

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ สามารถสรุปได้เป็น ๗ ประการ ดังนี้

๑. ปัญหาในเรื่องกระบวนการและขั้นตอนในการประกาศกำหนดให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทาน ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาการเข้าใช้พื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของส่วนราชการอื่น เนื่องจากตามกฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้แต่เพียงการเข้าใช้ในที่ดินของเอกชนในกรณีที่ดินที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่มีกำหนดไว้ โดยถือว่าเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถประสานงานเพื่อขออนุญาตต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ครอบครองดูแลที่ดินนั้นอยู่ แต่ที่ผ่านมาปรากฏว่าในการประสานงานเพื่อขออนุญาตต่อหน่วยงานนั้น ปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเพราะในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติจะห้ามมิให้เข้าไปดำเนินการใดๆ ที่กระทบต่อพื้นที่ในเขตอุทยานถ้าประสงค์จะดำเนินการจะต้องมีการเพิกถอนพื้นที่ส่วนนั้นก่อน จึงจะเข้าไปในพื้นที่ได้ ซึ่งระยะเวลาที่จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนพื้นที่นั้นๆ ใช้เวลานาน ทำให้การเข้าดำเนินการของกรมชลประทานต้องล่าช้าออกไป

๒. ปัญหาการกำหนดอัตราค่าชลประทานและการเรียกเก็บค่าชลประทาน เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้เรียกเก็บค่าชลประทานตามวัตถุประสงค์เป็นสองส่วนคือ เพื่อการเกษตรกรรมและเพื่อการอื่น แต่ตั้งแต่บังคับใช้กฎหมายมายังไม่เคยมีการเรียกเก็บค่าชลประทานที่นำไปใช้เพื่อเกษตรกรรม เมื่อไม่มีการเรียกเก็บทำให้เกษตรกรใช้น้ำฟุ่มเฟือย และผู้ที่อยู่ต้นน้ำใช้น้ำมากส่งผลให้ผู้ที่อยู่ปลายน้ำไม่มีน้ำใช้เท่าที่ควร สำหรับอัตราค่าชลประทานเพื่อการอื่นนั้น ปัจจุบันกฎหมายเรียกเก็บไว้ตายตัวและเต็มอัตราที่กฎหมายกำหนดแล้ว ทำให้ไม่สามารถเรียกเก็บเพิ่มเติมได้

๓. ปัญหาการบริหารจัดการทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน ปัญหาในการเรียกเก็บค่าชลประทานเพื่อนำเข้าทุนหมุนเวียนนั้นมี ๓ ประการ คือ

- กรณีที่ผู้ใช้น้ำไม่ยอมชำระค่าชลประทาน รวมทั้งไม่ยอมชำระเงินเพิ่ม ทำให้ต้องมีการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งใช้ระยะเวลานาน และในบางครั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีไม่คุ้มค่างบค่าชลประทานที่จะได้รับ

- กรณีเงินเพิ่มที่กำหนดให้ต้องชำระนั้น ในกฎหมายไม่ได้กำหนดให้สามารถผ่อนชำระได้ ส่งผลให้ผู้ค้างชำระค่าชลประทานเนื่องจากไม่มีเงินในการชำระ ก็ไม่สามารถนำเงินเพิ่มทั้งจำนวนมาชำระได้เช่นเดียวกัน ซึ่งในท้ายที่สุดก็ต้องฟ้องคดีอาญาเพื่อบังคับต่อไป

- กรณีการจัดทำบัญชีของเงินทุนหมุนเวียนนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากหน่วยงานเรียกเก็บค่าชลประทานกระจายอยู่ทั่วประเทศ จึงมีปัญหาในการรวบรวมเอกสารและหลักฐานในการจัดทำบัญชี

๔. ปัญหาความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนของนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๘๕ (๒) ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร และมาตรา ๘๕ (๔) ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจากการวิเคราะห์กฎหมาย

ปัจจุบัน....

ปัจจุบันแม้ว่าจะให้อำนาจอธิบดีกรมชลประทานแต่งตั้งบุคคลอื่นนอกจากกรมชลประทานเข้ามาดูแลรักษา หรือเรียกเก็บค่าชลประทานได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำได้อย่างชัดเจนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้

๕. ปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้กรมชลประทานกระจายอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สภาพปัญหาที่ได้จากการศึกษาวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณในการบำรุงรักษาระบบชลประทานที่กรมชลประทานได้ออนไปให้ ทำให้ระบบชลประทานที่โอนไปเสื่อมสภาพไปในท้ายที่สุด ปัญหาต่อมาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารจากการเลือกตั้ง และบางภารกิจที่โอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารจัดการ รวมทั้งในการโอนอำนาจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทำให้ทางน้ำที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการของกรมชลประทานซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก

๖. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานและนายช่างชลประทาน เช่น การให้อำนาจเจ้าพนักงานเข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อทำการสำรวจที่ดินเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน ซึ่งไม่ชัดเจนว่าเมื่อเข้าไปในที่ดินแล้ว นายช่างชลประทานหรือเจ้าพนักงานจะมีอำนาจดำเนินการได้แค่ไหนเพียงไร ปัญหาประการต่อมาคือ เจ้าพนักงานไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด เนื่องจากบางกรณีผู้กระทำความผิดได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเสียเอง ทำให้หลักเกณฑ์ต่างๆ และโทษทางอาญาที่กำหนดไว้ไม่สามารถใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติ

๗. ปัญหาเรื่องบทกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งตามกฎหมายในบางกรณีกำหนดอัตราโทษไว้ต่ำเกินไป ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัว และกฎหมายปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ การดำเนินการจึงต้องส่งให้เจ้าพนักงานสอบสวนเพื่อเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนั้น เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายครั้งและมีได้มีการพิจารณาในภาพรวมทำให้อัตราโทษในกฎหมายล้าลั่นกัน