษตรกรนั้นส่วนใหญ่เป็นปัญหานอกเหนือขอบเขตความรับผิดชอบของโครงการฯ เช่น ราคาผลผลิตตกต่ำ ศัตรูพืช ราคาน้ำมันแพง และขาดแคลนเงินทุน เป็นต้น โดยเฉพาะปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของเกษตรกร

สำหรับปัญหาของโครงการฯ นั้น มีลักษณะแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหาเหล่านั้น ได้แก่ ปัจจัยทางด้านธรรมชาติ ปัจจัยด้านการบริหารงานของโครงการฯ และปัจจัยอันเนื่องมาจากพฤติกรรมของเกษตรกร ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่สามารถแก้ไขหรือจัดการได้ โดยเฉพาะปัจจัยด้านการบริหารงานของโครงการฯ และปัจจัยอันเนื่องมาจากพฤติกรรมของเกษตรกร รวมทั้งปัจจัยทางด้านธรรมชาติบางประการ เช่น วัชพืช หรือ ศัตรูพืช เป็นต้น แต่ปัจจัยบางอย่างก็เกินความสามารถของมนุษย์ที่จะแก้ไขหรือควบคุมได้ หรืออาจใช้เงินมหาศาลในการปรับปรุง ได้แก่ ปัจจัยทางด้านธรรมชาติ เช่น ลักษณะภูมิประเทศที่เป็นที่ลุ่มและที่ดอน และปริมาณน้ำต้นทุนในแม่น้ำเจ้าพระยา



ปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตโครงการฯ แบ่งเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ ปัญหาทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยปัญหาย่อย ๆ อีกมากมาย ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่ค่าความสัมพันธ์มีแตกต่างกันไป มากบ้าง น้อยบ้าง ปัญหาที่มีค่าความสัมพันธ์มากที่สุด ได้แก่ ปัญหาการส่งน้ำ ซึ่งมีผลให้เกิดปัญหาต่อเนื่องอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะปัญหาทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม เช่น ดันทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ปัญหาการแย่งน้ำและการทำลายอาคารเขื่อน เป็นต้น แต่ปัญหายางประการก็มีความสัมพันธ์กับปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานบางประการไม่เป็นเอกภาพ หรือความก้าวหน้าด้านหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่โครงการฯ ดังนั้นปัญหาในเขตโครงการฯ จึงมีความสำคัญแตกต่างกัน ปัญหาบางอย่างอาจส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา ตรงกันข้ามปัญหาบางอย่างก็ไม่มีผลกระทบให้เกิดปัญหาอย่างอื่น

แม้แต่ภายในพื้นที่โครงการฯ ก็ก่อให้เกิดปัญหาจากระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ระหว่างพื้นที่ในเขตและนอกเขตจัดรูปที่ดิน โดยเฉพาะความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรภายในเขตโครงการฯ เกษตรกรในเขตจัดรูปที่ดินมีข้อได้เปรียบทางด้านเศรษฐกิจ แต่ก็พบว่าปัญหาทางด้านสังคมไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก ระหว่างพื้นที่ทั้งสอง สำหรับสาเหตุของความแตกต่างกัน เนื่องมาจากการพัฒนาพื้นที่ในเขตจัดรูปที่ดิน โดยการสร้างระบบชลประทาน การปรับปรุงพื้นที่ และการจัดตั้งองค์กรพัฒนาพื้นที่เฉพาะทั้งองค์กรของรัฐและเกษตรกร ได้แก่ กลุ่มผู้ใช้น้ำ

ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สามารถแก้ไขได้ แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวมี 2 ระดับด้วยกัน ได้แก่ การแก้ไขปัญหาของเกษตรกร ซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับเหนือกว่าโครงการฯ และปัญหาภายในเขตโครงการฯ ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของโครงการฯ ในการแก้ไขปัญหาล่าช้า ดังนั้นโครงการชลประทานมโนรมย์จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาพื้นที่ แต่จะต้องมีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้