



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505

ในความรับผิดชอบกรมชลประทานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**LEGAL PROBLEM ON TRANSFER OF THE MISSION UNDER THE FIELD DYKE
AND DITCH ACT, B.E. 2505 (1962) OF THE ROYAL IRRIGATION DEPARTMENT
TO THE LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION**

ศิริพงษ์ แก้วสวัสดิ์

นิติกรปฏิบัติการ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองขาม

111 หมู่ 11 ตำบลหนองขาม อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี 20230

E-mail: f_2530@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานในระดับไร่นาตามกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจการชลประทานในระดับไร่นาตามกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้สามารถจัดการชลประทานในระดับไร่นาได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ของสังคมปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการดูแล บำรุงรักษาคันและคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 จากกรมชลประทานแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจเข้าไปในที่ดิน หรือจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางล่ำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบชลประทานในระดับไร่นา คันหรือคูน้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ถูกยกเลิก และถูกนำไปรวมเป็นบทบัญญัติใหม่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ซึ่งมีได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงในการดูแล รักษา และบริหารจัดการชลประทานในระดับไร่นา ตลอดจนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ยังอยู่นอกเหนือการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมดูแลและบำรุงรักษาการชลประทานในระดับไร่นา และถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 แต่ด้วยผลของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดยกเว้นการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายชลประทานไม่ให้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงส่งผลให้ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายในการบริหารจัดการระบบชลประทานในระดับไร่นา ส่งผลให้ระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมไม่มีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสม ตลอดจนทำให้ระบบชลประทานในระดับไร่นาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ และแนวทางการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง โดยแก้ไขเพิ่มเติมหลักการที่ว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจเข้าไปในที่ดินตามแนวเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางล่ำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้เมื่อแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะสามารถทำให้การองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการจัดระบบ

ชลประทานในระดับไร่นาเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร สามารถแบ่งปันน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำได้อย่างทั่วถึง และสามารถเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาชาติประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ต่อไป

คำสำคัญ :ชลประทาน, คันและคูน้ำ, ทรัพยากรน้ำ, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This article aims to study the principles and laws relating to education at the farm level on land reform in order to find laws on planning and decentralization to the organization. Local government as well as to analyze legal problems regarding the transfer of irrigation missions at the farm level according to the law with cars and ditches, go to local government organizations to suggest solutions to legal problems in order to manage lakes at the farm level in accordance with the current social situation.

The study indicated that when the local government organization has transferred the care mission maintenance of cars and ditches under the act of the Field Dyke and Ditch Act, B.E. 2505 (1962) from the Royal Irrigation Department, a local government organization has the power to enter the land or build an irrigation system road or conveyor way in the farm and other things necessary for the management of irrigation systems at the farm level rod or ditch to be able to use effectively, However the Field Dyke and Ditch Act, B.E. 2505 (1962) has been abolished and is included as a new provision in Land Consolidation for Agriculture Act, B.E. 2558 (2015) which does not directly impose powers and duties of local government organizations in the maintenance and Irrigation management at the farm level as well as the Land Consolidation for Agriculture Act, B.E. 2558 (2015). Thus, it is still beyond the transfer of the mission according to the action plan, determining the decentralization process to the local government organization. As a result, the local administrative organization does not have laws that give the power to control and maintain irrigation at the farm level. Although the local administrative organization has the power to manage water resources according to the National Water Resources Act B.E. 2561(2018), Section 6 of the said act stipulates that water management under irrigation laws is not subject to the said act. Therefore, resulting in the current local government. the lack of legal instruments in the management of irrigation systems in the field. The water system for agricultural water use is sufficient and appropriate. As well as the irrigation system on the farm in the area of local government inefficiency. Not consistent with the basic policy of the state. The national strategy and reform the country's constitution defined.

The author has suggested the amendment to the Land Consolidation for Agriculture Act, B.E. 2558 (2015), Section 24, paragraph one, by amending the principle that For the local government organization has the power to enter the land along the boundary of the agricultural water system to build an irrigation system road or conveyor way in the farm and other things necessary for the organization of water systems for agriculture However, Once these amendments then. Be able to make local government. Irrigation systems can be operated in the field, so that farmers have sufficient and suitable for agriculture. Users can

share the water to water thoroughly. And to increase its competitiveness with other countries. As a result, the country's overall economic stability even further.

Keyword: Irrigation, Field Dyke and Ditch, Water Resources, Local Government

1. บทนำ

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน น้ำเป็นปัจจัยหลักสำหรับการเพาะปลูกพืชในประเทศ การปลูกพืชจึงต้องให้ได้รับน้ำอย่างเพียงพอและเหมาะสมตามระยะเวลาที่ต้องการ สภาพการปลูกพืชที่อาศัยน้ำฝนตามฤดูกาลเพียงอย่างเดียว อาจมีโอกาสดินที่พืชจะขาดน้ำในระยะใดระยะหนึ่งได้มาก เช่นเมื่อประสบกับปัญหาฝนทิ้งช่วงจนพืชขาดน้ำรุนแรงจนกระทั่งตายได้ หรือหากฝนตกมากเกินไปจนทำให้เกิดน้ำท่วมขังจนต้นพืชเหี่ยวเฉาเนื่องจากรากขาดอากาศจนกระทั่งตายได้เช่นกัน ดังนั้น การจัดการให้พืชปลูกได้รับน้ำอย่างเพียงพอและเหมาะสมจะต้องใช้การชลประทานเข้าช่วย ตามความหมายแล้วการชลประทานเป็นการให้น้ำแก่พืชโดยการเพิ่มความชื้นให้แก่ดินเพื่อให้ดินมีความชุ่มชื้นพอเหมาะแก่การเจริญเติบโตของพืช และรวมความถึงการจัดหาน้ำและการส่งน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นด้วย (บุญมา ปานประดิษฐ์, 2546, 1)

นอกจากนี้ ระบบชลประทานที่ดี จะต้องสามารถนำเอารายละเอียดและสาระสำคัญของดินและคุณสมบัติของดิน ปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำ พืชและพฤติกรรมของพืช ความสัมพันธ์ระหว่างดิน น้ำพืช สภาพแวดล้อม มาจัดระบบให้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะนำไปประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือสามารถพิจารณาว่าน้ำไปใช้อย่างมีคุณค่าตามลำดับความสำคัญ ตั้งแต่การบริโภคการอุปโภค การทำการเกษตร อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และสม่ำเสมอ และอาจกล่าวได้ว่าหลักการดังกล่าวข้างต้น คือหัวใจของงานด้านชลประทาน

สำหรับประเทศไทย งานด้านชลประทานถือเป็นภารกิจสำคัญอย่างยิ่งของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในระบบชลประทานฉบับแรกเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2445 คือ พระราชบัญญัติรักษาคคลอง รัตนโกสินทรศก 121 ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482¹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505² พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517³ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

ทั้งนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 32 กำหนดให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ และจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้ทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บรักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงานการสาธารณสุขโรค หรือการอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยคั้นและคูน้ำ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ การคมนาคมทางน้ำที่อยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ

1 ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482 พ.ศ. 2558

2 ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

3 ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแนวทางการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการดูแล บำรุงรักษา พัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการการประกอบการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมของประเทศ ทั้งนี้ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) สำหรับใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบของประเทศ แต่มีบทบัญญัติบางประการในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ที่ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยชลประทาน โดยเฉพาะการจัดทำชลประทานในระดับไร่นา ตามพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ส่งผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศตามแผนแม่บทไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบชลประทานระดับไร่นาซึ่งกรมชลประทานได้ถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่แน่นอนชัดเจนในการบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นา คันหรือคูน้ำในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ตลอดจนการดำเนินนโยบายของรัฐไม่สอดคล้องและเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ และแนวทางการปฏิรูปประเทศกำหนดไว้ เป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้น คำถามสำคัญที่บทความนี้มุ่งหมายจะหาคำตอบคือ จะแก้ปัญหาเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบชลประทานในระดับไร่นาตามกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 2505 ให้สอดคล้อง

กับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารภาครัฐในระดับท้องถิ่นในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้อย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอเป็นลำดับต่อไปในบทความนี้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานในระดับไร่นาตามกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจการชลประทานในระดับไร่นาตามกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามานานทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถจัดการชลประทานในระดับไร่นาได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันของสังคม

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยทำการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศของทางราชการ คำแถลงนโยบาย หนังสือ งานวิจัย มาทำการสังเคราะห์ผลการวิจัย (research synthesis method) เพื่อให้ได้ผลสรุปและประมวลผลการศึกษา และนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อชี้ให้เห็นสภาพปัญหา และนำเสนอแนวทางหรือมาตรการแก้ไขปัญหามาต่อไป

4. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบชลประทานขนาดเล็กและระบบชลประทานในระดับไร่นา โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 รวมถึงพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานการประชุม เพื่อนำมาศึกษา วิเคราะห์ และชี้ให้เห็นสภาพปัญหาบางประการอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย และนำเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

5. ผลการศึกษา

น้ำมีความสำคัญต่อวิถีการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตและพืช ทั้งการบริโภค อุปโภค การใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูก การอุตสาหกรรม และนับวันมนุษย์ยังมีความต้องการน้ำมากขึ้น มนุษย์มีวิวัฒนาการในการเรียนรู้เพื่อจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์มาตั้งแต่อดีต (กรมชลประทาน และ สำนักงาน กปร., 2559,5) โดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่และประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรืออุตสาหกรรม ด้านการเกษตรซึ่งจำเป็นต้องใช้น้ำเป็นทรัพยากรหลักในการผลิต รวมถึงการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ดังนั้นทรัพยากรน้ำจึงเป็นทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อประเทศไทย (ปราโมทย์ ไหม่กลัด, 2558, 11)

ความสำคัญของทรัพยากรน้ำดังกล่าวข้างต้น ส่งผลต่อการกำหนดกฎหมายและนโยบายของรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรน้ำให้สามารถมีอย่างเพียงพอ และตอบสนองต่อความต้องการใช้น้ำของประชาชน ตลอดจนภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ ตลอดจนกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

5.1 หน้าที่และแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ การชลประทาน และการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ดังนี้

มาตรา 72 กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้รัฐพึงวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) กำหนดให้รัฐจัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(3) กำหนดให้รัฐจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินได้ทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) กำหนดให้รัฐจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(5) รัฐพึงส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ในส่วนของมาตรา 73 ยังกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมาย

ที่จะขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายจะฟื้นฟูความสงบเรียบร้อย ความรู้รักสามัคคี และความเป็นธรรม แก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง จัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เร่งด่วน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ ตลอดจนดำเนินการให้มีการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปประเทศไว้ในหมวด 16 โดยมีแนวทางการปฏิรูปประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและการเกษตรที่สำคัญ บัญญัติไว้ในมาตรา 258 ข. คือ

(1) การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรมและยั่งยืนโดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

(2) การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

5.2 ยุทธศาสตร์ชาติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทานเพื่อเกษตรกรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 65 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยปัจจุบันมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2561 โดยยุทธศาสตร์ด้านที่ 4 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็น

มิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประเด็นยุทธศาสตร์ย่อยที่ 4.5.2 การเพิ่มผลผลิตของน้ำทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัด รู้คุณค่า และสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำให้ทัดเทียมกับระดับสากล โดยยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีน้ำใช้เพียงพอสำหรับการพัฒนาเกษตร อุตสาหกรรม และท่องเที่ยว รวมทั้งมีระบบดูแลน้ำภายในพื้นที่สำหรับผู้ใช้ น้ำในนิคมเกษตร อุตสาหกรรมสมัยใหม่ พื้นที่ชลประทาน พื้นที่เกษตรน้ำฝน พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ แหล่งท่องเที่ยว เกษตรพลังงาน เกษตรเพิ่มมูลค่าและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยทบทวนระบบน้ำตามการปรับโครงสร้าง เกษตร และอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนไป เน้นปรับโครงสร้างการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำในแต่ละภาคส่วน พร้อมทั้งการเพิ่มผลผลิตของการใช้น้ำ โดยการใช้อย่างมีคุณค่า การนำน้ำกลับมาใช้ใหม่เพิ่มประสิทธิภาพการส่งและการใช้น้ำทุกภาคส่วน และเพิ่มการเก็บกักในพื้นที่ มีระบบการขออนุญาตใช้น้ำตามเกณฑ์และความสำคัญ เพื่อสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิตและบริการและรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต

5.3 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทานเพื่อเกษตรกรรม

ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2547 มุ่งเน้นการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ของประเทศซึ่งรวมถึงการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้วย ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 46/2560 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2560 เพื่อจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้น เป็นส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้มีเหตุผลสำคัญคือ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2560 นั้น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านการปฏิบัติการ เพื่อบริหารจัดการน้ำและแก้ไขปัญหาภัยแล้งอยู่หลายหน่วยงานแต่ก็ยังไม่อาจดำเนินการข้ามหน่วยงานในลักษณะบูรณาการข้อมูล แผนงานหรือโครงการ งบประมาณและการติดตามประเมินผลในเชิงนโยบายและการวางแนวทางกำกับ

ควบคุมการปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนตามแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านเศรษฐกิจ และด้านทรัพยากรธรรมชาติจึงจำเป็นต้องมีองค์กรกลางในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อันเป็นที่มาของการจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 2/2561 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2561 เพื่อจัดสรรภารกิจและบุคลากรของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญคือ เปลี่ยนชื่อ “สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เป็น “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” และให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำบางส่วน ของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และบางส่วนของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปเป็นภารกิจ อำนาจ และหน้าที่ ตลอดจนข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

5.4 การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำของรัฐ

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 กำหนดให้รัฐมีอำนาจใช้ พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษา พื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยอาจเปลี่ยนแปลงรูปร่างของแหล่งน้ำหรือขยายพื้นที่ของแหล่งน้ำก็ได้ แต่ถ้าวการลดพื้นที่หรือให้เลิกใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการบริหารทรัพยากรน้ำสาธารณะที่มีใช้ทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล นายกรัฐมนตรีอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรน้ำสาธารณะแห่งใดก็ได้

และให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดังกล่าว มีอำนาจออกระเบียบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตามกรอบแนวทางที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด โดยระเบียบหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบัน สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ปัญหาอุทกภัย ภัยแล้งและคุณภาพน้ำของประเทศ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการ รวมถึงเสนอแผนงาน โครงการ และมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดการบูรณาการในรูปแบบของแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนเพื่อนำนโยบายของ กนช. ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

5.5 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ ของกรมชลประทานในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในงานด้านชลประทานของประเทศ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 32 กำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้นทั้งนี้ในส่วนของกรมชลประทานนั้น มีการตรากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดภารกิจ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานไว้ในข้อ 2 ของระเบียบฉบับดังกล่าวว่า ให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ และ

จัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ทั้งนี้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานไว้ ดังนี้

(1) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บรักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยคัน และคูน้ำ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำที่อยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรม

(3) ดำเนินการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของกรมชลประทานหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

6. อภิปรายผล

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ ล้วนมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 4 (3) ประกอบ มาตรา 70 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งในบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบข้างต้นนั้น นอกจากมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่มาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตราแล้ว มีข้อพิจารณาทางกฎหมายสี่ประการ ดังนี้

6.1 ประการแรกกฎหมายมิได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดให้มีหรือดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับการชลประทานแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากงานด้านชลประทาน เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบมีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง จำเป็นต้องอาศัยนโยบาย กฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกันในภาพรวม ดังนั้นจึงถือเป็นภารกิจเฉพาะของราชการส่วนกลางที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจ อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานดังกล่าว

6.2 ประการที่สองพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์สำคัญที่จะกระจายอำนาจซึ่งแต่เดิมเป็นของราชการส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่นสอดคล้อง เหมาะสม และสามารถแก้ไขปัญหาของคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงกำหนดให้ บรรดาอำนาจและหน้าที่ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ โดยมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้การมอบอำนาจหรือถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่เป็นการค้า การบริการ ข้ามระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัด

ให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความแตกต่าง ความพร้อม ในด้านรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับภายหลังการถ่ายโอนเป็นสำคัญ

6.3 ประการที่สาม มาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภา และเมื่อแผนปฏิบัติการดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกประกาศ เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 ภารกิจ ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้ภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและการชลประทานนั้น อยู่ในภารกิจที่ต้องถ่ายโอนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน

6.4 ประการที่สี่ ภารกิจของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งถือเป็นภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่ต้องถูกถ่ายโอนไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกรมชลประทานได้เริ่มดำเนินการถ่ายโอนไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา โดยกรมชลประทานได้

วางระเบียบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ ระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ฉบับลงวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกไปโดยระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553 ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยในระเบียบกรมชลประทานฉบับดังกล่าวกำหนดนิยามคำว่า “ภารกิจ” ไว้ว่าหมายถึง งานกรมชลประทานที่ต้องการถ่ายโอนไปตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ระเบียบกรมชลประทานฉบับดังกล่าว ได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจของกรมชลประทานไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในข้อ 6 ของระเบียบไว้หลายประการด้วยกัน อย่างไรก็ตามมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถได้รับประโยชน์โดยตรง คือภารกิจตามข้อ 6 (ก) ซึ่งเป็นภารกิจการดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก รวมถึงโครงการจัดทำหรือจัดให้มีแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันที่มีลักษณะและขั้นตอนการดำเนินการเช่นเดียวกันกับโครงการชลประทานขนาดเล็ก ซึ่งระเบียบฉบับดังกล่าวกำหนดให้ถ่ายโอนทั้งทรัพย์สินและอำนาจการบริหารจัดการทั้งหมด ยกเว้นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน อย่างไรก็ตามหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดประสงค์จะรับการถ่ายโอนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน ให้เสนอเรื่องไปยังกรมชลประทานเพื่อพิจารณาให้มีการถ่ายโอนเป็นรายกรณีไปนอกจากนี้ในข้อ 6 (ฉ) ของระเบียบกรมชลประทานกำหนดให้ภารกิจงานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาและหรือคันคูน้ำ ดำเนินการถ่ายโอนงานและสิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบกระจายน้ำเข้าแปลงเกษตรกรรม ยกเว้นอาคารบังคับปากคูส่งน้ำที่รับน้ำโดยตรงจากคลองส่งน้ำชลประทาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553 นั้น ประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลและบริหารจัดการโครงการชลประทานขนาดเล็ก ซึ่งเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นงานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ที่กรมชลประทานได้เริ่มก่อสร้างไว้ เพื่อแก้ปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนเกี่ยวกับเรื่องน้ำสำหรับการอุปโภคบริโภค และการเกษตร ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของราษฎรในชนบท หรือพื้นที่ที่ห่างไกล รวมทั้งการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนจากอุทกภัยให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศและปัญหาที่เกิดขึ้นตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนการถ่ายโอนภารกิจโครงการพัฒนาระบบชลประทานในระดับไร่นา ซึ่งมีลักษณะงานเป็นการกระจายน้ำจากระบบโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก เข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรม โดยภารกิจดังกล่าวนี้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติ คัน และ คู่น้ำ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งสามารถแยกประเภทงานกระจายน้ำเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมออกได้เป็น 2 วิธีคือวิธีที่หนึ่ง การจัดทำคันและคู่น้ำ และวิธีที่สองการจัดรูปที่ดินซึ่งวิธีการดำเนินงานทั้งสองวิธีจะมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันออกไป ตั้งแต่การพัฒนาในระดับพื้นฐาน ได้แก่การจัดทำคันและคู่น้ำไปจนถึงการพัฒนาในระดับสูง ได้แก่การจัดรูปที่ดิน โดยทั้งสองวิธีนี้เจ้าของที่ดินจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วม และยินยอมที่จะพัฒนาไปพร้อมกับทางราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำในพื้นที่เกษตรกรรมให้มีประสิทธิผลสูงสุด

7. วิเคราะห์ผลการศึกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 4 (3) ประกอบมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยนอกจากมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในมาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมชลประทานถ่ายโอนภารกิจงานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนา และหรือคันคู่น้ำ ไปให้เทศบาล องค์กรการบริหารส่วนตำบล องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด โดยถ่ายโอนภารกิจและสิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบกระจายน้ำเข้าแปลงเกษตรกรรม และมีทรัพย์สินที่ถ่ายโอนไปคือ ระบบกระจายน้ำเข้าแปลงเกษตรกรรม และกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งกรมชลประทาน เริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการจัดสรรน้ำในระดับแปลงนา หรือคันคู่น้ำในความรับผิดชอบของกรมชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวข้างต้น เป็นการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระบุไว้แต่เพียงว่าให้ถ่ายโอนภารกิจและสิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบกระจายน้ำเข้าแปลงเกษตรกรรมเท่านั้น แต่มิได้ระบุให้ถ่ายโอนอำนาจในการบริหารจัดการทั้งหมดของระบบชลประทานในระดับไร่นา ดังเช่นการถ่ายโอนโครงการชลประทานขนาดเล็ก ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้

กฎหมายว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจระบบชลประทานในระดับไร่นา จะมีอำนาจในการบริหารจัดการรวมถึงดำเนินการอื่นใดเพื่อทำให้ระบบชลประทานในระดับไร่นาสามารถจัดสรรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพพยานน้อยเพียงใด เนื่องจากอำนาจในการบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นา ซึ่งดำเนินการตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 เป็นหลักนั้น ซึ่งบัญญัติให้อำนาจของอธิบดีกรมชลประทาน เจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีกรมชลประทานแต่งตั้ง ตลอดจนนายตรวจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีอำนาจขุดลอกคั้นหรือคูน้ำ หรือดำเนินการอื่นใดต่อคั้นหรือคูน้ำที่ถูกปิดกั้นหรือถมเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากคั้นหรือคูน้ำได้ แต่เมื่อพิจารณาแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 แล้วจะพบว่า การถ่ายโอนภารกิจการชลประทานในระดับไร่นานั้น ดำเนินการถ่ายโอนงานและสิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบกระจายน้ำเข้าแปลงเกษตร แต่ไม่ได้ถ่ายโอนอำนาจของอธิบดีกรมชลประทาน เจ้าพนักงาน หรือนายตรวจตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะดูแล บำรุงรักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคั้นคูน้ำในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ปัจจุบัน พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 จะถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ไปแล้วแต่บทเฉพาะกาลในมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 กำหนดให้พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ให้ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 จนกว่าจะมีการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ

และด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 บังคับในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งออกตามความในมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ยังคงมีผลใช้บังคับในพื้นที่หรือท้องที่นั้น ๆ ทั่วประเทศ และส่งผลให้อธิบดีกรมชลประทาน พนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนนายตรวจตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

นอกจากนี้ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ยังกำหนดให้ท้องที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ได้ให้ความหมายของคำว่า “เขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา 4 ไว้ว่า หมายถึงเขตที่ดินที่มีประกาศกำหนดให้เป็นเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกจากนี้ ยังให้คำนิยามของคำว่า “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” ไว้ว่าหมายถึงการจัดระบบชลประทานจากทางน้ำชลประทานหรือแหล่งน้ำอื่นใดไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา

นอกจากนี้ เมื่อคูน้ำในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากกรมชลประทาน และเป็นคูน้ำที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น คูน้ำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นส่วนหนึ่งของ “ระบบชลประทาน” มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันซึ่งหมายถึง คั้น คูน้ำ ทางระบายน้ำ ประตูน้ำ รวมทั้งสิ่งก่อสร้างหรืออุปกรณ์อื่นใดที่จัดทำขึ้นเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินส่งผลให้กรมชลประทาน มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 24 คือ

พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินในแนวเขตตามประกาศนั้นเพื่อจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแผนผังดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ หรือเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางแล้ว โดยการเปลี่ยนแปลงแผนผังต้องดำเนินการให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม มาตรา 25 ยังกำหนดให้การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ อธิบดีกรมชลประทาน ได้ออกระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดินพ.ศ. 2559ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 161 ง หน้า 3 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2559 ซึ่งข้อ 4 ของระเบียบ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินส่งมอบภารกิจการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการดูแลบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้กับโครงการชลประทาน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น เพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้และกำหนดการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามคู่มือการส่งน้ำ และบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอนของกรมชลประทานด้วย

8. สรุปผลการศึกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากกรมชลประทานนั้น มีอำนาจผูกผันและมีหน้าที่ตามกฎหมาย

ว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบกระจายน้ำเข้าแปลงเกษตรกรรมในระดับแปลงนาและหรือคันคูน้ำ ตลอดจนดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมซึ่งภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมานั้น กฎหมายกำหนดให้ถ่ายโอนเฉพาะสิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบกระจายน้ำเข้าแปลงเกษตรหรือไร่นา รวมถึงการถ่ายโอนกลุ่มผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นประชาชนผู้ใช้น้ำที่ได้รับประโยชน์จากคันหรือคูน้ำ

อย่างไรก็ตาม เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการดูแล บำรุงรักษาคันและคูน้ำจากกรมชลประทานอันมีที่ตั้งอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โดยหลักในการจัดทำบริการสาธารณะทางเขตพื้นที่แล้วการดูแล บำรุงรักษาคันและคูน้ำย่อมรวมถึงการมีอำนาจเข้าไปในที่ดิน หรือจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบชลประทานในระดับไร่นาให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันดังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการชลประทานในระดับไร่นา ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติ คัน และ คู น้ำ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 นั้น ถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานทำให้การชลประทานในระดับไร่นา หรือคันคูน้ำ ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมดูแลและบำรุงรักษานอกจากนี้เมื่อพระราชบัญญัติ คันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ถูกยกเลิก และนำไปรวมเป็นบทบัญญัติใหม่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ซึ่งอยู่ในอำนาจของกรมชลประทาน แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงในการดูแล รักษา และบริหารจัดการชลประทานในระดับไร่นา ตลอดจนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ยังอยู่นอกเหนือการถ่ายโอนภารกิจตาม

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายในการบริหารจัดการระบบชลประทานในระดับไร่นา ส่งผลให้ระบบน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและระบบชลประทานในระดับไร่นาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันและยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี กำหนดไว้ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำที่กรมชลประทานรับผิดชอบไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด

9. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว โดยเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 24 เมื่อได้มีประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 23 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินในแนวเขตตามประกาศนั้น เพื่อจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม”

โดยแก้ไขปรับปรุง โดยใช้ข้อความใหม่ ต่อไปนี้

“มาตรา 24 เมื่อได้มีประกาศเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 23 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 25 มีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินในแนวเขตตามประกาศนั้น เพื่อจัดสร้างระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และการอื่นที่จำเป็นแก่การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม”

ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะสามารถทำให้การองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอย่างชัดเจนตามกฎหมายที่จะเข้าไปดำเนินการจัดให้มีคันหรือคูน้ำ ตลอดจนคลองส่งน้ำในระดับไร่นา โดยการก่อสร้าง ซ่อมแซม บำรุง รักษา หรือกระทำการอื่นใดในการจัดให้มีบริการสาธารณะทางด้านชลประทานในระดับไร่นา รวมถึงสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำงบประมาณไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นได้ ซึ่งจะทำให้พื้นที่ในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดระบบชลประทานในระดับไร่นาเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร สามารถแบ่งปันน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ต่อไป

10. บรรณานุกรม

หนังสือ

กรมชลประทาน และ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (2559). คู่มือการกำหนดรูปแบบ ก่อสร้าง ซ่อมปรับปรุง บำรุงรักษาและเพิ่มประสิทธิภาพฝายชะลอน้ำพอเพียงตามแนวพระราชดำริ. กรุงเทพฯ: สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

บุญมา ป้านประดิษฐ์. (2546). หลักการชลประทาน (Irrigation Principle). นครปฐม: ภาควิชาวิศวกรรมชลประทาน คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กำแพงแสน.

ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135, ตอนที่ 82 ก, วันที่ 13 ตุลาคม 2561.

ประกาศสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ฉบับลงวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.

2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136, ตอนพิเศษ 234 ง, วันที่ 18 กันยายน 2562
ปราโมทย์ ไม้กลัด. (2558). “ทางออกการบริหารจัดการน้ำของไทย” ใน ความรู้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. ร้อยเอ็ด: ส่วนประสานและจัดการลุ่มน้ำชีตอนล่าง สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 4 กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557
พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482
พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505
พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558
พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
พระราชบัญญัติรักษาคลอก รัดนโกสินทรศก 121
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

คำสั่ง ประกาศ

คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131, ตอนพิเศษ 130 ง, วันที่ 15 กรกฎาคม 2557

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 46/2560 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134, ตอนพิเศษ 261 ง, วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2560

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 2/2561 เรื่อง การจัดสรรภารกิจและบุคลากรของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135, ตอนพิเศษ 15 ง, วันที่ 22 มกราคม 2561.