

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การบริหารการปกครองประเทศ รัฐบาลมีภาระหน้าที่ในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข มีการดำรงชีวิตที่ดี อีกทั้งความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ที่รัฐบาลอาจจะไม่สามารถดูแลและจัดบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึง เพราะอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การดูแลไม่ทั่วถึง การที่ไม่สนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ รวมถึงข้อจำกัด ที่เกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 2) เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาล และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมช่วยในการปกครองตนเองให้ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้ตรงประเด็นมากที่สุด จึงเกิดการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นขึ้น และจากสภาพสังคมไทยในปัจจุบันที่กำลังเผชิญกับกระแสของโลกาภิวัตน์ อันเป็นกระแสการพัฒนาอย่างรวดเร็วทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และระบบสารสนเทศ ซึ่งการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศนั้น จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนพัฒนาประเทศโดยยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา เร่งพัฒนาศักยภาพของคน พัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง และพัฒนาท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองได้ตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการประเทศ

คำว่า “ธรรมาภิบาล” นี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเปล่งคำว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ตั้งแต่วันแรกที่เสด็จขึ้นครองราชย์ว่า “เราจะ ครองแผ่นดินโดยธรรม” คำว่า ธรรม หรือหลักธรรมในการครองแผ่นดินนี้ ส่วนหนึ่งก็คือ ทศพิธราชธรรม 10 ประการ และ หลัก 10 ประการนี้ก็คือ ธรรมาภิบาล ที่สมบูรณ์ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ วางรากฐานกลไกและกติกาในสังคม โดยใช้ “หลักธรรมาภิบาล” (วรทัต ถัยนันท์. 2545 : 30) เพื่อใช้บริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อพัฒนาเสถียรภาพ ความสงบสุขและความมั่นคงในสังคม โดยวางรากฐานธรรมาภิบาลเป็นหลักการไว้ 3 ประการ ประกอบด้วย ขีดหลักสาธารณะประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง การบริหารด้วยความสุจริตโปร่งใส จากการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ถิ่นทามติ มีความรับผิดชอบอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการประสาน

ประโยชน์ของประชาชนทุกคนในสังคม เกิดความสมดุลในการพัฒนาและมีความเข้มแข็งของชุมชนอย่างมีเสถียรภาพ

จากหลักการบริหารบ้านเมือง ตามหลักธรรมาภิบาลข้างต้น กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ยึดถือเป็นแนวทางบริหารและปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และภารกิจหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมประมงคือ การบริหารจัดการแหล่งน้ำชลประทาน ได้มีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนประชาชนที่มีสถานภาพการดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน และที่อยู่ในเขตพื้นที่การให้บริการน้ำชลประทาน โดยให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ จากการดำเนินการที่ผ่านมาผู้ใหญ่บ้านยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของการมีส่วนร่วมบริหารจัดการแหล่งน้ำกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือการให้ความร่วมมือในการร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบเท่าที่ควร ทำให้บางครั้งไม่เข้าใจกระบวนการหรือการจัดสรรน้ำในฤดูแล้ง ตลอดจน การจัดสรรน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารจัดการและการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ สัมพันธ์ เตชะอธิก (2536 : 45) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาวิกฤติการณ์น้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 5 ประการคือ

ประการที่ 1 เกิดจากการกระจายของปริมาณฝนไม่ดีพอ ลักษณะการแพร่กระจายของฝนแตกต่างกันทำให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำใช้และแห้งแล้งอยู่เสมอ

ประการที่ 2 สภาพป่า ลดน้อยลงส่งผลให้เกิดความร้อนอบอ้าวและแห้งแล้งทั่วไป

ประการที่ 3 การพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทานยังมีน้อย รวมทั้งรัฐรวมศูนย์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่ส่วนกลางและสภาพภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยจึงไม่สามารถพัฒนาแหล่งน้ำได้ทั่วถึง

ประการที่ 4 การเสริมแหล่งน้ำ ด้วยวิธีอื่นยังไม่เพียงพอต่อการขจัดปัญหาขาดแคลนน้ำ

ประการที่ 5 ราษฎร ไม่มีแหล่งเก็บกักน้ำของตนเอง ภาชนะที่เก็บกักน้ำฝนไว้เพื่อใช้ได้แก่ โอ่ง แท็งก์น้ำ เป็นต้น

การจัดการน้ำที่ผ่านมาปรากฏว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประสบปัญหาการบริหารจัดการน้ำเป็นอย่างมากซึ่งเกิดจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้

1. ขาดมาตรการเอาจริงเอาจังในการจัดการน้ำ โดยความเป็นจริงการจัดการเป็นลักษณะเชิงปริมาณนั่นคือ เป็นการจัดเพียงเพื่อสนองความต้องการของคนบางกลุ่ม การจัดสรรน้ำไม่ได้ทั่วถึง และลักษณะการจัดการเชิงคุณภาพคือ ไม่มีมาตรการควบคุมคุณภาพน้ำที่เน่าเสีย ฯลฯ ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ น้ำพองเน่าเสีย เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ตั้งอยู่ริม

แม่น้ำพองปล่อยน้ำเสียลงสู่น้ำพองอยู่ตลอดเวลา และเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่มีมาตรการในการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง

2. ขาดกฎหมายอันเป็นแม่บทบัญญัติ เกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรน้ำในเรื่องสิทธิหน้าที่การควบคุมและบทลงโทษและการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ การเป็นเจ้าของและการควบคุมคุณภาพ

3. ขาดองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแหล่งน้ำ เพราะประชาชนในชุมชน ขาดการรวมตัวกัน ขาดความเข้าใจและสมัครใจในการทำงานเป็นกลุ่ม รวมทั้งขาดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของและการดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ถูกต้อง

4. ขาดผู้นำและตัวแทนของชุมชนที่มีความสามารถเป็นนักเสียดสีและเอาใจใส่ในเรื่องส่วนรวมของชุมชน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่จะบริหารจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจำเป็นต้องกระจายอำนาจผู้ท้องถิ่นให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วม และมีอำนาจในการบริหารจัดการแหล่งน้ำ เพราะองค์กรชุมชนเกิดจากการรวมตัวกันด้วยความเข้าใจและสมัครใจร่วมกัน มีจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของ รวมทั้งการใช้ประโยชน์และดูแลแหล่งน้ำ ร่วมกันอย่างถูกต้อง และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในชุมชนก็คือผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นผู้วิจัยซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานประมงจังหวัดมหาสารคาม จึงมีความสนใจที่จะศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนผู้ใช้น้ำชลประทานในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการวางแผนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม และสามารถพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการการใช้น้ำชลประทานให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใหญ่บ้านที่มีอายุ ระดับการศึกษา และวาระในการดำรงตำแหน่ง แตกต่างกัน ต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

สมมุติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ความคิดเห็นของผู้ใหญ่บ้าน ที่มี อายุ ระดับการศึกษา และวาระในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรที่ศึกษา คือ ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่การให้บริการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 92 คน จาก 92 หมู่บ้าน
2. พื้นที่ในการศึกษา คือ หมู่บ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่การให้บริการน้ำชลประทานในเขต อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 92 หมู่บ้าน
3. ด้านเนื้อหา ในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเนื้อหาแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของวิชัย กัณหาชน (2535 ; อ้างถึงใน วาริณ วังชัย. 2545 : 44) เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่ง ประกอบด้วย
 - 3.1 ร่วมศึกษาปัญหาและสาเหตุ
 - 3.2 ร่วมกันหารูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหา
 - 3.3 ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน
 - 3.4 ร่วมตัดสินใจ
 - 3.5 ร่วมปฏิบัติตามนโยบายและแผน
 - 3.6 ร่วมติดตามและบำรุงรักษา
4. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา
 - 4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของ ผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วย อายุ ระดับการศึกษา และวาระในการดำรงตำแหน่ง
 - 4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน ในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 6 ด้าน ประกอบด้วย
 - 4.1 การมีส่วนร่วมในการศึกษาปัญหาและสาเหตุ

- 4.2 การมีส่วนร่วมในการค้นหารูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหา
- 4.3 การมีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบายหรือแผนงาน
- 4.4 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 4.5 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบายและแผน
- 4.6 การมีส่วนร่วมในการติดตามและบำรุงรักษา

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในพื้นที่การบริการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 92 หมู่บ้าน
2. การบริหารจัดการน้ำชลประทาน หมายถึง การบริหารจัดการน้ำชลประทานของสำนักงานประมงจังหวัดมหาสารคาม เฉพาะในเขตพื้นที่การบริการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 92 หมู่บ้าน
3. น้ำชลประทาน หมายถึง แหล่งน้ำขนาดเล็กที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2503 ที่กระทรวงมหาดไทยช่วยเหลือเกษตรกรที่ขาดแคลนน้ำสำหรับเพาะปลูก โดยการให้ราษฎรมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ เช่น กรบบริจาคที่ดิน วัสดุสมทบ เพื่อก่อสร้าง ทำนบ อ่างเก็บน้ำ ฝาย พังกั้นน้ำ เพื่อนำส่งน้ำเข้าพื้นที่เพาะปลูกหรือพื้นที่เกษตรกรรม
4. การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน 6 ด้าน ประกอบด้วย การมีส่วนในการศึกษาปัญหาและสาเหตุ การมีส่วนในการค้นหารูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหา การมีส่วนในการวางแผนนโยบายหรือแผนงาน การมีส่วนในการตัดสินใจ การมีส่วนในการปฏิบัติตามนโยบายและแผน และการมีส่วนในการติดตามและบำรุงรักษา
5. การมีส่วนในการศึกษาปัญหาและสาเหตุ หมายถึง การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้ ร่วมประชุมเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำทุกครั้ง การมีส่วนร่วมในการนำเสนอสภาพปัญหาในการบริหารจัดการน้ำ การมีส่วนร่วมในการศึกษา ค้นคว้าเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาในการบริหารจัดการน้ำ การมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของชุมชน
6. การมีส่วนในการค้นหารูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหา หมายถึง การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการคิดหาและสร้างรูปแบบเพื่อแก้ไขหรือลดปัญหาในการบริหารจัดการน้ำ การมีส่วนร่วมในการหาวิธีพัฒนาเพื่อแก้ไขหรือลดปัญหาในการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ

น้ำ การมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่สนองตอบความต้องการน้ำของชุมชน การมีส่วนร่วมในการเสนอวิธีแก้ปัญหาในการบริหารจัดการน้ำ

7. การมีส่วนร่วมวางนโยบายหรือแผนงาน หมายถึง การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมกับการวางแผนการบริหารจัดการน้ำ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการวางนโยบายหรือแผนงานการบริหารจัดการน้ำ การมีส่วนร่วมในการพัฒนารูปแบบหรือวิธีการบริหารจัดการน้ำ การมีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผนในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำจากสภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน การมีส่วนร่วมในการกำหนดขั้นตอนตลอดการวางแผนประเมินและติดตามการบริหารจัดการน้ำ

8. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำชลประทานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้น้ำให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การมีส่วนร่วมในการผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหา น้ำ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปรับปรุงระบบการจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ

9. การมีส่วนร่วมปฏิบัติตามนโยบายและแผน หมายถึง การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการการบริหารจัดการน้ำชลประทานตามขีดความสามารถของตนเอง การมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพย์ วัสดุ อุปกรณ์ ในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนที่วางไว้ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำอย่างเต็มความรู้ความสามารถ การมีส่วนร่วมในการประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

10. การมีส่วนร่วมติดตามและบำรุงรักษา หมายถึง การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องหรือมาตรฐานในในแต่ละโครงการการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การมีส่วนร่วมในการประเมินว่า การบริหารจัดการน้ำ ที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอแนะที่ได้การวิจัย จะใช้เป็นข้อมูลการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ให้สามารถสนองตอบความต้องการของผู้ใช้ให้ประโยชน์สูงสุดต่อไป