

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับ ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ให้ความสำคัญเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การยึดคนเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาแบบองค์รวม การพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ประกอบกับรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ทำให้รัฐต้องถ่ายโอนภารกิจ และรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดมีความพร้อมในการรับโอนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 23 ง วันที่ 13 มีนาคม 2545 ได้กำหนดรูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่จะถ่ายโอน และได้ระบุกิจกรรมการถ่ายโอนไว้ 2 ประเภท คือ ประเภท เลือกรับโดยอิสระ และประเภทที่ต้องทำ มีผลทำให้ส่วนราชการ 50 กรม รวม 11 กระทรวง ต้องถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 ด้านรวม 245 เรื่อง ประกอบด้วย

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

ปัญหาการวิจัย

ศตวรรษที่ 21 จัดว่าเป็นยุคเบ่งบานของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามกระแสแนวคิดการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่น ภายใต้วิสัยทัศน์ของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่ต้องการให้องค์กรท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของราชการ กระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นคลื่นลูกใหม่ของกลยุทธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นกลยุทธ์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งได้แพร่หลายไปทั่วโลกนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ทั้งนี้ตามหลักสากล การกระจายอำนาจทางการศึกษาจำแนกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การแบ่งอำนาจ (deconcentration) การมอบอำนาจ (delegation) และการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ซึ่งใน 3 รูปแบบนี้ การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์มากที่สุด ตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้รับภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร ที่มีลักษณะองค์ประกอบที่แตกต่างกันทั้งในด้านสมรรถนะขององค์กร โครงสร้างองค์กร ขนาดขององค์กร งบประมาณ รายได้ จำนวนประชากร ประสบการณ์ทางการบริหาร พื้นที่ดูแล จำนวนเกษตรกรและสภาพในท้องถิ่น จึงเกิดคำถามว่าองค์ประกอบที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน จะมีผลต่อการปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตของกรมส่งเสริมการเกษตรมากน้อยเพียงใด องค์ประกอบใดเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีผลต่อการปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีและครบถ้วนตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรไปให้้องค์การบริหารส่วนตำบลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและได้ประสิทธิผล จึงต้องการทราบว่า ้องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีขนาดต่างกัน ในจังหวัดเชียงใหม่มีการปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตของกรมส่งเสริมการเกษตรแตกต่างกันหรือไม่ ด้านใดบ้าง และองค์ประกอบหรือปัจจัยใดที่จะทำให้้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติงานใน

ภารกิจด้าน ต่างๆของกรมส่งเสริมการเกษตรและเพื่อ ศึกษาปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงาน ส่งเสริมการเกษตรด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ที่จะนำมาปฏิบัติและขับเคลื่อนทำให้การถ่ายโอน ภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรบรรลุเป้าหมาย

สมมติฐานการวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีขนาดแตกต่างกัน จะมีการปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตร ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตแตกต่างกัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่ ในด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรขององค์การบริหาร ส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่ในด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาการปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรขององค์การบริหาร ส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่ในด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ที่มีขนาดแตกต่างกัน ได้แก่ องค์การ บริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็ก โดยมีรายละเอียดด้านการปฏิบัติงานดังนี้

1. การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร
2. การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล
3. การบริหารข้อมูลและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
4. การปฏิบัติการรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น
5. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ
(ไม่ได้ทำการศึกษาเนื่องจากอยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมาย)
6. การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช
7. การปฏิบัติงานการฝึกอบรมอาชีพการเกษตร
8. แนวทางการปฏิบัติงานการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล
9. การปฏิบัติการรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม

ประโยชน์ที่จะได้รับ

ได้แนวทางในการปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอื่นๆ ต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variable)

ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

- องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่
- องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง
- องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก



ตัวแปรตาม (Dependent Variable)

การรับบริการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 8 ด้าน

1. การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร
2. การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล
3. การบริหารข้อมูลและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
4. การปฏิบัติการรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น
5. การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช
6. การปฏิบัติงานการฝึกอบรมอาชีพการเกษตร
7. แนวทางการปฏิบัติงานการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล
8. การปฏิบัติการรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม

นิยามศัพท์เฉพาะ

การปฏิบัติงาน หมายถึง การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานส่งเสริมการเกษตรด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ว่าได้มีการดำเนินการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายไปแล้วมากน้อยเพียงใด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ในงานวิจัยนี้จะพิจารณาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ในจังหวัดเชียงใหม่

อายุขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การนับอายุขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ว่าเริ่มมีการก่อตั้งมานานเท่าไรแล้ว

ขนาดของพื้นที่ในความรับผิดชอบ หมายถึง ขนาดของพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลหรือจำนวนพื้นที่รับผิดชอบในแต่ละตำบลที่มีขนาดของพื้นที่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน มีหน่วยวัดเป็นตารางกิโลเมตร

รายได้ของประชากรในพื้นที่ หมายถึง รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ขนาดขององค์กร หมายถึง ขนาดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ว่าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง หรือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

จำนวนครัวเรือนเกษตรกร หมายถึง จำนวนครอบครัวที่ทำการเกษตรภายในพื้นที่นั้นๆ ว่ามีจำนวนกี่ครัวเรือน

บุคลากรในองค์กร หมายถึง ผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในการบริหารจัดการ ในส่วนของภาระงานในด้านต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

งบประมาณประจำปี หมายถึง จำนวนงบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุนให้มาพัฒนาในส่วนต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ตัวอาคาร การจัดอบรม การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ซึ่งในแต่ละองค์การปกครองก็มีการจัดสรรที่แตกต่างกันไป