

บทที่ 1

บทนำ

(INTRODUCTION)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 [พ.ศ. 2545-2549] ให้ความสำคัญเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การยึดคนเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาแบบองค์รวม การพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ประกอบกับรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ทำให้รัฐต้องถ่ายโอนภารกิจ และรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่อง ตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 23 ง วันที่ 13 มีนาคม 2545 ได้กำหนดรูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่จะถ่ายโอน และได้ระบุกิจกรรมถ่ายโอนไว้ 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกทำโดยอิสระ และประเภทที่ต้องทำ มีผลทำให้ส่วนราชการ 50 กรม รวม 11 กระทรวง ต้องถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น จำนวน 6 ด้านรวม 245 เรื่อง ประกอบด้วย

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นหน่วยงานที่ต้องทำตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของกรมส่งเสริมการเกษตรนั้นมีการปฏิบัติงานที่ต้องถ่ายโอน 3 ด้าน 11 รายการ เป็นภารกิจประเภทเลือกทำโดยอิสระ โดยทุกภารกิจที่ถ่ายโอนของกรมส่งเสริมการเกษตร ไม่มีการถ่ายโอนทรัพย์สินและบุคลากร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกรับภารกิจไปดำเนินการต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล
2. รูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานครและ เมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล

ผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านโครงสร้าง ด้านภารกิจหน้าที่ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารส่วนท้องถิ่น ด้านการตรวจสอบ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลต่อความพร้อมของการรับภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร

ปัญหาการวิจัย (Statement of Problem)

เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
เป็นผู้รับภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร ที่มีลักษณะองค์ประกอบที่แตกต่างกันทั้งในด้าน
สมรรถนะขององค์กร โครงสร้างองค์กร ขนาดองค์กร บุคลากร งบประมาณ รายได้ จำนวนประชา
กร ประสบการณ์ทางการบริหาร พื้นที่ที่ดูแล จำนวนเกษตรกรและสภาพในท้องถิ่น จึงเกิดคำถาม
ว่าองค์ประกอบที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน จะมีผลต่อความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริม
การเกษตรมากน้อยเพียงใด องค์ประกอบใดเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครอง
ท้องถิ่นมีความพร้อม หรือจะมีปัจจัยอื่นที่มีผลต่อความพร้อม

คณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา (2540) ได้ศึกษาปัญหาการดำเนินการจัดตั้ง
และประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า องค์การบริหารส่วน
ตำบลมีความไม่พร้อมในเรื่องต่าง ๆ คือ ความไม่พร้อมของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ความไม่
พร้อมของอาคารสถานที่ ความไม่พร้อมของการบริหารรายได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อ
ความพร้อมในการรับภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรหรือไม่ และในองค์การบริหารส่วนตำบลมี
ขนาด รายได้ ปีที่จัดตั้ง จำนวนประชากรที่ดูแล จำนวนครัวเรือนเกษตรกร ขนาดพื้นที่ที่ดูแล ที่
แตกต่างกัน องค์ประกอบใดที่จะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อม

เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร ไปให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและได้
ประสิทธิผล จึงต้องการทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่มีความพร้อมใน
การรับภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรแตกต่างกันหรือไม่ ด้านใดบ้าง และองค์ประกอบหรือ
ปัจจัยใดที่จะทำให้้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะรับภารกิจในด้านต่าง ๆ ของกรมส่งเสริม
การเกษตรและเพื่อหาแนวทางข้อเสนอแนะ ที่จะนำมาปฏิบัติและขับเคลื่อนทำให้การถ่ายโอนภารกิจ
ของกรมส่งเสริมการเกษตรบรรลุเป้าหมาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Objectives of the Research)

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1. ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่
2. ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับภารกิจของกรมส่งเสริม

การเกษตร

3. ปัญหา อุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร

ขอบเขตของการวิจัย (Scope of the Research)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตและข้อจำกัด ดังนี้

1. ประชากรในการศึกษาเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่
2. ศึกษาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับภารกิจของกรมส่งเสริม

การเกษตร

- 2.1 เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลตำบล กับองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.2 เปรียบเทียบระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก กลาง ใหญ่
- 2.3 ข้อเสนอแนะในการถ่ายโอนภารกิจ

3. การเก็บข้อมูลจากประธานฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ดูแลทางด้านการเกษตรของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ใช้ระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่เดือน เมษายน 2547 ถึง
กันยายน 2547

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(Expected Results)

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้ประโยชน์ต่อบุคคลและหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

1. ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอื่นๆ
2. ได้ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร
3. แนวทางที่ใช้ในการถ่ายโอนภารกิจของกรมอื่นๆ

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

(Operational Definition of Terms)

การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทนส่วนกลาง โดยงานวิจัยนี้จะพิจารณาเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร ใน 2 ด้าน 1) ส่งเสริมคุณภาพชีวิต 2) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว เพราะ ในส่วน ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกรมส่งเสริมการเกษตรขอยกเลิกแล้ว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ในงานวิจัยนี้จะพิจารณาเฉพาะ เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก กลาง และใหญ่

ความพร้อม หมายถึง ความรู้สึกรับรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประเมินองค์กรออกมาเป็นพรรณนาว่าองค์กรของตนเองมีความพร้อม มากหรือน้อยเพียงใด แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือมีความพร้อมมาก มีความพร้อมปานกลาง มีความพร้อมน้อย

มีความพร้อมมาก หมายถึง สามารถรับภารกิจไปดำเนินการได้เลย และแล้วเสร็จภายใน

มีความพร้อมปานกลาง หมายถึง สามารถรับภารกิจไปทำได้แต่ต้องขยายเวลาในการเตรียมความพร้อมดำเนินการภายใน 10 ปี [พ.ศ. 2544-2553]

มีความพร้อมน้อย หมายถึง สามารถรับภารกิจไปทำได้แต่ต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียงเข้ามาช่วยเหลือ ใน 10 ปี [พ.ศ. 2544-2553]

