

## บทที่ 1

### บทนำ

#### หลักการและความสำคัญของปัญหา

กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นกรมที่มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการพัฒนาให้เกษตรกรมีอาชีพและรายได้ที่มั่นคงพอเพียงต่อการดำรงชีวิต และชุมชนมีความเข้มแข็งในการรวมตัวกันดำเนินกิจกรรมต่างๆมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2510 ซึ่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2545 กำหนดให้กรมส่งเสริมการเกษตร มีภารกิจเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรในการผลิต การแปรรูป การเพิ่มมูลค่าในสินค้าเกษตร การกำหนดมาตรการและแนวทางในการส่งเสริมการเกษตร การควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรสู่เกษตรกรเพื่อสร้างรายได้ และความมั่นคงในการผลิตและประกอบอาชีพการเกษตร โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ เพื่อการพัฒนาและให้บริการแก่เกษตรกรทั้งในด้านการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร ด้านฝึกอาชีพเกษตรกร และให้บริการทางการเกษตร ด้านการพัฒนา ส่งเสริม และประสานการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิต และการจัดการด้านผลผลิตพืช ประมงและปศุสัตว์แก่เกษตรกรหรือปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย (แผนกลยุทธ์กรมส่งเสริมการเกษตร ปี 2549 – 2552)

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงกฎหมายครั้งสำคัญที่มีผลต่อการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของรัฐให้เป็นไปในแนวทางที่ให้อำนาจต่อหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปกครองตัวเองอย่างมีอิสระมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาศักยภาพในการปกครองตนเอง ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร แนวทางของการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยการกำหนดความหมายของภารกิจที่จะถ่ายโอน และหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 23 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2545 มีผลผูกพันให้ส่วนราชการ 50 กรม 14 กระทรวง ต้องถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยหลักการทั่วไปจำนวน 18 ข้อ ได้กำหนดการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความชัดเจน โดยยึดหลักในการพิจารณาสามารถสรุปได้ดังนี้

การถ่ายโอนจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงการพิจารณาตีความต่างประเทศและการเงินการคลังและจะมีการพิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลักและจะต้องคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก งานหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบนอกเขตพื้นที่ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเว้นแต่สามารถทำความเข้าใจร่วมกันได้ ส่วนการพิจารณาความพร้อมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นให้พิจารณารายได้บุคลากร ค่าใช้จ่าย คุณภาพประสบการณ์ ในการบริหาร และคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากการลงทุนที่เหมาะสม มีการมุ่งให้ประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็วและมีคุณภาพ ตรงความต้องการ ในการสรุปภาพรวมการถ่ายโอน ให้พิจารณางบประมาณและบุคลากร โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน และถ้าหากองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมรับการถ่ายโอน เนื่องจากมีข้อจำกัดองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถร้องขอให้หน่วยงานอื่นดำเนินการไปพลางก่อนจนกว่าสามารถรับการถ่ายโอนได้และในภารกิจหนึ่งอาจจัดแบ่งขอบเขตอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ส่วนการถ่ายโอนภารกิจแต่ละประเภท และแต่ละแห่งควรให้ถ่ายโอนไปพร้อมๆกัน ในส่วนของการจัดรูปแบบโครงสร้างและวิธีการเพื่อรองรับการถ่ายโอนควรคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้างและวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุด การถ่ายโอนภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ส่วนการถ่ายโอนภารกิจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนและในการถ่ายโอนในช่วงแรก ภารกิจส่วนใหญ่ควรเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน ส่วนการถ่ายโอนทั่วไปให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้น เฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้และการจัดการกองทุนต่างๆของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น

กรมส่งเสริมการเกษตรมีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น 2 ด้าน จำนวน 10 ภารกิจ ซึ่งภารกิจเหล่านี้เป็นเป็นภารกิจหลักที่กรมส่งเสริมการเกษตรทำอยู่ ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นกรมส่งเสริมการเกษตรยังคงมีหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุน ให้คำแนะนำและคำปรึกษาทางเทคนิควิชาการ ดำเนินการฝึกอบรมจนกว่าองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนและสามารถปฏิบัติภารกิจได้ ซึ่งภารกิจที่ได้มีการถ่ายโอนของกรมส่งเสริมการเกษตรมีดังนี้

1. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจที่ถ่ายโอน 9 ภารกิจ คือ ด้านการสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร, ด้านการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล, ด้านการบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์, ด้านการรวบรวมส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น, การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ, ด้านการสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช, ด้านการอบรมอาชีพเกษตรกร, ด้านการรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่มและด้านการกระจายพันธุ์

2. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอน 1 ภารกิจ คือ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรประจำตำบล

โดยในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544-2547)ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจบุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (ปี พ.ศ. 2553) และในระหว่างนั้น (พ.ศ.2548 – 2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่ตอบสนองประชาชนได้ดีขึ้น และทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงภารกิจที่กรมส่งเสริมการเกษตรได้มีการถ่ายโอนไปแล้วทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและตรวจสอบ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น กรมส่งเสริมการเกษตรจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำให้บริการทางด้านเกษตร มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจนและการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง

จังหวัดเชียงใหม่ประกอบด้วยอำเภอ 24 อำเภอ 219 ตำบล ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 210 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 54 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 153 แห่ง ซึ่งสำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงใหม่ได้มอบหมายให้สำนักงานเกษตรอำเภอแต่ละแห่งดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ.2548 – 2552 และปัจจุบันสามารถดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรส่วนท้องถิ่นได้ครบทุกแห่งแล้ว

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่รับผิดชอบหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรระดับตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ 24 อำเภอ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรับผิดชอบการส่งเสริมการเกษตรในตำบลนั้นๆ เพื่อที่จะได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร มีความเห็นต่อการถ่ายโอนภารกิจ ทั้ง 10 ภารกิจ อย่างไร มีปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ อย่างไร ต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลต่างๆ ทั้งข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ปัญหาและอุปสรรค สามารถนำข้อมูลการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง ทำให้บรรลุเป้าหมายในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ซึ่งปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตร ใน 24 อำเภอ ในจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ผู้รับผิดชอบประจำตำบล จำนวน 144 คน

### นิยามศัพท์

1. ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร หมายถึง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรในตำแหน่ง นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร และ เจ้าพนักงานการเกษตร ประจำสำนักงานเกษตรอำเภอ และได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบประจำตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ 24 อำเภอ
3. การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง กลุ่มภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ซึ่งในส่วนของกรมส่งเสริมการเกษตรมีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนใน 2 ด้าน จำนวน 10 ภารกิจ
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเพื่อที่จะทราบถึงความคิดเห็น ปัญหา และข้อเสนอแนะ ของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำข้อมูลและผลการวิจัยไปใช้ในการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป