

จังหวัดจัดการตนเอง : แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น

ศรันยา สี่มา

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

1. ราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการโดยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแล ด้านนโยบาย และมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติ

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหาร บางส่วนให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ ได้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยการจัดรูปแบบการปกครองออกเป็นจังหวัดและอำเภอ นอกจากนั้นแล้ว ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังได้กำหนดให้มีตำบล และหมู่บ้านซึ่งเป็นการจัดการปกครอง ในระดับรองลงมาจากอำเภอ จึงถือได้ว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นการปกครองราชการส่วนภูมิภาคด้วย

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยราชการบริหารส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความตื่นตัวในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น และเริ่มเห็นเด่นชัดขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดว่า “รัฐจะต้อง

กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบ สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึง เจตนาารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และหลักการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นนี้ได้รับการบรรจุไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (อปท.) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่บางประการจากราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยกำหนดให้ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เกิดการเพิ่มขึ้นของ งบประมาณอย่างมากโดยเฉพาะในเขตเมือง ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เข้มข้นและรุนแรงมากขึ้น

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ใน ความเป็นจริงแล้วกลับพบว่า มีปัญหาสำคัญหลายประการที่ทำให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

ปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

ปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1. ปัญหาทางด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาโครงสร้างภายในที่เกิดจาก การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น ทำให้ ผู้บริหารท้องถิ่นมักไม่สนใจรับฟังความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมักเป็น กลุ่มเดียวกัน ส่งผลให้สภาท้องถิ่นถูกลดความสำคัญลง มีผลกระทบต่อการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกัน

2. ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ เช่น การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปัญหาติดขัดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน ปัญหาอัตรากำลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

3. ปัญหาด้านการคลังท้องถิ่น เช่น โครงสร้างการบริหารทางการคลัง ความอิสระทางการคลัง ด้านการกำหนดรายได้ ความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ และเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่ไม่เหมาะสมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เป็นต้น

4. ปัญหาในการบริหารงานบุคคล เช่น อัตรากำลังไม่เพียงพอกับภารกิจที่รับผิดชอบ ขาดความก้าวหน้า ในอาชีพ และความไม่โปร่งใสในการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

5. ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมแต่เพียงรูปแบบ ยังไม่ได้มีส่วนร่วม อย่างแท้จริง เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่เข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วม ขาดรูปแบบการมีส่วนร่วม

ที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง และมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

6. สภาพปัญหาของกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปโดยฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครอง ทำให้การกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในชุมชน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 131-134)

แนวความคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นแนวความคิดหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ทำให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ โดยแนวความคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองนี้ เริ่มต้นขึ้นใน พ.ศ. 2551 จากแนวความคิด “การพึ่งพาตนเอง” ในเรื่องเกษตรชุมชน เช่น ป่าชุมชนและเกษตรทางเลือก ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมายาวนานและกระจายอยู่ทั่วประเทศ ร่วมกับการนำทฤษฎีวิถุทธทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2547-2549 เข้ามาเป็นประเด็นการพูดคุยในเวทีของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาสังคม ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2552 ได้เริ่มมีการนำแนวความคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” มาเป็นประเด็นแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นของการเมืองท้องถิ่น แนวคิดในการปฏิรูปประเทศเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยนำแนวความคิดการพึ่งพาตนเองมาบูรณาการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว (ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ และเนติลักษณ์ นิระพล, 2555, น. 37)

หลังจากนั้น แนวความคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองได้ถูกกล่าวถึงในเวทีต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (คปร.) ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ซึ่งตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีข้อเสนอให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ให้ราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะด้านการต่างประเทศ ด้านการป้องกันประเทศ การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยภาพรวม การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ การบริหารเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการในระบอบยุติธรรม และการจัดให้มีสวัสดิภาพพื้นฐานสำหรับประชาชนในประเทศ และให้ท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการของท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น (สำนักงานปฏิรูป, 2554, น. 157) ส่งผลให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองขึ้นอีกในหลายจังหวัดทั่วประเทศ โดยมี 26 จังหวัดที่ประกาศความพร้อมที่จะเสนอร่างกฎหมายสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเอง เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต และปัตตานี เป็นต้น (“8 จังหวัดจัดการตนเอง : เมื่อรากหญ้าประชาชนท้าทายอำนาจรัฐ”, 2556, น. 3)

เมื่อกระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองมีเพิ่มมากขึ้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) จึงได้ทำการศึกษาปัญหาของการปกครองท้องถิ่นและพัฒนา “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเองกับ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีสาระสำคัญ คือ

1. ประชาชนจังหวัดใดที่มีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิแสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองได้โดยการออกเสียงประชามติ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน เข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดทำประชามติ ในการออกเสียงประชามติต้องมีผู้ออกเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดนั้น ต้องมีผู้เห็นชอบให้จัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองจำนวน 3 ใน 5 ของผู้ออกเสียง และการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2. กำหนดให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง คือเมื่อได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัดใดแล้ว ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินี้มีผลยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งจังหวัดนั้น ถือว่าจังหวัดปกครองตนเองนั้น เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีอาณาเขตท้องที่ที่จังหวัดนั้นมีอยู่แต่เดิม

3. กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปกครองตนเองมี 2 ระดับ โดยให้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน คือ

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเอง มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำ จะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุน ซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการในลักษณะนี้ได้ หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่เกิดผลประโยชน์คุ้มค่า เมื่อเทียบกับการให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำ การพาณิชย์หรือการหาประโยชน์จากทรัพยากรในเขตพื้นที่ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเอง บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ยกเว้นด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐ และระบบเงินตรา ด้านกระบวนการยุติธรรม เว้นแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ หรือภารกิจอื่นที่จำเป็น หรือจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเอง และยังมีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่ตามที่เคยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

4. กำหนดให้การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน คือ

1) สภาจังหวัดปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและร่างข้อบัญญัติ การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง และการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ กับสภาพเมือง สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี การกำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องคำนึงถึงเขตพื้นที่ และจำนวนประชาชน

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดนโยบายและการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พิจารณาและออกประกาศ ประกาศใช้แผนพัฒนา จังหวัดปกครองตนเอง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง และรับผิดชอบในการ ปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง

3) สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและ ประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ และภาควิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำ บริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

5. กำหนดให้การบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน คือ

1) สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริม สนับสนุน ให้ความร่วมมือ อนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่สภาพเมือง เทศบาล หรือสภาพเมืององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น มีวาระการดำรง ตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2) นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ เช่น การกำหนด นโยบายและการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล การประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลหรือ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การพิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพเมือง เทศบาล หรือสภาพเมืององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ การดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระไม่ได้

3) สภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ และภาควิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจ ทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาพลเมืองเทศบาลและสมาชิกสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบลมี วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

6. ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย

7. กำหนดให้มี “คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนเทศบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำหน้าที่ประสานอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแผนและทิศทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาพลเมือง และมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนี้

8. กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจท่าความตกลงร่วมกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเกี่ยวเนื่องกันหลายท้องถิ่น หรือเพื่อความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น

9. ให้จังหวัดปกครองตนเองจัดสรรงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงเขตพื้นที่และลักษณะของพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้ของท้องถิ่นประกอบด้วย และการจัดสรรต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและเป็นธรรม

10. รัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อย กำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเก็บภาษี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจัดเก็บภาษีและจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

11. กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแบ่งอำนาจการจัดเก็บออกเป็น 2 ประเภทหลักคือ

1) ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่น เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ร้อยละ 30 เป็นรายได้ของแผ่นดิน

2) ภาษีท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามที่มีกฎหมายกำหนด เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิตน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด

12. ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการบริหาร เช่น มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีสิทธิในการออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

13. ให้มี “คณะกรรมการตรวจสอบ” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ประสิทธิภาพการบริหารงาน การตรวจสอบภายในอื่น ๆ และต้องเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองและสภาจังหวัดปกครองตนเองอย่างน้อยปีงบประมาณละ 2 ครั้ง

14. ให้มี “คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง” มีอำนาจสนับสนุนการดำเนินการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง สนับสนุนคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

1. จังหวัดจัดการตนเองขัดกับหลักความเป็นรัฐเดี่ยวหรือไม่

หลักความเป็นรัฐเดี่ยวเป็นหลักการสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ แม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ก็ได้กำหนดหลักการนี้ไว้เช่นเดียวกัน อีกทั้งยังได้กำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องยกร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมถึงการรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ด้วย

แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้กิจการด้านความมั่นคงของประเทศ การคลังของรัฐ การศาล และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังคงอยู่ในอำนาจการดำเนินการของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ และเป็นแนวความคิดที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (3) ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” แต่อำนาจในการป้องกันประเทศ การคลังของรัฐและระบบเงินตรา กระบวนการยุติธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยังคงเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางอยู่ อีกทั้งราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองจึงไม่ขัดกับหลักความเป็นรัฐเดี่ยว หรือเป็นแนวคิดในการแบ่งแยกประเทศแต่ประการใด

2. จังหวัดจัดการตนเองมีผลกระทบต่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งกำหนดให้มีเพียงราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น จึงมีผลเท่ากับว่าเป็นการยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดปกครองตนเองนั้นด้วย จังหวัดจัดการตนเองจึงเป็นการปรับโครงสร้างการปกครองในระดับจังหวัดจากเดิมที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค แบ่งอำนาจการปกครองมาจากราชการส่วนกลาง (Deconcentration) ให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ มาเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นร่วมกัน มีอำนาจการตัดสินใจ และงบประมาณเป็นของตนเอง

การจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองจึงมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและสถานะของข้าราชการในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในบางเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาไว้ โดยให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเอง สามารถแสดงความจำนงได้ว่าจะโอนย้ายกลับไปสังกัดหน่วยงานเดิมที่ตนสังกัดอยู่ หรือจะย้ายมาเป็นเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งหากเลือกมาสังกัดจังหวัดปกครองตนเองจะได้รับตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าสถานะเดิมที่เคยดำรงอยู่ในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป และให้มีอำนาจเพิ่มเติมตามที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

ข้อดี – ข้อเสียของแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเอง

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1) แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวคิดที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยไม่ต้องรอรับฟังคำสั่งจากส่วนกลาง</p> <p>2) การยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง เป็นการแก้ไข</p>	<p>1) การกำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หากไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว อาจเป็นช่องทางให้นายทุนหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็อาจจะใช้อำนาจนั้นไปในทางมิชอบ ทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ การทุจริตคอร์รัปชัน และการประหลาดมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ ได้</p> <p>2) แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเอง อาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นคำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นของตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ</p>

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>ปัญหาการทับซ้อนอำนาจกันระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้กิจการที่อยู่ในอำนาจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นอำนาจของจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งจะส่งผลให้จังหวัดจัดการตนเองสามารถดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น</p> <p>3) การกำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย กระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น และก่อให้เกิดพันธะสัญญาระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการจังหวัดที่จะต้องดำเนินการตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน ภายหลังที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว</p> <p>4) การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นเฉพาะการกำกับดูแลหลังการกระทำเป็นหลัก ย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น</p>	<p>3) การยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจัดการตนเองได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะยังไม่มีความพร้อมเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะสำหรับคนในท้องถิ่น</p>

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ความพยายามในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และเห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับเป็นต้นมา ทำให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนอำนาจหน้าที่บางประการจากราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากปัญหาบางประการ เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ การคลังท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการผลักดันให้นำแนวความคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

“จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น ให้ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการของท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และให้จังหวัดปกครองตนเองสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

ประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงหากจะนำแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองมาใช้ก็คือ ความพร้อมในด้านต่าง ๆ ของจังหวัดที่จะจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเอง เช่น ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น ความพร้อมทางด้านทรัพยากร บุคลากร ว่ามีเพียงพอที่จะสามารถดำเนินกิจการของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อีกทั้งการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้นจะส่งผลกระทบต่ออย่างไรบ้าง เนื่องจากในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะยังไม่มีความพร้อมเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2558). **บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง**. สืบค้น 20 มีนาคม 2558 จาก http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=1642
- จรัส สุวรรณมาลา. (2554). **จังหวัดจัดการตัวเอง (Self-governing province)**. สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2558 จาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%95%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%87-%E0%B8%A8.%E0%B8%94%E0%B8%A3.pdf>
- _____. (ม.ป.ป.). **ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox : สู่จังหวัดจัดการตนเอง**. สืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2558 จาก <http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/botkwam01.pdf>
- ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์. (2557). **แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษากรณีธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, นิติศาสตร์.
- ไททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. *วไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, 1(2), 29-49.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ**. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2557 จาก http://econ.tu.ac.th/.../การกระจายอำนาจการคลัง/Final%20Report_UNDP_decetralization.doc
- “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457” (17 กรกฎาคม 2457). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 31 หน้า 229-274.
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534” (4 กันยายน 2534). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 108 ตอนที่ 156, หน้า 1-41.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). **การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, นิติศาสตร์.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก., หน้า 1-99.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก., หน้า 1-127.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557” (22 กรกฎาคม 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก., หน้า 1-17.
- ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ และเนติลักษณ์ นีระพล. (2555). **จังหวัดจัดการตนเอง (self-governing Province)**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์, (2551), การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), ก้าว (ไม่) พันประชานิยม : กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (น. 59 - 106). กรุงเทพฯ: เอติสันเพรส โปรดักส์.

สำนักงานปฏิรูป. (2554). ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูป.

แสงระวี สวัสดิบุตร. (2551). ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, นิติศาสตร์.

“8 จังหวัดจัดการตนเอง : เมื่อรากหญ้าประชาชนท้าทายอำนาจรัฐ”. (30 ธันวาคม 2556). ไทยโพสต์ น. 3 – 7.