

## เกษตรกรรมในเมือง: ช่องว่างในการบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร

### Urban Agriculture: A Void in Bangkok Metropolitan Management

อลิศรา มีนะกนิษฐ (Alisara Menakanit)\*

Received:	October	13, 2018
Revised:	February	7, 2019
Accepted:	February	8, 2019

#### บทคัดย่อ

การลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองทำให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และความน่าอยู่ของเมือง แต่ปัญหานี้กลับไม่ได้รับความสนใจจากผู้บริหารกรุงเทพมหานคร งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของกรุงเทพมหานคร เพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเกษตรกรรมในเมือง และข้อมูลจากแหล่งอ้างอิงต่าง ๆ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่าเกษตรกรรมในเมืองไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของการบริหารกรุงเทพฯ ผู้บริหารเมืองจึงไม่มีนโยบายและแผนการดำเนินงานในประเด็นนี้ งานที่ดำเนินการอยู่เป็นเพียงงานส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรม โดยดำเนินการร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาในภาพใหญ่ได้เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งยังมีปัญหาเรื่องขั้นตอนการดำเนินงานที่มากขึ้น ผู้บริหารกรุงเทพมหานครจึงควรให้ความสำคัญและเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมกำหนดนโยบาย ตลอดจนแผนการดำเนินงานอย่างครอบคลุม และดำเนินการตามกระบวนการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้เกิดความตระหนักขึ้นในสังคมโดยรวมและแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

**คำสำคัญ :** ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักพัฒนาสังคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

---

\* รองศาสตราจารย์ ดร. อลิศรา มีนะกนิษฐ ภาควิชาพืชสวน คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
Associate Professor Dr. Alisara Menakanit, Department of Horticulture, Faculty of Agriculture, Kasetsart University, alisaram@yahoo.com, 0818545921

## Abstract

The reduction of urban agricultural areas negatively affects environmental, socio-economic aspects and the livability of a city. This problem, however, has been neglected by Bangkok governor. This research aimed to understand Bangkok agricultural area management in order to find ways to solve this problem. Data were collected from 1) interviewing government officers related to Bangkok agriculture and 2) other reliable sources. Data were descriptively analyzed. The results found that agriculture was not the authority of Bangkok Metropolitan Administration. The Governor therefore never had policy and plans on this matter. What have been done were the supportive/promoting measures for agricultural careers, in collaboration with the Ministry of Agriculture and Cooperatives. This could not solve the 'big problem' of reducing agricultural areas because there were various factors involved. Besides it created more steps in working process. Bangkok governor should therefore realize the importance of urban agriculture, invite stakeholders to make policies, define holistic working plans and apply management principles to raise social awareness of this matter and tackle this problem.

**Keywords:** Bangkok Governor, Social Development Department, Ministry of Agriculture and Cooperatives

## บทนำ

พื้นที่เกษตรกรรมในเมืองเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหนึ่งของเมืองที่มีความสำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในเมือง ในแง่ที่เป็นแหล่งผลิตอาหาร หรือผลผลิตอื่น ๆ เป็นแหล่งรายได้ ช่วยจำกัดการขยายตัวของเมือง เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชากร ฯลฯ งานวิจัยจากทั่วโลกมุ่งเน้นการแก้ปัญหาและอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในเมือง แต่พื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพฯ ไม่เคยได้รับการใส่ใจในแง่การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพฯ ลดลงเรื่อย ๆ จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลต่อการขยายตัวของเมือง แม้ว่าสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร จะกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ในผังเมืองรวม กรุงเทพมหานครทั้ง 4 ฉบับไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อเกษตรกรไม่อยู่ในสถานะที่จะต่อรองได้เพราะเป็นเพียงผู้เช่าพื้นที่ทำการเกษตร โดยข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนเกษตรกร ปี 2560 พบว่าพื้นที่ทำการเกษตรร้อยละ 93 เป็นพื้นที่เช่า (กัลยา เจริญทรัพย์, 2561ก) อลิศรา มีนะกนิษฐ และคณะ (2561) พบว่าปัจจัยที่สำคัญของการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองคือผู้บริหารเมืองไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของเกษตรกรรมในเมือง ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาระบบการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพฯ เพื่อเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการหาคำตอบเรื่องการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพฯ โดยอธิบายผ่านกรอบแนวคิดด้านการบริหารจัดการ

## วัตถุประสงค์

ทำความเข้าใจกับระบบการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพฯ ในปัจจุบันเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพฯ ในอนาคต

## วิธีวิจัย

1. ทบทวนวรรณกรรมเรื่องการบริหารจัดการ
2. เก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมในเมือง ได้แก่ นักวิชาการเกษตร ระดับชำนาญการขึ้นไป จากสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร 2 คน และจากสำนักงานเกษตรพื้นที่กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2 คน คือนักวิชาการเกษตร ระดับชำนาญการพิเศษ และหัวหน้าสำนักงานเกษตรพื้นที่ 1 ในเรื่องนโยบายด้านเกษตรกรรมในเมืองของกรุงเทพมหานคร โครงสร้างการบริหารจัดการด้านเกษตรกรรมในเมือง การปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา
3. เก็บข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร แหล่งข้อมูลออนไลน์ ฯลฯ ในประเด็นการบริหารกรุงเทพฯ และการบริหารจัดการเกษตรกรรมในกรุงเทพฯ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

## การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี การศึกษาวิจัยที่ผ่านมา

### ความหมายของ “การบริหาร”

อนิวัช แก้วจางค์ (2557) กล่าวว่า “การบริหาร” (administration) ส่วนใหญ่จะใช้ไปในการชี้้นำกำหนดทิศทาง กำหนดนโยบาย และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมขององค์การ ส่วน “การจัดการ” (management) จะใช้ในการทำงานที่เป็นกระบวนการหรือการทำงานที่เป็นขั้นตอน โดยใช้เครื่องมือการวางแผน การจัดองค์การ การจัดทรัพยากรมนุษย์ การนำและการควบคุม ซึ่งในการบริหารองค์การต้องการทั้งการบริหารและการจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์

วิเชียร วิทย์อุดม (2553) กล่าวว่าความแตกต่างระหว่างคำว่าบริหารกับจัดการ อยู่ที่การบริหารเน้นในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ให้ระดับล่างนำไปปฏิบัติ ส่วนคำว่า “การจัดการ” นั้นเน้นเรื่องการนำนโยบายที่ผู้บริหารระดับสูงออกมานำไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล และเห็นว่าทั้งสองคำนี้สามารถใช้แทนกันได้ โดยหมายถึง “การดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การ อันเป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่องค์การได้ตั้งไว้” และต้องมีลักษณะดังนี้ 1) มีวัตถุประสงค์ (Objectives) 2) ใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยในการบริหาร (Management Resources) และ 3) มีการดำเนินการเป็นกระบวนการ (Process)

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตขอนแก่น (มปป.) ให้ความหมายของคำว่า “การบริหาร” หรือ “การจัดการ” ว่าโดยทั่วไปเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกัน และใช้แทนกันได้เสมอ นิยามของคำว่า “การบริหาร” ที่นิยมกันแพร่หลายกันอยู่ในปัจจุบันมี 2 นิยาม คือ

1. การบริหารคือศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น ในความหมายนี้ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารประสบความสำเร็จในเป้าหมาย โดยการเตรียมการให้กับบุคคลอื่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหารมิได้ปฏิบัติงานดังกล่าวด้วยตัวเอง

2. การบริหารคือกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การ และใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ในความหมายนี้ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารใช้ทรัพยากรทั้งหมดขององค์การ ซึ่งมีเงินทุน อุปกรณ์ ข้าราชการ และคน เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การ

จากคำนิยามของการบริหารดังกล่าว จะเห็นว่าการบริหารจะครอบคลุมประเด็นที่เป็นสาระสำคัญได้ดังนี้

1. จะต้องมีวัตถุประสงค์ (Objective) คือ เป้าหมายในการดำเนินงานที่ผู้บริหารต้องดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ

2. จะต้องมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) คือ ความสำเร็จของผลงานตามที่คาดหวังไว้

3. จะต้องมีทรัพยากร (Resource) คือ ปัจจัยต่าง ๆ ของการบริหาร ที่ผู้บริหารเกี่ยวข้องด้วยโดยตรง ซึ่งแต่เดิมโดยทั่วไป ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกโดยย่อว่า 4 M's แต่ในปัจจุบัน สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทางสังคมและเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป ทรัพยากรดังกล่าวจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ ทรัพยากรที่เป็นส่วนประกอบในการบริหาร ประกอบด้วย ทรัพยากรคน (Human Resource) ทรัพยากรที่เป็นวัสดุและอุปกรณ์ (Physical Resource) และทรัพยากรทางด้านเงินทุน (Financial Resource) และทรัพยากรทางด้านข่าวสารข้อมูล (Information Resource)

4. มีการผสมประสานกัน (Integration and Coordination) คือ กระบวนการในการดำเนินงาน ที่ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ สอดคล้องต่อเนื่องกัน

เสนาะ ดิยาวี (2544) กล่าวว่าความหมายของการบริหารที่ครอบคลุมที่สุดคือ “กระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง”

ลักษณะที่สำคัญขององค์การคือ

1. มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้สมาชิกขององค์การยึดถือเป็นแนวทางในการทำงาน

2. มีการแบ่งงานกันทำ สมาชิกในองค์การจะได้รับมอบหมายให้ทำงานตามความรู้ความสามารถและความถนัดของแต่ละคน

3. มีสายบังคับบัญชาแบ่งเป็นชั้น ๆ ลดหลั่นกันลงมา เพื่อทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

ถนัด เดชทรัพย์ (2550) สรุปว่าการบริหารจัดการหมายถึงชุดของหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งก็คือความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มคนที่ทำหน้าที่ในการวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคคลเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุมการทำงาน

เพื่อให้กิจกรรมขององค์กรดำเนินไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยในการบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้

IM2 (2559) กล่าวว่าเนื่องจากการบริหาร เป็นกระบวนการจัดการให้มีการทำงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างแบบมีหลักการ หลักการบริหารจึงมีองค์ประกอบเกี่ยวเนื่องในหลายประเด็น คือ

1. การวางแผน ในเรื่องของโครงสร้าง มีแผนปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนเพื่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์
2. การจัดหน่วยงาน เพื่อให้งานตามแผนสำเร็จลุล่วงไปได้ ต้องมีการแบ่งงานกันทำโดยจัดแบ่งจากองค์กรใหญ่ให้เป็นส่วนย่อยลงไป เพื่อการทำงานจะได้มีความคล่องตัว
3. การจัดตัวบุคคล การขับเคลื่อนงานต้องใช้ความสามารถ มั่นสมองของคนในการปฏิบัติงาน หลักการบริหารที่สำคัญจึงเป็นการเลือกใช้คนให้เหมาะกับความสามารถ
4. การอำนาจการ อีกหลักการที่สำคัญของการบริหาร คือการสั่งการอย่างเป็นระบบ ตามลำดับการควบคุมงานแต่ละหน่วยงานหรือแผนก
5. การประสานงาน เป็นหลักการบริหารเพื่อเชื่อมงานแต่ละหน่วยเข้าด้วยกัน
6. การรายงาน เนื่องจากในการบริหารมีการแบ่งส่วนงานย่อย ๆ แล้วแยกกันทำงานตามความถนัดที่ได้จัดแบ่งไว้ การบริหารการรายงานเพื่อทราบผล จึงมีความสำคัญเพราะใช้เป็นข้อมูลในการจัดการต่อไป
7. งบประมาณ งานใหญ่จะไปสู่เป้าหมายได้ ต้องมีงบประมาณในการขับเคลื่อน การบริหารงบประมาณที่ดี การใช้เงิน จ่ายเงิน บริหารสินทรัพย์ขององค์กรจึงเป็นหัวใจหลักในการบริหารงาน

การใช้หลักการบริหารทั้ง 7 ประการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับปัจจัยอีกหลายประการ เช่น มีมาตรฐานการทำงานที่ชัดเจนก่อนกระจายอำนาจรับผิดชอบ และมาตรฐานการควบคุมดูแลการทำงาน เป็นต้น

จากคำจำกัดความข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารจัดการคือการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย เป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ที่องค์กรต้องการ การจัดทำแผนปฏิบัติงาน การกำหนดโครงสร้างองค์กร การจัดที่มงาน การมอบหมายงาน การสร้างกฎระเบียบกติกาก การจัดระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและส่วนงาน การใช้ปัจจัยหรือทรัพยากรต่าง ๆ (คน เงิน วัสดุ และข่าวสารข้อมูล) รวมถึงการออกแบบระบบการติดตามผลและการควบคุมงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

### ศัพท์เฉพาะของงานวิจัย

การบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร ในงานวิจัยนี้จะหมายถึงการดำเนินการของภาครัฐหรือหน่วยงานบริหารเมืองหลวงที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง (structure) และกระบวนการ (process) ในการปฏิบัติงานหรือทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจ

### กรอบแนวคิดงานวิจัย

การบริหารจัดการควรประกอบด้วยกระบวนการดังต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบาย เป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ที่องค์การต้องการ
2. การกำหนดโครงสร้างองค์การ การจัดทีมงาน และการมอบหมายงาน
3. การจัดทำแผนปฏิบัติงาน
4. การสร้างกฎระเบียบกติกา การจัดระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและส่วนงาน
5. การใช้ปัจจัยหรือทรัพยากรต่าง ๆ (คน เงิน วัสดุ และข่าวสารข้อมูล)
6. ระบบการติดตามผลและการควบคุมงาน

### ผลการวิจัย

จากข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ผลงานวิจัยในส่วนนี้จะนำเสนอผลในเรื่องอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครก่อน จากนั้นจึงแสดงผลตามกรอบแนวคิดงานวิจัยเรื่องการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับเกษตรกรรมในกรุงเทพฯ โดยในแต่ละประเด็นจะกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมในกรุงเทพฯ 2 หน่วยงานไปพร้อม ๆ กัน คือ 1) กรุงเทพมหานคร และ 2) กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนี้

### อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) การทะเบียนราษฎรตามที่กฎหมายกำหนด 3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 5) การผังเมือง 6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ 7) การวิศวกรรมจราจร 8) การขนส่ง 9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือท่าข้าม และที่จอดรถ 10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ 11) การควบคุมอาคาร 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 15) การสาธารณสุข 16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล 17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน 18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ และสถานสาธารณสถานอื่น ๆ 21) การจัดการศึกษา 22) การสาธารณสุข 23) การสังคมสงเคราะห์ 24) การส่งเสริมการกีฬา 25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ และ 26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

จากอำนาจหน้าที่ข้างต้นพบว่ากรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจหน้าที่ด้านเกษตรกรรมในเมืองโดยตรง แต่มีประเด็นที่ “มีความเกี่ยวข้อง” กับเกษตรกรรมในเมือง 2 ประเด็นคือ ข้อ 5) การผังเมือง และข้อ 25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

## 1. การกำหนดนโยบาย เป้าหมายหรือวิสัยทัศน์

### กรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนากรุงเทพฯ ระยะ 20 ปี

วิสัยทัศน์ของกรุงเทพฯ ในปี 2575 ซึ่งได้รับการนำไปพัฒนาเป็นแผนพัฒนากรุงเทพฯ ระยะ 20 ปี นั้น มีวิสัยทัศน์หนึ่งคือ “มหานครสีเขียว” กล่าวถึง 4 ประเด็น ได้แก่ 1) เพิ่มพื้นที่สีเขียว 2) อาคารสีเขียว 3) พลเมือง-สังคมสีเขียว และ 4) ส่งเสริมการขนส่งมวลชนและการคมนาคมทางเลือกที่ประหยัดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยในเรื่องของการเพิ่มพื้นที่สีเขียวเน้นไปที่การสร้างสวนสาธารณะเป็นหลัก (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556 และ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, มปป.) ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นที่สีเขียวประเภทหนึ่งกลับไม่มีมาตรการสนับสนุนส่งเสริมใด ๆ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากธนโชติ หอมแยม (2558 อ้างใน อลิศรา มีนะกะนิษฐ และคณะ, 2561) ที่ว่า “ยังไม่เห็นว่าผู้ว่าฯ กรุงเทพฯ ท่านใดนำเรื่องเกษตรกรรมในเมืองไปทำนโยบาย”

### กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มีนโยบายด้านการเกษตรในระดับชาติซึ่งกำหนดเป็นช่วงเวลาตามวาระของรัฐบาล หรือระยะเวลาที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เช่น ในปัจจุบันมีนโยบายหลัก 15 นโยบาย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561) ซึ่งจะมีแผนยุทธศาสตร์และโครงการรองรับ (นโยบายสำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 15 นโยบาย, 2561)

## 2. การกำหนดโครงสร้างองค์การ การจัดทีมงาน และการมอบหมายงาน

### กรุงเทพมหานคร

โครงสร้างการบริหารงานของ กรุงเทพฯ (อรทัย ก๊กผล, มปป.) ประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี
2. สภากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี
3. สำนัก และสำนักงานเขต การบริหารของกรุงเทพมหานครมีการแบ่งโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วยสำนักและสำนักงานเขต สำนักงานเป็นการแบ่งการบริหารงานกรุงเทพมหานครตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ปัจจุบันประกอบด้วย 16 สำนัก ส่วนสำนักงานเขตเป็นการแบ่งการบริหารงานตามพื้นที่ และมีบทบาทความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนโดยตรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของสำนักงานเขต คือ ผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจหลัก ๆ ได้แก่สำนักงาน 16 สำนัก ได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. สำนักสิ่งแวดล้อม
3. สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล
4. สำนักเทศกิจ
5. สำนักการแพทย์
6. สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว
7. สำนักการโยธา
8. สำนักพัฒนาสังคม
9. สำนักอนามัย
10. สำนักผังเมือง
11. สำนักระบายน้ำ
12. สำนักการคลัง
13. สำนักการศึกษา
14. สำนักการจราจรและขนส่ง
15. สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
16. สำนักงบประมาณ

อำนาจหน้าที่ของแต่ละสำนักไม่เกี่ยวข้องกันงาน “เกษตรกรรมในเมือง” โดยตรง โดยสำนักที่ “ดูเหมือนว่า” มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. **สำนักผังเมือง** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางผังและการจัดทำผังเมืองในเขตกรุงเทพฯ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยการศึกษา สำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ เพื่อวางและจัดทำแผนเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ผังการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังอนุรักษ์ และผังปรับปรุงฟื้นฟู ดำเนินการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้เมืองเจริญเติบโต และขยายตัวไปอย่างเป็นระเบียบ สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจปัจจุบัน (ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, มปป.ข) ซึ่งได้มีการจัดทำผังเมืองรวมใช้บังคับต่อเนื่องทั้งหมด 4 ฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 คือ

1. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535
2. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2542
3. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2549
4. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 พ.ศ. 2556

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครทั้ง 4 ฉบับมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว) แต่ที่มาของการกำหนดการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นผลมาจากนโยบายในระดับรัฐบาลทั้งสิ้น โดยเริ่มจากพื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานครเพื่อแก้ไขปัญหาหน้าท่วม ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2523 โดยกองผังเมืองเสนอออกประกาศกระทรวงเพื่อรักษาพื้นที่สีเขียวตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดและออกเป็นพระราชบัญญัติในเวลาต่อมา

การกำหนดพื้นที่สีเขียวด้านตะวันตกเริ่มในเขตตลิ่งชัน ภาษีเจริญ ให้เป็นพื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรก็เป็นเรื่องที่ทำขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีในปี 2524 (ภาสมา สุทธิพงศ์, 2536 อ้างใน อลิศรา มีนะกะนิษฐ และคณะ, 2561)

2. สำนักพัฒนาสังคม มีงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอยู่บ้าง โดยกองส่งเสริมอาชีพ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การจัดหาตลาดแรงงานเพื่อสร้างรายได้ให้แก่คนในชุมชนอย่างครบวงจร การช่วยเหลือและการแก้ไขด้านการเกษตร ฯลฯ มีกิจกรรม เช่น การสัมมนาศึกษาดูงานและส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนการทำนาปรังในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, มปป.ก และ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร, 2557)

กลุ่มงานส่งเสริมเกษตรกรรมในสำนักพัฒนาสังคมทำงานด้านส่งเสริมการเกษตรในภาพรวม เน้นพัฒนาศักยภาพของผู้นำเกษตรกร และเจ้าหน้าที่พนักงานการเกษตร มีขอบเขตงานเหมือนที่เขตทำแต่ไม่มีพื้นที่รับผิดชอบ (เสาวร็จ นิลเนตร, 2561ก)

หน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตร กรุงเทพมหานคร (สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร, 2557)

1. การส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ส่งเสริมการทำนาส่งเสริมการปลูกไม้ดอกไม้ประดับ กล้วยไม้ ผัก สมุนไพร ไม้ผล เพาะเห็ด ประมง ปศุสัตว์ เป็นต้น โดยเน้นส่งเสริมการผลิตผลผลิตเกษตรปลอดสารพิษ

2. การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือเกษตรกรกรณีพิพาทการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

3. การดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในพื้นที่ 50 เขตของกรุงเทพมหานคร ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552

4. ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกรเป็นคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542

5. การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม วาตภัย ภัยแล้ง เป็นต้น

6. การฝึกอบรมด้านการเกษตร โดยจัดฝึกอบรมเกษตรกรหลักสูตรระยะสั้นทุกวันอาทิตย์ให้กับประชาชนผู้สนใจทั่วไป

7. การดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำแขวง 50 ศูนย์ที่กระจายอยู่ในพื้นที่ 26 เขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร ในประเด็นนี้ เสาวร็จ นิลเนตร (2561ก) เพิ่มเติมว่าสำนักพัฒนาสังคมจะจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์ฯ ให้ผู้ว่าราชการ กรุงเทพฯ ลงนาม และขอความร่วมมือให้ศูนย์ฯ รายงานผลการดำเนินการจัดกิจกรรมของศูนย์ฯ มาให้สำนักฯ ทราบ

8. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภายนอก เพื่อสนับสนุนในการประกอบอาชีพและแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการประกอบอาชีพการเกษตร เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน กรมปศุสัตว์ กรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

9. งานศูนย์ศึกษาและส่งเสริมการเกษตร จำนวน 5 ศูนย์

3. สำนักงานเขต มีฝ่ายที่เกี่ยวข้องคือฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม มีใน 26 เขตที่มีพื้นที่เกษตรกรรม มีเจ้าหน้าที่ 1-3 คน/เขต ตำแหน่งนักวิชาการเกษตร (ทำหน้าที่เหมือนเกษตรตำบล) นักพัฒนาสังคม และเจ้าพนักงานการเกษตร ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการประกอบอาชีพด้านการเกษตร ดำเนินงานร่วมกับเกษตรกรในพื้นที่และหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยผ่านกลไกการขับเคลื่อนของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร 50 ศูนย์ (เสาวราช นิลเนตร, 2561ก และ จินตนา เชียงไชยสกุลไทย, 2561)

### **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์**

จินตนา เชียงไชยสกุลไทย (2561) กล่าวว่า การส่งเสริมอาชีพการเกษตรในกรุงเทพฯ ของกระทรวงเกษตรฯ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง โดยบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วน ได้แก่

- สำนักงานเกษตรพื้นที่กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการเกษตร ดูแลด้านพืช
- สำนักงานปศุสัตว์พื้นที่กรุงเทพมหานคร กรมปศุสัตว์ ดูแลด้านปศุสัตว์
- สำนักงานประมงพื้นที่กรุงเทพมหานคร กรมประมง ดูแลด้านประมง
- สถานีพัฒนาที่ดินกรุงเทพมหานคร กรมพัฒนาที่ดิน ดูแลด้านการจัดการดินและน้ำ
- สหกรณ์พื้นที่ 1, 2 กรมส่งเสริมสหกรณ์
- กรมการข้าว กรมชลประทาน กรมวิชาการเกษตร ฯลฯ

ในส่วนของสำนักงานเกษตรกรรม กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือผู้รับผิดชอบงานด้านเกษตรกรรมในกรุงเทพฯ ซึ่งดำเนินการไปในฐานะที่กรุงเทพฯ เป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย (กัลยา เจริญทรัพย์, 2561ก) มีหน่วยงานย่อย 4 หน่วย คือ 1) สำนักงานเกษตรเขตทวีวัฒนา 2) สำนักงานเกษตรเขตตลิ่งชัน 3) สำนักงานเกษตรเขตมีนบุรี และ 4) สำนักงานเกษตรเขตลาดกระบัง สำนักงานหนึ่ง ๆ ดูแลงานเกษตรกรรมในเขตที่มีพื้นที่การเกษตรหลายเขตในย่านใกล้เคียงกัน

แผนงานที่นำมาใช้ก็เป็นไปตามนโยบาย โดยพิจารณานำไปใช้ตามบริบทของแต่ละจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ซึ่งบริบทของกรุงเทพฯ ก็มีความเฉพาะเจาะจง ต่างจากจังหวัดอื่น ๆ การขับเคลื่อนงานและบูรณาการงานให้ไปสู่เป้าหมายนั้นค่อนข้างยาก เพราะการบริหารงานในแต่ละหน่วยงานนั้นไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครทั้งหมด (กัลยา เจริญทรัพย์, 2561ก)

สำนักงานเกษตรกรรม กรุงเทพมหานคร ยังมีหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนเกษตรกร เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นตัวแทนของเกษตรกรในกรุงเทพฯ ที่สามารถเสนอแนะนโยบายและแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรม รวมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ภาคเกษตรต้องการให้ภาครัฐทราบได้โดยตรง (กลุ่มงานส่งเสริมเกษตรกรรม กองส่งเสริมอาชีพ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร, 2557)

สำหรับบทบาทของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำแขวง 50 ศูนย์ (ขึ้นกับกรุงเทพมหานคร) และสภาเกษตรกรกรุงเทพมหานคร (ขึ้นกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) นั้น เสาวราช นิลเนตร (2561ก) กล่าวว่าตัวแทนของทั้งสององค์กรนี้บางครั้งก็เป็นคนเดียวกัน และภาระหน้าที่ก็ทับซ้อนกัน

### 3. การจัดทำแผนปฏิบัติงาน

#### กรุงเทพมหานคร

สืบเนื่องจากเกษตรกรรมในเมืองไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารจึงไม่มีวิสัยทัศน์ในเรื่องพื้นที่เกษตรกรรม และไม่ปรากฏแผนปฏิบัติงานด้านนี้ในระดับเมือง แม้ว่าพื้นที่เกษตรกรรมจัดเป็นพื้นที่เปิดโล่งที่เป็นพื้นที่สีเขียวประเภทหนึ่ง แต่วิสัยทัศน์ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพฯ กลับเน้นเฉพาะเรื่องของการจัดสรรสวนสาธารณะ ดังที่กล่าวไปข้างต้นในเรื่องแผนพัฒนากรุงเทพฯ ระยะ 20 ปี

อย่างไรก็ดีแม้ว่าในเรื่องของนโยบายจะไม่ปรากฏเรื่องของเกษตรกรรมในเมือง แต่ในตัวชีวิตซึ่งสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร นำเอาแผนยุทธศาสตร์ชาติมาใช้ กลับมีตัวชี้วัดด้านเกษตรกรรมด้วย ทำให้ในการดำเนินงานจริงต้องสอดคล้องแผนการดำเนินงานไว้ในสำนักที่เกี่ยวข้องคือสำนักพัฒนาสังคม เช่น ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น ร้อยละของจำนวนแปลงที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน จำนวนโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการรณรงค์ส่งเสริมการตลาดใช้สารเคมีในการเกษตร นำไปสู่การจัดโครงการการปรับปรุงดินทางการเกษตรมุ่งสู่เกษตรอินทรีย์ และโครงการส่งเสริมความรู้เทคโนโลยีด้านการเกษตร (เสาวรัช นิลเนตร, 2561ก และ 2561ข) จึงเกิดความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับการดำเนินงาน

ในการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรในภาพรวม สำนักพัฒนาสังคมเป็นผู้จัดทำคำสั่งกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำแขวง 50 ศูนย์ที่กระจายอยู่ในพื้นที่ 26 เขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งวางแผนทางการดำเนินงานของศูนย์ฯ เพื่อให้สำนักงานเขตทั้ง 26 เขตมีโครงสร้างของศูนย์ฯ และแนวทางการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

แผนพัฒนาการเกษตรจะดำเนินการผ่านศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำแขวง โดยเกษตรกรในพื้นที่แขวงร่วมคิดวิเคราะห์ รวบรวมปัญหา ความต้องการ และศักยภาพของพื้นที่ กับเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรพื้นที่ 1-4 จากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่รับผิดชอบแขวงและคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ (จินตนา เชียงไชยสกุลไทย, 2561)

#### กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แผนงานของกระทรวงฯ ใช้สำหรับเกษตรกรรมในภาพรวมของประเทศ โดยแต่ละกรมจะจัดทำแผนปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบาย เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน กรมประมง องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เป็นต้น ในส่วนของกรมที่ดูแลเกษตรกรรมในกรุงเทพฯ คือกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่ง อลิศรา มีนะกนิษฐ และคณะ (2561) พบว่าภารกิจที่ทำการนำแผนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จัดทำไว้สำหรับงานการเกษตรระดับประเทศมาใช้จึงไม่สอดคล้องกับบริบททั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ของกรุงเทพฯ เกษตรกรจึงไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

#### 4. การสร้างกฎระเบียบกติกา การจัดระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและส่วนงาน

ทั้งกรุงเทพมหานครและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีระเบียบกติกาของทั้งสององค์การที่แยกจากกัน โดยมีการประสานงานบ้างในภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกัน

บทบาทหน้าที่ด้านการส่งเสริมอาชีพการเกษตร ในส่วนของกรุงเทพมหานครจะมีสำนักพัฒนาสังคม เป็นส่วนกลาง และในระดับพื้นที่จะมีสำนักงานเขต ซึ่งมีฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย นักพัฒนาสังคม นักวิชาการเกษตร เจ้าพนักงานการเกษตร ทำหน้าที่ส่งเสริมอาชีพ ให้ความช่วยเหลือในการประกอบอาชีพด้านการเกษตร โดยสำนักงานเขตที่มีพื้นที่การเกษตร 26 เขต จะมีการดำเนินงานร่วมกับเกษตรกรในพื้นที่และหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผ่านกลไกการขับเคลื่อนของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร 50 ศูนย์

ตัวอย่างเช่น การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม จากสำนักงานเขต ต้องลงพื้นที่ตรวจสอบความเสียหายและดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรพื้นที่/สำนักงานประมงพื้นที่/สำนักงานปศุสัตว์พื้นที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (จินตนา เชียงไชยสกุลไทย, 2561)

#### 5. การใช้ปัจจัยหรือทรัพยากรต่าง ๆ (คน เงิน วัสดุ และข่าวสารข้อมูล)

ในส่วนนี้ขอก้าวในภาพรวมของการใช้ทรัพยากรในบทบาทของกรุงเทพมหานครและกรมส่งเสริมการเกษตร

กรุงเทพมหานครจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรผ่านฝ่ายพัฒนาชุมชนฯ สำนักงานเขต ประมาณศูนย์ฯ ละ 76,000 บาท แบ่งเป็นค่าตอบแทนการประชุม ค่าวัสดุเกษตร ค่าวัสดุปรับปรุงศูนย์และประชาสัมพันธ์ (เสาวรจ นิลเนตร, 2561ก)

หน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจมีกิจกรรมต่าง ๆ มาสนับสนุนศูนย์ฯ บ้าง เช่น การอบรม การประชุม เป็นต้น (จินตนา เชียงไชยสกุลไทย, 2561)

สำหรับการสนับสนุนเกษตรกรนั้น กัลยา เจริญทรัพย์ (2561ก) กล่าวว่า เกษตรกรในต่างจังหวัดจะได้รับงบประมาณจากยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์จังหวัด และงบประมาณตามภารกิจแต่หน่วยงานแต่กรุงเทพมหานครนั้นเกษตรกรจะได้รับงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก เกษตรกรต่างจังหวัดจึงได้เปรียบเกษตรกรในกรุงเทพฯ

นอกจากนี้เมื่อเกิดภัยพิบัติ การได้รับความช่วยเหลือของเกษตรกรในกรุงเทพฯ จะเสียเปรียบเกษตรกรในต่างจังหวัด ดังนี้ (จินตนา เชียงไชยสกุลไทย, 2561)

- การประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของกรุงเทพฯ จะล่าช้ากว่าต่างจังหวัด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถออกประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือได้เลย ในขณะที่กรุงเทพฯ ต้องมีหนังสือจากปลัดกรุงเทพฯ ถึงอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้จัดทำประกาศ

- การรายงานความเสียหายเบื้องต้นโดยหัวหน้าสำนักงานเกษตรพื้นที่เป็นผู้รายงานทั้งด้านพืช ประมง และปศุสัตว์ อย่างไรก็ตามเมื่อมีความเสียหายด้านประมงหรือปศุสัตว์ เจ้าหน้าที่สำนักงานประมงพื้นที่/เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์พื้นที่ต้องเป็นผู้รายงานข้อมูลความเสียหายเบื้องต้น ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำประกาศให้ ซึ่งบางครั้งทำให้ต้องใช้เวลามากขึ้น
- หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือในต่างจังหวัดอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ใน กรุงเทพฯ หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจะอยู่ต่างกรม ต่างกระทรวง ต้องมีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- กรุงเทพฯ มีขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือมากกว่า และมี 2 แนวทาง เนื่องจากมีเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนและไม่ได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกร (เกษตรกรที่เช่าที่ดินโดยไม่มีสัญญาเช่าจะไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ ซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่) กลุ่มที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนฯ จะใช้งบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้ และจะได้รับความช่วยเหลือไม่เกินรายละ 10,000 บาท
- ในประเด็นของการขึ้นทะเบียนก็มีความซับซ้อน คือในขั้นต้นเกษตรกรต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับกรมส่งเสริมการเกษตรจึงจะได้เล่มเขียว เล่มเขียวรับขึ้นทะเบียนทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ และประมง และต้องปรับข้อมูลให้เป็นปัจจุบันทุกฤดูเพาะปลูก แต่ในเรื่องของการช่วยเหลือ กรมส่งเสริมการเกษตรจะช่วยเหลือเฉพาะด้านพืช เกษตรกรที่ทำปศุสัตว์ต้องขึ้นทะเบียนกับกรมปศุสัตว์เพิ่มเติมจึงจะได้รับการช่วยเหลือ ในขณะที่เกษตรกรที่ทำประมงก็ต้องขึ้นทะเบียน “ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ” กับกรมประมง จึงจะได้รับความช่วยเหลือ แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ

## 6. ระบบการติดตามผลและการควบคุมงาน

สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพฯ ขอความร่วมมือให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำแขวง 50 ศูนย์ ใน 26 เขต ส่งรายงานผลการดำเนินกิจกรรมรายปีให้ทราบ (เสาวรัง นิลเนตร, 2561ก)

กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการติดตามผลและควบคุมงานตามแผนงานประจำปี โดยกลุ่มยุทธศาสตร์และสารสนเทศ สำนักงานเกษตรกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ติดตามรายงานความคืบหน้าทุกเดือน (กัลยา เจริญทรัพย์, 2561ข)

## อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการบริหารจัดการงานเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานคร ตามกรอบแนวคิดของการบริหารจัดการพบว่า

ในประเด็นการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย หรือวิสัยทัศน์ กรุงเทพมหานครไม่มีการกำหนดนโยบายด้านเกษตรกรรมในเมือง อันเนื่องมาจากไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ สำหรับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีบทบาทในงานเกษตรกรรมของกรุงเทพฯ ในฐานะที่เป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยนั้นก็มียุทธศาสตร์ด้านการเกษตรในระดับชาติ มีได้เจาะจงสำหรับ “เกษตรกรรมในเมือง” ซึ่งมีบริบทที่แตกต่างจากการทำเกษตรกรรมแปลงใหญ่ในต่างจังหวัด

ในส่วนของการกำหนดองค์การโครงสร้างองค์การ การจัดทีมงาน และการมอบหมายงาน พบว่า กรุงเทพมหานครมีสำนักต่าง ๆ ที่รับผิดชอบงานตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพฯ มีเพียงบางสำนักที่เกี่ยวข้องทางอ้อมกับเกษตรกรรมในเมือง ได้แก่ สำนักผังเมือง สำนักพัฒนาสังคม และสำนักงานเขต ซึ่งมีความไม่สอดคล้องกันในการกิจของสำนักเหล่านี้ กล่าวคือ ในขณะที่สำนักผังเมืองทำหน้าที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมอย่างชัดเจน แต่การกำกับติดตามเน้นด้านกายภาพเท่านั้น ในขณะที่ปัญหาของเกษตรกรรมในเมืองครอบคลุมประเด็นทั้งกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี มาตรการด้านกายภาพเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอจะสนับสนุนการทำเกษตรกรรมในเมืองได้ สำหรับสำนักพัฒนาสังคม และสำนักงานเขต ทำงานสนับสนุนการเกษตรกรรมในเมืองโดยบูรณาการกับหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งประสบปัญหาอำนาจการบริหารจัดการที่ไม่เบ็ดเสร็จ ต้องผ่านผู้รับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ทำให้เพิ่มขึ้นตอนและเวลาในการแก้ปัญหาให้เกษตรกร

ในประเด็นการจัดทำแผนปฏิบัติงาน พบว่าการบริหารจัดการเรื่องเกษตรกรรมในเมืองของ กรุงเทพมหานครมีความไม่สอดคล้องระหว่าง “การไม่มีนโยบาย” แต่ “มีตัวชี้วัด” จากการนำแผนยุทธศาสตร์ชาติมาใช้เป็นกรอบในการทำแผนปฏิบัติงาน ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำนโยบายระดับชาติมาปรับใช้อย่างไม่สอดคล้องกับบริบทของกรุงเทพมหานคร

ในประเด็นการสร้างกฎระเบียบกติกา การจัดระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและส่วนงาน การใช้ปัจจัยหรือทรัพยากรต่าง ๆ (คน เงิน วัสดุ และข่าวสารข้อมูล) และระบบการติดตามผลและการควบคุมงาน พบว่าหน่วยงานทั้งกรุงเทพมหานครและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีระเบียบ การใช้ปัจจัยหรือทรัพยากร ตลอดจนการติดตามผลและการควบคุมงานแยกจากกัน การประสานงานระหว่างสองหน่วยงานนี้ทำให้เกิดขั้นตอน และใช้เวลามากขึ้น งบประมาณที่กรุงเทพมหานครสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรเพียงประมาณศูนย์ฯ ละ 76,000 บาท ไม่สามารถทำให้เกิดผลงานที่เกิดผลกระทบได้ ขั้นตอนที่ซับซ้อนในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อเกิดภัยพิบัติ ก็ทำให้เกษตรกรในกรุงเทพฯ เสียเปรียบเกษตรกรในต่างจังหวัดซึ่งการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ

### สรุปและข้อเสนอแนะ

งานด้านเกษตรกรรมไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารจัดการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การกำหนดโครงสร้างองค์การ การจัดทีมงาน การมอบหมายงาน การจัดทำแผนปฏิบัติงาน ฯลฯ การบริหารจัดการเกษตรกรรมในกรุงเทพฯ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นงานส่งเสริมอาชีพ จึงไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาใหญ่ของเกษตรกรรมในเมือง คือปัญหาการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งเป็นประเด็นด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีปัจจัยสำคัญ ๆ มาเกี่ยวข้อง ตั้งแต่ปัจจัยการผลิต (การถือครองที่ดินของเกษตรกร การขายที่ดินเพื่อพัฒนาเป็นย่านพักอาศัยของเจ้าของที่ดิน การบริหารจัดการสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการทำเกษตร ฯลฯ) การควบคุมคุณภาพการผลิต ตลอดจนการตลาด

เกษตรกรรมในเมืองเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับปัจจัยและผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย การจะคงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ไว้จำเป็นต้องมีบริหารจัดการที่ชัดเจนและเป็นระบบ กรุงเทพมหานครจึงควรเห็นความสำคัญของกิจกรรมดังกล่าวเป็นลำดับแรก หลังจากนั้นอาจระดมความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ/ผู้มีประสบการณ์จากหลาย ๆ ฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมาร่วมจัดทำนโยบายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้อง มีการมอบหมายงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดสรรงบประมาณ/เครื่องมือที่จำเป็น และติดตามประเมินผลงานเพื่อนำไปปรับปรุงตามกระบวนการบริหารจัดการที่ดี การดำเนินการดังกล่าวจะได้รับผลทางอ้อมคือสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของเกษตรกรรมในเมืองให้เกิดขึ้นในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน มิฉะนั้นแล้วผังเมืองรวมก็คงเป็นเพียงสิ่งที่อยู่ในกระดาษ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ขอบเขตก็จะเกิดกับประชากรของกรุงเทพฯ เป็นภาระสำหรับผู้บริหารต่อไปไม่สิ้นสุด

## References

- Agricultural Extension Subdivision, Career Promotion Division, Social Development Department, Bangkok Metropolitan Administration. (2014). “khūmū sun bōrikān læ thaithōt theknōyī kān kasēt Krung Thēp Mahā Nakhōn” [Handbook of Bangkok Agricultural Service and Technology Transfer Center]. Bangkok: Chulalongkorn Printing House.
- Bangkok Information Center. (n.d.a). “khrōngsāng nūaingān sangkat Krung Thēp Mahā Nakhōn” [Bangkok Metropolitan Organization Structure]. Retrieved on 1 July 2018 from <http://203.155.220.230/m.info/department/>
- \_\_\_\_\_. (n.d.b). “samnak phangmuāng” [Department of City Planning]. Retrieved on 24 July 2018 from <http://203.155.220.230/m.info/department/B12.html>
- Charoensap, K. (2018a). Agricultural Technical Officer, Senior Professional Level. Bangkok Agricultural Extension Office. Interview 18 June 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Interview 1 October 2018.
- Chiangchaisakulthai, C. (2018). Agricultural Technical Officer, Professional Level. Agricultural Extension Subdivision, Career Promotion Division, Social Development Department, Bangkok Metropolitan Administration. Interview 25 July 2018.
- Dechsap, T. (2007). “bot thī soṅg kānbōrihān čhatkān khōṅg ‘ongkān bōrihānsūan tambon Thai chana suksā ‘amphōe thung seliyom čangwat sukhothai tām lak thammāphibān” [Chapter 2 Subdistrict Administration Organization Management of Tambon Thai Chana Suksa, Amphoe Thung Saliam, Changwat Sukhothai]. Term paper, Master of Public Administration Program, Uttaradit Rajabhat University. Retrieved on 17 July 2018 from <http://it.nation.ac.th/studentresearch/files/54090092.pdf>
- IM2. (2016). “lakkān bōrihān khū (Management principles)?” [Management Principles are (Managementprinciples)?]. Retrieved on 17 July 2018 from <https://www.im2market.com/2016/05/21/3263>

- Kaewchamnon, A. (2014). “lakkaṅ chatkaṅ” [The Principles of Management]. 5<sup>th</sup> Edition. Songkhla: Namsin Kodsana.
- Kokpol, O. (n.d.). “khroṅsaṅg khōṅg Krung Thēp Mahā Nakhōṅ” [Bangkok Metropolitan Structure]. Retrieved on 24 July 2018 from [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Menakanit,A.,V.Davivongs,P.NakaandN.Pichakum.(2018).%20%E2%80%9Csahe%E2%80%9Ckhongkanlotlongkhongphunthiphalitphaknaithe%20thawiwatthana%20krungthepmahankhong%20[CausesofVegetableProductionAreaReductioninThawiWatthanaDistrict,BangkokMetropolitanAdministration].VeridianE-Journal,SilpakornUniversity11,1(January-April):2843-2858.)
- Menakanit, A., V. Davivongs, P. Naka and N. Pichakum. (2018). “sāheṅ khōṅg kānlot long khōṅg phūnthī phalit phak nai kheṅ thawī Watthana Krung Thēp Mahā Nakhōṅ” [Causes of Vegetable Production Area Reduction in Thawi Watthana District, Bangkok Metropolitan Administration]. Veridian E-Journal, Silpakorn University 11, 1 (January-April): 2843-2858.
- Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2018). “sarup sāra samkhan khroṅkaṅ tam nayobāi samkhan (Agenda) 15 khroṅkaṅ” [Summary of 15 Project Contents from Important Policies]. Retrieved on 1 August 2018 from <https://www.moac.go.th/dwl-files-401291791023>.
- “nayobāi samkhan khōṅg krasuaṅg kaset læ sahaḳōṅ 15 nayobāi”. [Fifteen Important Policies of the Ministry of Agriculture and Cooperatives]. (2018). Workshop Documents on “Implementing Important Policies and Solving Agricultural Problems under Chief of Operation and Operation Team”. 8 February 2018. Meeting Room 7, 5<sup>th</sup> Floor, Building 1 Department of Agricultural Extension. Retrieved on 1 August 2018 from [https://ssnet.doe.go.th/wp-content/uploads/2018/02/นโยบายสำคัญของ-กษ-15-นโยบาย\\_8กพ61.pdf](https://ssnet.doe.go.th/wp-content/uploads/2018/02/นโยบายสำคัญของ-กษ-15-นโยบาย_8กพ61.pdf)
- Nilnatra, S. (2018a). Agricultural Technical Officer, Senior Professional Level. Agricultural Extension Subdivision, Career Promotion Division, Social Development Department, Bangkok Metropolitan Administration. Interview 27 August 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Interview 1 October 2018.
- “phraratchabanyat rabiap boṅhaṅ ratchakaṅ Krung Thēp Mahā Nakhōṅ PhoṅSoṅ 2528” (1985). [Bangkok Metropolitan Administration Act 1985]. Retrieved on 20 June 2018 from <http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/p.bangkok2528.pdf>

- Rajamangala University of Technology Isan, Khon Kaen Campus. (n.d.). “khwāmmaī læ khwāmsamkhan khōng kānboṛihān” [Meaning and Importance of Management]. Retrieved on 14 July 2018 from <https://sites.google.com/site/poppypresent1/page1>
- Social Development Department, Bangkok Metropolitan Administration. (2014). “kasēt mūāng krung” [Bangkok Agriculture]. Retrieved on 1 July 2018 from <http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000103/data/CD.pdf>
- Strategy and Evaluation Department, Bangkok Metropolitan Administration. (n.d.). “phāēn phatthanākṛung thēp ... raya yīsip pī raya thī sōng (PhōṛSoṛ 2561 - 2565)” [Twenty-year Bangkok Development Plan, Second Phase (2018-2022)]. Retrieved on 10 June 2018 from <http://www.bangkok.go.th/environment>
- Strategy and Evaluation Department, Bangkok Metropolitan Administration and the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (2013). “wisai that Krung Thēp... sōngphanhāroṛchetsiphā : Krung Thēp... mahā nakhōṇ hāng ‘Ēchiā” [Bangkok Vision 2032: Asian Metropolitan]. Retrieved on 10 June 2018 from <http://www.bangkok.go.th/environment>
- Tiyao, S. (2001). “lakkaṇ boṛihān” [Administration Principles]. 2<sup>nd</sup> Edition. Bangkok: Thammasart Printing House.
- Wittayaudom, W. (2010). “‘ongkān læ kānchatkān” [Organization and Management]. 3<sup>rd</sup> Edition. Bangkok: Thanatach Co. Ltd.

