



บทที่ 3

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน

จากความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้น ทำให้การบริหารจัดการชลประทานมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำประโยชน์จากน้ำชลประทาน แทนการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อขยายพื้นที่ชลประทานเป็นหลัก โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการชลประทานด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อรองรับปัญหาการขาดแคลนน้ำในอนาคต รวมถึงปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรของภาครัฐ จึงได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการชลประทานในระดับไร่นามีประสิทธิภาพ แต่กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้นยังไม่มีมาตรการกฎหมายขึ้นมารองรับ การนำกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงมาใช้บังคับก็ไม่มี ความเหมาะสมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่จัดตั้งขึ้น การตรากฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานจึงมีหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองนั้นมีมานานแล้ว เห็นได้จากการปกครองในนครรัฐของกรีก พลเมืองอาจมีส่วนร่วมในการปกครองได้โดยตรง โดยการปกครองของกรีกนั้น มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ยกย่องศักดิ์ศรีและเสรีภาพของเอกชน สามารถแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นกันได้ ซึ่งถือเป็นต้นแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย

แต่เดิมการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง ที่ให้ประชาชนสามารถออกเสียงต่อกิจการบ้านเมือง หรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง แต่เมื่อรัฐเจริญขึ้นและประชาชนในรัฐมีมากขึ้น การให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปมีอำนาจในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงย่อมเป็นไปได้ จึงมีรูปแบบผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น เพื่อให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยประชาชนจะใช้สิทธิของตนเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปใช้อำนาจดังกล่าวแทนตน หรือเรียกว่า ประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน โดยผู้แทนเหล่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (ตรากฎหมาย) แทนประชาชน¹

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน" ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน* จากเว็บไซต์ www.pub-law.net. นันทวัฒน์ บรมานันท์, บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 156.

อย่างไรก็ตาม การกระทำโดยผ่านผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนนั้น อาจยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เมื่อการดำเนินการของผู้แทนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะ การดำเนินกิจกรรม หรือแม้แต่การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ที่มีได้ตอบสนองประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเหตุให้ความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพิ่มขึ้น โดยหากให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากเท่าไร ก็จะยิ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยในรัฐมากเท่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีบทบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลในการมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ มากขึ้น เช่น สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองโดยให้สิทธิประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เป็นครั้งแรก ตามมาตรา 191(1) การขยายสิทธิชุมชนและชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา 66 เพื่อให้ครอบคลุมถึงการรวมตัวกันของบุคคลขึ้นมาเป็นชุมชน รวมทั้งการกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ตามมาตรา 85(4) เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในความหมายอย่างกว้าง จึงหมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น² ซึ่งพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมี 3 ประการ คือ³

- 1) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม
- 2) ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

² ถวิลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ(นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 1.

³ เจลิม เกิดโมลี, "แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย," เอกสารในการเสวนาวิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2543, หน้า 2. อ้างถึงใน คณิงนิจ ศรีบัวเช็ด, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก(นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 13.

3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์ โดยเป้าหมายของการมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคม⁴ ไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมในการบริหาร ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานในโครงการ ต่าง ๆ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน⁵

องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมมี 3 ด้าน คือ⁶

1) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน การให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ๆ จะต้อง มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจถูกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

2) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

⁴ เรืองเดียวกัน, หน้า 35.

⁵ ทวีลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, หน้า 2 - 3.

⁶ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 13.

3) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการทำงานร่วมกันของทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น อาจเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ หรือในขั้นตอนใดหรือลักษณะใด ขึ้นอยู่กับรัฐที่จะให้สิทธิแก่ประชาชน แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีวัตถุประสงค์ มีกิจกรรม และมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมายของสังคม และจัดดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างจิตสำนึกที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกมาบังคับใช้แก่ประชาชนเอง และทำให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

3.1.1 นโยบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการขยายตัวของงานชลประทานที่มีมากขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้มีการเจรจาขอกู้เงินจากธนาคารโลกมาทำการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่และซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นให้รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของการชลประทานมากขึ้นตามลำดับ เห็นได้จากการบรรจุงานชลประทานไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ โดยในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสองฉบับแรก เป็นการลงทุนก่อสร้างเขื่อนกักน้ำขนาดใหญ่เสียเป็นส่วนมาก เช่น โครงการเขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก เขื่อนลำนครหลวง และเขื่อนลำนครหลวง จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น

การเน้นแต่โครงการเขื่อนกักเก็บน้ำขนาดใหญ่เช่นนี้ แม้ว่าจะทำให้มีแหล่งน้ำสำหรับทำการชลประทานมากขึ้น แต่ก็ไม่เป็นผลให้โครงการชลประทานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่แท้จริง เนื่องจากขาดระบบส่งน้ำในไร่นาที่จะนำน้ำไปสู่แปลงเพาะปลูกอย่างทั่วถึงกันได้⁷ ทำให้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มา มีการเร่งรัดงานด้านระบบ

⁷ วิบูลย์ บุญยธโรกุล, หลักการชลประทาน, หน้า 5 - 6.

ส่งน้ำขึ้น โดยสร้างคันและคูน้ำพร้อมการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้พื้นที่เพาะปลูกทุกแปลงได้มีโอกาสรับน้ำชลประทานได้อย่างทั่วถึง

การมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) เป็นต้นมา และรัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมนี้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐ ทั้งในด้านการเมืองการปกครอง โดยเห็นว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวชนบท เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังคงอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย และได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่องต่าง ๆ ไป เช่น การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน การศึกษาศาธารณสุข เป็นต้น⁸

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างแท้จริง โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ปรากฏชัดในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ซึ่งเน้นการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง และมีการกำหนดมาตรการหลายประการในการส่งเสริมการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน และการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาประเทศ จากเดิมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง โดยใช้มาตรการส่งเสริมการพึ่งตนเองในท้องถิ่น และการสร้างเศรษฐกิจชุมชนที่ยั่งยืน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นให้มีบทบาทเชิงรุกในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เป็นต้น

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ยังคงแนวทางการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางเช่นเดียวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ส่งเสริมการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาในชุมชนของตนเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อลดความยากจน ปรับปรุงการจัดการสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน และได้นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นแนวทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ

⁸ ทวีลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, หน้า 1.

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ยังคงนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ มุ่งสร้างดุลยภาพการพัฒนาระหว่าง “ความเข้มแข็งในการพึ่งตนเองของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในชนบทที่เป็นฐานรากของสังคม และความสมดุลในประโยชน์ของการพัฒนาแก่ทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม” กับ “ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจในเมือง และการสร้างเครือข่ายพันธมิตรการพัฒนาในเวทีโลก” เน้นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วม ด้วยการส่งเสริมการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ ในรูปแบบที่หลากหลาย และจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ตามความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่น การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพ ในการสร้างความมั่นคงของภาคเศรษฐกิจท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ตลอดจนส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล

จากการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน จากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้เห็นถึงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังคงไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจังหรือมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติเกิดปัญหาขัดแย้งกับบทบัญญัติที่มีอยู่ในกฎหมายเดิม โดยเฉพาะกฎหมายด้านการบริหารจัดการชลประทาน ซึ่งมีหลายด้านแต่มีโครงสร้างที่ไม่สนับสนุนหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่อย่างใด

3.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

3.1.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะมีกระบวนการจัดทำที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม และสร้างจุดเปลี่ยน

จากประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 แนวทาง คือ⁹

แนวทางแรก เป็นการมีส่วนร่วมในโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติ ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ ยังได้มีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้มีองค์กฤษฎีที่ประกอบด้วยตัวแทนของภาคประชาชนในการเสนอแนะ และให้ข้อคิดเห็นในเรื่องสำคัญต่ออนาคตของประเทศชาติและประชาชน

แนวทางที่สอง การกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้น รวมทั้งชุมชนท้องถิ่นซึ่งประกอบขึ้นจากประชาชนทั้งหลายนั่นเอง และที่สำคัญที่สุดคือ การที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อันประกอบด้วยประชาชนที่อยู่รวมกันในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับ มีสิทธิในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แนวทางที่สาม ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) การตัดสินใจทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสิทธิร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ การมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น โดยเฉพาะการให้ชุมชนท้องถิ่นและบุคคลสามารถร่วมกับรัฐตัดสินใจในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังวางพื้นฐานให้ทั้งบุคคล และชุมชนท้องถิ่นร่วมดำเนินการในเรื่องดังกล่าวร่วมกับรัฐด้วย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดกรอบโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มพูนความสำคัญของสิ่งแวดล้อมในมิติทางวัฒนธรรม เพิ่มบทบาทของชุมชนท้องถิ่นและองค์กฤษฎี และวางหลักการใหม่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายเรื่องให้ทันสมัยและ

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย," ใน ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 4 - 6.

สอดคล้องกับรูปแบบและเนื้อหาของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และความเปลี่ยนแปลงของการปฏิรูปการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมือง เพิ่มบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายระดับ¹⁰ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน¹¹

อนึ่ง บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้นมีหลายรูปแบบ โดยในมาตรา 46 กำหนดให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 56 กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต โดยการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ในการนี้ หากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานดังกล่าว เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ได้

¹⁰ คณิงนิจ ศรีบัวเช็ด, สาขานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง 5. สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ(กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 11.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 79.

นอกจากนี้ ในการดำเนินการต่าง ๆ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และ เหตุผล จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการ อนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดง ความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว¹²

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับว่าเป็นเรื่องใหม่ในขณะนั้น เนื่องจากในอดีต เฉพาะ รัฐเท่านั้นที่มีหน้าที่โดยตรงแต่ผู้เดียวในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม แต่หลักการใหม่กำหนดให้ประชาชนที่มาจากทุกฝ่ายของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะเห็นว่าลำพังรัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถจะทำ หน้าที่ดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มี ความซับซ้อนและมีมิติที่หลากหลายจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนข้อมูลและ ความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์หลายฝ่ายในสังคม เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเอกภาพ มีความเป็นธรรมแก่ ทุกฝ่าย และมีความต่อเนื่องยั่งยืน¹³

3.1.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไป เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งได้กำหนดให้สภาร่างรัฐจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และในมาตรา 26 ได้กำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำ ขึ้นใหม่นั้นมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องใด พร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไข ประกอบกับกระแสเรียกร้องของสังคมให้สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นแบบในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59

¹³ คณิงนิจ ศรีบัวเหลี่ยม, "กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อ กระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย : ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วุ่นวาย สับสน และคลุมเครือ," ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วม ของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, หน้า 136.

ใหม่ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน รวมทั้งเป็นต้นแบบของการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ในชุมชนของตน ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเป็นรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของประชาชนและชุมชน รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในหลายมาตรา โดยการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำนั้น ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 (4) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ในการนี้ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

นอกจากนี้ รัฐยังต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และยังให้สิทธิแก่บุคคลในการที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม¹⁴

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 มาตรา 66 และมาตรา 67

นอกจากสิทธิชุมชนที่รัฐธรรมนูญรับรองแล้ว สิทธิในข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 57 ยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ตามมาตรา 57 ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา รวมถึงในการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน รัฐก็ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนเช่นกัน

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชน ยังคงไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐให้ปรากฏเป็นรูปธรรม เนื่องจากการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องมีการประสานงานและวางแผนร่วมกันโดยฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึง รัฐและประชาชน รัฐจึงควรต้องเร่งกำหนดความชัดเจนของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจเป็นการตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างชัดเจนโดยกฎหมาย และนำไปสู่แนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนของหน่วยงานของรัฐต่อไป

3.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการจัดการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน (Co-management)

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เดิมถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการ มิใช่หน้าที่ของประชาชน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติ ประชาชนเป็นเพียงผู้รองรับนโยบายแล้วดำเนินการปฏิบัติและไม่ค่อยได้รับโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ อันเป็นการมองข้ามศักยภาพและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 การดำเนินการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐยังไม่ค่อยมีความชัดเจนและเป็นระบบเท่าที่ควร โดยภาพรวมแล้ว ไม่ว่าจะป็นนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน น้ำ และทรัพยากรชีวภาพ

ต่างก็เป็นนโยบายที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลและระบบราชการ¹⁵ นอกจากนี้ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีปริมาณลดน้อยลง ไม่เพียงพอต่อความต้องการในการบริโภคของมนุษย์ ก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรและนำไปสู่ปัญหาในด้านต่าง ๆ ทั้งปัญหาทางการเมือง ปัญหาสิทธิมนุษยชน ปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการพัฒนา คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการ แต่การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ มีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนและผลักดันให้เกิดขึ้นมาซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ โดยจะต้องตรากฎหมายขึ้นมารองรับ จึงจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นเป็นจริงในทางปฏิบัติ¹⁶

การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งรูปแบบตามจำนวนของผู้มีส่วนร่วมได้ 3 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล การมีส่วนร่วมโดยองค์การจัดตั้งของประชาชน ถือเป็น การมีส่วนร่วมโดยตรง และการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ที่ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม¹⁷ ซึ่งการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันและจัดองค์กร ที่ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง มีกระบวนการเรียนรู้ที่จะจัดการเรื่องต่าง ๆ คือต้นทุนทางสังคม (Social Capital) และเชื่อว่าจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาได้ทุกเรื่องนั้น ย่อมหมายถึงการเพิ่มบทบาทให้กับประชาชนฐานราก

¹⁵ คณินิจ ศรีบัวเชียม, "กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย : ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วากวน สืบสน และคลุ่มเครือ," ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, หน้า 73.

¹⁶ สันต์ พรายงาม, "รูปแบบที่เหมาะสมของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 13 – 14.

¹⁷ เจลิม เกิดโมลี, "แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย," เอกสารในการเสวนาวิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน, หน้า 3, อ้างถึงใน คณินิจ ศรีบัวเชียม, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 27.

(grass roots) ให้ได้มีบทบาทมากขึ้นต่อการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง¹⁸ ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขในทิศทางที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจาก ประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาที่สุด ประชาชนจึงควรเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหา การป้องกันปัญหา โดยแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้ จึงควรถือเป็นหน้าที่ร่วมกันของภาครัฐและประชาชนหรือองค์กรภาคประชาชนที่จะต้องร่วมกันดำเนินการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดตามหลักนิติรัฐ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจนถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยนอกจากกฎหมายจะให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว องค์กรของรัฐที่จะทำหน้าที่ในการประสานและนํานโยบายภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนที่สำคัญที่สุดอีกองค์กรหนึ่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องมาจากพื้นฐานความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ และรัฐลดบทบาทลงไปเป็นผู้สนับสนุนและช่วยเหลือ แต่หน่วยราชการที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรตามกฎหมายยังคงพยายามที่จะรักษาอำนาจไว้ และไม่สนใจที่จะเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร พร้อม ๆ กับยังมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนการจัดการทรัพยากรในเชิงพาณิชย์เป็นหลัก ซึ่งมักจะได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบาย แม้ว่าจะขัดแย้งกับเป้าหมายทางสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรเชิงอนุรักษ์ เพื่อความเป็นธรรมในสังคม และความยั่งยืนของทรัพยากร ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ จึงมักไม่ค่อยให้ความสนใจ

¹⁸ ประเวศ วะสี, "ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมปัจจัยสำคัญอยู่ที่องค์กรชาวบ้าน," ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2537, พิทยา ว่องกุล, บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์ปริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2537), หน้า 1-5 อ้างถึงใน สันต์ พรายงาน, รูปแบบที่เหมาะสมของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 29 - 30.

กับการออกกฎหมายที่สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งเท่ากับเป็นการปิดกั้นภาคประชาชนไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริง¹⁹

นอกจากนี้ เงื่อนไขที่จำเป็นในการที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง คือ การที่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นโดยตัวบุคคลหรือโดยองค์กรภาคประชาชนจะต้องมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วย และต้องมีสิทธิเชิงเดี่ยวที่ถือว่าสิทธิของรัฐหรือสิทธิของประชาชนแยกจากกัน แต่ต้องคำนึงถึงสิทธิในการดำเนินการร่วมกันในการบริหารจัดการทรัพยากร โดยวิธีการจัดการร่วม (Co-management) เช่น สิทธิของรัฐและชุมชนในการร่วมกันจัดการป่าไม้ สิทธิของรัฐและชุมชนในการจัดการชายฝั่ง หรือสิทธิของรัฐและเกษตรกรในการร่วมกันจัดการด้านการชลประทาน เป็นต้น

การจัดการร่วม (Co-management) * หมายถึง การที่บุคคลซึ่งมีส่วนร่วมในสังคม ตั้งแต่สองคนขึ้นไป เข้ามาเจรจา กำหนด และให้คำมั่นในระหว่างกัน อย่างเป็นทางการ ในการร่วมกันมีหน้าที่ในการบริหารจัดการ การให้สิทธิ และรับผิดชอบ ในการกำหนดอาณาเขต พื้นที่ หรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติ²⁰ ซึ่งถือเป็นแนวคิดในการส่งเสริมสิทธิของประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ในรูปแบบของการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน โดยรัฐลดบทบาทจากการเป็นผู้นำในการบริหารจัดการทรัพยากร หรือการจัดการแบบรวมศูนย์ มาเป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำและสนับสนุน²¹ บทบาทให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ

¹⁹ อานันท์ กาญจนพันธุ์, "มิติทางสังคมของเงื่อนไขและปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย," ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร, 2544), หน้า 351.

* คำในภาษาอังกฤษ บางครั้งมีการใช้ถ้อยคำอื่นในความหมายเดียวกัน เช่น participatory, collaborative, joint, mixed, multi-party or round-table management เป็นต้น

²⁰ Grazia Borrini-Feyerabend, M. Taghi Farvar, Jean Claude Nguingui and Vincent Awa Ndongang, Co-management of Natural Resources : Organising, Negotiating and Learning-by-Doing(Germany: Kasperek Verlag, 2000), p. 1.

²¹ สันฐิตา กาญจนพันธุ์, "สถานภาพความรู้เกี่ยวกับชุมชนและแบบแผนการจัดการทรัพยากร," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย. อานันท์ กาญจนพันธุ์,บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 257-258.

มีการวางแผนการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชน ทำให้เกิดการประสานงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูล การเสนอความต้องการ อันก่อให้เกิดทางเลือกและวิธีการในการดำเนินงานที่หลากหลาย

การจัดการร่วมระหว่างรัฐและประชาชน จะมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม กระบวนการที่โปร่งใส การเป็นหุ้นส่วน การให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกับการให้อำนาจส่วนหนึ่งกับประชาชน อันเป็นเครื่องมือที่กระตุ้นให้สังคมได้เล็งเห็นว่า ทรัพยากรธรรมชาติควรมีการจัดการที่ถูกต้อง²² ซึ่งการจัดการร่วมจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างการจัดการโดยรัฐและการจัดการโดยประชาชน²³ โดยประชาชนในท้องถิ่นจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่าง ๆ ที่อยู่ท้องถิ่นของตน รวมทั้งทำหน้าที่บริหารและจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว ซึ่งลักษณะสำคัญของการจัดการร่วม (Co-management) คือ²⁴

1) ความหลากหลายในวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ มีการร่วมมือของบุคคลที่หลากหลายในหลายบทบาท โดยทั่วไปมีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์และความรับผิดชอบต่อทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

2) กระบวนการทางการเมืองและวัฒนธรรม ซึ่งต่างก็มีความสำคัญอย่างทัดเทียมกันในอันที่จะช่วยสร้างสังคมที่ยุติธรรมและประชาธิปไตยในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

3) การดำเนินกระบวนการมีความจำเป็นต้องการอาศัยปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาบางประการ เช่น การเข้าถึงข้อมูลในประเด็นและทางเลือกที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ เสรีภาพและความสามารถในการจัดการอย่างเป็นระบบ เสรีภาพในการแสดงออกถึงความต้องการและ

²² รัตนา ชื่นภักดี, "การจัดการแบบปฏิสัมพันธ์: มุมมองใหม่เพื่อการพัฒนาชายฝั่งอย่างยั่งยืน," ใน ประมวลความสำเร็จและบทเรียนเพื่อการจัดการทรัพยากรชายฝั่งแบบมีส่วนร่วมในอนาคต จากการสัมมนาสรุปผลงาน 5 ปี โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง (ชาวม) [Online] แหล่งที่มา: http://www.champroject.org/cms/Final_work/EOPWSproc.pdf, หน้า 13.

²³ กังวาลย์ จันทร์โชติ และ ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 79.

²⁴ Grazia Borini-Feyerabend, M. Taghi Farvar, Jean Claude Nguinguiri and Vincent Awa Ndongang, Co-management of Natural Resources : Organising, Negotiating and Learning-by-Doing, p. 1.

ความกังวล การไม่เลือกปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของสังคม เจตนาของผู้เข้าร่วมที่จะเข้ามาเจรจากัน ความเชื่อมั่นในการเคารพข้อตกลง เป็นต้น

4) มีความซับซ้อน เนื่องจากมักใช้ระยะเวลายาวนานและบางครั้งก็ก่อให้เกิดความสับสนในกระบวนการ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจากเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ บางกรณีก็ได้รับข้อมูลที่ขัดแย้งกัน ทำให้จำเป็นต้องย้อนกลับไปกระบวนการเดิมที่เคยดำเนินการมา

5) เป็นการแสดงออกของสังคมที่มีความเจริญอย่างสมบูรณ์ บนพื้นฐานของความเข้าใจที่ว่า ไม่ได้มีเพียงวิธีการเดียวและเป้าหมายเดียวในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีหลายทางเลือกที่แตกต่างกัน ทั้งที่เป็นองค์ความรู้ของคนท้องถิ่น และการดำเนินการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีส่วนช่วยทำให้บรรลุความต้องการและความจำเป็น ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากร

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรภาคประชาชนขึ้น เพื่อให้ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรโดยวิธีการจัดการ (Co-management) เน้นการเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรภาคประชาชน การพึ่งพาตนเอง และความเสมอภาคในสังคม มีการผสมผสานองค์ความรู้ของคนในท้องถิ่น เข้ากับความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เรียนรู้จากกันในกระบวนการวางแผนการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม นั้น จะเป็นวิธีหนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน²⁵

3.1.4 การนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการบริหารจัดการชลประทาน

เมื่อพิจารณาแนวคิดและหลักการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้น ทำให้การดำเนินการบริหารจัดการชลประทาน ต้องมุ่งเน้นที่การพัฒนาองค์กรภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบริหารจัดการชลประทาน กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย เพื่อให้มีน้ำเพียงพอทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอุปโภคบริโภค จึงต้องปรับบทบาทให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว โดยให้มีการบริหารจัดการชลประทานร่วมกัน

²⁵ สันฐิตา กาญจนพันธุ์, "สถานการณ์ความรู้อันเกี่ยวกับชุมชนและแบบแผนการจัดการทรัพยากร," ใน พลังของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ครอบคลุมทั้งคนและนโยบาย, อานันท์ กาญจนพันธุ์, บรรณาธิการ, หน้า 259.

ระหว่างกรมชลประทานและเกษตรกร หรือเรียกว่า การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม

การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารจัดการชลประทาน โดยให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทาน เข้ามีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการ และดำเนินงานกิจกรรมชลประทานทั้งในด้านการก่อสร้างและด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ตามที่ได้ตกลงร่วมกันหรือที่กำหนดขึ้น ซึ่งนอกจากเกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทานแล้ว ยังรวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนตำบล ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วย²⁶

ดังนั้น การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมจึงเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ที่ผสมผสานระหว่างการบริหารจัดการชลประทานโดยรัฐ และการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกร ในรูปแบบของการจัดการร่วมกัน กล่าวคือ ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเข้ามาดำเนินการร่วมกันในการบริหารจัดการชลประทาน มีการตกลงแบ่งหน้าที่หรือระดับการมีส่วนร่วมรับผิดชอบงานด้านการก่อสร้างระบบชลประทาน และด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกษตรกรได้รับน้ำตรงเวลาในจำนวนที่ต้องการ และสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ

การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกรมชลประทานได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการมีส่วนร่วมในปี พ.ศ. 2544 และได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน ยังคงประสบความสำเร็จอย่างจำกัด เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้²⁷

1) การขาดการสร้างแรงจูงใจให้ทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรมีส่วนร่วม เนื่องจากความสำเร็จของการมีส่วนร่วมจะต้องเกิดจากความเข้าใจและการเห็นถึงประโยชน์ของ

²⁶ กรมชลประทาน, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา, หน้า 31

²⁷ บัญชา ขวัญเย็น, "สรุปประเด็นด้านการมีส่วนร่วม โครงการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์การปฏิรูปด้านการชลประทาน," เอกสารในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 2 เรื่อง ทิศทางการบริหารจัดการด้านชลประทานในทศวรรษหน้า เสนอที่บางกอก กอล์ฟ สปร้า รีสอร์ท จังหวัดปทุมธานี จัดโดย กรมชลประทาน, 27 มิถุนายน 2551, หน้า 4 - 9. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่การดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมในปัจจุบันเป็นเพียงกิจกรรมเสริมของโครงการชลประทาน ทำให้ความร่วมมือจากเกษตรกรมีอย่างจำกัดอยู่เพียงตามกรอบขั้นต่ำที่โครงการชลประทานกำหนดเท่านั้น

- 2) แนวทางการมีส่วนร่วมเป็นการเน้นด้านการพัฒนากลุ่มผู้ใช้น้ำ แต่ยังไม่เน้นการตอบสนองความต้องการของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ
- 3) การดำเนินงานตามแนวทางการมีส่วนร่วมปัจจุบัน ยังขาดกิจกรรมบางประการที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
- 4) การดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำขาดการสนับสนุนด้านการเงิน โดยไม่มีงบประมาณสนับสนุนด้านการดำเนินงานจากหน่วยงานของรัฐ
- 5) การดำเนินกระบวนการด้านการมีส่วนร่วมยังไม่สะท้อนการดำเนินงานของโครงการชลประทานและกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีความหลากหลาย

จากสาเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไข โดยสร้างแรงจูงใจ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นผลดีจากการมีส่วนร่วม และสามารถได้รับประโยชน์ที่เป็นจริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งต้องปรับปรุงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องหรือปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงาน เพื่อสนับสนุนให้การมีส่วนร่วมในการจัดการชลประทาน ปรับปรุงแนวทางการมีส่วนร่วมให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกร และทำให้การบริหารจัดการน้ำของโครงการชลประทานมีประสิทธิภาพ โดยสิ่งสำคัญสิ่งหนึ่ง คือ การปรับปรุงกฎหมายเพื่อยกสถานภาพของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานให้มีลักษณะเป็นนิติบุคคล ซึ่งทำให้ข้อตกลงการบริการชลประทาน* บทบาทและสิทธิของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน มีความชัดเจนมากขึ้น และต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ให้มีบทบาทกำหนดกติกา ข้อปฏิบัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดจนการลงโทษผู้ละเมิดกติกาในการส่งน้ำ ซึ่งจะลดบทบาทของโครงการชลประทานในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำ และเพิ่มบทบาทกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ

* ข้อตกลงการบริการชลประทาน คือ ข้อตกลงที่กรมชลประทานโดยโครงการชลประทานและกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน กำหนดข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมการส่งน้ำและบำรุงรักษา เช่น กำหนดปริมาณน้ำและช่วงเวลาที่จะส่งน้ำให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำ หรือเงื่อนไขในการดำเนินการบำรุงรักษาระบบชลประทานที่รวดเร็ว เป็นต้น

หากการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จ จะส่งผลดีต่อเกษตรกรให้สามารถมีส่วนร่วมวางแผนการส่งน้ำร่วมกับโครงการชลประทาน ทำให้การจัดสรรน้ำเป็นไปตามความต้องการและมีความเหมาะสม และเมื่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการน้ำ เกษตรกรก็จะสามารถวางแผนการเพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็น การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ รวมทั้งทำให้โครงการชลประทานเองได้รับข้อมูลความต้องการน้ำที่ถูกต้อง เพื่อการวางแผนการส่งน้ำมีความแม่นยำและมีประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถบริหารจัดการน้ำภายใต้ขีดจำกัดด้านจำนวนบุคลากร นอกจากนี้ยังส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจชลประทาน ให้สามารถประสานกับเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานและโครงการชลประทาน กำหนดแผนงานด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ที่สะท้อนความต้องการของเกษตรกรและเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม นั้น จึงเป็นการดำเนินงานที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ เกษตรกรโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน มีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมชลประทานในการบริหารจัดการ การดำเนินงานด้านการชลประทาน ซึ่งรูปแบบของการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ²⁸

1) ก่อนการก่อสร้าง เพื่อให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการชลประทาน กิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การเสนอความต้องการโครงการ และความยินดีมีส่วนร่วมดำเนินงานกับภาครัฐ โดยจัดทำเป็นข้อตกลงการมีส่วนร่วม การร่วมศึกษาความเหมาะสม และการร่วมออกแบบ กำหนดจุดที่ตั้งอาคารชลประทาน วางแนวคลองส่งน้ำ เป็นต้น

2) ระหว่างการก่อสร้าง กิจกรรมที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมกับการก่อสร้างในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมมือกับภาครัฐในการจัดหาที่ดิน การบริจาที่ดิน การจัดหาวัสดุก่อสร้าง การร่วมออกแรงงานหรือการร่วมออกค่าก่อสร้าง และการร่วมตรวจสอบงานก่อสร้างให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เป็นต้น

²⁸ กรมชลประทาน, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา, หน้า 32 - 34.

3) หลังการก่อสร้างหรือการส่งน้ำและบำรุงรักษา เป็นการกระจายอำนาจในการจัดการชลประทานในระดับไร่นาของหน่วยงานของรัฐ ให้เกษตรกรผู้ใช้จากระบบชลประทานเข้ามาควบคุมการจัดการแทนโดยเกษตรกรผู้ใช้น้ำรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน ส่วนหน่วยงานของรัฐจะดูแลในส่วนของแหล่งน้ำและคลองชลประทานสายหลักและมีการจัดการร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน ในการวางแผนการเพาะปลูก วางแผนส่งน้ำ ร่วมส่งน้ำ และร่วมกันบำรุงรักษาอาคารชลประทาน เป็นต้น

การให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการชลประทานทั้ง 3 ระยะนั้น จะเป็นการเสริมสร้างให้เกษตรกร ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีความรู้ถึงการเป็นเจ้าของโครงการชลประทานร่วมกันผ่านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน ส่งผลให้การจัดสรรน้ำและการบำรุงรักษาโครงการชลประทานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น กล่าวคือ ทำให้การจัดสรรน้ำมีความทั่วถึง และเป็นธรรม โดยเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ใช้น้ำและผู้ได้รับประโยชน์ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน รวมทั้งยังเป็นการส่งเสริมบทบาทและสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

3.2 หลักการกระจายอำนาจ

การที่รัฐจะดำเนินภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร อันเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ โดยหลักในการจัดระเบียบบริหารแผ่นดินที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้²⁹

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการของรัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน โดยรัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการ รวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นที่ยุติเด็ดขาดอยู่ที่ผู้ปกครองหรือรัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่การรวมอำนาจปกครองเป็นอุปสรรคต่อการบริหาร

²⁹ ไก่ดิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 61.

ราชการแผ่นดิน และเป็นเหตุให้การสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชนตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง

การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง การปกครองตนเอง กล่าวคือ องค์การปกครองอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ส่วนกลาง จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจตัดสินใจทางการปกครองบางประการ แล้วแต่ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้อย่างไร แต่การตัดสินใจดังกล่าวเป็นเรื่องทางปกครอง คือ ในการจัดดำเนินการบริการสาธารณะเท่านั้น มิใช่อำนาจตัดสินใจทางการเมือง

การกระจายอำนาจ จึงเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลาง ให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น³⁰ โดยการกระจายอำนาจอาจจำแนกออกได้เป็น 2 วิธี คือ³¹

1) การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต (Décentralisation territoriale) โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง โดยกำหนดขอบเขตของอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้น และตามหลักทั่วไปจะทำกิจการออกไปนอกเขตไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ ซึ่งวิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น เป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Décentralisation per service) เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์การนั่นเอง ซึ่งไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครอง และไม่ถือเอาอาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ เหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

³⁰ ลมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 17.

³¹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 185.

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจมีอยู่ 3 ประการ คือ³²

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การบริหารส่วนกลาง มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยความสะดวก

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน การเลือกตั้งถือเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอิสระ (Autonomy) ที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ รวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนา และจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น

การกระจายอำนาจถือเป็นการดำเนินการที่ดี สอดคล้องกับการพัฒนาและเชื่อกันว่า จะเกิดประโยชน์หลายประการ กล่าวคือ³³

1) เพิ่มความเข้มแข็งแก่ชุมชนท้องถิ่น

³² เรืองเดี๋ยวกัน, หน้า 183 - 185.

³³ อธิพัล ศรีเสาวลักษณ์, รายงานการศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม, หน้า 10.

2) แบ่งเบาภาระงานของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางจะสามารถทำกิจการที่มีผลต่อส่วนรวมได้มากขึ้น

3) ทำให้คนในท้องถิ่นหันมาให้ความสนใจเรียนรู้การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย มีความตื่นตัวทางการเมือง ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยรวม

4) ท้องถิ่นจะได้รับการพัฒนาให้มีความเจริญในระดับใกล้เคียงกัน ลดความเหลื่อมล้ำในหลายด้าน และลดปัญหาอื่นที่ติดตามมา เช่น การกระจุกความเจริญในเมืองหรือบางท้องถิ่นจนเกิดการละทิ้งท้องถิ่นเดิม ปัญหาคุณภาพชีวิต ความยากจน เป็นต้น

5) การให้คนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองมาเป็นเวลานานระยะหนึ่ง จะทำให้ท้องถิ่นสามารถรักษาและสืบทอดวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่นได้อย่างเหนียวแน่น

อย่างไรก็ตาม ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงศักยภาพของท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยว่า มีขีดความสามารถมากน้อยเพียงใด แม้ว่ากิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นควรดำเนินการเอง แต่หากท้องถิ่นไม่มีขีดความสามารถในเรื่องดังกล่าว ก็จะทำให้การดำเนินกิจกรรมนั้นล้มเหลว แต่คงมิได้หมายความว่า หากท้องถิ่นยังมีขีดความสามารถไม่เพียงพอที่จะทำกิจกรรมนั้นแล้ว จะถูกใช้เป็นข้ออ้างเพื่อไม่ให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องนั้น ทั้งนี้ ควรจะต้องมีการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมนั้นได้³⁴ และไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ควรเป็นกระบวนการที่ประชาชนและองค์กรภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็น การตัดสินใจในการบริหารจัดการ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานของรัฐด้วย

3.2.1 หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

3.2.1.1 หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบบราชการที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิตและการจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนใน

³⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการยก่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เล่มที่ 1/3(กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2551), หน้า 27.

ประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ เพราะมีโครงสร้างขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน สายการบังคับบัญชาหลายชั้น ทำให้การดำเนินงานล่าช้า กฎระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขาดความยืดหยุ่น แนวทางการดำเนินงานจึงไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การบริหารจัดการของราชการส่วนกลางจะมีลักษณะ “รวมศูนย์” โดยมีการสร้างรูปแบบจากส่วนกลางแล้วนำไปให้ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นปฏิบัติ รูปแบบที่นำมาใช้อาจไม่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันได้ เพราะคนและชุมชนนั้นมีความแตกต่างกันทั้งภูมิหลังทางกายภาพ สังคม และฐานะทางเศรษฐกิจ ในที่สุดการพัฒนาจึงประสบความล้มเหลว³⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและจัดเก็บรายได้ของตนเอง และจัดสรรหน้าที่ให้อนุรักษศิลปะ ประเพณี ความรู้ท้องถิ่น และวัฒนธรรมที่ดี รวมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พึงทักขี้งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น ซึ่งทำให้การปกครองมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่น ให้สามารถปกครองตนเอง และบริหารกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นสามารถร่วมกันบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นได้ตรงตามศักยภาพและความต้องการของตน ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วมและรู้สึกถึงความรับผิดชอบที่มีต่อท้องถิ่นของตนด้วย

จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักเกณฑ์ใหม่สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ คือ มาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

นอกเหนือจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 – มาตรา 290 เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น

³⁵ อธิพอล ศรีเสาวลักษณ์, รายงานการศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม. หน้า 5.

ได้มีส่วนในการปกครองดูแลท้องถิ่นของตน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนได้อย่างอิสระและเหมาะสม

3.2.1.2 หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิก และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นหลักการสำคัญที่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรับแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งในมาตรา 78 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหมวดที่กำหนดถึงหลักการสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยในมาตรา 281 ได้บัญญัติถึงหลักสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

“มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การจัดบริการ

สาธารณะ การบริหารงานส่วนบุคคล การเงินและการคลัง แต่ทั้งนี้ การดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลซึ่งจะกระทำเท่าที่จำเป็น³⁶

มาตรา 283 ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า เป็นประโยชน์ และให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

3.2.2 การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังกล่าวข้างต้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ที่บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้รัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ^{*} ให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบการบริการ

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 226.

^{*} ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

สาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน และเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ตาม รัฐธรรมนูญ

การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบด้วยการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ

ช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 – 2547) จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ช่วงที่สอง หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548 – 2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ช่วงที่สาม หลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554) เป็นต้นไป ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมีส่วนร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น มีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบตาม

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

1) การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก การดูแลรักษาทางน้ำ การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ บำรุงรักษาทางชลประทาน และการสูบน้ำนอกเขตชลประทาน ถ่ายโอนให้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ปีที่ถ่ายโอน คือ พ.ศ. 2546

2) โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ ถ่ายโอนให้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปีที่ถ่ายโอน คือ พ.ศ. 2545

3) งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ ถ่ายโอนให้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ที่มีกลุ่มผู้ใช้น้ำ) ปีที่ถ่ายโอน คือ พ.ศ. 2545

นอกจากนี้ ยังรวมถึงภารกิจที่กรมชลประทานรับโอนจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานอีก 4 ภารกิจ คือ โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำลาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า และงานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ ซึ่งกรมชลประทานต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

ต่อมา เมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บังคับใช้มาครบระยะเวลา 5 ปีแล้ว จึงได้มีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) โดยในด้านการถ่ายโอนภารกิจชลประทานนั้น กรมชลประทานมีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนการก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการดูแลแหล่งน้ำขนาดเล็ก ให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ปีที่ถ่ายโอน คือ พ.ศ. 2551 – 2553

ในการนี้ กรมชลประทานได้ออกระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 กำหนดภารกิจที่กรมชลประทานต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

1) การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก รวมถึงโครงการจัดทำหรือจัดให้มีแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันที่มีลักษณะและขั้นตอนการดำเนินการเช่นเดียวกันกับโครงการชลประทานขนาดเล็ก ถ่ายโอนทั้งทรัพย์สินและอำนาจการบริหารจัดการ

ยกเว้นโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริและโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงให้เสนอกกรมชลประทานพิจารณา

- 2) การดูแลรักษาทางน้ำชลประทานประเภท 2* ยกเว้นอาคารชลประทาน
- 3) การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ ถ่ายโอนทั้งทรัพย์สินและอำนาจการบริหารจัดการ
- 4) การบำรุงรักษาทางชลประทาน ถ่ายโอนเฉพาะผิวทางจราจรประเภท F 6 และหรือผิวทางจราจรประเภทอื่น ๆ ตามความเหมาะสมในดุลพินิจของกรมชลประทาน
- 5) โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ ที่ไม่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำและการใช้ประโยชน์สัญจรทางน้ำ ถ่ายโอนการจัดทำแผนงาน สำรวจ ออกแบบ ประมาณราคา จัดซื้อจัดจ้าง จ้างเหมาดำเนินการ และดูแลบำรุงรักษา
- 6) งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาและหรือคันคูน้ำ ถ่ายโอนงานและสิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบกระจายน้ำเข้าแปลงเกษตรกรรม ยกเว้นอาคารบังคับปากคูส่งน้ำที่รับน้ำโดยตรงจาก คลองส่งน้ำชลประทาน
- 7) การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน ถ่ายโอนงานเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทาน
- 8) โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ถ่ายโอนทรัพย์สินและอำนาจการบริหารจัดการ งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำตาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย งานเก็บเงิน ค่ากระแสไฟฟ้า และงานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่จากกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า แม้จะมีการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่การถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายดังกล่าว ก็เป็นเพียงรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐเช่นเดียวกันดำเนินการและบางส่วนรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงดำเนินการอยู่โดยเป็นการดำเนินการร่วมกัน โดยมีได้กล่าวถึง

* พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 มาตรา 5 ทางน้ำชลประทานประเภท 2 คือ ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วยเฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน