

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

โดยที่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งได้บังคับใช้มาระยะเวลาหนึ่งแล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายซึ่งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายว่าด้วยค้ำและค้ำน้ำ โดยนำหลักการของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมากำหนดรวมเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อปรับปรุงกระบวนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกระบวนการในการจัดทำค้ำและค้ำน้ำเสียใหม่ โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขไปทั่วถึง ลดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดรูปที่ดิน และกำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ภาครัฐสามารถขยายเขตการจัดรูปที่ดินให้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อบูรณาการให้เป็นกฎหมายที่รัฐสามารถนำไปพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์สามารถวางแผนการจัดระบบชลประทานในระดับไร่นาเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ดังวิสัยทัศน์ของสำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมชลประทาน ที่กำหนดไว้ว่า “ยกระดับศักยภาพพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ด้วยระบบชลประทานในไร่นาอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตในภาคเกษตรกรรม” โดยพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

(๑) เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขไปทั่วถึงโดยทั่วถึงโดยมีน้ำใช้เพื่อการทำเกษตรกรรมอย่างเพียงพอในแปลงไร่นาของตน

(๒) เพื่อให้เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองใช้ที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ และจัดที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเอง

(๓) เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดความคุ้มค่า

(๕) เพื่อส่งเสริมภาคเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า

(๖) เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในบทบัญญัติที่มีการบังคับใช้ รวมถึงกลไกตามพระราชบัญญัตินี้สามารถที่จะบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์หรือเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเพียงใด โดยเฉพาะกรณีที่จะทำให้การบังคับใช้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และโดยที่มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างน้อยทุกห้าปี เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อให้มีการตรวจสอบ

วิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายมากน้อยเพียงใด มีความคุ้มค่าหรือสร้างภาระแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรงตามหลักการแห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อประโยชน์ในการที่จะพัฒนากฎหมายให้ตรงกับความต้องการของเกษตรกรที่ต้องการระบบชลประทานไร่นาทั่วประเทศให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันได้อย่างแท้จริง

สภาพปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ในการศึกษาวิจัยถึงหลักการและบทบัญญัติต่างๆ ตลอดจนกลไกในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะเปรียบเทียบกับหลักการเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ปรากฏสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

๑. สภาพปัญหาของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

จากการศึกษาบทบัญญัติและกระบวนการขั้นตอนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เริ่มตั้งแต่การเสนอและเริ่มโครงการ การประกาศกำหนดเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จนกระทั่งการดำเนินการก่อสร้างการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วเสร็จตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๖๔ ผลการรับฟังความคิดเห็น และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ และเกษตรกร รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ได้เป็น ๔ ประการ ดังนี้

๑.๑ ปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาประการนี้เกิดขึ้นจากการที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใช้ขั้นตอนการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป โดยสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

(๑) การบรรจุแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน

การกำหนดให้บรรจุแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณา ก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น แม้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินจะทำให้มีกรอบและเป้าหมายในการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาหรือจัดให้มีทางลัดน้ำเข้าสู่แปลงไร่นาในพื้นที่ต่างๆ ได้ชัดเจนแต่ก็มีผลทำให้ดำเนินโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมล่าช้า เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลานาน ประกอบกับยังขาดความชัดเจนว่าหากเป็นการดำเนินโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่ได้อยู่ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินแล้ว โครงการดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และจะมีงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่

(๒) การเสนอและการเริ่มโครงการ

การเปิดโอกาสให้ทั้งภาครัฐและเอกชน (เจ้าของที่ดิน) สามารถริเริ่มโครงการได้โดยการดำเนินการเพื่อจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ต้องดำเนินการประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑ จัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ ๒ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเสนอโครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประกาศแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ขั้นตอนที่ ๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน ซึ่งมีผู้แทนจากเจ้าของที่ดินเป็นองค์ประกอบจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ ๔ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่รับความเห็นชอบแล้วต่ออธิบดีกรมชลประทานเพื่อประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

จากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่าทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำโครงการฯ และไม่สามารถสนองความต้องการของเจ้าของที่ดินที่ประสงค์จะให้มีการจัดระบบน้ำในพื้นที่ได้ทันที ทั้ง ๆ ที่การจะกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่ควรดำเนินการย่อมเป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการสำรวจพื้นที่

ในกรณีที่มีการประกาศแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่นั้นเกิดจากความประสงค์ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางซึ่งมิใช่ความประสงค์ของเจ้าของที่ดินในการเข้าไปสำรวจพื้นที่ในเขตสำรวจ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจประสบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในพื้นที่เพื่อทำการสำรวจพื้นที่ ส่งผลให้การสำรวจพื้นที่และการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเบื้องต้นของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดอุปสรรคและความล่าช้า

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากผู้แทนเจ้าของที่ดินด้วย แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาว่าเจ้าของที่ดินบางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมให้มีการดำเนินการใด ๆ ผ่านที่ดินของตน ทำให้การจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมต้องหยุดชะงักหรือเกิดความล่าช้า เพราะต้องมีการปรับแก้ไขแผนผังดังกล่าวเป็นระยะ ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้ให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ได้ ทำให้การดำเนินโครงการบางโครงการนอกจากจะมีความล่าช้ากว่าจะได้ข้อยุติเกี่ยวกับแผนผังที่ชัดเจนแล้ว ยังอาจทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้างมีจำนวนที่สูงขึ้นด้วย

(๕) การดำเนินการก่อสร้างเพื่อจัดให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

โดยที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้มุ่งหมายเฉพาะการจัดทำคันและคูน้ำเข้าสู่แปลงไร่นาของเกษตรกรเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงการจัดทำระบบชลประทานภายในเขตพื้นที่ให้ทั่วถึง การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาเพื่อนำผลผลิตออกจากแปลงของเกษตรกร หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ทำเกษตรกรรมด้วย แต่ในทางปฏิบัติบ่อยครั้งจะพบปัญหาว่าเจ้าของที่ดินบางรายเปลี่ยนใจในภายหลังจากที่ได้ประกาศกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว โดยการไม่ให้ความยินยอมในการก่อสร้างหรือจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาผ่านพื้นที่ของตนในระหว่างการดำเนินการ หรือต้องการนำที่ดินของตนไปใช้เพื่อการอื่น ซึ่งทำให้ต้องมีการแก้ไขหรือปรับแบบแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นระยะทำให้ต้องเริ่มกระบวนการเพื่อให้สำนักงานจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบใหม่

๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม) การซ่อมแซม และบำรุงรักษาส่งที่สร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมภายหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้น และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย

สภาพปัญหาประเด็นนี้สามารถแยกออกได้เป็น ๒ เรื่อง ได้แก่

(๑) การมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ การซ่อมแซม และการดูแลรักษาส่งที่สร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

ปัญหาประการนี้สามารถแยกออกได้เป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ การดำเนินการที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๓ และภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ ซึ่งในช่วงเวลาระหว่างที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๓ ใช้บังคับถึงช่วงเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับนั้น ยังไม่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือกรมชลประทานสามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดูแลภารกิจเกี่ยวกับงานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคู จึงมีผลทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวงานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูจึงได้ถูกกำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการครบถ้วนทุกแห่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมอาจมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด ซึ่งปัจจุบันแม้ว่าอธิบดีกรมชลประทานจะได้ออกระเบียบกำหนดให้ส่งมอบภารกิจให้กับโครงการชลประทาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นเพื่อดำเนินการ แต่ไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าจะมอบหมายเรื่องหรือประเด็นใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บ้าง ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ รวมถึงเกิดความลักลั่นกัน

ทั้งภารกิจและการบำรุงรักษา นอกจากนี้ ยังมีสภาพปัญหาเพิ่มเติมสำหรับกรณีที่ต้องกรบกรครอง ส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจไปแล้วมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกระบบจัดการน้ำ เพื่อเกษตรกรรมจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

(๒) การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา หรือการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาประการนี้เกิดขึ้นจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนโดยนำไปเปรียบเทียบกับกรจัดทำคั้นและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่บำรุงรักษาให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี โดยแตกต่างจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติให้เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมจะต้องผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษา และค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ระบบชลประทานในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดมาตรการต่างๆ สำหรับเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยมีทั้งมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับระบบชลประทาน ทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นที่จัดทำขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และให้มีการจัดสรรน้ำให้แก่เกษตรกรในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมอย่างเพียงพอ โดยการควบคุมการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายในสิ่งที่สร้างขึ้น หรือกักเก็บน้ำไว้ใช้เกินสมควร และมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม โดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และไม่เป็นที่ยอมรับจากเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรเป็นอย่างมาก เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเห็นว่ามาตรการนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่มีความต้องการใช้ที่ดินสูงในขณะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัดและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมยังมีลักษณะที่แตกต่างจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีรายละเอียดการดำเนินงานมากกว่าการจัดระบบชลประทานไม่ว่าจะต้องมีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ การทำถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมถึงการปรับระดับพื้นที่ จึงสมควรนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในรูปแบบอื่นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

๑.๔ ปัญหาด้านการขาดการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน
การขาดการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการ ความรู้ความเข้าใจโครงการ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในช่วงการออกแบบ ก่อสร้าง และขาดการพัฒนาและส่งเสริมให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งในการดูแลบำรุงรักษาในรูปกลุ่มผู้ใช้น้ำ จึงทำให้เกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่เจตนาที่จะกระทำเช่นนั้น

๒. สภาพปัญหาของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แม้โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามแนวทางที่เคยปฏิบัติในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็ตาม แต่จากการศึกษาบทบัญญัติ

และกระบวนการขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถแบ่งสภาพปัญหา ได้เป็น ๕ ประการ ดังนี้

๒.๑ ปัญหาเกี่ยวกับชื่อกฎหมายและองค์กรผู้บริหารกฎหมาย

โดยที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญครอบคลุมถึงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรืองานคันและคูน้ำเดิมด้วย แต่เมื่อพิจารณาชื่อของพระราชบัญญัตินี้หรือองค์กรผู้บริหารกฎหมาย ซึ่งได้แก่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับปัจจุบันแล้ว จะเห็นว่ายังไม่ครอบคลุมหรือสะท้อนให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนี้มิใช่มีสาระสำคัญเฉพาะเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นแต่ยังรวมถึงงานด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ชื่อกฎหมายฉบับนี้ สมควรที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับเนื้อหาที่ปรากฏหรือไม่อย่างไร หรือองค์กรผู้บริหารกฎหมายในระดับจังหวัด ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งปัจจุบันใช้ชื่อว่าสำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม อาจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กรณีจึงสมควรแก้ไขให้ถูกต้องกับแนวทางปฏิบัติในปัจจุบันหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านงานธุรการหรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายจนทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัดหรือการขาดความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติงานตามการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๒ ใช้บังคับในบริเวณใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในแต่ละพื้นที่มีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น บางจังหวัดมีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่บางจังหวัดไม่มีคำสั่งแต่งตั้ง รวมทั้งมีปัญหากรณีจังหวัดที่มีเฉพาะงานด้านจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่มีพื้นที่ที่ดำเนินงานด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีผลทำให้ไม่มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

๒.๒ ปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

สภาพปัญหาในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินสรุปพอสังเขปได้ ดังนี้

(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) ซึ่งมีความประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และวิธีที่สอง คือ การริเริ่มโดยภาคประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีความประสงค์ให้จัดรูปที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยโครงการจัดรูปที่ดินในปัจจุบันเกิดขึ้นใหม่ได้ยาก เนื่องจากไม่เห็นประโยชน์ในการดำเนินการหรือจะได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐด้านการทำ

การเกษตรอย่างไร ประกอบกับการพัฒนาเมืองหรือความเจริญของเมืองที่เพิ่มขึ้นซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ควรจำกัดไว้เฉพาะพื้นที่ทำเกษตรกรรมเท่านั้น

ประการที่สอง คือ ความล่าช้าในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามที่มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งในทางปฏิบัติต้องใช้ระยะเวลานาน เพราะมีกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมายที่ต้องดำเนินการหลายประการและผ่านการพิจารณาจากหลายหน่วยงาน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน

ประการที่สาม คือ การที่มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ โดยผลของกฎหมายนั้น แม้จะเป็นเรื่องที่ดี เพราะเป็นการลดขั้นตอนที่กรมชลประทานจะต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพที่ดินนั้นตามกฎหมายเฉพาะอีกก็ตาม แต่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ยังมีความเข้าใจที่ชัดเจนและต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังหรือกรมที่ดิน นอกจากนี้ ยังเป็นปัญหาทางกฎหมายและข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ว่าการถอนสภาพตามพระราชกฤษฎีกานั้นจะเริ่มมีผลเมื่อใด และเป็นการเพิกถอนที่ดินทั้งแปลงหรือเฉพาะส่วนที่นำไปดำเนินการจัดรูปที่ดินเท่านั้น ดังเช่นกรณีที่เคยเกิดปัญหาขึ้นระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) กับกรมป่าไม้ ที่นำพื้นที่ในป่าสงวนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการสำรวจพื้นที่และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการสำรวจเขตพื้นที่ในโครงการจัดรูปที่ดินนั้น แม้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นโครงการฯ ทำเครื่องหมายในที่ดินของบุคคลใดเพื่อเป็นแนวเขตในการดำเนินการ และขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการแก่สิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็น แต่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินและอาจถูกเจ้าของที่ดินฟ้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายได้

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินและการให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ในขั้นตอนนี้ มีปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างน้อย ๓ ประการที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการจัดทำรายละเอียดและแผนผังโครงการเพื่อนำไปสู่การประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประการที่สอง ความล่าช้าในการให้ความเห็นชอบและการออกประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนได้มีการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว เนื่องจากมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสนอให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ประการที่สาม ปัญหาความยินยอมของเจ้าของที่ดินที่เกิดขึ้นทั้งในช่วงระหว่างการพิจารณาแผนผังโครงการ การก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน และเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินของตนไปใช้เพื่อการอื่นซึ่งส่งผลให้การจัดรูปที่ดินต้องมีการปรับแก้ไขแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ในเขตโครงการต้องหยุดชะงักหรือเกิดความล่าช้า

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดินภายหลังการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาในประการนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเกิดขึ้นมากในสภาวะปัจจุบันที่มีการเจริญเติบโตหรือการขยายตัวของเมืองเข้าสู่พื้นที่ทำการเกษตร โดยปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นายังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือยังไม่ได้มีการดำเนินการก่อสร้างใด ๆ ให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกรณีที่ได้มีการประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว แต่สามารถดำเนินการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดินได้เพียงบางส่วนในพื้นที่เขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพราะได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่พอในการดำเนินการให้แล้วเสร็จในครั้งเดียว ทำให้ต่อมาในภายหลังเจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจหรือไม่ยินยอมที่จะนำที่ดินในส่วนที่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างนั้นเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน หรือพื้นที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินทั้งส่วนที่มีการก่อสร้างหรือยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างได้มีการพัฒนา หรือมีความเจริญ หรือสภาพพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในกิจการอย่างอื่นจนไม่เหมาะสมต่อการนำมาใช้เพื่อการจัดรูปที่ดิน หรือมีศักยภาพทำการเกษตรน้อยลง กรณีจึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าการยังคงพื้นที่ดังกล่าวไว้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปจะมีความเหมาะสมหรือมีเหตุผลหรือความจำเป็นต่อการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนอีกต่อไปหรือไม่ และหากมีความประสงค์จะยกเลิกพื้นที่ดังกล่าวออกจากการกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วจะมีแนวทางใดในการยกเลิกพื้นที่ในส่วนนั้นออกจากการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ตกเป็นของกรมชลประทานอย่างไร และสมควรที่จะมีมาตรการรองรับ การยกเลิก หรือการควบคุมพื้นที่ดังกล่าว อย่างไร

๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน) การซ่อมแซม และบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตโครงการจัดรูปที่ดินภายหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้น และการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย

(๑) การมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ การซ่อมแซม และการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

สภาพปัญหาประการนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ ๑.๒ ข้างต้น

(๒) การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษา หรือการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ปัญหาประการนี้เกิดขึ้นโดยผลของมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติให้เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่าย

ในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจ การเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไป ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ออกระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งมีวิธีคิดคำนวณเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินให้มากที่สุดแล้ว แต่การจัดเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวในทางปฏิบัติยังได้รับการโต้แย้งว่าเป็นภาระต่อเจ้าของที่ดินและเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมให้มีการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงผ่านที่ดินของตน หรือไม่ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น กรณีจึงทำให้เป็นภาระทางด้านงบประมาณ และทำให้กองทุนจัดรูปที่ดินไม่มีรายได้กลับเข้าสู่กองทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายในภารกิจและตามวัตถุประสงค์

๒.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลใด ๆ และเจ้าของที่ดินไว้อย่างน้อยในสองช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงเวลาในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจฯ ยังมีผลใช้บังคับ และช่วงเวลาภายหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วเสร็จ โดยสรุปได้ดังนี้

(๑) การควบคุมในช่วงเวลาในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจฯ ยังมีผลใช้บังคับ

มาตรการควบคุมในช่วงเวลานี้จะมีลักษณะเป็นการควบคุมการกระทำของบุคคล ซึ่งรวมถึงเจ้าของที่ดินด้วย โดยการห้ามมิให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาระติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ดังกล่าวสูงขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ยังไม่พบสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

(๒) การควบคุมในช่วงเวลาภายหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จ

มาตรการควบคุมในช่วงเวลานี้จะมีทั้งมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับระบบชลประทาน ทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นที่จัดทำขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการควบคุมการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายในสิ่งที่สร้างขึ้น หรือกักเก็บน้ำไว้ใช้เกินสมควร และมาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม โดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒.๑) มาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับระบบชลประทาน ทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งอื่นที่จัดทำขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรการนี้เป็นการควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมของบุคคล โดยควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมของบุคคลในเขตโครงการจัดรูปที่ดินหรือการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งระบบชลประทานในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๒.๒) มาตรการเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม

แม้ในเขตการจัดรูปที่ดินควรมีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่เคร่งครัดเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งพื้นที่ทำการเกษตร แต่ในทางปฏิบัติและจากผลการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละพื้นที่พบว่ามาตรการนี้มีปัญหาที่เกิดขึ้นในทาง

ปฏิบัติโดยเห็นว่าไม่สอดคล้องบริบทของสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ต้องการใช้ประโยชน์จากจำนวนเพิ่มขึ้นแต่มีที่ดินจำนวนจำกัด

๒.๕ ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดที่ไม่ครอบคลุมภารกิจบางด้าน

สภาพปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากการขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่นนอกเหนือไปจากเกษตรกรรมนั้นจะครอบคลุมในเรื่องการจัดตั้งโรงงานขนาดเล็กหรือมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่มีกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้โดยตรง ทำให้การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวใช้ระยะเวลายาวนานไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนหรือผู้ประกอบการ

(๒) การจัดทำแผนผังโครงการ

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

(๓) การนำที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมชลประทานเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ไปใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๖

เดิมภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดให้กรมชลประทานสามารถนำที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้เพื่อการอยู่อาศัย นอกจากการใช้เพื่อการเกษตรแล้ว แต่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนนี้โดยไม่มีการกำหนดให้นำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่ออยู่อาศัยได้ ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ และสร้างความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรและประชาชนที่ไม่มีที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยหรือไม่สามารถต่ออายุสัญญาเช่าเพื่อการอยู่อาศัยที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันได้

(๔) การแก้ไขแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินในระหว่างระยะเวลาที่แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินยังไม่สิ้นสุดลง

ในการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ประกอบด้วย แผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและแผนการจัดรูปที่ดิน โดยให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเสนอแผนแม่บทดังกล่าวต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่มีได้บัญญัติเรื่องการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจเสนอแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าวที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ได้หรือไม่

(๕) การพิจารณาอนุญาตให้มีการเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ ที่ขาดความชัดเจนและไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาซึ่งแตกต่างจากกรณีของการเปลี่ยนการใช้ที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่การพิจารณาจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

(๖) ข้อห้ามตามมาตรา ๕๗ (๑) ที่ยังไม่ครอบคลุมกรณีการปลูกพืชพันธุ์อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน

มาตรา ๕๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดหรือสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน แต่ข้อห้ามตามดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีปลูกพืชพันธุ์นอกบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดินได้ เนื่องจากในทางปฏิบัติมีเกษตรกรบางรายปลูกต้นไม้ใหญ่ เช่น ต้นยูคาลิปตัส นอกบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งในอนาคตรากของต้นไม้ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดินได้

๒.๖ สภาพปัญหาเกี่ยวกับกองทุนและการบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน

เดิมพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดระบบชลประทานเพื่อนำไปใช้ในการเพาะปลูก แต่การจัดทำคั้นและคูนน้ำจะใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินทั่วไปตามที่กรมชลประทานได้รับการจัดสรรผ่านการทำโครงการหรือแผนงาน ซึ่งแตกต่างไปจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้มีกองทุนจัดรูปที่ดินในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำไปใช้จ่ายเพื่อการจัดรูปที่ดิน โดยจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด เงินกองทุนจัดรูปที่ดินจึงนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินแต่เพียงอย่างเดียวอย่างใดก็ตาม ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวและตราเป็นพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อรวมงานจัดรูปที่ดินและงานจัดระบบน้ำไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน มาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงบัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดินต่อไป แต่เปลี่ยนจากการเป็นกองทุนในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกองทุนในกรมชลประทานเพื่อให้สอดคล้องกับการโอนภารกิจงานของสำนักงานจัดรูปที่ดินไปอยู่ภายใต้สังกัดของกรมชลประทาน โดยเงินกองทุนจัดรูปที่ดินประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๖๑ และเงินของกองทุนจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่กฎหมายกำหนดให้โอนมาเป็นเงินกองทุนตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นการขยายวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ให้ครอบคลุมถึงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย ส่งผลให้กองทุนฯ ต้องนำเงินที่มีไปใช้เป็นตัวค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ในขณะที่เงินที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ผ่านแปลงที่ดินของตนโดยตรงจะต้องชำระไว้ในอัตราร้อยละสิบของค่าก่อสร้างจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามสัดส่วนพื้นที่ที่ถือครอง ซึ่งเป็นอัตราส่วนหรือจำนวนเงินที่น้อยมากที่จะคืนกลับไปยังกองทุน อีกทั้งยังประสบปัญหากรรมสิทธิ์เจ้าของที่ดินบางรายที่อยู่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ยินยอมชำระค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ เงินที่เคยได้รับเพิ่มเติมจากกองทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน เพื่อนำมาใช้ในการจัดทำคันและคูนาหรือระบบชลประทานในแปลงไร่นา ปัจจุบันก็ได้รับการอุดหนุนเพียงบางรายการนั้น เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่า มีเงินกองทุนจัดรูปที่ดินไว้ใช้จ่ายแล้ว ทำให้เงินกองทุนจัดรูปที่ดินมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการกิจตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ส่งผลให้การพัฒนาระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และดำเนินการไปได้ด้วยความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของเจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม โดยที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของกองทุนจัดรูปที่ดินดังกล่าวมาข้างต้น ประกอบกับคณะกรรมการปฏิรูปด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดตัวชี้วัดให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อให้กรมชลประทานสามารถใช้วิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในด้านกิจการชลประทานหรือกิจการบริหารจัดการน้ำ และเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติ จึงต้องมีการศึกษาเพื่อนำวิธีการร่วมลงทุนกับเอกชนมาใช้ในกิจการการจัดรูปที่ดินต่อไป

๒.๗ สภาพปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเปรียบเทียบปรับ

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

(๑) บทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มาหรือให้ส่ง ตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๖๒)

(๒) บทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับของอธิบดี (มาตรา ๖๓) และ

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

นอกจากนี้ ยังมีมาตรา ๖๘ ที่เป็นกรณีที่กำหนดให้มีการเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับโดยอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้วให้คดีเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษนั้น นอกจากเรื่องความเหมาะสมเกี่ยวกับบวรวงโทษแล้ว ยังเห็นว่าโทษสำหรับการกระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับหรือความผิดเล็กน้อยไม่ควรกำหนดเป็นโทษอาญาทั้งหมดทุกกรณี อีกทั้งยังมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนค่าปรับที่มีข้อโต้แย้งว่า แม้จะเป็นการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันแต่ก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องเสียค่าปรับในจำนวนที่เท่ากัน แต่ควรคำนึงถึงเจตนาและฐานะของผู้กระทำความผิดด้วย รวมถึงในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและเป็นเจ้าของ

ที่ดินโดยตกทอดมาทางมรดก เช่นนี้แล้วหากที่ดินแปลงดังกล่าวได้มีการสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือเปลี่ยนแปลงการใช้เพื่อการอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตเช่นนี้แล้วจะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

๒.๘ บทสรุป

จากที่ได้แสดงรายละเอียดข้างต้นสรุปได้ว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีดังนี้

(๑) **การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม** การใช้ขั้นตอนการดำเนินงาน เช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป การทำงานยากขึ้น ซึ่งโดยลักษณะของงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อแพร่กระจายน้ำเท่านั้น จึงไม่ควรมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒) **การจัดรูปที่ดินซับซ้อน** การจัดรูปที่ดินมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง และเป็นการจัดบริการสาธารณูปแบบหนึ่ง จึงต้องมีการเสนอเรื่องต่อหน่วยงานและคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความรอบคอบ รวมทั้งต้องมีการรับฟังและคำนึงถึงความเห็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินและบุคคลอื่นที่จะได้รับผลกระทบก่อนจะประกาศเป็นโครงการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ได้ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร และอาจทำให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า

(๓) **การขาดการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในส่วนของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน** ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการ ความรู้ความเข้าใจโครงการ การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในช่วงการออกแบบ ก่อสร้าง และขาดการพัฒนาและส่งเสริมให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งในการดูแลบำรุงรักษาในกลุ่มผู้ใช้น้ำ

(๔) **การขาดการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** การจัดระบบชลประทาน ขาดการวางแผนการบริหารจัดการอย่างบูรณาการให้ครบถ้วนทุกฝ่าย ทำให้โครงการเกิดความล่าช้า

(๕) **การบริหารจัดการน้ำภายหลังจากส่งมอบภารกิจแล้วยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร** เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพที่แตกต่างกัน บางแห่งอาจขาดบุคลากรหรือเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมในการวางแผนการส่งน้ำ ตรวจสอบวัดปริมาณน้ำ ประเมินผลเพื่อปรับปรุงโครงการ ประกอบกับกลุ่มผู้ใช้น้ำยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการน้ำด้วยตนเอง 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 ซึ่งเดิมงานจัดระบบน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำฯ ใช้เงินจากงบประมาณส่วนกลาง เมื่อต้องใช้งบจากกองทุนจัดรูปที่ดิน จึงทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไม่คล่องตัวและไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กรมชลประทาน

แนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยที่กล่าวมาข้างต้น ในเบื้องต้นผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า โดยที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการแพร่กระจายน้ำในแปลงไร่นาเป็นการจัดระบบชลประทานรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมในแปลงไร่นาของเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง โดยมีได้จำกัดเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่ในเขตชลประทานเท่านั้น แต่ขยายขอบเขตไปถึงพื้นที่ที่อยู่นอกเขตชลประทานด้วย และมีใช้เพื่อประโยชน์แก่งานจัดรูปที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการจัดให้มีระบบการแพร่กระจายน้ำเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ทำเกษตรกรรม อยางไรก็ดี การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในแปลงไร่นาให้มีความสมบูรณ์นอกจากจะทำให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการประหยัดน้ำและให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างคุ้มค่าด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สามารถนำไปต่อยอดเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่ทำการเกษตรให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการน้ำในรูปแบบของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในแปลงไร่นาจึงมีความสัมพันธ์และเกี่ยวโยงกับการบริหารจัดการและการพัฒนาที่ดินของเกษตรกรในแปลงไร่นาในรูปแบบของการจัดรูปที่ดินให้มีความเหมาะสมกับการทำการเกษตร จึงควรกำหนดทั้งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันเหมือนดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรน้ำตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้อย่างทันท่วงที และเกษตรกรได้มีที่ดินที่มีศักยภาพต่อการทำการเกษตร ในขณะเดียวกันภาครัฐก็สามารถรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมได้อย่างยั่งยืน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ชื่อพระราชบัญญัติ (มาตรา ๑)

ในการรับฟังความคิดเห็นมีข้อเสนอให้แก้ไขชื่อพระราชบัญญัติให้สื่อความหมายทั้งการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือใช้คำที่มีความหมายรวมทั้งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินนั้น ควรให้คงชื่อว่า “การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เช่นเดิม เนื่องจากทั้งการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมถือเป็นการจัดรูปที่ดิน ดังนั้น

การใช้ชื่อกฎหมายว่า “จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงเป็นการสอดคล้องกับหลักทางวิชาการด้านการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความชัดเจนหรือให้สอดคล้องกับสาระสำคัญที่ปรากฏในกฎหมาย ในกรณีที่มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติฯ อาจจะใช้ชื่อกฎหมายเป็น “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน” หรือเพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการชลประทานที่แบ่งระบบชลประทานออกเป็น ๗ ประเภท ก็อาจปรับแก้ไขชื่อเป็น “กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาระบบชลประทานในไร่นา (Farm Irrigation System Development) หรือ “กฎหมายว่าด้วยระบบการกระจายน้ำชลประทาน” ก็ได้ และโดยที่ชื่อของหน่วยงานหรือองค์กรผู้บริหารกฎหมายทั้งในส่วนของสำนักงานและคณะกรรมการตามกฎหมายควรที่จะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับชื่อกฎหมายและภารกิจตามหน้าที่และอำนาจที่รับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อได้กำหนดชื่อกฎหมายเป็นประการใดแล้วก็ควรจะต้องปรับแก้ไขชื่อของหน่วยงานและองค์กรผู้บริหารกฎหมายให้สอดคล้องกันด้วย

๒. บทนิยาม (มาตรา ๔)

๒.๑ บทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน”

โดยที่บทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๑๖ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดินที่มีการใช้สำหรับอยู่อาศัยมาก่อนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” ให้ครอบคลุมถึงเรื่องการให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยด้วย ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งให้จัดสำหรับอยู่อาศัยได้

๒.๒ บทนิยามคำว่า “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม”

โดยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใหม่ทั้งระบบ จึงเห็นควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” ให้สอดคล้องและครอบคลุมกระบวนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ เมื่อมีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนในกฎหมายฉบับนี้แล้ว ก็ควรเพิ่มบทนิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” ให้สอดคล้องและครอบคลุมการร่วมลงทุนดังกล่าวด้วย

๓. คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน (หมวด ๑)

๓.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง (มาตรา ๖)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๖ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบของหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๖ โดยเพิ่มประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาหอการค้าไทย อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

๓.๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา ๗)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๗ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เนื่องจากยังขาดองค์ประกอบของหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและการพิจารณาอนุญาตเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นนอกจากเกษตรกรรม จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดให้ครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เช่น หน่วยงานด้านอุตสาหกรรมและด้านสิ่งแวดล้อม

๓.๓ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง (มาตรา ๑๑)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๑ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๑๑ (๒) ที่กำหนดให้แผนการดำเนินงานและงบประมาณของโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางนั้น ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๒) โดยกำหนดให้การดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้ว หรือเป็นกรณีเร่งด่วน ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของอธิบดีกรมชลประทานหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ในการให้ความเห็นชอบโดยไม่ต้องเสนอไปยังคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางอีก รวมทั้งเพิ่มหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบเพื่อกำหนดขอบเขตการพิจารณาคำว่า “การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ตามมาตรา ๑๒ (๓) ให้ชัดเจน ตลอดจนเพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางในการให้ความเห็นชอบโครงการร่วมลงทุน เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมลงทุน

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 เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชน ตามที่ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนกับเอกชน จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๔ โดยเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ให้มีความชัดเจนว่ามีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชน

๔.๒ หน้าที่และอำนาจของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา ๑๕)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๕ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับชื่อของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งแม้ว่าจะสอดคล้องกับภารกิจที่มีทั้งการจัดรูปที่ดินและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่สอดคล้องกับการแบ่งส่วนภายในที่มีชื่อว่า “สำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ ๑ - ๓๕” จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๕ โดยแก้ไขชื่อจาก “สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด” เป็น “สำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” เว้นแต่จะได้อำนาจกำหนดชื่อกฎหมายเป็นอย่างอื่นตามที่ได้มีข้อเสนอแนะไว้ข้างต้น ซึ่งการแก้ไขชื่อของหน่วยงานและองค์กรผู้บริหารกฎหมายก็ควรต้องสอดคล้องกัน

๔.๓ การนำที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่กรมชลประทานได้มาโดยประการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๑๖) มาใช้ประโยชน์

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๖ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับอำนาจดำเนินงานของกรมชลประทานที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดินที่มีการใช้สำหรับอยู่อาศัยมาก่อนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคสอง ให้ครอบคลุมถึงเรื่องการใช้เช่าเพื่ออยู่อาศัยด้วย ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งให้จัดสำหรับอยู่อาศัยได้ นอกจากนี้ เห็นควรเพิ่มการนำที่ดินเหล่านี้ไปใช้ในกิจการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์กับการจัดรูปที่ดินด้วย

๔.๔ แผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๑๗)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๗ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากมาตรา ๑๗ ไม่ได้กำหนดเรื่องการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว และยังไม่สิ้นสุดระยะเวลา จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจเสนอแก้ไขหรือปรับปรุงแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ได้หรือไม่ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๗ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาของแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน และปรับกลไกของแผนฯ ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดระดับแผนของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งสามารถให้ทบทวนหรือแก้ไขแผนฯ ได้เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นปัจจุบันได้

๕. การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (หมวด ๓)

โดยที่บทบัญญัติในหมวด ๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเกิดผลกระทบ และเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน เนื่องจากในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมได้ก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงมีการริเริ่มโครงการเกิดขึ้นไม่มากเท่าที่ควร และโครงการที่เกิดขึ้นเป็นโครงการที่ริเริ่มโดยภาครัฐทั้งสิ้น นอกจากนี้ การนำกลไกและโครงสร้างกฎหมายสำหรับการจัดรูปที่ดินมาปรับใช้กับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วยส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ และมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของเกษตรกรที่จะใช้น้ำเข้าสู่แปลงไร่นาเพื่อการเพาะปลูกเนื่องจากลักษณะการดำเนินงานของการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรืองานคันและคูน้ำเดิมมีความแตกต่างจากภารกิจงานด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมีนัยสำคัญ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดนี้ ดังนี้

๕.๑ ปรับโครงสร้างกฎหมาย โดยภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก เพราะถือเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ

๕.๒ ปรับปรุงกระบวนการ โดยกำหนดให้การดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้ว หรือเป็นกรณีเร่งด่วน ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของอธิบดีกรมชลประทานหรือผู้อำนวยการสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ แต่ถ้าไม่เป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินให้เสนออธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ทั้งนี้ เพื่อลดขั้นตอนที่จะต้องให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ อันจะมีผลทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินหรือกรมชลประทานสามารถเสนอให้รัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเหมือนกรณีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ได้ในกรณีนี้ เนื่องจากยังมีความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจรัฐในการเข้าไปในพื้นที่ของบุคคลเพื่อจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือเป็นกรณีที่ไม่สามารถเจรจาเพื่อขอให้เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดทำระบบชลประทานผ่านที่ดินของบุคคลดังกล่าว และจำเป็นที่ต้องได้มาซึ่งที่ดินนั้น และไม่ว่ากรณีใดเจ้าของที่ดินจะได้รับเงินค่าทดแทนจากการถูกรอนสิทธิหรือถูกเวนคืนซึ่งที่ดินดังกล่าว

๕.๓ ปรับปรุงกลไกการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

(๑) ปรับปรุงการออกประกาศกำหนดแนวเขตสำรวจเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจะนำมาใช้เฉพาะกรณีที่ต้องได้มาซึ่งที่ดินนั้น ซึ่งกลไกและขั้นตอนการดำเนินการในส่วนนี้จะมีลักษณะทำนองเดียวกับการดำเนินการเพื่อสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา หรือท่อก๊าซ

(๒) การจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้ประกาศให้เจ้าของที่ดินมีโอกาสคัดค้านได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศแผนการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน

(๓) กลไกการประกาศเป็นเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมควรปรับแก้ไขให้มีลักษณะทำนองเดียวกับงานด้านการจัดทำคันและคูน้ำ กล่าวคือ เมื่อพ้นเวลาการคัดค้านตาม (๒) แล้วก็สามารถเข้าดำเนินการได้

(๔) ในการก่อสร้างระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ใช้หลักการเจรจาเพื่อขอใช้สิทธิในที่ดินในลักษณะการรอนสิทธิเป็นหลักโดยเจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนจากการยินยอมเช่นนั้น ทั้งนี้ หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้ใช้วิธีการเวนคืนที่ดินดังกล่าวและจ่ายค่าทดแทน

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

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

๕.๔ การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งทีจัดสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๒๕)

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

๕.๕ การชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซมและบำรุงรักษา (มาตรา ๒๖)

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๖ เกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง การซ่อมแซมและบำรุงรักษา และค่าใช้น้ำจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นภาระและเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่เกษตรกร จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๖ โดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง

การซ่อมแซมและบำรุงรักษาจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว แต่ควรกำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าใช้น้ำในกรณีที่มีการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร การใช้น้ำมากเกินไป หรือการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมหรือการค้าในลักษณะทำนองเดียวกันกับการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ซึ่งสอดคล้องกับการแบ่งประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรรายอื่นและให้เกษตรกรมีน้ำเพียงพอต่อการประกอบการเกษตรกรรมซึ่งนำไปสู่ผลิตผลทางการเกษตรที่ดีขึ้น

๖. การจัดรูปที่ดิน (หมวด ๔)

โดยที่บทบัญญัติในหมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน เกิดผลกระทบและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ดังนี้

(๑) ปัญหาความล่าช้าของการจัดรูปที่ดินที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง และเกิดจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ยินยอมหรือเปลี่ยนใจหรือประสงค์จะแก้ไขแผนผังโครงการใหม่

(๒) ปัญหาการดำเนินการกรณีในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่มีการดำเนินการตามแผนงานและพื้นที่นั้นไม่มีศักยภาพหรือเหมาะสมที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป หรือกรณีพื้นที่ที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นจนพื้นที่ดังกล่าวมีความเจริญและไม่เหมาะสมสำหรับการจัดรูปที่ดินอีกต่อไป

จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติในหมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน ดังนี้

๖.๑ ปรับปรุงกลไกการดำเนินการ โดยเร่งรัดการดำเนินการของภาครัฐและกำหนดมาตรการจูงใจด้านการเงินการคลังให้แก่เจ้าของที่ดินเพิ่มเติม โดยนำกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาใช้

๖.๒ ปรับปรุงกระบวนการ โดยเพิ่มการกำหนดให้มีกลไกของกฎหมายเพื่อยกเลิกหรือเพิกถอนพื้นที่บางส่วนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และควรมีการกำหนดค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจากการขาดประโยชน์ในกรณีที่ยังไม่มีการก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องตกอยู่ภายใต้มาตรการต่าง ๆ ที่ภาครัฐกำหนดในเขตการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งควรกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพื้นที่เขตโครงการจัดรูปที่ดินที่กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ โดยไม่มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน

๖.๓ แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับการไม่กำหนดให้มีเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพระราชบัญญัตินี้(มาตรา ๓๒) โดยตัดถ้อยคำว่า “พื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม”

๖.๔ แก้ไขเพิ่มเติมการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๕๖) โดยกำหนดระยะเวลาในการควบคุมการห้ามโอนสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว เฉพาะในช่วงระหว่างการสำรวจและการจัดทำการจัดรูปที่ดินระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงพืชผล หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการใด ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว และเมื่อการดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ควรคงไว้แต่เฉพาะมาตรการควบคุม

การใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการห้ามการกระทำการที่จะส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินเหมือนดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบัน

๗. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องกองทุนจัดรูปที่ดิน (หมวด ๕)

โดยที่หมวด ๕ กองทุนจัดรูปที่ดินเกิดผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๕ กองทุนจัดรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้

๗.๑ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน (มาตรา ๖๐) ดังนี้

(๑) กำหนดให้ใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการและการดูแล บำรุงรักษาหรือซ่อมแซมเท่านั้น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของกองทุนจัดรูปที่ดิน ส่วนการดำเนินการก่อสร้างจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและจัดรูปที่ดินให้ใช้เงินจากงบประมาณที่กรมชลประทานได้รับการจัดสรรโดยตรงก่อน เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนอาจใช้เงินของกองทุนเพื่อดำเนินการได้

(๒) กำหนดให้กองทุนจัดรูปที่ดินส่งเสริมและสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการลงทุนกับเอกชน

(๓) ในกรณีที่มีรายได้เกิดจากการร่วมลงทุนกับเอกชน ให้กองทุนจัดรูปที่ดินจัดสรรเงินรายได้ส่วนนี้ให้กับเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดรูปที่ดินที่ใช้ในการร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อเป็นการตอบแทนและเป็นมาตรการจูงใจให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวยินยอมเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน

(๔) ให้กองทุนจัดรูปที่ดินจัดสรรรายได้ของกองทุนฯ ตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๕๒ แล้วแต่กรณี เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและการดูแลบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม

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

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

สำหรับสถานะของกองทุนจัดรูปที่ดินนั้น ในเบื้องต้นเห็นว่า เพื่อมิให้ต้องเริ่มกระบวนการและขั้นตอนการขออนุญาตจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติการบริหารเงินทูลหมื่นเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติสำหรับกองทุนจัดรูปที่ดินเป็นการเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กองทุนจัดรูปที่ดินจึงควรมีสถานะที่ไม่มีนิติบุคคลเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เว้นแต่กองทุนจัดรูปที่ดินจะประกาศให้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือที่ดินใด ๆ ได้ เช่นนี้แล้วก็ควรกำหนดให้เป็นกองทุนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

๘. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องการร่วมลงทุน

สมควรเพิ่มบทบัญญัติเป็นอีกหมวดเพื่อรองรับการดำเนินการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดิน โดยจะต้องกำหนดหน้าที่ของสำนักงานในการศึกษาศักยภาพของพื้นที่ในการร่วมลงทุนแล้วการเสนอแผนต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และเมื่อเห็นชอบแล้วจึงดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน รวมทั้งสมควรมีบทบัญญัติกำหนดให้สามารถเรียกเก็บค่าบริการจากเจ้าของที่ดินและผลของการไม่ชำระค่าบริการดังกล่าว การยกเว้นไม่ต้องนำเงินรายได้ดังกล่าวนำส่งคลัง ตลอดจนกลไกในการควบคุมดูแลโครงการร่วมลงทุนเพื่อรักษามาตรฐานและความต่อเนื่องในการให้บริการ

นอกจากนี้ โดยที่การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งบัญญัติครอบคลุมการชลประทานและการจัดการน้ำแล้ว หากจะให้ครอบคลุมการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ เช่น การพัฒนาพื้นที่เพื่อการเกษตร หรือการจัดระบบการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตด้วย ก็สมควรตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว 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) การไม่อำนวยความสะดวกแก่กรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการนั้น โดยเฉพาะการเข้าไปในที่ดินบุคคลอื่นเพื่อสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำระบบชลประทาน 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 กำหนดให้การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้ทำโดยประกาศของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเท่านั้น 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 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกกรณีเช่นนี้ควรขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย เพื่อให้เป็นกระบวนการที่มาจากฐานอำนาจที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ ในลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย สถิติข้อมูล และผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน แสดงให้เห็นได้ว่า การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความคุ้มค่าและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นา โดยเห็นได้จากการมีพื้นที่ดำเนินการเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ ไร่ จากพื้นที่เดิมที่กรมชลประทานได้ดำเนินการไว้ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แยกเป็นโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไม่ต่ำกว่า ๑๐,๘๕๕,๗๕๖ ไร่ และโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ต่ำกว่า ๑,๘๘๙,๕๓๘ ไร่ โดยมีครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์

อย่างน้อย ๓๐,๕๙๓ ครัวเรือน และจะสามารถประหยัดการใช้น้ำได้ถึง ๑๓,๙๒๔ ล้านลูกบาศก์เมตร เมื่อดำเนินการครบระยะเวลา ๒๐ ปี ตามที่แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักการและสาระสำคัญในการกำหนดและสร้างทางลำเลียงน้ำเพื่อแพร่กระจายน้ำเข้าสู่แปลงไร่นาของเกษตรกรอย่างทั่วถึง และการจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดินในระดับพื้นที่โดยการจัดรูปแปลงที่ดินปรับระดับพื้นที่ดินให้เหมาะสม และสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงพืชผลทางการเกษตร หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดิน จึงเป็นกฎหมายที่เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาและรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรของประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะได้ลดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินในบางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคั้นและคูนน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่นำขั้นตอนการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ ทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป การนำมาใช้ในทางปฏิบัติมีความซับซ้อนเกินความจำเป็น เนื่องจากลักษณะของงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดและสร้างทางลำเลียงและระบบระบายน้ำเพื่อเป็นการแพร่กระจายน้ำไปสู่แปลงไร่นาอย่างทั่วถึงเท่านั้น จึงไม่ควรมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ มีสาเหตุจากความล่าช้าเพราะบทบัญญัติของกฎหมายเพียงสาเหตุเดียว แต่บางกรณีอาจเกิดจากปัญหาทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งล้าสมัยและไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่ชัด รวมทั้งปัญหาการให้ความร่วมมือจากเกษตรกรเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่อาจควบคุมได้รวมอยู่ด้วย

อนึ่ง แม้ว่าการพัฒนาภาคเกษตรกรรมให้สมบูรณ์อย่างยั่งยืนภายใต้การบริหารจัดการน้ำและที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ยังปรากฏสภาพปัญหาตามผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ตาม แต่ด้วยวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันมีความผูกพันใกล้ชิดกับภาคเกษตรกรรมที่เปรียบเสมือนเสาหลักของโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการประกอบเกษตรกรรมเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดบทบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมาตรา ๗๒ กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรน้ำ โดยวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการประกอบเกษตรกรรม รวมทั้งมาตรา ๗๓ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด ด้วยเหตุนี้ จึงยังจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

และเห็นสมควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาตรการในกฎหมายให้สามารถจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และจัดรูปที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์กรมชลประทาน ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการตามวัตถุประสงค์ การใช้น้ำและวิสัยทัศน์ของสำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมชลประทาน ที่กำหนดไว้ว่า “ยกระดับศักยภาพ ของพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนด้วยระบบชลประทานในไร่นาได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตในภาคเกษตรกรรม”
