

รูปแบบที่เหมาะสมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน



นายพุดพิงก์ หุ่นโตภาพ

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

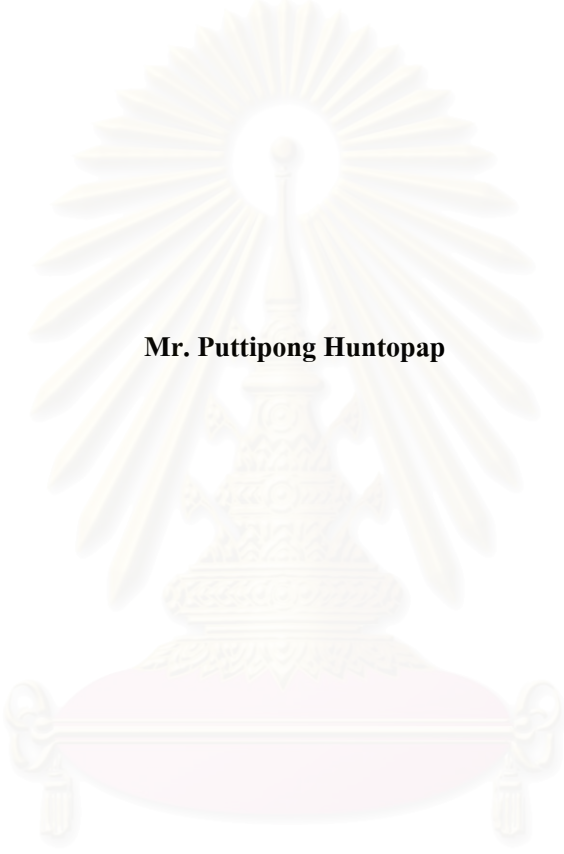
ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-2723-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**SUITABLE MODEL OF AGRICULTURAL TECHNOLOGY TRANSFER  
COMMUNITY CENTER**

**Mr. Puttipong Huntopap**



**สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws**

**Faculty of Law**

**Chulalongkorn University**

**Academic Year 2002**

**ISBN 974-17-2723-2**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	รูปแบบที่เหมาะสมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ชุมชน
โดย	นายพุดพิงก์ หุ่น โศภภาพ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิดิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์)

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ชวาลวุฒ ไชยบุญวดี)

สภามหาวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พุดพิงค์ หุ่นโตภาพ : รูปแบบที่เหมาะสมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน. (SUITABLE MODEL OF AGRICULTURAL TECHNOLOGY TRANSFER COMMUNITY CENTER) อ. ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 128 หน้า. ISBN : 974-17-2723-2

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการศึกษาวิเคราะห์การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนโดยใช้ทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชนเป็นหลักในการวิเคราะห์ร่วมกับรูปแบบขององค์กรประเภทต่าง ๆ

โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเกิดขึ้นมาโดยอาศัยคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถือว่าเป็นการดำเนินงานตามแนวคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืนด้วยตนเองแต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นองค์กรส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน จากการวิเคราะห์รูปแบบองค์กรประเภทต่าง ๆ ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนคือ กลุ่มเกษตรกร โดยมีคณะกรรมการระดับนโยบายประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาว่ามีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมการเกษตร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง กฎหมายมหาชนและกฎหมายการเกษตร เป็นต้น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า ควรมีการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และให้มีกองทุนเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรเพื่อจูงใจให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ ควรมีการศึกษากฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนต่อไป เพื่อจะทำให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา 2545

ลายมือชื่อนิติ.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

## 4286096834 : MAJOR LAWS

KEYWORD: AGRICULTURAL TECHNOLOGY / CENTER / MODEL

PUTTIPONG HUNTOPAP : SUITABLE MODEL OF AGRICULTURAL TECHNOLOGY TRANSFER COMMUNITY CENTER. THESIS ADVISOR : ASST.PROF.EATHIPOL SRISAWALUCK, 128 pp. ISBN : 974-17-2723-2

The aim of the research is to perform in an analytical study in establishing the Agricultural Technology Transfer Community Center (ATTC) by mainly using the theory and the principle of public law in analysis together with various forms of organization.

The Agricultural Technology Transfer Community Center Project is established according to the Agricultural and Co-operative in order to process as an idea which people can participate in the sustainable agricultural development by themselves without the form of juristic person or organization in which it caused the problem in operation process. According to the analysis of various form of organizations, the research shown that the most suitable form in establishing the Agricultural Technology Transfer Community Center (ATTC) is Agricultural Group which has the policy board consists of representatives from each government office related to ATTC such as Prime Minister, Minister of Agricultural and Co-operative, Minister of Interior, and experts in agricultural support, human resource administration, budget planning, monetary and finance, public law and agricultural law.

The researcher has the suggestions as that, there should be a decree of forming ATTC according to the Administrative Organization of the state Act, B.E.2534, and there should be the ATTC fund in order to persuade the farmers to organize the Agricultural Group. Moreover, there should be a study in intellectual property law related to the operation of ATTC in order to ensure the completion in operation of ATTC.

Field of study Law.....

Academic year 2002

Student's Signature.....

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ซึ่งท่านได้รับผู้เขียนเข้าร่วมทำงานวิจัยในโครงการวิจัยต่าง ๆ อันเป็นทุนการศึกษาตลอดการศึกษาในหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต อีกทั้งท่านยังได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และให้คำแนะนำตลอดจนข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ จึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และอาจารย์ชวาลวุฒ ไชยญาติ ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณผู้ตอบสัมภาษณ์ทุกท่านที่สละเวลาอันมีค่า ในการให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ อาทิ คุณสุรศักดิ์ นาคสวัสดิ์ นักวิชาการสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ คุณสุวิวัฒน์ นุ่มมีศรี แห่งกองนิติการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ คุณจำลอง พุฒซ้อน แห่งกองแผนงาน กรมส่งเสริมการเกษตร คุณพิสิทธิ์ พลอยโสภณ แห่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย คุณดิเรก ก้อนกลีบ รองผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง และขอขอบพระคุณคนอื่น ๆ ที่มีอาจเอ่ยนามได้ทั้งหมด

ขอขอบพระคุณบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ทุนผู้ช่วยวิจัยตลอดเวลาที่ศึกษาอยู่ อันมีส่วนสำคัญให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเสร็จได้

ขอขอบคุณบรรณารักษ์ประจำห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดสัญญา ธรรมศักดิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และห้องสมุดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ให้ความสะดวกในการค้นคว้าด้วยดีตลอดมา

ขอขอบคุณคุณณัฐวุฒิ คุหะสุวรรณ คุณสุธิดา วัฒนานันท์ คุณปราโมทย์ เรืองจินดา คุณนิธิวัฒน์ พุฒทอง คุณวชิราภรณ์ สังข์ดี คุณจรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ และคุณสรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์ ที่มีส่วนช่วยเหลือและให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ซึ่งมีพระคุณอันประเสริฐและเป็นกำลังใจสูงสุดแก่ผู้เขียนเสมอมา

วุฒิพงศ์ หุ่นโตภาพ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
ขอบเขตของการวิจัย .....	8
สมมติฐานของการวิจัย.....	9
วิธีดำเนินการวิจัย .....	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	10
บทที่ 2 องค์กรที่ให้บริการการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร.....	11
2.1 ความจำเป็นของการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร .....	11
2.2 บทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี	
การเกษตรชุมชน .....	12
2.3 โครงสร้างของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน.....	16
2.4 ปัญหาของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน .....	31
2.5 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่อาจนำมาใช้กับโครงการ	
ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน .....	35
2.5.1 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ .....	35
2.5.2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	38
2.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของประชาชนเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี	
การเกษตร .....	44
2.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับโครงการศูนย์บริการ	
และถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน.....	48

บทที่ 3 วิเคราะห์รูปแบบองค์กรในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี	
การเกษตรชุมชน .....	52
3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร .....	52
3.2 ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบองค์กรบางประเภทมาใช้ในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน .....	55
3.2.1 องค์กรในรูปแบบสหกรณ์ .....	56
3.2.1.1 การจัดตั้งสหกรณ์ .....	58
3.2.1.2 โครงสร้างของสหกรณ์ .....	59
3.2.1.3 การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ .....	62
3.2.1.4 วิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดในรูปแบบสหกรณ์ .....	65
3.2.2 องค์กรในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร .....	71
3.2.2.1 การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร .....	72
3.2.2.2 โครงสร้างของกลุ่มเกษตรกร .....	73
3.2.2.3 การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร .....	77
3.2.2.4 วิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร .....	79
3.2.3 องค์กรในรูปแบบองค์การพัฒนาเอกชน .....	81
3.2.3.1 การจัดตั้งองค์การพัฒนาเอกชน .....	83
3.2.3.2 โครงสร้างขององค์การพัฒนาเอกชน .....	85
3.2.3.3 การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบองค์การพัฒนาเอกชน .....	87
3.2.3.4 วิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดในรูปแบบองค์การพัฒนาเอกชน .....	88
3.2.4 เปรียบเทียบรูปแบบองค์กรของเกษตรกรตามกฎหมาย .....	94
3.3 วิเคราะห์รูปแบบขององค์กรที่อาจนำมาใช้กับการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน .....	97



	หน้า
บทที่ 4 รูปแบบที่เหมาะสมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน.....	100
4.1 การจัดตั้ง.....	100
4.2 วัตถุประสงค์.....	104
4.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่.....	106
4.4 ทุน รายได้และทรัพย์สิน.....	111
4.5 การบริหารและการดำเนินงาน.....	112
4.6 การตรวจสอบและการกำกับดูแล.....	116
4.7 ความสัมพันธ์กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.....	117
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	119
5.1 บทสรุป.....	119
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	123
รายการอ้างอิง.....	125
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	128

## สารบัญตาราง

ญ

ตาราง

หน้า

1. เปรียบเทียบการบริหารราชการในแบบปัจจุบันกับการบริหารราชการแบบบูรณาการ  
เพื่อการพัฒนา..... 29
2. เปรียบเทียบลักษณะขององค์กรต่าง ๆ ..... 95



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแนภูมิ

แผนภูมิ	หน้า
1. โครงสร้างการบริหารงาน .....	24
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน .....	43
3. โครงสร้างการบริหารงานสหกรณ์ .....	60
4. โครงสร้างภายนอกสหกรณ์การเกษตร .....	65
5. โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มเกษตรกร .....	74
6. โครงสร้างภายนอกของกลุ่มเกษตรกร .....	78
7. โครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราด .....	93



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดเป็นแนวทางให้รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน จะต้องยึดถือปฏิบัติตามและเป็นหลักการสำคัญที่ทุกรัฐบาลกำหนดนโยบายการบริหารปกครอง ประเทศตามรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้มุ่งเน้นถึงความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม ของประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐ จึงได้มีบทบัญญัติในมาตรา 79 และมาตรา 84 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิต ของประชาชน”

“มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหา แหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต และการตลาด สินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการยอมให้เกษตรกรรวมตัวกัน เพื่อร่วมกับภาครัฐในการวางแผนการเกษตร เสรีภาพในการรวมตัวกันนั้น รัฐธรรมนูญ

---

<sup>1</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 85.

แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 45 กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือเป็นหมู่คณะอื่น ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติในมาตรา 18 กำหนดให้ “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมการเกษตรจากการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งมีลักษณะของการวางแผนและการตัดสินใจแบบบนลงล่าง (Top-down) เน้นการสั่งการและการควบคุม (Command and Control) และรัฐมีอำนาจเหนือประชาชนโดยบริหารจัดการสังคมแต่เพียงฝ่ายเดียว มาเป็นการบริหารราชการที่เน้นความต้องการของเกษตรกรเป็นหลัก สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันมีความคิดริเริ่มและพยายามของเกษตรกรเอง มีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน ลักษณะของการวางแผนและการตัดสินใจจึงเป็นล่างขึ้นบน (Bottom up)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์<sup>2</sup> จัดตั้งโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนขึ้น โดยจัดระบบงานส่งเสริมการเกษตรในระดับตำบลให้มีความเป็นเอกภาพ สามารถให้บริการเกษตรกรอย่างครบวงจรครอบคลุม

<sup>2</sup> คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 268/2542 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน, คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 269/2542 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน และคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 29/2543 ลงวันที่ 25 มกราคม 2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจโครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม

ทุกสาขาทั้งพืช ปศุสัตว์และประมง ณ จุดเดียว (One Stop Service) เน้นที่ความต้องการของเกษตรกรเป็นหลัก สนับสนุนให้เกษตรกรจัดทำแผนการผลิตของตนเองและมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้บริการข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและรวดเร็วผ่านศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน<sup>3</sup> และต่อมาเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับรองเห็นชอบในหลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางในการดำเนินงานและการจัดงบประมาณของโครงการ<sup>4</sup>

แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายทางการบริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น การดำเนินงานขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหาร ทำให้การดำเนินการเกิดความไม่ชัดเจนในกระบวนการทำงาน โครงสร้างและการควบคุมตรวจสอบ และอาจทำให้เกิดความไม่ยั่งยืนของโครงการ เพราะอาจมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้ง่ายในอนาคต และก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) การไม่มีกฎหมายรองรับกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เนื่องจากศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจัดตั้งขึ้นมาโดยคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งคำสั่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นี้ไม่มีฐานะเป็นกฎหมายคือ ไม่ใช่คำสั่งที่มีสภาพบังคับและมีบทกำหนดโทษไว้ในกรณีที่มีผู้ละเมิดบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎกระทรวง ดังนั้นในการปฏิบัติงานต่าง ๆ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่อย่างใด คำสั่งทุกประเภทที่มีในศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงเป็นเพียงความต้องการให้เกิดความเป็นระบบเพื่อสะดวกในการปฏิบัติงาน ไม่ใช่เป็นกฎระเบียบตามกฎหมายแต่อย่างใด และแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีรับรองเห็นชอบในหลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางในการดำเนินงาน และการจัดงบประมาณของโครงการนี้ แต่มติรัฐมนตรีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดแนวทางการบริหารงานแผ่นดิน โดยไม่ประสงค์ให้เป็นกฎเกณฑ์โดยตรง มติคณะรัฐมนตรีนี้จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย<sup>5</sup>

<sup>3</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, (กรุงเทพฯ : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2543), หน้า 12 – 13.

<sup>4</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน,” 21 พฤศจิกายน 2543.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 96.

ส่งผลให้เกิดปัญหา คือ มิได้มีกฎหมายรับรองสถานะของนิติบุคคล แม้ว่าเกษตรกร ผู้เป็นสมาชิกของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจะสามารถทำกิจการต่าง ๆ ได้ แต่ไม่สามารถที่จะให้องค์กรที่ทุกคนรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลที่จะทำนิติกรรมแทนตนเองได้ และไม่สามารถที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาฎีกาที่ 495/2519 กล่าวคือ ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(11) และคำว่าบุคคลนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่คณะบุคคลกรุงเทพมหานครกรกิจจำเลยที่ 1 เป็นเพียงคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลไม่ใช่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้น โจทก์จึงไม่อาจฟ้องจำเลยที่ 1 ให้รับผิดชอบหนี้ภาษีการค้าได้ หรือตัวอย่างในกรณีของโรงงานยาสูบ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ สังกัดกระทรวงการคลังและบริหารงานตามระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516 โรงงานยาสูบถึงแม้จะประกอบกิจการที่มีรายได้มากมาย ถ้ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ไม่สามารถที่จะเป็นโจทก์ฟ้องหรือถูกฟ้องได้จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังหรือกระทรวงการคลังเป็นผู้ฟ้องในฐานะเจ้าของโรงงานยาสูบ เพราะโรงงานยาสูบไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ฉะนั้น ในกรณีของคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และแม้โครงการนี้จะได้รับการรับรองจากมติของคณะรัฐมนตรี แต่หากไม่มีกฎหมายรองรับสถานะให้เป็นนิติบุคคลแล้วก็ไม่สามารถที่จะเป็นคู่ความในคดีได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดปัญหาในการขอรับการสนับสนุนหรือการดำเนินการจากบุคคลอื่นด้วย ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับการขอรับเงินสนับสนุนของสมาคมที่มีได้จดทะเบียนตามกฎหมาย โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 47/2491 กล่าวว่า การให้เงินแก่สมาคมที่ตั้งขึ้นโดยมิได้จดทะเบียนตามกฎหมายนั้นไม่สมบูรณ์ เพราะมีแต่ผู้ให้โดยไม่มีบุคคลเป็นผู้รับ ผู้ให้จึงยังคงเป็นเจ้าของเงินนั้นอยู่ (สมาคมที่มีได้จดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ฉะนั้น หากมีบุคคลใดให้ทรัพย์สินแก่ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน สัญญาให้ยืมไม่สมบูรณ์เพราะการให้นั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้ให้ โอนทรัพย์สินของตนให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง

เรียกว่าผู้รับและผู้รับขอมรับเอาทรัพย์สินนั้น<sup>6</sup> เมื่อศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนไม่เป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถเป็นผู้รับการให้ได้ สัญญาให้จึงไม่สมบูรณ์

องค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้นย่อมสามารถดำเนินกิจการขององค์กรได้อย่างเต็มที่ และมีความน่าเชื่อถือในการทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอก เพราะมีความชัดเจนในกรอบอำนาจหน้าที่และการกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลให้เกิดความมั่นคงขององค์กร

(2) การบริหารงานยังคงเป็นแบบรวมอำนาจ เพราะยังเป็นการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งอาศัยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฉะนั้น การดำเนินงานทุกครั้งจะต้องมีลำดับการเสนอหรือสั่งการมาตามลำดับชั้น เริ่มจากการวางแผนของเกษตรกรในระดับตำบลเสนอต่อมายังระดับอำเภอ จังหวัด และอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ผู้บริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดแผนงาน งบประมาณ โดยเจ้าหน้าที่ระดับล่างและเกษตรกรยังคงมีลักษณะเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือแผนงานที่ได้รับการอนุมัติ ทั้งนี้ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงมีบทบาทเป็นเพียงผู้ประสานงานระหว่างเกษตรกรกับส่วนราชการเท่านั้น จึงอาจมีปัญหาในลักษณะที่ทำให้ส่วนกลางตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อาจมีความไม่เหมาะสมต่อสภาพความเป็นจริงของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ และเกษตรกรไม่มีอำนาจตัดสินใจเองว่าจะเลือกดำเนินการอย่างไร ในพื้นที่ ทั้งยังต้องรอฟังคำสั่งจากส่วนกลางในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจึงอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การวางแผนการเกษตรโดยเกษตรกรนั้น ประสบปัญหาจากการที่เกษตรกรยังไม่มีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาของตนเอง ทำให้แผนงานที่แสดงถึงความต้องการของเกษตรกรเป็นสิ่งที่รัฐได้ดำเนินการสนับสนุนอยู่แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง เกษตรกรเหล่านั้นจึงไม่ได้รับการสนับสนุน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการไม่มีบทบาทผู้ดูแลของกฎหมายรองรับสถานภาพของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเพื่อให้การดำเนินงานแยกออกจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และให้เกษตรกรสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

(3) ความสอดคล้องของหน้าที่ระหว่างโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนกับหน่วยงานราชการอื่น เนื่องจากการที่ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนมีหน้าที่หลัก 3 ประการ กล่าวคือ การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้า

<sup>6</sup> มาตรา 521 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



และส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมธุรกิจชุมชนด้านการเกษตรเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล และการปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 50 ถึงมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อันได้แก่ การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น มาตรา 17 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อันได้แก่ การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น และการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น และในมาตรา 18 ได้บัญญัติ “ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17” ฉะนั้น การดำเนินงานของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมที่นำมาปรับใช้กับโครงการนี้ และเนื่องจากในปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ใช้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เพื่อเป็นตัวอย่างและเป็นแม่ข่ายในการเรียนรู้การเกษตรประจำตำบล รวมทั้งสิ้น 7,156 ตำบล<sup>7</sup> โดยเป็นความพยายามของภาครัฐที่จะผลักดันให้เกิดองค์การรวมตัวของเกษตรกรและสนับสนุนให้เกษตรกรจัดทำแผนการผลิตของตนเอง ซึ่งมีการรวมตัวในลักษณะกึ่งทางการ คือ การรวมตัวของเกษตรกร

<sup>7</sup> กรมส่งเสริมการเกษตร, แนวทางการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล (กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการเกษตร, 2545), หน้า 3.

ภายใต้การสนับสนุนของภาครัฐโดยใช้วิธีการทำงานในรูปแบบขององค์กรในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐเข้าไปร่วมปรึกษาหารือถึงปัญหาของกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ ในพื้นที่โดยเสนอและแนะนำให้มีการรวมตัวและสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยให้เกษตรกรเรียนรู้กระบวนการแก้ปัญหาของตน และร่วมมือกันในการพัฒนากลุ่มของตนให้มีความมั่นคง และสามารถดำเนินการในเชิงธุรกิจอันเป็นการสร้างรายได้ให้แก่กลุ่มเกษตรกรได้ ทั้งนี้ รูปแบบขององค์กรดังกล่าวเกษตรกรสามารถเลือกจัดตั้งขึ้นตามกรอบแห่งกฎหมายโดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของกิจกรรมของแต่ละองค์กร โดยรัฐมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำ สนับสนุน และควบคุมการดำเนินการขององค์กรในลักษณะดังกล่าว

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวดังกล่าวไว้ในมาตรา 45 ทั้งนี้ กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือเป็นหมู่คณะอื่น ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ และหากพิจารณาตามรูปแบบองค์กรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรประเภทที่มีการรองรับสถานภาพทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคลภายใต้กฎหมายเฉพาะ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ องค์กรในรูปแบบสมาคมและมูลนิธิ กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน ได้แก่ องค์กรในรูปแบบสหภาพและสหพันธ์ กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ได้แก่ องค์กรในรูปแบบสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร สำหรับองค์กรประเภทที่ 2 คือ องค์กรประเภทที่ไม่มีการรองรับสถานภาพทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล ได้แก่ องค์กรเอกชนที่มีได้จดทะเบียนตามกฎหมาย หรือหมู่คณะอื่น

ฉะนั้น จึงสมควรมีการศึกษารูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เพื่อให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายที่รับรองกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ซึ่งจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน และวิเคราะห์ถึงโครงสร้างองค์กร อำนาจ หน้าที่ การดำเนินงานและการควบคุมตรวจสอบองค์กร รวมถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อองค์กรอื่น ๆ ทั้งของรัฐบาลและของเอกชนในลักษณะของความมีสหสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และความสัมพันธ์ที่มีต่อเกษตรกร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบองค์กรที่เหมาะสมกับดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน
2. เพื่อศึกษาโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบ และความสัมพันธ์ที่มีต่อหน่วยงานอื่น
3. เพื่อเสนอแนะกฎหมายที่เหมาะสมที่จะใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษารูปแบบของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 และคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษารูปแบบขององค์กรที่มีลักษณะใกล้เคียงกับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเพื่อนำมาเปรียบเทียบ
3. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 รวมทั้งอนุบัญญัติ เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ประกาศและหนังสือสั่งการ ที่ออกตามความในกฎหมายดังกล่าว เป็นต้น

### สมมติฐานของการวิจัย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้งโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนขึ้น เพื่อให้บริการและสนับสนุนให้เกษตรกรจัดทำแผนการผลิตของตนเอง และมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ส่งเสริมธุรกิจชุมชนและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจัดตั้งโดยคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุเนื่องมาจาก

การไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินงานและรูปแบบของของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี การเกษตรชุมชนในปัจจุบันมีลักษณะเป็นแบบรวมอำนาจ การได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิด และหลักกฎหมายมหาชน รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับรูปแบบศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี การเกษตรชุมชน จะทำให้เกิดการสนับสนุนการดำเนินงาน และก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กร ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ยังศึกษาข้อมูลจากมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 และข้อมูลจากตำรากฎหมายปกครอง งานวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการดำเนินการขององค์การพัฒนาเอกชน งานวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวกับการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม และวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรรูปแบบต่าง ๆ

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ข้าราชการและเกษตรกร โดยข้าราชการนั้น ได้แก่ ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้อำนวยการโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ผู้จัดการโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ เจ้าหน้าที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เจ้าหน้าที่กรมประมง เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ เจ้าหน้าที่สถาบันทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพ และผู้อำนวยการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

นอกจากนี้ยังได้มีการสัมภาษณ์ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ในจังหวัดที่มีการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งมี 5 จังหวัด กล่าวคือ จังหวัดลำปาง จังหวัดภูเก็ต จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดชัยนาท ทั้งนี้โดยสัมภาษณ์รองผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเพราะเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางให้ทำหน้าที่ในส่วนนี้โดยตรง รวมถึงเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จังหวัดลำปาง เนื่องจากจังหวัดลำปางเป็นจังหวัดที่มีการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอด

เทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเพื่อเป็นพื้นที่เป้าหมายและเป็นตำบลนำร่องมาตั้งแต่เริ่มโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปี พ.ศ. 2542

สำหรับการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับเกษตรกรที่เกี่ยวข้องนั้น มีความหลากหลายในการประกอบอาชีพ และความต้องการของแต่ละบุคคลนั้นแตกต่างกันเนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ จึงเลือก 3 พื้นที่โดยให้เป็นตัวแทนของภาคกลาง ภาคตะวันตกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสัมภาษณ์เกษตรกรจำนวนพื้นที่ละ 30 คน ในเขต 3 พื้นที่ ได้แก่ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ตำบลกระแซง อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ตำบลตำหรุ อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี และศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนตำบลคำบ่อ อำเภวาริชภูมิ จังหวัดสกลนคร ซึ่งประเด็นหลักในการสัมภาษณ์ คือ ความต้องการของเกษตรกรที่มีต่อศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน และศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ซึ่งเกษตรกรมีส่วนร่วมในการดำเนินการในอนาคตควรมีรูปแบบใดที่เหมาะสม

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

เป็นข้อเสนอรูปแบบหนึ่งในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบที่เหมาะสมต่อไป อันเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนเกษตรกรผู้เกี่ยวข้อง และสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบัน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### องค์กรที่ให้บริการการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่และรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารราชการด้านการเกษตรในปัจจุบัน ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติว่า “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบการชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร รวมตลอดทั้งการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ซึ่งการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

#### 2.1 ความจำเป็นของการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร

เนื่องจากการถ่ายทอดเทคโนโลยีมีความสำคัญต่อการเกษตรเป็นอย่างมาก เพราะการใช้เทคนิคใหม่ ๆ หรือวิธีการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมในการทำการเกษตรจะช่วยเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การประกอบอาชีพเกษตรแบบเดิม รวมถึงวิธีการใหม่ ๆ ที่เกษตรกรเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวพืช การใช้เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช ยาและอาหารสำหรับสัตว์เลี้ยง เครื่องมือหรืออุปกรณ์การเกษตร ตลอดจนแหล่งของพลังงานต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้อย่างเหมาะสม ตลอดจนการใช้แรงงานและที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรในอดีตที่ผ่านมา เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี จวบจนสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยปรากฏเป็นพระบรมราโชบายของพระมหากษัตริย์ที่ทรงแนะนำประชาชนเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จวบจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ รวมทั้งเทคโนโลยีการเกษตรเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น ทำให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรของไทยเข้าสู่มาตรฐานสากล โดยการถ่ายทอดความรู้ตั้งแต่เดิมถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบโดยตรงเท่านั้น จนกระทั่งในปัจจุบันซึ่งมีการดำเนินการผ่านทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

## 2.2 บทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร

พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่และรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารราชการด้านการเกษตร โดยเป็นส่วนราชการที่ได้รับการสถาปนา เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 การเกษตรในประเทศไทยนั้นได้รับการส่งเสริมและพัฒนามาตั้งแต่ครั้งอดีต ซึ่งมีหลักฐานปรากฏเด่นชัดเมื่อเข้าสู่สมัยสุโขทัยจนกระทั่งมีการตั้งกรมนาขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ นับจากกระทรวงเกษตรพณิชการมาเป็นกระทรวงเกษตรราชการ กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ กระทรวงเศรษฐการ กระทรวงเกษตรราชการ กระทรวงเกษตรจนมาสู่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน โดยมีส่วนราชการดังนี้ คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมชลประทาน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติและสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร<sup>1</sup>

อนึ่ง ภารกิจเกี่ยวกับการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีการเกษตรได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ปรากฏในข้อ 1 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้กรมส่งเสริมการเกษตรมีภารกิจเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรในการผลิต การแปรรูป การเพิ่มมูลค่าในสินค้าเกษตร การกำหนดมาตรการและแนวทางในการส่งเสริมการเกษตร การควบคุมคุณภาพสินค้าและผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรสู่เกษตรกรเพื่อสร้างรายได้และความมั่นคงในการผลิตและการประกอบอาชีพการเกษตร โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริม และพัฒนาเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร
- (2) ฝึกอบรมเกษตรกร และให้บริการทางการเกษตร
- (3) พัฒนา ส่งเสริม และประสานการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิต และการจัดการผลผลิต

พืช ประมง และปศุสัตว์ แก่เกษตรกร

<sup>1</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาส่งเสริมการเกษตรเปรียบเทียบ Comparative in Agricultural Extension หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 6 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 26-33.

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

สำหรับการบริหารราชการของกรมส่งเสริมการเกษตรที่ผ่านมานั้นใช้หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลัก (Centralization) กล่าวคือ เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ<sup>2</sup> ดังนั้น ในการบริหารราชการจึงมีการรวบรวมอำนาจวินิจฉัยไว้ที่ส่วนกลาง ลักษณะของการวางแผนและการตัดสินใจจึงเป็นแบบบนลงล่าง (Top-down) และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ลดหลั่นกันตามความรับผิดชอบ โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 89 บัญญัติทางวินัยว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติราชการ โดยมีให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว” การถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีการเกษตรจึงเป็นไปตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาแนะนำและถ่ายทอดความรู้ตามนโยบายจากส่วนกลาง โดยประชาชนหรือเกษตรกรไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนการเกษตรหรือตัดสินใจในเรื่องใด ๆ แต่ประชาชนหรือเกษตรกรเป็นเพียงผู้สนองรับนโยบายจากส่วนกลางในฐานะผู้อยู่ในพื้นที่และได้รับการปฏิบัติเท่านั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงต้องมีการปรับบทบาทในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ โดยมีการจัดตั้งโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนขึ้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดตั้งโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนขึ้น โดยจัดระบบงานส่งเสริมการเกษตรในระดับพื้นที่ให้มีความเป็นเอกภาพ ให้มีหน่วยงานส่งเสริมการเกษตรระดับอำเภอที่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาเดียว (Single Command) ปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมการเกษตร ด้วยการจัดระบบงานส่งเสริมการเกษตรในระดับตำบลให้มีความเป็นเอกภาพ สามารถให้บริการเกษตรกรอย่างครบวงจรครอบคลุมทุกสาขาทั้งพืช ปศุสัตว์และประมง ณ จุดเดียว (One Stop Service) เน้นที่ความต้องการของเกษตรกรเป็นหลัก สนับสนุนให้เกษตรกรจัดทำแผนการผลิตของตนเองและมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้บริการข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและรวดเร็ว

<sup>2</sup> ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 180.



นอกจากนี้ยังได้วางนโยบายด้านการเกษตรของประเทศที่เกี่ยวข้อง คือ ฟื้นฟูเกษตรกรผู้พักชำระหนี้ โดยจะดำเนินการผ่านศูนย์บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ในการรับรายชื่อเกษตรกรที่พักชำระหนี้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการในการฟื้นฟูอาชีพด้วยแนวทางต่าง ๆ และการส่งเสริมเกษตรผสมผสาน โดยให้ความรู้แก่เกษตรกรทั่วไปเพื่อเป็นการเตรียมคน จัดทะเบียนเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ และให้เกษตรกรเสนอแผนความต้องการโดยผ่านศูนย์บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะสนับสนุนเทคโนโลยีให้กับเกษตรกรในลักษณะบูรณาการ เป็นต้น

โครงการดังกล่าวจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 268/2542 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน, คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 269/2542 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน และคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 29/2543 ลงวันที่ 25 มกราคม 2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจโครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม

ต่อมา เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเสนอหลักการและแนวทางการจัดตั้งโครงการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลโดยเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน” และนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา<sup>3</sup> คณะรัฐมนตรีพิจารณาโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แล้วมีมติ ดังนี้<sup>4</sup>

(1) เห็นชอบในหลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางในการดำเนินงาน และเกณฑ์การคัดเลือกและค่าใช้จ่ายของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้คำนึงถึงความจำเป็นเป็นหลัก และไม่ควรมีติดกับตำบล อีกทั้งไม่ควรมีการก่อสร้างอาคารสำนักงาน

<sup>3</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “หนังสือที่ กษ. 0201/27019,”

2 พฤศจิกายน 2543.

<sup>4</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน,” 21 พฤศจิกายน 2543.

(2) เห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการในปี 2544 เพื่อดำเนินการโครงการ สำหรับปีต่อ ๆ ไปให้บรรจุโครงการไว้ในงบประมาณปกติ

ดังนั้น โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงได้รับการรับรองแนวทางในการดำเนินงานและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถตั้งงบประมาณปกติสนับสนุนค่าใช้จ่ายของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนได้ ตั้งแต่ในงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีความพยายามเสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ...<sup>5</sup> เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนให้เกิดเป็นองค์กรของประชาชนโดยเห็นว่า โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 เป็นโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ควบคู่กับการพัฒนาด้านการเกษตร โดยชุมชนมีส่วนร่วมอันเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ต้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยรัฐให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และทำให้เกิดการพัฒนาที่มุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของเกษตรกร การสร้างชุมชนเครือข่ายพัฒนาการเกษตรให้มีความเข้มแข็ง มีแหล่งให้ความรู้ในด้านเทคโนโลยีการเกษตรที่ถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการสร้างรายได้จากการฟื้นฟูและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรจากการพัฒนาการเกษตรที่มุ่งเน้นให้มีการเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ องค์กรแกนนำกลุ่มอาชีพ และหน่วยงานต่างๆอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสนองตอบต่อความต้องการของเกษตรกรในชุมชน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

<sup>5</sup> คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ... กลับคืนมาให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อทำการปรับปรุงแก้ไข ก่อนที่จะนำกลับเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน มีสาระสำคัญคือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารโครงการจังหวัด และคณะกรรมการบริหารศูนย์บริการตำบล โดยคณะกรรมการในลำดับสูงจะกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการลำดับล่างเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ อีกทั้งยังกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของศูนย์บริการตำบลให้มีคุณสมบัติตามที่กำหนด และให้สมาชิกดำเนินการจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตั้งงบประมาณสนับสนุนโครงการประเภทเงินอุดหนุนเป็นรายปี เพื่อสนับสนุนศูนย์บริการตำบลตามแผน และโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารแล้ว และโอนให้แก่ศูนย์บริการตำบล โดยให้สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดรับคำขอการสนับสนุนโครงการจากศูนย์บริการตำบล เพื่อพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอน

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานของโครงการ ซึ่งศูนย์บริการตำบลต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การเงิน การบัญชี และการพัสดุ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของสมาชิกเป็นหลัก และให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามระเบียบนี้

### 2.3 โครงสร้างของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

การพิจารณารูปแบบศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่เหมาะสมนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึง โครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะ เนื้อหาสาระของกฎหมายจะต้องครอบคลุมไปถึง วัตถุประสงค์ บทบาทหน้าที่ การบริหารและการดำเนินกิจการ การเงินและการบัญชี ตลอดจนการตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่จะจัดตั้งขึ้น ในปัจจุบันมีการดำเนินการโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เพื่อเป็นตัวอย่างและเป็นแม่ข่ายในการเรียนรู้การเกษตรประจำตำบล รวมทั้งสิ้น 7,156 ตำบล ซึ่งมีโครงสร้างที่จะนำมาประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้

## (1) การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ที่ 268/2542 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน, คำสั่งกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ที่ 269/2542 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการโครงการเพิ่มขีดความ สามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน และคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 29/2543 ลงวันที่ 25 มกราคม 2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจโครงการนำร่องการจัดทำแผนพัฒนา ชุมชนแบบมีส่วนร่วมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

(1.1) เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการในการพัฒนาการเกษตรที่ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เกษตรกร สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร มีโอกาสและมีส่วนร่วม ในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนด้วยตนเอง และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ในลักษณะบูรณาการ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุน ด้านการบริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางวิชาการด้านการเกษตร ทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง และข่าวสารข้อมูลการเกษตรที่สำคัญ

(1.2) เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน ของส่วนราชการของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ในระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีการบริการทางด้านการพัฒนาการเกษตร ที่มีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการแก่เกษตรกรที่จุดเดียว (One Stop Service) และมีลักษณะ บูรณาการ โดยให้มีการให้บริการจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทุกหน่วยงานทั้งในด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง โดยผ่านทางศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำ ตำบล

(1.3) เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการวางแผนและการพัฒนาตนเอง ในด้าน การพัฒนาการเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าการเกษตร ปรับปรุงคุณภาพสินค้า วางแผนในการบริหารจัดการเพื่อใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และพัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐานของชุมชน รวมทั้ง การเสนอแนะให้มีการใช้ประโยชน์จากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการเกษตร ตลอดจนส่งเสริมให้มีการออมและการระดมทุนของชุมชนเพื่อการลงทุน ทางธุรกิจการเกษตร

<sup>6</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “หนังสือที่ กษ. 0201/27019,”

## (2) บทบาทและหน้าที่

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ซึ่งมีหน้าที่หลัก 3 ประการ กล่าวคือ<sup>7</sup> การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมธุรกิจชุมชนด้านการเกษตรเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล และการปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้แก่เกษตรกร โดยเน้นด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด ตามความต้องการของชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย แต่ทั้งนี้การดำเนินการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ และสอดคล้องตามแผนความต้องการของชุมชนที่เสนอและได้รับการอนุมัติ มีลักษณะกิจกรรมที่เป็นการถ่ายทอดความรู้ที่เหมาะสมแก่เกษตรกรและองค์กรชุมชนหรือกลุ่มอาชีพ การสร้างแกนนำสาธิต สนับสนุนให้ชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานนวัตกรรมใหม่มาใช้ในการพัฒนาอาชีพการเกษตร การสร้างกลุ่มเครือข่ายสมาชิกส่วนอาชีพ การศึกษาดูงาน ฝึกทดลองปฏิบัติและจัดเสวนาร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร

(2.2) การส่งเสริมธุรกิจชุมชนด้านการเกษตรเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล โดยส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนพัฒนาอาชีพธุรกิจการเกษตรของชุมชน ในการสร้างรายได้ และการสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล เพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิต การแปรรูป และการตลาด ผลิตผลทางการเกษตรของชุมชนเป้าหมาย ในรูปแบบหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (one village one product) ตามความจำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและศักยภาพของชุมชน พิจารณาจัดหาอุปกรณ์ เครื่องจักร และปัจจัยที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการลงทุนดังกล่าว โดยจะต้องมีการกำหนดให้ชัดใช้ หรือชำระคืน ตามเงื่อนไข ข้อตกลงและกรอบเวลาที่ชุมชนหรือกลุ่มอาชีพร่วมกันกำหนดขึ้น แต่ทั้งนี้การดำเนินการสนับสนุนจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่เป็นอาชีพหรือกิจกรรมการผลิต เป็นสถาบันเกษตรกรและกลุ่มอาชีพการเกษตรหรือเป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด

(2.3) การปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องดำเนินกิจกรรม เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนในด้านการบริหารจัดการ เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพของชุมชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยจะให้การสนับสนุนในกิจกรรมที่ได้กำหนดโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น กิจกรรมทางด้านการปลูกป่าชุมชน กิจกรรมทางด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ

<sup>7</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544), หน้า 6-11.

ธรรมชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน กิจกรรมทางด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ของทรัพยากรชายฝั่ง รวมทั้งทรัพยากรประมงน้ำจืดในชุมชน กิจกรรมทางด้านการป้องกันปัญหาการชะล้างพังทลายทรัพยากรดิน ตลอดจนกิจกรรมทางด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรดินเพื่อใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

อนึ่ง ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนถูกกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้มีบทบาทและหน้าที่ 6 ประการ กล่าวคือ

- (1) ศูนย์ข้อมูลการเกษตรของชุมชน โดยให้ข้อมูลกายภาพ ชีวภาพ ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนข้อมูลแบบจำลองภูมิประเทศ
- (2) ศูนย์กลางในการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร โดยมีเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการไปถ่ายทอดความรู้ มีจุดสาริตและมีวิทยากรเกษตรกร
- (3) ศูนย์บริการเกษตรกร โดยเกษตรกรสามารถขอรับบริการจากรัฐผ่านศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน
- (4) เวทีชาวบ้าน โดยค้นหาผู้นำชุมชน วิเคราะห์ปัญหาและศักยภาพชุมชน ตลอดจนนำเสนอแผนขอรับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นและส่วนราชการ
- (5) เวทีบูรณาการของส่วนราชการ โดยบูรณาการแผนงานและโครงการในตำบล อีกทั้งให้ส่วนราชการปฏิบัติร่วมกันตามแผนดังกล่าว
- (6) กลไกการทำงานปกติและโครงการเฉพาะกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจัดทำโครงการและกิจกรรมของชุมชน เป็นศูนย์ปฏิบัติการจากส่วนกลาง เชื่อมโยงกับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนอื่น ๆ และดูแลผลิตภัณฑ์ให้ได้คุณภาพมาตรฐาน

### (3) การบริหารและการดำเนินงาน

การบริหารและการดำเนินงานของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ กรมปศุสัตว์ กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมป่าไม้ เป็นต้น ทั้งนี้ ในการบริหารงานโครงการได้มีการแบ่งการบริหารออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ ระดับนโยบาย ระดับประสานการดำเนินงาน และระดับปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

ระดับนโยบาย มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 496/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 โดยมี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และผู้อำนวยการกองแผนงานและโครงการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้<sup>8</sup>

(1) กำหนดนโยบายด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีชนบท รวมทั้งการดำเนินงานโครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน และโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตของชุมชน

(2) กำกับ ดูแลและติดตามการปฏิบัติงาน รวมถึงการบริหารจัดการโครงการที่เกิดขึ้นตาม (1)

(3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน รวมทั้งองค์กรใด ๆ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

ระดับประสานงานและการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางนั้นมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก ตามคำสั่งคณะกรรมการกำบนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ที่ 1/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยมีผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานคณะอนุกรรม และผู้อำนวยการกองแผนงานและโครงการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเลขานุการ โดยให้คณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) กำกับ ดูแล และประสานการดำเนินงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก ให้เป็นไปตามนโยบายและกรอบแนวทางการดำเนินงานตามที่คณะกรรมการกำบนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรกำหนด

(2) ตรวจสอบและนำเสนอแผนการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการกำบนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร

<sup>8</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, เอกสารประกอบกรชี้แจงการดำเนินงานโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตของชุมชน (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544), หน้า 64.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

(3) ให้คำแนะนำในการปฏิบัติงาน แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและรายงานผล

(4) แต่งตั้งคณะทำงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

(5) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรมอบหมาย

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล มีความสัมพันธ์กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะส่วนราชการซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์ ฯ โดยในระดับนโยบายนั้นกระทรวงจะมีการกำหนดนโยบายด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีชนบท การกำกับ ดูแลและติดตามการปฏิบัติงาน รวมทั้งบริหารจัดการโครงการที่เกิดขึ้นตาม และแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน รวมทั้งองค์กรใด ๆ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

สำหรับส่วนภูมิกษณานั้นมีการแต่งตั้งคณะทำงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรระดับภาค ตามคำสั่งคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ที่ 3/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรระดับภาค ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการเกษตรระดับภาคในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นประธานคณะทำงาน และผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาค กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นเลขานุการ โดยให้คณะทำงานฯ มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้<sup>10</sup>

(1) สนับสนุนและประสานการดำเนินงาน โครงการเพิ่มให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานระดับจังหวัด ให้เป็นไปตามกรอบแนวทางของโครงการที่กำหนด

(2) ให้คำปรึกษา เสนอแนะการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมในตำบลเป้าหมาย โดยมุ่งการสร้างรายได้ การฟื้นฟูและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร ตลอดจนพัฒนาการผลิต เชื่อมโยงการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรในรูปแบบหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

(3) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

(4) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรมอบหมาย

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.



ระดับปฏิบัติในพื้นที่ที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก (ระดับจังหวัด) ตามคำสั่งคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก ที่ 1/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก (ระดับจังหวัด) ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยมีเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ และผู้แทนสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้<sup>11</sup>

(1) พิจารณากำหนดรายละเอียดตัวชี้วัด และเกณฑ์การคัดเลือก รวมทั้งให้ความเห็นชอบในการคัดเลือกตำบลหลักเข้าร่วมโครงการ

(2) กำกับ ดูแล ประสานการดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล และการดำเนินงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก ให้เป็นไปตามกรอบแนวทางการดำเนินงานที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด

(3) ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล รวมทั้งนำเสนอแผนการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ผ่านคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก

(4) ให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานในพื้นที่ และแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้

(5) ติดตามและรายงานผลความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคต่อคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก

(6) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

นอกจากนี้ ในระดับปฏิบัติในพื้นที่ยังได้มีการกำหนดให้เกษตรตำบล ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลของโครงการอีกด้วย

สำหรับในส่วนการดำเนินการในระดับตำบลซึ่งเป็นระดับที่ติดต่อกับเกษตรกรโดยตรงนั้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลตามคำสั่งคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีชนบท ที่ 4/2542 ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้

(1) เกษตรอำเภอ

ประธานคณะกรรมการ

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

- |  |                      |
|--|----------------------|
| (2) ผู้แทนที่ อบต. มอบหมาย   | คณะทำงาน             |
| (3) กรรมการหมู่บ้าน  | คณะทำงาน             |
| (4) กรรมการกลุ่มเกษตรกร  | คณะทำงาน             |
| (5) กรรมการสหกรณ์  | คณะทำงาน             |
| (6) แกนนำกลุ่มอาชีพ  | คณะทำงาน             |
| (7) ผู้อำนวยการศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร<br>ประจำตำบล (เกษตรตำบลในพื้นที่) | คณะทำงานและเลขานุการ |

ทั้งนี้ หากชุมชนตำบลใดที่มีศักยภาพและความพร้อม ก็สามารถพิจารณาใช้รูปแบบศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ตามยกเว้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ... ที่มีองค์ประกอบ 15 คน ดังนี้<sup>12</sup>

- |                                   |                        |
|-----------------------------------|------------------------|
| (1) ผู้แทนชุมชน                   | ประธาน                 |
| (2) ผู้แทนชุมชน 6 คน              | อนุกรรมการ             |
| (3) ผู้แทน อบต.                   | อนุกรรมการ             |
| (4) ผู้แทนสำนักงานเกษตรอำเภอ      | อนุกรรมการ             |
| (5) ผู้แทนสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ | อนุกรรมการ             |
| (6) ผู้แทนสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ   | อนุกรรมการ             |
| (7) ผู้แทนสำนักงานสหกรณ์อำเภอ     | อนุกรรมการ             |
| (8) ผู้แทนสำนักงานประมงอำเภอ      | อนุกรรมการ             |
| (9) ปลัดอำเภอ                     | อนุกรรมการ             |
| (10) ผู้อำนวยการศูนย์ฯ            | อนุกรรมการและเลขานุการ |

ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมการคัดเลือกมาจากผู้แทนชุมชน 5 คน

คณะกรรมการบริหารศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

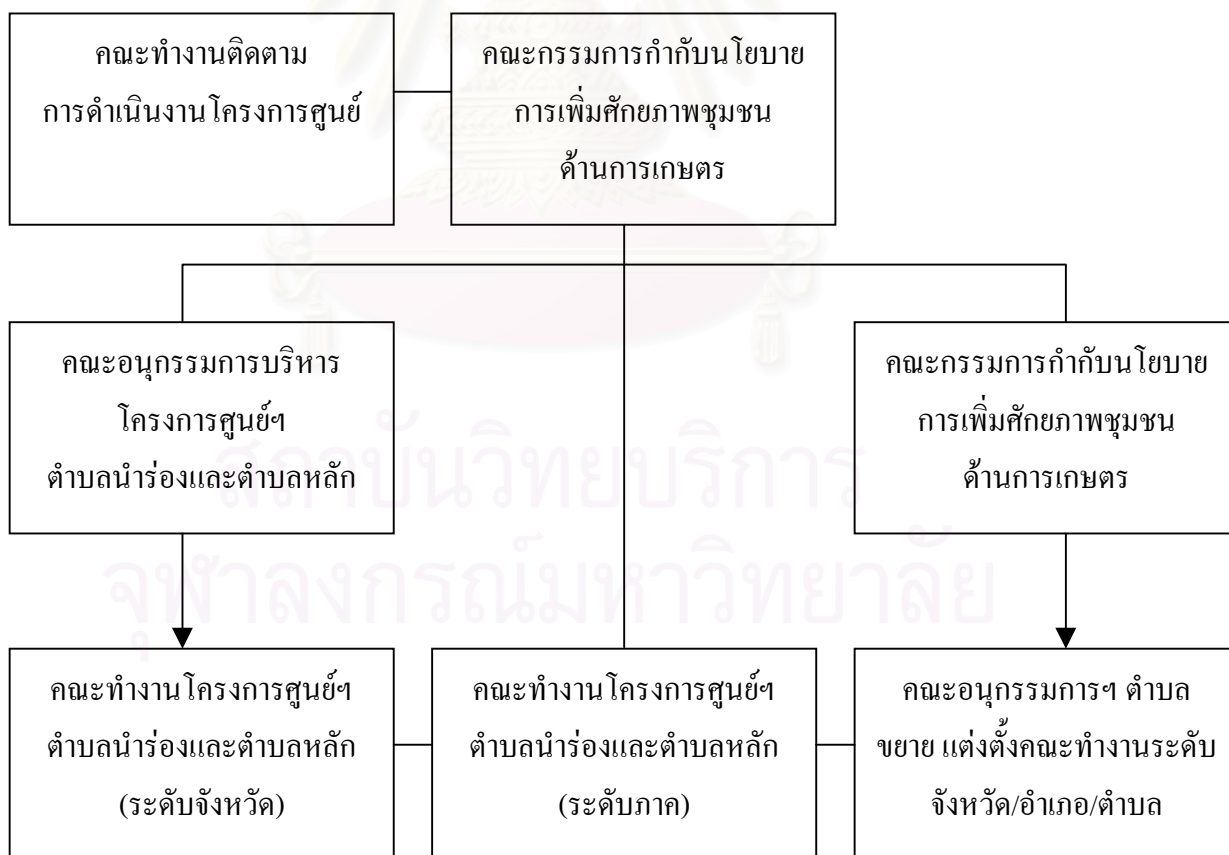
- (1) วางแผนปฏิบัติงานโครงการระดับตำบล กลั่นกรองแผนงานและงบประมาณของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล
- (2) ติดตามและให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ

<sup>12</sup> กรมส่งเสริมการเกษตร, แนวทางการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการเกษตร, 2545), หน้า 5-6.

- (3) ติดตามและให้คำแนะนำรายงานผลการปฏิบัติงานและปัญหาอุปสรรค ต่อคณะกรรมการพัฒนาการเกษตรระดับอำเภอ / คณะกรรมการบริหาร โครงการระดับจังหวัด
- (4) พิจารณารับสมาชิก
- (5) ปฏิบัติงานอื่นที่คณะกรรมการบริหาร โครงการระดับจังหวัดมอบหมาย

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนประกอบด้วย 2 ส่วน คือส่วนที่เป็นสำนักงานและส่วนที่เป็นจุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิต ทั้งนี้ ส่วนที่เป็นสำนักงานประกอบด้วย สถานที่ทำงานของผู้อำนวยการศูนย์ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่รับผิดชอบตำบลเป็นผู้ อำนวยการศูนย์ ในสำนักงานดังกล่าวมีสิ่งอำนวยความสะดวกและข้อมูล และส่วนที่เป็นจุดถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือจุดสาธิตนั้นเป็นสถานที่ที่ใช้ในการถ่ายทอดความรู้ทางการเกษตร โดยมีวิทยากรเกษตร (เกษตรกรที่เป็นเจ้าของจุดถ่ายทอดเทคโนโลยี) ทำหน้าที่เป็นผู้ถ่ายทอด ความรู้ หนึ่ง ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนมีโครงสร้างดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงาน



แหล่งที่มา : เอกสารประกอบการชี้แจงการดำเนินงานโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตของ ชุมชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน้า 62.

#### (4) การเงินและการบัญชี

โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนได้รับการรับรองแนวทางในการดำเนินงานและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถตั้งงบประมาณปกติสนับสนุนค่าใช้จ่ายของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนได้ ตั้งแต่ในปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ฉะนั้น การเงินและการบัญชีจึงเป็นไปตามระบบงบประมาณของส่วนราชการ จึงจะต้องบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยสำนักงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการตามกฎหมายกำหนด และให้มีอำนาจหน้าที่เรียกให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอประมาณการรายรับ และรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของกระทรวง กำหนดเพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังของแผ่นดิน และกำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 21 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณของโครงการนี้เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน กำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จัดให้มีการตรวจสอบเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้ และกำหนดระเบียบข้อบังคับว่าด้วยเงินทรองราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถตั้งงบประมาณได้แล้ว ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนยังเป็นส่วนหนึ่งในโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตชุมชนภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร (ASPL) ซึ่งเป็นการใช้เงินนอกงบประมาณจากโครงการเงินกู้ในวงเงิน 1,850 ล้านบาท

### (5) การตรวจสอบ

การตรวจสอบการดำเนินการของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ซึ่งในปัจจุบันมีคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการนั้น คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล และติดตามการปฏิบัติงานการดำเนินการของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนด้วย ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 496/2543 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร

### (6) การดำเนินโครงการในจังหวัดที่มีการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

เนื่องจาก โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนดำเนินการทุกจังหวัด โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์บริหารราชการผ่านสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ซึ่งเป็นไปตามโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการนำระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนามาใช้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานในจังหวัด ดังนั้น โครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทุกโครงการที่มีในจังหวัดเหล่านี้จะต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้น จึงมีการศึกษาถึงโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในจังหวัดดังกล่าว

จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำโครงการนำร่องโดยได้คัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสม เป็นตัวแทนภาคต่าง ๆ ที่มีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจและระดับความเจริญแตกต่างกัน 5 จังหวัด จังหวัดนำร่องได้แก่ ลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส โดยมีจังหวัดเทียบเคียงตามลำดับ ได้แก่ พิษณุโลก สุรินทร์ อ่างทอง พังงา และปัตตานี ทั้งนี้ ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 นั้น การบริหารโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนต้องเป็นไปตามแนวทางที่แต่ละจังหวัดนำร่องกำหนด ดังนั้น วิธีการปฏิบัติของแต่ละจังหวัดจึงแตกต่างกัน ทำให้เกิดความหลากหลายในการบริหารงาน

ในบรรดาจังหวัดที่เป็นจังหวัดนำร่องนี้ขอเสนอจังหวัดลำปางเป็นตัวแทนจังหวัดที่มีการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เนื่องจากจังหวัดลำปางเป็นจังหวัดที่มีการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเพื่อเป็น

พื้นที่เป้าหมายและเป็นตำบลนำร่องมาตั้งแต่เริ่มโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน<sup>13</sup>ในปี พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาของจังหวัดลำปาง มีรายละเอียดดังนี้

ด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2544 กำหนดให้จังหวัดลำปางเป็นจังหวัดทดลองการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นเสมือนผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (CEO : Chief Executive Officer) เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ตลอดจนการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จังหวัดลำปางจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดลำปาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเป็นประธานคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดลำปางนี้มีหน้าที่ คือ<sup>14</sup>

(1) กำหนดแนวทางดำเนินงาน และประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อให้สามารถที่จะนำนโยบายรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดไปสู่การพัฒนา การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่จังหวัดลำปางได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์

(2) กำหนดนโยบาย และตรวจสอบการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติให้เป็นตามนโยบายและแนวทางที่กำหนดในข้อที่ 1

ฉะนั้น กระบวนการประสานแผนและบูรณาการของจังหวัดลำปางแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน กล่าวคือ<sup>15</sup>

ขั้นตอนที่ 1 คือ การกำหนดวิสัยทัศน์จังหวัดลำปาง และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งเน้นหนักใน 4 ด้าน อันได้แก่ ด้านเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจน ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพเสพติด ด้านการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคม และด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>13</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, คู่มือการปฏิบัติงาน โครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2543), หน้า 47.

<sup>14</sup> จังหวัดลำปาง, “คำสั่งจังหวัดลำปาง ที่ 2684 / 2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดลำปาง,” 22 ตุลาคม 2544.

<sup>15</sup> จังหวัดลำปาง, “กระบวนการประสานแผนและบูรณาการ,” 12 พฤศจิกายน 2544. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ขั้นตอนที่ 2 คือ การให้ส่วนราชการดำเนินการยึดถือวิสัยทัศน์จังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นแนวทางในการกำหนดแผนงาน โครงการ และงบประมาณดำเนินโครงการต่าง ๆ และให้แจ้งแผนงาน โครงการ และงบประมาณให้สำนักงานจังหวัดลำปาง เพื่อคัดแยกให้แก่คณะทำงานด้านสังคมฯ และคณะทำงานด้านเศรษฐกิจ พิจารณาแผนงานในขั้นต้นแล้วแจ้งผลการพิจารณาให้สำนักงานจังหวัดลำปาง (ในฐานะหน่วยประสานงาน) เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดลำปาง (กพจ.ลำปาง) ในฐานะองค์กรหลักในการพัฒนาจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539

ขั้นตอนที่ 3 สำนักงานจังหวัดลำปาง ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ กพจ.ลำปาง นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ในฐานะประธาน กพจ.ลำปาง และ CEO จังหวัด พิจารณาลงนามเห็นชอบ / อนุมัติตามมติ กพจ.ลำปาง และให้สำนักงานจังหวัดลำปางแจ้งผลการพิจารณาให้คณะทำงานด้านสังคมฯ หรือด้านเศรษฐกิจแล้วแต่กรณี และหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินโครงการทราบ เพื่อดำเนินงานและ / หรือปรับเปลี่ยน / ปรับปรุงแผนงาน โครงการและงบประมาณตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเสนอแนะ / สั่งการ เมื่อหน่วยงานดังกล่าวดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วให้แจ้งสำนักงานจังหวัดลำปาง เพื่อประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการติดตามและประเมินผล

ฉะนั้น หากเปรียบเทียบการบริหารราชการในแบบปัจจุบันกับการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อพัฒนานั้น สามารถแสดงให้เห็นได้ดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 1)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการบริหารราชการในแบบปัจจุบันกับการบริหารราชการแบบบูรณาการ  
เพื่อพัฒนา

	การบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	การบริหารแบบการบูรณาการ
1. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	- เป็นไปตามโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	- เหมือนปัจจุบัน
2. ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น	- ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ - ส่วนภูมิภาคกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ	- เหมือนปัจจุบันแต่จะเน้นการทำให้ส่วนภูมิภาคเข้าไปทำหน้าที่ในการเป็นที่เลี้ยงเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น
3. การบริหารงานบุคคล	- ให้อำนาจให้โทษไม่เกินระดับ 7 และมีใช้หัวหน้าส่วนราชการ	- ให้อำนาจให้โทษตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการลงมา - ส่วนกลางต้องให้ความร่วมมือในการปรับย้ายหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอ
4. การบริหารงบประมาณ	- อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท - การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือการของบประมาณตามโครงการ ต้องใช้เวลา 18 เดือนตามโครงการและแผนงานปกติ	- มอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างได้โดยไม่ต้องจำกัดวงเงิน - มอบอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด - การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสามารถขอรับงบประมาณได้ในเวลาอันรวดเร็ว
5. การแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่รวมทั้งการติดตามประเมินผล	- การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ส่วนใหญ่จะต้องใช้การตัดสินใจจากส่วนกลาง - ไม่มีการติดตามประเมินผล	- สามารถแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาโดยไม่ต้องรอสั่งการจากส่วนกลาง - มีการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
6. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- ใช้กระบวนการถ่ายโอนงาน กิจกรรม จากส่วนราชการเพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การบริหารจัดการงาน กิจกรรมที่ได้รับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกรณีต้องขออนุมัติจากส่วนกลาง	- เหมือนปัจจุบัน - ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณและสำนักงบประมาณมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัว

แหล่งที่มา : การจัดการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา กระทรวงมหาดไทย (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)



ดังนั้น การบริหารโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในจังหวัดลำปางนั้น สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดจะต้องแจ้งแผนงาน โครงการ และงบประมาณให้สำนักงานจังหวัดลำปาง เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดลำปาง (กพจ.ลำปาง) พิจารณาลงนามเห็นชอบ / อนุมัติตามมติ โดยคณะกรรมการดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยน ปรับปรุงแผนงาน โครงการและงบประมาณตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง เสนอแนะหรือสั่งการได้

สำหรับในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล บริหารงานงบประมาณ และแก้ไขปัญหาของแต่ละพื้นที่ในจังหวัดได้ แต่ในเรื่องการถ่ายทอดความรู้ทางการเกษตร ซึ่งเป็นหน้าที่ของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ระดับตำบล สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดย่อมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง จึงสามารถให้ความเห็นและความจำเป็นของโครงการต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ลงไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดได้ อีกทั้งแผนพัฒนาการเกษตรที่เกษตรกรเสนอของบประมาณมายังภาครัฐนั้นก็เป็นที่เกษตรกรมีส่วนร่วมในการจัดทำขึ้น ดังนั้น การให้การสนับสนุนด้านงบประมาณไปยังโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงสามารถทำได้

ทั้งนี้ โครงการที่มีการแก้ไขอาจต้องมีการรวมกัน เช่น รวมการอบรมเข้าด้วยกัน เพื่อให้ใช้งบประมาณที่เหลือไปใช้ในโครงการอื่น ๆ ได้ อันเป็นการส่งผลให้โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนอาจได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น หรืออาจได้รับการสนับสนุนที่น้อยลง<sup>16</sup> ซึ่งแตกต่างจาก ในกรณีของจังหวัดอื่น ๆ ที่ใช้การบริหารราชการแบบเดิมนั้น การบริหารงานโครงการของส่วนราชการใดย่อมแบ่งกัน อย่างชัดเจน ฉะนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณ ลงไปยังพื้นที่จังหวัดนั้นได้โดยตรง

ดังนั้น หากมีการใช้รูปแบบองค์กรที่เหมาะสมกับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้โครงการดังกล่าวเปลี่ยนจากการบริหารราชการของกระทรวงเกษตรเป็นองค์กรของประชาชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ย่อมจะทำให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ ดิเรก ก้อนกลีบ, รองผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, 12 พฤศจิกายน 2544.

## 2.4 ปัญหาของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

สภาพปัญหาด้านกฎหมายของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน มีดังต่อไปนี้

### (1) การไม่มีกฎหมายรองรับกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

แม้ว่าการดำเนินกิจการของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลนั้นจะสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ และสามารถกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องในองค์กรนั้น ๆ ได้ก็ตามแต่หากมีกฎหมายรองรับกิจการดังกล่าว ย่อมส่งผลให้เกิดความชัดเจนของกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ และหากมีบทบัญญัติกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลให้แก่องค์กรที่จดทะเบียนแล้ว ย่อมถือว่ากฎหมายได้รับรองสถานะของนิติบุคคลเป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่มีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามบทบัญญัติที่พึงแห่งกฎหมายในขอบวัตถุประสงค์ ตามข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง<sup>17</sup>

ความเป็นนิติบุคคลจึงมีความสำคัญต่อกรอบการดำเนินกิจการ เพราะมีกฎหมายกำหนดกรอบแห่งอำนาจที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินกิจการของบุคคลธรรมดา กล่าวคือบุคคลธรรมดาอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินการได้ตามความประสงค์ของตนเอง ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอน แต่องค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้นย่อมสามารถดำเนินกิจการขององค์กรภายในกรอบแห่งวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น ๆ รวมทั้งยังได้รับการกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลให้เกิดความมั่นคงขององค์กร

สำหรับโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนนั้น จัดตั้งขึ้นมาโดยคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มิได้มีกฎหมายรับรองสถานะของนิติบุคคล ฉะนั้น แม้ว่าเกษตรกรผู้เป็นสมาชิกของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจะสามารถทำกิจการต่าง ๆ ได้ แต่การไม่มีกรอบอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความชัดเจนของกรอบอำนาจและวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาในการขอรับการสนับสนุนหรือการดำเนินการจาก

<sup>17</sup> ประสิทธิ์ โงะวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดทางอาญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 14.

บุคคลอื่นด้วย เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนในกรอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความไม่มั่นคงขององค์กร ทั้งนี้ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเข้มแข็งในการรวมตัวของเกษตรกร ดังนั้น หากมีการนำกฎหมายมารองรับการดำเนินกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ย่อมทำให้การดำเนินกิจการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

## (2) การบริหารงานยังคงเป็นแบบรวมอำนาจ

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนยังเป็นการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งอาศัยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฉะนั้น ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงมีบทบาทเป็นเพียงผู้ประสานงานระหว่างเกษตรกรกับส่วนราชการเท่านั้น จึงอาจมีปัญหาในลักษณะที่ทำให้ส่วนกลางตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อาจมีความไม่เหมาะสมต่อสภาพความเป็นจริงของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ และเกษตรกรไม่มีอำนาจตัดสินใจเองว่าจะเลือกดำเนินการอย่างไร ๆ ทั้งยังต้องรอฟังคำสั่งจากส่วนกลางในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ

ดังนั้น ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงมีลักษณะของหลักการรวมอำนาจปกครอง ในการที่มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดไว้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อันถือเป็นราชการบริหารส่วนกลาง<sup>18</sup> แต่ในกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจะเห็นได้ว่าเกี่ยวกับประชาชน และเป็นเรื่องของความรู้ทางการเกษตรซึ่งเป็นเรื่องของประชาชนโดยแท้ จึงควรมีการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองมาศึกษา ถึงการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ด้วยวิธีการให้กิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนได้รับการสนับสนุนหรือกำกับ ดูแลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นนั่นเอง

นอกเหนือจากหลักการกระจายอำนาจแล้ว แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เนื่องจากการดำเนินกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันนั้น เกษตรกร

<sup>18</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 175.

มีส่วนอย่างมากในการร่วมวางแผนการเกษตรของตนเอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้

อนึ่ง การดำเนินกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ควรคำนึงถึงหลักการปรับปรุง กระบวนการ ทบวง กรม ซึ่งส่วนราชการจะต้องปรับโครงสร้างขององค์กรให้เล็กกลง และกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับหน่วยงานอื่น รวมถึงเรื่องใดที่เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง หรือเป็นเรื่องของประชาชน ควรผลักดันให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินกิจการ หากแต่ภาครัฐยังคงกำกับ ดูแลและให้การสนับสนุนองค์กรของประชาชนเหล่านั้น

จากแนวความคิดที่ได้กล่าวมาในข้างต้น จึงควรนำมาศึกษาเพื่อปรับใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะเดียวกันรัฐจะต้องกำกับ ดูแลและให้การสนับสนุนการดำเนินกิจการดังกล่าวอย่างเหมาะสม

**(3) ความสอดคล้องของหน้าที่ระหว่างโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เนื่องจากการที่ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนมีหน้าที่หลัก 3 ประการ กล่าวคือ การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมธุรกิจชุมชนด้านการเกษตรเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล และการปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 50 ถึง มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์

ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อันได้แก่ การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น มาตรา 17 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อันได้แก่ การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น และการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น และในมาตรา 18 ได้บัญญัติ “ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา 16 และมาตรา 17”

ฉะนั้น การดำเนินงานของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการศึกษาถึงความสัมพันธ์และแนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรในพื้นที่ความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยจะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากมายหลายประการ และแม้ว่าจะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยบุคลากรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง และประชาชนน่าจะดำเนินการเอง จึงต้องศึกษาปัญหาดังกล่าวด้วย

นอกจากปัญหาด้านกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จากการประเมินผลการดำเนินการของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน คณะอนุกรรมการบริหารโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนาร่องและตำบลหลัก ได้สรุปปัญหาด้านการดำเนินการไว้<sup>19</sup> ดังต่อไปนี้

(1) โครงการดังกล่าวยังขาดการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ จึงขาดข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการวางแผนของเกษตรกร

<sup>19</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการบริหารโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนาร่องและตำบลหลัก, ครั้งที่ 4/2544,”

4 กรกฎาคม 2544. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

(2) การทำร่างกรอบทางเลือกร่วมใหญ่มีการแยกส่วนกับข้อมูลหลัก ทำให้ไม่สอดคล้องกัน

(3) กรอบทางเลือกอาชีพเกษตรในเวทีชุมชน ไม่ครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ และไม่เชื่อมโยงกับผลิตภัณฑ์ของตำบล

(4) ข้อจำกัดด้านเวลาของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพราะเกษตรกรใช้เวลากลางวันในการทำการเกษตรและจะมีเวลาว่างในช่วงกลางคืนหลังเลิกงาน

(5) ผู้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้บางคนยังขาดความเข้าใจในกระบวนการทำงาน

(6) วิทยาการขาดทักษะการมีส่วนร่วม และไม่ให้ความสำคัญกับโครงการ

## 2.5 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่อาจนำมาใช้กับโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

จากสภาพปัญหาด้านกฎหมายของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนนั้น เมื่อนำมาวิเคราะห์กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่า

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการให้ทุกภาคไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคครอบครัวและบุคคลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการได้ เป็นการเปลี่ยนหลักการสำคัญต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการจัดการด้านการเกษตรว่าไม่ใช่เรื่องของฝ่ายรัฐแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป และยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคนแต่ละคน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม<sup>20</sup> อีกทั้งได้บัญญัติชัดเจนในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนและรับรองการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อการวางแผนการเกษตร

### 2.5.1 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายความว่าถึง หลักการแห่งนโยบายซึ่งรัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะมีนโยบาย

<sup>20</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม : เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย,” ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร, 2544), หน้า 45.

อย่างไร และจัดตั้งรัฐบาลอย่างไร แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรทุกสภา<sup>21</sup> ดังนั้น การบริหารประเทศนั้นรัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายไม่ให้ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้

การบริหารราชการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรย่อมต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพราะถือเป็นหลักการในการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนและรับรองการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อการวางแผนการเกษตรไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงมีความสำคัญต่อการบริหารราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรจึงต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 มาตรา 71 ถึงมาตรา 89 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ชัดเจนในมาตรา 79 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

นอกจากนี้ในมาตรา 84 ได้มีการรับรองการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อการวางแผนการเกษตร โดยได้บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรกรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดนโยบายบริหาร

<sup>21</sup> หยุค แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 159.

ราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 79 และมาตรา 84 กล่าวคือ<sup>22</sup>

นโยบายสร้างรายได้ด้านเกษตรกรรมนั้น รัฐบาลมีนโยบายฟื้นฟูและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ในการฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำและลุ่มน้ำ แหล่งกักเก็บน้ำ คูคลองส่งน้ำ คุณภาพน้ำ และชลประทาน ระบบท่อ รวมทั้งควบคุมดูแลการใช้น้ำผิวดินและน้ำใต้ดินให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ และการพัฒนาตลาดในประเทศ และการปฏิรูปชนบท มุ่งพัฒนาการผลิตภาคชนบทและสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจชุมชน โดยเชื่อมโยงการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรกับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านแห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนระยะยาวสำหรับการลงทุนและสร้างรายได้แก่ประชาชนในชนบท พัฒนาระบบการตลาดสินค้าเกษตรสมัยใหม่ สนับสนุนการจัดตั้งขุ้จางลานตากของกลุ่มเกษตรกรในชุมชน

รวมทั้งส่งเสริมระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางการเกษตรและความสามารถในการเข้าถึงสารสนเทศด้านการตลาดสินค้าเกษตร เพื่อให้สามารถวางแผนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการสหกรณ์ ธุรกิจชุมชน สถาบันเกษตรกร และองค์กรชุมชนให้เข้มแข็ง และให้มีส่วนร่วมในการกำหนดและเสนอแนะนโยบายและมาตรการด้านการเกษตร และการวิจัยพัฒนา ด้านการเกษตร เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วยการส่งเสริมการวิจัยและการเรียนรู้จากภูมิปัญญาไทย และวิทยาการสมัยใหม่ และส่งเสริมและสนับสนุนการทำเกษตร รวมทั้งเกษตรอุตสาหกรรม ให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และสอดคล้องความต้องการของตลาดและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่

โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่กระทรวงเกษตร และสหกรณ์จัดตั้งขึ้น จึงเป็นการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกษตรกร สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร มีโอกาสและมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน ด้วยตนเอง รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการวางแผนและการพัฒนาตนเอง และได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในลักษณะบูรณาการ จึงเป็นไปตามหลักการที่ภาครัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสงวนบำรุง

<sup>22</sup> วงศกร กุ่ทอง และอลงกต ศรีเสน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดอะบุคส์, 2545), หน้า 220 - 247.



รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเป็นการส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกรตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว

## 2.5.2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชนหรือของประชาชนนี้ เป็นแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ในเรื่องการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย<sup>23</sup> สำหรับประเทศไทย แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ปรากฏอย่างชัดเจนในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 6 (1) และมาตรา 7<sup>24</sup> ซึ่งแม้ในบทบัญญัติมาตรา 6 (1) ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะขอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้ แต่บทบัญญัติมาตรานี้ก็มีได้ให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างเด็ดขาด เป็นเพียงให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองข้อมูลที่จะพิจารณาให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอหรือไม่ก็ได้ เพราะกฎหมายใช้คำว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้”<sup>25</sup> ...” หมายความว่า อาจจะได้สิทธิและหน้าที่ก็ได้เช่นกัน อีกทั้งในบทบัญญัติ

<sup>23</sup> สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังคสุวรรณ และวีณา เรืองกุล, รายงานผลการวิจัยเรื่อง ตุลาการหมุ่มบ้าน (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 53 – 55. อ้างถึงใน อารยา หุณชนะเสวี, “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 66.

<sup>24</sup> มาตรา 7 “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือ กฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

<sup>25</sup> สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 55.

ตามมาตรา 7 นี้มีเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมอยู่หลายประการ<sup>26</sup> เช่น ต้องกระทำโดยผ่านองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และไม่ขยายความไปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ระบุชัดเจนในเชิงนโยบายเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540 และระบุชัดเจนในเชิงกฎหมายเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...” แต่การมีส่วนร่วมตามหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยมีข้อจำกัด ในเรื่องระดับของการมีส่วนร่วมและใช้ผ่านองค์กรทั้งหลายโดยพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากข้อความในตอนท้าย มาตรา 3 ว่า “...พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” นอกจากนี้มาตรา 3 ในรัฐธรรมนูญจะรับรองแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้รับรองไว้ในกรณีต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมอีกหลายมาตรา เช่น มาตรา 76 เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้หลาย 2 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายคิดริเริ่ม ตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมา และเห็นว่าประชาชนควรจะมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย มีการแจ้งและมอบหมายให้ประชาชนดำเนินการ จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐสู่ประชาชน ไม่ได้เกิดจากความต้องการโดยแท้ของประชาชน ทำให้ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการเข้าไปมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมอีกระดับ คือ การมีส่วนร่วมระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่ม ตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมา โดยการดำเนินการในบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นด้วยเพราะถือว่าเป็นเรื่อง

<sup>26</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, “กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย : ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วากวน สับสนและคลุมเครือ,” ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร, 2544), หน้า 127 – 128.

<sup>27</sup> อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย หมายความว่า นอกจากประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทนโดยอ้อมตามแบบเดิมแล้ว ประชาชนยังคงมีส่วนร่วมในการอำนาจอธิปไตยดังกล่าวได้โดยตรงด้วย

ของประชาชน ดังนั้นจึงไม่ให้เกิดการสนับสนุนทำให้โครงการดังกล่าวอาจไม่ประสบผลสำเร็จ สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งใช้ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั้นมีหลายระดับ สามารถแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกได้เป็น 6 ระดับ กล่าวคือ<sup>28</sup> ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณาและตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล และร่วมรับผล

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนรายใด ๆ ก็ตาม เนื่องจากประชาชนไม่สามารถที่จะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการตัดสินใจ ถ้าหากว่าเขาไม่ได้มีการรับรู้ข้อมูลอย่างเพียงพอถึงทางเลือกและผลที่จะตามมา ฉะนั้น การให้ข้อมูลต่อประชาชนอย่างเพียงพอจึงเป็นสิ่งจำเป็นลำดับแรกที่ต้องถึงประชาชน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ตลอดจนมีการออกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มารับรองสิทธิดังกล่าวด้วย แต่ทั้งนี้ก็มีข้อจำกัดบางประการที่หน่วยงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 58 และมาตรา 29 วรรคแรก ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้วางระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งรัฐ กล่าวคือ เพื่อการดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชนประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐที่เกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ สังคมวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม<sup>29</sup>

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนจะร่วมกันคิดปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นที่ต้องมีโครงการนั้น และร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำไปใช้ประกอบการพิจารณา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 39 เป็นหลักว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพจะกระทำได้

<sup>28</sup> สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 57 - 61.

<sup>29</sup> ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ข้อ 5.

เฉพาะในกรณีอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน หรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน” นอกจากนี้ยังบัญญัติในมาตรา 44 เป็นหลักว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำได้ เฉพาะในกรณีอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือการประชุมโครงการต่าง ๆ และร่วมตัดสินใจในโครงการดังกล่าวว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการ การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการซึ่งเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เหล่านั้น แต่ทั้งนี้ ในปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายออกมารองรับการให้ประชาชนเข้าร่วมพิจารณาและตัดสินใจในโครงการของรัฐ ฉะนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ สำหรับโครงการของรัฐที่ดำเนินงานในพื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในบริเวณนั้น

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง เป็นการที่รัฐยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในภารกิจของรัฐ แต่การดำเนินงานดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนด ซึ่งการให้ประชาชนหรือเอกชนเข้าดำเนินการในภารกิจของรัฐอาจให้สิทธิบริหารหรือดำเนินการแก่เอกชน หรือว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ หรือจัดตั้งบริษัทร่วมลงทุนระหว่างส่วนราชการกับเอกชน ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้บังคับและหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการแล้วต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้นบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพียงใด ผลการดำเนินการเป็นอย่างไรเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมในเรื่องนี้มีตัวอย่างกฎหมายที่รองรับแล้ว คือ ระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ.2543 ด้วยการให้องค์กรเอกชนที่ประสงค์จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงานยื่นคำขอเสนอรายชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นอาสาสมัคร

ต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และเมื่อได้รับการแต่งตั้งจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายแล้ว อาสาสมัครนั้น จะมีส่วนร่วมตรวจสอบโรงงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยองค์กรเอกชนที่เสนอรายชื่ออาสาสมัครนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัคร

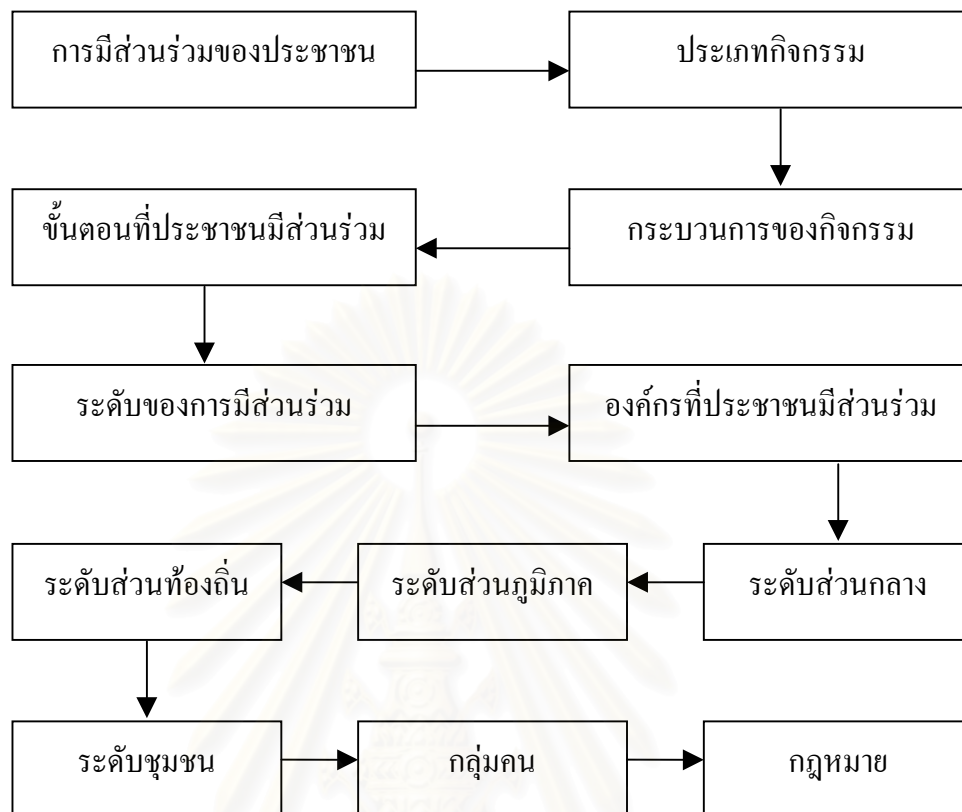
ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดของรัฐ ประชาชนย่อมได้รับผลจากการดำเนินการดังกล่าวทั้งสิ้น เพราะประชาชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่โครงการดำเนินการอยู่ย่อมได้รับผลกระทบโดยตรง

แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีหลายระดับแต่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ รูปแบบของกิจกรรมการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกัน ตั้งแต่การออกกฎเกณฑ์ การกำหนดแผน การตัดสินใจให้มีโครงการแต่ละโครงการและลงมือทำตามโครงการนั้น ส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านี้รูปแบบอาจจะไม่เหมือนกัน<sup>30</sup> ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของกิจกรรมนั้นว่าสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงใด และมีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมดังกล่าวหรือไม่ เพื่อเป็นการสร้างกลไกในการคุ้มครองประชาชน (ดูแผนภูมิที่ 2)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>30</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม : เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย,” ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, หน้า 47.

## แผนภูมิที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชน



แหล่งที่มา : สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, เอกสารประกอบการสอนวิชาสัมมนาปัญหาสิ่งแวดล้อมกับกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2544.

โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรจัดทำแผนการผลิตของตนเองและมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา หากพิจารณาระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเห็นได้ว่าโครงการนี้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ 4 ระดับ กล่าวคือ ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผล เนื่องจากในเบื้องต้นประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ภาครัฐนำมาถ่ายทอดให้แก่เกษตรกร โดยให้เกษตรกรร่วมกันคิด ร่วมปรึกษา วางแผนการทำเกษตรของตน หลังจากนั้นให้เกษตรกรร่วมกันเขียนโครงการหรือแผนการเกษตรขึ้นมา โดยมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้คำปรึกษา แล้วเสนอแผนงานดังกล่าวให้แก่ภาครัฐเพื่อตัดสินใจในการสนับสนุนความรู้และงบประมาณต่าง ๆ ให้แก่เกษตรกรเหล่านั้น นอกจากนี้ภาครัฐยังติดตามการทำงานของเกษตรกรให้เป็นไปตามแผนงานที่ได้นำเสนอมา เพื่อให้การทำงาน

เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานดังกล่าว ทั้งนี้เกษตรกรย่อมเป็นผู้ได้รับผลจากการดำเนินการของโครงการนี้ เพราะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการสนับสนุนของภาครัฐโดยตรง

สำหรับการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ไม่ได้มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่อย่างใด โดยกระบวนการดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการประสานนโยบายระดับประเทศ และมีจำนวนเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้องหลายล้านบาท ดังนั้น การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงสามารถทำได้ ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ เพราะขึ้นอยู่กับรูปแบบของกิจกรรมนั้น ๆ

## 2.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของประชาชนเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นองค์กร หรือมิใช่องค์กรเพื่อกระทำการทั่ว ๆ ไป ตามมาตรา 45 โดยประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือเป็นหมู่คณะอื่น ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

หากพิจารณาตามรูปแบบขององค์กรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรที่มีการรองรับสถานภาพทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล และองค์กรที่ไม่มีการรองรับสถานภาพทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล

(1) องค์กรที่มีการรองรับสถานภาพทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล หมายถึง องค์กรที่มีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง และกำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจปรากฏในรูปกฎหมายทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรององค์กรเอกชนทั้งที่แสวงหากำไรอันได้แก่ ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัด และองค์กรในรูปแบบสมาคมและมูลนิธิซึ่งมิได้แสวงหากำไร นอกจากนี้ การรองรับสถานภาพทางกฎหมายอาจปรากฏในกฎหมายเฉพาะ เช่น องค์กรในรูปแบบสหภาพและสหพันธ์ เป็นองค์กรตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน หรือสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

### (1.1) กฎหมายที่รับรองการรวมตัวในรูปแบบองค์กรเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไร

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รองรับการรวมตัวของประชาชน ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด ทั้งนี้ องค์กรเอกชนเหล่านี้รวมตัวกันประกอบกิจกรรมเพื่อแสวงหากำไร จึงมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับนอกเหนือจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ พระราชบัญญัติกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 เป็นต้น แม้องค์กรธุรกิจเหล่านี้จะมีลักษณะข้อดีในการจัดตั้งได้ง่ายโดยสามารถยื่นคำขอจดทะเบียน ณ หอทะเบียนสำหรับตำบลที่สำนักงานใหญ่ขององค์กรนั้นตั้งอยู่ และมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร แต่องค์กรเหล่านี้ต่างมีข้อจำกัดด้านความรับผิดชอบโดยเฉพาะบุคคลผู้เข้าเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลหรือเป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบในกรณีของห้างหุ้นส่วนจำกัด และยังมีข้อจำกัดในด้านการระดมทุนเพราะหุ้นส่วนทุกคนของห้างหุ้นส่วนถือเป็นสาระสำคัญของการดำเนินกิจการของห้างหุ้นส่วน ดังที่ปรากฏตามมาตรา 1040 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ชักนำเอาบุคคลอื่นเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมของผู้เป็นหุ้นส่วนหมดยกกันทุกคน เว้นแต่จะตกลงเป็นอย่างอื่น” นอกจากนี้ องค์กรเอกชนเหล่านี้ไม่ใช่องค์กรหลักของเกษตรกร ดังนั้นจึงไม่ศึกษาในรายละเอียดขององค์กรธุรกิจ

### (1.2) กฎหมายที่รับรองการรวมตัวในรูปแบบองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร

การรวมตัวของเกษตรกรภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปแบบสมาคมและมูลนิธินั้น โดยปกติจะก่อตั้งด้วยความคิดริเริ่มของเกษตรกรเอง (Bottom Up Approach) ซึ่งการจัดตั้งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 รวมทั้งอนุบัญญัติต่าง ๆ ด้วย ซึ่งวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสมาคมและมูลนิธิเกี่ยวกับเกษตรกรนั้นจะต้องไม่มุ่งแสวงหากำไร

### (1.3) กฎหมายที่รับรองการรวมตัวในลักษณะเฉพาะ

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้รองรับการรวมตัวในรูปแบบสหภาพและสหพันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างสมาชิก ทั้งนี้ สหภาพแรงงานประกอบด้วยลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการ



ประเภทเดียวกัน จำนวน 10 คนขึ้นไป ส่วนสหพันธ์แรงงานนั้นประกอบด้วยสหภาพแรงงานประเภทเดียวกันตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน ตามแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่เนื่องจากสภาพและสหพันธ์เป็นการรวมตัวกันเกี่ยวกับสภาพการจ้างแรงงานไม่มีลักษณะของการถ่ายทอดความรู้ทางการเกษตรและไม่ใช่สถาบันการเกษตรหลักแต่อย่างใด จึงจะไม่ศึกษาในรายละเอียด สำหรับรูปแบบสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้รับรองการจัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการของสหกรณ์ ทั้งนี้ หากยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ได้นั้น อาจจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

(2) องค์กรที่ไม่มีมารองรับสถานภาพทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล ได้แก่ องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนประเภทนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีความพยายามที่จะรองรับสถานภาพขององค์กรประเภทนี้ให้ได้รับประโยชน์บางประการจากรัฐ แต่มีการกำหนดเงื่อนไขว่าองค์กรนั้นต้องมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลและขึ้นทะเบียนไว้กับทางราชการ ซึ่งปรากฏในมาตรา 7 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือ กฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

นอกจากกฎหมายฉบับนี้ยังมี พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ซึ่งรับรองสถานภาพของการรวมตัวในลักษณะนี้เช่นกัน กล่าวคือ

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 เปิดโอกาสให้เกษตรกรที่รวมตัวกันเองเป็นกลุ่มหรือคณะ เพื่อประกอบเกษตรกรรมร่วมกันไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม สามารถมาขอขึ้นทะเบียนกับสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นองค์กร

เกษตรกรซึ่งสามารถทำแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้ให้อำนาจรับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยกำหนดบทนิยามของคำว่า “องค์กรชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีระบบการจัดการที่สมาชิกของชุมชนจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม หรือพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม” และนิยามคำว่า “เครือข่ายองค์กรชุมชน” หมายความว่า กลุ่มองค์กรชุมชนที่มีการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำการกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์ขององค์กรชุมชนในกลุ่มนั้น”

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ...<sup>31</sup> เป็นกฎหมายที่รองรับการทำธุรกิจของชุมชน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะรองรับวิสาหกิจชุมชนว่าเป็นนิติบุคคลเพื่อที่จะสามารถทำนิติกรรมและประกอบธุรกิจได้ โดยไม่ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งและสนับสนุนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้าน หรือหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น โดยการยกเว้นภาษีให้ระยะหนึ่งหรือเก็บภาษีในอัตราต่ำ มีการตั้งกองทุนช่วย มีการจัดเรื่องของการเรียนรู้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการขึ้นทะเบียนกับสถาบันพัฒนาการเรียนรู้และส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตามทั้งองค์กรที่มีการรองรับสถานภาพทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล และองค์กรที่ไม่มีการรองรับสถานภาพทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล ย่อมถูกควบคุมโดยกฎหมายต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งได้บัญญัติเงื่อนไขเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบกล่าวคือ มาตรา 150<sup>32</sup> บัญญัติให้การทำนิติกรรมของบุคคลต่าง ๆ รวมองค์กรต่าง ๆ ด้วยจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ที่ต้องห้ามอย่างชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือขัดต่อความสงบ

<sup>31</sup> คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2544 ที่จังหวัดเชียงใหม่ และอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขและประชาพิจารณ์ก่อนที่จะนำกลับเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

<sup>32</sup> มาตรา 150 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการฝ่าฝืนหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ”

เรียบริ้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในกรณีที่มีการรวมตัวกันในรูปแบบของสมาคม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 102<sup>33</sup> บัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคม ออกจากทะเบียนได้ ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสมาคมขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ เช่นเดียวกับการรวมตัวกันในรูปแบบของมูลนิธิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 131<sup>34</sup> บัญญัติให้นายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้เลิก มูลนิธิ เพราะเหตุที่มูลนิธิกระทำการขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็น ภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

## 2.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอด เทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

การบริหารประเทศของรัฐนั้นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกรอบแห่งการบริหารประเทศ โดยแต่ละแผนจะมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวนโยบาย มาตรการ และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาแตกต่างกัน อันจะยังผลให้การพัฒนาประเทศ มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้น และมีการประเมินผลและวิเคราะห์ข้อมูลตลอดเวลา รัฐบาลได้กำหนดแนวนโยบายในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีบทบาทในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนด ขอบเขตเนื้อหาให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นับจากที่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 ในการพัฒนาประเทศ (พ.ศ. 2504-2539) ปรากฏว่า การพัฒนาที่ผ่านมามุ่งเน้นการขยายตัว

<sup>33</sup> มาตรา 102 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ให้นายทะเบียนมีอำนาจ สั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้...(2) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินกิจการของ สมาคมขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุข ของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ...”

<sup>34</sup> มาตรา 131 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “นายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งเลิกมูลนิธิได้ในกรณีใด ดังต่อไปนี้...(2) เมื่อปรากฏว่ามูลนิธิกระทำการขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ...”

ทางเศรษฐกิจที่ให้อุตสาหกรรมและการบริการเป็นภาคนำ ตลอดจนพัฒนาชนบทให้เป็นชุมชนเมืองมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลอยู่หลายด้าน เช่น ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ มีช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน และปัญหาความเสื่อมโทรมทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองและไม่คุ้มค่า การพัฒนาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของแต่ละสังคม และรัฐเป็นเพียงฝ่ายเดียวที่มีหน้าที่ในการกำหนดแผนการพัฒนาประเทศ จนกระทั่งมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งเปิดโอกาสให้คนไทยทุกกลุ่มสาขาอาชีพและภูมิภาคของประเทศเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น และกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ ได้ปรับเปลี่ยนแนวความคิดจากเดิมที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มาเป็นเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแยกส่วนมาเป็นลักษณะองค์รวม โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการพัฒนา และให้ความสำคัญในการทำงานของแต่ละหน่วยงานให้สามารถแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในการบริหารระบบราชการจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานโดยเน้นการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณไปสู่ระดับพื้นที่กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ

ผลจากการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 พบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความเข้มแข็งขึ้น ทำให้เกิดกลุ่มเกษตรกร ชุมชนและองค์กรประชาชนต่าง ๆ มีการขยายเครือข่ายเชื่อมโยงกันอย่างกว้างขวางและมีการทำงานร่วมกับภาครัฐมากขึ้น สำหรับในส่วน of ศูนย์บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนนั้น ส่งผลให้เกิดผู้นำทางด้านเกษตรกรในชุมชน และเกษตรกรต่างสามารถคิดและมีส่วนร่วมวางแผนการเกษตรของตนเองได้ เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้

ฉะนั้น โครงการศูนย์บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงสนองตอบต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นการมุ่งเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแยกส่วนมาเป็นลักษณะองค์รวม โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคม โดยเฉพาะเกษตรกรมีส่วนร่วมในการพัฒนา

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น จึงได้ปรับโครงสร้างการพัฒนาประเทศภายใต้ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”<sup>35</sup> และการพัฒนาทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางเพื่อเสริมสร้างรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชนเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาของตน มีการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีที่เหมาะสม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเร่งปฏิรูปกฎหมายและปรับกฎระเบียบ ให้ประชาชนได้รับโอกาส สิทธิและความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ เช่น สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิการประกอบการจากภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น<sup>36</sup> กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงยังคงเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย

โครงการศูนย์บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนซึ่งมีลักษณะที่ให้เกษตรกรเป็นศูนย์กลางเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรเป็นองค์กรชุมชนผ่านกระบวนการจัดทำแผนการเกษตรนั้น จึงมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 เช่นกัน

จากการศึกษาในบทที่ 2 จะพบว่าโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นนโยบายการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่มีกฎหมายรองรับกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและในการดำเนินโครงการดังกล่าวในด้านความชัดเจนของกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ ซึ่งทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนไม่สามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง การดำเนินกิจการอาศัยผู้บริหารงานของบริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนซึ่งส่งผลกระทบต่อ การได้รับความเชื่อมั่นในบริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี

<sup>35</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นแผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลางเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

<sup>36</sup> วงศกร กุ่ทอง และอลงกต ศรีเสน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549), หน้า 50 - 51.

การเกษตรชุมชน การได้ศึกษาถึงแนวคิดและหลักกฎหมายมหาชนพบว่า โครงการนี้สอดคล้องกับ  
บนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่การที่จะจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน  
เป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับการดำเนินงานนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงรูปแบบองค์กร  
ของเกษตรกรตามกฎหมาย เพื่อที่จะนำรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมมาใช้ทำหน้าที่ดังกล่าว  
และสามารถแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของการดำเนินการ ตลอดจนกำหนดโครงสร้าง อำนาจ  
หน้าที่ การบริหารงาน การกำกับดูแลและการตรวจสอบได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้นำเสนอ  
ในบทที่ 3 ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

## วิเคราะห์รูปแบบองค์กรในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยไม่มีกฎหมายรองรับกิจการและโครงสร้างขององค์กร อีกทั้งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การบริหารเป็นแบบรวมอำนาจเพราะยังเป็นการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งโครงการดังกล่าวมีหน้าที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและในการดำเนินงานโครงการดังกล่าว ฉะนั้นจึงควรศึกษาถึงแนวทางในการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน โดยอาศัยรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือใช้รูปแบบองค์กรของเกษตรกรตามกฎหมายต่อไป

### 3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร

ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.4 ปัญหาของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน จะเห็นได้ว่ามีปัญหาที่จะนำมาสู่การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ซึ่งพบว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการตามการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่รัฐมอบหมายให้องค์กรแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ มีงบประมาณทรัพย์สินบางส่วนของตนเอง มีอำนาจดำเนินกิจการได้โดยอิสระ ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 69 และมาตรา 70 โดยได้กำหนดรูปแบบของราชการส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล (ปัจจุบันยกเลิกไปแล้ว) องค์กรบริหารส่วนตำบล ราชการส่วนท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และอาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่น ๆ ที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นอีกก็ได้

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรนั้น จะเห็นได้ว่าความสอดคล้องของหน้าที่ระหว่างโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนกับหน่วยงานราชการอื่น เนื่องจากศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนมีหน้าที่หลัก 3 ประการ กล่าวคือ การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมธุรกิจชุมชนด้านการเกษตรเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล และการปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หน้าที่ทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายสามารถดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองได้ โดยปรากฏตามมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (6) การส่งเสริม การฝึกและการประกอบอาชีพ
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ...”

มาตรา 17 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดการแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ



(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ ...”

มาตรา 18 บัญญัติว่า “ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17”

นอกจากนี้ ในเรื่องการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังได้ถูกบัญญัติไว้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 50 ถึงมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะปฏิบัติงานเช่นเดียวกับ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน แต่เนื่องจากเทคโนโลยีการเกษตรที่ได้มีการนำมาถ่ายทอดความรู้แก่เกษตรกรนั้น บางส่วนเป็นความรู้ที่ได้จากเกษตรกรในพื้นที่ และบางส่วนมีลักษณะเฉพาะและเป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ ดังนั้น จึงมีความเกี่ยวข้องกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมการเกษตร โดยผ่านกรมส่งเสริมการเกษตรและกรมส่งเสริมสหกรณ์ อีกทั้ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังเป็นส่วนราชการที่ริเริ่มในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนและสนับสนุนงบประมาณและประสานกับส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้มีการบริการแก่เกษตรกรในพื้นที่

หากมีการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน โดยอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการให้บริการด้านการถ่ายทอดความรู้ให้แก่เกษตรกร อาจไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่ อีกทั้งยังมีหน้าที่ต้องจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองอีกมากมายหลายประการ

ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงแนวทางในการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนโดยใช้รูปแบบของกรของเกษตรกรตามกฎหมาย อันได้แก่ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังคงมีส่วนในการส่งเสริมและกำกับ

ดูแลองค์กรในรูปแบบสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้องค์กรทั้งสองดังกล่าวยังสามารถขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ ... (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจกรรมของสหกรณ์ ...”

### 3.2 ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบองค์กรบางประเภทมาใช้ในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

จากการที่โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และเกิดปัญหาในการดำเนินกิจการ ส่งผลให้ควรมีการนำรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมมาใช้ในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน โดยเป็นการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปรับบทบาทในการดำเนินงานเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นศูนย์กลางเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรเป็นองค์กรชุมชน โดยมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับเกษตรกรในพื้นที่ ดังนั้น จึงควรมีศึกษารูปแบบองค์กรของเกษตรกรตามกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดำเนินการด้านการเกษตร เช่น สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ทั้งนี้ องค์กรของเกษตรกรแต่ละรูปแบบมีลักษณะการดำเนินกิจการที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการนำมาใช้ในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษารูปแบบองค์กรของเกษตรกร พบว่า

รูปแบบองค์กรของเกษตรกรนั้นมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่บ่งเฉพาะถึงกลุ่มบุคคลผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เดียวกันว่ามีระบบความสัมพันธ์ในระบบครอบครัว เครือญาติและเพื่อนฝูงอันเชื่อมโยงถึงขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมและประเพณีในแต่ละพื้นที่ที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน นักวิชาการซึ่งศึกษาสังคมชนบทไทย อันได้แก่ Samuel L. Popkin และ Jeremy H. Kemp พบว่าความเป็นชุมชนมีลักษณะของเครือข่ายความสัมพันธ์ที่กว้างขวางบนพื้นฐานระบบเครือญาติและแบบอุปถัมภ์<sup>1</sup> โดยองค์กรของเกษตรกรในลักษณะทางกรนั้นได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการ

<sup>1</sup> อานันท์ กาญจนพันธ์, มิติชุมชน: วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 29-30.

นำรูปแบบของสหกรณ์มาใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ในปี พ.ศ. 2459 โดยเกษตรกรที่ประสงค์จะรวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 รัฐต้องการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตรไปสู่เกษตรกรผ่านกลุ่มเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นหลักฐานต่อทางการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ จึงได้มีการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องกลุ่มเกษตรกรเป็นส่วนที่ 8 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 นอกจากองค์กรของเกษตรกรในลักษณะทางการแล้ว ยังมีการรวมตัวอย่างเป็นธรรมชาติของเกษตรกรเอง เริ่มจากการรวมกลุ่มขึ้นเฉพาะกิจเพื่อร้องเรียนให้ภาครัฐเข้าแก้ไขปัญหาของเกษตรกร เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพการเกษตร โดยมีองค์กรของเกษตรกรที่เด่นชัดเมื่อมีการจัดตั้ง “สหพันธ์ชาวนาไรชานาแห่งประเทศไทย” ขึ้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 มีวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์ผลประโยชน์และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวนาไรชานา และเรียกร้องเกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา อันเป็นรูปแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านการเกษตรที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

องค์กรการรวมตัวของเกษตรกรไทยอันได้แก่ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดำเนินการด้านการเกษตร ซึ่งกระบวนการถ่ายทอดความรู้ทางการเกษตรเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งต่อการประกอบอาชีพ ฉะนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงได้ศึกษารูปแบบขององค์กรดังกล่าว เพื่อเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อจำกัดของแต่ละองค์กร ซึ่งจะเป็แนวทางในการนำมาปรับใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรต่อไป

### 3.2.1 องค์กรในรูปแบบสหกรณ์

สหกรณ์เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตนให้สูงขึ้น โดยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เมื่อ พ.ศ. 2457 เนื่องจากในช่วงนั้นเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวนาทำนาไม่ได้ผลและขาดแคลนทุนในการประกอบอาชีพ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2459 จึงมีการจัดตั้ง “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” ขึ้นเป็นครั้งแรกที่ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมืองจังหวัดพิษณุโลก โดยในช่วงแรกยังไม่มีกฎหมายสหกรณ์จึงใช้พระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายคุ้มครองไปพลางก่อน จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ขึ้นเพื่อจัดระบบสหกรณ์ให้สอดคล้องกับเหตุการณ์บ้านเมืองในช่วงนั้น และสุดท้ายได้มีการออกพระราชบัญญัติ

สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน การแบ่งประเภทของสหกรณ์นั้นตามมาตรา 33 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนให้กำหนดโดยกฎกระทรวง” นั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516) อาศัยความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2516 กำหนดประเภทสหกรณ์ที่รับจดทะเบียนไว้ 6 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ และสหกรณ์ออมทรัพย์ การจำแนกประเภทของสหกรณ์ที่รับจดทะเบียนข้างต้นก็เพื่อให้คณะบุคคลที่จะตั้งสหกรณ์ได้มีโอกาสเลือกประเภทสหกรณ์ได้ตรงตามความต้องการ และในส่วนภาครัฐจะได้วางแผนส่งเสริมพัฒนาสหกรณ์ได้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ<sup>2</sup> ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างและวัตถุประสงค์ของแต่ละประเภทจะเห็นได้ว่าสหกรณ์ในภาคเกษตรประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์นิคม

(1) สหกรณ์การเกษตร คือ องค์กรที่ผู้ประกอบอาชีพทางการเกษตรจัดตั้งขึ้นและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก่อนายทะเบียนตามกฎหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดำเนินกิจการส่งเสริมการผลิตเพิ่มพูนรายได้ให้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิก ซึ่งการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรย่อมถึงเป็นภารกิจหนึ่งที่สหกรณ์การเกษตรต้องดำเนินการ และสหกรณ์การเกษตรในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตรทั่วไป สหกรณ์การเกษตรในเขตพัฒนาและสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษ

(2) สหกรณ์การประมง คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาและอุปสรรคจากการประกอบอาชีพการประมง โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการให้สินเชื่อ การตลาดและจัดหาวัสดุการทำประมง ฉะนั้นจึงมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการประมงให้แก่กลุ่มสมาชิก เช่นเดียวกันกับการส่งเสริมการเกษตรโดยเจ้าหน้าที่กรมประมงที่ดำเนินการผ่านศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

(3) สหกรณ์นิคม คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอในการประกอบอาชีพการเกษตร จึงดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรและดำเนินการไปร่วมกับการให้สินเชื่อและการส่งเสริมอาชีพ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการเกษตรลักษณะหนึ่งที่สามารถควบคู่ไปกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร

<sup>2</sup> ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงศ์, คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 22.

สหกรณ์ในภาคเกษตรจึงถือเป็นรูปแบบองค์กรการรวมตัวของประชาชนที่ควรนำมาวิเคราะห์ เพื่อปรับเข้ากับการดำเนินการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนต่อไป

### 3.2.1.1 การจัดตั้งสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งสหกรณ์ไว้ กล่าวคือ ผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้งขึ้น ต้องประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้ที่มาประชุมให้เป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จำนวนไม่น้อยกว่าสิบคน เพื่อดำเนินการ จัดตั้งสหกรณ์ โดยให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งนั้น

(2) กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด<sup>3</sup>

(3) ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว

(4) ดำเนินการร่างข้อบังคับภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 43 และเสนอให้ที่ประชุมผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพิจารณากำหนดเป็นข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น

ทั้งนี้ ในการขอจดทะเบียนสหกรณ์ ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์พร้อมเอกสาร ดังต่อไปนี้

- (1) สำเนารายงานการประชุมตามมาตรา 34 จำนวน 2 ชุด
- (2) แผนการดำเนินการตามมาตรา 34 (2) จำนวน 2 ชุด
- (3) บัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้วจำนวน 2 ชุด
- (4) ข้อบังคับตามมาตรา 34 (4) จำนวน 4 ชุด

<sup>3</sup> ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดแผนการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จัดตั้ง ประกาศ ณ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2542

ในการพิจารณารับจดทะเบียนสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหรือให้แก้ไขคำขอหรือรายการในข้อบังคับให้ถูกต้องได้แล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จึงรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นั้น แต่ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ไม่รับจดทะเบียน ให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า โดยคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำสั่ง และในมาตรา 38 ให้ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเป็นที่สุด

### 3.2.1.2 โครงสร้างของสหกรณ์

เมื่อสหกรณ์ได้จดทะเบียนกับนายทะเบียนแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และมีโครงสร้างดังต่อไปนี้ (ดูแผนภูมิที่ 3)

#### (1) การบริหารงานของสหกรณ์

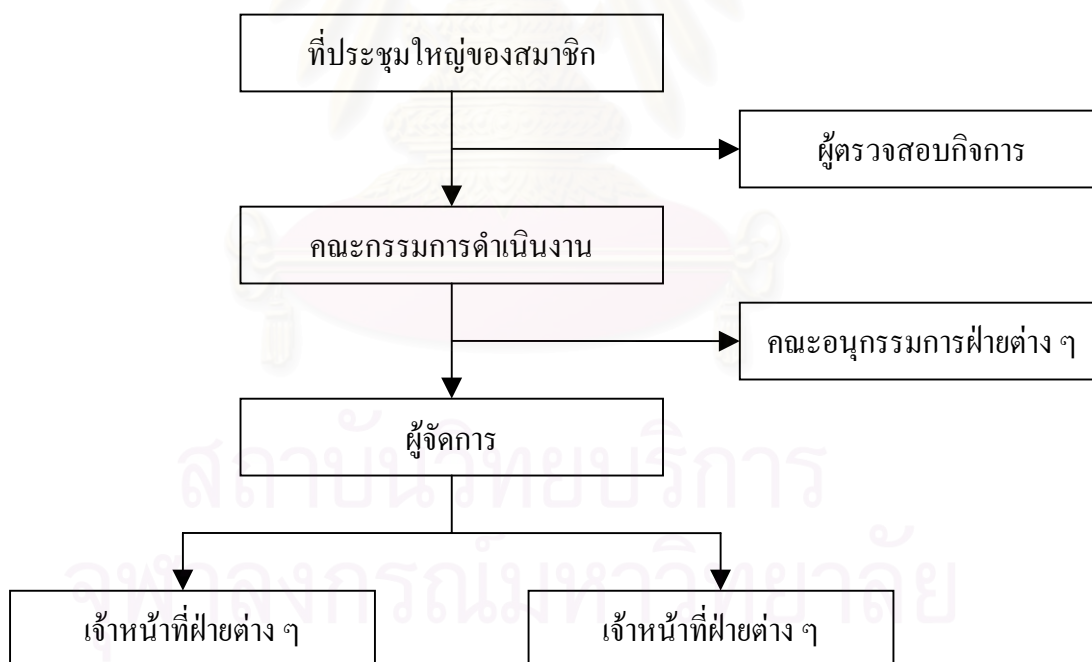
สมาชิกทุก ๆ คนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน โดยมีที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานสหกรณ์ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาร่วมประชุมกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับและการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ จะใช้มติเสียงส่วนใหญ่เป็นหลัก ทั้งนี้ที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาในที่ประชุม และยังมีอำนาจอื่น ๆ คือ การเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ พิจารณาอนุมัติงบดุล พิจารณาจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี รับทราบรายงานประจำปีแสดงการดำเนินงานของสหกรณ์และรายงานของผู้ตรวจสอบกิจการ พิจารณาเลิกสหกรณ์ ควบสหกรณ์เข้ากัน แยกสหกรณ์ และจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ พิจารณาเลือกตั้งผู้ชำระบัญชี และจำหน่ายทรัพย์สินเหลือจากการชำระบัญชี

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นคณะบุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานของสหกรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ มีจำนวนทั้งสิ้น 15 คนและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และมีอำนาจหน้าที่ คือ ดำเนินการเรียกประชุมใหญ่สามัญปีละ 1 ครั้ง รวมทั้งเรียกประชุมใหญ่วิสามัญตามที่กฎหมายกำหนด จัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับสหกรณ์ เสนอแผนงานและงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีให้ที่ประชุมใหญ่รับทราบหรือพิจารณา พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ การกระทำการต่าง ๆ และการเงินการลงทุนของสหกรณ์ จัดให้มีการดูแลให้เรียบร้อยซึ่งบรรดา ทะเบียน สมุดบัญชี เอกสารต่าง ๆ และบรรดาทรัพย์สินของสหกรณ์ พิจารณาแต่งตั้งหรือจ้าง กำหนดค่าตอบแทนผู้จัดการและพนักงานสหกรณ์ กำหนดระเบียบปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสหกรณ์ เสนอบคูลรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ รวมทั้งเสนอการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีต่อที่ประชุมใหญ่

ผู้จัดการสหกรณ์เป็นบุคคลซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ เพื่อทำหน้าที่จัดการทั่วไปและรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการประจำของสหกรณ์ ซึ่งนอกจาก ผู้จัดการสหกรณ์แล้ว สหกรณ์อาจจ้างเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เพื่อปฏิบัติงานตามความจำเป็นของ สหกรณ์ โดยให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้จัดการสหกรณ์ ส่วนผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ เป็นผู้แทนของที่ประชุมใหญ่ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์

### แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานสหกรณ์



แหล่งที่มา : ศักดิ์ณรงค์ มงคล, “ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกร แห่งชาติ” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 37.

## (2) อำนาจและหน้าที่

สหกรณ์มีอำนาจกระทำการเกี่ยวกับ การดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก การให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก ขอหรือรับ ความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด การรับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นได้ตามระเบียบ ของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ การให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก การจัดให้ได้มา ซื้อ ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน สิทธิครอบครอง กู้ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน การให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตาม ระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ และดำเนินกิจการอย่างอื่น บรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

## (3) ทุนของสหกรณ์

ทุนของสหกรณ์ แบ่งออกเป็นหุ้นซึ่งมีมูลค่าเท่า ๆ กันและสมาชิก แต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้นแต่ต้องไม่เกิน 1 ใน 5 ของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด และมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ ซึ่งในการ ชำระค่าหุ้นสมาชิกจะนำหุ้นหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ไม่ได้ อีกทั้งในระหว่างที่สมาชิกภาพ ของสมาชิกยังไม่สิ้นสุด ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องในค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น ทั้งนี้ สอดคล้องกับคำพิพากษาฎีกาที่ 5593/2534 (ประชุมใหญ่) ที่ว่า “เงินค่าหุ้นของจำเลย (สมาชิกสหกรณ์) เป็นของสหกรณ์ไปแล้ว จำเลยมีเพียงสิทธิเรียกร้องในเงินค่าหุ้นเท่านั้นแต่สิทธิ เรียกร้องก็ยังไม่เกิดขึ้นจนกว่าจำเลยจะพ้นจากการเป็นสมาชิก เจ้าพนักงานจะบังคับคดีให้กระทบ สิทธิของผู้ร้อง (สหกรณ์) ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกหาได้ไม่”<sup>4</sup>

## (4) การกำกับดูแลสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกณฑ์การกำกับและ ส่งเสริมสหกรณ์ไว้ในหมวด 2 ส่วนที่ 3 มาตรา 17 ถึงมาตรา 26 กล่าวคือ นายทะเบียนสหกรณ์

<sup>4</sup> ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงศ์, คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์, หน้า 62.



เป็นผู้มีบทบาทสูงสุดในการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์<sup>5</sup> มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และอำนาจสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร อำนาจเข้าไปตรวจสอบสำนักงานของสหกรณ์ อำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ไม่ชอบ อำนาจหน้าที่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ และอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องหรือให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้เนื่องจากนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจและหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายมาก กฎหมายจึงกำหนดให้บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติแทนได้

นอกจากนี้สหกรณ์ยังมีการตรวจสอบบัญชีเป็นระบบการควบคุมการดำเนินงานด้านการเงิน ซึ่งกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสมาชิกของสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ได้ และมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ได้

### 3.2.1.3 การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบของสหกรณ์

เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516) อาศัยความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2516 กำหนดประเภทสหกรณ์ที่รับจดทะเบียนไว้ 6 ประเภทซึ่งได้กล่าวมาแล้วนั้น เมื่อพิจารณาถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร จะเห็นได้ว่าสหกรณ์ในภาคเกษตร โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรเป็นองค์กรที่มีรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดต่อการวิเคราะห์โครงสร้าง เพราะบทบาทของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนส่วนใหญ่ถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตรโดยทั่วไปและมีเพียงบางส่วนที่เป็นด้านประมง และสหกรณ์การเกษตรนั้นสมาชิกประกอบด้วยผู้ประกอบการทางการเกษตรและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนตามกฎหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายช่วยเหลือ

<sup>5</sup> มาตรา 15 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ซึ่งกันและกันในการดำเนินกิจการส่งเสริมการผลิตเพิ่มพูนรายได้ให้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิก สหกรณ์การเกษตรในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตรทั่วไป สหกรณ์การเกษตรในเขตพัฒนาและสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สหกรณ์การเกษตรทั่วไป คือ สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจร่วมกันทั้งในด้านสินเชื่อ ด้านการฝากเงิน ด้านการซื้อ ด้านการขาย ด้านการแปรรูป เป็นต้น ซึ่งมีสมาชิกหลากหลายกลุ่มอาชีพและใช้เงินทุนของสหกรณ์เอง จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกับเงินทุนส่งเสริมการสหกรณ์

(2) สหกรณ์การเกษตรในเขตพัฒนา คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้โครงการร่วมกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่ประสงค์จะใช้วิธีการสหกรณ์การเกษตรเข้าช่วยในพื้นที่ส่วนราชการนั้น ๆ อีกทั้งส่วนราชการดังกล่าวเป็นเจ้าของเรื่องโดยใช้เงินทุนของส่วนราชการนั่นเอง และมีจุดมุ่งหมายการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านสหกรณ์ สหกรณ์ประเภทนี้ ได้แก่ สหกรณ์การเกษตรในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สหกรณ์การเกษตรของกองกำลังรักษาความปลอดภัยกลาง (กรป.กลาง) ของกองบัญชาการทหารสูงสุดและสหกรณ์การเกษตรในเขตนิคม ของกรมประชาสัมพันธ์

(3) สหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษ คือ สหกรณ์การเกษตรที่จัดตั้งขึ้นตามกลุ่มอาชีพเฉพาะของเกษตรกร ซึ่งรัฐมีนโยบายส่งเสริมให้จัดตั้งเป็นพิเศษ เช่น กลุ่มผู้ผลิตหรือผู้ปลูก ได้แก่ สหกรณ์ผู้ปลูกหม่อนเลี้ยงไหม สหกรณ์ผู้ผลิตไม้ดอกไม้ประดับแห่งประเทศไทย เป็นต้น กลุ่มชาวไร่ชาวนา ได้แก่ สหกรณ์ชาวนาดำเนินสะดวก สหกรณ์การเกษตรสวนบางมด เป็นต้น และกลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ ได้แก่ สหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกร สหกรณ์ผู้เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

สหกรณ์การเกษตรทั้ง 3 ประเภทนั้นเมื่อพิจารณากับบทบาทหน้าที่ของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจะเห็นได้ว่าอาจจัดตั้งในรูปแบบสหกรณ์การเกษตรทั่วไปเพราะอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจะช่วยให้ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานและเป็นความสัมพันธ์ในระดับชาติ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ และในมาตรา 27 ได้กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาสหกรณ์ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรียกโดยย่อว่า “กพส.” เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ นอกจากนี้ ยังมีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

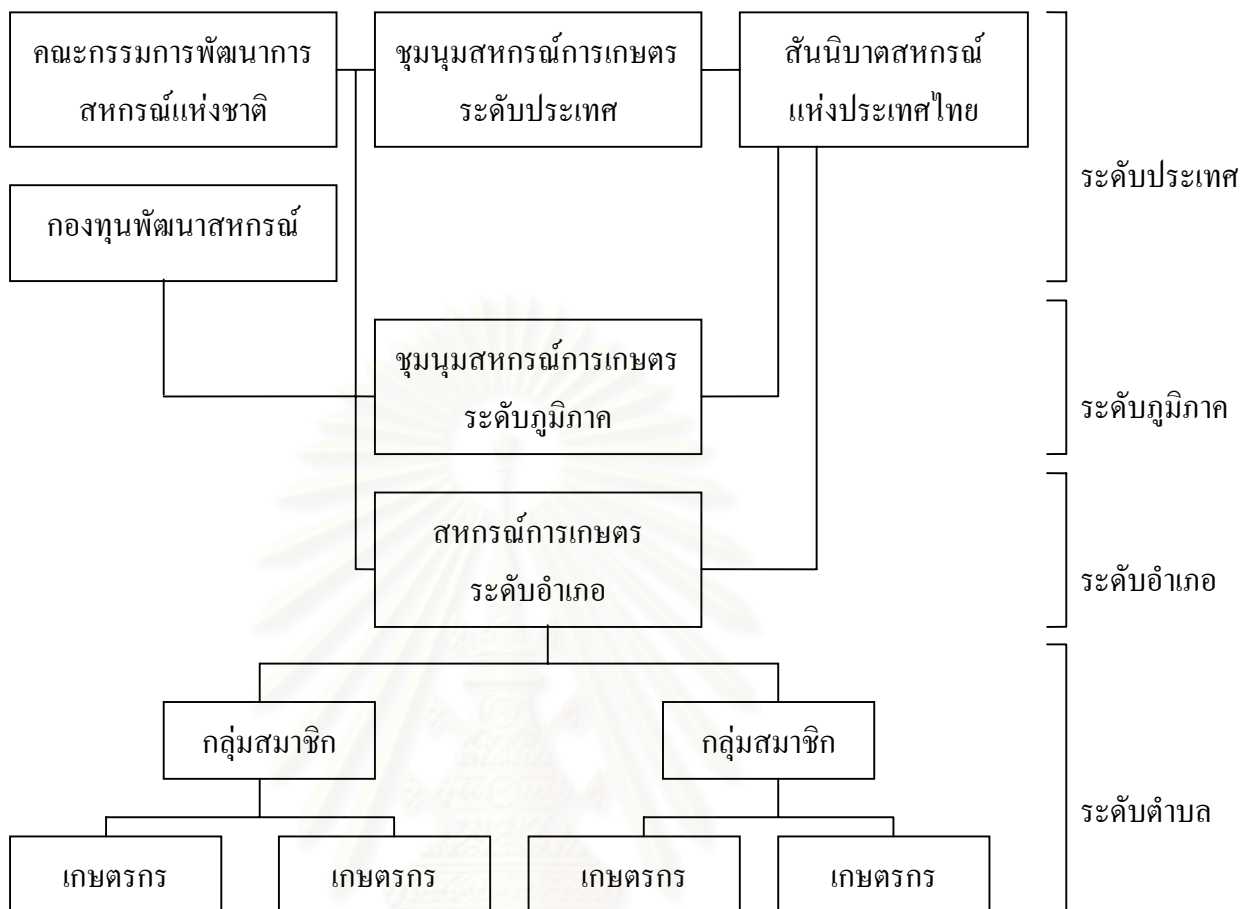
ไทยซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักรและสหกรณ์การเกษตรตั้งแต่ 5 สหกรณ์ขึ้นไปสามารถจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับประเทศหรือระดับภูมิภาคก็ได้ ส่วนในระดับอำเภอซึ่งเป็นระดับพื้นฐานของสหกรณ์การเกษตร เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกของ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนสามารถจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ การเกษตรได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น

เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งอำเภอ จึงต้องนำระบบ กลุ่มสมาชิกมาใช้ในการควบคุม โดยกลุ่มสมาชิกหนึ่ง ๆ จะต้องประกอบด้วยเกษตรกรที่ประกอบ อาชีพเกษตรกรรมที่คล้ายคลึงกันและมีถิ่นฐานใกล้เคียงกัน เมื่อรวมกลุ่มสมาชิกแล้วจึงจะได้รับ การเสนอให้คณะกรรมการกลุ่มสหกรณ์การเกษตรพิจารณารับเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ ศูนย์บริการและ ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนมีขอบเขตการดำเนินงานอยู่ในระดับตำบลและเป็นที่รวม เกษตรกรรายย่อย ดังนั้น จึงอาจรวมเข้าเป็นกลุ่มสมาชิกและจัดตั้งเป็นองค์กรในรูปของสหกรณ์ การเกษตรได้ โดยสหกรณ์นั้นมีโครงภายนอกดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 4)



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างภายนอกสหกรณ์การเกษตร



แหล่งที่มา : ศักดิ์ณรงค์ มงคล, “ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 38.

#### 3.2.1.4 วิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดในรูปแบบสหกรณ์

ข้อดีของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน  
ในรูปแบบสหกรณ์

##### (1) มีสถานะเป็นนิติบุคคล

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้รองรับความเป็นนิติบุคคลของสหกรณ์ ส่งผลให้เกษตรกรผู้จะเป็นสมาชิกจะต้องชำระค่าหุ้น เนื่องจากทุนของสหกรณ์แบ่งออกเป็นหุ้นซึ่งมีมูลค่าเท่า ๆ กันและสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้น แต่ต้องไม่เกิน 1 ใน 5 ของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด และมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงิน

ค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ ซึ่งในการชำระค่าหุ้นสมาชิกจะนำหุ้นหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ไม่ได้ อีกทั้งในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุด ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องในค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น ดังนั้น การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ เกษตรกรจึงไม่มีความเสี่ยงต่อความรับผิดชอบนอกเหนือจากมูลค่าหุ้นที่ตนถือที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

## (2) วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

เนื่องจากสหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือกันและกัน ดังนั้น สหกรณ์จึงมีอำนาจกระทำการเกี่ยวกับ การดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก การให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด เป็นต้น ส่งผลให้การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ เกษตรกรผู้เป็นสมาชิกจึงสามารถดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไรเพื่อเป็นรายได้เสริมในการประกอบอาชีพได้

## (3) สิทธิพิเศษของสหกรณ์

### (3.1) สิทธิพิเศษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ถ้าสหกรณ์เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนสำหรับการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วงซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การจดทะเบียนเช่นนั้นให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม”

### (3.2) สิทธิพิเศษตามประมวลรัษฎากร มีดังต่อไปนี้

(3.2.1) ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเพราะตามมาตรา 39 ประกอบมาตรา 66 นั้นกำหนดให้นิติบุคคลที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีเงินได้ คือ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ฉะนั้น สหกรณ์ไม่ใช่นิติบุคคลประเภทดังกล่าวจึงไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

(3.2.2) ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากในกรณีที่สหกรณ์นำเงินของสหกรณ์ไปฝากไว้กับธนาคาร หรือฝากไว้กับสหกรณ์อื่น ดอกเบี้ยที่ได้รับไม่ต้องเสียภาษีเพราะสหกรณ์ไม่อยู่ในความหมายของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ตามมาตรา 39 (3) จึงไม่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้

(3.2.3) ไม่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามมาตรา 91/3 (3) บัญญัติว่า “ให้ยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ เฉพาะการให้กู้ยืมแก่สมาชิกหรือแก่สหกรณ์อื่น”

(3.2.4) ไม่ต้องเสียอากรแสตมป์ ตามประมวลรัษฎากรได้กำหนด ยกเว้นอากรแสตมป์สำหรับสหกรณ์<sup>6</sup> คือ การออกใบรับรองหนี้ การกู้ยืมเงินซึ่งสมาชิกกู้ยืมจากสหกรณ์หรือสหกรณ์กู้ยืมจากสหกรณ์ หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ใบมอบอำนาจซึ่งสหกรณ์เป็นผู้มอบและใบมอบอำนาจตั้งสหกรณ์เป็นตัวแทนจัดการให้สหกรณ์ได้รับสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ถ้าประกันหนี้เนื่องแต่การที่สหกรณ์ให้สมาชิกกู้ยืมหรือยืม การตั้งตัวแทนกรณีสหกรณ์เป็นตุลาการ และการออกกลุ่มบับหรือคู่มือแห่งตราสารถ้าฝ่ายที่ต้องเสียอากรเป็นสหกรณ์

(3.2.5) สมาชิกสหกรณ์ได้รับยกเว้นภาษี สำหรับเงินได้จากเงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืน ตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 40) พ.ศ. 2514 และได้รับยกเว้นเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ที่ได้รับจากสหกรณ์ ตามมาตรา 42 (8) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร

### (3.3) สิทธิพิเศษตามกฎหมายอื่น

(3.3.1) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 9 (1) กำหนดให้เงินกู้แก่สหกรณ์การเกษตรและค้ำประกันเงินกู้แก่สหกรณ์การเกษตรที่กู้จากสถาบันการเงินอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

(3.3.2) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 มาตรา 3 ประกอบมาตรา 8 กำหนดให้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในกิจการส่งเสริมการผลิต ผลผลิตเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร โดยจัดการปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายแก่สหกรณ์การเกษตรในราคาอันสมควร และให้สหกรณ์ดังกล่าวกู้เงินเพื่อลงทุนในการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

(3.3.3) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 มาตรา 3 ประกอบมาตรา 6 (2) (3) (4) และ (6) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรส่งผลิตผลเกษตรกรรมและสินค้าอุตสาหกรรมในครัวเรือนของเกษตรกรมาจำหน่ายโดยตรงโดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง ช่วยเหลือสหกรณ์ดังกล่าวในการผลิต การจำหน่าย การตลาด การเก็บรักษาและการขนส่ง ซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมของเกษตรกร รวมทั้ง

<sup>6</sup> กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร, ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 151 – 158, อ้างถึงใน ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงศ์, คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์, หน้า 25.

ส่งเสริมให้สหกรณ์ดังกล่าวดำเนินการค้า ขนส่งและรับฝากซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมของเกษตรกร ปัจจัยในการผลิต วัสดุการเกษตร เครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตรหรือเครื่องอุปโภคและบริโภค อันจำเป็นแก่เกษตรกร

(3.3.4) พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 มาตรา 21 (3) ประกอบมาตรา 31 กำหนดให้องค์กรเกษตรกรมีสิทธิขอรับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยให้ทำแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต่อสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้

#### (4) การตรวจสอบ

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นคณะบุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานของสหกรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยอยู่ภายใต้การครอบงำของที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานสหกรณ์ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาร่วมประชุมกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับและการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ จะใช้มติเสียงส่วนใหญ่เป็นหลัก และมีการตั้งผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์เป็นผู้แทนของที่ประชุมใหญ่ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ นอกจากนี้ สหกรณ์ยังถูกกำกับดูแลโดยรัฐ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในส่วนที่ 3 มาตรา 17 ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือสมาชิกของสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ได้ ฉะนั้น การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์จึงเคร่งครัด

#### (5) กองทุนพัฒนาสหกรณ์

ในส่วนที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเรื่องกองทุนพัฒนาสหกรณ์ไว้ ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “กพส.” เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บรรดาสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วยเงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ เงินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของ กพส. เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้รับมาตาม (2) และ (3) และดอกเบี้ย รายได้ หรือประโยชน์อื่นใดของ กพส.

## ข้อจำกัดของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ในรูปแบบสหกรณ์

### (1) ข้อจำกัดด้านการจัดตั้งสหกรณ์

การเกิดสหกรณ์ควรเกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนเองแต่ทางปฏิบัติเกิดจากความต้องการของภาครัฐการ นักการเมืองและผู้นำท้องถิ่น โดยมีจุดประสงค์ที่จะกู้ยืมเงินและมักจะไม่ใช่เงินที่กู้ยืมดังกล่าวกลายเป็นหนี้เสียและเป็นปัญหาต่อการตรวจสอบ ฉะนั้น หากมีการกำหนดให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนใช้รูปแบบของสหกรณ์เท่านั้น จะมีลักษณะของการจัดตั้งตามความต้องการของภาครัฐ และเกษตรกรอาจไม่เข้าใจต่อแนวคิดและการดำเนินงานระบบสหกรณ์อย่างแท้จริง

### (2) ข้อจำกัดด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ

การให้สินเชื่อของบางสหกรณ์นั้นไม่มีการวิเคราะห์สินเชื่อเกษตรกรหรือในบางครั้งมีการให้สินเชื่อโดยเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง ทำให้เกษตรกรที่กู้ยืมเงินสหกรณ์ไปไม่สามารถชำระหนี้สหกรณ์ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากคณะกรรมการสหกรณ์ทุจริตไม่ปฏิบัติตามหลักและวิธีการของสหกรณ์ หรือขาดความรู้และประสบการณ์ในด้านการบริหารงานสหกรณ์ เพราะผู้รับเลือกเข้ามาซึ่งเป็นเกษตรกรมักไม่ค่อยเข้าใจการดำเนินธุรกิจ ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถแข่งขันกับธุรกิจของเอกชนได้

### (3) ข้อจำกัดด้านพนักงานสหกรณ์

พนักงานสหกรณ์ส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจของระบบสหกรณ์ และบางส่วนปฏิบัติงานเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยทุจริต นอกจากนี้ จำนวนพนักงานสหกรณ์ไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถแข่งขันในทางธุรกิจได้

### (4) ข้อจำกัดด้านการแบ่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์

การแบ่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่สอดคล้องหรือไม่สัมพันธ์กับปริมาณสหกรณ์ที่รับผิดชอบ ทำให้การตรวจสอบและการให้คำแนะนำไม่รอบคอบเพียงพอ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ยังถูกโยกย้ายบ่อยครั้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการประสานงานกับสหกรณ์การเกษตร



## (5) ข้อจำกัดด้านการตลาด

สหกรณ์การเกษตรส่วนใหญ่ขาดการวางแผนการตลาดไว้ล่วงหน้า ทำให้ไม่สามารถควบคุมการผลิตของสมาชิกได้ และผลผลิตไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีระบบการตลาดที่ได้มาตรฐาน

## (6) ข้อจำกัดด้านค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์

ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์ ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์ต้องให้ไม่เกิน ร้อยละห้าของกำไรสุทธิ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด จึงอาจมีปัญหาในกรณีที่มีการกำหนดให้สหกรณ์ต้องให้เงินแก่สันนิบาตสหกรณ์นั้นอาจให้เงินเพียงเล็กน้อย ซึ่งก็ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างทั้งสองฝ่าย และในเรื่องนี้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไม่ได้กำหนดจำนวนเงินเป็นตัวเลขออกมา โดยให้ไปปรับใช้จากกฎกระทรวงเดิมที่มีอยู่ตามมาตรา 138 (กฎกระทรวงยังมีการถือใช้อยู่ตามบทเฉพาะกาล พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542)

## (7) ข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมายในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์

จากการที่ มาตรา 9 วรรคแรก บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ” จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศ นอกจากนั้นในตำแหน่งประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศก็ไม่สามารถมีได้ในปัจจุบัน เนื่องจากเงื่อนไขการจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับ

ประเทศตามมาตรา 101 วรรคสอง<sup>7</sup> นั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด คือ จะต้องเป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกันรวมตัวกันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสหกรณ์ประเภทนั้นทั่วประเทศ ดังนั้น หากจะมีการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศในปัจจุบันจะต้องมีจำนวนสหกรณ์รวมตัวกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถจัดตั้งได้ในทางปฏิบัติ

### 3.2.2 องค์กรในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร

กลุ่มเกษตรกรมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2498 ตามนโยบายของรัฐในสมัยนั้น เรียกว่า “กลุ่มชาวนา” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตรไปสู่เกษตรกร สถานภาพทางกฎหมายยังไม่เป็นนิติบุคคลแต่เป็นเพียงกลุ่มรวมตัวที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้เป็นหลักฐานต่อทางการ<sup>8</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 ได้มีการเปลี่ยนชื่อ “กลุ่มชาวนา” เป็น “กลุ่มเกษตรกร” จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 140 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพิ่มเรื่องกลุ่มเกษตรกรเป็นส่วนที่ 8 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เพื่อให้กลุ่มเกษตรกรมีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้การสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับของทางราชการ และดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจในรูปแบบองค์กรที่คล้ายคลึงสหกรณ์การเกษตรก่อนที่จะแปรสภาพเป็นสหกรณ์ต่อไป ทั้งนี้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกรไว้ในมาตรา 119 ถึงมาตรา 128 โดยจากบทบัญญัติดังกล่าวกลุ่มเกษตรกรหมายความว่า กลุ่มบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งร่วมกันและช่วยเหลือกันในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลและจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

<sup>7</sup> มาตรา 101 วรรคสอง บัญญัติว่า “ชุมนุมสหกรณ์ใดจะมีฐานะเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศจะต้องตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บรรดาสหกรณ์ในภูมิภาคหรือทั่วประเทศที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด”

<sup>8</sup> ศักดิ์ณรงค์ มงคล, “ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 42.

### 3.2.2.1 การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร

เนื่องจากมาตรา 119 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก็ได้” ดังนั้น ในขณะที่พระราชกฤษฎีกายังไม่ประกาศใช้ การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรจึงถือปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 (พ.ศ. 2515) ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์<sup>9</sup> ซึ่งสรุปรายละเอียดการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรได้ ดังต่อไปนี้

เกษตรกรที่จะตั้งกลุ่มเกษตรกรต้องจัดให้มีการประชุมผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรทั้งหมดร่วมกัน และต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 30 คน ทั้งนี้เพื่อให้ครบจำนวนผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกครบตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 ข้อ 3 โดยแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ คือ นายอำเภอ เกษตรอำเภอ และสหกรณ์อำเภอทราบเพื่อเข้าร่วมการประชุมด้วย เพื่อกำกับการประชุม แนะนำชี้แจงให้เกษตรกรเข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร และตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกร

ทั้งนี้ ให้เกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดที่กลุ่มเกษตรกรตั้งอยู่ และมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และสำหรับกรุงเทพมหานครให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรกรุงเทพมหานคร โดยในการขอจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรให้ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า 7 คน ลงลายมือชื่อยื่นคำขอจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรต่อนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร พร้อมกับบัญชีรายชื่อของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกทั้งหมด สำเนารายงานการประชุมของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกเพื่อจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร 1 ฉบับและข้อบังคับ 4 ฉบับ เมื่อนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรได้รับคำขอดังกล่าวให้พิจารณาจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรและออกใบจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรให้ แต่หากเห็นว่าคำขอหรือเอกสารประกอบไม่ถูกต้อง ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ยื่นคำขอไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมีอำนาจสั่งไม่รับจดทะเบียนได้ และให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทราบโดยไม่ชักช้า

<sup>9</sup> มาตรา 138 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ผู้ยื่นคำขอมิสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรภายใน 30 วันนับแต่วันรับหนังสือแจ้งการไม่รับจดทะเบียนของกลุ่มเกษตรกร ให้นายทะเบียนส่งอุทธรณ์ดังกล่าวพร้อมด้วยคำชี้แจงประกอบไปยังรัฐมนตรีเพื่อประกอบการวินิจฉัย และให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด

### 3.2.2.2 โครงสร้างของกลุ่มเกษตรกร

เมื่อกลุ่มเกษตรกรได้จดทะเบียนแล้วจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และมีโครงสร้างดังต่อไปนี้ (ดูแผนภูมิที่ 5)

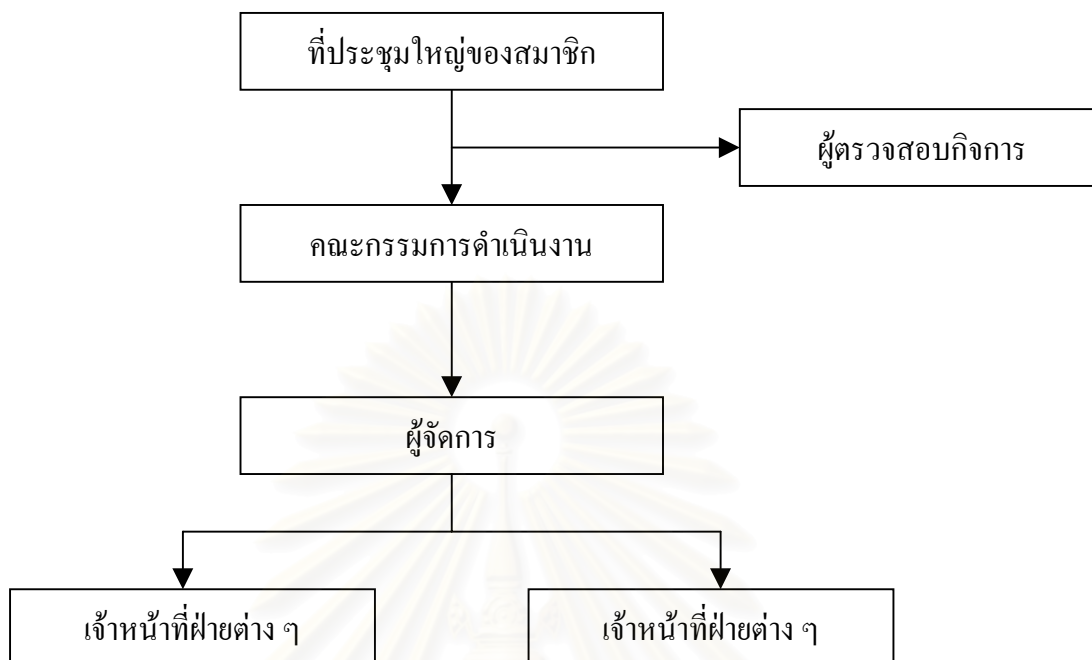
#### (1) การบริหารงานของกลุ่มเกษตรกร

ตามมาตรา 11 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 กำหนดให้กลุ่มเกษตรกรมีการจัดตั้งได้เฉพาะในระดับตำบล และอยู่ภายใต้การส่งเสริมและการกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งมีกลไกการทำงานในระดับตำบลผ่านเกษตรตำบล สมาชิกของกลุ่มเกษตรกรมี 2 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด และสมาชิกสมทบ กล่าวคือ ผู้ไม่มีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายกำหนดแต่ประสงค์จะเข้าร่วมในกลุ่มเกษตรกร ซึ่งสมาชิกประเภทนี้จะไม่มิตสิทธิลงคะแนนเสียงใด ๆ ในการบริหารงาน ซึ่งมีที่ประชุมใหญ่เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงาน และใช้มติเสียงส่วนใหญ่เป็นหลัก

คณะกรรมการดำเนินการเป็นคณะบุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของกลุ่มเกษตรกร เพื่อทำหน้าที่บริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบทางราชการ ข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรรวมทั้งมติของที่ประชุมใหญ่

ผู้จัดการเป็นบุคคลซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อทำหน้าที่จัดการทั่วไปและรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการประจำของกลุ่มเกษตรกร ซึ่งนอกจากผู้จัดการแล้ว อาจจัดจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานตามความจำเป็นของกลุ่มเกษตรกร โดยให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้จัดการ ส่วนผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์เป็นผู้แทนของที่ประชุมใหญ่ ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร

## แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มเกษตรกร



### (2) อำนาจและหน้าที่

ตามข้อ 13 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกร ไว้โดยบัญญัติว่า “เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้กลุ่มเกษตรกรมีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้

(1) จัดให้ได้มา ชื่อ ถิ่นกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง กู้หรือยืมเช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีการอื่นใด ซึ่งทรัพย์สิน

(2) กู้ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อ โอน รับ จำนองหรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(3) ร่วมทุนในการประกอบกิจการกับกลุ่มเกษตรกรอื่น

(4) กระทำธุรกิจและการค้าเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

(5) ให้บริการต่าง ๆ แก่สมาชิก โดยเรียกหรือไม่เรียกค่าตอบแทน

(6) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

(7) กระทำกิจการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

การดำเนินกิจการตาม (1) (2) และ (3) จะต้องจำกัดอยู่ภายในวงเงินที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบ”

นอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ข้อบังคับกลุ่มเกษตรกรและมติที่ประชุมใหญ่เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการและผู้จัดการปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ใช้ควบคุมบุคคลและคณะบุคคลดังกล่าวในการทำหน้าที่นั้นด้วย

### (3) ทูนของกลุ่มเกษตรกร

ทูนของกลุ่มเกษตรกรสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ

(3.1) ทูนเรือนหุ้น กล่าวคือ เป็นการแบ่งทูนออกเป็นหุ้นซึ่งมีมูลค่าเท่า ๆ กันและสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้นแต่ต้องไม่เกิน 1 ใน 5 ของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด และมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ ซึ่งในการชำระค่าหุ้นสมาชิกจะนำหุ้นหักกลบลบหนี้กับกลุ่มเกษตรกรไม่ได้ อีกทั้งในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุด ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องในค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น

(3.2) การรับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินจากทางราชการ

(3.3) การรับเงินบริจาคจากหน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่น ๆ

(3.4) เงินสินเชื่อซึ่งมักจะอยู่ในรูปเงินกู้จากสถาบันการเงิน คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ

(3.5) เงินทุนสะสม ซึ่งหักจากกำไรสุทธิประจำปีของกลุ่มเกษตรกรไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของกำไรสุทธิ

นอกจากทูนของกลุ่มเกษตรกรดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กลุ่มเกษตรกรยังมีค่าธรรมเนียมสมาชิก ซึ่งไม่อาจถือเป็นรายได้ที่สำคัญแต่อย่างใดอีกประเภทหนึ่งด้วย

### (4) การกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของกลุ่มเกษตรกรในเวลาทำงานของกลุ่มเกษตรกร ให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกช่วยเหลือ และให้คำชี้แจงแก่ผู้เข้าไปตรวจสอบตามสมควร และมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ สมาชิกและเจ้าหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกรมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของกลุ่มเกษตรกรหรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ หรือรายงานการประชุม

ของกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ ในขณะที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 ยังไม่มีการประกาศใช้ การกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกรจึงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 (พ.ศ. 2515) ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติการกำกับดูแล กลุ่มเกษตรกรอย่างมาก โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท กล่าวคือ<sup>10</sup>

(4.1) ให้อำนาจนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร ในการพิจารณารายละเอียด ของคำขอจดทะเบียน (ข้อ 7) พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบังคับเริ่มแรกและการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อบังคับ (ข้อ 12) การให้ความเห็นชอบในการดำเนินธุรกิจ หรือการดำเนินงานในส่วนอื่น ๆ ผ่านการให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและวงเงินที่ใช้ดำเนินการ (ข้อ 13) การชี้แจงข้อเท็จจริง ในการดำเนินงาน (ข้อ 17) การเข้าตรวจสอบการทำงานของเกษตรกรในเวลาทำงาน (ข้อ 18) การสามารถเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ (ข้อ 23) การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและการตรวจสอบบัญชี (ข้อ 28) การแทรกแซงการดำเนินงานในกรณีเห็นว่าคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรหรือผู้เกี่ยวข้อง ต่าง ๆ จะทำการไม่ถูกต้องหรือบกพร่องในด้านต่าง ๆ โดยอาจสั่งให้ระงับการดำเนินการนั้น ๆ หรือหยุดชั่วคราวเพื่อแก้ไข (ข้อ 29) หรือดำเนินคดีทางแพ่งหรืออาญาต่อบุคคลดังกล่าว (ข้อ 30) การสั่งให้เลิกกลุ่มเกษตรกร (ข้อ 31 และข้อ 32) ฯลฯ

(4.2) ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ราชการอื่น ๆ ซึ่งอาจหมายถึง เกษตรตำบล เกษตรอำเภอ และเกษตรจังหวัดในการเข้าร่วมการประชุมของกลุ่มเกษตรกร การได้รับเลือกตั้งเป็น ผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรโดยสมาชิกกลุ่มเกษตรกร (ข้อ 19)

(4.3) ให้อำนาจผู้ตรวจสอบบัญชีซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียน ให้สอบบัญชีของกลุ่มเกษตรกร

(4.4) ให้อำนาจสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรตรวจสอบกันเองผ่านการ ประชุมใหญ่สามัญหรือวิสามัญ การเลือกตั้งกรรมการ การเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการและการบังคับ ให้คณะกรรมการหรือผู้จัดการต้องจัดทำเอกสารทางการบัญชี เช่น งบดุล งบกำไรขาดทุน ฯลฯ

<sup>10</sup> ศักดิ์ณรงค์ มงคล, “ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 49-50.

### 3.2.2.3 การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบ กลุ่มเกษตรกร

เมื่อพิจารณาถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร จะเห็นได้ว่า กลุ่มเกษตรกรเป็นองค์กรที่มีรูปแบบที่เหมาะสมองค์กรหนึ่งต่อการวิเคราะห์โครงสร้าง เพราะบทบาทของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน คือ การถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตรโดยให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรซึ่งสมาชิกประกอบด้วยผู้ประกอบการอาชีพทางการเกษตร และจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนตามกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎหมายกำหนด เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการ และมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ได้

การที่ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจะใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกรย่อมเป็นการสอดคล้องกับนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะกลุ่มเกษตรกรในปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เนื่องจากได้รับโอนกิจการและอำนาจหน้าที่ในส่วนของสำนักงานพัฒนาสถาบันเกษตรกรเฉพาะงานจดทะเบียนสหกรณ์และงานพัฒนาสถาบันเกษตรกรจากสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้รับโอนในส่วนของกองพัฒนาการบริหารงานเกษตรเฉพาะที่เกี่ยวกับงานส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลจากกรมส่งเสริมการเกษตร<sup>11</sup> ดังนั้น รูปแบบกลุ่มเกษตรกรย่อมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยรับจดทะเบียนและให้การสนับสนุนแก่กลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นอีกส่วนราชการหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อกลุ่มเกษตรกร เพราะมีหน้าที่ในการพัฒนาอาชีพการเกษตร และการรวบรวมกลุ่มเกษตรกรพื้นฐานที่ยังไม่ได้จดทะเบียน อีกทั้ง กรมส่งเสริมการเกษตรยังเกี่ยวข้องกับการทำงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบัน เนื่องจากมีสำนักพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นหน่วยงานที่สนับสนุน

ดังนั้น รูปแบบกลุ่มเกษตรกรย่อมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

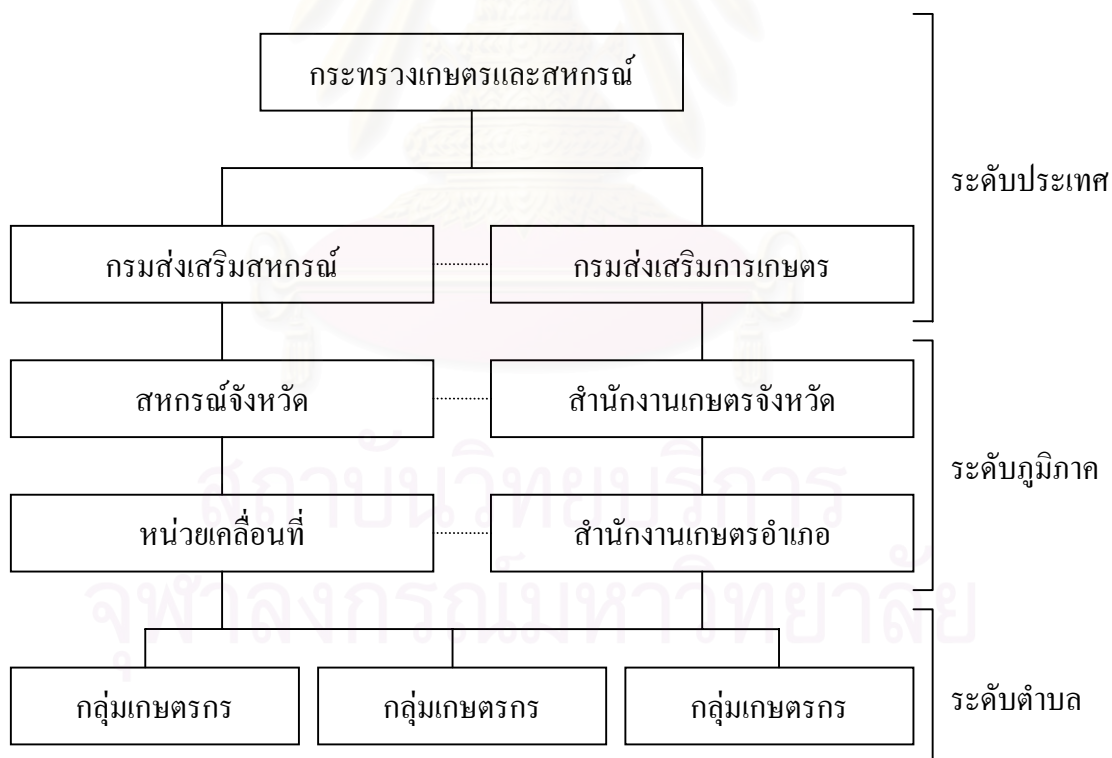
<sup>11</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545



ส่งผลให้ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานและเป็นความสัมพันธ์ในระดับประเทศ ในระดับภูมิภาคนั้น สำนักงานเกษตรจังหวัดจะทำงานร่วมกับสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานเกษตรอำเภอ จะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในระดับอำเภอ ทำหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมและพัฒนาองค์กรเกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งสามารถประสานการทำงานระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับส่วนราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ โดยมีลำดับชั้นบังคับบัญชาขึ้นไป ฉะนั้น สมาชิกของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนสามารถจดทะเบียนจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น

นอกจากนี้ กลุ่มเกษตรกรยังมีความสัมพันธ์กับองค์กรคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นนิติบุคคล โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นตามระเบียบกรมส่งเสริมการเกษตร คือ คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรภาค คณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรจังหวัด และคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรอำเภอด้วย

#### แผนภูมิที่ 6 โครงสร้างภายนอกของกลุ่มเกษตรกร



แหล่งที่มา : สัมภาษณ์ ปัญญา พันธุ์ศรีศักดิ์, หัวหน้าสำนักพัฒนาเกษตรกร, 2 พฤษภาคม

### 3.2.2.4 วิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร

#### ข้อดีของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบ กลุ่มเกษตรกร

##### (1) ความรับผิดชอบของผู้เป็นสมาชิกจำกัด

เนื่องจากทุนของกลุ่มเกษตรกรแบ่งออกเป็นหุ้นซึ่งมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้นแต่ต้องไม่เกิน 1 ใน 5 ของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด และมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ ดังนั้นการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร เกษตรกรจึงไม่มีความเสี่ยงต่อความรับผิดชอบนอกเหนือจากมูลค่าหุ้นที่ตนถือที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

##### (2) วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

เนื่องจากกลุ่มเกษตรกร หมายความว่า กลุ่มบุคคลผู้ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมซึ่งร่วมกันและช่วยเหลือกันในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น กลุ่มเกษตรกรจึงมีอำนาจกระทำการเกี่ยวกับ การดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก เป็นต้น ส่งผลให้การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร เกษตรกรผู้เป็นสมาชิกจึงสามารถดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไรเพื่อเป็นรายได้เสริมในการประกอบอาชีพได้

##### (3) สิทธิพิเศษของกลุ่มเกษตรกร

###### (3.1) สิทธิพิเศษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ถ้ากลุ่มเกษตรกรเกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนสำหรับการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วงซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในการจดทะเบียนเช่นนั้นให้กลุ่มเกษตรกรได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม”

###### (3.2) สิทธิพิเศษตามประมวลรัษฎากร มีดังต่อไปนี้

(3.2.1) ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล เพราะตามมาตรา 39 ประกอบมาตรา 66 นั้นกำหนดให้นิติบุคคลที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีเงินได้ คือ บริษัท หรือ

ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ฉะนั้น กลุ่มเกษตรกรไม่ใช่นิติบุคคลประเภทดังกล่าวจึงไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

(3.2.3) ไม่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามมาตรา 91/3 (3) ซึ่งให้กลุ่มเกษตรกรได้รับการยกเว้น เฉพาะสำหรับการประกอบการกู้ยืมเงินแก่สมาชิก

(3.3) สิทธิพิเศษตามกฎหมายอื่น

(3.3.1) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 9 และมาตรา 10 กำหนดให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(3.3.2) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 มาตรา 3 ประกอบมาตรา 8 กำหนดให้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในกิจการส่งเสริมการผลิต ผลผลิตเกษตรกรรวมขึ้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร อันเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเกษตรกร

(3.3.3) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 มาตรา 3 ประกอบมาตรา 6 ให้มีสิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้านการผลิตและการตลาดจากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

(3.3.4) พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 มาตรา 5 มาตรา 21 และมาตรา 31 กำหนดให้องค์กรเกษตรกรมีสิทธิขอรับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยให้ทำแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรต่อสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้

(4) สามารถเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ได้

ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาเห็นว่าข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรมีรายการถูกต้องตามมาตรา 43 ให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้” ฉะนั้น การเริ่มต้นจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขนาดเล็กย่อมจัดตั้งได้ง่ายและเมื่อกิจการของกลุ่มเกษตรกรประสบความสำเร็จอาจจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงเป็นสหกรณ์ก็ได้

(5) การควบคุมตรวจสอบ

นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกลุ่มเกษตรกรมอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของกลุ่มเกษตรกรในเวลาทำงานของ

กลุ่มเกษตรกร ตามมาตรา 124 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ราชการอื่น ๆ ซึ่งอาจหมายถึง เกษตรอำเภอ เกษตรจังหวัด จะมีบทบาทสูงนับตั้งแต่ การริเริ่มจัดตั้งองค์กร การเข้าร่วมทุกครั้งที่มีการประชุมของกลุ่มเกษตรกร รวมถึงตลอดถึง ผู้สอบบัญชี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนเป็นผู้สอบบัญชีของกลุ่มเกษตรกร ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรจึงมีความโปร่งใส

### ข้อจำกัดของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

#### ในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร

##### (1) ข้อจำกัดด้านการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร

การเกิดกลุ่มเกษตรกรควรเกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนเอง แต่ทางปฏิบัติมักเกิดโดยการสั่งจากเบื้องบนโดยอิงเรื่องทางการเมือง โดยมีจุดประสงค์ที่จะกู้ยืมเงิน และมักจะไม่ใช่เงินที่กู้ยืมดังกล่าวกลายเป็นหนี้เสียและเป็นปัญหาต่อการตรวจสอบต่าง ๆ

##### (2) ข้อจำกัดด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ

การให้สินเชื่อของบางกลุ่มเกษตรกรนั้นไม่มีการวิเคราะห์สินเชื่อ เกษตรกร หรือในบางครั้งมีการให้สินเชื่อโดยเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง ทำให้เกษตรกร ที่กู้ยืมเงินกลุ่มเกษตรกรไปไม่สามารถชำระหนี้กลุ่มเกษตรกรได้ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาส่วนหนึ่ง เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจของเกษตรกรเกี่ยวกับระบบสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

##### (3) ข้อจำกัดด้านการเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์

กลุ่มเกษตรกรซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะกลายเป็นสหกรณ์ในภายหน้า ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มาขึ้นอยู่กับกรมส่งเสริมสหกรณ์แต่ในทางปฏิบัติประชาชน ยังคงยึดติดกับกรมส่งเสริมการเกษตรตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม

### 3.2.3 องค์กรในรูปแบบองค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึง กลุ่มบุคคล องค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการ โดยภาคเอกชนที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะ ประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยาก หรือถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือความอยุติธรรม

รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะตัว โดยทั่วไปจะเป็นองค์กรขนาดเล็กมีผู้ปฏิบัติงานประมาณ 10-15 คน<sup>12</sup>

วิวัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นมีตั้งแต่สมัยโบราณในรูปขององค์กรต่างประเทศที่เข้ามาเผยแพร่ศาสนา จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) บรรดาเชื้อพระวงศ์ได้ริเริ่มตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างเป็นทางการขึ้น โดยในปี ร.ศ. 112 สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินี (พระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี) ได้สถาปนา “สภาอุณาโลมแดง” ขึ้นเป็นแห่งแรกซึ่งในปัจจุบันคือ “สภากาชาดไทย” โดยในช่วงนั้นการจัดตั้งเกิดจากชนชั้นสูงในสังคมไทย

องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยบางองค์กรเกิดจากผลกระทบจากการพัฒนาประเทศ เช่น ในปี พ.ศ. 2510 ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ก่อตั้ง “มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์” ขึ้นเพื่อประสานกับชาวบ้านในชนบทและร่วมกันคิดให้เกิดโครงการพัฒนาในหมู่บ้านนั้น อีกทั้งยังได้ก่อตั้ง “โครงการพัฒนากลุ่มน้ำแม่กลอง” และ “โครงการบัณฑิตอาสาสมัครในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” เพื่อให้นักศึกษาและบัณฑิตใหม่ไปอยู่กับชาวบ้านในชนบทเพื่อศึกษาความเป็นอยู่และประสานงานกับหน่วยงานทางราชการเพื่อพัฒนาชนบท แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบของบ้านเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนมีความหลากหลายมากขึ้น โดยนับจาก ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมาได้มีการก่อตั้งองค์กรขึ้นหลายองค์กร เช่น “โครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชุมชน” “โครงการสมุนไพรรักษาตนเอง” และ “มูลนิธิเพื่อหญิง” เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้เกิดแนวคิดการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายดังที่ปรากฏในปัจจุบัน

หากจะจัดประเภทขององค์กรพัฒนาเอกชนอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในลักษณะเฉพาะกิจกรรมที่เป็นโครงการ หรือ คณะทำงาน ซึ่งลักษณะการทำงานขึ้นอยู่กับโอกาสในระยะเวลาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและดำเนินการอย่าง

<sup>12</sup> รัชนิกร โชติชัยสถิต, “กลไกระดับชาติด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน,”

ต่อเนื่อง มีรูปแบบการทำงานที่ค่อนข้างจะมีความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น มีการทำงานที่ใช้อำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ตลอดเวลา<sup>13</sup>

อีกประเภทหนึ่ง คือ องค์การพัฒนาเอกชนที่ต้องการได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายรับรองกิจการในการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนนั้น ๆ จึงมีการจดทะเบียนในรูปแบบสมาคม หรือมูลนิธิ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2499 ได้กำหนดสาระสำคัญในการควบคุมกำกับสมาคม หรือมูลนิธิไว้

โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 ได้ให้ความหมายของสมาคมว่า “การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้” และในมาตรา 110 ได้ให้ความหมายของมูลนิธิว่า “มูลนิธิ ได้แก่ ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ การจัดทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมีใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง”

ฉะนั้น วัตถุประสงค์ของสมาคมและมูลนิธิจะต้องมีใช่เป็นการหาผลกำไร และจดทะเบียนกับทางราชการตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2485

### 3.2.3.1 การจัดตั้งองค์การพัฒนาเอกชน

เนื่องจากองค์การพัฒนาเอกชนเป็นการรวมตัวของกลุ่มบุคคล เพื่อทำประโยชน์ให้สังคม โดยปกติไม่ต้องมีกฎหมายรองรับการดำเนินกิจการขององค์กร แต่หากองค์การพัฒนาเอกชนใดต้องการประโยชน์จากการจดทะเบียนตามกฎหมาย เช่น การมีสถานะเป็นนิติบุคคล ก็สามารถขอจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

<sup>13</sup> สุณี๊ มัลลิกะมาลย์, รายงานผลการวิจัยบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 38.

องค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียน โดยใช้รูปแบบของสมาคมและมูลนิธิ นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งสมาคมไว้ โดยในการขอจดทะเบียนสมาคมที่จะจัดตั้งขึ้นในเขต กรุงเทพมหานครนั้น ให้ผู้จะเป็นสมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ยื่นคำขอต่อเลขาธิการ คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเพื่อขออนุญาตให้จัดตั้งองค์การตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะสามารถยื่นเรื่องจดทะเบียน ต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานแห่งใหญ่ของสมาคมนั้นจะตั้งขึ้น ซึ่งในเขตกรุงเทพมหานคร คือ กองกำกับการ 3 กองตำรวจสันติบาล 2 สำนักงานตำรวจสันติบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พร้อมกับแนบข้อบังคับของสมาคม รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน และรายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมมากับคำขอด้วย สำหรับในจังหวัดอื่น ให้ผู้จะเป็นสมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ยื่นคำขอ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการ กิ่งอำเภอที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น เมื่ออำเภอรับเรื่องราวและได้ตรวจสอบหลักฐาน เอกสารคุณสมบัติของกรรมการแล้วให้ส่งเรื่องต่อไปยังจังหวัด ในกรณีที่สมาคมมีวัตถุประสงค์ เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ให้จังหวัดส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรม แห่งชาติเพื่อขออนุญาตให้ตั้งสมาคม แล้วจึงนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียน เพื่อพิจารณาจดทะเบียน และสำหรับมูลนิธิที่จะจัดตั้งขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ให้ผู้จัดตั้ง มูลนิธิจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ยื่นคำขอต่อเลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เพื่อขออนุญาตให้จัดตั้งองค์การตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะสามารถยื่นเรื่องจดทะเบียนต่อกองปกครองและทะเบียน กรุงเทพมหานคร สำหรับในจังหวัดอื่น ๆ ให้ผู้จัดตั้งมูลนิธิจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ยื่นคำขอ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอที่สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิที่จะตั้งขึ้น เมื่ออำเภอ รับเรื่องราวและได้ตรวจสอบหลักฐานเอกสารคุณสมบัติของกรรมการแล้วให้ส่งเรื่องต่อไปยัง จังหวัด เพื่อให้จังหวัดส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุญาตแล้ว จึงจะสามารถยื่นเรื่องจดทะเบียนต่อที่ทำการปกครองจังหวัดต่อไป

สำหรับองค์การพัฒนาเอกชนซึ่งโดยปกติไม่ต้องมีกฎหมายรองรับนั้น การจัดตั้งไม่ต้องจดทะเบียน การดำเนินกิจการเป็นโครงการ หรือคณะทำงานที่มีลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งเป็นความสมัครใจของบุคคลที่เป็นสมาชิกและมีเป้าหมายในการดำเนินการอย่างเดียวกัน เข้าร่วมกันจัดตั้งองค์การพัฒนาเอกชนดังกล่าวขึ้น

### 3.2.3.2 โครงสร้างขององค์การพัฒนาเอกชน

องค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ย่อมมีความแตกต่างกันในโครงสร้างเนื่องจากการรวมกลุ่มของประชาชนที่สมัครใจเข้าร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นมีความหลากหลาย โครงสร้างของแต่ละองค์กรจึงแตกต่างกันตามความเหมาะสมกับกิจการขององค์การพัฒนาเอกชนนั้น ๆ ส่วนองค์การพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมและมูลนิธิ<sup>14</sup> มีโครงสร้าง ดังต่อไปนี้

#### (1) การบริหารงานขององค์การพัฒนาเอกชน

การบริหารงานของสมาคมดำเนินการโดยผู้แทนของสมาคมที่เรียกว่า กรรมการสมาคม ซึ่งถูกตั้งหรือถอดถอนโดยที่ประชุมใหญ่และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานตามที่กำหนดในข้อบังคับของสมาคม ภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่ ซึ่งบรรดากิจการที่คณะกรรมการได้กระทำไปแม้จะปรากฏภายหลังว่ามีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตั้งหรือคุณสมบัติของกรรมการของสมาคม กิจการนั้นย่อมมีผลสมบูรณ์ คณะกรรมการของสมาคมมีหน้าที่จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ส่วนการประชุมใหญ่สามัญนั้น คณะกรรมการของสมาคมจะจัดให้มีการประชุมเมื่อใดก็ได้แต่จะเห็นสมควร เว้นแต่ในกรณีที่มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป หรือครบตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการของสมาคมให้เรียกประชุมวิสามัญ คณะกรรมการของสมาคมต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญภายใน 30 วันนับแต่ได้รับคำร้องขอ มิฉะนั้นผู้ร้องขอดังกล่าวอาจเรียกประชุมเองได้

การบริหารงานของมูลนิธิดำเนินการโดยผู้แทนของมูลนิธิที่เรียกว่า กรรมการมูลนิธิ ซึ่งการแต่งตั้งหรือถอดถอน วาระการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานตามที่กำหนดในข้อบังคับของมูลนิธิ และหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด<sup>14</sup> ซึ่งบรรดากิจการที่คณะกรรมการของมูลนิธิได้กระทำไปแม้จะปรากฏภายหลังว่ามีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตั้งหรือคุณสมบัติของกรรมการของมูลนิธิ กิจการนั้นย่อมมีผลสมบูรณ์ คณะกรรมการของมูลนิธิมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังที่ได้กล่าวในข้อ (2) และในกรณีที่กรรมการของมูลนิธิดำเนินกิจการของมูลนิธิผิดพลาด เสื่อมเสียต่อมูลนิธิ หรือดำเนินกิจการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของมูลนิธิหรือกลายเป็นผู้มีฐานะหรือความประพฤติ

<sup>14</sup> มาตรา 125 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ นายทะเบียน พนักงานอัยการหรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งถอดถอนกรรมการของมูลนิธิผู้นั้นได้<sup>15</sup>

## (2) อำนาจและหน้าที่

องค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิย่อมเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา 66 ได้วางหลักกฎหมายว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นภายในขอบอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งฉะนั้น องค์การพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนดังกล่าวจึงมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับของตนที่ได้จดทะเบียนไว้

## (3) ทุนขององค์การพัฒนาเอกชน

เนื่องจากการที่องค์การพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรที่ดำเนินการเพื่อสาธารณกุศล และไม่สามารถประกอบกิจการที่มุ่งแสวงหากำไรได้ ฉะนั้น ทุนขององค์การพัฒนาเอกชนจึงประกอบด้วยเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับการบริจาคจากบุคคลภายนอก

## (4) การกำกับดูแล

ตามมาตรา 89 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “สมาชิกของสมาคมมีสิทธิที่จะตรวจตรากิจการและทรัพย์สินของสมาคมในระหว่างเวลาทำการของสมาคมได้” อันถือได้ว่าเป็นการควบคุมสมาคมโดยสมาชิก นอกจากนี้สมาคมยังถูกควบคุมโดยรัฐดังต่อไปนี้ คือ<sup>16</sup> ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 92/2519 เรื่อง ตั้งคณะกรรมการสอดส่องพฤติกรรมของสมาคม หากพบว่าสมาคมใดดำเนินการฝ่าฝืนข้อบังคับของสมาคม

<sup>15</sup> มาตรา 129 วรรคแรก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>16</sup> ส่วนการทะเบียนทั่วไป สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง, คู่มือการจดทะเบียนสมาคม, เอกสารอัดสำเนา, หน้า 1 – 2, อ้างถึงใน บันทึกวาทันต์ บรรณานันท์, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2541), หน้า 26-27.

หรือฝ่าฝืนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อนายทะเบียนเพื่อดำเนินการถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียน ส่วนสมาคมที่ขอตั้งขึ้นใหม่เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำขอแล้ว ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาก่อน และให้คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบการขอตั้งสมาคมใหม่ว่าจะมีพฤติการณ์ตั้งบังหน้า เพื่อจัดให้มีการเล่นบิลเลียดหรือไม่ พร้อมกับทำความเข้าใจแก่นายทะเบียนว่าสมควรอนุญาตหรือไม่ด้วย

สมาคมยังถูกควบคุมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) และกฎกระทรวงฉบับที่ 27 (พ.ศ. 2534) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กฎหมายดังกล่าวควบคุมสมาคมซึ่งตั้งขึ้นในกรณีที่มีการตั้งโต๊ะบิลเลียด ทั้งนี้เพราะบิลเลียดถือว่าเป็นการพนันตามบัญชี ข. แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยอนุญาตให้สมาคมตั้งโต๊ะบิลเลียดได้

สำหรับมูลนิธินั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ตรวจตราดูแลการดำเนินการของมูลนิธิให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบการและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในตราสาร โดยให้มีการตรวจรายงานการประชุมและการดำเนินกิจการของมูลนิธิ นอกจากนี้ สมาคมและมูลนิธิยังถูกควบคุมตามข้อบังคับสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ เรื่อง ควบคุมสมาคมและองค์กรต่าง ๆ ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2546<sup>17</sup>

### 3.2.3.3 การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบองค์การพัฒนาเอกชน

เมื่อพิจารณาถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร จะเห็นได้ว่าองค์การพัฒนาเอกชนสามารถจัดตั้งขึ้นได้ด้วยความสมัครใจของเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนได้ เพราะการเป็นองค์การพัฒนาเอกชนไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย แต่องค์การพัฒนาเอกชนที่เกิดขึ้นดังกล่าวอาจมีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการรวมตัวของเกษตรกร เพราะไม่มีกฎหมายรองรับกิจการขององค์กร ส่งผลให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะทำการแทนเกษตรกร และได้รับการยอมรับในการทำนิติกรรมกับผู้อื่น

<sup>17</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางในการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2541), หน้า 52-54.

นอกจากนี้ขอบเขตการดำเนินงานกิจการขององค์การพัฒนาเอกชนไม่ยึดกับสภาพภูมิศาสตร์ ดังนั้นการจัดตั้งองค์การพัฒนาเอกชนอาจมีปัญหาในเรื่องขอบเขตการให้บริการแก่เกษตรกรที่บางพื้นที่มีศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนหลายแห่ง ในขณะที่บางพื้นที่มีปริมาณน้อยไม่เหมาะสมกับสัดส่วนของเกษตรกรในพื้นที่

ในกรณีที่มีการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบสมาคมหรือมูลนิธินั้น เกษตรกรจะต้องทำการจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งมีขั้นตอนหลายประการอันเป็นการยากต่อการจัดตั้ง และส่งผลให้การดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องอยู่ในข้อจำกัดด้านการเป็นองค์กรสาธารณกุศล ซึ่งจะเห็นได้จากการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

### 3.2.3.4 วิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดในรูปแบบขององค์การพัฒนาเอกชน

#### ข้อดีของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบองค์การพัฒนาเอกชน

(1) มีสถานะความเป็นนิติบุคคลในกรณีที่จะจดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรองความเป็นนิติบุคคลของสมาคมและมูลนิธิ ซึ่งจากการที่เป็นนิติบุคคลนั้นส่งผลให้สมาชิกของสมาคมมีหน้าที่ต้องชำระค่าบำรุง โดยต้องชำระค่าบำรุงเต็มจำนวนในวันที่สมัครเข้าไปเป็นสมาชิก หรือในวันเริ่มต้นของระยะเวลาชำระค่าบำรุงแล้วแต่กรณี เว้นแต่ข้อบังคับของสมาคมจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และมีความรับผิดชอบในหนี้ของสมาคมไม่เกินจำนวนค่าบำรุงที่สมาชิกรับชำระอยู่ ดังนั้นเกษตรกรผู้เป็นสมาชิกของสมาคมจึงมีความเสี่ยงแก่เพียงจำนวนค่าบำรุงที่จะต้องชำระแก่สมาคมเท่านั้น เช่นเดียวกับในกรณีของมูลนิธินั้นเป็นทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกจากผู้เป็นสมาชิก ดังนั้น เกษตรกรผู้เป็นสมาชิกจึงไม่มีความรับผิดชอบในหนี้ของมูลนิธิ

(2) การควบคุมตรวจสอบในกรณีที่จะจดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิ

ตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้คณะกรรมการของสมาคมเป็นผู้ดำเนินการของสมาคมตามกฎหมายและข้อบังคับ ภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่ นอกจากนี้สมาชิกของสมาคมมีสิทธิที่จะตรวจตรากิจการและทรัพย์สินของสมาคมในระหว่างเวลาทำการของสมาคมได้ สำหรับผู้ที่ประสงค์จะขอตรวจ

เอกสารเกี่ยวกับสมาคมที่นายทะเบียนเก็บรักษาไว้ สามารถยื่นคำขอต่อนายทะเบียนพร้อมเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ สำหรับกรณีมูลนิธินั้นตามมาตรา 128 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินงานกิจการของมูลนิธิให้เป็นไปตามกฎหมายของข้อบังคับของมูลนิธิ นอกจากนี้สำหรับผู้ที่ประสงค์จะขอตรวจเอกสารเกี่ยวกับมูลนิธิที่นายทะเบียนเก็บรักษาไว้ สามารถยื่นคำขอต่อนายทะเบียนพร้อมเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

### (3) การจัดตั้งทำได้ง่าย

องค์การพัฒนาเอกชนโดยปกติไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนในการจัดตั้ง โดยมีลักษณะการดำเนินงานเฉพาะกิจกรรมเป็นโครงการหรือคณะทำงาน ไม่อยู่ในการควบคุมและกำกับของรัฐ และไม่ต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งกับรัฐ และเกษตรกรสามารถตั้งองค์การพัฒนาเอกชนขึ้นได้เอง แต่องค์กรดังกล่าวย่อมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพราะไม่มีกฎหมายรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลขององค์กรดังกล่าว

### ข้อจำกัดของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

#### ในรูปแบบขององค์การพัฒนาเอกชน

#### (1) ข้อจำกัดด้านการจัดตั้งในกรณีที่จดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิ

ในการจัดตั้งสมาคมหรือมูลนิธินั้น กฎหมายให้ผู้จัดยื่นคำขอต่อเลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเพื่อขออนุญาตให้จัดตั้งองค์กร เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะสามารถยื่นเรื่องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน ดังนั้น ขั้นตอนในการดำเนินการจดทะเบียนจึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้การจดทะเบียนเป็นไปด้วยความล่าช้า ใช้ระยะเวลานาน และมีหลายขั้นตอน นอกจากนี้ ในกรณีของมูลนิธิกฎหมายกำหนดให้ต้องมีทรัพย์สินเป็นกองทุนไม่น้อยกว่า 200,000 บาท และถ้ามีทรัพย์สินอย่างอื่นต้องเป็นเงินสดไม่น้อยกว่า 100,000 บาทและเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นนั้นแล้วจะต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 200,000 บาท ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนเงินดังกล่าวเป็นจำนวนเงินที่มากและยากต่อการที่เกษตรกรจะรวมตัวกันจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมาได้<sup>18</sup>

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-63.

(2) ข้อจำกัดด้านการเป็นองค์กรสาธารณกุศลในกรณีที่จะเขียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิ

ตามประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาประกาศกำหนดองค์กร สถานสาธารณสุข สถานพยาบาลและสถานศึกษา ตามมาตรา 47 (7) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3 (4) (ข) แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535 ได้คุณสมบัติขององค์กรสาธารณกุศลที่สำคัญ คือ ต้องจัดตั้งครบ 3 ปี และมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะในประเทศไทยเท่านั้น และรายได้จะต้องมิใช่เป็นการได้มาจากการซื้อขายหรือการให้บริการโดยมีค่าตอบแทนเป็นปกติธุระ เว้นแต่การซื้อขายหรือการให้บริการนั้นเกี่ยวข้องกับศาสนา การศึกษา การสถานพยาบาลหรือการสังคมสงเคราะห์ และไม่นำรายได้ไปจ่ายในทางอื่น ดังนั้น การพิจารณาคุณสมบัติการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นองค์กรสาธารณกุศลจึงมีการพิจารณาอย่างเข้มงวด และใช้ระยะเวลาในเบื้องต้นไม่ต่ำกว่า 3 ปี อีกทั้งต้องพิจารณาถึงรายได้และการใช้จ่ายต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ การเป็นองค์กรในรูปแบบสมาคมหรือมูลนิธิ ย่อมไม่อาจแสวงหากำไรในการดำเนินกิจการได้ ส่งผลให้เกษตรกรไม่อาจกระทำเพื่อหากำไรหรือเพื่อหารายได้เสริมในการประกอบอาชีพได้<sup>19</sup>

(3) ข้อจำกัดด้านการได้รับการสนับสนุนจากรัฐขององค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนโดยปกตินั้นไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล และไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากรัฐมักกำหนดเงื่อนไขการให้การสนับสนุนเฉพาะแก่องค์กรสาธารณกุศล หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ ตามที่ปรากฏในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ต้องการถูกควบคุมการดำเนินงานจากรัฐไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากรัฐได้เต็มที่ นอกจากนี้การไม่มีสถานภาพทางนิติบุคคลย่อมทำให้ในการทำนิติกรรมใด ๆ คู่สัญญาอีกฝ่ายอาจไม่แน่ใจต่อกระบวนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ ส่งผลให้อาจไม่มีการตกลงทำนิติกรรมกับองค์กรดังกล่าว หรือไม่บริจาคเงินสนับสนุนองค์กรเช่นว่านี้

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-51.

## (4) ข้อจำกัดด้านการควบคุมตรวจสอบ

การดำเนินกิจการขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สมาชิกขององค์กรร่วมตกลงกันเอง ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่นำมาควบคุม กำกับหรือบังคับใช้กับการดำเนินงาน ดังนั้น จึงอาจมีปัญหาในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ เว้นแต่ในกรณีที่องค์กรพัฒนาเอกชนนั้นจดทะเบียนตามกฎหมาย

## (5) ข้อจำกัดด้านพื้นที่การให้บริการขององค์กรพัฒนาเอกชน

เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา สาธารณกุศล ไม่แสวงหากำไรและให้บริการแก่บุคคลเป็นการทั่วไปโดยไม่มีกรอบอำนาจ หรือขอบเขตพื้นที่การให้บริการใด ๆ ฉะนั้น การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ชุมชนโดยใช้รูปแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนแต่ละแห่งนั้น อาจมีปัญหามอบเขตการให้บริการที่บางพื้นที่อาจมีการทับซ้อนกัน ในขณะที่บางพื้นที่ไม่มีการให้บริการ

จากการศึกษารูปแบบขององค์กรเกษตรกรรมตามกฎหมายแล้ว ได้แก่ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะของการรวมตัวของเกษตรกร อาจจะรวมตัวกันเอง โดยไม่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้ ดังนั้น จึงขอยกกรณีศึกษา กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราด เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้างและลักษณะการดำเนินการขององค์กรประเภทนี้

ในปี พ.ศ. 2533 กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราด ได้เริ่มก่อตั้งขึ้น โดยพระสุบัน ปณีโต เนื่องจากชาวสวนผลไม้และสวนยางพาราในจังหวัดตราดประสบปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ และเป็นหนี้สินธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ตลอดจนหนีจากแหล่งเงินนอกระบบ ซึ่งเกษตรกรต้องรับเงื่อนไขแบกรับภาระดอกเบี้ยที่สูงกว่า พระสุบัน ปณีโต แห่งวัดไผ่ล้อม อำเภอเมือง จังหวัดตราด จึงได้คิดวิธีการแก้ปัญหาความยากจนไปพร้อม ๆ กับทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งอาศัยหลักการอ้อมร่วมกับหลักการทางพุทธศาสนา โดยในระยะแรกคนในชุมชนได้รวมกลุ่มกันเป็นคณะกรรมการกลาง จากนั้นจะร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนทัศนคติ มองหาแนวทางแก้ปัญหา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันหากแนวคิดนั้นต้องได้รับการชี้แนะจากผู้เชี่ยวชาญที่เป็นบุคคลภายนอกชุมชน ทางกลุ่มจะเชิญเข้ามาทำให้กลุ่มเกิดองค์ความรู้ที่จะแก้ปัญหาอย่างถูกต้อง ซึ่งข้อสรุปจากแนวคิดแต่ละเรื่องจะได้รับมติจากที่ประชุมก่อนนำไปปฏิบัติทุกครั้ง จากการที่สมาชิกเริ่มแรกประมาณ 70 คน ในปี พ.ศ. 2533 ระดมเงินออมคนละ 10-20 บาท ในปี พ.ศ. 2541 มีกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ทั้งสิ้น 106 กลุ่ม มีจำนวนสมาชิก

21,400 คน โดยมีเงินทุนหมุนเวียนไม่ต่ำกว่า 36 ล้านบาท<sup>20</sup> และในปัจจุบัน (พ.ศ. 2545) มีเงินทุนหมุนเวียนไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท

### โครงสร้างของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราด

กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราด เป็นองค์กรที่นำมาเป็นตัวอย่างรูปแบบหนึ่ง ที่มีโครงสร้างเป็นของประชาชนและสามารถดำเนินการได้ (ดูแผนภูมิที่ 7)

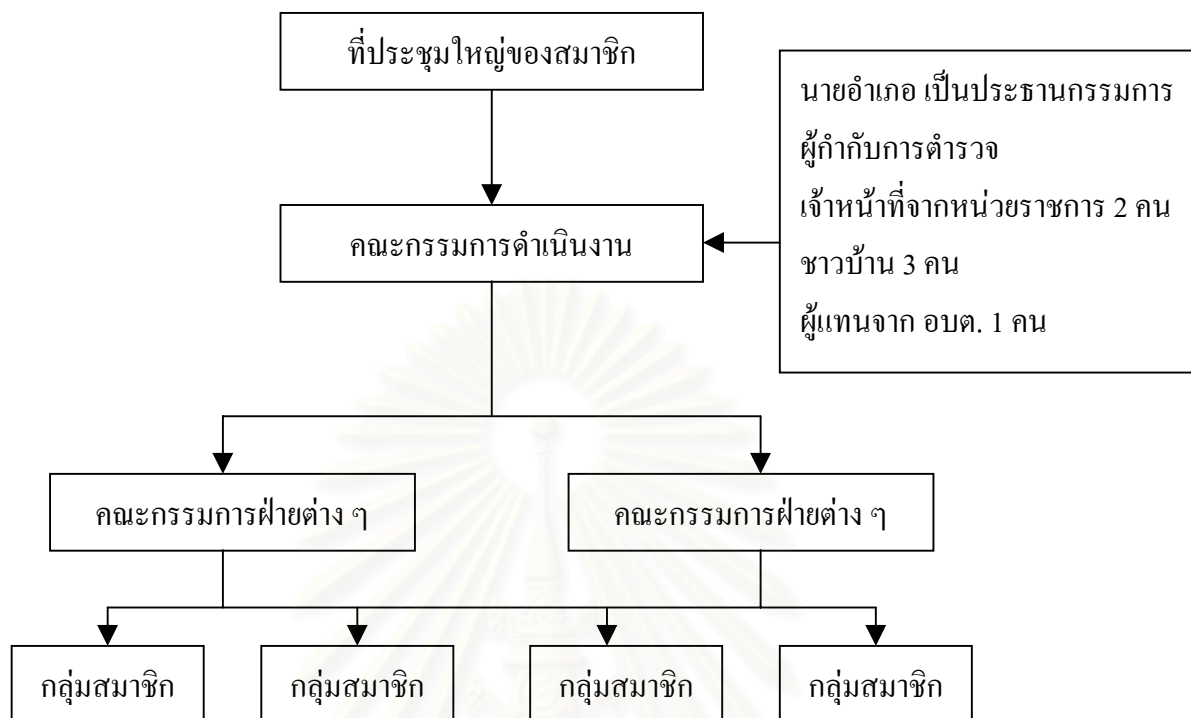
#### (1) การบริหารงาน

การบริหารงานของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราดนั้น สมาชิกทุก ๆ คน มีส่วนร่วมในการบริหารงาน โดยมีที่ประชุมใหญ่เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงาน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาร่วมประชุมกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งทุกคนร่วมกัน กำหนดขึ้น โดยการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่มีที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกเป็นองค์กรหลัก สำหรับในการดำเนินการนั้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการที่ประกอบไปด้วยนายอำเภอ ซึ่งเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้กำกับการตำรวจ เจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการ 2 คน ชาวบ้าน 3 คน และผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ทั้งนี้ คณะกรรมการดำเนินการจะตั้ง คณะกรรมการดำเนินการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อเป็นการถ่วงดุลกัน และแบ่งแยกภาระหน้าที่ของกิจกรรมต่าง ๆ แต่ละประเภทที่กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราด ดำเนินการโดยมีระบบการตรวจสอบ ด้วยสมาชิกของกลุ่มเอง และมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการจะมีการเลือกตั้งกันทุก 1 ปี

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>20</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), สามทศวรรษขององค์การพัฒนาเอกชนของไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543), หน้า 78.

## แผนภูมิที่ 7 โครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราด



### (2) บทบาทและหน้าที่

กิจกรรมหลัก คือ การดำเนินการในลักษณะธนาคารออมสิน เพื่อประชาชน มีการจัดระบบบัญชี เงินฝาก และเงินกู้ มีการกำหนดดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่เป็นกลาง และนำดอกผลไปใช้ในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอนุรักษ์ป่าชายเลน การจัดตั้งธุรกิจชุมชนแบบสหกรณ์หลากหลายประเภท การจัดระบบการค้าส่ง เพื่อป้องกันการเอาเปรียบของพ่อค้า คนกลาง โดยการนำมาดำเนินการเอง จัดทำน้ำหมักชีวภาพ ที่ช่วยลดต้นทุนการผลิตของชาวบ้าน นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งเป็นกองทุนการศึกษาแก่เด็ก ในชุมชน กองทุนสวัสดิการคนเฒ่าคนแก่อย่างเต็มรูปแบบ การคุ้มครองด้านสวัสดิการสุขภาพ แก่สมาชิก แผนการพัฒนาแปรรูปผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ แผนการส่งเด็กในชุมชนไปเรียน ด้านการบริหารและการแพทย์เพื่อกลับมาพัฒนาชุมชน

### (3) ทุนของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์

มีการกำหนดให้สมาชิกซึ่งเป็นคนในชุมชนต้องมีการฝากเงิน ประจำทุกเดือน ๑ ละไม่ต่ำกว่า 10 บาทแต่ไม่เกิน 100 บาท เพื่อฝึกให้ชาวบ้านมีวินัยและหากไม่มาฝากเงินหรือฝากช้า เกินกว่ากำหนดจะต้องถูกปรับ เมื่อสมาชิกรนำเงินมาฝากสามารถกู้ได้ทันที โดยมีหนังสือสัญญา



มีคนค้าประกันและมีคณะกรรมการดูแล ดอกเบี้ยที่ได้รับจากการกู้ยืมมีการจัดสรรผลกำไรจำนวนร้อยละ 50 ของกำไรทั้งหมด ไปเป็นสวัสดิการรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเมื่อถึงระยะหนึ่ง (10 ปี) ก็จะทำให้สมาชิกไม่ต้องออมเงินอีก โดยอาศัยปันผลปลายปีที่เกิดขึ้นไปออม ในขณะที่เงินสวัสดิการต่าง ๆ ก็ยังคงได้รับตามปกติ อันเป็นการก่อให้เกิดความมั่นคงในชีวิตของสมาชิก

#### (4) การกำกับดูแลกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์

มีกฎระเบียบที่ชัดเจน โดยกฎระเบียบทุกข้อจะนำข้อเท็จจริงในหมู่บ้านมากำหนดและกำกับด้วยธรรมะ ใช้ระเบียบของกลุ่มในการชำระคืนอย่างเข้มงวด เช่น ถ้าคนก่อนไม่ชำระเงินกู้ คนที่จะกู้ใหม่ต้องช่วยกันชำระแทนไปก่อนซึ่งเป็นระบบการปลดหนี้อื่นให้กับสมาชิกโดยใช้เงินของกลุ่ม ทำให้เงินไม่รั่วไหลออกนอกหมู่บ้านสมาชิกเกิดความอุ่นใจกลุ่มเป็นที่พึงได้ และใช้บทลงโทษทางสังคมกับผู้ที่ไม่ชำระหนี้ ในทุกวันที่ 14 ของเดือนจะเป็นวันนัดหมายให้สมาชิกรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเงิน ทางกลุ่มจะมีการขึ้นป้ายแสดงจำนวนเงินหมุนเวียน ณ ปัจจุบันให้ทราบนอกจากนี้ยังมีระบบบัญชีเป็นของตนเอง ทำง่าย เข้าใจง่าย และโปร่งใส มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน เช่น กรรมการการเงินและกรรมการที่ทำบัญชีเป็นคนละคน เป็นต้น

#### 3.2.4 เปรียบเทียบรูปแบบองค์กรของเกษตรกรตามกฎหมาย

การพิจารณารูปแบบศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่เหมาะสมนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึง โครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน โดยเฉพาะหน้าที่หลัก 3 ประการ กล่าวคือ การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมธุรกิจชุมชนด้านการเกษตรเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล และการปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน้าที่ทั้ง 3 ประการดังกล่าวสอดคล้องกับการวิเคราะห์รูปแบบองค์กรการรวมตัวของเกษตรกรไทยอันได้แก่ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือองค์การพัฒนาเอกชน ทั้งนี้เพราะองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับการดำเนินการและจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดำเนินการด้านการเกษตร และเมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อจำกัดของรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วสามารถเปรียบเทียบลักษณะขององค์กรต่าง ๆ เป็นตาราง ดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบลักษณะขององค์กรต่าง ๆ

	องค์กรพัฒนาเอกชน			สหกรณ์ การเกษตร	กลุ่ม เกษตรกร
	สมาคม	มูลนิธิ	องค์กรที่ ไม่จดทะเบียน		
การจัดตั้งทำได้ง่าย	X	X	✓	X	X
วัตถุประสงค์แสวงหากำไร	X	X	X	✓	✓
มีสิทธิพิเศษตามกฎหมาย	✓	✓	X	✓	✓
การควบคุมเคร่งครัด	✓	✓	X	✓	✓
สถานะเป็นนิติบุคคล	✓	✓	X	✓	✓

จากการเปรียบเทียบลักษณะขององค์กรต่าง ๆ จะเห็นได้รูปแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนในรูปแบบสมาคมและมูลนิธิ มีข้อจำกัดสำคัญคือ การจัดตั้งทำได้ยากและการเป็นองค์กรสาธารณกุศล ทำให้ไม่สามารถแสวงหากำไรจากการดำเนินการได้ แต่หน้าที่หลักของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนนอกจากจะถ่ายทอดความรู้และปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมธุรกิจชุมชน ซึ่งเป็นการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรในแต่ละพื้นที่ สำหรับในรูปแบบองค์กรพัฒนาเอกชนโดยปกตินั้นแม้จะจัดตั้งได้ง่าย แต่มีข้อจำกัดในเรื่องการกำกับดูแล การไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินการและไม่เป็นนิติบุคคล ส่งผลให้ไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางกฎหมาย

ดังนั้น จากการที่สถานภาพปัจจุบันของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่เป็นเพียงการทำงานและไม่มีสภาพเป็นองค์กรอันก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับนิติกรรมต่าง ๆ และสภาพบังคับภายนอกต่อบุคคลอื่น รวมทั้งปัญหาการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น หากมีการนำรูปแบบองค์กรพัฒนาเอกชนมาปรับใช้ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

สำหรับการใช้รูปแบบสหกรณ์การเกษตรและรูปแบบกลุ่มเกษตรกรนั้น เกษตรกรในพื้นที่ย่อมได้รับประโยชน์มากที่สุด เพราะได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมายต่าง ๆ การได้รับรองสถานภาพความเป็นนิติบุคคล รวมทั้งการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมต่อกับภาครัฐ โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่จะสนับสนุนการดำเนินการในรูปของการส่งเสริมการเกษตรและการส่งเสริมสหกรณ์ แต่ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างของรูปแบบองค์กร

ทั้งสอง จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งในรูปแบบของสหกรณ์นั้นย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ ประชาชนที่จัดตั้งสหกรณ์โดยส่วนใหญ่มีเพียงวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินเท่านั้น และไม่เข้าใจระบบของสหกรณ์ รวมถึงคณะกรรมการของสหกรณ์ขาดความรู้และประสบการณ์ในการบริหารงานสหกรณ์ เพราะขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบของสหกรณ์ ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพและเกิดปัญหาในด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ นอกจากนี้ สหกรณ์ยังต้องส่งค่าบำรุงให้สันนิบาตสหกรณ์ไม่เกินร้อยละห้าของกำไรสุทธิ ประกอบกับสหกรณ์ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมากกว่ากลุ่มเกษตรกร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเป็นเพียงก้าวแรกเพื่อเตรียมการไปสู่สหกรณ์ต่อไป ฉะนั้น รูปแบบของสหกรณ์จึงเหมาะกับการรวมกลุ่มของประชาชนที่มีขนาดใหญ่ และมีความเข้มแข็งในการดำเนินการมากกว่า หากพิจารณาศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนนั้นเป็นเพียงการรวมตัวของประชาชนขนาดเล็กที่ช่วยเหลือกันและกันในการประกอบอาชีพการเกษตร ลักษณะในเบื้องต้นจึงยังไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบของสหกรณ์

การจัดตั้งในรูปแบบกลุ่มเกษตรกรนั้น จะเห็นได้ว่าเกษตรกรย่อมได้รับประโยชน์และสิทธิพิเศษตามกฎหมายต่าง ๆ เช่นเดียวกับสหกรณ์ ทั้งยังมีฐานะความเป็นนิติบุคคล และมีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 (พ.ศ. 2515) รองรับการดำเนินการ การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรจึงง่ายกว่าการจัดตั้งสหกรณ์ และอยู่ในการกำกับดูแลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐน้อยกว่า นอกจากนี้ กลุ่มเกษตรกรยังได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ฯลฯ

รูปแบบกลุ่มเกษตรกรยังเหมาะสมต่อการนำมาใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เพราะเป็นการรวมตัวของเกษตรกรจำนวนไม่มากนักมีข้อจำกัดในการดำเนินการน้อย และหากกลุ่มเกษตรกรมีขนาดใหญ่ขึ้น มีศักยภาพในการดำเนินงานมากขึ้นกลุ่มเกษตรกรก็สามารถปรับเปลี่ยนเป็นสหกรณ์ต่อไปได้ในอนาคต

ดังนั้น จากการเปรียบเทียบจึงสมควรใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกรสำหรับสมาชิกของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน โดยในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรควรสร้างความเข้าใจแก่ผู้สนใจเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกรอย่างแท้จริง และเน้นให้สมาชิกมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มเกษตรกรอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนมีระบบการติดตามการกู้เงินของสมาชิกอย่างเป็นระบบและเปิดเผย

ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการดำเนินการและตำแหน่งผู้ตรวจสอบกิจการให้เหมาะสม เครื่องครัด และมีระบบการคัดเลือกที่ยุติธรรม นอกจากนี้ควรมีที่ปรึกษาเพื่อช่วยในการบริหารธุรกิจของกลุ่มเกษตรกร

### 3.3 การนำรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมมาใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

การนำรูปแบบกลุ่มเกษตรกรมาใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนถือว่าเป็นรูปแบบขององค์กรของประชาชนอย่างหนึ่งที่จะส่งเสริมถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีการเกษตรแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบัน ได้ดังต่อไปนี้

(1) การนำรูปแบบกลุ่มเกษตรกรมาใช้ ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับการจัดตั้งและการดำเนินงานต่าง ๆ ของกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ เนื่องจากมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 119 ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก็ได้

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าววรรคหนึ่ง ให้กำหนดการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกร การกำกับกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร และการควบกลุ่มเกษตรกรเข้ากัน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่ประเภทของกลุ่มเกษตรกรด้วย”

ดังนั้น ในขณะที่พระราชกฤษฎีกายังไม่ประกาศใช้ การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรจึงถือปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 (พ.ศ. 2515) ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้ ฉะนั้น ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงมีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 (พ.ศ. 2515) รองรับดำเนินการต่อไป

(2) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกรไว้ในมาตรา 119 ถึงมาตรา 128 โดยจากบทบัญญัติดังกล่าวกลุ่มเกษตรกร หมายความว่า กลุ่มบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งร่วมกันและช่วยเหลือกันในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยในมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้รับรองฐานะ

ของกลุ่มเกษตรกรว่าเป็นนิติบุคคล อันจะเป็นการให้กลุ่มเกษตรกรสามารถกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ในนามของกลุ่มเกษตรกรเอง หรือเป็นคู่ความในศาลและมีฐานะแยกต่างหากจากสมาชิก

(3) เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรเป็นองค์กรของประชาชนในรูปแบบองค์กรเอกชน การบริหารงานเป็นไปย่อมเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มเกษตรกรเอง โดยส่วนราชการนั้นเป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด และสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับ ดูแล และส่งเสริมการเกษตร โดยผ่านกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพของกลุ่มเกษตรกรในการผลิต การแปรรูปและการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรสู่เกษตรกรเพื่อสร้างรายได้และความมั่นคงในการผลิตและการประกอบอาชีพการเกษตร โดยมีสำนักพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นส่วนราชการที่พัฒนาและสนับสนุน การดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 อันเป็นการดำเนินงานควบคู่ไปกับการทำงานของกลุ่มเกษตรกรเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด นอกจากนี้ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือในด้านการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรอีกด้วย

(4) การที่ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจะใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกรย่อมเป็นการสอดคล้องกับนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะกลุ่มเกษตรกรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งผลให้กลุ่มเกษตรกรได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานและมีความสัมพันธ์ในระดับประเทศ ในเชิงนโยบาย ส่วนในระดับภูมิภาคนั้นในระดับภูมิกานั้น สำนักงานเกษตรจังหวัดจะทำงานร่วมกับสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานเกษตรอำเภอจะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในระดับอำเภอ ทำหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมและพัฒนาองค์กรเกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งสามารถประสานการทำงานระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับส่วนราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ โดยมีลำดับชั้นบังคับบัญชาขึ้นไป นอกจากนี้ กลุ่มเกษตรกรยังมีความสัมพันธ์กับองค์กรคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นนิติบุคคล โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นตามระเบียบกรมส่งเสริมการเกษตร คือ คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรภาค คณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรจังหวัด และคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรอำเภอด้วย

จากการศึกษาในบทที่ 3 จะพบว่ารูปแบบศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่เหมาะสมนั้นได้แก่ กลุ่มเกษตรกร เนื่องจากศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนสอดคล้องกับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ที่รวมตัวช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพการเกษตร และมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยได้รับการสนับสนุนความรู้และงบประมาณจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสามารถแก้ปัญหาของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างรายได้ในการดำเนินกิจกรรมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนให้แก่เกษตรกร และเป็นการเตรียมการไปสู่สหกรณ์ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### รูปแบบที่เหมาะสมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

จากการศึกษารูปแบบองค์กรของเกษตรกรตามกฎหมายในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่ารูปแบบที่เหมาะสมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนนั้นคือ กลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 รับรองสถานะความเป็นนิติบุคคล<sup>1</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ บัญญัติให้การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร การดำเนินการของกลุ่มเกษตรกร การกำกับกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร และการควบกลุ่มเกษตรกร เข้ากันเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) ในขณะที่พระราชกฤษฎีกายังไม่ประกาศใช้ การดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรจึงถือปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 (พ.ศ. 2515) ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นี้ ฉะนั้น ในบทนี้จึงวิเคราะห์โครงสร้างของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่มีการใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกร และศึกษาถึงความสัมพันธ์ของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนกับหน่วยงานอื่น ๆ

หากศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกร ดำเนินการต่อไปในอนาคตนั้น โครงสร้างของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนแต่เดิม ซึ่งเป็นเพียงโครงการหนึ่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ย่อมเปลี่ยนแปลงไปสู่องค์กรของเอกชน ดังนั้น โครงสร้างของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1 การจัดตั้ง

การที่จะผลักดันให้จัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายนั้น จะต้องมีการกำหนดให้เกษตรกรที่ดำเนินการอยู่ในศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนรวมตัวกัน เพื่อจดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่อาจเกี่ยวข้อง

<sup>1</sup> มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ซึ่งน่าจะหยิบยกมาวิเคราะห์ในเบื้องต้น ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พบว่า

การดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 จะต้องเป็น “โครงการ” ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ซึ่ง “โครงการ” นั้นหมายถึงการลงทุนใน “กิจการของรัฐ” ที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป แต่มิใช่ว่าการดำเนินการต่าง ๆ ของเอกชนที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องจะต้องอยู่ในความหมายพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งหมด เพราะหากเป็นเรื่องที่เอกชนดำเนินการของตนซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจอย่างหนึ่งโดยจะต้องรับผิดชอบในผลกำไรหรือขาดทุนแต่โดยลำพัง และหน่วยงานของรัฐมิได้เข้าไปร่วมทุนหรือมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินการหรือมีส่วนได้เสียในผลกำไรหรือขาดทุนของกิจการนั้น และมีได้ให้สิทธิตามกฎหมายแก่เอกชนแต่อย่างใด ย่อมถือว่าเป็นกิจการของเอกชน<sup>2</sup>

โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนมิได้มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาท และเป็นเรื่องที่ถูกกรมเกษตรกรรมจะต้องรับผิดชอบในผลกำไรหรือขาดทุนแต่โดยลำพัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มิได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินการหรือมีส่วนได้เสียในผลกำไรหรือขาดทุนของกิจการนั้น จึงเป็นกิจการของเอกชนที่เอกชนดำเนินการเองโดยแท้ ดังนั้น กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ หากพิจารณากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกฎหมายที่อาจสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นกลุ่มเกษตรกร กล่าวคือ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกใช้บังคับแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจทั้งหลาย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11(8) และวรรคสองที่บัญญัติว่า

“นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑๗๑

๑๗๑

<sup>2</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 99-100.



(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่น  
ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้<sup>3</sup>

ระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบ ข้อบังคับที่ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐออกใช้เป็นการภายในหน่วยงานนั้น ๆ<sup>3</sup> เพื่อจัดระเบียบการบริหารภายในของหน่วยงาน โดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชา การที่ข้าราชการฝ่าฝืนระเบียบนี้ เท่ากับเป็นการฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนของทางราชการ และต้องรับโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการนั้น ๆ การออกระเบียบนี้ นอกจากนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีแล้ว หัวหน้าส่วนราชการอื่นก็ออกระเบียบภายในหน่วยงานของตนได้ เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ ก็ออกระเบียบได้ แต่ระเบียบดังกล่าวไม่มีผลบังคับต่อประชาชน<sup>4</sup> กล่าวคือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ย่อมสามารถออกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้”

แต่เนื่องจาก โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนนั้น มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานเนื่องจากเป็นองค์กรของเกษตรกรในระดับชุมชนและหากมีการออกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องนี้ แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะสามารถออกระเบียบดังกล่าวได้ง่ายกว่าการเสนอให้นายกรัฐมนตรีออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแต่การยอมรับของหน่วยงานอื่นที่มีได้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาจมีน้อยกว่าการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นระเบียบที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี และผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว

<sup>3</sup> มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อูรรณ โฉ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 91.

ดังนั้น จึงควรมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อที่เป็นการผลักดันให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมาย

อนึ่ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ... โดยมีสาระสำคัญดังนี้ การกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารโครงการจังหวัด และคณะกรรมการบริหารศูนย์บริการตำบล โดยคณะกรรมการในลำดับสูงจะกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการลำดับล่าง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ อีกทั้งยังกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของศูนย์บริการตำบลให้มีคุณสมบัติตามที่กำหนด และให้สมาชิกดำเนินการจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตั้งงบประมาณสนับสนุน โครงการประเภทเงินอุดหนุนเป็นรายปี เพื่อสนับสนุนศูนย์บริการตำบลตามแผนและโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารแล้ว และโอนให้แก่ศูนย์บริการตำบลโดยให้สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดรับคำขอการสนับสนุนโครงการจากศูนย์บริการตำบล เพื่อพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานของโครงการ ซึ่งศูนย์บริการตำบลต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การเงิน การบัญชี และการพัสดุ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของสมาชิกเป็นหลัก และให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้

แต่เนื่องจากร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ... ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้ส่งมาให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปรับปรุง แก้ไข ก่อนที่จะนำกลับเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป ฉะนั้น ในขณะนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงอยู่ในระหว่างการปรับปรุงและแก้ไข

ดังนั้น ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ... ยังไม่เป็นข้อเท็จจริงที่แน่นอนเด็ดขาด เนื่องจากยังไม่มีมาตรการกฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น ฉะนั้น การวิเคราะห์แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนโดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จะไม่ยึดตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว แต่จะอาศัยหลักการดำเนินงานของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบัน เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการจัดตั้งองค์กร

และกำหนดโครงสร้างของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนต่อไป โดยใช้กระบวนการทางนิติศาสตร์ในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งพบว่า

การที่จะใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีผลบังคับต่อประชาชนในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ย่อมสอดคล้องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ที่ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เปิดรับสมาชิกทั่วไปด้วยความสมัครใจ โดยปราศจากการกีดกันทางเพศ สังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา

นอกจากนี้ การที่จะนำรูปแบบกลุ่มเกษตรกรมาใช้ จะต้องมีการมุ่งใจให้ประโยชน์แก่เกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกร เพราะระเบียบดังกล่าวไม่มีผลบังคับต่อประชาชน ดังนั้น เกษตรกรผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิกจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ แต่เมื่อเกษตรกรมีความพร้อมและเห็นประโยชน์ของการรวมตัวกัน เกษตรกรย่อมสามารถจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรได้ด้วยตนเอง ดังนั้น การใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจึงต้องมีมาตรการมุ่งใจแก่เกษตรกรในการให้การสนับสนุนทางการเงิน วิชาการ ฯลฯ ซึ่งหากเกษตรกรมีความสมัครใจที่จะรวมกลุ่มกันย่อมสามารถจดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

#### 4.2 วัตถุประสงค์

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

(1) เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการในการพัฒนาการเกษตรที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกษตรกร สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร มีโอกาสและมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนด้วยตนเอง และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในลักษณะบูรณาการ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนด้านการบริการและถ่ายทอด

<sup>5</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “หนังสือที่ กษ. 0201/27019,”

เทคโนโลยีทางวิชาการด้านการเกษตร ทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ ประมงและข่าวสารข้อมูลการเกษตรที่สำคัญ

(2) เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน ของส่วนราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีการบริการทางด้านการพัฒนาการเกษตรที่มีการผสมผสาน และสามารถให้บริการแก่เกษตรกรที่จุดเดียว (One Stop Service) และมีลักษณะบูรณาการ โดยให้มีการให้บริการจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทุกหน่วยงานทั้งในด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง โดยผ่านทางศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

(3) เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการวางแผนและการพัฒนาตนเอง ในด้านการพัฒนาการเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าการเกษตร ปรับปรุงคุณภาพสินค้า วางแผนในการบริหารจัดการเพื่อใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และพัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐานของชุมชน รวมทั้งการเสนอแนะให้มีการใช้ประโยชน์จากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาการเกษตร ตลอดจนส่งเสริมให้มีการออมและการระดมทุนของชุมชนเพื่อการลงทุนทางธุรกิจการเกษตร

จากวัตถุประสงค์ของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรตามประกาศของคณะปฏิวัติ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2515 และนายทะเบียนสหกรณ์ได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2540 ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ในหมวดที่ 2 โดยให้เกษตรกรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ผู้มีอาชีพเกษตรกรรวมดำเนินกิจการร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการประกอบอาชีพเกษตรกรและช่วยเหลือส่วนรวม โดยมีการกำหนดให้ส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการเกษตร อุตสาหกรรมในครัวเรือน หรือการประกอบอาชีพอย่างอื่นในหมู่สมาชิกและครอบครัวสมาชิก รวมทั้งการส่งเสริมความรู้ในการผลิตเพื่ออุตสาหกรรมให้สินค้ามีคุณภาพดีขึ้น การรวบรวมและให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารการเกษตรและอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลที่ดำเนินการ และการรวบรวมผลผลิตการเกษตรและผลิตภัณฑ์ของสมาชิกมาจัดการขายหรือแปรรูปออกขาย หรือซื้อผลิตผลและผลิตภัณฑ์ของสมาชิกมาจัดการขายหรือแปรรูปออกขายเพื่อเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

ฉะนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์ของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันจึงสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกร สามารถบัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะนำมาใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในการจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรได้

### 4.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันมีหน้าที่หลัก 3 ประการ กล่าวคือ<sup>6</sup> การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมธุรกิจชุมชนด้านการเกษตรเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล และการปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนมีหน้าที่ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้แก่เกษตรกร โดยดำเนินการเพื่อถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีการผลิต การแปรรูป การตลาด ตามความต้องการของชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย แต่ทั้งนี้การดำเนินการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) การถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีจะต้องสอดคล้องตามแผนความต้องการของชุมชนที่เสนอและได้รับการอนุมัติ

(2) ลักษณะกิจกรรมที่เป็นการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี ประกอบด้วย

(2.1) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการผลิต การตลาด ทางเลือกอาชีพที่เหมาะสมแก่เกษตรกรและองค์กรชุมชนหรือกลุ่มอาชีพ

(2.2) การสร้างแกนนำสาธิต สนับสนุนให้ชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานนวัตกรรมใหม่มาใช้ในการพัฒนาอาชีพการเกษตร เพื่อทำหน้าที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นวิทยากรเกษตรกรแทนเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และจะเป็นจุดสาธิต เพื่อสาธิตอาชีพหรือเทคโนโลยีการผลิตตามแผน ในการสร้างทางเลือกอาชีพให้แก่ชุมชน

(2.3) การสร้างกลุ่มเครือข่ายสมาชิกส่วนอาชีพ

(2.4) การดูงานฟาร์มที่ประสบความสำเร็จ ในพื้นที่ใกล้เคียง

(2.5) การศึกษาดูงาน การจัดกลุ่ม การผลิต การแปรรูป

(2.6) ฝึกอบรมถ่ายทอดความรู้แก่เกษตรกรและกลุ่มอาชีพ สอดคล้องตามความต้องการและแผนการผลิต โดยฝึกทดลองปฏิบัติ

<sup>6</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544), หน้า 6-11.

(2.7) จัดเสวนาร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกรเกี่ยวกับการผลิต การแปรรูป และการตลาดเพื่อพัฒนาการผลิตสู่รูปแบบการผลิตเชิงการค้า การผลิตภายใต้สัญญาและข้อตกลง

(2.8) ถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของชุมชน

## (2) การส่งเสริมธุรกิจชุมชนด้านการเกษตรเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนพัฒนาอาชีพธุรกิจการเกษตรของชุมชน ในการสร้างรายได้และการสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล เพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิต การแปรรูป และการตลาด ผลิตผลทางการเกษตรของชุมชนเป้าหมาย ในรูปแบบหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (one village one product) ตามความจำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและศักยภาพของชุมชน โดยพิจารณาจัดหาอุปกรณ์ เครื่องจักร และปัจจัยที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการลงทุนดังกล่าว

ในการสนับสนุนปัจจัยหมุนเวียนผ่านคณะกรรมการชุมชน หรือคณะกรรมการกลุ่มอาชีพในพื้นที่เป้าหมายนั้น จะต้องมีการกำหนดให้ชัดใช้ หรือชำระคืน ตามเงื่อนไข ข้อตกลง และกรอบเวลาที่ชุมชนหรือกลุ่มอาชีพร่วมกันกำหนดขึ้น แต่ทั้งนี้การดำเนินการสนับสนุนจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

### (1) อาชีพหรือกิจกรรมการผลิต มีลักษณะดังนี้

(1.1) ต้องเป็นอาชีพหรือกิจกรรมการผลิต ภายใต้อำนาจความต้องการชุมชนที่เสนอและได้รับอนุมัติแล้วเท่านั้น

(1.2) เป็นการผลิตเชิงพาณิชย์หรือธุรกิจตามศักยภาพของพื้นที่

(1.3) กิจกรรมการผลิตสอดคล้องกับความต้องการของตลาด มีความเสี่ยงน้อย และผลตอบแทนคุ้มค่า

(1.4) กิจกรรมที่ดำเนินการสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของเกษตรกร ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจำแนกได้เป็นการพัฒนาอาชีพเดิม การแนะนำอาชีพใหม่ การเพิ่มมูลค่าการผลิต และการผลิตเพื่อชุมชน

(1.5) เป็นอาชีพที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อมและได้รับการยอมรับจากชุมชน

(1.6) ขนาดการลงทุนเหมาะสมและสอดคล้องกับกิจกรรมการผลิตและการตลาด

(1.7) เป็นอาชีพที่สนับสนุนการใช้ปัจจัยการผลิต หรือวัตถุดิบในท้องถิ่น

(2) สถาบันเกษตรกรและกลุ่มอาชีพการเกษตร มีลักษณะดังนี้

(2.1) เป็นกลุ่มอาชีพการเกษตรที่จดทะเบียนและได้รับการยอมรับจากชุมชน

(2.2) มีความเข้มแข็ง โดยพิจารณาจากอายุของกลุ่ม รูปแบบการบริหารกิจการ ที่กลุ่มทำในระยะเวลาที่ผ่านมา และสภาพการออมของกลุ่มเป็นต้น

(2.3) มีความสามารถร่วมลงทุนได้ในสัดส่วนที่เหมาะสม

(2.4) เงื่อนไขอื่น ๆ ที่คณะกรรมการประจำโครงการฯ ระดับจังหวัดจะกำหนด

เพิ่มเติม

(3) เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสถาบันหรือกลุ่มต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

(3.1) เป็นเกษตรกรที่ดำเนินการกิจกรรมอยู่ในพื้นที่เป้าหมาย

(3.2) เป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ หรือกลุ่มอาชีพด้านการเกษตร

(3.3) สนใจร่วมโครงการและยินดีปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการ และมีแผนการผลิตที่ชัดเจนและสอดคล้องกับแผนของชุมชน

(3.4) มีความพร้อมที่จะประกอบอาชีพ โดยพิจารณาจาก ประสบการณ์ อายุ แรงงานในครัวเรือน พื้นที่ในการประกอบการผลิต และเงินลงทุนร่วม เป็นต้น

(3.5) มีความน่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับจากเพื่อนสมาชิก

(3.6) เงื่อนไขอื่น ๆ ที่กลุ่มอาชีพหรือองค์กรชุมชนจะกำหนดขึ้น

**(3) การปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรม เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนในด้านการบริหารจัดการ เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพของชุมชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยจะให้การสนับสนุนในกิจกรรมที่ได้กำหนดโดยกระบวนการ มีส่วนร่วมของชุมชน เช่น กิจกรรมทางด้านการปลูกป่าชุมชน กิจกรรมทางด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ธรรมชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน กิจกรรมทางด้านการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ของทรัพยากรชายฝั่ง รวมทั้งทรัพยากรประมงน้ำจืดในชุมชน กิจกรรมทางด้านการป้องกันปัญหาการชะล้างพังทลายทรัพยากรดิน ตลอดจนกิจกรรมทางด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์ ทรัพยากรดินเพื่อใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

อนึ่ง ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนถูกกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้มีบทบาทและหน้าที่ 6 ประการ กล่าวคือ

- (1) ศูนย์ข้อมูลการเกษตรของชุมชน โดยให้ข้อมูลกายภาพ ชีวภาพ ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนข้อมูลแบบจำลองภูมิประเทศ
- (2) ศูนย์กลางในการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร โดยมีเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการไปถ่ายทอดความรู้ มีจุดสาธิตและมีวิทยากรเกษตรกร
- (3) ศูนย์บริการเกษตรกร โดยเกษตรกรสามารถขอรับบริการจากรัฐผ่านศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน
- (4) เวทีชาวบ้าน โดยค้นหาผู้นำชุมชน วิเคราะห์ปัญหาและศักยภาพชุมชน ตลอดจนนำเสนอแผนขอรับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นและส่วนราชการ
- (5) เวทีบูรณาการของส่วนราชการ โดยบูรณาการแผนงานและโครงการในตำบล อีกทั้งให้ส่วนราชการปฏิบัติร่วมกันตามแผนดังกล่าว
- (6) กลไกการทำงานปกติและโครงการเฉพาะกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจัดทำโครงการและกิจกรรมของชุมชน เป็นศูนย์ปฏิบัติการจากส่วนกลาง เชื่อมโยงกับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนอื่น ๆ และดูแลผลิตภัณฑ์ให้ได้คุณภาพมาตรฐาน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนซึ่งจะใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกรในภายหน้านั้น จะพบว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ข้อ 13 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกรไว้ และนอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ข้อบังคับกลุ่มเกษตรกรและมติที่ประชุมใหญ่เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่มีอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการและผู้จัดการปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า

การกำหนดบทบาท และอำนาจหน้าที่ของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกรสอดคล้องกับข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกร ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการใน ข้อ 20<sup>7</sup> แห่งข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรนั้นสอดคล้องกับ

<sup>7</sup> ข้อ 20 บทบาทหน้าที่คณะกรรมการ กรรมการดำเนินการต้องมีบทบาทดังนี้

- (1) จัดทำทะเบียนข้อมูลการเกษตร และผู้ประกอบการเกษตรในท้องที่ที่กลุ่มเกษตรกรดำเนินกิจการ
- (2) ให้ข้อมูลทางการเกษตร วางแผนพัฒนาอาชีพการเกษตรของตำบล หมู่บ้านร่วมกับหน่วยงานของส่วนราชการและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)



การดำเนินการของศูนย์บริการและการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน และในส่วนอำนาจของ คณะกรรมการดำเนินการนั้นยังได้มีการกำหนดอำนาจในการดำเนินการเรื่องการส่งเสริม และเผยแพร่วิชาการเกษตรหรือการประกอบอาชีพ (ข้อ 23 (9)) และพิจารณาให้ความร่วมมือ และประสานงานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และส่วนราชการอื่น ในการส่งเสริมและเผยแพร่กิจการกลุ่มเกษตรกรตลอดจนการรับคำแนะนำช่วยเหลือทางวิชาการ และการศึกษาฝึกอบรมวิชาการเกี่ยวกับกิจการกลุ่มเกษตรกร (ข้อ 23 (25)) จึงเหมาะสมต่อการ จัดระเบียบเป็นข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกร<sup>8</sup>

(3) วางแผนการส่งเสริมอาชีพแก่สมาชิก การจัดหาปัจจัยการผลิตเพื่อบริการสมาชิก รวมทั้ง รวบรวมผลผลิตการเกษตรออกขายหรือแปรรูปออกขาย

(4) จัดให้สมาชิกและกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ มาประชุมและแจ้งปัญหาความต้องการ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประสานงานกับส่วนราชการเพื่อดำเนินการ

(5) จัดให้มีบริการแก่สมาชิกในด้านต่าง ๆ คือ การจัดหาปัจจัยพื้นฐาน การจัดหาทุน ความรู้ วิชาการและเทคโนโลยี จัดหาโครงการ กิจกรรม เพื่อการพัฒนาชีวิตและสิ่งแวดล้อม ข้อมูล ข่าวสาร การผลิตและการตลาด การสงเคราะห์และสวัสดิการแก่สมาชิกและครอบครัว ส่งเสริม ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น

(6) สร้างความมั่นคงด้านผลผลิตเกษตรและรายได้ โดยดำเนินการด้านการผลิต แปรรูป การตลาด ธุรกิจและรักษาคุณภาพ

(7) รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในตำบล ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

(8) ประสานงานกับองค์กรเอกชน สถาบันการเงิน เพื่อธุรกิจและการตลาด

<sup>8</sup> ข้อ 23 ให้คณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินกิจการทั้งปวง และเป็นผู้แทน ของกลุ่มเกษตรกรในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก โดยในการดำเนินกิจการ คณะกรรมการ ดำเนินการต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ นโยบาย และมติของที่ประชุมใหญ่ ตลอดจนในทางอันสมควรเพื่อให้บังเกิดผลดีแก่กลุ่มเกษตรกร ซึ่งรวมทั้งในข้อต่อไปนี้

(9) พิจารณาดำเนินการเรื่องการส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการเกษตรหรือการประกอบอาชีพ

(25) พิจารณาให้ความร่วมมือ และประสานงานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวง มหาดไทย และส่วนราชการอื่น ในการส่งเสริมและเผยแพร่กิจการกลุ่มเกษตรกรตลอดจนการรับ คำแนะนำช่วยเหลือทางวิชาการและการศึกษาฝึกอบรมวิชาการเกี่ยวกับกิจการกลุ่มเกษตรกร

#### 4.4 ทุน รายได้และทรัพย์สิน

เนื่องจากศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันเป็นการดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับการรับรองแนวทางในการดำเนินงานและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถตั้งงบประมาณปกติสนับสนุนค่าใช้จ่ายของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนได้ ตั้งแต่ในปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นมา ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ฉะนั้น การเงินและการบัญชีจึงเป็นไปตามระบบงบประมาณของส่วนราชการ

ฉะนั้น หากมีการให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกร ทุน รายได้และทรัพย์สินของกลุ่มเกษตรกรย่อมเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ทุนของกลุ่มเกษตรกรนั้น กฎหมายแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทด้วยกัน<sup>9</sup> กล่าวคือ ทุนเรือนหุ้น การรับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินจากทางราชการ การรับเงินบริจาคจากหน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่น ๆ เงินสินเชื่อจากสถาบันการเงิน และเงินทุนสะสม ตลอดจนค่าธรรมเนียมสมาชิก ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 แล้วนั้น

ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การสนับสนุนทางการเงินในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรรวมตัวกันจดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ย่อมมีอำนาจโดยตรงในการให้การส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มเกษตรกร รวมตลอดถึงหน่วยงานอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 68(5) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์”

อนึ่ง เมื่อนำมาหลักเกณฑ์การรับเงินสนับสนุนของกลุ่มเกษตรกรมาศึกษาตามกรอบแห่งกฎหมายพบว่า ย่อมสามารถทำได้เนื่องจากสอดคล้องกับบทบัญญัติข้อ 14 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ที่บัญญัติว่า “การรับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด ถ้าการให้เงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินกำหนดไว้เพื่อการใดให้ใช้เพื่อการนั้น ถ้ามิได้กำหนดไว้ให้ใช้ตามมติของที่ประชุมใหญ่”

<sup>9</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 พ.ศ. 2515

#### 4.5 การบริหารและการดำเนินงาน

การบริหารงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบัน แบ่งการบริหารออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ ระดับนโยบาย ระดับประสานการดำเนินงาน และระดับปฏิบัติในพื้นที่

ระดับนโยบาย มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 496/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 และตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 496/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการในระดับนโยบาย มีจำนวน 17 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2 คน เป็นรองประธานกรรมการ ที่ปรึกษาทูลกระหม่อมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ช่วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฝ่ายต่างประเทศ ผู้ช่วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฝ่ายกิจการพิเศษ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการกองแผนงานและโครงการพิเศษ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 2 คนเป็นกรรมการ<sup>10</sup>

ระดับประสานงานและการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางนั้นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก ตามคำสั่งคณะกรรมการกำกับการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ที่ 1/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยมีผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานคณะกรรมการ และผู้อำนวยการกองแผนงานและโครงการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเลขานุการ<sup>11</sup> สำหรับส่วนภูมิกานั้นมีการแต่งตั้งคณะทำงานโครงการศูนย์บริการ

<sup>10</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, เอกสารประกอบการชี้แจงการดำเนินงานโครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตของชุมชน, หน้า 63-65.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

และถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรระดับภาค ตามคำสั่งคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร ที่ 3/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรระดับภาค ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการเกษตรระดับภาคในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นประธานคณะทำงาน และผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาค กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นเลขานุการ<sup>12</sup>

ระดับปฏิบัติในพื้นที่ที่มีการแต่งตั้งคณะทำงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก (ระดับจังหวัด) ตามคำสั่งคณะกรรมการบริหารโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ตำบลนำร่องและตำบลหลัก ที่ 1/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก (ระดับจังหวัด) ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยมีเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นประธานคณะทำงาน และผู้แทนสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นเลขานุการ<sup>13</sup>

เมื่อศึกษาในระดับนโยบายจะเห็นได้ว่ามีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่กำกับ ดูแลและประสานการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นไปลำดับขั้น แต่เนื่องจากการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ที่เกษตรกรอยู่นั้น มีส่วนราชการต่าง ๆ เข้าไปให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนมากมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีความต้องการให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นองค์กรที่มีหน่วยงานต่าง ๆ ให้การสนับสนุนจึงมีการยกวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ... พบว่ามีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายลำดับชั้น โดยเฉพาะคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตรซึ่งเป็นคณะกรรมการในระดับนโยบาย มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรียมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการ

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-71.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-73.

สำนักงบประมาณเป็นกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ<sup>14</sup>

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร จำนวน 15 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมการค้าภายใน และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 3 คนเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ และในระดับจังหวัดนั้นให้มีคณะกรรมการบริหารโครงการจังหวัด จำนวน 15 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชยจังหวัด พัฒนาชุมชนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งไม่เกิน 5 คนเป็นกรรมการ

เมื่อศึกษาในระดับนโยบายจะเห็นได้ว่ามีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับ ดูแลและประสานการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เป็นไปตามลำดับชั้น นอกจากนี้ หากมีการใช้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ในรูปแบบกลุ่มเกษตรกรแล้วนั้น การดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น ควรมีการศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ให้เข้าร่วมใน คณะกรรมการระดับนโยบายของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดคณะกรรมการระดับนโยบายเพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแลและ ประสานการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในระยะเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น สามารถทำได้เนื่องจากเป็นอำนาจโดยตรงของนายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ไม่ว่าจะอยู่ในหน่วยงานใด ๆ เพื่อ กำหนดเป็นผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ในการรับรู้การดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอด

<sup>14</sup> ข้อ 5 แห่งร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอด เทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ...

เทคโนโลยีการเกษตรชุมชนซึ่งหน่วยงานนั้น ๆ ต้องให้การสนับสนุน โดยควรกำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการดำเนินงาน

ทั้งนี้ คณะกรรมการระดับนโยบายที่จัดตั้งขึ้นนั้นควรมีการจัดตั้งขึ้นเพียงชุดเดียว เพื่อเป็นกลไกหลักของการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ... ขึ้น อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 5 คนเป็นกรรมการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเป็นหลักการที่เหมาะสม เพราะหน่วยงานเหล่านี้เกี่ยวข้องกับ การสนับสนุนเกษตรกรในระดับพื้นที่ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

- (1) กำกับนโยบายโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน
  - (2) พิจารณานุมัติแผนงานและงบประมาณค่าใช้จ่ายของโครงการและสำนักงาน
  - (3) กำกับ ดูแล และติดตามการปฏิบัติงาน รวมถึงการบริหารจัดการ โครงการที่เกิดขึ้น
- ตาม (1)
- (4) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร
  - (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามความจำเป็น
  - (6) ดำเนินการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับในระดับผู้ปฏิบัตินั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการบริหารศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันซึ่งประกอบด้วยผู้แทนชุมชน 6 คน ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนสำนักงานเกษตรอำเภอ ผู้แทนสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ผู้แทนสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ ผู้แทนสำนักงานสหกรณ์อำเภอ ผู้แทนสำนักงานประมงอำเภอ ปลัดอำเภอ

<sup>15</sup> ข้อ 7 แห่งร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ...

และผู้อำนวยการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร นั้น พบว่า

คณะกรรมการบริหารดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับองค์กรของประชาชน เพราะเมื่อศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกร แล้วการรวมตัวของประชาชนจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และการบริหารงานของกลุ่มเกษตรกรนั้น คณะกรรมการดำเนินการทั้งหมดจะต้องเป็นคณะบุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของกลุ่มเกษตรกร เพื่อทำหน้าที่บริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบทางราชการ ข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรรวมทั้งมติของที่ประชุมใหญ่ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนควรเป็นผู้แทนของชุมชนทั้งหมด โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยให้คำปรึกษาช่วยเหลือในลักษณะที่เป็นกลไกในทางนโยบายเท่านั้น

#### 4.6 การตรวจสอบและการกำกับดูแล

การตรวจสอบและการกำกับดูแลศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันนั้น อาศัยคณะกรรมการดำเนินการระดับต่าง ๆ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดตั้งขึ้นอันได้แก่ คณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มศักยภาพชุมชน คณะอนุกรรมการบริหารงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก คณะทำงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรระดับภาค และคณะทำงานโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก (ระดับจังหวัด)

ทั้งนี้ หากมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ... นั้น การตรวจสอบและการกำกับดูแลย่อมอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว

นอกจากนี้ เมื่อศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกรแล้ว หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ได้มีการกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ให้อำนาจนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของกลุ่มเกษตรกรในเวลาทำงานของกลุ่มเกษตรกร ให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกช่วยเหลือ และให้คำชี้แจงแก่ผู้เข้าไปตรวจสอบตามสมควร และมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ สมาชิกและเจ้าหน้าที่

ของกลุ่มเกษตรกรมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของกลุ่มเกษตรกรหรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ หรือรายงานการประชุมของกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ การกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกรต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 (พ.ศ. 2515) ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกรอย่างมาก ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

ฉะนั้น การตรวจสอบและการกำกับดูแลที่กฎหมายได้กำหนดเป็นแนวทางใช้บังคับแก่กลุ่มเกษตรกร ย่อมมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับกับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เพราะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบาทสูงนับตั้งแต่การริเริ่มจัดตั้งองค์กร การเข้าร่วมทุกครั้งที่มีการประชุมของกลุ่มเกษตรกร รวมตลอดถึงผู้สอบบัญชี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนให้เป็นผู้สอบบัญชีของกลุ่มเกษตรกร ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรจึงมีความโปร่งใส

#### 4.7 ความสัมพันธ์กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เมื่อศึกษาถึงการดำเนินงานของโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจะเห็นได้ว่าเกี่ยวข้องกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยตรง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ริเริ่มในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน และให้การสนับสนุนด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี เจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ตลอดจนงบประมาณที่ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ และเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายการขึ้น โดยประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกเหนือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเห็นได้ว่าแม้จะมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องแต่ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องการให้ส่วนราชการอื่นรับทราบโครงการนี้และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

ดังนั้น รูปแบบกลุ่มเกษตรกรย่อมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งผลให้ได้



รับการสนับสนุนการดำเนินงานและเป็นความสัมพันธ์ในระดับประเทศ ในระดับภูมิภาคนั้น สำนักงานเกษตรจังหวัดจะทำงานร่วมกับสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานเกษตรอำเภอจะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในระดับอำเภอ ทำหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมและพัฒนาองค์กรเกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งสามารถประสานการทำงานระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับส่วนราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ โดยมีลำดับชั้นบังคับบัญชาขึ้นไป ฉะนั้นสมาชิกของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนสามารถจดทะเบียนจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น

จากการศึกษาในบทที่ 4 จะพบว่ารูปแบบที่เหมาะสมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน คือ กลุ่มเกษตรกร ซึ่งหากมีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้น ควรมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน พ.ศ. ... ขึ้นเพื่อเป็นการผลักดันให้นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ต้องการให้เกษตรกรรวมตัวกันในรูปแบบองค์กรของเกษตรกร สามารถเกิดผลได้ในทางปฏิบัติโดยการใช้วิธีการจูงใจในการให้การสนับสนุนทางการเงิน วิชาการ ฯลฯ ซึ่งหากเกษตรกรมีความสมัครใจที่จะรวมกลุ่มกันย่อมสามารถจดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ว่า “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้งโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนขึ้น เพื่อให้บริการและสนับสนุนให้เกษตรกรจัดทำแผนการผลิตของตนเอง และมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร ส่งเสริมธุรกิจชุมชนและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจัดตั้งโดยคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากการไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินงานและรูปแบบของของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันมีลักษณะเป็นแบบรวมอำนาจ การได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดและหลักกฎหมายมหาชน รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน จะทำให้เกิดการสนับสนุนการดำเนินงาน และก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง”

จากการศึกษาปรากฏว่า สมมติฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อศึกษาวิเคราะห์นั้น มีความถูกต้อง ซึ่งจากการศึกษาในส่วนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่จัดตั้งโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควรนั้น เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) การไม่มีกฎหมายรองรับกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน จากการศึกษพบว่า ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจัดตั้งขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถแยกองค์กรออกเป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งต่างหากจากบุคคลธรรมดาเพื่อทำนิติกรรมเองได้ และไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในการขอรับการสนับสนุนหรือการดำเนินการจากบุคคลอื่นด้วย

(2) การบริหารงานยังคงเป็นแบบรวมอำนาจ เพราะยังเป็นการบริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนจึงมีบทบาทเป็นเพียงผู้ประสานงานระหว่างเกษตรกรกับส่วนราชการเท่านั้น การดำเนินงานจึงอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง

(3) ความสอดคล้องของหน้าที่ระหว่างโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดปัญหาการแบ่งแยกกันดำเนินงาน และเกษตรกรไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

จากสภาพปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงได้มีการพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมที่ในการนำมาปรับใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ได้แก่ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และองค์การพัฒนาเอกชนเพื่อเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อจำกัดของแต่ละองค์กร ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แต่ละองค์กรมีลักษณะเฉพาะที่เป็นข้อดี กล่าวคือ สหกรณ์เป็นองค์กรของประชาชนที่มีวัตถุประสงค์ในการร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 รองรับสถานะเป็นนิติบุคคล และกฎหมายได้กำหนดสิทธิพิเศษของสหกรณ์ต่าง ๆ

สำหรับกลุ่มเกษตรกรเป็นองค์กรของประชาชนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสหกรณ์ มีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 (พ.ศ. 2515) รองรับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร และกฎหมายได้กำหนดสิทธิพิเศษของกลุ่มเกษตรกรเช่นเดียวกับสหกรณ์

ส่วนองค์การพัฒนาเอกชนมีข้อจำกัดสำคัญที่ไม่เหมาะสมต่อการนำมาใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน กล่าวคือ องค์การพัฒนาเอกชนย่อมไม่มีความชัดเจนในกรอบอำนาจหน้าที่ และการกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และปัญหาขอบเขตพื้นที่การให้บริการขององค์การพัฒนาเอกชนไม่จำกัดจึงอาจมีการให้บริการที่ไม่ได้สัดส่วนกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ การที่องค์การพัฒนาเอกชนจดทะเบียนนั้น ย่อมมีข้อจำกัดในเรื่องการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบสมาคมหรือมูลนิธิ และเมื่อจดทะเบียนแล้วองค์กรดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในดำเนินกิจการตามกรอบของกฎหมายที่จดทะเบียนนั้น ๆ

จากการเปรียบเทียบข้อดีและข้อจำกัดของแต่ละองค์กรดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสมควรใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกรสำหรับสมาชิกของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

เพราะเกษตรกรย่อมได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมายต่าง ๆ การได้รับรองสถานภาพความเป็นนิติบุคคล รวมทั้งการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมต่อกับภาครัฐ โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่จะสนับสนุนการดำเนินกิจการในรูปของการส่งเสริมการเกษตร และการส่งเสริมสหกรณ์ อีกทั้งกลุ่มเกษตรกรยังสามารถเปลี่ยนเป็นสหกรณ์ได้ในอนาคต การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรจึงง่ายกว่าการจัดตั้งสหกรณ์ และรัฐเข้ามาควบคุมและกำกับกลุ่มเกษตรกรน้อยกว่าระบบสหกรณ์

ผลการศึกษาพบว่า หากมีการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกรนั้นจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนปัจจุบันได้ กล่าวคือ สามารถนำพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มารองรับสถานะของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนว่ามีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้การดำเนินงานมีความชัดเจนมากขึ้น และถือเป็นองค์กรของประชาชนในรูปแบบองค์กรเอกชน การบริหารงานจึงเป็นไปตามความต้องการของเกษตรกรเอง โดยรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด และสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร

สำหรับการผลักดันให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันใช้รูปแบบกลุ่มเกษตรกรนั้น พบว่า การกำหนดให้เกษตรกรที่ดำเนินการอยู่ในศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนรวมตัวกัน เพื่อจดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดนั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ให้อำนาจรัฐบังคับให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 วางหลักว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

ฉะนั้น การใช้กระบวนการทางนิติศาสตร์จึงต้องผลักดันในรูปแบบนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรในรูปกลุ่มเกษตรกร โดยรัฐให้การสนับสนุนและช่วยเหลือต่าง ๆ แก่สมาชิกของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตรกร ซึ่งจากการศึกษาพบว่า

การที่จะใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกใช้บังคับแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจทั้งหลาย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11(8) นั้นสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เพราะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีประเภทนี้ไม่มีผลบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร แต่สามารถใช้วิธีการจูงใจให้ประโยชน์แก่เกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ ทั้งยังไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร และยังไม่สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เปิดรับสมาชิกทั่วไปด้วยความสมัครใจ โดยปราศจากการกีดกันทางเพศ ลัทธิ เชื้อชาติ การเมืองหรือศาสนา

อนึ่ง การจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนโดยการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนนั้น ควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันนี้ ซึ่งพบว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงสามารถนำมาใช้เป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนได้ เช่นเดียวกันกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่มีหน้าที่หลัก 3 ประการ กล่าวคือ การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมธุรกิจชุมชนด้านการเกษตรเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หลักของตำบล และการปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะสามารถนำมาใช้ในรูปแบบของกลุ่มเกษตรกร ถือเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญต่อการดำเนินกิจการของกลุ่มเกษตรกรอย่างหนึ่ง ซึ่งควรจะยึดถือเป็นแนวทางต่อไป

สำหรับในเรื่องงบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ให้การสนับสนุนการดำเนินกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในปัจจุบันนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังคงสามารถที่สนับสนุนกิจการของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกรได้ต่อไป เพราะการส่งเสริมกิจการกลุ่มเกษตรกรเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ กลุ่มเกษตรกรที่เกิดขึ้นย่อมมีทุน รายได้และทรัพย์สินตามกรอบแห่งกฎหมายว่าด้วยกลุ่มเกษตรกรด้วย ซึ่งทุนของกลุ่มเกษตรกรนั้น กฎหมายแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ ทุนเรือนหุ้น การรับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินจากทางราชการ การรับเงินบริจาคจากหน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่น ๆ เงินสินเชื่อจากสถาบันการเงิน และเงินทุนสะสมตลอดจนค่าธรรมเนียมสมาชิก

จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการในระดับนโยบายควรประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาว่ามีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมการเกษตร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง กฎหมายมหาชนและกฎหมายการเกษตร เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการระดับนโยบายดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ในการดูแล กำกับการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนควรเป็นผู้แทนของชุมชนทั้งหมด อันเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการดำเนินการจะต้องเป็นคณะบุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของกลุ่มเกษตรกร เพื่อทำหน้าที่บริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามกฎหมายระเบียบทางราชการ ข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรรวมทั้งมติของที่ประชุมใหญ่

ในเรื่องการตรวจสอบและกำกับดูแล จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะรูปแบบกลุ่มเกษตรกรย่อมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งผลให้ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานและเป็นความสัมพันธ์ในระดับประเทศในระดับภูมิภาคนั้น สำนักงานเกษตรจังหวัดจะทำงานร่วมกับสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานเกษตรอำเภอจะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในระดับอำเภอ ทำหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมและพัฒนาองค์กรเกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งสามารถประสานการทำงานระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับส่วนราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการสรุปที่เสนอให้นำรูปแบบกลุ่มเกษตรกรมาใช้กับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนในระยะเบื้องต้น และสามารถพัฒนาต่อไปเป็นสหกรณ์ได้ในอนาคตนั้น ควรจะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนาศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งเพื่อให้ได้เป็นไปตามรูปแบบที่เหมาะสมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ในรูปกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ภาครัฐจะต้องจัดตั้งโดยมีการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนให้เกิดเป็นองค์กรของประชาชน มีการเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐ องค์กร แกนนำกลุ่มอาชีพ และหน่วยงานต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และมีการทำงานอย่างผสมผสานสามารถให้บริการแก่เกษตรกรได้ที่จุดเดียว และให้เกษตรกรร่วมวางแผนการเกษตรของตนเอง

ทั้งนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังคงทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและให้การสนับสนุนศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่เกิดขึ้นต่อไป โดยในระยะเริ่มต้นควรให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนด้วย โดยทำหน้าที่แต่เพียงเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่รับการประสานงานจากเจ้าหน้าที่เพื่อถ่ายทอดความรู้ให้แก่เกษตรกรต่อไป

(2) เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ดังกล่าวไม่มีผลบังคับต่อประชาชน จึงควรมีการใช้วิธีการจูงใจให้ประโยชน์แก่เกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกร โดยให้มีการสนับสนุนทางวิชาการด้านเทคโนโลยีการเกษตรต่าง ๆ จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อจูงใจให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ดังนั้น เกษตรกรผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิกจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ แต่เมื่อเกษตรกรมีความพร้อมและเห็นประโยชน์ของการรวมตัวกันเกษตรกรย่อมสามารถจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรได้

(3) เนื่องจากการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรจำเป็นต้องนำเทคโนโลยีจากภายนอกมาเผยแพร่ให้กับเกษตรกรในพื้นที่ในลักษณะหนึ่ง และอีกลักษณะหนึ่งเป็นการที่เกษตรกรในพื้นที่นั้น ๆ คิดค้นเทคโนโลยีการเกษตรขึ้นเองแล้วนำมาเผยแพร่ให้กับสมาชิกและบุคคลทั่วไปในพื้นที่อื่น ฉะนั้น เพื่อให้เกษตรกรรับรู้การมีอยู่ของทรัพย์สินทางปัญญาและสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง รวมถึงความรู้ในการจดทะเบียน ตลอดจนเป็นการทำให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการศึกษากฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนต่อไป

## รายการอ้างอิง

- กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร. ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้ว  
การพิมพ์, 2535, อ้างถึงใน ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงศ์. คำอธิบายกฎหมาย  
สหกรณ์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. การปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.  
กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2543.
- เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. คู่มือการปฏิบัติงาน โครงการเพิ่มศักยภาพชุมชนด้านการเกษตร.  
กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2543.
- เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการบริหาร โครงการศูนย์บริการ  
และถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลนำร่องและตำบลหลัก ครั้งที่ 4/2544.  
4 กรกฎาคม 2544.
- เกษตรและสหกรณ์, กระทรวง. เอกสารประกอบการชี้แจงการดำเนินงาน โครงการเพิ่มศักยภาพ  
การผลิตของชุมชน. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544.
- แก้วสรร อดิโพธิ, พันัส ทศนิยานนท์, และสุรินทร์ สฤษฏ์พงศ์. รายงานโครงการวิจัยเรื่อง มาตรการ  
ทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย. 2543.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย : ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วากวน สับสนและคลุม  
เครือ. ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม.  
หน้า 127 – 128. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2544.
- คำสั่งจังหวัดลำปาง ที่ 2684 / 2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการ  
พัฒนาจังหวัดลำปาง, 22 ตุลาคม 2544.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ.  
พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. ลักษณะของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.
- ดิเรก ก้อนกลีบ. รองผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง. สัมภาษณ์, 12 พฤศจิกายน 2544.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กร  
พัฒนาเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา.  
กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2541.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
นิติธรรม, 2537.



- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม : เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย. ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2544.
- ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดแผนการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จัดตั้ง, 6 ตุลาคม พ.ศ. 2542.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.
- ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงศ์. คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงาน. โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544.
- ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงาน. หนังสือที่ กษ. 0201/27019, 2 พฤศจิกายน 2543.
- ปัญญา พันธุ์ศรีศักดิ์. หัวหน้าสำนักพัฒนาเกษตรกร. สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2546.
- มหาดไทย, กระทรวง. การจัดการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา, 2 พฤศจิกายน 2544.
- รัชนีกร โชติชัยสถิตต์. กลไกระดับชาติด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. วารสารอัยการ 18(มกราคม 2538): 112-117.
- ลำปาง, จังหวัด. กระบวนการประสานแผนและบูรณาการ, 12 พฤศจิกายน 2544.
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักงาน. มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน, 21 พฤศจิกายน 2543.
- วงศกร ภูทอง และอลองกต ศรีเสน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดอะบุคส์, 2545.
- ศักดิ์ณรงค์ มงคล. ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). สามทศวรรษขององค์การพัฒนาเอกชนของไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543.
- ส่งเสริมการเกษตร, กรม. แนวทางการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการเกษตร, 2545.

สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดวิชาส่งเสริมการเกษตรเปรียบเทียบ

Comparative in Agricultural Extension หน่วยที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 6. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รายงานผลการวิจัยบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการ

พิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. เอกสารประกอบการสอนวิชาสัมมนาปัญหาสิ่งแวดล้อมกับกฎหมาย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 20 ธันวาคม 2544.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังคสุวรรณ และวิภา เรืองกุล. รายงานผลการวิจัยเรื่องตุลาการ

หมู่บ้าน. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, อ้างถึงใน

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังคสุวรรณ และวิภา เรืองกุล, รายงานผลการวิจัยเรื่องตุลาการ

หมู่บ้าน. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, อ้างถึงใน

อารยา หุณชนะเสวี. มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก.

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

สุวัฒน์ นุ่มมีศรี. นิตินกรมส่งเสริมสหกรณ์. สัมภาษณ์, 7 มิถุนายน 2543.

หยุด แสงอุทัย. หลักการรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

วิญญูชน, 2538.

อานันท์ กาญจนพันธ์. มิติชุมชน: วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

อาภัสรา จินตนะพัฒน์. รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2538.

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวุฒิพงศ์ หุ่นโตภาพ เกิดเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2519 ที่อำเภอปทุมวัน กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2540 และสอบไล่ได้ชั้นเนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 51 ในปีการศึกษา 2541 หลังจากนั้นเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2542



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย