

ของท้องถิ่นก็สามารถจัดเก็บภาษีส่วนท้องถิ่นได้ รวมทั้งกำหนดระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินและผลประโยชน์ของส่วนท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะของส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันนี้ ชิตีบางแห่งจะได้รับอำนาจนิติบัญญัติบางส่วนเพื่อให้สามารถออกระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบริหารงานของตนได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากอำนาจมลรัฐอีกชั้นหนึ่ง แต่อำนาจในการออกกฎหมายของชิตินั้นจะอยู่ในกรอบกฎหมายแห่งรัฐ (Charter) และต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งรัฐด้วย

อำนาจนิติบัญญัติของชิตีมักจะเป็นอำนาจในการตัดสินใจเพื่อกำหนดระบบการบริหารงาน และบริการของท้องถิ่น การให้อำนาจบางส่วนในทางนิติบัญญัติแก่ชิตีเช่นนี้ช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติในระดับมลรัฐไม่ต้องเข้ามาผูกพันกับปัญหาของท้องถิ่นโดยตรง และประชาชนในชิตีก็จะสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นของตนด้วย อย่างไรก็ตาม อำนาจนิติบัญญัติอีกหลายส่วนยังอยู่ที่ระดับมลรัฐและชิติจำเป็นจะต้องได้รับการอนุมัติจากระดับมลรัฐด้วย

ในการจัดตั้งเขตการปกครองชิตี หรือเขตเทศบาลนั้นกระทำได้ไม่ยากนัก เพราะเป็นเรื่องของการจัดบริการของเขตชุมชน ตัวอย่างเช่นในรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีขั้นตอนการจัดตั้งเขตเมือง ซึ่งคล้ายกับรัฐอื่นๆ เป็นส่วนใหญ่ ดังนี้

1. หนังสือขอจัดตั้งเขตชิตีจัดทำโดยคณะกรรมการเคาน์ตีในเขตนั้น กำหนดบริเวณขอบเขตพื้นที่ของชิตีที่จะจัดตั้งอย่างชัดเจน รวมทั้งมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเคาน์ตีในเขตพื้นที่ดังกล่าวลงนามด้วยอย่างน้อย 25 คน

2. คณะกรรมการบริหารชิตีซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงไม่เกิน 3 ไมล์โดยรอบลงนามรับรองการกำหนดขอบเขตพื้นที่ใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้น

3. คณะกรรมการเคาน์ตีกำหนดวาระการลงมติในเรื่องการจัดตั้งชิตีใหม่ภายใน 90 วัน การกำหนดวาระการลงมติดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตนั้นอย่างน้อย 25% ซึ่งจะต้องหมายถึงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินภายในเขตพื้นที่ดังกล่าวรวมแล้วอย่างต่ำ 25% ของพื้นที่ที่จะจัดตั้งชิตีด้วย

4. คณะกรรมการเคาน์ตีตรวจสอบการลงนามของผู้มีสิทธิว่าถูกต้อง ครบถ้วนและเหตุผลของการขอจัดตั้งชิตีด้วย

5. จัดทำแผนที่โดยละเอียดถูกต้องส่งให้ภายใน 30 วัน

6. คณะกรรมการเคาน์ตีจะแจ้งข่าวการเสนอมติขอจัดตั้งชิตีใหม่ให้ทราบ โดยทั่วกันในพื้นที่ที่จะจัดตั้งชิตินั้น รวมทั้งเสนอทางเลือกในแง่ของขอบเขตพื้นที่ที่แคบกว่าที่เสนอขอก็ได้ ถ้าหากพื้นที่บางส่วนไม่ได้รับการยอมรับ แต่จะเสนอบริเวณพื้นที่ให้กว้างกว่าที่เสนอขอมาไม่ได้ ทั้งนี้การยกเลิกข้อเสนอมติอาจทำได้เมื่อมีผู้ลงนามไม่เห็นด้วย ซึ่งเป็นเจ้าของในกรรมสิทธิ์ที่ดินต่างๆ รวมกันถึง 51% ของพื้นที่บริเวณนั้นทั้งหมด

7. คณะกรรมการเคาน์ตีกำหนดวันลงมติและแจ้งให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสองสัปดาห์ โดยประชากรจะลงมติรับหรือไม่รับ รวมทั้งการเสนอจัดตั้งเขตดังกล่าว และเลือกคณะเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามรายชื่อที่เสนอมาด้วย

8. คณะกรรมการเคาน์ตีประกาศผลการลงมติ ถ้าหากเสียงส่วนใหญ่ยอมรับ ข้อเสนอในการจัดตั้งเขตชิตีใหม่ คณะกรรมการเคาน์ตีก็จะประกาศเขตชิตีใหม่ แต่ถ้าหากเสียงส่วนใหญ่ไม่ยอมรับ ก็จะไม่มีการจัดตั้งหรือเสนอจัดตั้งชิตีใหม่ในบริเวณดังกล่าวอีกภายในระยะ 2 ปีจากนั้น

โดยทั่วไปแล้ว การจัดตั้งชิตีส่วนใหญ่ไม่ค่อยถูกโต้แย้งมากนัก แต่ในบางกรณีก็มีปัญหาขัดข้องเกิดขึ้นได้ เช่น การจัดตั้งชิตีที่อยู่รอบๆ บริเวณเมืองมหานครขนาดใหญ่ การเปลี่ยนแปลงจากสภาพเมืองชนบทเป็นชุมชนเมืองที่ทำให้เป้าหมายของการบริการชุมชนต้องเปลี่ยนไป ปัญหาด้านฐานะการคลังของชิตี การหารายได้ การได้รับเงินอุดหนุน หรือโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ที่เป็นศูนย์กลางของชิตี ปัญหาการจัดให้บริการสาธารณะที่สำคัญในเขตชิตี เช่น ตำรวจ การป้องกันสาธารณภัย เป็นต้น

ระบบบริหารงานซีดี

การบริหารงานซีดีในสหรัฐอเมริกานั้นมีอยู่ 3 รูปแบบที่สำคัญ (Burns, 1978)

คือ

1. รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล (Mayor-Council form)
2. รูปแบบคณะกรรมการบริหาร (The Commission form)
3. รูปแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการนคร (The Council-Manager form)

การบริหารงานซีดีแต่ละแห่งที่ใช้ระบบเดียวกันอาจมีความแตกต่างในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกันทีเดียว ทั้งนี้เพราะสภาพในท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างหลากหลาย รวมทั้งในแต่ละรัฐก็มีแนวทางในการกำหนดโครงสร้างของซีดีไม่เหมือนกันอีกด้วย

1. รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล

รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล (Mayor-Council form) เป็นรูปแบบเก่าแก่ที่สุด และเป็นรูปแบบที่มีใช้มากที่สุดในการบริหารงานซีดีต่างๆ ทั้งซีดีขนาดใหญ่และขนาดเล็ก สภาเทศบาลที่มีอยู่มักจะเป็นระบบสภาเดี่ยว จำนวนสมาชิกอาจมีน้อยที่สุดตั้งแต่สองคนขึ้นไปจนกระทั่งถึงห้าสิบคนก็มี โดยเฉลี่ยแล้ว ซีดีขนาดที่มีประชากรประมาณ 5,000 คนขึ้นไปจะมีสมาชิกสภาเทศบาลประมาณ 7 คน

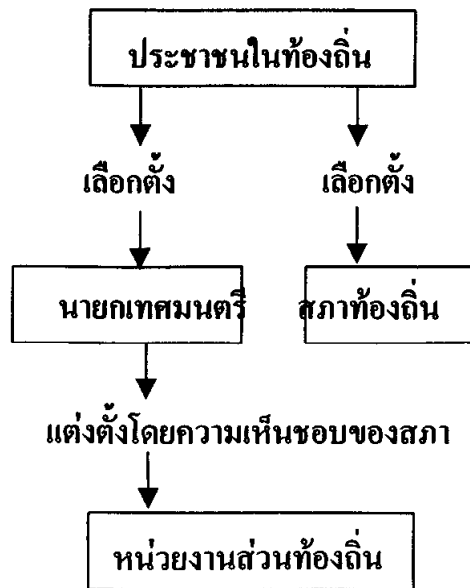
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีทั้งที่เป็นระบบพรรค และระบบคัดเลือกตัวบุคคล พรรคการเมืองท้องถิ่นก็มีอยู่อย่างมากมาย เช่น พรรคประชากร (Citizens party) พรรคผู้จ่ายภาษี (Tax payers party) เป็นต้น ซีดีขนาดใหญ่จะใช้ระบบพรรค และอาจมีระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งระดับย่อยๆ เรียกว่า วอร์ด (Wards) หรือ ดิสตริค (District) เป็นต้น ลักษณะการมีระบบพรรคและแบ่งเขตมีผลทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ส่วนในซีดีที่ไม่มีระบบพรรค ก็จะมีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นหรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ

การแบ่งเขตเบอร์เดียว และการแบ่งเขตเรียงเบอร์ มีผลทำให้ลักษณะผู้แทนท้องถิ่นแตกต่างกัน การแบ่งเขตเบอร์เดียวทำให้ได้ผู้แทนที่มีสัดส่วนของตัวแทนกลุ่มคนต่างๆ ได้ทั่วถึงมากกว่าการเลือกกลุ่มรายชื่อเป็นเขตใหญ่เขตเดียว

บทบาทของนายกเทศมนตรีก็จะแตกต่างกันไปเช่นกัน แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นก็ตาม นายกเทศมนตรีบางแห่งอาจมีฐานะหน้าที่เพียงประธานในพิธีการสำคัญของการเมือง มีอำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในขอบเขตที่จำกัด มีส่วนในการบริหารงานไม่มากนัก มีบทบาทเกี่ยวข้องในระดับการบริหารในบางส่วนเท่านั้น นายกเทศมนตรีลักษณะนี้เรียกว่า นายกเทศมนตรีแบบมีอำนาจน้อย (Weak Mayor Council)

ส่วนนายกเทศมนตรีมีฐานะอำนาจเด่นชัดเหมือนหัวหน้าหรือผู้นำในฝ่ายบริหาร สามารถใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระดับสูงได้ ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เสนอแนะความคิดเห็นต่อสภาเทศบาล ตลอดจนกระทั่งมีอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณท้องถิ่น ใช้อำนาจได้แย้งการวินิจฉัยของสภาท้องถิ่นได้ นายกเทศมนตรีสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง นายกเทศมนตรีเช่นนี้เรียกว่านายกเทศมนตรีแบบมีอำนาจมาก (Strong Mayor Council) ลักษณะนายกเทศมนตรีแบบมีอำนาจมากนี้เหมาะสมกับการบริหารชติขนาดใหญ่ เช่น นิวยอร์ก ฟิลาเดลเฟีย เพราะเป็นลักษณะการบริหารงานโดยผู้นำทางการเมือง องค์กรฝ่ายบริหารขนาดเล็กมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพดีกว่า องค์กรฝ่ายบริหารขนาดใหญ่ หรือกลุ่มใหญ่ ซึ่งไม่สามารถใช้อำนาจบริหารได้อย่างเด็ดขาดชัดเจน

Strong Mayor – Council form



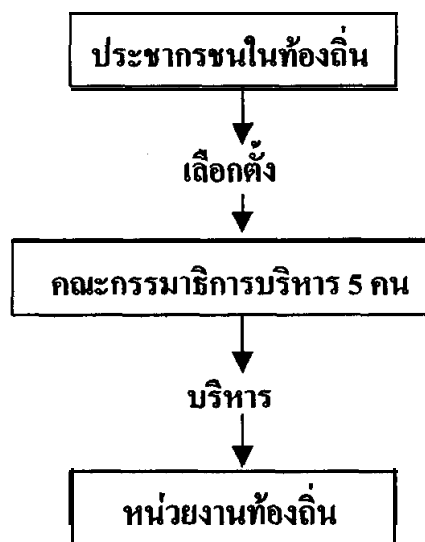
2. ระบบคณะกรรมการ (Commission form) เป็นการบริหารโดยคณะกรรมการจำนวนประมาณ 5 คน รับผิดชอบร่วมกันในลักษณะเดียวกับสภาท้องถิ่น และแต่ละคนจะรับผิดชอบการบริหารงานท้องถิ่นในส่วนต่างๆ โดยตรงอีกส่วนหนึ่งด้วย คณะกรรมาธิการจะเลือกประธานหนึ่งคน (Mayor) แต่จะไม่มีอำนาจมากมายที่แตกต่างไปจากกรรมาธิการคนอื่นๆ มากนัก

ระบบนี้เริ่มต้นมาจาก ปี ค.ศ. 1900 เมือง Galveston ประสบภัยพายุพัดทำลายเมืองเสียหายรุนแรง ประชาชนกว่า 6,000 คน ไม่มีที่อยู่อาศัย และทรัพย์สินเสียหายนับเป็นมูลค่าหลายล้านดอลลาร์ นายกเทศมนตรีและคณะกรรมการเมืองขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ นักธุรกิจกลุ่มหนึ่งของเมืองจึงได้รวมตัวกันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น การดำเนินการซ่อมสร้างท่าเรือขึ้นใหม่ และกลุ่มนักธุรกิจเหล่านี้ได้เสนอร่างกฎหมายใหม่สำหรับการบริหารงานของเมือง โดยให้การบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการจำนวน 5 คน กฎหมายดังกล่าวได้รับการอนุมัติให้ใช้ได้มากที่สุด อีกประมาณ 5 ปีต่อมา หลังจากนั้นได้มีผู้เห็นชอบกับรูปแบบคณะ

กรรมการในเมือง Galveston จึงได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อนำไปใช้ในเมืองอื่นๆ อีก ระบบ คณะกรรมการบริหาร 5 คนดังกล่าวนี้ยังได้รับการปรับปรุงให้มีระบบการเสนอแนะ การขอมติมหาชน การลงมติไม่ไว้วางใจและระบบไม่สังกัดพรรคมาใช้เพิ่มเติมด้วย เพื่อ สร้างระบบถ่วงดุลในหมู่กรรมการ 5 คน รูปแบบคณะกรรมการได้รับความนิยม มากขึ้นในเวลาต่อมา ในปี 1917 มีระบบคณะกรรมการใช้อยู่ถึงกว่า 500 แห่ง

แต่ความนิยมในระบบนี้ก็ลดลงในระยะเวลาต่อมา ทั้งนี้เพราะระบบนี้ไม่มีการควบคุมที่ชัดเจน การบริหารงานโดยคณะกรรมการ 5 คน ไม่มีผู้นำของฝ่ายบริหาร โดยตรง คณะกรรมการนี้เป็นตัวแทนของกลุ่มคะแนนเสียงมากกว่าเป็นผู้บริหารที่จะดูแล ในเรื่องสำคัญๆ โดยตรง เช่น สวัสดิการ ความปลอดภัยของเมือง เป็นต้น

Commission form



3. ระบบผู้จัดการนคร

ระบบผู้จัดการนคร (Council-Manager Form หรือ City-Manager) เป็น รูปแบบที่เกิดขึ้นล่าสุด อย่างไรก็ตามรูปแบบของระบบผู้จัดการนครก็มาจากรากฐานของ แนวความคิดในระบบคณะกรรมการ คือให้คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในกลุ่มเล็กๆ เพื่อให้รวมศูนย์การบริหารงาน แต่ที่มองเห็นต่างไปจากเดิมก็คือให้มีนักบริหารในลักษณะธุรกิจเข้ามาดำเนินงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ระบบผู้จัดการนครได้รับความนิยมนมากกว่าระบบคณะกรรมการ โดยเฉพาะในการบริหารเมืองขนาดกลาง เช่น ในรัฐแคลิฟอร์เนีย การบริหารซิติส์ส่วนมากเป็นระบบผู้จัดการนครทั้งสิ้น ซิติส์ที่มีขนาดใหญ่ที่ใช้ระบบผู้จัดการนครก็คือเมืองซานอันโตนิโอ (San Antonio)

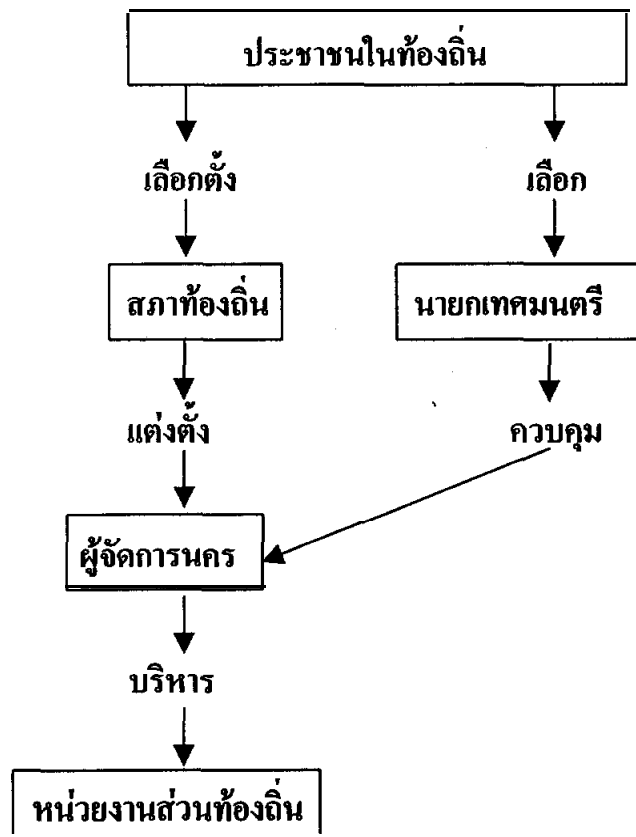
ระบบผู้จัดการนครนี้ โดยมากสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งในลักษณะไม่สังกัดพรรค จำนวนสมาชิกก็มีมากน้อยแตกต่างกัน แต่มักจะมีจำนวนน้อยกว่าระบบที่มีสภาและนายกเทศมนตรี สภาท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งผู้จัดการนคร และควบคุมการบริหารงานของผู้จัดการนครด้วย ฝ่ายสภาจะเป็นผู้ออกระเบียบ อนุมัติงบประมาณ แต่ไม่ได้ก้าวเข้าไปในการบริหารงานของฝ่ายบริหารโดยตรง นอกจากการควบคุมผ่านพ้นจากตำแหน่งผู้จัดการนคร ในระบบนี้นายกเทศมนตรีจึงเป็นตำแหน่งประธานที่ประชุมสภาท้องถิ่นและถือเป็นตัวแทนท้องถิ่นในงานพิธีการต่างๆ

ผู้จัดการนครสามารถให้ข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายของท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณา ด้วยเหตุที่ตำแหน่งผู้จัดการนครเป็นตำแหน่งที่ต้องใช้บุคคลที่มีความสามารถเพื่อจะทำงานของท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ดังนั้น สภาท้องถิ่นจึงมิได้มีข้อกำหนดในเรื่องคุณสมบัติของตำแหน่งดังกล่าวไว้โดยละเอียด เพื่อให้เปิดกว้างและสามารถแสวงหาผู้ที่มีความสามารถได้โดยสะดวกที่สุด

ข้อกำหนดที่สำคัญที่มีอยู่ได้แก่ ไม่ใช่ผู้ที่สังกัดในกลุ่มการเมือง หรือตัวแทนของสภาท้องถิ่นที่เป็นผู้กำหนดนโยบายนั่นเอง รวมทั้งจะต้องไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในงานของท้องถิ่นนั้นอยู่แล้ว

ข้อดีของระบบนี้ก็คือเป็นระบบบริหารเช่นเดียวกับการบริหารธุรกิจ ทำให้การบริหารงานมีมาตรฐานดีขึ้น และข้อเสียในเชิงการเมืองก็คือทำให้ขาดระบบผู้นำท้องถิ่นที่แท้จริง

Council-Manager form-W% City-Manager form



จากโครงสร้างการบริหารงานชนิดี้ในรูปแบบที่กล่าวมานี้ต่างก็มีข้อดีข้อเสียและความนิยมแตกต่างกันไป เช่น ระบบผู้จัดการนครนี้เป็นระบบที่เหมาะสมกับกลุ่มชนชั้นกลาง เพราะเป็นระบบที่เน้นผลประโยชน์ในระดับกลางและในวงกว้าง คำนึงถึงประสิทธิภาพและผลทางเศรษฐกิจโดยรวม มีลักษณะการดำเนินงานในระบบธุรกิจ และไม่เน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบพรรคมากนัก ในขณะที่เมื่อมองจากกลุ่มชนชั้นล่าง หรือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นกลุ่มฐานคะแนนทางการเมืองที่สำคัญแล้ว ระบบสภา-นายกเทศมนตรี สร้างความผูกพันทางการเมืองกับกลุ่มระดับล่างได้มากกว่า โดยเฉพาะในระบบพรรคที่สามารถทำให้ผลประโยชน์กับคะแนนนิยมเป็นข้อต่อรองในทางการเมืองได้ ความแตกต่างที่สำคัญของระบบสภาท้องถิ่น-นายกเทศมนตรีกับระบบผู้

จัดการนครอยู่ที่ว่า ระบบสภาท้องถิ่นมีลักษณะเป็นกลไกในทางการเมืองกว่ากลไกทางการบริหาร ในขณะที่ระบบผู้จัดการนครมีลักษณะเป็นกลไกของการบริหารมากกว่าการเมือง

การวิเคราะห์ดังกล่าวทำให้มองเห็นความแตกต่างสองด้านที่เกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นระดับเมือง กล่าวคือ ในด้านแรก มองสถานะของเมืองในแง่ของการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึงและคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ การคำนึงถึงระบบพรรคควรจะมีไม่มากนัก การตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงผลดีของชุมชนโดยรวม เพื่อความสงบสุข และประสานสอดคล้องกัน ในด้านที่สอง มองสถานะของเมืองในแง่ของการจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นต้องสร้างงานสร้างโอกาสให้กับคนในท้องถิ่นโดยผู้บริหารเป็นฝ่ายดูแลในด้านสวัสดิการพื้นฐาน เช่นที่อยู่อาศัย การปกป้องผลประโยชน์ผู้บริโภค การสร้างงาน ดังนั้น ระบบพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญในการกำหนดทิศทางและผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ

3.3 การปกครองรูปทาวน์, วิลเลจ และทาวน์ชิพ

การปกครองทั้งสามรูปนี้ หมายถึง รูปแบบการปกครองขนาดเล็กที่อาจเรียกแตกต่างกันในรัฐต่างๆ

ทาวน์ คือ หน่วยการปกครองที่มีหน่วยงานสำคัญที่เรียกว่าทาวน์มีตติ้ง (Town meeting) ส่วนวิลเลจ คือ การปกครองชุมชนขนาดเล็กที่มีประชากรน้อยกว่า 2,500 คน ทาวน์ชิพก็เป็นการปกครองขนาดเล็กเท่านั้น แต่มีสองลักษณะที่สำคัญคือ ทาวน์ชิพที่เป็นชุมชนเมือง และทาวน์ชิพที่เป็นชุมชนชนบท

1. ทาวน์ ลักษณะ Town meeting มีรากฐานมาจากระบบการปกครองประชาธิปไตยโดยตรง (Direct democracy) ซึ่งเคยมีในแถบนิวอิงแลนด์ เป็นระบบการประชุมชาวเมืองโดยตรง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็น และตัดสินใจร่วมกันเป็นระบบที่ประชากรปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ในปัจจุบันนี้การปกครองในระดับทาวน์เป็นการปกครองในชุมชนขนาดเล็ก ยกเว้นเมืองนิวยอร์ก (New York)

และวิสคอนซิน (Wisconsin) ซึ่งยังเรียกว่าเป็นทาว์นอยู่ แต่เป็นเขตเมืองขนาดใหญ่ที่ไม่ใช่การปกครองในรูปทาว์นที่กำลังกล่าวถึงนี้

จำนวนของทาว์นที่มีในแต่ละรัฐมีไม่เท่ากัน เช่น ในรัฐโรด ไอส์แลนด์ (Rhode Island) มีทาว์นจำนวน 31 หน่วย ในขณะที่ในรัฐเมน (Maine) มีทาว์นอยู่ถึง 470 หน่วย

ทาว์นมีตติง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ทาว์นมีตติงเป็นระบบประชาธิปไตยโดยตรงมากกว่าระบบผู้แทน กล่าวคือ เป็นระบบการประชุมชาวเมืองประจำปีเพื่อลงมติหรือตัดสินใจในนโยบายหลักที่เกี่ยวกับการบริหารงานของทาว์น การประชุมของทาว์นถือเป็นระบบที่สำคัญในการปกครองทาว์น โดยปกติการประชุมทาว์นจะมีขึ้นในช่วงฤดูใบไม้ผลิ และประชุมที่หอประชุมของเมือง (Town Hall) หรือจัดประชุมในอาคารขนาดใหญ่ตามความเหมาะสมก็ได้

คณะกรรมการจัดการประชุมได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมทาว์น และมีวาระการดำรงตำแหน่งด้วย รวมทั้งประธานที่ประชุม เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเลขานุการที่ประชุมจดบันทึกการประชุม และดูแลระเบียบวาระการประชุมด้วยวาระที่สำคัญในการประชุมทาว์น ได้แก่

- พิจารณารายงานประจำปีต่างๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของทาว์นและคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ จัดทำขึ้น
- เลือกเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสำหรับปีถัดไป
- พิจารณาปรับอัตราภาษีท้องถิ่น และกำหนดโครงการต่างๆ ของท้องถิ่นในปีถัดไป
- อนุมัติเงินกู้หรือเงินลงทุนต่างๆ ของท้องถิ่น
- ออกกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ สำหรับการบริหารงานในปีต่อไป

- พิจารณาในประเด็นอื่นๆ และกำหนดวิธีการที่สำคัญในการดำเนินการต่างๆ ในท้องถิ่น

การดำเนินการประชุมและลงมติต่างๆ ผู้เข้าประชุมสามารถเสนอความคิดเห็นได้โดยตรงทุกคน ส่วนการลงมติอาจใช้ระบบการออกเสียง แสกดวง หรือในกรณีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้ระบบการเขียนเสนอชื่อตัวบุคคลลงในกระดาษที่เตรียมไว้ให้ก็ได้ การประชุมวิสามัญหรือการประชุมวาระพิเศษอาจมีขึ้นได้ โดยคณะกรรมการของทาวนจะเป็นผู้เรียกประชุมหรือมีผู้เสนอขอให้เรียกประชุมมีจำนวนมากพอ

คณะกรรมการบริหารทาวน

คณะกรรมการบริหารทาวน (Board of selectmen) มาจากการเลือกตั้งในการประชุมประจำปีของทาวน คณะกรรมการนี้มีจำนวนไม่มากนัก ประมาณ 3, 5, 7 หรือ 9 คนในบางแห่ง วาระในการดำรงตำแหน่งประมาณตั้งแต่ 1 ปีถึง 3 ปี และสามารถได้รับเลือกซ้ำอีกได้ เงินค่าตอบแทนตำแหน่งจะถูกกำหนดโดยที่ประชุมทาวน แต่มักจะอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ

คณะกรรมการบริหารทาวนจะมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทาวนในช่วงระหว่างปีของการประชุมทาวน และสามารถตัดสินใจและกำหนดนโยบายที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของการประชุมประจำปีของทาวนได้ อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการบริหารทาวนยังรวมถึงการดูแลทรัพย์สินต่างๆ ของทาวน และจัดการเลือกตั้งระดับทาวนด้วย คณะกรรมการบริหารทาวนมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโยกย้ายแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่น การออกใบอนุญาต การจัดประชุมประจำปีของทาวน ดูแลซ่อมบำรุงและก่อสร้างถนนในเขตทาวนและการจัดเตรียมร่างงบประมาณประจำปี เพื่อเสนอในที่ประชุมประจำปีของทาวน

คณะกรรมการบริหารทาวนมักจะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งประจำอยู่แล้ว นอกเหนือไปจากภาระหน้าที่ที่ได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการบริหารทาวน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารทาวน เป็นความรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะ อย่างไรก็ตาม คณะ

กรรมการบริหารทาว์นนี้จะไม่มีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่น เพราะอำนาจดังกล่าวนี้สงวนไว้สำหรับที่ประชุมประจำปีของทาว์นเท่านั้น

ปลัดสำนักงานท้องถิ่นระดับทาว์น

ปลัดสำนักงานท้องถิ่นระดับทาว์น (Town clerk) ซึ่งจะต้องมาจากการเลือกตั้งในที่ประชุมประจำปีของทาว์นทุกๆ ปี ดังนั้นจึงมีวาระ 1 ปี และสามารถได้รับเลือกใหม่ได้ในปีต่อไป งานโดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่น ได้แก่

- การจดทะเบียนราษฎรที่สำคัญ เช่น ทะเบียนเกิด ทะเบียนสมรส ทะเบียนตาย ทะเบียนทรัพย์สิน ฯลฯ
- การเก็บเอกสารรายงานการประชุมของทาว์น
- ทะเบียนสถิติและข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับทาว์น
- ดูแลจัดทำรายชื่อสำมะโนประชากร รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

โดยสรุปก็คือการรับผิดชอบในลักษณะสำนักทะเบียนท้องถิ่นที่เก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของท้องถิ่นทั้งหมดนั่นเอง

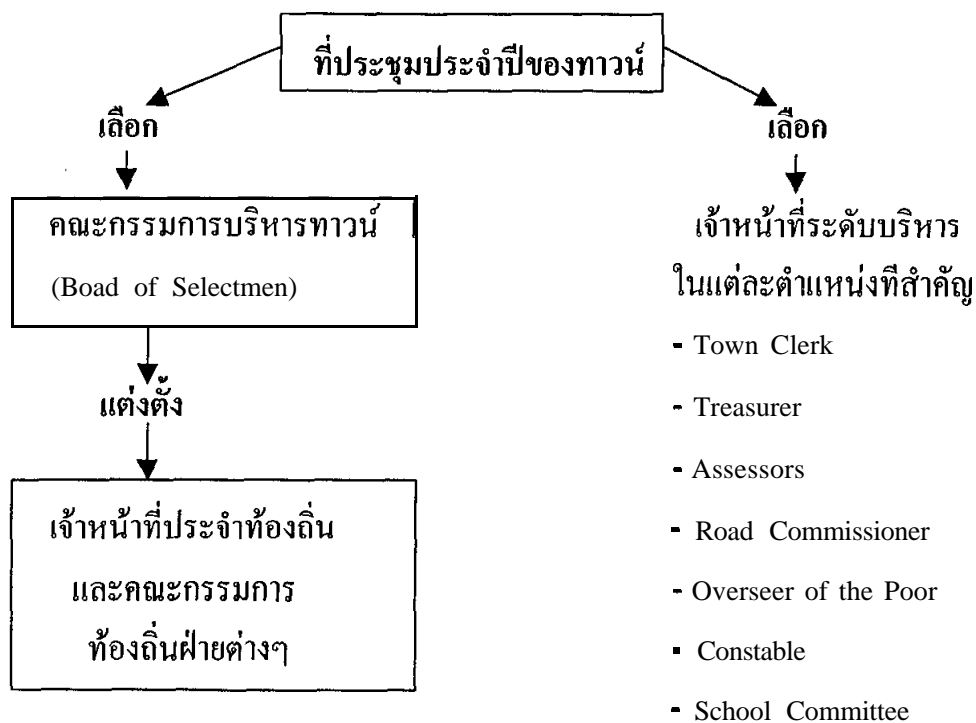
นอกจากตำแหน่งปลัดสำนักงานท้องถิ่นดังกล่าวนี้แล้วก็ยังมีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่นๆ อีก เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินและการคลังท้องถิ่น (Treasurer) มักจะมาจากการเลือกตั้งในที่ประชุมประจำปีของทาว์นเช่นกัน ทำหน้าที่ดูแลเรื่องการเงินของทาว์น ดูแลเรียกเก็บภาษีท้องถิ่น ดูแลการประเมินภาษีทรัพย์สินส่วนบุคคลที่จะต้องเสียภาษีท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่น (Constable) ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น ปัญหาคนยากจน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบการเงิน (Auditors) ซึ่งตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น และทำรายงานการบัญชีของท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายก่อสร้างและการโยธาธิการ (Highway supervisor road commissioner) ดูแลการสร้างและซ่อมบำรุงถนนหนทางส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่การศึกษาส่วนท้องถิ่น (school board) ดูแลโรงเรียนต่างๆ ในความรับผิดชอบของทาว์น

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่พิเศษที่อาจจะพบได้ในบางแห่ง ได้แก่ ผู้ดูแลการกั้นเขตรั้วทรัพย์สินส่วนบุคคล (fence viewer) ผู้ดูแลสุสาน (sextons) ผู้ดูแลบำรุงรักษาสวน

และต้นไม้ใหญ่ (tree wardens) ผู้ดูแลการใช้ถ่านหิน (coal weighers) ผู้ดูแลการขังตวงวัด
 สิ้นค้า (poundkeepers) เป็นต้น ในบางเรื่องอาจใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อดูแลโดย
 เฉพาะ เช่น คณะกรรมการดูแลเรื่องน้ำ (water commission) คณะกรรมการดูแลห้องสมุด
 สาธารณะ (library board) คณะกรรมการดูแลสวนสาธารณะ (park board) คณะกรรมการ
 วางแผน (planning board) และคณะกรรมการดูแลการบิน (aviation commission)
 เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นต่างๆ เหล่านี้มีแตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง แต่ที่
 น่าสังเกตก็คือจะไม่มีตำแหน่งผู้บริหารทาวน์โดยตรงที่มีลักษณะความรับผิดชอบใน
 ฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ

โครงสร้างระบบทาวน์มิดดิงในนิวอิงแลนด์



การปรับโครงสร้างของทาวน์มิตติง

เนื่องจากชุมชนทาวน์มีการขยายตัวเจริญเติบโต และมีประชากรเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ รูปแบบการบริหารของทาวน์ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง หรือต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมมากขึ้น สิ่งที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขมี 3 ประเด็นที่เด่นชัดก็คือ

1. รูปแบบของการประชุมทาวน์
2. ระบบการคลังของทาวน์
3. การจัดระบบหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรง

1. แต่เดิมการประชุมทาวน์เป็นการประชุมโดยตรงของประชากรในชุมชน เมื่อเมืองขยายตัวมีประชากรมากขึ้นก็จำเป็นต้องใช้ระบบการประชุมผู้แทนท้องถิ่น (Representative Town Meeting) ระบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ในแมตซาชูเซตส์ (Massachusetts) ที่เมืองบรูคลิน (the town of Brookline) ในปี ค.ศ. 1915 และก็ได้ถูกนำไปใช้ในเมืองอื่นๆ ไป กล่าวคือใช้ระบบเลือกตั้งผู้แทนเพื่อเข้าประชุมในทาวน์มิตติง แต่ที่ประชุมทาวน์มิตติงก็ยังคงมีอำนาจเช่นเดิม คือเป็นที่ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารทาวน์ และเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนท้องถิ่นฝ่ายต่างๆ

2. ในแง่ของการคลังได้ให้ประชากรในทาวน์สามารถจัดตั้งคณะกรรมการคลังเพื่อจัดเตรียมและร่างงบประมาณ โดยเฉพาะเพื่อเสนอให้ที่ประชุมของทาวน์หรือทาวน์มิตติงพิจารณา คณะกรรมการจะได้รับเลือกจากที่ประชุมทาวน์ หรือในบางแห่งอาจมาจากการแต่งตั้งโดยประธานที่ประชุมทาวน์ อำนาจในการพิจารณาคัดสินใจยังคงอยู่ที่ประชุมทาวน์เช่นเดิม แต่คณะกรรมการคลังจะเป็นผู้เสนอแนะและจัดทำงบประมาณในรายละเอียด ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การจัดทำงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง

3. การใช้ระบบผู้บริหารโดยตรงในการบริหารงานทาวน์ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งของการปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารงานของทาวน์ ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้หัวหน้าฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบบริหารงานโดยตรง หัวหน้าฝ่ายบริหารมักจะมาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารทาวน์ (Board of selectmen) การบริหารงานของ

หัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยตรงยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการบริหารทาว์นอยู่ ระบบนี้คล้ายกับระบบผู้จัดการนคร (Council manager city) ต่างกันตรงที่อำนาจการตัดสินใจนั้นในระบบทาว์นอำนาจในการกำหนดนโยบายจะอยู่ที่ทาว์นมิติดังมากกว่าคณะกรรมการบริหารทาว์น (Board of selectmen) แต่ผู้บริหารทาว์นจะรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการบริหารทาว์นมากกว่าขึ้นกับที่ประชุมทาว์น

ในบางครั้งอาจพบว่าผู้จัดการทาว์นนั้น บริหารงานของทาว์นมากกว่าหนึ่งแห่งพร้อมๆ กันไปก็มี ในกรณีนี้ทาว์นสองแห่งที่มีขนาดเล็กอาจใช้ผู้บริหารคนเดียวเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างผู้จัดการของทั้งสองแห่งก็ได้ ระบบบริหารงานโดยผู้จัดการในทาว์นต่างๆนี้นับว่าได้รับความสำเร็จและได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารงานทาว์นโดยทั่วไปในแถบนิวอิงแลนด์ แต่ทาว์นขนาดเล็กๆในรัฐอื่นยังคงใช้ระบบที่ประชุมทาว์นแบบเดิมอยู่ก็มี

2. วิลเลจ

ลักษณะเด่นของวิลเลจก็คือเป็นชุมชนขนาดเล็กแต่ก็ไม่ได้มีมาตรฐานเหมือนกันในทุกรัฐ เช่น รัฐโอไฮโอ ชุมชนที่มีประชากรน้อยกว่า 5,000 คน จะเรียกว่าวิลเลจ ในรัฐมิสซิสซิปปี จะหมายถึงชุมชนที่มีประชากรประมาณ 100 ถึง 300 คนไปจนถึง 10,000 คน และในอีก 4 รัฐ คือ ไอดาโฮ, ไอโอวา, หลุยส์เซียนา และเนบราสกา จะหมายถึงชุมชนที่มีประชากรไม่เกิน 1,000 คน โดยเฉลี่ยแล้ววิลเลจจะหมายถึงชุมชนที่มีประชากรประมาณ 2,500 คนแต่ในหลายๆ แห่งอาจเรียกชุมชนเช่นนี้ว่า ทาว์น, เบอโร หรือซิตี ก็มี

โครงสร้างของการปกครองวิลเลจ

โครงสร้างของหน่วยการปกครองวิลเลจมีลักษณะไม่ซับซ้อน วิลเลจจะมีรูปแบบการปกครอง 3 ลักษณะที่สำคัญเช่นเดียวกับซิตี คือรูปแบบสภานายกเทศมนตรี รูปแบบคณะกรรมการ และรูปแบบสภา-ผู้จัดการ รูปแบบที่ใช้มากที่สุดคือรูปแบบสภา-

นายกเทศมนตรี ส่วนอีกสองรูปแบบ มักจะใช้ในวิลเลจที่มีระบบจัดในรูปแบบดังกล่าว ใช้อยู่แล้ว

องค์กรที่มีอำนาจที่สำคัญของวิลเลจก็คือคณะกรรมการของสภาท้องถิ่น (Village council or Board of trustees) ซึ่งจะมีอำนาจในการออกระเบียบ หรือ กฎหมาย ของส่วนท้องถิ่นในระดับวิลเลจ คณะกรรมการของสภาท้องถิ่นมักจะมีขนาดเล็ก ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 3, 5, 7 หรือ 9 คน ดังนั้นการเลือกตั้งคณะกรรมการสภาท้องถิ่นมักจะใช้การเลือกตั้งโดยตรง แต่ในบางแห่งก็ใช้ระบบการแบ่งเขตเลือกตั้ง

ส่วนอำนาจอื่นๆ นอกเหนือจากนี้ ได้แก่ การควบคุมดูแลทรัพย์สินของ วิลเลจ การครอบครองสุสาน การก่อสร้างอาคารและสวนสาธารณะ การออกใบอนุญาต และกำหนดระยะเวลาการให้สิทธิในการจัดตั้งและครอบครองสิทธิในส่วนที่อยู่ใน อำนาจของวิลเลจ การออกระเบียบและควบคุมการก่อสร้างถนน สะพาน ทางระบายน้ำ สภาท้องถิ่นสามารถควบคุมการบริหารงานบุคคลและแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ประจำใน ระดับท้องถิ่นได้ด้วย

หัวหน้าฝ่ายบริหารในวิลเลจมักได้แก่นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ในบางแห่งจะมีตำแหน่งประธานคณะกรรมการวิลเลจ (Village president) ซึ่งจะเลือกจากสมาชิกคณะกรรมการวิลเลจด้วยตนเอง หัวหน้าฝ่าย บริหารนี้จะทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติจะไม่ใช้สิทธิออก เสียงลงมติในที่ประชุม ยกเว้น ในกรณีตัดสินใจขาด บางครั้งอาจมีสิทธิยับยั้ง (Veto) แต่ก็ มักจะกำหนดให้คะแนนเสียง 3 ใน 5 หรือ 2 ใน 3 ของที่ประชุมอยู่เหนือกว่าสิทธิยับยั้ง ของประธาน นายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจควบคุมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นโดยตรงมากนัก แต่จะ มีอำนาจในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายของตำรวจท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีอยู่โดยทั่วไปก็ได้แก่ เจ้าหน้าที่รักษากฎหมายเจ้า หน้าที่ฝ่ายการเงินและเจ้าหน้าที่ฝ่ายการทะเบียน ตำแหน่งทั้ง 3 นี้มักมาจากการเลือกตั้ง ทั่วไป บางแห่งอาจมีเจ้าหน้าที่ดูแลถนนหนทาง เจ้าหน้าที่สรรพากร และพนักงานอัยการ ด้วย งานบางส่วนอาจใช้ระบบคณะกรรมการดูแลโดยเฉพาะ เช่น ด้านการอนามัย สุสาน

และบริการสาธารณสุขปโภคบางอย่าง ซึ่งจัดให้มีขึ้นในชุมชนนั้น ได้แก่ น้ำ ขยะมูลฝอย และแสงสว่างตามทางเดิน

3. ทาวน์ชิพ

ชุมชนที่เรียกว่าทาวน์ชิพ (Township) มีอยู่ในรัฐแถบตะวันตกบริเวณที่เรียกว่ามิดเวสต์ (Midwest) เป็นส่วนใหญ่ การจัดการปกครองในรูปทาวน์ชิพแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ที่สำคัญคือรูปแบบคล้ายกับระบบการประชุมทาวน์ที่มีในแถบรัฐนิวอิงแลนด์ ซึ่งเป็นระบบการประชุมท้องถิ่นประจำปี ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนสามารถเข้าร่วมประชุมและกำหนดทิศทางดำเนินการดำเนินนโยบายที่สำคัญของท้องถิ่น และอีกรูปแบบหนึ่งคล้ายกับรูปแบบเคาน์ตีขนาดย่อ ซึ่งมีองค์กรฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการบริหารงานของท้องถิ่น

นอกจากนี้จะมีบางรัฐที่กำหนดระบบทาวน์ชิพให้มี 2 ลักษณะคือ ชุมชนเมืองและชุมชนชนบท โดยกำหนดแบ่งประเภทจากจำนวนประชากรในเขตนั้นๆ เขตเมืองจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่าเขตชนบท และลักษณะการจัดบริการสาธารณะก็จะแตกต่างกันด้วย

รัฐที่มีหน่วยการปกครองรูปทาวน์ชิพนี้มีด้วยกันทั้งสิ้นประมาณ 16 รัฐ รัฐที่มีระบบทาวน์ชิพคล้ายกับระบบการประชุมทาวน์ ได้แก่ รัฐอิลลินอยล์ มิชิแกน มิเนโซตา เนบราสก้า นอร์ท ดาโกตา เซาท์ดาโกตา วอชิงตัน และวิสคอนซิน ส่วนรัฐที่มีระบบทาวน์ชิพคล้ายระบบเคาน์ตีขนาดย่อ ได้แก่ อินเดียน่า แคนซัส โอไฮโอ เมน มิสซูรี และแมสซาชูเซต เป็นต้น ส่วนรัฐที่ใช้ระบบการแบ่งประเภททาวน์ชิพ 2 ลักษณะ ได้แก่ มิชิแกน นิวเจอร์ซีย์ และเพนซิลเวเนีย

โครงสร้างของระบบทาวน์ชิพ

ในทาวน์ชิพที่ใช้ระบบการประชุมทาวน์ คณะกรรมการของทาวน์ (Board of trustees, supervisors) และมีประธานคณะกรรมการ (Chairman) คณะกรรมการที่จะต้องได้รับเลือกมาจากที่ประชุมทาวน์ ได้แก่ ตำแหน่งปลัดสำนักงาน

(clerk) เจ้าหน้าที่สรรพากรท้องถิ่น (assessors) เจ้าหน้าที่การคลัง (treasurer) และ
ตำรวจ หรืออัยการท้องถิ่น (constables justices of the peace) จำนวนคณะกรรมการนี้
มักจะมีน้อยกว่าระบบทาวน์ในนิวอิงแลนด์

การประชุมทาวน์ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรส่วนสำคัญนี้ มีอำนาจหน้าที่หลัก 4
ประการ คือ

- 1) เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น
- 2) พิจารณาอัตราภาษีและกำหนดนโยบายการใช้งบประมาณของ
ท้องถิ่น
- 3) พิจารณาการกู้เงินหรือดูแลกองทุนของท้องถิ่น
- 4) ออกระเบียบกฎหมายต่างๆ ในส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของที่ประชุมทาวน์ว่าไม่
ค่อยได้รับความสนใจและให้ความสำคัญมากนัก การประชุมจึงเป็นไปอย่างรวดเร็วและ
รวบรัด ทั้งๆ ที่เป็นการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายหลักของท้องถิ่นก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะ
เป็นการประชุมที่เปิดกว้างและมีองค์ประชุมขนาดใหญ่

ส่วนในรัฐอื่นที่ใช้ระบบทาวน์ชิพเป็นระบบเคาน์ตีขนาดเล็กยอ คือมีคณะกรรมการบริหารเป็นองค์กรหลัก สมาชิกของคณะกรรมการบริหารมาจากการเลือกตั้ง
และมีสมาชิกที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งด้วย

กรรมการบริหารนี้จะประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 3 คน หรือมากกว่านี้
และมีทั้งสมาชิกที่มาจากระบบเลือกตั้ง และเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งในฐานะของเจ้า
หน้าที่ท้องถิ่นด้วย วาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการบริหาร ประมาณ
2-4 ปี ขอบเขตอำนาจบางอย่างของคณะกรรมการบริหารจะมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะ
ในเรื่องการพิจารณาอัตราภาษี และอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูง ส่วน
อำนาจในการบริหารที่มีก็คือการออกใบอนุญาต และการออกระเบียบข้อบังคับในการ
บริหารงานท้องถิ่น

ระบบทาวนชิพรูปแบบอื่นนอกจากนี้อาจมีความแตกต่างกันไปในรัฐต่างๆ แต่อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมักจะคล้ายคลึงกัน ความแตกต่างในด้านขององค์ประกอบคณะกรรมการบริหาร ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่จะต้องมาจากการเลือกตั้ง จำนวนคณะกรรมการ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง ในบางแห่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่สรรพากรมาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่อีกแห่งกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการคัดเลือกและแต่งตั้ง หรือการกำหนดจำนวนผู้พิพากษาในคณะกรรมการของทาวนแต่ละแห่งมีไม่เท่ากัน เช่นนี้เป็นต้น ตำแหน่งที่มักจะมาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งคือตำแหน่งผู้ดูแลซ่อมบำรุงถนนหนทาง และผู้ดูแลปัญหาคนยากจน (เรียกว่าตำแหน่ง the overseer of the poor หรือ the welfare administrator ก็มี)

ระบบทาวนชิพในชุมชนชนบทเป็นอีกระบบที่ค่อยๆ ลดหายไปเรื่อยๆ โดยโอนไปเป็นอำนาจของระดับเคาน์ตีแทน ทาวนชิพเขตชนบทที่มีอยู่ก็จะมีอำนาจหน้าที่เหลืออยู่ไม่กี่อย่าง คือการดูแลซ่อมบำรุงถนนหนทาง และสะพาน ดูแลปัญหาคนยากจน สุสาน ห้องสมุด การป้องกันอัคคีภัย สวนสาธารณะ และสุขภาพอนามัย ในทางตรงกันข้าม ทาวนชิพเขตชุมชนเมืองกลับมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากขึ้น และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ฐานะและอำนาจหน้าที่ของทาวนชิพเขตเมืองบางแห่งมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบการปกครองเขตซิตี้ในขนาดพื้นที่ที่เท่าๆ กันด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ทาวนชิพเขตชุมชนเมืองเหล่านี้ได้นำเอารูปแบบผู้จัดการฝ่ายบริหารมาใช้เพื่อให้มีการบริการโดยมืออาชีพ และเต็มเวลา และมีประสิทธิภาพ ทำให้ทาวนชิพในชุมชนเมืองมีความคล้ายคลึงกับการปกครองระบบซิตี้มากยิ่งขึ้น แต่มีข้อจำกัดมากกว่าซิตี้ในแง่ที่ผู้จัดการทาวนชิพมีขอบเขตอำนาจทางกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าซิตี้ เพราะทาวนชิพมีอำนาจออกกฎระเบียบ (ordinance) แต่ซิตี้มีอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่น (charter)

เมื่อมองภาพรวมโดยสรุปแล้ว สถานะของทาวนชิพในปัจจุบันไม่ค่อยได้รับความนิยมมากนัก แม้ว่าจะจะเป็นหน่วยการปกครองเบื้องต้นของความเป็น

ประชาธิปไตยก็ตามบทบาทของทาว์นชิพที่มีอยู่ขณะนี้ เป็นเพียงฐานะตัวแทนท้องถิ่นระดับหนึ่งเท่านั้น ในแง่ของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นมีไม่มากนัก เพราะความรับผิดชอบเหล่านี้ซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบที่มีอยู่ในระดับเคาน์ตี ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยการปกครองขนาดเล็กย่อมให้บริการได้ไม่ดีเท่าหน่วยการปกครองขนาดใหญ่ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าหน่วยการปกครองขนาดใหญ่ โดยเฉพาะประสิทธิภาพในทางการคลัง เมื่อมีความเจริญเกิดขึ้นในสังคมและมีการขยายตัวของสังคมอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว หน่วยการปกครองระดับเคาน์ตีก็สามารถจัดการบริการส่วนท้องถิ่นมาได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับย่อยแยกออกจากกันดังเช่นยุคแรกๆ ดังนั้นจึงปรากฏว่าหน่วยการปกครองระดับทาว์นชิพในบางแห่งเริ่มมีบทบาทและความสำคัญลดน้อยลงไปเรื่อยๆ เช่น แถบกลางด้านชายฝั่งตะวันตก เมื่อเปรียบเทียบระบบทาว์นชิพในชุมชนชนบทกับทาว์นชิพชุมชนเมืองแล้ว ทาว์นชิพชุมชนชนบทลดบทบาทลงไปเรื่อยๆ โดยที่เคาน์ตีเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบการปกครองในเขตทาว์นชิพเขตชุมชนมากขึ้น ส่วนทาว์นชิพชุมชนเมืองกลับมีแนวโน้มที่จะขยายบทบาทไปสู่ฐานะชาติมากขึ้น

3.4 การปกครองเขตพิเศษ

การปกครองเขตพิเศษ (special districts) เป็นอีกระบบหนึ่งที่สามารถพบได้ทั่วไปในเกือบทุกรัฐในอเมริกา และมีเป็นจำนวนมากในแต่ละรัฐ โดยเฉพาะการจัดเขตการศึกษา (school district) มีมากที่สุด นอกนั้นจะเป็นเขตพิเศษต่างๆ ที่มีขนาดและรูปแบบที่แตกต่างกันไปอีกมากมาย

อย่างไรก็ตาม พื้นฐานสำคัญของการปกครองเขตพิเศษเหล่านี้ ได้แก่ การมีฐานะอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในทางกฎหมาย มีฐานะทางการคลังและการบริหารที่เป็นอิสระ เจ้าหน้าที่ของเขตพิเศษเหล่านี้มีขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยเฉพาะหน่วยการปกครองเหล่านี้มีฐานะอำนาจนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่การที่สามารถกระทำนิติกรรม มีข้อผูกมัดในทางกฎหมาย สามารถดูแลทรัพย์สินผลประโยชน์ของตน

เองได้ รวมทั้งการฟ้องร้องดำเนินคดีต่างๆ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาในทางกฎหมาย
นั่นเอง

เขตการศึกษา

เขตการศึกษา (school district) ดูแลในเรื่องการให้บริการทางการศึกษา แก่สาธารณชนในระดับท้องถิ่น ในบางแห่งเขตศึกษามีอำนาจเต็มในการดูแลเรื่อง โรงเรียนภายในเขตนั้น ในบางแห่งเขตศึกษามีอำนาจในการควบคุมดูแลบางระดับ เท่านั้น ในแง่ของจำนวนโรงเรียนในความรับผิดชอบของเขตการศึกษาแต่ละแห่งมีไม่ เท่ากัน การกำหนดขอบเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของเขตการศึกษาแต่ละเขตก็ไม่เท่า กันเช่นกัน ทั้งยังไม่ได้กำหนดเขตความรับผิดชอบตามเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองที่ เป็นอยู่ด้วย กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดเขตตามขอบเขตพื้นที่ของเคาน์ตี ซิตี ทาวน์ชิพ หรือ ทาวน์ที่มีอยู่แล้ว

องค์ประกอบของเขตการศึกษา

1. คณะกรรมการการศึกษา เขตศึกษามีองค์ประกอบที่สำคัญก็คือ คณะกรรมการโรงเรียน (board of education, board of school trustees) ซึ่งมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงภายในเขตศึกษานั้นๆ ในบางแห่งใช้ระบบการแต่งตั้งโดยคณะ กรรมการบริหารของหน่วยการปกครองซึ่งเขตศึกษานั้นตั้งอยู่ เช่น คณะกรรมการ บริหารเคาน์ตี สภามณฑลของซิตี นายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและสภาพิจารณาร่วมกัน รวมไปถึงการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการรัฐก็มี จำนวนคณะกรรมการเขตศึกษามี แตกต่างกัน นับตั้งแต่จำนวน 3 คน 5 คน หรือ 7 คน มีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี หรือ 7 ปี เป็นต้น

ลักษณะโดยทั่วไปของคณะกรรมการเขตศึกษาก็คือ เป็นคณะกรรมการซึ่งไม่มีเงินเดือนประจำตำแหน่ง มีการประชุมอย่างน้อยเดือนละครั้ง มีวาระดำรงตำแหน่งประมาณ 3 ปีเป็นส่วนใหญ่ แต่สามารถได้รับเลือกกลับมาได้อีก คณะกรรมการเหล่านี้มักจะเป็นบุคคลที่ไม่ได้มีตำแหน่งหน้าที่ในทางการศึกษาโดยตรง

อาจเป็นนักธุรกิจ ทุนความ หรือเกษตรกรก็ได้ และมีแนวโน้มว่ากรรมการผู้หญิงมักจะ
ได้รับเลือกเข้ามามากกว่าผู้ชาย

บทบาทและขอบเขตในทางกฎหมายของคณะกรรมการการศึกษาจะเกี่ยว
พันกับเรื่องคุณภาพและปริมาณของการให้บริการทางการศึกษา คณะกรรมการการศึกษา
สามารถพิจารณาและอนุมัติงบประมาณการศึกษาได้ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอัตราภาษี
เงินทุนทางการศึกษาด้วย อำนาจในด้านการควบคุมบุคคลากร ได้แก่ การคัดเลือกและ
แต่งตั้งผู้ดูแลหรือผู้ตรวจการทางการศึกษา ครู และผู้บริหารงานการศึกษา คณะกรรมการ
การศึกษาสามารถพิจารณาในเรื่องการจัดการศึกษา วิชาที่โรงเรียนจัดสอน กิจกรรมเสริม
หลักสูตร การแบ่งภาควิชา พิจารณาสถานที่จัดสร้างโรงเรียนและตรวจสอบโครงการจัด
สร้างโรงเรียนใหม่ด้วย

คณะกรรมการศึกษาแต่ละชุดจะมีประธานคณะกรรมการการศึกษา เลขาน
ุการ และเหรัญญิก เป็นองค์ประกอบสำคัญ ในเขตการศึกษาบางแห่งจะกำหนดให้
กรรมการ 3 ตำแหน่งนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตการศึกษานั้นๆ ประธานคณะ
กรรมการการศึกษาจะเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญที่สุด และมักจะเป็นผู้ให้ความเห็นชี้แจงใน
เรื่องต่างๆ แทนคณะกรรมการการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการ (the clerk) เป็นผู้
จดบันทึกรายงานการประชุม และรวบรวมผลการประชุมไว้เป็นข้อมูลเพื่อการพิจารณา
ส่วนเหรัญญิกก็คือผู้ดูแลการจ่ายเงินตามที่คณะกรรมการการศึกษานุมัติ

2. ผู้ดูแลการศึกษา (the school superintendent) เปรียบเสมือนฝ่าย
บริหารของคณะกรรมการการศึกษานั้นเอง ผู้ดูแลการศึกษานี้จะเป็นบุคคลที่มีความรู้
ความเข้าใจในเรื่องการบริหารการศึกษา และได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการ
ศึกษา มีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ซึ่งมักจะเป็น 1 ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งใหม่
อีก ผู้ดูแลการศึกษาจึงมีลักษณะคล้ายกับผู้จัดการนคร ในแง่ที่เป็นนักบริหารมืออาชีพ
และรับจ้างการบริหารในด้านนั้นๆ โดยตรงในเขตการปกครองต่างๆ จากเขตเล็กๆ ไปสู่
เขตที่ใหญ่ขึ้นต่อไป

ผู้ดูแลการศึกษามักจะได้รับมอบหมายให้ดำเนินนโยบายพัฒนาการ
ศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ผู้ดูแลการศึกษายินยอมเสนอโครงการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการ

ศึกษา นับตั้งแต่การวางแผนในเรื่องหลักสูตรการศึกษา การจัดหาครูที่จะสอน การจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษา การจัดบริการรถรับ-ส่งนักเรียน การกำหนดตารางการเดินรถรับ-ส่ง และเส้นทางเดินของรถรับ-ส่งนักเรียนภายในเขตการศึกษาที่รับผิดชอบ การจัดเจ้าหน้าที่บุคลากรทางการศึกษาส่วนต่างๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อระบบการศึกษา เป็นต้น ข้อเสนอแนะและแผนงานต่างๆ จะต้องถูกนำเสนอให้คณะกรรมการการศึกษาพิจารณา และนำไปจัดทำเพื่อให้ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดูแลการศึกษาและคณะกรรมการการศึกษาเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาการศึกษาในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยได้ เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการนคร กับสภาเทศบาลในระดับชาติ

ความรับผิดชอบของผู้ดูแลศึกษาอาจมีแตกต่างกันไปได้ตามที่คณะกรรมการการศึกษาจะเป็นผู้พิจารณาอบหมาย ถ้าหากคณะกรรมการการศึกษาส่วนใหญ่เป็นนักบริหารหรือเป็นผู้ที่มีความรู้ในระดับสูงก็จะสามารถพิจารณาทางเลือกต่างๆ ซึ่งผู้ดูแลศึกษาเสนอมาได้เหมาะสม และการบริหารงานของผู้ดูแลศึกษาก็จะเป็นไปอย่างราบรื่น แต่ถ้าหากเกิดความขัดแย้งในระหว่างความเห็นของกลุ่มคณะกรรมการการศึกษา ผู้ดูแลศึกษา และผู้ปกครองนักเรียนแล้วการดำเนินนโยบายก็จะยุ่งยากและอาจไม่ประสบผลสำเร็จตามต้องการได้

3. การประชุมประจำปีเขตการศึกษา นอกเหนือไปจากคณะกรรมการการศึกษาและผู้ดูแลศึกษาแล้ว ในเขตการศึกษาบางแห่งยังมีองค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ การจัดประชุมประจำปีของเขตการศึกษา (annual school meeting) ซึ่งถือเป็นการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายที่สำคัญของเขตศึกษาคู่กับการประชุมทาวน การประชุมเขตการศึกษาจะเป็นการประชุมใหญ่และเป็นการประชุมเปิดกว้างสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการศึกษาทุกคน

วาระการประชุมสามัญประจำปีที่สำคัญก็คือ เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา การกำหนดนโยบายเรื่องภาษีการศึกษาในปีงบประมาณปีถัดไป รวมไปถึงการเสนอผู้ที่จะปรับปรุงซ่อมแซมหรือทำความสะอาดอาคารเรียน สนามหญ้า โรงเรียน รวมทั้งพิจารณาโครงการการศึกษาต่างๆ ในเขตศึกษานั้นๆ วาระการ

ประชุมที่มักเป็นที่สนใจและเพ่งเล็งก็คือการเสนอขอปรับปรุงภาวการณ์การศึกษา โดยเฉพาะเมื่อมีการขอเพิ่มอัตราภาษีซึ่งก็จะมีฝ่ายที่คัดค้านรวมตัวโต้แย้ง เป็นที่สนใจกว่าหัวข้อการประชุมวาระอื่นๆ แต่โดยทั่วไปแล้ว การประชุมเขตการศึกษาเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจจากท้องถิ่นน้อยกว่าการประชุมทาวน

เมื่อมองสถานภาพของเขตการศึกษาโดยรวมแล้วจะพบว่าแนวโน้มของการจัดเขตศึกษาลดลงอย่างรวดเร็วเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเริ่มต้นของการมีเขตการศึกษาในสหรัฐอเมริกา เขตการศึกษาได้ถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในรัฐคอนเนตทิคัต ในปี ค.ศ. 1766 และได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมาทั่วสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา ในปี ค.ศ. 1934 พบว่าเขตศึกษามีถึง 125,627 แห่ง แต่ในปี ค.ศ. 1962 กลับลดจำนวนลงเหลือเพียงประมาณ 34,678 แห่ง

เหตุที่จำนวนเขตศึกษาลดลงอย่างมากมานั้นก็เพราะมีนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนของเขตศึกษาลดลง แม้ว่าค่าใช้จ่ายของโรงเรียนจะถูกกว่า โรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถพัฒนาบริการทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่คุ้มทุน บริการบางอย่างต้องมีจำนวนนักเรียนมากพอจึงจะจัดบริการให้ได้ ผู้ปกครองจึงไม่นิยมที่จะให้เด็กเข้าเรียนในโรงเรียนของเขตการศึกษาส่วนท้องถิ่น

ในแง่ของการปกครองท้องถิ่นอาจมีประเด็นที่ควรจะศึกษาต่อไปว่าเขตการศึกษาควรเป็นเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างอิสระโดยเฉพาะ หรือควรเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะเหมาะสมกว่ากัน ถ้าหากเขตการศึกษาควรเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเขตศึกษาก็จะถูกดึงให้เข้าไปผูกพันกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อประสานนโยบายให้สอดคล้องและร่วมมือกันในด้านอื่นๆ พร้อมๆ กันไปด้วย เช่น ด้านการเงิน บริการห้องสมุด สวนสาธารณะ สนามกีฬา สันทนาการ การศึกษาผู้ใหญ่ ตลอดจนการก่อสร้างอาคารสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ของท้องถิ่น ทั้งยังประหยัดงบประมาณและการจ่ายภาษีส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถนำไปใช้ในเรื่องต่างๆ พร้อมๆ กันไปด้วย

เขตการปกครองพิเศษรูปอื่นๆ

เขตการปกครองพิเศษรูปอื่นๆ นอกเหนือไปจากเขตการศึกษา ยังมีอีกหลายรูปแบบหลายระบบแตกต่างกันมากมาย ทั้งยังถูกจัดตั้งขึ้นกระจายกระจายทั่วๆ ไป ในรัฐต่างๆ อีกด้วย เขตการปกครองพิเศษส่วนใหญ่ได้แก่

- เขตการป้องกันอัคคีภัย
- เขตอนุรักษ์สภาพดิน
- เขตการระบายน้ำ
- เขตการประปาชนบท
- เขตการจัดสุสาน
- เขตการเคหะ
- เขตการกำจัดขยะ

นอกจากนั้นในบางแห่งจะเป็นเขตพิเศษที่ดูแลรับผิดชอบมากกว่าสองด้านขึ้นไปก็มี เช่น ดูแลการประปาาร่วมไปกับดูแลการอนามัย การป้องกันอัคคีภัย การระบายน้ำ และการป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น

ข้อสังเกตในการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษต่างๆ นั้น (Bollens, 1957) จะพบว่า

1. ในเขตชุมชนเมือง การจัดเขตการปกครองพิเศษจะมีขอบเขตพื้นที่กว้างขวางครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ หลายแห่งเข้าด้วยกัน เช่น การประปามหานครของเขตแคลิฟอร์เนียตอนใต้ (Metropolitan Water District of Southern California) จะครอบคลุมพื้นที่ความรับผิดชอบเขตแดนที่รวมกันไว้ถึง 6 แห่งด้วยกัน เป็นต้น

2. เขตการปกครองพิเศษเหล่านี้มักจะมีขอบเขตพื้นที่เดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว คือซ้อนอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน แต่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบโดยเฉพาะออกไป

3. เขตการปกครองพิเศษมักจะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่เขตชนบทที่อยู่ต่อเนืองเขตชุมชนเมือง เพื่อให้มีบริการส่วนท้องถิ่นในเขตที่ไม่มีบริการที่ชุมชนเมือง จัดทำไว้เฉพาะภายในเขตของตน เช่น บริการด้านประปา การกำจัดขยะ การอนามัย แสงสว่าง ทางสาธารณสุข และการป้องกันอัคคีภัย

4. ในพื้นที่เขตชนบท เขตการปกครองพิเศษจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการตามความจำเป็นที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ เช่น บริการในด้านการส่งเสริมการเกษตร อันได้แก่การดูแลอนุรักษ์สภาพดิน การจัดระบบชลประทาน หรือการดูแลป่าสงวน เขตวนอุทยาน เป็นต้น

เขตการปกครองพิเศษได้ถูกจัดตั้งขึ้น และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัวนับตั้งแต่การจัดตั้งเขตพิเศษในระยะแรกๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1940 เป็นต้นมา ได้มีผู้รวบรวมเหตุผลที่สำคัญของการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษต่างๆ ไว้ได้ 9 ประการที่สำคัญก็คือ

1. ขอบเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมกับการจัดบริการส่วนท้องถิ่นบางอย่าง
2. หน่วยการปกครองที่มีอยู่มีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจหน้าที่และฐานะทางการคลัง
3. หน่วยการปกครองที่มีอยู่ไม่มีระบบการบริหารงานที่จะสามารถจัดบริการอย่างเป็นระบบได้ และไม่มีการแสดงความต้องการที่จะจัดให้มีบริการใหม่ๆ เพิ่มขึ้นด้วย
4. การจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษเกิดจากความต้องการและแรงสนับสนุนของกลุ่ม บุคคลโดยอิสระ มิใช่จากการผลักดันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรง
5. การจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษเพื่อดูแลในบริการที่จำเป็นในท้องถิ่นๆ

6. เป็นการจัดให้มีบริการบางด้านในพื้นที่นั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องหมายถึงการมีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเต็มรูป

7. เป็นความต้องการเฉพาะของคนบางกลุ่มที่ต้องการให้มีเขตการปกครองที่มีอำนาจ และการดูแลรับผิดชอบ โดยเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น

ลักษณะพิเศษของเขตการปกครองพิเศษอีก 2 ประการก็คือ เขตการปกครองพิเศษจะต้องมีภาษีท้องถิ่นต่างหาก โดยเฉพาะของตนเอง เป็นผลให้ผู้เสียภาษีมีความรู้สึกว่าได้จ่ายภาษีเพื่อให้ได้รับบริการในเรื่องนั้นๆ โดยตรง และผู้เสียภาษีมองเห็นผลตอบแทน รวมทั้งมีความรู้สึกผูกพันกับภาระรับผิดชอบที่เขตการปกครองพิเศษนั้นจัดทำขึ้นด้วย

นอกจากนั้นการจัดเขตการปกครองพิเศษยังมีลักษณะที่ทำให้การเมืองแยกไปจากการปกครอง เพราะมีเป้าหมายที่เน้นการจัดบริการเฉพาะ จึงค่อนข้างจะห่างไกลจากระบบการเมือง และมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระ การจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษจึงได้รับการยอมรับด้วยดีโดยทั่วไป

จากเหตุผลประการต่างๆ ที่กล่าวมานั้น เหตุผลในด้านพื้นที่ และเหตุผลทางการคลัง นับว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญมากกว่าเหตุผลอื่น จะเห็นได้จากการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษในเขตชุมชนมหานคร และชุมชนชานเมืองมักจะเกิดจากเหตุผลใน 2 ประการนี้ ชุมชนเขตมหานครซึ่งมีพื้นที่กว้างขวางและความแตกต่างหลากหลายอยู่ภายในขอบเขตพื้นที่เดียวกันอาจต้องจัดให้มีบริการบางอย่างอยู่ในบางส่วนของพื้นที่เท่านั้น การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อนำมาจัดสรรบริการบางอย่าง โดยเฉพาะไม่เท่าเทียมกัน อาจสร้างปัญหาความขัดแย้งขึ้นได้ในทางการเมืองระดับท้องถิ่น การจัดเป็นเขตการปกครองพิเศษขึ้นก็จะสามารถจัดการบริหารงานและจัดระบบการคลังโดยเฉพาะของตนขึ้นได้ เช่น อำนาจในการกู้ยืมหรือแสวงหาผลประโยชน์ในทางการคลังเพื่อนำมาใช้ในระบบเฉพาะส่วนตามเหตุผลและความต้องการลักษณะพิเศษต่างๆ ได้คล่องตัวขึ้น

การจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษและโครงสร้างของเขตการปกครองพิเศษ

การจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษเป็นอำนาจในระดับรัฐไม่ใช่อำนาจในระดับท้องถิ่น แต่การริเริ่มหรือจุดเริ่มต้นอาจมาจากระดับท้องถิ่นหรือระดับกลุ่มบุคคลในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องขึ้นมาได้

ในขั้นต้นจะเริ่มจากการเสนอขอจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษ ซึ่งระบุถึงลักษณะของความต้องการ ขอบเขตพื้นที่ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่นั้นลงนามร่วมกัน ในฐานะของผู้เสนอขอให้มีการจัดตั้งเขตการปกครองดังกล่าว หรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีอยู่ในเขตพื้นที่นั้นจำนวนหนึ่งร่วมกันลงนาม

ขั้นต่อมาคือผู้ปกครองในเขตพื้นที่นั้น เช่น คณะกรรมการบริหารของเคาน์ตีหรือผู้พิพากษาในเขตนั้นลงนามรับรองหรือรับทราบ รวมทั้งตรวจสอบคำร้องขอที่เสนอมาว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ในบางแห่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถให้ความเห็นชอบและให้ข้อคิดเห็นในการขอจัดตั้งเขตการปกครอง แล้วก็จะนำข้อเสนอขึ้นไปขอประชามติจากระดับท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้น ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงคือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตพื้นที่นั้น หรือในบางแห่งอาจให้สิทธิเฉพาะเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่เท่านั้น ถ้าได้รับมติเห็นชอบด้วยเขตการปกครองพิเศษก็สามารถได้รับการจัดตั้งขึ้นได้ โดยใช้คำสั่งของคณะกรรมการบริหารเคาน์ตี หรือคำสั่งศาลเป็นขั้นตอนสุดท้าย

โครงสร้างของเขตการปกครองพิเศษมักจะใช้ระบบคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่ง คณะกรรมการบริหารนี้ได้มาด้วยวิธีการที่แตกต่างกันไปหลายวิธี เช่น

1. จากการเลือกตั้งในเขตการปกครองพิเศษ อาจใช้ระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งก็ได้
2. จากการแต่งตั้งโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ในระดับเหนือขึ้นไป
3. เป็นคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ซึ่งมาจากฐานะกรรมการบริหารงานท้องถิ่นที่เป็นอยู่แล้วในเขตนั้นๆ

4. จากการคัดเลือกโดยองค์การที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองในเขตพื้นที่นั้นเป็นผู้คัดเลือกคณะกรรมการของเขตการปกครองพิเศษ

คณะกรรมการบริหารเขตการปกครองพิเศษอาจมีจำนวนตั้งแต่ 3 คนไปจนถึง 7 คนก็มี ส่วนชื่อตำแหน่งที่ใช้เรียกก็มีแตกต่างกันเช่นกัน (Commissioners, Supervisors, Directors, Trustees, etc.) บางครั้งขนาดและจำนวนคณะกรรมการบริหารอาจมีสัดส่วนที่คำนวณจากขนาดของจำนวนประชากรที่เกี่ยวข้องภายในเขตพื้นที่แต่ละเขตที่รวมอยู่ในเขตการปกครองพิเศษเขตเดียวกันก็มี วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารเขตการปกครองพิเศษมิได้ตั้งแต่ 2 ปีไปจนถึง 6 ปีก็มี แต่ส่วนใหญ่จะมีวาระดำรงตำแหน่งประมาณ 3 หรือ 4 ปี

อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการบริหารเขตการปกครองพิเศษ มี 2 ระดับคือ อำนาจในทางการปกครองโดยทั่วไป ได้แก่ อำนาจในทางนิติบุคคลซึ่งหมายถึงอำนาจในการดำเนินคดีตามกฎหมาย การครอบครองทรัพย์สิน และการลงนามผูกพันในสัญญาต่างๆ ตามกฎหมาย ส่วนอำนาจพิเศษในทางการปกครองก็คือ การดูแลค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการจัดบริการของเขตการปกครองพิเศษ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการคัดเลือกตกลงว่าจ้างบุคลากร อนุมัติค่าใช้จ่าย จัดเก็บภาษีและดูแลการกู้ยืมเงินในการจัดบริการ รวมทั้งกำหนดนโยบายในการดำเนินงานในขอบเขตที่อยู่ในอำนาจความรับผิดชอบด้วย ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่เหล่านี้จะต้องมีขอบเขตตามกฎหมายแห่งรัฐ คือ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งรัฐให้อำนาจไว้

การบริหารงานคณะกรรมการบริหารเขตการปกครองพิเศษ มีระบบที่แตกต่างกันไปมากมายอีกเช่นกัน การประชุมคณะกรรมการบริหารก็มีในระยะเวลาที่แตกต่างกัน เช่น อาทิตย์ละครั้ง เดือนละครั้ง หรือปีละครั้ง การประชุมของเขตการปกครองพิเศษเป็นการประชุมแบบเปิดทั่วไป แต่ก็มักจะมีเฉพาะคณะกรรมการเขตที่เข้าประชุม จึงนับว่าระบบการปกครองเขตพิเศษไม่ค่อยเป็นจุดสนใจหรือมีความผูกพันในส่วนท้องถิ่นมากนัก

โดยสรุปแล้ว การจัดเขตการปกครองพิเศษมีความเหมาะสมในแง่ที่รูปแบบหนึ่งของการจัดบริการในส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น หรือความต้องการที่เกิด

ขึ้นในพื้นที่บางส่วนโดยไม่จำเป็นจะต้องถูกจำกัดขอบเขตพื้นที่ตามขอบเขตของหน่วย การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ นอกจากนั้นยังเป็นระบบที่มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการ จัดบริการเฉพาะด้านโดยไม่ติดอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในทางกฎหมายที่อาจเป็นข้อขัดแย้ง หรืออุปสรรคต่อกันได้

ในแง่ของการคลังท้องถิ่น การจัดเขตการปกครองพิเศษเปิดโอกาสให้ ท้องถิ่นสามารถขยายฐานะทางการคลังได้มากขึ้น เพราะเป็นระบบที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถ จัดเก็บภาษีพิเศษหรือสามารถกู้ยืมเพื่อขยายความรับผิดชอบของท้องถิ่นได้มากกว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ที่มีอยู่ในขอบเขตเดิม แต่การขยายฐานะของอำนาจทาง การคลังมากขึ้นก็ทำให้ท้องถิ่นมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน เพราะประชากรใน ท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้จ่ายภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น หรือเป็นผู้ต้องรับภาระหนี้สินเงินกู้ในส่วน ท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้นในกรณีที่ท้องถิ่นบางแห่งมีภาระภาษีท้องถิ่นหนักอยู่แล้ว รายได้ ส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำเนื่องจากมีระดับรายได้ไม่มากนักหรือมีภาระเงินกู้มากอยู่ แล้วหรือประชากรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่สามารถจ่ายค่าบริการพิเศษเหล่านี้ได้ การ จัดตั้งเขตการปกครองพิเศษเพื่อจัดระบบบริการส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นก็จะไม่เหมาะสม

ข้อควรพิจารณาอีกประการหนึ่งในแง่ของระบบการคลังและการจัด บริการขอบท้องถิ่นก็คือ เขตการปกครองพิเศษมีลักษณะการเน้นระบบบริการบางอย่าง โดยเฉพาะเท่านั้นไม่เหมือนกับเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะมีเป้าหมายการให้ บริการโดยทั่วไป (general purpose local government) การบริหารงบประมาณท้องถิ่น ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปก็จะมีระบบการจัดสรรงบประมาณตาม ความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งสามารถจะเพิ่ม ลด หรือขยายบริการต่างๆ ได้ตลอดเวลา แต่การจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษจะมีขอบเขตบริการที่จำกัดและเฉพาะเจาะจง ไม่ สามารถจะปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือเป้าหมายได้โดยง่าย และเมื่อกาลเวลาหรือยุคสมัย เปลี่ยนแปลงไป ความจำเป็นในส่วนท้องถิ่นอาจเปลี่ยนแปลงหรือต้องปรับเปลี่ยนให้ สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง เขตการปกครองพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ก็จะกลายเป็นอุปสรรค หรือปรับเปลี่ยนยกเลิกได้ยากไม่คล่องตัว เพราะมีขอบเขตอำนาจ

หน้าที่ที่ถูกจำกัดไว้โดยเฉพาะตั้งแต่ต้น งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในส่วนท้องถิ่นส่วนนี้ ก็อาจไม่คุ้ม ไม่เหมาะสม หรือแก้ไขได้ยาก

ในด้านของคณะกรรมการบริหารเขตการปกครองพิเศษ ซึ่งมักจะไม่นิยมใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรง แต่จะใช้ระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ลักษณะเช่นนี้มีผลทำให้เขตการปกครองพิเศษไม่ต้องถูกรอบงำโดยอิทธิพลทางการเมืองมากนัก สามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ และมีประสิทธิภาพ แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้นการที่ไม่ได้มาจากระบบเลือกตั้งโดยตรงก็ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารห่างไกลจากการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ในระยะยาวแล้วภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็อาจจะลบเลือนไป และจะทำให้บทบาทของเขตการปกครองพิเศษ ในฐานะของประชาธิปไตยส่วนท้องถิ่นก็จะได้รับการยอมรับน้อยลงไปด้วย

ข้อควรคำนึงในการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษต่างๆ ที่มีในสหรัฐอเมริกา นั่นก็คือมาจากเหตุผลที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วไม่สามารถจะจัดทำบริการบางอย่างเพิ่มขึ้นได้ หรือไม่สามารถจะให้บริการบางอย่างโดยเฉพาะให้มีประสิทธิภาพได้ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยการปกครองพิเศษเพื่อดูแลรับผิดชอบในบริการบางด้าน โดยเฉพาะอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเขตการปกครองพิเศษจึงมักจะถูกจัดตั้งโดยมีเป้าหมายที่จะให้มีบริการที่มีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ แต่ถ้าหากจะดึงเอาความรับผิดชอบจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะกลับทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกลดบทบาทและความสำคัญลงไปได้ ทั้งในด้านฐานะทางการคลัง และบทบาทในการควบคุมนโยบายและบริการต่างๆ ของท้องถิ่น เพราะไม่สามารถดูแลรับผิดชอบผลประโยชน์ของท้องถิ่นบางส่วนได้โดยตรงอีกต่อไป

เขตการปกครองพิเศษจะมีทั้งจุดเด่นและจุดด้อยในตัวเองสองด้าน จุดเด่นก็คือเป็นการจัดระบบการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการในส่วนท้องถิ่นในลักษณะเฉพาะได้ดี แต่ในจุดด้อย ก็คือไม่เป็นระบบที่ส่งเสริมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดเล็ก อำนาจส่วนท้องถิ่นถูกแบ่งกระจายไปตามหน่วยการปกครองเขตพิเศษอย่างไม่ต่อเนื่องสอดคล้องกัน ทั้งยังไม่คุ้มค่าในแง่ของ

การลงทุนทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นองค์กรขนาดย่อยๆ ที่ต่างก็ให้บริการได้ในระดับเล็กๆ และในบางส่วนเท่านั้น

4. การคลังท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา

การคลังท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกานั้นที่เกี่ยวข้องผูกพันระหว่างหน่วยการปกครองหลายระดับ นับตั้งแต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเล็กๆ ไปจนถึงรัฐบาลระดับสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลมลรัฐซึ่งดูแลฐานะการเงินของท้องถิ่นนับตั้งแต่รายรับ รายจ่าย การกู้ยืม ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณและเงินช่วยเหลือต่างๆ ให้กับท้องถิ่นและโดยเฉพาะการดูแลจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นด้วย หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วไม่มีรายรับของตนเองโดยลำพังที่เพียงพอสำหรับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่ ในระดับรัฐบาลสหพันธรัฐก็ต้องมีส่วนดูแลให้ความช่วยเหลือทางการคลังแก่ระดับท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เพราะภาระหน้าที่สำคัญในระดับท้องถิ่นบางอย่างเป็นความรับผิดชอบในระดับสหพันธรัฐด้วย เช่น การศึกษา การดูแลรักษากฎหมาย และการสาธารณสุข เป็นต้น

4.1 การจัดทำงบประมาณของท้องถิ่น

กระบวนการจัดทำงบประมาณในระดับท้องถิ่นนี้มีจุดเริ่มต้นสำคัญที่รัฐบาลระดับมลรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในลักษณะสำนักงานงบประมาณของมลรัฐ ซึ่งขึ้นตรงต่อผู้ว่าการรัฐ (governor) สำนักงานงบประมาณของมลรัฐดังกล่าวนี้จะเป็นฝ่ายจัดเตรียมเสนอร่างงบประมาณ นับตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น ประมาณการรายได้ การรวบรวมข้อเสนอความต้องการและนโยบายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับในมลรัฐ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของมลรัฐ และเรียงลำดับความสำคัญก่อน-หลังของนโยบาย จนกระทั่งเป็นร่างงบประมาณที่ครบถ้วนเพื่อเสนอให้ผู้ว่าการรัฐพิจารณาและเห็นชอบเป็นขั้นตอนสุดท้าย

จากนั้นผู้ว่าการรัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของรัฐก็จะนำเสนอร่างงบประมาณสู่สภานิติบัญญัติของรัฐเพื่อพิจารณา สภานิติบัญญัติแห่งรัฐก็จะพิจารณาร่างงบประมาณ

ในระดับคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ โดยละเอียด รวมทั้งได้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารชี้แจงรายละเอียดและตัดทอนงบประมาณตามความจำเป็น เช่นเดียวกับระบบการพิจารณาร่างงบประมาณของรัฐสภาและเมื่อได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้วทุกฝ่าย จึงเสนอสู่สภาเพื่อลงมติอนุมัติงบประมาณเป็นขั้นตอนสุดท้าย และปีงบประมาณก็จะเริ่มต้นขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม

โดยปกติแล้ว การแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณในระดับสถาบันบัญญัติมีไม่มากนัก ร่างงบประมาณส่วนใหญ่มาจากการประมาณการรายรับเป็นเบื้องต้น รวมทั้งผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจที่มีผลต่อระดับรายรับ สิ่งที่ต้องคาดการณ์ด้วยความลำบากก็คือเงินอุดหนุนที่จะได้รับจากรัฐบาลระดับสหพันธรัฐ การพิจารณาร่างงบประมาณในฝ่ายบริหารก็คือ พิจารณาจากประมาณการรายรับเป็นสำคัญ ในฝ่ายนิติบัญญัติก็จะพิจารณานโยบายการใช้จ่ายงบประมาณว่าสิ้นเปลือง หรือตรงตามความต้องการอย่างไรหรือไม่เพียงใด ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะเป็นผู้กำหนดรายรับได้ การพิจารณาร่างงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นการพิจารณาตัดทอนการใช้จ่ายงบประมาณที่เห็นว่าไม่สมควรและการกำหนดนโยบายการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นสำคัญ (Grant, 1993)

4.2 ลักษณะรายจ่ายของท้องถิ่น

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ความเปลี่ยนแปลงในสังคมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมีผลทำให้เกิดภาระหน้าที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะขยายตัวอย่างกว้างขวาง การจัดบริการต่างๆ ให้กับสังคมมีมากขึ้น และต้องแผ่ขยายไปอย่างรวดเร็ว ลักษณะเช่นนี้ทำให้ภาระหน้าที่ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นต้องมีมากขึ้นด้วยเช่นกัน เช่น การดูแลพัฒนาการในชุมชนเขตเมือง ปัญหาสภาพแวดล้อมต่างๆ ในสังคม, ปัญหาที่อยู่อาศัย, ปัญหาแรงงาน ตลอดจนการขยายตัวของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและการเพิ่มเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ๆ สภาพการทั้งหมดนี้เกี่ยวข้องกับฐานะทางการคลังของท้องถิ่นที่จะต้องขยายตัว

ตามบทบาทความรับผิดชอบที่มีเพิ่มมากขึ้นด้วย การหารายได้เพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และแสดงถึงความสามารถของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงด้วย

ถ้าสังเกต โครงสร้างค่าใช้จ่ายในระดับมลรัฐ ปี ค.ศ. 1990 จะพบว่าค่าใช้จ่ายที่สูงที่สุดคือค่าใช้จ่ายในการศึกษา รองลงมาก็คือ ค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการสังคม และการสร้างถนนไฮเวย์ รายจ่ายสามด้านนี้นับเป็นสัดส่วนถึงร้อยละหกสิบหก (66%) ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Grant, 1993)

เฉพาะรายจ่ายด้านการศึกษานั้นจะมีรายจ่ายประจำที่สำคัญก็คือ เงินเดือนครูและเจ้าหน้าที่ประจำในการศึกษา ภาระหน้าที่ด้านการศึกษาจึงเป็นภาระหน้าที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลมลรัฐด้วย ทั้งยังแสดงให้เห็นด้วยว่าการศึกษานั้นเป็นความรับผิดชอบผูกพันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลมลรัฐทั้งสองระดับ

4.3 งบประมาณรายรับของท้องถิ่น

งบประมาณรายรับส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ คือ

1. รายได้จากภาษีท้องถิ่น
2. รายรับของท้องถิ่นที่ไม่ใช่ลักษณะภาษี

1. ภาษีท้องถิ่น

ในระบบสหพันธรัฐ หน่วยการปกครองทั้งสามระดับคือ รัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีทั้งสามระดับ โครงสร้างภาษีทั้งสามระดับนี้จำเป็นต้องสอดคล้องสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอย่างชัดเจน มิฉะนั้นก็อาจเกิดปัญหาการเก็บภาษีซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันได้

แหล่งภาษีของการปกครองทั้งสามระดับนั้นอาจจะแตกต่างกันออกไป ภาษีระดับมลรัฐและท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งภาษีเดียวกัน ซึ่งได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน

ภาษีการขาย ภาษีเงินได้ ภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง ภาษียานพาหนะ ภาษีเครื่องคัมและสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีทะเบียนการค้า ภาษีที่ดิน และภาษีมรดก เป็นต้น

ระดับมลรัฐ ภาษีที่สำคัญ คือ ภาษีการขาย ภาษีเงินได้ และภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง ภาษีสามประเภทนี้จัดเก็บได้เป็นสัดส่วนถึงสามในสี่ของรายรับจากภาษีทั้งหมดในระดับมลรัฐ

ระดับรัฐบาลสหพันธรัฐ ภาษีสำคัญ คือ ภาษีเงินได้ซึ่งจัดเก็บได้เป็นส่วนประมาณกว่า 90% ของภาษีที่เก็บได้ในระดับสหพันธรัฐ

ส่วนระดับท้องถิ่น ภาษีสำคัญ คือ ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งมีสัดส่วนประมาณเกือบ 75% ของภาษีทั้งหมดที่ท้องถิ่นเก็บได้

ดังนั้น ภาษีสำคัญของระดับมลรัฐ และระดับสหพันธรัฐ คือ ภาษีเงินได้ (Income taxes) ส่วนระดับท้องถิ่น ภาษีสำคัญ คือ ภาษีทรัพย์สิน (Property taxes)

ภาษีทรัพย์สิน (Property tax) ดังได้กล่าวมาแล้วว่าภาษีทรัพย์สิน คือ ภาษีสำคัญในระดับท้องถิ่น บางรัฐมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้หลักที่มีความสำคัญต่อการคลังส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เช่น รัฐแถบนิวอิงแลนด์ และรัฐนิวแฮมเชอร์ เป็นต้น

ภาษีทรัพย์สินที่ท้องถิ่นจัดเก็บ อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ด้วยกัน คือ

- ภาษีทรัพย์สิน ประเภทสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดิน อาคาร บ้านเรือน และสิ่งปลูกสร้างถาวรต่างๆ ในที่ดิน
- ภาษีทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ เช่น ทรัพย์สินในบ้าน รถยนต์ อุปกรณ์เครื่องใช้ที่มีราคาต่างๆ เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น
- ภาษีทรัพย์สินที่นับเป็นมูลค่า หรือมีอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราได้ เช่น บัญชีเงินฝากในธนาคาร เงินออมสิน ทอง เงิน เป็นต้น
- ทรัพย์สินส่วนสาธารณะ หมายถึง ทรัพย์สินทั้งสามลักษณะข้างต้น แต่เป็นทรัพย์สินของระดับรัฐ ซึ่งต้องจัดเก็บในระดับรัฐต่อรัฐ

ในทางปฏิบัติ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน นับตั้งแต่การกำหนดลักษณะทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี อัตราภาษี และระบบการจัดเก็บภาษี

ถ้าเป็นทรัพย์สินระดับรัฐหรือระหว่างรัฐ เช่น ระบบพลังงานไฟฟ้า ก๊าซเชื้อเพลิง โทรศัพท หรือ บริษัทเดินรถไฟ จะเป็นการจัดเก็บในระดับรัฐ มีระบบการประเมินมูลค่าภาษียุ่งยากซับซ้อนกว่าทรัพย์สินในระดับท้องถิ่น

ทรัพย์สินซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการยกเว้นภาษี ได้แก่ ทรัพย์สินขององค์กร หรือมูลนิธิการกุศล และศาสนา (Saffell, 1978)

ภาษีการขาย (Sales tax) ภาษีชนิดนี้ คือการเก็บภาษีจากการขายสินค้าที่สำคัญ เช่น บุหรี่ เหล้า และน้ำมันเชื้อเพลิง ลักษณะการคิดอัตราภาษีจะกำหนดเป็นอัตราร้อยละต่อราคาขายปลีก เช่น ร้อยละสี่ของราคาสินค้าต่อหน่วย ภาษีการขายเป็นภาษีที่จัดเก็บในทุกรัฐและนับว่าเป็นภาษีที่มีรายรับสูงอีกประเภทหนึ่ง ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับภาษีการขาย ก็คือ ผู้บริโภคที่มีฐานะยากจนต้องรับภาระภาษีเช่นเดียวกับผู้ที่ฐานะร่ำรวย โดยที่การบริโภคสินค้าบางอย่างนั้น ทุกคนจำเป็นต้องบริโภคเหมือนกัน ข้อที่ติของภาษีชนิดนี้คือ จัดเก็บได้ง่ายสะดวก และค่อนข้างแน่นอนไม่ยุ่งยาก เป็นภาษีที่เก็บจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ และผู้จ่ายภาษีจ่ายตามปริมาณสินค้าที่บริโภค จึงไม่ค่อยรู้สึกว่าจะต้องรับภาระโดยไม่เป็นธรรมมากนัก (Saffell, 1978)

ดังนั้น การเก็บภาษีการขายจึงมีในทุกรัฐ ช่วงปี ค.ศ. 1990 มลรัฐมีรายได้จากภาษีการขายในสัดส่วนมากกว่าหนึ่งในสี่ของรายได้ระดับมลรัฐ (Grant, 1993)

ภาษีเงินได้ (Income tax) การเก็บภาษีชนิดนี้มีทั้งในระดับมลรัฐ และสหพันธรัฐ แต่การเก็บในระดับมลรัฐจะเก็บในอัตราน้อยกว่าระดับสหพันธรัฐ ระดับสหพันธรัฐจะเก็บจากบริษัทห้างร้านหรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งจะเก็บได้มากกว่าการเก็บภาษีเงินได้ในระดับมลรัฐซึ่งเก็บจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นอกจากนั้นการเก็บภาษีเงินได้ในระดับมลรัฐจะเก็บในอัตราน้อยเพื่อสร้างแรงจูงใจในทางเศรษฐกิจด้วย

การจัดเก็บภาษีเงินได้มีทั้งลักษณะที่แต่ละรัฐจัดเก็บเองโดยตรง และมีทั้งระบบการจัดเก็บร่วมกับระดับอื่นและจัดสรรให้ นับเป็นภาษีที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยตรงและมีระบบการจัดเก็บยุ่งยาก

นอกจากนี้แล้ว ท้องถิ่นยังมีภาษีประเภทอื่นอีกมากมาย เช่น ภาษีค่าผ่านทาง (Highway usertax) ภาษีมรดกต่างๆ (Death taxes) ภาษีทรัพย์สินทางธรรมชาติ ซึ่งรวมทั้งก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน ถ่านหิน แร่ธาตุต่างๆ และทรัพยากรจากป่า นอกจากนี้ ยังมี การจัดเก็บภาษีการค้าเงินธุรกิจ เช่น การขยายระบบบริษัทเครือข่ายทางธุรกิจในบางรัฐ (Franchise tax)

การเก็บภาษีท้องถิ่น คือ การที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดตั้งหน่วยงานและมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นดำเนินการนับตั้งแต่การประเมินภาษีการตีราคาทรัพย์สิน หรือการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินเพื่อกำหนดอัตราภาษีที่จะต้องชำระ ระบบการประเมินภาษีในแต่ละรัฐอาจแตกต่างกัน เช่น กำหนดระบบการคิดมูลค่าทรัพย์สิน กำหนดอัตราภาษี กำหนดการจัดเก็บระบบอัตราเดียวหรือกำหนดประเภททรัพย์สินในอัตราแตกต่างกัน ดังนั้น (เจ้าหน้าที่ประเมินภาษี เรียกว่า the assessor taxable) (มูลค่าภาษี เรียกว่า valuation)

ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ก็คือ ระบบการจัดเก็บภาษี แต่ละรัฐแตกต่างกันไม่เท่าเทียมกัน ประชาชนแต่ละรัฐอาจแบกรับภาระภาษีแตกต่างกัน บางรัฐเก็บภาษีแพง หรือได้เปรียบมากกว่าอีกรัฐ เช่นนี้ บางครั้งจึงได้มีข้อเสนอให้มีการกำหนดระบบเดียวกันหมดทุกรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ข้อถกเถียงดังกล่าวไม่สามารถหาข้อยุติได้ เพราะเป็นเรื่องของแต่ละรัฐที่ไม่เกี่ยวข้องกัน

2. รายรับท้องถิ่นที่ไม่ใช่ลักษณะภาษี

รายรับของท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากการจัดทำงบประมาณในระดับมลรัฐเป็นสำคัญ รายรับบางส่วนมาจากภาษีท้องถิ่นดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ยังมีรายรับอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ได้มาจากการเก็บภาษีรายรับ ได้แก่

รายได้จากการออกใบอนุญาต หมายถึงการที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการออกใบอนุญาตต่างๆ และสามารถเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตเหล่านั้น ได้แก่ การออกใบอนุญาตต่างๆ ของกรมตำรวจ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ ใบอนุญาตล่าสัตว์ ใบอนุญาตตกปลา ใบอนุญาตจำหน่ายสุรา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีใบอนุญาตในด้านการสาธารณสุข และสวัสดิการสังคมอื่นๆ อีกด้วย ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจึงเป็นรายได้ที่เทศบาลต่างๆ จัดเก็บได้เอง

รายได้จากค่าบริการของท้องถิ่น เป็นการจัดบริการซึ่งท้องถิ่นจัดทำและเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการหรือจากการใช้บริการเหล่านั้น เช่น การบริการเก็บขยะ ค่าบริการการใช้ทาง ค่าบริการด้านการศึกษา ฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ค่าบริการน้ำประปา บริการที่จอดรถ บริการรถโดยสาร บริการรถได้ดิน บริการของสำนักทะเบียน บริการจัดค่ายพักแรม เป็นต้น จะเห็นได้ว่าแตกต่างจากรายได้ในลักษณะค่าธรรมเนียม ซึ่งเป็นเงินที่ได้จากการออกใบอนุญาตตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลตามกฎหมาย

บริการของท้องถิ่นบางอย่างอาจถูกโต้แย้งได้ว่าควรเป็นบริการสวัสดิการ คือ เสียค่าใช้จ่ายน้อย หรือไม่ควรเสียค่าบริการแต่ก็มีผู้เห็นด้วยกับการเก็บค่าบริการซึ่งเป็นระบบที่ผู้ได้รับประโยชน์จากบริการเหล่านั้นเป็นผู้จ่ายเองโดยตรง แต่ผู้ที่มีฐานะยากจนกว่าก็ย่อมมีภาระหน้าที่หนักกว่า เมื่อต้องใช้บริการบางอย่างซึ่งเป็นความจำเป็นแต่มีฐานะที่ยากจน

การเก็บค่าบริการสาธารณูปโภค มีลักษณะคล้ายกับการเก็บค่าบริการของท้องถิ่น แต่ระบบบริการสาธารณูปโภคที่เป็นบริการขนาดใหญ่ เช่น ระบบไฟฟ้า น้ำประปา การกำจัดขยะ การสร้างทางรวมไปถึงการจัดระบบสัมปทาน เช่น สัมปทานเหมืองแร่ สัมปทานป่าไม้ บางรัฐอาจมีโรงงานผลิตปูนซีเมนต์ โรงงานผลิตแป้งสาลี และธนาคารของรัฐด้วยก็ได้

หลายๆ รัฐจัดให้มีการออกสลากกินแบ่งด้วย แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการออกสลากกินแบ่งอย่างกว้างขวางโดยทั่วไป แต่เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนกับรายได้ส่วน

อื่นของรัฐแล้วก็ยังนับว่าเป็นรายได้ในระดับต่ำ (คือประมาณ 2.6% เท่านั้น) (Grant, 1993)

เงินจากงบประมาณส่วนกลาง รายรับที่ท้องถิ่นและมลรัฐได้รับจากส่วนกลางหรือจากระดับสหพันธรัฐนั้นนับว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆมาตลอดจนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา การรับความช่วยเหลือจากส่วนกลางเริ่มเปลี่ยนไปเป็นระบบการกำหนดเพดานเงินล่วงหน้าเพื่อให้ท้องถิ่นและมลรัฐสามารถกำหนดนโยบายการใช้จ่ายของตนเองได้มากขึ้นแทนที่จะต้องคาดหวังและขึ้นอยู่กับทิศทางการเมืองของส่วนกลางในขณะนั้นเป็นสำคัญ

การกู้ยืม การกู้ยืมเป็นระบบที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะโดยปกตินั้นการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นเป็นระบบการใช้จ่ายปีต่อปี การกู้ยืมทำให้หน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายระยะยาวและดำเนินโครงการได้คล่องตัวเป็นอิสระขึ้น เพราะไม่ต้องผูกมัดกับภาระหน้าที่ตามโครงสร้างในระบบงบประมาณซึ่งมีข้อจำกัดอยู่มาก การกู้ยืมมักจะนำมาใช้ในโครงการด้านการศึกษา เช่น การจัดบริการการศึกษา หรือในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียหรือจัดตั้งกองทุนเพื่อทหารผ่านศึก เป็นระบบที่สามารถหาทุนหมุนเวียนมาดำเนินการได้เป็นอิสระขึ้น

การกู้ยืมมักจัดทำในรูปการขายพันธบัตรเงินกู้ระยะยาว ประมาณ 10 ถึง 40 ปีและมักให้ธนาคารระดับมลรัฐเป็นผู้ดูแลจัดทำ

4.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับงบประมาณส่วนท้องถิ่น

โดยปกติแล้ว ภาษีท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญในระบบการปกครองท้องถิ่นเพราะนอกจากจะหมายถึงการมีอำนาจอิสระในการดำเนินนโยบายส่วนท้องถิ่นได้เองโดยตรงแล้ว การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นยังเป็นระบบที่สามารถจัดทำได้นั่นนอนขาดเงินสามารถประมาณการรายรับได้ล่วงหน้าทำให้สามารถกำหนดนโยบายต่างๆ ได้สะดวก

อย่างไรก็ตาม ภาษีท้องถิ่นมีข้อเสียหลายประการ คือ

1. ภาษีมียลักษณะบังคับให้ต้องจ่าย ทำให้รู้สึกไม่เต็มใจเมื่อต้องจ่ายภาษีมาก

2. นโยบายเกี่ยวกับการเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นนโยบายทางการเมือง ซึ่งบางครั้งผู้จ่ายภาษีรู้สึกไม่พอใจที่นโยบายบางอย่างของผู้จ่ายภาษีไม่ได้รับผลประโยชน์จากภาษีนั่นโดยตรง

3. ภาษีหลายประเภทมีลักษณะไม่เป็นธรรม เช่น เป็นภาษีที่เรียกเก็บในอัตราเดียว ในขณะที่ผู้จ่ายภาษีมีฐานะในทางการเงินไม่เท่ากัน คนจนจะมีภาระหนักกว่าแต่ต้องจ่ายเท่าคนที่มั่งคั่งกว่า

4. ในระบบสหพันธรัฐ ภาษีเป็นส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและการปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรภาษีให้กับหน่วยการปกครองต่างๆ จึงซับซ้อนยุ่งยากไม่คล่องตัวทั้งยังต้องขึ้นกับการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ต่างๆ จากหลายระดับ ภาษีท้องถิ่นจึงมักจะต้องนำไปใช้จ่ายในเรื่องที่เป็นงานประจำและเป็นภาระหนักของท้องถิ่น เช่น เงินเดือนครู ไม่สะดวกที่จะนำไปใช้จ่ายในลักษณะพัฒนาความก้าวหน้าของท้องถิ่นในด้านต่างๆ

ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีพื้นฐานมาจากระบบการเมือง จึงไม่ค่อยยินดีในระบบภาษีท้องถิ่นมากนัก และพยายามที่จะมีนโยบายในการหารายได้ในลักษณะอื่นมากกว่าการเพิ่มภาษีท้องถิ่น แนวโน้มของการหารายได้ในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเน้นที่การจัดบริการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ มากกว่าให้ความสำคัญที่การเก็บภาษีท้องถิ่น เพราะการหารายได้ในลักษณะที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่น นอกจากจะเป็นการเพิ่มรายรับให้กับท้องถิ่นแล้วยังเป็นการเพิ่มบทบาทและประสิทธิภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สามารถดูแลตนเองได้มากขึ้น จึงเป็นการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งด้วย