

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัด เชียงใหม่ในด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ผู้วิจัยได้ตรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การถ่ายโอนภารกิจ
3. แนวคิดที่เกี่ยวกับความพร้อม
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ ปกครอง โดยรัฐหรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเอง และจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีอิสระ ตามสมควรภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นนี้ทำให้เกิดสภาพการปกครอง ตนเอง หรือการปกครองในท้องถิ่น (local self government) ประเทศต่างๆ ที่มีการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยจะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนมีการปกครองในท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ให้เป็นไปตามความต้องการและประโยชน์ ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้มีส่วนเสริมสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นและประเทศชาติ ทั้งในด้าน การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและ บริหารส่วนท้องถิ่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองตามระบอบ ประชาธิปไตยอีกด้วย ซึ่งเปรียบเสมือนการฝึกสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย มีการกำหนด รูปแบบการปกครองหลายรูปแบบ ตาม พ.ร.บ. บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้ (<http://kalasin.etc.go.th>)

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อ.บ.ต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดในปัจจุบันของไทย ในพ.ศ. 2537 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 5 ก เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เป็นเหตุให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 617 แห่งทั่วประเทศในปีนั้น และนับถึงปัจจุบันมีสภาตำบลที่ถูกยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วไม่น้อยกว่า 6,000 แห่ง (tambol.com)

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างออกเป็น สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตหมู่บ้านๆ ละ 2 คน และคณะกรรมการบริหาร มาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร และสมาชิกอีก 2 คนเป็นกรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นประจำองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้แบ่งโครงสร้างของพนักงานส่วนตำบล ออกเป็น สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และ ส่วนสาธารณสุข (สำนักนายกรัฐมนตรี้, 2545)

องค์การบริหารส่วนตำบลได้แบ่งเป็น 3 ลำดับชั้น คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีรายได้ในรอบ 1 ปี เกินกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป มีพนักงาน 21 คน
2. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางมีรายได้ในรอบ 1 ปี ตั้งแต่ 6-20 ล้านบาท มีพนักงาน 6-21 คน
3. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีรายได้ในรอบ 1 ปี ไม่เกินกว่า 6 ล้านบาท มีพนักงาน 3 -4 คน

การถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (<http://dloc.net>)

การถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่างๆที่มี การถ่ายโอนดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามมาตรา 30 (1) แต่บางช่วงของระยะเวลา เช่น ประเภทชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีความแตกต่างกัน อาจมีความเหลื่อมล้ำกันบ้างในปี 2546 และปี 2547 แต่โดยหลักการถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและภารกิจที่เข้าซ้อนกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรือหากเป็นกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องการถ่ายโอน จะเริ่มถ่ายโอนในปี 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเช่น การเปรียบเทียบปรับ จะถ่ายโอนในปี 2545

แผนการปฏิบัติการได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับโอน และระบุกิจกรรมเป็น

2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็นเรื่องของกรมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน มีดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

1.1 การคมนาคมและการขนส่ง

1.1.1 ทางบก

1.1.2 ทางน้ำ

1.2 สาธารณูปโภค

1.2.1 แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท

1.3 สาธารณูปการ

1.3.1 การจัดให้มีและควบคุมตลาด

1.4 การผังเมือง

1.5 การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

2.1 การส่งเสริมอาชีพ

2.2 งานสวัสดิการสังคม

2.2.1 การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

2.3 นันทนาการ

2.3.1 การส่งเสริมกีฬา

2.3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.4 การศึกษา

2.4.1การจัดการศึกษาในระบบ

2.4.2การศึกษานอกระบบ

2.5 การสาธารณสุข

2.5.1 การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ

2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

4.1 การวางแผน

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี

4.3 การส่งเสริมการลงทุน

4.4 การพาณิชยกรรม

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

4.6 การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษาป่า

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ในกลุ่มภารกิจต่อไปนี้

6.1 การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

การถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของกรมส่งเสริมการเกษตรมีภารกิจที่ต้องถ่ายโอน 3 ด้าน 11 ภารกิจ เป็นภารกิจที่องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำโดยอิสระในด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต (9 ภารกิจ) ด้านการส่งเสริมการวางแผนการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว (1 ภารกิจ) และ ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม (1 ภารกิจ) (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2546) มีรายละเอียดดังนี้

1. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ภารกิจที่ 1 การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร

การจัดทำข้อมูลการเกษตรของกรมส่งเสริมการเกษตรมีหลายระบบ ทั้งข้อมูลที่เป็นตัวเลขสถิติ และข้อมูลที่แสดงเป็นแผนที่ เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบนโยบายในเรื่องสำรวจ จัดเก็บ และรายงานข้อมูลการเกษตรในพื้นที่ให้กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการจัดเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้ข้อมูลมีความเป็นเอกภาพ ไม่ซ้ำซ้อนและสอดคล้องกัน กรมส่งเสริมการเกษตรจึงร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ และสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ดำเนินการปรับปรุงระบบข้อมูล และพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลมาใหม่ เรียกว่า “ระบบข้อมูลการเกษตร” ซึ่งจะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลและชุมชนในการจัดเก็บ และจัดทำข้อมูลในระดับหมู่บ้าน/ตำบล ตลอดจนจัดทำทะเบียนเกษตรกรรวมทั้งครัวเรือนให้ครบถ้วน สมบูรณ์ และมีความทันสมัย ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล รวมทั้งหน่วยงานในชุมชนมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลการผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญและข้อมูลทะเบียนเกษตรกรในการปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น ใช้เป็นมาตรฐานในการตรวจสอบข้อมูลของเกษตรกรในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนจากภาครัฐ และออกหนังสือสำคัญ หรือหนังสือรับรองต่างๆ ให้เกษตรกร โดยการจัดทำข้อมูลในระบบข้อมูลทางการเกษตร และการจัดทำทะเบียนเกษตรกร กำหนดให้มีมาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลถึงระดับหมู่บ้าน/ครัวเรือนเกษตรกร ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกรมส่งเสริมการเกษตร โดยศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล กับองค์กรบริหารงานส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์และเป็นที่ยอมรับของชุมชน ก่อนส่งข้อมูลเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับตำบล

ในช่วง 40 ที่ผ่านมา การวางแผนพัฒนาการเกษตรได้มุ่งเน้นการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อแสวงหารายได้และเสริมสร้างความมั่นคงด้านเงินตราเข้าสู่ประเทศ จึงมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจตามยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ กระทั่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการพื้นฐานที่จะพัฒนาให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา คือ กระบวนการเรียนรู้ การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทุกระดับ ตั้งแต่การคิดริเริ่มตลอดจนการศึกษา วิเคราะห์ วางแผน การดำเนินกิจกรรม การติดตาม ประเมินผล จนเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาคน จนบรรลุตามที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 กำหนดไว้ได้

เมื่อพิจารณาการพัฒนาที่ผ่านมา จะเห็นว่าไม่เอื้ออำนวยต่อการเสริมกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เนื่องจากการวางแผนเป็นการดำเนินงาน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชนในลักษณะจากบนสู่ล่าง (top-down approach) จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องมีแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ให้เป็นอย่างไรที่ชุมชนต้องการ และสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้

ภารกิจที่ 3 การบริหารข้อมูลและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

ในการส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตรได้ใช้วิธีการต่างๆ ในการถ่ายทอดความรู้ และข้อมูลข่าวสารสู่เกษตรกร นอกเหนือจากการถ่ายทอดความรู้โดยตรงผ่านการฝึกอบรมจัดทำแปลงสาธิต ทัศนศึกษาดูงานและเยี่ยมชมเกษตรกรแล้ว ยังได้อาศัยการบริการข้อมูลข่าวสาร การเกษตรของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัด และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ/ช่องทางต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค เป็นวิธีในการสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความรู้ ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยได้อย่างรวดเร็ว และกว้างขวาง เป็นการขยายโอกาสในการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตของเกษตรกร จึงจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสร้างศักยภาพในการบริหารข้อมูลข่าวสารของพื้นที่ รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพครอบคลุมประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทำให้เกษตรกรเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและประหยัด มีข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ตรงกับความต้องการ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เป็นข้อมูลที่ทันสมัยทันเวลาที่จะใช้ในการประกอบการตัดสินใจ วางแผนการผลิตและพัฒนาอาชีพของเกษตรกร

ภารกิจที่ 4 การปฏิบัติการรวบรวมส่งเสริมการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น

สังคมดั้งเดิมของคนไทยมีวิถีการดำเนินชีวิตและพื้นความรู้ของตนเอง ที่สืบทอดกันมาแต่บรรพบุรุษ เป็นพื้นความรู้แห่งคุณภาพและเอกภาพของชีวิตมนุษย์และอาศัยภูมิปัญญาของคนไทยที่เรียกว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นพื้นฐาน โดยภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสม สร้าง ขึ้นมาจากประสบการณ์ของชีวิต สังคมในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันและถ่ายทอดสืบทอดกันมาเป็นวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงมีความจำเพาะกับท้องถิ่น มีความเชื่อมโยงกับชีวิต สังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นบูรณาการและเน้นความสำคัญของจริยธรรมมากกว่าวัฒนธรรม ทำให้ชาติไทยดำรงอยู่มาได้โดยตลอด อย่างไรก็ตาม ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ภูมิปัญญาท้องถิ่นถูกละเลย สังคมไทยได้หันไปให้ความสนใจกับอารยธรรมตะวันตก ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์และปัญหาต่างๆ มากมาย มาบัดนี้กระแสการตื่นตัวในการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศ กำลังได้รับความสำคัญขึ้นอย่างต่อเนื่อง การนำภูมิปัญญามาใช้เพื่อพัฒนาประเทศจะต้องดำเนินการในระดับพื้นที่โดยคนไทยในชนบทและเกษตรกรผู้เป็นบุคคลสำคัญในการฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานราชการต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้เชื่อมประสาน สร้างเงื่อนไข และส่งเสริมให้ชาวบ้านมีบทบาทมากที่สุด เพื่อสร้างสำนึกของการสืบทอดคุณค่าของภูมิปัญญา ปล่อยให้เข้ากับยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลง ทำให้ชาวบ้านเกิดความเชื่อมั่นในตนเอง และค้นหาหนทางการพัฒนาต่อของภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่นำไปสู่การพึ่งตนเองได้ในที่สุด

สิ่งแรกที่ต้องทำภายใต้กระบวนการพัฒนาดังกล่าว คือ การกระจายอำนาจในการดำเนินงานหรือการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ชาวบ้านโดยวิธีการสืบค้นผู้รู้ สืบค้นข้อมูลภูมิปัญญา ส่งเสริมให้ชาวบ้านรู้จักการวิจัย ทดสอบในท้องถิ่นด้วยตนเองและเผยแพร่ถ่ายทอดภูมิปัญญาให้เป็นที่รับรู้ ซึ่งหากดำเนินการได้ดังนี้แล้วก็เป็นการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ภารกิจที่ 5 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ (อยู่ในระหว่างการแก้ไขกฎหมาย)

ภารกิจที่ 6 การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรจะได้มีการสำรวจการระบาดของศัตรูพืช เพื่อจัดส่งให้กรมส่งเสริมการเกษตรให้เป็นข้อมูลในการพยากรณ์ และเตือนการระบาดของศัตรูพืชแล้วก็ตาม พบว่าข้อมูลที่ได้มีการเตือนการระบาดนั้นเป็นข้อมูลในภาพรวม ซึ่งอาจเกิดการระบาดในพื้นที่ของเกษตรกร หรืออาจไม่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ก็ได้ การมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในการดูแลการพัฒนาอาชีพของประชาชนในพื้นที่ มีการดูแลการสำรวจช่วยเหลือป้องกัน

กำจัดศัตรูพืชให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ จะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่ได้ทันเหตุการณ์ และก่อให้เกิดรายได้เพิ่มมากขึ้น

ภารกิจที่ 7 การปฏิบัติงานการฝึกอบรมอาชีพการเกษตร

ภารกิจการฝึกอบรมอาชีพทางการเกษตร เป็นภารกิจที่กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการ เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกร ซึ่งมีอาชีพหลักทางการเกษตร และอาชีพเสริมที่ต่อเนื่องทางการเกษตร เช่น การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรออกจำหน่ายเป็นการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร การฝึกอบรมอาชีพการเกษตรนี้ กรมส่งเสริมการเกษตรถ่ายทอดในห้วงการปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ประสงค์จะรับภารกิจนี้โดยจะทำงานร่วมกับ อปท. ในส่วนของการสำรวจความต้องการของเกษตรกรในการพัฒนาอาชีพนั้นแล้วติดตามประเมินผล

ขั้นตอนการดำเนินงานมี 2 ขั้นตอน คือ การสำรวจหาความต้องการฝึกอบรมอาชีพการเกษตรและการจัดฝึกอบรมอาชีพ

ภารกิจที่ 8 แนวทางการปฏิบัติงานการถ่ายทอดภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โครงการผลิตและบริหารพันธุ์พืชสวน : ด้านการกระจายพันธุ์)

สืบเนื่องจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีการถ่ายทอดภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นอีกหนึ่งหน่วยงานหนึ่งที่มีภารกิจที่จะถ่ายทอดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเฉพาะด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต:การส่งเสริมอาชีพ :ด้านการกระจายพันธุ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองนโยบายรัฐบาลและให้สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง อันจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดีขึ้น ดังนั้นกรมส่งเสริมการเกษตร จึงได้ถ่ายทอดภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการกระจายพันธุ์ในส่วนของการสำรวจความต้องการของเกษตรกร ทั้งด้านพันธุ์พืชและความรู้ด้านพืชสวน เช่น ไม้ผล ไม้ดอก ไม้ประดับ พืชผัก เห็ด และสมุนไพร เป็นต้น เพื่อที่จะนำมาวางแผนและกำหนดแนวทางการดำเนินงานต่อไป

ภารกิจที่ 9 การปฏิบัติการรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม

ภารกิจที่ต้องการรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่มต่างๆ สถาบันเกษตรกรหมายถึง กลุ่มของเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเกษตรกรที่รวมตัวกันเป็นสถาบันเกษตรกร เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน มีลักษณะเป็นสถาบันทางสังคมอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆ ของคนในสังคม คือมีกฎเกณฑ์คอยควบคุมพฤติกรรมของคนและกฎเกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับรูปแบบปฏิบัติในสังคม

2. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

ภารกิจที่ 10 ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ศูนย์บริการตำบล หมายความว่า ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน เป็นศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด วิเคราะห์ วางแผนและบริหารจัดการแผนด้วยตนเองและเป็นสถานที่ให้บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตรทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการให้ข้อมูลข่าวสารการเกษตรที่สำคัญแก่เกษตรกรในลักษณะบูรณาการของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดบริการ ณ จุดเดียว

3. ด้านการบริหารและจัดการและอนุรักษ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

ภารกิจที่ 11 (กรมส่งเสริมการเกษตรขอยกเลิกการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) **แนวคิดที่เกี่ยวกับความพร้อม**

Thataher *et al.* (1970) อ้างใน สังคม (2543) ได้ให้ความหมายของความพร้อมไว้ว่า หมายถึง สภาพหรือคุณภาพของการเตรียมความพร้อมอันเนื่องมาจากการเตรียมการความมั่นคง ความพอใจ ความกระตือรือร้น

นันทนา (2542) ได้อธิบายเกี่ยวกับความพร้อมไว้ว่า เป็นสภาวะของบุคคลที่จะเรียนรู้สิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างบังเกิดผล ซึ่งขึ้นอยู่กับวุฒิภาวะ การที่ได้รับการฝึกฝน การเตรียมตัวและความสนใจหรือแรงจูงใจ ความต้องการ ประสบการณ์ที่ผ่านมา สติปัญญาและอารมณ์

Downing and Trackrey (1971) อ้างใน ชีรวัดิ (2541) ได้แบ่งองค์ประกอบของความพร้อมแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. องค์ประกอบทางกายภาพ (physical factors)
2. ด้านสติปัญญา (intellectual factors)
3. องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม (environmental factors)
4. องค์ประกอบด้านอารมณ์ แรงจูงใจ และบุคลิกภาพ (emotional, motivation, personality factors)

ในประเด็นของความพร้อมก็คงต้องกล่าวถึง ความพร้อมในด้านความรู้ ความสามารถของคนในองค์กรเป็นหลัก และคนในองค์กรก็ประกอบด้วยคนสองกลุ่ม คือกลุ่มผู้นำ (leader) และกลุ่มทีมงาน (team work) หรือกลุ่มบุคลากรในระดับปฏิบัติ หากคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดหรือทั้งสองกลุ่ม

ขาดหรือบกพร่องซึ่งความพร้อมด้านความรู้ความสามารถ ย่อมจะเป็นเรื่องยากกับการที่จะนำความสำเร็จสู่องค์กรได้ และความพร้อมที่ว่านี้ก็ต้องแยกกลุ่มคนในองค์กร ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงกลุ่มของผู้นำ (leader) ก่อน แล้วจะตามมาด้วยกลุ่มของผู้ปฏิบัติ (team) เป็นลำดับต่อไป (<http://www.rin.ac.th>)

ความพร้อมของผู้นำนั้นคือ ความพร้อมในเรื่องความรู้ความสามารถในการบริหาร ของกลุ่มคนในระดับผู้นำ ผู้นำที่ดีจะต้องมีความพร้อมและมีความสามารถในการสอนที่ดี (teaching ability) นั่นคือ ต้องมีความรู้ดี และต้องมีความสามารถที่จะแนะนำหรือสอนงานให้กับทีมงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานนำไปสู่ความสำเร็จได้ มีความพร้อมด้านการตัดสินใจ ที่มีท่าทีจริงจังและแน่นอนในเรื่องของจิตใจที่มั่นคง (self possession) มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ ส่วนความพร้อมของผู้ปฏิบัติ นั่นก็คือ ความพร้อมในเรื่องความรู้ความสามารถที่จะนำไปปฏิบัติงาน (technical skill) ในภารกิจหรือหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายหรือที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ให้รับผิดชอบ องค์กรใดๆ ที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ การปฏิบัติงานก็จะรวดเร็ว แข็งแรง ผลงานมีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากองค์กรใดที่มีผู้นำที่ดี คนในองค์กรก็จะมีขวัญกำลังใจ มีความรับผิดชอบ มีการปฏิบัติงานที่มีลักษณะการแข่งขันที่มีขึ้นกับตัวเอง เพื่อต้องการความสำเร็จของงานที่มีคุณภาพให้ปรากฏ

สมรรถนะองค์กร

วเรช (2545) กล่าวว่า สมรรถนะขององค์กรเป็นส่วนสำคัญในความสำเร็จของการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ องค์กรที่มีขีดความสามารถที่จะสามารถปฏิบัติต่ออาศัยโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม บุคลากรในองค์กรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องเตรียมความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ

Weber (อ้างใน ศิริวรรณ และคณะ , 2539) กล่าวว่าลักษณะโครงสร้างองค์กรในระบบราชการ ซึ่งตำแหน่งและอำนาจหน้าที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน อำนาจการจัดการขึ้นอยู่กับตำแหน่งในองค์กรมากกว่าบุคคลในตำแหน่งนั้น

หลักสำคัญที่ใช้ประเมินภายในองค์กร คือ หลัก 7-S ของ Mc Kinsey ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 7 ประการ

1. โครงสร้างองค์กร (structure) คือการจะปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องมีการจัดแบ่งส่วนงาน กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชา รวมถึงการกำหนดจุดเชื่อมต่อระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่จะประสานงานให้สอดคล้องกัน
2. ระบบองค์กร (systems) คือ การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ วิธี กระบวนการ ขั้นตอน ระบบการบริหารงานขององค์กร เพื่อให้ปฏิบัติการกิจหน้าที่ต่างๆ เป็นไปด้วยความสะดวกเรียบร้อย
3. แผนยุทธศาสตร์ (strategy) คือ การวางทิศทาง ขอบเขตภารกิจ และแนวทางการดำเนินงานขององค์กร เพื่อสนองต่อความต้องการของลูกค้าหรือสภาพแวดล้อมและการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไป
4. บุคลากร (staff) คือ บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งเพื่อปฏิบัติงานมีลักษณะและคุณสมบัติ ตลอดจนคุณวุฒิอย่างไรเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย
5. รูปแบบการบริหาร (style) คือ รูปแบบหรือวิธีการบริหารงานแบบต่างๆ ที่ถือปฏิบัติในองค์กร
6. ความรู้ความสามารถของสมาชิกในองค์กร (skills) คือ ความรู้ ความชำนาญของสมาชิกในองค์กร หรือข้อได้เปรียบที่รองรับยุทธศาสตร์การดำเนินงาน
7. ค่านิยมร่วมขององค์กร (shared values) คือ หลักปรัชญา อุดมการณ์ร่วมและภาพลักษณ์ที่พึงประสงค์ ที่ทำให้คนส่วนใหญ่ในองค์กรเข้าใจ ยอมรับ ทำให้ทุกคนยึดถือมาปฏิบัติ

ขนาดขององค์กร

นิตยา (2544) กล่าวว่า ขนาดขององค์กรและโครงสร้างมีความสัมพันธ์กัน องค์กรขนาดเล็กมีระดับการบังคับบัญชาไม่มากนัก มีบุคลากรไม่มากควมคุมง่าย ส่วนองค์กรขนาดใหญ่มีการกระจายอำนาจแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อย

Blau (อ้างใน สิทธิโชค , 2540) ได้ทำการศึกษาขนาดขององค์กร ได้ข้อสรุปว่าขนาดเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการกำหนดโครงสร้างองค์กร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาผลงาที่เกี่ยวข้อกับองค์การบริหารส่วนตำบล เอกวิทย์ (2543) ได้ศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาการเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่มีโครงการพัฒนาการเกษตร 1 โครงการ ร้อยละ 29.9 ไม่ได้จัดงบประมาณสำหรับโครงการเกษตร ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตร ในเรื่องการตัดสินใจ ประโยชน์จากการพัฒนาการเกษตร ประเมินผล การกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผน ในระดับปานกลาง มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ร่วมวิเคราะห์ปัญหาในระดับน้อย จากการศึกษาขังพบว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับบทบาทการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ร่วมวิเคราะห์ปัญหา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อีกทั้งจำนวนสมาชิกในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ถาวร (2543) ได้ศึกษาบทบาทการพัฒนาการเกษตรขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำพูน พบว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำพูนเพียงแห่งเดียวที่มีการจัดทำโครงการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางการเกษตร

กรมการปกครอง (2547) ได้ศึกษาปัญหาการดำเนินการจัดตั้ง และประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความไม่พร้อมในเรื่องต่างๆ คือ ความไม่พร้อมของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ความไม่พร้อมของอาคารสถานที่ ความไม่พร้อมของการบริหารรายได้

ชัยยง (2545) ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 1 งบประมาณมีน้อยและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ส่วนวัสดุ อุปกรณ์ อาคาร สถานที่ ไม่มีปัญหา

ศิริพันธ์ (2543) ได้ศึกษาความพร้อมของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยว เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล มีความพร้อมในการกำหนดนโยบาย วางแผนงาน และการดำเนินงาน แต่มีปัญหาเรื่องงบประมาณและผู้นำขาดความรู้ด้านการจัดการ

ภาคสรุป

การกระจายอำนาจ เป็นมาตรฐานที่รัฐบาลได้พยายามมอบอำนาจการปกครองให้กับส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด เพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้ตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ โดยที่รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการ ทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการถ่ายโอน การกิจที่ถ่ายโอน และได้ระบุกิจกรรมการถ่ายโอนไว้ 2 ประเภทคือประเภทเลือกทำโดยอิสระ และประเภทที่ต้องทำ มีผลผูกพันให้ส่วนราชการ 50 กรม รวม 11 กระทรวง ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 ด้าน รวม 245 เรื่อง ประกอบด้วย

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

เมื่อเป็นดังนี้ทำให้กรมส่งเสริมการเกษตรได้ทำตามนโยบายของรัฐบาลโดยการถ่ายโอนภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลือกทำโดยอิสระทั้งหมด 3 ด้าน 11 ภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรคือ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล