

ภาคการเกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้นภาครัฐควรส่งเสริมให้ภาคการเกษตรสามารถจะดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน สร้างความเป็นธรรมให้แก่เกษตรกรและสามารถทำให้กลุ่มเกษตรกรเข้มแข็ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้รัฐดำเนินการตามแผนนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยให้การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรให้เป็นกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายสหกรณ์ เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ซึ่งตามหลักดังกล่าว รัฐดำเนินการเพื่อหามาตรการรองรับให้เกษตรกรได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง และคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต การขนส่งและการตลาดสินค้าเกษตร และเป็นเรื่องที่สำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดทำบริการสาธารณะโดยให้มีการส่งเสริมทางด้านการเกษตร โดยเฉพาะในเรื่องการจัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรขึ้นในตำบลเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรในท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม

มาตรา 66-68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดให้มีกลุ่มเกษตรกรในท้องถิ่นของตน พร้อมทั้งส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้กลุ่มเกษตรกรเข้มแข็ง สามารถพัฒนาจัดตั้งเป็นสหกรณ์การเกษตรระดับตำบลได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และให้อยู่ได้อย่างยั่งยืนคู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป ซึ่งปัญหาในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ มีอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ปัญหาด้านบุคลากร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องบริหารงานบุคคลโดยอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ตามมาตรา 26 และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระ (Autonomy) และถูกแทรกแซงจากฝ่ายข้าราชการส่วนภูมิภาค อันเป็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดอำนาจในการคัดสรรและบริหารงานบุคคลอันเป็นของตนเอง โดยเฉพาะได้อย่างอิสระ จึงควรมีการจัดสัดส่วนของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล โดยให้มีผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนทั่วไปมากขึ้น เพื่อสร้างความเป็นอิสระให้กับการดำเนินงานต่าง ๆ อีกทั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58/1 (2) และมาตรา 47 ทวิ ส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย ไม่มีความชำนาญทางด้านการเกษตร จึงควรกำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

ประเด็นที่สอง ปัญหารายได้และงบประมาณ เนื่องจากรายได้และงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับตามบทบัญญัติมาตรา 74-83 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในการให้บริการแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ อีกทั้งแหล่งรายได้ในปัจจุบันยังไม่ได้สัดส่วนกับภารกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย

ประเด็นที่สาม ปัญหาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย หากมีมาตรการทางกฎหมายโดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 68 เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาพบังคับที่จะต้องจัดทำ ก็จะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมทำให้ประโยชน์ตกแก่ประชาชน อันจะทำให้กลุ่มเกษตรกรมีความเข้มแข็งและสามารถที่จะจัดตั้งเป็นสหกรณ์ได้ต่อไป

ประเด็นที่สี่ ปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลใน ส่วนของการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์นั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 นั้น องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดทำแผน จึงทำให้ในการจัดทำแผนขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง เป็นเหตุทำให้การดำเนินงาน โครงการต่าง ๆ ไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของแผนจึงก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนในชุมชนในการดำเนินกิจการของกลุ่มเกษตรกร ควรกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านเกษตรและกิจการสหกรณ์เข้าร่วมดำเนินการในการจัดทำแผนด้วย โดยเพิ่มเติมแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ประเด็นที่ห้า ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2552 ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการรับความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มองค์กร

229974

ชุมชน เข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด จึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำ
แผนพัฒนาตำบลดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล
ในการจัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์นั้นควรนำมาบัญญัติไว้ใน
มาตรา 67 แทนมาตรา 68 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำ เพราะเป็น
การบำรุงและส่งเสริมอาชีพการเกษตรของราษฎรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในระดับตำบล
ของประเทศ และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเติบโตได้ย่อมขึ้นอยู่กับความ
เจริญเติบโตของอาชีพประชาชนในตำบลนั้น ๆ

229974

The agriculture sector plays an important role in the economy and
society of the Kingdom of Thailand (Thailand). Therefore, the public sector
should promote the agriculture sector such that it can be maintained in a
sustainable manner. Agriculturalists should receive justice and agriculturalist
groups should be strengthened. The Constitution of the Kingdom of Thailand
B.E. 2550 (2007) stipulates that state agencies should operate in accordance
with policies applying economic plans affording protection to agriculturalists
and ensuring they benefit from producing and marketing agricultural produce.
In practical terms, the public sector should ensure that agricultural producers
earn maximum returns from their efforts.

The setting up of agriculturalists in groups should be encouraged in a

fashion congruent with the laws governing cooperatives. The objective should be to plan agriculture in a fashion that is conducive to all agriculturalists being able to reap maximum benefits from their labors. With such principles in mind, state agencies should issue measures to aid agriculturalists in forming groups that will enable them to increase their bargaining power, afford protection, and ensure that they are rewarded for their work. More specifically, such measures would govern agricultural production, the transporting of produce to markets, and the marketing of agricultural produce. As part of their duty to provide public services, subdistrict administration organizations should promote agriculture, especially so as to ensure the strength of agriculturalist groups at the subdistrict level.

This thesis investigates the roles played by authorities at subdistrict administration organizations in respect to the organizing and promoting of agriculturalist groups in accordance with Sections 66-68 of the Act of Subdistrict Councils and Subdistrict Administration Organizations B.E. 2537 (1994) and its amendment as Issue no. 5 B.E. 2546 (2003). This law is designed to ensure that subdistrict administration organizations promote and support the organization of agriculturalist groups in each locality. In addition, it is intended that existing agriculturalist groups should be aided to become more efficient through strengthening agriculturalist groups by forming agricultural cooperatives in accordance with Cooperatives Act B.E. 2542 (1999). The aim is to ensure the coexistence of these groups with subdistrict administration organizations in a sustainable manner. The problems regarding

the operations of subdistrict administration organizations in regard to their work with agriculturalist groups are manifold and multifarious. These problems can be outlined in the following fashion:

Firstly, there is a personnel problem. Section 25 of the Act of Local Personnel Management Regulations B.E. 2542 (1999) stipulates that personnel management exercised by subdistrict administration organizations should be under the control and supervision of the Subdistrict Personnel Committee and the Subdistrict Personnel Central Committee in accordance with Section 26 and the Committee for Local Personnel Management Standards in accordance with Section 30. However, the researcher has found that there is an absence of autonomy in managing personnel by the subdistrict administration organizations and interference from regional government officials. This constitutes a major operational problem for subdistrict administration organizations. Thus, subdistrict administration organizations do not have the authority and freedom to select and manage personnel after their own fashion. There should be a proportional increase in the membership of the Subdistrict Personnel Committee in order to have more representatives from subdistrict administration organizations and the general public in order to create greater operational freedom for all concerned.

Another problem stems from the fact that the majority of chief executives of subdistrict administration organizations and the members of the Subdistrict Administration Organization Council founded in accordance with the Act of Subdistrict Council and Subdistrict Administration Organization

B.E. 2537 (1994), Section 58/1 (2) and Section 47 (bis) have an educational level lower than that of a bachelor's degree and lack full understanding of what their roles and authority should be in accordance with the law. They do not have expertise in agriculture. Therefore, specific qualifications involving educational level should be required in order to ensure that chief executives of subdistrict administration organizations and the members of the subdistrict administration organization council have an educational level not lower than that of a bachelor's degree.

Secondly, there are problems concerning revenues and budget. The revenues and budget subdistrict administration organizations receive in accordance with the provisions of Sections 74-83 of the Act of Subdistrict Council and Subdistrict Administration Organization B.E. 2537 (1994) are insufficient for carrying out operations in providing services to the general public as authorized. The present level of revenues is disproportionate to the mission that should be carried out by subdistrict administration organizations by law.

Thirdly, there is a problem concerning the roles and authority assumed by the officials of subdistrict administration organizations in organizing and promoting agriculturalist groups. The roles and authority of subdistrict administration organizations are specified in Section 68 of the Act of Subdistrict Administration Organization B.E. 2537 (1994). However, there is no enforcement mechanisms indicated in this law. If, in Section 68, there were legal measures stipulating what actions the authorities are authorized to carry

out in enforcing regulations, then the subdistrict administration organizations would have to comply with and operate in accordance with such provisions. If such a provision was made it would be beneficial to the general public and would lead to the strengthening of agriculturalist groups which in turn would allow them to establish cooperatives.

Fourthly, there is a problem in making plans for the development of subdistrict administration organizations in regard to the promotion of agriculturalist groups and cooperative affairs. Despite the regulations of the Ministry of Interior on the Making of Plans for the Development of Subdistrict Administration Organizations B.E. 2548 (2005), items 7, 8, and 9, the planning organization making plans for local administration organizations lack personnel having the requisite knowledge and expertise. Therefore, in view of the dearth in capable personnel, the operations of many projects are ineffective because of the inadequacy of the plans. This in turn leads to deleterious consequences for the general public in communities in which agriculturalist groups are operating. To remedy this untoward state of affairs, those having expertise in agriculture and cooperatives should be consulted when drawing up such plans. To this end, the regulations of the Ministry of Interior on the Making of Plans for the Development of Local Administration Organizations B.E. 2548 (2005) should be amended.

Fifthly, there is a problem stemming from the lack of participation of local people as stipulated by Section 57 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007). In the making of plans for the development of

subdistricts, there is no opportunity given for the expression of opinions or other forms of participation by the general public, concerned organizations, and communities. Therefore, opportunities for greater participation should be afforded to all of those concerned with the making of subdistrict development plans.

The researcher sees that the authorities according to the laws of subdistrict administration organizations in the organization and promotion of agriculturalist groups and cooperative affairs should be prescribed in Section 67 instead of Section 68 to ensure that subdistrict administration organizations have to execute such task. This is the maintenance and promotion of the agricultural occupation of the general public who are the majority at the subdistrict level in Thailand. The income of subdistrict administration organizations will increase depending on the growth in occupation of the general public in such subdistricts.