

บันทึก

เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในโครงการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลระดับตื้น (บ่อดอก)
เพื่อการเกษตรในที่ดินของเกษตรกร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๒๐๑/๒๑๕๗๔ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการโครงการปรับระบบการเกษตรในเขตชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยา(ปี ๒๕๓๖-๒๕๔๐)โดยในปีงบประมาณ ๒๕๓๗ ได้กำหนดแผนปรับระบบการเกษตรจากการทำนาปรังไปสู่การปลูกพืชไร่อายุสั้นในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ๒๒ จังหวัด จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ แต่เนื่องจากขณะนี้น้ำในเขื่อนต่าง ๆ อยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยเฉพาะน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์นั้นคาดว่าจะนำไปใช้งานได้ ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๗ ไม่เกิน ๒,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ทำให้ไม่สามารถจัดสรรน้ำสำหรับกิจกรรมการเกษตรในพื้นที่ดังกล่าวได้ นอกจากนี้ พื้นที่เป้าหมายพืชไร่อายุสั้นจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ ก็ไม่สามารถส่งน้ำเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกได้ทั้งหมด โดยคาดว่าจะสามารถส่งน้ำให้ได้เฉพาะบริเวณริมคลองส่งน้ำสายใหญ่ หรือบริเวณคลองซอยบางสาย ประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ไร่เท่านั้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่ามีความจำเป็นต้องรักษาพื้นที่เป้าหมายจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ เอาไว้ทั้งหมด เนื่องจากเป็นข้อเสนอของเกษตรกรทั้งหมดที่สมัครใจเปลี่ยนจากการทำนาปรังไปเป็นพืชไร่อายุสั้นที่ใช้น้ำน้อยในช่วงฤดูแล้งจึงจำเป็นต้องหาแหล่งน้ำเสริมให้แก่เกษตรกรที่คาดว่าจะไม่ได้รับการจัดสรรน้ำอีกจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ ไร่ โดยการจัดทำบ่อดอกจำนวน ๕๐,๐๐๐ บ่อ (บ่อดอก ๑ บ่อจะส่งน้ำช่วยเหลือพื้นที่ได้ประมาณ ๔ ไร่) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เสนอมาตรการสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการปรับระบบการเกษตรในเขตชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยาฤดูแล้งปี ๒๕๓๗ ต่อคณะกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำสรุปได้ว่ารัฐจะจัดสรรงบประมาณจ่ายขาดสนับสนุนเป็นค่าวัสดุและค่าแรงงานในการจัดทำบ่อดอกในพื้นที่เป้าหมายที่มีแหล่งน้ำใต้ดิน โดยใช้ข้อมูลของกรมชลประทานและกำหนดเงื่อนไขรวมทั้งระเบียบการใช้ประโยชน์จากบ่อดอกไว้ด้วยว่า การจัดทำบ่อดอกในพื้นที่เกษตรกรแต่ละรายนั้นเจ้าของพื้นที่จะต้องยินยอมให้เกษตรกรข้างเคียงสามารถใช้ประโยชน์ด้วย โดยจะดำเนินการในพื้นที่ ๑๒ จังหวัด ที่มีแหล่งน้ำใต้ดิน โดยใช้งบประมาณจำนวน ๕๐๐ ล้านบาท จากงบกลางปี ๒๕๓๗ ซึ่งคณะกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖เห็นชอบในหลักการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอแล้ว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการดำเนินการในกรณีนี้เป็นเรื่องเร่งด่วนและจำเป็นต้องรีบดำเนินการทันทีเมื่อได้รับจัดสรรเงินงบกลางจำนวน ๕๐๐ ล้านบาท มาแล้ว เพื่อไม่ให้เกิดการเสียหายแก่เกษตรกร ประกอบกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดทำบ่อดอกในที่ดิน

ของเกษตรกรนั้นคล้ายคลึงกับโครงการแหล่งน้ำในไร่นาภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกรมชลประทาน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ว่า^๑โครงการขุดบ่อน้ำขนาดย่อมให้แก่ราษฎรทั่ว ๆ ไปในบริเวณที่อาจเกิดการขาดแคลนน้ำในหน้าแล้งถือได้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของรัฐ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในกรณีเช่นนี้จึงชอบด้วยหลักกฎหมาย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงหารือว่า การจัดทำบ่อดอกตามมาตรการสนับสนุนการดำเนินงานโครงการปรับปรุงระบบการเกษตรในเขตชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยาฤดูแล้งปี ๒๕๓๗ ซึ่งคณะกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหการขาดแคลนน้ำได้เห็นชอบในหลักการแล้วนั้น เมื่อได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจากงบกลางจำนวน ๕๐๐ ล้านบาทแล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถดำเนินการไปได้เลยโดยถือว่าเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของรัฐเช่นเดียวกับโครงการแหล่งน้ำในไร่นาภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกรมชลประทานที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้แล้ว หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมการเกษตรและสำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนว่า บ่อดอกที่จะจัดทำนี้เป็นบ่อบาดาลระดับตื้นเพื่อการเกษตร มีความลึกประมาณ ๒๐ เมตร ค่าใช้จ่ายประมาณบ่อละ ๑๐,๐๐๐ บาท สามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ได้ประมาณ ๔ เดือน การทำบ่อดอกจำนวน ๕๐,๐๐๐ บ่อนี้ เป็นการทำตามมาตรการสนับสนุนการดำเนินงานโครงการปรับปรุงระบบการเกษตรจากการทำนาปรังไปสู่การปลูกพืชไร่อายุสั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาแหล่งน้ำให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ส่วนที่ไม่อาจได้รับการจัดสรรน้ำด้วยการชลประทานได้จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ ไร่ โดยบ่อบาดาล ๑ บ่อ สามารถเก็บกักน้ำเพื่อการใช้ในพื้นที่เกษตรกรรมตลอดปีได้ถึง ๔-๕ ไร่ ซึ่งนอกจากจะสามารถบรรเทาปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ได้แล้ว ยังเป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เกษตรกรในพื้นที่โครงการที่สมัครใจเปลี่ยนจากการทำนาปรังไปสู่การปลูกพืชไร่อายุสั้นที่ใช้น้ำน้อยในช่วงฤดูแล้ง แต่ได้รายได้จากการขายผลผลิตสูงกว่าการขายข้าวที่ได้จากการทำนาปรังอีกด้วย นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าในการจัดทำบ่อบาดาลดังกล่าวก็ได้มีการวางระเบียบการใช้ประโยชน์ให้เจ้าของพื้นที่ต้องยินยอมให้เกษตรกรข้างเคียงสามารถใช้ประโยชน์ได้ด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การนำเงินแผ่นดินไปใช้เพื่อการดังกล่าวจึงเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐ (public purpose) อันเป็นการถูกต้องตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปในเรื่องนี้ ทำนองเดียวกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในการตอบข้อหารือข้อกฎหมายของสำนักเลขาธิการ

^๑บันทึก เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการก่อสร้างหรือปรับปรุงทรัพย์สินในที่ดินของเอกชนที่ให้ความยินยอมแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๕๐๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

คณะรัฐมนตรีตามบันทึก เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการก่อสร้างหรือปรับปรุง
ทรัพย์สินในที่ดินของเอกชนที่ให้ความยินยอมแล้ว

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๖