

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ ในภาคเกษตรกรรม

ทรัพยากรน้ำนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรม ในอดีตการใช้ทรัพยากรน้ำอาจดำเนินไปตามหลักที่ว่า “ใครใคร่ใช้ใช้” เพราะจำนวนประชาชนกับจำนวนทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างเหลือเกินเหลือใช้จึงทำให้ประชาชนคนไทยใช้ทรัพยากรน้ำกันอย่างไม่ตระหนักถึงคุณค่า ตลอดจนถึงยุคปัจจุบันจำนวนประชากรกับปริมาณทรัพยากรน้ำที่สามารถใช้นั้นมันแปรผันตรงข้ามกัน ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะขาดแคลนทรัพยากรน้ำและอาจนำมาซึ่งสงครามแย่งชิงทรัพยากรน้ำเลยก็ว่าได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาและวิเคราะห์มาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยทำการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกฎหมายภายในอันเป็นกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศชิลี เพื่อนำมาซึ่งแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำแก่ภาคเกษตรกรรมเบื้องต้น ตามกฎหมายไทย ให้ครอบคลุมรวมถึงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในประเทศในเรื่องนี้ต่อไป ซึ่งมาตรการที่ต้องทำการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

4.1 มาตรการเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

เมื่อกล่าวถึงมาตรการเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่าไม่มีกฎหมายใดเลยที่มีการกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำและสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาในความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำและสิทธิในการใช้น้ำทรัพยากรน้ำ

4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำ

การกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในต่างประเทศได้กำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ แต่สำหรับประเทศไทยยังมิได้ให้ความสำคัญต่อกรรมสิทธิ์ในน้ำเหมือนกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากในอดีตประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรน้ำอีกทั้งประชากรที่มีอยู่ไม่มาก ประกอบกับการใช้ทรัพยากรน้ำในอดีตมีความต้องการไม่มากนัก ส่งผลให้

กฎหมายในประเทศไทยละเลยไม่ได้กำหนดถึงกรรมสิทธิ์ของแหล่งน้ำต่าง ๆ แต่ก็มีหลักกฎหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ก็ไม่ชัดเจนมากนัก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังในมาตรา 1304 กำหนดถึง “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1)

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ตามบทบัญญัติข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายกำหนดให้ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำลำคลอง ทะเลสาบหรือทางน้ำอื่น ๆ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่ามิใช่กรรมสิทธิ์ของเอกชน แต่ทั้งนี้รัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการ เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ก็มีได้ระบุให้ชัดเจนว่าทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐหรือไม่ อย่างไรก็ตามอาจตีความทรัพยากรน้ำดังกล่าวเป็นของรัฐโดยประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกันก็ว่าได้

ทั้งนี้ยังคงพบปัญหาในส่วนของทรัพยากรน้ำกล่าวคือทรัพยากรน้ำไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรน้ำผิวดินหรือทรัพยากรน้ำใต้ดินโดยทั่วไปแล้ว ไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนของสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมาใช้ได้ แม้ว่าอาจจะตีความได้ว่าทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐก็ตาม ทั้งยังไม่อาจปฏิเสธได้ว่าหากมีภาคเอกชนอ้างความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ เพราะไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าทรัพยากรน้ำในประเทศไทยเป็นของใคร ซึ่งมีความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ในความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำได้แบ่งออกเป็นประเภทได้แก่ ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ และทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนบุคคล อีกทั้งในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ โดยมีเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ แต่รัฐสามารถให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการขออนุญาต โดยอาศัยใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ

จากร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ได้กำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำไว้ในมาตรา 8¹ โดยให้สิทธิในทรัพยากรน้ำเป็นของประชาชน โดยที่รัฐและประชาชนร่วมกันใน

¹ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...

มาตรา 8 ทรัพยากรน้ำเป็นของประชาชน ซึ่งรัฐและประชาชนร่วมกันพัฒนา และร่วมกันจัดสรรให้มีใช้และกักเก็บทรัพยากรน้ำเพื่อ

(1) การดำรงชีพ การอุปโภคบริโภค การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน

การพัฒนาจัดสรรให้มี ใช้ และกักเก็บทรัพยากรน้ำ เพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร การอุตสาหกรรม ในกิจการขนาดใหญ่ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและได้กำหนดถึงขอบเขตของการใช้น้ำที่มีน้ำไหลผ่าน คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีน้ำพุหรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติ มีสิทธิเก็บกักหรือใช้น้ำได้เท่าที่จำเป็น อีกทั้งกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงและใช้ทรัพยากรน้ำอย่างพอเพียงและเหมาะสม แต่การใช้สิทธินั้นต้องไม่เป็นการรอนสิทธิผู้อื่น

สำหรับความเห็นของนักวิชาการไม่ว่าด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม นักสิ่งแวดล้อมและนักวิชาการด้านชลประทานต่างให้ความเห็นว่า การกำหนดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ ในทางทฤษฎีสามารถทำได้ แต่หากในทางปฏิบัติเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเห็นควรกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในลักษณะกลาง ๆ คือ ควรกำหนดให้ทรัพยากรเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือ ไม่ก็ควรเลี่ยงการกำหนดถึงความเป็นเจ้าของ แต่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการมากกว่า

สำหรับผู้ทำการวิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอย่างชัดเจนโดยการออกเป็นกฎหมายทรัพยากรน้ำ และกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ โดยให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐและมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่แก่ประชาชน เท่ากับเป็นการป้องกันการอ้างกรรมสิทธิ์ในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐกับผู้ที่มิอำนาจในการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างฟุ่มเฟือย ตามหลักที่มีการปฏิบัติกันมาในอดีต “ใครใคร่ใช้ใช้” อีกทั้งเพื่อเป็นการป้องกันการโต้เถียงและความขัดแย้งในการแย่งชิงในทรัพยากรน้ำอันเป็นบ่อเกิดแห่งความรุนแรงที่อาจขยายวงกว้างได้ในอนาคต จึงควรมีมาตรการกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ เพื่อให้รัฐสามารถจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขจัดปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

4.1.2 ปัญหาไม่มีกฎหมายในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำโดยตรง

จากการศึกษาพบว่าสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมไม่ปรากฏอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับใดเลยที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม โดยตรงไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 กล่าวคือกฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้นไม่สามารถครอบคลุมถึงการใช้น้ำบังคับทุกกรณีหรือทุกพื้นที่ เพราะพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ได้มีการยกเว้นการใช้น้ำบังคับแก่บุคคลที่มีการดำเนินกิจกรรมการชลประทานอันมีเนื้อที่

(2) การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์

(3) การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา

(4) กิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมากหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อขามลุ่มน้ำ

(5) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ไม่เกินสองร้อยไร่หรือเป็นการกระทำเพียงชั่วคราวเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงนั้นจะมีผลใช้บังคับกับทางน้ำชลประทานเท่านั้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการออกเป็นกฎกระทรวงได้ตามความเห็นชอบ จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้ทุกพื้นที่และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 จะใช้ก็ต่อเมื่อมีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นราย ๆ ไปโดยมักจะประกาศเป็นเขตหรือโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น ฉะนั้นยังมีพื้นที่ในภาคเกษตรกรรมอีกมากมายที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น

กฎหมายที่มีอยู่ก็เป็นเพียงการอนุญาตให้มีการนำทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ตามแหล่งน้ำตามธรรมชาติ จากชลประทาน หรือการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรอันเป็นการทำให้พื้นที่ทางการเกษตรลดความแตกต่างกันทางด้านกายภาพเพื่อจะได้นำทรัพยากรน้ำหรือกักเก็บทรัพยากรน้ำไปใช้ได้เท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันก็มีเพียงแต่หลักกฎหมายทั่วไปตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์² ได้กำหนดในมาตรา 1339² เป็นการกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำไหลโดยกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่ต่ำกว่านั้นจำต้องยอมรับทรัพยากรน้ำที่ไหลจากที่สูงลงมาในพื้นที่ของตนเองและในขณะเดียวกันนั้นได้กำหนดถึงสิทธิไว้ว่า หากน้ำที่ไหลลงมาในที่ดินของตนนั้น เจ้าของที่ดินก็มีสิทธิในการกักเก็บทรัพยากรน้ำเอาไว้ใช้ตามความสมควร ซึ่งความในมาตราดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในฤดูน้ำปกติ แต่หากเป็นฤดูที่มีน้ำมากกว่าปกตินั้น จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 1340³ กล่าวคือเป็นการกำหนดหน้าที่ในการรับน้ำจากการระบายของพื้นที่ที่อยู่สูงกว่าซึ่งเป็นทางน้ำตามปกติที่เคยรับทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ได้กำหนดถึงสิทธิในการที่จะเรียกให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าทำทางน้ำเพื่อให้น้ำได้สามารถไหลไปตามคูน้ำหรือท่อระบายน้ำและหากเกิดความเสียหายจากการระบายน้ำแก่เจ้าของพื้นที่ที่รับน้ำนั้น ท่านก็ได้ตัดสิทธิในการเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนแก่ความเสียหายที่เกิดขึ้น หากเป็นกรณีที่

² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1339 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน
น้ำไหลตามธรรมชาติมายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน.

³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1340 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลเพราะระบายจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตนถ้าก่อนที่ระบายนั้นน้ำได้ไหลเข้ามาในที่ดินของตนตามธรรมดาอยู่แล้ว

ถ้าได้รับความเสียหายเพราะการระบายน้ำ ท่านว่าเจ้าของที่ดินต่ำอาจเรียกร้องให้เจ้าของที่ดินสูงทำทางระบายน้ำและออกค่าใช้จ่ายในการนั้น เพื่อระบายน้ำไปให้ตลอดที่ดินต่ำจนถึงทางน้ำ หรือท่อน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิแห่งเจ้าของที่ดินต่ำในอันจะเรียกเอาค่าทดแทน.

กำหนดสิทธิในการชักน้ำ กรณีที่เจ้าของที่ดินอยู่ติดริมน้ำเพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรน้ำ ตามสมควรและสิทธิดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินที่อยู่รอบข้างตามมาตรา 1355⁴

ตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ได้กำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำไว้หากแต่ขาดความชัดเจน จึงทำให้ผู้ใช้กฎหมายต้องอาศัยการตีความตามตัวบทกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 8 โดยเป็นเพียงการกำหนดในภาคส่วนใดที่มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำบ้าง แต่ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า ภาคส่วนไหนมีสิทธิการในใช้ทรัพยากรน้ำก่อนหากเกิดสภาวะขาดแคลนทรัพยากรน้ำหรือหากเกิดภัยพิบัติทางทรัพยากรน้ำและภาคส่วนไหนจะมีสิทธิได้รับทรัพยากรน้ำหรือจำเป็นต้องรับทรัพยากรน้ำก่อน จากการศึกษาพบว่า การเรียงลำดับแต่ละอนุมาตราตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. นั้นพบว่าอาศัยหลักและเกณฑ์จากความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรน้ำเท่านั้น

เมื่อกล่าวถึงแนวความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร. อานาจ วงศ์บัณฑิต เห็นว่าประเทศไทยเราควรมีการออกเป็นกฎหมายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายหลักและออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อความชัดเจนในมาตราต่าง ๆ เพราะในมติของคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีกฎหมายทรัพยากรน้ำ แต่เนื่องจากการกำหนดกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน และมักมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงทำให้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายทรัพยากรน้ำ

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของประชาชนทุกคนโดยสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับในกลุ่มประเทศแถบยุโรป โดยเป็นการกำหนดให้สิทธิการใช้น้ำเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของหลักสองประการคือ Riparian Doctrine⁵ และ Prior Appropriation Doctrine ตามหลักของ Riparian Doctrine เป็นกฎหมายที่ได้กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินอันมีพรมแดนหรือดินแดนติดกับกระแสน้ำหรือแหล่งทรัพยากรน้ำโดยได้ให้สิทธิในการเข้าถึงหรือใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำ ซึ่งสิทธินี้ได้มีการพัฒนามาจากหลักกฎหมายโบราณของการเดินเรืออันเกี่ยวกับรัฐชายฝั่ง อีกทั้งสิทธินี้ไม่สามารถที่จะซื้อขายหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลภายนอกได้ เป็นสิทธิที่ให้แก่เจ้าของที่ดินในการใช้ประโยชน์ตามสมควรและไม่สามารถจะแสวงหาผลประโยชน์อย่างอื่นใดไปกว่าความจำเป็น ทั้งนี้สิทธิการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกับแหล่งน้ำย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1355 เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น.

⁵ From *Forging New Rights in Western*. Op.cit.

กฎหมายน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนด หลักของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้ใน มาตรา 101⁶ เป็นเรื่องสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของผู้ที่อยู่อาศัยริมฝั่งลำธารหรือแหล่งน้ำจะได้มาซึ่ง สิทธิที่ต่อเมื่อมีการใช้สิทธินั้นอยู่เป็นประจำอย่างสม่ำเสมอและในมาตรา 102 ทรัพยากรน้ำที่อยู่ใน รัฐทั้งหมดเป็นทรัพย์สินของผู้นั้นในรัฐ แต่สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอาจจะมาจาก การจัดสรรใน ลักษณะตามที่กฎหมายบัญญัติและตามมาตรา 106 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักการของตั้งกฎหมาย ดังกล่าวขึ้นมาเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดและเพื่อการชลประทาน โดยที่ในมาตรา 1201 ได้กำหนดในเรื่องของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ เอาไว้ว่าทรัพยากรน้ำทั้งหมดที่ไหลในช่องทาง ธรรมชาติใด ๆ ยกเว้นเท่านั้นจะได้รับหรือจะถูกนำไปใช้กับวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์และเหตุผลที่ เป็นประโยชน์สำหรับวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ของผู้ที่อยู่ชายฝั่งทั้งนี้มีการประกาศ ให้ทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าสาธารณะของรัฐและการจัดสรรนั้นให้เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ โดยตรง กล่าวคือ กฎหมายน้ำ หรือ Water Code ซึ่งได้ตราขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1976 ตามกฎหมายนี้ ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐและไม่เปิดช่องให้ถือเป็นเจ้าของได้ไม่ว่าบุคคลใดก็ตาม โดยทั้งนี้รับเอา อนุญาตให้มีการสัมปทานการใช้หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำได้ตามมาตรา 3.c,d⁷ รวมถึงการใช้ ประโยชน์ การพัฒนา การอนุรักษ์และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำให้เป็นที่ไปตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กฎหมายบัญญัติระบบสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยยึดหลัก Prior Appropriation Doctrine กล่าวคือ ผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอยู่ก่อนย่อมมี สิทธิดีกว่าผู้มาทีหลังและได้กำหนดลำดับความสำคัญในการใช้ทรัพยากรน้ำโดยเริ่มจากการใช้ ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทาน⁸ การใช้ทรัพยากรน้ำ เพื่อการผลิตพลังงาน การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการประมง การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการปศุสัตว์ การใช้ ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมและประการสุดท้ายการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอื่น ๆ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การกำหนดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำในต่างประเทศมักมีการ กำหนดออกเป็น 2 แนวทางกล่าวคือ ให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐโดยรัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรให้แก่

⁶ California Water Code 1943

Section 101, Section 102, Section 106, Section 1201 โปรดดูต่อไปในภาคผนวก ข.

⁷ c. The State may allow the use or development of waters by administration concession.

d. The utilization, exploitation, development, conservation and protection of water resources shall be subject to the control and regulation of the government through the National Water Resources Council, hereinafter referred to as the Council.

⁸ Use of water for irrigation is the utilization of water for producing agricultural crops.

ประชาชน กับอีกแนวทางได้กำหนดให้ ทรัพยากรน้ำเป็นของประชาชนทุกคน โดยที่รัฐมีหน้าที่ร่วมกับประชาชนในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ส่วนหลักในการใช้ทรัพยากรน้ำมีอยู่สองหลักใหญ่ด้วยกัน ในส่วนแรกหลักความเป็นเจ้าของผู้ที่อยู่ติดกับแหล่งทรัพยากรน้ำ ริมน้ำและหลักผู้ที่มาก่อนซึ่งในปัจจุบันแม้จะไม่ได้รับความสำคัญแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นหลักที่สามารถนำมาใช้เพื่อการตีความตามกฎหมายได้ อีกทั้งกฎหมายทรัพยากรน้ำควรจะมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำในยามวิกฤตอีกด้วย

ดังนั้น ตามความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรกำหนดถึงมาตรการในสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำไว้เพื่อเป็นพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรน้ำ และควรจัดเรียงลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำในฤดูแล้งไว้ด้วย ว่าเมื่อทรัพยากรน้ำมีอยู่อย่างจำกัดภาคส่วนใดควรจะมีสิทธิในการใช้และเข้าถึงก่อนภาคส่วนอื่น ๆ และควรกำหนดถึงมาตรการที่จะเข้ามาเยียวยาผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในภาคส่วนต่าง ๆ หากไม่ได้รับทรัพยากรน้ำตามสิทธิ์ เท่ากับว่าก็จะทำให้รัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากรน้ำสามารถจัดสรรทรัพยากรน้ำ ทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในยามวิกฤต หากมีการความขัดแย้งก็ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน้าที่เข้ามาแก้ไขปัญหาและทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำสามารถใช้ทรัพยากรน้ำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งยังสามารถลดปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งได้อีกด้วย

4.2 มาตรการในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

เมื่อกล่าวถึงมาตรการในกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ก็จำเป็นต้องมีการศึกษาถึงกฎหมายที่มีอยู่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ภาคเกษตรกรรมในปัจจุบันนั้นเป็นอย่างไร และศึกษาถึงการบังคับใช้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ในการรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหานั้น

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย นับว่าเป็นอีกปัญหาหนึ่งของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยยึดระบบลุ่มน้ำ และเน้นการจัดการแบบบูรณาการดังปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ๑ ฉบับต่าง ๆ แต่การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นเท่าที่ผ่านมายังคงอยู่ในลักษณะที่ต่างคนต่างทำ และไม่มีประสานงานกันเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็ล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันทั้งสิ้น ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ มักอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างกัน อันเป็นการดำเนินงานที่อาจเกิด

การทับซ้อนของหน้าที่ และเมื่อเกิดเหตุขึ้นมา ส่งผลให้ไม่มีหน่วยงานใด ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นหลักและทันท่วงที

จากปัญหาข้างต้นผู้ทำการวิจัยได้ทำการยกตัวอย่างกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความเข้าใจเช่น ประเทศไทยจัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร จึงเป็นเหตุผลให้มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นขึ้นมา ดังนั้นตามความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ได้ให้คำนิยามของการชลประทานหมายความว่ากิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรน้ำหรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

ทั้งนี้ สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ตามความในมาตรา 9 กล่าวไว้ว่าในกรณีที่แหล่งน้ำนั้นอยู่ไกลและไม่สามารถทำโดยวิธีอื่นใดได้ เพื่อให้ได้รับทรัพยากรน้ำนั้นใช้ สามารถทำทางน้ำให้ผ่านแก่ที่ดินของผู้อื่นได้เมื่อได้รับอนุญาตจากนายช่างชลประทาน ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือนายอำเภอ แต่ทั้งนี้ความกว้างจะต้องไม่เกิน 10 เมตรและต้องใช้จ่ายค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำของตนด้วย

ตามความในมาตรา 20 ได้ให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรไว้ โดยมีข้อแม้ว่าจะต้องไม่ปิดกั้นการไหลของทรัพยากรน้ำจนไม่สามารถไหลไปที่อื่นได้ และยังให้สิทธิในการกักเก็บทรัพยากรน้ำตามความสมควรเอาไว้เพื่อใช้ในการเกษตรกรรม ตามความในมาตรา 21 ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือมีการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษทางอาญา

สืบเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรน้ำในการเพาะปลูกของเกษตรกรในบางท้องที่มีปัญหา มาก กล่าวคือ เกษตรกรที่อยู่ทางต้นทรัพยากรน้ำมักจะกักตุนทรัพยากรน้ำไว้มากเกินไปจนความจำเป็นทำให้เกษตรกรที่อยู่ห่างจากทางน้ำหรือปลายทางน้ำไม่มีทรัพยากรน้ำใช้เพาะปลูกได้เพียงพอ จึงมีการทะเลาะวิวาทกันเป็นประจำ แม้จะได้มีกฎหมายลงโทษแก่นุคคลผู้กักเก็บทรัพยากรน้ำไว้แล้วก็ตามแต่โทษที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นเบาบางมาก คือ ปรับไม่เกินห้าสิบบาทหรือจำคุกไม่เกินห้าสิบวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้กระทำผิดจึงไม่กลัวเกรงอาญาแผ่นดินยังคงกักตุนทรัพยากรน้ำไว้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว จึงเป็นเหตุผลให้มีการดำเนินการชลประทานราษฎร์ขึ้นมา

ตามความในมาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของการชลประทานราษฎร์ การชลประทานที่ราษฎร์ได้ร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎร์ในท้องที่ กล่าวคือเป็นการจัดทำชลประทานขึ้น โดยเอกชน ซึ่งจะต้องดำเนินการขออนุญาตในการจัดทำตามมาตรา 7 หากเพื่อประโยชน์ของการเกษตรที่ไม่เกิน 200 ไร่ นั้นหรือการกระทำเพียงชั่วคราวโดยมิได้มี

ลักษณะเป็นการถาวรนั้น และจะต้องไม่เป็นการกีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็สามารถดำเนินกิจกรรมได้โดยไม่ต้องขออนุญาตและยังสามารถจัดการชลประทานเพื่อการค้า โดยทั้งนี้จะต้องยื่นขอสัมปทาน ต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามความในมาตรา 30

นอกจากกฎหมายข้างต้นแล้วยังมีกฎหมายหลัก พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ตามความ ในมาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของการชลประทานหมายความว่ากิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุขอุปโภค หรือการอุตสาหกรรมและหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกั้นรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

ทั้งนี้ ภาคอุตสาหกรรมจะต้องห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ซากพืช ถ้ำถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติหรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัยตามความในมาตรา 28 หากมีการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษทางอาญาตามที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีการเจาะทรัพยากรน้ำบาดาลและการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลกันอย่างกว้างขวาง และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคตแต่ยังไม่มีมาตรการควบคุมให้เป็นที่ไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ จนปรากฏว่าแหล่งน้ำบาดาลบางแห่งเกิดขาดแคลนหรือเสียหายซึ่งถ้าปล่อยให้มีสภาพเช่นนี้อยู่ต่อไป อาจเกิดความเสียหายต่อ ทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชนสมควรมีมาตรการป้องกันอันเหมาะสม เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

ประกอบกับในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นระดับ อำเภอ ระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน ซึ่งในตอนที่ 4 เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องบำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ซึ่งก็เท่ากับว่าผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ ในการจัดหาแหล่งทรัพยากรน้ำ ให้แก่ลูกบ้านในการใช้เพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ได้ให้อำนาจในการจัดหาแหล่งทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรแก่ประชาชนในหมู่บ้าน หรือตำบลนั้น ๆ ด้วย เท่ากับว่าประชากรที่อาศัยอยู่นั้นย่อมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรซึ่ง ตอน 3 หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอ บำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้และทางไปมาต่อกัน นายอำเภอมีหน้าที่จะต้องจัดให้มีทรัพยากรน้ำเพื่อ

การบริโภคและทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมและต้องไม่ทำให้เกิดการแย่งทรัพยากรน้ำ ซึ่งก็เท่ากับว่าประชาชนย่อมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำจากการจัดหาให้ของนายอำเภอ

จากการวิเคราะห์กฎหมายข้างต้น ทำให้ทราบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคการเกษตรกรรม มีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติคันและคู พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 และระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 รวมทั้งกฎหมายของท้องถิ่นอันเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอีกหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็กระจัดกระจายอยู่ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายที่มีอยู่ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการ

จากการศึกษาในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. จะเห็นได้ว่าได้กำหนดอำนาจและขอบเขตของกฎหมายไว้ในมาตรา 3⁹ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำไว้แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ให้ใช้ครอบคลุมถึงทรัพยากรน้ำที่อยู่ในอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและป่าสงวนเท่านั้น มิได้เป็นกฎหมายแม่บทที่รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ อีกทั้งยังคงทำให้กฎหมายที่มีอยู่ขาดความเป็นเอกภาพเช่นที่เป็นอยู่และร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำคงเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น มิได้มีการกำหนดลงไปในเรื่องละเอียดอาจส่งผลกระทบต่อความไม่ชัดเจน และคงทำให้ผู้ใช้สามารถตีความกันได้อย่างกว้างขวาง

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในส่วนของรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งหมดเอาไว้ใน California Law ในส่วนของ California Water Code เป็นกฎหมายที่ได้รวบรวมกฎหมายน้ำไว้ทั้งหมดของรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยแบ่งออกเป็น 27 หมวดด้วยกัน ตั้งแต่ในส่วนของบททั่วไป อำนาจหน้าที่ของรัฐ นโยบายการใช้ทรัพยากรน้ำ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในฤดูแล้ง ฤดูฝน และฤดูหนาวจะประกอบไปด้วยการจัดการแหล่งทรัพยากรน้ำ อาทิ การจัดสร้างอ่าง

⁹ มาตรา 3 การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่ทรัพยากรน้ำที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย แต่การผ่านหรือเข้าไปบนพื้นดินในเขตดังกล่าว ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น.

เก็บน้ำ การสร้างเขื่อน การชลประทาน การจัดหาทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค อุตสาหกรรม การประปา ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดโครงการต่าง ๆ เอาไว้ทั้งหมดตั้งแต่แรกเริ่มในการเริ่มดำเนินโครงการจนกระทั่งเสร็จสิ้นเป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดถึงหลักของการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเอาไว้และมีการกำหนดถึงแผนการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำ โดยกำหนดให้แผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำแต่ละแผนมีการกำหนดระยะเวลาของการจัดการ โดยแต่ละแผนจะต้องมีการแก้ไขทุก 10 ปี ในแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำมีการกำหนดถึงการใช้น้ำเอาไว้และมักจะมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ รวมถึงจัดให้มีการบันทึกถึงปริมาณการใช้น้ำเอาไว้ในแต่ละปี นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกองทุนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ อันประกอบไปด้วยกองทุนในการก่อสร้าง และการชดเชยเยียวยา กฎหมายน้ำดังกล่าวนี้ได้รวมถึงทรัพยากรน้ำผิวดิน และน้ำใต้ดิน นับว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดตั้งแต่ยุคแรก ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบหลักในการดูแลนั้นได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ เป็นการกำหนดถึงอำนาจและหน้าที่หลักในการดูแล อีกทั้งได้กำหนดถึงการระงับข้อพิพาททางศาล กรณีเกิดปัญหาขึ้นกับทรัพยากรน้ำด้วย นับว่าเป็นกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพมากเพราะได้มีการรวมกฎหมายน้ำทั้งหมดไว้ในกฎหมายดังกล่าวทั้งยังมีการกำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจน

ดังนั้น เพื่อความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ผู้วิจัยเห็นควรว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีมาตรการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยการรวบรวมกฎหมายแต่ละฉบับที่กระจัดกระจายไว้เป็นหมวดหมู่ให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อทำให้ง่ายต่อความเข้าใจของผู้ใช้กฎหมายในฐานะรัฐและผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย คือราษฎร ทั้งนี้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน แม้จะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเองก็ยังมี การสับสนและมีการถกเถียงเรื่องขอบเขตและอำนาจของกฎหมาย เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำมีอยู่กระจัดกระจายทั่วไป ซึ่งหากกฎหมายทรัพยากรน้ำของไทยมีความเป็นเอกภาพที่ง่ายต่อการเข้าใจ ไม่ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน โดยแบ่งขอบเขตของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การจัดหาทรัพยากรน้ำ การสร้างอ่างเก็บน้ำ การจัดสรรทรัพยากรน้ำ การกักเก็บน้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ การแก้ไขปัญหา น้ำแล้ง น้ำท่วมและคุณภาพน้ำ พร้อมทั้งควรมีการกำหนดถึงการเป็นคดีความเกี่ยวกับน้ำด้วย อันจะส่งผลให้การทำงานของรัฐบาลออกอย่างมีประสิทธิภาพ และยังสามารถช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐ อีกทั้งเมื่อเกิดความเสียหายหรือเกิดปัญหาขึ้นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาได้โดยตรง

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สืบเนื่องจากปัญหาขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยกฎหมายต่างกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ อันมีกฎหมายมีอยู่หลายฉบับ แต่ละฉบับก็มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้เนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกันแล้ว องค์กรที่รับผิดชอบก็มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอีก หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว การมีองค์กรหรือหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานก็ควรจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุม การจัดการ หรือการพัฒนาทรัพยากรน้ำ เพราะหน่วยงานแต่ละแห่งจะได้นำความเชี่ยวชาญของตนเองมาช่วยใช้ในเรื่องดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับไม่เป็นผลดี ทว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็มักถกเถียงกันถึงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำด้วยตนเอง ไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว ตัวอย่างของการซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น การป้องกันแก้ไขมลพิษทางน้ำในลุ่มน้ำแห่งหนึ่ง อาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมอนามัย เทศบาล การท่าเรือ กรมควบคุมมลพิษ กรมอุตสาหกรรม สำนักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งจากตัวอย่างข้างต้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นแล้วว่าการดำเนินหน้าที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานของรัฐและเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น หน่วยงานไหนต้องมีหน้าที่หลักในการดูแลอย่างจริงจัง

นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในปัจจุบันนั้นมีหลายฉบับซึ่งต่างก็ได้มอบหมายในหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ แต่ละหน่วยงานก็ต้องไปดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยมิได้มีกฎหมายหลักที่หน่วยงานทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย มักจะเกิดความขัดแย้งในการทำงานระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเอง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจด้วย ตัวอย่างเช่นกรมชลประทานสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อจัดหาแหล่งทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งทรัพยากรน้ำดังกล่าวมิได้มีหน้าที่ในการทำการเกษตรอย่างเดียว แต่จะต้องมีการทรัพยากรน้ำไปใช้ในด้านการอุปโภคบริโภค และการผลิตกระแสไฟฟ้า หากมีปริมาณน้อยเกินไปหรือหากมีปริมาณมากเกินไปและหากความเกิดคุณภาพลดลงก็จะส่งผลกระทบต่อในวงกว้างดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาทำให้ทรัพยากรน้ำดังกล่าวไม่สามารถนำไปทำกิจกรรมตามที่กำหนดเอาไว้ มักจะเกิดปัญหาขึ้นมากับการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็น การประปา เทศบาล กรมชลประทาน กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เกษตรกร โรงงานอุตสาหกรรม คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กระทรวง ทบวง กรม แม้กระทั่งจังหวัดเอง ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำทั้งสิ้น

เมื่อศึกษาถึงกรณีในฤดูแล้ง การจัดสรรทรัพยากรน้ำย่อมมีความจำเป็น เป็นอย่างมาก เพราะในภาคเกษตรกรรมนั้นย่อมได้รับผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ไทยเองเป็นประเทศที่ยังคงต้องพึ่งพาผลผลิตทางด้านเกษตรกรรม เช่นเดียวกันนี้ภาคเกษตรกรรมก็จำต้อง

อาศัยทรัพยากรน้ำกว่าร้อยละ 80 ของปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำทั้งหมดของประเทศ หากไม่มีการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ดี โดยการนำหลักของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเข้ามากำหนดสิทธิการใช้ก็จะส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง เพราะทรัพยากรน้ำที่มีอยู่นั้นไม่ได้มีฟังก์ชันเดียวเพื่อเกษตรกรรมแต่ยังต้องมีการนำทรัพยากรน้ำไปใช้เพื่อการอุปโภค บริโภค อุตสาหกรรม และการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือแม้ในกรณีฤดูน้ำ มักจะเห็นว่าเกษตรกรรมก็ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก เป็นเพราะการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดประสิทธิภาพ เมื่อเกิดความเสียหายแล้วทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที เพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันจนทำให้ไม่ทราบว่าหน่วยงานไหนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบหลัก

ประกอบกับกฎหมายฉบับเดียวกันก็ได้กำหนดให้หน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องเดียวกัน โดยไม่ได้จำเป็นเพียงแค่แยกขนาดของโครงการที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบเท่านั้น เช่น การขออนุญาตทำการชลประทานส่วนบุคคล พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 กำหนดว่าถ้าทำในพื้นที่ไม่เกิน 500 ไร่ให้ขออนุญาตจากอำเภอ ถ้าไม่เกิน 1,000 ไร่ให้ขออนุญาตจากจังหวัด ถ้าเกิน 1,000 ไร่หรือมีเนื้อที่คาบเกี่ยวจังหวัดต่างจังหวัดกันให้ขออนุญาตจากกระทรวงเกษตรฯ การให้หน่วยงานหลายหน่วยงานมีอำนาจออกใบอนุญาตดังกล่าวนี้ อาจทำให้การควบคุมการชลประทานส่วนบุคคล ไม่ไปในแนวทางเดียวกัน เพราะแนวนโยบายของกระทรวงมหาดไทยอาจมีหลักที่แตกต่างจากกระทรวงเกษตรฯ เป็นต้น

สำหรับการศึกษาถึงพัฒนาการของโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำพบว่าในช่วงก่อนการปฏิรูประบอบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 มีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในด้านใดด้านหนึ่งอยู่ใน 40 กว่าหน่วยงาน สังกัดอยู่ใน 9 กระทรวง การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่ต่างสังกัดกระทรวงและต่างมีกฎหมายเป็นของตนเองสะท้อนภาวะของการขาดเอกภาพและปราศจากการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ซึ่งในช่วงปี 2531 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาในการปฏิรูประบอบราชการเมื่อปี 2545 ได้มีการยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำจากเดิมที่กระจายอยู่ในหลายกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน และจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ แต่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก และถึงแม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำเพื่อเป็นองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

รองรับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานจึงส่งผลให้ไม่สามารถเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ปัจจุบันมีอยู่ 2 งานหลักในการรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายน้ำของประเทศไทย คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

4.2.2.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 12 โดยให้เป็นองค์กรที่หน้าที่ในการเสนอความเห็นและคำแนะนำทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่รัฐบาล หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ตลอดจนทั้งการประสานงานในด้านสิ่งแวดล้อม

โดยภาพรวมแล้วคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการบังคับอย่างจริงจังตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงแต่องค์กรที่ให้คำแนะนำแก่รัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชนเท่านั้น อย่างเช่น การที่กฎหมายกำหนดว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจพิจารณากำหนดแนวทางให้มีการปฏิบัติไปตามแผนเท่านั้น มิได้หมายความว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะไปบังคับให้ส่วนราชการอื่น ๆ ปฏิบัติไปตามแผนที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอไป เพราะฉะนั้นสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในปัจจุบัน จึงไม่เอื้ออำนวยที่จะทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรกลางที่วางแผนด้านสิ่งแวดล้อมหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและที่เกี่ยวข้องได้

4.2.2.2 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติคณะกรรมการทรัพยากรน้ำชาตินั้น (กนช.) ได้จัดให้มีขึ้นตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศในด้านกระบวนการบริหารจัดการจัดการจัดหา การใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนา การป้องกัน การแก้ไขปัญหา การอนุรักษ์การฟื้นฟู และการดำเนินการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบูรณาการสอดคล้อง สัมพันธ์กันทั้งระดับลุ่มน้ำและระดับประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของ กนช.แล้ว พบว่าประสิทธิภาพในการทำงานของ กนช.นั้น ขึ้นอยู่กับเจตนาธรรมณ์ ทางการเมืองของตัวนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก เพราะตามระเบียบสำนักงานนายคฯในเรื่องนี้ได้กำหนดองค์ประกอบของ กนช. ให้แน่นอน แต่ปล่อยให้เป็นผู้พิทักษ์ของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้หากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของ กนช. แล้วก็จะพบว่า กนช. ไม่มีอำนาจหน้าที่หลักที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแผนนโยบายที่วางไว้โดยตรง เพราะ กนช. มีอำนาจเพียงเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้นและไม่มีอำนาจ

เด็ดขาดในการออกคำสั่งให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตามจึงทำให้ไม่มีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่หลักในการรับผิดชอบบริหารจัดการ ออกคำสั่งและควบคุมให้เป็นไปตามหลักอย่างเคร่งครัด

จากการศึกษาถึงร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. พบว่าได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในมาตรา 12¹⁰ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนนโยบาย

¹⁰ มาตรา 12 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) กำหนดมาตรการ แนวทาง เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับดำเนินการตามนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
- (3) กำหนดระเบียบการจัดสรรทรัพยากรน้ำ จัดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำ กำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำของแต่ละลุ่มน้ำ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตใช้ และจัดสรรทรัพยากรน้ำขององค์กรผู้ใช้น้ำ
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้บริการน้ำ
- (5) ประสานงาน ติดตาม ประเมินผล และเร่งรัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ให้เป็นไปตามแนวทางและนโยบายในการจัดการทรัพยากรน้ำ
- (6) กำหนดขอบเขตกลุ่มลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำ และจัดให้มีคณะกรรมการกลุ่มลุ่มน้ำคณะกรรมการลุ่มน้ำ
- (7) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจการต่าง ๆ
- (8) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และประสานผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในการจัดการ การจัดสรร การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ
- (9) กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ มีการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำ และให้มีการประสานแลกเปลี่ยนกันระหว่างหน่วยงาน
- (10) จัดให้มีประมวลกฎหมายทรัพยากรน้ำ และปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ
- (11) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ
- (12) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในสภาวะวิกฤต โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
- (13) ประสานงาน และจัดประชุมร่วมกับคณะกรรมการอื่นที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกันนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรน้ำ
- (14) รับเรื่องราวร้องทุกข์ พร้อมทั้งดำเนินการไกล่เกลี่ยและพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ
- (15) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรรายได้ และเงินอุดหนุน
- (16) ให้ความเห็นชอบในการจัดทำกฎ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการประสานการปฏิบัติตามนโยบาย แผน และการใช้บังคับ กฎ ระเบียบประกาศ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ
- (17) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

การจัดการแผนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งจัดให้มีการจัดลำดับความสำคัญของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของแต่ละลุ่มน้ำ โดยจัดให้มีคณะกรรมการกลุ่มลุ่มน้ำเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว อีกทั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติสามารถรับเรื่องร้องทุกข์พร้อมทั้งดำเนินการไกล่เกลี่ยและพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจวงศ์ บัณฑิต ในการออกกฎหมายเพื่อรองรับให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลให้อำนาจหลักในการดูแลทรัพยากรน้ำทั้งหมด จะเป็นการลดภาระการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของรัฐ เพราะหากเป็นระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีก็เป็นเพียงหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายใต้ระเบียบสำนักงานนายกไม่มีอำนาจในการออกนโยบายเพื่อให้หน่วยงานอื่น ๆ ต้องปฏิบัติตามและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่มลุ่มน้ำ ให้มีการบริหารจัดการเป็นกลุ่มลุ่มน้ำไป เพราะกลุ่มลุ่มน้ำ แต่ละกลุ่มก็ย่อมมีความเป็นเอกลักษณ์ในตัวเอง วิถีชีวิตก็ย่อมไม่เหมือนกัน

เมื่อกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายและองค์กรอันมีหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ต้องอธิบายเบื้องต้นก่อนว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีการปกครองแบบรัฐโดยหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐแต่ละรัฐนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายของรัฐนั้น ๆ เอง จากการศึกษาในครั้งนี้ รัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการกำหนดกฎหมายอยู่ใน California Law ในส่วนของ California Water Code ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่กรมทรัพยากรน้ำ โดยมีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นผู้บริหารผ่านกระบวนการคัดเลือกโดยผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียแบบระบบสภาภายในรัฐ ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนทรัพยากรน้ำ หรือสภาวะน้ำท่วม ไฟป่า ไฟฟ้าจากพลังน้ำ น้ำเสีย การนำทรัพยากรน้ำกลับมาใช้ ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทาน ทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม ทรัพยากรเพื่อการอุตสาหกรรม แม้กระทั่งการส่งทรัพยากรน้ำออกนอกรัฐก็ตาม หากเกิดเหตุการณ์วิกฤติต่าง ๆ กรมทรัพยากรน้ำมีหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชากรของรัฐทราบ พร้อมทั้งให้ความร่วมมือกับรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้กรมทรัพยากรน้ำมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดการ วางแผน การใช้ทรัพยากรน้ำให้ไปในทางที่มีประสิทธิภาพ

มาตรา 13 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกระเบียบ หลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการกำหนดขอบเขตกลุ่มลุ่มน้ำและลุ่มน้ำ และการจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่ม

ลุ่มน้ำและลุ่มน้ำ ตามมาตรา 12(6)

ระเบียบ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้.

ควบคุม การกำหนด การก่อสร้าง การอนุญาต รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ยังมีการจัดตั้งกองทุนในการจัดหาแหล่งน้ำ และเยียวยาผู้ประสบภัยอีกด้วย

ถัดมาก็เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ที่มีหน้าที่ดูแลและทำความเข้าใจกับหน่วยงานในรัฐต่าง ๆ โดยจะมี 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ The United States Geological Survey (USGS) เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) USGS มีภารกิจในการให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือเพื่อเป็นการให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลทางธรรมชาติบนพื้นโลก รวมไปถึงดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติธรรมชาติศึกษาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ระบบนิเวศวิทยา พลังงาน แร่ธาตุ และส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของมนุษย์ และ National Water Service (NWS) เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้ National Oceanic and Atmospheric Administration โดย NWS มีหน้าที่สำรวจและรายงานสภาพอากาศรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บกักทรัพยากรน้ำด้วย และหากมีข้อมูลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่รุนแรงหรืออาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน NWS ก็จะได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้เตรียมตัวป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัย

สำหรับประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็มีหน่วยงานหลักในการดูแลและจัดการทรัพยากรน้ำหลัก 3 หน่วยงานด้วยกันคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (National Water Resources Board หรือ NWRB) กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and National Resources หรือ DENR) และกรมอนามัย (Department of Health หรือ DOH) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กรมโยธาธิการ ซึ่งจะแยกบทบาทหน้าที่กันอย่างชัดเจนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมเป็นต้น ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจ กรมการเกษตร กรมการค้าและอุตสาหกรรม กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแห่งชาติ กรมอนามัย การประปามหานคร การสาธารณสุข ภูมิภาคส่วนท้องถิ่น กรมชลประทานแห่งชาติ และบริษัทพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำ การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ประสานการจัดการทรัพยากรน้ำโดยหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำ สำหรับการควบคุมดูแลเกี่ยวกับคุณภาพน้ำหรือมลพิษทางน้ำและการจัดการพื้นที่ต้นน้ำนั้น จะอยู่ในควบคุมดูแลของกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (DENR)

จากการศึกษาข้างต้นเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานหลังของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ทั้งสองประเทศได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ทำให้อำนาจและหน้าที่ในการดูแลไม่ซ้ำซ้อนกันเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือปัญหา ก็มักจะให้ความร่วมมือในการแก้ไขและให้ข้อมูลแก่ประชาชน

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยควรมีการจัดวางอำนาจหน้าที่หลักและอำนาจหน้าที่รองไว้เพื่อหากเกิดภัยพิบัติหรือปัญหาขึ้นทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ทันต่อปัญหาที่เกิดขึ้น อีกทั้งทำให้การบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการจัดการความคลุมเครือในส่วนของอำนาจหน้าที่ ที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ รวมทั้งหากมีการจัดระเบียบและจัดตั้งองค์ที่มีหน้าที่หลักเพื่อเข้ามาดูแลโดยตรงประกอบกับให้หน่วยงานนั้น มีความเป็นเอกภาพไม่ขึ้นตรงกับการเมืองอันเป็นจุดค้อยของการบริหารจัดการหากการเมืองเข้ามาแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อย นับว่าเป็นหน่วยงานที่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการลดภาระในการใช้จ่ายของรัฐได้อีกด้วย โดยการออกกฎหมายรองรับและให้อำนาจหน้าที่กับ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติให้มีอำนาจในการดูแลและเข้ามาแก้ไขปัญหาทั้งหมดอันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งต้องจัดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งประเทศไทยมีการจัดแบ่งลุ่มน้ำไว้ทั้งหมด 25 ลุ่มน้ำหลัก เพราะ แต่ละลุ่มน้ำก็มีลักษณะทางกายภาพ ประเพณีและการใช้ทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกันออกไป เพื่อเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเข้าถึงปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างโดยตรง

4.3 มาตรการในการแก้ไขความล่าช้าหลังของกฎหมาย

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมพบว่ากฎหมายเท่าที่มีอยู่มีความล่าช้ามากเมื่อเทียบกับเกษตรกรรมในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ได้มีประสิทธิภาพได้ จึงควรมีมาตรการเข้ามาแก้ไขเพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

ปัจจุบันเราจะมีกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำอยู่ด้วยกันหลายฉบับก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ก็ได้ตรึงขึ้นและมีการประกาศใช้นับว่ากึ่งศตวรรษ โดยมีได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมต่อสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน แต่มักจะเหมาะสมกับระบบสังคมการเกษตรกรรมขนาดเล็กมากกว่า ที่ยังไม่มีพัฒนาการมากนักและมีน้ำอุดมสมบูรณ์ตลอดปี ในปัจจุบันพบว่าประเทศไทยมีการขยายตัว

ทางเศรษฐกิจขึ้นมาจากเมื่อ 60 ปีก่อน วิธีการเกษตรกรรมก็ได้เปลี่ยนไป ตลอดจนความต้องการก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ทั้งนี้แม้เราจะมีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ระบุเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ แต่ก็ยังเป็นสิทธิโดยภาพรวมมากกว่า อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้รับการแก้ไข เพราะตามกฎหมายโดยทั่วไปถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าสาธารณะ ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตในการใช้ แต่ในระหว่างเจ้าของที่ดินริมน้ำ ทางน้ำเจ้าของที่ดินดังกล่าวมีสิทธิชักน้ำไว้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตนเอง แม้ต่อมาจะมีการออกกฎหมายอีกหลายฉบับไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เพื่อควบคุมและส่งเสริมการใช้น้ำในการเกษตรกรรม และบัญญัติ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นต้น ซึ่งการออกกฎหมายเหล่านี้เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมีได้พิจารณาในภาพรวมและไม่ได้มีการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำของประเทศว่าจะเดินไปในทิศทางใด

กฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรโดยตรงนั้น ก็นับว่าเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างจะล้าหลังและบทลงโทษที่มีอยู่ ก็เป็นเพียงบทลงโทษโทษเสียมากกว่าจึงทำให้ผู้ที่กระทำความผิดมักไม่เกิดความเกรงกลัว และกฎหมายที่มีอยู่นั้นก็ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะในปัจจุบันได้ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของการชลประทานว่า

“การชลประทาน หมายความว่า กิจการที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ เป็นต้นว่าแม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูก และให้หมายถึงกิจการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ” ดังจะเห็นได้ว่า การเพาะปลูกนั้นเป็นคำที่มีความหมายอย่างแคบเช่น การทำนา การทำสวน การทำไร่ เป็นต้นซึ่งตามเจตนารมณ์ ของผู้ตรากฎหมายคงมิได้หมายความว่าเพียงเท่าที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น ฉะนั้นแล้วหากเราต้องการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกษตรกรรม เราควรจะมีการแก้ไขจากคำว่าเพื่อการเพาะปลูกให้เป็นเพื่อการเกษตร ที่มีความหมายในวงกว้าง “เกษตรกรรม (Cultural Practice)” ซึ่งมีความหมายว่า วิธีทำการเกษตร เกษตรกรรม หมายความว่ารวมถึงวิธีการเพาะปลูกพืช ซึ่งมีศัพท์เฉพาะว่า “กสิกรรม” และยังหมายถึงการเลี้ยง สัตว์ ซึ่งอาจจะเป็นสัตว์บกหรือสัตว์น้ำก็ได้ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะเป็นการกสิกรรมหรือการเลี้ยง สัตว์ ต่างก็เป็นการปฏิบัติกับที่ดินเพื่อให้เกิดผลผลิตทั้งสิ้น คำว่า “การเกษตร” มาจากศัพท์ ภาษาอังกฤษว่า “Agriculture” ซึ่งหมายถึงการเพาะหรือปฏิบัติกับที่ดินเพื่อให้เกิดผลผลิต ที่ อาศัยกระบวนการเจริญเติบโตของพืชและสัตว์เป็นพื้นฐาน โดยมีเกษตรกร (Farmer) เป็นผู้ดำเนินการเร่งให้ทั้งพืชและสัตว์มีการเจริญเติบโตในพื้นที่ทำกิน

หรือคอกปศุสัตว์ (Farm) กระบวนการผลิตหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่จัดได้ว่าเป็นธุรกิจ ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุน (Cost) และผลตอบแทน (Benefit) เป็นประการสำคัญในทางวิชาการด้านการเกษตร อาจขยายความต่อไปอีกได้ว่าการเกษตร คือ การใช้ศิลปะและวิทยาศาสตร์ในการปฏิบัติกับที่ดิน เพื่อให้เกิด การผลิต

“เจ้าพนักงาน” หมายความว่า คณะกรรมการจังหวัด ข้าหลวงประจำจังหวัด คณะกรรมการอำเภอ นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าหรือผู้ช่วยหัวหน้าการชลประทานและเจ้าพนักงานผู้ควบคุมการชลประทานแก้ไขชื่อจาก “คณะกรรมการจังหวัด” เป็น “คณะกรรมการชลประทานราษฎรจังหวัด” และกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการให้เหมาะสม เนื่องจากชื่อและองค์ประกอบของคณะกรรมการจังหวัดถูกกำหนดขึ้น ตามความในมาตรา 53 วรรคสองของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีองค์ประกอบคณะกรรมการมากเกินไป ความจำเป็นเปลี่ยนชื่อจาก “ข้าหลวงประจำจังหวัด” เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ให้เป็นปัจจุบันได้ เพิ่มคำว่า “ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ” เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่ยังไม่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอ ตัดคำว่า “คณะกรรมการอำเภอ” เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 62 ได้กำหนดให้บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ ดังนั้นจึงต้องยกเลิกชื่อคณะกรรมการอำเภอ

ในมาตรา 7 ผู้ใดจะทำการชลประทานส่วนบุคคล จะต้องขอและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน เว้นแต่จะทำได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราวซึ่งมิได้มีการก่อสร้างไว้เป็นประจำ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่นได้กำหนดเนื้อที่จาก “ไม่เกินสองร้อยไร่” เป็น “ไม่เกินยี่สิบไร่” เพราะปัจจุบันการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และประชาชนเพิ่มจำนวนมากขึ้นทั้งมีการใช้ทรัพยากรน้ำเพิ่มมากด้วยในขณะที่แหล่งทรัพยากรน้ำต้นทุนมีปริมาณน้ำไม่เพียงพอ

ตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ข้างต้นได้กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและจัดให้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอตามมาตรา 12 อนุ (10) ซึ่งตามตัวบทดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนเพราะการกำหนดดังกล่าวเป็นลักษณะนามธรรมที่ไม่สามารถจับต้องและไม่ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ของการแก้ไขว่า เมื่อไหร่และขนาดไหนถึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมาย

ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยอันเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมนั้นนับว่ามีการตราขึ้นมากกว่ากึ่งศตวรรษและมีความล้าหลังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของประเทศไทย อีกทั้งยังมีความหมายไม่ครอบคลุมกับการพัฒนาที่เกิดขึ้นจนทำให้กฎหมายที่มีอยู่นั้น ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากศึกษากฎหมายการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำของแคลิฟอร์เนียนั้นได้กำหนดแผนการพัฒนาเกี่ยวกับการใช้น้ำขึ้นมาโดยแผนพัฒนานั้นมีอายุ 10 และต้องมีการแก้ไขปรับปรุง ทุก 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปทั้งเทคโนโลยีและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่มีอยู่ โดยควรมีมาตรการในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทันสมัยต่อการพัฒนาโดยกำหนดให้มีแผนในการจัดการทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะการใช้น้ำทั้งจัดให้มีการรายงานปริมาณทรัพยากรน้ำ และการใช้น้ำ รวมถึงกำหนดให้มีการปรับปรุงแผนดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ประกอบกับกำหนดให้แผนพัฒนาทรัพยากรน้ำมีวาระละ 10 ปี เท่านั้น ทั้งยังมีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ เพื่อให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำตระหนักและเกรงกลัวไม่ละเมิดต่อกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น อีกทั้งทำให้ภาครัฐมีแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะความต้องการใช้น้ำในภาคส่วนต่าง ๆ ต่างก็มีความต้องการใช้น้ำสูงขึ้นเรื่อยในทางกลับกัน ทรัพยากรน้ำกลับมีปริมาณที่สามารถนำกลับมาใช้ได้น้อยลงจนนั้นแล้วหากไม่มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายที่มีอยู่นั้นให้เกิดประสิทธิภาพ ก่อนข้างยากทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

4.4 มาตรการในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ

ค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพยากรน้ำ นับว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญในการควบคุมการใช้และลดปัญหาความขัดแย้งของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้ เมื่อก้าวถึงการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำจากเกษตรกร เพื่อการใช้น้ำที่มีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทย แนวความคิดดังกล่าวนี้มีมานานแล้ว นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้กำหนดการตั้งราคาและเก็บค่าทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นภายใต้ระบบที่ทรัพยากรน้ำถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ การตั้งราคาทรัพยากรน้ำทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำมีต้นทุนและรู้จักประหยัดทรัพยากรน้ำหรือเปลี่ยนวิธีการผลิตและบริโภคทรัพยากรน้ำให้ใช้น้อยที่สุด ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่สูบน้ำไม่ได้ก็ต้องหันมาลดการใช้ทรัพยากรน้ำให้น้อยลง

สำหรับประเทศไทยนั้นมีการเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ในมาตรา 8 โคออกเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 11 โดยให้กรมชลประทานทำหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าทรัพยากรน้ำจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้อยู่แล้ว แต่อัตราสูงสุดของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายค่อนข้างต่ำมาก ซึ่งกำหนดเพดานในการเก็บเอาไว้ที่ 5 บาทต่อไร่ สำหรับเกษตรกร และ 0.50 บาทต่อลูกบาศก์เมตร สำหรับผู้ใช้ทรัพยากรน้ำนอกจากภาคเกษตรกร ถึงแม้จะมีการตั้งค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจังและอัตราค่าธรรมเนียมข้างต้นก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับการจัดสรรทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด ซึ่งในปัจจุบันกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 ได้กำหนดบัญชีอัตราค่าน้ำชลประทานสำหรับเรียกเก็บจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่นใดหรือนอกเขตชลประทานไว้ดังนี้

- (1) 50,000 ลูกบาศก์เมตรแรก ลูกบาศก์เมตรละ 20 สตางค์
- (2) ส่วนที่เกิน 50,000 ลูกบาศก์เมตรแต่ไม่เกิน 10,000 ลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตรละ 30 สตางค์
- (3) ส่วนที่เกิน 10,000 ลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ เศษของลูกบาศก์เมตรให้ถือเป็นหนึ่งลูกบาศก์เมตร
- (4) ให้ยกเว้นค่าชลประทานแก่ผู้ใช้น้ำเฉลี่ยเดือนละไม่เกิน 1,000 ลูกบาศก์เมตร

ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าอัตราชลประทานดังกล่าวมาข้างบนนี้มีหลักในการกำหนดอย่างไร และสะท้อนต้นทุนในการจัดการหาทรัพยากรน้ำมากน้อยเพียงไร อย่างไรก็ดีเท่าที่ผ่านมายังไม่มีการจัดเก็บค่าทรัพยากรน้ำชลประทานอย่างจริงจัง เนื่องจากอัตราที่กำหนดไม่คุ้มกับต้นทุนในการจัดเก็บ นอกจากนี้ยังไม่เคยมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำชลประทานสำหรับผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมแต่อย่างใด ปราชญ์การณดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเรียกเก็บค่าทรัพยากรน้ำเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจะเรียกเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม

แม้ว่าชลประทานจะมีความสำคัญต่อการผลิตในภาคเกษตรกรรมของคนไทย แต่เมื่อคิดพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดแล้ว ไทยมีพื้นที่ชลประทานคิดเป็นร้อยละ 24 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทวีปเอเชียคือร้อยละ 35 และพื้นที่ชลประทานของจีนและเวียดนาม คือ ร้อยละ 52 และร้อยละ 30 ตามลำดับประมาณสามในสี่ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมดเป็นพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง น้ำชลประทานประมาณร้อยละ 80 จะใช้เพื่อเกษตรกรรม แต่สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะลดลงเนื่องจากความต้องการทรัพยากรน้ำที่เพิ่มขึ้นในภาคอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และเพื่ออุตสาหกรรม เป็นต้น

ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. อานาจ วงศ์บัณฑิต ได้ให้ความเห็นในส่วนของ ค่าธรรมเนียม แรกเริ่มในอดีตเห็นควรมีให้มีการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาปรับใช้เพื่อให้ ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเกิดความตระหนักถึงคุณค่า แต่มาตอนหลังควรมีการปรับแนวความคิดเพื่อให้ สอดคล้องกับสังคม จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเก็บค่าธรรมเนียมก็ควรปรับการใช้ทรัพยากรน้ำ ออกเป็นสามระดับ หากในส่วนของระดับเล็กก็ไม่ควรมีการเรียกเก็บหรือขออนุญาต แต่หากเป็นใน ระดับกลางและระดับใหญ่ก็ควรมีการเรียกเก็บตามความเหมาะสมโดยจำเป็นต้องมีการขออนุญาต ในการใช้ทรัพยากรน้ำ ศาสตราจารย์ ดร. เกษม จันทรแก้ว ให้ความเห็นว่า ค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำ โดยทั่วไปหากศึกษาให้ดีแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ โดยหลักแล้วเป็น การทำงานของภาครัฐหรือแม้กระทั่งรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งทรัพยากรน้ำรัฐเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดหา หรือเป็นการประกันหลักขั้นพื้นฐานของการมีอยู่และการใช้ทรัพยากรน้ำได้ ในส่วนของเงินที่เรียก เก็บมักจะเป็นค่าสึกหรอหรือค่าใช้จ่ายของอุปกรณ์เครื่องมือมากกว่า จึงทำให้จำนวนเงินที่เรียกเก็บ มักมีจำนวนไม่มาก อีกทั้งหากมีการเรียกเก็บกันอย่างจริงจัง ๆ ในความเป็นจริง คงเป็นไปได้ยาก เพราะทรัพยากรน้ำ เป็นทรัพยากรที่มีการเคลื่อนที่ อยู่ตลอดเวลาและมีการแปรเปลี่ยนสภาพไป จนทำให้ไม่สามารถจะหาใครเป็นเจ้าของเมื่อไม่มีความเป็นเจ้าของ รัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการ จัดสรรแล้วก็คิดค่าบริการมิใช่ต้นทุนในการใช้ทรัพยากรน้ำ และ รองศาสตราจารย์ ดร. กอบเกียรติ ผ่องพวุฒิ ให้ความเห็นปัญหาค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งปัจจุบันมีการเก็บค่าธรรมเนียมใน ภาคเกษตรมีการเก็บต่อพื้นที่ ในการเก็บอัตราต่อพื้นที่ไม่สะท้อนให้เห็นถึงวิถีทางในการประหยัดน้ำ เพราะมีลักษณะเหมือนการเหมาการใช้ทรัพยากรน้ำ กับนอกภาคเกษตรมีการเก็บเป็นอัตราต่อ ลูกบาศก์เมตรอันเป็นการเรียกเก็บตามปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งตามความเห็นเราควรมีการ เก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำสำหรับภาคเกษตรกรรมในลักษณะลูกบาศก์เมตรหรือตามปริมาณการ ใช้น้ำมากกว่าเป็นการเก็บต่ออัตราของพื้นที่ แต่ทั้งนี้เราก็ควรแบ่งกลุ่มการใช้น้ำในภาค เกษตรกรรมออกเป็น สามรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของท่านอาจารย์อานาจ วงศ์บัณฑิต โดยมีรูปแบบเล็ก กลาง และขนาดใหญ่ โดยมีการจัดเก็บในลักษณะกลุ่มน้ำที่สามารถตรวจและ วัดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าไปยังพื้นที่ได้โดยอาศัยอาคารบังคับน้ำเป็นตัววัดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าไปยัง กลุ่มน้ำต่าง ๆ เพราะในทางวิชาการอาคารบังคับน้ำสามารถคำนวณปริมาณน้ำที่ไหลผ่านได้หาก มีการสอบเทียบอย่างถูกต้อง ซึ่งการเรียกเก็บในลักษณะของกลุ่มน้ำนี้เราเรียกการใช้น้ำขนาด กลางและขนาดใหญ่ ทั้งต้องมีการขอใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งในตามทฤษฎีแล้วสามารถ ทำได้ แต่หากในทางปฏิบัตินั้นคงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เพราะการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจะส่งผล กระทบต่อเกษตรกรอันเป็นประชาชนกว่ากึ่งหนึ่งของประเทศ ซึ่งอาจทำให้มีเรื่องของการเมืองเข้ามา แทรกแซง รวมทั้งจากความเห็นของเกษตรกรเองก็เห็นเพราะหากมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้

ทรัพยากรน้ำจะทำให้ผู้ใช้น้ำต้นทุนน้ำไม่ตกดวงเอาน้ำไปใช้ทั้งหมดเพราะมีการเก็บค่าธรรมเนียม อีกทั้งทำให้เกษตรกรเกิดความตระหนักในคุณค่าและสามารถลดปัญหาความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรน้ำได้

จากการศึกษาอัตราค่าธรรมเนียมหรือการซื้อขายทรัพยากรน้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย ภาคเกษตรกรรมนั้นได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1982 โดยมีการซื้อขายกันในราคา 125 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับผู้ใช้ในการขายทรัพยากรน้ำหนึ่งเอเคอร์ฟุต (Acre-foot) และในปี ค.ศ. 1992 อยู่ที่ราคา 175 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ซื้อทรัพยากรน้ำ ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 ราคาทรัพยากรน้ำในภาคการเกษตร อยู่ที่ 400 ถึง 500 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ใช้ในการขายทรัพยากรน้ำหนึ่งเอเคอร์ฟุต (Acre-foot) สำหรับในปัจจุบันค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำหรือการซื้อขายทรัพยากรน้ำสูงมากสำหรับเกษตรกรในรัฐแคลิฟอร์เนีย รายงานจาก CFBF (California Farm Bureau Federation) โดยที่ค่าใช้จ่ายที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำคิดเป็น 1,400 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ใช้ในการขายน้ำหนึ่งเอเคอร์ฟุต (Acre-foot)

สำหรับอัตราการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศฟิลิปปินส์นั้นได้แบ่งออกเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในครัวเรือน 0.0029 ลิตรต่อวินาที การใช้ทรัพยากรน้ำในการชลประทาน 1.5 ลิตรต่อวินาที การใช้ทรัพยากรน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้า ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำขึ้นอยู่กับแต่ละโครงการ การประมง 0.92529 ลิตรต่อวินาที การใช้ทรัพยากรน้ำในการเลี้ยงสัตว์ 0.00024 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีการใช้ทรัพยากรน้ำในการเลี้ยงปศุสัตว์ และ 0.000000145 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในการใช้ทรัพยากรน้ำในกรณีเลี้ยงไก่ (Poultry) การใช้ทรัพยากรน้ำในอุตสาหกรรม ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำแต่ละโครงการ การใช้ทรัพยากรน้ำในการนันทนาการ 0.6 ลิตรต่อวินาทีต่อพื้นที่สนามกอล์ฟ 1 เอเคอร์ ซึ่งหากมีการใช้น้ำเกินกว่าที่กำหนดไว้ข้างต้นผู้ซื้อทรัพยากรน้ำจะต้องใช้ค่าธรรมเนียมนี้โดยให้เก็บ 5.5 เปโซ ต่อ ยูนิท

ตามกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศชิลีนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินนโยบายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาดสำหรับการจัดสรรทรัพยากรน้ำนี้ รัฐบาลสามารถใช้มาตรการป้องกันเกษตรกรและผู้ซื้อทรัพยากรน้ำที่ยากจนในเขตเมืองควบคู่กันไป กล่าวคือทำให้เงินอุดหนุนแก่ผู้มีฐานะยากจนเพื่อใช้ในการชำระค่าน้ำบางส่วนที่ใช้เกินสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ตนเองได้รับการจัดสรรสิทธิ

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีมาตรการใช้ใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำและค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำของเกษตรกรเข้ามาใช้ โดยให้มีการออกใบอนุญาตให้แก่เกษตรกรผู้ที่ประสงค์จะใช้ทรัพยากรน้ำ ระบบใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีความชัดเจน (Explicit) เป็นแนวการจัดสรรน้ำที่นิยมใช้กันมากขึ้น โดยเป็นการจัดสรรผ่านระบบใบอนุญาตหรือ

การอนุญาตใช้น้ำที่มีระยะเวลาที่แน่นอนให้กับผู้ใช้เฉพาะราย ซึ่งจะได้รับน้ำในปริมาณที่กำหนด และตามระยะเวลาที่ระบุไว้ ในการใช้ทรัพยากรน้ำควรมีการแบ่งระดับการใช้ทรัพยากรน้ำเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ ลำดับแรก เป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคการยังชีพ คือไม่เกิน 10 ไร่และการใช้ ทรัพยากรน้ำเชิงพาณิชย์ระดับกลาง ตั้งแต่ 10-30 ไร่ และระดับ ใหญ่ คือตั้งแต่ 30 ไร่ขึ้นไป ในภาค เกษตรกรรม ขนาดเล็กหรือแบบยังชีพนี้ การใช้ทรัพยากรน้ำไม่จำเป็นต้องขออนุญาตสามารถใช้ ทรัพยากรน้ำได้เลย และในส่วนของ การใช้ทรัพยากรน้ำขนาดกลางจำเป็นต้องมีการขออนุญาตการใช้ และกำหนดการเก็บค่าธรรมเนียมนี้ให้คิดเป็นจำนวนปริมาณการใช้ ซึ่งแต่เดิมมีการคิดแบบ จำนวนพื้นที่หากเป็นในกรณีภาคเกษตรกรรม ผู้ทำการวิจัยเห็นว่าควรมีการจัดเก็บในลักษณะ ปริมาณการใช้สำหรับภาคเกษตรกรรมขนาดกลาง โดยจัดเก็บ ส่วนที่เกิน 1,000 ลูกบาศก์เมตร ให้จัดเก็บลูกบาศก์เมตรละ 1 บาท และในส่วนของภาคเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ตั้งแต่ 30 ไร่ขึ้นไป ให้มีการจัดเก็บส่วนที่เกิน 1,000 - 50,000 ลูกบาศก์เมตรให้จัดเก็บ ลูกบาศก์เมตรละ 1 บาท และ ส่วนที่เกินให้จัดเก็บ ลูกบาศก์เมตรละ 2 บาท โดยลักษณะการจัดเก็บเช่นนี้สามารถคำนวณได้ตาม หลักการวิศวกรรมชลประทาน โดยให้มีการจัดเก็บตามระบบลุ่มน้ำโดยอาศัยการคำนวณ จากอาคารบังคับน้ำ และให้แต่ละลุ่มน้ำ โดยคณะกรรมการกลุ่มลุ่มน้ำมีหน้าที่ในการจัดสรร ทรัพยากรน้ำเข้าพื้นที่เกษตรกรรมต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้จะทำให้ผู้ใช้ น้ำตระหนักและลดปัญหาการ แย่งชิงทรัพยากรน้ำได้อย่างยั่งยืน

4.5 มาตรการในการขึ้นทะเบียนของเกษตรกร

มาตรการในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรนับว่าเป็นอีกทางออกหนึ่งที่รัฐเองควรนำเข้ามา แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะ เนื่องจากประเทศเองเป็นประเทศลิกกรรมจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรน้ำ อันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต รัฐในฐานะผู้บริหารจัดการ หากในฤดูใดแห้งแล้งก็ไม่สามารถนำน้ำ ที่มีอยู่จัดสรรแก่ทุกภาคส่วนที่มีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรน้ำจึงต้องมีมาตรการ ในการขึ้น ทะเบียนเกษตรกรเข้ามาแก้ไขปัญหา

เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นไม่ว่ากรณีใด ๆ อาทิ ภัยแล้งหรือภัยน้ำท่วม เกษตรกรจะได้รับการ ชดเชยและเยียวยา โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 27 แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทด รองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2546 กระทรวงการคลังจึงกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยในภาคการเกษตร จะได้รับเงินชดเชยก็ต่อเมื่อเกษตรกรมีการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐที่จัดเตรียมไว้ให้ เกษตรกรที่ได้รับการช่วยเหลือต้องเป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนด้านพืชกับหน่วยงานของ กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก่อนเกิดภัยพิบัติแล้วเท่านั้น ซึ่งโดยในทาง

ปฏิบัตินั้นเกษตรกรส่วนใหญ่ก็จะไม่ได้ขึ้นทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นผลให้มีการอนุโลมเกษตรกรที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนก็สามารถได้รับสิทธิในการเยียวยาด้วย เป็นผลให้เกิดความล่าช้า เพราะจะต้องมีการขึ้นทะเบียนของเกษตรกรที่ได้รับความเสียหาย การชดเชยความเสียหายในอดีตนั้น เกษตรกรมักจะได้รับการชดเชยช่วยเหลือโดยจ่ายเงินสดเฉพาะค่าพันธุ์พืชและค่าปุ๋ยตามพื้นที่เสียหาย แต่ในปัจจุบันใช้ระบบการประกันภัยและมักจะมีการตรวจสอบพื้นที่ที่เกิดความเสียหาย ทั้งนี้ การชดเชยของเกษตรกรที่ได้รับนั้น แต่ละปี จะไม่ได้เท่ากัน โดยเกษตรกรจะได้รับผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2552 ด้านพืช ด้านประมง ด้านปศุสัตว์ ตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2552 ด้านพืช ด้านประมง ด้านปศุสัตว์

ข้อ	รายการ	เงื่อนไข	จำนวน (บาท)
1	ด้านพืช		
	การให้ความเสียหายเป็นเงิน		
	1.1 กรณีพืชเสียหาย		
	ข้าว		606/ไร่
	พืชไร่		837/ไร่
	พืชสวน และอื่น ๆ		912/ไร่
	1.2 กรณีพืชสวนและไม้ยืนต้น ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ทำให้ชะงักการเจริญเติบโต แต่ไม่ตาย และยังอยู่ในสภาพฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิมได้		287/ไร่

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ข้อ	รายการ	เงื่อนไข	จำนวน (บาท)
2	ด้านประมง	(คิดเฉพาะพื้นที่เลี้ยง)	
	ปลาทุกชนิดในบ่อดิน/นาข้าว	รายละเอียดไม่เกิน 5 ไร่	3,406/ไร่
	กุ้ง ปู และหอย	รายละเอียดไม่เกิน 5 ไร่	9,098/ไร่
	สัตว์น้ำที่เลี้ยงในกระชัง/บ่อซีเมนต์ และอื่น ๆ เช่น ปลาสวยงาม กบ ตะพานน้ำ เป็นต้น	รายละเอียดไม่เกิน 80 ตาราง เมตร	257/ตารางเมตร
3	ด้านปศุสัตว์ (สัตว์เลี้ยงตาย/สูญหาย)		
	โค กระบือ	ไม่เกิน 2 ตัว	3,600-15,800/ตัว
	สุกร	ไม่เกิน 10 ตัว	1,200/2,500/ตัว
	แพะ แกะ	ไม่เกิน 10 ตัว	1,400/ตัว
	เป็ด	ไม่เกิน 1,000 ตัว	15/40/ตัว
	ไก่พื้นเมือง หรือลูกผสมพื้นเมือง	ไม่เกิน 300 ตัว	20/40/ตัว
	ไก่พันธุ์ไข่/เนื้อ	ไม่เกิน 1,000 ตัว	15/35/60ตัว
	ห่าน	ไม่เกิน 300 ตัว	50/ ตัว
	นกกระทา	ไม่เกิน 1,000 ตัว	5/10/ตัว
	นกกระทาจอกเทศ	ไม่เกิน 10 ตัว	2,000/ตัว

ที่มา: อัตราค่าใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2551 (2556)

จากการศึกษาในครั้งนี้ ได้ทำการยกตัวอย่างกรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ¹¹ เนื่องจากดังกล่าวมีการประกอบอาชีพทางการเกษตรอยู่จำนวนมาก อีกทั้งลักษณะทางกายภาพมีสภาพเป็นดินทรายและที่ราบสูงจึงไม่สามารถกักเก็บน้ำได้ดี ทั้งยังมีปริมาณฝนที่ตกลงมาในพื้นที่ก็ไม่เพียงพอ ส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำทางเกษตรกรเป็นอย่างมากสถานการณ์ภัยแล้งและฝนทิ้งช่วง

¹¹ นายวิจิต พิมพ์สวัสดิ์. (2555). สถานการณ์ภัยแล้งและปริมาณน้ำในเขื่อนของภาคอีสานปี 2555. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2556, จาก http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/DocLib_Research/NE-Drought--2013.pdf

ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือปี 2555/2556 จากข้อมูลพื้นที่ที่คาดว่าจะเสียหายเบื้องต้นของกรมส่งเสริมการเกษตร (การเกิดภัยแล้ง ประกอบด้วย 2 ช่วงคือ เดือนพฤศจิกายน ถึง เดือนกันยายน พ.ศ. 2555 และ เดือนตุลาคม ถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2555) ณ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบรวม 1.1 ล้านราย มีพื้นที่ประสบภัยจากฝนทิ้งช่วงและภัยแล้งรวม 10.8 ล้านไร่ ครอบคลุม 20 จังหวัด ประกอบด้วย กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บึงกาฬ นุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด ยโสธร ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู มุกดาหาร มหาสารคาม อุรธานี อุบลราชธานี อำนาจเจริญ และเลย โดยเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทาน และพื้นที่ที่มีปัญหาภัยแล้งซ้ำซากจะได้รับผลกระทบค่อนข้างมากจากปริมาณฝนรวมปีนี้ที่ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ รวมทั้งการเร่งระบายน้ำจากเขื่อนในช่วงต้นปีของทางการ ทั้งนี้ จังหวัดที่ได้รับผลกระทบมากคือ นครราชสีมา ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ ตามลำดับ สถานการณ์ภัยแล้งน่าจะผ่อนคลายลงบ้างจากพายุฤดูร้อน ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม ถึงปลายเดือนเมษายน พ.ศ.2556 และจากกลางเดือนพฤษภาคมก็จะอย่างเข้าสู่ฤดูฝนตามปกติ ปริมาณฝนน่าจะอยู่ในเกณฑ์ปกติ ซึ่งน่าจะมากกว่าปีที่ผ่านมา หรืออาจจะใกล้เคียงกับปี พ.ศ. 2554

มาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งที่เกษตรกรได้รับนั้นมักจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า มิได้สร้างความยั่งยืน และหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือในทางารชดเชยแต่ละปีก็มักจะไม่เท่ากัน โดยอาจจะขึ้นอยู่กับค่าครองชีพและสภาวะทางเศรษฐกิจและสภาพพื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติในขนาดนั้นด้วย โดยในครั้งนี้นำประกอบด้วย

1. การจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายสิ้นเชิงตามอัตราที่ทางการกำหนด (เช่น ข้าวจ่ายเงินชดเชยที่ไร่ละ 606 บาท)
2. การเร่งให้ส่วนงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขุดเจาะน้ำบาดาล ออกให้ความช่วยเหลือชาวบ้านอย่างเต็มที่ ทั้งการล้างบ่อเดิม ซ่อมแซมให้ใช้การได้ปกติ หรือขุดบ่อใหม่เพิ่มเติมตามความเหมาะสมของพื้นที่
3. ผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ปภ.) และหน่วยงานในจังหวัดที่เกี่ยวข้องและมีศักยภาพในการช่วยเหลือ เช่น การประปา เทศบาล อปจ. ทหาร ชลประทาน เร่งหาแนวทางในการบริหารจัดการน้ำอุปโภค บริโภค และน้ำเพื่อการเกษตรในช่วง 90 วันอย่างใกล้ชิด นำรถบรรทุกน้ำออกให้ความช่วยเหลือ (ระยะเร่งด่วนระหว่าง 15 กุมภาพันธ์ - 15 พฤษภาคม 2556)
4. ให้ทางเกษตรจังหวัดประกาศและประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรงดปลูกพืชฤดูแล้ง เช่น ข้าวนาปรัง

5. ให้ทางปลุสศัตว์จังหวัดเตรียมหาทางช่วยเหลือเกษตรกรที่เลี้ยงโค ควาย และสัตว์น้ำไว้ด้วย เช่น ให้นำอาหารสัตว์ เป็นต้น

ตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันทรแก้วได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมนำเมื่อกล่าวถึงค่าชดเชยที่ได้รับ เป็นการเยียวยาจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เพราะรัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นเราไม่สามารถกล่าวหรือโทษบุคคลใดได้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการแก้ไขแม้จะไม่สามารถสะท้อนต้นทุนที่เสียหายได้ ทั้งนี้หากมีการปัญหาเกิดขึ้น เราควรมีการตรากฎหมายที่เพื่อเข้ามาแก้ไข โดยอาศัยหลัก และประเพณีของท้องถิ่นเพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีความเชื่อ และประเพณีที่แตกต่างกัน และเมื่อเกิดความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรน้ำ ต้องอาศัยวิธีการตกลงที่สามารถไกล่เกลี่ยและสามารถหาข้อยุติความขัดแย้งของท้องถิ่น สำหรับความเห็นของเกษตรกร เห็นว่า การขึ้นทะเบียนเกษตรกรเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะได้รู้ว่าเมื่อเกิดความเสียหายนั้น เสียหายไปเท่าไร และได้ทราบถึงพฤติกรรมของเกษตรกรว่ามีการทำกิจกรรมอะไรบ้าง อีกทั้งเมื่อเกิดความเสียหายจะได้ชดเชยหรือเยียวยาอย่างถูกต้อง แต่ก็ติดตรงปัญหา เกษตรกรไม่มีเวลาในการไปขึ้นทะเบียน เกษตรกรบางรายฐานะยากจน และยากต่อการเข้าถึงหน่วยงานของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาขึ้นทะเบียนให้เกษตรกร เพื่อลดปัญหาดังกล่าวก็จะทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การขึ้นทะเบียนเกษตรกรเพื่อที่จะได้ทราบถึงกิจกรรมที่เกษตรกรได้ทำไปในแต่ละปี พร้อมทั้งยังทำให้ทราบถึงจำนวนและปริมาณการทำเกษตรกรรมด้วย และเมื่อเกิดความเสียหาย เกษตรกรก็จะได้รับการเยียวยา แนวทางที่ได้รับการชดเชยเป็นเพียงแนวทางแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามิได้สร้างความยั่งยืนให้แก่ ราษฎรอย่างแท้จริง เพราะขาดการจัดสรรน้ำที่ดี เกษตรกรจำเป็นต้องอาศัยน้ำอันเป็นปัจจัยหลักในการทำเกษตร อีกทั้งการชดเชยและเยียวยาที่ได้รับนั้น ก็ไม่สามารถสะท้อนต้นทุนความเสียหายที่แท้จริงแก่เกษตรกรได้ หากไม่มีการนำหลักสิทธิการใช้น้ำเข้ามาจัดสรรน้ำและกฎกติกาการใช้น้ำต่าง ๆ ในภาคการเกษตรจะส่งผลกระทบต่อในวงกว้างแก่เกษตรกรมากขึ้นในภายภาคหน้า

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนการทำภาคเกษตรกรรมทุก ๆ ปี โดยให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนแจ้งกิจกรรมทางการเกษตรต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือไม่ก็จัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ลงไปขึ้นทะเบียนเอง เพื่อเป็นการลดภาระของเกษตรกรที่ต้องทำมาหากินและยากต่อการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจะทำให้ทราบได้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแล้ว จะต้องมีการชดเชยให้แก่บุคคลใดบ้าง ในส่วนของเงินชดเชยนั้น เห็นควรคำนึงถึงต้นทุนที่เสียไปจริง ๆ ของภาคเกษตรกรรม และหากบุคคลใดไม่ได้แจ้งหรือ

ขึ้นทะเบียนการเพาะปลูก หากเกิดความเสียหาย ก็จะไม่ได้รับค่าชดเชย ทั้งยังเป็นการสร้างระเบียบ และวินัยให้กับเกษตรกรอีกด้วย

4.6 มาตรการในการแก้ปัญหาโดยองค์กรอื่น

หากกล่าวถึงการจัดสรรทรัพยากรน้ำของประเทศไทย トラบถึงทุกวันนี้เป็นระบบที่ว่า การเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้โดยเสรี (Open Access Regime) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าระบบใครใคร่ใช้ ใช้ ในกรณีที่ทรัพยากรน้ำอุดมสมบูรณ์ ระบบนี้จะทำให้เกิดประโยชน์จากทรัพยากรได้มาก โดยมีได้มีผล ด้านความไม่ยุติธรรมหรือความไม่ยั่งยืน แต่เมื่อปริมาณทรัพยากรน้ำต้นทุนเริ่มขาดแคลนลง ไป ก็จะนำมาซึ่งความขัดแย้ง ความขัดแย้งก็เป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในกลุ่มน้ำเดียวกัน ระหว่าง ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ เนื่องจากการเข้าถึงน้ำโดยเสรี ไม่มีกติกาวาใครควรจะได้น้ำเท่าไร ความขัดแย้งด้านการใช้น้ำนับวันก็จะรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มน้ำเหนือเขื่อน เป็นผลทำให้ หน่วยงานของรัฐได้เข้ามาทำการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว แต่ก็ไม่เป็นผล เพราะหน่วยงานของรัฐ ไม่เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ในการเจรจาจะมีผู้ว่าราชการเข้ามารับฟังปัญหาแต่ก็ไม่เป็นผล อันเนื่องมาจาก ไม่เข้าใจถึงปัญหาและความขัดแย้ง จึงจำเป็นต้องจัดให้มีหน่วยงานอื่นที่สามารถ เข้าใจและเข้าถึงปัญหาเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

องค์กรอิสระ¹²หรือองค์กรเอกชนในปัจจุบันได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในสังคม เกษตรกรรม เนื่องจากความขัดแย้งและปัญหาที่เกิดขึ้นทางภาครัฐไม่สามารถเข้ามาแก้ไขหรือลด ความขัดแย้ง ได้ดีเท่าที่ควรแม้จะเป็นหน่วยงานที่เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นก็ตาม ความขัดแย้งที่ เกิดขึ้นในภาคเกษตร การมีส่วนเข้ามายุติความขัดแย้งขององค์กรเอกชนที่เกิดขึ้นมีอยู่มากมาย เช่น ปัญหาความขัดแย้ง เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำที่รุนแรงมากขึ้นและความรุนแรงดังกล่าวก็ ไม่สามารถหาข้อยุติได้ กรณีนี้เป็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคราษฎรที่เกิดขึ้นในอำเภอ เชียงกลางกับชาวสวนลิ้นจี่บ้านป่ากลาง ซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในเขตอำเภอบัว จังหวัดน่าน โดยมีการ ได้เถียงกันว่าเกษตรกรมีการปลูกลิ้นจี่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนซึ่งอยู่ตั้งอยู่บนที่สูง ได้ใช้น้ำจำนวนมาก ในการทำสวนลิ้นจี่จนทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ราบไม่สามารถมีน้ำเพียงพอในการประกอบ อาชีพเกษตรกรรมในช่วงปี พ.ศ. 2542 โดยที่ชาวไทยภูเขาเผ่าม้งที่บุกรุกป่าเหล่านี้ไม่ใช่คนท้องถิ่น ดั้งเดิมของอำเภอเชียงกลาง และยังทำการปลูกพืชเชิงพาณิชย์อีกด้วย ทำให้มีการใช้น้ำในปริมาณที่ มาก นอกจากนี้ยังทำการสร้างฝายกั้นน้ำและดึงเก็บน้ำในบริเวณสวนของตนเองด้วย ทำให้

¹² แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2 (น. 284-286). เล่มเดิม.

ประชาชนในพื้นที่ราบและองค์กรท้องถิ่นอำเภอเชียงกลางทำหนังสือร้องเรียน และเดินขบวนขอให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ทำให้มีหน่วยการราชการเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว แล้วพบว่า สามารถแก้ไขได้เพียงแค่ช่วงระยะหนึ่งเท่านั้น เมื่อผ่านไป ก็เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นอีก ส่งผลให้เกิดความรุนแรงและส่งผลกระทบในวงกว้าง จำเป็นต้องให้องค์กรส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ โดยมีศูนย์ประสานงานประชาชนจังหวัดน่านเป็นองค์กรเอกชนที่ตั้งขึ้นในจังหวัดน่าน และมีนโยบายขององค์กรที่เป็นกลางและงานหนึ่งที่ได้กระทำไปเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2542 ที่ผ่านมานั้น คือช่วยประสานงานแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประชาชนพื้นที่ราบอำเภอเชียงกลางชาวสวนล้นจี่บ้านป่ากลาง อำเภอปัว โดยได้มีการจัดเวทีให้มีการประชุมตกลงกันระหว่างประชาชนอำเภอเชียงกลางและชาวสวนล้นจี่บ้านป่ากลาง อำเภอปัว ในประเด็นความขัดแย้งเรื่องนี้ แต่ผลการเจรจาไม่สามารถหาข้อยุติได้

จากปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำต่าง ๆ นำมาซึ่งปัญหาคความขัดแย้ง และก่อให้เกิดการโต้เถียงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ตลอดจนหนทางที่จะแก้ไขปัญหาคภาวะขาดแคลนน้ำ ในฤดูแล้ง จึงทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงค้างคาและเกิดขึ้นในทุก ๆ ช่วงของฤดูแล้งของทุกปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการนำกำลังหลายร้อยคนจากที่ลุ่มขึ้น ไปเจรจาแบ่งน้ำจากชาวบ้านต้นน้ำ แม้ทางการจะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างชาวเขาเผ่าม้ง ชาวบ้านในตอนกลางและท้ายน้ำก็ไม่สามารถคลี่คลายปัญหาดังกล่าวได้ เพราะไม่สามารถตอบได้ว่าทรัพยากรน้ำจากธรรมชาตินั้นปริมาณและใครมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำจากธรรมชาติ ใครควรนำไปใช้และฝ่ายไหนมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำ

ตามความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร. อานาจ วงษ์บัณฑิต ได้ให้ความเห็นว่าองค์กรอิสระนั้น เห็นควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการไกล่เกลี่ย แต่ไม่ควรชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทเพราะจะเป็นการตัดสินอันกล่าวล่วงอำนาจศาล ทั้งนี้ควรออกกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยให้อำนาจคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้องค์กรอิสระเข้ามามีส่วนร่วมหากเป็นเรื่องเล็กน้อยก็สามารถเข้าไปไกล่เกลี่ยกันเองได้ แต่หากเป็นข้อพิพาทของการใช้ทรัพยากรน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ก็ต้องอาศัยการไกล่เกลี่ยและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป

จากการศึกษา แม้ภาคเอกชนหรือองค์กรสาธารณะที่ไม่ได้ขึ้นตรงกับหน่วยงานของรัฐที่มีความเข้าใจถึงปัญหาการแย่งชิงน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ทางการเกษตร แต่ก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการความขัดแย้งที่นับว่าส่งผลกระทบต่อความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ อาจเป็นเพราะเกษตรกรบางรายขาดจิตสำนึก เห็นแก่ตัวจึงไม่สามารถนำหลักประชาคมที่ตกลงกันเองระหว่างเกษตรกรบั้งคับให้มีผลบังคับได้ เมื่อเกิดการละเมิดและการบริหารจัดการโดยต่างฝ่ายต่างท้วงถึงสิทธิของตนจึงส่งผลให้

การเข้ามาขององค์กรสาธารณะไม่เกิดผล อีกทั้งหากไม่มีการกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อตกลงต่าง ๆ ที่ทำร่วมกัน และบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงนั้นแล้ว การเจรจาที่เกิดขึ้นก็เป็นอันไร้ผล

ดังนั้นผู้วิจัย เห็นควรให้มีมาตรการแก้ไขปัญหาโดยองค์กรอื่น ให้รัฐมีการสนับสนุนองค์กรอิสระหรือองค์กรเอกชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการไกล่เกลี่ย เพราะองค์กรอิสระเป็นองค์กรที่เข้าใจและเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้อย่างมาก อีกทั้งยังคลุกคลีอยู่กับปัญหาจึงสามารถหาทางออกและเข้าใจได้มากกว่าหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ควรชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทเพราะจะเป็นการตัดสินใจล่วงละเมิดอำนาจศาล ทั้งนี้เห็นควรออกกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยให้อำนาจคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้องค์กรอิสระเข้ามามีส่วนร่วมหากเป็นเรื่องเล็กน้อยก็สามารถเข้าไปไกล่เกลี่ยกันเองได้ แต่หากเป็นข้อพิพาทของการใช้ทรัพยากรน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ก็ต้องอาศัยการไกล่เกลี่ยและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป