

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 กำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ส่วนราชการยังคงมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน คำแนะนำและคำปรึกษาทางเทคนิควิชาการ ดำเนินการฝึกอบรมจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจ และสามารถปฏิบัติภารกิจให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าส่วนราชการเดิมเคยปฏิบัติ มีคุณภาพมาตรฐานและประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานงาน เพื่อพัฒนาหลักประกันการบริการสาธารณะให้มีคุณภาพอีกชั้นหนึ่ง (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2542: 45 – 68)

การถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรส่วนใหญ่เป็นรูปแบบการถ่ายโอนลักษณะ “เลือกทำโดยอิสระ” คือ เมื่อมีการส่งมอบ-รับมอบ ภารกิจระหว่างกันแล้ว เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นต้องจัดลำดับความสำคัญเอาเองว่า จะทำเรื่องใดก่อน ไม่จำเป็นต้องทำพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นและความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ภารกิจทุกเรื่องต้องสามารถเปิดให้บริการประชาชนได้ในปี 2553 โดยควรวางแผนไว้ล่วงหน้าเพื่อกำหนดได้ว่าในแต่ละปีสามารถนำภารกิจถ่ายโอนไปเปิดบริการ ให้ประชาชนได้ครบถ้วนตามเป้าหมาย มีการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กับรัฐ โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนทางวิชาการ และอปท. เป็นผู้ปฏิบัติทุกภารกิจที่ถ่ายโอนไม่มีการถ่ายโอนทรัพย์สินและบุคลากร โดยมีภารกิจที่ต้องถ่ายโอน 2 ด้าน 9 ภารกิจ (กรมส่งเสริมการเกษตร 2549: 1 - 4)

แต่จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. ในจังหวัดเพชรบุรีพบว่า ยังคงมีปัญหาในบางส่วนอยู่ ทั้งในเรื่องของ

ขั้นตอนการรับมอบ/ส่งมอบภารกิจระหว่างกัน ความแตกต่างและความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง การที่ท้องถิ่นไม่รู้ว่าจะเริ่มต้นดำเนินการตามภารกิจที่รับโอนอย่างไร และจากการรายงานผลการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจของอำเภอต่าง ๆ ท้องถิ่นเองยังไม่สามารถนำภารกิจที่กรมส่งเสริมการเกษตรถ่ายโอนไปปฏิบัติให้บริการประชาชนได้ครบทุกด้าน

จากผลการดำเนินงานดังกล่าว มีเงื่อนไขสำคัญมาจากผู้บริหารอปท. ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติตามภารกิจประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารอปท. ในจังหวัดเพชรบุรีเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. รวมทั้งปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว เพื่อนำมาปรับใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในจังหวัดเพชรบุรีในการถ่ายโอนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในจังหวัดเพชรบุรี

2.2 เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารอปท. ในจังหวัดเพชรบุรีเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท.

2.3 เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาลและผู้บริหารอบต. ในจังหวัดเพชรบุรีเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท.

2.4 เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้บริหารอปท. ในจังหวัดเพชรบุรีเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท.

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

3.1 สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้บริหารอปท. ประกอบด้วยตัวแปรที่ศึกษาดังนี้

3.1.1 เพศ

3.1.2 อายุ

3.1.3 ระดับการศึกษา

3.1.4 ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง

3.1.5 รายได้

3.1.6 การได้รับการอบรมความรู้เรื่องการถ่ายโอนภารกิจ

3.2 ความคิดเห็นของผู้บริหารอปท. เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. ประกอบด้วยตัวแปรที่ศึกษา คือ ภารกิจที่ถ่ายโอนจำนวน 9 ภารกิจ ได้แก่

3.2.1 การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

3.2.2 การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล

3.2.3 การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

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 ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. ประกอบด้วยตัวแปรที่ศึกษา ดังนี้

3.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท.

3.3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท.

สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ตามแบบจำลองกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพที่ 1.1

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ

- เพศ
- อายุ
- ระดับการศึกษา
- ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง
- รายได้
- การได้รับการฝึกอบรมความรู้เรื่องการค้าออนไลน์

ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการค้าออนไลน์ของกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

- การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร
- การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล
- การบริการข้อมูลและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
- การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น
- การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช
- การฝึกอบรมอาชีพการเกษตร
- การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม
- การกระจายพันธุ์
- ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการค้าออนไลน์

- ปัญหา
- ข้อเสนอแนะ

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารอปท. 2 กลุ่ม คือ ผู้บริหารเทศบาลและผู้บริหารอบต. ในจังหวัดเพชรบุรี เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการค้าออนไลน์ของกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ จำนวน 9 รายการ ได้แก่ 1) การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร 2) การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล 3) การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ 4) การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น 5) การสำรวจช่วยเหลือป้องกัน

กำจัดศัตรูพืช 6) การฝึกอบรมอาชีพการเกษตร 7) การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม 8) การกระจายพันธุ์ และ 9) ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล รวมทั้งปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้บริหารเทศบาลและผู้บริหารอบต. ในจังหวัดเพชรบุรี ตามกรอบขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ ตามคู่มือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนการทาบันทักข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรของท้องถิ่น ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กับกรมส่งเสริมการเกษตร เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2551

4. นิยามศัพท์เฉพาะ

4.1 **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออปท.** หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการท้องถิ่น ในงานวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 **ผู้บริหารอปท.** หมายถึง ผู้บริหารเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล และปลัดเทศบาลตำบล รวมทั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรืออบต. ได้แก่ นายกอบต. และปลัดอบต.

4.3 **การถ่ายโอนภารกิจ** หมายถึง การส่งมอบงานที่กรมส่งเสริมการเกษตรปฏิบัติอยู่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะร่วมกันทำระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

4.4 **ภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรที่ถ่ายโอน** หมายถึง ภารกิจ 9 ประการตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การรวบรวมส่งเสริมและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช การฝึกอบรมอาชีพ การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม การกระจายพันธุ์ และศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ซึ่งกรมส่งเสริมการเกษตรถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.5 **ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท.** หมายถึง ระดับความรู้สึกนึกคิดที่ได้จากการเรียนรู้หรือประสบการณ์ที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับอปท. ในลักษณะที่เห็นด้วยน้อยที่สุด ไปจนถึงเห็นด้วยมากที่สุด เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร 9 ภารกิจ ให้กับอปท.

4.6 ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลหรือศูนย์บริการฯ

หมายถึง ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด วิเคราะห์ วางแผน และบริหารจัดการแผนด้วยตนเองและเป็นสถานที่ให้บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตรทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการให้ข้อมูลข่าวสารการเกษตรที่สำคัญแก่เกษตรกรในลักษณะบูรณาการของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการบริการ ณ จุดเดียว

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจระหว่างหน่วยงานให้เหมาะสม

5.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถเปิดให้บริการประชาชนได้ในปี 2553