

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจนี้มีแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจ
3. หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ
4. รูปแบบการถ่ายโอน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย
7. นิยามศัพท์ปฏิบัติการ
8. สมมุติฐานงานวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ

ความหมายของทัศนคติ

ทัศนคติ เป็นศัพท์ทางด้านจิตวิทยาซึ่งได้ศึกษาถึงความเชื่อ ความรู้สึกและพฤติกรรมของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อสิ่งต่าง ๆ ซึ่งได้มีนักวิชาการที่เป็นตัวแทนความคิด ให้ความหมายของคำว่า “ทัศนคติ” ไว้ดังนี้คือ

เธอร์สโตน (Thurstone, 1967, p. 77 อ้างถึงใน รุ่งนภา บุญคุ้ม, 2536, หน้า 51)

ให้ความหมายว่าทัศนคติเป็นระดับความมากน้อยของความรู้สึกในด้านบวก หรือ ลบ ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (psychological object) ซึ่งอาจจะเป็นอะไรก็ได้ เช่น สิ่งของ บุคคล บทความ องค์การ ความคิด ฯลฯ และความรู้สึกเหล่านี้ ผู้รู้สึกสามารถบอกความแตกต่างได้ว่า เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย

อัลพอลด์ (Allport, 1975, p. 2) ทัศนคติ หมายถึง ความพร้อมทางด้านจิตใจและประสาทอันเกิดจากประสบการณ์ของบุคคล ความพร้อมดังกล่าวมีทิศทางหรืออิทธิพลเหนือการตอบสนองของบุคคลต่อสิ่งของ บุคคลหรือสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง

ฮิลการ์ด (Hillgard, 1962, p. 504) ทักษคติ หมายถึง ความพร้อมที่จะแสดงออกในลักษณะใดลักษณะหนึ่งต่อแนวคิดหรือสถานการณ์ใดๆ ในทางเข้าหรือหน้ออกทางและเป็นความพร้อมที่จะตอบสนองในทางเอนเอียงไปลักษณะเดิม เมื่อได้พบพานกับสิ่งที่ได้กล่าวนั้นอีก

ดวงเดือน พันธุ์นาวัน (2524) ได้ให้ความหมายว่า ทักษคติ หมายถึง ความพร้อมในการกระทำของบุคคลต่อสิ่งใด บุคคลใด ความพร้อมดังกล่าวของบุคคลซึ่งเห็นได้จากพฤติกรรมที่บุคคลแสดงต่อสิ่งนั้นหรือบุคคลนั้นว่าชอบหรือ ไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร

ประภาพันธุ์ สุวรรณ (2520, หน้า 20) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบและเป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

จากความหมายข้างต้น เราอาจสรุปได้ ทักษคิตมีผู้ให้ความหมาย 2 แนวทางคือ แนวทางที่ 1 มองว่า ทักษคติเป็นการประเมินความรู้สึกในเชิงบวก หรือ เชิงลบ (Affective Evaluation) ส่วนแนวทางที่ 2 มีความเห็นว่าไม่ควรนิยามทัศนคติเฉพาะแต่ด้านความรู้สึก แต่ควรพิจารณาประเมินด้านความรู้สึกควบคู่ไปกับองค์ประกอบด้านความเชื่อ (Cognitive Component) และมิติเชิงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกัน (Behaviorial Component) (Adam & Jessica, 1996)

ในวิทยานิพนธ์นี้ใช้ทัศนคติในความหมายแนวที่ 2 ซึ่งรวมทั้งการประเมิน ความรู้สึก ความเชื่อ และพฤติกรรม เนื่องจากหัวข้อวิทยานิพนธ์ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความพร้อมในการปฏิบัติเป็นสำคัญ

ลักษณะของทัศนคติ

ทัศนคติเป็นสิ่งที่สามารถชี้ทิศทางในการแสดงออกของบุคคลต่าง ๆ ที่จะกระทำต่อบุคคลอื่นในสถานการณ์หรือทิศทางที่สนับสนุนหรือปฏิเสธ อย่างไรก็ตามได้เป็นที่ยอมรับกันในระหว่างนักวิชาการกันว่า ทัศนคตินั้นมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

1. ทัศนคติ เป็นสภาวะก่อนที่จะมีพฤติกรรมได้ตอบ (Predisposition to Respond) ต่อเหตุการณ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ หรือจะเรียกว่าเป็นสภาวะพร้อมที่จะมีพฤติกรรมจริง
2. ทัศนคติ จะมีความคงตัวอยู่ในช่วงระยะเวลา (Persistent over Time) แต่มิได้หมายความว่า จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง
3. ทัศนคติเป็นตัวแปรแฝงที่นำไปสู่ความสอดคล้องระหว่างพฤติกรรมกับความรูสึก ตลอดจนการที่จะต้องเผชิญหรือหลีกเลี่ยงต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง
4. ทัศนคติดีคุณสมบัติของแรงจูงใจในอันที่จะทำให้บุคคลได้ประเมินและเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้โดยให้หมายความรวมถึงการกำหนดทิศทางของพฤติกรรมจริง ๆ ด้วย (จิตติยา สุวรรณชฎ, 2527, หน้า 79)

การเกิดทัศนคติ

พลเทพ จันทร์ประเสริฐ (2526) ได้สรุปไว้ว่า ทัศนคติ มีใช้สิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด (Inborn) หากพัฒนาขึ้นมาภายหลังเป็นผลของปัจจัยต่าง ๆ อันเป็นภูมิหลังของตัวบุคคลนั้น ๆ เช่น ชาติกำเนิด การศึกษาอบรมที่ได้รับ ประสบการณ์ชีวิต สภาพแวดล้อมที่เผชิญอยู่จริง ความคาดหวังหรือเป้าหมายในชีวิตของบุคคลนั้น ๆ รวมตลอดถึงความบีบคั้น หรืออุปสรรคที่เผชิญอยู่ด้วย

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520) ได้ศึกษาและกล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดทัศนคติที่สำคัญอันได้แก่

1. ประสบการณ์เฉพาะอย่าง (Specific Experience) คือ การมีประสบการณ์เฉพาะอย่างกับสิ่งเกี่ยวกับทัศนคตินั้น ๆ เช่น ถ้าเรามีประสบการณ์ที่ดีในการติดต่อบุคคลหนึ่งเราจะมีความรู้สึกชอบบุคคลนั้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าเรามีประสบการณ์ที่ไม่ดีเราก็มักมีแนวโน้มที่จะไม่ชอบบุคคลนั้น
 2. การติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น ๆ (Communication from Experience) ทัศนคติหลายอย่างของบุคคลเกิดจาก ผลการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการ
 3. สิ่งที่เป็นแบบอย่าง (Models) ทัศนคติบางอย่างเกิดขึ้นจากการเลียนแบบจากคนอื่น ขบวนการเกิดทัศนคติด้วยวิธีนี้เกิดขึ้นโดยขั้นแรกจากเหตุการณ์บางอย่าง บุคคลจะมองเห็นว่าบุคคลอื่นมีการปฏิบัติอย่างไร ขั้นต่อไปบุคคลนั้นจะแปลความหมายของการปฏิบัตินั้นในรูปแบบของความเชื่อ ทัศนคติซึ่งมาจากการปฏิบัติของเขา
 4. องค์ประกอบเกี่ยวกับสถาบัน (Institution Factors) เช่น โรงเรียน สถานที่ประกอบพิธีศาสนา หน่วยงานต่าง ๆ สถาบันเหล่านี้จะเป็นที่มา และสนับสนุนให้เกิดทัศนคติอย่างชัดเจน
- รุ่งนภา บุญคุ้ม (2536, หน้า 57) ได้กล่าวว่า การเกิดและเปลี่ยนแปลงทัศนคติเป็นไปตามหลัก 3 ประการ คือ

1. ความสัมพันธ์และการติดต่อกับผู้อื่น
2. การย้ายแบบอย่างสถานการณ์หนึ่งไปสู่อีกสถานการณ์หนึ่ง
3. การสนองความต้องการของคน

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การเกิดทัศนคติมีที่มาจากสิ่งเร้าซึ่งอยู่ในรูปของประสบการณ์โดยตรง และประสบการณ์โดยอ้อม ผ่านขบวนการเรียนรู้ แล้วผ่านออกไปสู่พฤติกรรมที่แสดงความเห็นหรือแสดงเหตุผลซึ่งเป็นปฏิกิริยาตอบสนอง

การวัดทัศนคติ

ในการวัดทัศนคตินั้น สามารถวัดองค์ประกอบทั้ง 3 ของทัศนคติได้โดยนักจิตวิทยาทางด้านสังคมนิยมวัดใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ ทิศทาง และปริมาณขององค์ประกอบนั้น (ดวงเดือน พันธนาวิน, 2524, หน้า 8)

ทิศทาง (Direction) หมายถึง การประเมินค่าความรู้ การรู้สึก และการกระทำไปในด้านที่เป็นบวกหรือลบ ซึ่งหมายถึงดีหรือเลว เช่น เกี่ยวกับองค์ประกอบในทางความรู้ ก็สามารถวัดได้ว่าบุคคลมีความรู้ ในประเด็นที่ต้องการวัดว่าสิ่งนั้นดีหรือเลว ส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบทางการรู้สึกก็สามารถวัดได้ว่าบุคคลมีความรู้สึกละเลาะสิ่งนั้นไปในทางบวกหรือลบ คือในทางชอบและพอใจ หรือไม่ชอบ ไม่พอใจ ส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบทางการพร้อมกระทำก็สามารถวัดได้ว่าบุคคลพร้อมที่จะกระทำต่อสิ่งนั้นในทางบวกหรือลบ ซึ่งทางบวกหมายถึง การพร้อมที่จะให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือ ส่วนทางลบ ก็หมายถึง ความพร้อมที่จะทำลาย ทำร้ายหรือขัดขวางความเจริญของสิ่งนั้น

ปริมาณ (Magnitude) หมายถึง ความเข้มข้นหรือปริมาณความรุนแรงของทัศนคติไปในทิศทางบวกหรือลบ นั่นคือ บุคคลอาจมีทัศนคติต่อสิ่งหนึ่งอย่างรุนแรงมากและต่ออีกสิ่งหนึ่งเพียงบางเบา ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสำคัญของสิ่งนั้น หรือขึ้นอยู่กับความพัวพันของบุคคลกับเรื่องนั้น เช่น บิดามารดามีความสำคัญต่อบุคคลมาก บุคคลนั้นย่อมมีทัศนคติอย่างรุนแรงต่อบิดามารดาของตน ในอีกกรณีหนึ่ง นิสิตที่ไปพูดโฆษณาชักจูงมิให้คนซื้อสินค้าต่างประเทศ เป็นผู้ที่มีความพัวพันกับเรื่องนี้มาก จึงมีทัศนคติที่รุนแรงต่อการซื้อสินค้าต่างประเทศด้วย แต่ถ้าบุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องพันกับชาวเอสกีโมเลยทัศนคติของบุคคลนั้นต่อชาวเอสกีโมไม่ว่าจะเป็นไปในทางบวกหรือลบ ก็จะไม่มีความเข้มข้นน้อย

การวัดทัศนคติ สามารถวัดได้ในหลายวิธี เช่น การวัดโดยการประมาณความรู้สึกของตนเอง (Self-Report Measures) การสังเกตพฤติกรรมที่แสดงออก (Observation of Over Behavior) การตีความหรือแปลความหมายจากปฏิกิริยาที่บุคคลแสดงต่อสิ่งเร้าบางชนิด (Reactions and Interpretations of Partially Structured Stimuli) การทำงานบางอย่างที่กำหนดให้ (Performance on Objective Tasks) และปฏิกิริยาตอบสนองทางร่างกาย (Physiological Reactions) (กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ, 2527, หน้า 187)

เครื่องมือที่ใช้วัดทัศนคตินิยมใช้กันอย่างแพร่หลายนั้น ได้แก่ วิธีวัดช่วงเท่ากัน (Equal-Appearing Interval Scale) ของ Thurstone และแบบมาตรฐานบอกการประมาณค่า (Summated Rating Scale) ของ Likert ซึ่งเป็นการวัดระดับความรู้สึกของตนเอง (ดวงเดือน พันธนาวิน, 2524, หน้า 26)

เธอร์สโตน (Thurstone, 1967) ได้สร้างแบบวัดทัศนคติ โดยการรวบรวมประโยคเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องการจะศึกษานำไปให้กลุ่มผู้ตัดสินซึ่งมีทัศนคติต่อเรื่องที่จะศึกษาต่างกันให้มากที่สุด เป็นผู้ประเมินความเห็นต่อข้อความที่สร้างขึ้น เมื่อผู้ตัดสินทุกคนได้อ่านประโยคทั้งหมดแล้ว ให้ประเมินค่าแต่ละประโยคว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยมากน้อยเพียงใด โดยได้คะแนนได้จาก 1 ถึง 11 คะแนน 1 แสดงว่าไม่เห็นด้วย ส่วน 2,3 ... แสดงความไม่เห็นด้วยน้อยลงตามลำดับจากคะแนน 6 เป็นต้นไป จะให้เมื่อค่อนข้างเห็นด้วย และ 7,8 ... เห็นด้วยมากขึ้นทุกที จนถึงคะแนน 11 แสดงว่าเห็นด้วยมากที่สุด แล้วจึงนำค่าที่ผู้ตัดสินให้กับแต่ละประโยคได้รับจากผู้ตัดสินทั้งหมดประกอบประโยคที่มีข้อความคลุมเครือให้ตัดทิ้งทั้งหมดเลือกเอาเฉพาะประโยคที่มีค่าประโยคห่างกันเป็นช่วงเท่าๆ กันมาใช้ในแบบสอบถาม

ลิงเคิร์ท (Likert, 1970) ได้สร้างแบบการวัดทัศนคติ โดยกำหนดให้ข้อความทุกข้อในแบบวัด ทัศนคติ คือ ผลรวมของคะแนนทุกข้อในแบบวัดซึ่ง Likert ถือว่าผู้ที่มีทัศนคติต่อสิ่งใดก็ย่อมจะมีโอกาสที่จะตอบเห็นด้วยกับข้อความที่สนับสนุนสิ่งนั้นจะมีมากและโอกาสที่จะตอบเห็นด้วยกับข้อความที่ต่อต้านสิ่งนั้นก็จะมีอยู่น้อย ในทำนองเดียวกันผู้ที่มีทัศนคติไม่ติดต่อกันนั้น โอกาสที่จะเห็นด้วยกับข้อความที่ต่อต้านสิ่งนั้นจะมีมาก คะแนนรวมของทุกข้อจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงทัศนคติของผู้ตอบในแบบวัดทัศนคติของแต่ละคน วิธีสร้างแบบวัดทัศนคติของบง Likert ครั้งแรกจะต้องรวบรวมข้อความที่เกี่ยวข้องในสิ่งที่จะศึกษาให้ได้มากที่สุด เช่นเดียวกับของ Thurstone นำข้อความที่รวบรวมได้ไปลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการจะศึกษา โดยให้เลือกตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เพียงอย่างใดอย่างหนึ่งต่อข้อความแต่ละข้อ ผู้ตอบไม่ต้องทำใจเป็นกลาง เหมือนกับการตัดสินข้อความของผู้ตัดสินตามแบบของ Thurstone แต่ตอบตามความรู้สึกตนเอง การเปรียบเทียบทัศนคติให้เป็นคะแนนข้อความที่สนับสนุนคำตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่งให้ 5 คะแนน และลดลงเรื่อย ๆ จนถึงคำตอบไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ให้ 1 คะแนน ส่วนข้อความที่ต่อต้าน ถ้าตอบไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งให้ 5 คะแนนและลดลงเรื่อย ๆ จึงถึงตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่งให้ 1 คะแนน

จากแนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติที่กล่าวถึงข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการวัดทัศนคติแบ่งวิธีการวัดได้เป็น 2 แบบ คือ

1. ทัศนคติที่มีองค์ประกอบเดียว ได้แก่การวัดความรู้สึกหรือการประเมินค่าของบุคคลเพียงอย่างเดียว
2. เป็นการวัดแนวโน้มของความคิด ซึ่งจะม้องค์ประกอบด้วยกัน 3 ด้าน คือ
 - 2.1 ความรู้ความเข้าใจ
 - 2.2 การแสดงความคิดเห็น เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย

2.3 แนวโน้มของพฤติกรรม

ในการศึกษาทัศนคติของผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจในครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ ความรู้ความเข้าใจ การแสดงความคิดเห็น และแนวโน้มของพฤติกรรม ของผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการวัดแนวโน้มของพฤติกรรมดังนั้นการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงเลือกใช้แบบมาตรฐานการประมาณค่าของ ลิขเกิร์ต (Likert) เป็นเครื่องมือในการวัดทัศนคติ เนื่องจากเป็นแบบวัดที่มีความสอดคล้องกับเนื้อหาในการวิจัยมากที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจ

ความหมายของการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution)

การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) หมายถึง การโอนย้ายอำนาจบางประการจากส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำอย่างเป็นอิสระโดยที่ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่ มิได้แยกเป็นอิสระต่อกัน ซึ่งอำนาจในที่นี้ครอบคลุมอำนาจในการตัดสินใจตามภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น อำนาจการบังคับบัญชาบุคลากรที่ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น รวมตลอดถึงอำนาจในการจัดหาและบริหารทรัพยากรที่เป็นเงินรายได้ วัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการกิจนั้น การถ่ายโอนอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2544, หน้า 92) ต้องครอบคลุมดังต่อไปนี้

1. หน้าที่ที่จำเป็นและอยู่ในความสามารถของท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้เอง
2. อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการตามหน้าที่ที่กระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด
3. ทรัพยากรการบริหาร (คน เงิน ความรู้) ต่อการบริหารงานของท้องถิ่นให้เพียงพอ การถูกตรวจสอบ การบริหารงานท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถูกกำกับดูแลจากรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และถูกตรวจสอบจากประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้การปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยส่วนรวมและมีความโปร่งใส

การสร้างความพร้อม เป็นหน้าที่ของทั้งรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเร่งสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การประชาชนในชุมชนท้องถิ่นให้สามารถกระทำตามบทบาทที่กำหนดในรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประธาน คณะนิติศาสตร์ (2525 อ้างอิงจาก Smith, 1967, pp. 22- 40) ได้ให้ความหมายของคำว่า Devolution คือ การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นการมอบอำนาจให้

ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเองได้

ตามความหมายของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ จะมีลักษณะสำคัญที่เรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (Local Self Government) มากที่สุด เพราะท้องถิ่นในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดขึ้นนั้นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง (Election) การกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมือง และในที่สุดประชาชนที่จะได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ได้เป็นอย่างดีนั่นเอง

อย่างไรก็ดีคำว่า Devolution หรือที่มีความหมายว่า การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ หลักการสำคัญจะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และอำนาจในการบริหาร (Administration Decentralization) ซึ่งจะคู่ตรงกันกับความเป็นจริงของการปกครองตนเองที่ในท้องถิ่นนั้นจะได้มีสิทธิมีเสียงทางการเมือง มีการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบาย มีการควบคุมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารและการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามเจตจำนงค์หรือความต้องการของคนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282-290 สรุปได้ดังนี้

รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ให้สิทธิของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง และการเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการแต่งตั้งหรือพ้นจาก

ตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามความต้องการ และความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

กำหนดให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญ ในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ในวาระแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544 รายละเอียดของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ

กล่าวโดยสรุป หลักการสำคัญของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) ซึ่งเป็นกรณีวิธีอันหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) จะต้องประกอบด้วย หลักการสำคัญ คือ

ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นมีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

ต้องให้มืองค์การในการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (Autonomy) ได้ เช่น การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น และความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะต้องมีอำนาจในการดำเนินการตรงที่บัญญัติเพื่อการดำเนินงานและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินั้น ๆ ได้พอสมควร

หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพื่อจัดดำเนินการในหน้าที่ของตนด้วยดีมีประสิทธิภาพ

ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีอำนาจในการจัดหาตัวบุคคลเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

องค์กรนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (Territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน โดยยึดหลักการพิจารณาดังนี้

การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจส่วนราชการเป็นหลักสำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

การถ่ายโอนภารกิจคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

หากผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตาม มาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะ

ครบระยะเวลาที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ

งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัด หรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง พิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริการ และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้นซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์หรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับเป็นสำคัญ

กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใดกฎหมายใดว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสม และประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 252 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถหรือสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร้องขอให้รัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

ทั้งนี้ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงาน หรือภารกิจได้โดยให้มีความยืดหยุ่นช่วงเปลี่ยนผ่าน

ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ได้โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละแห่งควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการเพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปตามลักษณะเดียวกันให้มากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่ลักษณะเหมือนกัน

การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

การถ่ายโอนภารกิจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความ

สามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง

การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบได้มากที่สุด

การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

การจัดกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ดังนี้คือ

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ

1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการ

1.3 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพ หรือเคยดำเนินการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

2. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจชั่วคราว แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

ระยะเวลาการถ่ายโอนแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

2.1 ระยะที่ 1 ระยะเวลาถ่ายโอน 1 – 4 ปี (พ.ศ. 2544 – 2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตาม มาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนงานและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2 ระยะที่ 2 ระยะเวลาถ่ายโอน 1 – 10 ปี เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันใน ระยะ 10 ปีแรก ตาม มาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนงานและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งเป็น

2.2.1 ระยะเวลาการถ่ายโอน 1 – 5 ปี (พ.ศ. 2544 – 2548) เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการใช้ระยะเวลาการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 4 ปี และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30 (2)

2.2.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน 4 – 10 ปี (พ.ศ. 2547 – 2553) เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 5 ปี หรือเป็นเรื่องไม่เร่งด่วน และจำเป็นต้องสร้างกลไกและระบบควบคุมมาตรฐานมารองรับ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30 (2)

ภารกิจที่ถ่ายโอน

การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอนและระยะเวลาการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ข้อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกันขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะได้รับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

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 การจัดให้มีตลาด

1.3.2 การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

1.4 การผังเมือง

1.5 การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.1 การส่งเสริมอาชีพ

2.2 งานสวัสดิการสังคม

2.2.1 การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี

2.2.2 คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

2.3 นันทนาการ

- 2.3.1 การส่งเสริมกีฬา
- 2.3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 2.4 การศึกษา
 - 2.4.1 การจัดการศึกษาในระบบ
 - 2.4.2 การจัดการศึกษานอกระบบ
- 2.5 การสาธารณสุข
 - 2.5.1 การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล
 - 2.5.2 การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย
- 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
 - 3.1 การส่งเสริมอาชีพโดย ความเสมอภาคสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 - 3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
 - 3.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 3.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 4. ด้านการวางแผน การส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
 - 4.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
 - 4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี
 - 4.3 การส่งเสริมการลงทุน
 - 4.4 การพาณิชยกรรม
 - 4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม
 - 4.6 การท่องเที่ยว
- 5. ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
 - 5.1 สิ่งแวดล้อมการคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
 - 5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
 - 5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - 6.1 การจัดการดูแลโบราณสถาน และโบราณวัตถุ
 - 6.2 การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกรัตน์ ชูน้อย (2544) เรื่องภาวะความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น: ศึกษาจากความคิดเห็นของคณะเทศมนตรีในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาภาวะความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นศึกษาจากความคิดเห็นของคณะเทศมนตรีในเรื่องความพร้อมด้านกระบวนการบริหารจัดการและความพร้อมด้านปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการเทศบาลในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

2. ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของคณะเทศมนตรีในเรื่องความพร้อมด้านกระบวนการบริหารจัดการและความพร้อมด้านปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการ

3. ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กลุ่มตัวอย่างคือ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยใช้แบบสอบถามจากประชากรศึกษาทั้งสิ้น 84 คน แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS โดยใช้สถิติค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S) ค่า (t -test) สำหรับตัวแปรอิสระ 2 กลุ่ม และวิเคราะห์หาความแปรปรวนแบบทางเดียว One - Way - Analysis of Variance สำหรับตัวแปรอิสระ 3 กลุ่ม ขึ้นไป

ผลการศึกษาพบว่า

1. คณะเทศมนตรี เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 41 - 50 ปี ประกอบอาชีพค้าขายและทำธุรกิจ จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีเป็นเวลา 1-2 ปี มีประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารเทศบาลเอง และเคยเข้ารับการฝึกอบรมสัมมนาเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นมาแล้ว 1 ครั้ง

2. ภาวะความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยรวมพบว่าอยู่ในระดับปานกลางและผลการศึกษารายด้าน มีดังนี้

3. ด้านกระบวนการบริหารจัดการ พิจารณาจากการวางแผน การจัดองค์กร การอำนวยความสะดวก การประสานงาน และการประเมินผล

ผลการศึกษาพบว่า คณะเทศมนตรีมีภาวะความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านกระบวนการบริหารจัดการในระดับปานกลาง โดยมีความพร้อมในการจัดองค์กรมากที่สุด รองลงมาเป็นการอำนวยความสะดวก การประเมินผล การประสานงาน และการวางแผนตามลำดับ

4. ด้านปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการเทศบาล พิจารณาจากด้านบุคลากร ด้านการเงิน ด้านสำนักงาน อาคารและสถานที่ และด้านเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน

ผลการศึกษาพบว่า คณะเทศมนตรีมีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการเทศบาลในระดับปานกลาง โดยมีความพร้อมทางด้านสำนักงาน อาคารและสถานที่มากที่สุด รองลงมาเป็นด้านการเงิน ด้านเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน และด้านบุคลากร ตามลำดับ

5. ในการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของคณะเทศมนตรีในเรื่องความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านกระบวนการบริหารจัดการ และด้านปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการจากการทดสอบสมมติฐาน พบว่า

6. อายุ อาชีพ รายได้ และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของคณะเทศมนตรี

7. ระดับการศึกษา และจำนวนครั้งที่คณะเทศมนตรีเข้ารับการฝึกอบรม สัมมนา เกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของคณะเทศมนตรีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

การศึกษาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะคือ

1. พิจารณาจากลักษณะทั่วไป ควรส่งเสริมและจัดหลักสูตรการศึกษา การฝึกอบรม สัมมนา สำหรับคณะเทศมนตรี ในฐานะผู้บริหารเทศบาล เป็นการเพิ่มพูนความรู้ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเทศบาลให้มีความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนอำนาจ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่ถ่ายโอนอำนาจควรจัดให้มีการฝึกอบรมสัมมนาเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจให้กับเทศบาลก่อนจะมีการถ่ายโอนอำนาจ

2. พิจารณาจากกระบวนการบริหารจัดการเทศบาล ควรกำหนดแผนรองรับการถ่ายโอนอำนาจ บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล ปรับโครงสร้างการแบ่งงานให้สอดคล้องกับภารกิจที่รองรับการถ่ายโอน จัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ให้เพียงพอ ควรจัดให้มีแผนงานเพื่อประสานงานกับหน่วยงานถ่ายโอนอำนาจมีการประสานงานกับหน่วยงานงานถ่ายโอนโดยตรง และจัดทำแผนติดตามประเมินผลโครงการถ่ายโอนอำนาจ

3. พิจารณาจากปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการ ควรจัดหาบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามกรอบโครงสร้าง ในขณะที่มีบุคลากรจำกัดควรฝึกอบรม สัมมนา ให้สามารถทำงานได้หลายหน้าที่ ควรกั้นงบประมาณของเทศบาลไว้เพื่อรองรับการถ่ายโอนอำนาจและวางแผนจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ในการทำงานไว้ให้พร้อม

กิตติพงษ์ หาญพล (2544) ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจ: ศึกษากรณี อบต. ในเขตจังหวัดตราด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ผลกระทบที่มาจากการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ทักษะของประธานองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และนักวิชาการที่มีต่อการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวโน้มในการพัฒนาระบบงานที่ได้รับผลจากการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจ
6. ปัญหาและข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นการวิจัยซึ่งประกอบด้วยการวิจัยเอกสารและวิจัยเชิงสำรวจ

โดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นจากประชาชน ตัวอย่าง ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบล จำนวน 34 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 33 คน และนักวิชาการ จำนวน 2 ท่าน เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ความถี่ และร้อยละ การประเมินความพร้อมใช้ตัวแบบการจัดการ การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ในเรื่องการกระจายอำนาจมาตการนี้สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ถ้าหากมีการจัดการทางด้านตัวแปรต่าง ๆ อย่างมีระบบรัดกุม รัฐบาลควรสนับสนุนให้การดูแลและส่งเสริมงบประมาณให้มากขึ้น บุคลากรต้องมีคุณภาพ การประสานงานระหว่างหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น จะทำให้ระบบมาตการนี้ส่งผลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมในท้องถิ่นของตนเองเพิ่มขึ้น ท้องถิ่นสามารถดำเนินการในทิศทางที่ถูกต้องโดยไม่ต้องรอนโยบายและงบประมาณจากส่วนกลาง ทักษะของประธานองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และนักวิชาการที่มีต่อการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า มาตการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาตการที่มีประสิทธิภาพเห็นผลรวดเร็วและสามารถทำให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้ามากขึ้นกว่าเดิม

๗
3๕.๔๖

๑ 4๙๖ ๗

๑

184092

นโยบายควรทำให้ชัดเจนและการสนับสนุนจากภาครัฐ แนวโน้มในการพัฒนาระบบงานที่ได้รับผลจากการกระจายอำนาจต้องครบครองส่วนท้องถิ่น พบว่าระบบงานจะดีขึ้น ถ้าหากรัฐบาลมีการสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรบุคคลให้มากขึ้น ควรมีการพัฒนาระบบงานด้านบริการชุมชนพัฒนาบุคลากรในท้องถิ่น ให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจ

การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีเทคโนโลยีขั้นสูงในการรองรับงานขนาดใหญ่ ยังต้องพึ่งพาหน่วยงานส่วนภูมิภาคในการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคต่าง ๆ ทำให้ไม่มีอิสระที่แท้จริงในการดำเนินกิจกรรมการถ่ายโอน จากมอสมรรถนะขององค์กร ทำให้สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่พร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ แต่ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับมีศักยภาพสูงขึ้น

ธีรวิทย์ ทองนอก (2542) การศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งได้ใช้วิธีการศึกษาโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ผลจากการศึกษา พบว่า

1. รายได้และโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้หรือที่มาของรายได้ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ รายได้ทั้งหมดมาจากรายได้ปกติและรายได้พิเศษ รายได้ปกติได้จากรายได้จากภาษีอากรและรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร สำหรับรายได้พิเศษมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินสะสม และเงินกู้
2. โครงสร้างระบบการคลังท้องถิ่นของไทย มีลักษณะที่เด่นชัดที่สุด คือ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมจากรัฐบาลค่อนข้างมาก
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังของท้องถิ่น มักให้รัฐบาลส่วนกลางมีบทบาทสำคัญในการกำหนดอัตราและวิธีการจัดเก็บรายได้ประเภทต่าง ๆ ทำให้ท้องถิ่นเคยชินกับระบบสั่งการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ขาดความเป็นตัวของตัวเองไม่กล้ารับผิดชอบหรือตัดสินใจในการลงทุนโดยท้องถิ่นเองได้
4. ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่นที่พบได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้างที่สัดส่วนรายได้ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมีความไม่สมดุลกัน และ ปัญหาการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ยังด้อยประสิทธิภาพ
5. แนวทางการแก้ไขปัญหารายได้ของท้องถิ่น มีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องการแก้ปัญหาจะต้องมีมาตรการแก้ไขปัญหทั้งระยะสั้นและระยะยาว จะต้องแก้ไขทั้งโครงสร้างรายได้ โครงสร้าง

ทางการบริหารของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยการส่งเสริมศักยภาพในการหารายได้ รวมทั้งการพิจารณาปรับปรุงแหล่งรายได้ต่าง ๆ ของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มมากขึ้น เช่น การปรับปรุงประเภทและอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการและค่าปรับต่าง ๆ ปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนใหม่ ออกกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีทรัพย์สิน ให้การเก็บภาษีเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นต้น

ดังนั้นในการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องสร้างบทบาทของแหล่งรายได้ที่ไม่ได้มาจากภาษีอากรท้องถิ่น ให้เป็นแหล่งรายได้ที่ดีที่ท้องถิ่นจะพึงพึงได้ ส่วนด้านเงินอุดหนุนต้องมีการปรับปรุงวิธีการให้เงินอุดหนุนของส่วนกลางที่ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการคลังของรัฐบาลกลาง โดยจะต้องมีการกระจาย อำนาจทางการคลังและการปกครองให้แก่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

นราลักษณ์ โขนิศนรงค์ (2544) เรื่อง การศึกษาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

การศึกษาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทราบถึงระดับความพร้อมของเทศบาลตำบลแสนสุข ในการรับการถ่ายโอนภารกิจตามนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชากรที่ศึกษาได้แก่ คณะผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาล

ผลการศึกษาพบว่า ด้านนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการโอนภารกิจที่มีการดำเนินการซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นดำเนินการเองภายใน 4 ปี ด้านการนํานโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่นไปปฏิบัติพบว่า เทศบาลตำบลแสนสุขเริ่มมีการรับการถ่ายโอนภารกิจบางด้านแล้ว เช่น ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต โครงการถ่ายโอนงานพัฒนาเด็กเล็ก ด้านปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเทศบาลตำบลแสนสุขพบว่า ด้านโครงสร้างของเทศบาลตำบลแสนสุขมีความชัดเจนเหมาะสมแล้วกับอำนาจหน้าที่ปัจจุบัน ควรเพิ่มเติมหน่วยงานภายใน เพื่อสามารถรองรับการกระจายอำนาจ เช่น ด้านการส่งเสริมพาณิชยกรรม การลงทุน การจัดการที่อยู่อาศัย การขนส่งมวลชน และการสังคมสงเคราะห์ ด้านบุคลากร พบว่าเทศบาลมีกรอบอัตรากำลังอยู่เพียงพอกับภารกิจปัจจุบัน แต่ยังไม่มีการบรรจุบุคลากรตามกรอบอัตรากำลังอย่างครบถ้วน ทำให้การปฏิบัติยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร ดังนั้นหากมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่เทศบาลเพิ่มมากขึ้น จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันย่อมไม่สามารถรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นได้ ด้านงบประมาณรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอต่อภารกิจในปัจจุบัน จำเป็นจะต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจาก

รัฐบาล ควรมีการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ เพื่อชี้แจงให้ผู้เสียภาษีเข้าใจ และตระหนักถึงหน้าที่ในการชำระภาษี ด้านการพัฒนาองค์กรคณะเทศมนตรีมีความพร้อมในระดับหนึ่งในเรื่องของภาวะผู้นำ การมีวิสัยทัศน์ที่ดี ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายบริหารไม่มีความขัดแย้ง แต่ผู้บริหารไม่เคยได้รับการฝึกอบรมทางด้านการบริหารจัดการเลย ควรมีการพัฒนาความรู้ทางด้านการกระบวนการบริหาร

ชูศักดิ์ ขมิวไธ (2544) เรื่องความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับถ่ายโอนงานจากกรมทางหลวง: กรณีศึกษา อบต. ในจังหวัดชลบุรี

งานวิจัยเรื่อง ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับถ่ายโอนงานจากกรมทางหลวง มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อศึกษาความพร้อมของการบริหารส่วนตำบลในการรับถ่ายโอนงานจากกรมทางหลวงในเขตจังหวัดชลบุรี รวมถึงการหามาตรการในการเตรียมความพร้อมดังกล่าว การวิจัยจะใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จากเอกสาร และการสังเกตการณ์ จาก อบต. 5 แห่ง โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา อบต. 5 แห่ง คือ ห้วยกะปิ, หนองรี, คลองคำหรุ, บางเสร์ และเหมือง ผลการวิจัยพบว่า อบต. มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนจากงานกรมทางหลวงในด้านนโยบายและด้านการจัดการมากที่สุด รองลงมามี 4 ใน 5 อบต. มีความพร้อมในด้านความรู้ความสามารถเกี่ยวกับวิศวกรรมโยธาและด้านบุคลากรในระดับปานกลาง ส่วนด้านที่ไม่มีความพร้อมเลย ได้แก่ ด้านเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทาง นอกจากนี้ในการเตรียมความพร้อมรับงานจากกรมทางหลวง อบต. ควรจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดซื้อเครื่องจักรเครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ ดำรงไว้ใ้ในยามฉุกเฉิน การสรรหาบุคลากรทางด้านงานโยธาให้พร้อมกับการดำเนินงานและส่งบุคลากรที่มีอยู่ไปฝึกงานจากกรมโยธาธิการ, สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมทางหลวง

น้อยประเสริฐ ปฏิสังข์ (2545) เรื่องปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

ในการวิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาความพร้อมและปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐบาลให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล และ 2) เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหามาจากการถ่ายโอนภารกิจ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษาได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบปกติ โดยใช้การสัมภาษณ์ และข้อมูลจากเอกสารเป็นข้อมูลในการวิจัย ผลการศึกษาพบว่า

ไม่มีการปรับตัวของอบต. ก่อนการถ่ายโอน และไม่มีความพร้อมในด้าน 1) ความพร้อมในแง่ของการเตรียมความคิด 2) ความพร้อมในด้านความรู้ของบุคลากร และ 3) ความพร้อมในเรื่องการประสานงานเก่า ส่งผลให้การกิจที่ถ่ายโอนมาไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเวลาที่กำหนด และมีความสับสนในวิธีการปฏิบัติ

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนมี ดังนี้ 1) ขาดความชัดเจนในเรื่องเวลา 2) ขาดความชัดเจนในเรื่องวิธีการ และงบประมาณ 3) ความช่วยเหลือ การประสานงานจากหน่วยงานต้นสังกัดมีน้อย 4) ความไม่ต้องการรับถ่ายโอนจากอบต. ในบางภารกิจ 5) ปริมาณงานในอนาคตที่อบต. อาจไม่สามารถรองรับได้ 6) การขาดความพร้อมด้านองค์ความรู้ และจำนวนของบุคลากร 7) การไม่ต้องการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานต้นสังกัด และ 8) ปัญหาในด้านการควบคุมงบประมาณ ซึ่งอาจมีความไม่โปร่งใสจากจำนวนอบต. ที่มีจำนวนมาก เทียบกับเดิมซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบน้อยกว่า

ส่วนแนวทางแก้ไข ผู้วิจัยได้เสนอแบบจำลองความสำเร็จของการถ่ายโอนโดยมุ่งเน้นที่การประสานความร่วมมืออย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการของหน่วยงานระดับกระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่นของทั้งหน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานในสายงานของอบต.

ปัญญาเดช พันธุ์วัฒน์ (2545) เรื่องการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณี เทศบาลเมือง จังหวัดกาญจนบุรี

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง เจ้าหน้าที่เทศบาลและประชาชนจำนวนทั้งสิ้น 200 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. รูปแบบการกระจายอำนาจที่รัฐบาลนำมาใช้กับส่วนท้องถิ่นคือ การถ่ายโอนอำนาจ โดยได้นำมาใช้กับเทศบาลเมือง จังหวัดกาญจนบุรีด้วย โดยใช้อำนาจในการ ถ่ายโอนอำนาจให้เทศบาลเมืองกาญจนบุรีผ่านกฎหมาย 3 ฉบับ คือ กฎหมาย รัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาล และประชาชนที่มีต่อโครงการ ถ่ายโอนอำนาจ ใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางต่อปัจจัยด้านต่าง ๆ ส่วนผลการทดสอบสมมติฐานพบว่าในส่วนของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่เทศบาลมีความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นกับตัวแปรด้านอายุ ระดับรายได้ต่อเดือน และระยะเวลาในการทำงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

นายอนันต์ พงศ์สุปราณี (2543) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการถ่ายโอนอำนาจการให้บริการสาธารณสุข จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข สู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีเขตอำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา

การศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการถ่ายโอนอำนาจการให้บริการสาธารณสุขจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข สู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีเขตอำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรานั้น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาทั้งจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรอบแนวคิด และทฤษฎีต่าง ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษา รายงานการประชุม ตำรา เอกสาร และ

ความรู้ที่ได้จากคณาจารย์ในชั้นเรียน ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องคือ ผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลและหัวหน้าสถานีอนามัย เพื่อศึกษาถึงความเข้าใจ ความพร้อม และ ปัจจัยที่มีผลต่อการถ่ายโอนสถานีอนามัยผู้ อบต.

ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบ และขั้นตอนการกระจายอำนาจยังไม่มี ความชัดเจนที่จะนำไปปฏิบัติได้ แต่ยังอยู่ในขั้นตอนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจกำลังทำการศึกษารวบรวมอยู่ เป็นเหตุให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยมีความกังวลกันอย่างถ้วนหน้า ว่าอนาคตของพวกเขาคือจะเป็นอย่างไร จะถูกปลดออกจากการเป็นข้าราชการหรือไม่ ผลประโยชน์ และสวัสดิการจะเป็นอย่างไร นอกจากนี้ทั้งผู้บริหารอบต และสถานีอนามัยยังไม่มี ความเข้าใจใน วัตถุประสงค์ของปัญหาพิเศษนี้มากนัก ทำให้ยังไม่การเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจ มีปัจจัยหลายประการทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำ นโยบายนี้ไปปฏิบัติ

เพื่อให้โยกย้ายการถ่ายโอนอำนาจการให้บริการสาธารณสุข จากหน่วยงานในสังกัด กระทรวงสาธารณสุข ผู้บังคับการบริหารส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหวังรัฐจะต้องมี รูปแบบและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ชัดเจน ต้องชี้ให้เห็นประโยชน์ที่ได้ในทุกระดับ โดยการ ประชาสัมพันธ์และให้การศึกษาอย่างทั่วถึง ตลอดจนจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนได้ศึกษา ค้นคว้าต้องจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบและ ขั้นตอน นอกจากนี้จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

ฉลอง เรียวแรง (2543) ศึกษาเรื่อง ทักษะคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 3) เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานและแนวทางแก้ไข ประชากรในการศึกษา คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี จำนวน 197 ราย การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ร้อยละ 87.3 ของประชากรทั้งหมด วิเคราะห์โดยใช้ค่าสถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในการอธิบายข้อมูล และใช้ t - test และ LSD ในการทดสอบสมมติฐาน ผลการศึกษาพบว่า

1. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ในภาพรวมอยู่ระดับปานกลาง และหากพิจารณารายด้าน พบว่า

มีทัศนคติระดับปานกลาง 3 ด้าน ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระด้านการวางนโยบาย/แผน 2) ความเป็นอิสระด้านการบริหารงาน และ 3) ความเป็นอิสระด้านการเงิน – การคลัง และมีทัศนคติระดับต่ำ 1 ด้าน คือ ความเป็นอิสระด้านการให้บริการสาธารณะ

2. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่าปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ อายุ ระยะเวลาการเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ประสบการณ์ในการอบรมเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ระดับชั้นอบต. สมรรถนะในการให้บริการสาธารณะ รูปแบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐ ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มี 6 ปัจจัยได้แก่ 1) ระดับการศึกษา 2) อาชีพ 3) ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล 4) ระดับการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ 5) ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และ 6) ระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

สุพล ฟองงาม (2541) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า

1. ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระดับปานกลาง
2. ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระดับปานกลาง
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นต่อบทบาทที่เป็นจริงต่ำกว่าบทบาทที่คาดหวังในด้านนิติบัญญัติ ด้านติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานฝ่ายบริหาร ด้านงบประมาณ ด้านการอุทิศในการทำงาน ด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสารและให้คำแนะนำ ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย และระดับการมีส่วนร่วม
4. ปัจจัยด้านระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น สถานภาพ ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และความคิดเห็นต่อรูปแบบโครงสร้างของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
5. ปัจจัยด้านระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โอกาสที่ได้พบปะประสานงาน ความรู้ ความเข้าใจในโครงสร้างของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และความคิดเห็นต่อรูปแบบโครงสร้างของ

สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสัมพันธ์กับบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ (0.0

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดการวิจัยจะพบว่า ทักษะของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อความพร้อมของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ สามารถแบ่งทัศนคติ ออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ พร้อมกับไม่พร้อม โดยทัศนคติที่พร้อมยังแบ่งออกได้เป็น พร้อมมาก พร้อมปานกลาง และพร้อมน้อย

ส่วนตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติสามารถแบ่งออกไปเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. ตัวแปรส่วนบุคคล (Attribute Variable) เพศ อายุ การศึกษา ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง
2. ตัวแปรเกี่ยวเนื่องกับนโยบาย (Policy Relevant Variable) ได้แก่ การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ ประสิทธิภาพในการอบรมเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ และความชัดเจนของแผนปฏิบัติการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์เพื่อใช้ในการศึกษาเรื่องทัศนคติของผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนี้ศึกษา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออก โดยเฉพาะดังนี้

1. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ที่เป็นข้าราชการประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดและดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่ายขึ้นไป
2. สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติแทน การศึกษาวิจัยนี้จะพิจารณาเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจ 6 ด้านที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
4. อายุ หมายถึง จำนวนปีเต็มของผู้ตอบแบบสอบถามตั้งแต่เกิดจนถึงปัจจุบัน
5. ระดับการศึกษา หมายถึง การศึกษาชั้นสูงสุดของผู้ตอบแบบสอบถาม
6. ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตอบแบบสอบถามในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

7. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง หมายถึง จำนวนปีที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นับตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน

8. ระดับการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง ระดับที่ผู้ตอบแบบสอบถาม เคยได้ยิน เห็น เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสื่อมวลชนและจากบุคคล

9. ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง ระดับที่ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถบอกและวิเคราะห์ได้เกี่ยวกับสาระสำคัญของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540)

10. ประสบการณ์ในการอบรมเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจ หมายถึง จำนวนครั้งที่ผู้ตอบแบบสอบถามเคยได้รับการอบรมเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจภายในช่วง 3 ปี

11. ความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง ความพร้อมของบุคลากร เทคโนโลยี และความเพียงพอของงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินงานรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

12. ความพร้อมของเทคโนโลยี หมายถึง ความเพียงพอของ วัสดุ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

13. ทักษะคนที่มีต่อความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง ความคิดเห็นเกี่ยวกับ การเตรียมบุคลากร งบประมาณ และการจัดองค์กรให้สามารถรองรับการถ่ายโอนภารกิจได้

สมมุติฐานงานวิจัย

1. ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีเพศต่างกันจะมีทัศนคติต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน

2. ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอายุต่างกันจะมีทัศนคติต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน

3. ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีระดับการศึกษาต่างกันจะมีทัศนคติต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน

4. ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างกันจะมีทัศนคติต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน

5. ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่างกันจะมีทัศนคติต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน

6. ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีระดับการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจต่างกันจะมีทัศนคติต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน

7. ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจต่างกันจะมีทัศนคติต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน

8. ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีประสบการณ์ในการอบรมเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจต่างกันจะมีทัศนคติต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน