

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 กำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทั้งตนเอง และตัดสินใจในท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ดังกล่าว ส่วนราชการยังคงมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน คำแนะนำและคำปรึกษาทางเทคนิควิชาการ ดำเนินการฝึกอบรมจนกว่าอปท. จะมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจ และสามารถปฏิบัติภารกิจให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าส่วนราชการเดิมเคยปฏิบัติ มีคุณภาพมาตรฐานและประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานงาน เพื่อพัฒนาหลักประกันการบริการสาธารณะให้มีคุณภาพอีกชั้นหนึ่ง (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2542: 45 – 68)

กรมส่งเสริมการเกษตรมีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้อปท. จำนวน 9 ภารกิจ คือ การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช การฝึกอบรมอาชีพการเกษตร การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม การกระจายพันธุ์ และศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน ลักษณะภารกิจที่ถ่ายโอนส่วนใหญ่เป็นแบบ “เลือกทำโดยอิสระ” โดยอปท. ยังดำเนินการร่วมกับรัฐ เมื่อมีการส่งมอบ รับมอบภารกิจระหว่างกันแล้ว อปท. ต้องจัดลำดับความสำคัญว่าจะดำเนินการเรื่องใดก่อนหลัง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่น และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามภารกิจทุกเรื่องต้องสามารถเปิดให้บริการประชาชนได้ในปี 2553 การถ่ายโอนภารกิจให้กับอปท. ทั้ง 9 ภารกิจ ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2546 โดยมอบให้สำนักงานเกษตรจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ (กรมส่งเสริมการเกษตร 2549: 1 - 4) ต่อมาเมื่อปี 2548 กรมส่งเสริมการเกษตร

ได้แจ้งให้สำนักงานเกษตรจังหวัดและสำนักงานเกษตรอำเภอ เร่งรัดอปท. ที่เกี่ยวข้องทุกแห่ง ให้มีการรับมอบ ส่งมอบทุกภารกิจให้เสร็จสิ้นภายในเดือนกรกฎาคม 2548 เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจโดยไม่จำเป็นต้องรอให้อปท. พร้อมก่อนแต่อย่างใด

(<http://atsc.doe.go.th/index3.htm>) และกรมส่งเสริมการเกษตรได้จัดทำเอกสารแนวทางการปฏิบัติงานตามคู่มือการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้อปท. โดยเป็นการขยายรายละเอียดในประเด็นวิธีการปฏิบัติงานร่วมกัน ระหว่างสำนักงานเกษตรอำเภอกับอปท. ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้การเชื่อมโยงประสานการทำงานร่วมกัน เป็นไปด้วยความเข้าใจร่วมกันอย่างถูกต้อง ส่งผลให้งานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย (กรมส่งเสริมการเกษตร 2549: 3)

แต่จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้อปท. ในจังหวัดนครปฐม พบว่า ยังคงมีปัญหาในเรื่องความเหมาะสมของแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันที่กำหนดโดยกรมส่งเสริมการเกษตร เนื่องจากความแตกต่างและความพร้อมของอปท. แต่ละแห่ง และจากการที่สำนักงานเกษตรจังหวัดนครปฐมได้ติดตามการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานเกษตรอำเภอต่างๆ ปรากฏว่าอปท. ยังไม่สามารถนำภารกิจที่กรมส่งเสริมการเกษตรถ่ายโอนให้ไปปฏิบัติเพื่อให้บริการประชาชนได้ครบทุกด้าน (สำนักงานเกษตรจังหวัดนครปฐม 2550: 3)

เนื่องจากผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานของ อบต. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ อปท. ดังนั้น จึงสมควรศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารอบต. ในจังหวัดนครปฐมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้อปท. รวมทั้งปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว เพื่อนำมาปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสำนักงานเกษตรอำเภอและอปท. ให้มีความเหมาะสม และสามารถนำไปปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้บริหารอบต.
- 2.2 เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารอบต. เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้อปท.
- 2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้บริหารอบต. เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้อปท.

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

3.1 สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้บริหารอปท. ประกอบด้วยตัวแปร ดังนี้ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งทางการบริหาร ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง และรายได้

3.2 ความคิดเห็นของผู้บริหารอปท. เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. ประกอบด้วย ตัวแปรที่ศึกษา คือ ภารกิจที่ถ่ายโอน จำนวน 9 ภารกิจ ดังนี้

3.2.1 การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

3.2.2 การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล

3.2.3 การบริการข้อมูลและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

3.2.4 การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.2.5 การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช

3.2.6 การฝึกอบรมอาชีพการเกษตร

3.2.7 การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม

3.2.8 การกระจายพันธุ์

3.2.9 ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

3.3 ปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้บริหารอปท. เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. ประกอบด้วยตัวแปรดังนี้

3.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท.

3.3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท.

สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ตามแบบจำลองกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพที่ 1.1 ต่อไปนี้

ตัวแปร

ตัวแปร

สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ - เพศ - อายุ - ระดับการศึกษา - ตำแหน่งทางการบริหาร - ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง - รายได้	ความคิดเห็นของผู้บริหารอปท. เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. 9 ภารกิจ - การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร - การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล - การบริการข้อมูลและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ - การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น - การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช - การฝึกอบรมอาชีพการเกษตร - การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม - การกระจายพันธุ์ - ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล
ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท.	

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

4.1 เป็นการศึกษาสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ และความคิดเห็นของผู้บริหารอปท. ในจังหวัดนครปฐม เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. จำนวน 9 ภารกิจ ได้แก่ 1) การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร 2) การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล 3) การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ 4) การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น 5) การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช 6) การฝึกอบรมอาชีพการเกษตร 7) การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม 8) การกระจายพันธุ์ และ 9) ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล รวมทั้งปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการ

ปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจ ดังกล่าว โดยศึกษาเฉพาะประเด็นที่อบต. เป็นเจ้าภาพหลักในการปฏิบัติเท่านั้น

4.2 ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต.

4.3 เก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคม 2551 ก่อนการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับกรมส่งเสริมการเกษตร

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออปท. หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการท้องถิ่น ในงานวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เท่านั้น

5.2 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารอบต. หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

5.3 การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การส่งมอบงานที่กรมส่งเสริมการเกษตรปฏิบัติอยู่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะร่วมกันทำระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.4 ภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรที่ถ่ายโอน หมายถึง ภารกิจ 9 ประการตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การรวบรวมส่งเสริมและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช การฝึกอบรมอาชีพ การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม การกระจายพันธุ์ และศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

5.5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ระดับความรู้ที่นักคิดที่ได้จากการเรียนรู้หรือประสบการณ์ที่มีต่อแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะที่เห็นด้วยน้อยที่สุดไปจนถึงเห็นด้วยมากที่สุดเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร 9 ภารกิจ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.6 ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง หมายถึง ระยะเวลาที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เริ่มดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนับ

ระยะเวลาสะสม ทั้งขณะที่ดำรงตำแหน่งในตำบล ณ ปัจจุบัน และระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในตำบลอื่นๆ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย และแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. ได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพของหน่วยงานอปท.

6.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานเกษตรอำเภอและอปท. ให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมาย และอปท. สามารถเปิดให้บริการประชาชนได้ในปี 2553