

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การประเมินประสิทธิผลของการปฏิบัติงานหลังการถ่ายโอนภารกิจกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวทางการปฏิบัติงานการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. แนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลขององค์กร
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายและลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและชุมชน โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจ มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มิได้มีอธิปไตยในตัวเอง ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางตามวิธีที่เหมาะสม การปกครองท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ ได้มีผู้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลากหลาย ดังนี้

ชวงศ์ (2539:12) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ(Autonomy)ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรับอริปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย(Legal Rights)ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองตนเองของชุมชนหนึ่งๆที่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร การพัฒนา และการให้บริการประชาชนตามความเหมาะสมให้เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

พวงษ์ศักดิ์ (2549:17-18) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น การจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยสามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของ

ตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นต้องให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นรับไปบริหาร โดยให้ประชาชนปกครองกันเอง มี 4 รูปแบบ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล

2. เทศบาล มีโครงสร้างบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โดยแบ่งเทศบาลเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การจัดตั้งแต่ละประเภทขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของประชากรต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ระดับรายได้ของท้องถิ่นไม่รวมเงินอุดหนุน

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

4. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคล มี 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(1) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

(2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ หรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเอง และจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีอิสระตามสมควร ให้เป็นไปตามความต้องการและเป็นประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้มีส่วนเสริมสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นและประเทศชาติทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจปกครองและบริหารงานของตนเอง มีความอิสระในการบริหารงาน บริหารคนและงบประมาณของตนเอง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายและภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งรัฐบาลยังคงมีเอกสิทธิ์ในการควบคุมบางสิ่งบางอย่างไว้เพื่อเป็นการรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไว้ เช่น ด้านความมั่นคงของชาติ และด้านนโยบายสำคัญๆท้องถิ่นก็ยังคงต้องยึดนโยบายแห่งรัฐอยู่คือ นโยบายการเงินและการคลัง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีกฎหมายในการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดการตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

วุฒิสภา (2545:27-30) ได้สรุปไว้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวางแผนงานไว้อย่างเป็นขั้นตอนและได้กำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจน ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 37-38)

1. การดำเนินการของแผนการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 30 (การจัดทำแผนตามมาตรา 30 คณะกรรมการต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2544)

1.1 ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ (ก่อนวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี (17 พฤศจิกายน 2546) ดังนี้

1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

1.2 ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี (17 พฤศจิกายน 2552) ต้องกำหนดของเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ให้ชัดเจนในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ตามความพร้อมซึ่งพิจารณาจากรายได้บุคลากรขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ

1.3 กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

1.4 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทดังนี้

1) ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

2) ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

1.5 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. กฎหมายบัญญัติอำนาจเข้าซ้อน กรณีมีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็น ผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเองหรือมีลักษณะเข้าซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณาเห็นควรแก้ไขกฎหมาย ให้รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายนั้น (มาตรา 31)

3. แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ การทำแผนปฏิบัติการมีสาระเกี่ยวกับรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร การเสนอแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพ (มาตรา 32) แผนปฏิบัติการเมื่อดำเนินการเสร็จ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้บังคับต่อไป แผนปฏิบัติการมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ อาจปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ได้

4. การทบทวนอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ ดำเนินการได้หลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจฯ ไปแล้วทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 และรายงานรัฐสภาทราบ พร้อมกับประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2544

1. วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในด้านวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีรายละเอียด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 38-39)

1) ช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544 - 2547) เป็นช่วงการปรับปรุงระบบการบริหารภายในของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น พัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ ทรัพย์สิน แก่ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านภารกิจและระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรส่วนหนึ่งจะมีการถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ช่วง 6 ปีหลัง (พ.ศ. 2548 - 2553) เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนในการเรียนรู้ร่วมกัน ในการถ่ายโอนภารกิจ ปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับปรุงกฎหมายที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ช่วงหลังปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาศักยภาพ ด้านการบริหาร การจัดการและการคลังท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมีความสามารถและวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ

รูปแบบการถ่ายโอนยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

2.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

- 1) ภารกิจที่ อปท. ดำเนินการหรือผลิตบริการ สาธารณะเอง
- 2) ภารกิจที่ อปท. ดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
- 3) ภารกิจที่ อปท. ดำเนินการ แต่ อปท. อาศัยบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ อปท. อื่น

2.2 ภารกิจที่ให้ อปท. ดำเนินการร่วมกับรัฐ

2.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่ อปท. สามารถจะดำเนินการได้

3. ภารกิจที่จะถ่ายโอนให้ อปท.

ตามแผนปฏิบัติการได้ระบุ อปท. ที่รับโอนและระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ

1) ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้ อปท. ทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม อปท. ควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่ อปท. เห็นความจำเป็น

2) ประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน อปท. เมื่อรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของ อปท. ที่ยังต้องดำเนินการต่อไปเพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ

โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 14 กระทรวง ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ดังนั้น การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆมีอำนาจการจัดการกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง องค์กรประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาตำบลด้วยตนเอง เพื่อระดมทุน งบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น หรือเพื่อเป็นสภาพของประชาชนในการบริหารงานพัฒนาตำบล พัฒนาเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่น และเพื่อจัดหรือจัดการให้มีกิจกรรมในตำบลตามกฎหมายเพื่อความเจริญก้าวหน้าของชุมชนท้องถิ่น ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจการจัดการกิจการแทนทุกอย่างของท้องถิ่น เช่น การรักษาความสะอาด การพัฒนาด้านอาชีพ การพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2546:1-49)

กรมส่งเสริมการเกษตร มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ด้าน จำนวน 10 ภารกิจ ดังนี้

1. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอน 9 ภารกิจ คือ

1.1 การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

มีขอบเขตและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ

1.1.1 รัฐดำเนินการออกแบบและวิธีการสำรวจ

1.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจข้อมูล

1.1.3 รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผล

1.1.4 สำนักงานเกษตรอำเภอกำกับ ควบคุม ตรวจสอบกับข้อเท็จจริง

เนื่องจากการจัดทำข้อมูลการเกษตรของกรมส่งเสริมการเกษตรมีหลายระบบ ทั้งข้อมูลที่เป็นตัวเลขสถิติ และข้อมูลที่แสดงเป็นแผนที่ เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบนโยบายในเรื่องสำรวจ จัดเก็บ และรายงานข้อมูลการเกษตรในพื้นที่ให้กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการจัดเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้ข้อมูลมีความเป็นเอกภาพ ไม่ซ้ำซ้อนและสอดคล้องกัน กรมส่งเสริมการเกษตรจึงร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ และสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ดำเนินการปรับปรุงระบบข้อมูล และพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลมาใหม่ เรียกว่า “ระบบข้อมูลการเกษตร” ซึ่งจะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลและชุมชนในการจัดเก็บ และจัดทำข้อมูลในระดับหมู่บ้าน/ตำบล ตลอดจนจัดทำทะเบียนเกษตรกรทุกครัวเรือนให้ครบถ้วน สมบูรณ์ และมีความทันสมัย ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่

ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล รวมทั้งหน่วยงานในชุมชนมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลการผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญและข้อมูลทะเบียนเกษตรกรในการปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น ใช้เป็นมาตรฐานในการตรวจสอบข้อมูลของเกษตรกรในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนจากภาครัฐ และออกหนังสือสำคัญให้เกษตรกร กำหนดให้มีมาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลถึงระดับหมู่บ้าน/ครัวเรือนเกษตรกร ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกรมส่งเสริมการเกษตร โดยศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้อมูลที่ได้จะเป็นข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์เป็นที่ยอมรับของชุมชน ก่อนส่งข้อมูลเข้าส่วนกลางเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถประมวลผลเพื่อใช้ประโยชน์ได้ทุกระดับ โดยงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับการถ่ายโอนภารกิจในการสำรวจข้อมูลการเกษตร ได้แก่

(1) การจัดทำทะเบียนเกษตรกร

ก. การจัดทำทะเบียนเกษตรกรเพิ่มเติม สำหรับเกษตรกรที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนให้ครบถ้วน สมบูรณ์

ข. ดำเนินการปรับปรุงข้อมูลทะเบียนเกษตรกรให้เป็นปัจจุบัน สำหรับเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนเรียบร้อยแล้ว ดำเนินการทุกปี

(2) การจัดทำข้อมูลการเกษตรประจำตำบล

ก. ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลในพื้นที่ของตนเองเป็นรายหมู่บ้าน รายพืช โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล โดยผู้แทนชุมชน หรือเกษตรกรอาสาสมัคร ดำเนินการสำรวจข้อมูลรายครัวเรือน ก่อนรวบรวมข้อมูลเป็นรายหมู่บ้าน

ข. นำข้อมูลรายหมู่บ้าน รายพืช เข้าสู่เวทีชุมชน เพื่อพิจารณาและยอมรับร่วมกันก่อนสรุปเป็นข้อมูลระดับตำบล

ค. รวบรวมข้อมูลรายหมู่บ้านให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการจัดเก็บ รวบรวม และสรุปข้อมูลระดับตำบล (รต.) ทุก 2 เดือน

1.2 การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล

มีขอบเขตและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ

1.2.1 รัฐให้ข้อมูลคำปรึกษาและแนวทางพัฒนาการเกษตรให้ อปท.เพื่อ

ประกอบการจัดทำแผนของ อปท.

1.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนฯ

1.2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวิเคราะห์และจัดทำแผนด้วยตนเอง

1.2.4 สำนักงานเกษตรอำเภอกำกับ ควบคุม ตรวจสอบ การจัดทำแผนฯ

เนื่องจากในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา การวางแผนพัฒนาการเกษตรได้มุ่งเน้นการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจเพื่อแสวงหารายได้และเสริมสร้างความมั่นคงด้านเงินตราเข้าสู่ประเทศ จึงมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจตามยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ กระทั่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ได้กำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการพื้นฐานให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาคือ กระบวนการเรียนรู้ การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทุกระดับเมื่อพิจารณาการพัฒนาที่ผ่านมา จะเห็นว่าเอื้ออำนวยต่อการเสริมกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เนื่องจากการวางแผนเป็นการดำเนินงาน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชนในลักษณะจากล่างสู่บน ได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องมีแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เป็นอย่าง ที่ชุมชนต้องการและสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจจากกรมส่งเสริมการเกษตร ไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการในการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบลร่วมกับ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- 1) สนับสนุนบุคลากรและงบประมาณในการจัดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น
- 2) พิจารณากิจกรรมตามแผนพัฒนาการเกษตรที่เกิดจากชุมชนในส่วนที่ชุมชนไม่สามารถดำเนินการเองได้ให้ผนวกอยู่ในแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสนับสนุนงบประมาณและอื่นๆตามความเหมาะสม
- 3) เรียนรู้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรแบบมีส่วนร่วม โดยร่วมในการจัดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตร

1.3 การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

มีขอบเขตและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ

- 1.3.1 รัฐให้ข้อมูลความรู้และวิชาการที่จะให้บริการและเผยแพร่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำข้อมูลที่ได้รับจากรัฐไปใช้ในการบริการ/เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้แก่เกษตรกรทั่วไป
- 1.3.3 สำนักงานเกษตรอำเภอกำกับ/ควบคุม/ตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินการ การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริการข้อมูลและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

ในการนี้กรมส่งเสริมการเกษตรได้ใช้วิธีการต่างๆในการถ่ายทอดความรู้และข้อมูล ข่าวสารสู่เกษตรกร นอกเหนือจากการถ่ายทอดความรู้โดยตรงผ่านการฝึกอบรมจัดทำแปลงสาธิต ทัศนศึกษาดูงานและเยี่ยมชมเกษตรกรแล้ว ยังได้อาศัยการบริการข้อมูลข่าวสารการเกษตรของ หน่วยงานต่างๆในสังกัดและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ ช่องทางต่างๆทั้งในส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค เป็นวิธีการในการสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องได้รับความรู้ข่าวสารที่ทันสมัย ได้อย่างรวดเร็ว เป็นการขยายโอกาสในการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตของเกษตรกร จึง จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างศักยภาพในการบริหารข้อมูลข่าวสารของพื้นที่ รวมถึงการ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมประเด็นต่างๆอย่างกว้างขวางทำ ให้เกษตรกรเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและประหยัด มีข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตรงกับ ความ ต้องการ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เป็นข้อมูลที่ทันสมัยทันเวลาในการใช้ประกอบการตัดสินใจวางแผนการผลิตและพัฒนาอาชีพเกษตรกร

1.4 การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น

มีขอบเขตและขั้นตอนปฏิบัติตามกฎหมาย คือ

- 1.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับรัฐ ในการสำรวจ รวบรวมภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 1.4.2 รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันศึกษาวิจัยภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 1.4.3 รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันพัฒนาทดสอบภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 1.4.4 รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในเครือข่าย

เนื่องจากสังคมดั้งเดิมของไทยมีวิถีการดำเนินชีวิตและความรู้ของตนเองที่สืบทอดกัน มาแต่บรรพบุรุษ เป็นพื้นความรู้แห่งคุณภาพและเอกภาพของมนุษย์ และอาศัยภูมิปัญญาของคน ไทยที่เรียกว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นพื้นฐาน โดยภูมิปัญญาท้องถิ่นสะสมขึ้นมาจากประสบการณ์ ของชีวิตถ่ายทอดสืบทอดกันมาเป็นวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงมีความจำเพาะกับท้องถิ่น มีความ เชื่อมโยงกับชีวิต สังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นบูรณาการ และเน้นความสำคัญของจริยธรรมมากกว่า วัตถุธรรมทำให้ชาติไทยดำรงอยู่มาได้โดยตลอด การนำภูมิปัญญามาใช้เพื่อพัฒนาประเทศจะต้อง ดำเนินการในระดับพื้นที่โดยคนไทยในชนบท และเกษตรกรเป็นบุคคลสำคัญในการฟื้นฟูภูมิ ปัญญาท้องถิ่นส่วนหน่วยงานราชการต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้เชื่อมประสาน สร้างเงื่อนไข และ ส่งเสริมให้ชาวบ้านมีบทบาทมากที่สุด เพื่อสร้างสำนึกของการสืบทอดคุณค่าภูมิปัญญา ปรับให้เข้า กับยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงสิ่งแรกที่ต้องทำภายใต้กระบวนการพัฒนาดังกล่าว คือ การกระจาย

อำนาจในการดำเนินงานหรือการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ชาวบ้านโดยวิธีการสืบค้นผู้รู้ สืบค้นข้อมูลภูมิปัญญาส่งเสริมให้ชาวบ้านรู้จักการวิจัย ทดสอบในท้องถิ่นด้วยตนเองและเผยแพร่ถ่ายทอดภูมิปัญญาให้เป็นที่รับรู้ ซึ่งหากดำเนินการได้ดังนี้แล้วก็จะเป็นการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบภารกิจด้านการรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นจากกรมส่งเสริมการเกษตรแล้ว ต้องมีหน้าที่ที่จะต้องรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีแนวทางดำเนินการคือ การเตรียมการ การเก็บรวบรวมภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษาวิจัยภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาทดสอบภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น

1.5 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ

มีขอบเขตและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ

1.5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจความเสียหายและความต้องการช่วยเหลือของเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติและรายงาน

1.5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาปัจจัยการผลิตในการให้ความช่วยเหลือชดเชยความเสียหาย

1.5.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต

คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยมี รองศาสตราจารย์กมลชัย รัตนสกววงศ์ เป็นประธานอนุกรรมการในคราวประชุมครั้งที่ 1/2551 วันที่ 26 มีนาคม 2551 ได้พิจารณาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี, 2551:1-2) มีมติดังนี้

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ กรมส่งเสริมการเกษตรถ่ายโอนภารกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติในเรื่องการสำรวจความเสียหายและความต้องการช่วยเหลือและกรรายงาน การจัดหาปัจจัยการผลิตในการให้ความช่วยเหลือชดเชยความเสียหายการให้บริการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต ให้แก่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในปี พ.ศ.2546 โดยให้แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550

ดังนั้น เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยงานหลักในการสำรวจความเสียหายของเกษตรกรในพื้นที่ โดยมีผู้แทนของหน่วยงานกรมส่งเสริมการเกษตรเข้าร่วมด้วย

1.6 การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช

มีขอบเขตและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ

- 1.6.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจการระบาดของศัตรูพืช
- 1.6.2 รัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการพยากรณ์เตือนการระบาด
- 1.6.3 รัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมบริการวินิจฉัยศัตรูพืช
- 1.6.4 รัฐถ่ายทอดความรู้ในการป้องกันกำจัดศัตรูพืชและให้คำแนะนำโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการคำแนะนำเบื้องต้น
- 1.6.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการสารเคมีเครื่องมือในการป้องกันกำจัดศัตรูพืช
- 1.6.6 รัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรณรงค์ในการควบคุมศัตรูพืชในท้องถิ่น โดยรัฐให้คำแนะนำปรึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดการควบคุมศัตรูพืช
- 1.6.7 กำกับ/ควบคุม การป้องกันกำจัดศัตรูพืชของ อปท. โดยส่วนกลางของกรมส่งเสริมการเกษตรและการตรวจสอบขั้นต้น โคนสำนักงานเกษตรอำเภอ
- 1.6.8 การตรวจสอบมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต่อเนื่องทุก4ปี โดยสำนักงานเกษตรจังหวัดร่วมกับส่วนกลาง

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรจะ ได้มีการสำรวจการระบาดของศัตรูพืช เพื่อจัดส่งให้กรมส่งเสริมการเกษตรใช้เป็นข้อมูลในการพยากรณ์ และเตือนการระบาดของศัตรูพืชแล้วก็ตามพบว่า ข้อมูลที่ได้มีการเตือนการระบาดนั้นเป็นข้อมูลในภาพรวม ซึ่งอาจจะเกิดการระบาดในพื้นที่ของเกษตรกร หรืออาจจะไม่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ก็ได้ การมอบอำนาจให้ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในการดูแลการพัฒนาอาชีพของประชาชนในพื้นที่ มีการดูแลการสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืชให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ จะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่ได้ทันเหตุการณ์

เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจจากกรมส่งเสริมการเกษตรแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จะต้องบริหารจัดการสำรวจศัตรูพืชหลักของพื้นที่ มีการประกาศเตือนและวางแผนให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร โดยมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

- 1) ชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ถึงผลที่ได้รับจากการสำรวจ
- 2) คัดเลือกและ/หรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการเกษตรเพื่อรับผิดชอบภารกิจนี้โดยตรง

3) คัดเลือกชนิดพืชหลักที่ต้องดำเนินการ โดยประสานกับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรระดับอำเภอโดยมีข้อพิจารณาดังนี้

- (1) เป็นพืชที่ปลูกมากในพื้นที่
- (2) เป็นพืชที่สร้างรายได้หลักให้กับประชาชนในพื้นที่
- (3) เป็นพืชที่มีการเข้าทำลายของศัตรูพืชเป็นประจำ
- (4) เป็นพืชที่มีเกษตรกรให้ความร่วมมือเป็นอาสาสมัครเข้าร่วมในการสำรวจ

4) รับสมัครเกษตรกรทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครสำรวจศัตรูพืช อย่างน้อยหมู่บ้านละ 1 ราย ซึ่งเกษตรกรอาสาสมัครนี้จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มๆตามชนิดพืชที่เลือกดำเนินการอย่างน้อย 5 รายต่อ 1 ชนิดพืช

- 5) จัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการการสำรวจ และวิเคราะห์ข้อมูล
- 6) สำรวจและวิเคราะห์ผลการสำรวจทุกสัปดาห์
- 7) ประกาศเตือนภัยการระบาดและวางแผนให้การช่วยเหลือ กรณีเกิดการระบาด

1.7 การฝึกอบรมวิชาชีพการเกษตร

ภารกิจนี้กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการเพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกร ซึ่งมีอาชีพหลักทางการเกษตร และอาชีพเสริมที่ต่อเนื่องจากการเกษตร เช่น การแปรรูปผลผลิตเกษตรและจำหน่ายเป็นการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร การฝึกอบรมอาชีพการเกษตรนี้ กรมส่งเสริมการเกษตรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสงค์จะรับภารกิจนี้ โดยจะทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของการสำรวจความต้องการของเกษตรกรในการพัฒนาอาชีพแล้วเสนอให้กรมส่งเสริมการเกษตรเข้าจัดการอบรมพัฒนาอาชีพนั้นแล้วติดตามประเมินผล ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญมี 2 ขั้นตอน คือ การสำรวจหาความต้องการฝึกอบรมอาชีพการเกษตร และการจัดการฝึกอบรมอาชีพ

1.8 การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม

มีขอบเขตและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ

- 1.8.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจปัญหาความต้องการของเกษตรกร
- 1.8.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเลือกแกนนำในการรวมกลุ่ม
- 1.8.3 รัฐกระตุ้นให้เกษตรกรเกิดจิตสำนึก และสนใจในการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรม เช่น การทัศนศึกษา การอบรมให้ความรู้ เป็นต้น
- 1.8.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมสมาชิกที่มีปัญหาความต้องการเข้าเป็นกลุ่มผู้เรียนรู้

1.8.5 รัฐร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความรู้ด้านเทคโนโลยีการเกษตร การจัดการ และการตลาด

1.8.6 รัฐร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาสมาชิกกลุ่มในการออมทรัพย์ หรือลงหุ้น

1.8.7 รัฐร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนให้กลุ่มเพิ่มรายได้ด้วยการ จัดทำกิจกรรม เช่นแปรรูป ถนอมอาหาร พัฒนาการผลิต การตลาด

1.8.8 เจ้าหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินผลการสร้างเครือข่าย โดยรัฐร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกลุ่มต่างๆเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเครือข่าย ทั้งแนวตั้ง และแนวนอน

ภารกิจนี้ต้องรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่มต่างๆสถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มของเกษตรกร และบุคคลในครอบครัวเกษตรกรที่รวมตัวเป็นสถาบันเกษตรกร เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน มีลักษณะเป็นสถาบันทางสังคมอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆ ของคนในสังคม คือ มีกฎเกณฑ์คอยควบคุมพฤติกรรมของคนและกฎเกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับ รูปแบบปฏิบัติในสังคม

1.9 การกระจายพันธุ์

มีขอบเขตและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ

1.9.1 รัฐผลิตพันธุ์ดีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.9.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับพันธุ์ดีไปขยาย

1.9.3 รัฐให้คำแนะนำวิชาการและการขยายกระจายพันธุ์

1.9.4 การกำกับควบคุม/ตรวจสอบ/โดยเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร เกษตรอำเภอ และ อปท.

สืบเนื่องจากแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ได้ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริม การเกษตรเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีภารกิจที่จะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเฉพาะด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต : การส่งเสริมอาชีพ : ด้านการกระจายพันธุ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการ สนองนโยบายรัฐบาลและให้สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง อันจะเป็นการ พัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดีขึ้น ดังนั้น กรมส่งเสริมการเกษตรจึงได้ถ่ายโอนภารกิจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการกระจายพันธุ์ในส่วนของ การสำรวจความต้องการ ของเกษตรกร ทั้งด้านพันธุ์พืชและด้านความรู้ด้านพืชสวน เช่น ไม้ผล ไม้ดอก ไม้ประดับ พืชผัก เป็นต้น เพื่อนำมาวางแผนและกำหนดแนวทางการดำเนินงานต่อไป

2. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจที่ถ่ายโอน 1 ภารกิจ คือ

2.1. ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรกรชุมชน

ศูนย์บริการตำบล หมายความว่า ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนเป็นศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด วิเคราะห์ วางแผนและบริหารจัดการแผนด้วยตนเอง และเป็นสถานที่ให้บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตรทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง รวมทั้งศูนย์กลางการให้ข้อมูลข่าวสารการเกษตรที่สำคัญแก่เกษตรกรในลักษณะบูรณาการของหน่วยงานเพื่อให้เกิดการบริการ ณ จุดเดียว โดยมีคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ จำนวนอย่างน้อย 16 คน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกลุ่มอาชีพ กรรมการหมู่บ้าน อาสาสมัครเกษตร จำนวน 14 คนเป็นกรรมการ และให้มีการคัดเลือกกันเองใน 14 คน ทำหน้าที่ประธาน มีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรจากสำนักงานเกษตรอำเภอ 1 คน เป็นเลขานุการ และมีเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กรมส่งเสริมการเกษตร มีภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ด้าน จำนวน 10 ภารกิจ คือ ด้านการสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร, ด้านการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล, ด้านการบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์, ด้านการรวบรวมส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น, การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ, ด้านการสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช, ด้านการอบรมอาชีพเกษตรกร, ด้านการรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม, ด้านการกระจายพันธุ์ และด้านศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งแต่ละภารกิจมีขอบเขตและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายที่ชัดเจน

แนวทางการปฏิบัติงานการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนภารกิจให้ อปท.ผ่านไประยะหนึ่ง กรมส่งเสริมการเกษตรได้ติดตามผลการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา ปรากฏว่าในภาพรวมยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร ดังนั้น กรมส่งเสริมการเกษตรจึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจกรมส่งเสริมการเกษตรให้อปท.ระยะที่ 2 (ปี พ.ศ. 2548 – 2553) สำหรับสำนักงานเกษตรจังหวัด/อำเภอ (กรมส่งเสริมการเกษตร ,2549:5-11) ดังนี้

1. กรอบแนวทางการดำเนินการและเป้าหมาย

ในการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร ได้กำหนดเป้าหมายของการทำงานเป็น 2 ระยะ คือ

1.1 เป้าหมายเบื้องต้น สำนักงานเกษตรอำเภอทุกแห่งดำเนินการจัดให้มีการส่งมอบ / รับมอบภารกิจ กับ อปท. (แต่ละแห่ง) ทั้งหมดทุกภารกิจ

1.2 เป้าหมายที่แท้จริง ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรที่รับมอบไปแล้ว นำไปปฏิบัติให้บริการที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ภายในปี 2553 ซึ่งการดำเนินงานในส่วนนี้จะเกิดได้เร็วหรือช้าขึ้นกับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ที่จะเห็นความจำเป็นหรือจัดความสำคัญก่อนหลังที่จะดำเนินการ

ทั้งนี้ หลังจากการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว มิได้หมายความว่าภารกิจเหล่านั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ฝ่ายเดียว สำนักงานเกษตรอำเภอไม่ต้องเกี่ยวข้องกับอีกต่อไป แต่ที่แท้จริงแล้วต้องเป็นการทำงานร่วมกัน โดยส่วนราชการจะค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนบทบาทจากเป็นผู้ปฏิบัติในภารกิจนั้น ๆ มามีบทบาทเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ และสนับสนุนทางวิชาการแก่ท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้นสามารถนำภารกิจไปให้บริการ เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนจนบรรลุตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

2. ขั้นตอน / วิธีปฏิบัติงาน

2.1 ขั้นตอนการส่งมอบ / รับมอบภารกิจ

เนื่องจากที่ผ่านมาผู้เกี่ยวข้องหลายแห่งมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความพร้อมก่อนรับโอนภารกิจจากส่วนราชการส่งผลให้การส่งมอบ/รับมอบภารกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จึงขอความร่วมมือสำนักงานเกษตรจังหวัด / อำเภอ ที่ยังไม่ได้ส่งมอบภารกิจ หรือส่งมอบยังไม่ครบทุกภารกิจ ให้เร่งรัดการส่งมอบภารกิจทุกภารกิจให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมก่อนจะรับแต่อย่างใด

2.1.1 แนวทางดำเนินการ : ในกรณีที่ยังไม่ได้ส่งมอบภารกิจ หรือส่งมอบไม่ครบทุกภารกิจ

- 1) ประสานงานกับสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ เพื่อประสานงานและปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อวางแผนสนับสนุนการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจฯ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย
- 2) ตรวจสอบการดำเนินงานตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นทุกภารกิจว่าสำนักงานเกษตรอำเภอได้

ปฏิบัติงานในภารกิจฯ แต่ไหน อย่างไร มีชิ้นงานหรือไม่ แผนงานดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อให้การส่งมอบ / รับมอบภารกิจมีหลักฐาน / เอกสารประกอบการส่งมอบอย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภารกิจฯ ไปแล้ว สามารถดำเนินงานตามภารกิจนั้น ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ต้องเริ่มต้นใหม่ หรือขาดช่วงไป

3) จัดทำหนังสือแจ้งส่งมอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่เกี่ยวข้องในเขตรับผิดชอบ โดยประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการจัดทำบันทึกส่งมอบ / รับมอบภารกิจระหว่างกันเป็นรายการกิจ

4) กรมฯ มอบอำนาจให้อำเภอ (นายอำเภอ) เป็นผู้มีอำนาจลงนามแทนกรมฯ ในฐานะผู้ส่งมอบภารกิจ โดยเกษตรอำเภอเป็นพยาน (ในส่วนของ อปท. นายก อบท. เป็นผู้ลงนามปลัด อบท. เป็นพยาน) โดยให้ใช้บันทึกการส่งมอบรับมอบภารกิจที่เป็นคู่ฉบับ เป็นหลักฐานสำคัญระหว่างกัน

2.1.2 แนวทางดำเนินการ : เมื่อมีการส่งมอบ/รับมอบภารกิจเรียบร้อยแล้ว

1) กรณีที่มีการรับมอบส่งมอบภารกิจกับ อปท. ใดไปแล้ว โดยใช้หนังสือตอบรับเป็นหลักฐาน หรือใช้บันทึกการส่งมอบรับมอบภารกิจ โดยเกษตรอำเภอเป็นผู้ลงนามในฐานะผู้มอบ ให้ถือว่าสามารถใช้เป็นหลักฐานได้ โดยไม่ต้องทำขึ้นใหม่

2) หลังจากการส่งมอบรับมอบภารกิจระหว่างกันแล้ว ให้อำเภอประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บรรจุภารกิจที่ถ่ายโอนทุกเรื่องเข้าอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ แผนปฏิบัติการ และอื่น ๆ ตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น ขึ้นมารองรับการดำเนินงานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในปีงบประมาณถัดไปได้

3) วางแผนเตรียมการถ่ายโอนภารกิจฯ ภายในสำนักงานเกษตรอำเภอ โดยมีการซักซ้อมเจ้าหน้าที่ให้มีความเข้าใจ และวิธีปฏิบัติต่อ อปท. ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งมอบหมายให้มีเจ้าภาพในการประสานงานกับ อปท. แต่ละแห่งชัดเจน

4) จัดให้มีการปรึกษาหารือ ประชุมชี้แจง สร้างความเข้าใจระหว่างสำนักงานเกษตรอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้เรียนรู้ในกระบวนการทำงานถ่ายโอนภารกิจร่วมกันในลักษณะ “รู้เขา รู้เรา” และบูรณาการการทำงานร่วมกัน

2.2 ขั้นตอนการนำภารกิจที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติเพื่อให้บริการประชาชน

1) ภารกิจกรมส่งเสริมการเกษตรที่ถ่ายโอนให้ อปท. (9 ภารกิจ) มีรูปแบบการถ่ายโอนในลักษณะ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติ และส่วนราชการมีบทบาทเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ สนับสนุนทางวิชาการแก่ท้องถิ่น และภารกิจดังกล่าว (9 ภารกิจ) เป็นกิจกรรมประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” ซึ่งแม้ว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะเลือกทำตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น แต่ก็คือว่าเป็นความรับผิดชอบของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป

2) การผลักดันให้ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วไปสู่การปฏิบัติเกิดประโยชน์แก่ประชาชน สำนักงานเกษตรอำเภอ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการประชุมหารือกันเพื่อกำหนดเป็นแผนการดำเนินงานร่วมกันตามศักยภาพที่มีอยู่ของแต่ละฝ่าย โดยจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีร่วมกัน ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องเริ่มทำพร้อมกันทุกภารกิจ แต่ควรเริ่มจากภารกิจใดภารกิจหนึ่งที่ทั้งสองฝ่ายมีความพร้อมนำไปปฏิบัติได้มากที่สุด ในลักษณะนำร่อง แล้วค่อยขยายไปสู่ภารกิจที่เหลือ และทยอยนำไปสู่การปฏิบัติจนครบทุกภารกิจ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรยังคงทำหน้าที่โดยเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาการดำเนินงานตามภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 แนวทางปฏิบัติระดับจังหวัด

1) สำนักงานเกษตรจังหวัดร่วมกับสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด จัดประชุมเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอทั้งสองหน่วยงาน เพื่อวิเคราะห์สภาพการณ์ ปัญหา/อุปสรรค การถ่ายโอนภารกิจ และวางแนวทาง/แก้ไขปัญหา/ปรับปรุง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้ อปท.

2) ติดตาม สนับสนุนการดำเนินงานแก่อำเภอ

2.2.2 แนวทางปฏิบัติระดับอำเภอ

1) สำนักงานเกษตรอำเภอ ร่วมกับสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ จัดประชุมเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องการถ่ายโอนภารกิจ ประกอบด้วย นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร ผู้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการศูนย์บริการฯ ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์บริการฯ นายกเทศบาล / อบต. ปลัดเทศบาล / อบต. วัตถุประสงค์ของการประชุมดังกล่าว เพื่อ

2) ชี้แจงและทบทวนบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้ชัดเจน โดยแบ่งงานตามบทบาท / หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ชัดเจนตามหลักการ เทศบาล / อบต. เป็นผู้ปฏิบัติ (ดำเนินการ) สนับสนุนปัจจัยและค่าใช้จ่าย ส่วนราชการสนับสนุนทางวิชาการ ให้คำปรึกษา แนะนำ

3) กำหนดตัวบุคคลแต่ละฝ่ายเป็นผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน / ประสานงานในภารกิจถ่ายโอนให้ชัดเจน

4) ใช้ภารกิจศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลเป็นกลยุทธหลักในการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อนำร่องเป็นภารกิจแรกที่อำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน และเกิดการขับเคลื่อนภารกิจอื่น ๆ ตามมาในภายหลัง ตามความจำเป็นและศักยภาพของพื้นที่นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง โดยแบ่งภารกิจดังกล่าวออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ก. ภารกิจที่ใช้เป็นตัวตั้งในการรับโอนภารกิจฯ ซึ่งต้องดำเนินการให้ครบทุก อปท. ศูนย์บริการและ
ถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบล

ข. ภารกิจที่มีเนื้องานเกี่ยวข้องกับศูนย์บริการฯ ซึ่งควรดำเนินการให้ครบทุกองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

- การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรฯ
- การสำรวจข้อมูลฯ
- การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม
- การฝึกอบรมอาชีพ
- การบริการข้อมูล และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

ค. ภารกิจอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องมีครบทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น
- การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช
- การกระจายพันธุ์

5) กำหนดเป้าหมาย/แผนการดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนด อปท. ที่นำภารกิจถ่าย
โอนไปดำเนินการในแต่ละปีให้ชัดเจน ตามความพร้อมของแต่ละแห่ง ทั้งนี้ อาจเริ่มจากเทศบาล
ตำบล อบต. ขนาดใหญ่ อบต. ขนาดกลาง และ อบต. ขนาดเล็ก ตามลำดับ

6) สำนักงานเกษตรอำเภอ กับ อปท. จัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันในแต่ละกิจกรรมของ
แต่ละภารกิจ

7) กำหนดบทบาทหน้าที่ในแผนปฏิบัติที่ดำเนินการร่วมกันอย่างชัดเจน (จัดทำคู่มือ/
รายละเอียด / ขั้นตอนการปฏิบัติ)

8) สำนักงานเกษตรอำเภอมอบหมายนักวิชาการประสานงานกับ องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นหรือ อปท. ทุกท่านเพื่อเป็นพี่เลี้ยง ให้คำแนะนำ และปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่

9) สำนักงานเกษตรอำเภอร่วมกับท้องถิ่นอำเภอ และ อปท. ติดตามและประเมินผลการ
ดำเนินงานของภารกิจที่ถ่ายโอน เสนอจังหวัด กรม เพื่อรายงานสำนักนายกรัฐมนตรี ตามแบบ
รายงานทุก 6 เดือน

10) สำนักงานเกษตรอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมแก้ไขปัญหา
ข้อขัดข้องในการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจ

11) สำนักงานเกษตรอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประกาศให้
ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นทราบถึงการเปลี่ยนแปลงผู้ให้บริการ (ตามภารกิจที่ถ่ายโอน) และ

แผนการเปิดให้บริการ เพื่อประชาชน ได้ทราบและสามารถติดต่อขอใช้บริการต่าง ๆ ได้ถูกต้องและ
เป็นไปตามแผนการดำเนินงานที่ทั้งสองฝ่ายได้กำหนดไว้

3. ตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจในการดำเนินงานถ่ายโอน
ภารกิจฯ ส่วนราชการและท้องถิ่นสามารถประเมินความก้าวหน้า / ความสำเร็จในเบื้องต้นได้ด้วย
ตนเองจากตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้

3.1 เป้าหมายเบื้องต้น

1) เป้าประสงค์

ต้องการให้เกิดการส่งมอบ / รับมอบภารกิจระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ตัวชี้วัด

มีหลักฐานการส่งมอบ / รับมอบภารกิจที่เป็นลายลักษณ์อักษร

3.2 เป้าหมายที่แท้จริง

1) เป้าประสงค์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำภารกิจที่ได้รับมอบจากส่วนราชการ ไปปฏิบัติให้บริการ
ประชาชนได้จริง

2) ตัวชี้วัด

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้รับผิดชอบ (ภารกิจถ่ายโอน) โดยตรง
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานภารกิจ

ถ่ายโอน

- สำนักงานเกษตรอำเภอมีผู้ประสานงานเพื่อสนับสนุนภารกิจถ่ายโอนเป็นรายองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เมื่อถ่ายโอนภารกิจไปแล้วก็มีได้หมายความว่าภารกิจ
เหล่านั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ฝ่ายเดียว สำนักงานเกษตรอำเภอไม่ต้อง
เกี่ยวข้องอีกต่อไป แต่ที่แท้จริงแล้วต้องเป็นการทำงานร่วมกัน โดยส่วนราชการจะค่อย ๆ
ปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติในภารกิจนั้น ๆ มามีบทบาทเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ และ
สนับสนุนทางวิชาการแก่ท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น
สามารถนำภารกิจไปให้บริการ เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนจนบรรลุตามเจตนารมณ์ของการ
กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ซึ่งในการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจฯ ส่วน
ราชการและท้องถิ่นสามารถประเมินความก้าวหน้า หรือความสำเร็จในเบื้องต้นได้ด้วยตนเองจาก
ตัวชี้วัด คือ 1. มีหลักฐานการส่งมอบ / รับมอบภารกิจที่เป็นลายลักษณ์อักษร 2. องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีผู้รับผิดชอบ (ภารกิจถ่ายโอน) โดยตรง 3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน 4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน 5. สำนักงานเกษตรอำเภอมีผู้ประสานงานเพื่อสนับสนุนภารกิจถ่ายโอน เป็นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

ความหมายของการประเมิน

ไพทอร์ย์ (2545: 23 – 24) กล่าวว่า การประเมิน หมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ และระดับใด และมีผู้ให้ความหมายของการประเมินไว้ดังนี้

1) Crondach ได้ให้ความหมายของการประเมินว่าการประเมิน หมายถึง การเก็บรวบรวมเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

2) Alkin ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประเมินหมายถึง กระบวนการของการกำหนดขอบเขตการตัดสินใจการเลือกข้อมูลที่เหมาะสมวิธีเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการเขียนรายงานสรุปข้อมูลเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้เป็นแนวทางในการเลือกทางปฏิบัติต่าง ๆ

บุญธรรม (2533: 204) กล่าวว่า การประเมินผลเป็นสิ่งจำเป็นต่อกิจกรรมโครงการหรืองานใด ๆ โดยพิจารณาความสำคัญของการประเมินผลได้จากประเด็นต่อไปนี้

1. การประเมินผล หมายถึง กระบวนการอย่างมีระบบต่อเนื่องที่จะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงาน โดยนำผลที่ประเมินได้มาปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้แผนงานหรือโครงการบรรลุวัตถุประสงค์

2. การประเมินผลเป็นการพิจารณาคุณค่าของผลงานที่ได้รับด้วยการเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นกับความต้องการที่กำหนดไว้

3. การประเมินผลเป็นการตรวจสอบว่างานที่ทำได้ผลดีหรือไม่เพียงไร ทั้งนี้อาจจะเป็นการประเมินระหว่างดำเนินงาน เพื่อนำผลไปพิจารณาปรับปรุงแผนงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรืออาจจะเป็นการประเมินผลสรุปรวมตลอดโครงการว่าตั้งแต่ทำมาจนถึงสิ้นสุดโครงการนั้น ได้ผลดีหรือไม่เพียงไรก็ได้

4. การประเมินผลเป็นกระบวนการเชิงระบบมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลไกชีวิตกับการตัดสินใจทั้งในระดับผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหาร โครงการและผู้กำหนดนโยบาย

จุดมุ่งหมายของการประเมินจะต้องมีความชัดเจน เพื่อให้ผู้ประเมินจะพิจารณาวิธีการได้อย่างเหมาะสมว่าทำไมจึงต้องมีการประเมินผล ประเมินผลเพื่อค้นหาปัญหา แก้ปัญหาหรือหาข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่หรือตัดสินผลสำเร็จของโครงการการตัดสินใจเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของการประเมินผลจึงนับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญประการแรกในการประเมินผล เพราะการที่เรากำหนดจุดมุ่งหมายจะทำให้เราทราบถึงผู้จะต้องใช้การประเมินและต้องใช้ข้อมูลหรือสารสนเทศอะไรในการประเมินกล่าวโดยสรุปจุดมุ่งหมายของการประเมินเพื่อให้ผู้ประเมินทราบผลและปัญหาเพื่อหาวิธีการในการปรับปรุงและแก้ปัญหานั้น

ความหมายของประสิทธิผลขององค์กร

ประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ตัวการที่จะเป็นเครื่องตัดสินว่าการบริหารและองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด

พิทยา (2531: 60) สรุปไว้ว่า ประสิทธิผลขององค์การ มีความหมายอย่างไรนั้น ยังเป็นเรื่องที่นักวิชาการยังชี้ชัดในความหมายไม่ได้โดยง่าย เพราะยังตกลงกันไม่ได้ แต่พอจะสรุปได้ว่า “องค์การที่มีประสิทธิผล” หมายถึง การกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย ในทางตรงกันข้ามองค์การที่มีประสิทธิผลต่ำจึงเป็นองค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การจึงเป็นเรื่องของการหาคำตอบว่า องค์การที่ศึกษานั้นได้ดำเนินงานไปให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ได้สำเร็จแค่ไหน

แนวความคิดในการประเมินประสิทธิผล

กรณี (2529 : 55) กล่าวถึงความยากในการประเมินประสิทธิผลขององค์การเป็นผลจากปัญหาหลายประการ ปัญหาเกี่ยวกับการวัดหรือการประเมินประสิทธิผลที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาความถูกต้องของสมมุติฐานซึ่งเป็นนามธรรมเกี่ยวกับตัวแปรหลายตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน สมมุติฐานเป็นเพียงความเชื่อว่าตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน
2. ปัญหาความมั่นคงของเกณฑ์ เมื่อเวลาผ่านไปเกณฑ์การประเมินผลจะมีความไม่มั่นคง หรือไม่เหมาะสม หรือไม่สามารใช้วัดได้ในเวลาต่อมา
3. ปัญหาด้านเวลา เนื่องมาจากปัญหาข้อ 2 ข้างต้น แต่เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิผลในระยะสั้นกับระยะยาว เพื่อองค์การจะสามารถรักษาสภาพความมั่นคงและความเติบโตไว้ให้ได้ในระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินการแก้ปัญหาด้านนี้ต้องอาศัยทฤษฎีระบบผ่านเวลาความมีประสิทธิภาพขององค์การในระยะยาวจะต้องมีเครื่องบ่งชี้โดยแยกออกตามระยะเวลา คือ

3.1 ดัชนีบ่งชี้ระยะสั้น (Short-run Indicator) ได้จากการจัดการผลิตประสิทธิผลและความพอใจ

3.2 ดัชนีบ่งชี้ระยะกลาง (Intermediate Indicator) ได้จากการใช้ความสามารถในการปรับตัว การพัฒนาเกณฑ์การวัด

3.3 ดัชนีบ่งชี้ในระยะยาว (Long-Run Indicator) คือการอยู่รอดขององค์กร

4. ปัญหาด้านเกณฑ์หลายประเภทที่อาจขัดแย้งกัน เช่น ความสามารถในการผลิตอาจขัดแย้งกันกับความพึงพอใจของพนักงาน กล่าวคือการเพิ่มผลผลิตด้วยการบีบบังคับให้คนงานเพิ่มแรงงานให้สูงขึ้น อาจมีผลทำให้ความพึงพอใจในงานลดน้อยลง ในทางกลับกันย่อมเป็นไปได้ว่า

5. ปัญหาความถูกต้องแม่นยำของการวัดโดยเฉพาะเชิงปริมาณ มีความถูกต้องแม่นยำมากเพราะมีความสลับซับซ้อนของขบวนการและความกว้างขวางของตัวแปรที่ใช้วัดการประเมินประสิทธิผลจึงต้องพยายามระบุเกณฑ์ที่สามารถใช้วัดได้ และผิดพลาดน้อยที่สุด

6. ปัญหาการนำไปใช้วัดองค์กร การใช้เกณฑ์ใดในการประเมินจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ถูกประเมิน

7. ปัญหาความเหมาะสมทางทฤษฎีแบบจำลองที่เหมาะสมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่จะต้องทำความเข้าใจถึงกระบวนการ โครงสร้างหรือพฤติกรรมขององค์กร โดยจะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านองค์กรภายใต้กรอบของความเป็นระบบ

8. ปัญหาระดับของการวิเคราะห์ การประเมินประสิทธิผลขององค์กรมักทำกันในระดับมหัพภาค (Macro Level) โดยพิจารณาถึงตัวแปรที่ครอบคลุมทั่วทั้งองค์กรว่าองค์กรมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผล แต่การกระทำดังกล่าวอาจจะละเลยที่จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของบุคคลกับความสำเร็จขององค์กร การประเมินผลวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรเป็นสิ่งที่ต้องผสมผสานทั้งระดับมหัพภาคและจุลภาคให้สัมพันธ์กัน

จากปัญหาทั้ง 8 ประการดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น Lawless (1972 อ้างในสิรินทร์ญาภา จันทพิรกิจ, 2546: 23) แสดงให้เห็นความยากในการวิเคราะห์ประเมินประสิทธิผลขององค์กรและการศึกษาพบว่า องค์กรที่มีประสิทธิผลนั้นมีตัวแปรเป็นจำนวนมากตัวแปรที่นักวิชาการค้นพบในทางทฤษฎีบางตัวแปรสามารถใช้วิเคราะห์ทั้งองค์กรทางธุรกิจและส่วนราชการ แต่บางตัวแปรสามารถใช้วิเคราะห์ได้กับองค์กรใดเพียงประเภทเดียวเท่านั้น จะวัดองค์กรประเภทอื่นมิได้เลย

Rice (1971) อ้างใน ภรณ์ (2529:16) ได้สร้างแบบจำลองทางการวิจัยขึ้นมาเพื่อศึกษาองค์กรทางสังคมขนาดใหญ่เพื่อพิจารณาว่าองค์กรประเภทนี้จะสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ในเมื่อผลงานอยู่ในลักษณะที่ไม่สามารถจับต้องได้เมื่อเปรียบเทียบกับ

กับองค์การอุตสาหกรรม โดยแบบจำลองนี้ได้มุ่งที่จะช่วยในการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการประเมินนโยบายและทรัพยากร เพื่อช่วยการตัดสินใจในการบริหารองค์การทางสังคม มีลักษณะดังนี้

1. องค์การทางสังคมภายใต้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายคล้ายคลึงกัน จึงสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกันได้ โดยอาศัยตัวแปรด้านผลผลิต (Output Variables)
2. ตัวแปรอีกตัวที่ใช้ในการประเมินผลของระบบขององค์การ คือ ตัวแปรของระบบ (System Variables)

Etzioni (1964) อ้างใน ฤทธิ์ (2529:18-19) กล่าวถึง Goal Model ในการวัดประสิทธิผลขององค์กรว่า สามารถตัดสินใจได้จากความมากน้อยของการที่องค์กรบรรลุถึงเป้าหมายได้ อย่างไรก็ตามตัวระบบนี้ยังมีจุดบกพร่องคือ

1. การใช้การบรรลุถึงเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลขององค์กรใช้ได้ง่ายในกรณีองค์กรมีเป้าหมายจำกัด และกรณีที่แต่ถ้าเป้าหมายเนื่องจากการวัดประสิทธิผลจากเป้าหมายจะทำได้ยากขึ้น
2. การใช้เป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลขององค์กรสามารถทำได้ง่ายในกรณีองค์กรมีเพียงเป้าหมายเดียว (Single-Purpose) แต่องค์กรส่วนใหญ่มีหลายเป้าหมาย (Multi-Purpose) ซึ่งทำให้วัดได้ยากกว่าเป้าหมายใดสำคัญกว่ากันมากน้อยเพียงใด
3. บ่อยครั้งที่องค์กรไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากเป้าหมายบางประเภทเป็นเป้าหมายในอุดมคติ ซึ่งองค์กรไม่สามารถกำหนดเวลาที่จะบรรลุได้

ดังนั้น Etzioni จึงเสนอว่าการใช้ System Model จะช่วยให้สามารถเห็นข้อบกพร่องที่เกิดจากการวิเคราะห์องค์กรด้วยการประเมินผลจากเป้าหมาย (Goal Model Evaluation) อย่างเห็นได้ชัด

Geogopoulos และ Tannenbaum (1957) อ้างใน ฤทธิ์ (2529:19) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์กรไว้ว่า หมายถึง ความมากน้อยของการที่องค์กรในฐานะที่เป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้ โดยทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางต้องเสียหายและไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก ดังนั้น ตัวแปรที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์กรจึงประกอบไปด้วย

1. ความสามารถในการผลิตขององค์กร (Productivity)
2. ความยืดหยุ่น (Flexibility) ขององค์กรในรูปของความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรและความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกิดขึ้นภายนอกองค์กร

Steers (อ้างใน ภรณ์ ,2529:75) ได้เสนอแนวทางในการวิเคราะห์องค์การเพื่อประเมินหาความมีประสิทธิภาพขององค์การด้วยตัวแบบกระบวนการ หรือ Process Model ซึ่งเป็นแนวทางกว้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์องค์การได้หลายประเภท และเป็นตัวแบบที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุดเท่าที่มีปรากฏใช้กันอยู่

แนวการวิเคราะห์ของ Steers เป็นวิธีที่ครอบคลุมหลายด้าน (Multidimensional Approach) เหมาะกับการวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์การซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน แนวการวิเคราะห์นี้เสนอการวัดประสิทธิภาพสามารถทำได้ดีที่สุดด้วยการพิจารณาแนวความคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการด้วยกันคือ

1) แนวความคิดเกี่ยวกับการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การให้ได้สูงที่สุด (Goal Optimization) ซึ่งประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึงความสามารถขององค์การในการได้มาและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามเป้าหมาย วิธีการนี้จะยอมรับว่ามีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น คน เงิน เทคโนโลยี ดังนั้น การใช้แนวคิดนี้จึงยอมรับว่าเป้าหมายขององค์การมีหลายประการ และยอมรับว่ามีข้อจำกัดหลายประการในการบรรลุถึงเป้าหมาย ดังนั้นการประเมินประสิทธิภาพจึงเป็นไปได้ในรูปของการวิเคราะห์ว่าองค์การสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้ดีเพียงใด

2) แนวความคิดเกี่ยวกับระบบ (Systems Perspective) ซึ่งการวิเคราะห์เป้าหมายในแนวคิดนี้กระทำในรูปของระบบ หมายความว่าเป้าหมายไม่ใช่อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับที่แต่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาการบรรลุเป้าหมายระยะสั้นก็คือตัวป้อน (Input) ที่จะเข้าไปมีส่วนในการบรรลุเป้าหมายต่อไป

3) การเน้นความสำคัญเรื่องพฤติกรรมของคน (Human Behavior) ซึ่งแนวคิดด้าน Goal Optimization เน้นบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ โดยยอมรับว่าเป้าหมายขององค์การจะสามารถบรรลุถึงได้โดยอาศัยพฤติกรรมของสมาชิกขององค์การ

จากแนวความคิดทั้งสามด้านที่เป็นพื้นฐานของแนวความคิดด้าน Goal Optimize ซึ่ง เป็นเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์การแล้ว Steers ได้เสนอตัวแปรสำคัญ (Variables) ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การ ตัวแปรดังกล่าวสามารถแยกออกตามลักษณะได้ 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. ลักษณะขององค์การ

ก. โครงสร้าง หมายถึง ความสัมพันธ์ของทรัพยากรด้านมนุษย์ที่ได้กำหนดไว้ในองค์การ การวิเคราะห์โครงสร้างจึงรวมถึงการวิเคราะห์สิ่งต่างๆ คือ

(1) ความมากน้อยของการรวมอำนาจ

- (2) ความชำนาญเฉพาะอย่างของงาน
- (3) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างมีแบบแผน
- (4) ช่วงการบังคับบัญชา
- (5) ขนาดขององค์การ
- (6) ขนาดของหน่วยงาน

ข. บทบาทของเทคโนโลยี หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการซึ่งองค์การใช้แปรสภาพตัวป้อนออกไปเป็นผลผลิตที่มีผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์การ

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

ก. สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ เช่น สภาพะด้านการตลาด เศรษฐกิจ การเมือง มุ่งเฉพาะเจาะจง สภาพแวดล้อมของงานมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การ ซึ่งยังแยกมิติย่อยออกไปในเรื่องความสัมพันธ์ว่า สลับซับซ้อน ไม่สลับซับซ้อน มั่นคง เคลื่อนไหว ความแตกต่างในความแน่นอนระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งเคลื่อนไหว (Dynamic) จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยงานนั้นมีการเคลื่อนไหวอีกด้วย

ข. สภาพแวดล้อมในองค์การ หมายถึง บรรยากาศขององค์การซึ่งเกี่ยวกับความถูกต้องแม่นยำของการรับรู้สภาพแวดล้อมของผู้บริหาร ถ้าผู้บริหารรับรู้ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคงและความไม่แน่นอนที่ปรากฏอยู่ในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง องค์การจะมีแนวโน้มที่จะสามารถสนองตอบ และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในแนวทางตรงข้ามองค์การสนองต่อสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นจริง ผลในทางลบต่อความสำเร็จขององค์การก็จะมีมาก

ค. ความมีเหตุผลขององค์การ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาในเรื่องการรับรู้สภาพความเป็นจริงอย่างใดก็ตาม องค์การที่มีประสิทธิผลมากที่สุดถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอก บทบาทของนักวิชาการก็คือ การทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมแล้วปรับโครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้าได้กับสภาวะดังกล่าว

3. ลักษณะของบุคคลในองค์การ

- ก. ความปรารถนาของบุคคลที่จะรักษาไว้ซึ่งการเป็นสมาชิกขององค์การต่อไป
- ข. ความปรารถนาของบุคคลในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การมาก

4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ Steers ระบุว่านโยบายช่วยฝ่ายบริหารให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ คือ

- การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน
- การจัดหาและ การใช้ทรัพยากร

- การสร้างสภาพแวดล้อมการทำงาน
- กระบวนการติดต่อสื่อสาร
- ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ
- การปรับตัวการริเริ่มสิ่งใหม่

นอกจากนี้ Steer ยังได้ศึกษาและรวบรวมปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพลต่อการเกิดประสิทธิผลขององค์กร จากผลงานวิจัยของนักวิชาการและจากการศึกษาวิจัยด้วยตัวเองและพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะขององค์กร
2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม
3. ลักษณะของพนักงาน
4. นโยบายการบริหารการปฏิบัติ

ตาราง 1 การจำแนกปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดประสิทธิผลขององค์กร

ลักษณะขององค์กร	ลักษณะของสภาพแวดล้อม	ลักษณะของพนักงาน	นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ
โครงสร้าง -การกระจายอำนาจ -ความชำนาญพิเศษ -ความเป็นทางการ -การบังคับบัญชา -ขนาดขององค์กร -ขนาดของหน่วยงาน เทคโนโลยี -การปฏิบัติการ วัสดุอุปกรณ์ -ความรู้	ภายนอก - ความสลับซับซ้อน - ความมั่นคง - ความไม่แน่นอน ภายใน - แนวโน้มของความสำเร็จ - ความเอาใจใส่ต่อพนักงาน - แนวโน้มการให้รางวัล - การลงโทษ - ความมั่นคง : ความเสี่ยง - ความเปิดเผย : การป้องกัน	ความผูกพันต่อองค์กร - ความสนใจ - การรักษาไว้ - ความผูกพันใจ การปฏิบัติงาน - การจงใจ, เป้าหมาย, ความต้องการ - ความสามารถ - ความชัดเจนของบทบาท	- การวางเป้าหมายที่แน่นอน - การจัดหาและการใช้ทรัพยากร - การสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน - กระบวนการติดต่อสื่อสาร - ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ - การปรับตัวขององค์กรและการริเริ่มสิ่งใหม่

ที่มา: ภรณ์ กิรีติบุตร (2529: 77)

จากแนวคิดทฤษฎีข้างต้น จะเห็นได้ว่าประสิทธิผลขององค์กรมีหลายมิติ ไม่ใช่เป็นแนวความคิดเดี่ยว แต่ทั้งนี้การมีประสิทธิผลในมิติหนึ่งก็ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในอีกมิติหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ามีมิติของความมีประสิทธิผลใดมีความสำคัญต่อสถาบันนั้นมากที่สุด

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สิทธิเกตุ (2551:77-78) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจกับการปฏิบัติการของพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาอำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี พบว่า ความสามารถในการปฏิบัติงานจากการรับถ่ายโอนภารกิจของพนักงานส่วนตำบลมีการปฏิบัติได้บ้างไม่ได้บ้าง พนักงานยังขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะในการปฏิบัติงานในภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดความเข้าใจและร่วมมือปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังขาดด้านงบประมาณและบุคลากรในการปฏิบัติงานด้วย

รณชัย (2551:167,170-171) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินนโยบายการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนครพิษณุโลก พบว่า การปฏิบัติการภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนของเทศบาลนครพิษณุโลก ยังไม่เกิดผลการปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามกรอบแนวคิดของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ในด้านประสิทธิภาพการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระบุว่า “ประชาชนจะได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพ มาตรฐานการบริการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น” อีกทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่ารัฐบาลควรหาแนวทางในการกระจายอำนาจ ทั้งด้านภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกัน โดยหาแนวทางในการปฏิบัติในการถ่ายโอน ทั้งสามสิ่งให้มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติการกิจ ซึ่งทั้งสามสิ่งต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเหมาะสม หากมีการถ่ายโอนและขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไป การถ่ายโอนภารกิจก็ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้เลย การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลควรดำเนินการในการมอบหมายทำงาน ควบคู่ไปกับการมอบหมายหน้าที่ ให้เกิดความสอดคล้องระหว่างภารกิจ และหน้าที่ในการทำภารกิจ เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจมีการมอบหมายงานให้ปฏิบัติแต่หน่วยงานผู้รับถ่ายโอนไม่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐบาลควรเสริมสร้างความพร้อมให้แก่หน่วยงานผู้ได้รับถ่ายโอน การปฏิบัติการกิจให้เกิดประสิทธิภาพนั้น งบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่จะนำไปสู่

ผลสำเร็จ เป็นปัจจัยในการดำเนินการต่างๆทั้งทางด้านการจัดซื้อทรัพยากรเพื่อนำไปปฏิบัติการกิจ หรือนำงบประมาณเพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคลากรในหน่วยงานให้มีความรู้ความสามารถมากยิ่งขึ้น หากองค์กรขาดความพร้อมในด้านงบประมาณแล้ว อาจส่งผลต่อการปฏิบัติการกิจตามนโยบายการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งเกิดความล่าช้า หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

สิรินทร์ธัญญา (2546:200-201) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินประสิทธิผลในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปฏิบัติงานกองนิติการ การสื่อสารแห่งประเทศไทย พบว่า องค์กรจะเกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิผลขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กร ความพร้อมของพนักงาน และความพร้อมและความสามารถของเทคโนโลยี ซึ่งปัญหาอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปฏิบัติงานเกิดจากขั้นตอนในการประสานงานกับองค์กรอื่น และในองค์กรเองที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานของตนเองเพราะต้องอาศัยความร่วมมือกันเองและร่วมมือกับองค์กรอื่น เพื่อที่จะทำให้การประเมินผลนั้นได้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การตั้งเป้าหมายของเวลาที่กำหนดให้สั้นไม่ยืดหยุ่นตามลักษณะของงานแต่ละประเภททำให้ยากต่อการปฏิบัติจริง และไม่สามารถดำเนินการได้ตามกรอบของเป้าหมายที่ได้วางไว้ อีกทั้งยังทำให้การประเมินผลนั้นไม่ประสบความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าไว้ ด้านความพร้อมขององค์กรหรือของหน่วยงานที่ปฏิบัตินั้น ยังไม่มีความพร้อมพอในการดำเนินการเพื่อรองรับการประเมินผลการประเมินผลการปฏิบัติงานที่แท้จริงทำให้ยากต่อการปฏิบัติและเข้าใจ ด้านความพร้อมของพนักงานในองค์กรหรือของหน่วยงานที่ปฏิบัตินั้น พนักงานยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ดีพอในการปฏิบัติทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน อีกทั้งยังไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการปฏิบัติงานในรูปแบบใหม่ได้ จึงทำให้ผลการประเมินไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

เสาวลักษณ์ (2548:66-67) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินประสิทธิผลของการถ่ายโอนงาน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา พบว่า การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในอำเภอดอกคำใต้ อยู่ในระดับดี สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ดูแลเด็กเล็ก ผู้ปกครองเด็กเล็ก และประชาชน มีความพึงพอใจต่อการถ่ายโอนงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกิจการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการนั้น ประชาชนและองค์กรชุมชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการวางแผนดำเนินโครงการ มีส่วนร่วมในการควบคุมดูแล ตรวจสอบการดำเนินงาน ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ากิจการสาธารณะที่ส่วนกลางดำเนินการ สำหรับปัญหาอุปสรรคสำคัญที่พบ ในกระบวนการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะสู่ท้องถิ่น ได้แก่ ส่วนท้องถิ่นขาดแคลนทรัพยากรบุคคล ที่มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญในงานที่ได้รับการถ่ายโอน ขาดแคลนงบประมาณในการบริหารงาน ขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามโครงการถ่ายโอน มีความล่าช้า

ประกอบกับราชการบริหารส่วนกลางไม่มีความจริงจังในการถ่ายโอนภารกิจการที่ถ่ายโอนให้
ท้องถิ่นนั้น รัฐบาลเป็นผู้กำหนดโดยไม่เปิดโอกาสให้ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
ตลอดจนมีปัญหาอื่นๆอีกหลายประการ ทำให้การถ่ายโอนบริการสาธารณะไม่ประสบผลสำเร็จ
เท่าที่ควร



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved