

# การหารายได้จากสวนปาล์มน้ำมันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## Revenue Earning From Palm Oil Plantation of a Local Government

อพิรุณ พูนสวัสดิ์<sup>1\*</sup>, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์<sup>2</sup>

Apirun Poonsawasdi, Peerasit Kamnuansilapa

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, <sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

### Abstract

This research had the objective to propose guidelines for revenue generation by local administrative organizations (LAO) through palm oil cultivation. Data were collected by conducting a case study of the Sawiat Tambon Administrative Organization (TAO) in Chang District of Surat Thani Province.

This study found that, in the past, the TAO has only been able to generate 10% of the revenue required to cover the annual budget. This increases its dependence on central subsidies and reduces the independence of the TAO to implement local development projects. Accordingly, the administrators of the TAO invested in palm oil plantations covering an area of 150 rai of public land. The plantations are managed by a board which allows all relevant sectors to participate in the management of the enterprise. The TAO provides the seed funding for young palm plants, fertilizer, pesticide, labor costs, etc. This enterprise has been successful in generating additional revenue for the TAO. The investment cost is 246,000 baht per year, while the palm plants begin generating net positive revenue after five years in the amount of 1,875,000 kg during Years 5-10. At the rate of 3.50 baht per kg, that represents revenue of 6,562,500 baht, or 1,312,500 baht per year. Net revenue in Year 6 is 434,500 baht and increases steadily for cumulative total revenue of 4,102,000 baht by Year 10. The enterprise has increased TAO revenue by 46.9% per year. This enterprise has the added advantage of combating encroachment on public land. But the ultimate gain is to move the TAO toward greater autonomy based on principles of financial self-sufficiency.

**Keywords:** Revenue Earning, Local Government, Palm Oil Plantation

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการหารายได้จากสวนปาล์มน้ำมัน โดยทำการศึกษาวิธีการบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมันขององค์กรบริหารส่วนตำบล เสวียด อำเภอนาหว้า จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจุบันองค์กรบริหารส่วนตำบลเสวียด มีรายได้ที่จัดเก็บเองเพียงปีละร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งหมดจึงต้องอาศัยงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นส่วนใหญ่จากรัฐบาลกลาง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 90 จึงทำให้

อบต.เสวียดขาดเสถียรภาพทางการคลังไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ตามที่วางแผนไว้ ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารของ อบต.เสวียด จึงได้จัดทำสวนป่าลุ่มน้ำมัน ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญในพื้นที่ จำนวน 150 ไร่ ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ โดย อบต.เสวียด ใช้วิธีการบริหารจัดการสวนป่าลุ่มน้ำมันในรูปแบบของคณะกรรมการที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วน ร่วมในการบริหารจัดการเป็นหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของสวนป่าลุ่มน้ำมัน ส่วนงบประมาณในการลงทุน ทั้งหมดองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด จะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องต้นทุนทั้งหมด เช่น ค่าต้นกล้า ค่าปุ๋ย ค่ายาปราบ ศัตรูพืช ค่าจ้างแรงงาน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาถึงต้นทุนและผลตอบแทนถึงผลลัพธ์การจากปลูกป่าลุ่มน้ำมันดังกล่าวคือ ว่า อบต.เสวียดประสบความสำเร็จ กล่าวคือ หากมีการดำเนินการเป็นระยะ 10 ปี จะใช้งบประมาณปีละ 246,000 บาท รวม งบประมาณทั้งสิ้น จะอยู่ที่ 2,460,000 บาท ผลป่าลุ่มน้ำมันจะเริ่มขายได้ตั้งแต่ปีที่ 5 โดยประมาณการว่า ตั้งแต่ปีที่ 5-10 จะ ได้ผลผลิตป่าลุ่มจำนวน 1,875,000 กิโลกรัม หากขายป่าลุ่มน้ำมันที่ราคา กิโลกรัมละ 3.50 บาท จะได้เงิน 6,562,500 บาท ขาย ได้ปีละ 1,312,500 บาท และพบว่าธรรมชาติของสวนป่าลุ่มน้ำมันจะเริ่มมีกำไรตั้งแต่ปีที่ 6 เป็นต้นไป ดังนั้นเมื่อถึงปีที่ 6 จะ เริ่มมีกำไร ประมาณ 434,500 บาท จนถึงปีที่ 10 จะมีผลได้กำไรสะสม 4,102,000 บาท และอบต.จะมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ ประมาณร้อยละ 46.87 ของรายได้ที่จัดเก็บเองแต่ละปีในทิศทางที่เป็นไปได้ โดยทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน สาธารณะของประชาชนและที่สำคัญสามารถหารายได้เข้าสู่ อบต.เสวียด อันเป็นการสร้างเสถียรภาพทางการคลังภายใต้ แนวคิดของการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ

คำสำคัญ : การหารายได้, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สวนป่าลุ่มน้ำมัน

## บทนำ

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ต้องอาศัยเงินอุดหนุน และเงิน จัดสรร จากรัฐบาลกลางเสียส่วนใหญ่ เมื่อใดที่รัฐบาลอุดหนุนและจัดสรรเงินให้น้อยลง ก็จะส่งผลกระทบต่อ การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทันที อีกทั้งโครงการ/กิจกรรมในลักษณะของการพัฒนาระบบ สาธารณูปโภค ระบบสาธารณูปการต่างๆ ก็ต้องหยุดชะงักลง เพราะงบประมาณทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ต้องใช้จ่ายไป ในรายจ่ายประจำ เช่น หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ เป็นต้น ประกอบกับ ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ตามหลักของการกระจายอำนาจก็ไม่มี เพราะรายได้ส่วนใหญ่ยังต้องอาศัย จากรัฐบาลกลาง เพราะฉะนั้นจึงย่อมถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะรัฐบาลกลางคือเจ้าของ งบประมาณตัวจริง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เสวียด อ.ท่าฉาง จ.สุราษฎร์ธานี เป็นอีกหนึ่งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (อปท.) ที่ในปัจจุบันการบริหารหรือการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและการ แก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น ต้องอาศัยงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐบาลกลาง โดยคิดเป็นร้อยละ 89.8 สำหรับในปี 2553 และร้อยละ 90.0 สำหรับปี 2554 แต่ในขณะที่เงินรายได้ที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลจัดเก็บเองมีเพียงร้อยละ 10.2 สำหรับปี 2553 และร้อยละ 10.1 สำหรับปี 2554 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก อย่างไรก็ตามเหตุที่เป็น ปรากฏการณ์เช่นนี้ เพราะเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เสวียดเอง ประกอบกับฐานภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดเก็บเองในปัจจุบันมีลักษณะแคบ เพราะมีเพียง ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่และค่าธรรมเนียมต่างๆเท่านั้น ซึ่งแต่ละปีเฉลี่ยแล้วจะอยู่ที่ จำนวนประมาณ สองล้านบาท ด้วยเหตุนี้เมื่อปีงบประมาณใดองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดได้รับเงินจัดสรร

และเงินอุดหนุนน้อย ก็จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ บางครั้งบางโครงการที่จะดำเนินการ โดยอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เมื่อเงินไม่เข้าตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โครงการดังกล่าวนั้นก็ต้องระงับไป เมื่อเป็นเช่นนี้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นก็ต้องมีการชะลอออกไปและในขณะเดียวกันประชาชนก็ต้องประสบกับปัญหาอยู่ต่อไป จากปัญหาด้านงบประมาณหรือรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดที่กล่าวข้างต้น ทางคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดได้เห็นถึงสภาพปัญหางบประมาณที่มีอย่างจำกัด แต่ความต้องการและปัญหาในท้องถิ่นมีจำนวนมาก และผลกระทบที่ตามมาแก่องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดในอนาคต จึงได้มีการปรึกษาหารือกันระหว่างคณะผู้บริหารหัวหน้าส่วนราชการ และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการลดรายจ่ายและการหาวิธีการสร้างรายได้เข้าสู่องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะหากยังรอเพียงแต่งบประมาณจากรัฐบาลกลาง การพัฒนาท้องถิ่นก็ไม่เกิด และประชาชนก็ยังประสบกับปัญหาต่างๆ ต่อไป ด้วยเหตุนี้คณะผู้บริหารจึงเล็งเห็นว่าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดยังมีพื้นที่สาธารณะประโยชน์ คือ ทุ่งเลี้ยงสัตว์ (ทุ่งจอบ) ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 4,731 ไร่ และถูกประชาชนบุกรุกเข้าไปทำกินในรูปของพื้นที่การเกษตรอย่างต่อเนื่อง และหากองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดไม่เข้าไปดูแล ประชาชนก็จะเข้าไปบุกรุกจนเต็มพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ.2550 ทางองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดจึงเข้าไปปลูกป่าล้มน้ำมันในพื้นที่ดังกล่าว จำนวน 150 ไร่ เพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาการบุกรุกของประชาชน และในขณะเดียวกันก็เป็นการเสริมสร้างรายได้ในรูปแบบใหม่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดในอนาคต จนปัจจุบันนี้ป่าล้มน้ำมันที่ปลูกไว้มีอายุครบ 5 ปีแล้ว และเริ่มมีการให้ผลผลิตแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีการวางระบบของการบริหารจัดการสวนป่าล้มน้ำมันที่เป็นระบบ และรวมถึงการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้จากรายได้ของสวนป่าล้มน้ำมัน ซึ่งจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของประชาชน ด้วยการนำพื้นที่ประโยชน์ดังกล่าวมาปลูกป่าล้มน้ำมันเพื่อเป็นสมบัติของส่วนรวมของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด คือ การพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส จนนำมาสู่นวัตกรรมในการเสริมสร้างรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา นวัตกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้การบริหารจัดการสวนป่าล้มขององค์การบริหารส่วนตำบล เสวียดเป็นกรณีศึกษา โดยทำการศึกษาเพื่อหาวิธีการบริหารจัดการสวนป่าล้มน้ำมันให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น และที่สำคัญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะประชาชนยอมรับ ซึ่งหวังว่าผลการศึกษาที่ได้รับจะนำมาซึ่งบทเรียน แห่งการเรียนรู้ นวัตกรรมด้านการคลังท้องถิ่น และก่อเกิดเป็นบทเรียนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นในเชิงสร้างสรรค์และที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดเองก็มีรูปแบบการบริหารจัดการสวนป่าล้มที่ชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และที่สำคัญเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

### วัตถุประสงค์

วิเคราะห์การกักตุนและการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการหารายได้จากสวนป่าล้ม น้ำมัน โดยทำการศึกษาวิธีการบริหารจัดการสวนป่าล้มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด อำเภอท่าช้าง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

### แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด

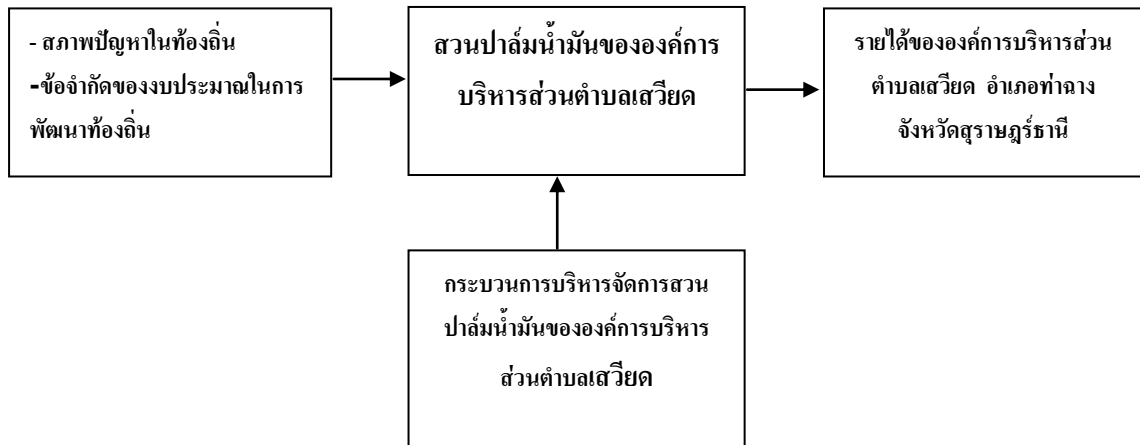
แนวคิดในการจัดเก็บรายได้เพิ่มของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่ท้องถิ่นเลือกดำเนินกิจกรรมในรูปแบบของการเก็บ “ค่าบริการ” จากผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นๆ โดยตรง ค่าบริการดังกล่าวนี้อาจมีหลายรูปแบบ เช่น ค่าเช่า ค่าธรรมเนียมหรือราคาซื้อขายสินค้าหรือบริการโดยทั่วไปก็ได้ โดยได้นำกลไกตลาด (ราคาและซื้อ-ขายบริการ) เข้ามาใช้ในการจัดบริการสาธารณะแทนการจัดเก็บภาษี หน่วยการปกครองท้องถิ่น ในนานาประเทศได้นำกลไกการตลาดดังกล่าวนี้เข้ามาใช้ในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของการ “ขงเครื่องรัฐบาล” (Reengineering the government) ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องปรับตัวเข้าสู่ยุคการบริหารสมัยใหม่ ลดการขยายตัวของหน่วยราชการ และมีข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมการใช้บริการสาธารณะในโลกยุคปัจจุบันได้มีส่วนช่วยให้การผลิตบริการสาธารณะในระบบตลาด (เก็บค่าบริการ) มีความเป็นไปได้มากกว่าในอดีต (จรัส สุวรรณมาลา, 2537)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นประเภท “Toll goods” และ “Common/pool goods” ในเชิงพาณิชย์ได้ สำหรับกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะที่สมบูรณ์ (Pure public goods) นั้น ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการในรูปแบบของการเก็บค่าบริการได้ จึงต้องพึ่งพาระบบการบริการราชการแบบดั้งเดิมต่อไป อย่างไรก็ตามนอกจากการประกอบการพาณิชย์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการหารายได้ด้วยการเก็บค่าบริการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) ยังสามารถดำเนินการหารายได้ในรูปแบบอื่นๆ ได้อีก โดยเฉพาะการแสวงหารายได้ในรูปแบบของการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญในท้องถิ่นในเชิงพาณิชย์ เช่น การทำสวนยางพารา การทำสวนปาล์ม น้ำมัน เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมามีพบว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันส่วนใหญ่จะประสบกับปัญหาความไม่เพียงพอของงบประมาณที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นที่ปัจจุบันมีภารกิจจำนวนมากที่ต้องดำเนินการทั้งการเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนและรวมถึงการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นและมีความซับซ้อนมากขึ้นเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จำเป็นต้องมีการคิดค้นวิธีการแสวงหารายได้ในรูปแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทดแทนการรอคอยงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเหมือนกับอดีตที่ผ่านมา ซึ่งพบว่ามี ความไม่แน่นอน และได้รับค่อนข้างช้าประกอบกับในปัจจุบันรัฐบาลกลางเองก็มีรายได้ที่จำกัดเช่นเดียวกันเพราะรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลกลางก็ต้องนำไปใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลเองตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนตอนเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงถือว่า การปลูกพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญในท้องถิ่น คือ ปาล์ม น้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบล เสียด อำเภอลำปาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี นับเป็นอีกหนึ่งนวัตกรรมทางการคลังในการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความน่าสนใจต่อการศึกษาค้นคว้าวิจัยเป็นอย่างยิ่ง และใน

ขณะเดียวกันก็เหมาะที่จะเป็นกรณีศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้เรียนรู้เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทพื้นที่ของตน



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### วิธีการวิจัย

การศึกษานี้ผู้วิจัยใช้รูปแบบของการวิจัยเชิงปฏิบัติการเป็นแนวทางในการศึกษา มีผู้ให้ข้อมูลหลักคือ คณะผู้บริหาร ข้าราชการ และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด รวมถึงผู้นำชุมชนในพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของสวนปาล์มน้ำมัน รวมทั้งสิ้นจำนวน 17 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำมาวิเคราะห์ผลและเขียนรายงานผลการศึกษาในลักษณะของการเขียนบรรยายเชิงพรรณนา

### ผลการวิจัย

ความเป็นมาของสวนปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เสวียด พบว่า มาจากเหตุผลสำคัญจำนวน 2 ประการ คือ (1) สภาพปัญหาในท้องถิ่นและ(2)ข้อจำกัดของงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ดังนี้

(1) สภาพปัญหาในท้องถิ่น กล่าวคือ ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด มีพื้นที่สาธารณะประโยชน์คือทุ่งเลี้ยงสัตว์ (ทุ่งจอบ)จำนวนมาก โดยมีเนื้อที่ประมาณ 5,000 ไร่ และพบว่าในปัจจุบันประชาชนได้มีการเข้าไปบุกรุกพื้นที่ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยเป็นทั้งประชาชนในพื้นที่และประชาชนต่างพื้นที่ ซึ่งเหตุผลหลักของการบุกรุก คือการเข้ามาจับจองเพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวไปปลูกพืชเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปาล์มน้ำมัน หรือการขายต่อให้กับบุคคลอื่น

(2) ข้อจำกัดของงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด

ทั้งนี้ เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของสวนปาล์มน้ำมัน ของอบต.เสวียด นอกจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น คือ ข้อจำกัดของงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ซึ่งพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดมีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นเฉลี่ยของปีงบประมาณ พ.ศ.2553 และปีงบประมาณ 2554 ประมาณ 19,000,000 บาท โดยมีรายได้ที่จัดเก็บเองเฉลี่ยปีละเพียง 2,000,000 เท่านั้นซึ่งถือว่า

ว่าน้อยมาก แต่ในความเป็นจริงองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของพี่น้องประชาชนและการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เป็นจำนวนมากตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายการกระจายอำนาจกำหนด ซึ่งเป็นภารกิจที่ครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งการมีงบประมาณที่จำกัดจึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ตระหนักอยู่เสมอ เพราะหากจะหวังจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็มีจำนวนที่ไม่แน่นอน และในบางปีงบประมาณก็ได้รับลดลงทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลกลางเองก็มีจำนวนงบประมาณที่น้อยเช่นเดียวกัน ประกอบกับต้องนำงบประมาณที่มีอยู่ไปขับเคลื่อนนโยบายประชานิยมของตนเองที่ได้ประกาศไว้ตอนหาเสียง

รูปแบบและโครงการของการบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบล เสวียด

นับตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดได้ดำเนินการปลูกปาล์มน้ำมันมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2550 – เดือนกันยายน พ.ศ.2551 จวบจนปัจจุบันนี้ ก็เป็นเวลาประมาณ 5-6 ปีแล้ว ซึ่งในสภาพข้อเท็จจริงของสวนปาล์ม น้ำมันก็สามารถเก็บผลปาล์มน้ำมันเพื่อจำหน่ายได้แล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้กำหนดรูปแบบและโครงสร้างการบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมันว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร และจากการศึกษาของผู้วิจัยโดยการสัมภาษณ์คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด และผู้นำชุมชนในพื้นที่ ร่วมการประชุมกลุ่มย่อยของบุคคลดังกล่าว โดยการประสานงานของผู้วิจัยในฐานะหัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมันที่เหมาะสมที่สุด และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วม คือ การบริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการ ภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการบริหารสวนปาล์มน้ำมัน” ซึ่งการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการมีข้อดี คือ เป็นการเปิด โอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งการร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ และการร่วมตัดสินใจด้วยกัน ทำให้การทำงานเกิดความโปร่งใสมากขึ้น และที่สำคัญเป็นการสร้างการยอมรับจากทุกฝ่าย

การกำหนดผู้รับผิดชอบในเชิงพื้นที่สำหรับการปฏิบัติการ

เนื่องจากคณะกรรมการบริหารสวนปาล์มน้ำมันจะทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาในการบริหารสวนปาล์มน้ำมันซึ่งเป็นโครงสร้างการรับผิดชอบในเชิงการบริหารระดับบน ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติการในเชิงของพื้นที่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดผู้รับผิดชอบในเชิงพื้นที่สำหรับการปฏิบัติการ ซึ่งควรมีบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. ผู้จัดการสวนปาล์มน้ำมัน เป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด
2. ผู้ควบคุมงาน เป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด
3. พนักงานเก็บผลผลิตปาล์มน้ำมัน เป็นพนักงานที่องค์การบริหารส่วนตำบล เสวียด โดย

คณะกรรมการบริหารสวนปาล์มน้ำมันทำสัญญาว่าจ้างให้ทำหน้าที่เก็บผลผลิตปาล์มน้ำมันในลักษณะของสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4. บุคลากรอื่นๆ ที่จำเป็นและเหมาะสมตามที่คณะกรรมการบริหารสวนปาล์มน้ำมันกำหนดเป็นครั้งคราวตามลักษณะของกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ เช่น การใส่ปุ๋ย การตัดแต่งกิ่ง การตัดหญ้าหรือดายหญ้า การดูแลรักษาความปลอดภัยเพื่อป้องกันการขโมยผลปาล์มน้ำมัน เป็นต้น

ทั้งนี้สำหรับผู้รับซื้อผลผลิตปาล์มน้ำมันจากสวนปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบล เสวียด จะต้องเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหารสวนปาล์มน้ำมัน

ทั้งนี้การบริหารจัดการสวนปาล์มที่นำเสนอข้างต้นขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ควรมีการตราข้อบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นเข้ามารองรับเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้มาตรวจสอบ และการบริหารเกิดความโปร่งใสและเป็นรูปธรรมในเชิงปฏิบัติมากขึ้น

การตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องการบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมัน

นอกจากนี้จากการศึกษาโดยวิธีการประชุมกลุ่มย่อย(Focus group) พบว่า ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ออกกฎระเบียบเข้ามารองรับการบริหารจัดการสวนปาล์มด้วย โดยเฉพาะถ้าเป็นไปได้ควรออกเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องการบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมัน โดยเฉพาะเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาวางแผนทางการบริหารจัดการด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบล เสวียด เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้การดำเนินการให้ร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด เรื่อง การบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด อำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.2556 ข้างต้นเกิดผลในทางปฏิบัติ ควรจะต้องให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด เสนอทำญัตติเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด โดยสภาฯจะต้องพิจารณาในสามวาระ คือ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ วาระที่ 2 การพิจารณาร่างขึ้นแปรญัตติ และวาระที่ 3 ขึ้นการลงมติ และเมื่อสภาเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติฯแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือให้ประธานสภา อบต.เสวียด ส่งร่างข้อบัญญัติฯให้นายอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อนายอำเภอเห็นชอบแล้ว นายก อบต.เสวียดจึงจะลงนามประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติฯ ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นประกาศใช้ได้ และต้องเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วย

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะ้องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด จะตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด เรื่อง การบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดได้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ซึ่งไปดำเนินการปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์(ทุ่งจ้อ) องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดก็ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดินของรัฐให้ถูกต้อง และในปัจจุบันพบว่า อบต.ยังไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้อง กล่าวคือ ยังไม่ได้ดำเนินการขอลอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์และขอใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดก็ต้องดำเนินการให้ถูกต้อง ตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการฟ้องต่อศาลปกครองจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเข้าไปปลูกปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดในพื้นที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าว

การจัดการเกี่ยวกับผลผลิตปาล์มน้ำมัน

สำหรับการบริหารจัดการเกี่ยวกับผลผลิตปาล์มน้ำมันจากสวนปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด จากการศึกษา ได้ข้อสรุปว่า การจัดการเกี่ยวกับผลผลิตปาล์มน้ำมันที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องการ คือการขาย

ผลปาล์มดิบ ให้แก่ผู้รับซื้อซึ่งเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหารสวนปาล์มน้ำมัน เพราะเป็นวิธีการที่มีความสะดวก และไม่เกิดความยุ่งยากในการจัดการ

การพิจารณาค้นทุนและผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากสวนปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด

สำหรับสวนปาล์มน้ำมันของ อบต.เสวียด ในปัจจุบัน ซึ่งมีปาล์มน้ำมันอยู่ทั้งหมดประมาณ 150 ไร่และเมื่อนำมาพิจารณาถึงต้นทุนการผลิตและผลตอบแทนที่ อบต.เสวียด จะได้รับจากสวนปาล์มน้ำมัน โดยการคำนวณเทียบเคียงกับตารางมาตรฐานแสดงต้นทุนการผลิตและผลตอบแทนเฉลี่ยต่อไร่ต่อปีของปาล์มน้ำมันของเอกชน พฤษย์อำไพ, 2552 พบว่า ตั้งแต่ปีที่ 5 (พ.ศ.2556) อบต.เสวียด จะมีผลผลิตปาล์มน้ำมัน ประมาณ 180,000 กิโลกรัม ปีที่ 6 (พ.ศ.2557) จะมีผลผลิตปาล์มน้ำมัน ประมาณ 255,000 กิโลกรัม ปีที่ 7 (พ.ศ.2558) จะมีผลผลิตปาล์มน้ำมัน ประมาณ 300,000 กิโลกรัม ปีที่ 8 (พ.ศ.2559) จะมีผลผลิตปาล์มน้ำมัน ประมาณ 315,000 กิโลกรัม ปีที่ 9 (พ.ศ.2560) จะมีผลผลิตปาล์มน้ำมัน ประมาณ 345,000 กิโลกรัม และที่ปีที่ 10 (พ.ศ.2561) จะมีผลผลิตปาล์มน้ำมัน ประมาณ 345,000 กิโลกรัม และเมื่อมาพิจารณาถึงรายได้ จากการคิดคำนวณจากราคารับซื้อผลปาล์มน้ำมันดิบในปัจจุบันที่เฉลี่ยกิโลกรัมละ 3.5 บาท จะพบว่า ตั้งแต่ ปีที่ 5 (พ.ศ.2556) อบต.เสวียด จะมีรายได้จากปาล์มน้ำมัน จำนวน 630,000 บาท ปีที่ 6 (พ.ศ.2557) จะมีรายได้ 875,000 บาท ปีที่ 7 (พ.ศ.2558) จะมีรายได้ 1,050,000 บาท ปีที่ 8 (พ.ศ. 2559) จะมีรายได้ 1,102,500 บาท ปีที่ 9 (พ.ศ.2560) จะมีรายได้ 1,207,500 บาท และปีที่ 10 (พ.ศ.2561) จะมีรายได้ 1,207,500 บาท ซึ่งจะเป็นรายได้ที่คงที่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม รายได้จากการขายผลปาล์มน้ำมันอาจจะเพิ่มขึ้นมากกว่าการประมาณการข้างต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยสำคัญ คือปัจจัยแรก ผลผลิตปาล์มน้ำมันจากสวนของ อบต.เสวียด มีมากขึ้นกว่าค่าเฉลี่ยที่คำนวณไว้ ส่วนปัจจัยที่สอง คือราคาปาล์มน้ำมันสูงขึ้นกว่าราคา กิโลกรัมละ 3.5 บาท ซึ่งในสภาพข้อเท็จจริงของราคาปาล์มน้ำมันในอนาคตที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามกลไกของตลาดที่ผู้บริโภคมีความต้องการน้ำมันปาล์มเพิ่มมากขึ้น ประกอบการกักตุนน้ำมันปาล์มไปผลิตเป็นพลังงานทดแทน ในรูปของน้ำมันไบโอดีเซล จึงทำให้ราคาปาล์มน้ำมันในอนาคตต้องมีราคาสูงมากขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งนั่นก็จะทำให้ อบต.เสวียดมีรายได้จากสวนปาล์มน้ำมันเพิ่มมากขึ้นด้วย อันจะมาเสริมกับรายได้ที่ อบต.เสวียดมีอยู่เดิม คือภาษีที่จัดเก็บเอง และค่าธรรมเนียมต่างๆ เงินภาษีจากการที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้/จัดสรรให้ และเงินอุดหนุน ดังนั้นเมื่อ อบต.มีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นการจัดบริการสาธารณะให้แก่พี่น้องประชาชนก็สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

### อภิปรายผล

เหตุผลสำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด สามารถคิดนอกกรอบโดยการหารายได้จากสวนปาล์มน้ำมัน เพราะในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด มีที่ว่างประเภทที่สาธารณประโยชน์จำนวนมาก และปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจากการที่มีที่ว่างจำนวนมาก คือการเข้าไปบุกรุกจับจองของประชาชนทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ และนับวันปัญหานี้ก็จะมากขึ้นเป็นทวีคูณ และจะแก้ไขได้ยากตามไปด้วย ซึ่งจากปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด จึงมองเห็น โอกาสในการแก้ไขปัญหา และการสร้างประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม ด้วยการหารายได้จากฐานทรัพยากรในท้องถิ่นมาเป็นงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆพร้อมทั้งการจัดสวัสดิการให้แก่พี่น้องประชาชนในพื้นที่ทุกเพศทุกวัย ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้หาก



มองในมุมการเมืองก็ถือว่าคุ้มค่าเพราะผู้บริหารได้แก้ไขปัญหาในท้องถิ่น และนำเงินมาพัฒนาท้องถิ่น เพราะลำพังแค่งบประมาณที่มีอยู่เดิมขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ซึ่งพิจารณาจากปีงบประมาณ 2553 และปีงบประมาณ 2554 เฉลี่ยปีละประมาณ 19,000,000 บาท ส่วนรายได้ที่เก็บเองเฉลี่ยปีละ 2,000,000 เท่านั้นซึ่งถือว่าน้อยมากคือร้อยละ 10.5 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ดังนั้นการมีรายได้ในส่วนอื่นที่เข้ามาเสริมในลักษณะที่เป็นรายได้ที่มีความแน่นอน เช่นจากสวนปาล์มน้ำมัน ก็จะเป็นสิ่งที่ดีสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นในการมีทรัพยากรทางการบริหารสำคัญคืองบประมาณที่เพิ่มขึ้น เมื่องบประมาณเพิ่มขึ้น ผลงานการพัฒนาก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย และสุดท้ายก็สามารถรองรับประชาชนในท้องถิ่นได้ส่วนหนึ่ง และที่สำคัญในการเลือกตั้งสมัยหน้าในการหาเสียงก็จะทำให้เหนี่ยวน้อยลง แต่โอกาสกลับไปเป็นผู้บริหารในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดก็มีมากขึ้น

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ควรดำเนินการขอใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเป็นการป้องกันการฟ้องร้องต่อศาลปกครองจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเข้าไปปลูกปาล์มน้ำมันขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดในพื้นที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าว

2. องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ควรออกกฎระเบียบเข้ามารองรับการบริหารจัดการสวนปาล์ม โดยเฉพาะการออกเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องการบริหารจัดการสวนปาล์มน้ำมัน โดยเฉพาะเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

3. เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยบริเวณพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันหรือกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการปลูกปาล์มน้ำมันของ องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ได้เข้ามาทำงานในสวนปาล์มน้ำมันตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารสวนปาล์มน้ำมันกำหนด

4. องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ควรมีการนำรายได้ส่วนหนึ่งจากสวนปาล์มน้ำมันเข้ามาดูแลประชาชนในท้องถิ่นนอกจากภารกิจบริการสาธารณะที่ทำอยู่ปกติ เช่น การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการต่างๆ การให้ทุนการศึกษาต่อแก่เด็กและเยาวชนในท้องถิ่น การช่วยเหลือรักษาพยาบาล การช่วยเหลือค่าทำศพ เป็นต้น

5. องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ควรมีการเปิดเผยรายรับ-รายจ่ายเกี่ยวกับกิจการสวนปาล์มน้ำมันให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสวียดและประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ

6. องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด ควรพิจารณาขยายพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันเพิ่ม หรือการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สร้างรายได้ชนิดใหม่ เช่นยางพารา เป็นต้น

### เอกสารอ้างอิง

จรัส สุวรรณมาลา. 2537. แนวทางการประกอบการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย.

จีระ ประทีปและเสนห์ จุ้ยโต. 2548. การคลังท้องถิ่น ในเอกสารการสอน ชุมวิชาการคลังและงบประมาณ.

นนทบุรีย: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2552. เอกสารประกอบการสอน วิชาการจัดการการเงินการคลังท้องถิ่น หลักสูตรรัฐ  
ประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วัลลภ พริ้งพวงย์. 2551. การคลังท้องถิ่น ในประมวลสาระชุดวิชาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.นนทบุรี:  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.กรุงเทพ : สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. 2554. วิธีใหม่การพัฒนาารยรับท้องถิ่นไทย.พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพ : สถาบันพระปกเกล้า
- เอกชัย พฤกษ์อำไพ. 2552 . คู่มือปาล์มน้ำมัน.กรุงเทพ: โรงพิมพ์เทพพิทักษ์.
- องค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด. 2554. รายงานทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลเสวียด.  
อำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี(สำเนา).