



รายงานฉบับสมบูรณ์
(Final Report)

เสนอ
กรมชลประทาน

จัดทำโดย
มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย

สารบัญ

หน้า

บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษาและกรอบแนวคิด	๓
๑.๓ วิธีการศึกษาวิจัย	๔
๑.๔ ขั้นตอนการดำเนินงาน	๕
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๖
บทที่ ๒ การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๗
๒.๑ หลักการการจ้ดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๗
๒.๑.๑ การจ้ดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม	๘
๒.๑.๒ การจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๐
๒.๒ การจ้ดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนพระราชบัญญัติจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	๑๑
๒.๒.๑ การจ้ดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรืองานคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕	๑๑
๒.๒.๒ การจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗	๑๙
๒.๓ การจ้ดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	๓๒
๒.๔ เปรียบเทียบการจ้ดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๔๙
๒.๔.๑ การจ้ดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และการจ้ดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	๔๙
๒.๔.๒ การจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กับพระราชบัญญัติจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	๕๕
๒.๔.๓ กองทุนจ้ดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กับพระราชบัญญัติจ้ดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	๖๘
๒.๔.๔ บทกำหนดโทษ	๖๘
๒.๔.๕ บทสรุป	๖๘

บทที่ ๓ สภาพปัญหา บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ	๗๔
๓.๑ ปัญหาการจัดระบบน้ำและการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	๗๔
๓.๑.๑ สภาพปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับชื่อกฎหมายและองค์การบริหารกฎหมาย	๗๔
๓.๑.๒ สภาพปัญหาของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม	๗๔
๓.๑.๓ สภาพปัญหาของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๘๒
๓.๒ วิเคราะห์บทบัญญัติที่มีผลกระทบและอุปสรรค	๙๖
๓.๒.๑ โครงสร้างกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๙๖
๓.๒.๒ ชื่อพระราชบัญญัติและองค์การบริหารกฎหมาย	๙๘
๓.๒.๓ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม	๙๘
๓.๒.๔ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๐๗
๓.๒.๕ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนที่นำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติ	๑๑๑
๓.๒.๖ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน	๑๑๕
๓.๒.๗ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเปรียบเทียบปรับ	๑๑๘
๓.๓ แนวทางและข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๑๙
๓.๓.๑ ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขบทบัญญัติด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม	๑๒๑
๓.๓.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขบทบัญญัติด้านการจัดรูปที่ดิน	๑๒๓
๓.๓.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่นำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติ	๑๒๕
๓.๓.๔ ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน	๑๒๕
๓.๓.๕ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเปรียบเทียบปรับ	๑๒๖
บทที่ ๔ การให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	๑๒๘
๔.๑ หลักทั่วไป	๑๒๘
๔.๑.๑ แนวความคิดในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ	๑๒๘
๔.๑.๒ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ	๑๒๙
๔.๒ แนวความคิดการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	๑๓๐
๔.๓ ปัญหาและอุปสรรคที่อาจแก้ไขได้โดยการใช้วิธีการให้เอกชนร่วมลงทุน	๑๓๑
๔.๔ การให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการจัดรูปที่ดิน	๑๓๓

๔.๕ ความเหมาะสมในการใช้วิธีการร่วมลงทุน	๑๓๕
๔.๕.๑ ข้อดีและข้อเสียของการให้เอกชนร่วมลงทุน	๑๓๕
๔.๕.๒ ความเหมาะสมในการใช้รูปแบบการร่วมลงทุนตามกฎหมายปัจจุบัน	๑๓๖
๔.๕.๓ ผลการรับความคิดเห็นในประเด็นการให้เอกชนร่วมลงทุน	๑๓๖
๔.๖ ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายในประเด็นการให้เอกชนร่วมลงทุน	๑๓๗
บทที่ ๕ รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	๑๓๙
ส่วนที่ ๑ ข้อมูลเบื้องต้น	๑๓๙
ส่วนที่ ๒ การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย	๑๔๑
ส่วนที่ ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย	๑๕๓
ส่วนที่ ๔ ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	๑๕๔
บทที่ ๖ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม	๑๖๖
๑. ชื่อพระราชบัญญัติ (มาตรา ๑)	๑๖๖
๒. บทนิยาม (มาตรา ๔)	๑๖๗
๓. คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน (หมวด ๑)	๑๖๗
๔. สำนักงานจัดรูปที่ดิน (หมวด ๒)	๑๖๘
๕. การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (หมวด ๓)	๑๖๙
๖. การจัดรูปที่ดิน (หมวด ๔)	๑๗๑
๗. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องกองทุนจัดรูปที่ดิน (หมวด ๕)	๑๗๒
๘. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องการร่วมลงทุน	๑๗๓
๙. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ	๑๗๔
๑๐. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทเฉพาะกาล	๑๗๔
ตารางเปรียบเทียบ	๑๗๖
บรรณานุกรม	๒๓๒

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความมุ่งหมายที่จะทำให้มีการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ จัดระบบชลประทาน สร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ปรับระดับพื้นที่ดิน บำรุงดิน วางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลการเกษตร รวมถึงตลอดถึงดำเนินการแลกเปลี่ยน โอน รับโอนสิทธิในที่ดิน ให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมาต้องเริ่มตั้งแต่การวางแผนสำรวจ ออกแบบ ก่อสร้าง และต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อเนื่องกัน จึงจะทำให้การดำเนินงานโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ดังวิสัยทัศน์ของสำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมชลประทาน ที่กำหนดไว้ว่า “ยกระดับศักยภาพพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ด้วยระบบชลประทานในไร่นาอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ”

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยได้เริ่มต้นจากโครงการศึกษาและสำรวจพื้นที่เบื้องต้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๙ และมีการจัดทำแปลงสาธิตที่ตำบลพักทัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ก่อนจะมีเสนอให้มีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า ส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น และมีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมมาเป็นลำดับ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อเพิ่มการจัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่เจ้าของที่ดินเพื่อดำเนินการตามโครงการจัดรูปที่ดิน

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า ๔๐ ปีแล้ว จึงได้มีการทบทวนและวิเคราะห์กฎหมาย ทำให้พบสภาพปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ เช่น โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเป็นหลัก ทำให้ขาดความคล่องตัวในทางปฏิบัติ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายไม่ได้กำหนดสถานะขององค์กรที่ชัดเจนก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานที่ไม่คล่องตัว ในพระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการจัดรูปที่ดิน เช่น การริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเรื่องของภาครัฐฝ่ายเดียว และเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ยังมีปัญหาว่าการวัดแบ่งแยกและออกโฉนดที่ดินมีความล่าช้า การจัดทำผังการจัดรูปที่ดินโดยไม่ได้มีการสอบถามความเห็นหรือให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ รวมทั้งมีบทกำหนดโทษที่ล้าสมัย จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และมีการนำเสนอต่อกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาในเวลาต่อมา จนมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตราขึ้นมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ โดยการนำพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มารวมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการพัฒนาและขยายพื้นที่ชลประทานให้ครอบคลุมพื้นที่เกษตรกรรม จัดระบบการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อส่งเสริมการเกษตร ชุมชนท้องถิ่นให้สามารถเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต รวมทั้งเพื่อให้การใช้น้ำและการบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาและชุมชนที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่โดยที่การดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคเมื่อมีการนำไปใช้บังคับในหลายกรณี อันเกิดจากปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการจัดส่งน้ำให้แก่ประชาชนใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะทุกกรณีจะต้องดำเนินการจัดทำเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน แต่ในบางกรณีที่จะต้องมีการจัดสำหรับช่วยเหลือแก่ประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ซึ่งเดิมเคยดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ตามกฎหมายว่าด้วยคั้นและคูน้ำก็ไม่อาจกระทำได้นอกจากนั้น ปัญหาในการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของข้อกำหนด เช่น ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๓ ว่าเป็นอำนาจเฉพาะตัวของคณะกรรมการที่คณะกรรมการไม่สามารถกระทำได้หรือไม่ หรือกรณีการยกเลิกเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ตามกฎหมายฉบับเดิมกำหนดให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา แต่ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดในบทเฉพาะกาลให้กำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้กระทำได้โดยประกาศของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ทำให้เกิดปัญหาว่าการยกเลิกเขตโครงการจัดรูปที่ดินเดิมที่เคยกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น จะต้องดำเนินการเช่นใด เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาการขาดความชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ยังมีปัญหาด้านกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานในกรณีของการประกาศเขตสำรวจหรือเขตโครงการจัดระบบน้ำตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๓ ที่ล่าช้าไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การกำหนดบทลงโทษที่ใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดินเป็นการสร้างภาระเกินควรและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร และควรกำหนดให้กองทุนจัดรูปที่ดินมีความชัดเจนในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรเจ้าของที่ดินได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยที่มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกห้าปี เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อให้มีการตรวจสอบวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายมากน้อยเพียงใด มีความคุ้มค่าหรือสร้างภาระแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบต่ออันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างไรร้ายแรงตามหลักการแห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อประโยชน์ในการที่จะพัฒนากฎหมายให้ตรงกับความต้องการของเกษตรกรที่ต้องการระบบชลประทานไร่นาทั่วประเทศให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาและวิจัย พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อนำไปสู่แก้ไขปัญหการจัดรูปที่ดิน และการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ประชาชน โดยสามารถนำระบบคันและคูน้ำที่เคยแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่นอกเขตการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติ คันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทสภาพความเป็นจริง เพื่อให้การบริหารจัดการ จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษาและกรอบแนวคิด

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา และหลักการและเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้างต้น ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาเบื้องต้น อันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ จึงเห็นควรที่จะต้อง มีการดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบ จากบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายเพื่อพิจารณาความเหมาะสมให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และเพิ่มประสิทธิ ภาพของกลไกทางกฎหมายให้ตอบสนองต่อการพัฒนาระบบและกระบวนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด โดยการศึกษาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) เพื่อศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ความเหมาะสมของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ภายหลังจากการควมรวมพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ กับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

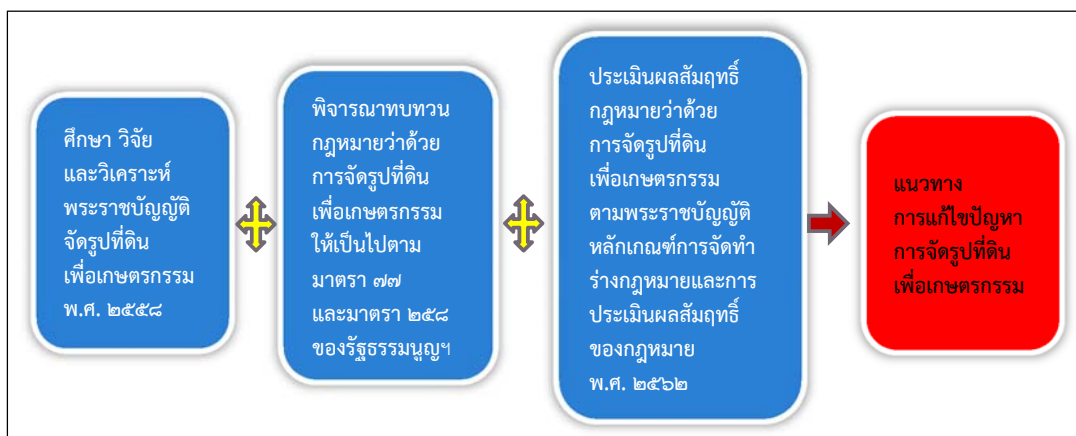
(๒) เพื่อพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๓) เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

(๔) เพื่อนำผลการศึกษาวิเคราะห์ตาม (๑) (๒) และ (๓) มาพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจและสังคม ไม่เป็นข้อจำกัดให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า

(๕) เพื่อสนับสนุนและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) รวมทั้งแผนปฏิรูปประเทศให้สัมฤทธิ์ผลด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรของประเทศ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามแผนภาพกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังนี้

กรอบแนวคิด



๑.๓ วิธีการศึกษาวิจัย

มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายเลือกใช้วิธีการศึกษาแบบเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยศึกษาจากเอกสาร กฎหมาย และข้อมูลทางวิชาการและข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลจากการจัดประชุม รับประทานอาหารกับผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน เกษตรกร ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อคิดเห็น จำนวน ๕ ครั้ง ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่น้อยกว่า ๓๒๐ คน และนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ การตีความ และสรุปผลการศึกษา อันจะนำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับบริบทสภาพความเป็นจริง เพื่อให้การบริหารจัดการรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยกำหนดกรอบและวิธีการศึกษา ดังนี้

(๑) ศึกษาหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติดินและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

(๒) ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ และบทบัญญัติที่มีผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งแนวทางการพัฒนากฎหมายตามความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

(๓) ศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมการนำวิธีการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มาใช้ในกระบวนการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

(๔) จัดทำประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) ศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒

(๖) จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน เกษตรกร ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ข้อคิดเห็น จำนวน ๕ ครั้ง ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่น้อยกว่า ๓๒๐ คน รวมทั้งสรุปความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว

๑.๔ ขั้นตอนการดำเนินงาน

มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายจะดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ จัดทำแผนการดำเนินงานศึกษาพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยศึกษาความเป็นมา หลักการ และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมทั้งจัดทำกรอบแนวคิด วิธีการศึกษา ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการโครงการ

ขั้นตอนที่ ๒ จัดทำรายงานการศึกษาเบื้องต้น (Inception Report) ซึ่งจะดำเนินการศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคั้นและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

(๒) ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ และบทบัญญัติที่มีผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งแนวทางการพัฒนามาตรฐานตามความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) ศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

(๔) จัดทำประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ขั้นตอนที่ ๓ จัดทำรายงานการศึกษาขั้นกลาง (Interim Report) ซึ่งจะดำเนินการศึกษา และวิเคราะห์และจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

(๑) ศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน เกษตรกร ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ข้อคิดเห็น จำนวน ๕ ครั้ง ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่น้อยกว่า ๓๒๐ คน รวมทั้งสรุปความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว

ขั้นตอนที่ ๔ จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ซึ่งจะประกอบด้วยผลการดำเนินงานในขั้นตอนที่ ๑ ขั้นตอนที่ ๒ และขั้นตอนที่ ๓ และข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในมาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องพร้อมเหตุผลประกอบ ตลอดจนรายงานบทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

แนวทางแก้ไขปัญหาการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับบริบทสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้การบริหารการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อประชาชน

บทที่ ๒ การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

โดยที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมและยังไม่สนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้อย่างทันท่วงทีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการแพร่กระจายน้ำในไร่นา ดังนั้น ในการศึกษาเพื่อพิจารณาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้หรือการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว จึงสมควรศึกษาถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ และแนวความคิดของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สารสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมและสามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๑ หลักการการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากข้อมูลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ณ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๓ ประเทศไทย มีพื้นที่ประเทศประมาณ ๓๒๑ ล้านไร่ เป็นพื้นที่เกษตรกรรมถึง ๑๔๙.๒๕ ล้านไร่ มีเกษตรกรทั้งสิ้น ๘,๐๙๔,๙๕๔ ครัวเรือน โดยเป็นเกษตรกรที่เลี้ยงชีพด้วยการปลูกพืชเป็นหลักถึง ๔,๙๐๐,๘๗๕ ราย ในจำนวนนี้ เป็นเกษตรกรที่ทำไร่นาสวนผสม จำนวน ๒๘๔,๒๖๘ ราย แต่มีพื้นที่ชลประทานเพื่อรองรับการทำเกษตรกรรมเพียง ๓๔,๕๘๘,๐๔๒ ไร่ ดังนั้น การจัดระบบหรือการบริหารจัดการน้ำต้องพิจารณาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพของน้ำ โดยด้านปริมาณจะต้องคำนึงถึงระดับปริมาณของน้ำในแหล่งน้ำและทางน้ำที่มีการจัดสรรอย่างพอเพียงเหมาะสมต่อการอุปโภคและบริโภค การเกษตรกรรม การอำนวยความสะดวกด้านการคมนาคมทางน้ำ การจัดระบบน้ำจึงเป็นการบริหารจัดการควบคู่ไปกับเรื่องความปลอดภัยจากอุทกภัยและการป้องกันอุทกภัย ส่วนการจัดการน้ำด้านคุณภาพจะต้องพิจารณาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

“น้ำ” เป็นปัจจัยการผลิตหลักที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิตสินค้าเกษตรกรรมของไทย การพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทานจึงจัดว่าเป็นงานที่มีความสำคัญและมีประโยชน์อย่างมากในการสนับสนุนศักยภาพการผลิต เพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร และเป็นหลักประกันให้แก่เกษตรกรอันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศได้มีหลักประกันในเรื่องน้ำสำหรับการเพาะปลูกอย่างไม่ขาดแคลน

การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดจากแนวคิดและวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นา (OnFarm) ที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขปลอดภัยอย่างทั่วถึง และมีการระบายน้ำได้สะดวก อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพ

ของที่ดินโดยการจัดแบ่งแปลงที่ดินให้เอื้อต่อการเพิ่มผลผลิตภาคเกษตร ลดต้นทุนการผลิต และสามารถขนส่งปัจจัยการผลิตและผลผลิตได้สะดวก ควบคุมไปกับการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ทำการเกษตรให้มีความยั่งยืน อันเป็นการบูรณาการให้มีการพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ สามารถวางแผนการจัดระบบชลประทานในระดับไร่นา เพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตรทั้งการทำนาทำไร่ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง หรือเพาะเห็ด ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง ในขณะที่ระบบชลประทานขนาดใหญ่หรือขนาดกลางจะมีน้ำเหลือใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคเพื่อระบบนิเวศ เพื่อการอุตสาหกรรม และการอื่นที่จำเป็น นอกจากนี้ยังทำให้เกษตรกรมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงอย่างยั่งยืน

๒.๑.๑ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ผู้ศึกษาวิจัยขอกล่าวถึงระบบชลประทานและประเภทชลประทานของประเทศไทยเพื่อเป็นข้อมูลไว้ในเบื้องต้นเสียก่อน โดยประเภทโครงการชลประทานนั้นแบ่งออกได้เป็น ๗ ประเภท^๑ ได้แก่

๑. โครงการชลประทานขนาดใหญ่ หมายถึง งานชลประทานอเนกประสงค์ที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ทางการเกษตร การอุปโภคบริโภค การบรรเทาอุทกภัย การอุตสาหกรรม การผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำ การคมนาคม แหล่งเพาะพันธุ์ประมงน้ำจืด แหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ และอื่นๆ ในแต่ละโครงการมีงานก่อสร้างหลายประเภท เช่น เขื่อนเก็บกักน้ำ เขื่อนหรือฝายทดน้ำ การสูบน้ำ ระบบส่งน้ำ ระบบระบายน้ำ ระบบชลประทานในแปลงนา ถ้าเป็นการก่อสร้างประเภทเขื่อนเก็บกักน้ำ สามารถเก็บกักน้ำได้มากกว่า ๑๐๐ ลูกบาศก์เมตร หรือมีพื้นที่อ่างเก็บน้ำตั้งแต่ ๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือมีพื้นที่ชลประทานมากกว่า ๘๐,๐๐๐ ไร่

๒ โครงการชลประทานขนาดกลาง หมายถึง โครงการชลประทานที่มีขนาดเล็กกว่าโครงการชลประทานขนาดใหญ่ โดยต้องเป็นโครงการที่มีการจัดทำรายงานความเหมาะสมแล้ว มีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่า ๑๐๐ ลูกบาศก์เมตร มีพื้นที่เก็บกักน้ำน้อยกว่า ๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือมีพื้นที่ชลประทานน้อยกว่า ๘๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งจะเป็นงานก่อสร้างอาคารชลประทานประเภทต่างๆ อาทิ เขื่อนกักเก็บน้ำ เขื่อนทดน้ำ ฝาย โรงสูบน้ำ ระบบส่งน้ำและระบายน้ำ รวมทั้งงานก่อสร้างทางลำเลียงผลผลิตและงานแปรสภาพลำน้ำ

๓. โครงการชลประทานขนาดเล็ก หมายถึง งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กที่กรมชลประทานได้เริ่มก่อสร้างมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ เพื่อแก้ปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนเกี่ยวกับเรื่องน้ำสำหรับอุปโภค บริโภค และการเกษตร ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของราษฎรในชนบท หรือพื้นที่ที่ห่างไกล รวมทั้งการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัย และน้ำเค็มที่ขึ้นถึงพื้นที่เพาะปลูก โดยการก่อสร้างอาคารชลประทานขนาดเล็กประเภทต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศและปัญหาที่เกิดขึ้นตามความต้องการของราษฎร

๔. โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน หมายถึง โครงการที่ผสมผสานระหว่างแผนด้านความมั่นคงและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการก่อสร้างและพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กประเภทต่างๆ เช่น อ่างเก็บน้ำ ฝายทดน้ำพร้อมระบบส่งน้ำ เพื่อเก็บกักน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตรกรรม การประมง และการปศุสัตว์ ให้กับหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน

^๑ เอกสารวิชาการเผยแพร่ เรื่อง ความรู้การบริหารจัดการน้ำ สำนักชลประทานที่ ๓

๕. โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า หมายถึง เป็นโครงการที่ใช้พลังงานไฟฟ้าสูบน้ำเพื่อประโยชน์ในด้านเกษตรกรรม เป็นการเร่งรัดจัดปัญหาความแห้งแล้งในพื้นที่นอกเขตชลประทาน โดยการจัดตั้งสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าขึ้นที่บริเวณริมฝั่งของแหล่งน้ำที่มีน้ำบริบูรณ์ตลอดทั้งปี

๖. โครงการชลประทานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ หมายถึง โครงการชลประทานที่เกิดจากแนวความคิดของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนเกี่ยวกับน้ำจนสามารถสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของราษฎรได้เป็นหลัก

๗. โครงการพัฒนาระบบชลประทานในระดับไร่นา หมายถึง งานกระจายน้ำจากระบบโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก เข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรม

งานคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ หรือการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือที่เรียกว่า “ระบบชลประทานในไร่นา” จึงถือเป็นโครงการชลประทานประเภทหนึ่ง โดยเป็นการจัดทำคูน้ำไปสู่พื้นที่เกษตรในแปลงไร่นา (On - Farm Development) ซึ่งเป็นการกำหนดเส้นทางในการลำเลียงและแพร่กระจายน้ำ (Water Distribution) จากระบบคลองชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดให้ทั่วถึงทุกแปลงและระบายน้ำทิ้งเมื่อเกินความต้องการ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นงานคันและคูน้ำ หรือการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นสามารถดำเนินการได้ทั้งในพื้นที่ที่อยู่ในหรือนอกเขตชลประทาน โดยมีมุ่งประสงค์ให้เกษตรกรได้มีน้ำใช้อย่างเพียงพอในการเพาะปลูก ด้วยเหตุนี้ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญต่อประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยหลักสำหรับการปลูกพืช ซึ่งต้องได้รับน้ำอย่างเพียงพอและเหมาะสมกับความต้องการของพืช การอาศัยน้ำฝนตามฤดูกาลเพียงอย่างเดียวอาจมีโอกาที่พืชจะขาดน้ำหรือหากปริมาณน้ำฝนมากเกินไปจะเกิดภาวะน้ำท่วมขัง พืชอาจขาดอากาศจนกระทั่งตายได้เช่นกัน ดังนั้น การบริหารจัดการให้พืชได้รับน้ำอย่างเพียงพอและเหมาะสมจะต้องมีการจัดระบบน้ำที่เหมาะสมทั้งการนำแหล่งน้ำธรรมชาติทั้งที่เป็นน้ำผิวดิน ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ สระ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ และน้ำใต้ดิน ได้แก่ น้ำบาดาล มาใช้เพื่อการเกษตร การจัดหาและการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร การนำน้ำเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกพืช และการระบายน้ำออกจากพื้นที่เกษตรด้วย เพื่อให้ดินมีความชุ่มชื้นพอเหมาะแก่การเติบโตของพืชที่มีความต้องการน้ำแตกต่างกัน

การจัดระบบชลประทานในไร่นาของประเทศไทยเริ่มดำเนินการตามพระราชบัญญัติคันนาและคูนา พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตในการทำนา โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือที่นามีการทำคันนาเพื่อประโยชน์ในการกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในแปลงนาสำหรับทำการเพาะปลูกและทำคูนาเพื่อประโยชน์ในการส่งน้ำเข้านาหรือระบายน้ำออกจากนา การจัดทำคันนาและคูนาดังกล่าวพระราชบัญญัติคันนาและคูนาฯ กำหนดให้เจ้าของที่นาในท้องที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันนาและคูนาฯ จะต้องจัดทำคันนาและคูนาตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดภายในหกเดือนและต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในสามปี โดยเจ้าของนาซึ่งมีที่นาติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันเกินกว่าห้าสิบไร่จะต้องจัดทำคันนาและคูนาในเขตที่ดินของตน และจะต้องทำคันนาแยกเป็นแปลง แปลงละไม่เกินห้าสิบไร่ หากมีที่นาแต่ละแปลงไม่เกินห้าสิบไร่และไม่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน ต้องจัดทำคันนาและคูนาโดยรอบที่นาของตน โดยจะร่วมกับเจ้าของนารายอื่นที่มีที่นาติดต่อกับที่นาของตนเป็นผืนเดียวกัน ซึ่งรวมแล้วไม่เกินห้าสิบไร่จัดทำคันนาและคูนาให้บรรจบรอบที่นาซึ่งรวมเป็นผืนเดียวกันก็ได้ การจัดทำคันนาและคูนาในพื้นที่เกษตรในแปลงไร่นาตามพระราชบัญญัติคันนาและคูนาฯ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรม เนื่องจากการกำหนดเส้นทางในการลำเลียงและแพร่กระจายน้ำจากระบบคลองชลประทานให้ทั่วถึงทุกแปลงและระบายน้ำทิ้งเมื่อเกินความต้องการ เป็นการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๒.๑.๒ การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดรูปที่ดินได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการวางแผนการใช้พื้นที่ที่มีการใช้กันอย่างกว้างขวางและเก่าแก่ที่สุด โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินที่มีลักษณะกระจัดกระจายอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามาว่างผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ โดยการจัดรูปแปลงหรือโยกย้ายแปลงที่ดินเดิมเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น ๆ เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ การจัดวางผังเมือง หรือการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อจัดวางผังที่ดินเสียใหม่ให้เหมาะสม เช่น ปรับปรุงแปลงเดิมที่บิดเบี้ยวก็จัดใหม่ให้เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า เกษตรกรที่มีที่ดินหลาย ๆ แปลงแต่แยกกันอยู่ในบริเวณใกล้กันก็สับเปลี่ยนย้ายให้ที่รวมเป็นผืนเดียวติดต่อกันและปรับระดับดินในแปลงเพาะปลูกที่สูงต่ำให้เสมอกันหรือเหมาะสมกับการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินที่มีลักษณะกระจัดกระจายอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่ โดยอาจให้เจ้าของที่ดินยกกรรมสิทธิ์ที่ดินบางส่วนให้ผู้ดำเนินการโดยไม่คิดมูลค่าเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะอีกด้วย โดยแนวคิดการจัดรูปที่ดินนี้ได้มีการขยายมาใช้กับโครงการพัฒนาพื้นที่การเกษตร เพื่อให้มีการพัฒนาภาคเกษตรที่ยั่งยืนและส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตรที่เหมาะสม มีการจัดระบบชลประทาน การระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิต และการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยนการโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย ซึ่งจะส่งผลถึงการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตและจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม และช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยเกิดจากการที่รัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นต้องมีการพัฒนาการเกษตรระดับไร่นาให้เป็นไปตามแนวทางเกษตรสมัยใหม่ ซึ่งต้องมีการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตรที่เหมาะสมและสามารถเพิ่มผลผลิต และมีระบบชลประทานสมบูรณ์ทั่วถึง โดยเฉพาะในเขตโครงการชลประทานที่ได้ลงทุนก่อสร้างระบบชลประทานสายใหญ่หรือคลองซอยไว้แล้ว เพื่อให้น้ำชลประทานไปถึงหัวไร่ปลายนาทั่วถึงทุกแปลง โดยรัฐบาลได้อนุมัติให้กรมชลประทานขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์เพื่อส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาและสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย และในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญจากองค์การเนเดโกมาทำการศึกษาและเสนอว่าสมควรที่จะทดลองทำเป็นโครงการตัวอย่างการจัดรูปที่ดินในเขตภาคกลางของประเทศไทยก่อน และในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้เริ่มโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแผนใหม่ โดยจัดทำเป็นแปลงทดลองขนาดพื้นที่ ๖,๒๕๐ ไร่ ที่ตำบลพักทัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี อยู่ในเขตโครงการชลประทานชั้นสูตร เนื้อที่โครงการ ๑,๐๐๐ ไร่ ซึ่งต่อมาได้ขยายเป็นโครงการตัวอย่างขนาดใหญ่ ๑๑,๖๐๐ ไร่ เพื่อศึกษาข้อมูลทางวิศวกรรม เศรษฐกิจ ความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน และการปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการ

ภายหลังที่มีการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการตัวอย่างในท้องที่อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี ปรากฏว่าได้ผลดี เหมาะสมที่จะขยายงานจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นโครงการขนาดใหญ่ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงเริ่มดำเนินโครงการในเขตเจ้าพระยาตอนบน ในท้องที่อำเภอ

^๒สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน, “แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙”, สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๔, http://consolidation.rid.go.th/main/_data/docs/masterplan/8_08_2560.pdf

บางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี และอำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท เป็นโครงการแรกและเป็นโครงการขนาดใหญ่ เนื้อที่ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ รวมทั้งขยายงานจัดรูปที่ดินไปยังภูมิภาคอื่นด้วย โดยการจัดทำเป็นแปลงตัวอย่างก่อนดำเนินการเป็นโครงการขนาดใหญ่ในแต่ละภาคต่อไป และต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามลำดับ

การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายที่รัฐเข้ามาดำเนินการโดยการร่วมกับเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินเพื่อจัดแปลงที่ดินใหม่ ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการจัดระบบโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน อันได้แก่ การชลประทาน การระบายน้ำ การปรับปรุงระดับพื้นดิน การบำรุงดิน ถนนและทางลำเลียงขนส่งผลผลิตทางการเกษตร การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร รวมถึงถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยและการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินหรือการบริหารจัดการ โดยเจ้าของที่ดินเดิมยังคงได้รับที่ดินจำนวนเท่าเดิมเพื่อที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการได้รับน้ำสมบูรณ์ทั่วถึงเพื่อการเพิ่มผลผลิต ได้รับความสะดวกในการขนส่งผลผลิตเพื่อประโยชน์ในการลดต้นทุนการผลิตอันเป็นการส่งเสริมการเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า ส่งเสริมให้เกษตรกรรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและเกษตรกรรมมั่นคงขึ้น

๒.๒ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๒.๑ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรืองานคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕

การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมของไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในลักษณะของการตรากฎหมายใช้บังคับเพื่อให้มีการจัดทำคันนาและคูนาในปีพุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติคันนาและคูนา พุทธศักราช ๒๔๘๔^๓ ขึ้น เพื่อส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตในการทำนา โดยกำหนดให้มีการทำคันนาเพื่อประโยชน์ในการกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในแปลงนาเพื่อทำการเพาะปลูกและทำคูนาเพื่อประโยชน์ในการส่งน้ำเข้านาหรือระบายน้ำออกจากนา การจัดทำคันนาและคูนาดังกล่าวพระราชบัญญัติคันนาและคูนาฯ กำหนดให้เจ้าของที่นาในท้องที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันนาและคูนาฯ จะต้องจัดทำคันนาและคูนาตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดภายในหกเดือนและต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในสามปี โดยเจ้าของนาซึ่งมีที่นาติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันเกินกว่าห้าสิบไร่จะต้องจัดทำคันนาและคูนาในเขตที่ดินของตน และจะต้องทำคันนาแยกเป็นแปลง แปลงละไม่เกินห้าสิบไร่ หากมีที่นาแต่ละแปลงไม่เกินห้าสิบไร่และไม่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน ต้องจัดทำคันนาและคูนาโดยรอบที่นาของตน โดยจะร่วมกับเจ้าของที่นารายอื่นที่มีที่นาติดต่อกับที่นาของตนเป็นผืนเดียวกัน ซึ่งรวมแล้วไม่เกินห้าสิบไร่จัดทำคันนาและคูนาให้บรรจบรอบที่นาซึ่งรวมเป็นผืนเดียวกันนั้นก็ได้ โดยหากใน

^๓ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๘/หน้า ๑๒๙๖/๗ ตุลาคม ๒๕๘๔

พื้นที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา มีพื้นที่นาเกินกว่าหกพันไร่ขึ้นไป ให้เจ้าพนักงานแต่งตั้งผู้ครอบครองนาบริเวณนั้นเป็นนายตรวจนาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานในการควบคุมดูแลคั่นนาและคูนารวมทั้งระบบการส่งน้ำ และตักเตือนเจ้าของนา หากไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ กรมชลประทานได้รับการแนะนำและสนับสนุนจากคณะผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ให้เริ่มจัดทำคั่นนาและคูนารเพื่อรับน้ำจากคลองชลประทานไปยังแปลงนา และได้เริ่มทำแปลงทดลองในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ที่โครงการชลประทานโพธิ์พระยา และโครงการชลประทานสามชุก^๕ รวมทั้งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคั่นนาและคูนาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ รวม ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคั่นนาและคูนาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในท้องที่ตำบลเกาะโพธิ์ อำเภอปากพลี และตำบลท่าช้าง ตำบลวังกระโจม อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก พ.ศ. ๒๔๙๔^๕ และพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคั่นนาและคูนาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในท้องที่อำเภอปากพลี อำเภอหัวไทร และอำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. ๒๔๙๕^๖ นอกจากนี้ ในขณะนั้นรัฐบาลไทยมีการดำเนินการโครงการก่อสร้างเขื่อนเจ้าพระยาหรือโครงการชลประทานเจ้าพระยาใหญ่ ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาลุ่มน้ำเจ้าพระยาเพื่อการเพาะปลูกสำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำภาคกลางสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา และได้มีการขยายงานก่อสร้างคั่นนาและคูนารในเขตโครงการชลประทานต่าง ๆ ซึ่งมีเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวมีความสนใจและอยากให้ทำเป็นแปลงตัวอย่าง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคั่นนาและคูนาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นจำนวนมาก

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ กรมชลประทานได้มีการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติคั่นนาและคูนาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ เนื่องจากแม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นระยะเวลากว่า ๒๐ ปี แต่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเพียง ๒ แห่ง คือ จังหวัดนครนายกและจังหวัดนครศรีธรรมราชเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับมานานดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ อันมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น รัฐบาลส่งเสริมให้มีการปลูกพืชหมุนเวียนการเพาะปลูกแบบไร่นาสวนผสมทำให้การใช้ที่ดินบางท้องที่มีการทำไร่และการทำนาในทุ่งเดียวกันและในเวลาเดียวกัน ซึ่งความต้องการใช้น้ำในปริมาณของการปลูกพืชไร่และการปลูกข้าวไม่เหมือนกัน เพราะข้าวต้องการน้ำท่วมฉ่ำ ส่วนพืชไร่ต้องการน้ำไหลไปตามร่องเพื่อให้พื้นดินชุ่มน้ำเท่านั้น จึงจำเป็นต้องมีคั่นกักกั้นน้ำที่ดินแต่ละแปลง และการปลูกพืชหมุนเวียนให้ได้ปีละมากกว่าหนึ่งครั้ง จะต้องมีการชลประทานเพื่อทดน้ำและส่งน้ำเข้าสู่แปลงที่ดินให้น้ำแพร่กระจายไปโดยสะดวก รวดเร็ว และควบคู่ไปกับการประหยัดน้ำด้วย นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยคั่นนาและคูนารได้กำหนดให้จัดทำคั่นนาและคูนารภายในหกเดือนและให้แล้วเสร็จภายในสามปี หากไม่ดำเนินการจะต้องถูกปรับไร่ละไม่เกิน ๑๐ สตางค์ ถ้าทำไม่แล้วเสร็จภายในสามปี จะต้องถูกปรับในอัตราความยาวเมตรละไม่เกินสองสตางค์ ซึ่งเป็นอัตราโทษที่เบาบาง ทำให้เจ้าของนาไม่ยอมทำคั่นนาและคูนาร แต่ยอมให้ปรับ ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคั่นนาและคูนาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ และได้มีการตราพระราชบัญญัติคั่นและคูนาร

^๕สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน, “แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙”, สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๔, http://consolidation.rid.go.th/main/_data/docs/masterplan/8_08_2560.pdf

^๖ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๘/ตอนที่ ๒๕/หน้า ๕๖๑/๑๗ เมษายน ๒๕๙๔

^๖ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๘/ตอนที่ ๔๘/หน้า ๘๙๔/๕ สิงหาคม ๒๔๙๕

พ.ศ. ๒๕๐๕^๗ ขึ้นใช้แทน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เป็นที่สังเกตว่า กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่หรือลักษณะเชิงบังคับให้เจ้าของที่ดินจะต้องเป็นผู้จัดทำคันและคูน้ำตามรูปแบบที่อธิบดีกรมชลประทานและภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันและคูน้ำในท้องที่ใดแล้ว การไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดจะถือว่ามีความผิดและต้องรับโทษ และในกรณีที่อธิบดีกรมชลประทานสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำคันเสียเองเจ้าของที่ดินต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำคันที่เกิดขึ้นทั้งหมด

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ก. วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อควบคุมดูแลเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในการจัดทำและบำรุงรักษาคันและคูน้ำ

(๒) เพื่อควบคุมการใช้และการแบ่งปันน้ำในการเกษตร

ข. ขอบเขตหรือพื้นที่บังคับใช้กฎหมายของกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตหรือพื้นที่บังคับใช้กฎหมาย บริเวณคัน คูน้ำ ประตู กันน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินภายในท้องที่ บริเวณที่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และบังคับใช้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ตามแนวเขตของพื้นที่บังคับใช้ตามพระราชกฤษฎีกา

ค. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕

๑) ยกเลิกพระราชบัญญัติคันนาและคูนา พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒) กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ภายใต้บทนิยาม ดังนี้

(๑) คัน หมายความว่า คันที่ทำด้วยดินหรือวัสดุถาวรบนพื้นที่ดินตามลักษณะที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูก

(๒) คูน้ำ หมายความว่า ร่องน้ำตามลักษณะที่อธิบดีกำหนดเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและระบายน้ำออกจากที่ดิน

๓) การจัดทำคัน

(๑) การจัดทำคันที่ทำด้วยดินหรือวัสดุถาวรบนพื้นที่ดินเพื่อกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูกโดยคันจะต้องมีลักษณะมั่นคงและสามารถกั้นน้ำไว้เหนือระดับพื้นดินได้ไม่ต่ำกว่า ๒๐ เซนติเมตร และไม่สูงกว่า ๓๐ เซนติเมตร การกำหนดระยะความสูงของคันไว้เพื่อมิให้มีการจัดทำคันตามใจชอบ ซึ่งจะส่งผลต่อการพื้นที่ข้างเคียงหรือต่ำหรือสูงกว่า และเป็นการจัดทำคันโดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นแปลงนาข้าวเท่านั้น

(๒) เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในท้องที่ใดแล้ว ให้เจ้าของที่ดินจัดทำคันรอบที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับในท้องที่นั้น หากการจัดทำคันรอบที่ดินไม่เพียงพอเจ้าของที่ดินจะต้องทำคันชอยเพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถกั้นน้ำได้โดยมีระยะความสูงของคันเหนือระดับพื้นดินได้ไม่ต่ำกว่า ๒๐ เซนติเมตร และไม่สูงกว่า ๓๐ เซนติเมตร และเจ้าของที่ดินหลายรายสามารถขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อการจัดทำคันรอบที่ดินร่วมกันได้

(๓) เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกาและพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ใช้บังคับในท้องที่ใดครบหนึ่งปีแล้ว ถ้าอธิบดีกรมชลประทานเห็นว่าเจ้าของที่ดินจะไม่สามารถจัดทำคันให้

แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาสองปี หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสองปีแล้วการจดทำค้ำยังไม่แล้วเสร็จ อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำค้ำเสียเองได้ โดยเจ้าของที่ดิน ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำค้ำที่เกิดขึ้นทั้งหมด (มาตรา ๗)

๔) การจัดทำค้ำ

(๑) การจัดทำค้ำ หมายถึง การจัดทำร่องน้ำเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและระบายน้ำ ออกจากที่ดิน โดยมีอธิบดีกรมชลประทานเป็นผู้มีอำนาจกำหนดผังและลักษณะของค้ำ

(๒) เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติค้ำและค้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจที่ดินเพื่อประโยชน์ในการวางผังและกำหนดลักษณะค้ำ โดยอธิบดีกรมชลประทานจะเป็นผู้ประกาศกำหนดผังและลักษณะค้ำสำหรับที่ดินที่ได้สำรวจแล้วไว้ที่ทำการกำนันและที่ว่าการอำเภอในท้องที่นั้น และให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ในแนวเขตจัดทำค้ำตามผังและลักษณะที่ประกาศให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศ

(๓) ผังและลักษณะค้ำที่ประกาศไว้สามารถแก้ไขได้ตามที่อธิบดีเห็นว่าจำเป็นและสมควร ในกรณีที่เจ้าของที่ดินได้จัดทำค้ำไปแล้วทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนที่มีประกาศแก้ไข ให้เจ้าของที่ดินจัดทำค้ำส่วนที่เหลือให้เป็นไปตามประกาศแก้ไข แต่ในกรณีเจ้าของที่ดินได้จัดทำค้ำไปแล้วทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนวันที่ได้มีการประกาศแก้ไข ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำค้ำที่ดำเนินการไปแล้วให้เป็นไปตามผังและลักษณะที่ได้ประกาศแก้ไขได้

(๔) เมื่อได้ประกาศผังและลักษณะค้ำครบหนึ่งปีแล้ว หากอธิบดีกรมชลประทานเห็นว่าเจ้าของที่ดินแปลงใดจัดทำค้ำไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปี หรือเมื่อพ้นระยะเวลาสองปีแล้ว เจ้าของที่ดินยังจัดทำค้ำไม่แล้วเสร็จ อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำค้ำเสียเอง โดยให้เจ้าของที่ดินรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ในการจัดทำค้ำ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดทำค้ำตามโครงการชลประทานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อธิบดีกรมชลประทานโดยอนุมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำค้ำเสียเองก็ได้

๕) บทกำหนดโทษ

(๑) กรณีที่เจ้าของที่ดินไม่จัดทำค้ำและค้ำให้แล้วเสร็จภายในสองปี ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

(๒) กรณีที่เจ้าของที่ดินไม่บำรุงรักษาค้ำ ค้ำ หรือประตูกักน้ำ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท

(๓) กรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินเจาะค้ำ ปิดกั้นค้ำ เปิดหรือปิดประตูกักน้ำ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

(๔) ผู้ใดทำให้ค้ำ ค้ำ และประตูกักน้ำเกิดข้อขัดข้องหรือไม่สะดวกในการบังคับน้ำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๕) ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายตรวจในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

ดังปรากฏรายละเอียดตามแผนผังกระบวนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติค้ำและค้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕

ง. องค์กร

พระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้แยกองค์กรออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. องค์กรผู้ถูกบังคับใช้ตามกฎหมาย แยกเป็น

๑.๑ *เจ้าของที่ดิน* หมายความว่า ผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่น มีหน้าที่ดังนี้

- (๑) จัดทำคั้นรอบที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา
- (๒) ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคั้นให้
- (๓) จัดทำคูนน้ำตามผังและลักษณะที่ประกาศ
- (๔) ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำคูนน้ำให้
- (๕) ออกหรือร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำหรือตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับคูนน้ำ
- (๖) บำรุงรักษาคั้นบังคับคูนน้ำ โดยเฉพาะคูนน้ำจะต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง และประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการที่ใช้ในการบังคับคูนน้ำ
- (๗) ห้ามเจาะคั้น ปิดกั้นคูนน้ำเปิดหรือปิดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่น
- (๘) ห้ามทำให้คั้นเกิดข้อขัดข้องหรือไม่สะดวกในการบังคับคูนน้ำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับคูนน้ำ
- (๙) ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้

๑.๒ *ผู้ครอบครองที่ดิน* หมายความว่า ผู้เช่า ผู้อยู่อาศัย หรือผู้ทำการเพาะปลูกในที่ดินของผู้อื่น มีหน้าที่ดังนี้

- (๑) บำรุงรักษาคั้น คูนน้ำ และประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับคูนน้ำ โดยเฉพาะคูนน้ำจะต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง
- (๒) ห้ามเจาะคั้น ปิดกั้นคูนน้ำ เปิดหรือปิดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับคูนน้ำ
- (๓) ห้ามทำให้คั้น คูนน้ำ ประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับคูนน้ำเกิดข้อขัดข้องหรือไม่สะดวกในการบังคับคูนน้ำให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้

๒. องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย แยกเป็น

๒.๑ *รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์* มีอำนาจดังนี้

- (๑) ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) อนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคูนน้ำตามผังและลักษณะที่ประกาศไว้

๒.๒ *อธิบดีกรมชลประทาน* มีอำนาจดังนี้

- (๑) สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำคั้น
- (๒) กำหนดผังและลักษณะคูนน้ำสำหรับที่ดินที่ได้สำรวจแล้ว
- (๓) แก้ไขผังและลักษณะคูนน้ำที่ได้ประกาศไว้ตามความจำเป็นและสมควร
- (๔) สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคูนน้ำ
- (๕) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับคูนน้ำ

(๖) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
 ๒.๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังนี้

(๑) อนุญาตเป็นหนังสือให้เจ้าของที่ดินทำคันรอบที่ดินร่วมกัน โดยให้เป็นไปตามแนวเขตรอบที่ดินแต่ละแปลง

(๒) สํารวจที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา

(๓) จัดทำคันและคูน้ำตามคำสั่งอธิบดี

(๔) จัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับคูน้ำตามคำสั่งอธิบดี

(๕) จัดทำคูน้ำตามประกาศของอธิบดี

(๖) บำรุงรักษาคันคูน้ำและประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นใดในการบังคับน้ำ

(๗) อนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเจาะคัน ปิดกั้น คูน้ำ เปิดหรือปิดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำ

(๘) เข้าไปในที่ดินที่เกี่ยวข้องภายในเวลาอันสมควร

(๙) แต่งตั้งนายตรวจหนึ่งคนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในบริเวณที่ดินไม่เกิน ๑,๐๐๐ ไร่ เพื่อเป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ตามอำนาจและหน้าที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเป็นหนังสือ

ข. ขั้นตอนการจัดทำคันและคูน้ำ และการบำรุงรักษาและดูแลคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕

๑. การจัดทำคันและคูน้ำ

๑) การเริ่มโครงการ (มาตรา ๒)

กรมชลประทานเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตท้องที่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องมีแผนที่แสดงเขตบริเวณท้องที่แนบท้าย และประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการของกำนันในท้องที่นั้น

๒) การสำรวจพื้นที่ในเขตโครงการ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง)

เจ้าหน้าที่กรมชลประทานในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสำรวจที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อประโยชน์ในการวางผังและกำหนดลักษณะคูน้ำ

๓) การจัดทำแผนผังโครงการ (มาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม)

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจที่ดินเสร็จแล้ว ให้อธิบดีกำหนดผังและลักษณะคูน้ำสำหรับที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้สำรวจแล้ว และประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและที่ทำการของกำนันในท้องที่นั้น ทั้งนี้ อธิบดีกรมชลประทานจะประกาศแก้ไขผังและลักษณะคูน้ำซึ่งได้ประกาศแล้วก็ได้ตามความจำเป็นและสมควร

๔) การดำเนินการจัดทำคันและคูน้ำ (มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓)

การจัดทำคันและคูน้ำเป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ กล่าวคือ เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำในท้องที่ใดแล้ว เจ้าของที่ดินมีหน้าที่จัดทำคันรอบที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับในท้องที่นั้น ในกรณีที่ทำคันรอบไม่เพียงพอจะต้องทำคันชอยเพิ่มขึ้นไว้เพื่อกักเก็บน้ำ นอกจากนี้ เจ้าของที่ดินต้องจัดทำคูน้ำตามผังและลักษณะที่ประกาศกำหนดให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศ ในกรณีเจ้าของที่ดินหลายราย

ร้องขอจะทำคันรอบที่ดินร่วมกันโดยไม่เป็นไปตามแนวเขตรอบที่ดินแต่ละแปลงก็ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การทำคันนั้นต้องมีลักษณะมั่นคงและสามารถกักน้ำไว้เหนือระดับพื้นดินได้ไม่ต่ำกว่ายี่สิบเซนติเมตร และไม่สูงกว่าสามสิบเซนติเมตร อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่อธิบดีกรมชลประทานเห็นว่าเจ้าของที่ดินจะจัดทำคันหรือคูน้ำใดไม่แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาสองปี หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสองปีแล้วการจัดทำคันหรือคูน้ำใดยังไม่แล้วเสร็จ อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำคันหรือคูน้ำนั้น โดยเจ้าของที่ดินต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคูน้ำตามผังและลักษณะที่ได้ประกาศกำหนดไว้เสียเองตามมาตรา ๑๓

อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในคูน้ำ โดยให้เจ้าของที่ดินที่รับประโยชน์จากการนั้นออกหรือร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำตามส่วนเนื้อที่ดินของตน หรือเจ้าของที่ดินจะจัดทำหรือร่วมกันจัดทำตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด โดยออกค่าใช้จ่ายเองก็ได้ นอกจากนี้อธิบดีกรมชลประทานโดยอนุมัติรัฐมนตรียังมีอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคูน้ำตามผังและลักษณะที่ได้ประกาศไว้ โดยให้ประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและที่ทำการของกำนันในท้องที่นั้น

๒. การบำรุงรักษาและดูแลคันและคูน้ำ

๑) การบำรุงรักษาและดูแลคันและคูน้ำที่จัดทำขึ้น และการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการใช้น้ำ (มาตรา ๑๔)

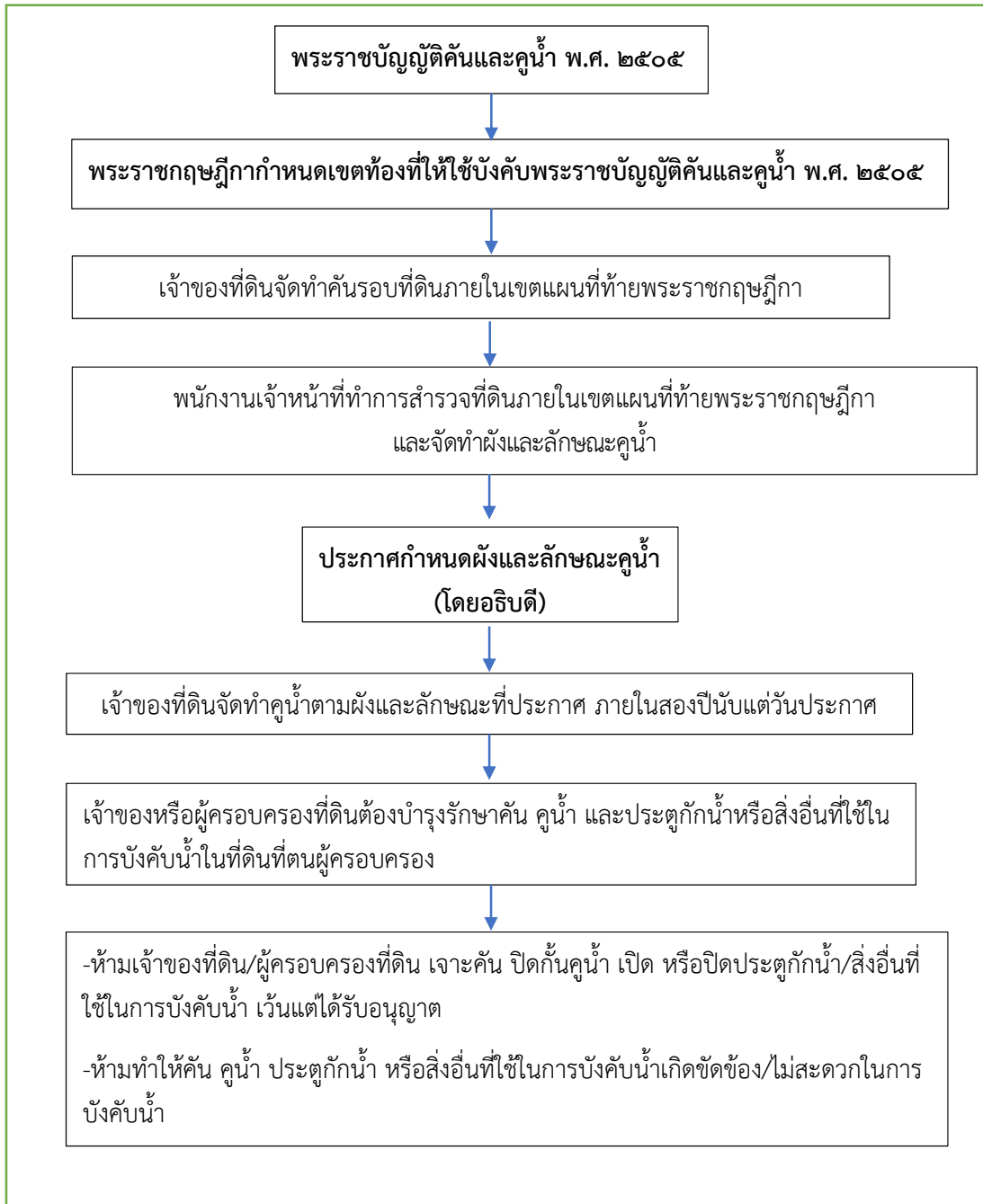
โดยที่พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่บำรุงรักษาคัน คูน้ำ และประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี โดยเฉพาะคูน้ำต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง จึงไม่ได้มีการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าวแต่อย่างใด เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่บำรุงรักษาคันและคูน้ำ และพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจเข้าดำเนินการได้ โดยเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการแทนนั้น สำหรับค่าใช้จ่ายในการใช้น้ำจากระบบชลประทานน้ำที่ลำเลียงหรือส่งเข้าไปในแปลงไร่นานั้นพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

๒) การป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตท้องที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ (มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒)

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ได้มีบทบัญญัติที่มีลักษณะควบคุมหรือห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่นภายในแนวเขตท้องที่ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำแต่อย่างใด แต่ให้ความสำคัญกับการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่คันและคูน้ำที่มีการจัดสร้างขึ้นและการดำเนินการเพื่อให้เกษตรกรได้มีน้ำใช้เพื่อทำเกษตรกรรมอย่างเพียงพอ กล่าวคือ เมื่อมีการจัดทำคันและคูน้ำ ไม่ว่าเจ้าของที่ดินจะเป็นผู้จัดทำหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้จัดทำก็ตาม กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินเจาะคัน ปิดกั้นคูน้ำ เปิด หรือปิดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ยังกำหนดห้ามการกระทำใดๆ ที่ทำให้คัน คูน้ำ ประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวกในการบังคับน้ำ

โดยสรุป จากกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังกล่าวข้างต้น สามารถกำหนดเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



๒.๒.๒ การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยมุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมมากกว่าการจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมต่อการบริหารจัดการน้ำ จนกระทั่งรัฐบาลมีนโยบายในการทำเกษตรสมัยใหม่ จึงอนุมัติให้กรมชลประทานขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์เพื่อส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาและสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย และในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญจากองค์การเตเนโก มาทำการศึกษาและได้เขียนรายงานเสนอว่า สมควรที่จะเริ่มงานจัดรูปที่ดินในเขตภาคกลางของประเทศไทยก่อนโดยทำเป็นโครงการตัวอย่าง และได้เริ่มโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแผนใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒^๙ โดยจัดทำเป็นแปลงทดลองขนาดพื้นที่ ๖,๒๕๐ ไร่ที่ตำบลพักทัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี อยู่ในเขตโครงการชลประทานชั้นสูตร เนื้อที่โครงการ ๑,๐๐๐ ไร่ ต่อมาได้ขยายเป็นโครงการตัวอย่างขนาดใหญ่ ๑๑,๖๐๐ ไร่ เพื่อศึกษาข้อมูลทางวิศวกรรม เศรษฐกิจ ความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน และการปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการ ตลอดจนการเตรียมการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗^{๑๐} ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๑๗ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า ส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น^{๑๑} พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน มีได้ใช้อำนาจทางกฎหมายจากรัฐบังคับแต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ ได้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมมาเป็นลำดับ จนกระทั่ง เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนขึ้นในการจะขยายงานการจัดรูปที่ดิน จึงได้จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘^{๑๒} เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาดำเนินการแผนงาน โครงการ และนโยบายด้านการจัดรูปที่ดินเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ และดำเนินการด้านกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งควบคุมการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด จากนั้น ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔^{๑๓} เพื่อจัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดิน สำหรับใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๑/ตอนที่ ๑๕๕/ฉบับพิเศษ หน้า ๑/๑๘ กันยายน ๒๕๑๗

^{๑๑}หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ในกรณีนี้ สมควรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

^{๑๒}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒/ตอนที่ ๔๙/ฉบับพิเศษ หน้า ๓๔/๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘

^{๑๓}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘/ตอนที่ ๒๑๑/ฉบับพิเศษ หน้า ๙/๔ ธันวาคม ๒๕๓๔

จ่ายในการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่เจ้าของที่ดินเพื่อดำเนินการตามโครงการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน มิได้ใช้อำนาจทางกฎหมายจากรัฐบังคับแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญ ดังนี้

ก. วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง

(๒) เพื่อให้เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองใช้ที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ และจัดที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเอง

(๓) เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในงานจัดรูปที่ดิน

(๔) เพื่อส่งเสริมภาคเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า

(๕) เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดี

ขึ้น

ข. ขอบเขตหรือพื้นที่ใช้บังคับของกฎหมาย

(๑) พื้นที่ประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๒) พื้นที่ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ค. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

๑) กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ภายใต้บทนิยามที่สำคัญ เช่น

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิต และการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมถึงตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด และการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“เขตโครงการจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

“คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด” หมายความว่า รวมถึง คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน กรุงเทพมหานครด้วย

๒) คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน (หมวด ๑)

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินแบ่งออกเป็นสองระดับ ได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และปลัดกระทรวง

มหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ และกำหนดแผนการดำเนินงานนั้น
(๒) พิจารณากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศตามมาตรา ๒๕

(๓) ดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
(๔) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน หรือการเวนคืนที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๒

(๕) ให้ความเห็นชอบในแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่น ในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๗) ให้ความเห็นชอบในงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ

(๘) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๔๓

(๙) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๘

(๑๐) ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๑๙ และในเรื่องเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

(๑๑) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการเงิน และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

(๑๒) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุนจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๕๐ ทวิ โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

(๑๓) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๒ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

๒.๒.๑ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยมีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

๒.๒.๒ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยมีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกแสดงความยินยอมหรือไม่ยินยอมไว้เป็นหลักฐาน

(๒) ประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

(๓) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่ละโครงการเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

(๔) พิจารณาวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

(๕) จัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดิน และผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อชี้แจงให้เข้าใจความมุ่งหมาย วิธีการจัดรูปที่ดิน สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจะพึงได้รับ และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

(๖) ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้อง ประนีประนอมหรือไกล่เกลี่ยการจ้างหรือการขายฝาก ตามมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖

(๗) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

(๘) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

(๙) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกั้นน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๑๐) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ

(๑๑) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน

๓) สำนักงานจัดรูปที่ดิน (หมวด ๒)

สำนักงานจัดรูปที่ดินแบ่งออกเป็นสองระดับ ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ดังนี้

๓.๑ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน และปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการการจัดรูป

ที่ดินกลางกำหนด และมีหน้าที่ควบคุมสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งทำหน้าที่เป็นสำนักงานจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

ให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางในสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัด มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดด้วย

๓.๒ สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด การจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๔ ใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไปรวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินตลอดเขตโครงการนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมิสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และนายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ในจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๘ ด้วย

ให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัด มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินจังหวัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจ

(๑) มีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จัดให้ได้มา ซื้อ เช่า เช่าซื้อ กู้ยืม จัดสรร จำหน่าย จำนอง จำน่า ทำการแลกเปลี่ยน รับโอน รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น

(๒) ให้กู้ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อ รับ จำนอง รับ จำน่า โอน โอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยคำแนะนำของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้กระทำการในนามของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการดำเนินการแก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก

(๔) ในกรณีที่ได้มาซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินโดยประการใด ๆ หรือได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะ และให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการโอนไปยังเอกชนได้

๔) การดำเนินการจัดรูปที่ดิน (หมวด ๓)

การดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ การเริ่มโครงการจัดรูปที่ดิน การประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตท้องที่ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน การกำหนดแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินและการจัดแปลงที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินสำหรับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หน้าที่ของเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดิน ทั้งนี้ รายละเอียดของการดำเนินการจัดรูปที่ดิน จะได้กล่าวไว้ในหัวข้อ ข. (ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗) ในลำดับต่อไป

๕) กองทุนจัดรูปที่ดิน (หมวด ๓ ทวิ)

กฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้ง “กองทุนจัดรูปที่ดิน” ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินหรือเพื่อการช่วยเหลือทางการเงิน หรือให้สินเชื่อแก่บรรดาเจ้าของที่ดินโดยผ่านสถาบันการเงินภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือเขตที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๖) บทกำหนดโทษ

ในพระราชบัญญัตินี้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ๒ กรณี ได้แก่

(๖.๑) ผู้ที่ไม่อำนวยความสะดวกให้แก่กรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด และพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อออกประกาศกำหนดเขตและดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดิน หรือผู้ที่ไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารที่เรียกให้มาหรือให้ส่ง โดยมีโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

(๖.๒) ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เพื่อเกษตรกรรมหรือทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน หรือกระทำการที่เป็นข้อห้ามตามมาตรา ๑๗ ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ง. องค์กร

องค์กรที่เป็นส่วนประกอบและเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้มีทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล ข้าราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ โดยได้แยกออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. องค์กรผู้ถูกบังคับใช้ตามกฎหมาย แยกเป็น

- ๑.๑ เจ้าของที่ดิน
- ๑.๒ ผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย
- ๑.๓ ผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
- ๑.๔ บุคคลภายนอกเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

๒. องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย แยกเป็น

- ๒.๑ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้
- ๒.๒ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง
- ๒.๓ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด
- ๒.๔ พนักงานเจ้าหน้าที่

ข. ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. ๒๕๑๗

การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มีขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดและประเภทของที่ดินที่จะนำมาดำเนินการในโครงการจัดรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้

๑) การเริ่มโครงการ (มาตรา ๒๗)

เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้มีที่ดินในท้องที่ใดในแต่ละจังหวัดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ โดยจัดทำบันทึกความยินยอมหรือไม่ ยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อได้สอบถามความสมัครใจแล้ว ถ้าในท้องที่นั้น เจ้าของที่ดินซึ่งยินยอมมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของเจ้าของที่ดินทั้งหมด ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดำเนินการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดให้ท้องที่ตำบลหอกลอง อำเภอพรหมพิราม ตำบลท้อแท้ ตำบลวัดโบสถ์ ตำบลท่างาม อำเภอวัดโบสถ์ และตำบลมะขามสูง ตำบลปากโทก ตำบลห้วยไร่ ตำบลบ้านป่า ตำบลดอนทอง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก เป็นเขตสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ พ.ศ. ๒๕๕๓ ทั้งนี้ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำหนดเขตท้องที่โครงการจัดรูปที่ดิน นั้น นอกจากกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ต้องมีแผนที่สังเขปแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแนบท้ายประกาศด้วย โดยถือว่าแผนที่ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของประกาศ

๒) การสำรวจพื้นที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖)

เมื่อมีการออกประกาศกำหนดเขตสำรวจแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจโดยต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน ซึ่งในการดำเนินการสำรวจ นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขต หรือแนวเขต โดยปักหลักหรือขุดร่องแนว และหากจำเป็นก็มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงในพื้นที่ได้ รวมทั้งสามารถดำเนินการตามความจำเป็นและโดยสมควร ในการนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจขุดดินหรือตัดกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็น

นอกจากอำนาจในการดำเนินการเพื่อการสำรวจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ยังกำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินสูงขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และหากมีการกระทำการใด ๆ ที่ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะไม่นำราคาที่ดินที่ประเมินสูงขึ้นนั้นมารวมในราคาประเมินที่ดินและทรัพย์สินในที่ดินนั้น

๓) การจัดทำแผนผังโครงการ (มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑)

กรณีที่ดินต้องการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตที่ดินนั้นให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยระบุที่ดิน

หรือสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายและแผนที่แสดงแนวเขตโครงการจัดรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา โดยถือว่าแผนที่ท้ายเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลท่างาม อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๖

เมื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของที่ดิน ผู้รับจ้าง ผู้ซื้อฝาก หรือผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น โดยให้นำหรือส่งหนังสือแสดงสิทธิพร้อมด้วยเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินให้แก่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดตามสถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนด ในการนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการที่จำเป็นเพื่อการจัดรูปที่ดิน สำนวจจริงวัดเพื่อกำหนดแผนผังการจัดแปลงที่ดินใหม่ จัดสร้างระบบชลประทาน ระบบระบายน้ำ และสร้างถนนในไร่นา ปรับระดับพื้นดิน และทำเครื่องหมายกำหนดแนวเขต รวมทั้งมีอำนาจตัดหรือถอนต้นไม้หรือรั้วอันจำเป็นต่อการจัดรูปที่ดิน แต่ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในอาคาร ลานบ้าน หรือส่วนที่รั้วกันอันติดต่อกับบ้านซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย เว้นแต่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองอนุญาตหรือได้รับแจ้งกิจการที่จะกระทำไม่น้อยกว่าสามวันทำการ ทั้งนี้เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเสร็จแล้วก็ให้เสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาตามมาตรา ๑๔ (๔) เพื่อเสนอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ต่อไป

๔) การดำเนินการจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๓๒ ถึงมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๓)

เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดปิดประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวพร้อมระบุเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแต่ละแปลงไว้ที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ทำการเขต ที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล แล้วแต่กรณี และที่ชุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดรูปที่ดินตามเอกสารหลักฐานนั้นได้ โดยผู้มีส่วนได้เสียสามารถขอตรวจสอบหลักฐานและคัดค้านเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศ ในกรณีที่มีผู้ร้องคัดค้าน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น รวมทั้งวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นสมควรและแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้อง หากบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่พอใจคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย โดยในระหว่างนั้นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดยังคงมีอำนาจดำเนินการจัดรูปที่ดินต่อไปได้ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นอย่างใดแล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือไปยังผู้เกี่ยวข้อง

สำหรับประเภทของที่ดินที่จะนำมาจัดรูปที่ดิน อาจแบ่งได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์

กรณีที่ดินที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากหลักการจัดรูปที่ดินเป็นการนำที่ดินของเอกชนที่อยู่ในบริเวณเดียวกันมาดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดิน โดยหากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน ก็ให้มีการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่ว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่และให้

จัดทำบันทึกไว้เป็นหลักฐาน หากท้องที่ใดมีเจ้าของยินยอมจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของเจ้าของที่ดินทั้งหมด ก็ให้ออกประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป หากเจ้าของที่ดินรายที่ไม่ยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือเจ้าของที่ดินไม่ใช่ที่ดินประกอบกิจการใด ๆ ด้วยตนเองหรือให้ผู้อื่นเช่าที่ดินหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดซื้อที่ดินนั้นเพื่อนำมาจัดรูปที่ดินได้ แต่ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยอมขายหรือเสนอขายในราคาที่สูงกว่าราคาประเมินและจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น ให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๒) ที่ดินที่มีการจำนอง

กรณีที่ดินที่มีการจำนองในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ที่ดินเดิมแปลงใดได้จำนองไว้ก่อนมีประกาศกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้รับจำนองจะดำเนินการบังคับจำนองไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการประนีประนอมเพื่อหาทางให้เจ้าของที่ดินได้ถอนจำนองหรือให้คู่สัญญาตกลงกันแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนองเป็นที่ดินแปลงใหม่ที่เจ้าของที่ดินได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินไม่สามารถถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนองได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการถอนจำนองได้ โดยให้ถือว่าผู้ถอนจำนองเป็นผู้รับช่วงสิทธิจำนองหรือเป็นผู้รับจำนองที่ดินแปลงใหม่จากผู้จำนองได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน

(๓) ที่ดินที่ขายฝาก

กรณีที่ดินขายฝากในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ที่ดินเดิมแปลงใดได้ขายฝากไว้ก่อนมีประกาศกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และผู้ขายฝากยังมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากนั้นอยู่ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการประนีประนอมเพื่อหาทางให้ผู้มีสิทธิไถ่ถอนทรัพย์สินจัดการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากนั้น ในกรณีที่มีสิทธิไถ่ทรัพย์สินไม่ยอมสละสิทธิไถ่ทรัพย์สินและไม่สามารถไถ่ทรัพย์สินนั้นได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากนั้น และให้ถือว่าผู้ไถ่ทรัพย์สินนั้นเป็นผู้รับช่วงสิทธิของผู้ซื้อในการขายฝากหรือเป็นผู้ซื้อในการขายฝากที่ดินแปลงใหม่จากผู้ขายได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน

(๔) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หากในเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ที่ดินนั้นตกเป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน ในกรณีที่หากเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ดินใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้ที่ดินต่อนั้นคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากไม่สามารถจัดที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ให้จัดที่ดินแปลงอื่นแทนได้ และเมื่อได้จัดให้ที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมีแผนที่แสดงขอบเขตที่ดินดังกล่าวแนบ

ท้ายประกาศ ในส่วนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสภาพของที่ดินดังกล่าวเป็นแปลงขนาดเล็กรวมอยู่ ให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

๕) การกำหนดแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑)

ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น และจัดแบ่งแยกชั้นของที่ดินตามมูลค่าของที่ดิน กำหนดโครงการรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน การกำหนดแหล่งที่อยู่อาศัย และกิจการสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน และกระทำกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดได้กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นและให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก

กรณีที่มีการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับที่ดินในที่ดินแปลงเดิม หรือให้ได้รับที่ดินแปลงเดิมบางส่วน หรือจัดให้ที่ดินแปลงใหม่ อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมของตนเท่าที่จะกระทำได้ และให้ที่ดินที่ได้รับใหม่นั้นมีมูลค่าใกล้เคียงกับมูลค่าสุทธิของที่ดินเดิมของตนเท่าที่จะกระทำได้ ในการนี้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดนัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว และเมื่อมีการตกลงในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่แล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดปิดประกาศแผนผังที่ดินแปลงใหม่พร้อมด้วยรายชื่อเจ้าของที่ดินไว้ ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ทำการเขต ที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล แล้วแต่กรณี และที่ชุมนุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้ การตกลงแลกเปลี่ยนที่ดินกันอาจกระทำได้ โดยให้เจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้องแจ้งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ดำเนินการแลกเปลี่ยนที่ดินกันได้ ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่สามารถจะทำความเข้าใจแลกเปลี่ยนที่ดินกัน หรือในกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่อนุมัติ ให้แลกเปลี่ยน เจ้าของที่ดินมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านและยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

เมื่อกำหนดแปลงที่ดินใหม่เสร็จสิ้นแล้ว เจ้าของที่ดินผู้ใดได้รับที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดิน มีมูลค่าประเมินสูงหรือต่ำกว่ามูลค่าสุทธิของที่ดินเดิม ให้เจ้าของที่ดินผู้นั้นจ่ายหรือได้รับมูลค่าที่แตกต่างกันเป็นการทดแทนตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

๖) การก่อสร้าง บำรุงรักษาและดูแลระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสาธารณูปโภคอย่างอื่นอันจำเป็นแก่การจัดรูปที่ดิน และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๐)

๖.๑) การก่อสร้างและการบำรุงรักษาระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสาธารณูปโภคอย่างอื่นอันจำเป็นแก่การจัดรูปที่ดิน และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย

ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่น เพื่อให้

เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยที่ดินที่ใช้เพื่อการดังกล่าวคิดเป็นมูลค่าเท่าใดให้คำนวณหักออกจากมูลค่าประเมินของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่ละแปลง ตามส่วนของมูลค่าประเมินก่อนการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ไม่ว่าที่ดินที่ใช้ไปนั้นจะมาจากที่ดินแปลงใด และมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่ละแปลง ทั้งนี้ เมื่อคำนวณแล้ว ให้ถือว่าเป็นมูลค่าสุทธิของที่ดินเพื่อการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ โดยมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงได้สละให้แก่ส่วนรวม ต้องมีมูลค่าไม่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม หากมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินดังกล่าวมีมูลค่าเกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินแต่ละรายเป็นเงินสำหรับส่วนที่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิมนั้น

อนึ่ง การก่อสร้างตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น เมื่อการก่อสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่นแล้วเสร็จแล้วจะมีการโค่นถางและทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินหรือการก่อสร้างระบบชลประทานหรือการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน จากเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดตามมาตรา ๔๖ ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันของบรรดาเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ให้เรียกเก็บเงินจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน เพื่อช่วยค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลได้จ่ายไปตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดจากค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริง โดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่สามนับแต่ปีที่ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินสำเร็จตามโครงการแล้ว ค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รัฐบาลจ่ายเป็นเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ

(๒) ค่าใช้จ่ายในการปรับระดับที่ดิน และกิจการอื่น ๆ ในที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในกรณีที่ทางราชการจัดทำให้ ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินชำระเงินตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดจากค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริง โดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินผ่อนชำระตาม (๑) โดยอนุโลม

กรณีจำเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางสามารถพิจารณาลดจำนวนเงิน และขยายเวลาการชำระเงินตาม (๑) และ (๒) ได้ตามที่เห็นสมควร

นอกจากนั้น ให้เจ้าของที่ดิน ผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม และบำรุงรักษาชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

ในกรณีที่ดินแปลงใดในเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้โอนสิทธิครอบครอง ให้ผู้รับโอนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินและค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษาแทนผู้โอนต่อไปจนครบ และให้ถือว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นบุริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

๖.๒) มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม (มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๗ ทวิ)

ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครอง ดูแลและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เพื่อการเกษตร และระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ที่ได้จัดสร้างขึ้นใน ๓ ลักษณะ ได้แก่

๑) การห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด

ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนไปยังสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือการโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

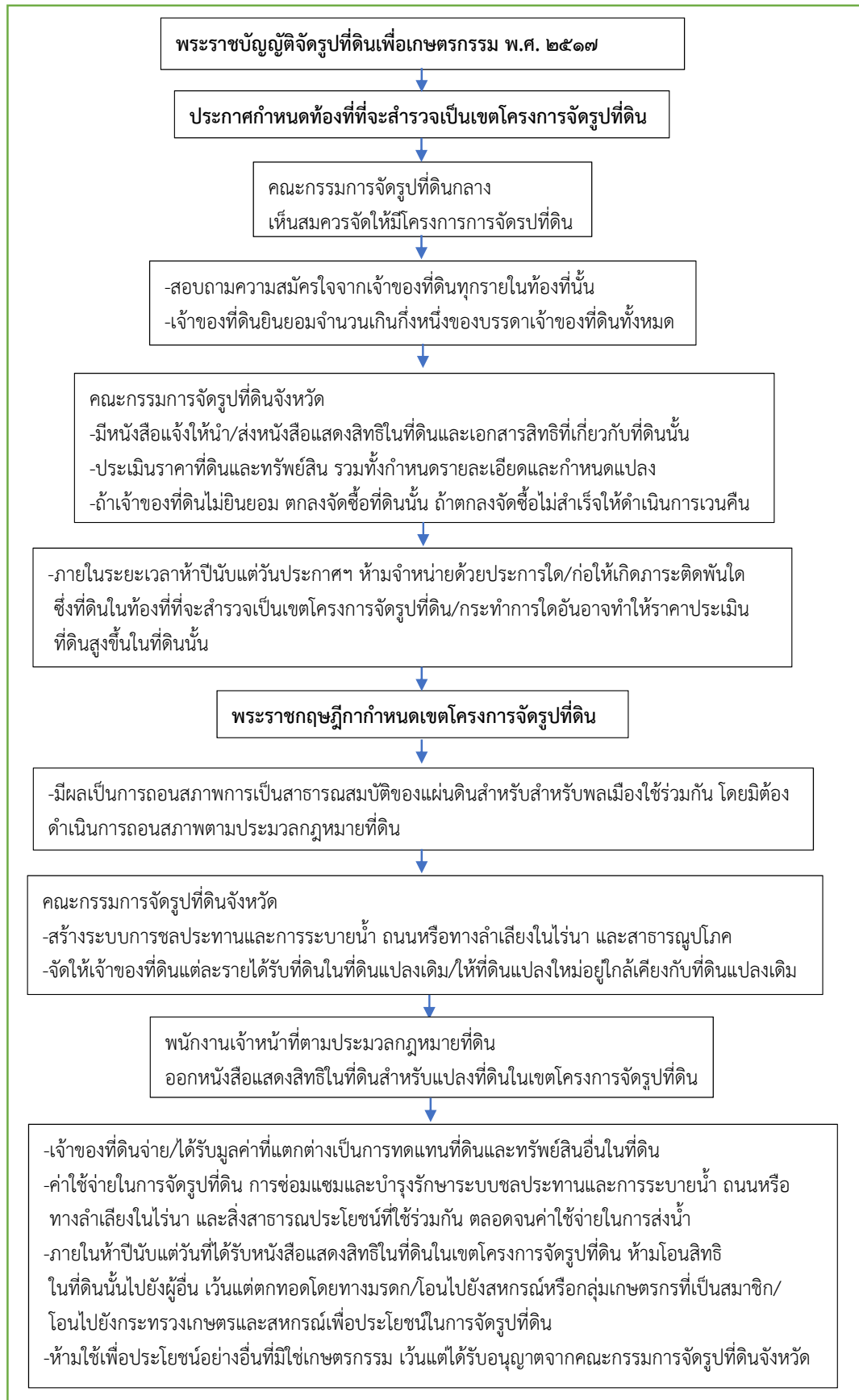
๒) การคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เพื่อทำการเกษตร

นอกจากการห้ามโอนสิทธิในที่ดินดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ยังได้มีมาตรการในการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวสำหรับการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม อันเป็นเจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายนี้ด้วย โดยห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม หรือทำการปลูกสร้างสิ่งใด ๆ หรือทำการใด ๆ แก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ทั้งนี้ ในกรณีที่มิใช่ผู้ฝ่าฝืนคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอน ทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรืองดเว้นการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการรื้อถอน หรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมโดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน หรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย

๓) การคุ้มครองระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันที่ได้จัดสร้างขึ้นมิให้เกิดความเสียหาย

นอกจากมาตรการเพื่อเป็นการห้ามโอนสิทธิในที่ดินและการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เพื่อทำการเกษตรข้างต้นแล้ว ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ยังห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยสัตว์ใด ๆ หรือเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ลงบนคันหรือในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน และห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้น สร้างท่อบน หรือปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ลงในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดทำลายหรือทำให้เสียหายแก่คัน คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ประตูกักน้ำ ท่อบน เขื่อน หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการบังคับน้ำหรือระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น

โดยสรุป จากกระบวนการและขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังกล่าวข้างต้น สามารถกำหนดเป็นแผนภาพได้ดังนี้



๒.๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ก. ความเป็นมา

โดยที่การดำเนินการที่ผ่านมาปรากฏว่า กลไกในการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหา อุปสรรค และไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากไม่สามารถบังคับให้เจ้าของที่ดินในท้องที่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำดำเนินการจัดทำคันและคูน้ำตามที่กำหนดไว้ได้ ประกอบกับบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นเวลานานและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเทคโนโลยีการเกษตรแผนใหม่ โดยเฉพาะบทบัญญัติบางประการมีลักษณะของการเกณฑ์แรงงานและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับ ณ ขณะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของกรมชลประทานที่จะต้องจัดหางบประมาณและดำเนินการจัดทำคันและคูน้ำแทนเจ้าของที่ดินดังกล่าว ส่วนการดำเนินการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยการจัดรูปที่ดินก็มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการจากกระบวนการและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การกำหนดให้การจัดรูปที่ดินจะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเกินกึ่งหนึ่งยินยอมให้มีการจัดรูปที่ดิน อันส่งผลให้การพัฒนาที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดคันและคูน้ำ รวมทั้งการจัดทำระบบชลประทานและการลำเลียงหรือแพร่กระจายน้ำเข้าสู่แปลงที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้เวลานานกว่าจะดำเนินการโครงการแล้วเสร็จ และโดยที่การจัดทำคันและคูน้ำเป็นพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยกรจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว และได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาต่อมา ภายใต้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘”

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงเป็นกฎหมายซึ่งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ โดยนำหลักการของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมากำหนดรวมเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อปรับปรุงกระบวนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกระบวนการในการจัดทำคันและคูน้ำเสียใหม่ โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขไปอย่างทั่วถึง ลดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดรูปที่ดิน และกำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ภาครัฐสามารถขยายเขตการจัดรูปที่ดินให้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการจัดทำคันและคูน้ำเสียใหม่ ให้เป็นการดำเนินการในรูปแบบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้เพื่อบูรณาการให้เป็นกฎหมายที่รัฐสามารถนำไปพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ สามารถวางแผนการจัดระบบชลประทานในระดับไร่นาเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร สอดรับกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะช่วย

เสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาชาติประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น^{๑๓}

ข. วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึงโดยมีน้ำใช้เพื่อการทำเกษตรกรรมอย่างเพียงพอในแปลงไร่นาของตน

(๒) เพื่อให้เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองใช้ที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ และจัดที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเอง

(๓) เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมทุกชั้นตอนในงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดความคุ้มค่า

(๕) เพื่อส่งเสริมภาคเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า

(๖) เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ค. ขอบเขตหรือพื้นที่ใช้บังคับของกฎหมาย

(๑) พื้นที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๒) พื้นที่ได้ประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ง. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๑) ยกเลิกพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

๒) กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ภายใต้บทนิยามที่สำคัญ เช่น

^{๑๓} หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่ม ประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง แต่ด้วยกระบวนการในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายปัจจุบันไม่สามารถที่จะขยายเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้อย่างรวดเร็วตามความต้องการของเกษตรกร สมควรปรับปรุงกระบวนการในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ โดยลดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดรูปที่ดิน และกำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ภาครัฐสามารถขยายเขตการจัดรูปที่ดินให้เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานไปใช้ในการเพาะปลูกได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีรูปแบบใกล้เคียงกับการจัดรูปที่ดิน แต่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย ไม่สอดคล้องกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรยกเลิกพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยปรับปรุงกระบวนการในการจัดทำคั้นและคูนน้ำเสียใหม่ ให้เป็นการดำเนินการในรูปแบบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อจะบูรณาการให้เป็นกฎหมายที่รัฐสามารถนำไปพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ สามารถวางแผนการจัดระบบชลประทานในระดับไร่นาเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร สอดรับกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาชาติประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลง ในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต การเกษตร รวมถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน และเกษตรกรรมอื่นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

“เขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า เขตที่ดินที่มีประกาศกำหนดให้เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

“เขตโครงการจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่มีประกาศกำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

“ระบบชลประทาน” หมายความว่า คัน คู่น้ำ ทางระบายน้ำ ประตูน้ำ รวมทั้งสิ่งก่อสร้างหรืออุปกรณ์อื่นใดที่จัดทำขึ้นเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๓) คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินแบ่งออกเป็นสองระดับ ได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) **คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง** ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่งและคนที่สอง ตามลำดับ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน ๑๒ คน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสรุปพอสังเขปได้ดังต่อไปนี้

๑) พิจารณาเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

๒) กำหนดนโยบายและพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่างๆ

๓) พิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

๔) พิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

๕) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและช่วยเหลือการทำเกษตรกรรมในเขต
โครงการจัดรูปที่ดิน

๖) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาหรือวิจัย หรือ
ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายก็ได้

(๒) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น
ประธานกรรมการ ปลัดจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีก
ไม่เกินห้าคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน โดยมีหัวหน้า
สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป
ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสรุปพอสังเขปได้ดังต่อไปนี้

๑) จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการ
จัดรูปที่ดิน

๒) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบ
ชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน และการ
อื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๔) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
ของการจัดรูปที่ดิน

๕) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาหรือวิจัย หรือ
ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนหรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายก็ได้

ในกรณีที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป
ไปรวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอาจกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน
จังหวัดแห่งหนึ่งทำหน้าที่ครอบคลุมทั้งโครงการก็ได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และนายอำเภอ
ในจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดด้วย

๔) สำนักงานจัดรูปที่ดิน (หมวด ๒)

สำนักงานจัดรูปที่ดินแบ่งออกเป็นสองระดับ ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง
และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ดังนี้

(๑) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดระบบน้ำ
เพื่อเกษตรกรรม การจัดรูปที่ดิน รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ควบคุม
สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) จัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน

๒) จัดทำแผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำ
เพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดิน

๓) จัดทำแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนน
หรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการ
จัดรูปที่ดิน

(๒) สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องจัดตั้งขึ้นเมื่อใด ซึ่งจะแตกต่างจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินในจังหวัดใดแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดได้ ทั้งนี้ จัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การจัดรูปที่ดินภายในเขตจังหวัด และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

ในกรณีที่เขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีพื้นที่ครอบคลุมที่ดินสองจังหวัดขึ้นไปรวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน อธิบดีจะมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือจัดรูปที่ดินตลอดเขตโครงการนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมิสำนักงานจัดรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

๕) แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๑๗)

แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเป็นเรื่องใหม่ที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยกำหนดให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ประกอบด้วย แผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และแผนการจัดรูปที่ดิน โดยแสดงภาพรวมการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนกรอบงบประมาณ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผนการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบชลประทาน การบริหารและพัฒนาที่ดิน และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการทำเกษตรกรรม ทั้งนี้ แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินดังกล่าวให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย สำหรับแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนดังกล่าวต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อพิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนนั้น

๖) การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (หมวด ๓)

การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา แต่ยังไม่มีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ จึงมีลักษณะเป็นการจัดรูปที่ดินแบบกึ่งสมบูรณ์ (Extensive Development) โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่การเริ่มโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมทั้งจากการริเริ่มโดยภาครัฐหรือเจ้าของที่ดิน การประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การประกาศเป็นเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยอธิบดีกรมชลประทาน การประชุมหารือของเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่จะดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการชุมชนเพื่อพิจารณาและกำหนดแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ หน้าที่ของเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งนี้ รายละเอียดของการดำเนินการจัดรูปที่ดินจะได้กล่าวไว้ในหัวข้อ ๒.๓.๑ ในลำดับต่อไป

๗) การจัดรูปที่ดิน (หมวด ๔)

การดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นการจัดรูปที่ดินแบบสมบูรณ์ (Intensive Development) โดยดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ การเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินทั้งจากการริเริ่มโดยภาครัฐหรือเจ้าของที่ดิน การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน ขั้นตอนและเงื่อนไขในการประกาศกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง การประชุมหารือของเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่จะดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการชุมชน เพื่อพิจารณาและกำหนดแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นเพื่อการจัดรูปที่ดินร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ การจัดแปลงที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินสำหรับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หน้าที่ของเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งนี้ รายละเอียดของการดำเนินการจัดรูปที่ดินจะได้กล่าวไว้ในหัวข้อ ๒.๓.๑ (ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘) ในลำดับต่อไป

๘) กองทุนจัดรูปที่ดิน (หมวด ๕)

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังคงกำหนดให้มีการจัดตั้ง “กองทุนจัดรูปที่ดิน” โดยเปลี่ยนจากกองทุนที่อยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกองทุนที่อยู่ภายใต้กรมชลประทาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินหรือเพื่อการช่วยเหลือทางการเงิน หรือให้สินเชื่อแก่บรรดาเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยผ่านสถาบันการเงิน ทั้งนี้ กองทุนจัดรูปที่ดินประกอบด้วย ๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน ๒) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ๓) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาล หรือแหล่งต่างๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น ๔) เงิน ดอกผล หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งเงินค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินชำระหรือค้างชำระ และ ๕) เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบ

สำหรับกิจการ ทรัพย์สิน และหนี้สินของกองทุนจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น กฎหมายได้กำหนดให้มาเป็นของกองทุนจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

๙) บทกำหนดโทษ (หมวด ๖)

โทษตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ยังคงมุ่งเน้นโทษทางอาญาเป็นหลักดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดอัตราโทษปรับไม่เกินองพันบาทในกรณีไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการหรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มา หรือให้ส่งตามที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

(๒) กำหนดอัตราโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับของอธิบดีในการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม

อย่างไรก็ดี ได้มีการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์ด้านการยุติธรรมมาปรับใช้เพิ่มเติมโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ สำหรับการกระทำที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๑๐) องค์กร

องค์กรที่เป็นส่วนประกอบและเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้มีทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล ข้าราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ โดยได้แยกออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) องค์กรผู้ถูกบังคับใช้ตามกฎหมาย แยกเป็น

(๑.๑) เจ้าของที่ดิน

(๑.๒) ผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๑.๓) ผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(๑.๔) บุคคลภายนอกเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

(๒) องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย แยกเป็น

(๒.๑) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(๒.๒) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

(๒.๓) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

(๒.๔) พนักงานเจ้าหน้าที่

๒.๓.๑ ขั้นตอนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๓.๑.๑ ขั้นตอนการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

การดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้

๑) การเริ่มโครงการและการออกประกาศของรัฐมนตรีฯ ในการกำหนดพื้นที่เป็นเขตสำรวจเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙)

การเริ่มโครงการเพื่อจัดให้มีระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากภาครัฐโดยสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง หรือภาคเอกชน ซึ่งก็คือเจ้าของที่ดิน เป็นผู้ริเริ่ม และต้องอยู่ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

(๑) การเริ่มโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยภาครัฐ

โดยที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและแผนการจัดรูปที่ดิน จึงเป็นหน่วยงาน

หลักในการขับเคลื่อนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยหากเห็นว่าพื้นที่ใดควรมีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ก็สามารถจัดทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ทั้งนี้ ต้องแสดงแนวเขตพื้นที่ที่ประสงค์จะจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แหล่งน้ำที่จะใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวนเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรม ประเภทของการทำเกษตรกรรม ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าในการดำเนินการ และประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ

(๒) การเริ่มโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยเจ้าของที่ดิน

เจ้าของที่ดินในพื้นที่ทำเกษตรกรรมใดประสงค์จะให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ก็สามารถร้องขอให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง โดยต้องแสดงแนวเขตพื้นที่ที่ประสงค์จะจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แหล่งน้ำที่จะใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวนเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรม ประเภทของการทำเกษตรกรรม ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าในการดำเนินการ และประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นโครงการที่เสนอโดยภาครัฐหรือเจ้าของที่ดิน เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาเห็นสมควรให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเป็นพื้นที่ที่ยังมิได้ประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่นั้น โดยประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่สังเขปแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจไว้ด้วย

๒) การสำรวจพื้นที่ในเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๒๐)

เมื่อได้ประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่ภายในแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการ ดังนี้

(๑) เข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

(๒) ทำเครื่องหมายใด ๆ โดยปักหลัก ขุดร่องแนว หรือสร้างหมุดหลักฐานในที่ดินของบุคคลใดเพื่อเป็นแนวเขตในการดำเนินการ

(๓) ขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการใด ๆ แก่สิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็น

๓) การจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพิจารณาร่วมกันกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน และการประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยอธิบดีกรมชลประทาน (มาตรา ๒๑ - มาตรา ๒๓)

การจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นกระบวนการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือเจ้าของที่ดินในการทำงานร่วมกับภาครัฐ โดยเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเบื้องต้นเสร็จแล้วพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ดำเนินการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรมภายในแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อคัดเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่นั้น ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นไม่ได้มุ่งเน้นสัดส่วนของเจ้าของที่ดินที่สมัครใจหรือยินยอมเพื่อให้มีการจัดทำผังระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแต่อย่างใด ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีของการจัดรูปที่ดินที่เจ้าของที่ดินต้องให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินไม่น้อยกว่า

สามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปเบื้องต้น จึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่ในกรณีของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นความยินยอมของเจ้าของที่ดินจะมีส่วนสำคัญในกรณีที่ต้องจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งการอื่นใดในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของบุคคลนั้น

ในการจัดทำแผนผังการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนพิจารณาการจัดทำแผนผังการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรม โดยต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งการอื่นใดในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของตน เพื่อเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง

เมื่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาเห็นชอบกับแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ใดแล้ว ให้เสนอต่ออธิบดีเพื่อประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยประกาศดังกล่าวต้องแสดงแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและแผนผังที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตไว้ด้วย และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

๔) การดำเนินการจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๒๔)

การก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมภายในเขตพื้นที่จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นเป็นภารกิจที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อได้มีประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินในแนวเขตตามประกาศนั้น เพื่อจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ หากมีกรณีจำเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงแผนผังดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ หรือเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางแล้ว โดยการเปลี่ยนแปลงแผนผังดังกล่าวต้องดำเนินการให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินน้อยที่สุด

๕) การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมการบำรุงรักษาและดูแลระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจ (มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๓)

ในการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมในระดับแปลงเกษตรกรรมหรือแปลงไร่นา ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ปัจจุบันจะเป็นไปตามระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมส่งมอบภารกิจการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้กับโครงการชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งการบริหารจัดการน้ำ

เพื่อเกษตรกรรมนั้นให้เป็นไปตามคู่มือการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรรมมีส่วนร่วมตามกระบวนการ ๑๔ ขั้นตอนของกรมชลประทาน

๖) การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคสอง)

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยปัจจุบันจะอยู่ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๙ และระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า ค่าใช้จ่ายจริงในการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่โครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และค่าก่อสร้างจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หมายถึงค่าใช้จ่ายจริงในการก่อสร้างทั้งโครงการหารด้วยพื้นที่รับประโยชน์ของโครงการมีหน่วยเป็นบาทต่อไร่

อย่างไรก็ดี ในกรณีค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา ถ้ามีจำนวนสูงเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินจะรับภาระได้ และเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ชลประทาน หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสนับสนุนทางการเงินหรือเข้าดำเนินการแทนได้ตามที่เห็นสมควรก็ได้

๗) มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม (มาตรา ๒๗ - มาตรา ๓๐)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะพบว่าการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีทั้งมาตรการเพื่อควบคุมการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ หรือมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมาตรการควบคุมดังกล่าวจะเป็นการควบคุมในช่วงเวลาหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วเสร็จ สรุปได้ดังนี้

๑) มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายต่อระบบชลประทาน

(๑) ห้ามมิให้ผู้ใดทำทางระบายน้ำมาเชื่อมต่อกับระบบชลประทานหรือกระทำการใด ๆ เพื่อส่ง กัก หรือระบายน้ำจากระบบชลประทาน เว้นแต่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาเกิดความเสียหาย หรือไม่สะดวกแก่การใช้

(๓) ห้ามมิให้ผู้ใดกักน้ำไว้ใช้เกินกว่าความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน

๒) มาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม ได้แก่

การห้ามไม่ให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

๒.๓.๑.๒ ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดและประเภทของที่ดินที่จะนำมาดำเนินการในโครงการจัดรูปที่ดิน ดังนี้

๑) การเริ่มโครงการและการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒)

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ อาจเริ่มจากภาครัฐ (สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง) จัดทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือภาคเอกชน (เจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรม) ที่มีความประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมนั้น ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยพื้นที่ที่จะนำมากำหนดเป็นเขตจัดรูปที่ดินนั้นอาจเป็นพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมอยู่เดิมหรือเป็นการนำพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมาพัฒนาต่อยอดให้เป็นระบบ ครบถ้วน และสมบูรณ์ เหมาะแก่การทำการเกษตรมากยิ่งขึ้น และต้องอยู่ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดให้พื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ก็จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน โดยในพระราชกฤษฎีกาจะให้ใช้บังคับได้ห้าปี และให้มีแผนที่สังเขปแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจไว้ด้วย เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในเขตท้องที่ตำบลดอนตรอน ตำบลเชียรเขา อำเภอเฉลิมพระเกียรติ และตำบลท้องลำเจียก อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. ๒๕๖๔

๒) การสำรวจพื้นที่ในเขตโครงการ และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๕)

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินแล้ว ในเขตท้องที่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน ทำเครื่องหมายใด ๆ โดยปักหลัก ขุดร่องแนว หรือสร้างหมุดหลักฐานในที่ดินของบุคคลใดเพื่อเป็นแนวเขตในการดำเนินการ และขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการใด ๆ แก่สิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ การเข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อดำเนินการดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ทราบล่วงหน้าตามสมควร และต้องระมัดระวังให้กระทบกระเทือนการใช้ประโยชน์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์น้อยที่สุด

สำหรับกรณีพื้นที่หรือที่ดินที่จะนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลทางกฎหมาย ดังนี้

(๑) กรณีเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

(๒) กรณีเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ การจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่อการจัดรูปที่ดินได้ก็ต่อเมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว และให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

(๓) กรณีเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสภาพของที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยรวมอยู่ด้วย กรมชลประทานมีอำนาจที่จะนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

๓) การจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน การพิจารณา ร่วมกับ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน และการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง (มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๓๙)

การจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินสามารถแบ่งการดำเนินการได้เป็น ๒ ช่วง กล่าวคือ ในช่วงแรกจะดำเนินการเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้จัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น โดยแสดงแนวเขตที่ดินเดิมก่อนที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดิน และแนวเขตที่จะปรับปรุงสภาพที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริเวณชุมชนในเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น เพื่อให้เจ้าของที่ดินในเขตที่จะดำเนินการตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นได้ทราบ สำหรับในช่วงที่สองจะดำเนินการโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินภายในแนวเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น เพื่อสอบถามความสนใจในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการให้เจ้าของที่ดินคัดเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน ในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตท้องที่นั้น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะร่วมกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนพิจารณาแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำขึ้น และปรับปรุงแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนและเป็นประโยชน์ต่อการทำเกษตรกรรม แล้วเสนอแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว ให้แสดงแผนผังที่ดิน การจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคที่อยู่ภายในเขต รวมทั้ง

รายชื่อเจ้าของที่ดิน และปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน สำหรับกรณีที่ประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้กำหนดพื้นที่ที่ดินเดียวกันกับที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เช่นนี้แล้วการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินนั้นออกจากเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยผลของกฎหมาย และให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๔) การกำหนดแปลงที่ดิน การจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑)

ขั้นตอนนี้เป็นดำเนินการดำเนินการในรายละเอียดของการจัดรูปที่ดินซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเจ้าของที่ดิน บุคคลภายนอก และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องกับงานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทางที่ดิน กล่าวคือ เมื่อได้มีการประกาศพื้นที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าไปดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบ โดยดำเนินการสำรวจจริงวัดเพื่อกำหนดแผนผังการจัดแปลงที่ดินใหม่ การจัดสร้างระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งการทำเครื่องหมายระดับขอบเขต และแนวเขต กรณีที่มีความจำเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตัดหรือถอนต้นไม้ พืชพันธุ์ รั้ว หรือสิ่งใด ๆ อันจำเป็นแก่การดำเนินการจัดรูปที่ดิน

ในระหว่างดำเนินการจัดรูปที่ดิน หากที่ดินที่จะนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเจ้าของที่ดินนั้นได้นำไปจำนองหรือขายฝาก ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของที่ดิน ผู้รับจำนอง ผู้ซื้อฝาก หรือผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้นำหรือส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินนั้นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ณ สถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารหลักฐาน และคัดค้านเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน โดยยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศ

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารจัดการในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ การประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินและกิจการสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการกำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนกระทำการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

โดยในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะเป็นผู้กำหนดแนวเขตที่ดินสำหรับการจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่น เพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมูลค่าของที่ดินที่ใช้เพื่อการจัดสร้างดังกล่าว ให้คำนวณหักออกจากมูลค่าประเมินของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่ละแปลงตามส่วนของมูลค่าประเมินก่อนการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ ไม่ว่าที่ดินที่ใช้ไปนั้นจะมาจากที่ดินแปลงใดและถือเป็นมูลค่าสุทธิของที่ดินเพื่อกำหนดแปลงที่ดินใหม่ ทั้งนี้ มูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงได้สละให้แก่ส่วนรวมเพื่อใช้ประโยชน์ดังกล่าว ต้องมีมูลค่าไม่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม หากมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินนั้นมีมูลค่าเกินร้อยละเจ็ดของ

มูลค่าประเมินที่ดินเดิม ให้กรมชลประทานจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินแต่ละรายเป็นเงินสำหรับ ส่วนที่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิมนั้น

ส่วนการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้ เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับที่ดินแปลงเดิม หรือให้ได้รับที่ดินแปลงเดิมบางส่วน หรือจัดให้ที่ดินแปลงใหม่ อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิม และให้ที่ดินแปลงนั้นมีมูลค่าใกล้เคียงกับมูลค่าของที่ดินเดิม ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินอาจตกลงแลกเปลี่ยนที่ดินกันได้ โดยให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเปลี่ยนแปลงเจ้าของกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดินนั้น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้รับที่ดินและทรัพย์สิน อื่นในที่ดินมีมูลค่าประเมินสูงหรือต่ำกว่ามูลค่าสุทธิของที่ดินเดิม ให้เจ้าของที่ดินผู้นั้นจ่ายหรือได้รับมูลค่า ที่แตกต่างกันเป็นการทดแทน

เมื่อได้กำหนดแปลงที่ดินใหม่เสร็จสิ้นแล้ว เจ้าของที่ดินหรือผู้ใดได้รับที่ดิน และทรัพย์สินอื่นในที่ดินมีมูลค่าประเมินสูง หรือต่ำกว่ามูลค่าสุทธิของที่ดินเดิม ให้เจ้าของที่ดินผู้นั้นจ่าย หรือได้รับมูลค่าที่แตกต่างนั้นเป็นการทดแทน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต่อไป โดยได้รับ ยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

๕) การบริหารจัดการการบำรุงรักษาและดูแลระบบชลประทาน ถนนหรือ ทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดิน และการถ่ายโอน (มาตรา ๕๒)

สำหรับการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียง ในไร่นานเขตโครงการจัดรูปที่ดิน การดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้น และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย จะเป็นไปตามระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนด ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ส่งมอบภารกิจการบริหาร จัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและ เขตโครงการจัดรูปที่ดินให้กับโครงการชลประทาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น เพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้ ทั้งนี้ การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามคู่มือการส่งน้ำ และบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ ๑๔ ขั้นตอนของกรมชลประทาน และให้หัวหน้า สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจในการออกคำสั่ง ระเบียบในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้

๖) การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรของ เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

สำหรับการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซมและบำรุงรักษา การใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรของเจ้าของที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ปัจจุบันจะอยู่ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ และระเบียบคณะกรรมการจัดรูป ที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้าง ซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยในส่วนของค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินนั้นได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ ของเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าใช้จ่าย เฉลี่ยต่อไร่ในการจัดรูปที่ดินโดยจะชำระครั้งเดียวหมดหรือชำระเป็นรายปี ไม่เกิน ๑๐ ปี ก็ได้ สำหรับ

ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดิน หรือกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย เว้นแต่กรณีสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกันได้รับความเสียหายเนื่องจากการใช้งานมานาน หรือจากภัยธรรมชาติที่ไม่สามารถป้องกันได้ โดยมีได้เกิดจากความผิดของเจ้าของที่ดิน ถ้ามีจำนวนสูงเกินกว่าจะรับภาระได้ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจะแจ้งกรมชลประทานเพื่อดำเนินการซ่อมแซมหรือปรับปรุงให้ใช้งานได้ โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินกองทุนจัดรูปที่ดินก็ได้ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดให้ในกรณีที่ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษามีจำนวนสูงเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินจะรับภาระได้ และเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าของที่ดินจะร้องขอต่อกรมชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สนับสนุนทางการเงินหรือเข้าดำเนินการแทนก็ได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ดินแปลงใดในเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้โอนสิทธิไปยังบุคคลใด ผู้รับโอนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายแทนผู้โอนต่อไปจนครบ และให้ถือว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นบุริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

๓) มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม (มาตรา ๓๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้วจะพบว่ากรณีของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีมาตรการเพื่อควบคุมบุคคลใด ๆ และเจ้าของที่ดินไว้อย่างน้อยในสองช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงเวลาในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจฯ ยังมีผลใช้บังคับ และช่วงเวลาหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จ โดยมาตรการควบคุมดังกล่าวมีทั้งมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานและสิ่งที่สร้างขึ้นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยการควบคุมการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใดๆ และมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน สรุปได้ดังนี้

ก. การควบคุมในช่วงเวลาในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจฯ ยังมีผลใช้บังคับ

มาตรการควบคุมในช่วงเวลานี้จะมีลักษณะเป็นการควบคุมการกระทำของบุคคล ซึ่งรวมถึงเจ้าของที่ดินด้วย โดยการห้ามมิให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ดังกล่าวสูงขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ออกระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้น ยื่นคำขออนุญาตต่อหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติแล้วให้รายงานความเห็นต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาต โดยการ “ก่อให้เกิดภาวะติดพัน” นั้นหมายถึง การกระทำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้นอาจต้องตกอยู่ในเหตุให้ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราวๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ เช่น เช่า จำนอง ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน

ข. การควบคุมในช่วงเวลาภายหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน แล้วเสร็จ

มาตรการควบคุมในช่วงเวลานี้จะมีทั้งลักษณะที่เป็นมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานและสิ่งก่อสร้างขึ้นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินโดยเป็นการควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมของบุคคลใดๆ ซึ่งรวมถึงเจ้าของที่ดิน และมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมโดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

๑. มาตรการเพื่อการรักษาไว้ซึ่งระบบชลประทานและสิ่งก่อสร้างขึ้นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินโดยเป็นการควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมของบุคคลในเขตโครงการจัดรูปที่ดินหรือการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๑) การห้ามเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น จะกระทำไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก การโอนให้แก่ทายาทโดยธรรม การโอนไปยังสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ การโอนไปยังกรมชลประทานเพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย โดยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้โอนสิทธิในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๒) การห้ามผู้ใดปล่อยสัตว์หรือเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ลงบนคันหรือในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน

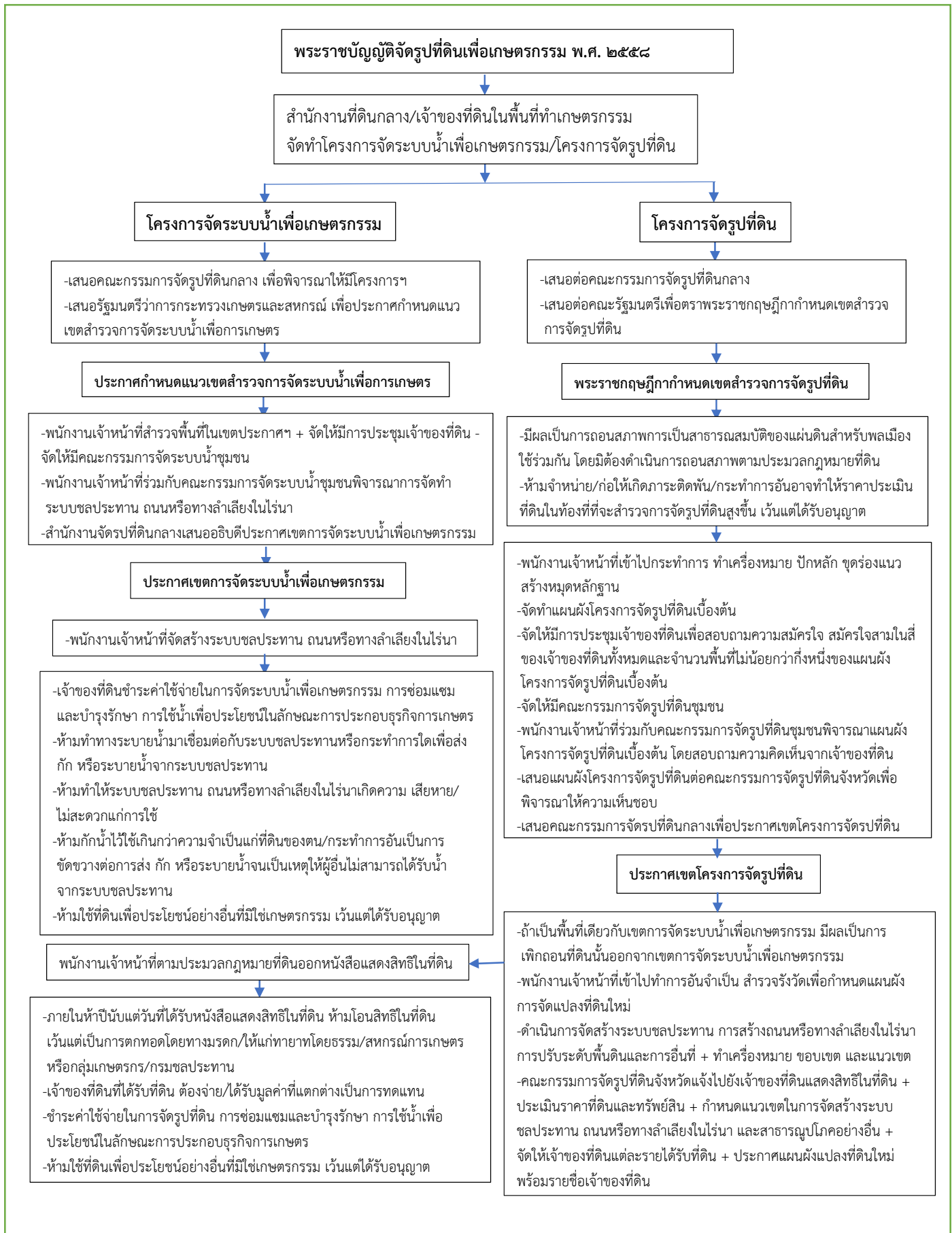
๓) ห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้น สร้างทำนบ หรือปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ลงในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น

๔) ห้ามมิให้ผู้ใดทำลายหรือทำให้เสียหายแก่คัน คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ประตูกั้นน้ำ ทำนบ เขื่อน หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการบังคับน้ำหรือระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น

๒. มาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมโดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

นอกจากการห้ามโอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้มีมาตรการในการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวสำหรับการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม อันเป็นเจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายนี้ด้วย โดยห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มิใช่เกษตรกรรมหรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดหรือทำการใดแก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ทั้งนี้ ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอน ทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรืองดเว้นการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิม โดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย

โดยสรุป จากกระบวนการและขั้นตอนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังกล่าวข้างต้น สามารถกำหนดเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



๒.๔ เปรียบเทียบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อได้ศึกษาแนวคิด ความเป็นมา เจตนารมณ์ โครงสร้างกฎหมาย และกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำคันและคูน้ำ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แล้ว จะเห็นได้ว่า ในส่วนของการจัดทำคันและคูน้ำซึ่งเป็นเครื่องมือประการหนึ่งสำหรับการแพร่กระจายหรือลำเลียงน้ำในไร่นา และการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า ในลักษณะทำนองเดียวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีความแตกต่างกันทั้งแนวคิด และวิธีการดำเนินการที่ได้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพและบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย สำหรับการจัดรูปที่ดินนั้นแม้จะเป็นไปเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองใช้ที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ และจัดรูปหรือแบ่งแปลงที่ดินของเกษตรกรให้มีความเหมาะสมหรือมีศักยภาพในการเพาะปลูกพืชผลก็ตามแต่ก็มีรายละเอียดและขั้นตอนบางขั้นตอนที่แตกต่างกัน ดังที่จะได้กล่าวในรายละเอียดในลำดับต่อไป

๒.๔.๑ การจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

การจัดทำคันและคูน้ำแม้จะมีจุดมุ่งหมายและลักษณะทำนองเดียวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน โดยต่างเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้เพื่อกำหนดเส้นทางในการลำเลียงและแพร่กระจายน้ำ (Water Distribution) ในไร่นาจากระบบคลองชลประทานให้ทั่วถึงทุกแปลงและระบายน้ำทิ้งเมื่อเกินความต้องการ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอสำหรับการเพาะปลูกพืชไร่หรือการทำนาก็ตาม แต่ผู้ศึกษาวิจัยพบว่าการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังมีความแตกต่างกันในสองประการที่สำคัญ ได้แก่ ๑) แนวคิดของการกำหนดให้มีกฎหมายแต่ละฉบับ และ ๒) กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการเพื่อจัดทำคันและคูน้ำ หรือการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งความแตกต่างทั้งสองประการนี้ย่อมมีผลกระทบต่อ การกำหนดโครงสร้างกฎหมายและกลไกต่างๆ ที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายด้วย

๑) ความแตกต่างในแนวคิดของการกำหนดให้มีกฎหมายแต่ละฉบับ (RATIONAL)

เมื่อได้ศึกษาพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ จะเห็นได้ว่า การจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นเรื่องที่ต้องเนื่องมาจากพระราชบัญญัติคันนาและคูนา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐประสงค์จะให้มีการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตในการทำนา โดยกำหนดให้มีการทำคันนาเพื่อประโยชน์ในการกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในแปลงนาเพื่อทำการเพาะปลูกและทำคูนาเพื่อประโยชน์ในการส่งน้ำเข้านาหรือระบายน้ำออกจากนา และขยายขอบเขตไปสู่การส่งเสริมให้มีการปลูกพืชหมุนเวียนการเพาะปลูกแบบไร่นาสวนผสม ทำให้การใช้ที่ดินบางท้องที่มีการทำไร่และการทำนาในทุ่งเดียวกันและในเวลาเดียวกัน ซึ่งความต้องการใช้น้ำในปริมาณของการปลูกพืชไร่และการปลูกข้าวไม่เหมือนกัน เพราะข้าวต้องการน้ำท่วมมา ส่วนพืชไร่ต้องการน้ำไหลไปตามร่องเพื่อให้พื้นดินชุ่มน้ำเท่านั้น จึงจำเป็นต้องมีคันกั้นน้ำที่ดินแต่ละแปลง และการปลูกพืชหมุนเวียนให้ได้ปีละมากกว่าหนึ่งครั้ง จะต้องมีการชลประทานเพื่อทดน้ำและส่งน้ำเข้าสู่แปลงที่ดินให้น้ำแพร่กระจายไปโดยสะดวก

รวดเร็ว และควบคุมไปกับการประหยัดน้ำด้วย และโดยที่สภาพสังคม วิถีชีวิตและการดำรงชีพของเกษตรกรสมัยนั้นยังพึ่งพาน้ำทางธรรมชาติเพื่อใช้ในการเพาะปลูกเป็นหลัก อีกทั้งประเทศไทยเป็นประเทศที่ประกอบอาชีพการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น เพื่อให้เกษตรกรได้มีน้ำใช้เพื่อการเพาะปลูกอย่างพอเพียงในแปลงไร่นาของตนจึงได้กำหนดในลักษณะเชิงบังคับให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของที่ดินที่ต้องจัดสร้างคันให้มีขนาดตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำคูน้ำให้เป็นไปตามผังและลักษณะที่อธิบดีกรมชลประทานประกาศกำหนด และเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างคันและคูน้ำนั้น โดยรัฐจะเข้าดำเนินการแทนก็ต่อเมื่อเห็นว่าเจ้าของที่ดินไม่อาจดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่เจ้าของที่ดินยังคงมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายจากการเข้าดำเนินการแทน ในขณะที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น มีแนวคิดในทางตรงกันข้ามกับแนวคิดของพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เพราะนอกจากจะมีแนวคิดว่ากลไกในการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหา อุปสรรค และไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากไม่สามารถบังคับให้เจ้าของที่ดินในท้องที่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำดำเนินการจัดทำคันและคูน้ำตามที่กำหนดไว้ได้ ประกอบกับบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นเวลานานและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเทคโนโลยีการเกษตรแผนใหม่ โดยเฉพาะบทบัญญัติบางประการมีลักษณะของการเกณฑ์แรงงานและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับ ณ ขณะนั้นแล้ว ยังเห็นว่าการจัดทำน้ำให้แก่เกษตรกรเพื่อการเพาะปลูกที่ผลอย่างเพียงพออันถือเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องสนับสนุนและจัดให้มี และควรเป็นหน้าที่ของกรมชลประทานที่จะต้องจัดหางบประมาณและดำเนินการจัดทำคันและคูน้ำแทนเจ้าของที่ดินดังกล่าว แต่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดระบบชลประทาน ทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับเกิดจากการมีแนวคิด (rational) ที่แตกต่างกันเช่นนี้แล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อโครงสร้างกฎหมายและกลไกที่จะกำหนดในกฎหมายที่แตกต่างกันด้วย

๒) ความแตกต่างกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการเพื่อจัดทำคันและคูน้ำหรือการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ความแตกต่างในประการที่สองนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจะแยกพิจารณาโดยการเปรียบเทียบกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

(๑) ขอบเขตการจัดทำคันและคูน้ำ และการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ในเบื้องต้นผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าขอบเขตการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้น บังคับให้เจ้าของที่ดินมีหน้าที่เฉพาะการจัดทำคันที่มีลักษณะมั่นคง และสามารถกักน้ำไว้เหนือระดับพื้นดินได้ไม่ต่ำกว่ายี่สิบเซนติเมตร และไม่สูงกว่าสามสิบเซนติเมตร ส่วนการจัดทำคูน้ำนั้นก็ให้เจ้าของที่ดินเป็นผู้จัดทำให้เป็นไปตามผังคูน้ำและลักษณะตามที่ประกาศกำหนด และให้แล้วเสร็จภายในเวลาสองปีนับแต่วันประกาศ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ในลักษณะปัจเจกบุคคล กรณีจึงแตกต่างไปจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่นอกจากจะมีขอบเขตการดำเนินขยายออกไปนอกเหนือไปจากการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของตนแล้วยังมุ่งถึงการจัดสรรน้ำไปในพื้นที่อื่นที่อยู่ในบริเวณเดียวกันเพื่อให้เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงด้วย และยังรวมถึงการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรมากยิ่งขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ

และบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโรคอย่างทั่วถึง และเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ เพื่อบูรณาการให้เป็นกฎหมายที่รัฐสามารถนำไปพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ สามารถวางแผนการจัดระบบชลประทานในระดับไร่นาเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมจึงมุ่งประโยชน์ของกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่และประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับเป็นสำคัญ

(๒) การเริ่มโครงการ

เนื่องจากแนวคิดในการจัดทำคั่นและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้น ประสงค์จะให้เจ้าของที่ดินได้มีการกักเก็บน้ำไว้ใช้อย่างเพียงพอเพื่อการเพาะปลูก กลไกทางกฎหมายของพระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงมีลักษณะเป็นการบังคับให้เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ในการจัดทำหรือสร้างคั่นและคูน้ำนั้นเป็นหลัก ส่วนภาครัฐจะเข้าไปดำเนินการแทนเฉพาะกรณี que เจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้เท่านั้น การเริ่มโครงการว่าสมควรที่จะมีการจัดทำคั่นและคูน้ำในท้องที่ใด หรือมีการดำเนินการเพื่อจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ใดนั้นจึงมีแนวทางและจุดเริ่มต้นที่แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กล่าวคือ การจัดทำคั่นและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้นจะเป็นการเริ่มมาจากภาครัฐฝ่ายเดียว ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องทางนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ในการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับระบบชลประทานในภาพรวมของประเทศ โดยเริ่มต้นจากการกำหนดให้กรมชลประทานเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เพื่อให้เจ้าของที่ดินได้จัดทำคั่นเพื่อกักเก็บน้ำไว้ และเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าทำการสำรวจที่ดินเพื่อจัดทำและประกาศกำหนดผังและลักษณะคูน้ำที่เจ้าของที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไป ซึ่งจะแตกต่างจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่เปิดโอกาสให้ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถริเริ่มโครงการได้ โดยให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ทำเกษตรกรรมจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณา ก่อนเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าทำการสำรวจและจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเบื้องต้น รวมทั้งร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนพิจารณาการจัดทำแผนผังการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา เพื่อเสนออธิบดีกรมชลประทานประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

(๓) การสำรวจพื้นที่เพื่อการจัดทำผังและลักษณะของคูน้ำ หรือเพื่อการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ขั้นตอนการกำหนดแนวเขตสำรวจและอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่นี้ จะมีความแตกต่างกันทั้งกระบวนการทำงานและรูปแบบของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการระหว่างพระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กล่าวคือ ในกรณีของพระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตท้องที่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในท้องที่ใดแล้ว กฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าสำรวจที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อประโยชน์ในการวางแผนผังและกำหนดลักษณะคูน้ำได้ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตทางกฎหมายเพื่อออกกฎกระทรวง หรือประกาศใดอีก ในขณะที่การจะเข้าสำรวจพื้นที่เพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ใด และพื้นที่นั้นยังมีได้ประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว จึงจะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่นั้น และเมื่อประกาศดังกล่าวใช้บังคับแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจที่จะเข้าทำการสำรวจพื้นที่ จัดทำเครื่องหมายใดๆ โดยการปักหลัก ชูตรองแนว ขุดดินหรือตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการใดๆ แก่สิ่งกีดขวางการสำรวจ

อนึ่ง ในกรณีของพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้นการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตท้องที่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ยังมีผลเป็นการบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องเริ่มจัดทำคันรอบที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามขนาดที่กฎหมายกำหนดเพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในท้องที่นั้นด้วย

(๔) การจัดทำผังและลักษณะของคูนน้ำ และการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน และการประกาศเขตการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมโดยอธิบดีกรมชลประทาน

แม้การจัดทำผังและลักษณะคูนน้ำที่อธิบดีกรมชลประทานประกาศกำหนดตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ จะมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว จะพบว่ามียรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผังหรือแผนผังดังกล่าวมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยการจัดทำผังและลักษณะของคูนน้ำตามพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ จะดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น และไม่มีกระบวนการทางกฎหมายหรือกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ที่รัฐหรือกรมชลประทานต้องดำเนินการเพิ่มเติมอีก เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดเชิงบังคับให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่ต้องดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามผังและลักษณะที่อธิบดีกรมชลประทานประกาศกำหนดภายในระยะเวลาสองปี ซึ่งจะแตกต่างจากการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพื่อนำไปสู่การประกาศกำหนดเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยอธิบดีกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่จะมีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานหลายขั้นตอน โดยมุ่งเน้นถึงการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมกับภาครัฐเป็นสำคัญ เริ่มตั้งแต่กระบวนการภายหลังการสำรวจพื้นที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วเสร็จ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเบื้องต้น และดำเนินการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรมภายในแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อคัดเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่นั้น เพื่อร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมซึ่งประกอบด้วยการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรม โดยต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินหากการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งการอื่นใดในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของบุคคลดังกล่าวด้วย และเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนออธิบดีกรมชลประทานประกาศเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๕) การดำเนินการจัดทำคันและคูน้ำตามผังและลักษณะที่อธิบดีประกาศกำหนด ในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำฯ และการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดิน เป็นผู้จัดทำทั้งคันและคูน้ำ โดยการจัดทำคันนั้นเจ้าของที่ดินจะต้องจัดทำคันรอบที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยคันต้องมีลักษณะมั่นคงและสามารถกักน้ำไว้เหนือระดับพื้นดินได้ไม่ต่ำกว่าสี่สิบเซ็นต์ติเมตร และไม่สูงกว่าสามสิบเซ็นต์ติเมตรให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น ในส่วนของการจัดทำคูน้ำเจ้าของที่ดินต้องจัดทำหรือสร้างให้เป็นไปตามผังและลักษณะที่อธิบดีประกาศกำหนดภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่ทำหรือทำไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคูน้ำนั้น โดยเจ้าของที่ดินต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำคูน้ำนั้น ในขณะที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้มุ่งหมายเฉพาะการจัดทำคันและคูน้ำเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงระบบชลประทานภายในเขตพื้นที่ให้ทั่วถึง และการสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาเพื่อนำผลผลิตออกจากแปลงของเกษตรกร และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย โดยการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมจะเริ่มดำเนินการเมื่อได้มีอธิบดีกรมชลประทานได้ประกาศพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเข้าไปที่ดินหรือใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยพนักงานเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงแผนผังดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่หรือเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างได้แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสียก่อน และการเปลี่ยนแปลงนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินน้อยที่สุด

(๖) การดูแลบำรุงรักษาคันและคูน้ำ หรือระบบการจัดน้ำเพื่อเกษตรกรรม (ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม) การถ่ายโอนภารกิจ และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย

ในเรื่องนี้จะมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากแนวคิดของการมีกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นมีที่มาที่แตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เห็นว่า การจัดทำคันและคูน้ำเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่ดินในลักษณะที่เป็นปัจเจกบุคคล แต่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ และเพื่อสร้างจิตสำนึกและความหวงแหนในสิ่งที่ได้ร่วมกันจัดทำขึ้นระหว่างภาครัฐและชุมชน กลไกในกฎหมายในส่วนนี้จึงมีการกำหนดไว้ที่แตกต่างกันนั่นเอง โดยในด้านการดูแลบำรุงรักษาคันและคูน้ำ พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินที่จะต้องบำรุงรักษาคัน คูน้ำ และประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี โดยเฉพาะคูน้ำต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ถ้าเจ้าของที่ดินไม่บำรุงรักษาหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือเข้าดำเนินการแทนได้ โดยเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำนั้น รวมทั้งกำหนดให้มีนายตรวจเป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งต่างจากกรณีของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ที่บัญญัติให้การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปัจจุบันคือ ระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมส่งมอบภารกิจการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้กับโครงการชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเพื่อดำเนินการ ทั้งนี้ การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามคู่มือการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ ๑๔ ขั้นตอนของกรมชลประทาน

ในส่วนการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำคันและคูน้ำหรือการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการใช้น้ำจากระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น ก็มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดเหมือนกรณีการกำหนดหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาคันและคูน้ำ หรือระบบการจัดน้ำเพื่อเกษตรกรรมเช่นกัน เพราะนอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับจะมีแนวคิดและที่มาที่แตกต่างกันแล้ว สภาพสังคม เศรษฐกิจ การดำรงชีวิตหรือบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยก็ส่งผลต่อการกำหนดกลไกทางกฎหมายในส่วนนี้ด้วย โดยพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดทำคันและคูน้ำ การบำรุงรักษาคัน คูน้ำ และประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง เพราะกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างคันหรือคูน้ำได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทน กรณีเช่นนี้เจ้าของที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการนั้น สำหรับการบำรุงรักษาคัน คูน้ำ และประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่จะต้องดำเนินการให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี โดยเฉพาะคูน้ำต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่บำรุงรักษาคันและคูน้ำ และพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจจัดทำ ซึ่งกรณีดังกล่าวเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำคันและคูน้ำนั้น แต่สำหรับการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (*ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา* และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา รวมทั้งการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยปัจจุบันจะอยู่ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๙ และระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า ค่าใช้จ่ายจริงในการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำลประพานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่โครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการก่อสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และค่าก่อสร้างจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หมายถึงค่าใช้จ่ายจริงในการก่อสร้างทั้งโครงการหารด้วยพื้นที่รับประโยชน์ของโครงการมีหน่วยเป็นบาทต่อไร่

อย่างไรก็ดี ในกรณีค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา ถ้ามีจำนวนสูง เกินกว่าที่เจ้าของที่ดินจะรับภาระได้ และเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ กรมชลประทาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสนับสนุนทางการเงินหรือเข้าดำเนินการแทนได้ตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๗) มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของคันและคูน้ำหรือระบบชลประทาน ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม ในเขตให้ใช้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำหรือในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การควบคุมการกระทำหรือกิจกรรม หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติ คันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจเพื่อการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม หรือประกาศกรมชลประทานเพื่อกำหนดเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ได้กำหนดให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ภายในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ว่าจะเป็พื้นที่สำรวจหรือพื้นที่ที่ได้มีการกำหนดผังและลักษณะคูน้ำแต่อย่างใด ซึ่งมีผลทำให้เจ้าของที่ดินยังคงสามารถใช้ที่ดินของตนได้ตามปกติทั่วไป เพียงแต่กำหนดหน้าที่สำหรับเจ้าของที่ดิน ให้จัดทำคัน และคูน้ำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปี และเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่ บำรุงรักษาคัน คูน้ำ และประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง และมาตรการควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมบางประการ ได้แก่ การห้ามกระทำการเจาะคัน ปิดกั้นคูน้ำ เปิด หรือปิดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก พนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติการตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ และห้ามทำให้คัน คูน้ำ ประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเกิดชำรุดหรือไม่สะดวกในการบังคับน้ำ ซึ่งการกำหนดมาตรการควบคุม การกระทำหรือกิจกรรมนั้นไม่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพราะเป็นมาตรการทั่วไปที่มุ่งคุ้มครองสาธารณูปโภคที่จัดทำขึ้นเพื่อส่วนรวมและเป็นประโยชน์ ต่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้เกิดหรือได้รับความเสียหาย ซึ่งได้แก่ การห้ามมิให้ผู้ใดทำทาง ระบายน้ำมาเชื่อมต่อกับระบบชลประทานหรือกระทำการใด ๆ เพื่อส่ง กัก หรือระบายน้ำจากระบบ ชลประทาน เว้นแต่จะอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือ ทางลำเลียงในไร่นาเกิดความเสียหาย หรือไม่สะดวกแก่การใช้ การห้ามมิให้ผู้ใดกักน้ำไว้ใช้เกินกว่าความ จำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุ ให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน แล้ว แต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้กำหนดให้มีมาตรการเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการเพิ่มเติมโดยการห้าม ไม่ให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ จัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย โดยเห็นว่ามาตรการควบคุมดังกล่าว จะเป็นประโยชน์เพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่มีความพร้อมและมีศักยภาพที่ดีต่อการทำการเกษตร และสามารถ พัฒนาต่อยอดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ต่อไปในอนาคต

๒.๔.๒ การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ก. หลักการและโครงสร้างกฎหมาย/วัตถุประสงค์

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังคงมีหลักการและวัตถุประสงค์ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึงโดยมีน้ำใช้

เพื่อการทำเกษตรกรรมอย่างเพียงพอในแปลงไร่นาของตน ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดความคุ้มค่า โดยมุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของเกษตรกรกับภาครัฐ อันจะมีผลต่อส่งเสริมภาคเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และเกษตรกรรมมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างกฎหมายและบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับยังคงมีโครงสร้างกฎหมายในลักษณะทำนองเดียวกัน เช่น องค์กรภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ยังคงประกอบด้วย คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด กลุ่มเกษตรกรเจ้าของที่ดิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้มีการจัดรูปที่ดินที่เริ่มตั้งแต่การสำรวจพื้นที่ การกำหนดแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน การดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา มาตรการควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมต่างๆ รวมถึงการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และบทกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เพียงแต่วัตถุประสงค์ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มาเป็นพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติงานและความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแก้ไขปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายหรือกลไกที่ยังขาดความเหมาะสมและไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการจัดรูปที่ดินในขณะนั้น โดยมีโครงสร้าง กลไกและมาตรการเพื่อสร้างแรงจูงใจและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ เพื่อเป็นฐานในการขยายพื้นที่เกษตรกรรมตามแนวทางเกษตรสมัยใหม่ รวมทั้งการปรับปรุงกระบวนการในการจัดทำคั่นและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้เป็นรูปแบบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีแนวทางในลักษณะทำนองเดียวกับการจัดรูปที่ดินแบบพัฒนาบางส่วนหรือกึ่งสมบูรณ์ (Extensive Development) อย่างไรก็ตาม แม้โครงสร้างของกฎหมายทั้งสองฉบับส่วนใหญ่จะยังคงกำหนดเป็นไปแนวทางเดิมตามที่ได้กล่าวข้างต้น แต่รายละเอียดของขั้นตอนดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบางประการนั้นจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างสรุปพอสังเขปได้ดังต่อไปนี้

ข. องค์กร

๑) คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังคงกำหนดกลไกให้คณะกรรมการเป็นผู้บริหารกฎหมายในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และยังคงกำหนดให้แบ่งคณะกรรมการออกเป็นสองระดับ ได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางทำหน้าที่ระดับนโยบาย และมีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดทำหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินในแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้นำหลักการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมาบัญญัติรวมไว้ด้วย จึงมีการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินรวมทั้งผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเสียใหม่จากเดิมที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เป็น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการเกษตร การชลประทาน หรือการบริหารจัดการ ส่วนคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน

จังหวัดได้แก้ไขโดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน และกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งในพื้นที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในเขตการปกครอง ซึ่งเลือกกันเองไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีการกำหนดให้ชัดเจนแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยเฉพาะการกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้พิจารณาเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะรัฐมนตรี การกำหนดนโยบายและพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ การพิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งการวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และกิจการที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ส่วนคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด นั้นพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ตัดหน้าที่ในการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อชี้แจงให้เข้าใจความมุ่งหมาย วิธีการจัดรูปที่ดิน สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และประโยชน์ที่จะพึงได้รับ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินภายในแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินแทน เพื่อความคล่องตัวในทางปฏิบัติและเหมาะสมกว่าที่จะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ

๒) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังคงกำหนดให้มีสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการทั้งสองระดับดังกล่าวเช่นเดิม แต่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้มีความชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน การจัดทำแผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดิน การจัดทำแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ส่วนสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินภายในเขตจังหวัดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การนำนโยบายมาสู่ภาคปฏิบัตินั่นเอง ข้อแตกต่างที่สำคัญในส่วนของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดซึ่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดจะจัดตั้งขึ้นเมื่อใด แต่จะขึ้นอยู่กับกรณีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเกิดขึ้น ณ จังหวัดใดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กล่าวคือ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินใช้บังคับในบริเวณใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดนั้นขึ้น โดยมีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่การตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดจะขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินและยังคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะ

พิจารณาว่ามีความจำเป็นหรือเหมาะสมที่จะตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในพื้นที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นหรือไม่ เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดราชบุรีตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗^{๑๔} เช่นเดียวกับสถานะของหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดซึ่งแต่เดิมภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จะเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากราชการในสังกัด แต่เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และกำหนดให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นส่วนราชการหนึ่งในกรมชลประทานแล้ว ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนในส่วนนี้ให้สอดคล้องกัน เนื่องจากหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมาจากข้าราชการของกรมชลประทานตามสายการบังคับบัญชาตนเอง ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ ในกรณีที่เขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีพื้นที่ครอบคลุมที่ดินสองจังหวัดขึ้นไปรวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะมอบหมายให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือจัดรูปที่ดินตลอดเขตโครงการนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีส่วนงานจัดรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่กำหนดไว้เพียงให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินและปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด จึงขาดเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินการในส่วนนี้

ค. แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน

ข้อแตกต่างสำคัญประการหนึ่งระหว่างการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็คือการมีแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินโดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและเป็นหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางในการจัดทำแผนแม่บทดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย แผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และแผนการจัดรูปที่ดิน โดยแสดงภาพรวมการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนกรอบงบประมาณ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผน แนวทางการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบชลประทาน การบริหารและพัฒนาที่ดิน และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการทำเกษตรกรรม โดยในการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำแผนด้วย ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาและขยายพื้นที่เพื่อทำการเกษตรให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ทั้งด้านศักยภาพที่ดินหรือการมีระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือระบบชลประทานในไร่นาที่มีความพร้อม

^{๑๔}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๕๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๘ หน้า ๒๑๙๖.

ง. ขั้นตอนการดำเนินการในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อการจัดรูปที่ดินแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บางประการโดยมุ่งประสงค์จะแก้ไขปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นหรือลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการ ควบคู่ไปกับการขยายพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินให้มีพื้นที่เพิ่มขึ้น ดังนี้

๑) การเริ่มโครงการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้การริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินเป็นเรื่องของนโยบายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินของภาครัฐที่จะเป็นผู้ริเริ่มฝ่ายเดียว โดยให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้วางโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ และกำหนดแผนการดำเนินงานนั้น รวมทั้งพิจารณากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๑๓ (๑) และ (๒) อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตสำรวจโครงการได้นั้น คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดต้องสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกแสดงความยินยอมหรือไม่ยินยอมไว้เป็นหลักฐานตามมาตรา ๑๔ (๑) มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ซึ่งแตกต่างจากการเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่การจัดรูปที่ดินสามารถเริ่มได้ทั้งจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งสะท้อนแนวคิดนี้ไว้ในมาตรา ๓๑ ที่บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมที่มีความประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง โดยในขั้นนี้ยังไม่ต้องคำนึงถึงความยินยอมของเจ้าของที่ดินว่าจะยินยอมเข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดินในพื้นที่นั้นหรือไม่

๒) การสำรวจพื้นที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในประเด็นนี้ เมื่อได้ศึกษาแล้วพบว่ามีความแตกต่างในเรื่องของรูปแบบกฎหมายในการกำหนดพื้นที่เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน อย่างเห็นได้ชัด โดยการสำรวจพื้นที่เพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จะทำในรูปแบบของประกาศกระทรวงตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่สังเขปแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจแนบท้ายประกาศนั้นด้วย และให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจได้ตามมาตรา ๒๕ (๑) ในขณะที่การสำรวจเพื่อกำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒ ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรกำหนดให้พื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่สังเขปแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจไว้ด้วย และให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๕ (๑) ซึ่งการกำหนดรูปแบบของกฎหมายที่แตกต่างกันเช่นนี้ยังก่อให้เกิดผลทางกฎหมายของการกำหนดพื้นที่เป็นเขตสำรวจเพื่อการจัดรูปที่ดินที่แตกต่างกันด้วยโดยเฉพาะในกรณีที่

ที่ดินที่จะนำมาใช้เพื่อการจัดรูปที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งหากเป็นการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จะต้องไปดำเนินการเพิกถอนสภาพของที่ดินทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยผลของกฎหมายนี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเสียก่อน ในขณะที่กลไกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการเพิกถอนสภาพโดยผลของกฎหมาย ตั้งแต่ขั้นการสำรวจพื้นที่ซึ่งน่าจะทำให้ในการนำที่ดินมาใช้เพื่อการจัดรูปที่ดินมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากขั้นตอนจากการสำรวจพื้นที่ไปจนถึงการประกาศให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินยังคงต้องใช้เวลาดำเนินการพอสมควร

การเพิกถอนสภาพของที่ดินโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการสำรวจการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๒^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังที่กล่าวข้างต้นอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ว่า การถอนสภาพของที่ดินจะถือว่ามีผลเป็นการเพิกถอนสภาพตั้งแต่เมื่อใด และเป็นการเพิกถอนเฉพาะส่วนที่นำมาจัดรูปที่ดินเท่านั้น หรือทั้งแปลงการสำรวจ ซึ่งจะมีลักษณะทำนองเดียวกันกับปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน

๓) การจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินและการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินไว้ในมาตรา ๑๓ (๕) มาตรา ๑๔ (๔) และมาตรา ๓๐ โดยเมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน เพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางให้ความเห็นชอบโดยไม่ได้มีการให้เจ้าของที่ดินภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน แต่ขณะที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยมีความมุ่งหมายเพื่อสร้างความหวงแหนและความรู้สึกเป็นเจ้าของในที่ดินนั้น จึงสร้างกลไกของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนขึ้นเพื่อ

^{๑๕}๑. ถ้าในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

๒. ถ้าในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวง การคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

๓. ถ้าในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสภาพของที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยรวมอยู่ด้วย ให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖ ถึง มาตรา ๓๙ โดยเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สำรวจพื้นที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้จัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น แล้วปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น เพื่อให้เจ้าของที่ดินในเขตที่จะดำเนินการตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นได้ทราบ จากนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดประชุมเจ้าของที่ดินภายในแนวเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินนั้น เพื่อสอบถามความสมัครใจในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น ให้เจ้าของที่ดินคัดเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำขึ้น และปรับปรุงให้เป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนและเป็นประโยชน์ต่อการทำเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป ซึ่งจะแตกต่างจากกระบวนการและขั้นตอนในกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ นอกจากรูปแบบกฎหมายที่กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว การสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินเพื่อให้ภาครัฐดำเนินการจัดรูปที่ดินในที่ดินของตนจะเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนก่อนมีการประกาศเป็นท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ โดยเป็นพื้นที่ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรที่จะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และเป็นพื้นที่ที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินโดยมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมดเสียก่อนจึงจะดำเนินการประกาศเป็นเขตสำรวจตามมาตรา ๒๕ ได้ ซึ่งการกำหนดขั้นตอนการให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดินในขั้นตอนที่แตกต่างกันนี้ก็เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีนี้เจ้าของที่ดินที่ให้ความยินยอมหรือสมัครใจเปลี่ยนใจไม่ให้ความยินยอมในภายหลัง แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่ว่าจะกำหนดเรื่องความยินยอมไว้ในขั้นตอนใดผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญเพราะสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็ยังคงมีสภาพปัญหาเกี่ยวกับความยินยอมของเจ้าของที่ดินแม้จะมีการเห็นชอบในแผนผังโครงการร่วมกันแล้วก็ตาม ทำให้ต้องมีการแก้ไขแผนผังโครงการใหม่ และไม่สามารถเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ ทำให้เป็นผลเสียต่อการพัฒนาพื้นที่และเกษตรกรรมส่วนใหญ่ที่ยังคงมีความประสงค์จะให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ของตนและภาระด้านงบประมาณของรัฐ

อนึ่ง โดยที่แนวคิดของการกำหนดเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ประการหนึ่งคือ การใช้พื้นที่ดังกล่าวซึ่งเป็นแนวทางการจัดรูปที่ดินแบบพัฒนาบางส่วน (Extensive Development) พัฒนาต่อยอดไปสู่การจัดรูปที่ดินแบบสมบูรณ์หรือกึ่งสมบูรณ์ (Intensive Development) ด้วยเหตุนี้มาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงได้กำหนดให้ในกรณีที่ประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้กำหนดพื้นที่ที่ดินเดียวกันกับที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินนั้นออกจากเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๔) การดำเนินการจัดรูปที่ดิน การกำหนดแปลงที่ดิน การจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๑. การดำเนินการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดกระบวนการดำเนินการจัดรูปที่ดินไว้ว่า เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดปิดประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว พร้อมทั้งระบุเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแต่ละแปลงไว้ ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ทำการเขต ที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล และที่ชุมนุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดรูปที่ดินต่อไป ตามเอกสารหลักฐานนั้น โดยในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการจัดรูปที่ดิน สำรวจจริงวัดเพื่อกำหนดแผนผังการจัดแปลงที่ดินใหม่ จัดสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นดิน และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขต และแนวเขต

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้วจะเห็นได้ว่า การดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันเพียงแต่มีจุดแตกต่างในรายละเอียดและรูปแบบกฎหมายในการกำหนดให้ท้องที่บริเวณใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น กล่าวคือ กรณีการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้พิจารณาเห็นชอบตามแผนผังโครงการที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแล้ว ก็จะประกาศเป็น สำหรับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการจัดรูปที่ดิน สำรวจจริงวัดเพื่อกำหนดแผนผังการจัดแปลงที่ดินใหม่ ดำเนินการจัดสร้างระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นดิน และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขต และแนวเขต ในลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

อนึ่ง ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อสังเกตว่า การแก้ไขรูปแบบกฎหมายในขั้นตอนการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินจากเดิมภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็น ประกาศของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น ก็เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนสุดท้าย และไม่มีความแน่นอนของเจ้าของที่ดินที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างระยะเวลาดำเนินการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยเห็นว่า การทำเป็นประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางในขั้นตอนสุดท้ายน่าจะมีความรวดเร็วกว่าการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาประกอบเป็นระยะเวลาที่ใกล้ชิดกับกระบวนการให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติจริงที่สะท้อนจากผู้ที่เกี่ยวข้องและเกษตรกรกลับไม่พบถึงความแตกต่างหรือความรวดเร็วที่เกิดขึ้น

๒. การกำหนดแปลงที่ดิน การจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การดำเนินการในขั้นตอนนี้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแปลงที่ดิน การประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ทั้งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันเป็นอย่างมาก โดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้เมื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ได้ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารหลักฐานและคัดค้านเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินได้ ในการนี้ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของที่ดิน ผู้รับจำนอง ผู้ซื้อฝาก หรือผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้นำหรือส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินนั้นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ณ สถานที่ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารหลักฐานและคัดค้านเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้นได้ และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของที่ดิน ผู้รับจำนอง ผู้ซื้อฝาก หรือผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้นำหรือส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินนั้นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ณ สถานที่ และภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นกระบวนการเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

สำหรับการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งจะต้องประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น และจัดแบ่งแยกชั้นของที่ดินตามมูลค่าของที่ดิน กำหนดโครงการรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน การกำหนดแหล่งที่อยู่อาศัย และกิจการสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งกระทำกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน และจัดสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่น เพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ ในการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น ได้บัญญัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไว้ใกล้เคียงกัน โดยให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน และกิจการสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งกระทำกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

นอกจากนั้น กรณีการกำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม และผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน จากนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต่อไป

๕) การบริหารจัดการและการดูแลรักษาระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดิน และการมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจ และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย

ก. การบริหารจัดการและการดูแลรักษาระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน และการมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจ

เพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน การดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้น และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เป็นไปอย่างชัดเจน มาตรา ๕๒ ประกอบกับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงได้บัญญัติการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน การดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้น และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมชลประทานประกาศกำหนด และอาจมอบหมาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งต่อมา อธิบดีกรมชลประทานได้ออกระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ส่งมอบภารกิจการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้กับโครงการชลประทาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น เพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้ ทั้งนี้ การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้เป็นไปตามคู่มือการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ ๑๔ ขั้นตอนของ กรมชลประทาน และให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจในการออกคำสั่ง ระเบียบในการ ปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ซึ่งในเรื่องการดูแลรักษาระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียง ในไร่นาและการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นแต่เดิมเป็นเรื่องที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือกรมชลประทานจะเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษา แต่ต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจงานด้านการจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาและ คูนาและงานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำตาดคอนกรีตทั้งคลองสายหลักและคลองซอยให้ออนเป็นภารกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงมีงานบางส่วนที่โอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมี บางส่วนอยู่ที่กรมชลประทาน

ข. การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม บำรุงรักษา และการใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรของเจ้าของที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติเรื่องการดูแลรักษาระบบชลประทานและสาธารณูปโภคที่จัดทำขึ้น และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย โดยให้เป็นไปตามมาตรา ๔๖ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน โดยค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงไร่นา และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันของบรรดาเจ้าของที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ให้เรียกเก็บเงินจากเจ้าของที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อช่วยค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลได้จ่ายไปตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดจากค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริง โดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่สามนับแต่ปีที่ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินสำเร็จตามโครงการแล้ว ค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รัฐบาลจ่ายเป็นเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ ส่วนค่าใช้จ่ายในการปรับระดับที่ดิน และกิจการอื่น

ในที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในกรณีที่ว่าราชการจัดทำให้ ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินชำระเงินตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดจากค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริง โดยผ่อนชำระได้ ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็น คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางสามารถพิจารณาลดจำนวนเงิน และขยายเวลาการชำระเงินดังกล่าวข้างต้นได้ นอกจากนี้หลักเกณฑ์การชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวแล้ว มาตรา ๔๗ ยังบัญญัติให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน หรือสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วแต่กรณี เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบชลประทาน และการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด และมาตรา ๕๐ ได้บัญญัติให้ผู้รับโอนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินและค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษาแทนผู้โอนต่อไปจนครบ

สำหรับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้กำหนดแนวเขตที่ดินสำหรับการจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่น เพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และได้บัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาสาธารณูปโภคที่จัดทำขึ้นไว้อย่างชัดเจน โดยให้การดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมชลประทานประกาศ กำหนดตามมาตรา ๕๒ ประกอบกับมาตรา ๒๕ โดยจะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมชลประทานได้ออกระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษา สิ่งที่ก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ส่งมอบภารกิจการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้กับโครงการชลประทาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรอื่น เพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้ ทั้งนี้ การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามคู่มือ การส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ ๑๔ ขั้นตอนของกรมชลประทาน และ ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจในการออกคำสั่ง ระเบียบในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ทั้งนี้ การมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น อาจจะแตกต่างจากการถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ออนงานด้านจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาและคันคูน้ำ และงานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำตาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) ที่กรมชลประทานได้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ แต่ในปัจจุบันภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ งานในส่วนนี้ (การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ควรเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ เป็นการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นผู้ดำเนินการแทน มิใช่การโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอยู่บ้างโดยเฉพาะกรณีของทรัพย์สินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ดูแล

ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซมและบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น มาตรา ๕๓ บัญญัติให้เจ้าของที่ดินต้องชำระซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวโดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางประกาศกำหนด ในกรณีนี้ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ออกระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในอัตราร้อยละสิบของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อไร่ในการจัดรูปที่ดิน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินดังกล่าว ระเบียบนี้จึงกำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธินำมูลค่าการประเมินที่ดินที่ถูกนำมาใช้ในการก่อสร้างการจัดรูปที่ดินส่วนที่ไม่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิมของที่ดินแปลงนั้นมาหักออกเสียก่อนการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน นอกจากระเบียบดังกล่าว คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ออกระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอันเป็นการแบ่งเบาภาระเจ้าของที่ดินไว้ในกรณีที่สิ่งก่อสร้างที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันได้รับความเสียหายเนื่องจากการใช้งานมานานหรือจากภัยธรรมชาติที่ไม่อาจป้องกันได้ โดยมีขึ้นเกิดจากความผิดของเจ้าของที่ดิน ถ้ามีจำนวนสูงเกินกว่าเจ้าของที่ดินจะรับภาระได้ ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางแจ้งกรมชลประทานเพื่อซ่อมแซมหรือปรับปรุงให้ใช้งานได้โดยใช้งบประมาณแผ่นดินหรือเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยให้เจ้าของที่ดินหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำในคุน้ำสายเดียวกันเป็นผู้ร่วมกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่สำคัญประการหนึ่งคือการเรียกเก็บค่าใช้น้ำหากเป็นกรณีที่มีการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตรหรือการใช้น้ำมากเกินควร เหตุที่มีการกำหนดเช่นนี้ ก็อาจเป็นเพราะเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้มุ่งให้เกษตรกรในพื้นที่เขตโครงการจัดรูปที่ดินควรจะมีน้ำใช้เพื่อการเพาะปลูกที่เพียงพอและมีได้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินที่อยู่ต้นน้ำ

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังสร้างกลไกเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องรับภาระจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยมาตรา ๕๓ วรรคสอง กำหนดให้กรณีที่ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษามีจำนวนสูงเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินจะรับภาระได้ เจ้าของที่ดินนั้นอาจร้องขอต่อกรมชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สนับสนุนทางการเงินหรือเข้าดำเนินการแทนได้

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยยังประสงค์จะคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่ใช้จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก และแบ่งมาตรการดังกล่าวออกเป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงเวลาในขณะที่พระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตสำรวจฯ ยังมีผลใช้บังคับ และช่วงเวลาหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วเสร็จ ดังนี้

ก. มาตรการในช่วงเวลาในขณะที่ยังมีผลใช้บังคับ

มาตรการควบคุมในช่วงเวลานี้จะมีลักษณะเป็นการควบคุมการกระทำของบุคคล ซึ่งรวมถึงเจ้าของที่ดินด้วย โดยการห้ามมิให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ดังกล่าวสูงขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

ข. มาตรการในช่วงเวลาหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จ

มาตรการควบคุมในช่วงเวลานี้จะมีทั้งลักษณะที่เป็นมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

๑. มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินหรือการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ได้แก่

๑) ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ หรือปล่อยสัตว์ใด ๆ ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน และห้ามทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันเกิดความเสียหายหรือไม่สะดวกแก่การใช้

๒.) ห้ามมิให้ผู้ใดทำทางระบายน้ำมาเชื่อมต่อกับระบบชลประทานหรือกระทำการใด ๆ ต่อระบบชลประทาน เพื่อส่ง กัก หรือระบายน้ำจากระบบชลประทาน เว้นแต่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมชลประทานกำหนดหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งห้ามกักน้ำไว้ใช้เกินความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน

๒. มาตรการเพื่อการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ในการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตโครงการจัดรูปที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งได้กำหนดกลไกในเรื่องดังกล่าวไว้ ๒ เรื่อง กล่าวคือ การห้ามเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นจะกระทำไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก การโอนให้แก่ทายาทโดยธรรม การโอนไปยังสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ การโอนไปยังกรมชลประทานเพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย และการห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีเกษตรกรรมหรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดหรือทำการใดแก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ทั้งนี้ ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอน ทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรือดเว้นการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

ดำเนินการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิม โดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย

๒.๔.๓ กองทุนจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

กองทุนจัดรูปที่ดินยังคงหลักการเดิมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กล่าวคือ กองทุนจัดรูปที่ดินเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินหรือเพื่อการช่วยเหลือทางการเงินหรือให้สินเชื่อแก่เจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนจัดรูปที่ดิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเช่นเดิม เพียงแต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ปรับเปลี่ยนจากการเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในกรมชลประทาน เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ และโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมชลประทานตามการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นส่วนราชการหนึ่งในกรมชลประทาน การกำหนดให้กองทุนจัดรูปที่ดินอยู่ในกรมชลประทานจึงเหมาะสมแล้ว นอกจากนี้กองทุนจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้ขยายวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินให้ครอบคลุมการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโดยที่รายได้ของกองทุนนี้แต่เดิมมาจากการจัดรูปที่ดินเท่านั้น แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ผนวกรวมการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเข้าไว้ด้วย จึงได้เพิ่มแหล่งที่มาของรายได้กองทุนโดยกำหนดให้รายได้ของกองทุนดังกล่าวมาจากค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินชำระอีกทางหนึ่งด้วย รวมทั้งให้เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นรายได้ของกองทุนจัดรูปที่ดินด้วย

๒.๔.๔ บทกำหนดโทษ

โทษตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดินและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังคงเป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยมุ่งเน้นโทษทางอาญาเป็นหลัก และเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับกรณีที่เป็นการกระทำผิดในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดให้มีเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์ด้านการยุติธรรมมาปรับใช้เพิ่มเติมโดยกำหนดให้มีการเปรียบเทียบปรับโดยอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับการกระทำที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒.๔.๕ บทสรุป

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีการบริหารจัดการน้ำในแปลงไร่นาให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอ อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการประกอบเกษตรกรรมในลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติดินและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เพียงแต่ขยายขอบเขตไปถึงการจัดทำระบบชลประทาน รวมถึงการทำทางระบายน้ำ ประตุน้ำ หรือสิ่งอื่นใดที่จัดทำขึ้นเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำใน

ภาพรวมภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยมีใช้จำกัดขอบเขต เฉพาะการทำคันและคูนาในแปลงของเกษตรกรเป็นการเฉพาะรายแต่อย่างใด เช่นเดียวกับการ ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ ยังคงมีเจตนารมณ์หลักในการเพิ่มศักยภาพและพัฒนาพื้นที่การทำกรเกษตรของเกษตรกรโดยการจัดรูป แปลงที่ดินใหม่เพื่อให้มีศักยภาพที่เหมาะสมและมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เอื้ออำนวยต่อเกษตรกร ใน ก า ร ลี า เ ลี ย ง ห รื อ ขนถ่ายผลผลิตทางการเกษตรในแปลงของเกษตรกรออกสู่ท้องตลาดได้อย่างทั่วถึงทุกแปลง ซึ่งไม่แตกต่าง ไปจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

สำหรับแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินนั้น เป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นครั้งแรก เพื่อให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางสามารถวางแผนตั้งแต่นั้นได้ว่า การจัดการพื้นที่ที่ควรส่งเสริมการประกอบการเกษตรกรรมจะดำเนินการอย่างไร จึงจะ สอดคล้องกันตั้งแต่การจัดทำคลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ และการจัดการน้ำให้เกิดประโยชน์แก่พื้นที่ เกษตรกรรม รวมทั้งการพัฒนาไปสู่การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตต่อไป โดยแผนแม่บท การจัดรูปที่ดินดังกล่าวจะประกอบด้วย แผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และแผนการจัดรูปที่ดิน โดยแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินนั้นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนจากกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการจัดทำแผนด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรของประเทศเป็นไป อย่างต่อเนื่อง มีแบบแผนและเป้าหมายที่ชัดเจน ประกอบกับเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำทั้งการจัดการน้ำ ในโครงการชลประทาน และการจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีการบูรณาการในการทำงานร่วมกันระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนอกจากจะเป็นจุดหมายสำคัญที่ทำให้โครงการจัดรูปที่ดินและโครงการ จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของโครงการ มีการบริหารจัดการที่ดี ดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องครบวงจร สอดคล้องกับความต้องการของภาคการเกษตร รวมทั้งเกิดการ ประสานงานที่มีประสิทธิภาพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีผลเป็นการขยายพื้นที่เพื่อการเกษตรแล้ว ยังเป็นการยกฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรของประเทศ และ เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับประเทศเกษตรกรรมอื่น อันทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคง ยิ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่งแผนการจัดรูปที่ดินแห่งชาตินั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วย่อมมีผลให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนนั้น อย่างไรก็ตาม แม้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินจะเป็น ประโยชน์ในการกำหนดกรอบ ทิศทาง และพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพของที่ดินให้มีความ ชัดเจน แน่นนอน ก็ตาม แต่ในการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทั้งด้านเจ้าหน้าที่ และงบประมาณจำนวนมาก เพื่อจัดทำให้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนนั้นได้จึงอาจก่อให้เกิดความล่าช้า ในขั้นตอนทางปฏิบัติอยู่บ้าง

ในส่วนของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จากผลการศึกษาเปรียบเทียบและ ข้อแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดทำคันและคูน้ำ และการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมต่างมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การนำหรือลำเลียงน้ำไปสู่แปลงไร่นา (ON – FARM) ไม่ว่าจะ อยู่ในหรือนอกเขตชลประทานเพียงแต่ผู้ดำเนินการจัดทำคันและคูน้ำเปลี่ยนจากเจ้าของที่ดินเป็น

ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการให้เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำคั่นและคูน้ำซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติคั่นและคูน้ำในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด และมีผลเป็นการบังคับเจ้าของที่ดินให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำคั่นให้มีขนาดและลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำคูน้ำให้เป็นไปตามผังและรูปแบบที่อธิบดีกรมชลประทานกำหนด ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการการจัดระบบชลประทานในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ถือว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ แม้จะมีความเป็นระบบและทำให้เชื่อมโยงกับแผนการดำเนินงานหรือแผนปฏิบัติการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มขั้นตอนการทำงานให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมากขึ้นเนื่องจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีโครงสร้างกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินงานในลักษณะเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยประกอบด้วยดำเนินการสองขั้นตอน กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อสำรวจเสร็จแล้วอธิบดีกรมชลประทานต้องประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ได้ผ่านการพิจารณาร่วมกันของพนักงานเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน และเห็นชอบโดยสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้พยายามสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมากขึ้นโดยการกำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการระบบน้ำชุมชนเพื่อร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และให้มีมาตรการคุ้มครองพื้นที่มากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคั่นและคูน้ำ โดยเกษตรกรเจ้าของที่ดินในพื้นที่ประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น นอกจากที่ดินของตนจะถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ซึ่งที่ดินหรือมีมาตรการควบคุมห้ามใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรมแล้วยังมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษาการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย ซึ่งเป็นกลไกในลักษณะทำนองเดียวกันที่กำหนดไว้สำหรับกรณีที่เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในส่วนของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบและข้อแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ยังคงมุ่งประสงค์ถึงการพัฒนาศักยภาพที่ดินของเกษตรกรเพื่อให้มีความเหมาะสมกับการทำการเกษตรและอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรทั้งด้านระบบชลประทานในแปลงไร่นาและการสร้างทางลำเลียงหรือขนถ่ายผลิตผลทางการเกษตรเพื่อการจำหน่าย และยังคงมีกระบวนการและขั้นตอนเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเหมือนอย่างที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่ยังขาดความชัดเจนหรือเป็นอุปสรรคในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เช่น การให้ความยินยอมหรือความสมัครใจของเจ้าของที่ดินในการให้ภาครัฐเข้าดำเนินการจัดรูปที่ดินในที่ดินของตน ที่แต่เดิมจะดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ กล่าวคือ ในขั้นตอนที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรกำหนดให้เขตท้องที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็น

ขั้นตอนก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตสำรวจหรือตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเกิดปัญหาในกรณีที่เจ้าของที่ดินเกิดเปลี่ยนใจไม่ยินยอมเข้าร่วมโครงการในภายหลัง ทำให้โครงการเกิดความล่าช้าและสูญเสียงบประมาณ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงได้ปรับเปลี่ยนขั้นตอนการให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดินเสียใหม่โดยกำหนดไว้ในขั้นตอนภายหลังการสำรวจเสร็จสิ้นและอยู่ระหว่างการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น โดยเห็นว่าเป็นขั้นตอนที่มีความเป็นไปได้สูงและไม่ได้ใช้ระยะเวลาเวลานานนักในการดำเนินการต่อไปเพื่อประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งจะทำให้ลดภาระด้านงบประมาณ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบกฎหมายในขั้นตอนการสำรวจและการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเสียใหม่เพื่อลดขั้นตอนการเพิกถอนสภาพที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและจะนำมาใช้เพื่อการจัดรูปที่ดิน พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้เพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถริเริ่มโครงการได้เองโดยไม่ต้องรอภาครัฐ หรือการร่วมจัดทำแผนผังแปลงที่ดินหรือระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนขององค์กรที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด องค์กรประกอบและวิธีการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจากเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน นั้น ย่อมทำให้เกิดความคล่องตัวในการแต่งตั้งรวมทั้งการที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งในพื้นที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินอยู่ในเขตการปกครองซึ่งเลือกกันเองไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดด้วย ส่งผลให้เป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดรูปที่ดิน นอกจากนี้ การตัดหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยแก้ไขให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินภายในแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน ย่อมทำให้กระบวนการจัดรูปที่ดินเกิดความรวดเร็วและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดินได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นอย่างเป็นทางการ

สำหรับกระบวนการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ซึ่งรวมถึงการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินและการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน นั้น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ในหลายประการ เริ่มตั้งแต่การริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งแต่เดิมเป็นนโยบายภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติให้การจัดรูปที่ดินสามารถริเริ่มดำเนินการได้สองทาง โดยมุ่งหวังให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในการขยายพื้นที่ทำการเกษตรให้เพิ่มมากขึ้น โดยริเริ่มจากสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ทำการเกษตรโครงการผ่านสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และได้กำหนดกระบวนการจัดรูปที่ดินให้รวดเร็วยิ่งขึ้นโดยลดขั้นตอนและเปลี่ยนรูปแบบกฎหมายจากการออกประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินและการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน และประกาศของคณะกรรมการ

จัดรูปที่ดินกลางเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเมื่อเจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น ทั้งนี้เพื่อให้มีความถูกต้องในการใช้อำนาจรัฐเพื่อเข้าสำรวจหรือดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ของเอกชน และการกำหนดให้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในชั้นการสำรวจแทนที่จะเป็นประกาศกระทรวงเหมือนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นก็มุ่งให้มีผลทางกฎหมายในการเพิกถอนสภาพของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีก ซึ่งจะทำให้การจัดรูปที่ดินบรรลุเป้าหมายและสัมฤทธิ์ผลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ส่วนการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้นจะมุ่งเน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เกิดความหวงแหน ความเป็นเจ้าของในพื้นที่และสิ่งก่อสร้างหรือสาธารณูปโภคที่จัดสร้างขึ้นเพื่อสร้างความรับรู้และมีให้เกิดการเปลี่ยนมือซึ่งที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินหรือนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมซึ่งจะทำให้มีและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ทำการเกษตรที่ปัจจุบันมีจำนวนน้อยลง โดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น แล้วปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น เพื่อให้เจ้าของที่ดินในเขตที่จะดำเนินการตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นได้ทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินภายในแนวเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นเพื่อสอบถามความสมัครใจในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินก็ให้เจ้าของที่ดินดำเนินการคัดเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตท้องที่นั้น จากนั้น จึงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนพิจารณาแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น และดำเนินการปรับปรุงแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนและเป็นประโยชน์ต่อการทำเกษตรกรรม ทำให้ในปัจจุบันการริเริ่มและการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินมีกลไกและมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนภาคการเกษตรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

คณะผู้ศึกษาวิจัย มีข้อเสนอแนะว่า การที่ประชาชนจะริเริ่มเสนอโครงการจัดรูปที่ดินปรับปรุงแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน และมีการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็งได้นั้น จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมาย โดยสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดควรเข้ามาสนับสนุนการสร้างความรู้ความเข้าใจในส่วนนี้ เพื่อให้การริเริ่มและการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อันจะเป็นการลดความล่าช้าในการประนีประนอมข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างการดำเนินการได้

นอกจากนั้น เมื่อการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐจึงควรจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้เพียงพอและเหมาะสมควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

อนึ่ง ในส่วนของกองทุนจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น ยังคงหลักการเดิมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินหรือเพื่อการช่วยเหลือทางการเงินหรือให้สินเชื่อแก่เจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนจัดรูปที่ดิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเช่นเดิม เพียงแต่ได้กำหนดที่ตั้งและผู้ดูแลกองทุนใหม่ จาก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็น กรมชลประทาน และได้ขยายวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินให้ครอบคลุมการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

บทที่ ๓

สภาพปัญหา บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

๓.๑ ปัญหาการจัดระบบน้ำและการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ตามที่ได้กล่าวถึงสาระสำคัญและขั้นตอนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ไว้ในบทที่ ๒ ข้างต้น และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกษตรกร และผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละภูมิภาค สามารถสรุปสภาพปัญหาการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ ดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ สภาพปัญหาทั่วไปเกี่ยวกับชื่อกฎหมายและองค์การบริหารกฎหมาย

โดยที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญครอบคลุมถึงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรืองานคั้นและคูน้ำเดิมด้วย แต่เมื่อพิจารณาชื่อของพระราชบัญญัตินี้หรือองค์การบริหารกฎหมายซึ่งได้แก่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับปัจจุบันแล้วจะเห็นว่ายังไม่ครอบคลุมหรือสะท้อนให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนี้มิใช่มีสาระสำคัญเฉพาะเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นแต่ยังรวมถึงงานด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ชื่อกฎหมายฉบับนี้ สมควรที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับเนื้อหาที่ปรากฏหรือไม่อย่างไร หรือองค์การบริหารกฎหมายในระดับจังหวัด ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งปัจจุบันใช้ชื่อว่าสำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม อาจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กรณีจึงสมควรแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในปัจจุบันหรือไม่

๓.๑.๒ สภาพปัญหาของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

จากการศึกษาบทบัญญัติและกระบวนการขั้นตอนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เริ่มตั้งแต่การเสนอและเริ่มโครงการ การประกาศกำหนดเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จนกระทั่งการดำเนินการก่อสร้างการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วเสร็จตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และได้จากการตรวจสอบข้อมูลการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๖๔ พบว่ามี การออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อกำหนดพื้นที่เป็นแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๓๕ ฉบับ แต่ที่มีการประกาศกำหนดเขตเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นไม่กี่แห่ง และการรับฟังความคิดเห็น และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ และเกษตรกร รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการพิจารณาเปรียบเทียบกับการจัดทำคั้นและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ สามารถแบ่งสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ได้เป็น ๔ ประการ ดังนี้

(๑) ปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาประการนี้เกิดขึ้นจากการที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใช้ขั้นตอนการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป การทำงานในทางปฏิบัติมีความซับซ้อนเกินความจำเป็นเนื่องจากลักษณะของงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดและสร้างทางลำเลียงและระบายน้ำเพื่อเป็นการแพร่กระจายน้ำไปสู่แปลงไร่นาอย่างทั่วถึงเท่านั้น จึงไม่ควรมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีจึงทำให้เกิดสภาพปัญหาโครงสร้างกฎหมายที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการดำเนินโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมได้ทันต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมยังมีสภาพปัญหาโดยมีรายละเอียดสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

๑.๑ การบรรจุแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน

การกำหนดให้บรรจุแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินจะทำให้มีกรอบและเป้าหมายในการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาหรือจัดให้มีทางลำเลียงน้ำเข้าสู่แปลงไร่นาในพื้นที่ต่างๆ ได้ชัดเจนแต่ก็ส่งผลทำให้ดำเนินโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมล่าช้า ไม่ทันกับความต้องการของประชาชนเช่นกัน เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลานานในการเสนอแผนแม่บทซึ่งต้องเสนอทั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะรัฐมนตรี ประกอบกับยังขาดความชัดเจนว่าหากเป็นการดำเนินโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่ได้อยู่ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินแล้วโครงการดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และจะมีงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความ

^๑ มาตรา ๑๗ ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ประกอบด้วยแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และแผนการจัดรูปที่ดิน โดยแสดงภาพรวมการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนกรอบงบประมาณ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผน แนวทางการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบชลประทาน การบริหารและพัฒนาที่ดิน และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการทำเกษตรกรรม

ในการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำแผนด้วย

ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนนั้น

เห็นชอบแล้วไว้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะสามารถเสนอแก้ไขแผนแม่บทดังกล่าวในกรณีที่มีความจำเป็นได้หรือไม่

๑.๒ การเสนอและการเริ่มโครงการ

การที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เปิดโอกาสให้ทั้งภาครัฐและเอกชน (เจ้าของที่ดิน) สามารถริเริ่มโครงการได้^๒ โดยการดำเนินการเพื่อจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็ริเริ่มโดยภาครัฐหรือเอกชนนั้นประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑ จัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ ๒ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเสนอโครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประกาศแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตร^๓

ขั้นตอนที่ ๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนซึ่งมีผู้แทนจากเจ้าของที่ดินเป็นองค์ประกอบจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ ๔ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับความเห็นชอบแล้วต่ออธิบดีกรมชลประทานเพื่อประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม^๔

จากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินงานใน ๒ ระดับทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำโครงการฯ และไม่สามารถสนองความต้องการของเจ้าของที่ดินที่ประสงค์จะให้มีการจัดระบบน้ำในพื้นที่ได้ทันที ทั้ง ๆ ที่การจะกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่ควรดำเนินการเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นย่อมเป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินซึ่งมีกระบวนการสำรวจเบื้องต้นและผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมาแล้ว ดังจะเห็นได้จากกรดำเนินการที่ผ่านมาภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๒ มาตรา ๑๘ ในกรณีที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมมีความประสงค์ให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ใด ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

การเสนอโครงการตามวรรคหนึ่ง ต้องแสดงแนวเขตพื้นที่ที่ประสงค์จะจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแหล่งน้ำที่จะใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวนเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรม ประเภทของการทำเกษตรกรรม ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าในการดำเนินการ และประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ มาตรา ๑๙ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเป็นพื้นที่ที่ยังมิได้ประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่นั้น ประกาศดังกล่าวให้มีแผนผังแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจไว้ด้วย

^๔ มาตรา ๒๓ เมื่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางได้พิจารณาเห็นชอบกับแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ใดแล้ว ให้เสนอต่ออธิบดีเพื่อประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยประกาศดังกล่าวต้องแสดงแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และแผนผังที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตไว้ด้วย และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ มีการดำเนินการเพื่อประกาศเขตสำรวจเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และประกาศเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้น

๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการสำรวจพื้นที่

ในกรณีที่มีการประกาศแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่นั้นเกิดจากความประสงค์ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางซึ่งมิใช่ความประสงค์ของเจ้าของที่ดินอย่างแท้จริง ในการเข้าไปสำรวจพื้นที่ในเขตสำรวจ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจประสบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และพนักงานเจ้าหน้าที่เองนั้นไม่กล้าที่จะเข้าไปทำการสำรวจพื้นที่ของเจ้าของที่ดินที่ไม่ให้ความยินยอมเพราะเกรงว่าจะถูกเจ้าของที่ดินฟ้องร้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายจากการเข้าไปสำรวจพื้นที่ ส่งผลให้การสำรวจพื้นที่และการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเบื้องต้นของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดอุปสรรคและความล่าช้า ในการเสนอให้คณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนได้มีการพิจารณาาร่วมกันได้

๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากผู้แทนเจ้าของที่ดินด้วย แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาว่าเจ้าของที่ดินบางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมให้มีการดำเนินการใดๆ ผ่านที่ดินของตน ทำให้การจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมต้องหยุดชะงักหรือเกิดความล่าช้าเพราะต้องมีการปรับแก้ไขแผนผังดังกล่าวเป็นระยะ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้ให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งแตกต่างจากกรณีจัดรูปที่ดินที่กำหนดให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจซื้อหรือเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กรณีเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่ยอมขายที่ดิน ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งในบางกรณีส่งผลให้การเสนอแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วยระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสาธารณูปโภคอื่นที่จำเป็นต่อการจัดสรรน้ำให้ทั่วถึงและเพียงพอ ไม่เกิดผลสำเร็จ และไม่สามารถเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเพื่อเสนอให้อธิบดีกรมชลประทานประกาศเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมได้ตามกรอบระยะเวลาของแผนปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินได้ ทำให้เกษตรกรในพื้นที่ที่ให้ความยินยอมให้มีการสร้างระบบชลประทานผ่านหรือเข้าไปในที่ดินของตนได้ยังคงไม่มีน้ำใช้เพื่อการเพาะปลูกหรือมีอยู่อย่างจำกัด

๑.๕ การดำเนินการก่อสร้างเพื่อจัดให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

โดยที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้มุ่งหมายเฉพาะการจัดทำคันและคูน้ำเข้าสู่แปลงไร่นาของเกษตรกรเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงการจัดทำระบบชลประทานภายในเขตพื้นที่ให้ทั่วถึง การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาเพื่อนำผลผลิตออกจากแปลงของเกษตรกร หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำ

เพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ทำเกษตรกรรมด้วย เพียงแต่ยังไม่มีการจัดรูปหรือแบ่งแปลงที่ดินใหม่ ซึ่งนักวิชาการบางท่าน เห็นว่าลักษณะงานเช่นนี้ถือเป็นงานจัดรูปที่ดินในรูปแบบของการพัฒนาบางส่วนหรือกึ่งสมบูรณ์ (Extensive Development) ได้ อย่างไรก็ตามโดยที่การจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งการอื่นใดในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน^๕ แต่ในทางปฏิบัติบ่อยครั้งจะพบปัญหาว่าเจ้าของที่ดินบางรายเปลี่ยนใจในภายหลังจากที่ได้ประกาศกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว โดยการไม่ให้ความยินยอมในการก่อสร้างหรือจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาผ่านพื้นที่ของตนในระหว่างการดำเนินการ หรือต้องการนำที่ดินของตนไปใช้เพื่อการอื่น ซึ่งทำให้ต้องมีการแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นระยะทำให้ต้องเริ่มกระบวนการเพื่อให้สำนักงานจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบใหม่ ประกอบกับไม่มีเกณฑ์การพิจารณาหรือแนวทางดำเนินการในเรื่องนี้ที่ชัดเจน อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนผังดังกล่าวในบางกรณี เจ้าของที่ดินรายอื่นเห็นว่าทำให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินของตนเกินสมควรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ จึงนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งส่งผลให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในภาพรวมต้องหยุดชะงักหรือทอดระยะเวลาออกไปและเกิดความล่าช้า นอกจากนี้ในการดำเนินการเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้ให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งแตกต่างจากกรณีจัดรูปที่ดินที่กำหนดให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจซื้อหรือเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้สำหรับกรณีเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่ยอมขายที่ดิน ตามมาตรา ๔๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมต้องหยุดชะงักหรือเกิดความล่าช้า แม้บางกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเป็นเรื่องเพียงเล็กน้อยหรือมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

^๕ มาตรา ๒๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนพิจารณาการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรม โดยต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งการอื่นใดในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของตน เพื่อเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง การจัดทำระบบชลประทาน ต้องคำนึงถึงการจัดสรรน้ำให้แก่เจ้าของที่ดินซึ่งประสงค์จะใช้น้ำเพื่อทำเกษตรกรรม การอำนวยความสะดวกในการขนส่งผลิตภัณฑ์เกษตร โดยให้พิจารณาจัดทำไปตามแนวเขตของพื้นที่เดิมให้ได้มากที่สุด และมีให้เจ้าของที่ดินรายใดต้องรับภาระเกินสมควรแก่เหตุ

^๖ มาตรา ๑๖ บรรดาที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้มาโดยประการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้กรมชลประทานเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะ

ที่ดินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง กรมชลประทานมีอำนาจดำเนินการให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือโอนไปยังเกษตรกรเพื่อใช้ในการทำเกษตรกรรมได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้กรมชลประทานได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม) การซ่อมแซม และบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมภายหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้น

สภาพปัญหาประเด็นนี้สามารถแยกออกได้เป็น ๒ เรื่อง ได้แก่

๒.๑ การมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ การซ่อมแซมและการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

ในเรื่องการมอบหมายหรือการโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าสามารถแยกออกได้เป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ การดำเนินการที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ ซึ่งในช่วงเวลาระหว่างที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับกันถึงเวลาที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับนั้น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ยังไม่มีการกำหนดบทบัญญัติเพื่อให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือกรมชลประทานสามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดูแลภารกิจเกี่ยวกับงานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมชลประทานได้ ดังนั้นจึงมีผลทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวงานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูจึงได้ถูกกำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการบังคับใช้แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒)^๗ แต่จากข้อมูลนี้ได้จากการตรวจสอบและการรับฟังความคิดเห็นในระดับพื้นที่พบว่าการถ่ายโอนภารกิจหรือทรัพย์สินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการดำเนินการที่ไม่ครบถ้วนทุกแห่ง อย่างไรก็ตามเมื่อพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้อาจมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ซึ่งปัจจุบันอธิบดีกรมชลประทานได้ออกระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมส่งมอบภารกิจการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้กับโครงการชลประทาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น

^๗ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๔๐ ง ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ที่ดินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง กรมชลประทานมีอำนาจดำเนินการให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือโอนไปยังเกษตรกรเพื่อใช้ในการทำเกษตรกรรมได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้กรมชลประทานได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

เพื่อดำเนินการ แต่โดยที่ในการมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าจะมอบหมายหรือโอนในเรื่องหรือประเด็นใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บ้าง ประกอบกับยังมีการดำเนินการที่คาบเกี่ยวในช่วงเวลาของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกิดความลังเลใจว่าในกรณีดังกล่าวจะปฏิบัติอย่างไร อีกทั้งยังขาดความชัดเจนและทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ รวมถึงเกิดความลึกลับกันทั้งภารกิจและการบำรุงรักษา เช่น กรณีที่อยู่ในเขตโครงการเดียวกันแต่สิ่งก่อสร้างบางอย่างได้ถูกโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วโดยผลของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีบางส่วนเป็นการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลแทนภายใต้ระเบียบกรมชลประทานฯ ซึ่งจะมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ในประเด็นความเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวว่าทรัพย์สินนั้นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมชลประทาน นอกจากนี้ ยังอาจมีปัญหาในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจของจัดระบบน้ำไปแล้วมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกระบบจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม จะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด สภาพปัญหาเรื่องนี้ยังคงครอบคลุมถึงกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพที่แตกต่างกัน บางแห่งอาจขาดบุคลากรหรือเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมในการวางแผนการส่งน้ำ ตรวจวัดปริมาณน้ำ ประเมินผลเพื่อปรับปรุงโครงการ รวมทั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการน้ำด้วยตนเอง จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำภายหลังจากส่งมอบภารกิจหรือมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถจัดสรรน้ำให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

๒.๒ การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา หรือการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาประการนี้เกิดขึ้นจากการความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนโดยนำไปเปรียบเทียบกับการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดทำคันและคูน้ำ การบำรุงรักษาคัน คูน้ำ และประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองไว้แต่อย่างใด เพราะการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้นได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำคันและคูน้ำให้เป็นไปตามผังและลักษณะของคูน้ำที่อธิบดีประกาศกำหนดเป็นเบื้องต้น เว้นแต่ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวแทนเจ้าของที่ดิน บุคคลดังกล่าวก็มีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาแม้พนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำคันและคูน้ำให้แก่เกษตรกรก็ไม่ได้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในส่วนนี้กับเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ยังได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่บำรุงรักษาให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี ซึ่งแตกต่างจากกรณีของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติให้เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมจะต้องผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา และค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตรหรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

อย่างไรก็ดี โดยที่การจัดเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นภาระต่อเจ้าของที่ดินและเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของตน หรือไม่ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยเห็นว่าตนได้เสียสละที่ดินให้แก่รัฐแล้ว จึงไม่สมควรต้องรับภาระค่าใช้จ่าย

ในส่วนนี้เพิ่มเติมอีก จึงทำให้เป็นภาระทางด้านงบประมาณแก่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเรียกให้เจ้าของที่ดินมาชำระค่าปรับ อีกทั้งการที่เจ้าของที่ดินบางรายมีความเข้าใจกลไกของกฎหมายที่คลาดเคลื่อนหรือสับสนระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องจึงทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและเจ้าของที่ดิน

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ระบบชลประทานในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดมาตรการต่างๆ สำหรับเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยมีทั้งมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับระบบชลประทาน ทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นที่จัดทำขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และให้มีการจัดสรรน้ำให้แก่เกษตรกรในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมอย่างเพียงพอ โดยการควบคุมการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายในสิ่งที่สร้างขึ้น หรือกักเก็บน้ำไว้ใช้เกินสมควร และมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม โดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมาตรการควบคุมดังกล่าวจะเป็นการควบคุมในช่วงเวลาภายหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แล้วเสร็จ สรุปได้ดังนี้

๑) มาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับระบบชลประทานทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นที่จัดทำขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม มาตรการนี้เป็นการควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมของบุคคล โดย

(๑) ห้ามมิให้ผู้ใดทำทางระบายน้ำมาเชื่อมต่อกับระบบชลประทานหรือกระทำการใด ๆ เพื่อส่ง กัก หรือระบายน้ำจากระบบชลประทาน เว้นแต่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาเกิดความเสียหาย หรือไม่สะดวกแก่การใช้

(๓) ห้ามมิให้ผู้ใดกักน้ำไว้ใช้เกินกว่าความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน

๒) มาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม มาตรการนี้จะเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรหรือเจ้าของที่ดิน โดยการห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

อย่างไรก็ดี ในมาตรการทั้ง ๒ ประการดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยพบว่ามาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมโดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีสภาพปัญหาในทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และไม่เป็นที่ยอมรับจากเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรเป็นอย่างมากเนื่องจากบุคคลดังกล่าวเห็นว่ามาตรการนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่มีความต้องการใช้ที่ดินสูงในขณะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัดจึงสมควรนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในรูปแบบอื่นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ นอกจากนี้ การที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติว่า ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายนั้น ยังก่อให้เกิดปัญหา ในทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการออก ระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตที่ชัดเจน ดังเช่นการควบคุมการใช้ประโยชน์ในเขต โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และเกิดความ ลักลั่นและเป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ประกอบกับปัจจุบันความเจริญเริ่มขยายเข้าสู่พื้นที่ ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมากขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอื่น ที่มีใช้เกษตรกรรม โดยขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือขายหรือจำหน่ายให้แก่บุคคลอื่นซึ่งการ พิจารณาอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นนี้มีกระบวนการและขั้นตอน การพิจารณาที่ล่าช้า และบางกรณีเจ้าของที่ดินได้มีข้อโต้แย้งว่าวัตถุประสงค์ของการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นจะมีความแตกต่างจากเจตนารมณ์ของการ กำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน จึงไม่สมควรกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับการจัดทำคันและคูน้ำในเขตตามพระราช กฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ไม่มีการกำหนดมาตรการในลักษณะ เช่นนี้ไว้แต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นเรื่องที่ต้องตรวจสอบได้ยากในทางปฏิบัติอีกด้วยเพราะไม่มีบุคลากรของ ภาครัฐที่เพียงพอที่จะดูแลพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

(๔) ปัญหาด้านการขาดการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการ ความรู้ความเข้าใจโครงการ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในช่วงการ ออกแบบ ก่อสร้าง และขาดการพัฒนาและส่งเสริมให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งในการดูแลบำรุงรักษา ในรูปกลุ่มผู้ใช้น้ำ จึงทำให้เกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่เจตนาที่จะกระทำเช่นนั้น

๓.๑.๓ สภาพปัญหาของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แม้โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนของการจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่วนใหญ่ยังคงเป็นไป ตามแนวทางตามที่เคยปฏิบัติในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็ตาม แต่จาก การศึกษาบทบัญญัติและกระบวนการขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เริ่มตั้งแต่การเสนอและ เริ่มโครงการ การประกาศกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน จนถึงการดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคที่อยู่ภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จตามที่กำหนด ในพระราชบัญญัตินี้ และการรับฟังความคิดเห็น และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ และเกษตรกร รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการพิจารณา เปรียบเทียบกับการดำเนินการเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว สามารถแบ่งสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้เป็น ๕ ประการ ดังนี้

(๑) ปัญหาด้านองค์กร

ปัญหาประการนี้เกี่ยวกับการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน จังหวัดซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจมองได้ว่าเป็นทั้งปัญหาด้านงานธุรการหรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด หรือการขาดความเข้าใจในขั้นตอน การปฏิบัติงานตามการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตาม

มาตรา ๓๒ ใช้บังคับในบริเวณใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในแต่ละพื้นที่มีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยบางจังหวัดมีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่บางจังหวัดไม่มีคำสั่งแต่งตั้ง เนื่องจากเห็นว่าเป็นไปโดยผลของกฎหมายแล้ว ยกเว้นกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน ในส่วนของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้นยังมีปัญหาอีกประการหนึ่งในปัจจุบัน คือ การมีองค์ประกอบของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานบางแห่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินและมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นจากหน่วยงานดังกล่าวเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เช่น อุตสาหกรรมจังหวัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านองค์กร สำหรับกรณีจังหวัดที่มีแผนงานด้านจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่มีพื้นที่ที่ดำเนินงานด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งจะมีผลทำให้ไม่มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ทำให้เกษตรกรในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหมือนอย่างกรณีของการจัดรูปที่ดิน

(๒) ปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามแนวทางตามที่เคยปฏิบัติในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จากการศึกษาและข้อมูลที่ได้รับจากผู้ปฏิบัติงานหรือเจ้าของที่ดินในแต่ละภูมิภาคยังคงพบว่าการเตรียมการเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในส่วนการประกาศเขตสำรวจที่ดิน และการออกแบบยังคงต้องใช้เวลา ๒ - ๓ ปี จึงจะเริ่มดำเนินการก่อสร้าง อีกทั้งการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง และเป็นการจัดบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง จึงต้องมีการเสนอเรื่องต่อหน่วยงานและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อให้เกิดความรอบคอบ รวมทั้งต้องมีการรับฟังและคำนึงถึงความเห็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินและบุคคลอื่นที่จะได้รับผลกระทบก่อนจะประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ได้ ซึ่งการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร และในระหว่างดำเนินการทั้งขั้นตอนการเตรียมการหรือแม้แต่อยู่ระหว่างการก่อสร้างระบบชลประทานถนนหรือทางลำเลียงพืชผลในพื้นที่เขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินอาจเปลี่ยนใจไม่ประสงค์หรือยินยอมในการนำที่ดินมาเข้าร่วมโครงการเพื่อการจัดรูปที่ดิน ทำให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดต้องแก้ไขแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินใหม่และเริ่มต้นกระบวนการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดอีกครั้งหนึ่ง จึงเกิดความยุ่งยากและล่าช้า สภาพปัญหาในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีรายละเอียดสรุปพอสังเขปได้ ดังนี้

๒.๑ การเสนอและการเริ่มโครงการ

การเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีปัญหา ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ การริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้การริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินสามารถทำได้ ๒ วิธี วิธีแรก คือ การริเริ่มโดยภาครัฐ (สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง) ซึ่งมีความประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจ้ดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และวิธีที่สอง คือ การริเริ่มโดยภาคประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีความประสงค์ให้จัดรูปที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจ้ดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม โครงการจัดรูปที่ดินในปัจจุบันเกิดขึ้นใหม่ได้ยากโดยเฉพาะอย่างยิ่งการริเริ่มโครงการโดยภาคประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดิน เนื่องจากไม่เห็นประโยชน์ในการดำเนินการหรือจะได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐด้านการทำการเกษตรอย่างไร ประกอบกับการพัฒนาเมืองหรือความเจริญของเมืองที่เพิ่มขึ้นซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ควรจำกัดไว้ เฉพาะพื้นที่ทำเกษตรกรรมเท่านั้น โดยการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในปัจจุบันส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่มีการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ในส่วนที่ยังไม่มีการดำเนินการก่อสร้างใดๆ หรือดำเนินการก่อสร้างแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ

ประการที่สอง คือ ความล่าช้าในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามที่มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดไว้ ซึ่งการกำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพบว่าในทางปฏิบัติต้องใช้ระยะเวลานานตั้งแต่เริ่มจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจนกระทั่งประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย เพราะมีกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมายที่ต้องดำเนินการหลายประการและผ่านการพิจารณาจากหลายหน่วยงาน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้ จากข้อมูลที่ได้จากการสะท้อนความเห็นของกลุ่มเกษตรกรบางพื้นที่จะใช้เวลาถึง ๑๒ ปี ถึงจะมีการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน จนทำให้เจ้าของที่ดินบางรายที่แต่เดิมได้ให้ความยินยอมหรือสมัครใจในการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินเปลี่ยนใจในภายหลัง

ประการที่สาม คือ การที่มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ โดยผลของกฎหมายนั้น แม้จะเป็นเรื่องที่ดี เพราะเป็นการลดขั้นตอนที่กรมชลประทานจะต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพที่ดินนั้นตามกฎหมายเฉพาะ อีกทั้งตาม แต่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ยังมีความเข้าใจที่ชัดเจน และต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังหรือกรมที่ดิน เพื่อการประสานงาน นอกจากนี้ ยังเป็นปัญหาทางกฎหมายและข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ว่าจะการถอนสภาพตามพระราชกฤษฎีกานั้นจะเริ่มมีผลเมื่อใด และเป็นการเพิกถอนที่ดินดังกล่าวทั้งแปลงหรือเฉพาะส่วนที่นำไปดำเนินการจัดรูปที่ดินเท่านั้นหรือไม่ เหมือนดังเช่นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) กับกรมป่าไม้ ที่นำพื้นที่ในป่าสงวนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการสำรวจพื้นที่และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการสำรวจเขตพื้นที่ในโครงการจัดรูปที่ดิน นั้น แม้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นโครงการฯ ทำเครื่องหมายในที่ดินของบุคคลใดเพื่อเป็นแนวเขตในการดำเนินการ และขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการแกสิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม

ในการดำเนินการพบปัญหาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินและอาจถูกเจ้าของที่ดินฟ้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการแก่งัดขวางการสำรวจในที่ดินของเจ้าของที่ดิน โดยเห็นว่าการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำที่เกินกว่าจำเป็นและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน

๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินและการให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ในชั้นตอนนี้ มีปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างน้อย ๓ ประการที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการจัดทำรายละเอียดและแผนผังโครงการเพื่อนำไปสู่การประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๒ มีผลใช้บังคับ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจและจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นเรียบร้อยแล้ว ต้องจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินภายในแนวเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นเพื่อสอบถามความสมัครใจในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น ให้เจ้าของที่ดินดำเนินการคัดเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตท้องที่นั้นในการพิจารณาร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจัดทำแผนผังที่ดิน ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดิน และจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งการกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนนั้นเป็นกลไกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีเจตนาที่จะสร้างการมีส่วนร่วม ช่วยเหลือและเกื้อกูลกันของคนในชุมชน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ากลไกดังกล่าวยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร เนื่องจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนไม่สามารถบังคับให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายให้ความยินยอมหรือสมัครใจเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทั้งหมด นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า เจ้าของที่ดินบางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมหรือเกิดเปลี่ยนใจในภายหลังซึ่งส่งผลให้การจัดทำแผนผังแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดิน และการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินไม่เป็นผลสำเร็จ และไม่สามารถเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ตามกรอบระยะเวลาของแผนปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินได้ จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการได้ทันกับความต้องการของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินรายอื่นที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน ทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาที่ดินให้มีความเหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม

ประการที่สอง คือ ความล่าช้าในการให้ความเห็นชอบและการออกประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนได้มีการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว เนื่องจากมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสนอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

เป็นผู้มีอำนาจออกประกาศดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาานาน ทั้ง ๆ ที่เรื่องดังกล่าวคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดได้กลั่นกรองแล้ว การมีขั้นตอนการปฏิบัติงานในลักษณะทำนองนี้จึงเป็นการซ้ำซ้อนและทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน

ประการที่สาม คือ ความยินยอมของเจ้าของที่ดิน ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในช่วงระหว่างพิจารณาแผนผังโครงการเบื้องต้นซึ่งได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว และเกิดขึ้นระหว่างดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในปัจจุบันที่ความต้องการใช้ประโยชน์หรือได้มาซึ่งที่ดินมีจำนวนเพิ่มขึ้นในขณะที่พื้นที่ดินมีจำนวนจำกัด โดยเมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ในทางปฏิบัติพบว่า เจ้าของที่ดินบางรายเปลี่ยนใจไม่ให้ความยินยอมในการจัดทำระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นดิน หรือการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ในที่ดินของตนในระหว่างการดำเนินการ หรือต้องการนำที่ดินของตนไปใช้เพื่อการอื่นซึ่งส่งผลให้การจัดรูปที่ดินต้องมีการปรับแก้ไขแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน ทำให้การดำเนินการต่างๆ ในเขตโครงการต้องหยุดชะงักหรือเกิดความล่าช้า

๒.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดินภายหลังการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาในประการนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเกิดขึ้นมากในสภาวะปัจจุบันที่มีการเจริญเติบโตหรือการขยายตัวของเมืองเข้าสู่พื้นที่ทำการเกษตร โดยปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นายังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือยังไม่มีดำเนินการก่อสร้างใดๆ ให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกรณีที่ได้มีการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว แต่สามารถดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดินได้เพียงบางส่วนของพื้นที่เขตโครงการจัดรูปที่ดินเพราะได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่พอในการดำเนินการให้แล้วเสร็จในครั้งเดียว ทำให้ต่อมาในภายหลังเจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจหรือไม่ยินยอมที่จะนำที่ดินในส่วนที่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างนั้นเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน หรือพื้นที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินทั้งส่วนที่มีการก่อสร้างหรือยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างได้มีการพัฒนา หรือมีความเจริญ หรือสภาพพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในกิจการอย่างอื่นจนไม่เหมาะสมต่อการนำมาใช้เพื่อการจัดรูปที่ดิน หรือมีศักยภาพทำการเกษตรน้อยลง กรณีจึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าการยังคงพื้นที่ดังกล่าวไว้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปจะมีความเหมาะสมหรือมีเหตุผลหรือความจำเป็นต่อการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนอีกต่อไปหรือไม่ และหากมีความประสงค์จะยกเลิกพื้นที่ดังกล่าวออกจากการกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จะมีแนวทางใดในการยกเลิกพื้นที่ในส่วนนั้นออกจากการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ตกเป็นของกรมชลประทานอย่างไร และสมควรที่จะมีมาตรการการรองรับการยกเลิกหรือการควบคุมพื้นที่ดังกล่าว อย่างไร

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งทีสร้างขึ้นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงไไม่ร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน) การซ่อมแซม และบำรุงรักษาสิ่งทีสร้างขึ้นในเขตโครงการจัดรูปที่ดินภายหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้น และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย

๓.๑ การมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ การซ่อมแซมและการดูแลรักษาสิ่งทีสร้างขึ้นเพื่อกำจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

สภาพปัญหาประการนี้อาจแยกออกได้เป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ การดำเนินการที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ ซึ่งในช่วงเวลาระหว่างที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับจนถึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ยังไม่มีการกำหนดบทบัญญัติเพื่อให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือกรมชลประทานสามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลภารกิจเกี่ยวกับงานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมชลประทานได้ งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูจึงได้ถูกกำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒)^๔ แต่ก็ยังมีการดำเนินการที่ไม่ครบถ้วนทุกแห่ง ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน การดูแลบำรุงรักษาสิ่งทีจัดสร้างขึ้น และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายนั้น อธิบดีกรมชลประทานได้ออกระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งทีจัดสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดินพ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดรูปที่ดินส่งมอบภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลรักษาสิ่งทีจัดสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้กับโครงการชลประทาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น เพื่อดำเนินการตามระเบียบ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่ายังคงมีปัญหาเนื่องจากการโอนภารกิจในเรื่องใดบ้างนั้นยังไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากงานจัดรูปที่ดินมีความแตกต่างจากการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมหรืองานคันและคูน้ำที่มีเฉพาะงานด้านระบบชลประทานหรือการทำคันและคูน้ำเท่านั้น ในการถ่ายโอนภารกิจหรือมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก แต่งานจัดรูปที่ดินนั้นมิใช่จำกัดเฉพาะงานด้านระบบชลประทานเท่านั้นแต่ครอบคลุมถึงถนนหรือ

^๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๔๐ ง ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ที่ดินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง กรมชลประทานมีอำนาจดำเนินการให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือโอนไปยังเกษตรกรเพื่อใช้ในการทำเกษตรกรรมได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้กรมชลประทานได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

ทางลำเลียงในไร่นาด้วยจึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น คือกรณีที่ได้มีการกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินและดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทานหรือทางลำเลียงจนแล้วเสร็จ แต่ต่อมาได้มีการอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร จนทำให้พื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมหรือไม่มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการทำการเกษตรอีกต่อไป และหากได้โอนภารกิจหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลพื้นที่แล้ว เช่นนี้แล้วสมควรที่จะมีกลไกการควบคุมพื้นที่หรือรองรับการยกเลิกการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

๓.๒ การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษา หรือการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ปัญหาประการนี้เกิดขึ้นโดยผลของมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติให้เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควร โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ออกระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้การชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินให้ชำระในอัตราร้อยละสิบของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อไร่ในการจัดรูปที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอาจพิจารณาลด ยกเว้น รวมทั้งกำหนดระยะเวลา หรือขยายระยะเวลาการชำระเงินได้ตามที่เห็นสมควร และในการชำระค่าใช้จ่ายเจ้าของที่ดินมีสิทธินำมูลค่าการประเมินที่ดินที่ถูกนำมาใช้ในการก่อสร้างการจัดรูปที่ดินส่วนที่ไม่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิมของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งได้มีการประเมินตามระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินมาหักออกเสียก่อน นอกจากนั้น ในกรณีที่มีการเปลี่ยนการใช้ที่ดินตามมาตรา ๕๖ ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินชำระเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินตามเนื้อที่ที่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนการใช้ที่ดินเพิ่มในอัตราร้อยละแปดสิบของค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน โดยให้ชำระครั้งเดียวหมด อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับนี้จะมีวิธีคิดคำนวณเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินให้มากที่สุดแล้ว แต่การจัดเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวในทางปฏิบัติยังได้รับการโต้แย้งว่าเป็นภาระต่อเจ้าของที่ดินและเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมให้มีการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงผ่านที่ดินของตน หรือไม่ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น กรณีจึงทำให้เป็นภาระทางด้านการงบประมาณ และทำให้กองทุนจัดรูปที่ดินไม่มีรายได้กลับเข้าสู่กองทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายในภารกิจและตามวัตถุประสงค์ รวมถึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเรียกให้เจ้าของที่ดินมาชำระค่าปรับ ซึ่งบางกรณีเจ้าของที่ดินบางรายขาดความเข้าใจกลไกของกฎหมายทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและเจ้าของที่ดิน จึงทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถขยายโครงการจัดรูปที่ดินได้

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลใดๆ และเจ้าของที่ดินไว้อย่างน้อยในสองช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงเวลาในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจฯ ยังมีผลใช้บังคับ และช่วงเวลาภายหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วเสร็จ โดยมาตรการควบคุมดังกล่าวมีทั้งมาตรการเพื่อควบคุมการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใดๆ และมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ในลักษณะเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ สรุปได้ดังนี้

(๔.๑) การควบคุมในช่วงเวลาในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนด

เขตสำรวจฯ ยังมีผลใช้บังคับ

มาตรการควบคุมในช่วงเวลานี้จะมีลักษณะเป็นการควบคุมการกระทำของบุคคล ซึ่งรวมถึงเจ้าของที่ดินด้วย โดยการห้ามมิให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใดๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ดังกล่าวสูงขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ออกระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะจำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้น ยื่นคำขออนุญาตต่อหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติแล้วให้รายงานความเห็นต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาต โดยการ “ก่อให้เกิดภาวะติดพัน” นั้น หมายถึง การกระทำที่ที่ดินหรือสิ่งทรมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้นอาจต้องตกอยู่ในเหตุให้ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราวๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ เช่น เช่า จำนอง ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ซึ่งยังไม่พบสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

(๔.๒) การควบคุมในช่วงเวลาภายหลังจากการก่อสร้างระบบ

ชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน แล้วเสร็จ

มาตรการควบคุมในช่วงเวลานี้จะมีทั้งมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับระบบชลประทาน ทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นที่จัดทำขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการควบคุมการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายในสิ่งที่สร้างขึ้น หรือกักเก็บน้ำไว้ใช้เกินสมควร และมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม โดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑. มาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับระบบชลประทาน ทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นที่จัดทำขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรการนี้เป็นการควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมของบุคคล โดยควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมของบุคคลในเขตโครงการจัดรูปที่ดินหรือการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ดังนี้

๑) การห้ามเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นจะกระทำไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก การโอนให้แก่ทายาทโดยธรรม การโอนไปยังสหกรณ์ การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ การโอนไปยังกรมชลประทานเพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย โดยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้โอนสิทธิในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๒) การห้ามผู้ใดปล่อยสัตว์หรือเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ลงบนคันหรือในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน

๓) ห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้น สร้างทำนบ หรือปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ลงในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น

๔) ห้ามมิให้ผู้ใดทำลายหรือทำให้เสียหายแก่คัน คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ประตูกักน้ำ ทำนบ เขื่อน หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการบังคับน้ำหรือระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น

๒. มาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม

นอกจากการห้ามโอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้มีมาตรการในการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวสำหรับการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม โดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อันเป็นเจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายนี้ด้วย โดยห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมหรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดหรือทำการใดแก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ทั้งนี้ ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอน ทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรืองดเว้นการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิม โดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย

แม้ในเขตการจัดรูปที่ดินควรมีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่เคร่งครัดเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและสิ่งที่ภาครัฐได้ลงทุนในการสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งเพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งพื้นที่ทำการเกษตร แต่ในทางปฏิบัติและจากผลการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละพื้นที่พบว่ามาตรการนี้มีปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติโดยเห็นว่ามาตรการที่กำหนดดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับบริบทของสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ต้องการใช้ประโยชน์จากจำนวนเพิ่มขึ้นแต่มีที่ดินจำนวนจำกัด และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นอย่างอื่นได้ก็ตาม แต่เป็นการให้อำนาจที่จะใช้ดุลพินิจที่ไม่ชัดเจนสมควรพิจารณาปรับปรุงเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและประโยชน์สาธารณะ หรือมีมาตรการจูงใจให้แก่เจ้าของที่ดินที่เป็นผู้เสียสละ หรือกำหนดแนวทางที่จะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่บุคคลดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีปัญหากรณีพื้นที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ยังไม่เริ่ม

ดำเนินการสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในนา หรือสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดินที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดิน ในกรณีเช่นนี้สมควรทบทวนความเหมาะสมและศึกษาสภาพของพื้นที่ใหม่หรือไม่ เพราะการคงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ของเจ้าของที่ดินที่ต้องการนำที่ดินไปใช้เพื่อการอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม หรือแม้แต่การห้ามโอนหรือก่อให้เกิดภาระผูกพันในทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งอาจเป็นภาระแก่เจ้าของที่ดินเกินสมควรได้

(๕) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

(๕.๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดที่ไม่ครอบคลุมภารกิจบางด้าน

สภาพปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่นนอกเหนือไปจากเกษตรกรรมนั้นจะครอบคลุมในเรื่องการจัดตั้งโรงงานขนาดเล็กหรือมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่มีกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้โดยตรง ทำให้การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวใช้ระยะเวลายาวนานไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนหรือผู้ประกอบการ

(๕.๒) การจัดทำแผนผังโครงการ

มาตรา ๑๒ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน แต่ยังไม่ชัดเจนว่ากรณีที่มีการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินหรือกรณีที่มีการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมจะต้องเสนอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ คำว่า “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ในอนุมาตราดังกล่าวก็ไม่ชัดเจนว่าหมายถึงเรื่องใดบ้าง ควรที่จะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนหรือไม่ หรือควรกำหนดให้ขอบเขตเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

(๕.๓) การนำที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกรมชลประทานเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ไปใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๖

เดิมภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดให้กรมชลประทานสามารถนำที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้ในการอยู่อาศัยนอกจากการใช้เพื่อเกษตรแล้ว แต่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนนี้โดยไม่มีการกำหนดให้นำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่ออยู่อาศัยได้ ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ และสร้างความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรและประชาชนที่ไม่มีที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยหรือไม่สามารถต่ออายุสัญญาเช่าเพื่อการอยู่อาศัยที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันได้

^๔ มาตรา ๑๒ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๕.๔) การแก้ไขแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินในระหว่างระยะเวลาที่แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินยังไม่สิ้นสุดลง

ในการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน มาตรา ๑๗^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินประกอบด้วยแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและแผนการจัดรูปที่ดิน โดยให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนแม่บทดังกล่าวต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่มีได้บัญญัติเรื่องการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจเสนอแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าวที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วได้หรือไม่

(๕.๕) การพิจารณาอนุญาตให้มีการเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ ที่ขาดความชัดเจนและไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาซึ่งแตกต่างจากกรณีของการเปลี่ยนการใช้ที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่การพิจารณาจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง^{๑๑}

^{๑๐} มาตรา ๑๗ ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ประกอบด้วยแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และแผนการจัดรูปที่ดิน โดยแสดงภาพรวมการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนรอบงบประมาณ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผน แนวทางการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบชลประทาน การบริหารและพัฒนาที่ดิน และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการทำเกษตรกรรม

ในการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำแผนด้วย

ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนนั้น

^{๑๑} มาตรา ๕๖ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมหรือทำการปลูกสร้างสิ่งใด ๆ หรือทำการใด ๆ แก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๕.๖) ข้อห้ามตามมาตรา ๕๗ (๑) ที่ยังไม่ครอบคลุมกรณีการปลูกพืชพันธุ์อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน

มาตรา ๕๗ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดหรือสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน แต่ข้อห้ามตามดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีปลูกพืชพันธุ์นอกบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินได้ เนื่องจากในทางปฏิบัติมีเกษตรกรบางรายปลูกต้นกล้าไม้ใหญ่ เช่น ต้นยูคาลิปตัส นอกบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งในอนาคตรากของต้นไม้ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินได้

(๖) สภาพปัญหาเกี่ยวกับกองทุนและการบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน

เดิมพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดระบบชลประทานเพื่อนำไปใช้ในการเพาะปลูก แต่การจัดทำคั้นและคูน้ำจะใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินทั่วไปตามที่กรมชลประทานได้รับการจัดสรรผ่านการทำโครงการหรือแผนงาน ซึ่งแตกต่างไปจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้มีกองทุนจัดรูปที่ดินในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำไปใช้จ่ายเพื่อการจัดรูปที่ดิน โดยจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด^{๑๓} เงินกองทุนจัดรูปที่ดินจึงนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามเมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวและตราเป็นพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อรวมงานจัดรูปที่ดินและงานจัดระบบน้ำไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน มาตรา ๖๐^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงบัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดิน

^{๑๒} มาตรา ๕๗ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} มาตรา ๕๐ ทวิ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนจัดรูปที่ดิน” ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกอบด้วย เงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ ทรี เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน

รายได้ที่ได้รับจากการจัดรูปที่ดิน ให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนจัดรูปที่ดินโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินของกองทุนจัดรูปที่ดิน ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดรูปที่ดิน หรือเพื่อการช่วยเหลือทางการเงิน หรือให้สินเชื่อแก่บรรดาเจ้าของที่ดินโดยผ่านสถาบันการเงินภายในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือเขตที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

รายงานการรับจ่ายเงิน เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาทราบ

ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เก็บรักษาเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน และเบิกจ่ายจากกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้

^{๑๔} มาตรา ๖๐ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนจัดรูปที่ดิน” ในกรมชลประทาน ประกอบด้วย เงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๖๑ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน

ต่อไป แต่เปลี่ยนจากการเป็นกองทุนในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกองทุนในกรมชลประทาน แทน เพื่อให้สอดคล้องกับการโอนภารกิจงานของสำนักงานจัดรูปที่ดินไปอยู่ภายใต้สังกัดของ กรมชลประทาน โดยเงินกองทุนจัดรูปที่ดินประกอบด้วย เงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๖๑ และเงินของ กองทุนจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่กฎหมายกำหนดให้ออน มาเป็นเงินกองทุนตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นการขยายวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ให้ครอบคลุมถึงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย ส่งผลให้กองทุนฯ ต้องนำเงินที่มีไปใช้เป็น ทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินซึ่งไม่เพียงพอต่อการ ดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ในขณะที่เงินที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบ โดยจากการขอรับจัดสรรงบประมาณ ในปีที่ผ่านมา กรมชลประทานได้ขอรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับกองทุนจัดรูปที่ดินจำนวนทั้งสิ้น ๒,๐๐๐ ล้านบาท แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียง ๙๐๐ ล้านบาท ประกอบกับระเบียบ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบ น้ำเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับการประโยชน์จากโครงการ จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านแปลงที่ดินของตนโดยตรงจะต้องชำระไว้ในอัตราร้อยละสิบของ ค่าก่อสร้างจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามสัดส่วนพื้นที่ที่ถือครอง^{๑๔} ซึ่งเป็นอัตราส่วนหรือจำนวนเงิน ที่น้อยมากที่จะคืนกลับไปยังกองทุน อีกทั้งยังประสบปัญหากรณีเจ้าของที่ดินบางรายที่อยู่ในเขตการ จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ยินยอมชำระค่าใช้จ่ายในการ ก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงน้ำไร่นา หรือสาธารณูปโภคอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการ จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม และระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางฯ กำหนด นอกจากนี้ เงินที่เคยได้รับ เพิ่มเติมจากกองทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานเพื่อนำมาใช้เพื่อการจัดทำคันและคูนาหรือระบบ ชลประทานในแปลงไร่นา ปัจจุบันก็ได้รับการอุดหนุนเพียงบางรายการนั้นเพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็น ว่ามีเงินกองทุนจัดรูปที่ดินไว้ใช้จ่ายแล้ว ทำให้เงินกองทุนจัดรูปที่ดินมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะใช้จ่าย

รายได้ที่ได้รับจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุน จัดรูปที่ดิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินของกองทุนจัดรูปที่ดินให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดิน หรือเพื่อการช่วยเหลือทางการเงินหรือให้สินเชื่อแก่บรรดาเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมหรือเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยผ่านสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยความเห็นชอบ ของกระทรวงการคลัง

รายงานการรับจ่ายเงิน เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงาน ผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

ให้กรมชลประทานเก็บรักษาเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน และเบิกจ่ายจากกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อใช้จ่าย ตามพระราชบัญญัตินี้

^{๑๔}ข้อ ๔ ให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับการประโยชน์จากโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านแปลงที่ดิน ของตนโดยตรง ชำระในอัตราร้อยละสิบของค่าก่อสร้างจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามสัดส่วนพื้นที่ที่ถือครอง

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอาจพิจารณาลด ยกเว้น รวมทั้งกำหนดระยะเวลา หรือขยาย ระยะเวลาการชำระเงินได้ตามที่เห็นสมควร

ในการกิจตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ส่งผลให้การพัฒนาระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และดำเนินการไปได้ด้วยความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรในพื้นที่ จึงควรต้องมีการพิจารณาทบทวนแหล่งที่มาของรายได้กองทุนและวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนในส่วนนี้เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอในการดำเนินการในการกิจที่สำคัญและจำเป็นเกิดความคล่องตัวและให้การใช้จ่ายเงินครบคลุมยิ่งขึ้น

(๗) สภาพปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเปรียบเทียบปรับ

บทบัญญัติในส่วนของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีอยู่ทั้งสิ้น ๗ มาตรา ตั้งแต่ มาตรา ๖๒ ถึงมาตรา ๖๘ โดยสามารถแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

(๑) บทบัญญัติกรณีที่มีการไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มาหรือให้ส่ง ตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๖๒)

(๒) บทบัญญัติที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับของอธิบดี (มาตรา ๖๓) และ

(๓) บทบัญญัติที่กำหนดโทษกรณีมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา ๖๔ ถึงมาตรา ๖๗)

นอกจากนี้ ยังมีมาตรา ๖๘ ที่เป็นกรณีที่กำหนดให้มีการเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับโดยอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้วให้คดีเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษนั้น นอกจากเรื่องความเหมาะสมเกี่ยวกับประวางโทษแล้ว ยังเห็นว่า โทษสำหรับการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับหรือความผิดเล็กน้อยไม่ควรกำหนดเป็นโทษอาญาทั้งหมดทุกกรณี อีกทั้งยังมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนค่าปรับที่มีข้อโต้แย้งว่าแม้จะเป็นการกระทำผิดในลักษณะเดียวกันแต่ก็ไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องเสียค่าปรับในจำนวนที่เท่ากัน แต่ควรคำนึงถึงเจตนาและฐานะของผู้กระทำผิดด้วย รวมถึงในกรณีที่ได้กหรือเยาวชนที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและเป็นเจ้าของที่ดินโดยตกทอดมาทางมรดก เช่นนี้แล้วหากที่ดินแปลงดังกล่าวได้มีการสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือเปลี่ยนแปลงใช้เพื่อการอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตเช่นนี้แล้วจะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

(๘) บทสรุป

จากที่ได้แสดงรายละเอียดข้างต้นสรุปได้ว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีดังนี้

(๑) **การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม** การใช้ขั้นตอนการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป การทำงานยากขึ้น ซึ่งโดยลักษณะของงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อแพร่กระจายน้ำเท่านั้น จึงไม่ควรมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒) **การจัดรูปที่ดินซับซ้อน** การจัดรูปที่ดินมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากเป็นการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง และเป็นการจัดบริการสาธารณูปแบบหนึ่ง จึงต้องมีการเสนอเรื่องต่อหน่วยงานและคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความรอบคอบ รวมทั้งต้องมีการรับฟังและคำนึงถึงความเห็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินและบุคคลอื่นที่จะได้รับผลกระทบก่อนจะประกาศเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน

ในพื้นที่ได้ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร และอาจทำให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า

(๓) การขาดการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในส่วนของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการ ความรู้ความเข้าใจโครงการ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในช่วงการออกแบบ ก่อสร้าง และขาดการพัฒนา และส่งเสริมให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งในการดูแลบำรุงรักษาในรูปกลุ่มผู้ใช้น้ำ

(๔) การขาดการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบชลประทาน ขาดการวางแผนการบริหารจัดการอย่างบูรณาการให้ครบถ้วนทุกฝ่าย ทำให้โครงการเกิดความล่าช้า

(๕) การบริหารจัดการน้ำภายหลังจากส่งมอบภารกิจแล้วยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพที่แตกต่างกัน บางแห่งอาจขาดบุคลากรหรือเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมในการวางแผนการส่งน้ำ ตรวจสอบปริมาณน้ำ ประเมินผลเพื่อปรับปรุงโครงการ ประกอบกับกลุ่มผู้ใช้น้ำยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการน้ำ ด้วยตนเอง นอกจากนี้ การส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่องภายหลังจากมีโครงการยังไม่ต่อเนื่องและครบถ้วน โดยขาดการบริหารและพัฒนาที่ดิน การส่งเสริมการผลิต การส่งเสริมการตลาด เป็นต้น

(๖) กองทุนจัดรูปที่ดินมีเงินไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ เนื่องจากได้รับเงินจากงบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง การกำหนดให้เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจ่ายค่าคืนทุนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เป็นเหตุให้เงินกลับเข้ากองทุนมีน้อยกว่าที่จ่ายออกไป รายได้จากการจัดเก็บค่าคืนทุนมีความไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระของเจ้าของที่ดินแต่ละพื้นที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับรายได้จากผลผลิต และสภาพปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ เช่น โรคศัตรูพืช ภัยธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีเงินจากกองทุนไปใช้โดยมุ่งเน้นที่งานก่อสร้างเพื่อเพิ่มพื้นที่จัดรูปที่ดิน ทำให้ไม่มีการดูแลโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรในพื้นที่จัดรูปที่ดินเดิม ส่งผลให้ประสิทธิภาพการส่งน้ำและการผลิตสินค้าเกษตรลดลง อีกทั้งเมื่อมีการนำเรื่องการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมารวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เงินงบประมาณของกองทุนจัดรูปที่ดินจึงต้องนำมาใช้ทั้งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนจัดรูปที่ดินได้งบประมาณมาไม่เพียงพอกับแผนงานที่วางไว้ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งเดิมงานจัดระบบน้ำตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำฯ ใช้เงินจากงบประมาณส่วนกลาง เมื่อต้องใช้จ่ายเงินจากกองทุนจัดรูปที่ดิน จึงทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไม่คล่องตัวและไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กรมชลประทาน

๓.๒ วิเคราะห์บทบัญญัติที่มีผลกระทบและอุปสรรค

๓.๒.๑ โครงสร้างกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบด้วย ๖ หมวด ๑๓ มาตรา ได้แก่ หมวด ๑ คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน หมวด ๒ สำนักงานจัดรูปที่ดิน หมวด ๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน หมวด ๕ กองทุนจัดรูปที่ดิน และหมวด ๖ บทกำหนดโทษ จำนวนรวมทั้งสิ้น ๗๖ มาตรา เป็นกฎหมายที่มุ่งพัฒนาโครงการพัฒนาระบบชลประทานในระดับไร่นา

(On - Farm Irrigation System Development)^{๑๖} ซึ่งเป็นการแพร่กระจายน้ำจากระบบโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก เข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขภาคโดยทั่วถึงโดยมีน้ำใช้เพื่อการทำเกษตรกรรมอย่างเพียงพอในแปลงไร่นาของตน และเพื่อให้เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองได้ใช้ที่ดินนั้นประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพซึ่งที่ดินดังกล่าวให้มีความเหมาะสมแก่การทำเกษตร ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดความคุ้มค่า ส่งเสริมภาคเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงเป็นการบริหารจัดการและการใช้น้ำในแปลงไร่นาให้มีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพที่ดินของเกษตรกรให้มีความเหมาะสมแก่การเพาะปลูกและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้แก่เกษตรกร ด้วยเหตุนี้ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดรูปที่ดินแบบการพัฒนาบางส่วนหรือกึ่งสมบูรณ์ (Extensive Development)^{๑๗} จึงมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เป็นการดำเนินการเกษตรในแปลงไร่นาแบบสมบูรณ์ (Intensive Development) ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่าการกำหนดทั้งสองเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันเหมือนอย่างกรณีตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงนับว่ามีความเหมาะสมมากกว่าการแยกทั้งสองเรื่องออกเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับแต่ละเรื่อง นอกจากนี้ เมื่อได้ศึกษาพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในภาพรวมนับแต่ที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว พบว่า ยังมีสภาพปัญหาหรือความไม่ชัดเจนหลายประการทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนจัดรูปที่ดิน และบทกำหนดโทษอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติการหรือบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งจากการศึกษาและการรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือกลุ่มเกษตรกรพบว่า บทบัญญัติบางมาตราแม้จะมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ก็ไม่มีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติเลย จึงทำให้บทบัญญัตินี้ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ และสมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเสียในคราวเดียวกัน

^{๑๖} ผศ.นิมิตร เติตฉันทพิพัฒน์ เอกสารประกอบการสอน วิชา ๐๒๒๐๗๓๒๑ การออกแบบระบบชลประทานในไร่นา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน

^{๑๗} การจัดรูปที่ดินแบบพัฒนาบางส่วนมีวิธีการดำเนินการ ๔ รูปแบบ ตามลำดับต่อไปนี้

แบบที่ ๑ ขุดคูส่งน้ำจากท้ายท่อส่งน้ำเข้านา โดยมีแนวคูส่งน้ำลัดเลาะไปตามความสูงต่ำของพื้นที่ระยะห่างระหว่างแนวคูส่งน้ำแต่ละสายประมาณ ๔๐๐ ถึง ๕๐๐ เมตร มีระบายน้ำผ่านพื้นที่ลุ่ม เพื่อระบายน้ำที่เกินความต้องการไปสู่คลองระบายน้ำ และมีถนนหรือทางลำเลียงเพื่อเชื่อมกับภายนอกเท่าที่จำเป็น ไม่จัดรูปแปลงใหม่ ไม่ปรับระดับพื้นที่

แบบที่ ๒ ขุดคูส่งน้ำ ระบายน้ำผ่านตามแนวแปลงกรรมสิทธิ์เดิมและตามความลาดเทของพื้นที่ โดยมีคูส่งน้ำและระบายน้ำผ่านทุกแปลงหรือเกือบทุกแปลง และมีถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา เพื่อเชื่อมกับภายนอกเท่าที่จำเป็น ไม่จัดรูปแปลงใหม่ ไม่ปรับระดับพื้นที่

แบบที่ ๓ ขุดคูส่งน้ำ และถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาผ่านทุกแปลงหรือเกือบทุกแปลงจัดรูปแปลงใหม่เพื่อให้จัดวางแนวคูส่งน้ำ ระบายน้ำ และถนนได้เหมาะสม มีแนวตรงแต่ไม่โยกย้ายสับเปลี่ยนแปลงเพาะปลูกเดิมมากนัก ขนาดของแต่ละแปลงมีทั้งขนาดเล็กและใหญ่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ การจัดรูปแปลงใหม่ยึดถือเขตแปลงกรรมสิทธิ์เดิมเป็นหลักมากที่สุด ไม่ปรับระดับพื้นที่ ถ้าจำเป็นต้องปรับพื้นที่ให้เจ้าของที่ดินดำเนินการเอง

แบบที่ ๔ คล้ายกับแบบที่ ๓ แต่การจัดรูปแปลงต้องโยกย้ายและสับเปลี่ยนแปลงเพาะปลูกเดิมมากกว่า จึงทำให้แปลงที่จัดรูปที่ดินใหม่แล้วเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีขนาดความกว้างและความยาวแต่ละแปลงเกือบเท่า ๆ กัน เจ้าของเดียวกันมีที่ดินอยู่หลายแปลงกระจายกันอยู่บริเวณใกล้กัน อาจจะมีรวมให้อยู่แห่งเดียวติดต่อกันเท่าที่กระทำได้ มีคูส่งน้ำ ระบายน้ำ และถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาผ่านทุกแปลง แต่ไม่ปรับระดับพื้นที่ ถ้าจำเป็นต้องปรับพื้นที่ให้เจ้าของที่ดินดำเนินการเอง

๓.๒.๒ ชื่อพระราชบัญญัติและองค์การบริหารกฎหมาย

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นและเป็นประเด็นว่าการใช้ชื่อกฎหมายฉบับนี้ที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” นั้นไม่สื่อให้เห็นถึงภารกิจและความรับผิดชอบของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัตินี้ที่ประกอบด้วยงาน ๒ ส่วน ได้แก่ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีนี้จึงสมควรที่จะต้องแก้ไขชื่อกฎหมายฉบับนี้เสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสาระสำคัญและภารกิจงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า โดยที่การจัดรูปที่ดินมีรูปแบบการดำเนินการใน ๒ รูปแบบ กล่าวคือ การจัดรูปที่ดินแบบพัฒนาบางส่วนหรือกิ่งสมบูรณ และการจัดรูปที่ดินแบบสมบูรณ ซึ่งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมก็เป็นวิธีการในการดำเนินการรูปแบบหนึ่งของการจัดรูปที่ดินแบบบางส่วนหรือกิ่งสมบูรณ การใช้ชื่อกฎหมายฉบับนี้ว่า “กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ก็มีความเหมาะสมแล้ว แต่หากประสงค์จะให้เกิดความชัดเจนก็สามารถแก้ไขชื่อกฎหมายให้ครอบคลุมงานทั้งสองด้านก็ได้ภายใต้ชื่อว่า “กฎหมายว่าด้วยการจัดระบบน้ำและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งจะสอดคล้องกับชื่อของสำนักงานจัดรูปที่ดินในส่วนภูมิภาคหรือระดับจังหวัดที่ใช้ชื่อว่า “สำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งจะไม่ตรงกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดไว้แต่เพียงว่า “ให้มีสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด...” หรือมีฉะนั้นก็อาจปรับเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับหลักวิชาการและเป็นองค์รวมถึงการพัฒนาาระบบชลประทานในไร่นา (Farm Irrigation System Development) หรือการแพร่กระจายน้ำในไร่นา อนึ่ง ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การใช้ชื่อกฎหมายนั้นย่อมจะสัมพันธ์กับชื่อของหน่วยงานที่จะมีหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งภารกิจด้านดังกล่าวนี้ที่อาจจะต้องมีปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกันด้วย

๓.๒.๓ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

การจัดทำคันและคูน้ำต่างกับเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม อย่างไร

การทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ต่างถือเป็นการพัฒนาาระบบชลประทานในไร่นา และเป็นหนึ่งใน ๒ รูปแบบของงานพัฒนาาระบบชลประทานในแปลงนาที่กรมชลประทานดำเนินการอยู่ คือ งานคันคูน้ำและงานจัดรูปที่ดิน^{๑๘} โดยเป็นการกำหนดเส้นทางในการลำเลียงและแพร่กระจายน้ำ (Water Distribution) จากระบบคลองชลประทานให้ทั่วถึงทุกแปลงและระบายน้ำทิ้งเมื่อเกินความต้องการ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอสำหรับการเพาะปลูก แต่ในความเหมือนดังกล่าวก็ยังคงมีความแตกต่างในรายละเอียดของการดำเนินการของคันและคูน้ำและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในหลายเรื่อง เช่น แม้การจัดทำคันและคูน้ำโดยส่วนใหญ่จะยึดโยงกับระบบชลประทานหลักหรือคลองใหญ่แต่การจัดทำคันและคูน้ำนั้นก็สามารถทำได้ทั้งในและนอกเขตชลประทานโดยเป็นพื้นที่ที่ภาครัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่สมควรให้เกษตรกรได้จัดทำคันและคูน้ำเพื่อให้น้ำไว้ใช้เพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอโดยกำหนดเป็นพื้นที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้กฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำใช้บังคับในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อให้เกษตรกรได้จัดทำคันและคูน้ำเพื่อกักและเก็บน้ำ รวมทั้งการระบายน้ำออกจากพื้นที่ของตนเองตามขนาดที่กฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ และเป็นไปตามผังและลักษณะของคูน้ำตามที่อธิบดี

^{๑๘} ผศ.นิมิตร เติตฉันทพิพัฒน์ เอกสารประกอบการสอน วิชา ๐๒๒๐๗๓๒๑ การออกแบบระบบชลประทานในไร่นา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน

กำหนด ในขณะที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นเป็นการดึงน้ำจากระบบชลประทาน คลองสายใหญ่ต่างๆ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมจึงจะทำอยู่ในเขตระบบชลประทานเป็นหลัก ประกอบกับการจัดทำคันและคูน้ำนั้นที่ผ่านมาจะได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณของกรมชลประทานโดยตรงมิใช่ใช้เงินจากกองทุนจัดรูปที่ดินดังที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน กรณีจึงเห็นได้ว่าการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ จะมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในทางปฏิบัติมากกว่าการกำหนดให้เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพราะสามารถทำได้ทั้งในและนอกเขตชลประทานโดยไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และมีงบประมาณที่ใช้ดำเนินการโครงการได้อย่างเพียงพอ ทำให้การจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีการขยายคูน้ำหรือคลองส่งน้ำ คลองไส้ไก่ เข้าสู่แปลงไร่นาของเกษตรกรได้อย่างต่อเนื่องและทันต่อความต้องการของเกษตรกรในพื้นที่ สำหรับกรณีของการจัดให้มีระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าแนวคิดของการกำหนดให้มีเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นอาจจะแตกต่างไปจากการจัดทำคันและคูน้ำเล็กน้อย โดยเห็นว่าการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดรูปที่ดินประเภทพัฒนาบางส่วนหรือกึ่งสมบูรณ์ (Extensive Development) ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมแบบสมบูรณ์ (intensive Development) ในอนาคต แนวคิดดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดจากบทบัญญัติในมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติให้พื้นที่ที่เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้ถูกยกเลิกโดยผลของกฎหมายหากพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้มีการประกาศให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินจึงมีผลทำให้กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะทำนองเดียวกับการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่ากรณีที่ดำเนินการเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีรายละเอียดและขั้นตอนในลักษณะทำนองเดียวกับการจัดรูปที่ดินนั้นทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป การทำงานในทางปฏิบัติมีความซับซ้อนเกินความจำเป็น ประกอบกับลักษณะของงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดและสร้างทางลำเลียงน้ำและระบายน้ำเพื่อเป็นการแพร่กระจายน้ำไปสู่แปลงไร่นาอย่างทั่วถึงเท่านั้น ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จำเป็นต้องมีรายละเอียดในขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของเกษตรกรหรือเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยรายละเอียดของข้อวิเคราะห์ในขั้นตอนต่างๆ พอสรุปได้สังเขปดังนี้

๑) การเริ่มโครงการ

ก) ภาครัฐ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า การเริ่มโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นได้ในสองรูปแบบ คือ ภาครัฐและเอกชน และมีความล่าช้า ๒ ประการ ประการแรกคือ ความล่าช้าในการพิจารณาโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตามมาตรา ๑๘^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ประการที่สอง คือ ความล่าช้าในการออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๑๙^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น จากการศึกษาพบว่า สาเหตุของความล่าช้า

^{๙๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๒๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

ดังกล่าวเป็นเพราะมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาในการจัดทำและเสนอโครงการฯ และระยะเวลาการในพิจารณาโครงการฯ ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางไว้ ประกอบกับการจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางไม่มีกำหนดเป็นวาระประจำ ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๑๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดไว้ชัดเจนให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอ นอกจากนี้ การกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมทำให้มีขั้นตอนในการออกประกาศเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อที่ควรพิจารณาว่าหากเป็นกรณีที่มีการดำเนินโครงการเพื่อจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินแล้ว ก็ควรที่จะลดขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมายในส่วนนี้ได้บ้างรวมถึงรูปแบบของกฎหมายในการกำหนดแนวเขตสำรวจจากการเป็นประกาศของรัฐมนตรีเป็นประกาศของอธิบดีหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางแทน

ข) ภาคเอกชน

จากการตรวจสอบสถิติที่ผ่านมาภายหลังที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๒๕๕๘ ใช้บังคับ ซึ่งเป็นระยะเวลากว่า ๖ ปี ผู้ศึกษาวิจัยพบว่ายังไม่มีมีการประกาศพื้นที่ใดเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการหรือริเริ่มจากภาคเอกชนหรือเจ้าของที่ดิน ซึ่งปัญหานี้อาจเกิดจากการที่เจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรยังไม่เห็นคุณค่าหรือประโยชน์ที่จะได้รับหรือมีมูลเหตุจูงใจหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดที่จะได้รับเป็นพิเศษจากการให้ความยินยอมหรือเสียสละที่ดินของตนเพื่อให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านหรืออยู่ในเขตที่ดินของตน หรือเป็นเพราะกฎหมายได้กำหนดการมีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและไม่แตกต่างไปจากกรณีที่เป็นการริเริ่มโดยภาครัฐ ทั้ง ๆ ที่การริเริ่มจากภาคเอกชนนั้นย่อมสันนิษฐานในเบื้องต้นได้ว่าภาคเอกชนหรือเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินได้ให้ความยินยอมมาส่วนหนึ่งแล้ว จึงสามารถลดหรือผ่อนปรนขั้นตอนในส่วนนี้และการสำรวจพื้นที่ได้ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมที่มีความประสงค์ให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่สามารถจัดทำโครงการเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ยังไม่ถูกนำมาใช้ตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับแต่ก็ควรยังคงกำหนดให้มีบทบัญญัติในส่วนนี้ไว้เช่นเดิม และสมควรที่จะได้รับการทบทวนกลไกให้เอื้อต่อการดำเนินการที่ริเริ่มมาจากภาคเอกชน เช่น การจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้เห็นถึงประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรจะได้รับหรือมีน้ำไว้ใช้อย่างเพียงพอสำหรับการเพาะปลูกหรือการได้รับการส่งเสริมหรือช่วยเหลือจากภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติม เป็นต้น

๒) การจัดทำแผนผังโครงการและการอนุมัติเห็นชอบเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า การจัดทำแผนผังโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีปัญหาความล่าช้าหรือต้องหยุดชะงักระหว่างดำเนินการ เนื่องจากเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่โครงการฯ บางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือเปลี่ยนใจไม่ให้ความยินยอมในระหว่างมีการจัดทำแผนผังโครงการฯ ทำให้ต้องมีการแก้ไขแผนผังโครงการใหม่ นั้น จากการศึกษาของผู้ศึกษาวิจัยพบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้เจ้าของที่ดิน

ไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมในการดำเนินการหรือเปลี่ยนใจไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดินของตนในระหว่างการจัดทำแผนผังโครงการฯ มี ๓ ประการ **ประการที่หนึ่ง** คือ เจ้าของที่ดินไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการมีส่วนร่วมเจ้าของที่ดินในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการ ความรู้ความเข้าใจโครงการ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในช่วงการออกแบบและก่อสร้าง ซึ่งรวมถึงประโยชน์ที่จะได้รับหรือมีมูลเหตุจูงใจหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดที่จะได้รับเป็นพิเศษจากการให้ความยินยอมหรือเสียสละที่ดินของตนเพื่อให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านหรืออยู่ในเขตที่ดินของตน **ประการที่สอง** คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีการชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของที่ดินทราบตั้งแต่ต้นว่าเจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ภายหลังจากมีการจัดทำโครงการฯ แล้ว **และประการที่สาม** คือ ความล่าช้าในการจัดทำแผนผังโครงการฯ นอกจากปัญหาความล่าช้าหรือต้องหยุดชะงักระหว่างดำเนินการจัดทำแผนผังโครงการฯ แล้ว ในกระบวนการอนุมัติเห็นชอบเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีความล่าช้าเช่นกัน โดยเมื่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางได้พิจารณาเห็นชอบกับแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ต้องเสนอเรื่องต่ออธิบดีเพื่อประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในขั้นตอนการเสนอและพิจารณาแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมยังมีความบกพร่องของเอกสารทางธุรการหรือแนวทางการดำเนินการตามหลักวิชาการ ทำให้กระบวนการในการเสนอและพิจารณาแผนผังดังกล่าวใช้ระยะเวลาพอสมควร จึงเป็นสาเหตุให้เกิดความล่าช้าในการให้ความเห็นชอบเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามแผนผังโครงการ ในขณะที่การจัดทำคั่นและคูน้ำนั้นเป็นกรณีที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนดรูปแบบและลักษณะของคูน้ำเพื่อให้เจ้าของที่ดินได้ดำเนินการในพื้นที่ของตนด้วยตนเอง หากเจ้าของที่ดินไม่ดำเนินการเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจะดำเนินการให้ จึงเห็นได้ว่าการจัดทำคั่นและคูน้ำซึ่งเป็นเรื่องที่ภาครัฐทำฝ่ายเดียวนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แต่ก็ขาดการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินในพื้นที่ ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าการแยกประเภทของโครงการออกเป็น ๓ ประเภท กล่าวคือโครงการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และโครงการที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินโดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานรวมถึงระยะเวลาการดำเนินงานให้เหมาะสมสำหรับโครงการแต่ละประเภทแล้วก็น่าจะทำให้มีความรวดเร็วขึ้น เช่น กรณีโครงการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีการทำรายละเอียดไว้ระดับหนึ่งแล้ว ก็อาจลดขั้นตอนการดำเนินการที่ซับซ้อนได้และควรได้รับการพิจารณาให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกและอยู่ในอำนาจของอธิบดีหรือผู้อำนวยการสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางที่จะอนุญาตให้ดำเนินการโครงการได้โดยไม่ต้องเสนอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางให้ความเห็นชอบซ้ำอีก รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีการประกาศไว้พื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้อีกเนื่องจากจะเป็นภาระและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรเกินสมควร เป็นต้น

๓) การดำเนินการเพื่อจัดทำระบบชลประทานและสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมจัดรูปที่ดินภายหลังการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า ปัญหาที่ทำให้การดำเนินการเพื่อจัดทำระบบชลประทานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนี้ หยุดชะงักหรือเกิดความล่าช้าส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขแผนผังโครงการใหม่ เนื่องจากเจ้าของที่ดินบางรายเปลี่ยนใจไม่ให้ความยินยอมในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาผ่านพื้นที่ของตนในระหว่างดำเนินการจัดทำระบบหรือต้องการนำที่ดินของตนไปใช้เพื่อการอื่น ทำให้ต้องมีการแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนแผนผังการจัดระบบ

น้ำเพื่อเกษตรกรรมใหม่ นั้น จากการศึกษาพบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดินของตนในระหว่างการจัดทำระบบน้ำ มี ๓ ประการ **ประการแรก** คือ เจ้าของที่ดินไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการมีส่วนร่วมเจ้าของที่ดินในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการ ความรู้ความเข้าใจโครงการ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในช่วงการออกแบบและก่อสร้าง ซึ่งเกิดจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมาขาดการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ยังหมายรวมถึงสิ่งจูงใจหรือประโยชน์อื่นที่เกษตรกรเจ้าของที่ดินจะได้รับ **ประการที่สอง** คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีการชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของที่ดินทราบตั้งแต่ต้นว่าเจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ภายหลังจากมีการจัดทำโครงการฯ แล้ว เมื่อเจ้าของที่ดินทราบในภายหลังจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงใจระหว่างดำเนินโครงการฯ **และประการที่สาม** คือ ความล่าช้าในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอาจเกิดจากการขาดการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบชลประทาน ขาดการวางแผนการบริหารจัดการอย่างบูรณาการให้ครบถ้วนทุกฝ่าย และงบประมาณสนับสนุนจึงทำให้โครงการฯ มีความล่าช้า นอกจากนี้ การขาดการประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ผลดีของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ในบางกรณีเจ้าของที่ดินเห็นว่าการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในบางกระบวนการขั้นตอนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงแก่ที่ดินของตนจึงนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาทางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าการกำหนดมาตรการจูงใจ (Incentive) หรือประโยชน์อื่นที่เจ้าของที่ดินจะได้รับในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมในการยินยอมให้ใช้พื้นที่ของตนในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเหนือไปจากค่าทดแทนหรือค่ารอนสิทธิแล้ว เช่น ได้รับเงินเพิ่มอีกจำนวนหนึ่ง หรือได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษี เช่นนี้ก็จะเป็แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงนี้ได้

๔) การบริหารจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม) การซ่อมแซม และบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมภายหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้น และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย

ก) การมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ การซ่อมแซมและการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและเพียงพอแก่พื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งเป็นการเพิ่มพื้นที่การแพร่กระจายน้ำไปสู่พื้นที่เกษตรกรรม อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งในการดำเนินการในปัจจุบันนั้นกรมชลประทานได้มีการถ่ายโอนภารกิจหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นดำเนินการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแทนตามระเบียบที่กำหนดขึ้น แต่โดยที่ข้อมูลจากผลการรับฟังความคิดเห็นในภูมิภาคต่าง ๆ จะพบว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่า ในการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการนั้น กรมชลประทานสมควรที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวประกอบด้วย รวมถึงการระบุให้ชัดเจนว่า

เรื่องใดบ้างที่จะมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีจึงสมควรที่จะได้แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในส่วนนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นหรือปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมต่อไป สำหรับกรณีการถ่ายโอนภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า กรณีนี้ควรจะได้มีการทบทวนและหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง หากเห็นว่าการโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นผลสัมฤทธิ์หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารกฎหมายที่อาจทำให้เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบ สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด หรือหน่วยงานอื่นระดับจังหวัดในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์และสร้างความเข้าใจร่วมกันของหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติมากยิ่งขึ้น สำหรับกรณีการมีงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอ นั้น เนื่องจากการดำเนินโครงการการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันจะใช้เงินของกองทุนจัดรูปที่ดินเป็นหลัก ซึ่งมีจำนวนไม่มากในแต่ละปี และทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่อง ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในส่วนนี้จึงควรกำหนดบทบัญญัติหรือกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การดำเนินโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณปกติได้โดยตรงในลักษณะเช่นเดียวกับการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นและควรได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากภาครัฐและเป็นหน้าที่ของกรมชลประทานที่จะต้องดำเนินการด้วย

ข) การเรียกเก็บค่าใช้จ่าย

ในส่วนของการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายใช้น้ำตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การกำหนดให้เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่โครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษาการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๖^{๒๑} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นภาระต่อเจ้าของที่ดินและเป็นเหตุที่ทำให้เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมให้จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของตน นั้น จากการศึกษาพบว่า มาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้กรณีค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษามีจำนวนสูงกว่าที่เจ้าของที่ดินจะรับภาระได้และเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าของที่ดินอาจร้องขอให้กรมชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนทางการเงินในการซ่อมแซมและ

^{๒๑}มาตรา ๒๖ การชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษาการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บรรดาค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา ถ้ามีจำนวนสูงเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินจะรับภาระได้และเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อได้รับการร้องขอจากเจ้าของที่ดิน กรมชลประทาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสนับสนุนทางการเงินหรือเข้าดำเนินการแทนได้ตามที่เห็นสมควร

ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอาจพิจารณาลด ยกเว้น รวมทั้งกำหนดระยะเวลา หรือขยายระยะเวลาการชำระเงินได้ตามที่เห็นสมควร

บำรุงรักษา หรือเข้าดำเนินการแทนได้ และมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการชำระค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอาจพิจารณาลด ยกเว้น รวมทั้งกำหนดระยะเวลา หรือขยายระยะเวลา ในการชำระเงินได้ ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้พิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว พบว่า มาตรา ๔๑^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้การใช้ทรัพยากรน้ำ สาธารณะ แบ่งเป็น ๓ ประเภท การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการ ดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรม ในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จารัตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำ ในปริมาณเล็กน้อย การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น และการใช้น้ำประเภท ที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิด ผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง โดยลักษณะหรือรายละเอียดการใช้น้ำแต่ละ ประเภทตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีโดยความ เห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และมาตรา ๔๒^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้การใช้น้ำประเภทที่หนึ่งไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำ ซึ่งแตกต่างจากมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนด ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการ จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการ ประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควร โดยพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ เป็นกฎหมายที่มี วัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการเกี่ยวกับการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และสิทธิในน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหาร ทรัพยากรน้ำให้มีความประสานสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เป็นการบริหารจัดการน้ำเช่นกัน ในการดำเนินการจึงต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ โดยกรณีที่เป็นการใช้

^{๒๒}มาตรา ๔๑ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ แบ่งเป็นสามประเภท คือ

(๑) การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภค บริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จารัต ประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย

(๒) การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น

(๓) การใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

ลักษณะหรือรายละเอียดการใช้น้ำแต่ละประเภทตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช.

การออกกฎกระทรวงตามวรรคสอง จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

^{๒๓}มาตรา ๔๒ การใช้น้ำประเภทที่หนึ่งไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำ

ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อมูลการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ และจัดส่งข้อมูลดังกล่าวต่อสำนักงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กนช. ประกาศกำหนด

เพื่อการเกษตรเพื่อยังชีพไม่ต้องขอรับใบอนุญาตใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำที่ปัจจุบันสำนักงานจัดรูปที่ดินก็ไม่ได้มีการเรียกเก็บค่าใช้น้ำในส่วนนี้อยู่แล้ว เว้นแต่จะพิจารณาแล้วเห็นว่ามีภาวการณ์ใช้น้ำในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตรหรือการใช้น้ำมากเกินไป หรือเป็นการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง นอกจากนี้ โดยที่ปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะหรือรายละเอียดการใช้น้ำแต่ละประเภท จึงไม่อาจที่จะกำหนดอย่างชัดเจนว่า พื้นที่เกษตรกรรมที่มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใดเป็นการทำเกษตรเพื่อยังชีพซึ่งเข้าลักษณะการใช้น้ำประเภทที่หนึ่งที่ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำ และพื้นที่เกษตรกรรมลักษณะใดที่จะเป็นการเกษตรเชิงพาณิชย์ซึ่งมีการใช้น้ำในปริมาณที่มากกว่าการทำเกษตรเพื่อยังชีพ ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำอาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้การทำเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์เป็นการใช้น้ำประเภทที่สองที่ต้องมีการขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สองและชำระค่าใช้น้ำด้วย ดังนั้น ในส่วนของการเสียค่าใช้จ่ายในการใช้น้ำจากระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการชำระค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ ด้วย โดยในกรณีที่เจ้าของที่ดินในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่มีการใช้น้ำมากเกินไปอาจต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นถ้าเข้าลักษณะเป็นการใช้น้ำประเภทที่สองตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ แต่หากเข้าลักษณะของการใช้น้ำประเภทที่หนึ่งตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ เจ้าของที่ดินนั้นไม่ต้องชำระค่าใช้จ่ายในส่วนที่เป็นค่าใช้น้ำในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดระบบน้ำหรือสิ่งก่อสร้างหรือการบำรุงรักษาอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมและทำให้เจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของสิ่งนั้นซึ่งจะนำไปสู่การดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมร่วมกัน ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่เห็นว่า การจัดทำคั้นและคูน้ำนั้นก็เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรที่จะมีน้ำใช้ในการเพาะปลูกจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามผังและรูปแบบภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถดำเนินการได้แล้ว เจ้าพนักงานจะเป็นผู้ดำเนินการให้โดยเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรจะต้องรับภาระซึ่งค่าใช้จ่าย และแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีวิธีการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายที่เจ้าของที่ดินจะต้องชำระให้เกิดความเป็นธรรมก็ตาม อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาวิจัย เห็นว่า โดยที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินการเพื่อจัดสรรน้ำให้ทั่วถึงและเพียงพอแก่พื้นที่เกษตรกรรมเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐควรจัดให้เกษตรกรและเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยนโยบายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน และเป็นหน้าที่ของรัฐในการให้บริการเพื่อการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมให้ระบบชลประทานหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นสามารถใช้การได้ดีในลักษณะเช่นเดียวกับไฟฟ้าหรือประปา ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่า โดยที่บริบทและสภาพสังคมในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ประกอบกับแนวคิดของการจัดหาคั้นและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีความแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงไม่ควรมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายการดำเนินการในส่วนนี้

๕) มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยไม่มีการกำหนดให้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมดังเช่นการควบคุมการใช้ประโยชน์ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตโดยไม่มีทิศทางหรือแนวทางการพิจารณาในลักษณะเดียวกัน จึงเกิดความลักลั่นในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้ในบางเขตพื้นที่ที่มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมาเป็นระยะเวลานานจนมีความเจริญเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวแล้วควรอนุญาตให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมได้ อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นก็มิอาจนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ได้ เนื่องจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีแนวคิดและหลักการแตกต่างจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมุ่งที่จะแพร่กระจายน้ำให้พื้นที่เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเพียงพอโดยไม่มีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ประกอบกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดหาแหล่งน้ำให้แก่เกษตรกรใช้เพื่อการเพาะปลูกซึ่งเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเป็นรายบุคคล อีกทั้งระบบชลประทานหรือถนนหรือทางลำเลียงที่ภาครัฐจัดทำขึ้นย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จึงมีความเหมาะสมที่จะกำหนดมาตรการในการป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ดังเช่นที่กำหนดในปัจจุบันและควรมีการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนด้วยว่าสิ่งก่อสร้างที่ทำขึ้นนั้นถือเป็นภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่สำหรับมาตรการเพื่อการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม โดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าโดยที่การจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีลักษณะและเจตนาที่แตกต่างไปจากกรณีการจัดรูปที่ดินที่อาจมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษดังนั้นจึงไม่ควรนำมาตรการหรือกลไกในการควบคุมที่เคร่งครัดมาใช้กับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่มีการกำหนดไว้ในปัจจุบันด้วยในลักษณะทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่จะควบคุมเฉพาะมาตรการหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คันและคูน้ำสิ่งก่อสร้างขึ้นเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า จากบทวิเคราะห์ข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า แม้กลไกการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีข้อดีในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และอาจนำพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมพัฒนาเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ก็ตาม แต่ที่ผ่านมาภายหลังพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับก็ยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างชัดเจน แต่กลับพบว่ากลไกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่นำแนวทางของการกำหนดเขตจัดรูปที่ดินมาปรับใช้ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วยนั้นยังไม่มี ความเหมาะสมและก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ ซึ่งเห็นได้จากจำนวนโครงการหรือเขตการจัดระบบน้ำ

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๒, ข้างต้น

เพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นใหม่ภายหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับซึ่งมีอยู่จำนวนน้อยหรือแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงประชาชนหรือเกษตรกรยังคงมีความจำเป็นในการใช้และสงวนน้ำเข้าสู่แปลงไร่นา ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่า โครงสร้างกฎหมายในส่วนของ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดในปัจจุบัน (หมวด ๓) ยังเป็นอุปสรรคต่อการเอื้ออำนวยหรือการลำเลียงและการแพร่กระจายน้ำให้เกษตรกรสำหรับใช้ในพื้นที่เพาะปลูก ทั้งในด้านการริเริ่มโครงการ การจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม) การบริหารจัดการ และงบประมาณสนับสนุนที่ยังไม่เพียงพอ รวมทั้งมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่มีความเคร่งครัดอาจไม่เหมาะสมและเกินความจำเป็น กรณีจึงสมควรปรับปรุงกลไกทางกฎหมายและมาตรการในส่วนนี้เสียใหม่ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรในพื้นที่และเป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินได้

๓.๒.๔ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อได้พิจารณาแนวคิดและเจตนารมณ์ของการจัดให้มีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว จะเห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกันคือ การพัฒนาพื้นที่ให้มีศักยภาพต่อการทำเกษตรกรรมและอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ซึ่งประกอบอาชีพการเกษตรสามารถลำเลียงผลผลิตทางการเกษตรออกมาจำหน่าย รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็ง การจัดหาตลาดให้แก่เกษตรกรเพื่อจำหน่ายผลผลิตของตนอันทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายทั้งสองฉบับจะมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน แต่กลไกหรือขั้นตอนการดำเนินการเพื่อกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินจะมีความแตกต่างกันและมีสภาพปัญหาในทางปฏิบัติที่สมควรได้รับการพิจารณา สามารถสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

๑) การเริ่มโครงการ

ตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ว่า ในการเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีปัญหา ๓ ประการ **ประการแรก** คือ ปัญหาในการริเริ่มโครงการฯ **ประการที่สอง** คือ ปัญหาความล่าช้าในการกำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และ**ประการที่สาม** คือ การกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้น ซึ่งสภาพปัญหาทั้งสามประการดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ยังคงเป็นไปในลักษณะทำนองเดียวกันกับที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นใหม่ของโครงการจัดรูปที่ดินในจังหวัดต่างๆ ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า แม้จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับก็ตาม แต่พื้นที่ดำเนินโครงการก็ยังคงเป็นพื้นที่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จหรือยังไม่เคยดำเนินการใดๆ เลย นับแต่มีการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการจัดรูปที่ดินที่เกิดขึ้นใหม่ โดยมีเจ้าของที่ดินหรือกลุ่มเกษตรกรเป็นผู้ริเริ่มหรือร้องขอตามกลไกที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งยังไม่เกิดขึ้นเลย ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เหตุผลประการหนึ่งที่ภาคประชาชนไม่ริเริ่มโครงการฯ อาจเกิดจากการไม่เห็นประโยชน์ของการดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินอย่างเป็นรูปธรรมหรือทำให้คุณภาพชีวิตของตนดีขึ้นได้อย่างไร ประกอบกับปัจจุบันมีการพัฒนาเมืองหรือมี

การขยายความเจริญของเมืองเพิ่มขึ้นทำให้ประชาชนนำที่ดินของตนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้การประกอบเกษตรกรรม

สำหรับการปรับเปลี่ยนรูปแบบกฎหมายที่มีการปรับเปลี่ยนจากเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า การกำหนดเขตสำรวจให้กระทำโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และการกำหนดพื้นที่ใดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็น การกำหนดเขตสำรวจให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้ทำโดยประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง พร้อมทั้งกำหนดสภาพทางกฎหมายของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจ โดยให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ อีก ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า กลไกและรูปแบบกฎหมายในลักษณะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้มีความเหมาะสมและทำให้การดำเนินการจัดรูปที่ดินและการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ได้อย่างทันทีและรวดเร็วกว่ากลไกตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ต้องดำเนินการถอนสภาพก่อน แม้จะมีการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเรื่องการถอนสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภทตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้นก็ยังไม่ชัดเจนเพียงพอซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายและส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ดูแลที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในแต่ละประเภทได้

๒) การจัดทำแผนผังโครงการการดำเนินการเพื่อจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดิน การบริหารจัดการและการดูแลรักษาสาธารณูปโภค และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย

แม้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะได้สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินในรูปของคณะกรรมการจัดรูปชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่ที่จะมีการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินในการพิจารณากำหนดแผนผังโครงการเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายซึ่งแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงประการเดียวแต่ในทางปฏิบัติพบว่า เจ้าของที่ดินบางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ให้ความยินยอมในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดส่งผลให้การจัดทำแผนผังที่ดิน ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินไม่เป็นผลสำเร็จ รวมทั้งไม่สามารถเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแต่ที่ควรกำหนดไว้เพิ่มเติมนอกจากเรื่องการประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงข้อดีข้อเสียและประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินจะได้รับซึ่งเป็นภารกิจด้านการบริหารจัดการทั่วไปแล้ว ก็สมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายที่เป็นมาตรการจูงใจหรือสิทธิประโยชน์พิเศษที่เจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรจะได้รับจากการเสียสละที่ดินบางส่วนหรือสมัครใจหรือให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดิน เช่น การได้รับเงินเพิ่มที่อาจถือเป็นการชดเชยในช่วงเวลาที่ดำเนินการเพื่อให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี เป็นต้น นี้จะเป็นประโยชน์และควรกำหนดไว้เช่นเดิม

สำหรับการดูแลรักษาสาธารณูปโภคและการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรส่วนใหญ่สะท้อนความคิดเห็นไว้ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นระดับภูมิภาคว่าเป็นภาระต่อเจ้าของที่ดินและเป็นเหตุที่ทำให้เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินในที่ดินของตนหรือไม่ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้เป็นภาระทางงบประมาณและการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเรียกให้เจ้าของที่ดินมาชำระค่าปรับนั้น เห็นว่ากลไกนี้ซึ่งไม่ต่างจากกลไกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เพียงแต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดแนวทางการคำนวณราคาที่ดินเพื่อให้เจ้าของที่ดินได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดินในการดำเนินการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินอาจมีสาเหตุมาจากประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินไม่เห็นประโยชน์ในการดำเนินการ หรือยังขาดความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนของการจัดรูปที่ดิน หรือต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่การประกอบเกษตรกรรม ส่วนสาเหตุที่ทำให้เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่ชำระค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินเห็นว่าตนได้สูญเสียที่ดินเพื่อจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินไปแล้ว แต่ยังคงมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ภาครัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการ ในเรื่องนี้ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินหรือการซ่อมแซมและการบำรุงรักษาหรือการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตรหรือการใช้น้ำมากเกินควรหรือเกินความจำเป็นจากเจ้าของที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้นยังคงเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดให้มีต่อไป เพราะเป็นเรื่องของประโยชน์ที่ทั้งภาครัฐและเจ้าของที่ดินได้รับร่วมกัน ซึ่งกรณีนี้จะแตกต่างจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ถือเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานและเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รัฐควรดำเนินการให้

ในส่วนของกรมอบหมายภารกิจและการถ่ายโอนภารกิจและทรัพย์สินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจงานจัดรูปที่ดิน ซึ่งจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นยังขาดความชัดเจนและมีการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารกฎหมายนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า โดยที่งานจัดรูปที่ดินมิได้มีเฉพาะเรื่องการดำเนินด้านระบบชลประทานแต่เพียงอย่างเดียว เหมือนอย่างกรณีการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่ยักรวมถึงงานก่อสร้างถนนหรือทางลำเลียงพืชผลในไร่นาและสิ่งก่อสร้างอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดบทบาทบัญญัติให้กรมชลประทานจะมอบหมายงานในภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นใดเป็นผู้ดำเนินการแทนได้กรณีจำเป็น จึงเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดบทบาทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะและไม่อยู่ภายใต้การดำเนินตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กรมชลประทานจะต้องถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนในช่วงเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีผลใช้บังคับแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การจะมอบหมายภารกิจใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงศักยภาพทั้งด้านงบประมาณและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนมาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นและปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันด้วย

๓) มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม

แม้มาตรการทั้งสองประการนี้จะไม่ต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองพื้นที่ทำการเกษตรไว้ แต่จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า การกำหนดมาตรการเพื่อการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมโดยควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ อาจไม่สอดคล้องบริบทของสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ความต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพิ่มขึ้น โดยสภาพปัญหาในส่วนนี้แยกเป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก เป็นกรณีที่สภาพของพื้นที่ที่มีความเจริญหรือมีการขยายตัวของเมืองเข้าสู่พื้นที่เขตโครงการจัดรูปที่ดินจนทำให้พื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมหรือมีศักยภาพเพียงพอต่อการทำการเกษตรซึ่งปัญหาในลักษณะแรกนี้จะพบมากในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางภูมิภาค เช่น พิษณุโลก ราชบุรี สิงห์บุรี โดยเกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินไม่ประสงค์จะใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อทำการเกษตรและต้องการจำหน่ายเพื่อนำเงินที่ได้ไปจัดหาที่ดินแปลงใหม่ที่มีความเหมาะสมมากกว่าหรือเลิกจากการเป็นเกษตรกร และลักษณะสอง เป็นกรณีที่พื้นที่ยังไม่มีมีการขยายตัวของเมืองเข้าสู่พื้นที่การจัดรูปที่ดิน ซึ่งสภาพปัญหาในลักษณะที่สองนี้ เกษตรกรยังคงมีความต้องการที่จะสงวนและรักษาพื้นที่ดังกล่าวไว้เพื่อทำการเกษตรและร้องขอให้ภาครัฐให้ดำเนินการจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมเพื่อให้มีน้ำใช้อย่างพอเพียง นอกจากนี้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นอย่างอื่นได้ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางก็ตาม แต่ผู้ศึกษาวิจัยพบว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นการให้อำนาจที่จะใช้ดุลพินิจที่ไม่ความชัดเจนแน่นอนจึงทำให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งกรณีดังกล่าวรวมถึงมาตรการในการห้ามโอนหรือก่อให้เกิดภาวะผูกพันในทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งเป็นภาระแก่เจ้าของที่ดินเกินสมควรด้วย ในประเด็นในส่วนนี้ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า แม้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นเครื่องมือในการสงวนและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ทำการเกษตรเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กรมชลประทาน และสำนักงานจัดรูปที่ดิน ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นแหล่งที่มีความมั่นคงด้านอาหารของโลกก็ตาม แต่การกำหนดมาตรการในลักษณะเช่นนี้ควรจะได้มีการพิจารณาทบทวนโดยสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิการใช้ทรัพย์สินของบุคคลด้วย นอกจากนี้ การมีมาตรการที่เคร่งครัดเกินไปซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินไม่ให้ความยินยอมในการดำเนินการจัดรูปที่ดินและอาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกด้วย

อนึ่ง สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและเป็นปัญหาสำคัญ คือ กรณีพื้นที่ในเขตโครงการที่ได้มีการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทาน ทางลำเลียงใดๆ ในพื้นที่เขตโครงการ หรือมีการก่อสร้างไว้เพียงบางส่วนเท่านั้น หากประสงค์จะยกเลิกพื้นที่ดังกล่าวออกจากการเป็นเขตจัดรูปที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนจะกระทำได้หรือไม่ จากการศึกษาพบว่า ทั้งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็ไม่ได้มีการกำหนดกลไกเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่าจะสามารถยกเลิกหรือพื้นที่ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนออกจากการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้หรือไม่ และมีขั้นตอนหรือกระบวนการในการดำเนินการอย่างไร ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นสมควรที่จะต้องมีการกำหนดกลไกทางกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและให้เกิดความชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามก็ดีสำหรับกรณีที่เป็นการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมและมีการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งจัดรูปแปลงที่ดินใหม่และออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน โดยมีที่ดินบางส่วนตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมชลประทานแล้วไม่ว่าทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในพื้นที่เขตโครงการ และต่อมาได้มีการขยายตัวหรือความเจริญของเมืองมากขึ้นจนทำให้พื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมหรือมีศักยภาพเพียงพอที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป การจะยกเลิกพื้นที่ดังกล่าวออกจากการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นก็ควรที่จะต้องกำหนดกลไกในส่วนนี้ไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วย โดยครอบคลุมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมชลประทาน ตามความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๒๔๗/๒๕๔๕^{๒๕} นอกจากนี้โดยที่รูปแบบกฎหมายในการกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้นมีความแตกต่าง จึงมีข้อพิจารณาและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายเนื่องจากการยกเลิกหรือแก้ไขเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ตราขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา โดยประกาศกระทรวงซึ่งไม่น่าจะกระทำได้ กรณีจึงควรที่จะได้มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับกรณีเช่นนี้ไว้ด้วย

๓.๒.๕ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนที่นำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติ

๑. องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและจัดรูปที่ดินจังหวัด

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๖ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบของหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๖ โดยเพิ่มประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาหอการค้าไทย อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด นอกจากนี้ โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๗ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบของหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและการพิจารณาอนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นนอกจากเกษตรกรรม จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดให้ครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เช่น หน่วยงานด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม

๒. การจัดทำแผนผังโครงการ

มาตรา ๑๒ (๓)^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบการวาง

^{๒๕} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การยกเลิกภารกิจในโครงการจัดรูปที่ดินและการยกเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๕๑ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๒๖} มาตรา ๑๒ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

แผนผัง การจัดแปลงที่ดิน แต่ยังไม่ชัดเจนว่ากรณีที่มีการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินหรือกรณีที่มีการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมของแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจะต้องเสนอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตและความหมายของคำว่า “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ที่ยังขาดความชัดเจนว่าหมายถึงเรื่องใดบ้างนั้น ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า แม้ถ้อยคำดังกล่าวจะเป็นถ้อยคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่เมื่อข้อความหรือถ้อยคำดังกล่าวเมื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติแล้วยังขาดความชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง สมควรต้องกำหนดหรือแก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและมีความสอดคล้องกับสภาพที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

๓. การนำที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมชลประทานเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ไปใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๖

โดยที่มาตรา ๑๖ วรรคสอง บัญญัติให้กรมชลประทานมีอำนาจดำเนินการให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือโอนไปยังเกษตรกรเพื่อใช้ในการทำเกษตรกรรมได้สำหรับที่ดินที่กรมชลประทานได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่โดยที่สภาพสังคมในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และควมที่อยู่อาศัยของบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลทั่วไปหรือเกษตรกรย่อมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญและยังเป็นการอันดีที่ภาครัฐโดยกรมชลประทานจะได้บรรเทาความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกร กรณีจึงไม่สมควรที่นำที่ดินส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์เฉพาะการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินเท่านั้น แต่ควรขยายขอบเขตไปถึงการใช้เพื่อการอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่องกับการเกษตรของเกษตรกรเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรด้วย อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตการนำที่ดินของกรมชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไปใช้ในมาตรา ๑๖ ที่จะสัมพันธ์กับบทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” และเป็นเรื่องงานนโยบายที่จะต้องพิจารณาเพื่อกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจนด้วย ในประเด็นนี้ในเบื้องต้น ผู้ศึกษาวิจัยได้เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ พบว่า ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ สามารถนำที่ดินส่วนนี้ไปใช้เพื่ออยู่อาศัยได้ ดังนั้น หากพิจารณาแล้วประสงค์จะขยายขอบเขตการนำที่ดินไปใช้เป็นการเพิ่มเติมแล้วก็สมควรแก้ไขในส่วนนี้ให้ครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวต่อไป

๔. การแก้ไขแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินในระหว่างระยะเวลาที่แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินยังไม่สิ้นสุดลง

แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเป็นเรื่องที่กำหนดขึ้นใหม่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ไม่มีการกล่าวไว้ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าควรมีแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินซึ่งประกอบด้วยแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเป็น

(๑) จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๒) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผัง การจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

สิ่งที่เป็นประโยชน์และใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการทั้งสองเรื่องให้มีความชัดเจนและเชื่อมโยงกัน อันเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการพัฒนาศักยภาพพื้นที่ในภาพรวม ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นควร กำหนดให้มีแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินดังกล่าวไว้เช่นที่มีอยู่ในปัจจุบันแม้ว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้นำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินดังกล่าวมาใช้ให้เห็นอย่างเป็นทางการ อย่างเป็นทางการก็ดี ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า มาตรา ๑๗^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินประกอบด้วย แผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและแผนการจัดรูปที่ดิน โดยให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนแม่บทดังกล่าวต่อ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ไม่มีบทบัญญัติ ในกฎหมายรองรับการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาในข้อกฎหมายว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจเสนอแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้วได้หรือไม่ นั้น ผู้ศึกษาวิจัย เห็นว่า แม้กรณีนี้เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปและเทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกาใน **เรื่องเสรีจที่ ๒๔๗/๒๕๔๔**^{๒๘} ซึ่งสรุปความได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะให้ยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้ กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๔ ก็ตาม แต่รัฐย่อมสามารถยกเลิกหรือเพิกถอน เขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า การยกเลิกกฎหมายย่อมกระทำได้ด้วยการตรา กฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าหรือกฎหมายที่มีลำดับชั้นเดียวกัน กล่าวคือ ด้วยการอาศัยอำนาจแห่งมาตรา ๒๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั่นเอง ซึ่งเรื่อง ในทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เคยให้ความเห็นไว้ว่า โดยหลักการแล้ว หากจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินของทางราชการ ก็น่าจะกระทำในลักษณะเดียวกันกับการสงวน หรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าว^{๒๙} สำหรับประเด็นนี้ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้อง กับผลการตรวจสอบข้อมูลกฎหมายเพิ่มเติมที่ผู้ศึกษาวิจัยได้เทียบเคียงกับกฎหมายฉบับอื่นที่กำหนดให้มีการเสนอแผนแม่บทซึ่งเป็นแผนระยะยาวต่อคณะรัฐมนตรีในลักษณะเช่นเดียวกับแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ซึ่งพบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการเสนอแผนแม่บท และการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าวไว้ด้วย เช่น การแก้ไขแผนปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๑๓^{๓๐} แห่งพระราช

^{๒๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔๒, ข้างต้น

^{๒๘} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การยกเลิกภารกิจในโครงการจัดรูปที่ดินและการยกเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๕๑ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๒๙} บันทึก เรื่อง ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามจังหวัดระยอง (การถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สร.๐๖๐๑/๖๓๕ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๓๐} มาตรา ๑๓ ในกรณีมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศด้านใด เพราะมีการแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทหรือเพราะเหตุอื่นใด ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้คณะกรรมการปฏิรูปด้านนั้นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศด้านนั้นโดยเร็ว โดยให้นำความในมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแก้ไขปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับผลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

บัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น กรณีเช่นนี้จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจในการทบทวนและปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินได้หากมีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นปัจจุบันอันจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานด้านการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

๕. การไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อื่นที่มีใช้เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐

การขาดหลักเกณฑ์ในส่วนนี้ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ตามมาตรา ๕๖ และโดยที่การอนุญาตให้เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๑๒ โดยหลักแล้วจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง แต่ก็สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายเป็นผู้อนุญาตได้ซึ่งปกติทั่วไปจะมอบหมายให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด การไม่มีกรอบหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางการใช้ดุลยพินิจในเรื่องนี้จึงทำให้เกิดปัญหาความลักลั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละแห่งและบ่อยครั้งก็นำมาสู่ข้อโต้แย้งและเปรียบเทียบโดยผู้ขออนุญาต กรณีจึงสมควรที่จะต้องมีการพิจารณาแก้ไขมาตรา ๓๐ ให้มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา ๕๖

๖. ข้อห้ามตามมาตรา ๕๗ (๑) กรณีการปลูกพืชพันธุ์อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน

ในประเด็นนี้จะมีลักษณะทำนองเดียวกับปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการที่ใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติยังขาดความชัดเจน ดังนี้แล้ว ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เมื่อมาตรา ๕๗ (๑)^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน แต่ข้อห้ามตามดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่เห็นว่ายังไม่ครอบคลุมถึงกรณีปลูกพืชพันธุ์นอกบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาแต่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ เนื่องจากในทางปฏิบัติมีเกษตรกรบางรายปลูกต้นกล้าไม้ใหญ่ เช่น ต้นยูคาลิปตัส นอกบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งในอนาคตรากของต้นไม้ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดินได้ กรณีจึงสมควรที่จะต้องพิจารณาเพื่อแก้ไขถ้อยคำให้ครอบคลุมในเรื่องดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีการกำหนดกลไกต่างๆ เพิ่มเติมไปจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เช่น การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของคณะกรรมการจัดรูปชุมชน หรือการกำหนดให้มีแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน การปรับปรุงแบบ

^{๓๑} มาตรา ๕๗ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน

ของกฎหมายในขั้นตอนการดำเนินการสำรวจหรือประกาศเขตโครงการจัดรูป การกำหนดผลทางกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาส่งการ การกำหนดวิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายเพื่อการสร้างสิ่งจำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินให้มีความเป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินผู้เสียสละ รวมทั้งการนำกลไกการเปรียบเทียบปรับมาใช้เพื่อลดงานด้านคดีความและเป็นการประหยัดงบประมาณ ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งที่เป็นโยบายขึ้นในการจัดรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่า โครงสร้างกฎหมายในส่วนของการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในแห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความเหมาะสมแล้ว เพียงแต่มีบทบัญญัติบางประการที่เมื่อผู้ปฏิบัติงานได้นำไปปรับใช้ในการทำงานแล้วพบว่ายังขาดความชัดเจนและนำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือสร้างกระบวนการและขั้นตอนที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการทำให้ไม่สามารถขยายเขตพื้นที่โครงการเพิ่มเติมได้ หรือยังไม่ครอบคลุมกรณีปัญหาบางประการที่เกิดขึ้น เช่นนี้แล้ว ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่าควรจะได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น

๓.๒.๖ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน

หลักการของกองทุนจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง คือเป็นเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้ แต่ได้ขยายวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพิ่มเติมไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยให้ครอบคลุมถึงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม^{๓๒} ส่งผลให้กองทุนฯ ต้องนำเงินที่มีไปใช้เป็นตัวค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ประกอบกับกองทุนดังกล่าวยังได้รับการจัดสรรเงินจากงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่อยู่หน้าที่รับผิดชอบ อีกทั้งระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายที่เจ้าของเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านแปลงที่ดินของตนโดยตรงจะต้องชำระไว้ ส่งผลให้การพัฒนาระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ผู้ศึกษาวิจัย เห็นว่าการกำหนดให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมต้องพึ่งพิงเฉพาะเงินจากกองทุนจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เท่านั้น ประกอบกับข้อบังคับการใช้จ่ายเงินกองทุนไม่น่าจะเหมาะสมดังสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเมื่อเทียบกับการจัดทำคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งสามารถขอรับการจัดสรรจากเงินงบประมาณได้โดยตรง ซึ่งมีผลทำให้การจัดทำคันและคูน้ำสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและน่าจะเป็นผลดีต่อการดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ผู้ศึกษาวิจัยยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่าบทบาทของกองทุนจัดรูปที่ดินในส่วนของการกิจด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น ควรปรับเปลี่ยนเป็นส่วนที่นำมาใช้ในลักษณะเสริมสำหรับกรณีโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณปกติไม่เพียงพอซึ่งมีลักษณะเทียบเคียงกับการใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียที่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ผู้ศึกษาวิจัยยังเห็นว่า โดยที่ปัจจุบันเงินกองทุนจัดรูปที่ดินนั้น แม้จะได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินบางส่วนก็ตาม แต่ก็ยังไม่

^{๓๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔๐, ข้างต้น

เพียงพอต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท กรณีจึงสมควรที่จะได้พิจารณาแหล่งที่มาของรายได้จากแหล่งอื่นด้วยเช่นเดียวกัน เช่น เงินจากเงินหมุนเวียนเพื่อการชลประทานมาสมทบเป็นรายได้ของกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อใช้ในกิจการและบำรุงรักษาระบบการจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถทำให้การใช้น้ำของระบบชลประทานในภาพรวมมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า ทำให้กรมชลประทานสามารถนำน้ำต้นทุนไปใช้เพื่อการอื่นที่ได้มาซึ่งรายได้ ได้ จึงควรแบ่งเงินส่วนนี้ให้กับกองทุนจัดรูปที่ดินด้วย เหมือนแต่เดิมภายใต้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเงินหมุนเวียนเพื่อการชลประทานสามารถนำมาใช้จ่ายด้านการจัดทำคันและคูน้ำได้ โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับกับกองทุนตามกฎหมายอื่น เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๒^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ได้กำหนดที่มาของเงินกองทุนฯ ให้ประกอบด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินอื่น ๆ เช่น เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งเงินอื่น ๆ ที่รับมาเป็นรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

อนึ่ง ในส่วนของสถานะของกองทุนจัดรูปที่ดินและการบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดินนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า โดยที่ปัจจุบันนอกจากจะมีพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ ซึ่งครอบคลุมการบริหารจัดการกองทุนทั้งกรณีทุนหมุนเวียนทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลโดยมีการกำหนดแนวทางการบริหารกองทุนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การจัดตั้งทุนหมุนเวียนยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยเฉพาะมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติว่า การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่ทบปฏิบัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น โดยจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนและเป็นกรณีที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเหมาะสมที่จะอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจกรรมนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ รวมถึงไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้วหรือไม่ ด้วย ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และข้อดีและข้อเสียของกองทุนในแต่ละรูปแบบพอสังเขปดังนี้

เมื่อพิจารณาทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลถือเป็นเงินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งอนุญาตให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อนำรายได้สมทบทุน

^{๓๓}มาตรา ๒๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วย เงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (๒) เงินที่โอนมาจากเงินหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๓) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๖) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้

(๗) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

ไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อเป็นกลไกและเครื่องมือในการบริหารจัดการการเงิน ในการแก้ไขข้อจำกัดจากการใช้งบประมาณปกติ โดยประโยชน์ของการจัดตั้งทุนหมุนเวียน เช่น

๑) ผ่อนคลายการควบคุม ซึ่งเป็นหลักการโดยทั่วไปว่าเงินทุนหมุนเวียน ถือเป็นเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียนได้รับอนุญาตไม่ต้องส่งรายได้ให้กระทรวงการคลังเพื่อเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ทำให้การใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนจะมีความคล่องตัวมากกว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณปกติ

(๒) มีการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการให้สามารถเบิกจ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

(๓) มีความสะดวกคล่องตัวในการเบิกจ่าย โดยสามารถทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังนำเงินไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ได้

(๔) การบริหารงานสำเร็จ รวดเร็ว ซึ่งในกรณีที่ทีมงานเร่งด่วนที่นอกเหนือจากแผนงานประจำปี สามารถขอทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการได้

(๕) เป็นส่วนเสริมภารกิจงบประมาณ กรณีเงินงบประมาณได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ

สำหรับรูปแบบของทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีขั้นตอนและการดำเนินการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ต้องมีการขอจัดตั้งคณะกรรมการบริหาร การบริหาร ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงานและลูกจ้าง การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของกองทุนจัดรูปที่ดินนั้น หากจะยังคงสถานะไว้เช่นเดิมในปัจจุบันที่เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคลก็ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจัดตั้งกองทุนจากคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ อีกแต่ประการใด เพราะกองทุนจัดรูปที่ดินเป็นกองทุนที่เกิดมาก่อนพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม หากจะมีการปรับเปลี่ยนกองทุนจัดรูปที่ดินให้เป็นกองทุนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว กรณีดังกล่าวก็จะถือว่าเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ซึ่งจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนการขอจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในส่วนของข้อดีข้อเสียของกองทุนหมุนเวียนที่เป็นนิติบุคคล สามารถสรุปพอสังเขป ดังนี้

ข้อดี

(๑) มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรมชลประทาน

(๒) ช่วยให้การปฏิบัติงานของกองทุนมีความคล่องตัว สามารถดำเนินงานโดยมุ่งผลสำเร็จของงานมากกว่าการสังกัดอยู่ส่วนราชการที่มีวัฒนธรรมการทำงานที่เคร่งครัดเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามกฎระเบียบ

(๓) สามารถออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ เพื่อดำเนินกิจการของกองทุนได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎระเบียบของทางราชการ

(๔) สามารถดำเนินกิจการหรือทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอกได้โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากส่วนราชการ

ข้อเสีย

(๑) การดำเนินกิจการของทุนหมุนเวียนต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อาจมีข้อจำกัดไม่สามารถยืดหยุ่นกับยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน

(๒)) ในการจัดตั้งกองทุนที่เป็นนิติบุคคลต้องใช้บุคลากรของกองทุนเป็นจำนวนมากซึ่งมีข้อจำกัดตามกรอบอัตรากำลังตามที่กระทรวงการคลังกำหนดทำให้ไม่สามารถรองรับงานในส่วนภูมิภาคได้

(๓) ในการจัดตั้งกองทุนที่เป็นนิติบุคคลจะต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายแยกออกจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เช่น กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา กองทุนยุติธรรม กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(๔) ต้องดำเนินการตามแผนการคลังระยะปานกลางที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อนำมาใช้ในการจัดเก็บหรือหารายได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

ด้วยเหตุนี้ ในการปรับแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงสถานะของกองทุนจัดรูปที่ดินจึงต้องพิจารณาและคำนึงถึงพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบกับบทบาทและความมุ่งประสงค์ของการมีกองทุนจัดรูปที่ดินด้วย

๓.๒.๗ บทวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเปรียบเทียบปรับ

โดยที่บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งสิ้น ๗ มาตรา ตั้งแต่ มาตรา ๖๒ ถึงมาตรา ๖๘ นั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เป็นบทกำหนดโทษที่มุ่งเน้นการลงโทษทางอาญาเป็นหลักซึ่งไม่ต่างจากแนวทางตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เพียงแต่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้เพิ่มเติมให้มีการเปรียบเทียบปรับได้โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับตามมาตรา ๖๘ ซึ่งเป็นการนำหลักความคุ้มค่าเชิงเศรษฐศาสตร์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมมาปรับใช้อันเป็นกลไกที่ทำให้คดีอาญาระงับไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิดและลดขั้นตอนการทำงานด้านกระบวนการยุติธรรมที่ไม่จำเป็น ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่ากรณีหรือนากลไกการเปรียบเทียบปรับในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นมีความเหมาะสม และเป็นกลไกที่ใช้อยู่ในกฎหมายหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้บางกรณีเป็นความผิดเล็กน้อยหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง เช่น การฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ บทกำหนดโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงยังไม่เป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้การลงโทษทางอาญาให้กระทำเฉพาะกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น และยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการกำหนดโทษอาญาในปัจจุบัน ซึ่งมีคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ออกตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดให้ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเฉพาะความผิดร้ายแรง และให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้ (๑) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม และ (๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียง

พอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ เช่นกรณีบทบัญญัติในลักษณะของการไม่อำนวยความสะดวก แก่กรมการจตุรูปที่ดินกลาง กรมการจตุรูปที่ดินจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการนั้น โดยเฉพาะการเข้าไปในที่ดินบุคคลอื่นเพื่อสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงหรือการอื่นใดที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือการทำแนว ปักเขต หรือสร้างหมุดหลักฐานในที่ดินบุคคลอื่น หรือการขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการใด ๆ แก่สิ่งกีดขวางการสำรวจเท่าที่จำเป็น ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายเอง ก็กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ทราบล่วงหน้า และต้องระมัดระวังไม่ให้กระทบประโยชน์เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ให้น้อยที่สุดอยู่แล้ว (มาตรา ๒๐ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๕๘ (๑)) หรือการไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มาหรือให้ส่ง ตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๒ นั้น ล้วนเป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ในลักษณะเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย มีกระบวนการที่ต้องแจ้งหรือต้องระมัดระวังไม่ให้กระทบสิทธิส่วนบุคคลอย่างชัดเจน การกำหนดโทษในลักษณะนี้ จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญา ดังที่ได้กล่าวแล้ว โดยเฉพาะการกระทำดังกล่าวจะถือว่า กระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้มากกว่าหรือไม่ เช่นเดียวกันกับการกำหนดโทษอาญาเอาผิดผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับของอธิบดีตามมาตรา ๖๓ และผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตราที่กฎหมายกำหนด ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่ากรณีดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาโดยละเอียด และวิเคราะห์ให้เกิดความชัดเจนว่า การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดเป็นการฝ่าฝืนในลักษณะของการกำหนดมาตรการทางปกครอง หรือเป็นความผิดที่ควรใช้โทษอาญาโดยแท้ หรือนำแนวคิดเรื่องโทษปรับเป็นพินัยตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตมาปรับใช้ เพื่อจะได้ปรับแก้ไขบทกำหนดโทษให้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมในปัจจุบันต่อไป

๓.๓ แนวทางและข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจตุรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดยที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการแพร่กระจายน้ำในแปลงไร่นาเป็นการจัดระบบชลประทานรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมในแปลงไร่นาของเกษตรกรได้อย่างทั่วถึงโดยมิได้จำกัดเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่ในเขตชลประทานเท่านั้น แต่ขยายขอบเขตไปถึงพื้นที่ที่อยู่นอกเขตชลประทานด้วย และมีใช้เพื่อประโยชน์แก่งานจตุรูปที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการจัดให้มีระบบการแพร่กระจายน้ำเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ทำเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในแปลงไร่นาให้มีความสมบูรณ์นอกจากจะทำให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการประหยัดน้ำและให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างคุ้มค่าด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สามารถนำไปต่อยอดเพื่อพัฒนาพื้นที่ทำการเกษตรให้เป็นเขตโครงการจตุรูปที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ ซึ่งจะช่วยเหลือเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการน้ำในรูปแบบของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในแปลงไร่นาจึงมี

ความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการพัฒนาที่ดินของเกษตรกรในแปลงไร่นา ในรูปแบบของการจัดรูปที่ดินให้มีความเหมาะสมกับการทำการเกษตร จึงควรกำหนดทั้งการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรและการจัดรูปที่ดินไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันเหมือนดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตาม พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติบางประการให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้ บังคับของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อให้การ จัดสรรน้ำตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้อย่างทันท่วงที และเกษตรกรได้มีที่ดินที่มีศักยภาพ ต่อการทำการเกษตร ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็สามารถรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำ เกษตรกรรมได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ จากการศึกษาข้อมูลทางวิชาการ การหารือร่วมกับผู้ปฏิบัติงาน และการรับฟังความคิดเห็นในภูมิภาคต่าง ๆ พบว่า บทบัญญัติบางมาตราแม้จะมีการกำหนดไว้ใน กฎหมาย แต่ก็ไม่มีมีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติเลย จึงทำให้บทบัญญัตินี้ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ และ บทบัญญัติบางมาตราขาดความชัดเจนและไม่เอื้อต่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอาจ ดำเนินการในรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตราหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวทั้งฉบับก็ได้ ดังมี รายละเอียด ดังนี้

อนึ่ง ในส่วนของชื่อกฎหมายที่ปัจจุบันใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม” และอาจไม่แสดงให้เห็นงานในภารกิจด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามที่ กำหนดในเนื้อหาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าโดยที่การ จัดรูปที่ดินสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือการจัดรูปที่ดินแบบพัฒนาบางส่วนหรือกิ่งสมบูรณ์ (Extensive Development) และการจัดรูปที่ดินแบบสมบูรณ์ (Intensive Development) โดยงานการ จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดทำคันและคูน้ำต่างๆก็ถือเป็นการจัดรูปที่ดินแบบพัฒนาบางส่วน หรือกิ่งสมบูรณ์ การใช้ชื่อกฎหมายว่า “การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงเป็นการสอดคล้องกับ หลักทางวิชาการด้านการจัดรูปที่ดิน ใดๆก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนหรือให้สอดคล้องกับสาระสำคัญ ที่ปรากฏในกฎหมายก็อาจจะแก้ไขชื่อกฎหมายเป็น “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูป ที่ดิน” หรือเพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการชลประทานที่แบ่งระบบชลประทานออกเป็น ๗ ประเภท ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นก็อาจปรับแก้ไขชื่อกฎหมายเป็น “กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาระบบ ชลประทานในไร่นา (Farm Irrigation System Development)” หรือ “กฎหมายว่าด้วยระบบการกระจาย น้ำชลประทาน” ก็ได้ และโดยที่ชื่อของหน่วยงานหรือองค์กรผู้บริหารกฎหมายควรที่จะต้องสัมพันธ์กับชื่อ กฎหมายและภารกิจตามหน้าที่และอำนาจที่รับผิดชอบด้วย เมื่อได้กำหนดชื่อกฎหมายเป็นประการใด แล้วก็ต้องพิจารณาปรับแก้ไขในส่วนนี้ให้สอดคล้องกันด้วย ในส่วนชื่อของหน่วยงานที่เป็นองค์กร ผู้บริหารกฎหมายนั้น ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อสังเกตว่า การใช้ชื่อหน่วยงานในระดับจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลง จาก “สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด...” เป็น “สำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม...” นั้น แม้จะสอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ก็ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา...พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติให้มี “สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด...” จึงควรต้องนำมาพิจารณาปรับแก้ไขในคราว เดียวกัน

ในการศึกษา ผู้ศึกษาวิจัยพบว่าในส่วนของการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมนั้น มีสภาพปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่เกิดจากโครงสร้างกฎหมายในส่วนนี้ไม่เหมาะสมเนื่องจากการใช้ขั้นตอนการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป การทำงานในทางปฏิบัติมีความซับซ้อนเกินความจำเป็น และโดยที่จากลักษณะของงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดและสร้างทางลำเลียงน้ำ และระบายน้ำเพื่อเป็นการแพร่กระจายน้ำไปสู่แปลงไร่นาอย่างทั่วถึงเท่านั้น จึงไม่ควรมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้ไม่สามารถจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึงในพื้นที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่อยู่ในหรือนอกเขตชลประทาน และดำเนินการไม่ได้ตามกรอบระยะเวลาของแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน การจัดให้มีน้ำเพื่อใช้ในการเพาะปลูกถือเป็นสาธารณประโยชน์และการบริการสาธารณะพื้นฐานที่รัฐควรต้องดำเนินการจัดให้มี สำหรับการจัดรูปที่ดินนั้น จากการศึกษาพบว่ามีบริบทและลักษณะงานที่แตกต่างไปจากภารกิจของการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรม เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเป็นการนำที่ดินของเอกชนมาจัดรูปและแบ่งแปลงใหม่ให้เหมาะสม และอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรในการเพาะปลูก โดยภาครัฐเป็นผู้จัดระบบชลประทานในไร่นา ทางลำเลียงพืชผล และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดินจึงเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมและทั้งภาครัฐและเอกชนหรือเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งโครงสร้างและกลไกของการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดขึ้นในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงมีความเหมาะสมในระดับหนึ่งแล้วเพียงแต่ในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ พบว่ามีบทบัญญัติบางประการที่ขาดความชัดเจนทำให้เกิดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนหรือเป็นปัญหาทางปฏิบัติที่จำเป็นจึงต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งการบริหารจัดการในส่วนของกองทุนจัดรูปที่ดินและบทกำหนดโทษที่ยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ นอกจากนี้โดยที่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินนั้น หากจะนำแนวคิดและวิธีการให้มีการร่วมทุนกับเอกชนได้มาปรับใช้ก็เป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาและพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบโดยคำนึงถึงผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วย ประกอบกับเป็นเรื่องที่ต้องตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่หากสามารถกำหนดให้มีการดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชนในบางกิจกรรมของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินได้ ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ คุณภาพชีวิตของเกษตรกร และผู้ลงทุน และสร้างความมั่นคงทางอาหารตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะต้องมีการเพิ่มบทบัญญัติเพื่อรองรับให้มีการร่วมลงทุนกับเอกชนในบางกิจกรรมหรือโครงการได้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ด้วย

ผู้ศึกษาวิจัย จึงได้มีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังมีรายละเอียดสรุปพอสังเขปได้ ดังต่อไปนี้

๓.๓.๑ ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขบทบัญญัติด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐควรต้องจัดให้แก่เกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้เพื่อประกอบการเกษตรอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ซึ่งการ

จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันเป็นการริเริ่มโดยภาครัฐฝ่ายเดียวซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ประกอบกับที่ผ่านมาเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมซึ่งเป็นภาคเอกชนยังไม่เคยแสดงความประสงค์ขอให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับการนำกลไกและโครงสร้างกฎหมายสำหรับการจัดรูปที่ดินมาปรับใช้กับการดำเนินการเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วยนั้นเกิดสภาพปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของเกษตรกรที่จะใช้น้ำเข้าสู่แปลงไร่นาเพื่อการเพาะปลูก ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า สมควรเปลี่ยนโครงสร้างกฎหมายในหมวดนี้ใหม่ โดยเป็นเรื่องที่ภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียว เพราะถือเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ดังที่กล่าวข้างต้น และนำกระบวนการและขั้นตอนเรื่องการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์มาปรับใช้ในลักษณะเดียวกันกับการจัดรูปที่ดิน และเป็นกรณีที่มีความจำเป็น แต่สำหรับกรณีที่เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม กรณีนี้ให้รัฐจ่ายค่าทดแทนแก่การรอนสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดินหรือกำหนดมาตรการจูงใจหรือมีสิทธิประโยชน์รูปแบบอื่นให้แก่เจ้าของที่ดินเพิ่มเติม ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นย่อมจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามและสอดคล้องกับแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน และหากเป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินก็จะดำเนินการได้โดยอัติโนมัติ แต่ถ้าไม่เป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินอาจให้เสนออัติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง การดำเนินการเช่นนี้จะเป็นการลดขั้นตอนที่จะต้องให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ อันจะมีผลทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินหรือกรมชลประทานสามารถเสนอให้รัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเหมือนกรณีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากยังมีความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจรัฐในการเข้าไปในพื้นที่ของบุคคลเพื่อจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้ เห็นควรปรับปรุงกลไกการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

(๑) ปรับปรุงการออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจแนวเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจะนำมาใช้เฉพาะกรณีที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินนั้น ซึ่งกลไกและขั้นตอนการดำเนินการในส่วนนี้จะมีลักษณะทำนองเดียวกับการดำเนินการเพื่อสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา หรือท่อก๊าซ

(๒) การจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ ประกาศเจ้าของที่ดินมีโอกาสคัดค้านได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศแผนการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน

(๓) กลไกการประกาศเป็นเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมควรปรับแก้ไขให้มีลักษณะทำนองเดียวกับงานด้านการจัดทำคันและคูน้ำ กล่าวคือ เมื่อพ้นเวลาการคัดค้านตาม ๒) แล้วก็สามารถเข้าดำเนินการได้

(๔) ในการก่อสร้างระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ใช้หลักการเจรจาเพื่อขอใช้สิทธิในที่ดินในลักษณะการรอนสิทธิเป็นหลักโดยเจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนจากการยินยอมเช่นนั้น ทั้งนี้ หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้ใช้วิธีการเวนคืนที่ดินดังกล่าวและจ่ายค่าทดแทน

(๕) การบริหารจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การดูแลบำรุงรักษาสิ่งที่จัดสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น (คือองค์กรผู้ใช้น้ำ) บริหารจัดการและดูแลบำรุงรักษา ยังคงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ในกรณีที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นดำเนินการ หากกองทุนจัดรูปที่ดินมีรายได้เกิดขึ้นจากเงิน ดอกผล หรือประโยชน์ที่สำนักงานจัดรูปที่ดินได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินที่เจ้าของที่ดินหรือผู้รับสิทธิในที่ดิน แล้วแต่กรณี ชำระหรือค้ำชำระตามมาตรา ๒๖ หรือมาตรา ๕๓ หรือรายได้ที่เกิดขึ้นจากการร่วมลงทุน ต้องจัดสรรปันส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ การซ่อมแซมและบำรุงรักษา ตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

(๖) สำหรับกลไกหรือมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรให้เจ้าของที่ดินในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้อย่างอิสระเหมือนพระราชบัญญัติดินและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เว้นแต่ในช่วงระยะเวลาของการก่อสร้างระบบชลประทานในพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ยังคงมาตรการห้ามการกระทำใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเสียหายแก่ระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเหมือนดังเช่นที่กำหนดอยู่ในมาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๒๙ ไว้

(๗) ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเพื่อจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือค่าใช้น้ำจากระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างนั้นไม่ควรเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเนื่องจากเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว แต่สำหรับค่าใช้น้ำนั้นควรกำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหากมีการใช้น้ำมากเกินควรหรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรมหรือการค้าในลักษณะทำนองเดียวกันกับการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน และสอดคล้องกับการแบ่งประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรรายอื่นและให้เกษตรกรมีน้ำเพียงพอต่อการประกอบกิจการเกษตรกรรมซึ่งนำไปสู่ผลิตผลทางการเกษตรที่ดีขึ้น

๓.๓.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขบทบัญญัติด้านการจัดรูปที่ดิน

โดยที่บริบทและลักษณะงานของการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแตกต่างกัน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งภาครัฐลงทุนด้านการเงินในด้านการก่อสร้างสาธารณูปโภคและส่วนที่จำเป็นในการจัดรูปที่ดิน ในขณะที่ภาคเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินนำที่ดินของตนเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน และสูญเสียที่ดินบางส่วนเมื่อนำมาใช้ในการจัดระบบชลประทาน สร้างทางลำเลียงผลผลิตหรือสิ่งอื่นใดที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินเพื่อให้น้ำแพร่กระจายถึงความเหมาะสมแก่การเพาะปลูกและรูปแปลงที่ดินมีความสวยงาม การจัดรูปที่ดินจึงมีลักษณะการประสานประโยชน์ร่วมกับภาครัฐและเอกชน การเกิดขึ้นของเขตโครงการจัดรูปที่ดินจึงสามารถเกิดขึ้นจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือดำเนินการร่วมกันดังที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงสร้างกฎหมายในส่วนของโครงการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายปัจจุบันรวมทั้งกลไกการสร้างการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินในรูปแบบของคณะกรรมการจัดรูปชุมชนและมาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นมีความเหมาะสมแล้ว เพียงแต่มีบทบัญญัติบางประการ

ที่ทำให้กระบวนการและเป็นการสร้างขั้นตอนการดำเนินการ และบทบัญญัติบางประการยังขาดความชัดเจนทำให้เกิดความล่าช้าเมื่อนำไปปฏิบัติหรือมีความไม่ชัดเจนและทำให้โครงการจัดรูปที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนปฏิบัติการหรือไม่สามารถขยายโครงการได้ จึงสมควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยการจัดรูปที่ดินในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

๑) การจัดทำแผนผังโครงการและการให้ความเห็นชอบประกาศ

การกำหนดเบื้องต้นให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินและการออกประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินภายหลังการพิจารณาจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเสร็จแล้วนี้มีความเหมาะสมแล้วเพราะสามารถนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาใช้ได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายเฉพาะอีกและการใช้อำนาจรัฐในการเข้าดำเนินการในที่ดินของบุคคลอื่นควรทำในรูปของการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเทียบเคียงกับพระราชกฤษฎีกาสั่งเวนคืนเป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้คือความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากภาครัฐในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องและความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ยินยอมหรือเปลี่ยนใจหรือประสงค์จะแก้ไขแผนผังโครงการใหม่ จึงสมควรกำหนดกลไกในส่วนนี้เพิ่มเติมในการเร่งรัดการดำเนินการของภาครัฐและกำหนดมาตรการจูงใจด้านการเงินการคลังให้แก่เจ้าของที่ดินเพิ่มเติม โดยนำกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาใช้

๒) การดูแลรักษาสาธารณูปโภค และการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดิน

ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคนั้น กฎหมายปัจจุบันได้กำหนดไว้เหมาะสมแล้วที่ให้มีการดำเนินการร่วมกันเพราะเป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดินจะได้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อการก่อสร้างสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการนั้นก็ควรกำหนดเป็นหลักการไว้เช่นเดิมเพื่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของและหวงแหน ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงเกินไปก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติม ปรับลด หรือยกเว้นได้โดยการปรับปรุงกฎระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องดังกล่าวตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๓) การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการหรือเขตจัดรูปที่ดิน

ประเด็นนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องชั่งน้ำหนักเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและการมีสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดการห้ามการใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นที่เคร่งครัดแต่อย่างไรก็ตามแต่เจ้าของที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้นเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในภาพรวม และที่ผ่านมาเจ้าของที่ดินก็มีการขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่เป็นระยะ ๆ การมีบทบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายจึงมีความเหมาะสมแล้ว แต่สมควรต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่าในกรณีที่ค่าใช้จ่ายจากภารกิจสร้างระบบชลประทานคุ้มทุนกับที่กรมชลประทานเสียไปแล้ว เช่นนี้แล้ว ยังมีความจำเป็นต้องคงมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการหรือเขตจัดรูปที่ดินไว้ต่อไปหรือไม่ และโดยที่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาที่แตกต่างกันหรือมีข้อกำหนดหรือระเบียบที่ไม่ชัดเจนหรือไม่เหมาะสมกับระบบและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป กรณีจึงสมควรที่จะได้มีการพิจารณาหรือปรับปรุงระเบียบให้มีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ยังมีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีที่ใช้ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งไม่มีการดำเนินการตามแผนงานและพื้นที่นั้นไม่มีศักยภาพหรือเหมาะสมที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป หรือกรณีพื้นที่ที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่ได้รับ

อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นจนพื้นที่ดังกล่าวมีความเจริญและไม่เหมาะสมสำหรับการจัดรูปที่ดินอีกต่อไป กรณีเช่นนี้ก็สมควรกำหนดกลไกทางกฎหมายเพื่อยกเลิกการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนและกลไกในการบริหารจัดการทรัพย์สินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และภาครัฐควรมีการกำหนดค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ยังไม่มีการก่อสร้างใด ๆ ในพื้นที่ดังกล่าวบางส่วน จากการที่เจ้าของที่ดินขาดประโยชน์จากการใช้พื้นที่ดังกล่าวไว้ด้วยเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องตกอยู่ภายใต้มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ โดยไม่มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่แตกต่างกันด้วย ทั้งนี้โดยเพิ่มหลักเกณฑ์การยกเลิกพื้นที่เขตจัดรูปที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติเสียก่อน เพื่อจะอาศัยอำนาจยกเลิกจากพระราชบัญญัติ และควรเป็นกรณีที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การเห็นชอบกับการยกเลิกมาจากฐานอำนาจเดียวกัน นอกจากนี้ เห็นควรกำหนดระยะเวลาในการห้ามโอนสิทธิในที่ดินดังกล่าว เฉพาะในช่วงระหว่างการสำรวจและการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการใดๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวและเมื่อการดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่ยังคงมาตรการห้ามการกระทำที่จะส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินเหมือนดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบัน

๓.๓.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่นำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติ

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ที่ยังมีความไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เช่น กรณีบทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” มาตรา ๗ มาตรา ๑๒ (๓) มาตรา ๑๖ และมาตรา ๕๗ (๑) ซึ่งปัญหาในส่วนนี้เป็นเรื่องการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับทางปฏิบัติยิ่งขึ้น รวมทั้งการแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดที่สมควรมีการปรับแก้ไขให้ครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เช่น หน่วยงานด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

๓.๓.๔ ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน

โดยที่กองทุนจัดรูปที่ดินในปัจจุบันจะนำไปใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและได้ระบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน และแม้ว่าจะได้เสนอไว้ในตอนต้นในการปรับโครงสร้างกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินกองทุนฯ ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมควรปรับเปลี่ยนและแก้ไข โดยนอกจากการเพิ่มที่มาหรือรายได้ของกองทุนฯ ในลักษณะทำนองเดียวกับที่ใช้กับกฎหมายอื่นแล้ว เช่น กำหนดให้เงินทูลหมั้นเวียนเพื่อการชลประทานควรส่งรายได้บางส่วนให้กองทุนจัดรูปที่ดิน การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นควรมีลักษณะเป็นการสนับสนุนเพิ่มเติมจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรทั่วไปโดยตรง ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการปรับแก้ไขระเบียบและข้อบังคับการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินให้สอดคล้องกันกับบทบัญญัติในเรื่องนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม การปรับแก้ไขในส่วนนี้ควรจะต้อง

สอดคล้องกับแนวทางการบริหารเงินทูลหมื่นเวียนตามพระราชบัญญัติบริหารเงินทูลหมื่นเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ด้วย

ในเบื้องต้นเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) กำหนดให้ใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการ และการดูแล บำรุงรักษาหรือซ่อมแซมเท่านั้น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของกองทุนจัดรูปที่ดิน ส่วนการดำเนินการก่อสร้างจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและจัดรูปที่ดินให้ใช้เงินจากงบประมาณ ที่กรมชลประทานได้รับการจัดสรรโดยตรง

(๒) กำหนดให้กองทุนจัดรูปที่ดินส่งเสริมและสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการ ร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการร่วมลงทุน

(๓) ในกรณีที่มีรายได้เกิดจากการร่วมลงทุนกับเอกชน ให้กองทุนจัดรูป ที่ดินจัดสรรเงินรายได้ส่วนนี้ให้กับเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดินที่ใช้ในการร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อเป็นการตอบแทนและเป็นมาตรการจูงใจให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวยินยอมเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน

(๔) ให้กองทุนจัดรูปที่ดินจัดสรรรายได้ของกองทุนฯ ตามอัตราที่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๕๒ แล้วแต่กรณี เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ และการดูแลบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม

(๕) โฆษเพิ่มแหล่งที่มาหรือรายได้ของกองทุนจัดรูปที่ดิน เช่น มีรายรับ จากเงินทูลหมื่นเวียนเพื่อการชลประทาน ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในโครงการที่มีการร่วมลงทุน ตลอดจนค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนฯ

อนึ่ง ในส่วนของสถานะของกองทุนจัดรูปที่ดินนั้น เห็นควรคงสถานะไว้ เช่นเดิมจะเหมาะสมมากกว่าที่จะอยู่ในรูปของกองทุนที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งจะใช้ระยะเวลาดำเนินการ ระยะเวลาหนึ่ง เพราะต้องเริ่มกระบวนการและขั้นตอนใหม่เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติบริหาร เงินทูลหมื่นเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือจะต้องจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะอีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

๓.๓.๕ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเปรียบเทียบปรับ

โดยที่บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มุ่งเน้นการลงโทษทางอาญาเป็นหลัก และแม้จะมีการกำหนดให้นำวิธีการเปรียบเทียบปรับ มาปรับใช้ ก็เป็นเพียงกลไกที่ทำให้คดีอาญาระงับไปเท่านั้น กรณีจึงยังไม่เป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้การลงโทษทางอาญาให้กระทำเฉพาะกรณีที่เป็นโทษ ร้ายแรงและจำเป็นเท่านั้น และยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกทั้งยังไม่เป็นไปตามข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการ พิจารณาปรับปรุงบทกำหนดโทษในกฎหมายฉบับนี้เสียใหม่ โดยนำมาตรการบังคับทางปกครองหรือโทษ ทางปกครองมาใช้ในกรณีที่เป็นการกระทำทางปกครอง หรือพิจารณาระวางโทษทางอาญาที่กำหนดไว้ ในปัจจุบัน ให้เฉพาะเป็นกรณีที่เป็นความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงเท่านั้น หรือนำแนวคิดเรื่องการ ปรับเปลี่ยนเป็นโทษปรับเป็นพินัยตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. มาปรับใช้ เป็นเพิ่มเติม เพื่อให้บทบัญญัติในเรื่องบทกำหนดโทษตามกฎหมายฉบับนี้มีความเหมาะสมและเป็นไปตาม หลักการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย

ในการนี้ ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะข้างต้นนั้น สามารถดำเนินการได้ทั้งในรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันหรือปรับปรุงทั้งฉบับก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าการแก้ไขดังกล่าว จะมีผลกระทบต่อบทบัญญัติอื่นในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มากหรือน้อยเพียงใดซึ่งต้องนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

บทที่ ๔

การให้เอกชนร่วมลงทุนในการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๔.๑ หลักทั่วไป

๔.๑.๑ แนวความคิดในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

การดำเนินการใด ๆ ของรัฐจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด ในทางปฏิบัติการดำเนินการอาจกระทำโดยบุคลากรและทรัพยากรของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่หน่วยงานนั้นมีความพร้อมทั้งในด้านของเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และความเชี่ยวชาญ แต่สำหรับในกรณีที่หน่วยงานเห็นว่า การดำเนินการใดสมควรว่าจ้างเอกชนมาดำเนินการแทน ไม่ว่าจะด้วยเหตุของความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือความไม่คุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของรัฐเนื่องจากเป็นงานลักษณะที่เกิดประโยชน์ที่ไม่คุ้มค่ากับงบประมาณหรือบุคลากรที่ใช้ในกิจกรรม เช่น งานรับคำขอหรือดำเนินการเกี่ยวกับการยื่นคำขออนุญาต งานดูแลอาคารและสถานที่ หรืองานอื่น ๆ ในลักษณะทำนองเดียวกัน ก็สามารถดำเนินการจัดจ้างเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐได้ อย่างไรก็ตาม การจัดจ้างนี้เป็นเพียงการจ้างเหมาบริการโดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ลงทุนฝ่ายเดียวและผู้รับจ้างเป็นเพียงผู้ให้บริการและรับค่าจ้างตามงานที่ทำ โดยไม่ต้องรับความเสี่ยงในผลลัพธ์หรือผลสำเร็จนอกเหนือไปจากขอบเขตของงานที่จ้าง

การจ้างเอกชนมาดำเนินการในกิจการของรัฐเป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ใช้กันโดยทั่วไป แต่ในกรณีที่กิจการของรัฐเป็นโครงการที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากและเป็นงานลักษณะที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน กับเป็นงานที่จะก่อให้เกิดกระแสรายได้ในระยะยาวที่จะมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในการลงทุน หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาใช้วิธีการให้เอกชนร่วมลงทุน โดยการร่วมลงทุนหมายถึงการให้เอกชนร่วมดำเนินการในกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงาน โดยมอบหมายให้เอกชนลงทุนไม่ว่าโดยวิธีใด และอาจใช้วิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการในลักษณะการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนคือการที่รัฐสามารถดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่กำหนดไว้ได้โดยไม่ต้องผูกพันเงินทุนหรือเงินงบประมาณ บุคลากร หรือปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีการบริหารจัดการ หรือความพร้อมในการปฏิบัติการ โดยมอบให้เอกชนซึ่งมีความพร้อมด้านเงินลงทุนหรือความเชี่ยวชาญในการดำเนินงาน เป็นผู้ลงทุนและรับความเสี่ยงของการดำเนินโครงการไปบางส่วน ซึ่งฝ่ายเอกชนมีแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์จากส่วนแบ่งผลตอบแทนเป็นกระแสรายได้จากการดำเนินโครงการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และโดยที่กิจการของรัฐเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานที่กฎหมายสงวนไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะของหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้เป็นการดำเนินการที่มุ่งแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก การจูงใจให้เอกชนร่วมลงทุนลงทุนจึงขึ้นอยู่กับความมั่นคงของกระแสรายได้และการไม่ต้องแข่งขันกับเอกชนรายอื่นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้ดำเนินการโครงการ เช่น ในการดำเนินการ

รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนซึ่งเป็นภารกิจของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ได้มีการทำสัญญาสัมปทานกับเอกชนให้เป็นผู้ลงทุนทั้งหมดในระบบการเดินรถ รวมทั้งการบริหารจัดการเดินรถเป็นระยะเวลาตามที่ได้ตกลงกันไว้ โดยเอกชนจะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการดำเนินกิจการดังกล่าว

๔.๑.๒ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

(๑) กิจการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ

ปัจจุบันกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามที่กำหนดในมาตรา ๗ ที่มีมูลค่าตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป ดังนี้

(๑) ถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน

(๒) รถไฟ รถไฟฟ้า การขนส่งทางราง

(๓) ท่าอากาศยาน การขนส่งทางอากาศ

(๔) ท่าเรือ การขนส่งทางน้ำ

(๕) การจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา การบำบัดน้ำเสีย

(๖) การพลังงาน

(๗) การโทรคมนาคม การสื่อสาร

(๘) โรงพยาบาล การสาธารณสุข

(๙) โรงเรียน การศึกษา

(๑๐) ที่อยู่อาศัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ผู้สูงวัย ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการ

(๑๑) ศูนย์นิทรรศการและศูนย์การประชุม

(๑๒) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

สำหรับกรณีที่โครงการร่วมลงทุนที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานหรือบริการสาธารณะตามที่กำหนดในมาตรา ๗ แต่มีมูลค่าไม่ถึงห้าพันล้านบาทนั้น จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนกำหนด ซึ่งได้มีประกาศฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดำเนินการตามประกาศฯ ซึ่งกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานในลักษณะทำนองเดียวกัน แต่ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติในขั้นตอนต่าง ๆ โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

(๒) หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้เอกชนร่วมลงทุน

การดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนฯ มีขั้นตอนสำคัญแบ่งออกได้เป็นขั้นตอนการเสนอโครงการ การคัดเลือกเอกชน และการกำกับดูแลโครงการ กล่าวโดยสรุปคือ

ขั้นตอนการเสนอโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องว่าจ้างที่ปรึกษาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของโครงการ รูปแบบและทางเลือกในการดำเนินโครงการ รวมทั้งภาระที่จะเกิดต่อภาครัฐในการสนับสนุนด้านเงินงบประมาณ เงินกู้ หรือด้านอื่น ๆ แล้วเสนอรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุน

ระหว่างรัฐและเอกชนพิจารณา หากเห็นชอบให้ดำเนินการโครงการจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไป

การคัดเลือกเอกชน ในการคัดเลือกเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนฯ ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก และให้ดำเนินการโดยใช้วิธีการประมูลเป็นหลัก เนื่องจากเป็นวิธีการที่เปิดกว้างและโปร่งใส ก่อให้เกิดการแข่งขันอันจะนำไปสู่ประโยชน์และความคุ้มค่าสูงสุด อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ตระหนักดีว่า ในบางกรณีการประมูลอาจไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งอาจปรากฏจากผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ เช่น ผู้ประกอบการเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญหรือความสามารถในการดำเนินโครงการได้สำเร็จ มีเพียงรายเดียว หรือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายฯ ได้มีประกาศฯ เรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาใช้การคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูล พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ปรากฏในชั้นการศึกษาและวิเคราะห์โครงการว่า ไม่สมควรใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยวิธีประมูล ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการระบุเหตุผลและความจำเป็น ข้อดีและข้อเสีย และประโยชน์ที่ภาครัฐและประชาชนจะได้รับอย่างเป็นรูปธรรมและอธิบายได้ตามหลักวิชาการ ชัดเจนพอควร ต้องแสดงว่าการใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูลมีความเหมาะสมกับโครงการ และสามารถแก้ไขข้อจำกัดในการคัดเลือกเอกชนโดยใช้วิธีการประมูลซึ่งเป็นกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการร่วมลงทุน เนื่องจากเหตุการณ์ ที่ไม่อาจคาดหมายได้ อันมิได้เกิดจากความล่าช้าของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ซึ่งหากใช้วิธีประมูล อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ

(๒) การคัดเลือกเอกชนโดยใช้วิธีการประมูลจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการร่วมลงทุน หรือส่งผลให้โครงการร่วมลงทุนอื่นไม่ประสบความสำเร็จตามแผนจัดทำโครงการร่วมลงทุน

(๓) โครงการตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงเจ้าสังกัดที่ต้องการให้เอกชนร่วมลงทุน ตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งหากใช้วิธีประมูลแล้วอาจก่อให้เกิดความล่าช้าจนกระทบต่อเป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ของนโยบายนั้นได้

ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการคัดเลือกเอกชนได้แล้ว จะต้องส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อนเสนอรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกต่อไป

การกำกับดูแลโครงการ เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้นมาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่กำกับดูแลให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามสัญญา รวมทั้งการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือพิจารณาให้ความเห็นในการแก้ไขสัญญาตามความจำเป็นในแต่ละกรณี

๔.๒ แนวความคิดการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องทรัพยากรน้ำ ได้กำหนดแผนการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ ตั้งแต่ต้นน้ำต้นทุน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ และการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ซึ่งที่ผ่านมาแม้ว่าประเทศไทยได้กำหนดแนวนโยบายตลอดจนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมาอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากขนาดและความสลับซับซ้อนของสภาพปัญหา

ที่เพิ่มขึ้นและแปรเปลี่ยนตลอดเวลา การบูรณาการเชิงพื้นที่ร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ท้องถิ่น และประชาชนยังไม่ชัดเจน ความไม่สมดุลกันระหว่างการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการพัฒนา การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ มาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานยังทำได้ช้า อีกทั้งความต้องการใช้น้ำของประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนได้

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้มีการปฏิรูประดม ๕ ประเด็น โดยประเด็นที่ ๑ คือ การบริหารแผนโครงการที่สำคัญตามแผนยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการบูรณาการโครงการขนาดใหญ่อย่างเป็นระบบ เชื่อมโยงกับโครงการขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อสร้างความยืดหยุ่น และรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และประเด็นย่อยที่ ๑.๑ การพัฒนาโครงการพัฒนาแหล่งน้ำตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาโครงการพัฒนาแหล่งน้ำตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แล้วเสร็จตามแผนงานที่กำหนดไว้ เกิดการบูรณาการแผนการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน ให้มีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนและสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามแผนงานที่กำหนด ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าการดำเนินการตามแผน และการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มีกระบวนการและขั้นตอนการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีแนวทางมาตรฐานและกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติที่ชัดเจน ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาแหล่งน้ำได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีกฎหมายการมีส่วนร่วมที่เป็นมาตรฐานทัดเทียมนานาชาติ และการร่วมแสดงความคิดเห็นด้านวิชาการ (Technical Hearing) ในโครงการรัฐเป็นไปอย่างมีระบบ

ทั้งนี้ ได้กำหนดตัวชี้วัดประการหนึ่งคือการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามประเด็นปฏิรูปดังกล่าว โดยมีการศึกษาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตลอดจนประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อให้กรมชลประทานสามารถใช้วิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในด้านกิจการชลประทานหรือกิจการบริหารจัดการน้ำและเสนอข้อแก้ไขพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ต่อไป

๔.๓ ปัญหาและอุปสรรคที่อาจแก้ไขได้โดยการใช้วิธีการให้เอกชนร่วมลงทุน

ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ประเด็นที่อาจเป็นข้อพิจารณาในการใช้วิธีการให้เอกชนร่วมลงทุน สรุปได้ดังนี้

(ก) สภาพปัญหาที่ปรากฏตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

(๑) ขั้นตอนในการดำเนินงานจัดรูปที่ดินซับซ้อน การจัดรูปที่ดินมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากเป็นการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง และเป็นการจัดบริการสาธารณูปแบบหนึ่ง จึงต้องมีการเสนอเรื่องต่อหน่วยงานและคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความรอบคอบ รวมทั้งต้องมีการรับฟังและคำนึงถึงความเห็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินและบุคคลอื่นที่จะได้รับผลกระทบก่อนจะประกาศเป็นโครงการจัดรูปที่ดินใน

พื้นที่ได้ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร และอาจทำให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า

(๒) การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินที่ผ่านมาขาดการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการ ความรู้ความเข้าใจโครงการ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในช่วงการออกแบบ ก่อสร้าง และขาดการพัฒนาและส่งเสริมให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งในการดูแลบำรุงรักษาในรูปกลุ่มผู้ใช้น้ำ

(๓) ขาดการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบชลประทาน ขาดการวางแผนการบริหารจัดการอย่างบูรณาการให้ครบถ้วนทุกฝ่าย ทำให้โครงการเกิดความล่าช้า

(๔) การบริหารจัดการน้ำภายหลังจากส่งมอบภารกิจแล้วยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพที่แตกต่างกัน บางแห่งอาจขาดบุคลากรหรือเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมในการวางแผนการส่งน้ำ ตรวจสอบปริมาณน้ำ ประเมินผลเพื่อปรับปรุงโครงการ ประกอบกับกลุ่มผู้ใช้น้ำยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการน้ำด้วยตนเอง นอกจากนี้ การส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่องภายหลังจากมีโครงการยังไม่ต่อเนื่องและครบถ้วน โดยขาดการบริหารและพัฒนาที่ดิน การส่งเสริมการผลิต การส่งเสริมการตลาด เป็นต้น

(๕) กลไกกองทุนจัดรูปที่ดินมีเงินไม่เพียงพอ เนื่องจากได้รับเงินจากงบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง การกำหนดให้เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจ่ายค่าคืนทุนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เป็นเหตุให้เงินกลับเข้ากองทุนมีน้อยกว่าที่จ่ายออกไป รายได้จากการจัดเก็บค่าคืนทุนมีความไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระของเจ้าของที่ดินแต่ละพื้นที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับรายได้จากผลผลิต และสภาพปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ เช่น โรคศัตรูพืช ภัยธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีเงินจากกองทุนไปใช้โดยมุ่งเน้นที่งานก่อสร้างเพื่อเพิ่มพื้นที่จัดรูปที่ดิน ทำให้ไม่มีการดูแลโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรในพื้นที่จัดรูปที่ดินเดิม ส่งผลให้ประสิทธิภาพการส่งน้ำและการผลิตสินค้าเกษตรลดลง

(ข) **สภาพปัญหาที่ปรากฏจากการรับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐและภาคเอกชน**
ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ อาจสรุปสภาพปัญหาได้ดังนี้

(ก) กระบวนการขั้นตอนการดำเนินงาน

การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การใช้ขั้นตอนการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป การทำงานยากขึ้น ซึ่งโดยลักษณะของงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อแพร่กระจายน้ำเท่านั้น จึงไม่ควรมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใช้เวลาในการเตรียมการทั้งในส่วนการประกาศเขตสำรวจที่ดิน การออกแบบ ซึ่งต้องใช้เวลา ๒ - ๓ ปี จึงจะดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งในระหว่างการเตรียมการนี้ เจ้าของที่ดินอาจเปลี่ยนใจไม่ประสงค์จะจัดรูปที่ดินแล้ว ทำให้กรมชลประทานต้องแก้ไขแบบใหม่ จึงเกิดความยุ่งยากและล่าช้า

(ข) การส่งมอบภารกิจภายหลังจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเสร็จสิ้นแล้ว
เมื่อกรมชลประทานดำเนินงานเสร็จแล้ว กรมชลประทานประสงค์จะถ่ายโอนทรัพย์สินและภารกิจในส่วน

การดูแลบำรุงรักษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกรมชลประทานไม่สามารถดูแลบำรุงรักษาได้

(ค) กองทุนจัดรูปที่ดิน เมื่อมีการนำเรื่องการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม มารวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เงินงบประมาณของกองทุนจัดรูปที่ดิน จึงต้องนำมาใช้ทั้งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนจัดรูปที่ดิน ใ้ตั้งงบประมาณมาไม่เพียงพอกับแผนงานที่วางไว้ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งเดิมงานจัดระบบน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำฯ ใช้เงินจากงบประมาณส่วนกลาง เมื่อต้องใช้เงิน จากกองทุนจัดรูปที่ดิน จึงทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไม่คล่องตัวและไม่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์กรม

๔.๔ การให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการจัดรูปที่ดิน

ในการพิจารณาความสมควรเหมาะสมในการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการจัดรูปที่ดิน หรือการดำเนินการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน จะต้องตรวจสอบก่อนว่า กฎหมายได้ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด และเป็นกิจการที่สามารถให้เอกชนดำเนินการแทนได้หรือไม่ หากพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะเห็นได้ว่า กิจกรรมหลักที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการประกอบด้วย ๒ กิจกรรมหลัก ได้แก่ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ การจัดระบบชลประทานจากทางน้ำ ชลประทานหรือแหล่งอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา

ในการดำเนินโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง จะเสนอโครงการต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม เมื่อดำเนินการสำรวจเสร็จแล้ว สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจะดำเนินการจัดทำแผนผัง การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน โดยการจัดระบบน้ำที่ต้อง ดำเนินการผ่านที่ดินใดจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน และเมื่อได้ประกาศเป็นเขตการ จัดระบบน้ำแล้วจึงจะเข้าไปดำเนินการ

สำหรับการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการบำรุงรักษาสิ่งทีจัดสร้างขึ้น ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น ักงานจัดรูปที่ดินกลางอาจมอบหมายให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล โดยเจ้าของที่ดินจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือ การใช้น้ำมากเกินควรในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) การจัดรูปที่ดิน ได้แก่ การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณ เดียวกัน เพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียง ในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตการเกษตร

รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ใด สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจะเสนอโครงการต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตสำรวจจัดรูปที่ดิน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจที่ดินเสร็จแล้ว ให้จัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น แล้วรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น จึงจะดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน เพื่อร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ทำแผนผังการจัดรูปที่ดินเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามลำดับ ก่อนประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจะมีการประเมินมูลค่าของที่ดินของเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการทั้งหมด โดยมีการจัดสร้างระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงน้ำในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่นเพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน แล้วจึงดำเนินการกำหนดที่แปลงใหม่จัดให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งอาจแตกต่างไปจากเดิม โดยกรณีที่มีมูลค่าแตกต่างจากเดิมเจ้าของที่ดินอาจต้องจ่ายหรือได้รับเงินทดแทนมูลค่าที่น้อยลงแล้วแต่กรณี

เมื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินตามแผนเสร็จแล้ว สำนักงานจัดรูปที่ดินอาจมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน การดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้น และการดำเนินการอื่นใดอันเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

การชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซมและการบำรุงรักษาการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กิจกรรมทั้งสองประเภทไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้กล่าวมาข้างต้น ต่างมีลักษณะเป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานหรือบริการสาธารณะในด้านการจัดน้ำหรือจัดชลประทาน ซึ่งการให้เอกชนร่วมลงทุนจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่วนกิจการเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการดังกล่าว อาจกำหนดเพิ่มเติมได้โดยคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

สำหรับรูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุนนั้น อาจกระทำได้ในลักษณะที่รัฐกำหนดให้เอกชนเป็นผู้จัดหาเงินทุน ดำเนินการก่อสร้างงานโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดในโครงการ เช่น การจัดระบบน้ำ ถนน และระบบสาธารณูปโภค และเมื่อดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้ว ให้เอกชนเป็นผู้บริหารโครงการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป รวมทั้งอาจมีการตกลงให้เอกชนดำเนินกิจการเกี่ยวเนื่องอื่นที่จำเป็น อาทิ การปรับปรุงดินเพื่อการเพาะปลูก การจัดระบบการขนส่งภายในโครงการ หรือการให้ความช่วยเหลือและฝึกอบรมเพื่อให้เกิดสูงสุดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการ ทั้งนี้

โดยแลกกับการที่รัฐมอบสิทธิผูกขาดให้แก่เอกชนผู้ร่วมลงทุนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งรวมถึงส่วนแบ่งรายได้ที่จัดเก็บจากค่าบริการ

๔.๕ ความเหมาะสมในการใช้วิธีการร่วมลงทุน

๔.๕.๑ ข้อดีและข้อเสียของการให้เอกชนร่วมลงทุน

การให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือโครงการจัดรูปที่ดินอาจเป็นวิธีการในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านความยุ่งยากและซับซ้อนของโครงการ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานจัดรูปที่ดินได้ประสบกับปัญหาหรืออุปสรรคความล่าช้าอันเนื่องมาจากความซับซ้อนของโครงการและการประสานความร่วมมือของประชาชนและหน่วยงานทุกภาคส่วน ซึ่งการให้เอกชนมาร่วมดำเนินการอาจช่วยแบ่งเบาภาระของหน่วยงาน โดยอาจนำวิธีการหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับกระบวนการให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การให้เอกชนร่วมลงทุนยังอาจช่วยแก้ไขปัญหาด้านความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนภารกิจ การให้เอกชนบริหารโครงการต่อเนื่องจะช่วยลดภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแก้ไขปัญหากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพ

อย่างไรก็ดี การให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดินสมควรคำนึงถึงข้อดีและข้อเสียประกอบด้วย ดังนี้

ข้อดี

(๑) **ด้านงบประมาณ** การให้เอกชนร่วมลงทุนเป็นการแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณของรัฐในการดำเนินโครงการ โดยให้เอกชนร่วมลงทุนแทนการตั้งงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินหรือการกู้เงินของรัฐ อย่างไรก็ดี การลงทุนของภาคเอกชนดังกล่าวต้องนำมาแลกกับผลประโยชน์บางส่วนที่รัฐพึงได้รับจากกิจกรรมดังกล่าวอันจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

(๒) **ศักยภาพด้านเทคนิค** สามารถนำองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ในภาคเอกชนมาช่วยดำเนินการของรัฐบาลให้เกิดประสิทธิภาพ

(๓) **ลดภาระการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ** การถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจะช่วยลดภาระในการดำเนินงานได้บางส่วน และสามารถมุ่งเน้นที่การพิจารณากำหนดนโยบายและการกำกับดูแลที่เหมาะสมได้

(๔) **การกระจายความเสี่ยง** การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ย่อมมีความเสี่ยงหลายด้าน เช่น ความเสี่ยงด้านรายได้ในอนาคต ความเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติ ความเสี่ยงทางธุรกิจ และความเสี่ยงอื่น ๆ หากมอบหมายให้เอกชนร่วมลงทุนจะสามารถกระจายความเสี่ยงบางส่วนให้แก่ภาคเอกชนได้

ข้อเสีย

(๑) **ขั้นตอนที่มากขึ้น** การให้เอกชนร่วมลงทุนเป็นการให้สิทธิแก่เอกชนรายใดรายหนึ่งในการดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิผูกขาดอันจะนำไปสู่การแบ่งผลประโยชน์บางประการที่รัฐพึงได้รับจากการให้บริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่รัดกุมเพื่อให้มีการตรวจสอบอย่างละเอียดและรอบคอบ

(๒) **คุณภาพและความต่อเนื่องในการให้บริการ** แม้ว่ารัฐจะมีการกำหนดกลไกการตรวจสอบคุณสมบัติของเอกชนก่อนทำสัญญา และการกำกับดูแลการให้บริการหลังทำ

สัญญา แต่เมื่อเป็นการมอบหมายภารกิจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการย่อมมีความเสี่ยงในความสามารถของเอกชนในการให้บริการตามมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งการหยุดชะงักในการให้บริการในกรณีที่เอกชนประสบปัญหาในการดำเนินงาน

(๓) ผลประโยชน์ในอนาคต ในกรณีที่กิจการของรัฐที่ให้เอกชนร่วมลงทุนก่อให้เกิดผลประโยชน์ในกระแสรายได้หรือผลประโยชน์อื่นสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้ อาจทำให้รัฐได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าที่พึงได้รับเมื่อเทียบกับดำเนินกิจการเอง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ตกลงกันได้ ในสัญญา

๔.๕.๒ ความเหมาะสมในการใช้รูปแบบการร่วมลงทุนตามกฎหมายปัจจุบัน

การให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือโครงการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายปัจจุบันจะต้องมีการพิจารณาศึกษาผลกระทบอย่างละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) มูลค่าของโครงการ กรณีที่โครงการมีมูลค่าการลงทุนน้อย อาจไม่คุ้มค่ากับการดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนฯ ซึ่งมีรายละเอียดที่ค่อนข้างรัดกุม ประกอบกับอาจมีผู้ประกอบการเอกชนที่สนใจลงทุนจำนวนน้อย ราย เนื่องจากกระแสรายได้จากการก่อสร้างและการบริหารจัดการโครงการอาจไม่คุ้มค่ากับเงินลงทุนที่ต้องเสียไปในการร่วมโครงการ

(๒) การบริหารโครงการ การให้เอกชนร่วมลงทุนซึ่งกำหนดให้ฝ่ายเอกชนบริหารจัดการโครงการย่อมหมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถควบคุมระบบการดำเนินงานได้โดยตรง ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ เอกชนอาจมีความเชี่ยวชาญมากกว่าหน่วยงานของรัฐทำให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุจำเป็นฉุกเฉินที่จะต้องแก้ไขปัญหาใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ควรมีกกลไกที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมลงทุนครอบคลุมกรณีดังกล่าวด้วย

(๓) การกำหนดค่าบริการและภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ เนื่องจากเอกชนที่เข้าร่วมลงทุนย่อมหวังผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการลงทุนในโครงการ ซึ่งอาจมาจากรายได้ที่จัดเก็บจากค่าบริการ ในขณะที่ภาครัฐต้องคำนึงถึงการให้บริการสาธารณะโดยไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป โดยมีข้อเท็จจริงการดำเนินโครงการในปัจจุบันที่เจ้าของที่ดินจำนวนมากไม่สามารถชำระค่าบริการได้ หรือการเรียกเก็บค่าบริการไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ดังนั้น ในการกำหนดเงื่อนไขสัญญาจึงต้องพิจารณาความเหมาะสมและการประเมินรายได้จากโครงการ และการแบ่งรายได้ให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ตลอดจนภาระด้านงบประมาณที่จะเกิดขึ้นแก่ภาครัฐในการดำเนินโครงการ

ทั้งนี้ ความท้าทายในการให้เอกชนร่วมลงทุนจะอยู่ที่ความดึงดูดของโครงการในการสร้างรายได้ที่มั่นคงให้แก่เอกชนผู้ร่วมลงทุน และการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างเอกชนที่มีศักยภาพเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์จากโครงการสูงสุด ดังนั้น ก่อนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนแต่ละครั้งจึงสมควรมีการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อความเป็นไปได้ (Feasibility) ของโครงการอย่างละเอียดรอบคอบ

๔.๕.๓ ผลการรับความคิดเห็นในประเด็นการให้เอกชนร่วมลงทุน

ผลการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในภาพรวมปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนส่วนใหญ่อาจยังไม่มีความเข้าใจในประเด็นการปรับใช้กับโครงการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากนัก จึงทำให้จำนวนความคิดเห็นมีอย่างค่อนข้างจำกัด อย่างไรก็ตามก็ดี ความคิดเห็นที่สนับสนุนเห็นว่า การให้เอกชนร่วมลงทุนอาจนำไปสู่การ

บริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าจากการใช้ทรัพยากรที่ดินในระยะยาวได้ดี เนื่องจากภาคเอกชนสามารถนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่มาปรับใช้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ในทางกลับกัน ความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยส่วนมากเป็นความกังวลว่า หากให้เอกชนเข้ามาดำเนินการอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดินบางรายหรือการให้บริการไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และการที่เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนย่อมเป็นการแสวงหาผลกำไร ซึ่งอาจนำไปสู่การเรียกเก็บค่าบริการที่สูงเกินอันเป็นผลเสียต่อเกษตรกร

๔.๖ ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายในประเด็นการให้เอกชนร่วมลงทุน

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากการศึกษาวิจัยนี้แล้วเห็นว่า การเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดิน ย่อมเป็นผลดี โดยกำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ในกฎหมาย พร้อมกับการออกประกาศคณะกรรมการนโยบายร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดให้กิจกรรมเกี่ยวเนื่อง เช่น การพัฒนาปรับปรุงสภาพที่ดิน การให้บริการสาธารณูปโภค และบริการอื่น ๆ ที่จำเป็นในโครงการ เป็นกิจการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนด้วย เพื่อให้การดำเนินการครอบคลุมแบบครบวงจร นอกจากนี้ สมควรมีความชัดเจนในด้านการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการในโครงการร่วมลงทุน เพื่อเป็นหลักในการสร้างกระแสรายได้ให้แก่โครงการ รวมทั้งอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนเพื่อรองรับการใช้จ่ายในด้านค่าตอบแทนเอกชนที่ร่วมลงทุนเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ ในระยะแรกหน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาคัดกรองที่ดินที่มีศักยภาพเป็นโครงการนำร่องในการดำเนินการให้เอกชนร่วมลงทุน

นอกจากแนวทางการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว และหากเป็นกรณีที่ต้องมีการกำหนดเรื่องการลงทุนกับเอกชนในกิจการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ก็สมควรเพิ่มบทบัญญัติรองรับการดำเนินการร่วมลงทุนในกิจกรรมของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินไว้เป็นความอีกหมวดหนึ่งเป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในประเด็นดังต่อไปนี้

(ก) ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจในการร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อดำเนินโครงการจัดระบบน้ำหรือโครงการจัดรูปที่ดิน โดยอาจมีลักษณะการให้สัมปทาน

(ข) กำหนดเงื่อนไขการอนุมัติโครงการให้มีการเสนอแผนธุรกิจ โดยมีตารางอัตราค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดิน ระยะเวลาการชำระค่าบริการ และภาระอื่น ๆ ที่เจ้าของที่ดินจะมีขึ้นเมื่อเข้าร่วมโครงการ

(ค) กำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจากเจ้าของที่ดิน และผลของการไม่ชำระค่าบริการ

(ง) กำหนดกลไกการควบคุมดูแลสัมปทาน เช่น การกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการใด ๆ การปฏิบัติตามระเบียบหรือมาตรฐานของทางราชการ และการเพิกถอนสัมปทาน เป็นต้น

(จ) กำหนดให้รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการดังกล่าวไม่ให้ถือเป็นรายได้ที่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน แต่ให้นำส่งเข้ากองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์และเพื่อประโยชน์ในการ

จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดิน และนเพื่อเป็นประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้รับสัมปทาน
ในการดำเนินโครงการจัดระบบน้ำหรือโครงการจัดรูปที่ดิน

นอกจากนี้ โดยที่การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับ
พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งบัญญัติครอบคลุมการชลประทาน
และการจัดการน้ำแล้ว หากจะให้ครอบคลุมการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินด้วยก็สมควรตราพระราช
กฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกันด้วย

บทที่ ๕
รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. ๒๕๕๘

ส่วนที่ ๑
ข้อมูลเบื้องต้น

โดยที่มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มีการดำเนินการเพื่อนำไปสู่กลไกการปฏิรูปกฎหมาย แนวทางการจัดทำร่างกฎหมายและการทบทวนและการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ อันจะนำไปสู่การมีกฎหมายที่ดี ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศไทย ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย ได้แก่ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว รวมทั้งจะต้องมีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอย่างทั่วถึง ในการนี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นเพื่อให้มีกลไกเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้มีกฎหมายที่ดีและมีเพียงเท่าที่จำเป็น โดยกำหนดผ่านกลไกทั้งก่อนการเสนอร่างกฎหมายและภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศและมีผลบังคับใช้แล้ว พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาหกปีกว่าจึงเข้าเงื่อนไขของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับมาแล้วที่มีความจำเป็นต้องได้รับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้มีการตรวจสอบวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายมากน้อยเพียงใด มีความคุ้มค่าหรือสร้างภาระแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรงตามกลไกของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการเป็นการลดอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน อันไปเป็นตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑. หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ กรมชลประทาน

๒. หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย กรมชลประทานและสำนักงานจัดรูปที่ดิน

๓. ผู้รักษาการตามกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๔. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ (ตอบได้มากกว่า ๑ ข้อ)

ครบรอบระยะเวลาที่กำหนด

ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับ

การร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ).....

ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับ

การเสนอแนะให้ประเมิน).....

อื่น ๆ คือ อยู่ในระหว่างการดำเนินการพัฒนากฎหมายว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการที่จะพัฒนากฎหมายให้ตรงกับความต้องการของเกษตรกรที่ต้องการระบบชลประทานไร่นาทั่วประเทศให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันได้อย่างแท้จริง รวมทั้งเพื่อดำเนินการตามวิสัยทัศน์ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน ที่กำหนดไว้ว่าที่กำหนดไว้ว่า “ยกระดับศักยภาพพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนด้วยระบบชลประทานในไร่นาอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ”

๕. วันที่มีเหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์

โดยประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

ถึงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

๖. รายชื่อกฎที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ในรายงานฉบับนี้

- ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

- ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๙

- ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้เปลี่ยนการใช้ที่ดิน เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๑

- ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๙

- ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๙

- ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

- ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

- ระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสสิ่งทีจัดสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

- ระเบียบกรมชลประทานเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบปรับในความผิดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๗. รายชื่อกฎที่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นการเฉพาะ (ประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นรายฉบับตามแบบรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎ) ไม่มี

ส่วนที่ ๒

การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย

๘. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด

(๑) เพื่อแก้ปัญหาค่าเช่าของการขยายเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามกระบวนการของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำแผนแม่บท การจัดรูปที่ดินเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดินให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง และลดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดรูปที่ดิน รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ภาครัฐสามารถขยายเขตการจัดรูปที่ดินให้เพิ่มมากขึ้น

(๒) เพื่อแก้ปัญหาค่าเช่าที่ดินจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย ไม่สอดคล้องกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของพระราชบัญญัติคั้นและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยปรับปรุงกระบวนการในการจัดทำคั้นและคูน้าเสียใหม่ ให้เป็นการดำเนินการในรูปแบบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจะบูรณาการให้เป็นกฎหมายที่รัฐสามารถนำไปพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ สามารถวางแผนการจัดระบบชลประทานในระดับไร่นาเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

๙. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ คือ

(๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางทำหน้าที่บริหารจัดการกลไกตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานและงบประมาณ ตลอดจนทำหน้าที่ในการวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ

(๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดทำหน้าที่การสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน สอบสวนและวินิจฉัยคำร้อง ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ตลอดจนวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน

(๓) กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ และการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(๔) กำหนดขั้นตอนการดำเนินการเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยมีการแสดงแนวเขตพื้นที่ที่จะจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และให้มีการคัดเลือกเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรมผ่านในแนวเขตนั้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่นั้น และมาตรการในการป้องกันเพื่อมิให้เกิดความเสียหายและระบบชลประทานหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นที่จำเป็นและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

(๕) กำหนดขั้นตอนการจัดรูปที่ดิน โดยให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตจัดรูปที่ดิน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจพื้นที่ จัดทำแผนผัง และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนและมาตรการในการป้องกันเพื่อมิให้เกิดความเสียหายและระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่งานจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม

(๖) กองทุนจัดรูปที่ดิน กำหนดให้มีกองทุนจัดรูปที่ดินในกรมชลประทาน เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน

(๗) กำหนดโทษในกรณีไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มา หรือให้ส่งตามที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน และกำหนดโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับของอธิบดีในการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดิน

๑๐. กฎหมายนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ อย่างไร

(๑) ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

- ห้ามมิให้ผู้ใดทำทางระบายน้ำมาเชื่อมต่อกับระบบชลประทานหรือกระทำการใด ๆ เพื่อส่ง กัก หรือระบายน้ำจากระบบชลประทาน เว้นแต่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๒๕ หรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

- ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาเกิดความเสียหายหรือไม่สะดวกแก่การใช้

- ห้ามมิให้ผู้ใดกักน้ำไว้ใช้เกินกว่าความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใด อันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน

- ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

(๒) ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

- เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน

- ปล่อยสัตว์ใด ๆ ลงไปในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน

- ห้ามทำให้ทางระบายน้ำมาเชื่อมต่อกับระบบชลประทาน หรือกระทำการใด ๆ ต่อระบบชลประทานเพื่อส่ง กัก หรือระบายน้ำจากระบบชลประทาน เว้นแต่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

- ห้ามทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันเกิดความเสียหายหรือไม่สะดวกแก่การใช้งาน

- ห้ามกักน้ำไว้ใช้เกินความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน

(๓) ในเขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

(๔) ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซมและบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปจนเกินควร

(๕) กรณีขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินตามเนื้อที่ที่ได้รับอนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๖) กรณีเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ให้ผู้ฝ่าฝืนหรือถอนทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรืองดเว้นการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

ผู้ฝ่าฝืนต้องชำระค่าใช้จ่ายในกรณีรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมให้แก่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้

๑๑. กฎหมายนี้ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชนหรือไม่ เพียงใด

โดยที่วิถีชีวิตของประชาชนชาวไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันมีความผูกพันใกล้ชิดกับภาคเกษตรกรรมที่เปรียบเสมือนเสาหลักของโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามการพัฒนาภาคเกษตรกรรมให้สมบูรณ์อย่างยั่งยืนภายใต้การบริหารจัดการน้ำและที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ยังปรากฏสภาพปัญหา อาทิ ความล่าช้าในการดำเนินการ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการบำรุงรักษาสสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการที่กำหนดเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เป็นไปเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง และปัญหาในด้านการจัดองค์กร เพื่อบริหารกลไกตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น การที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการประกอบเกษตรกรรมเป็นอย่างยิ่ง เห็นได้จากการกำหนดบทบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมาตรา ๗๒ กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรน้ำ โดยวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการประกอบเกษตรกรรม รวมทั้งมาตรา ๗๓ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

ดังนั้น จึงยังมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกฎหมายนี้จะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกและหลักเกณฑ์ในการจัดระบบน้ำและจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรและพัฒนาการของเทคโนโลยีที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว และวิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และทำให้การพัฒนาโครงสร้างภาคเกษตรกรรมมีความสมบูรณ์อย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม โดยมีการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพและมีการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตร อันเป็นการวางรากฐานการทำเกษตรกรรมของประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ รวมทั้งมีกระบวนการที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสามารถเพิ่มผลผลิตและในขณะเดียวกันก็เป็นการลดต้นทุนการผลิต ตลอดจนมีการสนับสนุนด้านการจำหน่ายผลิตผลการเกษตรให้เป็นไปอย่างครบวงจร ภายใต้กลไกและหลักเกณฑ์การวางผังจัดรูปที่ดินการจัดระบบชลประทาน และการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวซึ่งเกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในขั้นตอนที่เหมาะสม

๑๒. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายนี้ คือ

(๑) ประชาชนจะได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรผ่านการพัฒนาที่ดิน การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา พร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนและคำแนะนำด้านการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรและด้านการจำหน่ายผลผลิตการเกษตรจากหน่วยงานของรัฐ

(๒) ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการโครงการจัดรูปที่ดินและโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในท้องถิ่นของตนมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร

(๓) ยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพด้านการเกษตรต่อไป

๑๓. กฎหมายนี้ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร (ให้พิจารณาตอบเฉพาะประเด็นสำคัญที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยไม่ต้องตอบทุกประเด็นก็ได้)

- เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
- ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
- มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ หรือผลกระทบต่อสิ่งสำคัญเนื่องจากการพัฒนาเมืองหรือพื้นที่ในปัจจุบันได้ขยายวงกว้างมากขึ้น พื้นที่ใกล้เคียงกับ

เขตโครงการจัดรูปที่ดินหรือโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมอาจพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือพื้นที่ลักษณะอื่นที่สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นได้ แต่เนื่องจากกฎหมายนี้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ใช้ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินหรือโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ทำให้เจ้าของที่ดินในเขตโครงการที่ประสงค์เพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเขตเมืองจำเป็นต้องขออนุญาตเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นซึ่งในบางกรณีก็ได้รับอนุญาต บางกรณีอาจมีกระบวนการพิจารณาที่ใช้ระยะเวลาชานาน หรือบางกรณีอาจไม่ได้รับอนุญาต โดยทั้งหมดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขว่าต้องชำระเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินที่ค้างชำระอยู่ทั้งหมดในคราวเดียวจึงจะได้รับใบอนุญาต ด้วยเหตุนี้บัญญัติดังกล่าวจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนได้

๑๔. มีสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ข้อมูลจากสำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๑๘ แห่ง จากทั้งหมด ๓๕ แห่งทั่วประเทศ ที่ได้มีการเก็บข้อมูลสถิติการดำเนินคดี การลงโทษตามกฎหมาย การปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ (เดือนพฤศจิกายน) สรุปผลสถิติได้ดังนี้

- สถิติการประชุมของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยเฉลี่ย ๒ ครั้งต่อปี (ข้อมูลจาก ๑๔ แห่ง)

- สถิติข้อร้องเรียน จำนวน ๓๒๗ ครั้ง (เฉลี่ย ๗ ครั้ง/เขตพื้นที่/ปี) (ข้อมูลจาก ๗ แห่ง)
- สถิติการลงโทษปรับ จำนวน ๑,๑๕๐ ครั้ง (เฉลี่ย ๒๓ ครั้ง/เขตพื้นที่/ปี) (ข้อมูลจาก ๗ แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นการปรับเนื่องจากการใช้น้ำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต)

๑๕. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร

ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านมามีปรากฏสภาพปัญหาซึ่งสรุปได้ ดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

จากกระบวนการขั้นตอนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อาจจำแนกสภาพปัญหาได้ ๔ ประการ คือ

๑.๑ ความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหานี้เกิดจากการที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใช้ขั้นตอนในการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินทั้ง ๆ ที่มีลักษณะงานที่แตกต่างกัน จึงทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนเคร่งครัดเกินไปและทำให้การทำงานในทางปฏิบัติมีความซ้ำซ้อนเกินความจำเป็นซึ่งมีรายละเอียดของปัญหาสรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาการบรรจุแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน

การกำหนดให้บรรจุแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณา ก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำให้การดำเนินงานโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมล่าช้า ไม่ทันกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาในการเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินซึ่งต้องเสนอทั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดเรื่องการแก้ไขแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าสามารถเสนอแก้ไขแผนแม่บทดังกล่าวในกรณีที่มีความจำเป็นได้หรือไม่

(๒) ปัญหาการเสนอและการเริ่มโครงการ

เนื่องจากการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินงานในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงเกิดความล่าช้าในการจัดทำโครงการ ไม่สามารถสนองความต้องการของเจ้าของที่ดินที่ประสงค์ให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ทันที ทั้งที่การกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่สมควรจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมย่อมเป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินซึ่งผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมาแล้ว

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการสำรวจพื้นที่

ในกรณีที่การประกาศแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่นั้นเกิดจากความประสงค์ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางซึ่งมิใช่ความประสงค์ของเจ้าของที่ดิน การเข้าไปสำรวจพื้นที่ในเขตสำรวจโดยพนักงานเจ้าหน้าที่อาจประสบปัญหาที่จะไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำ

เพื่อเกษตรกรรม และพนักงานเจ้าหน้าที่เองก็ไม่เสี่ยงที่จะเข้าไปทำการสำรวจพื้นที่นั้น เพราะเกรงว่าจะถูกเจ้าของที่ดินฟ้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายจากการเข้าไปสำรวจพื้นที่ ส่งผลให้การสำรวจพื้นที่เกิดอุปสรรคและความล่าช้า

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็น และการประกาศเขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากผู้แทนเจ้าของที่ดินด้วย แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเจ้าของที่ดินบางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอม ซึ่งส่งผลให้การเสนอแผนผังระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสาธารณูปโภคอื่นที่จำเป็นต่อการจัดสรรน้ำให้ทั่วถึงไม่เกิดผลสำเร็จ และไม่สามารถเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เพื่อนำเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ตามกรอบระยะเวลา

(๕) ปัญหาการดำเนินการก่อสร้างเพื่อจัดให้มีระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

โดยที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีสาระครอบคลุมถึงการจัดทำระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่ให้ทั่วถึงด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติมักพบปัญหาว่าเจ้าของที่ดินบางรายเปลี่ยนใจไม่ให้ความยินยอมในการก่อสร้างหรือจัดทำระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาผ่านพื้นที่ของตน ซึ่งทำให้ต้องมีการแก้ไขแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเริ่มกระบวนการเพื่อให้สำนักงานจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบใหม่อีกครั้ง

๑.๒ ปัญหาการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซมและบำรุงรักษาส่งที่สร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมภายหลังการดำเนินการก่อสร้างเสร็จสิ้น

(๑) ปัญหาการส่งมอบหรือการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการซ่อมแซมบำรุงรักษาส่งที่สร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและสิ่งทีจัดสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามที่อธิบดีกรมชลประทานกำหนด ซึ่งอธิบดีกรมชลประทานได้ออกระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาส่งที่จัดสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมส่งมอบภารกิจการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาส่งที่สร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้กับโครงการชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเพื่อดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การโอนภารกิจดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนว่าโอนภารกิจในเรื่องใดบ้าง จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ อาจมีปัญหานาในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจของจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด รวมทั้งปัญหาองค์ความรู้และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกัน จึงอาจทำให้การบริหารจัดการน้ำหลังจากที่ได้รับโอนภารกิจไปแล้วไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๒) ปัญหาการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

เดิมพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดทำคั้นและคูนน้ำ การบำรุงรักษาคั้นคูนน้ำ และประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวอาจเป็นภาระต่อเจ้าของที่ดินและเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของตน หรือไม่ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยเห็นว่าตนได้เสียสละที่ดินให้แก่รัฐแล้ว จึงไม่สมควรต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มเติมอีก กรณีเช่นนี้จึงทำให้เป็นภาระทางด้านงบประมาณและการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องให้เจ้าของที่ดินมาชำระค่าปรับ

๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยการควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมบางลักษณะในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาเสียหายหรือไม่สะดวกแก่การใช้ และกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย อย่างไรก็ตาม กรณีของมาตรการเพื่อการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น มีปัญหาขาดการยอมรับจากเจ้าของที่ดินเนื่องจากเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่ความต้องการใช้ที่ดินมีสูงแต่ในขณะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัด

๑.๔ ปัญหาด้านการขาดการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่วนหนึ่งมาจากการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ทั่วถึงในทุกขั้นตอน รวมทั้งการส่งเสริมให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งในการบำรุงรักษาในรูปกลุ่มผู้ใช้น้ำยังมีน้อยเกินไป

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

จากกระบวนการขั้นตอนการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ อาจจำแนกสภาพปัญหาได้ ๕ ประการ คือ

๒.๑ ปัญหาด้านองค์กร

มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๒ ใช้บังคับในบริเวณใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในแต่ละพื้นที่มีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยบางจังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่บางจังหวัดไม่มีคำสั่งแต่งตั้ง เนื่องจากเห็นว่าเป็นไปโดยผลของกฎหมายแล้ว นอกจากนี้ จังหวัดที่มีงาน

จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่มีพื้นที่จัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะไม่มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหมือนกับกรณีจัดรูปที่ดิน

๒.๒ ปัญหาความล่าช้าในการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

สำหรับสภาพปัญหากรณีนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาการเสนอและการเริ่มโครงการ

มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้การริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินสามารถทำได้ ๒ วิธี วิธีแรก คือ การริเริ่มโดยภาครัฐ (สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง) ซึ่งมีความประสงค์ให้จัดรูปที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และวิธีที่สอง คือ การริเริ่มโดยภาคประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีความประสงค์ให้จัดรูปที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม โครงการจัดรูปที่ดินในปัจจุบันเกิดขึ้นใหม่ได้ยากโดยเฉพาะการริเริ่มโดยภาคประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินเนื่องจากเกษตรกรยังไม่เห็นประโยชน์ในการดำเนินการประกอบกับการพัฒนาเมืองหรือความเจริญของเมืองที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความล่าช้าในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากการกำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต้องใช้เวลาอันยาวนาน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนกรณีการกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา ๓๔ ซึ่งในทางปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังหรือกรมที่ดิน และเป็นปัญหาว่าจะถือว่าการถอนสภาพเกิดขึ้นเมื่อใด มีจำนวนทั้งแปลงหรือเฉพาะส่วนที่นำไปดำเนินการจัดรูปที่ดินเท่านั้นหรือไม่

(๒) ปัญหาการสำรวจพื้นที่และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

แม้ว่าการสำรวจเขตพื้นที่ในโครงการจัดรูปที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นโครงการ ทำเครื่องหมายในที่ดินของบุคคลใดเพื่อเป็นแนวเขตในการดำเนินการ และขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการแกสิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็นก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการกลับพบว่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินและอาจถูกเจ้าของที่ดินฟ้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยเฉพาะการเข้าไปขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการแกสิ่งกีดขวางการสำรวจในที่ดินของเจ้าของที่ดิน

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินและการให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ทางปฏิบัติพบว่า เจ้าของที่ดินบางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่งผลให้การจัดทำแผนผังที่ดิน ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดิน และการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินไม่เป็นผลสำเร็จ รวมทั้งไม่สามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาของแผนปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินได้ จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันกับความต้องการของราษฎร

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

การดำเนินการจัดรูปที่ดินตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดนั้น พบปัญหาที่สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

ปัญหาประการที่ ๑ คือ ความล่าช้าในการให้ความเห็นชอบและการออกประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนได้จัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้มีอำนาจออกประกาศดังกล่าวต้องใช้เวลานานจึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน

ปัญหาประการที่ ๒ คือ การไม่ให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เพราะเมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ในทางปฏิบัติพบว่า เจ้าของที่ดินบางรายเปลี่ยนใจไม่ให้ความยินยอมในการจัดทำระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นดิน หรือการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ในที่ดินของตนในระหว่างการดำเนินการ หรือต้องการนำที่ดินของตนไปใช้เพื่อการอื่นซึ่งส่งผลให้การจัดรูปที่ดินซึ่งต้องมีการปรับแก้ไขผังโครงการทำให้การดำเนินโครงการต้องหยุดชะงักหรือเกิดความล่าช้า

ปัญหาประการที่ ๓ คือ กรณีที่มีการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ต่อมาเจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจไม่ยินยอมที่จะนำที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินหรือสภาพพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป กรณีนี้จะมีแนวทางในการยกเลิกพื้นที่นั้นออกจากเขตโครงการจัดรูปที่ดินอย่างไร

๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๑) การส่งมอบหรือถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ การซ่อมแซมและการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

เนื่องจากระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดรูปที่ดินส่งมอบภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นให้ในเขตโครงการให้กับโครงการชลประทาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น แต่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากไม่มีข้อกำหนดชัดเจนว่าโอนภารกิจในเรื่องใดได้บ้าง จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทั้งยังเกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีกรณีเขตโครงการที่สร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงแล้วเสร็จแล้ว แต่ต่อมามีการอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร ทำให้พื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมหรือไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการทำเกษตรอีกต่อไป หากภารกิจในพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในกรณีเช่นนี้ควรมีกฎเกณฑ์ควบคุมพื้นที่หรือรองรับการยกเลิกการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

(๒) การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษาหรือการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

เนื่องจากมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้เจ้าของที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษา หรือการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายกรณีขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในอัตราตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกำหนดอัตราและวิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินให้มากที่สุดแล้ว แต่การทางปฏิบัติยังได้รับข้อโต้แย้งว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าของที่ดินและเป็นที่สาเหตุให้เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้มีการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงผ่านที่ดินของตน หรือไม่ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ปัญหาดังกล่าวสร้างภาระทางงบประมาณและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเรียกให้เจ้าของที่ดินมาเสียค่าปรับ ซึ่งเจ้าของที่ดินบางรายขาดความเข้าใจในกลไกของกฎหมาย ทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และเจ้าของที่ดิน ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้าและไม่สามารถขายโครงการจัดรูปที่ดินได้

๒.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๒.๔.๑ มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทาน ควบคุมการกระทำ กิจกรรม แบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา ดังนี้

(๑) ช่วงเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจฯ ยังมีผลใช้บังคับ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีมาตรการควบคุมไม่ให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ดังกล่าวสูงขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาต และ

(๒) ช่วงเวลาภายหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จแล้ว กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโอนสิทธินั้นไปยังผู้อื่นภายในกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือการโอนไปยังสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือการโอนไปยังกรมชลประทานเพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ นอกจากนี้ ยังห้ามทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน เช่น เททิ้งสิ่งใด ๆ ปลูกพืช หรือปล่อยสัตว์ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน

๒.๔.๒ มาตรการเพื่อการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมโดยการห้ามการใช้ประโยชน์ในที่ดินโครงการจัดรูปที่ดินที่กำหนดห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีไม่เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ

แม้มาตรการที่กล่าวมาข้างต้นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่เคร่งครัดเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อคงไว้ซึ่งพื้นที่การเกษตร แต่มาตรการข้างต้นอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มากขึ้นบนจำนวนที่ดินที่จำกัด และแม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา ทำให้บางกรณีอาจขาดความสมดุลระหว่างสิทธิในทรัพย์สินและสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ยังไม่มีการก่อสร้างระบบชลประทานและอื่น ๆ กรณีเช่นนี้ควรทบทวนความเหมาะสมหรือศึกษาสภาพปัญหาอีกครั้งหรือไม่ เพราะจะเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ของเจ้าของที่ดินที่ต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่

การเกษตร รวมทั้งการห้ามไอนหรือก่อให้เกิดภาวะในที่ดินก็เป็นการสร้างภาระแก่เจ้าของที่ดินเกินสมควรด้วยเช่นกัน

๒.๕ ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๑) การแก้ไขแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่า สามารถเสนอแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าวที่คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วได้หรือไม่

๒) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน แต่ยังไม่ชัดเจนว่ากรณีที่มีการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินหรือกรณีที่มีการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมจะต้องเสนอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ คำว่า “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ไม่ชัดเจนว่าหมายถึงเรื่องใดบ้าง

๓) ปัญหาความไม่ครอบคลุมของข้อห้ามตามมาตรา ๕๗ (๑) ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงในไร่นาในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน แต่ข้อห้ามตามดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีปลูกพืชพันธุ์นอกบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดินได้

๔) ปัญหาการพิจารณาอนุญาตให้มีการเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อื่นที่มีใช้เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ ที่ขาดความชัดเจนและไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาซึ่งแตกต่างจากกรณีของการเปลี่ยนการใช้ที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่การพิจารณาจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

๓. ปัญหาเกี่ยวกับกองทุนจัดรูปที่ดิน

แต่เดิมการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (ตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำฯ) จะใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินทั่วไปตามที่กรมชลประทานได้รับจัดสรรผ่านการทำโครงการหรือแผนงาน แต่เมื่อมีการรวมงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและงานจัดรูปที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินฯ ทำให้กองทุนจัดรูปที่ดินที่เดิมใช้จ่ายเฉพาะงานจัดรูปที่ดินต้องนำไปใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วยการขยายวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทำให้เงินของกองทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการในการดำเนินการตามแผนแม่บท นอกจากนี้ เงินที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บตามกฎหมายที่จะนำส่งเป็นรายได้เข้ากองทุนมีอัตราค่อนข้างต่ำ จึงควรต้องพิจารณาทบทวนบทบาทและแหล่งที่มาของรายได้ของเงินกองทุนจัดรูปที่ดินให้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

๔. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีอยู่ทั้งสิ้น ๗ มาตรา ตั้งแต่มาตรา ๖๒ ถึงมาตรา ๖๘ โดยสามารถแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

(๑) กรณีไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มา หรือให้ส่งตามที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

(๒) กรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับของอธิบดี

(๓) กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งทั้งหมดเป็นโทษอาญา ถึงแม้จะมีมาตรา ๖๘ ที่กำหนดให้มีการเปรียบเทียบปรับคดีที่มีโทษปรับโดยอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งเมื่อผู้ได้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่โทษสำหรับการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับหรือความผิดเล็กน้อยย่อมไม่ควรกำหนดเป็นโทษอาญาทั้งหมดทุกกรณี

ส่วนที่ ๓

การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

๑๖. กฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

๑๗. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้กี่เรื่องและในประเด็นใด

มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จำนวน ๕ คดี

๑๘. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ อย่างไร

- พระราชบัญญัตินี้มีการใช้ระบบอนุญาตโดยแบ่งเป็นระดับพนักงานเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง โดยพิจารณาตามความเหมาะสม ความสำคัญ และสภาพพื้นที่

- จากการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ เห็นว่าการใช้ระบบคณะกรรมการยังมีความจำเป็นอยู่ เนื่องจากเรื่อง ที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการมักมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม เห็นควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการให้สอดคล้องและเหมาะสมการทำงาน รวมทั้งสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณใกล้เคียงเขตโครงการเพิ่มมากขึ้น จึงอาจพิจารณาเพิ่มผู้แทนจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในองค์ประกอบของ

คณะกรรมการ ตลอดจนเพิ่มองค์ประกอบของผู้แทนเกษตรกรเจ้าของที่ดินเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการโครงการ

- การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ยังมีความจำเป็นอยู่เนื่องจากเป็นผลของความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

- จากการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เห็นควรให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้แก่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในบางเรื่อง โดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อขอความเห็นชอบอีก เพื่อลดขั้นตอนในการดำเนินงานและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่จำเป็นให้ชัดเจน เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ถกเถียงกันของเจ้าหน้าที่

- การใช้โทษอาญาตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะใกล้เคียงกับโทษทางปกครอง จึงอาจไม่จำเป็นต้องกำหนดโทษอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้

- จากการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้โทษอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ มีความเห็นต่างออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายสนับสนุนให้คงโทษอาญาไว้ โดยให้เหตุผลว่าการใช้โทษอาญานั้นมีความเด็ดขาดและดำเนินการได้รวดเร็วกว่า ส่วนฝ่ายสนับสนุนให้ยกเลิกโทษอาญาให้เหตุผลว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับเป็นความผิดเล็กน้อย จึงควรใช้บทลงโทษอื่นให้สัมพันธ์กับความร้ายแรงของการกระทำความผิด

ส่วนที่ ๔

ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๑๙. การรับฟังความคิดเห็น

ได้รับฟังความคิดเห็นโดยถูกต้องตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว

ได้รับฟังความคิดเห็นโดยวิธีอื่นนอกจากผ่านระบบกลาง (หากมี โดยระบุทุกวิธี)

ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้หรือผลกระทบของกฎหมายนี้อย่างไร

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

ความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องภาคประชาชน

(๑) ร้อยละ ๘๖.๙ ประชาชนผู้แสดงความเห็น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน

(๒) เหตุผลที่ทำให้เจ้าของที่ดินยินยอมให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินในที่ดินของตนนั้น เนื่องจากคาดหวังว่าจะได้รับจัดสรรน้ำที่เพียงพอต่อการทำเกษตร

(๓) เหตุผลที่ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้ดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา เนื่องจากกลัวเสียสิทธิในที่ดินส่วนนั้นไป

(๔) เจ้าของที่ดินยังประสบปัญหาหลังจากที่ดินได้ดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือจัดรูปที่ดินแล้ว เช่น ได้รับน้ำไม่เพียงพอหรือไม่สม่ำเสมอ คลองหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นไม่ได้รับการดูแลรักษาหรือซ่อมแซมอย่างสม่ำเสมอทำให้ใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่

(๕) มีข้อเสนอแนะให้ยกเลิกการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือการจัดรูปที่ดินเนื่องจากเจ้าของที่ดินเห็นว่าได้เสียสละที่ดินของตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว และยังมีผู้เห็นว่ายังสมควรเรียกเก็บค่าใช้จ่าย โดยพิจารณาปรับอัตราที่เรียกเก็บให้น้อยลงและเป็นไปตามสัดส่วนผลประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับจริง

(๖) รัฐควรจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินในพื้นที่เขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือโครงการจัดรูปที่ดินที่ยังไม่มีการดำเนินการก่อสร้าง เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่น แต่ยังคงควรพื้นที่ดังกล่าวไว้ในเขตโครงการ

(๗) กระบวนการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินใช้เวลานานและมักจะไม่ได้รับอนุญาต ทำให้เจ้าของที่ดินเสียโอกาสในการสร้างรายได้จากการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่น

(๘) เห็นควรมีกระบวนการให้ความรู้ ตักเตือน ก่อนการลงโทษ

ความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องภาครัฐ

(๑) ร้อยละ ๕๑.๒ ของเจ้าหน้าที่เห็นควรให้แยกบทบัญญัติเรื่องการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเห็นว่า แม้หลักการของทั้งสองเรื่องมีความคล้ายคลึงกัน แต่ในทางปฏิบัติมีการดำเนินการที่แตกต่างกัน และเพื่อความสะดวกในการดำเนินการกรณีเร่งด่วน จึงสมควรแยกให้เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ส่วนร้อยละ ๔๘.๘ ของเจ้าหน้าที่เห็นว่าควรคงทั้งสองเรื่องไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ให้เหตุผลว่า บทบัญญัติตามกฎหมายปัจจุบันเหมาะสมแล้ว แต่ควรพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้ชัดเจนและละเอียดเพียงพอให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ถูกต้อง

(๒) แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ความเป็นจริง มีการกำหนดขั้นตอนเกินจำเป็น ทำให้นำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ในทางปฏิบัติได้น้อย จึงควรมีการสอบความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องทำภารกิจตามกฎหมาย ประกอบการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ได้จริงและไม่เป็นอุปสรรคแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังเห็นว่าควรมีการทบทวนแผนแม่บทจัดรูปที่ดินเป็นระยะให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

(๓) ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม มีสาเหตุมาจากมีขั้นตอนที่มากเกินไป และในแต่ละขั้นตอนใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าจะแล้วเสร็จ เพราะก่อนการดำเนินในแต่ละขั้นตอนโดยส่วนใหญ่ต้องผ่านพิจารณาของคณะกรรมการเสียก่อนจึงจะเริ่มดำเนินการได้ จึงพิจารณาปรับเปลี่ยนหรือลดขั้นตอนให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการ เช่น บางขั้นตอนควรให้อำนาจคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักงานพิจารณาเห็นชอบได้เลย โดยไม่ต้องส่งต่อให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาอีกครั้ง นอกจากนี้ สาเหตุของความล่าช้าส่วนหนึ่งมาจากเจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจภายหลังหรือไม่ยินยอมให้รัฐเข้าไปดำเนินการก่อสร้างในที่ดิน

(๔) ประเด็นการส่งมอบภารกิจการจัดการน้ำและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งทีจัดสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโครงการชลประทานหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดูแลและดำเนินการ ควรคำนึงถึงงบประมาณและความพร้อมขององค์กรที่จะต้องรับภารกิจการนั้น นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าสามารถส่งมอบภารกิจได้บ้าง จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นให้สามารถพิจารณาเลือกส่งมอบเป็นรายการกิจให้เฉพาะองค์กรที่มีความพร้อมได้

(๕) การกำหนดให้สามารถยกเลิกพื้นที่ส่วนที่เหลือที่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างใด ๆ และมีสภาพไม่เหมาะสมกับการจัดรูปที่ดินอีกต่อไปออกจากเขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือจัดรูปที่ดินได้จะเป็นการลดภาระขั้นตอนของเจ้าของที่ดินในการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเห็นด้วยหากจะมีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการเสียโอกาสในการใช้ที่ดิน แต่ต้องมีการพิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐ

(๖) ประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม มีผู้เห็นว่างานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไม่ควรรวมถึงภารกิจการสร้างถนนหรือทางลำเลียงในแปลงไรนา เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีความต้องการแตกต่างกัน เช่น บางพื้นที่มีถนนหรือทางลำเลียงอยู่แล้ว การรวมภารกิจอื่นเข้าไปในงานจัดระบบน้ำจะเป็นการเพิ่มขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ส่วนผู้ที่เห็นว่าควรรวมภารกิจการสร้างถนนหรือทางลำเลียงในแปลงไรนาในงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย เนื่องจาก-การรวมการดำเนินการจะทำให้การก่อสร้างในพื้นที่ที่มีความต้องการทั้งถนนหรือทางลำเลียงในแปลงไรนาพร้อมกับการจัดระบบน้ำเป็นไปอย่างรวดเร็ว

(๗) ประเด็นเกี่ยวกับการนำกลไกการเวนคืนที่ดินมาปรับใช้ในการจัดทำหรือก่อสร้างการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการชดเชยจากกรณีถูกไล่อินทรีย์ในทรัพย์สิน กรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมหรือไม่สมัครใจให้ใช้ที่ดินของตนเพื่อการก่อสร้าง ผู้ที่เห็นด้วยกับการนำกลไกการเวนคืนมาใช้ เห็นว่ากลไกเวนคืนที่ดินมีความสะดวกรวดเร็วและมีกำหนดเวลาที่แน่นอนกว่า ทำให้การดำเนินงานไปตามกรอบระยะเวลาของแผนงาน และสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างรวดเร็ว ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการนำกลไกการเวนคืนที่ดินมาใช้ได้ให้เหตุผลว่า การดำเนินการต่าง ๆ ควรเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรในพื้นที่เฉพาะ ไม่ใช่ต่อประชาชนโดยรวม การใช้แนวทางการเจรจาจ่ายค่าชดเชยน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งนี้ ต้องกำหนดขอบเขตและวิธีการชดเชยไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน

(๘) ไม่ควรเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรและวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อทำเกษตรกรรมเป็นหน้าที่ของรัฐ หรืออาจเก็บในอัตราที่สอดคล้องกับความสามารถในการชำระเงินของเจ้าของที่ดิน เพื่อให้เจ้าของที่ดินรู้สึกเป็นเจ้าของและหวงแหนในสิ่งก่อสร้าง

(๙) คณะกรรมการตามกฎหมายแต่ละคณะมีความถนัดในการประชุมค่อนข้างน้อย ไม่สอดคล้องกับปริมาณเรื่องที่ต้องพิจารณา นอกจากนี้ สมควรปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เช่น เพิ่มสัดส่วนของผู้แทนเจ้าของที่ดิน เพิ่มเดิมองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัจจุบันในเขตโครงการมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก

(๑๐) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาอนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายไปในแนวทางเดียวกัน และหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องคำนึงถึงความสมดุลของสาธารณประโยชน์ สิทธิในทรัพย์สิน และสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทางกายภาพและทางเศรษฐกิจของที่ดิน

(๑๑) การห้ามการกระทำต่าง ๆ เช่น การโอนที่ดิน การจำหน่ายที่ดิน การก่อสร้างในพื้นที่เขตโครงการจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตร และห้ามนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต อาจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป

(๑๒) งบประมาณที่กองทุนจัดรูปที่ดินได้รับจัดสรรไม่เพียงพอต่อภารกิจที่ขยายไปถึงการจัดระบบน้ำ จึงเห็นด้วยหากจะมีการเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้กองทุน และเห็นด้วยที่จะปรับแนวทางการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินให้นำไปใช้เพื่องานจัดรูปที่ดินเป็นหลัก ส่วนการจัดน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้ขอรับจัดสรรตากงบประมาณรายจ่ายประจำตามปกติและใช้จ่ายจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเป็นหลัก และใช้เงินจากกองทุนจัดรูปที่ดินเสริมในกรณีจำเป็น

(๑๓) ประเด็นเกี่ยวกับกำหนดโทษ ผู้ที่เห็นว่าควรแก้ไขบทกำหนดโทษ ให้เหตุผลว่าความผิดตามกฎหมายนี้เป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรง จึงไม่ควรมุ่งใช้โทษอาญา ส่วนผู้ที่ไม่เห็นควรให้คงโทษอาญาให้เหตุผลว่า การมุ่งใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือหลักเพื่อบังคับบุคคลปฏิบัติตามกฎหมายได้ดีกว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพราะเจตนารมณ์ของการดำเนินการตามกฎหมายนี้มุ่งความรวดเร็วเพื่อต้องการให้ประชาชนได้รับประโยชน์ทันที ซึ่งการกำหนดโทษโดยใช้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีขั้นตอนและระยะเวลานาน อันจะก่อให้เกิดอุปสรรคโดยรวมสำหรับการจัดรูปที่ดินที่จะล่าช้าไป

(๑๔) มีข้อเสนอแนะให้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติ จาก “พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ” เป็น “พระราชบัญญัติการจัดระบบชลประทานในไร่นาฯ” เนื่องจากมีงานที่เกี่ยวข้องทั้งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน

๒๐. ได้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของกฎหมายฉบับนี้ (ถ้ามี)

มาประกอบพิจารณาด้วยแล้วหรือไม่

ไม่ได้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมาประกอบการพิจารณา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลบังคับใช้

๒๑. หน่วยงานได้

๒๑.๑ ออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

- มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน จำนวน ๒๐ ฉบับ และมีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๓๕ ฉบับ (เฉพาะที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘)

- มีการออกระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย จำนวน ๑๐ ฉบับ ได้แก่

(๑) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๙

(๓) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้เปลี่ยนการใช้ที่ดิน เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๑

(๔) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้โอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาระติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดิน ในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๙

(๖) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๗) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้เจ้าของที่ดินจ่ายหรือได้รับมูลค่าที่แตกต่างเป็นการทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๘) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๙) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๑๐) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

- มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่

(๑) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และความหมายของเกษตรกรรมอื่น ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

- มีการออกระเบียบกรมชลประทานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่

(๑) ระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๒) ระเบียบกรมชลประทานเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบปรับในความผิดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

- มีการออกประกาศกรมชลประทานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่

(๑) ประกาศกรมชลประทาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินอยู่ในเขตปกครองเป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๕๘

๒๑.๒ ดำเนินการอื่นเพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

- จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และอธิบายกระบวนการเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน

- จัดทำคู่มือประชาชน จำนวน ๘ ฉบับ ได้แก่

- ๑) การขออนุญาตแก้ไขผังแปลงแบ่งกรรมสิทธิ์-รวมกรรมสิทธิ์ ที่ดินในเขตโครงการจัด
รูปที่ดิน
- ๒) การขออนุญาตจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพันซึ่งที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัด
รูปที่ดิน
- ๓) การขออนุญาตใช้ที่ดินกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในความดูแลของสำนักงานจัด
รูปที่ดินจังหวัดเพื่อฝังท่อรับน้ำเข้าที่ดิน
- ๔) การขออนุญาตใช้ที่ดินกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในความดูแลของสำนักงานจัดรูป
ที่ดินจังหวัดเพื่อฝังท่อทางข้ามและทำถนนเชื่อมเข้า-ออกที่ดิน
- ๕) การขออนุญาตใช้ที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในความดูแลของสำนักงาน
จัดรูปที่ดิน เพื่อเดินท่อประปา
- ๖) การขออนุญาตใช้ที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในความดูแลของสำนักงาน
จัดรูปที่ดินเพื่อปักเสาไฟฟ้า และเดินสายไฟฟ้าพาดผ่าน
- ๗) การขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์อย่างอื่น
ซึ่งมิใช่เกษตรกรรม
- ๘) การขออนุญาตโอนสิทธิที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- มีการจัดเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่เขตสำรวจ
 - จัดโครงการฝึกอบรมเกษตรกรในเขตพื้นที่โครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและ
การจัดรูปที่ดินหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ
และการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาสิ่งสาธารณะประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และ
จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้ ได้รับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายด้านการเกษตร
การลดต้นทุน และการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพการจัดการให้ดียิ่งขึ้น
 - จัดให้มีการประเมินผลความพึงพอใจและทัศนคติของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจัด
รูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

๒๒. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๒๒.๑ กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร

กฎหมายนี้มีการบังคับใช้ โดยมีการกำหนดเขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม
และเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งมีการออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสำหรับเจ้าหน้าที่
เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย กำหนด
หลักเกณฑ์และกระบวนการในการจัดระบบน้ำและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการดูแลรักษา
สิ่งก่อสร้าง ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๒๑.๑

๒๒.๒ หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

(ต้องอ้างอิงจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายเขียนไว้กว้างมาก ปนกันทั้ง
วัตถุประสงค์และมาตรการ อาจเสนอเพิ่มเติมในข้อเสนอว่าหากมีการปรับปรุงกฎหมายใหม่ เห็นควรให้
กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แน่ชัดการนี้ เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ต่อไป)

กฎหมายนี้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาโดยเชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโคอย่างทั่วถึง โดยมีพื้นที่ดำเนินการเพิ่มขึ้น จำนวนไม่ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ ไร่ จากพื้นที่เดิมที่กรมชลประทานได้ดำเนินการไว้ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำนวนไม่ต่ำกว่า ๑๐,๘๕๕,๗๕๖ ไร่ และโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำนวนไม่ต่ำกว่า ๑,๘๘๙,๕๓๘ ไร่ โดยมีจำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์ จำนวนอย่างน้อย ๓๐,๕๙๓ ครัวเรือน ซึ่งสอดคล้องตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ โดยสามารถประหยัดได้ ๑๓,๙๒๔ ล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อดำเนินการครบระยะเวลา ๒๐ ปี พื้นที่รวม ๑๔,๔๖๑ ไร่ ตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน

นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ภาครัฐสามารถขยายเขตการจัดรูปที่ดินให้เพิ่มมากขึ้น จึงได้กำหนดกลไกสร้างเสริมการมีส่วนร่วมโดยจัดให้มีคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่ และผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งในพื้นที่ เพื่อร่วมกันประชุมหาข้อตกลงร่วมกันและเสนอความเห็นในขั้นตอนการสำรวจและจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและจัดรูปที่ดิน

อย่างไรก็ดี แม้จะได้ลดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินแล้ว แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานได้ เนื่องจากเหตุของความล่าช้าไม่ได้เกิดจากทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงสาเหตุเดียว แต่เกิดจากปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ลึกลับและไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่ชัด รวมทั้งปัญหาความร่วมมือของเกษตรกรเจ้าของที่ดินที่เป็นปัญหาที่ไม่อาจควบคุมได้

๒๒.๓ ประชาชนมีภาระหรือรัฐมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไป

ตามกฎหมายอย่างไร

ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อลงทุนในการดำเนินการสำรวจพื้นที่ การทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ซึ่งประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบชลประทานการสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการปรับระดับพื้นดิน สิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันอื่น ๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการบำรุงซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างเหล่านั้น ขณะเดียวกันประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินในอัตราและสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด

๒๒.๔ เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่

(๑) เกิดเหตุเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมในการดำเนินการหรือเปลี่ยนใจไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดินของตนในระหว่างดำเนินโครงการ โดยมีสาเหตุหลัก ๓ ประการ ดังนี้ (๑) เจ้าของที่ดินไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการจัดรูปที่ดินหรือจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการมีส่วนร่วมเจ้าของที่ดินในขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฎหมาย (๒) พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีการชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของที่ดินทราบตั้งแต่ต้นว่าเจ้าของที่ดินมีหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไรหรือต้องชำระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ภายหลังจากมีการจัดทำโครงการแล้ว และ (๓) ความล่าช้าในการ

ดำเนินการเพื่อจัดให้มีระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่ที่ได้ประกาศให้เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามลำดับ

(๒) เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมหรือไม่มีรายได้เพียงพอในการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำหรือจัดรูปที่ดินหลังจากดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้ว และการบำรุงรักษา

๒๓. กฎหมายนี้คุ้มครองค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่มีความคุ้มค่า และได้สัดส่วนเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้ดำเนินการโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำนวนอย่างน้อย ๑๐,๘๕๕,๓๕๖ ไร่ และโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำนวนอย่างน้อย ๑,๙๘๙,๕๓๘ ไร่ โดยมีจำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์ จำนวนอย่างน้อย ๓๐,๕๙๓ ครัวเรือน* แม้ขณะเดียวกันประชาชนจะต้องเสียสละที่ดินบางส่วนของตนเอง และต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินรวมทั้งค่าบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในเขตโครงการ แต่ก็เป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดสรรน้ำและการจัดรูปที่ดินในระยะยาว การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและการที่เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมถึงการมีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

๒๔. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

จากผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายประกอบกับข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง จึงเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงมาตรการในกฎหมายให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

(๑) ด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

๑) ปัญหาประการนี้เกิดขึ้นจากการที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใช้ขั้นตอนการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป การทำงานในทางปฏิบัติมีความซับซ้อนเกินความจำเป็น เนื่องจากลักษณะของงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดและสร้างทางลำเลียงและระบายน้ำเพื่อเป็นการแพร่กระจายน้ำไปสู่แปลงไร่นาอย่างทั่วถึงเท่านั้น จึงไม่ควรมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีจึงทำให้เกิดสภาพปัญหาโครงสร้างกฎหมายที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการดำเนินโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมได้ทันต่อความต้องการของประชาชน

๒) เห็นควรให้นำกระบวนการและขั้นตอนเรื่องการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์มาปรับใช้สำหรับกรณีเจ้าของที่ดินไม่ยินยอม แต่สำหรับกรณีที่เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้รัฐจ่ายค่าทดแทนแก่การอนสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดิน รวมทั้งกำหนดให้มีมาตรการจูงใจหรือสิทธิประโยชน์พิเศษในรูปแบบอื่นเพิ่มเติม เช่น ครัวได้รับเงินเพิ่มหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษี เป็นต้น

*อ้างอิงใน แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2560-2579 และบทสรุปผู้บริหาร, สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน หน้า 20 , 32

เพื่อลดขั้นตอนที่จะต้องให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบ การจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ซึ่งจะทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและสร้างความเชื่อมโยงกับแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน จึงควรกำหนดการ ดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและไม่ใช้การดำเนินการตามแผน แม่บทการจัดรูปที่ดิน รวมถึงกรณีเป็นความจำเป็นเร่งด่วนออกจากกัน

๓) มาตรการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมโดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ในช่วงระหว่างการสำรวจและการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นใดที่จำเป็นในการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม) เท่านั้น แต่ยังคงมาตรการห้ามการกระทำการใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเสียหายแก่ระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเหมือนการป้องกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบชลประทานและสิ่งก่อสร้างขึ้น ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยการดั่งเช่นที่กำหนดอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน

๔) ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเพื่อจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือค่าใช้จ่าย จากระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น ค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษาไม่ควรเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเนื่องจากเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็น หน้าที่ของรัฐที่ต้องให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว เว้นแต่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหากมีการใช้น้ำที่มาก เกินควรหรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรมหรือการค้าก็ควรต้องมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในลักษณะทำนอง เดียวกันกับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากทางน้ำชลประทาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรราย อื่นและให้เกษตรกรมีน้ำเพียงพอต่อการประกอบการเกษตรกรรมซึ่งนำไปสู่ผลิตผลทางการเกษตรที่ดี

๕) การถ่ายโอนหรือมอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันทั้ง ด้านงบประมาณและบุคลากร ฉะนั้น ในการถ่ายโอนหรือมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการนั้น กรมชลประทานสมควรที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวประกอบด้วย รวมถึงการระบุ ให้ชัดเจนว่าเรื่องใดบ้างที่จะมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีจึงสมควรที่จะได้แก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นหรือปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้มีความ เหมาะสมต่อไป สำหรับกรณีการถ่ายโอนภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อน พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับนั้น กรณีนี้ควรจะได้มีการทบทวน และหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง หากเห็นว่าการโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่เห็นผลสัมฤทธิ์หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และก่อให้เกิดปัญหาในการ บริหารกฎหมายที่อาจทำให้เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด

(๒) ด้านการจัดรูปที่ดิน

โครงสร้างกฎหมายในส่วนของการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายปัจจุบันนั้นมีความ เหมาะสมแล้ว เพียงแต่มีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้กระบวนการและเป็นการสร้างขั้นตอน การดำเนินการ และบทบัญญัติบางประการยังขาดความชัดเจนทำให้เกิดความล่าช้าเมื่อนำไปปฏิบัติหรือ มีความไม่ชัดเจนและทำให้โครงการจัดรูปที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนปฏิบัติการหรือไม่สามารถ ขยายโครงการได้ จึงสมควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม ดังนี้

๑) การจัดทำแผนผังโครงการและการให้ความเห็นชอบประกาศ ควรกำหนดกลไกเร่งรัดการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือเร่งรัดการดำเนินการของรัฐในกระบวนการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งกำหนดมาตรการจูงใจให้แก่เจ้าของที่ดินเพิ่มเติมเพื่อลดความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ยินยอมหรือเปลี่ยนใจหรือประสงค์จะแก้ไขแผนผังโครงการใหม่

๒) การดูแลรักษาสาธารณูปโภคและการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคนั้น กฎหมายปัจจุบันได้กำหนดไว้เหมาะสมแล้วที่ให้มีการดำเนินการร่วมกัน เพราะเป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดินจะได้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย ควรกำหนดเป็นหลักการไว้เพื่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของและหวงแหน แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงเกินไปก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติม ปรับลด หรือยกเว้นได้โดยการปรับปรุงระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของการถ่ายโอนภารกิจหรือมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยที่งานจัดรูปที่ดินมิได้มีเฉพาะเรื่องการดำเนินด้านระบบชลประทานแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงงานก่อสร้างถนนหรือทางลำเลียงพืชผลในไร่นาและสิ่งก่อสร้างอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดบทบัญญัติให้กรมชลประทานจะมอบหมายงานในภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นใดเป็นผู้ดำเนินการแทนได้กรณีจำเป็น การกำหนดให้เป็นการเฉพาะและไม่อยู่ภายใต้การดำเนินตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น การจะมอบหมายภารกิจใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงศักยภาพทั้งด้านงบประมาณและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จึงจำเป็นต้องพิจารณาบทพหุมาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นและปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันด้วย

๓) การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการหรือเขตจัดรูปที่ดิน จำเป็นต้องขังน้ำหนักเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและการมีสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดการห้ามการใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นที่เคร่งครัดแต่อย่างใด เพียงแต่เจ้าของที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้นเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในภาพรวม และที่ผ่านมามีการขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่เป็นระยะ ๆ การมีบทบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายจึงมีความเหมาะสมแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะเกิดจากการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาที่แตกต่างกันหรือมีข้อกำหนดหรือระเบียบที่ไม่ชัดเจนหรือไม่เหมาะสมกับระบบและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป กรณีจึงสมควรที่จะได้มีการพิจารณาหรือปรับปรุงระเบียบให้มีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ยังมีสภาพปัญหานี้เกิดขึ้นจากกรณีที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งไม่มีการดำเนินการตามแผนงานและพื้นที่นั้นไม่มีศักยภาพหรือเหมาะสมที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป กรณีเช่นนี้ก็สมควรกำหนดกลไกเพื่อเลิกการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเสีย และภาครัฐควรมีการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายจากการที่เจ้าของที่ดินขาดประโยชน์จากการใช้พื้นที่ดังกล่าวไว้ด้วยเพื่อความเป็นธรรม

(๓) ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่นำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติ

มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ที่ยังมีความไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เช่น บทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” มาตรา ๗ มาตรา ๑๒ (๓) มาตรา ๑๖ และมาตรา ๕๗ (๑) ซึ่งปัญหาในส่วนนี้เป็นเรื่องการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย จึงควรแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

(๔) การบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน

โดยที่กองทุนจัดรูปที่ดินในปัจจุบันนั้นนำไปใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานด้านการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน จึงเห็นควรแก้ไขบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน โดยการเพิ่มที่มาหรือรายได้ของกองทุนฯ ในลักษณะทำนองเดียวกับที่ใช้กับกฎหมายอื่น และให้การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในลักษณะเป็นการสนับสนุนเพิ่มเติมจากงบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรรทั่วไปโดยตรง ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการปรับแก้ไขระเบียบและข้อบังคับการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินให้สอดคล้องกันและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) บทกำหนดโทษและการเปรียบเทียบปรับ

บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มุ่งเน้นการลงโทษทางอาญาเป็นหลัก และแม้จะมีการกำหนดให้นำวิธีการเปรียบเทียบปรับมาใช้ ก็เป็นเพียงกลไกที่ทำให้คดีอาญาระงับไปเท่านั้น กรณีจึงยังไม่เป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้การลงโทษทางอาญาให้กระทำเฉพาะกรณีที่เป็นโทษร้ายแรงและจำเป็นเท่านั้น และยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกทั้งยังไม่เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ในการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงบทกำหนดโทษในกฎหมายฉบับนี้ เสียใหม่ โดยนำมาตราการบังคับทางปกครองหรือโทษทางปกครองมาใช้ในกรณีที่เป็นการกระทำทางปกครองมาทดแทนโทษทางอาญาและกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น

๒๕. สมควรดำเนินการอื่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีข้อเสนออื่นหรือไม่ อย่างไร

- ๑) สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความเข้าใจในกระบวนการตามกฎหมายอย่างถูกต้อง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่และใช้ดุลพินิจเป็นแนวทางเดียวกัน โดยยึดถือความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและการมีสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน
- ๒) ประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เกษตรกรเจ้าของที่ดินผู้ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ ให้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่และเกษตรกรในภายหลัง
- ๓) จัดทำสรุปและเผยแพร่ผลการดำเนินงานของเขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการของโครงการ เพื่อชักจูงให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินเกิดความสนใจเข้าร่วมโครงการ
- ๔) เก็บสถิติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายให้สม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในวาระถัดไป
- ๖) พิจารณานำแนวทางการร่วมทุนมาปรับใช้กับภารกิจการสร้างของการจัดรูปที่ดิน เช่น การวางแผนและจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบ
และวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ

(.....)

อธิบดีกรมชลประทาน

วัน/เดือน/ปี

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ.....

โทร.

อีเมล.....

บทที่ ๖

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

โดยที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการแพร่กระจายน้ำในแปลงไร่นาเป็นการจัดระบบชลประทานรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมในแปลงไร่นาของเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง โดยมีได้จำกัดเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่ในเขตชลประทานเท่านั้น แต่ขยายขอบเขตไปถึงพื้นที่อยู่นอกเขตชลประทานด้วย และมีใช้เพื่อประโยชน์แก่งานจัดรูปที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการจัดให้มีระบบการแพร่กระจายน้ำเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ทำเกษตรกรรมอย่างใดก็ได้ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในแปลงไร่นาให้มีความสมบูรณ์นอกจากจะทำให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการประหยัดน้ำและให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างคุ้มค่าด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สามารถนำไปต่อยอดเพื่อพัฒนาพื้นที่ทำการเกษตรให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคง ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการน้ำในรูปแบบของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในแปลงไร่นาจึงมีความสัมพันธ์และเกี่ยวโยงกับการบริหารจัดการและการพัฒนาที่ดินของเกษตรกรในแปลงไร่นาในรูปแบบของการจัดรูปที่ดินให้มีความเหมาะสมกับการทำการเกษตร จึงควรกำหนดทั้งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันเหมือนดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรน้ำตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้อย่างทันท่วงที และเกษตรกรได้มีที่ดินที่มีศักยภาพต่อการทำการเกษตร ในขณะเดียวกันภาครัฐก็สามารถรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมได้อย่างยั่งยืน

๑. ชื่อพระราชบัญญัติ (มาตรา ๑)

ในการรับฟังความคิดเห็นมีข้อเสนอให้แก้ไขชื่อพระราชบัญญัติให้สื่อความหมายทั้งการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือใช้คำที่มีความหมายรวมทั้งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินนั้น ควรให้คงชื่อว่า “การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เช่นเดิม เนื่องจากทั้งการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมถือเป็นการจัดรูปที่ดิน ดังนั้นการใช้ชื่อกฎหมายว่า “จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงเป็นการสอดคล้องกับหลักทางวิชาการด้านการจัดรูปที่ดิน ใดก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนหรือให้สอดคล้องกับสาระสำคัญที่ปรากฏในกฎหมาย ในกรณีที่มีการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ อาจจะแก้ไขชื่อกฎหมายเป็น “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน” หรือเพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการชลประทานที่แบ่งระบบชลประทานออกเป็น ๗ ประเภท ก็อาจปรับแก้ไขชื่อเป็น “กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาระบบ

ชลประทานในไร่นา (Farm Irrigation System Development) หรือ “กฎหมายว่าด้วยระบบการกระจายน้ำชลประทาน” ก็ได้ และโดยที่ชื่อของหน่วยงานหรือองค์กรผู้บริหารกฎหมายทั้งในส่วน ของสำนักงานและคณะกรรมการตามกฎหมายควรที่จะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับชื่อกฎหมายและภารกิจ ตามหน้าที่และอำนาจที่รับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อได้กำหนดชื่อกฎหมายเป็นประการใดแล้วก็ควรจะต้องปรับ แก้ไขชื่อของหน่วยงานและองค์กรผู้บริหารกฎหมายให้สอดคล้องกันด้วย

๒. บทนิยาม (มาตรา ๔)

๒.๑ บทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน”

โดยที่บทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรค ต่อการทำงานเกี่ยวกับอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๑๖ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดินที่มีการใช้สำหรับอยู่อาศัยมาก่อนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” ให้ครอบคลุมถึง เรื่องการให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยด้วย ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งให้จัดสำหรับอยู่อาศัยได้

๒.๒ บทนิยามคำว่า “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม”

โดยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ใหม่ทั้งระบบ จึงเห็นควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” ให้สอดคล้อง และครอบคลุมกระบวนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ เมื่อมีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนในกฎหมายฉบับนี้แล้ว ก็ควรเพิ่มบทนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” ให้สอดคล้องและครอบคลุมการร่วมลงทุนดังกล่าวด้วย

๓. คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน (หมวด ๑)

๓.๑ องค์กรประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง (มาตรา ๖)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๖ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับ การดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบของหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะเป็นประโยชน์ต่อ การกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบ ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๖ โดยเพิ่มประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาหอการค้าไทย อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เพื่อให้ ครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

๓.๒ องค์กรประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา ๗)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๗ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับ การดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบของหน่วยงาน ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะเป็นประโยชน์ ต่อการดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและการพิจารณาอนุญาตเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอื่นนอกจากเกษตรกรรม จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน

จังหวัดให้ครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน จังหวัด เช่น หน่วยงานด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม

๓.๓ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง (มาตรา ๑๑)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๑ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๑๑ (๒) ที่กำหนดให้แผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางนั้น ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๒) โดยกำหนดให้การดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้วหรือเป็นกรณีเร่งด่วน ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของอธิบดีกรมชลประทานหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในการให้ความเห็นชอบโดยไม่ต้องเสนอไปยังคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอีก รวมทั้งเพิ่มหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบเพื่อกำหนดขอบเขตการพิจารณาคำว่า “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ตามมาตรา ๑๒ (๓) ให้ชัดเจน ตลอดจนเพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางในการให้ความเห็นชอบโครงการร่วมลงทุนเพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมลงทุน

๓.๔ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา ๑๒)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๓) เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับความชัดเจนของคำว่า “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ว่าหมายถึงเรื่องใดบ้าง และควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๓) โดยกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบเพื่อกำหนดเกี่ยวกับ “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” เพื่อให้มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งเพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินหรือกรณีที่มีการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมไว้ในมาตรา ๑๒ (๓) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

๔. สำนักงานจัดรูปที่ดิน (หมวด ๒)

๔.๑ หน้าที่และอำนาจของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง (มาตรา ๑๔)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๔ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชน ตามที่ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนกับเอกชน จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๔ โดยเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางให้มีความชัดเจนว่ามีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชน

๔.๒ หน้าที่และอำนาจของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา ๑๕)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๕ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับชื่อของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งแม้ว่าจะสอดคล้องกับภารกิจที่มีทั้งการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่สอดคล้องกับการแบ่งส่วนภายในที่มีชื่อว่า “สำนักงานจัดรูปที่ดิน

และจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ ๑ - ๓๕” จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๕ โดยแก้ไข
 ชื่อจาก “สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด” เป็น “สำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม”
 เว้นแต่จะได้กำหนดชื่อกฎหมายเป็นอย่างอื่นตามที่ได้มีข้อเสนอแนะไว้ข้างต้น ซึ่งการแก้ไขชื่อ
 ของหน่วยงานและองค์กรผู้บริหารกฎหมายก็ควรต้องสอดคล้องกัน

**๔.๓ การนำที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่กรมชลประทานได้มาโดยประการใด ๆ
 ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
 (มาตรา ๑๖) มาใช้ประโยชน์**

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๖ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับ
 อำนาจดำเนินงานของกรมชลประทานที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดิน
 ที่มีการใช้สำหรับอยู่อาศัยมาก่อนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ
 จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคสอง ให้ครอบคลุมถึงเรื่องการให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยด้วย
 ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งให้จัดสำหรับอยู่อาศัยได้
 นอกจากนี้ เห็นควรเพิ่มการนำที่ดินเหล่านี้ไปใช้ในกิจการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์กับการจัดรูปที่ดินด้วย

๔.๔ แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๑๗)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๗ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับ
 การแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากมาตรา ๑๗ ไม่ได้กำหนดเรื่องการแก้ไข
 หรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว และยังไม่สิ้นสุด
 ระยะเวลา จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจเสนอแก้ไข
 หรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ได้หรือไม่ จึงเห็นควร
 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๗ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาของแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน
 ลำปรับกลไกของแผนฯ ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดระดับแผนของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ รวมทั้งสามารถให้ทบทวนหรือแก้ไขแผนฯ ได้เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือให้สอดคล้องกับ
 สภาพเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นปัจจุบันได้

๕. การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (หมวด ๓)

โดยที่บทบัญญัติในหมวด ๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเกิดผลกระทบ
 และเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน เนื่องจากในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนด
 ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ทำเกษตรกรรมเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดระบบน้ำ
 เพื่อเกษตรกรรมได้ก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงมีการริเริ่มโครงการเกิดขึ้นไม่มากเท่าที่ควร
 และโครงการที่เกิดขึ้นเป็นโครงการที่ริเริ่มโดยภาครัฐทั้งสิ้น นอกจากนี้ การนำกลไกและโครงสร้าง
 กฎหมายสำหรับการจัดรูปที่ดินมาปรับใช้กับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วยส่งผลให้เกิดสภาพ
 ปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ และมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อความ
 ต้องการของเกษตรกรที่จะใช้น้ำเข้าสู่แปลงไร่นาเพื่อการเพาะปลูกเนื่องจากลักษณะการดำเนินงานของ
 การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรืองานคันและคูน้ำเดิมมีความแตกต่างจากภารกิจงานด้านการจัดรูป
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมีนัยสำคัญ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดนี้ ดังนี้

๕.๑ ปรับโครงสร้างกฎหมาย โดยภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก เพราะถือเป็น
 สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๕.๒ ปรับปรุงกระบวนการ โดยกำหนดให้การดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว หรือเป็นกรณีเร่งด่วน ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของอธิบดีกรมชลประทาน หรือผู้อำนวยการสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ แต่ถ้าไม่เป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินให้เสนออธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ทั้งนี้ เพื่อลดขั้นตอนที่จะต้องให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ อันจะมีผลทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินหรือกรมชลประทานสามารถเสนอให้รัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเหมือนกรณีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ได้ในกรณีนี้ เนื่องจากยังมีความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจรัฐในการเข้าไปในพื้นที่ของบุคคลเพื่อจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือเป็นกรณีที่ไม่สามารถเจรจาเพื่อขอให้เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดทำระบบชลประทานผ่านที่ดินของบุคคลดังกล่าว และจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินนั้น ไม่ว่าจะกรณีใดเจ้าของที่ดินจะได้รับเงินค่าทดแทนจากการถูกรอนสิทธิหรือถูกเวนคืนซึ่งที่ดินดังกล่าว

๕.๓ ปรับปรุงกลไกการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

(๑) ปรับปรุงการออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจะนำมาใช้เฉพาะกรณีที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินนั้น ซึ่งกลไกและขั้นตอนการดำเนินการในส่วนนี้จะมีลักษณะทำนองเดียวกับการดำเนินการเพื่อสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา หรือท่อก๊าซ

(๒) การจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้ประกาศให้เจ้าของที่ดินมีโอกาสคัดค้านได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศแทนการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน

(๓) กลไกการประกาศเป็นเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมควรปรับแก้ไขให้มีลักษณะทำนองเดียวกับงานด้านการจัดทำคันและคูน้ำ กล่าวคือ เมื่อพ้นเวลาการคัดค้านตาม (๒) แล้วก็สามารถเข้าดำเนินการได้

(๔) ในการก่อสร้างระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ใช้หลักการเจรจาเพื่อขอใช้สิทธิในที่ดินในลักษณะการรอนสิทธิเป็นหลักโดยเจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนจากการยินยอมเช่นว่านั้น ทั้งนี้ หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้ใช้วิธีการเวนคืนที่ดินดังกล่าวและจ่ายค่าทดแทน

(๕) การบริหารจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น (คือองค์กรผู้ใช้น้ำ) บริหารจัดการและดูแลบำรุงรักษา ยังคงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ในกรณีที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นดำเนินการ หากกองทุนจัดรูปที่ดินมีรายได้เกิดขึ้นจากเงิน ดอกผล หรือประโยชน์ที่สำนักงานจัดรูปที่ดินได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินที่เจ้าของที่ดินหรือผู้รับสิทธิในที่ดิน แล้วแต่กรณี ชำระหรือค้างชำระตามมาตรา ๒๖ หรือมาตรา ๕๓ หรือรายได้ที่เกิดขึ้นจากการร่วมลงทุน ต้องจัดสรรปันส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการการซ่อมแซมและบำรุงรักษา ตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

(๖) สำหรับกลไกหรือมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรให้เจ้าของที่ดินในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้อย่างอิสระเหมือนพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เว้นแต่ในช่วงระยะเวลาของการก่อสร้างระบบชลประทานในพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ยังคงมาตรการห้ามการกระทำการใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเสียหายแก่ระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเหมือนดังเช่นที่กำหนดอยู่ในมาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๒๙ ไว้

๕.๔ การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสีงที่จัดสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๒๕)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นดำเนินการซึ่งขาดความไม่ชัดเจนว่าจะมอบให้ดำเนินการเรื่องใดบ้าง จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง โดยกำหนดให้อธิบดีกรมชลประทานกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าจะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นดำเนินการในเรื่องใดบ้าง อนึ่ง การมอบหมายกรณีนี้เป็นการมอบหมายให้ดำเนินการแทนกรมชลประทานเท่านั้น โดยทรัพย์สินหรือระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงที่สร้างขึ้นยังเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมชลประทาน และเมื่อมีการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนแล้ว กรมชลประทานก็ควรสนับสนุนด้านการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้จ่ายในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีด้วย โดยเงินดังกล่าวอาจนำมาจากเงินกองทุนจัดรูปที่ดินก็ได้

๕.๕ การชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซมและบำรุงรักษา (มาตรา ๒๖)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๖ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง การซ่อมแซมและบำรุงรักษา และค่าใช้น้ำจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นภาระและเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่เกษตรกร จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๖ โดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง การซ่อมแซมและบำรุงรักษาจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว แต่ควรกำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าใช้น้ำในกรณีที่มีการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร การใช้น้ำมากเกินควร หรือการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมหรือการค้าในลักษณะทำนองเดียวกันกับการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ซึ่งสอดคล้องกับการแบ่งประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรรายอื่นและให้เกษตรกรมีน้ำเพียงพอต่อการประกอบการเกษตรกรรมซึ่งนำไปสู่ผลิตผลทางการเกษตรที่ดีขึ้น

๖. การจัดรูปที่ดิน (หมวด ๔)

โดยที่บทบัญญัติในหมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน เกิดผลกระทบและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ดังนี้

(๑) ปัญหาความล่าช้าของการจัดรูปที่ดินที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง และเกิดจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ยินยอมหรือเปลี่ยนใจหรือประสงค์จะแก้ไขแผนผังโครงการใหม่

(๒) ปัญหาการดำเนินการกรณีที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่มีการดำเนินการตามแผนงานและพื้นที่นั้นไม่มีศักยภาพหรือเหมาะสมที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป หรือกรณีพื้นที่ที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นจนพื้นที่ดังกล่าวมีความเจริญและไม่เหมาะสมสำหรับการจัดรูปที่ดินอีกต่อไป

จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติในหมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน ดังนี้

๖.๑ ปรับปรุงกลไกการดำเนินการ โดยเร่งรัดการดำเนินการของภาครัฐและกำหนดมาตรการจูงใจด้านการเงินการคลังให้แก่เจ้าของที่ดินเพิ่มเติม โดยนำกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้

๖.๒ ปรับปรุงกระบวนการ โดยเพิ่มการกำหนดให้มีกลไกของกฎหมายเพื่อยกเลิกหรือเพิกถอนพื้นที่บางส่วนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และกลไกในการบริหารจัดการทรัพย์สินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และควรมีการกำหนดค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจากการขาดประโยชน์ในกรณีที่ยังไม่มีมีการก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องตกอยู่ภายใต้มาตรการต่าง ๆ ที่ภาครัฐกำหนดในเขตการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งควรกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพื้นที่เขตโครงการจัดรูปที่ดินที่กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ โดยไม่มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน

๖.๓ แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับการไม่กำหนดให้มีเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓๒) โดยตัดถ้อยคำว่า “พื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม”

๖.๔ แก้ไขเพิ่มเติมการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๕๖) โดยกำหนดระยะเวลาในการควบคุมการห้ามโอนสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว เฉพาะในช่วงระหว่างการสำรวจและการจัดทำการจัดรูปที่ดินระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงพืชผล หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการใด ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว และเมื่อการดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ควรคงไว้แต่เฉพาะมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการห้ามการกระทำที่จะส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินเหมือนดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบัน

๗. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องกองทุนจัดรูปที่ดิน (หมวด ๕)

โดยที่หมวด ๕ กองทุนจัดรูปที่ดินเกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๕ กองทุนจัดรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้

๗.๑ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๖๐) ดังนี้

(๑) กำหนดให้ใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการ และการดูแล บำรุงรักษาหรือซ่อมแซมเท่านั้น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของกองทุนจัดรูปที่ดิน

ส่วนการดำเนินการก่อสร้างจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและจัดรูปที่ดินให้ใช้เงินจากงบประมาณที่กรมชลประทานได้รับการจัดสรรโดยตรงก่อน เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนอาจใช้เงินของกองทุนเพื่อดำเนินการได้

(๒) กำหนดให้กองทุนจัดรูปที่ดินส่งเสริมและสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มบทบาทผู้จัดโครงการร่วมลงทุนกับเอกชน

(๓) ในกรณีที่มียรายได้เกิดจากการร่วมลงทุนกับเอกชน ให้กองทุนจัดรูปที่ดินจัดสรรเงินรายได้ส่วนนี้ให้กับเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดินที่ใช้ในการร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อเป็นการตอบแทนและเป็นมาตรการจูงใจให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวยินยอมเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน

(๔) ให้กองทุนจัดรูปที่ดินจัดสรรรายได้ของกองทุนฯ ตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๕๒ แล้วแต่กรณี เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและการดูแลบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม

นอกจากนี้ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบรรดา ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดนี้จะต้องสอดคล้องกับแนวทางการบริหารเงินทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วย

๗.๒ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องที่มาหรือรายได้ของกองทุนจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๖๑) โดยเพิ่มที่มาหรือรายได้ของกองทุนจัดรูปที่ดิน เช่น มีรายรับจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในโครงการที่มีการร่วมลงทุน ตลอดจนค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนฯ

สำหรับสถานะของกองทุนจัดรูปที่ดินนั้น ในเบื้องต้นเห็นว่า เพื่อมิให้ต้องเริ่มกระบวนการและขั้นตอนการขออนุญาตจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติสำหรับกองทุนจัดรูปที่ดินเป็นการเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กองทุนจัดรูปที่ดินจึงควรมีสถานะที่ไม่เป็นนิติบุคคลเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เว้นแต่กองทุนจัดรูปที่ดินจะประกาศให้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือที่ดินใด ๆ ได้ เช่นนี้แล้วก็ควรกำหนดให้เป็นกองทุนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

๘. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องการลงทุน

สมควรเพิ่มบทบัญญัติเป็นอีกหมวดเพื่อรองรับการดำเนินการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดิน โดยจะต้องกำหนดหน้าที่ของสำนักงานในการศึกษาศักยภาพของพื้นที่ในการร่วมลงทุนแล้วการเสนอแผนต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และเมื่อเห็นชอบแล้วจึงดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน รวมทั้งสมควรมีบทบัญญัติกำหนดให้สามารถเรียกเก็บค่าบริการจากเจ้าของที่ดินและผลของการไม่ชำระค่าบริการดังกล่าว การยกเว้นไม่ต้องนำเงินรายได้ดังกล่าวส่งคลัง ตลอดจนกลไกในการควบคุมดูแลโครงการร่วมลงทุนเพื่อรักษามาตรฐานและความต่อเนื่องในการให้บริการ

นอกจากนี้ โดยที่การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งบัญญัติครอบคลุมการชลประทานและการจัดการน้ำแล้ว หากจะให้ครอบคลุมการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ เช่น การพัฒนาพื้นที่เพื่อการเกษตร หรือการจัดระบบการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตด้วย ก็สมควรตรา

พระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือมีประกาศกำหนดกิจการเกี่ยวเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกันด้วย

๙. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ

โดยที่บทบัญญัติในหมวด ๖ บทกำหนดโทษเกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินการต่อบุคคลซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย รวมทั้งไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๖ บทกำหนดโทษ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย รวมทั้งมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่องการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย เช่น ไม่กำหนดโทษอาญาในความผิดดังต่อไปนี้

(๑) การฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) การไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการนั้น โดยเฉพาะการเข้าไปในที่ดินบุคคลอื่นเพื่อสำรวจพื้นที่เพื่อจัดหาระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงหรือการอื่นใดที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือการทำแนว ปักเขต หรือสร้างหมุดหลักฐานในที่ดินบุคคลอื่น หรือการขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการใด ๆ แก่สิ่งกีดขวางการสำรวจเท่าที่จำเป็น

(๓) การไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มาหรือให้ส่งตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๒

นอกจากนี้ ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับเป็นพินัยเมื่อมีกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยใช้บังคับในอนาคต ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายให้น้อยลงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังเป็นการลดขั้นตอนที่จะต้องเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวอีก

๑๐. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทเฉพาะกาล

โดยที่มาตรา ๖๙ กำหนดให้ท้องที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในท้องที่จังหวัดปทุมธานี จังหวัดอยุธยาทั้งจังหวัด โดยที่ปัจจุบันนี้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่จากเดิมไปมากแล้ว กรมชลประทานจึงไม่สามารถเข้าไปดูแลในสิ่งที่ไม่อยู่ในปัจจุบัน หรือกรณีที่มีประสงค์จะเพิกถอนพื้นที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ยังไม่ดำเนินการก่อสร้างใด ๆ บางส่วน หรือยกเลิกพื้นที่เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินทั้งหมด เนื่องจากไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป แต่โดยที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้ทำโดยประกาศ

ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเท่านั้น ในขณะที่การประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จะกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต่ำกว่าไปยกเลิกกฎหมายลำดับที่สูงกว่า (พระราชกฤษฎีกา) จึงเห็นควรเพิ่มบทเฉพาะกาลเพื่อให้ประกาศกรมชลประทานเกี่ยวกับเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเรื่องเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลเป็นการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตท้องที่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตจัดรูปที่ดินซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้วแต่กรณี ได้ เพื่อให้การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตามการดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกกรณีเช่นนี้ควรขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย เพื่อให้เป็นกระบวนการที่มาจากฐานอำนาจที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ ในลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

ตารางเปรียบเทียบ
พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘
ในมาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติ จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘</p> <hr/> <p style="text-align: center;">ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นปีที่ ๗๐ ในรัชกาลปัจจุบัน</p> <p>พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัด รูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ ขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้</p>		<p>ในการรับฟังความคิดเห็นมีข้อเสนอให้แยกเรื่อง การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมออกเป็นกฎหมายเฉพาะอีกฉบับ หนึ่งนั้น เนื่องจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นรูปแบบ หนึ่งของการจัดรูปที่ดินแบบการพัฒนาบางส่วนหรือกึ่งสมบูรณ์ (Extensive Development) จึงมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับ การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เป็นการดำเนินการเกษตร ในแปลงไร่นาแบบสมบูรณ์ (Intensive Development) การกำหนดทั้งเรื่องการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันเหมือนอย่างกรณี ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงนับว่ามีความเหมาะสมมากกว่าการแยกทั้งสองเรื่องออกเป็น กฎหมายเฉพาะสำหรับแต่ละเรื่อง</p>

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘”		<p>ในการรับฟังความคิดเห็นมีข้อเสนอให้แก้ไขชื่อพระราชบัญญัติให้สื่อความหมายทั้งการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือใช้คำที่มีความหมายรวมทั้งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินนั้น ควรให้คงชื่อว่า “การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เช่นเดิม เนื่องจากทั้งการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมถือเป็นการจัดรูปที่ดิน ดังนั้น การใช้ชื่อกฎหมายว่า “จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงเป็นการสอดคล้องกับหลักทางวิชาการด้านการจัดรูปที่ดินอย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความชัดเจนหรือให้สอดคล้องกับสาระสำคัญที่ปรากฏในกฎหมาย ในกรณีที่มีการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ อาจจะแก้ไขชื่อกฎหมายเป็น “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน” หรือเพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการชลประทานที่แบ่งระบบชลประทานออกเป็น ๗ ประเภท ก็อาจปรับแก้ไขชื่อเป็น “กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาระบบชลประทานในไร่นา (Farm Irrigation System Development) หรือ “กฎหมายว่าด้วยระบบการกระจายน้ำชลประทาน” ก็ได้ และโดยที่ชื่อของหน่วยงานหรือองค์กรผู้บริหารกฎหมายทั้งในส่วนของสำนักงานและคณะกรรมการตามกฎหมายควรที่จะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับชื่อกฎหมายและภารกิจตามหน้าที่และอำนาจที่รับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อได้กำหนดชื่อกฎหมายเป็นประการใดแล้วก็ควรจะต้องปรับแก้ไขชื่อของหน่วยงานและองค์กรผู้บริหารกฎหมายให้สอดคล้องกันด้วย</p>

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิก (๑) พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ (๒) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ (๓) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔</p> <p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงาน พัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดิน หลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงไนไร นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิต และการจำหน่ายผลผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และ การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</p>	<p>โดยที่บทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” ก่เกิดผลกระทบ และเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับอำนาจดำเนินการตาม มาตรา ๑๖ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในเขตพื้นที่ จัดรูปที่ดินที่มีการใช้สำหรับอยู่อาศัยมาก่อนพระราชบัญญัติ จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “การจัดรูป ที่ดิน” ให้ครอบคลุมถึงเรื่องการให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยด้วย ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งให้จัดสำหรับอยู่อาศัยได้</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>“การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา</p> <p>“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน และเกษตรกรรมอื่นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด</p> <p>“เขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า เขตที่ดินที่มีประกาศกำหนดให้เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม</p> <p>“เขตโครงการจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่มีประกาศกำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>“ระบบชลประทาน” หมายความว่า คัน คู่น้ำ ทางระบายน้ำ ประตูน้ำ รวมทั้งสิ่งก่อสร้างหรืออุปกรณ์อื่นใดที่จัดทำขึ้นเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p>	<p>โดยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ใหม่ทั้งระบบ</p> <p>จึงเห็นควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” ให้สอดคล้องและครอบคลุมกระบวนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย</p> <p>โดยที่อาจมีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนไว้ในพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินมีรายได้เพิ่มเติมจากการดำเนินการร่วมลงทุน</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค้การ บริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่มี กฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p>“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรี แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมชลประทาน</p> <p>“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับ ออกกฎกระทรวง และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราช บัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน</p> <p>กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้</p>	<p>เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงขอบเขตการดำเนินการ ร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเห็นควรเพิ่มบทนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” เพื่อให้สอดคล้องและครอบคลุมการร่วมลงทุน ดังกล่าว</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p style="text-align: center;">หมวด ๑ คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/> <p>มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง อธิบดีกรมการข้าว อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจำนวนไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ</p> <p>ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ เป็นที่ประจักษ์ ด้านกฎหมาย การเกษตร การชลประทาน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดิน</p>	<p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๖ ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบของหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคม</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๖ โดยเพิ่มประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาหอการค้าไทย อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๒ ใช้บังคับในบริเวณใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เกษตรจังหวัด พาณิชยจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ผู้แทนกรมการข้าว ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมทางหลวงชนบท อัยการจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นายอำเภอในท้องที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน ผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งที่พื้นที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินอยู่ในเขตการปกครองซึ่งเลือกกันเองไม่เกินห้าคน เว้นแต่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินใดมีผู้บริหารท้องถิ่นไม่เกินห้าคนให้ทุกคนเป็นกรรมการ และประธานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน</p> <p>ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ</p> <p>ในกรณีที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินสองจังหวัดขึ้นไปรวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอาจกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดแห่งหนึ่งทำหน้าที่ครอบคลุมทั้งโครงการก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอในจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๗ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบของหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและการพิจารณาอนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นนอกจากเกษตรกรรม</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดให้ครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เช่น หน่วยงานด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>เป็นกรรมการด้วย สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นให้ดำเนินการ เลือกกันเองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ใน เขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน</p> <p>การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด</p> <p>มาตรา ๘ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๖ หรือมาตรา ๗ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี</p> <p>ในกรณีที่กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง ก่อนวาระ หรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่าง ที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ซึ่งได้รับ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน หรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น อยู่ใน ตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว</p> <p>เมื่อครบวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมีได้แต่งตั้งกรรมการ ขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ใน ตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่</p> <p>กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับ แต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้</p> <p>มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตาม มาตรา ๘ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๖ หรือมาตรา ๗ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ</p> <p>(๑) ตาย</p> <p>(๒) ลาออก</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ สำหรับ กรรมการซึ่งตนแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี</p> <p>(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย</p> <p>(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ ความสามารถ</p> <p>(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือ ความผิดลหุโทษ</p> <p>มาตรา ๑๐ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการ มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะ เป็นองค์ประชุม</p> <p>ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการ ไม่มาประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธาน กรรมการคนหนึ่งหรือคนที่สอง ตามลำดับ เป็นประธานในที่ ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มา ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุม เลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานในที่ประชุม</p> <p>การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียง เท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๑๑ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) พิจารณาเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ</p> <p>(๒) กำหนดนโยบายและพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ</p> <p>(๓) พิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม</p> <p>(๔) พิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๖) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามมาตรา ๓๔</p> <p>(๗) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๘</p>	<p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๑ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๑๑ (๒) ที่กำหนดให้แผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางนั้น ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๒) โดยกำหนดให้การดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้วหรือเป็นกรณีเร่งด่วน ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของอธิบดีกรมชลประทานหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในการให้ความเห็นชอบโดยไม่ต้องเสนอไปยังคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอีก รวมทั้งเพิ่มหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบเพื่อกำหนดขอบเขตการพิจารณาค่าว่า “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ตามมาตรา ๑๒ (๓) ให้ชัดเจนตลอดจนเพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางในการให้ความเห็นชอบโครงการร่วมลงทุนเพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมลงทุน</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>(๘) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุนจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๙) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และกิจการที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด</p> <p>(๑๐) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและช่วยเหลือการทำเกษตรกรรมในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๑๑) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา ๑๒ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๒) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด</p> <p>(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงน้ำไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๔) สอบสวนและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา ๔๒ หรือดำเนินการประนีประนอมตามมาตรา ๔๓</p>	<p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๓) เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับความชัดเจนของคำว่า “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ว่าหมายถึงเรื่องใดบ้าง และควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๓) โดยกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบเพื่อกำหนดเกี่ยวกับ “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” เพื่อให้มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งเพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินหรือกรณีที่มีการแบ่งแยก</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>(๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย</p> <p>(๖) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๗) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน</p> <p>การออกระเบียบหรือข้อบังคับตาม (๖) ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๒๕</p> <p>มาตรา ๑๓ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาหรือวิจัย หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายก็ได้</p> <p>การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>ที่ดินในนามเดิมไว้ในมาตรา ๑๒ (๓) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p style="text-align: center;">หมวด ๒ สำนักงานจัดรูปที่ดิน</p> <hr style="width: 10%; margin: auto;"/> <p>มาตรา ๑๔ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การจัดรูปที่ดิน รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางควบคุมสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) จัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๒) จัดทำแผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๓) จัดทำแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๔) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและช่วยเหลือการทำเกษตรกรรม</p> <p>(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด</p>	<p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๔ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชน ตามที่ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนกับเอกชน</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๑๔ โดยเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางให้มีความชัดเจนว่ามีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชน</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๑๕ สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การจัดรูปที่ดินภายในเขตจังหวัด และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด</p> <p>ในกรณีที่เขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีพื้นที่ครอบคลุมที่ดินสองจังหวัดขึ้นไป รวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน อธิบดีจะมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือจัดรูปที่ดินตลอดเขตโครงการนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีส่วนสำนักงานจัดรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่</p> <p>มาตรา ๑๖ บรรดาที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้มาโดยประการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้กรมชลประทานเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะ</p> <p>ที่ดินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง กรมชลประทานมีอำนาจดำเนินการให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือโอนไปยังเกษตรกรเพื่อใช้ในการทำเกษตรกรรมได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>	<p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๕ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับชื่อของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดซึ่งแม้ว่าจะสอดคล้องกับภารกิจที่มีทั้งการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่สอดคล้องการแบ่งส่วนภายในที่มีชื่อว่า “สำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ ๑ - ๓๕”</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๕ โดยแก้ไขข้อความ “สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด” เป็น “สำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” เว้นแต่จะได้อำนาจชื่อกฎหมายเป็นอย่างอื่นตามที่ได้มีข้อเสนอแนะไว้ข้างต้น ซึ่งการแก้ไขชื่อของหน่วยงานและองค์กรผู้บริหารกฎหมายก็ควรต้องสอดคล้องกัน</p> <p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๖ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับอำนาจดำเนินงานของกรมชลประทานที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดินที่มีการใช้สำหรับอยู่อาศัยมาก่อนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคสอง ให้ครอบคลุมถึงเรื่องการให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยด้วย ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งให้จัดสำหรับอยู่อาศัยได้ นอกจากนี้ เห็นควรเพิ่มการนำที่ดินเหล่านี้ไปใช้ในกิจการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์กับการจัดรูปที่ดินด้วย</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>กิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนใน อสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูป ที่ดิน ให้กรมชลประทานได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการ จดทะเบียนนั้น</p> <p>มาตรา ๑๗ ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำแผน แม่บทการจัดรูปที่ดิน ประกอบด้วย แผนการจัดระบบน้ำเพื่อ เกษตรกรรม และแผนการจัดรูปที่ดิน โดยแสดงภาพรวมการ พัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดิน ระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนกรอบ งบประมาณ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ตามแผน แนวทางการประสานความร่วมมือของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบชลประทาน การบริหารและพัฒนา ที่ดิน และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการทำเกษตรกรรม</p> <p>ในการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตาม วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางคำนึงถึงความสอดคล้อง กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนา การเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการ จัดทำแผนด้วย</p> <p>ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนแม่บท การจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อพิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ</p>	<p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๗ ก่เกิดผลกระทบและเป็น อุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บท การจัดรูปที่ดิน เนื่องจากมาตรา ๑๗ ไม่ได้กำหนดเรื่องการแก้ไข หรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีพิจารณา ให้ความเห็นชอบแล้ว และยังไม่มีสิ้นสุดระยะเวลา จึงทำให้เกิด ปัญหาการตีความกฎหมายว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง มีอำนาจเสนอแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้วได้ หรือไม่</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๗ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาของแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน และ ปรับกลไกของแผนฯ ให้สอดคล้องกับการแนวทางการจัด าระดับแผน ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งสามารถให้ทบทุนหรือแก้ไขแผนฯ ได้เมื่อมีเหตุจำเป็น หรือให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นปัจจุบันได้</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอ</p> <p>ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนนั้น</p> <p style="text-align: center;">หมวด ๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม</p> <hr style="width: 10%; margin: auto;"/>	<p>โดยที่บทบัญญัติในหมวด ๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน เนื่องจากในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมได้ก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงมีการริเริ่มโครงการเกิดขึ้นไม่มากเท่าที่ควรและโครงการที่เกิดขึ้นเป็นโครงการที่ริเริ่มโดยภาครัฐทั้งสิ้น นอกจากนี้ การนำกลไกและโครงสร้างกฎหมายสำหรับการจัดรูปที่ดินมาปรับใช้กับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วยส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ และมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของเกษตรกรที่จะใช้น้ำเข้าสู่แปลงไร่นาเพื่อการเพาะปลูกเนื่องจากลักษณะการดำเนินงานของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรืองานคั้นและคูนน้ำเดิมมีความแตกต่างจากภารกิจงานด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมีนัยสำคัญ</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
	<p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดนี้ ดังนี้</p> <p>(๑) ปรับโครงสร้างกฎหมาย โดยภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก เพราะถือเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ</p> <p>(๒) ปรับปรุงกระบวนการ โดยกำหนดให้การดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้วหรือเป็นกรณีเร่งด่วน ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของอธิบดีกรมชลประทานหรือผู้อำนวยการสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ แต่ถ้าไม่เป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินให้เสนออธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ทั้งนี้ เพื่อลดขั้นตอนที่จะต้องให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ อันจะมีผลทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินหรือกรมชลประทานสามารถเสนอให้รัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเหมือนกรณีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ได้ในกรณีนี้ เนื่องจากยังมีความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจรัฐในการเข้าไปในพื้นที่ของบุคคลเพื่อจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือเป็นกรณีที่ไม่สามารถเจรจาเพื่อขอให้เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดทำระบบชลประทานผ่านที่ดินของบุคคลดังกล่าวและจำเป็นที่ต้องได้มา</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
	<p>ซึ่งที่ดินนั้น และไม่ว่ากรณีใดเจ้าของที่ดินจะได้รับเงินค่าทดแทนจากการถูกรอนสิทธิหรือถูกเวนคืนซึ่งที่ดินดังกล่าว</p> <p>(๓) ปรับปรุงกลไกการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้</p> <p>(๓.๑) ปรับปรุงการออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจแนวเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจะนำมาใช้เฉพาะกรณีที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินนั้น ซึ่งกลไกและขั้นตอนการดำเนินการในส่วนนี้จะมีลักษณะทำนองเดียวกับการดำเนินการเพื่อสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา หรือท่อก๊าซ</p> <p>(๓.๒) การจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ประกาศให้เจ้าของที่ดินมีโอกาสคัดค้านได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศแทนการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน</p> <p>(๓.๓) กลไกการประกาศเป็นเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมควรปรับแก้ไขให้มีลักษณะทำนองเดียวกับงานด้านการจัดทำคันและคูน้ำ กล่าวคือ เมื่อพ้นเวลาการคัดค้านตาม ๓.๒) แล้ว ก็สามารถเข้าดำเนินการได้</p> <p>(๓.๔) ในการก่อสร้างระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใช้หลักการเจรจาเพื่อขอใช้สิทธิในที่ดินในลักษณะการรอนสิทธิเป็นหลักโดยเจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนจากการยินยอม เช่นว่านั้น ทั้งนี้ หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้ใช้วิธีการเวนคืนที่ดินดังกล่าวและจ่ายค่าทดแทน</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
	<p>(๓.๕) การบริหารจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม และการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น (คือองค์กรผู้ใช้น้ำ) บริหารจัดการ และดูแลบำรุงรักษา ยังคงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ในกรณีที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นดำเนินการ หากกองทุนจัดรูปที่ดินมีรายได้เกิดขึ้นจาก เงิน ดอกผล หรือประโยชน์ที่สำนักงานจัดรูปที่ดินได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินที่เจ้าของที่ดินหรือผู้รับสิทธิ ในที่ดิน แล้วแต่กรณี ชำระหรือค้างชำระตามมาตรา ๒๖ หรือ มาตรา ๕๓ หรือรายได้ที่เกิดขึ้นจากการร่วมลงทุน ต้องจัดสรร ปันส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ การซ่อมแซมและบำรุงรักษา ตามอัตรา ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด</p> <p>(๓.๖) สำหรับกลไกหรือมาตรการควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดินในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น ผู้ศึกษาวิจัย มีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรให้เจ้าของที่ดินในเขตจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้อย่างอิสระ เหมือนพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เว้นแต่ในช่วง ระยะเวลาของการก่อสร้างระบบชลประทานในพื้นที่ดังกล่าวให้ เป็นไปตามแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ยังคง มาตรการห้ามการกระทำการใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบหรือเกิด ความเสียหายแก่ระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเหมือนดังเช่นที่ กำหนดอยู่ในมาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๒๙ ไว้</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๑๘ ในกรณีที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมมีความประสงค์ให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ใด ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง</p> <p>การเสนอโครงการตามวรรคหนึ่ง ต้องแสดงแนวเขตพื้นที่ที่ประสงค์จะจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแหล่งน้ำที่จะใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวนเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรม ประเภทของการทำเกษตรกรรม ความเป็นไปได้ และความคุ้มค่าในการดำเนินการ และประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๑๙ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเป็นพื้นที่ที่ยังมิได้ประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่นั้น ประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่สังเขปแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจไว้ด้วย</p> <p>มาตรา ๑๙ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเป็นพื้นที่ที่ยังมิได้ประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่นั้น ประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่สังเขปแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจไว้ด้วย</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๒๐ ภายในแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๙ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม</p> <p>(๒) ทำเครื่องหมายใด ๆ โดยปักหลัก ชูตร่องแนว หรือสร้างหมุดหลักฐานในที่ดินของบุคคลใดเพื่อเป็นแนวเขตในการดำเนินการ</p> <p>(๓) ขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการใด ๆ แก่สิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็น</p> <p>ในการเข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ได้ทราบล่วงหน้าตามสมควร และต้องระมัดระวังให้กระทบกระเทือนการใช้ประโยชน์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์น้อยที่สุด</p> <p>มาตรา ๒๑ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเบื้องต้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้ดำเนินการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรมภายในแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อคัดเลือกกันเอง เป็นคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่นั้น</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>วิธีการคัดเลือกและจำนวนกรรมการในคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน ให้เป็นไปตามความตกลงกันเองของเจ้าของที่ดินที่มาประชุม</p> <p>ให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งที่พื้นที่เขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมอยู่ในเขตการปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน</p> <p>มาตรา ๒๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนพิจารณาการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรม โดยต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งการอื่นใดในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของตน เพื่อเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง</p> <p>การจัดทำระบบชลประทาน ต้องคำนึงถึงการจัดสรรน้ำให้แก่เจ้าของที่ดินซึ่งประสงค์จะใช้น้ำเพื่อทำเกษตรกรรม การอำนวยความสะดวกในการขนส่งผลผลิตการเกษตร โดยให้พิจารณาจัดทำไปตามแนวเขตของพื้นที่เดิมให้ได้มากที่สุด และมีให้เจ้าของที่ดินรายใดต้องรับภาระเกินสมควรแก่เหตุ</p> <p>มาตรา ๒๓ เมื่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางได้พิจารณาเห็นชอบกับแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ใดแล้ว ให้เสนอต่ออธิบดีเพื่อประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>โดยประกาศดังกล่าวต้องแสดงแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และแผนผังที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตไว้ด้วย และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม</p> <p>มาตรา ๒๔ เมื่อได้มีประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินในแนวเขตตามประกาศนั้น เพื่อจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๓ แล้ว</p> <p>ในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีจำเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงแผนผังดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ หรือเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางแล้ว โดยการเปลี่ยนแปลงแผนผังต้องดำเนินการให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินน้อยที่สุด</p> <p>การเข้าไปในที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๒๕ การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งทีจัดสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ รวมทั้งการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน</p> <p>ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคสอง มีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้</p> <p>การเข้าไปในที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๒๖ การชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นดำเนินการซึ่งขาดความไม่ชัดเจนว่าจะมอบให้ดำเนินการเรื่องใดบ้าง</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง โดยกำหนดให้อธิบดีกรมชลประทานกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าจะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นดำเนินการในเรื่องใดบ้าง อนึ่ง การมอบหมายกรณีนี้เป็นการมอบหมายให้ดำเนินการแทนกรมชลประทานเท่านั้น โดยทรัพย์สินหรือระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงที่สร้างขึ้นยังเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมชลประทานและเมื่อมีการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนแล้ว กรมชลประทานก็ควรสนับสนุนด้านการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้จ่ายในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีด้วย โดยเงินดังกล่าวอาจนำมาจากเงินกองทุนจัดรูปที่ดินก็ได้</p> <p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๖ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง การซ่อมแซมและบำรุงรักษา และค่าใช้น้ำจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นภาระและเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่เกษตรกร</p>	<p>กรณีการถ่ายโอนภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับนั้น ควรจะได้มีการทบทวนและหารือร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง เพื่อมิให้ก่อให้เกิดปัญหาในการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และการบริหารจัดการตามกฎหมายรวมทั้งเพื่อให้สามารถดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายต่อไป</p>

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>บรรดาค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา ถ้ามีจำนวนสูงเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินจะรับภาระได้ และเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อได้รับการร้องขอจากเจ้าของที่ดิน กรมชลประทาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจสนับสนุนทางการเงินหรือเข้าดำเนินการแทนได้ตามที่เห็นสมควร</p> <p>ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอาจพิจารณา ลด ยกเว้น รวมทั้งกำหนดระยะเวลา หรือขยายระยะเวลา การชำระเงินได้ตามที่เห็นสมควร</p> <p>มาตรา ๒๗ ห้ามมิให้ผู้ใดทำทางระบายน้ำมาเชื่อมต่อ กับระบบชลประทานหรือกระทำการใด ๆ เพื่อส่ง กัก หรือ ระบายน้ำจากระบบชลประทาน เว้นแต่จะดำเนินการตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๒๕ หรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่</p> <p>มาตรา ๒๘ ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ระบบชลประทาน ถนอมหรือทางลำเลียงในไร่นาเกิดความเสียหาย หรือไม่สะดวก แก่การใช้</p>	<p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๖ โดยไม่ เรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง การซ่อมแซมและบำรุงรักษา จากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็น หน้าที่ของรัฐที่ต้องให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว แต่ควร กำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าใช้น้ำในกรณีที่มีการใช้น้ำเพื่อ ประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร การใช้น้ำ มากเกินควร หรือการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมหรือการค้า ในลักษณะทำนองเดียวกันกับการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจาก ทางน้ำชลประทาน ซึ่งสอดคล้องกับการแบ่งประเภทการใช้น้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แก่เกษตรกรรายอื่นและให้เกษตรกรมีน้ำเพียงพอต่อ การประกอบการเกษตรกรรมซึ่งนำไปสู่ผลิตผลทางการเกษตร ที่ดีขึ้น</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ใดกักน้ำไว้ใช้เกินกว่าความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน</p> <p>มาตรา ๓๐ ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย</p> <p style="text-align: center;">หมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/>	<p>โดยที่บทบัญญัติในหมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน ก่เกิดผลกระทบและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ดังนี้</p> <p>(๑) ปัญหาความล่าช้าของการจัดรูปที่ดินที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง และเกิดจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ยินยอมหรือเปลี่ยนใจหรือประสงค์จะแก้ไขแผนผังโครงการใหม่</p> <p>(๒) ปัญหาการดำเนินการกรณีที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่มีการดำเนินการตามแผนงานและพื้นที่นั้นไม่มีศักยภาพหรือเหมาะสมที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป หรือกรณีพื้นที่ที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นจนพื้นที่ดังกล่าวมีความเจริญและไม่เหมาะสมสำหรับการจัดรูปที่ดินอีกต่อไป</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
	<p>จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติในหมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน ดังนี้</p> <p>(๑) ปรับปรุงกลไกการดำเนินการ โดยเร่งรัดการดำเนินการ ของภาครัฐและกำหนดมาตรการจูงใจด้านการเงินการคลังให้แก่ เจ้าของที่ดินเพิ่มเติม โดยนำกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาใช้</p> <p>(๒) ปรับปรุงกระบวนการ โดยเพิ่มการกำหนดให้มีกลไก ของกฎหมายเพื่อยกเลิกหรือเพิกถอนพื้นที่บางส่วนในเขต โครงการจัดรูปที่ดิน และกลไกในการบริหารจัดการทรัพย์สิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และควรมีการกำหนดค่าชดเชยให้แก่เจ้าของ ที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจากการขาดประโยชน์ ในกรณีที่ยังไม่มีการก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าวภายในระยะเวลา ที่กำหนดเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องตกอยู่ภายใต้ มาตรการต่าง ๆ ที่ภาครัฐกำหนดในเขตการจัดรูปที่ดิน รวมทั้ง ควรกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกพื้นที่เขตโครงการจัดรูปที่ดินที่กำหนดขึ้นโดยพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ออกตามพระราช บัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ โดยไม่มี ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน</p> <p>(๓) แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับการไม่กำหนดให้มีเขต การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓๒) โดยตัดถ้อยคำว่า “พื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม”</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๓๑ ในกรณีที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมมีความประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง</p> <p>การเสนอโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๓๒ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาเห็นสมควรกำหนดให้พื้นที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี</p>	<p>(๔) แก้ไขเพิ่มเติมการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๕๖) โดยกำหนดระยะเวลาในการควบคุมการห้ามโอนสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว เฉพาะในช่วงระหว่างการสำรวจและการจัดทำการจัดรูปที่ดินระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงพืชผล หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการใด ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว และเมื่อการดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ควรคงไว้แต่เฉพาะมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการห้ามการกระทำการที่จะส่งผลกระทบหรือเกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินเหมือนดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบัน</p> <p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๓๒ ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน เนื่องจากไม่สอดคล้องกับการไม่กำหนดให้มีเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมพระราชบัญญัตินี้</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>เพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน ในพระราชกฤษฎีกาให้มีแผนที่สังเขปแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจ ไว้ด้วย</p> <p>พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับได้ห้าปี</p> <p>มาตรา ๓๓ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๓๒ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่าย ก่อให้เกิดภาระติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูป ที่ดินกลางมอบหมาย</p> <p>ในกรณีที่มีการกระทำใด ๆ ที่ทำให้ราคาประเมินที่ ดินในที่ดินนั้นสูงขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะไม่ประเมินราคาที่ดินที่สูงขึ้น นั้นรวมในราคาประเมินที่ดินและทรัพย์สินในที่ดินนั้น ถ้าการที่ จัดทำขึ้นนั้นเป็นทรัพย์สินที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีด ขวางการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจ ส่งเป็นหนังสือให้เจ้าของที่ดินทำการรื้อถอนภายในระยะเวลา ที่กำหนด ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการจัดรูป ที่ดินจังหวัดมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของที่ดิน จะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการ รื้อถอนนั้นด้วย</p>	<p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง โดยตัดถ้อยคำว่า “พื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” ออก</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๓๔ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒ แล้ว ถ้าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรให้นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายในเขตตามพระราชกฤษฎีกานั้นมาดำเนินการจัดรูปที่ดิน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย ให้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒ มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้</p> <p>(๒) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒ มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้</p> <p>(๓) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตาม</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>ประมวลกฎหมายที่ดิน และสภาพของที่ดินดังกล่าว เป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยรวมอยู่ด้วย ให้กรมชลประทาน มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้</p> <p>ถ้าที่ดินที่ได้ถอนสภาพตาม (๑) และ (๒) เป็นที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความ ต้องการของทางราชการ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด จัดให้ที่ดินต่อนั้นคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือ หวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการต่อไป ถ้าไม่อาจ ดำเนินการได้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินแปลง อื่นภายในเขตตามพระราชกฤษฎีกานั้นให้แทน</p> <p>เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการ จัดรูปที่ดินจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูป ที่ดินกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่สังเขป แสดงขอบเขตของที่ดินต่อนั้นแนบท้ายประกาศด้วย และให้ ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะเดียวกับ ก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒</p> <p>มาตรา ๓๕ ในเขตท้องที่ตามพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา ๓๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับ พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ ที่จะจัดทำเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>(๒) ทำเครื่องหมายใด ๆ โดยปักหลัก ขุดร่องแนว หรือสร้างหมุดหลักฐานในที่ดินของบุคคลใดเพื่อเป็นแนวเขตในการดำเนินการ</p> <p>(๓) ขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการใด ๆ แก่สิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็น</p> <p>การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๓๖ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้จัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น โดยแสดงแนวเขตที่ดินเดิมก่อนที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดิน และแนวเขตที่จะปรับปรุงสภาพที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น เพื่อให้เจ้าของที่ดินในเขตที่จะดำเนินการตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นได้ทราบ</p> <p>มาตรา ๓๗ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินภายในแนวเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นตามมาตรา ๓๖ เพื่อสอบถามความสมัครใจในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>การคัดเลือกและการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๑ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๓๘ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนพิจารณาแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น และดำเนินการปรับปรุงแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนและเป็นประโยชน์ต่อการทำเกษตรกรรม</p> <p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนสอบถามความคิดเห็นจากเจ้าของที่ดินในเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นด้วย</p> <p>ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ชี้แจงข้อมูล และเสนอแนะวิธีการจัดทำผังที่ดินระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดิน และจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน โดยคำนึงถึงข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน</p> <p>มาตรา ๓๙ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>ประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงแผนผังที่ดิน การจัดระบบชลประทาน ถนนหรือ ทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคที่อยู่ภายในเขต รวมทั้ง รายชื่อเจ้าของที่ดิน และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณ ชุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>ในกรณีที่ประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามวรรค หนึ่ง ได้กำหนดพื้นที่ที่ดินเดียวกันกับที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๓ ให้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดิน นั้นออกจากเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และให้ที่ดินนั้น เป็นที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อ เกษตรกรรมในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ซึ่งไม่อาจดำเนินการตาม หลักเกณฑ์ในการจัดรูปที่ดินในเรื่องใด ให้ดำเนินการตามที่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจา นุเบกษา</p> <p>มาตรา ๔๐ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พนักงาน เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๒) เข้าไปทำการสำรวจจริงวัดเพื่อกำหนดแผนผัง การจัดแปลงที่ดินใหม่ ดำเนินการจัดสร้างระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นดิน และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>(๓) ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขต และแนวเขต เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจตัดหรือถอนต้นไม้ พืชพันธุ์ รั้วหรือสิ่งใด ๆ อันจำเป็น แก่การดำเนินการจัดรูปที่ดิน</p> <p>ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ห้ามมิให้เข้าไปในอาคาร ลานบ้าน หรือส่วนที่มีรั้วกั้นอันติดต่อกับ บ้านซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์อนุญาต หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ได้รับแจ้งเรื่องกิจการที่จะกระทำไม่น้อยกว่า สามวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น</p> <p>มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของที่ดินผู้รับจ้างผู้ซื้อฝาก หรือผู้ยึดถือ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๙ ให้นำหรือส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยเอกสารสิทธิ ที่เกี่ยวกับที่ดินนั้นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ณ สถานที่ และภายในระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>มาตรา ๔๒ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสาร หลักฐานและคัดค้านเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง โดยยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศ</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>ในกรณีที่มีผู้ร้องคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสอบสวน และเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น และวินิจฉัยสั่งการไปตามที่เห็นสมควร และแจ้งคำวินิจฉัยนั้นเป็นหนังสือไปยังบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง</p> <p>บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยสั่งการตามวรรคสอง มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย</p> <p>ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และให้แจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือไปยังบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง</p> <p>คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางให้เป็นที่สุด</p> <p>ในระหว่างที่มีการคัดค้านหรือยื่นอุทธรณ์ดังกล่าว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดรูปที่ดินต่อไปได้</p> <p>มาตรา ๔๓ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าที่ดินเดิมแปลงใดได้จำหน่ายไว้ก่อนมีการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๙ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการประนีประนอมเพื่อให้เจ้าของที่ดินได้ถอนจำหน่าย หรือให้คู่สัญญาตกลงกันแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำหน่ายเป็นที่ดินแปลงใหม่ที่เจ้าของที่ดินผู้จำหน่ายได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>ในกรณีที่คู่สัญญาตกลงกันแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวน เป็นที่ดินแปลงใหม่ตามวรรคหนึ่ง การจดทะเบียนโฉนดจอง และการจองใหม่ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน จองตามประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>มาตรา ๔๔ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าที่ดินเดิม แปลงใดได้ขายฝากไว้ก่อนมีการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามมาตรา ๓๙ ให้สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินของผู้ขายฝากหรือ บุคคลซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๔๙๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ ตกติดไปยังที่ดินแปลงใหม่ที่ผู้ซื้อฝากได้รับตามโครงการ จัดรูปที่ดิน</p> <p>มาตรา ๔๕ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ดำเนินการในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดิน ทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น</p> <p>(๒) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน และ กิจการสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน</p> <p>(๓) กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม และผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๔) กระทำกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๔๖ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดไม่ยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน หรือไม่มาติดต่อแสดงความยินยอมหรือไม่ยินยอม หรือเจ้าของที่ดินมิได้ใช้ที่ดินนั้นประกอบกิจการใด ๆ ด้วยตนเอง หรือให้ผู้อื่นเช่าที่ดินหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดซื้อที่ดินนั้น เพื่อนำมาดำเนินการจัดรูปที่ดินได้</p> <p>ถ้าเจ้าของที่ดินตามวรรคหนึ่งไม่ยอมขายที่ดิน หรือเสนอขายในราคาที่สูงกว่าราคาประเมินตามมาตรา ๔๕ (๑) ในกรณีที่อธิบดีเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น ให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์</p> <p>ในกรณีที่ได้จัดซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดินทั้งแปลง และเจ้าของที่ดินตามวรรคหนึ่งมีการใช้น้ำจากระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นใดที่จัดสร้างขึ้นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินดังกล่าวจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการใช้น้ำจากระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นใดที่จัดสร้างขึ้นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนต้องชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาตามมาตรา ๕๓ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๔๗ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกำหนดแนวเขตในการจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่นเพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน</p> <p>ที่ดินที่ใช้ตามวรรคหนึ่งคิดเป็นมูลค่าเท่าใด ให้คำนวณหักออกจากมูลค่าประเมินของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่แปลง ตามส่วนของมูลค่าประเมินก่อนการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ ไม่ว่าที่ดินที่ใช้ไปนั้นจะมาจากที่ดินแปลงใด</p> <p>มูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่ละแปลง เมื่อคำนวณหักแล้วตามวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นมูลค่าสุทธิของที่ดินเพื่อกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา ๔๘</p> <p>มาตรา ๔๘ ในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับที่ดินในที่ดินแปลงเดิม หรือให้ได้รับที่ดินแปลงเดิมบางส่วน หรือจัดให้ที่ดินแปลงใหม่อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมของตนเท่าที่จะกระทำได้ และให้ที่ดินที่ได้รับใหม่นั้นมีมูลค่าใกล้เคียงกับมูลค่าสุทธิของที่ดินเดิมของตนเท่าที่จะกระทำได้ ในการนี้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดนัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>เมื่อมีการตกลงในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดปิดประกาศแผนผังแปลงที่ดินใหม่พร้อมด้วยรายชื่อเจ้าของที่ดินไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>การตกลงแลกเปลี่ยนที่ดินกันอาจกระทำได้ โดยให้เจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้องแจ้งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงเจ้าของกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดินภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ</p> <p>ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดไม่เห็นด้วยกับการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามวรรคหนึ่งมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านและยื่นอุทธรณ์ โดยให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา ๔๙ มูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงได้สละให้แก่ส่วนรวมเพื่อใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ต้องมีมูลค่าไม่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม</p> <p>หากมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง มีมูลค่าเกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม ให้กรมชลประทานจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินแต่ละรายเป็นเงินสำหรับส่วนที่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิมนั้น</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๕๐ เมื่อได้กำหนดแปลงที่ดินใหม่เสร็จสิ้นตามมาตรา ๔๘ แล้ว เจ้าของที่ดินผู้ใดได้รับที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินมีมูลค่าประเมินสูง หรือต่ำกว่ามูลค่าสุทธิของที่ดินเดิม ให้เจ้าของที่ดินผู้นั้นจ่ายหรือได้รับมูลค่าที่แตกต่างนั้นเป็นการทดแทน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด</p> <p>มาตรา ๕๑ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดได้กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๕ (๓) เสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต่อไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม</p> <p>เมื่อได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งแล้ว หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมให้เป็นอันยกเลิก</p> <p>มาตรา ๕๒ การบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน การดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้น และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๕๓ การชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซมและบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะ การประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของ เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>บรรดาค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา ถ้ามี จำนวนสูงเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินจะรับภาระได้ และเป็นการ ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อได้รับการร้องขอจาก เจ้าของที่ดิน กรมชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจสนับสนุนทางการเงิน หรือเข้าดำเนินการแทนได้</p> <p>ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอาจพิจารณาลด ยกเว้น รวมทั้งกำหนดระยะเวลา หรือขยายระยะเวลาการชำระ เงินได้ตามที่เห็นสมควร</p> <p>มาตรา ๕๔ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนให้แก่ทายาท โดยธรรม หรือการโอนไปยังสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่ม เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือการโอนไปยังกรม ชลประทานเพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับ อนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย</p>		<p>ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคนั้น กฎหมายปัจจุบัน ได้กำหนดไว้เหมาะสมแล้วที่ให้มีการดำเนินการร่วมกันเพราะ เป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดินจะได้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับการเรียกเก็บ ค่าใช้จ่ายเพื่อการก่อสร้างสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการนั้น ก็ควรกำหนดเป็นหลักการไว้เช่นเดิมเพื่อให้เกิดความรู้สึก ในความเป็นเจ้าของและหวงแหน ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ แต่ถ้าวค่าใช้จ่ายสูงเกินไปก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติม ปรับลด หรือ ยกเว้นได้โดยการปรับปรุงกฎระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้อง ดังกลไกตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘</p>

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี</p> <p>มาตรา ๕๕ ถ้าที่ดินแปลงใดในเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้โอนสิทธิไปยังบุคคลใดตามมาตรา ๕๔ ผู้รับโอนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๕๓ แทนผู้โอนต่อไปจนครบ และให้ถือว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นบุริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว</p> <p>มาตรา ๕๖ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมหรือทำการปลูกสร้างสิ่งใด ๆ หรือทำการใด ๆ แก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรือตเวนการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เมื่อได้ประกาศคำสั่งไว้ ณ บริเวณนั้น ที่ทำการองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นและบริเวณชุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และไม่มีกรปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด</p>	<p>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๕๖ ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลาในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๕๖ โดยกำหนดระยะเวลาในการควบคุมการห้ามโอนสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว เฉพาะในช่วงระหว่างการสำรวจและการจัดทำารจัดรูปที่ดินระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงพืชผล หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพื่อมิให้ก่เกิดอุปสรรคในการดำเนินการใด ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว และเมื่อการดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ควรคงไว้แต่เฉพาะมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการห้ามการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินเหมือนดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบัน</p>	<p>บทบัญญัติมาตรานี้มีความชัดเจนอยู่แล้วว่าเป็นหน้าที่ของผู้รับโอนที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวแทนผู้โอน</p> <p>การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการหรือเขตจัดรูปที่ดินเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องชั่งน้ำหนักเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและการมีสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดการห้ามการประโยชน์เพื่อการอื่นที่เคร่งครัดแต่อย่างใด เพียงแต่เจ้าของที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในภาพรวมและที่ผ่านมาเจ้าของที่ดินก็มีการขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่เป็นระยะ ๆ การมีบทบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายจึงมีความเหมาะสมแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะเกิดจากการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาที่แตกต่างกันหรือมีข้อกำหนดหรือระเบียบที่ไม่ชัดเจนหรือไม่เหมาะสมกับระบบและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป กรณีจึงสมควรที่จะได้มีการพิจารณาหรือปรับปรุงระเบียบให้มีความเหมาะสมและชัดเจนต่อไป เพื่อมิให้เกิดปัญหาและการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกัน</p>

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>ดำเนินการรื้อถอน หรือทำให้คืนสู่สภาพเดิม โดยผู้ฝ่าฝืน จะเรียกชดเชยค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการ รื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย</p> <p>มาตรา ๕๗ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใด กระทำการดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ใน บริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๒) ปลอ่ยสัตว์ใด ๆ ลงไปในบริเวณที่มีการจัดระบบ ชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๓) ทำทางระบายน้ำมาเชื่อมต่อกับระบบชลประทาน หรือกระทำการใด ๆ ต่อระบบชลประทานเพื่อส่ง กัก หรือ ระบายน้ำจากระบบชลประทาน เว้นแต่จะดำเนินการตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดหรือได้รับอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่</p> <p>(๔) ทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียง ในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันเกิดความเสียหาย หรือไม่สะดวกแก่การใช้</p> <p>(๕) กักน้ำไว้ใช้เกินความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือ กระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๕๘ เพื่อประโยชน์ในการสำรวจตรวจสอบ และดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด และพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ใด ๆ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน</p> <p>(๒) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ตามความจำเป็น</p> <p>มาตรา ๕๙ ในการปฏิบัติการตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๕๘ (๑) ให้กรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ กระทำในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินอำนวยความสะดวกตามสมควร และในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง</p> <p>บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>หมวด ๕ กองทุนจัดรูปที่ดิน</p> <hr/> <p>มาตรา ๖๐ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนจัดรูปที่ดิน” ในกรมชลประทาน ประกอบด้วย เงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๖๑ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน</p> <p>รายได้ที่ได้รับจากการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนจัดรูปที่ดิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน</p> <p>การใช้จ่ายเงินของกองทุนจัดรูปที่ดินให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินหรือเพื่อการช่วยเหลือทางการเงินหรือให้สินเชื่อแก่บรรดาเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยผ่านสถาบันการเงิน ทั้งนี้ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง</p> <p>รายงานการรับจ่ายเงิน เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป</p> <p>ให้กรมชลประทานเก็บรักษาเงินกองทุนจัดรูปที่ดินและเบิกจ่ายจากกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>โดยที่หมวด ๕ กองทุนจัดรูปที่ดินเกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน</p> <p>จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๕ กองทุนจัดรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๖๐ เรื่องการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน ดังนี้</p> <p>(๑.๑) กำหนดให้ใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการและการดูแล บำรุงรักษาหรือซ่อมแซมเท่านั้น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของกองทุนจัดรูปที่ดิน ส่วนการดำเนินการก่อสร้างจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและจัดรูปที่ดินให้ใช้เงินจากงบประมาณที่กรมชลประทานได้รับการจัดสรรโดยตรงก่อน เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนอาจใช้เงินของกองทุนเพื่อดำเนินการได้</p> <p>(๑.๒) กำหนดให้กองทุนจัดรูปที่ดินส่งเสริมและสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการร่วมลงทุนกับเอกชน</p> <p>(๑.๓) ในกรณีที่มีรายได้เกิดจากการร่วมลงทุนกับเอกชน ให้กองทุนจัดรูปที่ดินจัดสรรเงินรายได้ส่วนนี้ให้กับเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดินที่ใช้ในการร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อเป็นการตอบแทนและเป็นมาตรการจูงใจให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวยินยอมเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน</p>	<p>โดยที่ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ ซึ่งครอบคลุมทั้งกรณีทุนหมุนเวียนทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลโดยมีการกำหนดแนวทางการบริหารกองทุนไว้เป็นการเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมส่วนนี้จึงต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวด้วย แม้ว่ากองทุนจัดรูปที่ดินจะเป็นกองทุนที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็ตาม</p>

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๖๑ กองทุนจัดรูปที่ดิน ประกอบด้วย</p> <p>(๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน</p> <p>(๒) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร</p> <p>(๓) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาล หรือแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น</p> <p>(๔) เงิน ดอกผล หรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งเงินค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน แล้วแต่กรณี ชำระหรือค้างชำระตามมาตรา ๒๖ หรือมาตรา ๕๓</p> <p>(๕) เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๘</p>	<p>(๑.๔) ให้กองทุนจัดรูปที่ดินจัดสรรรายได้ของกองทุนฯ ตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๕๒ แล้วแต่กรณี เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ และการดูแลบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม</p> <p>นอกจากนี้ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดนี้จะต้องสอดคล้องกับแนวทางการบริหารเงินทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติบริหารเงินทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วย</p> <p>(๒) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๖๑ เรื่องที่มาหรือรายได้ของกองทุนจัดรูปที่ดิน โดยเพิ่มที่มาหรือรายได้ของกองทุนจัดรูปที่ดิน เช่น มีรายรับจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการในโครงการที่มีการร่วมลงทุน ตลอดจนค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนฯ</p> <p>สำหรับสถานะของกองทุนจัดรูปที่ดินนั้น ในเบื้องต้นเห็นว่า เพื่อมิให้ต้องเริ่มกระบวนการและขั้นตอนการขออนุญาตจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติบริหารเงินทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติสำหรับกองทุนจัดรูปที่ดิน</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p style="text-align: center;">หมวด ๕/๑ การร่วมลงทุน</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/>	<p>เป็นการเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กองทุนจัดรูปที่ดินจึงควรมีสถานะที่ไม่เป็นนิติบุคคลเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เว้นแต่กองทุนจัดรูปที่ดินจะประกาศให้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือที่ดินใด ๆ ได้ เช่นนี้แล้วก็ควรกำหนดให้เป็นกองทุนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล</p> <p>สมควรเพิ่มบทบัญญัติเป็นอีกหมวดเพื่อรองรับการดำเนินการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดิน โดยจะต้องกำหนดหน้าที่ของสำนักงานเพื่อศึกษาศักยภาพของพื้นที่ในการร่วมลงทุนแล้วการเสนอแผนต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและเมื่อเห็นชอบแล้วจึงดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน รวมทั้งสมควรมีบทบัญญัติกำหนดให้สามารถเรียกเก็บค่าบริการจากเจ้าของที่ดินและผลของการไม่ชำระค่าบริการดังกล่าว การยกเว้นไม่ต้องนำเงินรายได้ดังกล่าวนำส่งคลัง ตลอดจนกลไกในการควบคุมดูแลโครงการร่วมลงทุนเพื่อรักษามาตรฐานและความต่อเนื่องในการให้บริการ</p> <p>นอกจากนี้ โดยที่การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งบัญญัติครอบคลุมการชลประทานและการจัดการน้ำแล้ว หากจะให้ครอบคลุมการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ เช่น การพัฒนาพื้นที่</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่ก่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p style="text-align: center;">หมวด ๖ บทกำหนดโทษ</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/> <p style="text-align: center;">มาตรา ๖๒ ผู้ใด</p> <p>(๑) ไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการจัดรูปที่ดิน กลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการ ปฏิบัติราชการตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐ หรือ มาตรา ๕๘ (๑)</p> <p>(๒) ไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มา หรือให้ส่งตามมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๕๘ (๒)</p> <p style="text-align: center;">ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท</p>	<p>เพื่อการเกษตร หรือการจัดระบบการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตด้วย ก็สมควรตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือ มีประกาศกำหนดกิจการเกี่ยวเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกันด้วย</p> <p style="text-align: center;">โดยที่บทบัญญัติในหมวด ๖ บทกำหนดโทษเกิด ผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการ ดำเนินการต่อบุคคลซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้บังคับ กฎหมาย รวมทั้งไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย</p> <p style="text-align: center;">จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๖ บทกำหนดโทษ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้ บังคับกฎหมาย รวมทั้งมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย เช่น ไม่กำหนดโทษอาญา ในความผิดดังต่อไปนี้</p> <p style="text-align: center;">(๑) การฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่</p> <p style="text-align: center;">(๒) การไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการจัดรูปที่ดิน กลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการ</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๖๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือ ข้อบังคับของอธิบดีตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๕ ซึ่งนำมาใช้ บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๕๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>ปฏิบัติราชการนั้น โดยเฉพาะการเข้าไปในที่ดินบุคคลอื่น เพื่อสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำระบบชลประทาน ถนน หรือ ทางลำเลียงหรือการอื่นใดที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม หรือการทำแนว ปักเขต หรือสร้างหมุด หลักฐานในที่ดินบุคคลอื่น หรือการขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือ กระทำการใด ๆ แก่สิ่งกีดขวางการสำรวจเท่าที่จำเป็น</p> <p>(๓) การไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มาหรือให้ส่ง ตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา ๖๒</p> <p>นอกจากนี้ ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อรองรับการ ปรับเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับเป็นพินัยเมื่อมีกฎหมาย ว่าด้วยการปรับเป็นพินัยใช้บังคับในอนาคตซึ่งนอกจากจะเป็น การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายให้น้อยลงตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังเป็นการลด ขั้นตอนที่จะต้องเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้อง กับหลักการดังกล่าวอีก</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๒๔ ผู้ไต่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๕๗ (๑) (๓) หรือ (๕) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>มาตรา ๒๕ ผู้ไต่ฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ (๒) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท</p> <p>มาตรา ๒๖ ผู้ไต่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๕๗ (๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>มาตรา ๒๗ ผู้ไต่ฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>มาตรา ๒๘ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้อธิบติหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p style="text-align: center;">บทเฉพาะกาล</p> <hr style="width: 10%; margin: auto;"/> <p>มาตรา ๖๙ ให้ท้องที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติค้ำและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>บรรดาการดำเนินการใดเกี่ยวกับค้ำและคูนน้ำ หรือการจัดรูปที่ดินซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีปัญหาไม่อาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องใด ให้การดำเนินการต่อไปในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด</p> <p>มาตรา ๗๐ บรรดาค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน รวมทั้งบรรดาค่าใช้จ่ายในการปรับระดับที่ดินและกิจการอื่น ๆ ในที่ดินของเจ้าของที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ยังค้างชำระให้มีผลเป็นหนี้ที่ยังต้องชำระตามกฎหมายต่อไป</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๗๑ การนับระยะเวลาห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง ให้นับรวมระยะเวลาการห้ามโอนตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ด้วย</p> <p>มาตรา ๗๒ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา ๗๓ ผู้ซึ่งใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมที่ไม่ใช่การทำนา ทำไร่ ทำสวนในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตหรือได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้แล้วต่อไปได้</p> <p>มาตรา ๗๔ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน และ หนี้สิน ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้มาตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มาเป็นของกรมชลประทานตามพระราชบัญญัตินี้</p>		

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>มาตรา ๗๕ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน และ หนี้สินของกองทุนจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มาเป็นของกองทุนจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา ๗๖ บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติ คั้นและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการตราพระราช กฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p>	<p>โดยที่มาตรา ๖๙ กำหนดให้ท้องที่ที่มีการตราพระราช กฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคั้นและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูป ที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับ พระราชบัญญัติคั้นและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕ ในท้องที่จังหวัด ปทุมธานี จังหวัดอยุธยา ทั้งจังหวัด โดยปัจจุบันมีการ เปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่จากเดิมไปมากแล้ว กรมชลประทาน</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
	<p>จึงไม่สามารถเข้าไปดูแลในสิ่งที่ไม่ได้อยู่ในปัจจุบัน หรือกรณีที่มีความประสงค์จะเพิกถอนพื้นที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ยังไม่ดำเนินการก่อสร้างใด ๆ บางส่วน หรือยกเลิกพื้นที่เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินทั้งหมดเนื่องจากไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป แต่โดยที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้ทำโดยประกาศของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเท่านั้น ในขณะที่การประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จะกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต่ำกว่าไปยกเลิกกฎหมายลำดับที่สูงกว่า (พระราชกฤษฎีกา) จึงเห็นควรเพิ่มบทเฉพาะกาลเพื่อให้ประกาศกรมชลประทานเกี่ยวกับเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเรื่องเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลเป็นการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตท้องที่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตจัดรูปที่ดินซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้วแต่กรณี ได้ เพื่อให้การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้</p>	

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘	มาตราที่เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมเหตุผลประกอบ	หมายเหตุ
<p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี</p>	<p>อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกกรณีเช่นนี้ ควรขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วยเพื่อให้เป็น กระบวนการที่มาจากฐานอำนาจที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ ในลักษณะ ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒</p>	

บรรณานุกรม

- กรมชลประทาน (๒๕๖๒). รายงานการจัดการความรู้ในการปฏิบัติงาน วันที่ ๑๑ - ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒. กรุงเทพมหานคร.
- กรมชลประทาน (๒๕๖๐). ยุทธศาสตร์กรมชลประทาน ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙). กรุงเทพมหานคร.
- กัญยาร์ศน์ ทะมนปี. ปัญหาข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร.
- คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (๒๕๖๒). คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนด โทษอาญาในกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (๒๕๖๒). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรยายมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. กรุงเทพมหานคร.
- จุไรลักษณ์ เอี้ยวพันธุ์ และคณะ (๒๕๕๙). การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership : PPP). กรุงเทพมหานคร.
- จูลินติ. พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘. วารสารจูลินติ ฉบับมกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙. หน้า ๘๔.
- นิमित เฉิดฉันทพิพัฒน์. เอกสารประกอบการสอนวิชา ๐๒๒๐๗๓๒๑ การออกแบบระบบชลประทาน ในไร่นา (Design of Farm Irrigation Systems). วิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.
- บุญมา ป่านประดิษฐ์. หลักการชลประทาน (Irrigation Principle). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. โครงการศึกษาวิเคราะห์ปรับปรุงและรวมกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ และกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร.
- วนิดา อินทรอำนวย. บันทึกท้ายพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘. กรุงเทพมหานคร.
- วิชัย สุภาโส. แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม. สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ กรมชลประทาน. กรุงเทพมหานคร.

วิชญ์ เชื้อพันธ์. พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘. สำนักงานคณะกรรมการ
อาหารและยา. กรุงเทพมหานคร.

สมยศ เชื้อไทย (๒๕๕๕). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย
และระบบกฎหมาย ความรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.

สุภัทร ขำมุงคุณ (๒๕๕๘). การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒๕๖๒). รวมนบทบัญญัติและเอกสารเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ
หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
พ.ศ. ๒๕๖๒

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒๕๕๑).
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑
และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒)

สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน (๒๕๕๙). แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙.
กรุงเทพมหานคร.

รายงานฉบับสมบูรณ์
(Final Report)

เสนอ
กรมชลประทาน

จัดทำโดย
มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย