

รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ส่วนที่ ๑

ข้อมูลเบื้องต้น

๑. หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ กรมชลประทาน

๒. หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย กรมชลประทาน สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และสำนักงานจัดรูปที่ดิน และจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ ๑-๓๕

๓. ผู้รักษาการตามกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๔. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ (ตอบได้มากกว่า ๑ ข้อ)

ครบรอบระยะเวลาที่กำหนด

ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับ การร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ).....

ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับ การเสนอแนะให้ประเมิน).....

อื่น ๆ คือ อยู่ในระหว่างการดำเนินการพัฒนากฎหมายว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการที่จะพัฒนากฎหมายให้ตรงกับความต้องการของเกษตรกรที่ต้องการระบบชลประทานไร่นาทั่วประเทศให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันได้อย่างแท้จริง รวมทั้งเพื่อดำเนินการตามวิสัยทัศน์ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน ที่กำหนดไว้ว่า “มีระบบชลประทานในไร่นาอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตในภาคเกษตรกรรม”

๕. วันที่มีเหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์

โดยประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๖

๖. รายชื่อกฎที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ในรายงานฉบับนี้

๖.๑ ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำโครงการ จัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมและโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๖.๒ ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระ ค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๖.๓ ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้เปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๑

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

๖.๕ ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๙

๖.๖ ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

๖.๗ ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

๖.๘ ระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

๖.๙ ระเบียบกรมชลประทาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบปรับในความผิดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๗. รายชื่อกฎที่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นการเฉพาะ (ประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นรายฉบับ ตามแบบรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎ) ไม่มี

ส่วนที่ ๒

การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย

๘. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด

(๑) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาต่อยอดเชื่อมโยงกับระบบชลประทานสายหลัก

(๒) เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าของการขยายเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามกระบวนการของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดินให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง และลดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดรูปที่ดิน รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ภาครัฐสามารถขยายเขตการจัดรูปที่ดินให้เพิ่มมากขึ้น

(๓) เพื่อแก้ปัญหาบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย ไม่สอดคล้องกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของพระราชบัญญัติค้ำและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยปรับปรุงกระบวนการในการจัดทำค้ำและคูน้ำเสียใหม่ ให้เป็นการดำเนินการในรูปแบบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจะบูรณาการให้เป็นกฎหมายที่รัฐสามารถนำไปพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ สามารถวางแผนการจัดระบบชลประทานในระดับไร่นาเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียง และเหมาะสมแก่การเกษตร ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

๙. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ คือ

(๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางทำหน้าที่บริหารจัดการกลไกตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ แผนการดำเนินงานและงบประมาณ ตลอดจนทำหน้าที่ในการวางระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใด เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ

(๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดทำหน้าที่การสำรวจบริเวณที่ดิน ที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด พิจารณาให้ความเห็นชอบ การวางแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน สอบสวนและวินิจฉัยคำร้อง ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ตลอดจนวางระเบียบหรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน

(๓) กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ และการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(๔) กำหนดขั้นตอนการดำเนินการเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม โดยมีการแสดงแนวเขตพื้นที่ที่จะจัดทำระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม และให้มีการคัดเลือกเจ้าของที่ดินที่ทำเกษตรกรรมผ่านในแนวเขตนั้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่นั้น และมาตรการในการป้องกันเพื่อมิให้เกิดความเสียหายและระบบชลประทาน หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นที่จำเป็นและการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

(๕) กำหนดขั้นตอนการจัดรูปที่ดิน โดยให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตจัดรูปที่ดินและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจพื้นที่ จัดทำแผนผัง และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนและมาตรการในการป้องกันเพื่อมิให้เกิดความเสียหายและระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งอื่นที่จำเป็นแก่งานจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรม

(๖) กำหนดให้มีกองทุนจัดรูปที่ดินในกรมชลประทาน เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน

(๗) กำหนดโทษ ในกรณีไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติราชการ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสาร หรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มา หรือให้ส่งตามที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน และกำหนดโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับของอธิบดี ในการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดิน

๑๐. กฎหมายนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่อย่างไร

(๑) ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

- ห้ามมิให้ผู้ใดทำทางระบายน้ำมาเชื่อมต่อกับระบบชลประทานหรือกระทำการใด ๆ เพื่อส่ง กัก หรือระบายน้ำจากระบบชลประทาน เว้นแต่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๒๕ หรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

- ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาเกิดความเสียหายหรือไม่สะดวกแก่การใช้

- ห้ามมิให้ผู้ใดกักน้ำไว้ใช้เกินกว่าความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวางต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน

- ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

(๒) ในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินภายใน ๕ ปี นับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่าย ก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

(๓) ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

- เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน

- ปลอ่ยสัตว์ใด ๆ ลงไปในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน

- ห้ามทำให้ทางระบายน้ำมาเชื่อมต่อกับระบบชลประทาน หรือกระทำการใด ๆ ต่อระบบชลประทานเพื่อส่ง กัก หรือระบายน้ำจากระบบชลประทาน เว้นแต่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

- ห้ามทำให้ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ ที่ใช้ร่วมกันเกิดความเสียหายหรือไม่สะดวกแก่การใช้งาน

- ห้ามกักน้ำไว้ใช้เกินความจำเป็นแก่ที่ดินของตน หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวาง ต่อการส่ง กัก หรือระบายน้ำ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถได้รับน้ำจากระบบชลประทาน

(๔) ในเขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ใช้ที่ดิน เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

(๕) ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษา การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไป

(๖) กรณีขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินตามเนื้อที่ที่ได้รับอนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๗) กรณีเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ให้ผู้ฝ่าฝืนหรือถอนทำให้คืน สู่อสภาพเดิม หรืองดเว้นการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ผู้ฝ่าฝืน ต้องชำระค่าใช้จ่ายในกรณีหรือถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำให้คืนสู่อสภาพเดิมให้แก่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้

๑๑. กฎหมายนี้ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิต ของประชาชนหรือไม่ เพียงใด

โดยที่วิถีชีวิตของประชาชนชาวไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันมีความผูกพันใกล้ชิดกับ ภาคเกษตรกรรมที่เปรียบเสมือนเสาหลักของโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาภาคเกษตรกรรมให้สมบูรณ์อย่างยั่งยืนภายใต้การบริหารจัดการน้ำและที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ยังปรากฏสภาพปัญหา อาทิ ความล่าช้าในการดำเนินการ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการบำรุงรักษา สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการที่กำหนดเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เป็นไปเพื่อ เกษตรกรรมอย่างแท้จริง และปัญหาในด้านการจัดองค์กร เพื่อบริหารกลไกตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น การที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการประกอบเกษตรกรรมเป็นอย่างยิ่ง เห็นได้จากการกำหนดบทบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมาตรา ๗๒ กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน และทรัพยากรน้ำ โดยวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดิน ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกิน ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการประกอบเกษตรกรรม รวมทั้งมาตรา ๗๓ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรการ หรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

ดังนั้น จึงยังมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกฎหมายนี้จะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกและหลักเกณฑ์ ในการจัดระบบน้ำและจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ตอบสนอง ต่อความต้องการของเกษตรกรและพัฒนาการของเทคโนโลยีที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว

และวิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และทำให้การพัฒนาโครงสร้างภาคเกษตรกรรมมีความสมบูรณ์อย่างยั่งยืน และเป็นรูปธรรม โดยมีการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพและมีการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตร อันเป็นการวางรากฐานการทำเกษตรกรรมของประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ รวมทั้งมีกระบวนการที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเพิ่มผลผลิต และในขณะเดียวกันก็เป็นการลดต้นทุนการผลิต ตลอดจนมีการสนับสนุนด้านการจำหน่ายผลผลิตการเกษตร ให้เป็นไปอย่างครบวงจร ภายใต้กลไกและหลักเกณฑ์การวางผังจัดรูปที่ดิน การจัดระบบชลประทาน และการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการในขั้นตอนที่เหมาะสม

๑๒. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายนี้ คือ

- (๑) ประชาชนจะได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรผ่านการพัฒนาที่ดิน การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา พร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนและคำแนะนำ ด้านการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรและด้านการจำหน่ายผลผลิตการเกษตรจากหน่วยงานของรัฐ
- (๒) ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการโครงการจัดรูปที่ดิน และโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในท้องถิ่นของตนมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร
- (๓) ยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ด้านการเกษตรต่อไป

๑๓. กฎหมายนี้ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร (ให้พิจารณาตอบเฉพาะประเด็นสำคัญที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยไม่ต้องตอบทุกประเด็นก็ได้)

- เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
 - ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
 - เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
 - เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
 - มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ หรือผลกระทบต่ออื่นที่สำคัญ
- เนื่องจากการพัฒนาเมืองหรือพื้นที่ในปัจจุบันได้ขยายวงกว้างมากขึ้น พื้นที่ใกล้เคียงกับเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมอาจพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือพื้นที่ลักษณะอื่นที่สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นได้ แต่เนื่องจากกฎหมายนี้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ใช้ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินหรือโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด หรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายทำให้เจ้าของที่ดินในเขตโครงการที่ประสงค์เพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้จากการพัฒนาเขตเมือง จำเป็นต้องขออนุญาตเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่น ซึ่งในบางกรณีก็ได้รับอนุญาต บางกรณีอาจมีกระบวนการพิจารณาที่ใช้ระยะเวลาานาน หรือบางกรณีอาจไม่ได้รับอนุญาต โดยทั้งหมดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการในท้องถิ่นนั้นนอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขว่าต้องชำระเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินที่ค้างชำระอยู่ทั้งหมดในคราวเดียวจึงจะได้รับใบอนุญาต ด้วยเหตุนี้บัญญัติดังกล่าวจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนได้

๑๔. มีสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ข้อมูลจากสำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๑๘ แห่ง จากทั้งหมด ๓๕ แห่งทั่วประเทศที่ได้มีการเก็บข้อมูลสถิติการดำเนินคดี การลงโทษตามกฎหมาย การปฏิบัติตาม และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๖ (เดือนธันวาคม) สรุปผลสถิติได้ดังนี้

- สถิติการประชุมของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยเฉลี่ย ๒ ครั้งต่อปี (ข้อมูลจาก ๑๔ แห่ง)

- สถิติข้อร้องเรียน จำนวน ๓๕๓ ครั้ง (เฉลี่ย ๗ ครั้ง/เขตพื้นที่/ปี) (ข้อมูลจาก ๗ แห่ง)

- สถิติการลงโทษปรับ จำนวน ๑,๗๑๐ ครั้ง (เฉลี่ย ๓๑ ครั้ง/เขตพื้นที่/ปี) (ข้อมูลจาก ๗ แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นการปรับเนื่องจากการใช้น้ำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต)

๑๕. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร

ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านมามีปรากฏสภาพปัญหา ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

จากกระบวนการขั้นตอนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อาจจำแนกสภาพปัญหาได้ ๔ ประการ คือ

๑.๑ ความล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหานี้เกิดจากการที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใช้ขั้นตอนในการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินทั้ง ๆ ที่มีลักษณะงานที่แตกต่างกัน จึงทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนเคร่งครัดเกินไปและทำให้การทำงานในทางปฏิบัติมีความล่าช้าเกินความจำเป็น ซึ่งมีรายละเอียดของปัญหาสรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาการบรรจุแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน

การกำหนดให้บรรจุแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำให้การดำเนินงานโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมล่าช้า ไม่ทันกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลานานในการเสนอแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินซึ่งต้องเสนอทั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเรื่องการแก้ไขแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าสามารถเสนอแก้ไขแผนแม่บทดังกล่าวในกรณีที่มีความจำเป็นได้หรือไม่

(๒) ปัญหาการเสนอและการเริ่มโครงการ

เนื่องจากการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินงานในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงเกิดความล่าช้าในการจัดทำโครงการ ไม่สามารถสนองความต้องการของเจ้าของที่ดินที่ประสงค์ให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ทันที ทั้งที่การกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่สมควรจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมย่อมเป็นไปตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินซึ่งผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมาแล้ว

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการสำรวจพื้นที่

ในกรณีที่การประกาศแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่นั้น เกิดจากความประสงค์ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางซึ่งมิใช่ความประสงค์ของเจ้าของที่ดินการเข้าไปสำรวจพื้นที่ ในเขตสำรวจโดยพนักงานเจ้าหน้าที่อาจประสบปัญหาที่จะไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของที่ดิน ไม่ยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ในการจัดทำระบบชลประทาน ถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และพนักงานเจ้าหน้าที่เอง ก็ไม่เสี่ยงที่จะเข้าไปทำการสำรวจพื้นที่นั้น เพราะเกรงว่าจะถูกเจ้าของที่ดินฟ้องร้องหรือเรียกร้องค่าเสียหาย จากการเข้าไปสำรวจพื้นที่ ส่งผลให้การสำรวจพื้นที่เกิดอุปสรรคและความล่าช้า

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็น และการประกาศเขตโครงการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม

ในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา พนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากผู้แทนเจ้าของที่ดินด้วย แต่ในทางปฏิบัติ พบว่าเจ้าของที่ดินบางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมซึ่งส่งผลให้การเสนอแผนผังระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสาธารณูปโภคอื่นที่จำเป็นต่อการจัดสรรน้ำให้ทั่วถึงไม่เกิดผลสำเร็จ และไม่สามารถเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเพื่อนำเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบ ได้ตามกรอบระยะเวลา

(๕) ปัญหาการดำเนินการก่อสร้างเพื่อจัดให้มีระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

โดยที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีสาระ ครอบคลุมถึงการจัดทำระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็น แก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่ให้ทั่วถึงด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติมักพบปัญหาว่าเจ้าของที่ดินบางรายเปลี่ยนใจไม่ให้ความยินยอม ในการก่อสร้างหรือจัดทำระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาผ่านพื้นที่ของตน ซึ่งทำให้ต้อง มีการแก้ไขแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเริ่มกระบวนการเพื่อให้สำนักงานจัดรูปที่ดินพิจารณา ให้ความเห็นชอบใหม่อีกครั้ง

๑.๒ ปัญหาการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้น เพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมภายหลังการดำเนินการก่อสร้างเสร็จสิ้น

(๑) ปัญหาการส่งมอบหรือการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ เพื่อเกษตรกรรมและการซ่อมแซมบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้การบริหาร จัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามที่อธิบดีกรมชลประทาน กำหนด ซึ่งอธิบดีกรมชลประทานได้ออกระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหาร จัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ส่งมอบภารกิจการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมให้กับโครงการชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นเพื่อดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม การโอนภารกิจดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนว่าโอนภารกิจในเรื่องใดบ้าง จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ อาจมีปัญหาในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจของจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใดรวมทั้งปัญหาองค์ความรู้และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกัน จึงอาจทำให้การบริหารจัดการน้ำภายหลังจากที่ได้รับโอนภารกิจไปแล้วไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๒) ปัญหาการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

เดิมพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดทำคั้นและคูน้ำ การบำรุงรักษาคั้นคูน้ำ และประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การซ่อมแซม และบำรุงรักษาการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวอาจเป็นภาระต่อเจ้าของที่ดินและเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของตนหรือไม่ชำระค่าใช้จายที่เกิดขึ้น โดยเห็นว่าตนได้เสียสละที่ดินให้แก่รัฐแล้ว จึงไม่สมควรต้องรับภาระค่าใช้จายในส่วนนี้เพิ่มเติมอีก กรณีเช่นนี้จึงทำให้เป็นภาระทางด้านงบประมาณและการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องให้เจ้าของที่ดินมาชำระค่าปรับ

๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทานในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยการควบคุมการกระทำหรือกิจกรรมบางลักษณะในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ระบบชลประทานถนบนหรือทางลำเลียงในไร่นาเสียหายหรือไม่สะดวกแก่การใช้ และกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายอย่างใดก็ได้ กรณีของมาตรการเพื่อการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมีปัญหาขาดการยอมรับจากเจ้าของที่ดินเนื่องจากเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่ความต้องการใช้ที่ดินมีสูงแต่ในขณะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัด ประกอบกับพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เดิมมิได้มีบทบัญญัติการห้ามใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมแต่อย่างใด

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 อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในแต่ละพื้นที่มีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยบางจังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่บางจังหวัดไม่มีคำสั่งแต่งตั้ง เนื่องจากเห็นว่าเป็นไปโดยผลของกฎหมายแล้ว นอกจากนี้ จังหวัดที่มีงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่มีพื้นที่จัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จะไม่มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด ทำให้เกษตรกรไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหมือนกับกรณีจัดรูปที่ดิน

๒.๒ ปัญหาความล่าช้าในการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

สำหรับสภาพปัญหากรณีนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาการเสนอและการเริ่มโครงการ

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

(๒) ปัญหาการสำรวจพื้นที่และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

แม้ว่าการสำรวจเขตพื้นที่ในโครงการจัดรูปที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นโครงการ ทำเครื่องหมายในที่ดินของบุคคลใดเพื่อเป็นแนวเขตในการดำเนินการ และขุดดินตัดรานกิ่งไม้หรือกระทำการแกสิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็นก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการกลับพบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินและอาจถูกเจ้าของที่ดินฟ้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยเฉพาะการเข้าไปขุดดินตัดรานกิ่งไม้ หรือกระทำการแกสิ่งกีดขวางการสำรวจในที่ดินของเจ้าของที่ดิน

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินและการให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

ทางปฏิบัติพบว่า เจ้าของที่ดินบางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่งผลให้การจัดทำแผนผังที่ดิน ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดิน และการจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินไม่เป็นผลสำเร็จ รวมทั้งไม่สามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาของแผนปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินได้ จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการได้ทันกับความต้องการของราษฎร

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

การดำเนินการจัดรูปที่ดินตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดนั้น พบปัญหาที่สำคัญ

๓ ประการ ดังนี้

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

ปัญหาประการที่ ๒ คือ การไม่ให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เพราะเมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้ประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้วในทางปฏิบัติพบว่า เจ้าของที่ดินบางรายเปลี่ยนใจไม่ให้ความยินยอมในการจัดทำระบบชลประทาน การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นดิน หรือการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ในที่ดินของตนในระหว่างการดำเนินการหรือต้องการนำที่ดินของตนไปใช้เพื่อการอื่นซึ่งส่งผลให้การจัดรูปที่ดินซึ่งต้องมีการปรับแก้ไขผังโครงการทำให้การดำเนินโครงการต้องหยุดชะงักหรือเกิดความล่าช้า

ปัญหาประการที่ ๓ คือ กรณีที่มีการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้วต่อมาเจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจไม่ยินยอมที่จะนำที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินหรือสภาพพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปกรณีนี้จะมีแนวทางในการยกเลิกพื้นที่นั้นออกจากเขตโครงการจัดรูปที่ดินอย่างไร

๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๑) การส่งมอบหรือถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ การซ่อมแซมและการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

เนื่องจากระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดรูปที่ดินส่งมอบภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นให้ในเขตโครงการให้กับโครงการชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น แต่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากไม่มีข้อกำหนดชัดเจนว่าโอนภารกิจในเรื่องใดได้บ้าง จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทั้งยังเกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีกรณีเขตโครงการที่สร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงแล้วเสร็จแล้ว แต่ต่อมามีการอนุญาต

ให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร ทำให้พื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสม หรือไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการทำเกษตรอีกต่อไป หากภารกิจในพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในกรณีเช่นนี้ควรมีกฎควบคุมพื้นที่หรือรองรับการยกเลิกการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

(๒) การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษาหรือการใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

เนื่องจากมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้เจ้าของที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน การซ่อมแซม และบำรุงรักษา หรือการใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการเกษตร หรือการใช้น้ำมากเกินไปเกินควรในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายกรณีขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในอัตราตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้จะมีกำหนดอัตราและวิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินให้มากที่สุดแล้ว แต่การทางปฏิบัติ ยังได้รับข้อโต้แย้งว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าของที่ดินและเป็นสาเหตุให้เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้มีการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงผ่านที่ดินของตนหรือไม่ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ปัญหาดังกล่าวสร้างภาระทางงบประมาณและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเรียกให้เจ้าของที่ดินมาเสียค่าปรับ ซึ่งเจ้าของที่ดิน บางรายขาดความเข้าใจในกลไกของกฎหมาย ทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และเจ้าของที่ดิน ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้าและไม่สามารถขยายโครงการจัดรูปที่ดินได้

๒.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๒.๔.๑ มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของระบบชลประทาน ควบคุมการกระทำกิจกรรม แบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา ดังนี้

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

(๒) ช่วงเวลาหลังจากการก่อสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จแล้ว กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโอนสิทธินั้นไปยังผู้อื่นภายในกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือการโอนไปยังสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือการโอนไปยังกรมชลประทานเพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ นอกจากนี้ ยังห้ามทำการใด อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน เช่น เททิ้งสิ่งใด ๆ ปลุกพืช หรือปล่อยสัตว์ในบริเวณที่มีการจัดระบบชลประทาน

๒.๔.๒ มาตรการเพื่อการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมโดยการห้ามการใช้ประโยชน์ในที่ดินโครงการจัดรูปที่ดินที่กำหนดห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ

แม้มาตรการที่กล่าวมาข้างต้นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่เคร่งครัดเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อคงไว้ซึ่งพื้นที่การเกษตร แต่มาตรการข้างต้นอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มากขึ้นบนจำนวนที่ดินที่จำกัด และแม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา ทำให้บางกรณีอาจขาดความสมดุลระหว่างสิทธิในทรัพย์สินและสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ยังไม่มีการก่อสร้างระบบชลประทานและอื่น ๆ กรณีเช่นนี้ควรทบทวนความเหมาะสมหรือศึกษาสภาพปัญหาอีกครั้งหรือไม่ เพราะจะเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ของเจ้าของที่ดินที่ต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่การเกษตร รวมทั้งการห้ามโอนหรือก่อให้เกิดภาระในที่ดินก็เป็นการสร้างภาระแก่เจ้าของที่ดินเกินสมควรด้วยเช่นกัน

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) ปัญหาการพิจารณาอนุญาตให้มีการเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ ที่ขาดความชัดเจนและไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาซึ่งแตกต่างจากกรณีของการเปลี่ยนการใช้ที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ที่การพิจารณาจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

๓. ปัญหาเกี่ยวกับกองทุนจัดรูปที่ดิน

แต่เดิมการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (ตามพระราชบัญญัติคั้นและคุนน้ำฯ) จะใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินทั่วไปตามที่กรมชลประทานได้รับจัดสรรผ่านการทำโครงการหรือแผนงาน แต่เมื่อมีการรวมงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและงานจัดรูปที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินฯ ทำให้กองทุนจัดรูปที่ดินที่เดิมใช้จ่ายเฉพาะงานจัดรูปที่ดินต้องนำไปใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วยตามการขยายวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทำให้เงินของกองทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการในการดำเนินการตามแผนแม่บท

นอกจากนี้ เงินที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บตามกฎหมายที่จะนำส่งเป็นรายได้เข้ากองทุนมีอัตราค่อนข้างต่ำ จึงควรต้องพิจารณา ทบทวนบทบาทและแหล่งที่มาของรายได้ของเงินกองทุนจัดรูปที่ดินให้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

๔. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ

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

(๑) กรณีไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการจัดรูปที่ดินกลาง กรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เรียกให้มา หรือให้ส่งตามที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

(๒) กรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับของอธิบดี

(๓) กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งทั้งหมดเป็นโทษอาญา ถึงแม้จะมีมาตรา ๖๘ ที่กำหนดให้มีการเปรียบเทียบปรับคดีที่มีโทษปรับโดยอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งเมื่อผู้ใดต้องหา ได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่โทษสำหรับการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับหรือความผิดเล็กน้อย ย่อมไม่ควรกำหนดเป็นโทษอาญาทั้งหมดทุกกรณี

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 ๘ คดี ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เนื้อหาขัดหาย การบุกรุก

๑๘. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ อย่างไร

- พระราชบัญญัตินี้มีการใช้ระบบอนุญาตโดยแบ่งเป็นระดับพนักงานเจ้าหน้าที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง โดยพิจารณาตามความเหมาะสม ความสำคัญ และสภาพพื้นที่

- จากการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ เห็นว่าการใช้ระบบคณะกรรมการยังมีความจำเป็นอยู่ เนื่องจากเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการมักมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน อย่างไรก็ดี เห็นควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการให้สอดคล้องและเหมาะสมการทำงาน รวมทั้งสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณใกล้เคียงเขตโครงการเพิ่มมากขึ้น จึงอาจพิจารณาเพิ่มผู้แทนจากกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ตลอดจนเพิ่มองค์ประกอบของผู้แทนเกษตรกรเจ้าของที่ดินเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการโครงการ

- การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ยังมีความจำเป็นอยู่เนื่องจากเป็นผลของความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

- จากการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เห็นควรให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้แก่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดในบางเรื่อง โดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อขอความเห็นชอบอีก เพื่อลดขั้นตอนในการดำเนินงาน และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่จำเป็นให้ชัดเจน เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ลึกลับของเจ้าหน้าที่

- การใช้โทษอาญาตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะใกล้เคียงกับโทษทางปกครอง จึงอาจไม่จำเป็นต้องกำหนดโทษอาญาไว้ในกฎหมายฉบับนี้

- จากการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้โทษอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ มีความเห็นต่างออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายสนับสนุนให้คงโทษอาญาไว้ โดยให้เหตุผลว่าการใช้โทษอาญานั้นมีความเด็ดขาดและดำเนินการได้รวดเร็วกว่า ส่วนฝ่ายสนับสนุนให้ยกเลิกโทษอาญาให้เหตุผลว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับเป็นความผิดเล็กน้อย จึงควรใช้บทลงโทษอื่นให้สัมพันธ์กับความร้ายแรงของการกระทำความผิด

ส่วนที่ ๔

ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๑๙. การรับฟังความคิดเห็น

- ได้รับฟังความคิดเห็นโดยถูกต้องตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว
- ได้รับฟังความคิดเห็นโดยวิธีอื่นนอกจากผ่านระบบกลาง โดยวิธีการ
- (๑) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
 - (๒) การสัมภาษณ์ หรือเชิญให้เข้าร่วมชี้แจง หรือแสดงความคิดเห็น
 - (๓) การสำรวจความคิดเห็น

ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้หรือผลกระทบของกฎหมายนี้อย่างไร
สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

ความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องภาคประชาชน

(๑) ร้อยละ ๘๖.๙ ประชาชนผู้แสดงความเห็น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำ
เพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน

(๒) เหตุผลที่ทำให้เจ้าของที่ดินยินยอมให้มีการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม
หรือการจัดรูปที่ดินในที่ดินของตนนั้น เนื่องจากคาดหวังว่าจะได้รับจัดสรรน้ำที่เพียงพอต่อการทำเกษตร

(๓) เหตุผลที่ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้ดำเนินก่อสร้างระบบชลประทาน
ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา เนื่องจากกลัวเสียสิทธิในที่ดินส่วนนั้นไป

(๔) เจ้าของที่ดินยังประสบปัญหาหลังจากที่ดินได้ดำเนินการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรม
หรือจัดรูปที่ดินแล้ว เช่น ได้รับน้ำไม่เพียงพอหรือไม่สม่ำเสมอ คลองหรือสิ่งที่สร้างขึ้นไม่ได้รับการดูแลรักษา
หรือซ่อมแซมอย่างสม่ำเสมอทำให้ใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่

(๕) มีข้อเสนอแนะให้ยกเลิกการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม
หรือการจัดรูปที่ดินเนื่องจากเจ้าของที่ดินเห็นว่าได้เสียสละที่ดินของตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว และยังมีผู้เห็นว่า
ยังสมควรเรียกเก็บค่าใช้จ่าย โดยพิจารณาปรับอัตราที่เรียกเก็บให้น้อยลงและเป็นไปตามสัดส่วนผลประโยชน์
ที่ผู้ใช้นั้นได้รับจริง

(๖) รัฐควรจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินในพื้นที่เขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อ
เกษตรกรรมหรือโครงการจัดรูปที่ดินที่ยังไม่มีการดำเนินการก่อสร้าง เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในการนำที่ดิน
ไปใช้ประโยชน์อื่น แต่ยังคงควรพื้นที่ดังกล่าวไว้ในเขตโครงการ

(๗) กระบวนการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินใช้เวลานานและมักจะ
ไม่ได้รับอนุญาต ทำให้เจ้าของที่ดินเสียโอกาสในการสร้างรายได้จากการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่น

(๘) เห็นควรมีกระบวนการให้ความรู้ ตักเตือน ก่อนการลงโทษ

ความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องภาครัฐ

(๑) ร้อยละ ๕๑.๒ ของเจ้าหน้าที่เห็นควรให้แยกบทบาทบัญญัติเรื่องการจัดระบบน้ำ
เพื่อเกษตรกรรมเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเห็นว่า
แม้หลักการของทั้งสองเรื่องมีความคล้ายคลึงกัน แต่ในทางปฏิบัติมีการดำเนินการที่แตกต่างกันและเพื่อความสะดวก
ในการดำเนินการกรณีเร่งด่วน จึงสมควรแยกให้เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานส่วนร้อยละ ๔๘.๘
ของเจ้าหน้าที่เห็นว่าควรคงทั้งสองเรื่องไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ให้เหตุผลว่าบทบัญญัติตามกฎหมายปัจจุบัน
เหมาะสมแล้ว แต่ควรพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้ชัดเจนและละเอียดเพียงพอ
ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ถูกต้อง

(๒) แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ความเป็นจริง มีการกำหนด
ขั้นตอนเกินจำเป็น ทำให้นำมาใช้ในเป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ในทางปฏิบัติได้น้อย จึงควรมีการสอบ
ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องทำภารกิจตามกฎหมายประกอบ
การจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ได้จริงและไม่เป็นอุปสรรค
แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังเห็นว่าควรมีการทบทวนแผนแม่บทจัดรูปที่ดินเป็นระยะ
ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

(๓) ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม มีสาเหตุมาจากมีขั้นตอนที่มากเกินไป และในแต่ละขั้นตอนใช้ระยะเวลาเกินกว่าจะแล้วเสร็จ เพราะก่อนการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนโดยส่วนใหญ่ต้องผ่านพิจารณาของคณะกรรมการเสียก่อนจึงจะเริ่มดำเนินการได้ จึงพิจารณาปรับเปลี่ยนหรือลดขั้นตอนให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้าในการดำเนินการ เช่น บางขั้นตอนควรให้อำนาจคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักงานพิจารณาเห็นชอบได้เลย โดยไม่ต้องส่งต่อไปให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาอีกครั้ง นอกจากนี้ สาเหตุของความล่าช้าส่วนหนึ่งมาจากเจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจภายหลังหรือไม่ยินยอมให้รัฐเข้าไปดำเนินการก่อสร้างในที่ดิน

(๔) ประเด็นการส่งมอบภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำและการดูแลบำรุงรักษา สิ่งที่จัดสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโครงการชลประทาน หรือองค์กรอื่นเป็นผู้ดูแลและดำเนินการ ควรคำนึงถึงงบประมาณและความพร้อมขององค์กรที่จะต้องรับภารกิจนั้น นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าสามารถส่งมอบภารกิจได้บ้าง จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นให้สามารถพิจารณาเลือกส่งมอบเป็นรายการกิจให้เฉพาะองค์กรที่มีความพร้อมได้

(๕) การกำหนดให้สามารถยกเลิกพื้นที่ส่วนที่เหลือที่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างใด ๆ และมีสภาพไม่เหมาะสมกับการจัดรูปที่ดินอีกต่อไปออกจากเขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือจัดรูปที่ดิน ได้จะเป็นการลดภาระขั้นตอนของเจ้าของที่ดินในการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเห็นด้วย หากจะมีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการเสียโอกาสในการใช้ที่ดิน แต่ต้องมีการพิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐ

(๖) ประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม มีผู้เห็นว่างานจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมไม่ควรรวมถึงภารกิจการสร้างถนนหรือทางลำเลียงในแปลงไร่นา เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีความต้องการแตกต่างกัน เช่น บางพื้นที่มีถนนหรือทางลำเลียงอยู่แล้ว การรวมภารกิจอื่นเข้าไปในงานจัดระบบน้ำจะเป็นการเพิ่มขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ส่วนผู้ที่เห็นว่าควรรวมภารกิจการสร้างถนนหรือทางลำเลียงในแปลงไร่นา ในงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมด้วย เนื่องจาก การรวมการดำเนินการจะทำให้การก่อสร้างในพื้นที่ที่มีความต้องการ ทั้งถนนหรือทางลำเลียงในแปลงไร่นาพร้อมกับการจัดระบบน้ำเป็นไปอย่างรวดเร็ว

(๗) ประเด็นเกี่ยวกับการนำกลไกการเวนคืนที่ดินมาปรับใช้ในการจัดทำหรือก่อสร้าง การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการชดเชยจากกรณีถูกไล่อรอนสิทธิในทรัพย์สิน กรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอม หรือไม่สมัครใจให้ใช้ที่ดินของตนเพื่อการก่อสร้าง ผู้ที่เห็นด้วยกับการนำกลไกการเวนคืนมาใช้เห็นว่ากลไกเวนคืน ที่ดินมีความสะดวกรวดเร็วและมีกำหนดเวลาที่แน่นอนกว่า ทำให้การดำเนินงานไปตามกรอบระยะเวลาของ แผนงาน และสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างรวดเร็ว ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการนำกลไกการเวนคืนที่ดิน มาใช้ได้ให้เหตุผลว่า การดำเนินการต่าง ๆ ควรเป็นไปด้วยความสมัครใจเนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร ในพื้นที่เฉพาะ ไม่ใช่ต่อประชาชนโดยรวม การใช้แนวทางการเจรจาจ่ายค่าชดเชยน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งนี้ ต้องกำหนดขอบเขตและวิธีการชดเชยไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน

(๘) ไม่ควรเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรและวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อทำเกษตรกรรมเป็นหน้าที่ของรัฐ หรืออาจเก็บในอัตราที่สอดคล้องกับความสามารถในการชำระเงินของเจ้าของที่ดิน เพื่อให้เจ้าของที่ดินรู้สึก เป็นเจ้าของและวางแผนในสิ่งก่อสร้าง

(๙) คณะกรรมการตามกฎหมายแต่ละคณะมีความถี่ในการประชุมค่อนข้างน้อย ไม่สอดคล้องกับปริมาณเรื่องที่ต้องพิจารณา นอกจากนี้ สมควรปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการให้สอดคล้องกัน เพื่อให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เช่น เพิ่มสัดส่วนของผู้แทนเจ้าของที่ดิน เพิ่มเต็มองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัจจุบันในเขตโครงการมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก

(๑๐) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาอนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายไปในแนวทางเดียวกัน และหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องคำนึงถึงความสมดุลของสาธารณประโยชน์ สิทธิในทรัพย์สิน และสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทางกายภาพและทางเศรษฐกิจของที่ดิน

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

(๑๒) งบประมาณที่กองทุนจัดรูปที่ดินได้รับจัดสรรไม่เพียงพอต่อภารกิจที่ขยายไปถึงการจัดระบบน้ำ จึงเห็นด้วยหากจะมีการเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้กองทุน และเห็นด้วยที่จะปรับแนวทางการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดินให้นำไปใช้เพื่องานจัดรูปที่ดินเป็นหลัก ส่วนการจัดน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้ขอรับจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำตามปกติและใช้จ่ายจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเป็นหลัก และใช้เงินจากกองทุนจัดรูปที่ดินเสริมในกรณีจำเป็น

(๑๓) ประเด็นเกี่ยวกับกำหนดโทษ ผู้ที่เห็นว่าควรแก้ไขบทกำหนดโทษ ให้เหตุผลว่าความผิดตามกฎหมายนี้เป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรง จึงไม่ควรมุ่งใช้โทษอาญา ส่วนผู้ที่เห็นควรให้คงโทษอาญาให้เหตุผลว่าการมุ่งใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือหลักเพื่อบังคับบุคคลปฏิบัติตามกฎหมายได้ดีกว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพราะเจตนารมณ์ของการดำเนินการตามกฎหมายนี้มุ่งความรวดเร็วเพื่อต้องการให้ประชาชนได้รับประโยชน์ทันท่วงที ซึ่งการกำหนดโทษโดยใช้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีขั้นตอนและระยะเวลาอันยาวนาน อันจะก่อให้เกิดอุปสรรคโดยรวมสำหรับการจัดรูปที่ดินที่จะล่าช้าไป

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

๒๐. ได้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของกฎหมายฉบับนี้ (ถ้ามี) มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้วหรือไม่

ไม่ได้้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมาประกอบการพิจารณา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลบังคับใช้

๒๑. หน่วยงานได้

๒๑.๑ ออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

- มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน จำนวน ๒๔ ฉบับ และมีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดแนวเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๙๗ 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 และเงื่อนไขการอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๑

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

(๕) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตให้จำหน่าย ก่อให้เกิดภาวะติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๙

(๖) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๗) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้เจ้าของที่ดินจ่ายหรือได้รับมูลค่าที่แตกต่างเป็นการทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๘) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการชำระค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๙) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔

(๑๐) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน 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 หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินอยู่ในเขตปกครองเป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

- มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่

(๑) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการให้เช่า เช่าซื้อ หรือโอนที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นของกรมชลประทานเพื่อใช้ในการทำเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๔

(๒) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔

๒๑.๒ ดำเนินการอื่นเพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

- จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และอธิบายกระบวนการเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน

- จัดทำคู่มือประชาชน จำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่

(๑) การขออนุญาตแก้ไขผังแปลงแบ่งกรรมสิทธิ์-รวมกรรมสิทธิ์ ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๒) การขออนุญาตจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระที่ดินซึ่งที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดิน

(๓) การขออนุญาตใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินกรมชลประทานที่ได้มาตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

(๔) การขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม

(๕) การขออนุญาตโอนสิทธิที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

- มีการจัดเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่เขตสำรวจ

- จัดโครงการฝึกอบรมเกษตรกรในเขตพื้นที่โครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดินหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้ ได้รับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายด้านการเกษตรการลดต้นทุน และการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้ดียิ่งขึ้น

- จัดให้มีการประเมินผลความพึงพอใจและทัศนคติของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

- ทบทวนแก้ไขปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่
 - (๑) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้เปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๙
 - (๒) ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๙
- ทบทวนแก้ไขปรับปรุงคู่มือประชาชน จำนวน ๘ ฉบับ

๒๒. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๒๒.๑ กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร

กฎหมายนี้มีการบังคับใช้ โดยมีการกำหนดเขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งมีการออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสำหรับเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการจัดระบบน้ำและการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้าง ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๒๑.๑

๒๒.๒ หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

กฎหมายนี้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาโดยเชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขปโภคอย่างทั่วถึง โดยมีพื้นที่ดำเนินการเพิ่มขึ้น จำนวนไม่ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ ไร่ จากพื้นที่เดิมที่กรมชลประทานได้ดำเนินการไว้ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำนวนไม่ต่ำกว่า ๑๐,๘๕๕,๗๕๖ ไร่ และโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำนวนไม่ต่ำกว่า ๑,๙๘๘,๕๓๘ ไร่ โดยมีจำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์ จำนวนอย่างน้อย ๓๐,๕๙๓ ครัวเรือน ซึ่งสอดคล้องตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ โดยสามารถประหยัดได้ ๓,๙๒๔ ล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อดำเนินการครบระยะเวลา ๒๐ ปี พื้นที่รวม ๑๔,๔๖๑ ไร่ตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน

นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ภาครัฐสามารถขยายเขตการจัดรูปที่ดินให้เพิ่มมากขึ้น จึงได้กำหนดกลไกสร้างเสริมการมีส่วนร่วมโดยจัดให้มีคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่ และผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งในพื้นที่ เพื่อร่วมกันประชุมหาข้อตกลงร่วมกันและเสนอความเห็นในขั้นตอนการสำรวจและจัดทำแผนผังการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและจัดรูปที่ดิน

อย่างไรก็ดี แม้จะได้ลดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินแล้ว แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานได้ เนื่องจากเหตุของความล่าช้าไม่ได้เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงสาเหตุเดียวแต่เกิดจากปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ล้าสมัยและไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่ชัด รวมทั้งปัญหาความร่วมมือของเกษตรกรเจ้าของที่ดินที่เป็นปัญหาที่ไม่อาจควบคุมได้

๒๒.๓ ประชาชนมีภาระหรือรัฐมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อลงทุนในการดำเนินการสำรวจพื้นที่ การทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ซึ่งประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบชลประทานการสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการปรับระดับพื้นดิน

สิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันอื่น ๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการบำรุงซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างเหล่านั้น ขณะเดียวกัน ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินในอัตราและสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด

๒๒.๔ เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่

(๑) เกิดเหตุเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมในการดำเนินการ หรือเปลี่ยนใจไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดินของตนในระหว่างดำเนินโครงการ โดยมีสาเหตุหลัก ๓ ประการ ดังนี้

(๑.๑) เจ้าของที่ดินไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการจัดรูปที่ดินหรือจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการมีส่วนร่วมเจ้าของที่ดินในขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฎหมาย

(๑.๒) พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีการชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของที่ดินทราบ ตั้งแต่ต้นว่าเจ้าของที่ดินมีหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไรหรือต้องชำระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ภายหลังจากมีการจัดทำโครงการแล้ว

(๑.๓) ความล่าช้าในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่ที่ได้ประกาศให้เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๒) เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมหรือไม่มีรายได้เพียงพอในการชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำหรือจัดรูปที่ดินหลังจากดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้ว และการบำรุงรักษา

(๓) ผลของกฎหมายจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินย้อนหลังจากการรวมกฎหมาย ความเชื่อมโยงของกฎหมายเพิ่มภาระแก่ประชาชน บทเฉพาะกาลไม่ได้บัญญัติรองรับการดำเนินการตามกฎหมายเดิมในบางประการ

๒๓. กฎหมายนี้คุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่มีความคุ้มค่าและได้สัดส่วนเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้ดำเนินการโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำนวนอย่างน้อย ๑๐,๘๕๕,๗๕๖ ไร่ และโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำนวนอย่างน้อย ๑,๘๘๙,๕๓๘ ไร่ โดยมีจำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์ จำนวนอย่างน้อย ๓๐,๕๙๓ ครัวเรือน (ข้อมูลจากแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) แม้ขณะเดียวกันประชาชนจะต้องเสียสละที่ดินบางส่วนของตนเอง และต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งค่าบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในเขตโครงการ แต่ก็เป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับการจัดสรรน้ำและการจัดรูปที่ดินในระยะยาว การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและการที่เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมถึงการมีมาตรฐานการครองชีพ และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

๒๔. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

จากผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ประกอบกับข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง จึงเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงมาตรการในกฎหมายให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

(๑) ด้านการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

๑) ปัญหาประการนี้เกิดขึ้นจากการที่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใช้ขั้นตอนการดำเนินงานเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้การดำเนินงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนที่เคร่งครัดเกินไป การทำงานในทางปฏิบัติมีความซับซ้อนเกินความจำเป็น เนื่องจากลักษณะของงานจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดและสร้างทางลำเลียงและระบายน้ำเพื่อเป็นการแพร่กระจายน้ำไปสู่แปลงไร่นาอย่างทั่วถึงเท่านั้น จึงไม่ควรมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีจึงทำให้เกิดสภาพปัญหาโครงสร้างกฎหมายที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการดำเนินโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมได้ทันต่อความต้องการของประชาชน

๒) เห็นควรให้นำกระบวนการและขั้นตอนเรื่องการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์มาปรับใช้สำหรับกรณีที่ดินที่ไม่ยินยอมแต่สำหรับกรณีที่เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้รัฐจ่ายค่าทดแทนแก่การรอนสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดิน รวมทั้งกำหนดให้มีมาตรการจูงใจหรือสิทธิประโยชน์พิเศษในรูปแบบอื่นเพิ่มเติม เช่น การได้รับเงินเพิ่มหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษี เป็นต้น

เพื่อลดขั้นตอนที่จะต้องให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ซึ่งจะทำให้การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและสร้างความเชื่อมโยงกับแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน จึงควรกำหนดการดำเนินการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินและไม่ใช้การดำเนินการตามแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินรวมถึงกรณีเป็นความจำเป็นเร่งด่วนออกจากกัน

๓) มาตรการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมโดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ในช่วงระหว่างการสำรวจและการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม (ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นใดที่จำเป็นในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม) เท่านั้น แต่ยังคงมาตรการห้ามการกระทำใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเสียหายแก่ระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเหมือนการป้องกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบชลประทานและสิ่งๆ ที่สร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมโดยการตั้งเช่นที่กำหนดอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน

๔) ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเพื่อจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือค่าใช้จ่ายน้ำจากระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้น ค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษาไม่ควรเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเนื่องจากเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว เว้นแต่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหากมีการใช้น้ำที่มากเกินไปหรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรมหรือการค้าก็ควรต้องมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในลักษณะทำนองเดียวกันกับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากทางน้ำชลประทาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรรายอื่นและให้เกษตรกรมีน้ำเพียงพอต่อการประกอบการเกษตรกรรมซึ่งนำไปสู่ผลิตผลทางการเกษตรที่ดี

๕) การถ่ายโอนหรือมอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร ฉะนั้น ในการถ่ายโอนหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการนั้น กรมชลประทานสมควรที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวประกอบด้วย รวมถึงการระบุให้ชัดเจนว่าเรื่องใดบ้างที่จะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีจึงสมควรที่จะได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ในส่วนนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นหรือปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมต่อไป สำหรับ กรณีการถ่ายโอนภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับนั้น กรณีนี้ควรจะได้มีการทบทวนและหารือร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง หากเห็นว่าการโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นผลสัมฤทธิ์หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของกฎหมาย และก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารกฎหมายที่อาจทำให้เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ ในการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) ด้านการจัดรูปที่ดิน

โครงสร้างกฎหมายในส่วนของการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมแล้ว เพียงแต่มีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้กระบวนการและเป็นการสร้างขั้นตอน การดำเนินการ และบทบัญญัติบางประการยังขาดความชัดเจนทำให้เกิดความล่าช้าเมื่อนำไปปฏิบัติ หรือมีความ ไม่ชัดเจนและทำให้โครงการจัดรูปที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนปฏิบัติการหรือไม่สามารถขยายโครงการได้ จึงสมควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม ดังนี้

๑) การจัดทำแผนผังโครงการและการให้ความเห็นชอบประกาศ ควรกำหนดกลไก เร่งรัดการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือเร่งรัดการดำเนินการของรัฐในกระบวนการประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งกำหนดมาตรการจูงใจให้แก่เจ้าของที่ดินเพิ่มเติมเพื่อลดความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ยินยอม หรือเปลี่ยนใจหรือประสงค์จะแก้ไขแผนผังโครงการใหม่

๒) การดูแลรักษาสาธารณูปโภคและการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา สาธารณูปโภคนั้น กฎหมายปัจจุบันได้กำหนดไว้เหมาะสมแล้วที่ให้มีการดำเนินการร่วมกัน เพราะเป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดิน จะได้ประโยชน์ร่วมกัน สำหรับการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย ควรกำหนดเป็นหลักการไว้เพื่อให้เกิดความรู้สึกในความ เป็นเจ้าของและหวงแหน แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงเกินไปก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติม ปรับลด หรือยกเว้นได้โดยการปรับปรุง กฎระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของการถ่ายโอนภารกิจหรือมอบหมายให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น โดยที่งานจัดรูปที่ดินมิได้มีเฉพาะเรื่องการดำเนินด้านระบบชลประทานแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงงานก่อสร้างถนนหรือทางลำเลียงพืชผลในไร่นาและสิ่งก่อสร้างอื่นที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดบทบัญญัติให้กรมชลประทาน จะมอบหมายงานในภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นใดเป็นผู้ดำเนินการแทนได้กรณีจำเป็น การกำหนดให้เป็นการเฉพาะและไม่อยู่ภายใต้การดำเนินตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น การจะมอบหมายภารกิจใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงศักยภาพทั้งด้านงบประมาณและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จึงจำเป็นต้อง พิจารณาทบทวนมาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นและปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันด้วย

๓) การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการหรือเขตจัดรูปที่ดิน จำเป็นต้อง ชั่งน้ำหนักเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและการมีสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งเมื่อพิจารณา แล้วเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดการห้ามการประโยชน์เพื่อการอื่นที่เคร่งครัดแต่อย่างใดเพียงแต่เจ้าของที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้นเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในภาพรวม และที่ผ่านมาเจ้าของที่ดิน ก็มีการขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่เป็นระยะ ๆ การมีบทบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมาย จึงมีความเหมาะสมแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะเกิดจากการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาที่แตกต่างกัน หรือมีข้อกำหนดหรือระเบียบที่ไม่ชัดเจนหรือไม่เหมาะสมกับระบบและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป กรณีจึงสมควรที่จะได้มีการพิจารณาหรือปรับปรุงระเบียบให้มีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ยังมีสภาพปัญหานี้ เกิดขึ้นจากกรณีที่ดินเขตโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งไม่มีการดำเนินการตามแผนงานและพื้นที่นั้นไม่มีศักยภาพ หรือเหมาะสมที่จะทำการเกษตรอีกต่อไป กรณีเช่นนี้ก็สมควรกำหนดกลไกเพื่อเลิกการเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเสีย และภาครัฐควรมีการกำหนดค่าขอเรียกความเสียหายจากการที่เจ้าของที่ดินขาดประโยชน์จากการใช้พื้นที่ดังกล่าว ไว้ด้วยเพื่อความเป็นธรรม

(๓) ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่นำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติ

มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ที่ยังมีความไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหา เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เช่น บทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” มาตรา ๗ มาตรา ๑๒ (๓) มาตรา ๑๖ และมาตรา ๕๗ (๑) ซึ่งปัญหาในส่วนนี้เป็นเรื่องการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย จึงควรแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับทางปฏิบัติยิ่งขึ้น หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายในมาตรา ๕๕ ที่เกี่ยวเนื่องกับมาตรา ๕๔ ในเรื่องการเป็นลูกหนี้ ความแตกต่าง และการบังคับของกฎหมายประสงค์จะบังคับแก่ผู้ใด บุริมสิทธิตามกฎหมายนี้ มีความหมายเพียงใด ที่จะต้องเขียนให้ชัดเจนต่อไป

(๔) การบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน

โดยที่กองทุนจัดรูปที่ดินในปัจจุบันนั้นนำไปใช้ในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานด้านการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนจัดรูปที่ดิน โดยการเพิ่มที่มาหรือรายได้ของกองทุนฯ ในลักษณะทำนองเดียวกับที่ใช้กับกฎหมายอื่น และให้การใช้จ่าย เงินกองทุนเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในลักษณะเป็นการสนับสนุนเพิ่มเติมจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรทั่วไปโดยตรง ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการปรับแก้ไขระเบียบและข้อบังคับการใช้จ่ายเงินกองทุนจัดรูปที่ดิน ให้สอดคล้องกันและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) บทกำหนดโทษและการเปรียบเทียบปรับ

บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มุ่งเน้นการลงโทษทางอาญาเป็นหลัก และแม้จะมีการกำหนดให้นำวิธีการเปรียบเทียบปรับมาใช้ ก็เป็นเพียง กลไกที่ทำให้คดีอาญาระงับไปเท่านั้น กรณีจึงยังไม่เป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้การลงโทษทางอาญาให้กระทำเฉพาะกรณีที่ เป็นโทษร้ายแรงและจำเป็นเท่านั้น และยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกทั้งยังไม่เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญา ในกฎหมาย จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงบทกำหนดโทษในกฎหมายฉบับนี้เสียใหม่ โดยนำมาตรการบังคับ ทางปกครองหรือโทษทางปกครองมาใช้ในกรณีที่เป็นการกระทำทางปกครองมาทดแทนโทษทางอาญาและกำหนด โทษทางอาญาในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น

๒๕. สมควรดำเนินการอื่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีข้อเสนออื่นหรือไม่ อย่างไร

๑. สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความเข้าใจในกระบวนการตามกฎหมายอย่างถูกต้อง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่และใช้ดุลพินิจเป็นแนวทางเดียวกัน โดยยึดถือความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและการมีสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน

๒. ประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เกษตรกรเจ้าของที่ดินผู้ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ ให้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่และเกษตรกรในภายหลัง

๓. จัดทำ สรุปและเผยแพร่ผลการดำเนินงานของเขตโครงการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการของโครงการ เพื่อชักจูงให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินเกิดความสนใจเข้าร่วมโครงการ

๔. เก็บสถิติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายให้สม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในวาระถัดไป

๕. พิจารณานำแนวทางการร่วมทุนมาปรับใช้กับภารกิจการสร้างงานของการจัดรูปที่ดิน เช่น การวางแผนและจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว



ลงชื่อ.....

(นายชูชาติ รักจิตร)

อธิบดีกรมชลประทาน

๑๕ มี.ค. ๒๕๖๗

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน

ผู้รับผิดชอบ นายเศรษฐา เครือสุคนธ์ นิติกรชำนาญการพิเศษ และนางสาวเพ็ญประภาพร ศรีคุณลา นิติกรชำนาญการ

โทร. ๐๒๒๔๑๓๐๕๘

อีเมล LAWBCLC.RID@gmail.com