

คำชี้แจง
ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.

๒. ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ

กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๓. ความเป็นมา

โดยที่มาตรา ๘๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ให้รัฐจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ประกอบกับพระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน มีบทบัญญัติที่ล้าสมัย และไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

นอกจากนี้ บทบาทในการบริหารจัดการน้ำได้เปลี่ยนแปลงไป โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ถูกกำหนดให้มีบทบาทมากขึ้น และตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา กรมชลประทาน ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก การดูแลรักษาทางน้ำ (ทางน้ำชลประทานประเภท ๒) การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทาน ระบบท่อ การบำรุงรักษาทางชลประทาน โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาและหรือคันคูน้ำ การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจของกรมชลประทานให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากงานชลประทานเป็นเรื่องเทคนิคทางวิศวกรรมและต้องใช้หลัก วิชาการขั้นสูงซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดบุคลากรและความพร้อมที่ จะรับโอนงานชลประทานและระบบต่างๆ ดังกล่าวไว้เพื่อบริหารจัดการ

จากการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจในการบริหารจัดการน้ำดังกล่าวข้างต้น กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว หลายครั้งแต่ยังไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและเจริญเติบโตขึ้น อย่างรวดเร็ว ซึ่งปัจจุบันปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการชลประทานมีหลายประการ เช่น อำนาจเจ้าพนักงานในการเข้าไปในที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน ปัญหาความล่าช้า ในการการกำหนดเขตชลประทาน หรือการประกาศทางน้ำชลประทาน ซึ่งต้องมีการตรวจสอบเขตพื้นที่

รวมทั้ง...

รวมทั้งการขออนุญาตใช้พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นหรืออยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการการจัดเก็บหรือการชำระค่าชลประทานและอัตราค่าชลประทาน ตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่ง แต่ปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะของการใช้โทษทางอาญา เป็นบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน เป็นต้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ให้เกิดระบบการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ มีการกำหนดอัตราค่าบริการและระบบการจัดเก็บค่าบริการที่เหมาะสม เพื่อนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บไปใช้สำหรับการพัฒนาและเป็นทุนหมุนเวียน ในการสนับสนุนการชลประทานในลักษณะและรูปแบบต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการชลประทานและการดำเนินการโครงการต่างๆ ของกรมชลประทานมีประสิทธิภาพ และมีการบูรณาการในการบริหารจัดการน้ำระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาแหล่งน้ำทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปรับปรุงการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานและบทกำหนดโทษให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

๔. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

๔.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดทำระบบการชลประทานหลวงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นไปตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดให้มีการจัดทำแผนการชลประทาน
- (๒) กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานและนายช่างชลประทานในการดำเนินการเกี่ยวกับการชลประทานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น
- (๓) กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการเขตชลประทาน
- (๔) กำหนดหลักเกณฑ์ในการมีส่วนร่วมและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเขตชลประทาน
- (๕) ปรับปรุงทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานเป็นกองทุนเพื่อการชลประทาน
- (๖) กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตชลประทาน
- (๗) กำหนดมาตรการในการคุ้มครองทางน้ำชลประทานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำมาตราการทางปกครองและมาตรการทางแพ่งมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา

๔.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ

เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นโยบายของคณะรัฐมนตรี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔)

๔.๓ ปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ต้องการแก้ไข

- (๑) ปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนในการประกาศกำหนดทางน้ำชลประทาน และการเรียกเก็บค่าชลประทานให้สามารถทำได้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (๒) ปรับปรุงการเรียกเก็บค่าชลประทานให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำชลประทาน
- (๓) กำหนดมาตรการบังคับในกรณีที่ผู้ใช้น้ำไม่ชำระค่าชลประทาน หรือเงินเพิ่มภายในเวลาที่กำหนด
- (๔) ปรับปรุงระยะเวลาในการจัดทำบัญชีของทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน ให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการดำเนินการ
- (๕) ปรับปรุงวิธีการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการเขตชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเขตชลประทานที่ได้รับโอนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับการบริหารจัดการของกรมชลประทาน
- (๖) เพิ่มบทบาทผู้ปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทางน้ำชลประทานให้สอดคล้องกับมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- (๗) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานและนายช่างชลประทานให้เหมาะสม และชัดเจนยิ่งขึ้น
- (๘) ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิดและสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๔ มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจ

- (๑) กำหนดให้กรมชลประทานจัดทำแผนการชลประทานเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นและประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รับทราบข้อมูลและเสนอความเห็นในการจัดทำระบบชลประทาน และแนวทางในการจัดการ พัฒนา และการอนุรักษ์แหล่งน้ำให้มีน้ำใช้อย่างพอเพียงและทั่วถึง รวมทั้งแผนการดำเนินการ เพื่อกำหนดให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทาน เพื่อให้มีการบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ร่วมกัน ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบจะมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับแผนการชลประทาน ในกรณีที่มีปัญหา ไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนการชลประทานได้ให้กรมชลประทานเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติ เพื่อให้การดำเนินการชลประทานซึ่งเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินเพื่อการชลประทานที่อยู่ในความ ครอบครองของหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดยกเว้นให้การ ดำเนินการจัดทำชลประทานของเจ้าพนักงานหรือนายช่างชลประทานตามพระราชบัญญัตินี้ได้รับ ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการห้ามใช้พื้นที่หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้พื้นที่

ตามกฎหมาย....

ตามกฎหมายอื่นใดเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำระบบชลประทานเป็นไปอย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามแผนการชลประทานที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้

(๓) กำหนดให้การประกาศกำหนดให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานต้องมีแผนที่แสดงเขตทางน้ำชลประทานเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบว่าเขตพื้นที่ใดเป็นเขตทางน้ำชลประทาน และเพื่อใช้เป็นฐานในการออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าชลประทาน ซึ่งจะทำให้การประกาศกำหนดให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานและการเรียกเก็บค่าชลประทานสามารถทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น

(๔) ตัดการกำหนดอัตราค่าชลประทานไว้ในพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง โดยให้คำนึงถึงการรักษาปริมาณน้ำของเขตชลประทานให้เพียงพอ ความต้องการใช้น้ำและวัตถุประสงค์ของกิจการที่มีการใช้น้ำ โดยต้องกำหนดให้แตกต่างกันระหว่างการเกษตรกรรม และการอุตสาหกรรม หรือการอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าชลประทานเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

(๕) กำหนดให้นายช่างชลประทานมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่ไม่ชำระค่าชลประทาน และเงินเพิ่มตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดึงน้ำจากทางน้ำชลประทานได้จนกว่าจะมีการชำระค่าชลประทานและเงินเพิ่ม

(๖) แบ่งการบริหารจัดการเขตชลประทานออกเป็น ๓ ระดับ คือ

(ก) การบริหารจัดการโดยกรมชลประทาน สำหรับเขตชลประทานที่ยังไม่มีการโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรผู้ใช้น้ำ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเขตชลประทานแต่ละแห่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะการบริหารจัดการเขตชลประทานแก่กรมชลประทาน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการเขตชลประทานของกรมชลประทาน

(ข) การบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะบริหารจัดการเขตชลประทานต้องจัดทำแผนการบริหารจัดการเขตชลประทานเสนอต่ออธิบดีกรมชลประทาน เพื่อความเห็นเสนอรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบกับแผนการบริหารจัดการเขตชลประทานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ออกคำสั่งให้กรมชลประทานโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ และทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนาจบริหารจัดการเขตชลประทานนั้นแทนกรมชลประทาน และในกรณีที่เขตชลประทานเป็นเขตชลประทานที่มีกฎกระทรวงให้เรียกเก็บค่าชลประทาน ได้กำหนดให้ค่าชลประทานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บได้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด ส่วนที่เหลือให้ตกเป็นของกองทุนเพื่อการชลประทาน แต่ในกรณีที่เขตชลประทานใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้เรียกเก็บค่าชลประทานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อเรียกเก็บค่าชลประทานได้และในกรณีนี้ให้ค่าชลประทานที่เรียกเก็บได้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำรายได้ดังกล่าวไปใช้ในการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานที่ได้รับโอนไปให้มีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องพึ่งงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้

ในกรณีที่เขตชลประทานใดอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องร่วมกันจัดทำแผนการบริหารจัดการชลประทาน และต้องร่วมกันบริหารจัดการเขตชลประทานนั้นตามที่กำหนดไว้ในแผนการชลประทาน ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(ค) การบริหารจัดการเขตชลประทานขององค์กรผู้ใช้น้ำ กำหนดให้องค์กรผู้ใช้น้ำที่ได้จดทะเบียนต่ออธิบดีกรมชลประทานแล้วมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเขตชลประทานตามแผนการบริหารจัดการเขตชลประทานที่ได้รับความเห็นชอบ และมีอำนาจเรียกเก็บค่าชลประทาน ในกรณีที่เขตชลประทานนั้นเป็นเขตชลประทานที่มีกฎกระทรวง กำหนดให้เรียกเก็บค่าชลประทานให้ค่าชลประทานที่เรียกเก็บได้ตกเป็นรายได้ขององค์กรผู้ใช้น้ำ ตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด ส่วนที่เหลือให้ตกเป็นของกองทุนเพื่อการชลประทาน แต่ในกรณีที่เขตชลประทานใดยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดให้เรียกเก็บค่าชลประทานให้องค์กรผู้ใช้น้ำมีอำนาจออกระเบียบเพื่อเรียกเก็บค่าชลประทานได้ และในกรณีนี้ให้ค่าชลประทานที่เรียกเก็บได้ตกเป็นรายได้ขององค์กรผู้ใช้น้ำนั้น

(๓) กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการชลประทานขึ้น โดยโอนทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สินของทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาเป็นของกองทุนเพื่อการชลประทานตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินของกองทุนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(๘) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตชลประทานที่อาจส่งผลกระทบต่อทางน้ำชลประทานในบริเวณใด บริเวณหนึ่ง เพื่อมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายหรือเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทางน้ำชลประทาน

(๙) กำหนดให้นายช่างชลประทานมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับการชลประทานในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการชลประทาน การอนุญาต การออกคำสั่ง และการบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการกำกับ การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ส่วนเจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งให้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องใด จะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติในขอบเขตเพียงใดให้เป็นไปตามที่อธิบดีกรมชลประทานกำหนด

(๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์ในการชำระค่าเสียหายในทางแพ่งสำหรับการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางน้ำชลประทานหรือสิ่งก่อสร้างหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการชลประทาน โดยให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดค่าเสียหายขึ้นและหากผู้กระทำความผิดยอมชำระค่าเสียหายตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ให้ถือว่าคดีอาญาเลิกกัน แต่ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยอมชำระค่าเสียหายก็ให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไป โดยให้ดำเนินคดีอาญาและเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นควบคู่กัน

๔.๕ ทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

(๑) แม้ว่าการจัดทำแผนการชลประทานและการขอใช้พื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของส่วนราชการอื่นเพื่อการชลประทานจะสามารถดำเนินการได้ในทางบริหาร แต่ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้พื้นที่ไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถเข้าไปใช้พื้นที่

ในการ...

ในการจัดระบบชลประทานได้จนกว่าจะดำเนินการตรากฎหมายเพื่อเพิกถอนพื้นที่ออกจากกฎหมายเพื่อการนั้น ส่งผลให้การจัดทำระบบชลประทานต้องล่าช้าออกไป การกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง เพื่อให้มีการจัดทำแผนการชลประทานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ รวมทั้งให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะยกเว้นบทบัญญัติตามกฎหมายอื่น เพื่อให้กรมชลประทานสามารถเข้าไปใช้พื้นที่เพื่อจัดทำโครงการชลประทาน ซึ่งเป็นกิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่ต้องเพิกถอนพื้นที่ที่จะเข้าไปดำเนินการ จะทำให้หน่วยงานของรัฐอื่นรับทราบข้อมูลในการจัดทำโครงการชลประทาน ตั้งแต่ต้น และสามารถบูรณาการแผนงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันตั้งแต่ต้น ทำให้การจัดทำโครงการชลประทานสามารถดำเนินการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และพื้นที่ที่กรมชลประทานเข้าไปดำเนินการเพื่อก่อสร้างระบบชลประทานก็ยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะเพื่อการอื่น ซึ่งเป็นการคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวได้ดีกว่าการเพิกถอนพื้นที่นั้นออกจากการคุ้มครองดูแลตามกฎหมายอื่น

(๒) แม้ว่าในปัจจุบันอธิบดีกรมชลประทานจะสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานเข้ามาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เพื่อดูแลรักษาทางน้ำชลประทาน เรียกเก็บค่าชลประทาน และจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่สะท้อนหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา ๘๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และการจัดทำแผนบริหารจัดการชลประทานได้อย่างชัดเจน

(๓) การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าสามารถดำเนินการได้ในทางบริหาร โดยโอนอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การกระจายอำนาจตามแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมิได้คำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมามีปรากฏว่าเกิดปัญหาในทางปฏิบัติกล่าวคือ ทำให้ระบบชลประทานที่โอนไปเสื่อมสภาพและขาดการดูแลบำรุงรักษา โดยเฉพาะบางภารกิจที่โอนให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งทำให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารจัดการ และทำให้ทางน้ำชลประทานที่ถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลขาดความเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการของกรมชลประทาน

ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง เพื่อกำหนดให้มีการจัดทำแผนการชลประทาน กำหนดหลักเกณฑ์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนและกำหนดขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน จึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

๔.๖ เหตุผลที่ทำให้เชื่อว่ามาตรการสามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้

(๑) เมื่อมีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการชลประทานจะส่งผลให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนทราบล่วงหน้าว่ากรมชลประทานมีแผนในการจัดทำชลประทานอย่างไร ในพื้นที่ใด และหากหน่วยงานใดเห็นว่าการจัดทำระบบชลประทานจะก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะที่ตนรับผิดชอบอยู่ก็สามารถเสนอ

ความเห็น เพื่อให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติอันจะส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๒) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งมีความเข้มแข็งสามารถจัดทำแผนบริหารจัดการเสนอให้กรมชลประทานพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนมีการโอนอำนาจในการบริหารเขตชลประทานใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรผู้ใช้น้ำใดไปบริหารจัดการ จะทำให้การบริหารจัดการชลประทานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กรมชลประทานดำเนินการเอง และการกำหนดให้ค่าชลประทานที่จัดเก็บได้ส่วนหนึ่งตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรผู้ใช้น้ำ จะทำให้องค์กรดังกล่าวมีรายได้ เพื่อนำไปใช้ในการดูแลรักษาระบบชลประทานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องรอนงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ในแต่ละปี

(๓) การนำมาตราการทางแพ่งและมาตรการทางปกครองมาใช้บังคับแก่ผู้ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้จะทำให้สามารถแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางน้ำชลประทานได้รวดเร็วกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด

๕. ใครเป็นผู้ทำภารกิจ

กรมชลประทานจะยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการจัดทำภารกิจชลประทานตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนทำหน้าที่ช่วยเหลือการบริหารจัดการเขตชลประทานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรผู้ใช้น้ำ ซึ่งได้รับโอนอำนาจในการบริหารจัดการเขตชลประทานแทนกรมชลประทาน

๖. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๖.๑ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเฉพาะในส่วนของนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๘๕ (๒) และ (๕) ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร และกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๖.๒ การใช้บังคับของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้จะใช้บังคับเฉพาะทางน้ำที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทาน ส่วนการเรียกเก็บค่าชลประทานจะดำเนินการเมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำที่จะเรียกเก็บค่าชลประทาน ส่วนการโอนอำนาจบริหารจัดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรผู้ใช้น้ำจะขึ้นอยู่กับความพร้อมของทั้งสององค์กร

การใช้บังคับทางกฎหมายจึงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อมของกรมชลประทาน ในการจัดทำระบบชลประทานและประกาศให้ทางน้ำนั้นเป็นทางน้ำชลประทาน และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรผู้ใช้น้ำที่จะรับโอนอำนาจบริหารจัดการไปดำเนินการแทน กรมชลประทาน

๖.๓ สภาพบังคับของกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำกรชลประทาน การคุ้มครองทางน้ำชลประทานและสิ่งก่อสร้างที่กรมชลประทานจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน มาตรการบังคับในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีทั้งมาตรการทางปกครอง มาตรการทางแพ่ง และโทษทางอาญา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ การดำเนินการจัดทำกรชลประทานตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม

๗. ความซ้ำซ้อนทางกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและการดูแลรักษาคุณภาพของน้ำ จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยการดูแลรักษาคลอง รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำที่อาจจะมีขึ้นในอนาคต แต่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ จะเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำกรชลประทานของกรมชลประทาน และจะใช้บังคับเฉพาะทางน้ำที่มีการกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ไม่รวมถึงแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่ยังมิได้มีการกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทาน และเมื่อมีการประกาศให้ทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัตินี้ การบริหารจัดการ การคุ้มครองและดูแลรักษาคุณภาพน้ำ และการพัฒนาแหล่งน้ำในทางน้ำดังกล่าวก็จะอยู่ภายใต้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน รวมทั้งอยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายเฉพาะซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการอื่นด้วยตามหลักการที่ว่าพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งอาจต้องอยู่ ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับ เพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันโดยแต่ละหน่วยงาน มีอำนาจดูแลและปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายร่วมกันตามอำนาจหน้าที่ของตน

๘. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากพระราชบัญญัติฉบับนี้คือผู้ใช้น้ำจากทางน้ำ ชลประทานทั้งการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม การสาธารณสุข โภค การพลังงาน การอุตสาหกรรม รวมทั้งการท่องเที่ยวที่มีภาระต้องชำระค่าชลประทานตามที่บุคคลกลุ่มดังกล่าวได้รับประโยชน์ มากกว่าบุคคลอื่นจากการใช้ทรัพย์สินของรัฐ จึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าได้รับประโยชน์ เพื่อเป็นทุน สำหรับการบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานนั้นต่อไป นอกจากนั้น การเรียกเก็บค่าชลประทานตาม อัตราที่จะมีการกำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจะมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ในการนำน้ำ ไปใช้ ซึ่งแม้ว่าการเรียกเก็บค่าชลประทานจะก่อให้เกิดภาระต่อผู้ใช้น้ำแต่โดยที่การจัดทำระบบ ชลประทานนั้นรัฐได้ลงทุนในการก่อสร้างสิ่งที่เป็นเพื่อใช้ในการชลประทานขึ้น ทำให้บุคคล กลุ่มหนึ่งได้ใช้ประโยชน์โดยตรงจากทางน้ำชลประทานมากกว่าบุคคลอื่นที่อยู่ห่างไกล

จากทางน้ำชลประทานจะทำให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างประหยัดและคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น และทำให้รัฐสามารถนำค่าชลประทานที่จัดเก็บได้ไปพัฒนาปรับปรุงระบบชลประทานให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาแหล่งน้ำอื่นเพื่อใช้ในการชลประทานให้เพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการใช้น้ำของประเทศ

๙. ความพร้อมของรัฐ

๙.๑ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความพร้อมในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีนายช่างชลประทานซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการน้ำ และจัดทำระบบชลประทาน รวมทั้งมีบุคลากรเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้กระจายอยู่ทั่วประเทศ

๙.๒ ในอนาคตเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรผู้ใช้น้ำมีความพร้อมก็สามารถโอนอำนาจในการบริหารจัดการ และการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานให้องค์กรดังกล่าวดำเนินการแทนกรมชลประทาน รวมทั้งแต่งตั้งพนักงานท้องถิ่นหรือตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำเป็นเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ชลประทานตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะเป็นการลดภาระในการบริหารจัดการเขตชลประทานของกรมชลประทานได้

๙.๓ งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้

การตราพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ โดยจะใช้อัตราค่าจ้างและงบประมาณที่กรมชลประทานได้รับจัดสรรในแต่ละปี และหากในอนาคตสามารถเรียกเก็บค่าชลประทานเข้ากองทุนเพื่อการชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะสามารถลดภาระในการจัดสรรงบประมาณที่จะใช้เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวกับการชลประทานตามพระราชบัญญัตินี้ได้

๑๐. วิธีการทำงาน การตรวจสอบ และการประเมินผลสัมฤทธิ์

๑๐.๑ วิธีการทำงาน

กรมชลประทานจะดำเนินการจัดทำแผนการชลประทาน อันประกอบด้วย

(๑) ข้อมูลแหล่งน้ำของประเทศ

(๒) การคาดหมายความจำเป็นในการใช้น้ำเพื่อการชลประทาน

(๓) แนวทางการจัดหา การพัฒนา และการอนุรักษ์แหล่งน้ำให้มีน้ำใช้อย่าง

เพียงพอ

(๔) แผนการดำเนินการเพื่อกำหนดทางน้ำชลประทานและการก่อสร้างที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ชลประทาน

(๕) แนวทางการจัดสรรน้ำให้ทั่วถึงโดยเฉพาะเพื่อประโยชน์แก่การเกษตรกรรม

ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำชลประทานเป็นไปตามเป้าหมายและสอดคล้องกับความต้องการใช้น้ำของประเทศในแต่ละช่วง

๑๐.๒ ระบบการตรวจสอบ

การจัดทำแผนชลประทานของกรมชลประทานจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำแผน ส่วนการบริหารจัดการเขตชลประทานของกรมชลประทานจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำเขตชลประทานขึ้น เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่นายช่างชลประทานในการบริหารเขตชลประทานและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

๑๐.๓ การประเมินผลสัมฤทธิ์

(๑) มีการจัดทำระบบการชลประทานอย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อความต้องการการใช้น้ำทั้งประเทศ และสามารถจัดสรรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงทั้งภาคเกษตรกรรม การสาธารณสุข การพลังงาน การอุตสาหกรรม หรือการท่องเที่ยว

(๒) สามารถเรียกเก็บค่าชลประทานให้สอดคล้องกับความต้องการใช้น้ำ วัตถุประสงค์ของกิจการที่มีการใช้น้ำ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และไม่มีผู้ค้างชำระค่าชลประทาน

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรผู้ใช้น้ำสามารถรับโอนอำนาจในการบริหารจัดการเขตชลประทานแทนกรมชลประทานได้อย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่กรมชลประทานประกาศกำหนด

๑๑. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

การตราอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้เฉพาะที่จำเป็นและเป็นรายละเอียดในทางปฏิบัติ ซึ่งไม่สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ)

๑๒. การรับฟังความคิดเห็น

ในการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กรมชลประทานได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยวิธีการดังต่อไปนี้

๑๒.๑ จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน ๕ ครั้ง ได้แก่

(๑) ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ณ โรงแรมเจริญศรีแกรนด์ รอยัล ไฮเต็ล จังหวัดอุดรธานี มีผู้เข้าร่วมสัมมนาจำนวน ๕๗ คน

(๒) ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ณ โรงแรมโลตัสปางสวนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ มีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๙๔ คน

(๓) ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ณ โรงแรมบรรจงบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๖๘ คน

(๔) ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ณ หอประชุมชูชาติ กำภู จังหวัดนนทบุรี มีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๑๗๘ คน

(๕) ครั้งที่ ๕...

(๕) ครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ณ กรมชลประทาน โดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นผู้ให้ความเห็น

๑๒.๒ จัดส่งแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ทั้งหมด ๕๐๐ ชุด ให้แก่บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสดงความคิดเห็นโดยได้รับแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นกลับมาจำนวน ๗๙ ชุด คิดเป็น ๑๕.๘ %

๑๒.๓ จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทางเว็บไซต์ของกรมชลประทาน ([http : //www.nrid.go.th/law/home๒h.html](http://www.nrid.go.th/law/home๒h.html))

โดยกรมชลประทานได้นำประเด็นข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จากผู้เข้าร่วมสัมมนา และแสดงความคิดเห็นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น
