

การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ
การวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

โดย



ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



United Nations Development Programme



กรมส่งเสริมการเกษตร



สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ



รายงาน

การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ
การวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

เสนอต่อ

กรมส่งเสริมการเกษตร
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

โดย

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธันวาคม 2543

คำนำ

การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมนี้ เกิดจากการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายในการปรับระบบการส่งเสริมการเกษตรให้ชุมชนสามารถร่วมกันคิดร่วมกันทำโดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการของชุมชน เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็งโดยใช้ “ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล” เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกันจัดทำเป็นแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและนโยบายดังกล่าว กรมส่งเสริมการเกษตร และสถาบันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายทางชีวภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการสนับสนุนของ UNDP จึงมอบหมายให้ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือจำเป็นกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้มีแนวทางกฎหมายสนับสนุนงานที่ปฏิบัติและเสนอแนะเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปพิจารณาดำเนินการ

คณะผู้ศึกษาใคร่ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และกรมปศุสัตว์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายทางชีวภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ประสานงานของ UNDP ตลอดจนผู้นำชุมชนและเกษตรกรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลในท้องที่จังหวัดที่คณะผู้ศึกษาเดินทางไปสำรวจและเก็บข้อมูล ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียดจนกระทั่งสำเร็จเป็นรายงานฉบับนี้ และหวังว่าเนื้อหาที่ได้ศึกษามานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชน และสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลให้ก้าวหน้าต่อไป

คณะผู้ศึกษา

ธันวาคม 2543

สรุปสำหรับผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีหลักการกระจายอำนาจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากกว่าแต่ก่อน รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้กฎหมายหลายฉบับและองค์การของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรับผิดชอบดูแลการผลิตและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการผลิตและจำหน่ายผลิตผลการเกษตรของเกษตรกร มีนโยบายในการปรับระบบการส่งเสริมการเกษตรให้ชุมชนสามารถร่วมกันคิด ร่วมกันทำโดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการของชุมชน เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็งโดยใช้ "ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล"¹ เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกันในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้การบริการประชาชนมีลักษณะการให้บริการเป็นจุดเดียว โดยภาครัฐมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน รวมทั้งการสนับสนุนจากภาครัฐยังต้องประกอบด้วยกลไกการบริหารของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ต้องปรับเปลี่ยนไปเพื่อให้แนวทางในการปรับระบบการส่งเสริมการพัฒนากิจการเกษตรโดยชุมชนมีส่วนร่วมสามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และสามารถปรับใช้ในทุกพื้นที่

การดำเนินการดังกล่าวในด้านหนึ่งจำเป็นต้องศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุนแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนตามนโยบายต่อไป

การศึกษานี้ พิจารณาแนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวมและเน้นไปที่ชุมชนซึ่งมีการจัดตั้ง ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และนำเอาภารกิจของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้ามาในโครงสร้างของศูนย์ฯ ว่าสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเป็นไปได้เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

นอกจากนี้ ได้ศึกษาโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความใกล้ชิดกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ว่าจะมีความสัมพันธ์กันในระดับใด ในแง่การกำกับดูแล การวางแผน และงบประมาณ

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาระยะสั้น เพื่อต้องการให้ได้ผลงานที่สำคัญ 2 ประการ คือ มีข้อมูลกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวกับชุมชนและจำเป็นต่อการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลและกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน และเสนอแนะแนวทาง การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนากิจการเกษตร จึงได้มีการหาข้อมูลหลายแบบ ทั้งการค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนกลางและระดับต่าง ๆ และการออกหาข้อมูลภาคสนาม การ

¹ ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ได้มีมติเห็นชอบการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ซึ่งให้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า "ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน"

ประชุมร่วมกับคณะทำงานโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรระดับตำบล และหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ ได้แก่ เกษตรอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ และประมงอำเภอ และข้าราชการอื่นในระดับอำเภอและจังหวัดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

ผลการศึกษาศูพบได้ ดังนี้

(1) กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือจำเป็นกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และกระบวนมีส่วนร่วมของชุมชนที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีหลายระดับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท รองลงมา คือ กฎหมายปกครองที่ออกตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการกระจายอำนาจตามกฎหมายแม่บท และกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐกับพื้นที่และชุมชน สุดท้ายคือ กฎหมายที่รองรับการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

(2) กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนในเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลเป็นกลไกหนึ่งซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สร้างขึ้น เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การเกษตร และการตลาดสำหรับผลิตผลทางการเกษตร โดยทำหน้าที่เป็นส่วนประสานงานระหว่างความต้องการของท้องถิ่นกับความสามารถในการสนับสนุนจากส่วนราชการ

(3) นอกเหนือจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายที่ออกตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับตามผลการศึกษา มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนเป้าหมายในการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน และเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เพราะศูนย์ฯ ต้องทำงานร่วมกับหรือสนับสนุนกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) ที่อยู่ระหว่างขั้นตอนของการรับกระจายอำนาจตามกฎหมาย

(4) กฎหมายในความรับผิดชอบของส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการศึกษา พบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ น้ำ และการประมง ส่วนใหญ่ยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย²

(5) ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการทำงานรูปแบบใหม่ที่วางแผนจากเบื้องล่าง มีคณะกรรมการและคณะทำงานขึ้นดูแลโดยไม่มีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ให้ความเห็นชอบการดำเนินงานและงบประมาณของ "ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน" สถานะทาง

² กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำลังดำเนินการ โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อความสมดุลระหว่างการผลิตทางการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม (The Project "Natural Resources Management Support to Office of Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Cooperatives.") เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายของศูนย์จึงเพียงพอในการดำเนินการต่อไป และยังมีคามยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้เหมาะสม

(6) จำนวนของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ไม่ใช่ผลสำเร็จของโครงการ แต่ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นสิ่งที่รัฐควรให้ความสำคัญมากกว่า และการวัดผลนั้นควรใช้ข้อมูลผลรับที่ได้จากประชาชนในท้องถิ่นมิใช่ข้อมูลที่เกิดจากการจัดทำของหน่วยงานราชการ เพื่อจะได้ทราบถึงผลสำเร็จ ปัญหา และอุปสรรคที่อาจมีอย่างแท้จริง

นอกจากนั้นสถานที่ของศูนย์ฯ “ตัวอาคาร” หรือ “สิ่งก่อสร้าง” มิใช่สาระสำคัญของการเป็นศูนย์ฯ กล่าวคือ การบริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี การมีส่วนร่วมของประชาชนและการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับภาครัฐนั้นคือ “หัวใจ” ของความสำเร็จในการจัดตั้งศูนย์ฯ ดังนั้น อาจใช้สถานที่ใดก็ได้ที่ราษฎรไปมาสะดวก เต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม เช่น ลานบ้าน ใต้ถุนบ้าน ของคนในท้องถิ่นนั่นเอง วัด หรือ ที่ทำการ อบต. เป็นต้น

(7) ส่วนราชการที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ได้แก่ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และกรมปศุสัตว์ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแผนปรับโครงสร้างให้ปฏิบัติงานในระดับตำบลมีลักษณะการให้บริการเพียงจุดเดียว (One Stop Service) ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนในการทำงาน เป้าหมายของงาน ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ ทักษะคนดี และขวัญกำลังใจ ทำให้การทำงานยังไม่เป็นไปในลักษณะการบูรณาการ

(8) การจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วมผ่านทางศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นขั้นตอนของการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างฝ่ายราชการกับประชาชนและชุมชน ยังต้องปรับความเข้าใจในระบบการจัดการทำแผน ลักษณะของแผนที่ดี และที่มาของงบประมาณ รวมทั้งการทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์ปรกครองท้องถิ่นตามกฎหมายและเป็นองค์กรที่อาจสนับสนุนงบประมาณได้

(9) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินควรเป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมอบหมายให้จังหวัดวางแนวทางการบริหารกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนจังหวัด และให้คำแนะนำปรึกษาแก่ชุมชนในการจัดตั้งบริหาร วางเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แล้วก็ตาม ควรต้องมีเกณฑ์กลางที่จะใช้เป็นแนวทางในการบริหารเงินกองทุนเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้

มีข้อเสนอแนะบางประการที่ควรจะต้องนำไปพิจารณาดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ในประเด็นการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากจะรอการแก้ไขกฎหมายอาจจะต้องใช้เวลานาน ในระหว่างที่รอการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจปรับกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของกระทรวง ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือวิธีการปฏิบัติในการกำกับของเจ้าหน้าที่แทน โดยกำหนดเป็นนโยบายให้กับหน่วยงานภายในกระทรวงฯ

(2) ควรให้ความรู้ คำแนะนำกับประชาชน ชุมชน ให้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลด้านต่าง ๆ รวมถึงการปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เพื่อให้เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วมกิจกรรมของศูนย์ฯ

(3) ต้องสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ว่าการกระจายอำนาจไม่ใช่เป็นกระแส แต่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะ

ต้องปฏิบัติ ดังนั้น ส่วนราชการจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน โดยแนวทางหนึ่งที่เหมาะสม คือ การทำงานแบบบูรณาการ

(4) การทำงานแบบบูรณาการจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ ได้ปรับปรุงกรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทัศนคติของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ระบบการสนับสนุนการทำงาน และการวัดผลงานก็ต้องปรับเปลี่ยนไป โดยจะต้องพิจารณาให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานกับชุมชนเป็นผลสำเร็จเพื่อเป็นขวัญกำลังใจและสิ่งจูงใจ

(5) การบูรณาการระหว่างหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับหน่วยงานอื่น ควรจะต้องจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อให้แต่ละหน่วยงานทราบถึงภารกิจ ตารางเวลา และหน่วยงานที่จะต้องประสานด้วย โดยออกเป็นคำสั่งหรือระเบียบของกระทรวงฯ

(6) ถึงแม้ว่าสถานะทางกฎหมายของศูนย์จะเพียงพอในการทำงานในขณะนี้ หลังจากที่ได้ผ่านการทดลองปฏิบัติมาระยะหนึ่งอาจศึกษาความเหมาะสมในการนำแนวทางดังกล่าวมาร่างเป็นกฎหมาย หรือเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ที่มีเพื่อให้ระบบที่สร้างขึ้นมีความถาวรและใช้อ้างอิงทางกฎหมายได้

(7) ควรกำหนดเป็นแนวทางและหลักเกณฑ์ ในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลที่ชัดเจน มีขั้นตอนและกระบวนการประชาพิจารณ์แผนในทำนองเดียวกันกับแผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น อาจออกเป็นระเบียบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นต้น

Executive Summary

The Study of Legal Framework to Support Participatory Approaches to Decentralization of Agricultural Development Planning to Local Levels.

The Constitution of 1997 endorses the principle of decentralization and participation of the people in more explicit terms than ever before. It also attaches more importance to the role of local organizations in management, conservation and utilization of natural resources. In practice, this means the current legislative framework of many public agencies will have to be adjusted to establish operational frameworks consistent with the principle of the Constitution and the process of social changes.

The mandates of the Ministry of Agriculture and Cooperatives are to provide overall support for agricultural production, which may involve provision of production inputs and marketing services. The change in policy directives is to encourage the participation of local communities in formulation of plans and projects that are consistent with the needs of the communities. Within this conceptual approach, it is the general anticipation that the Tambon Technology Transfer Centre will play a functional role in developing networks and in facilitating exchange of information and experiences among communities. As such, the public agencies are to limit their role to merely allocation of financial resources in accordance with the needs of the communities.

In fulfilling their mandates, the public agencies will still operate within the current administrative framework, which comprises of central, regional and local government. Such structure will nevertheless have to be modified to facilitate and support participatory planning and development processes in all localities. This calls for systematic review of existing laws and regulations pertaining to central and regional level of administration which would lead to adjustment of aspects of the legal framework to support the translation of policy into practice.

2. The Objectives of the Study

The present study addresses three main objectives:

- 2.1 To review existing laws, rule and regulations that are relevant to community development and the operations of the Tambon Technology Transfer Centre.
- 2.2 To analyse the above laws, rule and regulations in connection with the changes in policy framework and administrative and identify areas where they need to be adjusted.
- 2.3 To recommend approaches to amendment of those laws, rule and regulations so that responsible agencies may take the necessary actions.

3. Approach to the Study

Documents and related studies have been reviewed and interviews administered with the prime target group being public agencies in the pilot study areas. Findings from these activities form the basis for making recommendations for amendment of those laws, rule and regulations put forward in this report.

During the course of the study, a workshop has been organized to present the findings and recommendation. Feedbacks from the workshop have been incorporated in the preparation of this Final Report.

4. Duration of the Study

The study was conducted between June and November 2000.

5. Expected Output.

The output of this study can be defined in two areas:

- 5.1 Data base on laws, rule and regulations relevant to community development and the operations of the Tambon Technology Transfer Centre as well as participatory planning and implementation process.
- 5.2 Approach to modifying and amending the legal framework related to the agricultural sector to ensure consistency with changes in policy framework thereby reinforcing and supporting development approaches.

6 Findings

The major findings of the present study are as follows:

- (1) The existing laws, rules and regulations that are related to the community development and those that are essential to support the operation of the Tambon Technology Transfer Centre (TTCs) and participatory processes include the Constitution 1997 which is the supreme law of the country, pieces of legislation which have been drafted in response to the stipulation of the Constitution to launch the process of decentralization and other laws which defines the responsibilities of the public agencies to work with local communities. There are also various pieces of legislation that are relevant and supportive of the operation of the TTCs.
- (2) The Constitution of 1997 clearly states the goal of decentralization and endorses the principle of participatory development processes and the role of the people in management, maintenance and utilization of natural resources. The TTC is an instrument designed by the MOAC in response to the directive of the Constitution to involve local communities in the formulation of natural resources management, agricultural production and marketing plan formulation. The TTC is, by function, the mechanism to combine the needs of the local communities to the delivery of services and support system of the public sector.

- (3) Apart from the Constitution, a number of legislation has been drafted in line with the laid down principles. These have been instrumental in supporting decentralization and participatory development processes. They also have direct implications to the operation of the TTCs, particularly in view of the fact that the TTCs should work closely with the Tambon Administration Organization (TAOs), the latter being themselves part of the process of decentralization.
- (4) There already exist, pieces of legislation, which are under the direct authority of the MOAC, which are related in various aspects of the TTCs' operations. The conclusion reached by the study in this respect is, however, that the contents of these laws are as yet, inconsistent with the spirit of the Constitution and need to be modified.³
- (5) The planned functions of the TTC are part of the MOAC's policy to initiate a new mode of operation, namely the bottom-up planning process. Committees and Working Groups have been appointed to guide the process, although presently they operate in the absence of any specific legislation on the status of the TTCs. A recent development is that the Cabinet has given its approval on the operation and the budgetary framework of the TTCs. This provides sufficient legal status for the TTCs operation while allowing for flexibility to adjust details that are necessary to ensure operationality.
- (6) The numbers of the TTCs should not be accepted as the benchmark of success but rather community strengthening. Furthermore, information for evaluating the TTCs' performance should come from the local communities themselves and should not be based on information collected by officials. This is to ensure that greater accuracy can be expected in areas of successes, problems and obstacles.

The physical components of the TTCs, i.e., the buildings, etc are not the main contents of the TTCs. The essence of the TTC and the yardstick for success should primarily be the technology dissemination and exchange function, the level of local community participation and the quality of interaction between local communities and the government officials. Any venue that is convenient for local villagers can be the 'physical' centre of the TTCs operations, e.g., temples, TAO office, local villagers' houses, etc.

- (7) The public agencies that will work closely with the TTCs include the Department of Agricultural Extension (DOAE), Department of Fisheries (DOF) and the Department of Livestock, these being departments which under the framework of institutional restructuring will operate at the Tambon Level under the concept of One Stop Service. Presently, however, there is still insufficient clarity over mode of operation and the work targets. There are also perceived shortcomings in areas of technical

³ The MOAC is currently undertaking a study entitled, "Natural Resources Management Support to the Office of the Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Cooperatives" which is expected to lead to amendment of existing laws to ensure consistency with the principles of the Constitution.

- proficiency of the officials, their attitude and work morale. To date, the performance at the local level is therefore still inadequately 'integrated'.
- (8) Participatory planning processes through the set up of the TTCs must be considered as a learning process both for the people, their local organizations and the public sector officials. There is still a great need to develop a common understanding of the process of plan formulation, a common yardstick as to what can be considered 'good' plans. Further clarification of the sources of funding is also called for. Equally important is the need to establish a degree of clarity over the mode of cooperation with the TAO which, by law, represents the official local organization and which also constitute a potential source of financial assistance to the activities proposed by the TTCs.
 - (9) Even though the provincial authority has been authorized to develop guidelines for the management of the Provincial Community Development Fund and to advise local communities in the establishment and management of the Fund, it is still necessary to have common criteria for the usage of fund. This will ensure an in-built cross-checking mechanism.

7 Recommendations

- (1) On decentralization and community participation in the management of natural resources, during the interim while laws are being amended, the MOAC should consider revising those pieces of legislation, rules, regulations and procedures which fall within the power of the MOAC. This could be done by issuing policy directives to agencies within the MOAC.
- (2) The local people and their organizations should be advised on the rights and responsibilities as defined by various pieces of legislation concerning the operation of the TTCs. They should also be conscientized on the importance of conservation and sustainable use of natural resources so as to become aware of the benefits of being involved in the activities of the TTCs.
- (3) It is essential to develop a common understanding among officials operating at various levels that decentralization is not merely a trend, but is the intention of the law, which must be translated into action. This calls for readjustment of the existing mode of operation, principally in favour of a more integrated approach.
- (4) The integrated approach can only materialize if accompanying changes are made of the scope of responsibilities of the agencies. It also demands attitudinal adjustments, modification of work procedures as well as revision of systems of reward and incentives. Officials who make it their mandate to work with communities should be accredited and duly awarded as incentives for themselves as well as setting examples for others.
- (5) Procedural guidelines should be set to support coordination and cooperation among agencies within the MOAC as well across ministries. This will ensure that responsible agencies are aware of the tasks, time frame and the agencies, which they should work with. Such guidelines could be issued either as an Order, or as a Ministerial Regulation.

- (6) Although the 'status' of the TTC may have been officially endorsed by the approval of the Cabinet approval as mentioned earlier, after a period of trial, it may be worthwhile to assess the feasibility of drafting a law to legalize the status. An alternative would be to add additional clauses pertaining to the status of the TTC that could be legally references, which will ensure continuity, or sustainability of the TTCs.
- (7) The procedure and principles of how the TTCs can be involved in the participatory approaches in the formulation of community development plan should be more clearly defined, with details of the stages and the timing of public hearing activities. It may be worthwhile to consult the procedural guidelines presently adopted by the TAOs in formulating the Tambon Annual Development Plan. This could be issued as the Ministerial Regulation on the role of the TTC in participatory processes in formulation of Community Development Plans.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	I
สรุปสำหรับผู้บริหาร	II
Executive Summary	VI
สารบัญ	XI
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ขอบเขตการศึกษาและหน้าที่ความรับผิดชอบ	2
1.4 กรอบความคิดในการศึกษา	3
1.5 ระยะเวลาดำเนินการ	4
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 หลักการและกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	
2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง	5
2.1.1 การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น	6
2.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน	12
2.1.3 แนวทางการกระจายอำนาจตามกฎหมาย	15
2.2 การปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	16
2.2.1 กรอบแนวคิดในการปรับบทบาทและภารกิจ	17
2.2.2 ความเกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล	19
2.3 นโยบายและการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล	19
บทที่ 3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล	
3.1 หน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	21
3.1.1 สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สทช.)	22
3.1.2 กรมส่งเสริมการเกษตร	24
3.1.3 กรมประมง	25

3.1.4	กรมปศุสัตว์	27
3.1.5	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	28
3.1.6	กรมป่าไม้	29
3.1.7	กรมชลประทาน	30
3.1.8	กรมพัฒนาที่ดิน	31
3.1.9	กรมส่งเสริมสหกรณ์	33
3.1.10	กรมวิชาการเกษตร	34
3.2	หน่วยงานภายนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	35
3.2.1	องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	35
3.2.2	องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)	37
บทที่ 4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล		
4.1	กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง	40
4.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	40
4.1.2	กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ	41
4.1.2.1	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	42
4.1.2.2	พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	42
4.1.2.3	พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	44
4.1.2.4	พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540	44
4.1.2.5	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	45
4.2	กฎหมายในรับผิดชอบของส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง	45
4.2.1	กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้	45
4.2.1.1	พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	45
4.2.1.2	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	46
4.2.1.3	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	46
4.2.1.4	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	46
4.2.1.5	พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535	47
4.2.1.6	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.	47
4.2.2	กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน	49
4.2.2.1	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	49
4.2.2.2	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517	50
4.2.2.3	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	50

4.2.2.4 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526	50
4.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและการประมง	50
4.2.3.1 พระราชบัญญัติคั้นและคูน้า พ.ศ. 2505	51
4.2.3.2 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482	51
4.2.3.3 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	51
4.2.3.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	52
4.2.3.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482	52
4.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับพืช	52
4.2.4.1 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507	52
4.2.4.2 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518	53
4.2.4.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542	53
4.2.4.4 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542	55
4.2.5 กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์	55
4.2.5.1 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499	55
4.2.5.2 พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509	56
4.2.5.3 พระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505	56
4.2.5.4 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525	56
4.2.5.5 พระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. 2533	58
4.2.6 กฎหมายอื่น ๆ	58
4.2.6.1 พระราชบัญญัติปุย พ.ศ. 2518	59
4.2.6.2 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	60
4.3 กฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี การเกษตรประจำตำบล	61
4.3.1 ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล	61
4.3.1.1 วัตถุประสงค์และการบริหาร	61
4.3.1.2 ผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล	62
4.3.1.3 วิทยาการเกษตร	62
4.3.1.4 องค์ประกอบของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล	62
4.3.1.5 แนวทางในการดำเนินงานของจังหวัด	64
4.3.1.6 การสนับสนุน	65
4.3.2 สถานะทางกฎหมายของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล	65
4.3.3 ขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม	69
4.3.4 แนวทางการบูรณาการด้านงบประมาณ	73

บทที่ 5 ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	
5.1 ข้อมูลจากภาคสนาม	76
5.1.1 ข้อมูลจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง	76
5.1.2 ข้อมูลจากกรรมการศูนย์ฯ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง	79
5.2 กฎหมายรองรับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน	81
5.2.1 กฎหมายรองรับการกระจายอำนาจ	81
5.2.2 กฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน	82
5.3 กฎหมายที่รองรับการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล	84
5.4 ความเชื่อมโยงระหว่างอบต. และศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล	87
5.5 สรุปผลการศึกษา	88
5.6 ข้อเสนอแนะ	90
บรรณานุกรม	91
คณะผู้ศึกษา	93

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีหลักการกระจายอำนาจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากกว่าแต่ก่อน รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้กฎหมายหลายฉบับและองค์การของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ส่วนราชการต่าง ๆ ได้เร่งรัดการกำหนดรูปแบบและดำเนินการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และได้มีบทบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้ในบทเฉพาะกาลโดยเร่งด่วน ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2542 เป็นต้น

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 วรรค 3 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าว

นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่เพิ่มขึ้น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 289 ได้แก่ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีสิทธิในการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรับผิดชอบดูแลการผลิตและปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการผลิตและจำหน่ายผลิตผลการเกษตรของเกษตรกร มีนโยบายในการปรับระบบการส่งเสริมการเกษตรให้ชุมชนสามารถร่วมกันคิดร่วมกันทำโดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการของชุมชน เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็งโดยใช้ "ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล"¹ เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกันในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้การบริการประชาชนมีลักษณะการให้บริการเป็นจุดเดียว โดยภาครัฐมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน รวมทั้งการสนับสนุนจากภาครัฐยังต้องประกอบด้วยกลไกการบริหารของราชการส่วนกลาง

¹ ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ได้มีมติเห็นชอบการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ซึ่งใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า "ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน"

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

~~การปฏิรูปภาค~~ และส่วนท้องถิ่นที่ต้องปรับเปลี่ยนไปเพื่อให้แนวทางในการปรับระบบการส่งเสริมการพัฒนาการ
~~การปฏิรูปภาค~~ ชุมชนมีส่วนร่วมสามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และสามารถปรับใช้ในทุกพื้นที่
การดำเนินการดังกล่าวในด้านหนึ่งจำเป็นต้องศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ
~~หน่วยงานต่าง ๆ~~ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุน
~~การปฏิรูปภาค~~ การมีส่วนร่วมของชุมชนตามนโยบายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือจำเป็นกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอด
~~การปฏิรูปภาค~~ นโยบายการเกษตรประจำตำบล และกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

1.2.2 วิเคราะห์กฎหมาย กฎ ระเบียบข้างต้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทาง หน้าที่ของรัฐในด้านการ
~~การปฏิรูปภาค~~ การเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน รวมทั้งนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใน
~~การปฏิรูปภาค~~ การกระจายอำนาจการวางแผนการพัฒนากการเกษตร และการปรับโครงสร้างและบทบาทของกระทรวงเกษตร
~~การปฏิรูปภาค~~ และสหกรณ์

1.2.3 เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบที่จำเป็นเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ
~~การปฏิรูปภาค~~ ดำเนินการต่อไป

1.3 ระบบการศึกษาและหน้าที่ความรับผิดชอบ

1.3.1 ศึกษา รวบรวม กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือจำเป็นต่อการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอด
~~การปฏิรูปภาค~~ นโยบายการเกษตรประจำตำบล และกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมถึงการปรับโครงสร้างและบทบาท
~~การปฏิรูปภาค~~ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.3.2 วิเคราะห์กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องข้างต้นในปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการ
~~การปฏิรูปภาค~~ นโยบายและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในด้านการพัฒนากการเกษตรให้สอดคล้องกับ
~~การปฏิรูปภาค~~ ความต้องการของชุมชน รวมทั้งนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกระจายอำนาจการบริหารและการวาง
~~การปฏิรูปภาค~~ แผนพัฒนาการปรับโครงสร้างและบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระยะต่อไป

1.3.3 สรุปประเด็นผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบที่
~~การปฏิรูปภาค~~ จำเป็นเพื่อให้หน่วยงานรับผิดชอบนำไปดำเนินการต่อไป

1.3.4 จัดสัมมนา โดยให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาจากภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และเกษตรกรมีส่วนร่วม
~~การปฏิรูปภาค~~ คิดเห็นในร่างรายงานผลการศึกษา เพื่อรับฟังความเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดย

- ประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย
- จัดสัมมนาเพื่อนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษา จำนวน 1 ครั้ง

1.4 กรอบความคิดในการศึกษา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องนำสิ่งเหล่านี้ไปปฏิบัติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหนึ่งที่น่าแนวคิดนี้มาวางแผนทางที่จะทำให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยมีการตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายทั้งหมดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีการตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และในเรื่องการกระจายอำนาจมีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนโดยจัดทำโครงการนำร่องให้ท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นผู้วางแผนและเสนอแผนตามลำดับ

สำหรับองค์การดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งปฏิบัติงานในท้องถิ่น ได้แก่ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ ต่างฝ่ายต่างก็มีกฎหมาย แผนงาน แนวทางปฏิบัติ และงบประมาณ ของตนเอง นอกจากนี้กฎหมายอื่น ๆ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ ยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้สู่ท้องถิ่น การศึกษานี้ จึงจะพิจารณาแนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวมและเน้นไปที่ชุมชนซึ่งมีการจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และนำเอาภารกิจของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้ามาในโครงสร้างของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ว่าสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเป็นไปได้เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

นอกจากนี้ยังมีโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความใกล้ชิดกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ดังนั้น จึงศึกษาว่าศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความสัมพันธ์กันในระดับใด ในแง่การกำกับดูแล การวางแผน และงบประมาณ

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาระยะสั้นที่ใช้เวลารวม 180 วัน เพื่อต้องการให้ได้ผลงานที่สำคัญ 2 ประการ คือ มีข้อมูลกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวกับชุมชนและจำเป็นต่อการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลและกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน และเสนอแนะแนวทาง การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาการเกษตร จึงได้มีการหาข้อมูลหลายแบบ ทั้งการค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนกลางในระดับต่าง ๆ และการออกหาข้อมูลภาคสนามโดยการขอนัดประชุมร่วมกับคณะกรรมการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ ได้แก่ เกษตรอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ และประมงอำเภอ และข้าราชการอื่นในระดับอำเภอและจังหวัดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

คณะผู้ศึกษาได้เดินทางไปหาข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ ดังนี้

1. ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลกระแซง อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลตำรุ อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี
3. ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลคำบ่อ อำเภอดวริชภูมิ จังหวัดสกลนคร

1.5 ระยะเวลาดำเนินการ

การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม มีกำหนดเวลาดำเนินการภายใน 180 วัน เริ่มตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม 2543 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2544²

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 มีข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวกับชุมชนและจำเป็นต่อการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลและกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมของชุมชน

1.6.2 มีแนวทางการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการเกษตรที่สอดคล้องกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน



² หนังสือที่ กษ 1002/22/77 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2543 เรื่อง จ้างที่ปรึกษาทำการศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

บทที่ 2

หลักการและกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ในการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของสังคมไทยจะช่วยให้มีความเข้าใจในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น ปัญหาเศรษฐกิจถือว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมเป็นอย่างมาก การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมานั้นมีลักษณะที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะในเมืองใหญ่ จึงสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ทำให้คนในชนบทอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ดังนั้นเมื่อวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้น ปัญหาการว่างงานจึงตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คนเหล่านี้ต้องเดินทางกลับไปชนบท แต่ก็ไม่สามารถจะมีงานเพื่อเลี้ยงชีพได้ เพราะสภาพชนบทนั้น "อ่อนแอ" เกินกว่าจะรองรับแรงงานเหล่านี้ได้

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้บริหารประเทศจึงเริ่มหันมาสนใจปัญหาในชนบทมากขึ้น แนวคิดในการสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นเพื่อวางรากฐานการพัฒนาแบบยั่งยืนจึงถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา และเมื่อมีการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เป็นป่อเกิดของความอ่อนแอของชนบทหรือท้องถิ่น ต่างก็พบว่ามีความสำคัญอย่างหนึ่งที่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็น "ตัวการ" ของปัญหานี้ คือ ระบบราชการที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิตและจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนไม่มีประสิทธิภาพเพราะมีโครงสร้างขนาดใหญ่โต สลับซับซ้อน สายการบังคับบัญชาหลายชั้นทำให้การดำเนินงานล่าช้า ทุกระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขาดความยืดหยุ่น แนวทางการดำเนินงาน จึงไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นการบริหารจัดการของราชการส่วนกลางจะมีลักษณะ "รวมศูนย์" โดยมีการสร้างรูปแบบจากส่วนกลางแล้วนำไปให้ชุมชนในแต่ละท้องถิ่นปฏิบัติ โดยรูปแบบที่นำมาใช้อาจไม่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นที่ต่างกันได้ เพราะคนและชุมชนนั้นมีความแตกต่างกันทั้งภูมิหลังทางกายภาพ สังคม และฐานะทางเศรษฐกิจ ในที่สุดการพัฒนาจึงประสบความล้มเหลว

ดังนั้น แนวคิดเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นจึงเริ่มหันมาเน้นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง เพื่อให้ท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยภาครัฐต้องสนับสนุนการเรียนรู้ของชุมชนและเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างองค์กรท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางเพื่อควมมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยองค์กรท้องถิ่นควรจะมีทั้งองค์กรเชิงการปกครอง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรที่เป็นของประชาชนทั่วไป เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน เมื่อชุมชนและองค์กรท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายได้ทั้งในแนวนอน (Horizontal) คือ เชื่อมโยงองค์กรท้องถิ่นด้วยกันเอง และในระดับแนวตั้ง (Vertical) คือ เชื่อมโยงกับราชการบริหารส่วนกลาง ก็จะ

สามารถประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพดีขึ้น นำพาความเจริญ ก้าวหน้ามาสู่ท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ มีความมั่นคงแข็งแรงในทุกๆด้านทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม³

เครื่องมือที่สำคัญซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนก็คือ การที่รัฐสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชนสามารถจัดการท้องถิ่นได้ตรงตามศักยภาพและความต้องการของตน เพื่อให้ประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วมและรู้สึก รับผิดชอบ ห่วงแหนท้องถิ่นของตน

2.1.1 การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น องค์ประกอบที่สำคัญมีอยู่สองส่วน คือ รัฐบาลกลาง และท้องถิ่น ที่ต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปไม่ได้ สังคมที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียวก็คือ สังคมที่รวมศูนย์ปัญหาไว้ทุกเรื่องซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคมากขึ้น ขณะเดียวกันสังคมที่มีการกระจายอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว ไม่มีรัฐบาลกลาง ความเป็นรัฐอธิปไตยก็จะไม่เหลืออยู่ แต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะเหมือนกับรัฐอิสระ การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นตามความหมายซึ่งเป็นที่เข้าใจกันทั่วไป หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการบริหารจัดการซึ่งแต่เดิมเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ไปให้ท้องถิ่นหรือองค์กรซึ่งมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการโดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเอง โดยท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นต้องมีอิสระตามควร ไม่ต้องอยู่ในการบังคับบัญชาสั่งการขององค์กรบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมดูแลเท่านั้น

เหตุผลสำคัญที่แต่ละประเทศจะต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น คือ ประเทศหนึ่ง ๆ ประกอบด้วย ชุมชนหลายชุมชนมารวมกัน มีอาณาเขตกว้างใหญ่ ประชากรมีจำนวนมาก ปัญหาของแต่ละชุมชนมีความหลากหลายแตกต่างกันไป คนในชุมชนอื่นก็ยากที่จะเข้าใจถึงปัญหาของชุมชนนั้นๆได้อย่างลึกซึ้งซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลชุมชนของตนเองเป็นสิ่งที่สุดคล้องกับหลักการของแนวคิดที่เรียกว่า "บริบททางสังคม" (Social Context) ซึ่งเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวเขา กล่าวคือ คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่นนั่นเอง แม้ว่า จะมีคนในท้องถิ่นหนึ่งที่สามารถมองปัญหาของท้องถิ่นอื่นได้อย่างชัดเจน แต่การผลักดันให้คนในท้องถิ่นนั้นๆสนใจท้องถิ่นของตนเองและรับรู้ปัญหาท้องถิ่นของตน รู้สึกรับผิดชอบต่อ ห่วงใยและห่วงแหนท้องถิ่นของตน ย่อมเป็น "เงื่อนไข" ที่สำคัญยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาตลอดไป⁴

³ รศ.ดร.ชัยสิทธิ์ เจริญเมือง, เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง : ทางรอดของชนบทไทย ?, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 19 สิงหาคม 2541

⁴ ธเนศร์ เจริญเมือง , กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง , คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , มูลนิธิ ฟรีดริค เฮแบร์ท กรุงเทพฯ , หน้า 61

1. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่งและเป็นองค์ประกอบสำคัญสังคมประชาธิปไตย สาเหตุสำคัญของรูปแบบการบริหารข้างต้นคือการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง การดำเนินงานบางประการจึงต้องให้ความสำคัญกับท้องถิ่นจริง ๆ แต่ที่ผ่านมาการที่รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการสร้างถนน สะพาน หรือสาธารณูปโภคในชนบทโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ตัดสินใจมิใช่การกระจายอำนาจแต่เป็นการกระจาย “ความเจริญ” เพราะท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นเพียงผู้รับประโยชน์จากนโยบายที่รัฐเป็นผู้กำหนดซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริงของท้องถิ่น และในบางครั้ง ก็อาจเป็นการดำเนินการด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าจะคำนึงถึงประโยชน์หรือความต้องการจริงๆ ของท้องถิ่น ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่จะเกิดผลอย่างแท้จริงจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ดังนี้⁵

(1) องค์กรณีบุคคลที่ตั้งขึ้นมาใหม่ต้องแยกจากองค์การบริหารราชการส่วนกลาง

คือ ต้องเป็นนิติบุคคลที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอิสระในการบริหารจัดการกิจการที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้องค์กรท้องถิ่นปฏิบัติตามหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการหรือเข้าอำนวยการเอง

(2) องค์กรณีบุคคลต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง

คือ มีอิสระในการบริหารจัดการกิจการที่ได้รับมอบหมายเองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอคำแนะนำและให้คำปรึกษาหารือแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น การจัดตั้งองค์กรนั้นก็มิใช่การกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(3) บุคลากรในองค์กรท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน

องค์กรท้องถิ่นต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การเลือกตั้งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่เป็นที่ประชุมปรึกษากิจการและองค์กรที่มีหน้าที่บริหาร ก็ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ ถ้าเจ้าหน้าที่ขององค์กรมาจากการแต่งตั้งโดยราชการบริหารส่วนกลาง การดำเนินการเช่นนี้คือการรวมอำนาจปกครองมิใช่การกระจายอำนาจปกครอง นอกจากนี้การจัดการเลือกตั้งยังเป็นวิธีการที่ทำให้ประชาชนมีความสนใจการปกครองท้องถิ่น ได้เรียนรู้วิธีการปกครองได้ดีขึ้น เป็นการให้เสรี

⁵ ศ.ดร.ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2538, หน้า 183 - 185

ภาพในการปกครองแก่คนในท้องถิ่น ฝึกราษฎรให้รู้จักปกครองตนเอง และสำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาการเมืองระดับชาติได้เป็นอย่างดี

(4) ขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนและเหมาะสม

พื้นที่รับผิดชอบควรต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนเพราะจะต้องมีการกำหนดงบประมาณและเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับภาระงาน แนวทางในการกำหนดพื้นที่รับผิดชอบอาจพิจารณาได้จากข้อมูลของท้องถิ่น ในเรื่อง ประชากร ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เป็นต้น

2. หลักในการแบ่งแยกหน้าที่ของการกระจายอำนาจปกครอง⁶

การกำหนดนโยบายกระจายอำนาจควรเริ่มต้นที่การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างกิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการ กับกิจกรรมที่รัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางจะต้องดำเนินการเอง เพื่อที่การทำงานจะได้ไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยในการแบ่งแยกงานควรจะต้องอาศัยหลักการ 2 ประการร่วมกันคือ

(1) หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบต่อทั้งในทางบวกหรือทางลบต่อท้องถิ่นอื่น (Spillover) ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวม หรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนในหลายท้องถิ่น ก็ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางหรือองค์กรระดับที่สูงขึ้นไปกว่าท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ หรือแม้จะทำได้ แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้ จึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลางที่จะต้องดำเนินการเพื่อประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคม สำหรับกิจกรรมที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยเฉพาะไม่มีผลต่อท้องถิ่นอื่นมีหลายประเภท อาทิเช่น การเก็บ ขน ทำลาย ขยะและสิ่งปฏิกูล การควบคุมมลพิษและการรักษาสิ่งแวดล้อมในชุมชน บริการสาธารณสุข ชุมชน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชุมชน เป็นต้น

(2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)

การดำเนินกิจกรรมใดๆก็ตาม หลักการที่ต้องคำนึงถึงอีกประการคือ ต้นทุน (Cost) กล่าวคือในการดำเนินการอาจต้องพิจารณาเรื่อง การประหยัดต่อขนาดการผลิต (Economy of Scale) ด้วย หมายความว่า ควร

⁶ ศ.ดร.ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว, หน้า 185 -186 และ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา, การกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลังสู่ท้องถิ่นในทศวรรษหน้า, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มุลนิธิ ฟรีดริค เอ.แบร์ท กรุงเทพฯ, หน้า 80 - 87

ใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนที่ได้มากที่สุดจึงจะเป็นการดี กิจกรรมที่ควรจะให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการมากที่สุดคือ บริการสาธารณะ (Public goods) เพราะเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เฉพาะตัว คือ มีต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนผันแปร (Variable Cost) ต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (หรืออาจไม่มีต้นทุนผันแปรเลย) ดังนั้น บริการสาธารณะบางประเภทจะเกิดขึ้นได้ต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมากหรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอควรจึงจะประหยัดต้นทุนได้ หรือถ้าเป็นชุมชนเล็กก็ต้องจัดการบริการร่วมกันเพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิตและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการนั้นได้เต็มที่ เช่น บริการสาธารณสุขประเภทต่างๆ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น

3. วิธีการจัดการและจัดหาบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาหลักการข้างต้นแล้ว เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการ การจัดการและจัดหาบริการสาธารณะอาจกระทำได้หลายวิธี คือ

(1) จัดการเองหรือจัดการร่วมกับท้องถิ่นอื่น

องค์กรท้องถิ่นอาจจัดการและจัดหาบริการสาธารณะเองภายในชุมชนหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใกล้เคียง ตัวอย่างเช่น บริการเก็บ ขน ทำลายขยะและสิ่งปฏิกูล การกำจัดน้ำเสีย การบรรเทาสาธารณภัย การบำรุงรักษาดนถนนทาง เป็นต้น

(2) จัดการภายใต้การสนับสนุนและมาตรฐานของรัฐบาล

องค์กรท้องถิ่นควรจัดการและจัดหาบริการสาธารณะบางประเภทภายใต้มาตรฐานและการสนับสนุนของรัฐบาล สาเหตุที่ต้องให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและให้การสนับสนุน เพราะเป็นการบริการที่เกี่ยวข้องกับการวางรากฐานการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม การจัดการบริการเหล่านี้จึงต้องมีมาตรฐานเดียวกัน เช่น บริการการศึกษาที่รัฐจะต้องเป็นผู้กำหนดมาตรฐานหลักสูตรการเรียนการสอน ผู้สอน วิธีการสอน ส่วนองค์กรท้องถิ่นมีหน้าที่จัดให้มีโรงเรียน ครู เพื่อสอนให้ได้ผลตามมาตรฐานกลางที่กำหนด โดยนอกจากรัฐจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานแล้วยังอาจต้องให้ความช่วยเหลือในด้านเทคโนโลยี งบประมาณด้วยตามความจำเป็น

(3) ร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชน

องค์กรท้องถิ่นอาจร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชนในกิจการที่เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยเงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ในการร่วมลงทุนนั้น ท้องถิ่นต้องมีบทบาทเชิงรุกมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีแผนกลยุทธ์ของตนเองที่รัดกุมชัดเจนตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง มีส่วนร่วมในการกำหนดเงื่อนไขการให้บริการ มิใช่ให้ผู้อื่นเป็นผู้กำหนดให้ เช่น อัตราค่าบริการ ส่วนแบ่งจากรายได้ เพราะอาจถือได้ว่าท้องถิ่นอยู่ในฐานะร่วมลงทุนโดยที่อาจจะไม่ต้องนำเงินมาลงทุนจริง ๆ เพราะทรัพย์สินของท้องถิ่นที่นำมาร่วมลงทุน

ก็มีมูลค่าพอควรไม่ว่าจะเป็น ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ หรือแม้กระทั่งการอำนวยความสะดวกหรือการให้สิทธิผูกขาดแก่ผู้ลงทุน

4. ข้อควรพิจารณาในการกระจายอำนาจ

แม้การกระจายอำนาจจะเป็นการดำเนินการที่ดีสอดคล้องกับการพัฒนาและเชื่อกันว่าจะเกิดประโยชน์หลายประการ กล่าวคือ

- (1) เพิ่มความเข้มแข็งแก่ชุมชนท้องถิ่น
- (2) แบ่งเบาภาระงานของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อที่ราชการบริหารส่วนกลางจะสามารถทำกิจการที่มีผลต่อส่วนรวมได้มากขึ้น
- (3) ทำให้คนในท้องถิ่นหันมาให้ความสนใจเรียนรู้การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย มีความตื่นตัวทางการเมือง และอาจเป็นที่ปมเพาะนักการเมืองที่มีคุณภาพเพื่อก้าวขึ้นไปเป็นนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งจะส่งผลถึงการปกครองประเทศและในท้ายที่สุดจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยรวม
- (4) ท้องถิ่นจะได้รับการพัฒนาให้มีความเจริญในระดับใกล้เคียงกัน ลดความเหลื่อมล้ำในหลายด้าน และลดปัญหาอื่นที่ติดตามมา เช่น การกระจุกความเจริญในเมืองหรือบางท้องถิ่นจนเกิดการละทิ้งท้องถิ่นเดิม ปัญหาคุณภาพชีวิต ความยากจน เป็นต้น
- (5) การให้คนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองมาเป็นเวลานานระยะหนึ่งจะทำให้ท้องถิ่นสามารถรักษาและสืบทอดวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่นได้อย่างเหนียวแน่น ดังเช่นประเทศพัฒนาแล้วในยุโรป อาทิเช่น ประเทศเยอรมันซึ่งได้ดำเนินการกระจายอำนาจเพื่อลดความเข้มแข็งของรัฐบาลกลางตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งที่การดำเนินการ เพื่อกระจายอำนาจดังกล่าว กระทำโดยประเทศกลุ่มพันธมิตร เนื่องจากเกรงว่าหากเยอรมันมีความเข้มแข็งแบบรวมศูนย์อาจกลับมาท้อสงครามโลกได้อีก แต่ผลของการกระจายอำนาจดังกล่าว กลับก่อดอกออกผลต่อเยอรมัน เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกันทั่วทั้งประเทศ

แต่ไม่ว่าการกระจายอำนาจจะมีประโยชน์อย่างไร การดำเนินการก็ต้องคำนึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย ดังนั้น ในการกระจายอำนาจการปกครอง รัฐจะต้อง

(1) รักษาเอกภาพ (Unity) ในการปกครองประเทศโดยส่วนรวมไว้

รัฐจะต้องพิจารณาในเรื่องอำนาจของท้องถิ่น ควรกำหนดขอบเขตให้เหมาะสม หากให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากเกินไปอาจทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะจะเกิดการแก่งแย่งระหว่างท้องถิ่น ไม่มีการประสานงานกันอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้น รัฐจึงต้องควบคุมดูแลให้ดี ให้อิสระตามควรเฉพาะการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ มิฉะนั้น ท้องถิ่นอาจจะกลายเป็น "รัฐอิสระ" ไป

(2) เน้นการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

หัวใจของการสร้างองค์กรท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมิใช่การสร้าง “องค์กร” ระดับท้องถิ่นที่เป็นการสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลักที่เน้นการเพิ่ม การปรับปรุงรายได้ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการเป็นแบบราชการเหมือนเดิม กล่าวคือ เองบประมาณเป็นตัวกำหนดงาน มากกว่าที่จะมีการแบ่งงานแล้วจึงจัดสรรหรือกำหนดงบประมาณให้เหมาะกับงานเพื่อประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐจึงต้องกระทำการใด ๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการบริหารจัดการให้มากที่สุด เปลี่ยนบทบาทจากรัฐที่กระทำการต่าง ๆ ให้สังคมให้ชุมชนเป็นรัฐที่สนับสนุนและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามาแบ่งเบาภาระงานไปจากตน นอกจากนี้ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นอาจจะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงลดน้อยลงด้วย เพราะประชาชนรู้สึกวาท้องถิ่น คือ ชุมชนของตน ต้องร่วมกันแก้ปัญหาด้วยตนเอง การเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนก็ต้องใช้ความรอบคอบมากขึ้น ต้องเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เชื่อถือได้ว่า เขาจะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

(3) ไม่ทำให้คนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวม

เมื่อรัฐสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น การที่คนในท้องถิ่นจะมุ่งถึงแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตนแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งอาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย จนอาจจะลืมนึกถึงประโยชน์ของประเทศโดยรวม ดังนั้น รัฐจึงต้องสร้างความเข้าใจในเรื่องนี้ให้แก่ประชาชนอย่างชัดเจน

(4) พิจารณางานที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เหมาะสม

งานที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นทำนั้นควรเป็นงานที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง งานที่รัฐเห็นว่า เป็นนโยบายซึ่งรัฐต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ก็ไม่ควรมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจ การแบ่งงาน และการมอบหมายงานต่าง ๆ นั้นไม่ควรจะเจาะจงตายตัวเกินไป ควรจะต้องมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Subsidiary) งานใดในหน้าที่ที่ท้องถิ่นทำไม่ไหว องค์กรระดับสูงขึ้นไป หรือรัฐบาลกลางต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือ หรือหากท้องถิ่นใดมีความเจริญมากกว่าก็ควรให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นที่ด้อยกว่า

(5) สร้างกลไกในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองอย่างหนึ่ง คือ บุคลากรในองค์กรท้องถิ่นควรจะมาจากการเลือกตั้ง แต่บางครั้งการเลือกตั้งก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงการถือพรรคถือพวกไปได้ กล่าวคือ หากผู้ได้รับเลือกตั้งสังกัดพรรคใดก็อาจมุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคพวกของตนมากกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นโดยส่วนรวม และยิ่งอาจใช้อำนาจบีบบังคับฝ่ายตรงข้ามหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมและอาจทำให้คนในท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อน รู้สึกไม่พอใจและอาจเห็นว่าการปกครองตามหลักการรวมอำนาจปกครองดีกว่า ดังนั้น รัฐจึงต้องสร้างกลไกเพื่อเป็นการป้องกันมิให้แนวนโยบายที่วางไว้ต้องประสบกับ

ความล้มเหลว โดยการเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นมีสิทธิตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่นได้

(6) วิธีดำเนินงานที่ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ

เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองก็ต้องมีการแยกงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นออกจากกัน มีเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและเครื่องใช้โดยเฉพาะของท้องถิ่น ไม่อาจหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันได้เหมือนกับการปกครองแบบ
รวมศูนย์ นอกจากนั้นการรวมศูนย์จะควบคุมการใช้จ่ายและเรื่องการเงินได้มากกว่าแต่อย่างไรก็ตามแม้ระบบ
กระจายอำนาจต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นกว่าการรวมอำนาจ แต่ก็ยังเป็นระบบที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่า
ท้องถิ่นจะได้รับผลตอบแทนสูงกว่า ในขณะที่ระบบรวมศูนย์ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่ง
อาจทำให้คนในท้องถิ่นสูญเสียผลประโยชน์ที่เขาควรจะได้รับไปอย่างมหาศาล ดังนั้น รัฐจึงจะต้องหาวิธีในการ
ดำเนินงานที่จะควบคุมการใช้จ่ายของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดผลคุ้มค่าที่สุด โดยแนวทางนี้จะสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า
องค์กรท้องถิ่นต้องมีขนาดเล็ก เพื่อเอื้อต่อการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหมู่ชุมชน เพื่อให้คนในชุมชนรู้จัก
มักคุ้นกับผู้นำในองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดูแลควบคุมและการสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นเป็น
ไปโดยง่าย โดยในการบริหารจัดการจะต้องมีการประชุมคนในท้องถิ่นเป็นระยะ เพื่อเสนอประเด็น ข้อคิด แนวทาง
ในการดำเนินงาน รวมถึงการตรวจสอบ ควบคุม ทั่วถึง งานขององค์กร ปกครองท้องถิ่นด้วย⁷

2.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

เท่าที่ผ่านมา การพัฒนาท้องถิ่นจะเน้นในเรื่องของวัตถุและความเป็นอยู่ เพราะคิดว่าคนในท้องถิ่นขาด
แคลนทางวัตถุหรือมีความล้าหลังในเรื่องความเป็นอยู่ จึงพยายามเปลี่ยนแปลงชุมชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย
การสร้างถนน บ่อน้ำ เขื่อน หรือถาวรวัตถุต่าง ๆ ซึ่งต่างก็เห็นว่าเป็นรูปแบบที่ดีในการพัฒนาชุมชนจนกลายเป็น
“การพัฒนาแบบสำเร็จรูป” ที่ใช้กับทุกท้องถิ่นเหมือนกัน ผลของการพัฒนานั้นอาจเห็นเป็นรูปธรรมในระยะแรก
เพราะมีวัตถุปรากฏ ทำให้ชาวบ้านเกิดความพอใจ แต่ต่อมามีสิ่งก่อสร้างเหล่านี้จะถูกทิ้งร้างจนกลายเป็น
อนุสาวรีย์ของการพัฒนา

นักพัฒนาทั้งหลายจึงเกิดคำถามว่าทำไมการพัฒนาจึงไม่ประสบความสำเร็จ ก็ได้คำตอบว่า เป็นเพราะ
คนในชุมชนไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของวัตถุเหล่านี้ เนื่องจากเขาไม่มีส่วนร่วมในการวางแผน การคิด การทำ และการจัด
การต่าง ๆ สิ่งที่เกิดขึ้นจึงไม่อาจสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของเขาได้ ดังนั้นแนวคิดใหม่ของการพัฒนา
จึงต้องหันมาเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน
การบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น จะบังเกิดผลได้ก็ต่อเมื่อราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการกระจายอำนาจการป
ครอง สูท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและจริงจัง

⁷ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ประชาธิปไตยสองระดับ : ความคิดขึ้นนำการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, หนังสือชุดประชาสังคม ลำดับที่
16, หน้า 10-11

อย่างไรก็ดี การพัฒนาที่อาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จะต้องดำเนินการอย่างมีหลักการ มิฉะนั้น อาจเกิดผลเช่นเดียวกับการพัฒนาแบบสำเร็จรูปก็ได้ กล่าวคือ ประชาชนจะให้ความสนใจในระยะแรก และเริ่มเบื่อหน่ายเมื่อพบว่าการพัฒนาไม่ได้ตอบสนองต่อชุมชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การกำหนดแนวทางการพัฒนาจะต้องคำนึงถึงหลักการต่อไปนี้

(1) ต้องถือว่าคนในท้องถิ่นคือตัวหลัก (main actor) ในการแก้ปัญหาของตนเอง

งานพัฒนาที่ผ่านมามักจะเกิดจากการที่ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งถือว่าเป็นคนนอกท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการเพื่อให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น ธนาคารควาย กลุ่มเลี้ยงสัตว์ กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ ในบางครั้งชุมชนมีศักยภาพในการพัฒนาประกอบปัจจัยต่าง ๆ ที่เหมาะสมทำให้การดำเนินการประสบความสำเร็จราชการบริหารส่วนกลางก็คิดว่า ตนมีความสามารถในการดึงคนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาได้จนลืมไปว่าบุคคลสำคัญที่มีส่วนทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีคือ คนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้นำ ชาวบ้าน พระ ดังนั้น ต้องมีการปรับแนวคิดให้ตรงกันว่า งานพัฒนาชุมชนไม่ว่าจะยากหรือง่าย มิได้เกิดจากความสามารถ ขององค์กรเป็นหลัก แต่ต้องอาศัยการร่วมแรงร่วมใจของชาวบ้านเป็นสำคัญ

(2) รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน

เมื่อให้คนในท้องถิ่นเป็นตัวหลัก เขาก็จะมีการพิจารณาบทบาทการทำงานที่ผ่านมาของชุมชนตนเอง อาจมีการประเมินถึงความสำเร็จและความล้มเหลวตามมาตรฐานของตน ในการดำเนินงานนี้ รัฐควรต้องเข้าไปมีบทบาทในการเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อหาวิธีสร้างจุดแข็ง และแก้ไขจุดอ่อน ซึ่งจะทำให้เกิดการประสานพลังในการแก้ปัญหาระหว่างท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางโดยที่รัฐมีบทบาทในการสนับสนุนเพราะเป็นผู้ที่มีทรัพยากรทั้งในแง่งบประมาณ บุคลากร และวิชาการจำนวนหนึ่ง แต่การสนับสนุนต้องมีใช้การเข้าไปครอบงำการทำงานของชุมชน ประเด็นที่สำคัญคือรัฐต้องเข้าไปเรียนรู้และศึกษาประสบการณ์ของท้องถิ่นถึงการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาที่เขาได้กระทำด้วยตัวของตัวเองตลอดมา แล้วจึงนำบทเรียนนั้นมาปรับแนวคิด วิธีการและโครงสร้างองค์กรของตนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานกับประชาชนได้อย่างแท้จริงด้วย

(3) การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาจะต้องเริ่มจากพื้นฐานของท้องถิ่น

การพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาจะถูกกำหนดโดยกรอบคิดแบบสังคมนิยมซึ่งต่างจากกรอบวัฒนธรรมและสังคมนิยม จึงมีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นในท้องถิ่นซึ่งอาจมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรเดิมที่มีอยู่ของท้องถิ่น ในที่สุดก็เกิดความขัดแย้งกันได้ โดยองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่นั้นมักจะกำหนดวิธีการต่าง ๆ ตามกรอบแนวคิดของตน กำหนดกระบวนการในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาอบรมให้ความรู้วิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยีตามคุณสมบัติที่เหมาะสมตามที่องค์กรได้กำหนด โดยไม่ได้พิจารณาบุคลากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งรับใช้ชุมชนมาเป็นระยะ

เวลานาน มีภูมิปัญญา ประสบการณ์ในการแก้ปัญหา ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาจะต้องให้ความสำคัญต่อความต้องการพื้นฐานของท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องอยู่ในฐานะผู้บริการหรือรับใช้ท้องถิ่น มากกว่าการเป็นผู้สั่งการ

(4) ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องมีความจริงจัง

แม้การกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ แต่ราชการบริหารส่วนกลางก็ยังคงต้องควบคุมดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายและแนวทางที่กำหนดไว้ การควบคุมดูแลดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการข้อนั้นจุ่มงหมายบางอย่างของรัฐบาลกลางไว้แล้ว ให้เงื่อนไขต่าง ๆ ควบคุมกิจกรรมใด ๆ โดยไม่ให้คนในท้องถิ่นรู้ตัวเหมือนเป็นการล้างสมองคนในท้องถิ่น แล้วกล่าวอ้างว่าคนในท้องถิ่นเป็นคนกำหนดวิธีการนั่นเอง

ปัญหาประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ทำอย่างไรที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดของศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งได้เสนอไว้ในการประชุมเรื่อง "การมีส่วนร่วมของชุมชน : นโยบายและกลวิธี" เมื่อ 10-12 กุมภาพันธ์ 2527 เป็นแนวทางที่น่าสนใจ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะนำไปปรับใช้ได้ สรุปได้ ดังนี้

(1) ต้องถือว่า ชาวบ้านคือ ตัวหลัก (main actor) ในการแก้ปัญหาของเขาเอง องค์กรภายนอกเป็นเพียง ตัวเสริมหรือผู้สนับสนุน บุคคลสำคัญที่มีส่วนช่วยให้งานต่าง ๆ ลุล่วงไปได้ ไม่ว่าจะเป็น ธนาคารยา ธนาคารควาย กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ คือ ชาวบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน พระ เป็นต้น มิใช่คนภายนอก งานที่สำเร็จเกิดจากการร่วมแรงร่วมใจ ของชาวบ้านเป็นสำคัญ

(2) เมื่อชาวบ้านเป็นตัวหลัก องค์กรภายนอกจึงเข้าไปเสริมช่วยให้ชาวบ้านทบทวนการทำงานที่ผ่านมา ประเมินผลว่าสิ่งใดสำเร็จ สิ่งใดล้มเหลวตาม "มาตรฐาน" ของท้องถิ่นเอง วิธีการแก้ปัญหาของท้องถิ่นที่ผ่านมา เป็นอย่างไร เป็นระบบหรือไม่ ราชการเคยให้ความช่วยเหลือหรือไม่ เกิดผลอย่างไร

(3) กิจกรรมพัฒนาต้องเริ่มมาจากพื้นฐานของชุมชน ตามกรอบแนวคิดและวัฒนธรรมของชุมชน แล้วนำมาผสมผสานกับแนวคิดของสังคมเมือง โดยพิจารณาจากระบบเดิมที่เขามีอยู่ เช่น การเลือก "ผู้นำเกษตรกร" ที่ ราชการจะถ่ายทอดความรู้วิชาการและถ่ายทอดเทคนิคต่าง ๆ ให้เพื่อไปถ่ายทอดให้ชาวบ้านต่อนั้น จะต้องไม่เลือกตามคุณสมบัติที่ราชการชอบใจ ควรจะไปพิจารณาว่าในชุมชนเขามีระบบอะไรอยู่ เช่น ระบบเกษตรกรรม ระบบการทำงานกลุ่ม ซึ่งเขามีบุคลากรที่รับใช้ชุมชนมาเป็นเวลานาน มีบทบาทเป็นผู้นำ ราชการจึงไม่ควรมองข้ามบุคลากรเหล่านี้

(4) การกำหนดเป้าหมายแห่งชาติเพื่อสืบทอดมาถึงท้องถิ่นนั้นควรมีความชัดเจน และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อรับใช้ชุมชนและมีพื้นฐานมาจากชุมชน มิฉะนั้น ท้องถิ่นก็จะรู้สึกต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเช่นเดิมคือ ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นกว่าเดิม ความเจริญกระจุกตัวอยู่แต่ในเมือง หรือความมั่งคั่งอยู่ในมือของบุคคลไม่กี่กลุ่ม ดังนั้น การทำประชาพิจารณ์ ในทุกระดับการจัดการจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อการกำหนดและความสำเร็จของเป้าหมายแห่งชาติ โดยต้องเป็นการจัดทำประชา

พิจารณา (Public Hearing) “ก่อน” การดำเนินการมิใช่ “หลัง” มิฉะนั้นจะกลายเป็น “ประชารับฟัง” (PublicListening) ไป

2.1.3 แนวทางการกระจายอำนาจตามกฎหมาย⁸

เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้มีการออก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา 35 ของกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544

วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรส่วนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

⁸ คัดจากบางตอนของเอกสารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเอง และเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกประกาศหลายฉบับที่เกี่ยวกับการจัดสรรเงินภาษี เงินเพิ่ม และค่าธรรมเนียม ที่จัดเก็บได้ตามกฎหมายล้อเลื่อน รถยนต์ หรือ กฎหมายการขนส่งทางบกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสัดส่วน ดังนี้ เทศบาล ร้อยละเจ็ดสิบ องค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละสิบ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละยี่สิบ และการจัดสรรเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹ จึงเป็นการเริ่มต้นการถ่ายโอนเงินรายได้ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมและจะยิ่งเพิ่มขึ้นตามลำดับภายใต้กรอบของกฎหมาย

2.2 การปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอขอปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้พิจารณา ทบทวนการปรับปรุงในภาพรวมทั้งกระทรวงใหม่ตามความเห็นของสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานประมาณ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสำนักงาน ก.พ. จึงได้ตั้งคณะทำงานศึกษาจนเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ในเดือน มกราคม พ.ศ. 2543 ประกอบด้วย กรอบแนวคิดในการปรับบทบาท และภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของหน่วยงานในกระทรวง การจัดโครงสร้างองค์กรของกระทรวงตามบทบาทและภารกิจใหม่ การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของกรม/สำนักงาน ภารกิจที่จัดตั้งเป็นหน่วยงาน/องค์กรใหม่ ที่เกี่ยวกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนพิเศษ 60 ง ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2543 หน้า 31-38

2.2.1 กรอบแนวคิดในการการปรับบทบาทและภารกิจ¹⁰

เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้กำหนด “กรอบแนวคิด” ในการปรับบทบาทและภารกิจใหม่ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างองค์การใหม่ สรุปได้ดังนี้

2.2.1.1 กำหนดบทบาทและภารกิจหลักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็น 2 ด้าน และด้านสนับสนุนอีก 1 ด้าน คือ

2.2.1.1.1 ด้านการผลิตและการจัดการผลผลิต

โดยส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรมีการผลิตและการจัดการผลผลิตเพื่อเป็นทางเลือกของเกษตรกรใน 2 ลักษณะ คือ การผลิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงและการผลิตเพื่อการแข่งขัน โดยจะดำเนินการ

- (1) สนับสนุนการผลิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงพึ่งพาตนเองเพื่อการบริโภคในครัวเรือนหรือภายในประเทศ
- (2) เพิ่มขีดความสามารถของการผลิตสินค้าเกษตรของเกษตรกรให้มีศักยภาพ สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.1.1.2 ด้านอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

เน้นภารกิจที่ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีการบริหาร จัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดย

- (1) ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นปัจจัยการผลิตอย่างประหยัดและคุ้มค่า
- (2) ให้มีการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

2.2.1.1.3 ด้านการสนับสนุน

เป็นภารกิจที่ต้องสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจ 2 ด้าน ข้างต้น โดยมุ่งเน้น

- (1) การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารองค์การ ในเรื่องเกี่ยวกับระบบข้อมูลสารสนเทศการเกษตรและสหกรณ์ การจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และระบบการติดตามประเมินผล การจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicator : KPI)
- (2) เสริมสร้างกลไกและกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM)
- (3) พัฒนาบุคลากรของกระทรวงให้มีความรู้ความสามารถและสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน

¹⁰ คัดจากบางตอนของ รายงานผลการศึกษากฎหมายปรับบทบาทและภารกิจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับสมบูรณ์ โดย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับสำนักงาน ก.พ., มกราคม 2543

2.2.1.2 ปรับบทบาทของส่วนราชการในส่วนกลางให้เป็น “หน่วยงานทางวิชาการ” โดยเน้นบทบาททางด้านการศึกษาและพัฒนาเพื่อให้สามารถพัฒนางานวิจัยที่จะสนับสนุนการผลิตได้อย่างเต็มที่ และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงโดยประสานความร่วมมือกับ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และสถาบันเกษตรกร

2.2.1.3 ยุบเลิกหน่วยงานส่วนกลางที่ไม่จำเป็นในระดับภาค/เขต ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและมีสำนักงานไปตั้งอยู่ในภูมิภาค เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยจะให้คงไว้เฉพาะหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านวิชาการเท่านั้น

2.2.1.4 ให้มี “ผู้นำ” ที่ทำหน้าที่เป็น ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระดับจังหวัดอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรม ในการบริหารจัดการและกำกับดูแลแผนงาน งบประมาณ และบุคลากรในลักษณะ “บูรณาการ” จากทุกส่วนราชการในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ

2.2.1.5 จัดระบบงานส่งเสริมการเกษตรในระดับพื้นที่ให้มีความเป็นเอกภาพ สามารถให้บริการเกษตรกรอย่างครบวงจรครอบคลุมทุกสาขาทั้ง พืช ปศุสัตว์ และประมง ณ จุดเดียว (One Stop Service) โดยให้มีหน่วยงานส่งเสริมการเกษตรระดับอำเภอ ที่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาเดียว (Single Command)

2.2.1.6 ปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมการเกษตร โดยเน้นที่ความต้องการของเกษตรกรเป็นหลักสนับสนุนให้เกษตรกรจัดทำแผนการผลิตของตนเอง และมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้บริการข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและรวดเร็วผ่านศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลในพื้นที่และเครือข่ายไปสู่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของศูนย์

2.2.1.7 เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานในบางภารกิจ จะต้องปรับเปลี่ยนเป็น “องค์การมหาชน (P.O.)” หรือ “ถ่ายโอนให้ภาคเอกชนดำเนินการ” เช่น งานวิจัยและพัฒนาการเกษตรเชิงพาณิชย์ งานบริการตรวจสอบคุณภาพสินค้าเกษตร งานผลิตพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์บางชนิด งานผลิตชีวภัณฑ์ และงานตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นต้น

2.2.1.8 จัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรใหม่ (ที่มีฐานะต่ำกว่ากรม) ตามการปรับบทบาทและภารกิจใหม่ ตามพันธกรณีหรือตามข้อตกลงกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น งานนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ งานวิจัยและพัฒนาการเกษตร งานมาตรฐานและผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตร งานพิพิธภัณฑการเกษตร เป็นต้น

2.2.1.9 ในระยะยาวจะพิจารณาปรับบทบาทและภารกิจด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับการกิจทางด้านสิ่งแวดล้อมของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะพิจารณาจัดตั้งเป็นกระทรวงใหม่ตามความเหมาะสม ดังนั้น ในระยะต่อไปกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะคงเหลือภารกิจหลักเพียงด้านเดียว คือ ด้านการผลิต

2.2.1.10 การปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในครั้งนี้ จะมีผลทำให้จำนวนอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างประจำในภาพรวมลดลง และส่งผลให้งบประมาณค่าใช้จ่ายลดลงตามไปด้วย เนื่องจากจะมีการเกลี่ยอัตรากำลังในระหว่างส่วนราชการให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ปรับเปลี่ยนไป

2.2.2 ความเกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

การจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัยให้เพียงพอแก่การบริโภคทั้งภายในประเทศและการส่งออก
- (3) เสริมสร้างขีดความสามารถของภาคเกษตรให้สามารถรักษาความเป็นผู้นำในการส่งออกสินค้าอาหารของโลก
- (4) ปรับกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีลักษณะบูรณาการยิ่งขึ้น โดยมีการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (5) ปรับปรุงการบริหารองค์กรและพัฒนาบุคลากรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้มีประสิทธิภาพ

2.3 นโยบายและการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เน้นการบริหารงานในรูปแบบของการบูรณาการโครงการเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรท้องถิ่นและเกษตรกรในการพัฒนาการเกษตร ทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับรู้ โดยเฉพาะชุมชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ วางแผนและกำหนดกิจกรรมด้วยตนเอง ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลจึงเป็นศูนย์กลางที่ส่วนราชการต่าง ๆ ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะให้เป็นจุดที่จะลงไปปฏิบัติงานแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลกับชุมชนและให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดกิจกรรม และการจัดกิจกรรมของชุมชน ซึ่งจะทำให้ทรัพยากรของส่วนราชการลงสู่พื้นที่เป้าหมายเดียวกัน ภายใต้การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และการบริหารด้านแผนและงบประมาณ

จากนโยบายของรัฐบาลที่ตระหนักถึงศักยภาพชุมชนชนบทที่กำหนดนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ ด้วยกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน ปัจจัยแรกที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนคือ ขีดความสามารถของเกษตรกรและองค์กรเกษตรกรในการวางแผน เสนอแผน บริหาร และจัดการ กิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการติดตามประเมินผลได้ด้วยตนเอง โดยทุกฝ่ายร่วมมือกันในลักษณะภาคีการพัฒนาโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง ภาคีการพัฒนาได้แก่ สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น กลุ่มองค์กรประชาสังคม ผู้นำชุมชน องค์กรท้องถิ่น เครือข่ายองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการระดมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าในการพัฒนาชุมชน ตามความเหมาะสมกับศักยภาพชุมชน

ดังนั้น ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาเกษตรกรแบบยั่งยืน นอกจากจะมีการตั้งคณะทำงานต่าง ๆ ให้ร่วมกันศึกษาทดลองปฏิบัติเพื่อหารูปแบบที่ชัดเจนแล้วยังมีการ

คัดเลือกองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาเป็นที่ปรึกษา และร่วมดำเนินงานตามให้บรรลุนโยบายและแนวทางดังกล่าวข้างต้น โดยใช้กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของชุมชน มีการจัดเวทีเรียนรู้ระดับตำบลโดยให้เกษตรกรและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและเรียนรู้ร่วมกัน ในเวทีระดับตำบลดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่และภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ได้เข้ามาร่วมในการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนทัศนคติ ทักษะ ประสบการณ์ และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยที่กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้จะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชนและเกษตรกร ในการบริหารและจัดการและวางแผนด้วยตนเอง ภายใต้อิทธิพลของชุมชนในด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรชุมชน ความพร้อม และความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

จากแนวความคิดในการปฏิรูปกฎหมายและการเมืองสมัยใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไม่ว่าในทางกฎหมาย หรือการปฏิบัติราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้รองรับหลักการใหม่ข้างต้น ซึ่งปรากฏชัดเจนในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 76 ซึ่งระบุให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ และมาตรา 78 ซึ่งกำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง

ในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เอง การจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลเป็นการสนับสนุนหลักการข้างต้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม และมีบทบาทในการดำเนินการด้านการเกษตร โดยมีหน่วยงานของรัฐในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ให้ความสนับสนุนทางวิชาการ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องแทนที่จะเป็นในรูปแบบการกำหนดนโยบายไปจากส่วนกลาง

ในการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดนี้ การดำเนินการต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น และประชาชน ย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล จึงต้องพิจารณาบทบาทและภารกิจ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างกันใหม่ ภายใต้แนวความคิดใหม่นี้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีทั้งหน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานภายนอก ซึ่งมีทั้งหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ดังนี้

3.1 หน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตามแนวคิดเกี่ยวกับการปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีการสัมมนาร่วมกันระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับสำนักงาน ก.พ.¹¹ ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมุ่งให้ราชการในส่วนกลางเป็นหน่วยงานทางวิชาการ เน้นบทบาททางด้านการศึกษาและพัฒนาเพื่อที่จะสนับสนุนการผลิต และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นในระดับภาค/เขต ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค โดยให้คงไว้เฉพาะหน่วยงานทางด้านวิชาการเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมุ่งหวังจัดระบบงานส่งเสริมการเกษตรในระดับพื้นที่ ให้มีความเป็นเอกภาพ สามารถให้บริการเกษตรกรอย่างครบวงจรครอบคลุมทุกสาขา ณ จุดเดียว (One Stop Service) โดยให้มีหน่วยงานส่งเสริมการเกษตรระดับอำเภอ ที่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาเดียว (Single Command) ทั้งนี้ ในการส่งเสริมการเกษตรจะต้องให้เกษตรกรเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ สนับสนุนให้

¹¹ จากเอกสารร่วมคิดพิจารณา การปรับบทบาท ภารกิจกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ ณ สำนักงาน ก.พ. ระหว่างวันที่ 14-16 มิถุนายน 2543

เกษตรกรเป็นผู้จัดทำแผนการผลิตโดยตนเอง ขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผ่าน “ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล” ไปสู่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของศูนย์ฯ

หน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล มีหลายหน่วยงานตั้งแต่ในระดับนโยบายไปจนถึงการปฏิบัติงานในระดับชุมชน ดังนั้น การพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภายในได้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชน จะทำให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้น และจะทำให้เห็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงอาจแบ่งออกเป็นหน่วยงานนโยบาย หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับกิจกรรมของชุมชน และหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องในระดับชุมชนที่เป็นกิจกรรมเฉพาะด้าน ดังนี้

หน่วยงานนโยบายที่กำหนดแผนกิจกรรมเกี่ยวข้องกับชุมชน คือ สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ (สทช.) สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับกิจกรรมของชุมชนด้านต่าง ๆ คือ

- กรมส่งเสริมการเกษตร
- กรมประมง
- กรมปศุสัตว์
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)
- กรมป่าไม้

หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องในระดับชุมชนที่เป็นกิจกรรมเฉพาะด้าน คือ

- กรมชลประทาน
- กรมพัฒนาที่ดิน
- กรมส่งเสริมสหกรณ์
- กรมวิชาการเกษตร

ซึ่งมีข้อมูลของหน่วยงานและกิจกรรมโดยสรุป ดังต่อไปนี้

3.1.1 สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สทช.)¹²

สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ (สทช.) เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ เมื่อเดือนมิถุนายน 2540 และได้มีคำสั่งที่ 6/2540 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดตั้งสถาบันฯ ขึ้น เนื่องจากมีความเห็นว่าหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ มีมากถึง 4 กรม หรือ 43 หน่วยงาน ทำให้เกิดความแตกต่างและซ้ำซ้อนในการกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ แผนงาน และการปฏิบัติงาน ตลอดจนขาดความสอดคล้องกับ

¹² คัดบางตอนจาก www.narebi.or.th

แนวคิดใหม่ในการจัดการทรัพยากรโดยมองการเชื่อมโยงทุกระบบเป็นองค์รวม แทนที่จะมองเป็นส่วน ๆ ดังนั้นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่โดยตรงในการประสานทั้งในระดับการกำหนดนโยบายและการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและควมหลากหลายทางชีวภาพจึงมีความจำเป็น

การที่จัดตั้ง สทช. ในรูปแบบของสถาบัน ก็เนื่องจากโครงสร้างองค์กรของรัฐและกฎระเบียบที่มีอยู่ไม่เอื้อต่อการทำงานร่วมกับองค์กรนอกภาครัฐทั้งในส่วนเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน

สทช. มีภารกิจหลัก 4 ประการ ได้แก่

(1) ทำหน้าที่ในการเสนอนโยบายและแผนงานในภาพรวมด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และด้านสิ่งแวดล้อมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ บนพื้นฐานแนวคิดของการจัดการเชิงระบบนิเวศและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) เป็นองค์กรในการประสานนโยบายและการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ และองค์กรอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป และองค์กรอิสระ (ประกอบด้วย องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดมศึกษา) เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีแนวทางร่วมกันที่ชัดเจน

(3) เป็นหน่วยงานศูนย์กลางในการดำเนินการเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อมในสินค้าเกษตรและป่าไม้ของอาเซียน (ASEAN)¹³ เพื่อให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทในเชิงรุกมากขึ้นในประเด็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และในประเด็นการเชื่อมโยงการค้าและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทำหน้าที่ประสานความร่วมมือเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ¹⁴

¹³ ตามการรับรองจาก ASEAN Ministerial Meeting on Agriculture and Forestry : AMAF) สมัยที่ 20 ระหว่างวันที่ 17-18 กันยายน 2541 โดยผลการรับรองได้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2541

¹⁴ ระหว่างปี 2540-2542 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับการสนับสนุนเป็นวงเงินทั้งสิ้น 876.22 ล้านบาท ดังนี้

1. องค์กรสหประชาชาติ (UNDP) วงเงิน 91.44 ล้านบาท เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากร และการพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืน
2. รัฐบาลเดนมาร์ก (DANCED) วงเงิน 620.29 ล้านบาท ภายได้แผนความร่วมมือด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผ่านหน่วยงานต่าง ๆ 8 โครงการ
3. รัฐบาลญี่ปุ่น (JICA) ให้ความช่วยเหลือในลักษณะโครงการและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
4. รัฐบาลเยอรมัน (GTZ) วงเงิน 8.25 ล้านบาท สำหรับการวิจัยเพื่อลดการใช้สารเคมีทางการเกษตร
5. องค์กรอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) วงเงิน 65.51 ล้านบาท สำหรับ 9 โครงการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ศึกษาผลกระทบต่อสภาพดินจากการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล และดำเนินการในโครงการด้านอาหาร
6. ความช่วยเหลือทางวิชาการจากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านธนาคารโลก (PHRD Fund) วงเงิน 19.98 ล้านบาท สำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา
7. ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) วงเงิน 70.75 ล้านบาท สำหรับการศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร

(4) ทำหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์และประสานความร่วมมือในการจัดทำระบบเครือข่ายฐานข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ในการสนับสนุนการจัดทำนโยบายและการตัดสินใจด้านนโยบาย รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการเจรจาต่อรองในการประชุมระดับนานาชาติ

โครงสร้างของ สทช. ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานคณะกรรมการบริหารสถาบัน มีผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการสถาบัน และผู้อำนวยการส่วนทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผู้บริหารงานของสถาบัน แยกออกเป็น 4 กลุ่มงาน ได้แก่ (ก) กลุ่มงานด้านนโยบายและแผนความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและฐานข้อมูล (ข) กลุ่มงานด้านนโยบายข้อตกลงและอนุสัญญาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติระหว่างประเทศ (ค) กลุ่มงานด้านนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนและ (ง) กลุ่มงานด้านการศึกษาและวิจัยทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการเรื่องป่าไม้และที่ดิน ชายฝั่งทะเลและประมง ทรัพยากรน้ำและลุ่มน้ำ และ ทรัพยากรดิน

3.1.2 กรมส่งเสริมการเกษตร

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) พัฒนา ส่งเสริม และถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตพืช และธุรกิจเกษตรแก่เกษตรกร
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม เพื่อเป็นแหล่งรับและเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตร
- (3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร หรือตามที่

กระทรวงหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

ในด้านโครงสร้าง พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2537 ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ดังนี้

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการกรม กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ กองเกษตรสัมพันธ์ กองขยายพันธุ์พืช กองป้องกันและกำจัดศัตรูพืช กองแผนงาน กองฝึกอบรม กองพัฒนาการบริหารงานเกษตร กองส่งเสริมธุรกิจเกษตร กองส่งเสริมพืชไร่ นา กองส่งเสริมพืชสวน สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคกลาง สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคตะวันตก สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคตะวันออก สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคใต้ และสำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคเหนือ

- (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงานเกษตรจังหวัด และ สำนักงานเกษตรอำเภอ

กรมส่งเสริมการเกษตร ไม่มีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองเพราะลักษณะงานเป็นงานส่งเสริม ในการปฏิบัติงานจึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจของกฎหมายในการกำกับ ควบคุม อย่างไรก็ตามหากมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับพืชหรือวัตถุอันตราย ก็อาจใช้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
- (2) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518
- (3) พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- (4) พระราชบัญญัติวิวัฒอุณหราย พ.ศ. 2535
- (5) พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542
- (6) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

ปัจจุบัน มีแนวทางในการปรับปรุงภารกิจหลักของกรมส่งเสริมการเกษตร โดยมุ่งเน้นภารกิจหลักในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการส่งเสริมอาชีพการเกษตรแก่เกษตรกรมากกว่าความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเน้นงานส่งเสริมการเกษตรครอบคลุมทุกสาขาและสามารถให้บริการเกษตรกรอย่างครบวงจร ณ จุดเดียว (One Stop Service) ในพื้นที่ โดยผ่าน "ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล" และ เครือข่าย¹⁵

นอกจากนี้ ยังมีแนวความคิดในการโอนงานส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคลให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ดูแลแทน โอนหรือจ้างให้เอกชนดำเนินการเกี่ยวกับงานผลิตพันธุ์พืชบางชนิดและงานส่งเสริมการปลูกยางพาราแทน และยุบเลิกสำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคทั้ง 6 ภาค¹⁶

ตามแผนปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีแนวคิดให้กรมส่งเสริมการเกษตรรับโอนภารกิจต่างๆ จากหน่วยงานในกระทรวงฯ ดังนี้

- (1) งานส่งเสริมปศุสัตว์ จากกรมปศุสัตว์
- (2) งานส่งเสริมประมงน้ำจืดระดับพื้นฐาน จากกรมประมง
- (3) งานเกษตรชลประทานและส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่อง จากกรมชลประทาน
- (4) งานส่งเสริมพัฒนาอาชีพเกษตรกร จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ เนื่องจากกรมส่งเสริมการเกษตร มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันประกอบด้วย สำนักงานเกษตรจังหวัด และสำนักงานเกษตรอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพในการดำเนินการกิจในระดับภูมิภาค/ท้องถิ่น อันสอดคล้องกับแนวความคิดรวมเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นจักรกลสำคัญในการเป็นช่องทางให้ท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และหน่วยงานของกระทรวงฯ ในพื้นที่ให้ความสนับสนุนทางวิชาการ

3.1.3 กรมประมง

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

¹⁵ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร : การปรับบทบาทและภารกิจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ร่วมกับสำนักงาน ก.พ., มกราคม 2543 หน้า 24

¹⁶ อ้างแล้ว หน้า 27

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประมง พ.ศ. 2490 กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (2) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และทดลอง ด้านวิชาการประมงทุกสาขา
- (3) สำรวจ วิเคราะห์ วิจัยแหล่งทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศ และดำเนินการทำการประมงร่วมกับประเทศอื่น
- (4) ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกี่ยวกับการประมง
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมประมง หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในด้านโครงสร้าง พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประมง ได้แบ่งส่วนราชการกรมประมงออกเป็น 28 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักผู้เชี่ยวชาญ สำนักผู้ตรวจการประมง หน่วยงานตรวจสอบภายใน สำนักเลขานุการกรม กองสื่อสารและโทรคมนาคม กองวิศวกรรมประมง กองคลัง กองแผนงานและนโยบายประมง กองการเจ้าหน้าที่ กองเศรษฐกิจการประมง กองส่งเสริมการประมง กองฝึกอบรม กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมง กองประมงทะเล สถาบันวิจัยชีววิทยาและประมงทะเล(ภูเก็ต) กองประมงน้ำจืด สถาบันวิจัยและพัฒนาพันธุ์สัตว์น้ำ สถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด สถาบันวิจัยสุขภาพสัตว์น้ำ กองควบคุมและพัฒนาอาหารสัตว์น้ำ กองสิ่งแวดล้อมประมง สถาบันพิพิธภัณฑ์ธรรมชาติวิทยาสัตว์น้ำ กองเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง สถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง(สงขลา) กองสำรวจแหล่งประมงนอขน่านน้ำ กองประมงต่างประเทศ สถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ และกองควบคุมตรวจสอบผลิตภัณฑ์และแปรรูปสัตว์น้ำ

กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมประมง ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงไทยในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482

ปัจจุบัน มีแนวทางในการปรับปรุงภารกิจหลักของกรมประมง โดยเน้นงานวิจัยและพัฒนาด้านการประมงในลักษณะประยุกต์ใช้ได้จริง งานถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูง และงานกำกับดูแลกฎหมายที่เกี่ยวกับการประมง และการบริหารจัดการทรัพยากรประมง รวมทั้งปรับเปลี่ยนบทบาทงานของศูนย์วิจัย/สถานีทดลองที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้ทำหน้าที่ด้านวิจัย พัฒนา และถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก แทนการวิจัยเฉพาะด้าน¹⁷

นอกจากนี้ มีแนวความคิดในการโอนงานส่งเสริมประมงน้ำจืดระดับพื้นฐานให้กรมส่งเสริมการเกษตร โอนงานประมงหมู่บ้านให้แก่ท้องถิ่น และโอนหรือจ้างเอกชนให้ดำเนินการเกี่ยวกับงานผลิตสัตว์น้ำ (บางชนิด) และงานบริการวิเคราะห์ตรวจสอบคุณภาพผลผลิตประมง และยุบเลิกสำนักงานประมงอำเภอ¹⁸

¹⁷ อ้างแล้ว หน้า 24

¹⁸ อ้างแล้ว หน้า 27

3.1.4 กรมปศุสัตว์

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุม การบำบัดโรคสัตว์ กฎหมายว่าด้วยการบำรุงพันธุ์สัตว์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสัตว์ กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ดำเนินการผลิตและจัดหาชีวภัณฑ์และเวชภัณฑ์เพื่อใช้ในการป้องกันและกำจัดโรคสัตว์ ตลอดจนผลิตและจัดหาน้ำเชื้อเพื่อใช้ในการผสมเทียม
- (3) ดำเนินการด้านปรับปรุงและขยายพันธุ์สัตว์ ด้านสุขภาพสัตว์ และด้านบำบัดโรคสัตว์ ตลอดจนการแปรรูปเนื้อสัตว์เป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ
- (4) ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเลี้ยงสัตว์ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ
- (5) ควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์และผลผลิตจากสัตว์เพื่อให้ได้ตามมาตรฐานสากล
- (6) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2537 แบ่งส่วนราชการออกเป็น

- (1) ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการกรม กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ กองควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ กองควบคุมโรคระบาด กองบำรุงพันธุ์สัตว์ กองผลิตชีวภัณฑ์ กองผสมเทียม กองแผนงาน กองฝึกอบรม กองส่งเสริมการปศุสัตว์ กองสัตวแพทย์สาธารณสุข กองสัตวรักษ์ กองอาหารสัตว์ สถาบันสุขภาพสัตว์แห่งชาติ และสำนักงานปศุสัตว์เขต
- (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด และสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ

กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมปศุสัตว์ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499
- (2) พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509
- (3) พระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505
- (4) พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525
- (5) พระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. 2533
- (6) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

ปัจจุบัน มีแนวความคิดในการปรับปรุงภารกิจของกรมปศุสัตว์ โดยให้เน้นภารกิจหลักในการวิจัยและพัฒนาด้านปศุสัตว์ในลักษณะประยุกต์ใช้ได้จริง เน้นงานถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูง และการกำกับดูแลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปศุสัตว์และปรับเปลี่ยนบทบาทของศูนย์วิจัย/สถานีทดลองที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้ทำหน้าที่ด้านวิจัยพัฒนา และถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยยึดพื้นที่เป็นหลักแทนการวิจัยเฉพาะด้าน และให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา¹⁹

นอกจากนี้ มีความคิดโองงานส่งเสริมปศุสัตว์ให้กรมส่งเสริมการเกษตร โองงานเสริมสร้างภูมิคุ้มกันโรคให้ท้องถิ่น และโอนหรือจ้างเอกชนให้ดำเนินการเกี่ยวกับงานผลิตพันธุ์สัตว์(บางชนิด) งานบริการผสมเทียมและงานบริการวิเคราะห์ตรวจสอบคุณภาพผลผลิตปศุสัตว์ อีกทั้งยุบเลิกสำนักงานปศุสัตว์เขตและสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ²⁰

3.1.5 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือ

คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในส่วนของโครงสร้างองค์กร พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2536 ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ดังนี้

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการกรม กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ กองจัดการปฏิรูปที่ดิน กองนิติการ กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองวิชาการและแผนงาน และกองวิศวกรรม

- (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ปัจจุบันมีแนวคิดในการปรับปรุงภารกิจหลักของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เน้นภารกิจหลักในการจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกร โดยให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินทำกินเป็นของตนเองอย่างเพียงพอ²¹

นอกจากนี้ มีแนวคิดในการโองงานส่งเสริมพัฒนาอาชีพเกษตรกรให้กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการแทน ขณะที่โอนหรือจ้างเอกชนให้ดำเนินการเกี่ยวกับงานรังวัดที่ดิน สำรองออกแบบสิ่งก่อสร้าง และจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ²²

¹⁹ อ้างแล้ว หน้า 24

²⁰ อ้างแล้ว หน้า 27

²¹ อ้างแล้ว หน้า 26

3.1.6 กรมป่าไม้

มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง

(2) ส่งเสริมและพัฒนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และฟื้นฟูระบบนิเวศในพื้นที่ป่าไม้ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง และพัฒนาวิชาการด้านการป่าไม้และสัตว์ป่า และวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ปฏิบัติราชการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ หรือตามที่กระทรวง หรือ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในส่วนของโครงสร้างองค์กร พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2535 ได้แบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ และ กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรมป่าไม้ไว้เป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งแบ่งออกเป็น สำนัก และ กองต่างๆ คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ กองการอนุญาต กองนิติการ กองแผนงาน กองฝึกอบรม สำนักป้องกันและปราบปราม สำนักวิชาการป่าไม้ สำนักส่งเสริมการปลูกป่า สำนักสารนิเทศ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสำนักงานป่าไม้เขต

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งประกอบด้วยสำนักงานป่าไม้จังหวัด และสำนักงานป่าไม้อำเภอ

กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- (2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- (5) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 3535

นอกจากนี้ ยังมีร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเสียดยนต์ พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

ปัจจุบันมีแนวคิดในการปรับปรุงภารกิจหลักของกรมป่าไม้ โดยให้มุ่งเน้นการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ และให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าในทุกด้าน โดยปรับบทบาทงานของป่าไม้เขตให้รับผิดชอบเป็นรายพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จ เช่น งานต้นน้ำ ไฟป่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น และให้มีเอกภาพในการ

บังคับบัญชา²³ การโอนงานบำรุงสวนป่าให้แก่ท้องถิ่น โอนหรือจ้างเอกชนให้ดำเนินการเกี่ยวกับงานนั้นหนา การ
เชิงอนุรักษ์และบริการนักท่องเที่ยว และยุบเลิกสำนักงานป่าไม้ในบางอำเภอ²⁴

3.1.7 กรมชลประทาน

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคาร และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรมชลประทาน
- (3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในด้านโครงสร้าง พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2540 ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการเงินและบัญชี
3. กองกฎหมายและที่ดิน
4. กองบริหารโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ
5. กองพัสดุ
6. กองยานพาหนะและขนส่ง
7. กองโรงงาน
8. กองสื่อสาร
9. โรงพยาบาลชลประทาน
10. ศูนย์สารสนเทศ
11. สำนักเครื่องจักรกล
12. – 23. สำนักชลประทานที่ 1 – 12
24. สำนักแผนงานและโครงการ
25. สำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล
26. – 30. สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ
31. สำนักวิจัยและพัฒนา

²³ อ้างแล้ว หน้า 24

²⁴ อ้างแล้ว หน้า 28

32. สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา
33. สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม
34. สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ

กรมชลประทานมีกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบ 3 ฉบับ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
- (2) พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- (3) พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505

ปัจจุบัน มีแนวทางในการปรับปรุงภารกิจหลักของกรมชลประทาน ดังนี้²⁵

- ก) รับโอนงานจัดสร้างแหล่งน้ำในไร่นาของเกษตรกร (ยกเว้นงานจัดสร้างแหล่งน้ำเพื่อการอนุรักษ์ดิน) จากกรมพัฒนาที่ดิน
- ข) รับโอนงานจัดรูปที่ดินกลางจากสำนักงานปลัดกระทรวง
- ค) โอนงานเกษตรชลประทานและส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่องให้กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการ
- ง) โอนงานปรับปรุง ขุดลอก คู คลอง หนองธรรมชาติ งานก่อสร้างชลประทานขนาดเล็ก (โครงการย่อย) และงานพิจารณาและประเมินความเหมาะสมระดับโครงการเบื้องต้น (เฉพาะโครงการขนาดเล็ก โดยโอนทุกภารกิจ ตั้งแต่ การศึกษา จัดสร้าง และบำรุงรักษา) ให้ท้องถิ่นดำเนินการ
- จ) จัดมาให้เอกชนดำเนินการงานจัดสร้างระบบคันคูน้ำ และงานชลประทานระบบท่อ
- ฉ) โอนงานโรงพยาบาลชลประทานให้กระทรวงสาธารณสุข และโอนงานวิทยาลัยการชลประทานให้ทบวงมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)
- ช) มุ่งเน้นภารกิจหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำชลประทาน และเพิ่มบทบาทการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในเขตโครงการชลประทาน
- ซ) ปรับลดบทบาทการก่อสร้าง เช่น งานออกแบบ งานสถาปัตยกรรม และงานก่อสร้าง ควบคู่ไปกับการปรับลดอัตราค่าจ้าง โดยกระจายงานให้เอกชนและท้องถิ่น

3.1.8 กรมพัฒนาที่ดิน

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ และวิจัยดินและที่ดิน เพื่อกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินและเพื่อการพัฒนาที่ดิน
- (2) ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ตรวจสอบ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับ ดิน น้ำ พืช ปุ๋ยและอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน

²⁵ อ้างแล้ว หน้า 14, 15, 16 และ 22

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- (3) ถ่ายทอดผลการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และให้บริการด้านการพัฒนาที่ดินแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
และเกษตรกร
- (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินหรือตามที่กระทรวง
หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในด้านโครงสร้าง ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
พ.ศ. 2537 ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองคลัง
3. กองการเจ้าหน้าที่
4. กองช่าง
5. กองแผนงาน
6. กองแผนที่และการพิมพ์
7. กองวางแผนการใช้ที่ดิน
8. กองวิเคราะห์ที่ดิน
9. กองสำรวจและจำแนกดิน
10. กองอนุรักษ์ดินและน้ำ
11. - 22. สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต 1 - 12

กรมพัฒนาที่ดิน มีกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบ ได้แก่ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

ปัจจุบัน มีแนวทางในการปรับปรุงภารกิจของกรมพัฒนาที่ดิน ดังต่อไปนี้²⁶

- ก) โอนงานจัดสร้างแหล่งน้ำในไร่นาของเกษตรกร ให้กรมชลประทาน (ยกเว้นงานจัดสร้างแหล่ง
น้ำเพื่อการอนุรักษ์ดิน)
- ข) จ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการงานจัดพิมพ์แผนที่รายงานการสำรวจวิชาการและเอกสารเผยแพร่
- ค) ยุบเลิกงานสำรวจ จำแนกดินระดับค่อนข้างละเอียดตามมาตราส่วนแผนที่ 1:25,000
- ง) มุ่งเน้นการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรดินและปรับเปลี่ยนบทบาทงานของศูนย์วิจัย/สถานี
ทดลองที่ไปตั้งในภูมิภาค ให้ทำหน้าที่ด้านวิจัยและพัฒนาและการให้บริการข้อมูลดินและ
วิเคราะห์คุณภาพดินให้เกษตรกรในพื้นที่

²⁶ อ้างแล้ว หน้า 14, 17, 20 และ 27

3.1.9 กรมส่งเสริมสหกรณ์

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการนิคมสหกรณ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ส่งเสริมและเผยแพร่การสหกรณ์
- (3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในด้านโครงสร้าง พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2537 ได้แบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ ดังนี้

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการกรม กองคลังกองการเจ้าหน้าที่ กองช่าง กองแผนงาน กองฝึกอบรม กองวิชาการ กองสหกรณ์การเกษตร กองสหกรณ์นิคม และกองสหกรณ์พาณิชย์และ ธนกิจ

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงานสหกรณ์จังหวัดและ สำนักงานสหกรณ์อำเภอ

กฎหมายหลักที่อยู่ในความรับผิดชอบได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2542

ปัจจุบัน มีแนวทางปรับบทบาทและภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ดังต่อไปนี้²⁷

- ก) โอนงานส่งเสริมพัฒนาอาชีพ ให้กรมส่งเสริมการเกษตร
- ข) โอนงานจัดที่ดินนิคมสหกรณ์ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ค) รับโอนงานส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรให้เป็นนิติบุคคล จากกรมส่งเสริมการเกษตร
- ง) รับโอนงานพัฒนาสถาบันเกษตรกร จากสำนักงานปลัดกระทรวง
- จ) รับโอนงานกองส่งเสริมพัฒนาตลาดจากกระทรวงพาณิชย์
- ฉ) จ้างเหมาให้เอกชนดำเนินงานบริการทางการช่าง
- ช) ยุบเลิกสำนักงานสหกรณ์อำเภอ โดยนำภารกิจการสหกรณ์ไปรวมไว้ที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
- ซ) ยุบเลิกงานสหกรณ์นิคมเฉพาะในส่วนของงานจัดที่ดินของนิคมสหกรณ์
- ฌ) เพิ่มบทบาทเชิงรุกด้านการตลาดให้มีการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ โดยให้มีการเชื่อมโยงระหว่างสหกรณ์ภายในประเทศ และการเชื่อมโยงกับสหกรณ์ระหว่างประเทศ และเพิ่มบทบาทด้านการส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยให้มีการร่วมมือกับ

²⁷ อ้างแล้ว หน้า 14,17,20,21 และ 26

ภาคเอกชนในการพัฒนาการสหกรณ์ ตลอดจนเพิ่มบทบาทในด้านนโยบายและแผน
พัฒนาการสหกรณ์ ตามภารกิจของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

3.1.10 กรมวิชาการเกษตร

หน้าที่และความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตรคือ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลองและพัฒนาวิชาการ
เกษตรด้านต่างๆที่เกี่ยวกับพืชและไหมรวมทั้งเครื่องจักรกลการเกษตร ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ตรวจสอบ และ
ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตรและอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ถ่ายทอดผลการศึกษา ค้นคว้า วิจัย
แก่เจ้าหน้าที่และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ปฏิบัติงานใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่
ของกรมวิชาการเกษตรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามที่กระทรวงมอบหมาย

ในด้านโครงสร้าง พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร แบ่งส่วนราชการออกเป็น ดังนี้

- (1) สำนักงานเลขานุการ
- (2) กองคลัง
- (3) กองการเจ้าหน้าที่
- (4) กองกฎหมายและสัตววิทยา
- (5) กองเกษตรเคมี
- (6) กองเกษตรวิศวกรรม
- (7) กองควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร
- (8) กองปฐพีวิทยา
- (9) กองแผนงานและวิชาการ
- (10) กองพฤกษศาสตร์และวัชพืช
- (11) กองโรคพืชและจุลชีววิทยา
- (12) กองวัตถุมีพิษการเกษตร
- (13) สถาบันวิจัยข้าว
- (14) สถาบันวิจัยพืชไร่
- (15) สถาบันวิจัยพืชสวน
- (16) สถาบันวิจัยยาง
- (17) สถาบันวิจัยหม่อนไหม
- (18) สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1-8

กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตรมีอยู่ 6 ฉบับ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542
- (2) พระราชบัญญัติกักพืช ฉบับที่ 1 พ.ศ.2507
- (3) พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- (4) พระราชบัญญัติวิวัฒนาการ พ.ศ. 2535
- (5) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535
- (6) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

ปัจจุบัน มีแนวทางในการปรับภารกิจของกรมวิชาการเกษตร ดังต่อไปนี้²⁸

- ก) ถ่ายโอนงานบริการวิเคราะห์ตรวจสอบคุณภาพผลผลิตพืช (ยกเว้นงานวิจัย งานกำกับ และดูแลมาตรฐานสินค้า) และ การตรวจโรคพืช แมลงศัตรูพืช ให้เอกชนดำเนินการ
- ข) ยุบเลิกภารกิจด้านขยายพันธุ์พืช ทั้งพันธุ์ขยายและพันธุ์จำหน่าย
- ค) รับโอนงานวิจัยยาสูบ จากกระทรวงการคลัง
- ง) รับโอนงานวิจัยพันธุ์อ้อย จากศูนย์เกษตรอ้อย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม
- จ) เน้นภารกิจหลักในงานวิจัยและพัฒนาด้านพืช ในลักษณะประยุกต์ใช้ได้จริง เน้นงานถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูง และงานกำกับ ดูแลกฎหมายที่เกี่ยวกับพืช และปรับเปลี่ยนบทบาทงานของ ศูนย์วิจัย/สถานีทดลองที่ตั้งในภูมิภาคให้ทำหน้าที่ด้านวิจัย พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยยึดพื้นที่เป็นหลักแทนการวิจัยเฉพาะด้าน และมีเอกภาพในการบังคับบัญชา

3.2 หน่วยงานภายนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

หน่วยงานที่ต้องมาทำหน้าที่ประสานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยผ่านทางศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี การเกษตรประจำตำบล คือ หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดที่สุด ก็คือ หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงมหาดไทย

อบต. คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 2 มีนาคม 2537 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยกฎหมายกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย อาจจัดตั้งเป็น อบต. ได้

โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบต. ประกอบด้วย

- (1) องค์กรที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติคือสภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต. ใด มี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก 6 คน อบต. ใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

²⁸ ช้างแล้ว หน้า 16,19,21 และ 24

(2) องค์กรที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารคือ คณะกรรมการบริหาร อบต. โดยสภา อบต. จะเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภา อบต. ให้เป็นประธานกรรมการบริหาร 1 คน กรรมการบริหาร 2 คน แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้ปลัด อบต. เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

โดยในช่วง 4 ปีนับแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ (พ.ศ. 2542) กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สามารถสมัครเป็นสมาชิก อบต. ได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งก็ต้องพ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ อบต. สภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายเสนอสภา อบต. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภา อบต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบต. ไว้ 9 ประการ ได้แก่

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ อบต. ที่มีศักยภาพเพียงพอจัดทำกิจการในเขต อบต. ของตนได้อีก 13 ประการ ได้แก่

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจจากรางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- (9) หามลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ทำเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นของ อบต. ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในการที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามควร โดยหาก อบต. มีความเห็นใด ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐต้องนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

ในส่วนขอรายได้และรายจ่ายของ อบต. นั้น รายได้ของ อบต. มีที่มาจากหลายทางอาทิเช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรประทานบัตร ใบอนุญาต และอาญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รายได้ของ อบต. จะขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่ อบต. นั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น หาก อบต. ใดมีทรัพยากรในพื้นที่มากก็จะมีแหล่งที่มาของรายได้มากเช่นกัน ส่วนรายจ่ายของ อบต. ก็เหมือนกับรายจ่ายประจำของหน่วยงานอื่น เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ เป็นต้น และ อบต. ยังสามารถจ่ายเงินเพื่ออุดหนุนหน่วยงานอื่นและจ่ายเงินตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

ในการกำกับดูแล อบต. กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ผู้กำกับดูแล อบต.

เมื่อพิจารณาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการดำเนินการต่าง ๆ ของ อบต. แล้วจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตรให้ชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนนั้น สามารถทำงานประสาน อบต. ได้โดยไม่มีข้อจำกัดแต่อย่างใดเพียงแต่ต้องมีการประสานงานกันในระดับกระทรวงก่อนระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย

3.2.2 องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

จากแนวความคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในรูปแบบใหม่ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ในภาครัฐ นอกเหนือจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

แนวคิดนี้ ได้ถูกถ่ายทอดมายังกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ" และ มาตรา 79 "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

อย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน....”

“ส่วนร่วมของประชาชน” สามารถมีได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในฐานะปัจเจกชน (Individual) ประชาชนในลักษณะการรวมตัวกันเป็นท้องถิ่นหรือชุมชน (Community) หรือการรวมตัวเป็นองค์กรเอกชน ซึ่งอาจเป็นองค์กรประชาธิปไตย องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรอาชีพ หรือองค์กรวิชาชีพ

นอกเหนือจากพื้นฐานตามแนวคิดทางวิชาการ และตามรัฐธรรมนูญแล้ว ฝ่ายบริหารก็ได้กำหนดนโยบายรองรับแนวคิดดังกล่าวด้วย ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ดังนี้

“1. ส่วนที่ 1 ข้อ 1. นโยบายการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการ จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องสำคัญ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีการประชุมปรึกษาหารือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือชุมชน การทำประชาพิจารณ์ หรือประชาคมติแล้วแต่กรณี โดยให้สถาบันทางวิชาการ สื่อสารมวลชน องค์กรอาชีพภาคเอกชน และองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์เข้ามามีบทบาทในการร่วมดำเนินการด้วย”

นอกจากนั้น ตามรายงานผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 2 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541-วันที่ 20 พฤศจิกายน 2542) รัฐบาลได้รายงานผลงานตามมาตรา 79 ว่า เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เห็นได้ว่า ด้วยการรองรับของแนวความคิดใหม่ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถมีบทบาทมากขึ้นที่จะมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น ช่วยกำหนดนโยบายรัฐบาล ตรวจสอบการดำเนินการของรัฐในทุกระดับ ซึ่งย่อมต้องหมายรวมถึงการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานในสังกัด กับท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่

ปัจจุบันมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กร ได้แก่ มูลนิธิหมู่บ้าน มูลนิธิพัฒนาอีสาน และมูลนิธิริษีไทย ได้เข้ามาร่วมทำงานกับทางราชการ โดยเข้าไปเป็นที่ปรึกษาให้กับชุมชนในพื้นที่ 9 จังหวัดที่ดำเนินการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล คือ พระนครศรีอยุธยา ราชบุรี พัทลุง ยะลา อุบลราชธานี เลย มหาสารคาม เชียงราย และลำปาง

บทที่ 4

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

เนื่องจากนโยบายและการดำเนินงานที่เกี่ยวกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายระดับ จึงได้กำหนดแนวทางการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักการใหม่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลสามารถตอบสนองเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างดีเยี่ยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การเกษตร และการตลาดสำหรับผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลจะทำหน้าที่เป็นส่วนประสานงานระหว่างความต้องการของท้องถิ่นกับความสามารถในการสนับสนุนจากส่วนราชการ และ เป็นช่องทางให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถแลกเปลี่ยนความรู้และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยอาศัยโครงสร้างของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลซึ่งมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน

นอกเหนือจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายอนุบัญญัติซึ่งสนับสนุนเป้าหมายในการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ย่อมเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ซึ่งต้องดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ในส่วนนี้จะมีการพิจารณาถึงหลักการตามพระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และพระราชบัญญัติที่สนับสนุนการบริหารราชการอย่างโปร่งใส ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ส่วนที่สอง ได้ศึกษากฎหมายในความสัมพันธ์ของส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นการดำเนินการในรูปแบบใหม่ตามโครงสร้างและแนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นการปรับบทบาทภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จากการบริหารงานที่มีการวางแผนและบังคับบัญชาจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นหรือชุมชนโดยผ่านหน่วยงานของกระทรวงฯ ที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค และตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ เป็นการให้ชุมชนคิด วิจัย แลกเปลี่ยน วางแผน และดำเนินการโดยการสนับสนุนของกระทรวงฯ ผ่านศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรใน

ท้องถิ่น การเกษตร และการตลาดสำหรับสินค้าเกษตร ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นในลักษณะได้ตอบซึ่งกันและกัน มิใช่การสั่งการ ดำเนินการ หรือช่วยเหลือจากภาครัฐแต่ด้านเดียว

การดำเนินการในรูปแบบใหม่นี้ ย่อมต้องมีความเปลี่ยนแปลงในการทำงานและเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งส่วนใหญ่ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานก่อนที่จะเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลขึ้น ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะได้มีการพิจารณาถึงกฎหมายดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร การเกษตร และการตลาด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ที่ดิน การจัดการน้ำและการประมง พืช สัตว์ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่สาม ได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลเอง เนื่องจากการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวัดผล ประเมินผล โครงสร้าง องค์ประกอบ แนวทางการดำเนินการ สถานะ และการสนับสนุนด้านงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและชัดเจน ในส่วนนี้จะได้มีการพิจารณาถึงประเด็นต่างๆ ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความชัดเจนในการดำเนินการ และประสิทธิภาพของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

4.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ในการรวมกลุ่มเพื่อวางแผนการเกษตร การอนุรักษ์ จัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีบัญญัติไว้ในมาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 79 มาตรา 84 มาตรา 284 และมาตรา 290

กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมกับภาครัฐในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารัตประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและควมหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 56 เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนต่าง ๆ เกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวตามมาตรา 79 และมาตรา 84 ที่ระบุให้รัฐต้องส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

²⁹ จากบางส่วนของรายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและควมหลากหลายทางชีวภาพ” โดยสถาบันทรัพยากรธรรมชาติและควมหลากหลายทางชีวภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กันยายน 2543

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และยังกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งกำหนดแนวทางพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องด้วยการกำหนดให้ออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ในมาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง สิทธิการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้ ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตลอดทั้งกำหนดแนวทางพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

กฎหมายรัฐธรรมนูญยังมีผลต่อแนวทางในการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจดำเนินการเช่นนั้น จะต้องมีการมอบหมายหรือรับให้ให้อำนาจดังกล่าว การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนของกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งจำเป็น

4.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ

เนื่องจากศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล มีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในแง่ของการเข้ามามีส่วนในการบริหาร และการร่วมจัดทำแผนงานโครงการในระดับตำบล เสนอผ่านคณะทำงานโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรระดับอำเภอและระดับจังหวัดเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ จึงควรต้องทราบกลไกตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องตามสมควร

นอกจากนี้ควรทราบกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ

ทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ และการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.1.2.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบล กำหนดให้ในตำบลหนึ่งมีสภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ย อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาและพ้นจากสภาพสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป

รายละเอียดขององค์การบริหารส่วนตำบลได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับศูนย์เทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล มีการประสานงานในระหว่างหน่วยงานของกรมส่งเสริมการเกษตรและองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้ว การวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการทำงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จะนำไปรวมกับส่วนการวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะและการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลโดยตรง

4.1.2.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

บัญญัติขึ้นเนื่องจากการดำเนินงานทางปกครองที่เป็นอยู่ยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสมจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

การทำงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลโดยเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดในรูปของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหมายถึง ความรวมถึงการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และห้ามเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้พิจารณาทางปกครอง ได้แก่ คู่กรณี คู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี ญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือ ผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้น เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง ได้แก่ บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ผู้รับคำสั่งอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว

คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ นอกจากนี้ยังอาจกำหนด เงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้ทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว นอกจากนี้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีและมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน

คำสั่งทางปกครองอาจบังคับโดยการกำหนดให้ชำระเงิน หากไม่ทำตามก็อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน คำสั่งอาจกำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ หากไม่ทำตามเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

4.1.2.3 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

บัญญัติขึ้นเนื่องจากที่ผ่านมาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติงานในหน้าที่เพื่อประโยชน์ของราชการ แต่อาจเกิดความเสียหายแก่เอกชนเนื่องจากความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัว นอกจากนั้น ได้มีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น โดยมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่มีต่อแต่ละคน ยังเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงาน จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบ อยู่แล้ว

ในกฎหมายมีหลักว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม³⁰ แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ยังได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว

4.1.2.4 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพราะในระบบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็ม

³⁰ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ถ้าได้กระทำกรณนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วน
ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

4.1.2.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284 ที่ได้บัญญัติให้มีกฎหมาย
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย
มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษี
และอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง
ของผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้
การดำเนินงานของกรมส่งเสริมการเกษตรจึงต้องพิจารณาตามหลักการการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะเป็นการนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ตามเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

4.2 กฎหมายในรับผิดชอบของส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง

4.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

4.2.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการอนุญาตให้ทำไม้ในป่า มีการแก้ไขตลอดมาหลายฉบับครั้งล่าสุด
ได้มีการแก้ไขโดยออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ศ. 2532 มีสาระ
สำคัญบัญญัติเกี่ยวกับการทำไม้ในป่าหรือการเก็บหาของป่า การเก็บค่าภาคหลวงไม้และของป่าการประทับตรา
ไม้ การนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ การควบคุมไม้ในลำน้ำ การควบคุมการแปรรูปไม้และการแฉ้วถางป่า

4.2.1.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายเพื่อการจัดตั้งและคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ ออกใช้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน

การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ที่ดินที่จะกำหนดเป็นบริเวณอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงกรมเมือง กำหนดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติได้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งกำหนดวิธีการขยายหรือเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติให้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อการศึกษาและันทนาการ โดยให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน ในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ

4.2.1.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้แทนพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในบริเวณที่สงวนให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์อยู่ต่อไป โดยการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

ในกฎหมายมีบทบัญญัติห้ามมิให้ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนห้ามก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียสภาพของป่าเว้นแต่เป็นการทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ หรือได้รับอนุญาตให้ศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเป็นกรณีการเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด หรือการได้รับอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม

4.2.1.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ออกใช้แทนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ที่ใช้มาเป็นเวลานาน มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายเดิมไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไปและเนื่องจากปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกัน เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการ

สงวนและ คุ่มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ จึงมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเสียใหม่

สาระสำคัญของกฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุม การล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง การค้า และการเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ดังนี้

- (1) กำหนดชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่กฎหมายคุ้มครอง โดยแบ่งเป็นสัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง
- (2) กำหนดมาตรการและวิธีการในการล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครองและการค้าซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าผ่านทางด่านตรวจสัตว์ป่า โดยกำหนดให้มีใบอนุญาตหรือใบรับรอง
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการสวนสัตว์สาธารณะ
- (5) กำหนดเขตและบริเวณที่ห้ามล่าสัตว์ป่าโดยกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

4.2.1.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายส่งเสริมการปลูกสวนป่าของเอกชน มีหลักการและเหตุผลเนื่องจากรัฐมีนโยบายส่งเสริมให้มีการปลูกสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งให้อยู่ไม่มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า จึงต้องออกพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าว อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้มีปริมาณมากขึ้นและเพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับการปลูกสร้างสวนป่า เช่น การได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่บางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น

4.2.1.6 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนโดยส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่านั้นมีมาตั้งแต่ปี 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535 และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยมีข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายเศรษฐกิจสองประการ คือ การทำไม้เพื่อการค้า ไม่ควรให้มีการทำไม้แปรรูป มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้ในป่าเข้ามาสวมแทนขึ้นได้ และไม่ควรมีบทบัญญัติให้ยกเว้นเงินค่าอากรใด ๆ จากการทำไม้หรือของป่าเพื่อการค้า และคณะรัฐมนตรีตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายมีช่องโหว่มาก อาจเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปแสวงหาประโยชน์ได้ เช่น การทำรีสอร์ท จึงควรตรวจพิจารณาเรื่องนี้ให้รัดกุม แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเสียก่อน

ในปี 2538 สมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีนโยบายที่เร่งรัดออกกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งมีแนวความคิดของ "สิทธิชุมชน" และ "คนอยู่ร่วมกับป่า" มีการเปิดรับฟังความคิดเห็น (ประชาพิจารณ์) แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเพราะหลายฝ่ายไม่เห็นด้วย

ต่อมาคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนท.) ได้ประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนร่วมกันดำเนินการร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน โดยเชิญ ศ.นพ. ประเวศ วะสี เป็นประธานดำเนินการ ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการในวันที่ 30 เมษายน 2539 และให้มีเวทีประชาพิจารณ์ โดยบังคับใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สมาชิกบางคนได้เรียกร้องต่อรัฐบาลให้นำร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน มาดำเนินการต่อ จนกระทั่งวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการจัดประชาพิจารณ์ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน โดยให้มีการประชาพิจารณ์ 3 ประเด็นคือ พื้นที่จัดตั้งชุมชน กิจกรรมและที่อยู่อาศัยของผู้จัดการป่าชุมชน และวิธีการควบคุมดูแลการดำเนินการป่าชุมชนให้เป็นไปตามเป้าหมายต่อมาคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้มีผลประชาพิจารณ์สรุปเสนอคณะรัฐมนตรีพร้อมร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2540 และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เสร็จในเดือนกุมภาพันธ์ 2541

คณะกรรมการประสานงานการติดตามการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ ในการประชุม ครั้งที่ 2/2541 เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2541 มีมติให้จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....โดยให้นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และให้นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการในวันที่ 30 เมษายน 2539 และผลประชาพิจารณ์ เมื่อ 15, 22, 30 พฤษภาคม 2540 มาพิจารณาแก้ไขร่างฯ ต่อไป

สำนักนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 74/2541 และให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งคณะกรรมการมีความเห็นให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541) มาใช้เป็นหลักในการพิจารณา โดยการพิจารณาได้วางแนวทางว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ มีประเด็นที่เป็นไปหรือครบถ้วน ตามที่ได้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงหลายมาตรา และเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อดำเนินการต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณา ซึ่งกรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน อีกทั้งในปัจจุบันเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป หลักการบางอย่างของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ประกอบกับเห็นว่าเจตนารมณ์ของการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ระยะสั้นเท่านั้น มิได้แก้ไขปัญหามลพิษในระยะยาว ซึ่งการแก้ไขปัญหามลพิษเฉพาะหน้าในขณะนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 วางแนวทางเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษป่าไม้ไว้แล้ว ควรจะได้นำมาประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น กรมป่าไม้จึงนำเรื่องเสนอประธานคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์) เพื่อพิจารณาปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กรมป่าไม้ได้จัดประชุมสัมมนา เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2542 เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของข้าราชการกรมป่าไม้ ในระดับผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นักวิชาการ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน จากผลการสัมมนา กรมป่าไม้ได้นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ฉบับที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2539 ผ่านการพิจารณาพิพากษาและคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ฉบับที่พิจารณาปรับปรุงตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 74/2541 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2541 และฉบับที่เสนอโดยสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย (เสนอโดย นายสุรสิทธิ์ นิดิคุณวิวัฒน์ และ นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ) เป็นฐานในการพิจารณาปรับปรุงและได้นำเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และส่งต่อไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนมิถุนายน 2542

คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2542 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ทั้งป่าบกและป่าชายเลน โดยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้และปลูกสร้างป่าชุมชน ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอย่างเคร่งครัด

นอกจากนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณา ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานงานการติดตามการแก้ไขปัญหาสังคมชนบท รวมทั้งได้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขโดยกรมป่าไม้ เพื่อให้เป็นไปตามผลการประชุมสัมมนาผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายแล้ว

4.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

4.2.2.1 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยการออกพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินจัดตั้งเป็นนิคม

การจัดที่ดินมีสองรูปแบบ คือ การจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และการจัดที่ดินในรูปของนิคมสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการจัดที่ดินทั้งสองแบบนี้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน

4.2.2.2 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิใน ที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

4.2.2.3 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจาก เจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

4.2.2.4 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการสำรวจ จำแนก และทำสำมะโนที่ดิน เพื่อทราบความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งเดิมอำนาจหน้าที่เหล่านี้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

4.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและการประมง

- พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482

4.2.3.1 พระราชบัญญัติค้ำและคูน้ำ พ.ศ. 2505

เป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติค้ำและคูน้ำ พุทธศักราช 2484 เนื่องจากกฎหมายเก่าไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ เพราะการเกษตรกรรมบางท้องที่ไม่ได้ทำอย่างเดี่ยว แต่มีทั้งการทำไร่และการทำนาในทุ่งเดียวกันในเวลาเดียวกัน ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติค้ำและคูน้ำขึ้นแทน

เพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำโดยทั่วถึงกัน อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในคูน้ำโดยให้เจ้าของที่ดินที่รับประโยชน์จากการนั้นออกหรือร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำตามส่วนเนื้อที่ดินของตน เจ้าของและผู้ครอบครองที่ดิน มีหน้าที่ในการบำรุงรักษา ค้ำ คูน้ำ และประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินของตน ให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี ให้มีการขุดลอก คูน้ำปีละครั้ง

4.2.3.2 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการชลประทานที่จัดทำขึ้นโดยเอกชน ซึ่งอาจจัดทำแหล่งน้ำขึ้นเพื่อใช้ของตนเองหรือร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อใช้ร่วมกัน หรือจัดทำขึ้นเพื่อขายบริการให้แก่บุคคลอื่น นับว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งงานการชลประทานไปให้ภาคเอกชนดำเนินการแบบหนึ่ง (Privatization)

การแก้ไขพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 เนื่องจากการใช้น้ำในการเพาะปลูกของเกษตรกรในบางท้องที่มีปัญหามาก กล่าวคือ เกษตรกรที่อยู่ทางต้นน้ำมักจะกักตุนน้ำไว้มากเกินไปจนความจำเป็น ทำให้เกษตรกรที่อยู่ห่างจากทางน้ำหรือปลายทางน้ำไม่มีน้ำใช้เพาะปลูกได้เพียงพอ จึงมีการทะเลาะวิวาทกันเป็นประจำ แม้จะได้มีกฎหมายลงโทษแก่บุคคลผู้กักเก็บน้ำไว้แล้วก็ตาม แต่โทษที่กฎหมายกำหนดไว้น้อยมาก คือปรับไม่เกินห้าสิบบาท หรือจำคุกไม่เกินสิบห้าวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้กระทำผิดจึงไม่เกรงกลัวยังคงกักตุนน้ำไว้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน และในทางปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดผิด เจ้าหน้าที่สามารถลงโทษโดยวิธีปรับเพียงสถานเดียว จึงเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำผิดให้สูงขึ้น

4.2.3.3 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การบำรุงรักษาระบบชลประทานตลอดจนการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน นอกจากนั้นยังให้อำนาจแก่รัฐหลายประการในการที่จะให้การใช้ น้ำจากการชลประทานเป็นประโยชน์มากขึ้น เช่น การอนุญาตให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ห่างทางน้ำมีสิทธิทำทางน้ำผ่านที่ดินของผู้อื่นได้แต่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ทางน้ำนั้นผ่าน ห้ามมิให้ขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางชลประทานหรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ห้ามขุดลอก ปิดกั้นทางน้ำชลประทานเว้นแต่จะได้รับอนุญาต โดยกฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย

มีการป้องกันมลภาวะโดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช แก้วถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่ น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทานจนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย

4.2.3.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

เป็นกฎหมายที่ออกใช้ เพื่อควบคุมดูแลการทำประมงหรือการจับสัตว์น้ำไม่ให้สูญพันธุ์ มุ่งคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ ตลอดจนทรัพยากรทางน้ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำด้วย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการประมง คือ การกำหนดและจัดตั้งเขตที่จับสัตว์น้ำและมีมาตรการควบคุมการทำประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ปลูกสร้าง เเทthingหรือทำให้วัตถุมีพิษลงไปในที่จับสัตว์น้ำ และกำหนดมาตรการควบคุมอื่น ๆ ในพื้นที่ดังกล่าว กำหนดให้การประมง การค้า การผลิต และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำในเขตควบคุมจะต้องได้รับอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตทำประมง ป้องกันและควบคุมการครอบครองสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่ง สนับสนุนการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในน้ำ

4.2.3.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิการประมงแก่คนไทยและหวงห้ามโดยไม่ออกใบอนุญาตสำหรับทำการประมงแก่คนต่างด้าว หรือห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัดที่ไม่ใช่สัญชาติไทย นอกจากนั้นยังห้ามเรือที่มีสัญชาติต่างประเทศหรือเรือไทยที่มีคนต่างด้าวเป็นคนประจำเรือทำการประมงในเขตการประมงไทย ยกเว้นมีข้อตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่น

4.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับพืช

- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542

4.2.4.1 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

บัญญัติขึ้นเพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ. 2495 ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมและกักพืชได้ต่อเมื่อพืชที่ได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นศัตรูพืชตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอาจจะทำให้โรคพืชต่าง ๆ ระบาดแพร่หลายได้ในระหว่างนำพืชนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรก่อนที่จะมีการควบคุมและกักพืชไว้ ไม่บังเกิดผลสมความมุ่งหมายที่จะป้องกันโรคและศัตรูพืชให้มีประสิทธิภาพตามข้อตกลงที่ประเทศไทยเป็น

ภาคีสมาชิกร่วมอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ จึงควรที่จะขยายการควบคุมและกักพืชให้กว้างขวางออกไปอีก ทั้งการนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรไม่ว่าทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศ เพื่อให้การป้องกันโรคและศัตรูพืช ได้ผลสมตามเจตนา ฉะนั้นจึงยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ.2495 และตราพระราชบัญญัติ กักพืชขึ้นใหม่ใช้บังคับแทน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2542 เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและควบคุมการ ระบาดของศัตรูพืช และเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการนำเข้า และส่งออกซึ่งพืชและเชื้อพันธุ์ พืช การตรวจและควบคุมเชื้อพันธุ์พืช การกำหนดให้มีการจดทะเบียนสถานที่เพาะพืชเพื่อการส่งออก การออกไป ครอบงำปลอดศัตรูพืช ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษและอำนาจในการเปรียบเทียบปรับให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

4.2.4.2 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเกษตรกรให้ได้ใช้เมล็ดพันธุ์พืชที่มีคุณภาพ ไม่ปลอมปนหรือ เสื่อมคุณภาพโดยกำหนดให้ผู้รวบรวม ผู้ขาย ผู้นำเข้า ผู้ส่งออกหรือผู้นำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมจะต้องได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับคุณภาพของพันธุ์พืชไม่ให้มีการ โฆษณาเท็จหรือเกินความจริงซึ่งเป็นการหลอกลวงเกษตรกรให้ได้รับความเสียหาย และกฎหมายยังกำหนดหลัก เกณฑ์ในการอนุรักษ์พันธุ์พืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์ให้คงอยู่ได้ และส่งเสริมให้มีการปรับปรุงหรือการพัฒนาพันธุ์พืช ใหม่อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ และยังเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรือ CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

กำหนดความหมายของ พันธุ์พืช เมล็ดพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ควบคุม เมล็ดพันธุ์รับรอง พันธุ์พืชขึ้นทะเบียน พันธุ์พืชรับรอง พืชสงวน พืชต้องห้าม พืชอนุรักษ์ การขยายพันธุ์เทียม และคำสำคัญอื่นๆ กำหนดขอบเขตการใช้ บังคับกฎหมายฉบับนี้ โดยระบุว่าจะไม่ใช้บังคับกฎหมายนี้กับสวนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ หรือสวนราชการอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง เมล็ดพันธุ์ควบคุม พืชสงวน พืชต้องห้าม

4.2.4.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืช เพื่อให้มีพันธุ์พืชใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่ เดิม อันเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรมโดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและ ความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์ และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืช อย่างยั่งยืน

กำหนดคำจำกัดความของ พืช พันธุ์พืช พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชป่า และพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่ว ไป การติดต่อสารพันธุกรรม และนักปรับปรุงพันธุ์พืช ตลอดจนชุมชน

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็น ประธานกรรมการ ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสิบสองคน ใน จำนวนนี้จะแต่งตั้งจากเกษตรกรหมคน นักวิชาการด้านปรับปรุงพันธุ์พืชจากสถาบันการศึกษาหนึ่งคน นักวิชา

การด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากสถาบันการศึกษาหนึ่งคน ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเกษตรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสองคน ผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์และขยายพันธุ์พืช หรือเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืชสองคนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมวิชาการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

พันธุ์พืชที่จะขอจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่จะต้องไม่มีการนำส่วนขยายพันธุ์มาใช้ประโยชน์เกินกว่าหนึ่งปีก่อนวันยื่นขอจดทะเบียน มีความแตกต่างจากพันธุ์พืชอื่น หรือเป็นพันธุ์พืชที่ได้รับการจดทะเบียนคุ้มครองไว้แล้ว ไม่ว่าจะในหรือนอกราชอาณาจักรก่อนวันยื่นขอจดทะเบียน

ห้ามมิให้จดทะเบียนพันธุ์พืชที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในทางตรงหรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน

พันธุ์พืชใหม่ที่ได้จากการติดต่อสารพันธุกรรมจะจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ได้ต่อเมื่อผ่านการประเมินผลกระทบต่อทางด้านความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชนจากกรมวิชาการเกษตรหรือหน่วยงานหรือสถาบันอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

หนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ ให้มีอายุดังต่อไปนี้

(1) พืชที่ให้ผลผลิตตามลักษณะประจำพันธุ์ได้หลังจากปลูกจากส่วนขยายพันธุ์ภายในเวลาไม่เกินสองปี ให้มีอายุสิบสองปี

(2) พืชที่ให้ผลผลิตตามลักษณะประจำพันธุ์ได้หลังจากปลูกจากส่วนขยายพันธุ์ในเวลาเกินกว่าสองปี ให้มีอายุสิบเจ็ดปี

(3) พืชที่ใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ ที่ให้ผลผลิตตามลักษณะประจำพันธุ์ได้หลังจากปลูกจากส่วนขยายพันธุ์ในเวลาเกินกว่าสองปี ให้มีอายุยี่สิบเจ็ดปี

อายุหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ตามวรรคหนึ่ง ให้นับตั้งแต่วันที่ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่

พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นอาจขอจดทะเบียนคุ้มครองได้ โดยจะต้องเป็นพันธุ์พืชที่มีอยู่เฉพาะในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งภายในราชอาณาจักรเท่านั้น และเป็นพันธุ์พืชที่ไม่เคยจดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่

ผู้ยื่นขอจดทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นอาจเป็นชุมชนซึ่งได้ร่วมกันอนุรักษ์ หรือพัฒนาพันธุ์พืชหรือชุมชนที่ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ก็ได้

ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิในพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น กฎหมายกำหนดให้จัดสรรแก่ผู้ซึ่งอนุรักษ์หรือพัฒนาพันธุ์พืชนั้นร้อยละยี่สิบ เป็นรายได้ร่วมกันของชุมชนร้อยละหกสิบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ที่เป็นผู้ทำนิติกรรมร้อยละยี่สิบ

พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ โดยผู้ที่จะเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่าหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษาทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้าจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์โดยให้นำเงินรายได้ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งกองทุน เรียกว่า "กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช" ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัย และการพัฒนาพันธุ์พืช

4.2.4.4 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2483 และ ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2490

เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช 2481 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการในด้านการผลิต การค้า การส่งออก การนำเข้า การคัด และจัดชั้นทางการควบคุมมาตรฐานและการบรรจุหีบห่ออย่าง และเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ในฐานะสมาชิกขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ ข้อผูกพันตามสนธิสัญญาการรักษาเสถียรภาพของราคายางธรรมชาติ โครงการจัดตั้งตลาดร่วมของยางธรรมชาติของสมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ โครงการควบคุมและร่วมมือเรื่องมาตรฐานและการค้าขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ และสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือเรื่องยางธรรมชาติแห่งสหประชาชาติ จึงปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยางเสียใหม่ให้เหมาะสม

4.2.5 กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์

- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499
- พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525
- พระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. 2533

4.2.5.1 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

ประกาศใช้เพื่อรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับโรคระบาดปศุสัตว์และสัตว์พาหนะเท่าที่ใช้อยู่หลายฉบับมารวมไว้ในฉบับเดียวกันให้เหมาะสม กฎหมายมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2542 สาระสำคัญของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันโรคระบาดสัตว์ โดยให้เจ้าของสัตว์มีหน้าที่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สภาวัตถ์ หรือสัตวแพทย์ในท้องถิ่นภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่สัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือโดยปัจจุบันอันไม่อาจคิดเห็นได้ว่าเป็นเพราะเหตุใด หรือในกรณีบริเวณใกล้เคียงกันมีสัตว์ตั้งแต่สองตัวขึ้นไปป่วยหรือตาย มีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกิน 7 วัน

ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์เคลื่อนย้าย ข้ำแหละสัตว์หรือซากสัตว์ข้างต้น และกำหนดวิธีการในการฝัง ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือให้เจ้าของสัตว์จัดการอย่างใดอย่างหนึ่งกับสัตว์หรือซากสัตว์ และให้อำนาจสัตวแพทย์เข้าตรวจสัตว์หรือซากสัตว์และสามารถออกคำสั่งให้เจ้าของสัตว์จัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง

กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกาศเขตโรคระบาด โดยให้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อมีการประกาศเขตโรคระบาดแล้วห้ามมิให้ผู้ใดเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์เข้าออกเขตนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ ภายในเขตโรคระบาด ให้อำนาจสัตวแพทย์ในการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด

กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ โดยต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

4.2.5.2 พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509

ประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติบำรุงและรักษาพันธุ์ปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2479 มีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสมกับภาวะการณ์ ผู้เลี้ยงสัตว์ยังนิยมตอนสัตว์ที่มีขนาดโตและลักษณะดี เพื่อใช้งานและขายได้ราคา เป็นการตรงข้ามกับความประสงค์ของทางราชการที่จะให้สงวนสัตว์ที่มีขนาดโตและลักษณะดีไว้ใช้สืบพันธุ์ และตอนสัตว์ตัวที่มีขนาดเล็กและลักษณะเลวให้สูญพันธุ์ มิฉะนั้นสัตว์ในรุ่นต่อ ๆ ไปก็จะมีขนาดเล็กลงตามลำดับ จึงปรับปรุงกฎหมายเสียใหม่ ให้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น

กำหนดความหมายของคำว่าสัตว์ สัตว์สงวนพันธุ์ เขตบำรุงพันธุ์สัตว์ และตอนสัตว์

รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง

(1) กำหนดเขตบำรุงพันธุ์สัตว์

(2) กำหนดชนิดของสัตว์ที่จะบำรุงพันธุ์

(3) กำหนดเพศ อายุ ขนาด ลักษณะ หรือนิสัยของสัตว์ในเขตบำรุงพันธุ์สัตว์เพื่อคัดเลือกให้เป็นสัตว์

สงวนพันธุ์ หรือเป็นสัตว์ที่ไม่เหมาะสมจะใช้ทำพันธุ์

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกสัตว์สงวนพันธุ์ และการเพิกถอนจากการเป็นสัตว์สงวนพันธุ์

ห้ามมิให้ผู้ใดตอนสัตว์สงวนพันธุ์ ฆ่าสัตว์สงวนพันธุ์ หรือส่งสัตว์สงวนพันธุ์ออกนอกราชอาณาจักร นำสัตว์สงวนพันธุ์ออกนอกเขตบำรุงพันธุ์สัตว์ หรือนำสัตว์ที่อยู่นอกเขตบำรุงพันธุ์สัตว์เข้าไปในเขตบำรุงพันธุ์สัตว์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

4.2.5.3 พระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505

ขณะนี้ได้มีการปรับปรุงโดยยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวและยกร่างใหม่เป็นพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ... เรื่องกำลังอยู่ในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

4.2.5.4 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525

ประกาศใช้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2506 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 204 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2515 เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ยังไม่รัดกุมเพียงพอ และยังขาดมาตรการเกี่ยวกับการขออนุญาตผลิตอาหารสัตว์เพื่อขาย การขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์ ตลอดจนการควบคุมในเรื่องอื่น ๆ สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

กฎหมายมีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542 เนื่องจากมีผู้เลี้ยงสัตว์เป็นจำนวนมากนิยมใช้อาหารสัตว์ซึ่งมีส่วนผสมของสารเร่งการเจริญเติบโตหรือสารเร่งเนื้อแดง และสารดังกล่าวบางชนิดเป็นสาเหตุให้เกิดอันตรายแก่สัตว์หรือมนุษย์ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์จากสัตว์ได้ แต่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ที่ใช้บังคับอยู่ ยังไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการผสมสารดังกล่าวในอาหารสัตว์ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรี อธิบดี และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ให้ถูกสุขลักษณะปราศจากอันตรายแก่สัตว์หรือมนุษย์ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์จากสัตว์ให้ครอบคลุมถึงกรณีการผสมสารดังกล่าวในอาหารสัตว์

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด

- (1) ชื่อ ประเภท ชนิดหรือลักษณะของอาหารสัตว์
- (2) คุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารสัตว์ ตามชื่อ ประเภท ชนิด หรืออายุของสัตว์ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตเพื่อขายหรือขายอาหารสัตว์นั้น
- (3) ชื่อ ประเภท ชนิดหรือลักษณะของอาหารสัตว์ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้นำเข้าเพื่อขาย
- (4) ชื่อ ประเภท ชนิดหรือลักษณะของวัตถุที่เติมในอาหารสัตว์ที่ใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหารสัตว์เพื่อขาย ตลอดจนอัตราส่วนหรือปริมาณที่ใช้หรือห้ามมิให้ใช้วัตถุนั้นเกินกำหนด
- (5) ชื่อ ประเภท ชนิด ลักษณะ คุณสมบัติ และส่วนประกอบของวัตถุที่เติมในอาหารสัตว์ที่ห้ามใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหารสัตว์
- (6) วิธีการผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหารสัตว์ เพื่อป้องกันมิให้อาหารสัตว์ที่ผลิตเพื่อขายหรือขายเป็นอาหารสัตว์เสื่อมคุณภาพตามมาตรา 34
- (7) คุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุ และการใช้ภาชนะบรรจุ ตลอดจนวัตถุที่ห้ามใช้เป็นภาชนะบรรจุอาหารสัตว์เพื่อขาย

ให้มีคณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์คณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นรองประธานกรรมการ กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสิบสองคน ในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากเกษตรกรสี่คนเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการกอง กองควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ กรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรมปศุสัตว์ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีหรืออธิบดีแล้วแต่กรณีในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การกำหนดอาหารสัตว์
- (2) การออกประกาศตามมาตรา 6
- (3) การวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 22 มาตรา 43 และมาตรา 55
- (4) การพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 51 หรือการเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 53
- (5) เรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย หรืออธิบดีร้องขอ

ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตหรือนำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์หรือขายอาหารสัตว์เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต หรือเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจที่ผลิตหรือนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ หรือผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ส่งออก ซึ่งอาหารสัตว์เพื่อเป็นตัวอย่างในทางวิชาการหรือเพื่อใช้ประกอบการขึ้นทะเบียน

อาหารสัตว์ หรือเพื่อพิจารณาในการสั่งซื้อ หรือเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมาย ซึ่งผลิตอาหารสัตว์
เพื่อใช้เลี้ยงสัตว์ของสมาชิกของตนหรือของเกษตรกรในกลุ่มเดียวกัน

ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อขาย ขายหรือนำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์ ดังต่อไปนี้

- (1) อาหารสัตว์ปลอมปน
- (2) อาหารสัตว์ผิดมาตรฐาน
- (3) อาหารสัตว์เสื่อมคุณภาพ
- (4) อาหารสัตว์ที่มีได้ขึ้นทะเบียน
- (5) อาหารสัตว์ที่อธิบดีสั่งเพิกถอนทะเบียน
- (6) อาหารสัตว์อื่นที่รัฐมนตรีกำหนด

ผู้รับใบอนุญาตผลิตอาหารสัตว์เพื่อขายหรือผู้รับใบอนุญาตนำเข้าซึ่งอาหารสัตว์เพื่อขายผู้ใดประสงค์จะ
ผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขาย ซึ่งอาหารสัตว์ชนิดใด ต้องนำอาหารสัตว์ชนิดนั้นมาขอขึ้นทะเบียนต่อพนักงาน
เจ้าหน้าที่เสียก่อน และเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์แล้วจึงจะผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายซึ่ง
อาหารสัตว์นั้นได้

4.2.5.5 พระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. 2533

ออกใช้เนื่องจากมีการจัดตั้งและดำเนินกิจการสถานพยาบาลสัตว์มากขึ้น และมีการโฆษณาที่อาจทำให้
ประชาชนหลงเข้าใจผิดว่าสถานพยาบาลสัตว์นั้น มีสัตวแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ ทั้งใน
ทางอายุรกรรม ศัลยกรรมและสูติกรรม ตลอดจนการฉีดวัคซีนป้องกันโรคสัตว์ต่าง ๆ โดยใช้ชื่อว่า สัตวแพทย์
คลินิก คลินิกรักษาสัตว์ หรือโรงพยาบาลสัตว์ ทั้ง ๆ ที่สถานที่นั้นไม่มีสัตวแพทย์ปริญาประจำสถานพยาบาล
สัตว์เหล่านั้น หรือจัดให้มีผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบการบำบัดโรคสัตว์เป็นผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ จนเป็น
เหตุให้เจ้าของสัตว์หลงเชื่อในคำชักชวนโฆษณาอันไม่เป็นความจริง นอกจากนั้น สถานที่ดังกล่าวบางแห่งไม่
เหมาะสมที่จะตั้งเป็นสถานพยาบาลสัตว์เนื่องจากโรคสัตว์บางชนิดสามารถติดต่อถึงคนได้ อันเป็นอันตรายต่อเจ้า
ของสัตว์และผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสัตว์ที่ป่วย ทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของสัตว์ และสถานพยาบาลก็ไม่ถูกสุขลักษณะ
และขาดผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ จึงต้องควบคุมการจัดตั้งและการดำเนินการสถานพยาบาลสัตว์

4.2.6 กฎหมายอื่น ๆ

เป็นกฎหมายที่ไม่อยู่ในกลุ่มใด แต่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริม
การเกษตรที่จะต้องทำหน้าที่ดูแล คือ

- พระราชบัญญัติปศุสัตว์ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติสัตวแพทย์ พ.ศ. 2535

4.2.6.1 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518

ประกาศใช้เนื่องจากเกษตรกรมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเป็นอาหารพืชหรือบำรุงดินเพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น มีการสั่งปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศมาจำหน่ายและผสมเพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรในปริมาณมากขึ้นทุกปี แต่ปรากฏว่าปุ๋ยเคมีที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้น มักจะมีปุ๋ยเคมีปลอม ปุ๋ยเคมีผิดมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ทั้งนี้ น้ำหนักปุ๋ยเคมีก็น้อยกว่าที่แจ้งไว้ในฉลาก ปริมาณธาตุอาหารพืชไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อความที่แจ้งไว้ในฉลาก เป็นการเอาเปรียบแก่เกษตรกรและหวังผลกำไรเกินควร โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ประกอบการเกษตรกรรม และยังเป็น การเสียหายแก่นโยบายการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอีกด้วย จึงต้องมีกฎหมายว่าด้วยปุ๋ย เพื่อควบคุมการผลิต การขาย และการนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปโดยสุจริต รวมทั้งควบคุมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร

กำหนดความหมายของคำว่าปุ๋ย ปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยเชิงเดี่ยว ปุ๋ยเชิงผสม ปุ๋ยเชิงประกอบ ธาตุอาหาร ธาตุอาหารหลัก ธาตุอาหารรอง ธาตุอาหารเสริม ปริมาณธาตุอาหารร่วรอง สารเป็นพิษ ปุ๋ยเคมีมาตรฐาน ปุ๋ยเคมีเสื่อมคุณภาพ ฉลาก นำผ่าน และผลิต

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการปุ๋ย ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมวิชาการเกษตรสองคน ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตรหนึ่งคน ผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์หนึ่งคน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกรมวิชาการเกษตรคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ให้กรมวิชาการเกษตรทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการปุ๋ย

คณะกรรมการปุ๋ยมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำหรือความเห็นแก่อธิบดีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ในเรื่อง

(1) การอนุญาตการผลิตปุ๋ยเคมีเพื่อการค้า การขายปุ๋ยเคมี การนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักร และการขึ้นทะเบียนปุ๋ยเคมี ตลอดจนการพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาตหรือการเพิกถอนทะเบียนดังกล่าว

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิตปุ๋ยเคมีเพื่อการค้า การขายปุ๋ยเคมี การนำหรือสั่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักรการนำปุ๋ยเคมีมาเป็นตัวอย่าง เพื่อตรวจสอบ และการตรวจสอบสถานที่ผลิตสถานที่ขาย สถานที่นำหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักรและสถานที่เก็บซึ่งปุ๋ยเคมี

(3) การออกประกาศตามมาตรา 34 และการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามมาตรา 38 หรือมาตรา 42

(4) เรื่องอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ห้ามมิให้ผู้ใดผลิตเพื่อการค้า ขาย มิได้เพื่อขาย นำหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำผ่าน ซึ่งปุ๋ยเคมี เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และสำหรับกรณีผู้ผลิตและผู้นำหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งปุ๋ยเคมีที่ได้ขึ้นทะเบียนปุ๋ยเคมีตามมาตรา 35 แล้วด้วย

ประเภทของใบอนุญาต มีดังนี้

(1) ใบอนุญาตผลิตปุ๋ยเคมีเพื่อการค้า

- (2) ใบอนุญาตขายหรือมีไว้เพื่อขายปุ๋ยเคมี
- (3) ใบอนุญาตนำหรือส่งปุ๋ยเคมีเข้ามาในราชอาณาจักร
- (4) ใบอนุญาตนำผ่านซึ่งปุ๋ยเคมี

ให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตตาม (1) เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตาม (2) สำหรับปุ๋ยเคมีที่ตนผลิต และผู้รับใบอนุญาตตาม (3) เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตาม (2) สำหรับปุ๋ยเคมีที่ตนนำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี

ผู้ผลิตปุ๋ยอินทรีย์เพื่อการค้า ต้องปฏิบัติดังนี้

(1) แจกเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปุ๋ยอินทรีย์ที่ผลิตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือวันเริ่มดำเนินกิจการโดยแสดง

- (ก) ชื่อปุ๋ยอินทรีย์
- (ข) เครื่องหมายการค้า
- (ค) สถานที่ผลิต สถานที่เก็บ สถานที่ขาย และสถานที่ทำการ

(2) ถ้าผู้ผลิตปุ๋ยอินทรีย์เพื่อการค้าเปลี่ยนแปลงรายการที่แจ้งไว้ตาม (1) ประการใด ให้แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าว

4.2.6.2 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ออกยกเลิกพระราชบัญญัติวัตถุพิษ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติวัตถุพิษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 เนื่องจากปรากฏว่ามีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็มีอยู่หลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกัน และยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ จึงต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุพิษโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย

“วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุระเบิดได้
- (2) วัตถุไวไฟ
- (3) วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- (4) วัตถุมีพิษ
- (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- (6) วัตถุกัมมันตรังสี
- (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม

(8) วัตถุประสงค์ก่อน

(9) วัตถุประสงค์ก่อให้เกิดการระคายเคือง

(10) วัตถุประสงค์อื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์รายแบ่งออกตามความจำเป็นแก่การควบคุม ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์รายชนิดที่ 1 ได้แก่วัตถุประสงค์รายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

(2) วัตถุประสงค์รายชนิดที่ 2 ได้แก่วัตถุประสงค์รายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย

(3) วัตถุประสงค์รายชนิดที่ 3 ได้แก่วัตถุประสงค์รายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต

(4) วัตถุประสงค์รายชนิดที่ 4 ได้แก่วัตถุประสงค์รายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

4.3 กฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

4.3.1 ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล³¹

4.3.1.1 วัตถุประสงค์และการบริหาร

ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล คือ ศูนย์กลางในการประสานงานถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตรสาขาต่าง ๆ ในระดับตำบลสู่เกษตรกร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรท้องถิ่น และเกษตรกร ในการดำเนินงานถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ให้ใช้คณะทำงานเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรระดับตำบล รับผิดชอบการบริหารศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ซึ่งมีองค์ประกอบและหน้าที่ ดังนี้

(1) เกษตรอำเภอ	ประธานคณะทำงาน
(2) อบต.	คณะทำงาน
(3) กรรมการหมู่บ้าน	คณะทำงาน
(4) กรรมการกลุ่มเกษตรกร	คณะทำงาน
(5) กรรมการสหกรณ์	คณะทำงาน
(6) แกนนำกลุ่มอาชีพ	คณะทำงาน

³¹ คัดจากบางตอนของ “แนวทางการจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ปี 2542”, ศูนย์ปฏิบัติการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร, เมษายน 2542

- (7) ผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร คณะทำงานและเลขานุการ
ประจำตำบล (เกษตรตำบลในพื้นที่)

หน้าที่

- (1) วางแผนการปฏิบัติงานโครงการระดับตำบล กำหนดกิจกรรม งบประมาณและกรอบระยะเวลาการ
ปฏิบัติงานในพื้นที่ตำบลเป้าหมาย
- (2) ติดตาม และรายงานผลความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคต่อคณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตร
ระดับอำเภอ
- (3) ปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรระดับอำเภอมอบหมาย

4.3.1.2 ผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

ผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่รับผิดชอบ
ตำบล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

- (1) ประสานงานและจัดการด้านการเกษตรภายในตำบล
- (2) จัดการเกี่ยวกับระบบการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรในตำบล
- (3) รายงานสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรรวมถึงภัยธรรมชาติต่าง ๆ
- (4) จัดการเกี่ยวกับโรงเรียนเกษตรกร
- (5) จัดการด้านการตลาด (ตลาดร่มเขียว)
- (6) รายงานผลการปฏิบัติงานด้านการเกษตร
- (7) ฯลฯ

ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติงานที่ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลอย่างน้อยสัปดาห์ละ 2 วัน โดย
กำหนดวันปฏิบัติงานและแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน (ให้กำหนดวันปฏิบัติงานที่ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร
ประจำตำบล เหมือนกันทั้งจังหวัด)

4.3.1.3 วิทยากรเกษตร

วิทยากรเกษตร ได้แก่ เกษตรกรที่เป็นเจ้าของจุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิต มีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

- (1) ให้คำปรึกษาด้านการประกอบอาชีพการเกษตรในตำบล
- (2) เป็นผู้นำในการถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตร
- (3) ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตร

4.3.1.4 องค์ประกอบของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

องค์ประกอบของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน คือส่วนที่เป็นสำนัก
งานและส่วนที่เป็นจุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิต ดังนี้

(1) ส่วนที่เป็นสำนักงาน ประกอบด้วย สถานที่ทำงานของผู้อำนวยการศูนย์ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่รับผิดชอบตำบลเป็นผู้อำนวยการศูนย์ ในสำนักงานดังกล่าวมีสิ่งอำนวยความสะดวกและข้อมูล ได้แก่

(ก) สถานที่ตั้งสำนักงานให้พิจารณาสถานที่ตั้งที่มีความยั่งยืน ติดต่อดีสะดวก ดังนี้

- ให้เลือกที่ทำกร อบต. เป็นอันดับแรก
- ในกรณีที่ไม่สามารถใช้สถานที่ อบต. ได้ให้พิจารณาจากสถานที่อื่นที่เหมาะสมเป็นที่

ตั้งสำนักงาน

(ข) วัสดุอุปกรณ์ที่สำนักงานศูนย์ ได้แก่

- บ้ายชื่อศูนย์ (โลโก้และขนาดของป้ายชื่อออกแบบจากส่วนกลาง)
- โต๊ะ/เก้าอี้ ที่ทำงานของเจ้าหน้าที่
- เครื่องเขียนแบบพิมพ์ กระดาษและบอร์ด
- แผนผังแสดงขอบเขตของตำบลที่ตั้งศูนย์ ที่ตั้งจุดสาธิตและถ่ายทอดเทคโนโลยี
- แผนการถ่ายทอดความรู้
- โปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี และโปสเตอร์อื่น ๆ ซึ่งกรมต่าง ๆ

ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำให้

- เอกสารวิชาการเกษตรของกรมฯ ต่าง ๆ
- ตัวอย่างของจริง หรือรูปภาพที่มีคำอธิบายพร้อมคำแนะนำเกี่ยวกับโรค แมลงศัตรูพืช หรืออื่น ๆ ตามสภาพปัญหาของพื้นที่
- อื่น ๆ ตามความเหมาะสม

(2) ส่วนที่เป็นจุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิต เป็นสถานที่ที่ใช้ในการถ่ายทอดความรู้ทางการเกษตร โดยมีวิทยากรเกษตร (เกษตรกรที่เป็นเจ้าของจุดถ่ายทอดเทคโนโลยี) ทำหน้าที่เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้

จุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิต แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(ก) ประเภทที่ดำเนินการโดยเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จในอาชีพสาขาต่าง ๆ ทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง พัฒนาที่ดินหรืออื่น ๆ โดยพัฒนาให้เป็นจุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิต พร้อมทั้งจะเป็นแบบอย่างให้แก่กลุ่มเกษตรกรอื่นนำไปปฏิบัติตาม

(ข) ประเภทที่จัดทำขึ้นใหม่ ตามศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของเกษตรกร

ทั้งนี้ จุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิตสามารถทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสาธิต เป็นรายบุคคล รายกลุ่ม หรือรายหมู่บ้าน เป็นต้น

ตัวอย่างกิจกรรมสาธิตรายบุคคล หรือรายกลุ่ม เช่น

- (1) สาธิตผักปลอดภัยจากสารพิษ
- (2) สาธิตการปลูกกล้วยเชิงธุรกิจครบวงจร
- (3) สาธิตการเพาะเห็ดเชิงการค้า
- (4) สาธิตการปลูกพืชครบวงจร เช่น หน่อไม้ฝรั่ง ข้าวโพด เลี้ยงสัตว์
- (5) สาธิตการเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงปลา เป็นต้น

ตัวอย่างการสาธิตรายหมู่บ้าน เช่น

- (1) หมู่บ้านผลิตเมล็ดพันธุ์พืช
- (2) หมู่บ้านเกษตรยั่งยืน
- (3) หมู่บ้านไม้ดอกไม้ประดับ
- (4) หมู่บ้านหมอนไหมอุตสาหกรรม

สำหรับวัสดุ อุปกรณ์ หรือสิ่งจำเป็นในกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม ได้แก่

- สถานที่พบปะ/ที่นั่งประชุม ฯลฯ
- ชาร์ต บอร์ดต่าง ๆ แผ่นพลิก
- รูปภาพและอุปกรณ์ที่ใช้ในการบรรยายชี้แจง
- อุปกรณ์อื่น ๆ ที่ทางราชการจะจัดให้

4.3.1.5 แนวทางการดำเนินงานของจังหวัด

ให้จังหวัดทุกจังหวัดจัดให้มีการดำเนินการ ดังนี้

- (1) ประชุมชี้แจงสมาชิก อบต. และองค์กรเกษตรกรในตำบลให้เข้าใจในหลักการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล
- (2) ตั้งคณะกรรมการบริหารศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ตามวิธีการในข้อ 6 โดยให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว
- (3) คัดเลือกสถานที่ตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และคัดเลือกหรือจัดตั้งจุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิต
- (4) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการสนับสนุนบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินงานกิจกรรมศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล
- (5) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของตำบล เพื่อใช้ในการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเกษตรกร
- (6) จัดทำแผนการจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และแผนการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล
- (7) จัดทำป้าย แผนที่ อุปกรณ์ ฯลฯ ประจำศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล
- (8) ประชาสัมพันธ์ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เพื่อให้เกษตรกรทั่วไปได้รับรู้และมาใช้บริการ
- (9) อบรมวิทยากรเกษตรให้มีความสามารถในการเป็นวิทยากรถ่ายทอดความรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (10) ดำเนินการถ่ายทอดความรู้ตามกระบวนการถ่ายทอดความรู้โดยนำเกษตรกรในตำบล หรือเกษตรกรทั่วไปมาฝึกหัด และเรียนรู้
- (11) ขยายผลการดำเนินงานถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตรโดยกำหนดวิธีการให้เกษตรกรที่เข้ามารับความรู้นำไปขยายผล เช่นการให้บริการความรู้อย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนปัจจัยบางอย่างตามความจำเป็น
- (12) ติดตามประเมินผลและรายงาน

4.3.1.6 การสนับสนุน

(1) สำนักงานศูนย์ส่วนกลางให้การสนับสนุนงบประมาณสำหรับการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ให้กับสำนักงานศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

(2) จุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิต

(ก) ส่วนกลางให้การสนับสนุนงบประมาณสำหรับการดำเนินการปรับปรุงจุดถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือจุดสาธิต และงบประมาณสำหรับสร้างจุดถ่ายทอดเทคโนโลยีขึ้นมาใหม่ ตลอดจนการอบรมวิทยากรเกษตร การอบรมเกษตรกร ฯลฯ

(ข) ขอรับการสนับสนุนจากองค์กรเอกชน/องค์กรในท้องถิ่น/อบต. ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเน้นให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำกิจกรรมการถ่ายทอดเทคโนโลยีผ่านศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าว

4.3.2 สถานะทางกฎหมายของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ซึ่งมีคำสั่งที่เกี่ยวข้องรวม 2 คำสั่ง คือ

1. คำสั่งคณะกรรมการพัฒนางานวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ที่ 2/2541 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีชนบท

2. คำสั่งคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีชนบท ที่ 1/2542 ลงวันที่ 28 มกราคม 2542 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานบริหารโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร

คำสั่งดังกล่าวข้างต้น ทำให้การบริหารโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร มีคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีชนบท ซึ่งมี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานคณะกรรมการ รับผิดชอบในระดับนโยบาย ส่วนในระดับประสานการดำเนินงานมี คณะทำงานบริหารโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ซึ่งมี อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นประธานคณะทำงาน เป็นผู้รับผิดชอบ

การดำเนินการในระดับพื้นที่จะมีคณะกรรมการและคณะทำงาน 3 คณะ แต่งตั้งโดย คณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรระดับจังหวัด ประกอบด้วย คณะกรรมการโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรระดับจังหวัด คณะกรรมการโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรระดับอำเภอ และคณะกรรมการโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรระดับตำบล

ขณะเดียวกัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจาก UNDP มีกรมส่งเสริมการเกษตรดูแลรับผิดชอบ ในพื้นที่ 8 จังหวัด 101 ตำบล ในปี 2542 และขยายเพิ่มเติมในปี 2543 อีก 13 จังหวัด 19 ตำบล มีคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 268/2542 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน

2. คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 269/2542 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน

3. คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 29/2543 ลงวันที่ 25 มกราคม 2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจโครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม

4. คำสั่งคณะทำงานเฉพาะกิจโครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม ที่ 1/2543 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่โครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม

ทั้ง 4 คำสั่งดังกล่าวสนับสนุนการทำงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และโครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม

ฐานะของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล จึงขึ้นกับคำสั่งอันเป็นนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การดำเนินงานยังเป็นช่วงเวลาที่อยู่ระหว่างการทดลองหารูปแบบที่เหมาะสม ยังไม่มีกฎระเบียบโดยเฉพาะกำกับ แต่จะให้กระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการ คณะทำงาน และการประสานงานระหว่างหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานกับองค์กรเกษตรกรในท้องถิ่นแทน

ต่อมา เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเสนอหลักการและแนวทางการจัดตั้งโครงการ “ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน” ต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์

1.1 เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการในการพัฒนาการเกษตร ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกษตรกร สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร มีโอกาสและมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนด้วยตนเอง และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในลักษณะบูรณาการ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนด้านการบริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางวิชาการด้านการเกษตร ทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง และข่าวสารข้อมูลการเกษตรที่สำคัญ

1.2 เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน ของส่วนราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีการบริการทางด้านการพัฒนาการเกษตรที่มีการผสมผสาน และสามารถให้บริการแก่เกษตรกรที่จุดเดียว (One Stop Service) และมีลักษณะเป็นบูรณาการ โดยให้มีการให้บริการจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทุกหน่วยงานทั้งในด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง โดยผ่านทางศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

1.3 เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการวางแผนและการพัฒนาตนเอง ในด้านการพัฒนาการเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าการเกษตร ปรับปรุงคุณภาพสินค้า วางแผนในการบริหารจัดการเพื่อใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และพัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐานของชุมชน รวมทั้งการเสนอแนะให้มีการใช้ประโยชน์จากงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาการเกษตร ตลอดจนส่งเสริมให้มีการออมและการระดมทุนของชุมชนเพื่อการลงทุนทางธุรกิจการเกษตร

2. แนวทางด้านการดำเนินการ

2.1 การเตรียมความพร้อมของชุมชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ : จัดให้มีการรณรงค์ และสร้างความเข้าใจในแนวทางของขบวนการมีส่วนร่วมและบทบาทของรัฐในการดำเนินการโครงการ โดยจัดให้มีการศึกษาดูงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็น การศึกษาศักยภาพของชุมชน โดยขบวนการมีส่วนร่วมที่มีการเรียนรู้ร่วมกันทั้งในภาครัฐ เกษตรกรและองค์กรพัฒนาท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางในการทำงานที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและสนองต่อความต้องการของชุมชน

2.2 การจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานของชุมชน : จัดให้มีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของชุมชนในด้านภูมิศาสตร์ของชุมชน เศรษฐกิจ สังคม ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นแบบจำลองทางภูมิศาสตร์ เพื่อศึกษาและประเมินสภาพปัญหาของชุมชน ตลอดจนศักยภาพในการพัฒนาของชุมชน

2.3 การจัดทำแผนการพัฒนากิจกรรมของชุมชนกระตุ้นให้ผู้นำชุมชนเกษตร ผู้นำของชุมชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา ประเมินศักยภาพของชุมชน และร่วมกันดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการเกษตรที่เป็นความต้องการของชุมชน โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมให้การสนับสนุนในขบวนการจัดทำแผน ทั้งนี้ให้มีการจัดทำแผนใน 3 ด้าน คือ แผนด้านพัฒนากิจกรรม และการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรในระดับตำบล แผนด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน และแผนด้านการลงทุนเพื่อธุรกิจการเกษตร การตลาด ตลอดจนการแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อส่งเสริมอาชีพและให้มีการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าการเกษตรในชุมชน

2.4 การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในระดับตำบลเพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้บริการทางด้านวิชาการเกษตร เพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้บริการด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี สนับสนุนด้านเงินทุนและงบประมาณฝ่ายรัฐในการดำเนินการตามแผนพัฒนากิจกรรมของชุมชน ตลอดจนให้บริการเกี่ยวกับโครงสร้างขั้นพื้นฐานการเกษตรแก่ชุมชน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐจะต้องจัดทำปฏิทินการทำงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนากิจกรรมการเกษตรที่ชุมชนได้จัดทำขึ้น

2.5 การพัฒนาศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรระดับชุมชนให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนากิจกรรมและศูนย์บริการอย่างเต็มรูปแบบ โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดหาระบบทะเบียนสมาชิกเกษตรกรของศูนย์พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศของศูนย์ และเชื่อมโยงระบบการตลาดเข้าสู่ระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

3. เป้าหมายโครงการมี 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ในช่วงปี 2544 - 2547 4 ปี เป็นระยะที่สร้างศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีต้นแบบและเป็นศูนย์แม่ข่ายในการศึกษาเรียนรู้เพื่อขยายผล และให้สอดคล้องกับแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยจะเริ่มดำเนินการในปีที่ 1 เป็นศูนย์นำร่อง 82 ศูนย์ ใน 82 ตำบลทั่วประเทศ และขยายศูนย์เครือข่ายโดยเพิ่มในระยะ 4 ปี ให้ได้ 800 ตำบลในปี 2547

ระยะที่ 2 ในช่วงปี 2548 - 2553 6 ปี เพื่อขยายผลให้มีศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบลให้ครบในทุกตำบลทั่วประเทศ จำนวน 7,200 ตำบล

4. การบริการโครงการ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

4.1 คณะกรรมการบริหารโครงการและกำกับดูแลการดำเนินการในส่วนกลาง ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและกำหนดนโยบาย และให้ความเห็นชอบในแผนการดำเนินงานของโครงการฯ ให้เป็นไปตามแนวทางและหลักการที่ได้กำหนด

4.2 คณะกรรมการประสานงานโครงการระดับจังหวัดทำหน้าที่ในการประสานแผนงานของโครงการกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด

5. เกณฑ์การคัดเลือกและค่าใช้จ่าย

5.1 เกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก และการจัดสรรทรัพยากรในการสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการคัดเลือก และการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรนั้น การคัดเลือกตำบลที่จะเข้าโครงการ จะยึดเรื่องความพร้อมของชุมชนเป็นหลัก ส่วนเกณฑ์ในการพิจารณาการจัดสรรทรัพยากร จะพิจารณาจากการมีส่วนร่วมของชุมชนในการลงทุนในโครงการ ฐานการออมของชุมชน ความคิดริเริ่มของชุมชน ความร่วมมือในการบริการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการการลงทุนตามแผนพัฒนาการเกษตรของชุมชนที่สูงสุดเป็นหลัก

5.2 ในหลักการจะได้บรรจุโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี ไว้ภายใต้แผนงานส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตร โดยในปี 2544 จะได้เบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรแล้วมาดำเนินการ ในศูนย์ต้นแบบจำนวน 82 ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล โดยจะจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการเกษตรชุมชน กิจกรรมด้านการฝึกอบรม การเตรียมข้อมูลชุมชน การจัดกิจกรรมด้านการวิจัยและการพัฒนาตามแผนถ่ายทอดเทคโนโลยี และเงินอุดหนุนผ่านศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี ในการบริการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ และแผนธุรกิจด้านการเกษตร

คณะรัฐมนตรีพิจารณาโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แล้วมีมติ ดังนี้

1. เห็นชอบในหลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางในการดำเนินงาน และเกณฑ์การคัดเลือกและค่าใช้จ่ายของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้คำนึงถึงความจำเป็นเป็นหลัก และไม่ควรยึดติดกับตำบล อีกทั้งไม่ควรมีการก่อสร้างอาคารสำนักงาน

2. เห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาเจียดจ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการในปี 2544 เพื่อดำเนินการโครงการ สำหรับปีต่อ ๆ ไปให้บรรจุโครงการไว้ในงบประมาณปกติ

ผลของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล มีชื่อเรียกใหม่ว่า "ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน" และได้รับการรับรองแนวทางในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ทำให้ในปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถตั้งงบประมาณปกติสนับสนุนได้

จึงอาจสรุปได้ว่า สถานะทางกฎหมายของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ หากแต่เป็นกลไกวิธีการทำงาน

ที่ประสานระหว่างส่วนราชการและประชาชน ในการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาการเกษตร กระบวนการทำงานของส่วนราชการในระดับท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการวางแผนและการพัฒนาตนเองในด้านการพัฒนาการเกษตร การตลาด และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

4.3.3 ขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม

แผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม คือ แผนที่เกิดจากชุมชนโดยชุมชน และเพื่อชุมชนบนพื้นฐานของความจำเป็นและความต้องการของชุมชน ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาด้านการเกษตร การพัฒนาด้านสังคม เป็นต้น โดยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างผู้แทนชุมชนจากทุกสาขาอาชีพ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม นั้น ได้มีการดำเนินการทั้งในส่วนของกรมส่งเสริมการเกษตรตามโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนที่กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับการสนับสนุนจาก UNDP และโครงการนำร่อง ซึ่งดำเนินการโดยของคณะทำงานเฉพาะกิจโครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม เพื่อค้นหาวิธีการที่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล สรุปได้ ดังนี้

1) โครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร

การจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมตามโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ซึ่งถือว่าเป็นโครงการแรกที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

(1) ขั้นเตรียมการ มีการคัดเลือกและเตรียมทีมงาน จัดทำแผนปฏิบัติและคัดเลือกผู้แทนของชุมชนเพื่อการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของชุมชนในพื้นที่ตำบลเป้าหมาย

(2) ขั้นจัดทำแผนชุมชน มีการจัดเวทีชุมชนเพื่อปรับเข้าสู่กระบวนการโดยให้มีการสำรวจข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนและประเมินทรัพยากรชุมชน ตลอดจนประเมินความสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงในชุมชน

(3) ขั้นการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล เป็นการจัดเวทีตำบลซึ่งประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย ได้แก่ ชุมชน ตัวแทนสาขาอาชีพในตำบล และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีการประมวลปัญหาและภาพฝันของแต่ละชุมชนเฉพาะด้านการเกษตร โดยกำหนดลักษณะร่วมกันของชุมชนเพื่อประเมินและคัดเลือกแนวทางแก้ปัญหาารวมของชุมชน

2) โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน

กระบวนการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมตามโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนนั้น มีขั้นตอนหลักที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด (หัวหน้าฝ่ายแผนและผู้รับผิดชอบโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน) ผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบล และผู้ประสานงานของมูลนิธิหมู่บ้าน ร่วมกันยกร่างแผนปฏิบัติการ การจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม

(2) จัดประชุมระดับตำบลระหว่างผู้นำชุมชน (30 คน) และคณะทำงานโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนระดับตำบล (ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล) รวมทั้งผู้แทนมูลนิธิหมู่บ้าน เพื่อ

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมบูรณ์

- (ก) ทำความเข้าใจการทบทวนแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมของตำบล
- (ข) จัดทำแผนปฏิบัติการ (ตามที่ได้ยกร่างตามข้อ 1) เพื่อให้การทบทวนแผนชุมชนเสร็จสิ้น

- (ค) จัดทำระบบการบริหารจัดการของการปฏิบัติงานตามแผน (เช่น การลำดับความสำคัญของแผนระบบการจัดการ ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลา การติดตามและตรวจสอบ การสรุปผล ฯลฯ)
- (ง) การจัดหาแหล่งเงินทุนมาสนับสนุนการปฏิบัติงานตามแผนดังกล่าว ซึ่งเงินทุนอาจมาจากแหล่งภายนอก เช่น อบต. ส่วนราชการต่าง ๆ ฯลฯ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานในพื้นที่ตามแผนชุมชน ดังกล่าว

(3) ดำเนินการยกร่างแผนชุมชนระดับตำบล และเปิดเวทีสัมมนาในระดับตำบลให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวิพากษ์และปรับปรุงแผน เพื่อให้เกิดความคิดที่เห็นพ้องร่วมกัน ในการจัดทำแผนชุมชนระดับตำบล

- (4) สรุปแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมของระดับตำบลในรูปแบบแผน 3 ด้าน คือ
 - (ก) แผนพัฒนาการเกษตร
 - (ข) แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (ค) แผนการลงทุน การค้าและธุรกิจชุมชน

โดยการรวมแผนทั้ง 7 ด้านที่จัดทำในปี 2542 เข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนทั้ง 3 ด้าน ดังนี้

แผนพัฒนาการเกษตร : แผนเกษตรกรรมยั่งยืน แผนสุขภาพชุมชน (การปลูกสมุนไพร) แผนการเรียนรู้

แผนการจัดการทรัพยากร : แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแผนการเรียนรู้

แผนการลงทุนการค้า : แผนธุรกิจชุมชน แผนอุตสาหกรรมชุมชน แผนสุขภาพชุมชน (การแปรรูปสมุนไพร) แผนกองทุนและสวัสดิการชุมชนและแผนการเรียนรู้

(5) จัดประชุมคณะทำงานโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนระดับจังหวัด เพื่อ

- (ก) วิเคราะห์แผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมทั้งด้านความเหมาะสมในแง่วิชาการและการปฏิบัติตลอดจน การมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ว่าหน่วยงานใดมีส่วนร่วมและมีส่วนเกี่ยวข้องในการนำแผนสู่การปฏิบัติ เช่น ประมง ปศุสัตว์ อุตสาหกรรม ฯลฯ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร กลุ่มเยาวชนเกษตร อบต. ฯลฯ
- (ข) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานตามแผนชุมชนดังกล่าว เพื่อให้การสนับสนุน
 - ด้านวิชาการและทักษะตามที่เกษตรกรร้องขอ โดยอาจจัดการฝึกอบรมเนื้อหาวิชาการเกษตร การบริหารจัดการ การตลาดหรืออื่น ๆ ตามความต้องการเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และนำไปปฏิบัติจริง
 - ด้านการสนับสนุนงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องตามระบบงบประมาณปกติของหน่วยงาน
 - ด้านการให้คำปรึกษา แนะนำและติดตามการปฏิบัติงานตามแผนชุมชนดังกล่าว

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- (ค) วางแผนการสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานตามแผนชุมชนในระดับพื้นที่ ทั้งในเรื่องการ เสาะ แวงหาแหล่งงบประมาณ (โดยจัดลำดับความสำคัญของแผนไว้ด้วย) การฝึกอบรมก่อนและระหว่างการดำเนินงาน การจัดเวทีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เพื่อสรุปประสบการณ์และประเมินผลการดำเนินงานในระดับตำบล ฯลฯ

อนึ่ง การทบทวนแผนชุมชนระดับพื้นที่ ผู้แทนกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนภูมิภาค เช่น ประมง ปศุสัตว์ ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และเป็นที่ปรึกษาชุมชนในการจัดทำแผนชุมชนและความเป็นไปได้ทางวิชาการด้วย

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนชุมชน ได้แก่ สำนักงานเกษตรจังหวัด/สำนักงานเกษตรอำเภอ ผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบล กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในระดับพื้นที่ และองค์การพัฒนาเอกชน ซึ่งแต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานเกษตรจังหวัด/สำนักงานเกษตรอำเภอ มีหน้าที่
 - อำนวยการและประสานงานระดับจังหวัด/ระดับอำเภอ
 - ให้คำปรึกษาช่วยเหลือการเขียนแผนชุมชน
 - รวบรวมแผนชุมชนระดับจังหวัด/ระดับตำบล
 - ศูนย์กลางในการสนับสนุนงบประมาณและวิชาการ
 - ติดตามและรายงาน
- (2) ผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล มีหน้าที่
 - อำนวยการและประสานงานระดับชุมชน
 - จัดทำแผนชุมชนระดับตำบล
 - ศูนย์กลางในการปฏิบัติงานตามแผนชุมชน
 - ติดตามและรายงาน
- (3) กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในระดับพื้นที่ มีหน้าที่
 - พิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ บัณฑิต การผลิต เครื่องมือต่าง ๆ
 - ให้คำปรึกษา แนะนำ บริการวิชาการ ถ่ายทอดความรู้
- (4) องค์การพัฒนาเอกชน มีหน้าที่
 - ให้คำปรึกษา แนะนำ ด้านวิชาการและทักษะในการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม การจัดหาแหล่ง เงินทุนและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
 - ร่วมในกระบวนการจัดทำกับเจ้าหน้าที่ตามแผนปฏิบัติงานที่กำหนดร่วมกัน
 - ติดตามและนิเทศงานการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน

3) โครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม

กระบวนการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมของคณะทำงานเฉพาะกิจโครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมซึ่งได้คัดเลือกพื้นที่นำร่องดำเนินโครงการใน 3 จังหวัด ได้แก่ น่าน สกลนคร และขอนแก่น ได้มีการนำหลักการที่สำคัญในการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมตามโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนมาเน้นให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยมีขั้นตอนในการดำเนินงาน คือ

- (1) ประเมินศักยภาพชุมชนและคัดเลือกผู้นำชุมชนเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผน
- (2) ศึกษา รวบรวมประวัติ และข้อมูลพื้นฐานของชุมชนเพื่อเป็นฐานข้อมูลของชุมชนรวมทั้งจัดทำแบบจำลองทางภูมิศาสตร์ของชุมชน เพื่อนำมาใช้ประกอบในการจัดทำแบบจำลองชุมชนและแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม
- (3) ดำเนินกระบวนการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวิพากษ์และปรับปรุงแผน

ดังนั้น หากพิจารณาขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ในการจัดทำแผนชุมชนจะเห็นได้ว่าหลักการที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับชุมชน โดยมีเป้าหมายให้ชุมชนสามารถคิดและวางแผน เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน ตลอดจนนำเสนอสิ่งที่ต้องการทำร่วมกันในอนาคต โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นที่ปรึกษาและประสานงานเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบแนวทางและขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกับแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนของ อบต. เริ่มมาจากประชาคมหมู่บ้าน ปัญหาของพื้นที่ นำไปสู่การวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาโดยมีการทำประชาพิจารณ์แผน ขณะที่กระบวนการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมดำเนินการในระดับตำบล โดยเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด ร่วมกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และมูลนิธิหมู่บ้าน ร่วมกันยกย่องแผนปฏิบัติการ จัดประชุมยกย่องแผนชุมชนระดับตำบล และเปิดเวทีสัมมนาในระดับตำบลให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวิพากษ์และปรับปรุงแผน

มีประเด็นที่อาจตั้งเป็นข้อสังเกตในการดำเนินงานต่อไป ได้แก่ กิจกรรมที่แผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลกับแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมกำหนดขึ้นอาจซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ตัวบุคคลผู้จัดทำแผนทั้งสองแผนส่วนหนึ่งอาจเป็นคนเดียวกัน ดังนั้น การกำหนดปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนอาจซ้ำซ้อนหากขาดการประสานงานที่ดี

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการจัดทำแผนให้สอดคล้องกัน จะทำให้การจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นส่วนที่สำคัญของการพัฒนาการเกษตร การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และการริเริ่มลงทุนธุรกิจชุมชนของตำบล โดยเสริมความเข้มแข็งของแผนพัฒนาตำบลอีกทางหนึ่ง³²

³² สอดคล้องกับรายงานของ ADB Technical Assistance Project - No. 3261 - Thailand.

4.3.4 แนวทางการบูรณาการด้านงบประมาณ

แนวโน้มของการงบประมาณในอนาคตเห็นได้จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ที่บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ

การจัดการงบประมาณของภาครัฐในปัจจุบันกำลังมีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบกับแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 5 ด้าน ได้แก่

- (1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ
- (2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ
- (3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
- (4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
- (5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

สำนักงานประมาณได้จัดทำโครงการนำร่องโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณทั้ง 5 ด้านในการจัดทำระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ได้แก่ ด้านสาธารณสุข ด้านมหาวิทยาลัย ด้านบริหารทั่วไป ด้านพาณิชย์ และด้านการศึกษา เป็นการจัดทำงบประมาณที่เน้นผลผลิต ผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกับแผนกลยุทธ์และมีการวัดผลการดำเนินงานและมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณให้กับหน่วยงานปฏิบัติ

การดำเนินงานของโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน³³ ได้มีการจัดทำหลักเกณฑ์การดำเนินงานกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชน ตามแนวทางพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางให้จังหวัดทำแนวทางการบริหารกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนระดับจังหวัด มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชน ตามคำสั่งผู้อำนวยการโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน ที่ 3/2542 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ประกอบด้วย

ผู้อำนวยการโครงการ	ประธาน
ผู้แทนกรมวิเทศสหการ	กรรมการ
ผู้แทนสถาบันทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ	กรรมการ
ผู้แทน UNDP	กรรมการ
ผู้อำนวยการกองพัฒนาการบริหารงานเกษตร	กรรมการ

³³ รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน ครั้งที่ 2/2543 วันที่ 9 มิถุนายน 2543 ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้อำนวยการกองคลัง	กรรมการ
หัวหน้ากลุ่มวิจัยและพัฒนาาระบบส่งเสริมการเกษตร	กรรมการและเลขานุการ
หัวหน้าฝ่ายบัญชี กองคลัง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางอรุณรัตน์ พานิชโยทัย	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) วางแผนการดำเนินงานกองทุนสมทบ
- (2) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสนับสนุนกองทุนแก่ชุมชน
- (3) พิจารณาจัดสรรวงเงินและกรอบงบประมาณกองทุนให้กองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนจังหวัด
- (4) ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุน
- (5) สรุปผลการใช้จ่ายเงินกองทุนสมทบเสนอต่อคณะกรรมการบริหารโครงการทุก 3 เดือน

คณะกรรมการจังหวัดได้ดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชน ดังนี้

- (1) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนจังหวัด
- (2) จัดทำแนวทางการบริหารกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนจังหวัด
- (3) เปิดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารกรุงไทย โดยใช้ชื่อบัญชี "กองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนตามแนวทางการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน จังหวัด ..."
- (4) ประสานงานและดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนกิจกรรมชุมชนตำบล และให้คำแนะนำปรึกษาแก่ชุมชนในการจัดตั้ง บริหาร วางเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ

คณะกรรมการบริหารโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2543 วันที่ 9 มิถุนายน 2543 ให้โอนเงินกองทุนโดยคำนวณให้ตำบลละ 50,000 ให้กับ 101 ตำบล โดยมีการโอนเงินดังนี้

- (1) มีการบริหารและจัดการ การติดตามระดับจังหวัดและตำบลตลอดจนเงื่อนไขการบริหารกองทุนหมุนเวียนระดับตำบลโดยชุมชนอย่างชัดเจน
- (2) ลักษณะโครงการที่สนับสนุน จะต้องอยู่ภายใต้แผนหลักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ แผนการลงทุนการค้าและธุรกิจชุมชน และแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีความเป็นไปได้ของโครงการที่จะปฏิบัติ มีคณะกรรมการบริหารกองทุนระดับตำบลโดยชุมชน และมีส่วนราชการเป็นที่ปรึกษา
- (3) มีการรายงานผลการดำเนินงานทุก 3 เดือน

ขณะนี้ กองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนที่ปัจจุบันเป็นเงินสนับสนุนของ UNDP จึงอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชน ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้อำนวยการโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน และมีคณะกรรมการบริหารกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนจังหวัดคอยดู

แลคณะกรรมการบริหารกองทุนระดับตำบลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นโครงสร้างการบริหารเงินกองทุนฯ ที่ออกแบบแตกต่างจากงบประมาณหรือเงินลักษณะอื่น

งบประมาณที่สนับสนุนกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนจะต้องจัดหาจากแหล่งอื่นด้วย เพราะหากขาดงบประมาณหลังจากการสนับสนุนของ UNDP ยุติลงจะทำให้การวางแผนพัฒนาของชุมชนต้องหยุดชะงักหรือยุติลงไปด้วย³⁴

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแนวคิดที่จะขยายการบริหารงบประมาณลงสู่ท้องถิ่นและองค์กรเกษตรกรให้มากขึ้นโดยจะเน้นการถ่ายโอนงบประมาณไปยัง 4 กลุ่มหลักที่เกี่ยวข้อง คือ อ.บ.ต. สหกรณ์ กองทุนฟื้นฟูเกษตรกรรายย่อย และศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล การจัดตั้งกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนจะเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถใช้เงินงบประมาณปกติสนับสนุนทางตรงโดยการตั้งงบประมาณประจำปีให้กับกองทุนฯ อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ งบประมาณปกติที่ผ่านทางสภาตำบลหรือ อ.บ.ต. ก็มีความสำคัญ เพราะในอนาคตการจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่นจะมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และท้องถิ่นยังมีเงินรายได้จากภาษี อากรที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ขณะที่ส่วนกลางจะมีงบประมาณลดลงและถูกจำกัดกิจกรรมให้เหลือแต่การวางแผนนโยบาย หลักเกณฑ์ และการสนับสนุนด้านวิชาการ ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลจึงต้องสร้างความเชื่อมโยงทางกิจกรรมด้านการพัฒนาการเกษตร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการลงทุนธุรกิจชุมชนกับ อ.บ.ต. เพื่อให้มีการจัดสรรเงินงบประมาณมาสนับสนุน

การใช้จ่ายเงินต้องการกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้นถึงแม้ว่าจะมอบหมายให้จังหวัดวางแผนทางการบริหารกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนจังหวัด และให้คำแนะนำปรึกษาแก่ชุมชนในการจัดตั้ง บริหาร วางเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แล้วก็ตาม ควรต้องมีเกณฑ์กลางที่จะใช้เป็นแนวทางในการบริหารเงินกองทุนเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ สอดคล้องกับรายงานของ ADB Technical Assistance Project - No. 3261 - Thailand

บทที่ 5

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพแวดล้อมทางกฎหมายตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลโดยตรง ตลอดจนการเดินทางไปสังเกตการณ์ สัมภาษณ์ และร่วมประชุมกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลในระดับต่าง ๆ ทำให้ได้ข้อมูลมาประกอบการศึกษาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการนำเอาผลที่ได้จากการศึกษาข้างต้นมาวิเคราะห์ สรุป และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. สรุปข้อมูล ข้อเท็จจริงจากการสังเกตการณ์ สัมภาษณ์ และร่วมประชุมกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลในระดับต่าง ๆ
2. กฎหมายรองรับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. กฎหมายรองรับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

5.1 ข้อมูลจากภาคสนาม

คณะผู้ศึกษาได้ดำเนินการหาข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษา โดยได้ทำการนัดหรือ สัมภาษณ์ร่วมประชุมกับหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และยังเดินทางไปหาข้อมูลในพื้นที่ ดังนี้

1. ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลกระแซง อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลตำหู อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี
3. ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลคำบ่อ อำเภอวาริชภูมิ จังหวัดสกลนคร

5.1.1 ข้อมูลจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ได้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค สรุปได้ ดังนี้

- (1) ประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจ ในบางแห่งการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล อาจไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งอาจถือได้ว่าการปฏิบัติงานไม่ประสบผลสำเร็จตามแผนที่วางไว้ซึ่งอาจเป็นเพราะข้อจำกัดในด้านเวลาที่กำหนดไว้ ทำให้ต้องรีบ

- ดำเนินการ ทั้งที่ในบางครั้งการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมีส่วนร่วมของประชาชนต้องใช้ระยะเวลาพอควรที่จะสร้างความพร้อม ความรู้ และความเข้าใจแก่ประชาชน
- (2) ความคาดหวังของประชาชน ในอดีตที่ผ่านมาการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐแก่ประชาชนในชนบทนั้นจะถูกคาดหวังจากประชาชนว่า เมื่อรัฐให้ความช่วยเหลือ หมายถึงท้องถิ่นจะได้รับ “เงิน” เหมือนกับว่าเป็นการเอาเงินไปเป็นสิ่งจูงใจให้ประชาชนเกิดความสนใจอยากมีส่วนร่วม ดังนั้น การจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ก็เช่นเดียวกัน ประชาชนไม่เข้าใจว่า เป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่น เพื่อเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาเพื่อให้ท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นโดยภาครัฐจะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ ซึ่งต้องอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นในการปรับเทคโนโลยีนั้นให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย
 - (3) ความรู้ความสามารถของผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ในระยะแรกของการจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เกษตรตำบลเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการในแต่ละศูนย์นั้นอาจจะไม่มีความรู้อย่างครบวงจร (Generalist) ในการตอบปัญหาพื้นฐานให้แก่เกษตรกร ซึ่งอาจทำให้ประชาชนไม่ค่อยมาใช้บริการหรือให้ความสนใจกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลมากนัก แต่กรมส่งเสริมการเกษตรได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการจัดการอบรมพื้นฐานในเรื่องการประมงและปศุสัตว์แก่เกษตรกรตำบลเป็นบางส่วนแล้ว ประกอบกับมีการมอบหมาย “เจ้าพนักงานเคหกิจเกษตร” บางส่วนมาทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ด้วย ในระยะยาวปัญหาเหล่านี้คงคลี่คลายไปได้
 - (4) ประชาชนในบางท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล โดยมีความรู้สึกที่รัฐจะต้อง “ถ่ายทอด” เทคโนโลยี มิใช่ “แลกเปลี่ยน” หรือ “ร่วมกัน” เรียนรู้ จึงรอรับการถ่ายทอดโดยมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแต่อย่างใด ดังนั้น ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น
 - (5) การจัดสรรบุคลากรลงพื้นที่ มีกรณีตัวอย่างของกรมปศุสัตว์ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ในหลายพื้นที่มาจากบุคลากรซึ่งจบการศึกษาและอบรมเทียบเท่าอนุปริญญา มีปัญหาการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรทำได้ยากซึ่งอาจเนื่องมาจากการขาดความกระตือรือร้นเพราะอายุมากหรือใกล้เกษียณ กรมปศุสัตว์ได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการส่งบุคลากรระดับปริญญาลงในพื้นที่สำคัญ ทำให้การจัดสรรบุคลากรลงในพื้นที่ต่าง ๆ มีมาตรฐานต่างกัน
 - (6) การขึ้นทะเบียนเกษตรกรเป็นภาระงานที่สำคัญของกระทรวง ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทำให้เกิดปัญหาต่อการจัดทำเขตเกษตรเศรษฐกิจให้เกิดประสิทธิผล หากมีการขึ้นทะเบียนก็จะสอดคล้องกับแนวทางของกระทรวงในการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน (Database) ซึ่งจะทำให้การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปได้ทันทีที่และถูกต้องตามความเป็นจริง ประกอบกับแนวทางการดำเนินการของศูนย์ฯ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 43 ก็เน้นในเรื่องการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดทำระบบทะเบียนสมาชิกเกษตรกรของศูนย์พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศของศูนย์เพื่อเชื่อมโยงระบบการตลาดเข้าสู่ระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce)

- (7) การขาดแคลนบุคลากรด้านเทคโนโลยี เนื่องจากการดำเนินการด้าน IT มีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร แต่ในปัจจุบันเมื่อเริ่มดำเนินการตามแผนที่วางไว้ หลายหน่วยงานพบว่า บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ซึ่งจะต้องพัฒนาการดำเนินงานต่อไปให้สนองตอบวัตถุประสงค์ที่วางไว้ยังมีน้อยมากเมื่อเทียบกับภาระงาน การขาดแคลนดังกล่าวจึงอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กร
- (8) ความซ้ำซ้อนของโครงการต่าง ๆ ปัจจุบันนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอื่นมีโครงการที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล หลายโครงการ อาทิ เช่น โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน (เป็นโครงการนำร่องของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล) โดยความช่วยเหลือของ UNDP โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ โครงการเกษตรพอเพียง (กระทรวงสาธารณสุข) การจัดเวทีประชาคม (กระทรวงมหาดไทย) ความซ้ำซ้อนเหล่านี้ได้สร้างความสับสนให้กับประชาชนในพื้นที่ จากประสบการณ์ของผู้ที่ลงพื้นที่พบว่า ราษฎรรู้สึก "งง" หรือ "สับสน" กับโครงการต่างๆของรัฐ จึงเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและกำลังคน
- (9) การกำหนดนโยบาย ควรมีความชัดเจนและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันกับผู้ปฏิบัติ กล่าวคือ นโยบายต้องไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยนัก (เช่น กรณีการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยให้แต่ละหมู่บ้านเสนอกิจกรรมมาหมู่บ้านละ 1 กิจกรรม ในขณะที่การดำเนินการศูนย์ถ่ายทอดยังไม่แล้วเสร็จ เพราะการกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าวจะเกิดผลได้ต่อเมื่อศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลต้องมีความเข้มแข็งก่อน) หรือนโยบายอาจมีความชัดเจนแต่ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจต่างกัน
- นอกจากนั้นการจัดลำดับความสำคัญของพันธกิจและกลยุทธ์อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน กล่าวคือ ควรจัดเรียงกลยุทธ์โดยมุ่งไปที่การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการส่งเสริมและเสริมสร้างขีดความสามารถให้เกษตรกร จะเหมาะสมกว่า
- (10) ปัญหางบประมาณ งบประมาณของส่วนราชการในการติดตามและส่งเสริมงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และงบประมาณสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานไม่เพียงพอ และไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณในส่วนอื่นมาได้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานประมงจังหวัดมิ่งปรีช งบประมาณปีละ 40,000 บาท ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้
- (11) อำนาจในการใช้บังคับกฎเกณฑ์ ตัวอย่าง เช่น การจัดทำเขตประมงเพื่อให้ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรประมงในชุมชนตนเองด้วยการประเมินสถานะทรัพยากรประมงให้สอดคล้องกับสถานะการประมงนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อมีการละเมิดกฎ กติกา ประชาชนไม่มีอำนาจในการไปบังคับ ลงโทษผู้ฝ่าฝืน ต้องรอให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการ
- (12) ปัญหาการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น นโยบายในการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรเพื่อให้มีการใช้อย่างยั่งยืน ในบางครั้งก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จ เพราะการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น เช่น หากราษฎรคนใดที่เป็นหัวหน้าของนักการเมืองกระทำผิด เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็จะต้องเข้าไปดำเนินการ แต่กลับพบว่า มี "คำสั่ง" ของผู้ใหญ่ให้ยกเว้นเสีย หรือบางกรณีเจ้าหน้าที่

ระดับอำเภอซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริมอาชีพต้องไปขอความช่วยเหลือจากเจ้าของกิจการในท้องถิ่น หากในภายหน้าเจ้าของกิจการนั้นละเมิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจไม่กล้าดำเนินการใด ๆ ประเด็นก็คือ "พฤติกรรม" ของนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจเช่นนี้จะขจัดให้หมดสิ้นไปได้หรือไม่

- (13) โครงสร้างในการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน การประสานงานในระดับกระทรวง กรม กอง การสั่งการกับระดับท้องถิ่นยังไม่ประสานกันเท่าที่ควร และในระดับจังหวัดยังไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และการประสานงานทางหนังสือยังไม่ชัดเจน จึงทำให้สับสนในการลงมือปฏิบัติเพราะไม่ตรงกับกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและงบประมาณปกติที่ได้รับมาปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ก็จะยึดการทำงานในหน้าที่เป็นหลัก

5.1.2 ข้อมูลจากกรรมการศูนย์ฯ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์กรรมการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และประชาชนที่เกี่ยวข้อง ได้ให้ข้อมูลกับคณะผู้ศึกษา ดังนี้

การดำเนินการ

- (1) ประชาชนบางส่วนต้องการให้ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลมีการพัฒนาการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม โดยมีการตั้งจุดถ่ายทอด ศึกษา ดูงาน โดยให้ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง โดยมีเจ้าหน้าที่จากภาครัฐเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ
- (2) ในบางพื้นที่มีการให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลเพื่อเป็นการนำความรู้ด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการเกษตรไปใช้ในการประกอบอาชีพการเกษตรกับครอบครัว
- (3) มีการใช้วิธีการจัดการอบรมทรัพย์สินในหมู่สมาชิก เพื่อให้เป็นกองทุนในการใช้จ่าย แต่ก็ยังมีจำนวนการอบรมที่เล็กน้อย เนื่องจากมีสมาชิกบางส่วนไม่เห็นด้วยเพราะไม่แน่ใจว่าจะมีการจัดการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) เกษตรกรมีการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มต่าง ๆ เช่น ในพื้นที่มีอาชีพหลักในการทำนา จึงมีการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการออมข้าวแทนการออมด้วยเงิน และมีการนำข้าวที่ออมไปปล่อยกู้

ปัญหาอุปสรรค

- (1) ปัญหาบุคลากร กล่าวคือ ไม่มีเจ้าหน้าที่ เช่น ผู้อำนวยการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านปศุสัตว์หรือด้านประมงประจำศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลได้ทุกวัน
- (2) ปัญหาด้านข้อมูล ทั้งนี้เพราะชาวบ้านเห็นว่าศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลยังมีข้อมูลที่เพียงพอและไม่สามารถให้คำตอบได้อย่างรวดเร็ว
- (3) ความต้องการให้มีอุปกรณ์และเครื่องมือการเกษตรประจำศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เพื่อให้เกษตรกรเข้ามาใช้ประโยชน์จากศูนย์ฯ อีกทั้งเกษตรกรยังสามารถยืมอุปกรณ์และเครื่องมือเหล่านั้นไปใช้ได้

- (4) งบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และเมื่อเสนอโครงการไปแล้วก็ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามที่ขอไป
 - (5) ไม่มีสถานที่ที่เป็นของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลเอง ทำให้ไม่มีความสะดวกในการทำงาน
 - (6) ปัญหาการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลนั้น จะเห็นได้ว่าแม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร แต่งบประมาณส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้ในด้านอื่น ๆ เช่น ระบบการสาธารณสุขโรคพื้นฐาน ฉะนั้น ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการให้คำปรึกษาทางการเกษตรและเป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลในภารกิจส่วนนี้
- ข้อเสนอแนะ
- (1) ควรมีงบประมาณ และโครงการต่าง ๆ มาดำเนินงานในตำบลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
 - (2) ควรสนับสนุนงบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ศูนย์ฯ เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ ดีด เป็นต้น
 - (3) ควรมีขวัญกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ในด้านการพิจารณาความดีความชอบแก่ผู้ที่มีผลงานต่อเนื่องและดีเด่น
 - (4) ถ้าเป็นไปได้ในอนาคต ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ควรมีที่ทำกรเป็นของตัวเอง โดยทางราชการอาจจัดงบประมาณมาสร้างให้ในที่ที่มีสถานที่รองรับและเห็นว่าสร้างแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชน
 - (5) ถ้าศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เติบโตขึ้นและมีความสามารถเพียงพอแล้วควรมีการจัดงานด้านธุรการเพื่อการพิมพ์ดีดและคอมพิวเตอร์
 - (6) ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ควรเน้นการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้าใจและร่วมมือกับศูนย์ฯ ในการทำงาน เพื่อให้เป็นการบูรณาการอย่างแท้จริง
 - (7) ผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ควรเป็นข้าราชการ โดยมีหน้าที่ดูแลบริหารงานของศูนย์ฯ ในฐานะผู้ให้คำปรึกษา เพราะเกษตรกรยังไม่มีความรู้ทางด้านวิชาการและการบริหารงาน
 - (8) ต้องการให้มีการส่งเสริมให้ส่งผู้แทนเกษตรไปดูงานนอกสถานที่เพื่อจะได้พัฒนาการเกษตร
 - (9) ควรมีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดนิทรรศการเกี่ยวกับเกษตร ประมง ปศุสัตว์ มีเทศกาลประจำปีออกงานเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นถึงการพัฒนาในท้องถิ่นของตน
 - (10) ต้องการให้รัฐเข้ามาดูแลในด้านการตลาด การส่งออกและราคาผลผลิตทางการเกษตร
 - (11) ต้องการให้ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลดำเนินการเป็นรูปธรรม มีแปลงสาธิต และมีกิจกรรมเป็นตัวอย่างแก่ชาวบ้าน และให้มีการคัดเลือกเกษตรกรตัวอย่างเพื่อถ่ายทอดแก่เกษตรกรทั่วไป
 - (12) ควรมีอาสาสมัครมาช่วยในการให้ความรู้แก่เกษตรกร

5.2 กฎหมายรองรับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.2.1 กฎหมายรองรับการกระจายอำนาจ

วิเคราะห์จากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเห็นได้ว่าได้กำหนดได้อย่างชัดเจนให้มีการกระจายอำนาจการบริหารราชการไปยังองค์กรท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 284 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องด้วยการกำหนดให้ออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ไม่เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้เท่านั้น รัฐยังต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมกับภาครัฐในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 46 และ 56)

การกระจายอำนาจไปยังองค์กรท้องถิ่นมีขั้นตอนอย่างชัดเจน ปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรท้องถิ่น คือ อบต. จัดระบบการบริหารสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ

ในพระราชบัญญัติงบประมาณปี พ.ศ. 2544 ได้ระบุถึงการถ่ายโอนงบประมาณไปยังองค์กรท้องถิ่นได้ประมาณร้อยละ 20 ซึ่งเป็นการเริ่มปฏิบัติที่จะกระจายอำนาจและงบประมาณไปยังองค์กรท้องถิ่นอย่างจริงจัง และทิศทางการกระจายอำนาจและโดยเฉพาะงบประมาณที่รัฐจะต้องถ่ายโอนงบประมาณร้อยละ 35 ไปยังองค์กรท้องถิ่นในอนาคต

สิ่งเหล่านี้เป็นการบอกถึงทิศทางที่รัฐ โดยเฉพาะกลไกต่าง ๆ รวมทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ ตลอดจนวิธีการทำงานต่าง ๆ ดังที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบกับแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 5 ด้าน ได้แก่

- (1) แบบการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ
- (2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ
- (3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
- (4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
- (5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

แม้การปรับเปลี่ยนต่าง ๆ จะยังไม่แล้วเสร็จ หรือเป็นรูปแบบชัดเจน แต่ทิศทางที่กำหนดไว้ในเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมในบางประการ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการที่รัฐได้เริ่มกระจายงบประมาณไปยัง อบต. อย่างเป็นขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป ส่งผลให้ต้องพิจารณาสาระบางประการดังนี้

(1) องค์การส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากรัฐได้กระจายงบประมาณให้ไปอยู่กับการบริหารจัดการของ อบต. แล้ว และงบประมาณนี้จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไปจนถึงร้อยละ 35 ภายใน 10 ปี

(2) ในทางกลับกัน บทบาทของรัฐจะเปลี่ยนไปจากการที่เป็นผู้ปฏิบัติเอง ไปสู่การกำกับดูแลให้คำปรึกษา ซึ่งจะออกมาในรูปของการกำหนดภาพรวมการพัฒนา นโยบาย แผนในภาพรวม การติดตามประเมินผล การติดตามในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณ การสนับสนุนทางวิชาการในรูปของการวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ รูปธรรมในทางงบประมาณ คือ ปัจจุบันงบประมาณของรัฐก่อนที่จะมีการถ่ายโอนงบประมาณไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่นมีกว่าร้อยละ 60 ที่รัฐใช้ไปในการบริหาร ซึ่งรวมทั้งเงินเดือนข้าราชการ ลูกจ้างต่าง ๆ ในขณะที่กว่า ร้อยละ 30 ใช้ไปกับการลงทุน การพัฒนา

การถ่ายโอนงบประมาณที่กำหนดไว้ที่ ร้อยละ 35 จะทำให้รัฐไม่มีงบประมาณที่จะนำมาใช้กับการลงทุนต่าง ๆ นอกจากจะพยายามลดกำลังคนในหน่วยราชการลงเท่านั้น หรือไม่รัฐจะต้องกู้เงินจากองค์กรเงินทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการลงทุนในภาพรวม

จากปัจจัยเหล่านี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงบทบาทภารกิจโดยเร็ว เพื่อปรับตัวทั้งในกระบวนการทางความคิดและวิธีการทำงานได้สอดคล้องตามที่กฎหมายกำหนด

5.2.2 กฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากการกระจายอำนาจและงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังกำหนดให้ประชาชน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านการวางแผน การอนุรักษ์ หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ตามมาตรา 46 และมาตรา 56 ได้เปิดให้บุคคลมีสิทธิที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีวิตได้อย่างปกติและต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้องค์กรอิสระ คือ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา มีส่วนร่วมในการให้ความเห็น ตลอดจนให้สิทธิแก่บุคคลในการฟ้องร้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ

ในมาตรา 79 และมาตรา 84 ยังได้ระบุว่ารัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมอย่างสมดุล มีส่วนร่วม

ในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งต้องส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

จากเนื้อหาดังกล่าวทำให้เห็นว่า นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีการกระจายอำนาจรวมทั้งงบประมาณให้แล้ว รัฐยังเปิดโอกาสให้ทั้งบุคคลและกลุ่มบุคคลในชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางแผนการเกษตร การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเนื้อหาเหล่านี้เป็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับบทบาท ภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยตรง

สิ่งเหล่านี้เป็นการบอกถึงรูปร่างของบทบาท ภารกิจ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เป็นอย่างดี นั่นคือ

(1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ) จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานที่มีลักษณะของการวางแผนที่มาจากหน่วยราชการเอง เป็นการวางแผนที่เริ่มจากท้องถิ่นและหรือท้องถิ่นมีส่วนร่วม

(2) การดำเนินงานที่จะต้องกระจายไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบุคคล กลุ่มองค์กรชุมชนต่าง ๆ จะต้องปรับเปลี่ยนเป็นให้ อบ.ต. กลุ่มองค์กรในชุมชนเป็นเจ้าของกิจกรรม วางแผน ดำเนินกิจกรรมไปจนถึงการติดตามประเมินผลด้วยตนเอง

(3) ไม่เพียงแต่ อบต. กลุ่มองค์กรในชุมชนที่จะมีบทบาท องค์กรอิสระ ดังเช่น องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินการต่าง ๆ

ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีเพียงบางหน่วยงานที่มีโครงสร้างการกระจายการบริหารไปยังระดับอำเภอ ได้แก่ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ นอกนั้นมีโครงสร้างการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดหรือเขตที่ควบคุมหลายจังหวัด

จากหลักการในการกระจายอำนาจของรัฐ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดการทั้งด้านการเกษตรและสิ่งแวดล้อม ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องการให้การบริการกระจายไปถึงระดับชุมชน เพื่อให้ประชาชน องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถใช้บริการเชื่อมต่อข้อมูล ข่าวสาร และการประสานงาน จึงต้องปรับปรุงโครงสร้างให้มีหน่วยงานที่จะให้บริการแก่ประชาชนในระดับตำบลเป็นอย่างน้อย เพื่อให้สามารถเกิดการบริการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จุดนี้เป็นที่มาของแนวคิด “ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล”

จากการวิเคราะห์โครงสร้าง บทบาท และภารกิจของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ที่มีกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นหน่วยงานประสานงานผลักดันแนวคิด และการดำเนินงานของศูนย์ฯ อาจสรุปได้ ดังนี้

(1) จุดเด่นชัด คือ แนวคิดที่ต้องการให้การปฏิบัติงานในระดับตำบลมีลักษณะการให้บริการเพียงจุดเดียว (One Stop Service) โดยให้มีหน่วยงานส่งเสริมการเกษตรระดับอำเภอที่มีอยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาเดียว (Single Command) จุดนี้เป็นจุดเด่นที่สามารถลดความสับสนและซับซ้อนของการบริการ และการดำเนินงานกับชุมชนและเกษตรกร

(2) ขณะนี้เป็นการทดลองหารูปแบบ วิธีการดำเนินงานของศูนย์ฯ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานต่าง ๆ เพื่อทดลอง ทดสอบแนวความคิดดังกล่าว ก่อนที่จะสรุปว่าควรจะให้ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลเป็นเช่นไร

เท่าที่ได้มีการทดลอง ทดสอบ โดยการปฏิบัติในภาคสนามในรูปแบบต่าง ๆ มีทั้งการผลักดันให้ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การเสนอแนะแนวคิด รูปแบบ วิธีการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ทำให้ได้ข้อสรุปที่สำคัญบางประการ คือ

(1) ส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะต้องทำงานกับชุมชน จะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและวิธีการทำงานกับชุมชนใหม่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับส่วนกลาง จังหวัด ขึ้นเคยกับการคิด การวางแผนที่มาจากส่วนกลางทำให้ไม่สอดคล้องกับท้องถิ่นที่มีความแตกต่างทั้งภูมิหลัง กายภาพ เศรษฐกิจสังคม การปรับเปลี่ยนให้ชุมชน ตำบล เป็นหลักในการวางแผนและดำเนินกิจกรรมดังกล่าวด้วยตนเอง กลับพบอุปสรรคที่เจ้าหน้าที่บางส่วนยังติดอยู่ในวิธีคิด และวิธีการทำงานแบบเดิมที่สะดวกสบายเพราะมีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน การปรับเปลี่ยนให้ชุมชนเป็นผู้คิด วางแผน จะทำให้แต่ละชุมชนมีความแตกต่างกันทำให้มีความหลากหลายซึ่งจะต้องเรียนรู้และยุ่งยากมากขึ้น

(2) ส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจนในนโยบายเรื่องการกระจายอำนาจ และความจำเป็นที่รัฐต้องถ่ายโอนงบประมาณไปยังองค์กรท้องถิ่น โดยที่บทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องปรับเปลี่ยน การบริการในพื้นที่เป็นการบริการด้วยการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การปรับบทบาทเป็นที่ปรึกษาขององค์กรท้องถิ่น กลุ่มองค์กรชุมชนในด้านการเกษตรและสิ่งแวดล้อม ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานกับชุมชนยังเข้าใจว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมีบทบาทหลักในการสนับสนุนทั้งแผนและงบประมาณต่าง ๆ ตามกรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

ข้อมูลจากหลายหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนภูมิภาคต้องการให้รัฐมีบทบาทในการส่งเสริมการเกษตร และที่สำคัญ คือ ส่วนใหญ่ยังคิดว่ารัฐยังคงต้องจัดสรรงบประมาณให้ชุมชนที่ได้เสนอแผนงาน และงบประมาณมา อย่างไรก็ตามมีความเห็นบางส่วนที่มองว่าควรจะมีการเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชุมชนด้วยการจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องให้บริการแก่เกษตรกรและชุมชน และการจัดกิจกรรม การอบรม ศึกษา ดูงาน การจัดเตรียมวัสดุสาริตการผลิต การเกษตรให้แก่เกษตรกรในพื้นที่

5.3 กฎหมายที่รองรับการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล แบ่งเป็น กฎหมายที่รองรับการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะทำงานร่วมกับศูนย์ฯ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ป่าไม้ ที่ดิน การจัดการน้ำและการประมง กฎหมายเกี่ยวกับพืช สัตว์ และอื่น ๆ ที่อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการเกษตร การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น และกฎหมายรองรับสถานะและการดำเนินการของศูนย์ฯ

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ออกมารองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลักที่ต้องปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ที่ดิน ประมง ชลประทาน เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ออกใช้มานานมีเนื้อหาสาระที่อาจวิเคราะห์โดยสรุปได้ ดังนี้³⁵

(1) กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

การจัดการป่าไม้ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะการจัดการจากส่วนกลาง รูปแบบคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ ก็เป็นคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิที่ส่วนกลางแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการส่วนใหญ่มีอำนาจโดยตรงทั่วประเทศเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การจัดการป่าไม้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ กฎหมายป่าไม้ในปัจจุบันยังมีได้คำนึงถึงประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากนัก เว้นแต่ในกรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ส่วนกฎหมายป่าไม้ฉบับอื่น ยังมีได้ให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเขตป่า การจัดการ และการดูแลรักษา ดังนั้น ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลอาจไม่สามารถมีส่วนร่วมได้มากนัก

(2) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายพัฒนาที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ทำกิน ผู้เช่า ผู้ที่ทำกินในที่ดินของรัฐบางประเภทและไม่มีสิทธิในที่ดิน รวมทั้งแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และอาจรวมถึงการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งจะแก้ปัญหาการบุกรุกที่ป่าด้วย แต่ปัจจุบันไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร จึงควรที่จะพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันและวางแผนสำหรับการปรับเปลี่ยนหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในอนาคตหลังจากที่ภาระหน้าที่ในการจัดที่ดินยุติลง

(3) กฎหมายเกี่ยวกับการชลประทาน

กฎหมายเกี่ยวกับการชลประทานที่กรมชลประทานดูแลโดยตรงมี 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติดินและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ซึ่งใช้มาเป็นเวลานานและโครงสร้างของกฎหมายเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายรัฐที่ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วม

กรมชลประทานมีแนวคิดที่จะยกร่างกฎหมายการชลประทานหลวงใหม่ทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนการมอบกิจการบางอย่างให้เอกชนดำเนินการแทน โดยมีประเด็นสำคัญ ครอบคลุมกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ของกรมชลประทาน เช่น การจัดหาที่ดิน การเวน

³⁵ ข้อมูลบางส่วนจากการโครงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ, สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กันยายน 2543

คืนที่ดิน การสำรวจ การก่อสร้าง การจัดสรรน้ำและสงน้ำ การบำรุงรักษา การรुकล้าที่ดินของราษฎร และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นต้น แก่ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ โดยในการพัฒนาแหล่งน้ำนั้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นการสร้างแหล่งน้ำ และการทำประชาพิจารณ์

(4) กฎหมายเกี่ยวกับการประมง

กรมประมงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวกับการประมง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496

การบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับประสบปัญหาค่อนข้างมาก เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์บังคับใช้กับการประมงน้ำจืด เพราะในช่วงเวลาที่มีการบัญญัติกฎหมายข้างต้น การทำประมงของประเทศไทยยังไม่ค่อยมีการทำประมงน้ำเค็มมากนักซึ่งต่างจากสภาพการณ์ในปัจจุบัน กรมประมงจึงจะแก้ไขกฎหมาย โดยปรับปรุงความหมายและการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับที่จับสัตว์น้ำ ปอเลี้ยงสัตว์น้ำ การใช้ใบอาชญาบัตร การควบคุมผลิตภัณฑ์ประมง ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกไปรับรองคุณภาพสินค้าสัตว์น้ำ การอนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศ การควบคุมเรือประมง การเพิ่มรายชื่อเครื่องมือประมง อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการยึดเรือ และเครื่องมือทำการประมง การดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประมง ค่าธรรมเนียมการทำประมง คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ และเขตการประมงไทย ซึ่งมีสาระบางส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกฎหมายในปัจจุบันไม่มี

จึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมายหลัก

ส่วนกฎหมายที่รองรับสถานะและการดำเนินการของศูนย์ฯ นั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ คงมีเฉพาะคำสั่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานขึ้นดูแลให้นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินไปได้ นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล มีชื่อเรียกใหม่ว่า "ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน" และได้รับการรับรองแนวทางในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายของศูนย์ฯ ซึ่งน่าจะเป็นการเพียงพอในการดำเนินการต่อไป และยังมีคามยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาหากจะต้องแก้ไขแนวทางที่ดำเนินการมา

ส่วนที่ยังขาด หากจะมีก็จะเป็นเพียงการออกกฎหมายเพื่อแบ่งส่วนราชการใหม่ให้มีโครงสร้างของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล และมีการเกลี่ยอัตรากำลังจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าไปประจำ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบอำนาจการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรในระดับอำเภอและศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

มีสิ่งที่จะต้องระมัดระวังในการกำหนดโครงสร้างของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล คือ โครงสร้างควรเป็นโครงสร้างหลวม ๆ และเปิดกว้างให้ชุมชน เกษตรกรผู้นำ อบต. องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษาทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารศูนย์ถ่ายทอด

เทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ซึ่งจะช่วยให้ง่ายต่อการปรับให้สอดคล้องในแต่ละชุมชน เจ้าหน้าที่ของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ควรทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้งานทุกอย่างดำเนินไปตามแผน

5.4 ความเชื่อมโยงระหว่างอบต. และศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

ในการศึกษา วิเคราะห์กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลนั้น มีประเด็นหนึ่งที่สำคัญและมีผู้สอบถามกันมาก คือ ประเด็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ประการหนึ่ง คือ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และใน อบต. ที่มีศักยภาพอาจดำเนินการบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรด้วยก็ได้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

จากการศึกษาแนวทางปฏิบัติและข้อจำกัดในการดำเนินการในประเด็นนี้ อาจสรุปได้ว่า

(1) การดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล อาจสนับสนุนกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบของ อบต. ในปัจจุบันที่ทำการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลหลายแห่งตั้งอยู่ในที่ทำการ อบต. (ในปัจจุบันมีการทดลองดำเนินการในจังหวัดมหาสารคาม 1 แห่ง จังหวัดราชบุรี 3 แห่ง และจังหวัดนครราชสีมา 1 แห่ง) อบต. จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดเก็บข้อมูลในพื้นที่ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเก็บข้อมูลเพื่อเตือนภัยการระบาดของศัตรูพืช โดย อบต. เห็นประโยชน์ในการเข้ามาทำงานร่วมกับศูนย์ฯ เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตลาด การต่อรอง การซื้อขาย เพราะจะช่วยตัดปัญหาเรื่องพ่อค้าคนกลาง โดยกรมส่งเสริมการเกษตรอาจจะจ้างพนักงานการเกษตรปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อสนับสนุนงานด้านนี้

(2) ในปัจจุบันชุมชนกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามาร่วมดำเนินการกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล อาทิเช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มพืชสวนพืชไร่ กลุ่มเยาวชน กลุ่มกิจกรรม โดยการเข้ามาร่วมนั้นเป็นการส่งตัวแทนมาประชุมที่ศูนย์ฯ การเข้าร่วมเช่นนี้เป็นไปตามความสมัครใจจึงขึ้นอยู่กับแนวคิดของแต่ละกลุ่มที่จะเห็นผลประโยชน์ที่ตนคาดว่าจะได้รับจากการเข้าร่วม ดังนั้น การดำเนินงานของศูนย์ฯ อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีสิ่งจูงใจ เช่น เมื่อเข้าร่วมแล้วจะได้ “สิทธิ” ต่าง ๆ ดีกว่ากลุ่มที่ไม่ได้เข้าร่วม เป็นต้น

(3) การจัดทำงบประมาณ ผู้จัดทำงบประมาณและผู้ที่มีอำนาจงบประมาณนั้นมิใช่ผู้รับผิดชอบในพื้นที่โดยตรง ทำให้เกิดกรณีการของงบประมาณเพื่อไปดำเนินการกิจการเรื่องหนึ่ง แต่ถูกกลับนำไปใช้ในอีกเรื่องหนึ่ง เป็นต้น

(4) การจัดทำแผนของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นการจัดทำตามความต้องการของท้องถิ่น โดยมีการกรอรายละเอียดในรูปแบบฟอร์ม บก. (บูรณาการ) เสนอผ่านเกษตรอำเภอ ไปยังเกษตรจังหวัด และกรมส่งเสริมการเกษตร ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การจัดสรรงบประมาณจะพิจารณาตามความเหมาะสมตามที่เสนอมา แต่ศูนย์ฯ ไม่สามารถจะทำการเบิกจ่ายได้ เพราะยังไม่มีกฎเกณฑ์วิธีการบริหารจัดการศูนย์ฯ

(5) อบต. ต้องการที่จะจ้างเจ้าหน้าที่มาทำงานเพื่อส่งเสริมการเกษตรแต่ติดขัดที่กฎหมาย อบต. ไม่ได้ให้อำนาจไว้

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าทำงานของ อบต. และศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล อาจกำหนด ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน การใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนอาจซ้ำซ้อนหากขาดการประสานงานที่ดี

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการจัดทำ แผนให้สอดคล้องกัน จะทำให้การจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นส่วนที่สำคัญของการพัฒนาการ เกษตร การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และการริเริ่มลงทุนธุรกิจชุมชนของตำบล โดยเสริมความเข้มแข็ง ของแผนพัฒนาตำบลอีกทางหนึ่ง³⁶

5.5 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการค้นคว้าข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้คำตอบที่สรุปได้ ดังต่อไปนี้

(1) กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือจำกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี การเกษตรประจำตำบล และกระบวนมีส่วนร่วมของชุมชนที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีหลายระดับ คือ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท รองลงมา คือ กฎหมายปกครองที่ออกตามรัฐ ธรรมนูญเพื่อให้มีการกระจายอำนาจตามกฎหมายแม่บท และกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานของรัฐกับพื้นที่และชุมชน สุดท้ายคือ กฎหมายที่รองรับการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี การเกษตรประจำตำบล

(2) กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนในเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจ และสนับสนุนการมีส่วนร่วม ของประชาชน และชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งศูนย์ถ่ายทอด เทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลเป็นกลไกหนึ่งซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สร้างขึ้น เพื่อตอบสนองเจตนา รมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การเกษตร และ การตลาดสำหรับผลิตผลทางการเกษตร โดยทำหน้าที่เป็นส่วนประสานงานระหว่างความต้องการของท้องถิ่นกับ ความสามารถในการสนับสนุนจากส่วนราชการ

(3) นอกเหนือจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายที่ออกตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลายฉบับตามผลการศึกษา มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนเป้าหมายในการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของ ประชาชน และเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เพราะศูนย์ฯ ต้อง ทำงานร่วมกับหรือสนับสนุนกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) ที่อยู่ระหว่าง ขั้นตอนของการรับกระจายอำนาจตามกฎหมาย

(4) กฎหมายในความรับผิดชอบของส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ

³⁶ สอดคล้องกับรายงานของ ADB Technical Assistance Project - No. 3261 - Thailand.

บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการศึกษา พบว่าส่วนใหญ่ยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย³⁷

(5) ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการทำงานรูปแบบใหม่ที่วางแผนจากเบื้องล่าง มีคณะกรรมการและคณะทำงานขึ้นดูแลโดยไม่มีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ให้ความเห็นชอบการดำเนินงานและงบประมาณของ “ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน” สถานะทางกฎหมายของศูนย์จึงเพียงพอในการดำเนินการต่อไป และยังมีคามยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้เหมาะสม

(6) จำนวนของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ไม่ใช่ผลสำเร็จของโครงการ แต่ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นสิ่งที่รัฐควรให้ความสำคัญมากกว่า และการวัดผลนั้นควรใช้ข้อมูลผลรับที่ได้จากประชาชนในท้องถิ่นมิใช่ข้อมูลที่เกิดจากการจัดทำของหน่วยงานราชการ เพื่อจะได้ทราบถึงผลสำเร็จ ปัญหา และอุปสรรคที่อาจมีอย่างแท้จริง

นอกจากนั้นสถานที่ของศูนย์ฯ “ตัวอาคาร” หรือ “สิ่งก่อสร้าง” มิใช่สาระสำคัญของการเป็นศูนย์ฯ กล่าวคือ การบริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี การมีส่วนร่วมของประชาชนและการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับภาครัฐนั้นคือ “หัวใจ” ของความสำเร็จในการจัดตั้งศูนย์ฯ ดังนั้น อาจใช้สถานที่ใดก็ได้ที่ราษฎรไปมาสะดวก เต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม เช่น ลานบ้าน ใต้ถุนบ้าน ของคนในท้องถิ่นนั่นเอง วัด หรือ ที่ทำการ อบต. เป็นต้น

(7) ส่วนราชการที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ได้แก่ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และกรมปศุสัตว์ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแผนปรับโครงสร้างให้ปฏิบัติงานในระดับตำบลมีลักษณะการให้บริการเพียงจุดเดียว (One Stop Service) ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนในการทำงาน เป้าหมายของงาน ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ ทักษะคนดี และขวัญกำลังใจ ทำให้การทำงานยังไม่เป็นไปในลักษณะการบูรณาการ

(8) การจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วมผ่านทางศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นขั้นตอนของการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างฝ่ายราชการกับประชาชนและชุมชน ยังต้องปรับความเข้าใจในกระบวนการจัดทำแผน ลักษณะของแผนที่ดี และที่มาของงบประมาณ รวมทั้งการทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์ประกอบท้องถิ่นตามกฎหมายและเป็นองค์ที่อาจสนับสนุนงบประมาณได้

(9) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินควรเป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมอบหมายให้จังหวัดวางแผนแนวทางการบริหารกองทุนสมทบกิจกรรมชุมชนจังหวัด และให้คำแนะนำปรึกษาแก่ชุมชนในการจัดตั้ง บริหารวางแผนงานและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แล้วก็ตาม ควรต้องมีเกณฑ์กลางที่จะใช้เป็นแนวทางในการบริหารเงินกองทุนเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้

³⁷ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำลังดำเนินการ โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อความสมดุลระหว่างการผลิตทางการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม (The Project “Natural Resources Management Support to Office of Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Cooperatives.”) เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

5.6 ข้อเสนอแนะ

(1) ในประเด็นการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม หากจะรอกการแก้ไขกฎหมายอาจจะต้องใช้เวลานาน ในระหว่างที่รอการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจปรับกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของกระทรวง ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือวิธีการปฏิบัติ ในการกำกับของเจ้าหน้าที่แทน โดยกำหนดเป็นนโยบายให้กับหน่วยงานภายในกระทรวงฯ

(2) ควรให้ความรู้ คำแนะนำกับประชาชน ชุมชน ให้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลด้านต่าง ๆ รวมถึงการปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เพื่อให้เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วมกิจกรรมของศูนย์ฯ

(3) ต้องสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ว่าการกระจายอำนาจไม่ใช่เป็นกระแส แต่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติ ดังนั้น ส่วนราชการจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน โดยแนวทางหนึ่งที่เหมาะสม คือ การทำงานแบบบูรณาการ

(4) การทำงานแบบบูรณาการจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ ได้ปรับปรุงกรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทัศนคติของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ระบบการสนับสนุนการทำงาน และการวัดผลงานก็ต้องปรับเปลี่ยนไป โดยจะต้องพิจารณาให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานกับชุมชนเป็นผลสำเร็จเพื่อเป็นขวัญกำลังใจและสิ่งจูงใจ

(5) การบูรณาการระหว่างหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับหน่วยงานอื่น ควรจะต้องจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อให้แต่ละหน่วยงานทราบถึงภารกิจ ตารางเวลา และหน่วยงานที่จะต้องประสานด้วย โดยออกเป็นคำสั่งหรือระเบียบของกระทรวงฯ

(6) ถึงแม้ว่าสถานะทางกฎหมายของศูนย์จะเพียงพอในการทำงานในขณะนี้ หลังจากที่ได้ผ่านการทดลองปฏิบัติมาระยะหนึ่งอาจศึกษาความเหมาะสมในการนำแนวทางดังกล่าวมาร่างเป็นกฎหมาย หรือเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ที่มีเพื่อให้ระบบที่สร้างขึ้นมีความถาวรและใช้อย่างอิงทางกฎหมายได้

(7) ควรกำหนดเป็นแนวทางและหลักเกณฑ์ ในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลที่ชัดเจน มีขั้นตอนและกระบวนการประชาธิปไตยที่ชัดเจนในทำนองเดียวกันกับแผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น อาจออกเป็นระเบียบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นต้น

บรรณานุกรม

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.
พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
พระราชบัญญัติดินและคูน้ำ พ.ศ. 2505
พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482
พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518
พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
2542

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสากวงศ์. พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

โกดิน พลกุล และคณะ. แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: รายงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

ส่วนการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก ธนาคารโลก, ยุทธศาสตร์เพื่อฟื้นฟูการพัฒนาชนบทของประเทศไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจ, เมษายน 2543

สุนีย์ มัลลิกะมาลัย,ดร. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

ศูนย์ปฏิบัติการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร, แนวทางการจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ปี 2542, เมษายน 2542.

ศูนย์ปฏิบัติการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร, แนวทางการดำเนินงานศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ศูนย์นำร่อง, กรกฎาคม 2542.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงาน การศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
โดย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะผู้ศึกษา

หน่วยงานวิจัย ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวหน้าโครงการ อาจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์

นักวิจัย อาจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กนิช บุญยัษฐิติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หัซซันมี ฤกษ์ระสวด

นักวิจัยผู้ช่วย นายพุดผิงค์ หนูโตภาพ
นางสาวสุธาสิณี สุภา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย