

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ของสหรัฐอเมริกา

Special Districts in Local Government of the United States of America

อ.ดร.อรนันท กัลลหปุระ*

บทคัดย่อ

เขตพิเศษในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จำกัด โดยมีการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ในขอบเขตพื้นที่ที่เฉพาะเจาะจง เช่น ในชุมชน 1 แห่ง ในหลายๆ ชุมชน ในเขตพื้นที่มหานคร หรือในเขตพื้นที่ระหว่างมลรัฐ

เขตพิเศษส่วนมากจะให้บริการเพียงหนึ่งหน้าที่ เช่น โรงพยาบาล การกำจัดสิ่งปฏิกูล การป้องกันอัคคีภัย การจัดหา น้ำ ทางหลวง หรือ สนามบิน เป็นต้น จำนวนของเขตพิเศษมีการขยายตัวต่อเนื่องอย่างรวดเร็ว โดยเพิ่มจาก 18,323 แห่งในปี ค.ศ.1962 เป็น 37,381 แห่งในปี ค.ศ.2007 และมีสัดส่วนถึงร้อยละ 20.09 ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ในปี ค.ศ.1962 และร้อยละ 41.78 ในปี ค.ศ.2007 เขตพิเศษแต่ละแห่งมีการจัดการปกครองโดยคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรืออาจจะมาจากการแต่งตั้งโดยเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอเนกประสงค์ ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการเขตพิเศษรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ

เขตพิเศษจัดหารายได้จากแหล่งต่างๆ บางแห่งมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมต่างๆ ขณะที่บางแห่งก็มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

เขตพิเศษได้รับความนิยมจากปัจจัยหลายด้าน ดังเช่น เขตพิเศษสามารถจัดบริการต่างๆ ได้ตรงความต้องการของประชาชน เขตพิเศษเกื้อหนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการที่พวกเขาต้องการ ในราคาที่พวกเขายินดีที่จะจ่าย นอกจากนี้เขตพิเศษยังมีความยืดหยุ่น และสามารถจัดบริการได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

อย่างไรก็ตาม เขตพิเศษก็ก่อให้เกิดลักษณะการแยกส่วนของหน่วยการปกครองอย่างมาก ทั้งยังทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซับซ้อนมากขึ้นด้วย เขตพิเศษมักจะมีการดำเนินการที่แยกส่วนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ และทำให้เกิดความล้มเหลวในการประสานแผนงานและโครงการต่างๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่โครงสร้างการปกครองโดยทั่วไปไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้เขตพิเศษประสบกับความล้มเหลวตามหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณชนนั่นเอง

คำสำคัญ: เขตพิเศษ การปกครองส่วนท้องถิ่น สหรัฐอเมริกา

Abstract

Special districts in local government system of the United States of America are independent local governments or special local governments that deliver public services to a particular area such as a single community, several communities, an entire metropolitan area, or an interstate area.

Most special districts provide only a single service such as hospitals, sewerage, fire protection, water supply, highways, or airport. The number of special districts continues to grow rapidly, increasing from 18,323 in 1962 to 37,381 in 2007, and representing 20.09 % of all types of local governments in 1962 and 41.78 % in 2007. Each special district may be governed by a directly elected board or by a board appointed by elected officials or commissioners of general purpose local governments for whose areas the board provides public services.

Special districts generate revenue from several sources. Some collect fees or charges to fund their activities, while others rely more heavily on property tax revenues.

The popularity of special districts has been attributed to a number of factors: They can tailor services to citizen demand; they allow local citizens to obtain the services they want at a price they are willing to pay; and they are flexible and provide desired services quickly and efficiently.

However, special districts further fragment governmental authority and add to the complexity of local government. They often operate in isolation from other units of local government and fail to coordinate their programs and plans with them. Because their governing bodies are usually not directly elected, special districts also fail to meet the criteria of public accountability.

Key words: Special Districts, Local Government, the United States of America

บทนำ

ประเทศสหรัฐอเมริกามีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นหลายระดับ (Multi-tier System) ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภทที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาทั้งจากกฎหมายของมลรัฐ และจากความต้องการของประชาชนเอง ซึ่งสามารถจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ได้เป็น 2 ประเภท โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง ประเภทแรก คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General-Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ได้แก่ เคาน์ตี (County) เทศบาลหรือซิตี (Municipal or City) และทาวน์หรือทาวน์ชิพ (Town and Township) ประเภทที่ 2 คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือ 2-3 หน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) ได้แก่ เขตโรงเรียน (School District) ซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว และเขตพิเศษต่างๆ (Special Districts) ถ้าเป็นเขตพิเศษจัดให้มีน้ำ จะมีหน้าที่จัดหาน้ำให้ประชาชนใช้เท่านั้น เป็นต้น (Christensen, 1995: 34, 70-73; Edwards, Wattenberg, and Lineberry, 2003: 680-683; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546: 320-321, 324-325, 330-333)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ต่างก็มีจำนวนและการเปลี่ยนแปลงของจำนวนที่แตกต่างกัน พิจารณาจากตารางที่ 1 ซึ่งแสดงจำนวนและร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1962, ค.ศ. 1972, ค.ศ. 1982, ค.ศ. 1992, ค.ศ. 2002 และค.ศ. 2007 จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเคาน์ตี มีจำนวนและสัดส่วนค่อนข้างคงที่ ในขณะที่ทาวน์และทาวน์ชิพ และเขตโรงเรียนมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วง 45 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1962-2007 นั้น เขตโรงเรียนมีการเปลี่ยนแปลงของจำนวนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 34,678 แห่ง เหลือ 13,051 แห่ง ซึ่งลดไปถึง 21,627 แห่ง ส่วนซิตีมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่สูงมากนัก ที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษเป็นเพียงรูปแบบเดียวที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราที่สูง ในช่วง 45 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1962-2007 นั้น เขตพิเศษมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 18,323 แห่ง เป็น 37,381 แห่ง ซึ่งเพิ่มขึ้นถึง 19,050 แห่ง นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกับเชิงสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จะพบว่า เขตพิเศษมีสัดส่วนของจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และในปี ค.ศ. 2002 และ ค.ศ. 2007 ก็มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 40.05 และร้อยละ 41.78 ตามลำดับ

บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษซึ่งเป็นรูปแบบที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีสัดส่วนของจำนวนที่มากที่สุดในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจะนำเสนอความหมายและองค์ประกอบของเขตพิเศษ ความนิยมที่มีต่อเขตพิเศษและวิธีการจัดตั้งเขตพิเศษ เขตพิเศษกับหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ สถานะกับโครงสร้างการปกครองของเขตพิเศษ การบริหารจัดการกับการคลังท้องถิ่นของเขตพิเศษ รวมไปถึงบทเรียนจากการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษ

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนและร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในช่วงปี ค.ศ.1962 ค.ศ.1972 ค.ศ.1982 ค.ศ.1992 ค.ศ.2002 และ ค.ศ.2007

ประเภท	1962	1972	1982	1992	2002	2007
เคาน์ตี (County)	3,043 (3.34)	3,044 (3.89)	3,041 (3.72)	3,043 (3.58)	3,034 (3.47)	3,033 (3.39)
เทศบาลหรือซีตี (Municipal/City)	18,000 (19.74)	18,517 (23.67)	19,076 (23.33)	19,279 (22.69)	19,429 (22.19)	19,492 (21.78)
ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town/Township)	17,142 (18.80)	16,991 (21.72)	16,734 (20.46)	16,656 (19.61)	16,504 (18.86)	16,519 (18.46)
เขตโรงเรียน (School District)	34,678 (38.03)	15,781 (20.18)	14,851 (18.16)	14,422 (16.98)	13,506 (15.43)	13,051 (14.59)
เขตพิเศษ (Special District)	18,323 (20.09)	23,885 (30.54)	28,078 (34.33)	31,555 (37.14)	35,052 (40.05)	37,381 (41.78)
รวม - จำนวนแห่ง	91,186	78,218	81,780	84,955	87,525	89,476
(ร้อยละ)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

ที่มา: ประมวลข้อมูลจาก U.S. Census Bureau, 2007.

ความหมายและองค์ประกอบของเขตพิเศษ

เขตพิเศษ (Special Districts) หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เขตที่มีหน้าที่เฉพาะด้าน (Ad hoc District) (Zimmerman, 1962: 147-148) เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ (Independence Local Government) และมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่เฉพาะเจาะจงเพียงด้านใดด้านหนึ่ง (Limited or Special Purpose Function) หรืออาจจะทำหน้าที่หลายด้านก็ได้ (Multi-Function) ให้แก่ประชาชนภายในขอบเขตพื้นที่ที่มีการกำหนดไว้ ซึ่งเขตพิเศษนี้จะมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่แบบอเนกประสงค์ (General Purpose Function) ดังเช่น เคาน์ตี เทศบาล และทาวน์หรือทาวน์ชิพ เป็นต้น ทั้งนี้องค์ประกอบด้านหน้าที่ที่เขตพิเศษต้องรับผิดชอบ ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดบริการสาธารณะประเภทบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ (Basic Services) ตั้งแต่บริการด้านการศึกษา (เฉพาะการสร้างโรงเรียนและห้องสมุด) ด้านโรงพยาบาลและสุขภาพ ด้านการเคหะ ด้านความปลอดภัย ด้านการขนส่งสาธารณะ ด้านสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงบริการด้านการจัดหาสาธารณูปโภคซึ่งเป็นบริการขนาดใหญ่

ในส่วนขององค์ประกอบในเชิงพื้นที่ที่เขตพิเศษต้องรับผิดชอบดูแลการจัดบริการสาธารณะให้ นั้นจะมีตั้งแต่พื้นที่ขนาดเล็ก คือ บางส่วนของเคาน์ตีหรือซีตี และครอบคลุมทั้งเคาน์ตีและซีตีหลายๆ แห่ง ไปจนถึงพื้นที่ขนาดใหญ่ คือ ระดับมหานคร ระดับภาค และระดับระหว่างมลรัฐ

จากข้อมูลในปี ค.ศ.2002 พบว่า มลรัฐทั้ง 50 แห่งในสหรัฐอเมริกามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษทั้งสิ้น โดยมีมลรัฐถึง 11 แห่ง ที่มีเขตพิเศษมากกว่า 1,000 แห่ง โดยมลรัฐ Illinois

มีเขตพิเศษมากที่สุด เป็นจำนวน 3,145 แห่ง รองลงมา คือ มลรัฐ California, Texas, Pennsylvania, และ Kentucky ซึ่งมีเขตพิเศษ 2,830 แห่ง 2,245 แห่ง 1,885 แห่ง และ 1,533 แห่งตามลำดับ ในขณะที่มีเพียง 5 มลรัฐเท่านั้น ที่มีเขตพิเศษน้อยกว่า 100 แห่ง คือ Alaska (14 แห่ง) Hawaii (15 แห่ง) Louisiana (45 แห่ง) Rhode Island (75 แห่ง) และ Maryland (85 แห่ง) (U.S. Census Bureau, 2005)

ความนิยมที่มีต่อเขตพิเศษและวิธีการจัดตั้งเขตพิเศษ

สาเหตุหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษได้รับความนิยมจัดตั้งและมีการขยายจำนวนอย่างรวดเร็วในสหรัฐอเมริกา ก็เนื่องมาจากปัจจัยด้านการขยายตัวของประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะพื้นที่เขตชานเมือง ทำให้เกิดความต้องการในบริการสาธารณะต่างๆ มากขึ้นตามมาโดยเฉพาะบริการขั้นพื้นฐาน (Basic Services) ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นได้ ทั้งนี้ก็ด้วยข้อจำกัดทางการเงินทั้งการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม รวมไปถึงข้อจำกัดในการกู้เงินหรือก่อหนี้ที่ถูกควบคุมโดยกฎหมายของมลรัฐจึงผลักดันให้เกิดการหาทางออกโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษ ซึ่งเขตพิเศษสามารถจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่จะตอบสนองความต้องการแต่ละด้านโดยมีขอบเขตในการให้บริการที่ชัดเจน อีกทั้งยังมีสถานะทางการเงินที่เป็นอิสระสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการแก่ประชาชนได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องหารายได้จากการจัดเก็บภาษีหรือการกู้เงินเป็นหลัก (Keller and Perry, 1991: 45) ทั้งนี้ยังพบอีกว่าเขตพิเศษที่ได้รับการจัดตั้งในมลรัฐ Illinois ก็เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดด้านการจัดเก็บภาษีซึ่งต้องเป็นอัตราเดียวกันในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยเขตพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาสามารถจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเขตพิเศษมีความเป็นอิสระทางการคลังมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดิม (Dommel, 1991: 148)

นอกจากนี้ เขตพิเศษยังได้รับความนิยมในการจัดตั้ง เพื่อให้บริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบในเชิงกว้าง (Spillover of Services) เช่น ด้านการขนส่งและการเดินทาง ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งบริการดังกล่าวจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือมีขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพ (Economy of Scale) ต้องมีขอบเขตของพื้นที่ที่จะให้บริการที่กว้างขวาง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จึงมีความพยายามที่จะร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว และรูปแบบหนึ่งที่มีความนิยมก็คือ การร่วมมือกันจัดตั้งเขตพิเศษเพื่อให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเขตพิเศษที่รับผิดชอบจัดบริการเหล่านั้น มักจะมีพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบในระดับกว้าง เช่น ระหว่างเคาน์ตีหลายๆ แห่ง ไปจนถึงระหว่างมลรัฐก็ได้ (Haas, 1997: 445-448; Berman, 2003)

สิ่งที่น่าสนใจ คือ จากเดิมซึ่งเขตพิเศษได้รับความนิยมจัดตั้งเพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่ขยายตัวไปอยู่ในเขตชานเมืองซึ่งอาจจะครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของซีตีและเคาน์ตี แต่การขยายตัวอย่างต่อเนื่องได้เปลี่ยนรูปแบบไป โดยในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 มลรัฐเริ่มมีความนิยมจัดตั้งเขตพิเศษเพื่อดูแลการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ระดับมหานคร (Metropolitan) และขยายตัวไปสู่ระดับภูมิภาค (Region) ที่ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หลายแห่งไปจนถึงพื้นที่ระดับระหว่างมลรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขยายขอบเขตความรับผิดชอบในเชิงพื้นที่ของเขตพิเศษที่

มีขนาดใหญ่มากขึ้นนั่นเอง (Christensen, 1995: 343-344; Keller and Perry, 1991: 50-52; Levitt and Feldbaum, 1973: 294)

สำหรับการจัดตั้งเขตพิเศษนั้นสามารถทำได้ 2 วิธีหลักๆ คือ การจัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง และ การจัดตั้งโดยมลรัฐ ทั้งนี้ วิธีการจัดตั้งเขตพิเศษโดยรัฐบาลกลางจะใช้ในกรณีที่ต้องการจัดตั้งเขตพิเศษที่ให้บริการครอบคลุมพื้นที่ระดับมลรัฐ 2 มลรัฐหรือมากกว่า ซึ่งต้องได้รับการยินยอมจากรัฐบาลกลาง

วิธีการที่ 2 คือ การจัดตั้งเขตพิเศษโดยกฎหมายของมลรัฐนั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละมลรัฐ โดยทั่วไปจะมีแนวทางเพื่อจัดตั้งเขตพิเศษ 3 วิธี ได้แก่ (ก) การจัดตั้งโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐให้มีการอนุมัติจัดตั้ง (ข) การจัดตั้งตามความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่ต้องการให้มีการจัดตั้งเขตพิเศษ และ (ค) การจัดตั้งโดยการลงคะแนนเสียงคณะกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่ต้องการจัดตั้งเขตพิเศษขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมี 1 แห่งหรือมากกว่าก็ได้ (Ostrom, Bish and Ostrom, 1988: 7-10; Keller and Weinstein, 1991: 65-66; Christensen, 1995: 71-72, 77)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐต่างสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษมากกว่าการปฏิรูปขอบเขตทางกายภาพและหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดิมซึ่งอาจเกิดการต่อต้านทางการเมืองได้ ดังนั้นการจัดตั้งเขตพิเศษจึงเป็นความง่ายทางการเมือง (Political Expedience) อย่างหนึ่ง นอกจากนี้รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐยังให้ความสำคัญอิสระแก่เขตพิเศษค่อนข้างมาก ทั้งในการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่น ทำให้เขตพิเศษได้รับการขนานนามว่าเป็นเสมือนผู้ประกอบการทางการเมือง (Political Entrepreneur) นั่นเอง (Fink and Wagner, 2010)

เขตพิเศษกับหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ

การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของเขตพิเศษทำให้การจัดบริการสาธารณะต่างๆ ในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของเขตพิเศษ ทั้งนี้ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเขตพิเศษ สามารถแบ่งได้เป็นเขตพิเศษที่มีหน้าที่เดียว (Single Function District) และเขตพิเศษที่มีหลายหน้าที่ (Multi Function District)

เขตพิเศษส่วนมากที่เกิดขึ้นจะมีหน้าที่เดียวที่จะต้องรับผิดชอบ เช่น เขตห้องสมุด เขตโรงพยาบาล เขตป้องกันอัคคีภัย เขตจัดหาหน้า เขตกำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เขตพิเศษบางแห่งก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ที่รับผิดชอบหลายหน้าที่ เช่น เขตกำจัดสิ่งปฏิกูลและจัดหาหน้า เขตป้องกันอัคคีภัยและจัดหาหน้า เป็นต้น

รายละเอียดพิจารณาได้จากตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงประเภทและจำนวนของเขตพิเศษ ปี.ค.ศ. 1992 และปี ค.ศ. 2002

ประเภทของเขตพิเศษ	ค.ศ. 1992		ค.ศ. 2002		อัตราการ เพิ่ม/ลด (ร้อยละ)
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
รวม	31,555	100	35,052	100	11.08
เขตพิเศษที่มีหน้าที่เดียว	29,033	92.01	31,877	90.93	9.80
ด้านการศึกษา	1,797	5.7	2,098	5.99	16.75
เขตสร้างโรงเรียน	756	2.4	518	1.48	-31.48
เขตห้องสมุด	1,041	3.3	1,580	4.51	51.78
ด้านบริการทางสังคม	1,319	4.18	1,464	4.18	10.99
เขตโรงพยาบาล	733	2.32	711	2.03	-3.00
เขตสุขภาพ	586	1.86	753	2.15	28.50
ด้านการขนส่งและเดินทาง	1,306	4.15	1,458	4.15	11.63
เขตทางหลวง	636	2.02	743	2.12	16.82
เขตการเดินทางทางอากาศ	435	1.38	510	1.45	17.24
เขตที่จอดรถ	100	0.32	46	0.13	-54.00
เขตการเดินทางทางน้ำและทำน้ำ	135	0.43	159	0.45	17.78
ด้านความปลอดภัย	5,261	16.67	5,725	16.33	8.81
เขตป้องกันอัคคีภัย	5,261	16.67	5,725	16.33	8.82
ด้านสิ่งแวดล้อม	15,720	49.81	17,704	50.53	12.62
ทรัพยากรธรรมชาติ	6,228	19.73	6,979	19.92	12.06
เขตบำบัดน้ำเสีย	2,049	6.49	2,600	7.42	26.89
เขตควบคุมน้ำท่วม	660	2.09	647	1.85	-1.97
เขตชลประทานและการอนุรักษ์น้ำ	792	2.51	837	2.39	5.68
เขตอนุรักษ์ดิน	2,428	7.69	2,506	7.15	3.21
เขตทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ	299	0.95	389	1.11	30.10
เขตสวนสาธารณะและนันทนาการ	1,157	3.67	1,287	3.67	11.24
เขตกำจัดสิ่งปฏิกูล	2,107	6.68	2,004	5.72	16.71
เขตกำจัดขยะ			455	1.30	
ด้านการเคหะ	3,455	10.95	3,399	9.70	-1.64
เขตการเคหะและพัฒนาชุมชน	3,455	10.95	3,399	9.70	1.62
ด้านสาธารณูปโภค	3,759	11.91	3,890	11.09	3.48
เขตจัดหาน้ำ	3,299	10.45	3,405	9.71	3.21

ประเภทของเขตพิเศษ	ค.ศ. 1992		ค.ศ. 2002		อัตราการ เพิ่ม/ลด (ร้อยละ)
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
เขตไฟฟ้า			150	0.43	
เขตจัดหาก๊าซ	460	1.46	50	0.14	5.43
เขตรบบขนส่ง			285	0.81	
ด้านอื่นๆ	2,644	8.38	3,118	8.89	17.92
เขตสุสาน	1,628	5.16	1,666	4.75	2.33
เขตอื่นๆ	1,016	3.22	1,452	4.14	42.91
เขตพิเศษที่มีหลายหน้าที่	2,522	7.99	3,175	9.07	25.89
เขตกำจัดสิ่งปฏิกูลและจัดหาน้ำ	1,344	4.26	1,446	4.13	7.59
เขตป้องกันอัคคีภัยและจัดหาน้ำ	-	-	58	0.17	-
เขตทรัพยากรธรรมชาติและจัดหาน้ำ	130	0.41	102	0.29	-21.54
เขตอื่นๆ	1,048	3.32	1,569	4.48	49.71

ที่มา: ใช้ฐานข้อมูลจาก U.S. Census Bureau, 1997.

จากตารางที่ 2 พบว่า ในปี ค.ศ.1992 และค.ศ.2002 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษส่วนใหญ่เป็นเขตพิเศษที่มีหน้าที่เดียว คิดเป็นร้อยละ 92.01 และร้อยละ 90.93 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1992 พบว่า เขตพิเศษที่มีจำนวนมากใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ เขตป้องกันอัคคีภัย (ร้อยละ 16.67) เขตการเคหะและการพัฒนาชุมชน (ร้อยละ 10.95) และเขตจัดหาน้ำ (ร้อยละ 10.45) ส่วนเขตพิเศษที่มีจำนวนใน 3 ลำดับสุดท้าย คือ เขตที่จอดรถ (ร้อยละ 0.32) เขตทรัพยากรธรรมชาติและจัดหาน้ำ (ร้อยละ 0.41) และเขตการเดินทางทางน้ำและท่าเรือ (ร้อยละ 0.43)

ในปี ค.ศ.2002 พบว่า เขตพิเศษที่มีจำนวนมากใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ เขตป้องกันอัคคีภัย (ร้อยละ 16.33) เขตจัดหาน้ำ (ร้อยละ 9.71) และเขตการเคหะและการพัฒนาชุมชน (ร้อยละ 9.70) ส่วนเขตพิเศษที่มีจำนวนน้อยใน 3 ลำดับสุดท้าย คือ เขตที่จอดรถ (ร้อยละ 0.13) เขตจัดหาแก๊ส (ร้อยละ 0.14) และเขตป้องกันอัคคีภัยและจัดหาน้ำ ซึ่งเป็นเขตพิเศษที่มีหลายหน้าที่ (ร้อยละ 0.17)

เมื่อพิจารณาสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงของจำนวนเขตพิเศษในช่วง 1 ทศวรรษ (ค.ศ.1992-2002) พบว่า เขตพิเศษที่มีการเปลี่ยนแปลงของจำนวนที่เพิ่มขึ้นมากที่สุด คือ เขตห้องสมุด (ร้อยละ 51.78) รองลงมา คือ เขตสุขภาพ (ร้อยละ 28.50) และเขตบำบัดน้ำเสีย (ร้อยละ 26.89) ในขณะที่เขตพิเศษที่มีการเปลี่ยนแปลงของจำนวนที่ลดลงมากที่สุด คือ เขตที่จอดรถ (ติดลบร้อยละ 54.00) เขตสร้างโรงเรียน (ติดลบร้อยละ 31.48) และเขตทรัพยากรธรรมชาติและจัดหาน้ำ (ติดลบร้อยละ 21.54) หากเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของจำนวนเขตพิเศษทั้ง 2 ประเภท พบว่า เขตพิเศษที่มีหลายหน้าที่มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่าเขตพิเศษที่มีหน้าที่เดียว คิดเป็นร้อยละ 25.89 ในขณะที่เขตพิเศษที่มีหน้าที่เดียวมีการเพิ่มขึ้น เพียงร้อยละ 9.80

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า เขตพิเศษส่วนใหญ่เป็นเขตพิเศษที่มีหน้าที่เดียว และส่วนมากเป็นการจัดบริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่บริการด้านการขนส่งและการเดินทางมีเขตพิเศษรับผิดชอบน้อยที่สุด

สถานะกับโครงสร้างการปกครองของเขตพิเศษ

เขตพิเศษมีสถานะ 2 แบบ คือ เขตพิเศษที่มีสถานะแบบอิสระ (Independent District) และเขตพิเศษที่ไม่มีความเป็นอิสระ (Dependent District) โดยสถานะของเขตพิเศษจะมีความสัมพันธ์กับการจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะพบว่า เขตพิเศษที่มีสถานะเป็นแบบอิสระจะมีการจัดโครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการ (Commission Form) โดยคณะกรรมการบริหารเขตพิเศษจะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ที่เขตพิเศษรับผิดชอบ คณะกรรมการบริหารเขตพิเศษจะมีขนาดตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ทั้งนี้ขนาดของคณะกรรมการจะขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่ที่รับผิดชอบนั่นเอง และเขตพิเศษที่มีสถานะแบบอิสระจะมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ Taxation with Representation ในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน สำหรับเขตสวนสาธารณะนั้นมักจะมีโครงสร้างการปกครองที่คณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ในส่วนของเขตพิเศษที่ไม่มีความเป็นอิสระก็คือ เขตพิเศษที่มีการจัดโครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการ (Commission Form) เช่นเดียวกับเขตพิเศษที่มีสถานะแบบอิสระ แต่คณะกรรมการบริหารเขตพิเศษจะมาจากการแต่งตั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเขตพิเศษนั้นๆ มิได้มีที่มาจากเลือกตั้งทางตรงดังเช่นกรณีของเขตพิเศษที่มีสถานะแบบอิสระ ตัวอย่างเช่น เขตสวนามบิน เป็นต้น

ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารเขตพิเศษจะมีชื่อเรียกต่างๆ กัน เช่น Commissioners, Supervisors หรือ Trustees แล้วแต่กรณี โดยเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ แต่โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจะการทำงานเป็นแบบไม่เต็มเวลา (Part-time) และคณะกรรมการบริหารเขตพิเศษจะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย การบังคับจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม การกู้ยืมเงิน และการเลือกฝ่ายปฏิบัติซึ่งจะถูกจ้างแบบเต็มเวลา (Full-time) เพื่อให้รับผิดชอบในการนำนโยบายที่คณะกรรมการบริหารเขตพิเศษกำหนดไว้ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จต่อไป นอกจากนี้ในเขตพิเศษขนาดใหญ่ก็จะมีการแต่งตั้งผู้จัดการขึ้นมา ซึ่งโครงสร้างการปกครองเขตพิเศษแบบนี้ก็จะคล้ายกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภา-ผู้จัดการ (Council-manager Form) นั่นเอง (Matthews, 1970: 21-24; Levitt and Feldbaum, 1973: 315-316; Norton, 1994: 425; Christensen, 1995: 142-143)

จากการจัดโครงสร้างภายในของเขตพิเศษที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการมีที่มา 2 ทาง คือ จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติของเคาน์ตีหรือเทศบาล ที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่ที่เขตพิเศษรับผิดชอบนั้น พบว่า เขตพิเศษที่มีคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งจะมีความเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มากกว่าเขตพิเศษที่มีคณะกรรมการซึ่งมาจากการแต่งตั้ง แต่เขตพิเศษที่มีคณะกรรมการซึ่งมาจากการแต่งตั้งจะต้องประกอบของกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากกว่าเขตพิเศษที่มีคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

การบริหารจัดการกับการคลังท้องถิ่นของเขตพิเศษ

เขตพิเศษส่วนมากมีลักษณะการบริหารจัดการแบบธุรกิจ (Enterprise District) หรือที่กล่าวกันว่าเป็น Political Entrepreneur ซึ่งเขตพิเศษประเภทนี้จะจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในขอบเขตของพื้นที่ที่รับผิดชอบ และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการ (Fees or Charges) จากประชาชนผู้ใช้บริการนั้นเปรียบเสมือนการซื้อขายบริการดังเช่นองค์กรธุรกิจนั่นเอง เขตพิเศษประเภทนี้ ได้แก่ เขตพิเศษด้านการจัดหาหน้า (Water District) เขตพิเศษด้านการจัดการของเสีย (Waste District) เขตพิเศษด้านการรักษาพยาบาล (Hospital District) เป็นต้น

สำหรับเขตพิเศษบางแห่งที่ไม่ได้มีการบริหารจัดการแบบธุรกิจ (Non-enterprise District) คือ เขตพิเศษที่ไม่ได้เก็บค่าใช้บริการสาธารณะจากประชาชนในรูปของค่าธรรมเนียมโดยตรงดังเช่นเขตพิเศษประเภทธุรกิจ แต่เขตพิเศษประเภทนี้จะมีลักษณะการให้บริการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมไม่สามารถเก็บค่าบริการจากประชาชนเฉพาะรายที่ได้รับประโยชน์จากบริการได้ ดังนั้น รายได้หลักของเขตพิเศษประเภทนี้จึงเป็นรายได้จากภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) เป็นหลัก เขตพิเศษประเภทนี้ ได้แก่ เขตพิเศษด้านการดับเพลิง (Fire Protection District) เขตพิเศษด้านการกำจัดยุง (Mosquito Abatement District) เป็นต้น

หากพิจารณาสถานะทางการคลังของเขตพิเศษในส่วนของการรายได้และรายจ่ายในช่วงปี ค.ศ.1982 ค.ศ.1987 ค.ศ.1992 ค.ศ.1997 และ ค.ศ.2002 จะพบรายละเอียดตามตารางที่ 3 ตารางที่ 4 และตารางที่ 5 ตามลำดับดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของเขตพิเศษในช่วงปี ค.ศ.1982 ค.ศ.1987 ค.ศ.1992 ค.ศ.1997 และ ค.ศ.2002

ปี ค.ศ.	รายได้ (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	รายจ่าย (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	รายได้และรายจ่ายเปรียบเทียบ (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	อัตราการเปรียบเทียบ (ร้อยละ)
1982	30,961	34,821	-3,860	-12.46
1987	50,654	52,439	-1,785	-3.52
1992	68,548	70,931	-2,383	-3.47
1997	88,871	91,378	2,507	2.82
2002	122,073	123,727	1,654	1.35

ที่มา: ใช้ฐานข้อมูลจาก U.S. Census Bureau, 1997 และ U.S. Census Bureau, 2005.

จากตารางที่ 3 พบว่า รายได้และรายจ่ายของเขตพิเศษในสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ.1982 ค.ศ.1987 ค.ศ.1992 ค.ศ.1997 และ ค.ศ.2002 มีรายได้และรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายจะพบว่า ในช่วงปี ค.ศ.1982 ค.ศ.1987 และ ค.ศ.1992 เขตพิเศษในสหรัฐอเมริกามีรายจ่ายมากกว่ารายได้ โดยคิดเป็นมูลค่า 3,860 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 1,785 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 2,383 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ แต่เมื่ออัตราการเปรียบเทียบระหว่างรายได้และรายจ่ายที่

รายจ่ายมากกว่ารายได้มีแนวโน้มลดลงจากติดลบร้อยละ 12.46 เป็นติดลบร้อยละ 3.52 และติดลบร้อยละ 3.47 ตามลำดับ

ขณะที่ปี ค.ศ.1997 และปี ค.ศ.2002 เขตพิเศษมีรายได้มากกว่ารายจ่าย โดยคิดเป็นมูลค่า 2,507 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 1,654 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ และเมื่อเปรียบเทียบอัตราของรายได้ที่มากกว่ารายจ่ายพบว่ามียอดที่ลดลง คือ จากร้อยละ 2.82 เป็นร้อยละ 1.35 ตามลำดับ

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า สถานะทางการคลังท้องถิ่นของเขตพิเศษมีแนวโน้มที่จะมีรายได้มากกว่ารายจ่าย หากแต่มีอัตราที่แตกต่างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

จากภาพรวมข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณารายละเอียดของรายได้และรายจ่ายในช่วงปีของทั้ง 5 ปี จะพบได้จากตารางที่ 4 และตารางที่ 5 ตามลำดับดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงรายได้ของเขตพิเศษในช่วงปี ค.ศ.1982 ค.ศ.1987 ค.ศ.1992 ค.ศ.1997 และ ค.ศ.2002

รายการ	1982	1987	1992	1997	2002	ค่าเฉลี่ย
รายได้รวม						
มูลค่า (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	30,961	50,654	68,548	91,378	123,727	94,551
ร้อยละ	100	100	100	100	100	100
รายได้ทั่วไป	76.9	73.3	73.5	74.0	75.3	74.6
รายได้จากเงินโอน	26.7	21.3	21.7	23.9	25.4	23.8
รัฐบาลกลาง	14.2	11.4	10.5	11.0	13.1	12.0
- การเคหะและพัฒนาชุมชน	5.7	6.1	6.6	7.4	8.0	6.7
- การจัดสิ่งปฏิกูล	1.9	0.7	0.1	0.1	0	0.5
- อื่นๆ	6.7	4.6	3.8	3.6	5.0	4.7
รัฐบาลมลรัฐ	5.8	3.9	5.0	6.5	6.9	5.6
รัฐบาลท้องถิ่น	6.6	6.1	6.2	6.5	5.4	6.1
รายได้ทั่วไปจากทรัพยากรที่มี	50.2	52.0	51.9	50.1	49.9	50.8
ภาษีต่างๆ	9.2	10.8	11.8	11.5	11.9	11.0
- ภาษีทรัพย์สิน	7.3	7.6	7.9	8.8	8.3	7.9
- ภาษีขาย	1.7	3.0	3.5	1.9	3.0	2.6
- ภาษีอื่นๆ	0.1	0.2	0.4	0.8	0.6	0.4
ค่าธรรมเนียม	41.0	41.2	40.1	38.6	38.0	39.7
ค่าธรรมเนียมประจำ	28.1	28.2	30.5	30.4	29.9	29.4
- โรงพยาบาล	15.1	13.6	14.7	13.3	13.7	14.0
- การเคหะและพัฒนาชุมชน	2.9	2.5	2.1	2.1	1.7	2.2
- การกำจัดสิ่งปฏิกูล	2.9	3.6	4.6	4.1	3.8	3.8
- อื่นๆ	7.3	8.4	9.1	10.9	10.7	9.2

ตารางที่ 4 แสดงรายได้ของเขตพิเศษในช่วงปี ค.ศ.1982 ค.ศ.1987 ค.ศ.1992 ค.ศ.1997 และ ค.ศ.2002 (ต่อ)

รายการ	1982	1987	1992	1997	2002	ค่าเฉลี่ย
ค่าการประเมิน	1.0	0.9	0.6	0.6	0.8	0.7
การขายสินทรัพย์	0.3	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1
รายรับจากดอกเบี้ย	8.1	7.0	7.6	6.0	5.5	6.8
อื่นๆ	3.5	5.0	1.4	1.5	1.6	2.6
รายได้จากสาธารณูปโภค	22.4	25.9	25.7	25.3	24.7	24.8
การจัดหาน้ำ	4.9	6.6	6.4	8.0	6.9	6.5
ไฟฟ้า	11.1	14.2	14.7	12.6	13.5	13.2
ก๊าซ	1.8	1.3	1.0	1.1	0.9	1.2
ระบบขนส่ง	4.6	3.8	3.6	3.6	3.4	3.8
รายได้เพื่อการจัดการพนักงานเกษียณ	0.7	0.8	0.7	0.7	0.0	0.5

ที่มา: ใช้ฐานข้อมูลจาก U.S. Census Bureau, 1997 และ U.S. Census Bureau, 2005.

จากตารางที่ 4 พบว่า รายได้ซึ่งคิดเฉลี่ยจากช่วงปี คือ ปี ค.ศ.1982 ค.ศ.1987 ค.ศ.1992 ค.ศ.1997 และ ค.ศ.2002 ส่วนใหญ่เป็นรายได้ทั่วไปประเภทรายได้จากทรัพยากรที่มี คิดเป็นร้อยละ 50.8 รองลงมา คือ รายได้จากการให้บริการด้านสาธารณูปโภค คิดเป็นร้อยละ 24.8 และรายได้ทั่วไปประเภทรายได้จากเงินโอน คิดเป็นร้อยละ 23.8

ทั้งนี้จะพบอีกว่า รายได้ทั่วไปประเภทรายได้จากทรัพยากรที่มีส่วนใหญ่มิใช่ค่าธรรมเนียม คิดเป็นร้อยละ 39.7 รองลงมา คือ ภาษีต่างๆ คิดเป็นร้อยละ 11 โดยมีสัดส่วนของภาษีทรัพย์สินมากกว่า ภาษีอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 7.9

สำหรับรายได้จากการให้บริการด้านสาธารณูปโภค พบว่า ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากไฟฟ้า คิดเป็นร้อยละ 13.2 รองลงมา คือ รายได้จากการจัดหาน้ำ คิดเป็นร้อยละ 6.5

ในส่วนของรายได้จากเงินโอน พบว่า ส่วนใหญ่เขตพิเศษได้รับเงินโอนและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากกว่ารัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ โดยคิดเป็นร้อยละ 12 ในขณะที่เงินโอนจากรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลมลรัฐ คิดเป็นร้อยละ 6.1 และร้อยละ 5.6 ตามลำดับ ทั้งนี้รัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนแก่เขตพิเศษเพื่อการเคหะและการพัฒนาชุมชนในสัดส่วนที่มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 6.7

ผลการศึกษารายได้ของเขตพิเศษสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระทางการคลังของเขตพิเศษค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพราะเขตพิเศษมีรายได้จากการดำเนินงานโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 76.2 ในขณะที่มีรายได้จากเงินโอนโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 23.8 ซึ่งเขตพิเศษนี้ได้รับเงินอุดหนุนเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ (Berman, 2003: 92-93)

นอกจากนี้ รายได้จากการดำเนินงานส่วนมากของเขตพิเศษเป็นรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการของประชาชนโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 39.7 รวมทั้งเป็นรายได้จากการจัดหาสาธารณูปโภคโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 24.8 ซึ่งสะท้อนถึงลักษณะของการบริหารจัดการแบบแบบธุรกิจ (Enterprise District) ได้เป็นอย่างดี

ตารางที่ 5 แสดงรายจ่ายของเขตพิเศษ ปี ค.ศ.1982 ค.ศ.1987 ค.ศ.1992 ค.ศ.1997 และ ค.ศ.2002

รายการ	1982	1987	1992	1997	2002	ค่าเฉลี่ย
รายจ่ายรวม						
มูลค่า (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	34,821	52,439	70,931	88,871	122,073	93,958
ร้อยละ	100	100	100	100	100	100
รายจ่ายตามหน้าที่						
รายจ่ายทั่วไป	53.8	54.4	57.6	59.3	59.2	56.9
ค่าใช้จ่ายดำเนินการ	41.1	42.4	46.0	48.1	47.9	45.1
ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน	12.7	12.0	11.6	11.2	11.3	11.8
บริการทางการศึกษา	0.9	1.4	1.5	1.9	1.9	1.6
- การสร้างโรงเรียน	0.2	0.6	0.5	0.3	0.2	0.4
- ห้องสมุด	0.7	0.8	1.0	1.6	1.7	1.2
บริการทางสังคม	15.2	14.1	16.1	15.3	16.6	15.5
- โรงพยาบาล	14.7	13.7	15.2	13.7	14.6	14.4
- สุขภาพ	0.5	0.4	0.9	1.6	2.0	1.1
บริการด้านการขนส่งและการเดินทาง	4.0	5.3	5.2	5.9	7.0	5.4
- ทางหลวง	0.7	1.1	0.9	1.2	1.8	1.1
- ทางอากาศ	1.8	2.6	2.9	3.5	4.3	3.0
- ที่จอดรถ	0.1	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1
- การเดินทางทางน้ำและท่าเรือ	1.4	1.4	1.2	1.1	0.9	1.2
บริการด้านความปลอดภัย	1.6	1.6	1.9	2.7	2.6	2.1
- การป้องกันอัคคีภัย	1.6	1.6	1.9	2.7	2.6	2.1
บริการด้านสิ่งแวดล้อม	11.7	12.1	12.5	12.2	10.8	11.9
- ทรัพยากรธรรมชาติ	2.0	2.5	1.6	2.6	2.0	2.1
- สวนสาธารณะและนันทนาการ	1.9	2.2	2.3	2.4	2.7	2.3
- การกำจัดสิ่งปฏิกูล	7.6	7.0	7.6	6.0	5.1	6.7
- การกำจัดขยะ	0.2	0.4	1.0	1.2	1.0	0.8
บริการด้านการเคหะ	8.6	7.8	8.5	9.4	10.2	8.9
- การเคหะและการพัฒนาชุมชน	8.6	7.8	8.5	9.4	10.2	8.9
ดอกเบี้ยเงินกู้	6.5	8.2	6.8	6.5	4.6	6.5
อื่นๆ	5.4	4.0	5.2	5.4	5.6	5.1
รายจ่ายจากสาธารณูปโภค	45.9	45.3	42.0	40.3	40.6	42.8
การจัดหาน้ำ	7.2	9.2	9.7	10.1	9.1	9.1
ไฟฟ้า	20.5	20.4	15.5	13.3	14.4	16.8
ก๊าซ	1.6	1.3	1.2	1.1	0.9	1.2
ระบบขนส่ง	16.6	14.4	15.6	15.8	15.9	15.7
รายจ่ายสำหรับพนักงานเกษียณ	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.4

ที่มา: ใช้ฐานข้อมูลจาก U.S. Census Bureau, 1997 และ U.S. Census Bureau, 2005.

จากตารางที่ 5 พบว่า รายจ่ายของเขตพิเศษทั้งหมดซึ่งคิดเฉลี่ยจากช่วงปี คือ ปี ค.ศ.1982 ค.ศ.1987 ค.ศ.1992 ค.ศ.1997 และ ค.ศ.2002 ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายทั่วไปที่เกิดจากการให้บริการด้านต่างๆ คิดเป็นร้อยละ 56.9 รองลงมา คือ รายจ่ายจากการดำเนินการด้านสาธารณสุขโรค คิดเป็นร้อยละ 42.8

สำหรับรายจ่ายทั่วไปที่เกิดจากการให้บริการด้านต่างๆ ส่วนใหญ่พบว่าเป็นค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 45.1 และเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน คิดเป็นร้อยละ 11.8 ทั้งนี้เมื่อพิจารณา รายจ่ายจากการจัดหาบริการด้านต่างๆ จะพบว่า ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายที่เกิดจากการจัดบริการทางสังคม คิดเป็นร้อยละ 15.5 โดยเฉพาะการให้บริการด้านโรงพยาบาล รองลงมา คือ รายจ่ายจากการจัดบริการด้านสิ่งแวดล้อม คิดเป็นร้อยละ 11.9 โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูล และรายจ่ายจากการจัดบริการด้านการเคหะและการพัฒนาชุมชน คิดเป็นร้อยละ 8.9 ทั้งนี้รายจ่ายที่เกิดจากการจัดบริการด้านการศึกษา คือ การสร้างโรงเรียนและห้องสมุดเป็นรายจ่ายที่มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 1.6 เท่านั้น

ในส่วนของรายจ่ายจากการดำเนินงานด้านสาธารณสุขโรคของเขตพิเศษ จะพบว่า รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายด้านไฟฟ้า คิดเป็นร้อยละ 16.8 รองลงมา คือ รายจ่ายด้านการพัฒนาระบบขนส่ง คิดเป็นร้อยละ 15.7 และรายจ่ายด้านการจัดหาไฟฟ้าเพื่อการอุปโภคบริโภค คิดเป็นร้อยละ 9.1 ในขณะที่รายจ่ายด้านการจัดหาก๊าซมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 1.2 เท่านั้น

บทเรียนจากการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษ

เขตพิเศษเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาอย่างมาก เนื่องจากมีข้อดีหรือจุดแข็งในทางการบริหารจัดการ (Levitt and Feldbaum, 1973: 315-316; Adrian and Press, 1977: 232-237; Keller and Perry, 1991; Christensen, 1995; Haas, 1997: 457-458; Berman, 2003) ทั้งนี้เพราะเขตพิเศษมีระบบการบริหารจัดการที่มีความเป็นองค์กรแบบราชการน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ (Less Bureaucratic Organizations) และจุดเด่นประการสำคัญของเขตพิเศษอย่างหนึ่งที่ทำให้เขตพิเศษเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความนิยมอย่างมาก เป็นเพราะว่าประชาชนหรือผู้เสียภาษีที่ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะของเขตพิเศษมีความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้บริการหรือจ่ายภาษีตามที่เขตพิเศษดำเนินการจัดเก็บ ทั้งนี้เพราะเขตพิเศษสามารถเชื่อมโยงผลประโยชน์ที่ประชาชนหรือผู้เสียภาษีจะได้รับให้เหมาะสมกับต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะนั้นๆ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้เสียภาษียินยอมจ่ายเงินสำหรับบริการสาธารณะที่ตรงตามความต้องการ และในราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะในกรณีของเขตพิเศษประเภทที่มีการจัดการเชิงธุรกิจ (Enterprise District) ประชาชนที่มีได้ใช้บริการจากเขตพิเศษก็ไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้บริการ ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงหลักต้นทุนและผลประโยชน์โดยตรงนั่นเอง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเคาน์ตีและซิตีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะแบบอเนกประสงค์ จะพบว่า การจัดเก็บภาษีจากประชาชนไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าประชาชนที่พวกเขาเสียไปส่นองกลับมาเป็นผลประโยชน์ที่พวกเขาได้รับอย่างคุ้มค่าหรือไม่

นอกจากนี้เขตพิเศษยังสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของประชาชน เนื่องจากในบางกรณีการจัดตั้งเขตพิเศษจะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือเป็นการริเริ่มจากประชาชนจึงทำให้เขตพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านตามความต้องการของประชาชนในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบเคาน์ตี้และซิตีที่จัดบริการสาธารณะหลายอย่างให้ประชาชนในพื้นที่ โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

ในกรณีที่เขตพิเศษมีความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะในขอบเขตของพื้นที่ที่ไม่กว้างขวางมากนัก อีกทั้งขนาดของประชากรในพื้นที่ก็ไม่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบในเชิงพื้นที่ และขนาดประชากรที่เคาน์ตี้และซิตีจะต้องดูแล ดังนั้นเขตพิเศษจึงมีโอกาที่จะรับผิดชอบต่อประชากรในพื้นที่ได้มากกว่า และกลุ่มผลประโยชน์ขนาดเล็กก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการบริหารจัดการของเขตพิเศษได้มาก

แม้ว่าเขตพิเศษจะมีข้อได้เปรียบทางการบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องของประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะซึ่งสะท้อนถึงหลักต้นทุนและผลประโยชน์ที่คุ้มค่าแก่ประชาชนก็ตามแต่เขตพิเศษก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบทางการเมืองและการบริหารบางประการ (Saffell, 1982: 270-272; Dommel, 1991: 148-149; Keller and Perry, 1991: 47-49; Keller and Weinstein, 1991; Norton, 1994: 403-404; Christensen, 1995: 143; Haas, 1997: 454-456; Edwards, Wattenberg, and Lineberry, 2003: 683)

จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบทางการบริหาร คือ ปัญหาในเชิงโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก หลายรูปแบบ และกระจัดกระจาย เกิดเป็นลักษณะของการแยกส่วน (Fragmentation) ของหน่วยงานรัฐ ซึ่งสะท้อนถึงประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐแบบแนวนอน (Horizontal Intergovernmental Relations) และส่งผลต่อการประสานงานและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะเพื่อการพัฒนาในระดับภาค อีกทั้งการมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากย่อมสะท้อนถึงความซับซ้อนในเชิงการบริหาร ประชาชนมักจะไม่ทราบว่าการบริการสาธารณะต่างๆ อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นใด

จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบทางการเมือง คือ ในกรณีที่เขตพิเศษถูกบริหารโดยคณะกรรมการที่มาจากการแต่งตั้ง ส่งผลต่อความรับผิดชอบโดยตรงที่มีกับประชาชนโดยทั่วไป (Direct Accountability) ตัวอย่างเช่น เขตขนส่งระดับภาคซึ่งต้องดูแลระบบการขนส่งในเมืองใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางและชุมชนรอบเมืองอีก 20 แห่ง โดยมีคณะกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งจากเมืองใหญ่และเมืองรอบนอกหลายๆ บางเมือง ทำให้การจัดบริการสาธารณะมุ่งที่จะตอบสนองต่อประชาชนในเมืองอย่างมาก ประชาชนโดยทั่วไปในเขตหรือชุมชนที่ไม่มีส่วนในการแต่งตั้งกรรมการจึงไม่ได้รับประโยชน์มากเท่ากับเขตที่สามารถมีส่วนในการแต่งตั้งกรรมการได้

บทสรุป

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีจุดเด่นทางด้านพัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักคิดทางเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมที่ได้ยึดติดกับโครงสร้างและรูปแบบทางการเมืองการปกครอง

แบบเดิมๆ หากแต่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่ควรจะต้องเกิดขึ้นตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป และยังให้ความสำคัญกับแนวทางด้านการจัดการ (Management Approach) ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ มากกว่าแนวทางด้านการเมือง (Political Approach) เพียงเรื่องเดียว ดังนั้น โครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาจึงมีความหลากหลายมาก และเขตพิเศษก็เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาที่สะท้อนถึงการเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีรูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะที่เป็นเชิงธุรกิจ (Political Enterprise) และยังได้รับการจัดตั้งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 2007 มีจำนวนถึง 37,381 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 41.78 จากจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 4 รูปแบบเดิม คือ เคาน์ตี ซิตี ทาวน์หรือทาว์นชิพ และเขตโรงเรียน

แม้ว่าเขตพิเศษจะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อดีในด้านการส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองกับความต้องการของประชาชน และคุ้มค่างบประมาณนิยมหรือภาษีที่ประชาชนเสียไป แต่เขตพิเศษก็มีจุดอ่อนที่ต้องนำไปสู่การแก้ไขอยู่บางประการ เพื่อพัฒนาให้เขตพิเศษมีประสิทธิภาพทั้งทางการบริหารและมีความรับผิดชอบทางการเมืองด้วย นั่นคือ ปัญหาในเรื่องการแยกส่วนเชิงโครงสร้างที่มีจำนวนมากและกระจัดกระจาย (Fragmented Structure) ซึ่งเป็นประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐแบบแนวนอน (Horizontal Intergovernmental Relations) และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ซึ่งเป็นเรื่องของความรับผิดชอบต่อเมืองที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2546. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2549. **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- Adrian, Charles R. and Press, Charles. 1977. **Governing Urban America**. 5th ed. New York: McGraw-Hill.
- Berman, David R. 2003. **Local Government and the States: Autonomy, Politics, and Policy**. New York: M.E. Sharpe.
- Christensen, Terry. 1995. **Local Politics: Governing at the Grassroots**. California: Wadsworth Publishing Company.
- Dommel, Paul R. 1991. "Intergovernmental Relations". In Bingham, Richard D. (ed.). **Managing Local Government: Public Administration in Practice**. Newbury Park: Sage Publications, 135-155.

- Edwards, George C. Wattenberg, Martin P. and Lineberry, Robert L., eds. 2003. **Government in America: People, Politics, and Policy**. 10th ed. New York: Longman.
- Fink, Alexander and Wagner, Richard E. 2010. **Special Districts and the Theory of Political Enterprise** (Online). http://SSRN_ID1593217_code1170580.pdf, May 6, 2010.
- Haas, Peter J. 1997. Managing Single Function Governments: The Promise and Challenge of Special Districts. In Gargan, John J. (ed.). **Handbook of Local Government Administration**. New York: Marcel Dekker, Inc., 437-462.
- Keller, Lawrence F. and Perry, David C. 1991. "The Structures of Government". In Bingham, Richard D. (ed.). **Managing Local Government: Public Administration in Practice**. Newbury Park: Sage Publications, 31-58.
- Keller, Lawrence F. and Weinstein, Alan C. 1991. "Law and the City". In Bingham, Richard D. (ed.). **Managing Local Government: Public Administration in Practice**. Newbury Park: Sage Publications, 61-74.
- Levitt, Morris J. and Feldbaum, Eleanor G. 1973. **State and Local Government and Politics**. Illinois: Dryden Press.
- Matthews, Byron S. 1970. **Local Government**. Chicago: Nelson-Hall.
- Norton, Alan. 1994. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**. England: Edward Elgar.
- Ostrom, Vincent Bish, Robert and Ostrom, Elinor. 1988. **Local Government in the United States**. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Saffell, David C. 1982. **State and Local Government: Politics and Public Policies**. 2nd ed. California: Addison-Wesley Publishing Company.
- U.S. Census Bureau. 1997. **1992 Census of Governments Number 2: Finances of Special Districts** (Online). www.census.gov/prod/1997pubs/gc021*2.pdf, May 15, 2010.
- U.S. Census Bureau. 2005. **2002 Census of Governments Volume 4, Number 2, Government Finances: Finances of Special District Governments: 2002** (Online). www.census.gov/prod/2005pubs/gc024*2.pdf, May 15, 2010.
- U.S. Census Bureau. 2007. **Census of Governments, Volume 1, Number 1, Government Organization, Series GC07 (1)-1** (Online). www.census.gov/compendia/statab/2010/tables/10s0416.pdf, December 10, 2009.
- Zimmerman, Joseph F. 1962. **State and Local Government**. New York: Barnes and Noble, Inc.