

บทที่ 3

รูปแบบขององค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างของต่างประเทศ

ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะแทนตนก็ได้ ในขณะที่เดียวกันอาจจะเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งถือเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรโดยการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นการแบ่งเบาภาระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งของตนเองโดยตรง และรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป และในแต่ละประเทศความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ¹ ด้วย องค์กรของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการเฉพาะอย่างที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเท่านั้น ไม่สามารถริเริ่มจัดทำกิจการอื่นนอกเหนือจากที่ได้รับมอบหมายได้

เพื่อให้เห็นภาพของบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในบทนี้จึงขอเสนอรูปแบบขององค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ดังต่อไปนี้

3.1 องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างของประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสนับว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจการปกครองประเทศหนึ่ง ซึ่งพบว่ามีเทศบาล (communes) อยู่ถึง 36,551 เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) 100 แห่ง และภาค (Région) 26 แห่ง² ดังนั้นเทศบาลจึงเป็นรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปของท้องถิ่น

¹ โกวิทท์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 356.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “เรื่องการปกครองท้องถิ่น,” เอกสารจัดนิทรรศการสัมมนาฝรั่งเศสไทย, (ธันวาคม 2537), น. 2.

ประเทศฝรั่งเศสนับเป็นประเทศหนึ่งในประเทศที่ระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทสำคัญในการบริหารปกครองระดับท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาช้านาน หากพิจารณาจากกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นนั้น มีลักษณะเปิดช่องหรือเกื้อหนุนต่อการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น³

ความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันในระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสนั้น ถือเป็นจารีตประเพณีทางปกครองปกติที่ปรากฏมาช้านาน ซึ่งจากแรงผลักดันและความจำเป็นที่จะต้องร่วมกันทำงานดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นผลให้ปรากฏรูปแบบของความร่วมมือที่หลากหลายเป็นอย่างมาก ในเบื้องต้นนี้ เราอาจแบ่งแยกความร่วมมือออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่⁴

รูปแบบที่หนึ่ง : ความร่วมมือแบบไม่เป็นนิติบุคคล

เป็นรูปแบบของการกระทำข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างร่วมกัน หรือการทำงานในลักษณะเฉพาะกิจที่มีช่วงระยะเวลาแน่นอน เรียกว่า “Entente Intercommunale” ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการร่วมมือกันของสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 73⁵ ของประเทศไทย

รูปแบบที่สอง : ความร่วมมือโดยการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล

³ วุฒิสสาร ตันไชยและธีรพรธณ ใจมั่น, การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ, รายงานวิจัย, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร : จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ , 2549), น.104.

⁴ เฟิงอ้าง, น.105.

⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 73
บัญญัติว่า

“องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับการยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน”

รูปแบบนี้ในกฎหมายจะให้การรับรองสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ โดยเรียกองค์การความร่วมมือในกลุ่มนี้ว่า “Établissements Publics Coopération Intercommunale หรือ “EPCI” ซึ่งนับเป็นองค์การความร่วมมือที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อาจเป็นเพราะประเทศฝรั่งเศสมีเทศบาลขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างเทศบาล และการรวมกลุ่มระหว่างองค์ปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง จัดตั้งองค์การในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง องค์การเหล่านี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชน (établissement public) ที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์ปกครองท้องถิ่น⁶ ที่เรียกว่า “สหการ” (syndicat) โดยทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค ต่างก็สามารถจัดตั้งองค์การประเภทสหการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในรูปขององค์การต่างๆ และองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งองค์การมหาชนอิสระของฝรั่งเศสนี้สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือองค์การที่ไม่มีรายได้จากภาษีเป็นของตนเอง และองค์การที่มีรายได้จากภาษีเป็นของตนเอง

3.1.1 องค์การที่ไม่มีรายได้จากภาษีเป็นของตนเอง

การรวมกลุ่มในลักษณะนี้ก็คือการรวมกลุ่มในรูปของสหการ (syndicat) นั่นเอง โดยเป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลตั้งแต่ 2 เทศบาลขึ้นไป เพื่อจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล สหการมีคณะกรรมการบริหาร (comité) ทำหน้าที่บริหารสหการ โดยเทศบาลแต่ละแห่งจะเลือกคณะกรรมการบริหารเทศบาลละ 2 คน คณะกรรมการบริหารไม่ได้ทำการประชุมกันบ่อยนัก โดยปกติ 3 เดือนต่อครั้ง ดังนั้น จึงต้องมีประธานและผู้ช่วย โดยประธานทำหน้าที่บริหารงานอย่างจริงจัง รายรับของสหการจะมาจาก 3 แหล่งด้วยกันคือ เงินที่เทศบาลต่างๆ จ่ายสมทบ รายได้จากทรัพย์สิน อากร ค่าธรรมเนียม เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่างๆ

สหการแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ⁷

3.1.1.1 สหการเฉพาะของเทศบาล (syndicat de commune)

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), น.204-207.

⁷ วุฒิสสาร ตันไชย และธีรพรพรณ ใจมั่น, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น.107-108.

สหกรในรูปแบบนี้ เป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาล โดยได้มีการระบุไว้ในกฎหมายให้สามารถทำความตกลงร่วมกัน เพื่อจัดตั้งสหกรขึ้นมาได้ หรือเป็นความตกลงระหว่างสภาเทศบาลกับสภาเทศบาล หรือเป็นการจัดตั้งสหกรเฉพาะเทศบาลหนึ่ง โดยให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งอนุมัติให้มีการจัดตั้งสหกรขึ้นมา โดยคำแนะนำของสภาจังหวัด ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การรับฟังคำแนะนำนี้จะต้องมาจากการร้องขอของเทศบาล 2 ใน 3 ของจำนวนเทศบาลที่เห็นชอบ รวมทั้งจำนวนประชาชนอีกครั้งหนึ่งของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลที่จะร่วมมือกันจัดตั้งสหกรขึ้นมา ความเห็นชอบนี้อาจเกิดจากการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมของเทศบาลที่เกี่ยวข้องก็ได้เช่นกัน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นของสภาจังหวัดแล้ว และมีเสียงในการร้องขอของสภาเทศบาลจำนวน 2 ใน 3 ของคนที่ต้องการร่วมโดยมีคะแนนเสียงของประชาชนครั้งหนึ่งในพื้นที่ต่างๆ⁸ ที่มีส่วนในเสียงข้างมากที่ได้รับนั้น จำเป็นจะต้องประกอบด้วยเสียงของเทศบาล ซึ่งจำนวนประชากรทั้งหมดมากกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนประชากรที่เกี่ยวข้อง⁹ นั้นหมายความว่า การจะจัดตั้งสหกรต้องผ่านความเห็นชอบของสภาจังหวัดด้วย จึงไม่ได้หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจเด็ดขาดเพียงฝ่ายเดียวที่จะตัดสินใจจัดตั้งสหกรขึ้นมา

สหกรในประเทศฝรั่งเศสได้ถูกจำกัดให้ทำหน้าที่ทางด้านการศึกษาและจัดการกิจทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเท่านั้น จะจัดตั้งสหกรประเภทอื่นไม่ได้ และสามารถยุบเลิกได้หากสภาเทศบาลร้องขอ และผ่านความเห็นชอบของสภาจังหวัด แต่เทศบาลซึ่งเป็นศูนย์กลางในการจัดตั้งสหกรขึ้นมานั้น ไม่อาจกระทำการยุบเลิกสหกรได้ นอกจากนี้สหกรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียวเรียกว่า “Syndicat à Vocation Unique” หรือ “SIVU” ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 6,421 แห่ง (ค.ศ. 2004) สหกรเหล่านี้มักจะจัดทำกิจการบริการ สาธารณะที่เกี่ยวกับน้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บขยะ ถนนหนทาง เป็นต้น และสหกรเฉพาะระหว่าง เทศบาล อีกประเภทหนึ่ง คือ สหกรที่มีหน้าที่หลากหลาย (multipurpose) เรียกว่า “Syndicat à Vocation Multiple” หรือ “SIVOM” ปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 1,102 แห่ง (ค.ศ. 2004)

3.1.1.2 สหกรผสม (syndicat mixte)

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปกครองท้องถิ่น,” ใน หนังสือรวมบทความกฎหมาย (มิถุนายน 2539), น.37.

⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 38.

ได้แก่ สหการที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน เช่น เทศบาลร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือภาค ปัจจุบันสหการประเภทนี้จะมีอยู่ 361 แห่ง ในประเทศฝรั่งเศส (ค.ศ. 2004) ส่วนโครงสร้างสหการเทศบาลของประเทศฝรั่งเศสจะบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ (Comité) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการและสำนักงาน (Bureau) เช่นเดียวกับสหการของเทศบาล

จุดหมายสูงสุดของการจัดตั้งสหการขึ้นมาในประเทศฝรั่งเศสนั้น เกิดขึ้นมาจากการเจรจาทำข้อตกลงโดยจังหวัดต่างๆ โดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุนผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนและเงินกู้เพื่อที่จะเข้าไปบริหารจัดการและควบคุมได้โดยง่าย¹⁰ ซึ่งในความเป็นจริงจึงยังสะท้อนถึงความต้องการของการบริหารราชการส่วนกลางที่ยังต้องการเข้ามาแทรกแซงควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการ แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า เนื่องจากสหการเหล่านี้สามารถจะจัดตั้งและยุบเลิกได้โดยง่าย อีกทั้งการเข้าหรือออกจากความเป็นสมาชิกของสหการของเทศบาลหนึ่งๆ ก็เป็นไปโดยอิสระ จึงนำไปสู่ปัญหาของการทุจริตและล้มเหลวในการดำเนินภารกิจของสหการบางส่วน ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามผลักดันให้สหการเหล่านี้ พัฒนาไปสู่โครงสร้างใหม่ที่มีความชัดเจนและมั่นคงกว่าเดิมในรูปแบบองค์กรที่สามารถจัดเก็บภาษีได้ ซึ่งเป็นผลให้ในหนึ่งรอบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา สหการจะมีจำนวนลดลงเป็นอย่างมาก แต่สหการเหล่านี้ก็ยังคงอยู่ต่อไปและมีบทบาทในการจัดทำภารกิจต่างๆ เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเทศบาลที่มีขนาดเล็กและอยู่ในเขตชนบท

การรวมกลุ่มในรูปแบบสหการจึงสะท้อนจารีตของการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นซึ่งปรากฏอย่างเข้มแข็งในกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันตก สหการในฝรั่งเศสจำนวนประมาณ 7,884 แห่ง และมีสมาชิกสหการที่เป็นตัวแทนของชุมชนเข้าร่วมด้วยกันมากกว่า 11,500 แห่ง จึงยังมีบทบาทจัดทำบริการในรูปแบบต่างๆ ต่อไป ทั้งในด้านการบำรุงรักษาถนน การให้บริการน้ำเพื่อสาธารณูปโภค การ บริการทางด้านสังคมและการศึกษา รวมทั้งการให้บริการภารกิจเฉพาะด้านต่างๆ อาทิ การให้บริการด้านโรงเรียน ไฟฟ้า น้ำ แก๊ส หรือการควบคุมน้ำท่วม เป็นต้น

¹⁰ Kenneth Davey, Division of Responsibility Between Levels of Power. (July 2003), อ้างไว้ใน วุฒิสสาร ตันไชยและธีรพรพรณ ใจมั่น , อ้างแล้ว เติงอรรถที่ 3, น.108.

ถ้าพิจารณาจากตัวบทกฎหมายไทย สหการเทศบาลตามมาตรา 58 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ก็คงคล้ายคลึงกับ syndicat de commune ของฝรั่งเศส ส่วนสหการของกรุงเทพมหานครและพหุภาคีอาจเทียบได้กับ syndicat mixte ของฝรั่งเศสนั่นเอง

3.1.2 องค์การที่มีรายได้จากภาษีเป็นของตนเอง

การที่สหการไม่มีรายได้เป็นของตนเอง ทำให้มีข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่เจริญและมีขนาดใหญ่มาก เมื่อไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับสหการของตนเอง ก็ทำให้ประสบปัญหายุ่งยากในการบริหารสหการเป็นอย่างยิ่ง กฎหมายฝรั่งเศสจึงคิดค้นระบบการรวมกลุ่มเป็นองค์การที่มีรายได้จากภาษีเป็นของตนเองขึ้น ที่นิยมมี 2 รูปแบบ คือ เขตพิเศษ (district) และ ประชาคมนคร (commuauté urbaine)

3.1.2.1 เขตพิเศษ หรือแขวงพิเศษ (District)

District จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนดลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1959 โดยแรกตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นการรวมกลุ่มระหว่างเทศบาลที่เจริญแล้ว กับเทศบาลรอบนอกที่ล้อมรอบเทศบาลที่เจริญแล้วนั้น แต่ต่อมา รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1970 ใช้นับได้เปิดโอกาสเทศบาลที่อยู่ในเขตชนบทสามารถรวมตัวกันได้ จึงมีการนำรูปแบบ district ไปใช้ในทุกพื้นที่

District มีสภา (conseil de district) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้งของเทศบาลสมาชิก แต่จำนวนสมาชิกของแต่ละเทศบาลไม่เท่ากัน โดยขึ้นกับขนาดของเทศบาลนั้นๆ นั่นเอง นอกจากนี้ก็จะมีประธานหนึ่งคนและรองประธานหลายคนทำหน้าที่บริหารงานของ district

องค์การมหาชนในรูปแบบของ District นอกจากจะแตกต่างจากสหการในการที่สามารถจัดเก็บภาษีได้เองแล้ว ยังแตกต่างในข้อสำคัญอีก 2 ประการ คือ

ประการแรก การจัดตั้ง District ขึ้นจะมีผลทำให้ District มีหน้าที่ต้องทำ 2 ประการ หนึ่งคือการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและระบบดับเพลิง นอกจากนี้ก็กิจการหรือหน้าที่อื่นๆ ซึ่งก่อนหน้านี้เป็นของสหการเทศบาล สหการเทศบาลก็ต้องโอนมาให้แก่ District ด้วย

ประการที่สอง District อาจจัดทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลสมาชิกเทศบาลใดเทศบาลหนึ่ง หรือหลายเทศบาลก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลสมาชิกทุกเทศบาล ดังเช่นระบบสหการ

กิจการที่อยู่ความรับผิดชอบของ District โดยทั่วไปจะได้แก่ การดับเพลิง ที่อยู่อาศัย น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย การเก็บขยะ ถนนการกีฬา และการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม ในปัจจุบันนี้มี District ประมาณ 165 หน่วย (ข้อมูลเดิม)

ผลจากกฎหมายในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งได้พยายามผลักดันองค์กร่วมมือในรูปแบบใหม่เป็นผลให้จำนวนของ district ค่อยๆ ลดลงตามลำดับจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2002 ก็ไม่ปรากฏโครงสร้างในแบบ District อีกต่อไป¹¹

3.1.2.2 องค์กรในรูปแบบประชาคม (communauté)¹²

องค์กรในกลุ่มประชาคมนี้ ปรากฏเป็นครั้งแรกจากกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1966 เมื่อมีการจัดตั้งประชาคมนคร communauté urbaine (คอมมูนูไนเต็ด อูแบน) ในเขต 4 เมืองใหญ่ ได้แก่ บอร์โด (Bordeaux) ลีล (Lille) ลีอง (Lyon) และสตราสบูร์ก (Strasbourg) ด้วยเหตุผลใน 2 ประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งแล้วเกิดจากปัญหาด้านช่องว่างความแตกต่างระหว่างเทศบาลนครขนาดใหญ่กับเทศบาลข้างเคียงซึ่งมีขนาดเล็ก ขณะเดียวกันความพยายามที่จะยุบรวมก็ไม่ประสบความสำเร็จ และในอีกด้านหนึ่ง การนำเอาโครงสร้างในแบบ District มาใช้ก็ไม่มีความสะดวกและไม่สามารแก้ไขปัญหาด้านการบริการสาธารณะในพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ต่างๆ องค์กรในรูปแบบประชาคม มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท คือ

3.1.2.2.1 ประชาคมนคร (communauté urbaine)

ประชาคมนครเกิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งให้เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตมหานครขนาดใหญ่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง เนื่องจากมหานครหรือเมืองใหญ่เหล่านี้ จะมีศักยภาพทางการบริหารสูง แต่สภาพในความเป็นเมืองนั้นได้ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน การจัดตั้งประชาคมนครนี้ ก็คือองค์การมหาชนอิสระอีกประเภทหนึ่งที่ตั้งขึ้นมาโดยมีเงื่อนไขในการจัดตั้ง 3 ประการ คือ

¹¹ ในรอบ 3 ปี จากปี ค.ศ. 1999-2001 จำนวนของ district ค่อยๆ ลดลงจาก 305 , 241 และ 171 แห่งตามลำดับ และหมดไปในปี ค.ศ. 2002 ทั้งนี้ส่วนใหญ่ได้ปรับโครงสร้างของตนเองไปสู่องค์กรความร่วมมือในรูปแบบประชาคมเมือง (communauté de communes), อังัวในวุฒิสภา ตันไชย และธีรพรพรณ ใจมัน, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 3* น. 113

¹² เพิ่งอ้าง, น. 113-114.

เงื่อนไขแรก การจัดตั้งจะต้องออกกฎหมายลำดับรองที่เรียกว่า เดครีท์ (Décret) ซึ่งเทียบได้กับการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งสหการของไทย

เงื่อนไขที่สอง เทศบาลที่เป็นสมาชิกจะต้องให้ความเห็นชอบ หากมีเทศบาลใดไม่ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งกฤษฎีกาหรือรัฐกฤษฎีกา (Décret) ที่ออกมานั้น จะต้องผ่านสภาแห่งรัฐเสียก่อน ก็จะต้องว่าประชาคมนครนี้จัดตั้งขึ้นมาได้

เงื่อนไขที่สาม ประชาคมนคร หรือ communauté urbaine นี้จะต้องมีจำนวนประชากรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกไม่ต่ำกว่า 500,000 คน จึงจะสามารถจัดตั้งขึ้นมาได้

หัวใจสำคัญที่ทำให้ประชาคมนครแตกต่างจากองค์กรความร่วมมือในแบบอื่นๆ ก็คือ เทศบาลที่เป็นสมาชิกของประชาคมนครนั้น ไม่สามารถถอนตัวออกจากประชาคมได้โดยอิสระ ซึ่งในเวลาต่อมา จำนวนของประชาคมนครก็ค่อยๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 14 แห่ง ในปี ค.ศ. 2005

จากความสำเร็จดังกล่าว รวมถึงความพยายามที่จะจัดระบบขององค์กรความร่วมมือใหม่ จึงได้มีการผ่านกฎหมายลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 ที่เรียกว่า “Chevènement’s Law” โดยมีการเพิ่มมาตรการจูงใจต่างๆ เพื่อผลักดันให้องค์กรความร่วมมือที่มีอยู่เดิมยอมรับโครงสร้างใหม่ที่มีฐานความคิดมาจากประชาคมนคร และประชาคมเทศบาล (ซึ่งเกิดขึ้นในครั้งแรกในปี ค.ศ. 1992) หากแต่ได้มีการแยกออกไปตามขนาดใน 3 รูปแบบ ตามลักษณะพื้นที่และจำนวนประชากร ได้แก่

1) ประชาคมนคร (communauté urbaines)

เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลขนาดใหญ่กับเทศบาลข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน 500,000 คนขึ้นไป

2) ประชาคมเมือง (communauté d’agglomération)

เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลขนาดกลางกับเทศบาลข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกันตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3) ประชาคมเทศบาล (communauté de communes)

เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลขนาดกลางกับเทศบาลข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกันต่ำกว่า 50,000 คนลงมา

ผลจากมาตรการทางกฎหมายและการจูงใจในรูปแบบต่างๆ ทั้งในด้านการคลังและในด้านอำนาจขององค์กรความร่วมมือที่มีอยู่ของเหนือเทศบาลที่เป็นสมาชิกมากขึ้น ก็เป็นผลให้นโยบายของรัฐบาลข้างต้นประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมกลุ่มในรูปแบบประชาคมเมือง ซึ่งถือเป็นโครงสร้างใหม่ตามกฎหมายนี้ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว

ประชาคมนคร ทั้งหลายต้องทำกิจการในเรื่องดังกล่าวต่อไปนี้ คือ ¹³

- 1) จัดทำแผนพัฒนาและผังเมือง
- 2) จัดสร้างและบำรุงรักษาเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม หัตถกรรม ท่าเรือ
- 3) ที่อยู่อาศัย
- 4) ดับเพลิง
- 5) ระบบขนส่งมวลชน
- 6) การศึกษาระดับมัธยม
- 7) น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย
- 8) สุสาน
- 9) การฆ่าสัตว์
- 10) การก่อสร้างและการจัดระบบพื้นที่การศึกษา
- 11) ถนนและสัญญาณไฟ
- 12) ที่จอดรถ

นอกจากนี้ ประชาคมนครอาจดำเนินกิจการอื่นตามแต่ที่เทศบาลสมาชิกมอบหมายให้ทำด้วยก็ได้

ประชาคมนครบริหารงานโดยองค์กรที่เรียกว่าสภา (conseil) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนตั้งแต่ 50-140 คน จำนวนที่หนึ่งที่เทศบาลสมาชิกแต่ละแห่งจะส่งคนของตนเองเข้าร่วมในสภานี้ จะขึ้นอยู่กับความตกลงของเทศบาลสมาชิกด้วยกันเอง ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ก็จะใช้การคำนวณจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในแต่ละเทศบาล การบริหารงานอย่างจริงจังของประชาคมนคร กระทำโดยประธานและรองประธานที่มีประมาณ 4-12 คน

¹³ คมกฤษ อภาวัตน์วิไล, “แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 19.

นอกจากประชาคมนครจะมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีเพื่อการประกอบอาชีพ เช่นเดียวกับเทศบาลทั้งหลายแล้ว ประชาคมนครยังมีรายได้จากอาคารค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุนและเงินกู้อีกด้วย

นอกเหนือจากสหการเฉพาะของเทศบาล สหการผสม เขตพิเศษ (district) และ ประชาคมนครที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นแล้ว ฝรั่งเศสยังมีการรวมกลุ่มแบบที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกสองรูปแบบ คือ องค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (agglomeration nouvelle) และ ประชาคมเทศบาลขนาดเล็ก (communauté de communes ou de villes) และการรวมกลุ่มแบบไม่เป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่งคือ อองแตน แอ็งแตคอมมูนาลด์ (entente intercommunale) อีกรูปแบบหนึ่งที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส แต่ entente intercommunale นี้ไม่จัดเป็นสหการเพราะไม่เป็นนิติบุคคล และไม่มีอำนาจตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดได้เอง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการร่วมมือกันของสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 73 ของไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.1.2.3 องค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (Agglomération nouvelle)¹⁴

ในเขตเมือง ทั้งองค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม และ ประชาคมเทศบาลขนาดเล็ก หรือ communauté de communes ou de villes เป็นรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระที่มีรายได้เป็นของตนเอง หรือสามารถจัดเก็บภาษีหรือหารายได้และมีอำนาจมากในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส ซึ่งสองรูปแบบนี้เป็นรูปแบบใหม่ล่าสุด โดยจะมุ่งจัดทำบริการสาธารณะในกลุ่มสาธาณูปโภคและสาธาณูปการต่างๆ ที่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการบริการ ถือเป็นโครงสร้างใหม่ที่รัฐบาลพยายามผลักดันให้เกิดขึ้น เพื่อทดแทนการจัดทำภารกิจของสหการที่มีอยู่เดิม

จากที่กล่าวมาแล้วพบว่า ประเทศฝรั่งเศสมีความตั้งใจที่จะพัฒนารูปแบบและกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะหลายรูปแบบและมีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลได้มีการสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมความร่วมมือดังกล่าว จึงเป็นผลให้องค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้น มีเป็นจำนวนมากอีกทั้งรูปแบบก็หลากหลาย ดังปรากฏว่าในขณะปี ค.ศ. 1992 มีสหการของเทศบาล

¹⁴ วุฒิสาร ตันไชยและธีรพรณ ใจมั่น, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 109-110.

จำนวนถึง 17,000 แห่ง ประชาคมนคร (communauté urbaine) จำนวน 9 แห่ง และองค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (Syndicat d' agglomération nouvelle) จำนวน 9 แห่ง

โดยสรุปแล้ว จะพบว่าองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างของฝรั่งเศส มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนอิสระที่จัดตั้งขึ้นจากความร่วมมือของเทศบาลรวมกลุ่มกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันทั้งสิ้น ในรูปแบบของสหการประเภทต่างๆ และเรียกชื่อกันต่างออกไป ซึ่งแต่ละประเภทจะมีโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นด้านต่างๆ ดังนี้

1) องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างรูปแบบสหการเฉพาะของเทศบาลและสหการผสม มักได้รับมอบหมายให้จัดทำกิจการด้านสังคม การศึกษา และด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกมีหน้าที่ต้องจัดทำ เช่น การบำรุงรักษาถนน การให้บริการน้ำเพื่อสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ก๊าซ หรือการ ควบคุม น้ำท่วม เป็นต้น องค์การประเภทนี้ไม่มีรายได้จากภาษีเป็นของตนเอง จึงต้องอาศัยรายได้หลักจากเงินที่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จ่ายเงินสมทบ และค่าธรรมเนียม และเงินอุดหนุนต่างๆ

2) องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างรูปแบบแขวงพิเศษหรือเขตพิเศษ (District) องค์การประเภทนี้ ผู้เขียนคิดว่าคงจะได้แนวคิดมาจากองค์การประเภทเขตพิเศษ (Special District) ของสหรัฐอเมริกา เพราะเป็นองค์การที่มีรายได้จากภาษีเป็นของตนเอง และมีรายได้อย่างอื่นๆ อย่างรูปแบบสหการด้วย แขวงพิเศษหรือเขตพิเศษเป็นการรวมตัวกันจัดตั้งโดยเทศบาลที่อยู่ในเขตชนบท และมีสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้งของเทศบาล สมาชิก กิจการที่ District ของฝรั่งเศสจัดทำ ได้แก่ บริการสาธารณะด้านการดับเพลิง ที่อยู่อาศัย การกำจัดน้ำเสีย ถนน การกีฬา และการ จัดตั้งเขตอุตสาหกรรม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญๆ ในเขตชนบท

3) องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างรูปแบบประชาคม (communauté) เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองหรือมหานครใหญ่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง ซึ่งโครงสร้างแบบเขตพิเศษไม่เหมาะสมเพราะเป็นเขตเมืองใหญ่ องค์การประเภทนี้รัฐสามารถบังคับให้ร่วมมือกันจัดตั้งได้ เพราะหากเทศบาลใดไม่ยินยอม รัฐสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยการตรารัฐกฤษฎีกา (Décret) ที่ผ่านการพิจารณาให้ความรับผิดชอบของสภาแห่งรัฐก่อน องค์การรูปแบบประชาคมได้รับมอบหมาย

ให้จัดทำภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลสมาชิกได้หลายอย่าง และมีรายได้จากภาษีเป็นของตนเอง รวมทั้งรายได้อย่างอื่นที่ สหการ และ District มีอำนาจ

4) องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างในรูปแบบขององค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (Agglomération nouvelle) เป็นรูปแบบองค์การมหาชนอิสระที่มีรายได้เป็นของตนเอง หรือสามารถจัดเก็บภาษีหรือหารายได้ มุ่งจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในกลุ่มสาธาณูปโภคและสาธาณูปการต่างๆ โดยสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้บริการได้ ในลักษณะวิสาหกิจมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทดแทนการจัดทำภารกิจบางประเภทของสหการที่มีอยู่เดิม

สำหรับรูปแบบขององค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างของฝรั่งเศสที่มีจำนวนมากที่สุด ก็ยังคงเป็นสหการ ซึ่งเป็นแกนหลักที่สำคัญในการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเฉพาะอย่าง

3.2 องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างที่เรียกว่า Special Districts อยู่ทั่วไปทุกมลรัฐ และจะมีอยู่ทั่วไปทั้งในเมืองและในชนบทและประมาณ 60 เปอร์เซ็นต์จะมีอยู่ใน 10 มลรัฐ เช่น California, Illinois, Kansas, Pennsylvania, Missouri, Nebraska, New York, Oregon, Texas และ Washington นักวิชาการไทยส่วนใหญ่เรียกองค์กรของสหรัฐอเมริกาประเภทนี้ว่า สหการ ตามทฤษฎีเรื่องสหการ (syndicat) ของฝรั่งเศส แต่มีนักวิชาการบางท่าน เรียกองค์กรประเภทนี้ว่าองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง¹⁵ ระบบ Special Districts ของสหรัฐอเมริกานั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งบางรูปแบบยังมีสถานะทางกฎหมายเป็นรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) อีกด้วย

ในสหรัฐอเมริกามีการปกครองท้องถิ่นหลายระดับหลายรูปแบบเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ก่อนที่จะเข้าสู่เรื่อง Special Districts นั้น สมควรทราบถึงระบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริการาวๆ เสียก่อน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ รูปแบบนี้ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้ มีลักษณะพิเศษร่วมกันหลายประการ เช่น มีการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐหรือสหรัฐ ระดับมลรัฐ

¹⁵ จุมพล สวัสดิ์ยากร, องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง (Special Districts), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, 2502).

และระดับท้องถิ่น เนื่องจากระบบสหพันธรัฐหรือสหรัฐนั้น คือการรวมตัวของรัฐ (มลรัฐ) ต่างๆ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญของสหรัฐกำหนดไว้ การรวมตัวของรัฐต่างๆ ที่เป็นมลรัฐก่อให้เกิดรัฐใหม่ขึ้น เรียกว่า สหรัฐ ในส่วนของรัฐบาลกลางจะมีรัฐสภาซึ่งตรากฎหมายขึ้นใช้ตลอดทั้งสหรัฐ และมีศาลสูงสุดของสหรัฐทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐ โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจบางประการเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว เช่น อำนาจทางทหาร เศรษฐกิจ การเงินการคลัง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วนมลรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยจำกัดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐ แต่ละมลรัฐมีรัฐบาลมลรัฐ สภามลรัฐและศาลมลรัฐ สำหรับกิจการภายในมลรัฐ ตลอดทั้งมีรัฐธรรมนูญของมลรัฐเอง แต่ทั้งนี้ การปกครองของมลรัฐจะขัดกับสหรัฐไม่ได้

การมีมลรัฐคั่นอยู่กึ่งกลางระหว่างสหพันธรัฐกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐไม่จำเป็นต้องมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว บางประเทศ รัฐบาลของมลรัฐจึงสามารถปกครองตนเองได้ จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในมลรัฐได้อย่างทั่วถึง มลรัฐจึงทำหน้าที่คล้ายราชการส่วนภูมิภาคไปในตัว ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงจัดระเบียบบริหารของประเทศแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ในระดับสหพันธ์ (Federal Government) ราชการบริหารระดับมลรัฐ (State Government) และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Government) ¹⁶

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐฯ นับว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับล่างสุดและมีอยู่จำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แต่การจัดตั้งอำนาจหน้าที่หรือเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นๆ การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ได้แก่ เคาน์ตี, มิวนิซิพอล, ทาวน์และทาวนชิพ

ประเภทที่สอง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมา ให้มีอำนาจหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามอย่างโดยเฉพาะ เช่น เขตโรงเรียนซึ่งมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว หรือ

¹⁶ วุฒิสภา ตันไชยและธีรพรธน์ ใจมั่น, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.107.

เขตชลประทาน (Irrigation District) ซึ่งจะทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเรื่องชลประทานในพื้นที่ของตนเองโดยเฉพาะ¹⁷ เป็นต้น

3.2.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา¹⁸

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนการจัดโครงสร้างภายนอก และการจัดโครงสร้างภายใน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1.1 เคาน์ตี (County)

เคาน์ตีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นภายในมลรัฐ เทียบได้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย เป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ตอบสนองงานที่มลรัฐอยากให้ทำ กล่าวคือเป็นแขนขาของมลรัฐนั่นเอง โดยมีได้เป็นหน่วยการปกครองที่เกิดการเรียกร้องให้มีโดยประชาชน และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมีหลายหน้าที่หรือมีหน้าที่ทั่วไป (General Purpose) เคาน์ตีมักครอบคลุมพื้นที่ทางภูมิศาสตร์กว้างขวาง และขนาดของแต่ละเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมาก และจำนวนประชากรในแต่ละเคาน์ตีก็มีความแตกต่างกันมากเช่นกัน ภารกิจหลักๆ ของเคาน์ตีได้แก่ งานด้านการตุลาการ(ท้องถิ่น) งานด้านการรักษาความปลอดภัยแก่สาธารณะ การจัดการเลือกตั้ง โดยในระยะหลังเคาน์ตีได้รับภาระหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การกำจัดขยะ สาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน การคุ้มครองสภาวะแวดล้อม เป็นต้น

3.2.1.2 เทศบาล (Municipal)

มิวนิซิพอล หรือที่เรียกกันว่า ซิตี้ (City) เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นปฐมภูมิในสังคมส่วนใหญ่ โดยการจัดตั้งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่จะอยู่ภายใต้กฎบัตร (Charter) ที่ตราขึ้นโดยมลรัฐ แม้ว่าการจัดตั้งจะริเริ่มด้วยการเรียกร้องของประชาชนโดยการทำประชามติก็ตาม กฎบัตรเหล่านี้มลรัฐตราขึ้นมาเพื่อใช้กับแต่ละซิตี กล่าวคือแต่ละซิตีจะมีกฎบัตรเฉพาะของตนเอง

¹⁷ The Florida Department of Community Affairs. Florida Special Districts Handbook. Updated November 2005, p. 9.

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา), น.107-114.

เหมือนกับพระราชบัญญัติจัดตั้งกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยาของไทย ซิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมามีภาระหน้าที่

หลายอย่าง (General Purpose) ส่วนในแง่ของความแตกต่างจากเคาน์ตี ซิตีมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจมากกว่า มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถถือครองทรัพย์สิน ขายทรัพย์สิน ฟ้องหรือถูกฟ้อง คุ้มหรือให้คุ้มเงิน หรือทำสัญญาหรือร่วมทำธุรกิจได้

3.2.1.3 ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township)

ในมลรัฐแถบนิวอิงแลนด์ จะพบธรรมเนียมการปกครองที่เข้มแข็งของท้องถิ่นที่ปกครองตนเองในรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดคือ การประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจประชาธิปไตยโดยตรง แต่ปัจจุบันทาวน์หลายๆ แห่งได้เปลี่ยนจากประชาธิปไตยทางตรงไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบตัวแทนเข้าไปประชุมแทน ทาวน์ถือเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีและเป็นหน่วยการปกครองประเภทที่มีหลายหน้าที่

ส่วนทาวน์ชิพมีหน้าที่คล้ายๆ กับเคาน์ตี ซึ่งในเคาน์ตีหนึ่งๆ จะมีทาวน์ชิพประมาณ 10 - 20 แห่ง ทาวน์ชิพไม่ได้มีอยู่ในทุกมลรัฐหรือไม่ได้มีอยู่ทุกพื้นที่ของมลรัฐ จะพบประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐต่างๆ ในอเมริกา ทาวน์ชิพเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีและทำหน้าที่หลายอย่างแทนเคาน์ตีในระดับรากหญ้า เช่น การเลือกตั้ง การบำรุงรักษาถนน เก็บภาษี ดับเพลิง หรือแม้กระทั่งงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ทาวน์ชิพไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจและความเป็นอิสระในการจัดทำหน้าที่หรือบริการสาธารณะต่างๆ

3.2.1.4 เขตพิเศษ (Special Districts)

เขตพิเศษเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) และยังคงสร้างขึ้นมำทำงานหรือจัดทำบริการสาธารณะที่หน่วยการปกครองอื่นไม่ทำหรือทำไม่ได้ เช่น ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตที่มีการป้องกันอัคคีภัย และซิตีที่อยู่ใกล้ที่สุดปฏิเสธที่จะขยายพื้นที่ในการดูแลให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว ประกอบกับเคาน์ตีก็ไม่มีศักยภาพที่จะทำหรือกฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ทำ ดังนั้นประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวอาจจะสามารถริเริ่มเพื่อสร้างเขตพิเศษในการป้องกันอัคคีภัยขึ้นมาเอง ขั้นตอนก็คือประชาชนไปขอให้มลรัฐจัดทำประชามติ ถ้าผลออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มลรัฐก็จะประกาศเขตพิเศษเพื่อป้องกันอัคคีภัยขึ้นมา มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งคณะผู้บริหาร มีการจ้างบุคลากร และประชาชนก็ต้องเสียภาษีสำหรับบริการดังกล่าวด้วย เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพียงอย่างเดียว เช่น เขต

พิเศษควบคุมยุง ก็มีหน้าที่ในการควบคุมหรือลดจำนวนยุงเพียงอย่างเดียว จะมีบ้างที่เขตพิเศษมีหน้าที่มากกว่า 1 อย่าง แต่ก็มักไม่เกิน 2-3 อย่าง ถ้าไม่รวมเขตโรงเรียน เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็นเขตทรัพยากรธรรมชาติ รองลงมาเป็นเขตป้องกันอัคคีภัย เขตจัดหาหน้า เขตควบคุมอาคารและพัฒนาชุมชน เขตกำจัดสิ่งปฏิกูล เขตจัดการพาปนกิจศพและอื่นๆ¹⁹

เขตโรงเรียนเป็นเขตพิเศษประการหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เพียงอย่างเดียว ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อเมริกาเคยมีเขตโรงเรียนมากกว่า 1 แสนเขต กล่าวคือเกือบจะ 1 โรงเรียนเป็น 1 เขตเลยทีเดียว แต่ด้วยขนาดที่เล็ก ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อเขตสูง ดังนั้นจำนวนเขตโรงเรียนจึงลดลงในเวลาต่อมา เขตโรงเรียนบริหารงานโดยคณะกรรมการเขตโรงเรียนซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อใช้ในเขตโรงเรียน เช่น การกำหนดค่าเล่าเรียนหลักสูตร ตำรา จำนวนครู ค่าจ้างครู เป็นต้น ปัจจุบันนี้เขตโรงเรียนมักจะมีหัวหน้าสำนักงานซึ่งเป็นมืออาชีพในการรับนโยบายของคณะกรรมการเขตโรงเรียนไปปฏิบัติ ส่วนจำนวนของเจ้าหน้าที่ก็ขึ้นอยู่กับขนาดของเขตโรงเรียนต่างๆ ขณะที่ในอเมริกา มีระบบโรงเรียนอยู่กว่า 15,178 ระบบ แต่มีเพียง 13,726 ระบบเท่านั้นที่เป็นอิสระ และนับได้ว่าเป็นเขตโรงเรียนในทันทีที่เหลืออีกประมาณ 1,452 ระบบ ไม่นับว่าเป็นเขตโรงเรียน เพราะไม่มีอิสระและยังต้องพึ่งพิงองค์กรอื่น เช่น มลรัฐแคนาดี้ ทาวน์หรือทาวนชิพ ดังนั้นจึงถือว่า 1,452 ระบบโรงเรียนที่เหลือเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของมลรัฐ แคนาดี้ ชิตี ทาวน์หรือทาวนชิพ และไม่นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง²⁰

3.2.2 องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างหรือ เขตพิเศษ (Special Districts)

นอกจากเขตพิเศษจะถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) รูปแบบหนึ่งของสหรัฐอเมริกาแล้ว ในอีกฐานะหนึ่งก็ถือเป็นองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างด้วย โดยเขตพิเศษนั้นมีหลากหลายหลายรูปแบบ เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีมลรัฐถึง 50 มลรัฐ และแต่ละมลรัฐก็มีอำนาจอธิปไตยของตัวเอง แต่ละมลรัฐจึงมีการพัฒนารูปแบบของเขตพิเศษให้มีความแตกต่างกันในหลายลักษณะและบางรูปแบบนั้นก็มีการจัดโครงสร้างองค์การที่คล้ายกับรูปแบบสหภาพของฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตาม เราก็สามารถจัดระบบของเขตพิเศษได้หลายวิธี ดังที่จะกล่าวต่อไป

¹⁹ เฟิงอ้าง, น. 111.

²⁰ เฟิงอ้าง, น. 111-112.

Special Districts มีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ 3 ประการ คือ อำนาจในการดำเนินกิจการ (Corporate Power) อำนาจทางด้านภาษี (Tax Power) และอำนาจในทางปกครอง (Police Power) เช่น อำนาจในการวางระเบียบ ข้อบังคับ หรือการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจบางประเภท เช่น ในเขต

Airport District หรืออำนาจในการควบคุมการกระทำของเอกชนบางประการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล แต่โดยส่วนใหญ่ Special Districts มักไม่ค่อยได้ใช้อำนาจด้านนี้มากนัก เว้นแต่เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไปเพื่อให้การสร้างสิ่งสาธารณูปโภคเป็นไปด้วยความเรียบร้อย²¹

Special Districts หรือเขตพิเศษเกือบจะทั้งหมดจะบริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวที่มีมาแล้วแต่กรณี แต่ส่วนใหญ่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน นอกนั้นก็มาจากการแต่งตั้งของเคาน์ตี ซิตี หรือมลรัฐ ขึ้นอยู่กับว่าเขตพิเศษดังกล่าวนั้นถูกสร้างขึ้นและถูกกำหนดโครงสร้างอย่างไร การที่คณะกรรมการของเขตพิเศษส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนี้เอง ที่แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างหรือเขตพิเศษของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่แตกต่างจาก องค์การประเภทสหการของฝรั่งเศส ซึ่งไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยสหการของฝรั่งเศสมีฐานะเป็นเพียงองค์กรมหาชนท้องถิ่น ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและจัดตั้งโดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรของรัฐอื่นๆ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแม้ว่าโดยภาระหน้าที่จะจัดทำกิจการอันเป็นบริการสาธารณะเฉพาะอย่างเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะหากพิจารณาประเภทของเขตพิเศษที่มีความหลากหลายดังที่จะกล่าวต่อไปนี้จะเห็นได้ว่าสหการแบบฝรั่งเศสมีลักษณะบางประการที่แตกต่างจากเขตพิเศษสหรัฐอเมริกา

3.2.2.1 ประเภทของเขตพิเศษ

เขตพิเศษสามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้เป็น เขตพิเศษประเภทไม่อิสระ (Dependent Districts) และ เขตพิเศษ (Independent Districts)²²

²¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น.331-332.

²² Kimia Mizany, April Manatt. “What’s so special about Special District ? : 3rd Edition, 2002, p.2.

3.2.2.1.1 เขตพิเศษประเภทไม่อิสระ (Dependent Special Districts)

เขตพิเศษประเภทนี้ เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะอย่างน้อยอย่างหนึ่ง ดังนี้

- 1) คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกสภาเคาน์ตี้ หรือซีตี ที่มาจากเคาน์ตี้ หรือซีตีใดๆ เพียงองค์กรเดียวแต่งตั้งขึ้น หรือปฏิบัติหน้าที่โดยขึ้นตรงต่อเคาน์ตี้ หรือซีตี นั้น
- 2) ในระหว่างวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ สมาชิกของคณะกรรมการอาจถูกให้พ้นจากตำแหน่งโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาน์ตี้ หรือซีตี ตามข้อ (1)
- 3) การจัดสรรงบประมาณต้องผ่านความเห็นชอบของเคาน์ตี้ หรือซีตีนั้นๆ จะเห็นได้ว่า เขตพิเศษประเภทไม่อิสระ (Dependent Special Districts) มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นพิเศษที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างที่ตั้งขึ้นโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น หรือโดยมลรัฐแต่ให้อยู่ภายใต้ควบคุมกำกับของเคาน์ตี้หรือซีตี คล้ายคลึงกับระบบสหการของไทยหรือของฝรั่งเศส เพียงแต่แตกต่างกันที่ฐานะของ Special Districts มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ประเภทหนึ่งด้วย เพราะประชาชนสามารถริเริ่มให้มีขึ้นได้ และตัวแทนคณะกรรมการบางส่วนนอกจากเคาน์ตี้หรือซีตีจะแต่งตั้งเข้ามาทำหน้าที่แล้ว บางมลรัฐและ เขตพิเศษประเภทไม่อิสระบางหน่วยประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนสามารถลงเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ร่วมกับผู้แทนจากเคาน์ตี้และซีตีได้ด้วย และในขณะเดียวกัน เขตพิเศษก็ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นโดยความร่วมมือของเคาน์ตี้หรือซีตีตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป ดังเช่นระบบสหการ

Special Districts ของบางเคาน์ตี้ อาจมีพื้นที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างเดียวกันพื้นที่ภายในเคาน์ตี้ใด หรือซีตีใดซีตีหนึ่งก็ได้ เช่น Water District of Southern California จัดทำบริการด้านการจัดการน้ำให้กับประชากรเกือบ 17 ล้านคน ในพื้นที่กว่า 5,200 ตารางไมล์ ในขณะที่ เขตพิเศษ County Service Area#12 ในลอสแอนเจลิส มีพื้นที่ให้บริการเพียง 25 เอเคอร์

3.2.2.1.2 เขตพิเศษประเภทอิสระ (Independent Special Districts)

เขตพิเศษประเภทอิสระ เป็นหน่วยการปกครองที่เป็นอิสระแตกต่างจากลักษณะของ เขตพิเศษประเภทไม่อิสระ (Dependent Districts) โดย เขตพิเศษประเภทอิสระ (Independent Special Districts) อาจมีพื้นที่เขตของตนครอบคลุมเคาน์ตี้หลายเคาน์ตี้ หรือหลายซีตี หรืออาจอยู่แต่เพียงภายในเคาน์ตี้หรือซีตีเดียวก็ได้ โดยคณะกรรมการบริหารได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่โดยตรง เช่น เขตพิเศษจัดการน้ำ (Water district) ผู้มีสิทธิ

ลงคะแนนในเขตนั้นก็ให้แก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขต ซึ่งเขตพิเศษจัดการน้ำก็จะจัดทำ บริการ สาธารณะเฉพาะแก่เจ้าของที่ดินเหล่านั้น ไม่ได้ให้บริการแก่บุคคลทั่วไป การให้บริการดังกล่าว Water district จะเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการดังกล่าวด้วย ตัวอย่างในรัฐฟลอริดา กฎบัตรในการจัดตั้ง เขตพิเศษประเภทอิสระ (Independent Special Districts) ของมลรัฐกำหนดให้ เจ้าของที่ดินที่มีสิทธิลงคะแนนในการใช้สิทธิในทางการเลือกตั้งโดยระบบ 1 เอเคอร์ต่อหนึ่งเสียง (One-Acre/One-Vote System)²³

เขตพิเศษประเภทอิสระ ที่มีขนาดใหญ่มักมีผู้จัดการมืออาชีพ บริหารงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการด้วย การดำเนินงานของ เขตพิเศษประเภทอิสระ ส่วนใหญ่มีได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเคาน์ตี หรือซีตี ที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับ เขตพิเศษประเภท อิสระ ความรับผิดชอบของ Special Districts ประเภทนี้ เป็นเรื่องเกิดขึ้นโดยตรงระหว่างเขตพิเศษกับผู้ มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกคณะกรรมการบริหาร อย่างไรก็ตาม แม้เขตพิเศษประเภทนี้มีได้ขึ้นต่อ เคาน์ตี หรือซีตี แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยองค์การอิสระที่มีหน้าที่กำกับดูแลของแต่ละมลรัฐ (Independent Local Government) ตามที่กฎหมายของมลรัฐกำหนด²⁴

นอกจากจะสามารถแบ่ง Special Districts ออกเป็น 2 ประเภท ดังกล่าวแล้ว ยังสามารถแบ่งเป็น Special Districts ได้อีก 2 ประเภท ได้แก่

1) Special Districts ประเภทวิสาหกิจ (Enterprise) ที่มีเขตพื้นที่ จัดทำกิจการประเภทพาณิชย์กรรม หรือบริการสาธารณะที่จัดเก็บค่าบริการเป็นรายได้ของตนเอง เช่น เขตพิเศษจัดการน้ำ เขตพิเศษบริการด้านสถานพยาบาล เป็นต้น

2) Special Districts ประเภทที่ไม่เป็นวิสาหกิจ (Non-Enterprise) ที่ จัดทำบริการสาธารณะในเขตโดยไม่เก็บค่าบริการก็ได้ เช่น เขตพิเศษด้านสวนสาธารณะ (Park District) แต่ Special Districts ประเภทหลังนี้อาจมีรายได้หลักจากการเก็บภาษีประเภท Property Tax เพื่อใช้เป็นทุนในการให้บริการในพื้นที่

นอกจากนั้นยังอาจแบ่งประเภทเป็น เขตพิเศษที่มีหน้าที่จัดทำบริการ สาธารณะเพียงอย่างเดียว และหลายอย่าง (Single- Function and Multi-Function Districts) โดย Special Districts ประเภทแรกมีอยู่มากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ อันเป็นลักษณะเด่นขององค์การ ประเภทนี้อยู่แล้ว ขณะที่ เขตพิเศษประเภทจัดทำบริการสาธารณะหลายอย่าง (Multi-function)

²³ Ibid. p.2.

²⁴ U.S Department of Commerce. Finance of Special District Governments :

2002. Volume 4 No.2.

อาจจัดทำบริการสาธารณะสองอย่างหรือมากกว่า เช่น County Service Area (CSAs) ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเคาน์ตี โดย CSAs อาจมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้บริการด้านห้องสมุด สวนสาธารณะ และกิจการโทรทัศน์ชุมชน เป็นต้น²⁵

3.2.2.2 โครงสร้างของเขตพิเศษ

โดยทั่วไป เขตพิเศษซึ่งมีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มักมีโครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วยคณะกรรมการ ซึ่งอาจจะไม่เหมือนโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปที่เราคุ้นเคย แต่สิ่งเหล่านี้ก็เป็นลักษณะอันเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของประเพณีการปกครองท้องถิ่นอันเก่าแก่ของสหรัฐอเมริกา เขตพิเศษบางแห่งที่มีขนาดใหญ่หรือเกิดจากความร่วมมือกันหลายท้องถิ่น อาจจะมีโครงสร้างรูปแบบที่มีผู้จัดการ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการในการบริหารงานด้วย

ก. คณะกรรมการ

คณะกรรมการบริหาร เขตพิเศษส่วนใหญ่แล้วจะประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการอื่นๆ อีกประมาณ 3-7 คน โดยคณะกรรมการบริหารของเขตพิเศษบางแห่งจะเรียกว่า คอมมิชชันเนอร์ (Commissioners) ซุปเปอร์ไวเซอร์ (Supervisors) ไดเรกเตอร์ (Directors) หรือทรัสต์รีส์ (Trustees) เป็นต้น และกรรมการของ Special Districts เหล่านี้อาจมาจากหลายวิธีที่แตกต่างกัน เช่น

- 1) มาจากการเลือกตั้งในเขตการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้น
- 2) มาจากการแต่งตั้งโดยมลรัฐ
- 3) มาจากการแต่งตั้งของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- 4) มาจากการแต่งตั้งทั้งจากรัฐและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- 5) คัดเลือกโดยองค์การที่ทำหน้าที่ฝ่ายปกครองในเขตพื้นที่นั้น

โดยทั่วไป คณะกรรมการบริหารของเขตพิเศษ มักมาจากการแต่งตั้งมากกว่าการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้คณะกรรมการบริหารของสหการ

²⁵ Ibid, p.5.

หลุดพ้นจากการเมืองท้องถิ่น²⁶ ซึ่งเหตุผลนี้น่าจะหมายถึงเขตพิเศษประเภทไม่อิสระ (Dependent Special District) เพราะเขตพิเศษประเภทนี้จัดตั้งขึ้นและอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของเคาท์ตีหรือซีตี

คณะกรรมการบริหารของ Special Districts ประเภทไม่อิสระ มักจะมาจาก การแต่งตั้งมากกว่าการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เนื่องจากเขตพิเศษประเภทนี้ต้องจัดทำ บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นประสงค์ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กร ปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโดยตรง ส่วนคณะกรรมการบริหารของเขตพิเศษประเภทอิสระ มักจะ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และเป็นเขตพิเศษที่มลรัฐมีกฎหมายให้สิทธิแก่ ประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่สามารถริเริ่มก่อตั้งเขตพิเศษประเภทนี้ได้ โดย เขตพิเศษประเภทอิสระ มักอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระของมลรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลทั้งทางตรง หรือทางอ้อมจากองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน

ข. พนักงานหรือลูกจ้าง

นอกจากเขตพิเศษจะมีคณะกรรมการบริหารแล้ว ในการจัดทำบริการ สาธารณะนั้น เขตพิเศษย่อมต้องมีพนักงานหรือลูกจ้างประจำหรือชั่วคราวก็ได้ และจำนวน พนักงานหรือลูกจ้างเหล่านี้จะขึ้นอยู่กับกิจการและขนาดของเขตพิเศษ บางเขตพิเศษอาจจะมี ลูกจ้างเพียงคนเดียว และเขตพิเศษบางแห่งอาจจะมีพนักงานหรือลูกจ้างนับหมื่นคน

3.2.2.3 อำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษ²⁷

อำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษโดยทั่วไปแล้วจะจัดทำบริการสาธารณะเพียงอย่าง เดียวเท่านั้น แต่ก็มีเขตพิเศษบางแห่ง ที่จัดทำบริการสาธารณะมากกว่าหนึ่งอย่างขึ้นไป แต่อย่างไรก็ ตามเขตพิเศษจะทำกิจการอย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไม่ได้

ประเภทของบริการสาธารณะต่างๆ ที่บรรดาเขตพิเศษ ได้จัดทำมีมากมาย หลายชนิด ทั้งกิจการที่ต้องใช้ทุนมหาศาล และที่ใช้ทุนเพียงเล็กน้อย เช่น

- 1) การป้องกันอัคคีภัย
- 2) การรักษาสภาพดิน
- 3) การชลประทาน

²⁶ อูซา ไบหยก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนแสงจันทร์การพิมพ์, 2538), น. 134.

²⁷ คมกฤษ อภาวิไลรัตน์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 13, น.55.

- 4) การเคหะ
- 5) การกำาจัดยุง
- 6) การกำาจัดของเสีย
- 7) การพัฒนาชุมชน
- 8) การจัดการศึกษา
- 9) การทำาเรือ
- 10) สนามบิน
- 11) การขนส่งมวลชน
- 12) สุสาน
- 13) ที่จอดรถ
- 14) สวนสาธารณะ

จากอำนาจหน้าที่ที่สหการกำาทำา ทำให้เขตพิเศษของสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า เขตพิเศษ คือกลไกสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหการกำาทำาบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะ เขตพิเศษของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่จะมีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งมีที่มาหลายทาง คือ

- 1) รายได้จากกำาการออกพันธบัตรขายให้แก่นักลงทุนต่างๆ
- 2) รายได้จากกำาการเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และภาษีบางอย่าง เช่น ภาษีทรัพย์สินจากประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้น
- 3) รายได้จากกำาการกั๊ยมีในนามของ Special Districts เอง
- 4) รายได้หรือเงินที่เป็นทุนเริ่มแรกโดยได้รับการสนับสนุนจากท้องถิ่นเดิม
- 5) ดอกผลจากเงินทุนเริ่มแรกหรือดอกผลจากทรัพย์สินของ Special

Districts

เขตพิเศษของสหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำาทำาบริการสาธารณะ นอกจากนี้การกำาทำาบริการสาธารณะโดยเขตพิเศษจะประหยัดค่าใช้จ่ายและสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ตรงตามเป้าหมายความต้องการของประชาชนมากที่สุด และการจัดตั้ง เขตพิเศษสามารถจัดตั้งทับซ้อนพื้นที่เขตการปกครองอื่นๆ ได้ ซึ่งประชาชนคนหนึ่งๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาอาจจะอยู่ภายใต้การปกครองอย่างน้อย 5 หรือ 6 ชั้นหรือหน่วยการปกครอง คือ ประเทศ, มลรัฐ, เคาน์ตี, เทศบาล ทาวน์และทาวนชิพ และอย่างน้อยประชาชนคนใดคนหนึ่งจะอยู่ภายใต้เขตพิเศษใด เขตพิเศษหนึ่ง

ศาสตราจารย์ จอห์น ซี. บอลเลน ได้จำแนกเหตุผลใหญ่ของการจัดตั้ง เขตพิเศษ (Special Districts) ของประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ 5 เหตุผลด้วยกัน คือ

- 1) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นไม่เหมาะสม
- 2) ความประสงค์จะจัดทำกิจการเป็นเอกเทศ
- 3) เขตการปกครองปัจจุบันสนับสนุนการจัดตั้ง (ให้มี)
- 4) ความสะดวกและเหตุผลด้านการคลัง
- 5) เป็นส่วนสร้างเสริมความต้องการของท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า Special Districts ของสหรัฐอเมริกา ถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1887 หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะประเภทถนนและคูคลองต่างๆ และจากนั้นมา Special Districts ได้รับความนิยมจัดตั้งขึ้นในมลรัฐต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งช่วงสงครามโลกครั้งที่สองอัตราการขยายตัวก็ลดลง ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลมลรัฐประสบปัญหาด้านการคลังในการพัฒนาฟื้นฟูประเทศ Special Districts จึงเป็นองค์กรที่สำคัญในการจัดตั้งขึ้นในอัตราที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ในปี 2002 มีจำนวน Special Districts ถึง 35,052 แห่ง โดยไม่นับรวมถึงเขตโรงเรียนหรือ School Districts ด้วย ในทั้งหมดนี้ 91 เปอร์เซนต์ เป็น Special Districts ประเภท Single Function ในประเภท Single Function Districts นี้ 20 เปอร์เซนต์จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติ การระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และการดูแลรักษาดินและน้ำ²⁸

คมกฤษ อภาวัตนิวิไล ได้อธิบายว่า เขตพิเศษ (Special Districts) ของสหรัฐอเมริกาเมืองค์ประกอบเช่นเดียวกับ องค์การมหาชนอิสระทั่วไป คือเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ซึ่งกิจการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

เขตพิเศษที่ร่วมจัดตั้งขึ้นมาจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากท้องถิ่นเดิม โดยมีชื่อเป็นของตนเอง สามารถฟ้องหรือถูกฟ้องด้วยตนเองได้

มีทรัพย์สินและการคลังเป็นของตนเอง

มีคณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง

โดยสรุปแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า เขตพิเศษของสหรัฐอเมริกามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น องค์ประกอบของ เขตพิเศษประเภทไม่อิสระ ส่วนหนึ่งมีลักษณะคล้ายกับสหการของฝรั่งเศส เนื่องจากบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยองค์การปกครองท้องถิ่นองค์กรเดียว หรือเกิดขึ้นด้วย

²⁸ Ibid, p. 2.

ความร่วมมือในระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านในพื้นที่ที่กำหนด

แต่ เขตพิเศษประเภทอิสระ (Independent Districts) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีได้ถูกจัดตั้งขึ้นหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงหรือโดยอ้อมจากองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไป (General Purpose) แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งขึ้นและการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหาร ส่วนใหญ่ก็มาจากประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนในกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียเท่านั้น ความรับผิดชอบของ เขตพิเศษประเภทนี้ จึงเกิดขึ้นโดยตรงระหว่าง เขตพิเศษกับผู้มีสิทธิลงคะแนดังกล่าว และการกำกับดูแลก็อยู่ภายใต้องค์การอิสระของมลรัฐ มิใช่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไป ซึ่งรูปแบบของ เขตพิเศษนี้นับว่ามีรูปแบบที่น่าสนใจ ต่อการพัฒนาารูปแบบขององค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างของไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะ เขตพิเศษประเภทอิสระ ซึ่งถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน และไม่ขึ้นตรงต่อหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าอาจจะมืพื้นที่ทับซ้อนกัน อีกทั้งประชาชนยังมีสิทธิริเริ่มให้มีองค์กรประเภทนี้ได้เอง และยังเป็นผู้เลือกผู้บริหารของ Special District โดยตรงอีกด้วย ส่งผลให้เขตพิเศษประเภทนี้มีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนมาก

3.3 องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างของประเทศญี่ปุ่น²⁹

ในกฎหมายการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้น ได้บัญญัติถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบพิเศษซึ่งมีทั้งหมด 4 ลักษณะ ได้แก่ เขตพิเศษ (Special Ward) สหภาพหรือสหภาพเทศบาล (Municipal Cooperatives) เขตทรัพย์สิน (Property Wards) และบรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Cooperation)³⁰ นอกเหนือจากเขตพิเศษและเขตทรัพย์สินแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในรูปของสหภาพเทศบาลหรือสหภาพเทศบาล และบรรษัทพัฒนาท้องถิ่น เท่านั้นที่ถือเป็นองค์กรความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

²⁹ วุฒิสาร ตันไชยและธีรพรณ ใจมั่น, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น. 101-125.

³⁰ Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), *Local Government in Japan*, (Tokyo : Research Division, 2002), p.41., อ้างไว้ใน วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรณ ใจมั่น, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น.118.

เนื่องจากเขตพิเศษนั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower -tier) ที่มีอยู่รูปแบบเดียวในเขตมหานครโตเกียว โดยมีภารกิจหน้าที่และสถานะคล้ายคลึงกับเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น โดยเขตพิเศษนี้แต่เดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาสมัยหลังสงครามได้กลายมาเป็น “เขตพิเศษ” และในระยะหลังได้มีการเพิ่มความสำคัญให้แก่หน่วยการปกครองนี้ ในฐานะเป็นหน่วยย่อยที่จะสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบายน้ำ และการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น³¹

ทั้งนี้สำหรับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และระบบบริหารต่างๆ ขององค์กรความร่วมมือที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้นจะเป็นไปตามข้อตกลงหรือกฎบัตรเป็นกรณีๆ ไป

3.3.1 สหการเทศบาล (Municipal Cooperatives) หรือสหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities)

สหการเทศบาลเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่รวมตัวกันจัดตั้งขึ้น เกิดจากการรวมตัวของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินการให้บริการสาธารณะที่สามารถสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ดีกว่าที่เทศบาลจะทำเพียงลำพัง นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหการท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่อาจดำเนินการได้

โดยส่วนใหญ่แล้ว สหการที่จัดตั้งขึ้นนั้นมักจะใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม ทำให้โครงสร้างการบริหารงานจะมีความคล้ายคลึงกับองค์กรความร่วมมือแบบประชาคมในฝรั่งเศส

รายรับของสหการนั้น จะมีแหล่งที่มาสำคัญๆ 4 ด้าน ได้แก่

(1) การจัดสรรเงินสมทบจากเทศบาลที่เป็นสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์การคำนวณตามจำนวนประชากรร่วมกับจำนวนของบริการที่เทศบาลแห่งนั้น จะได้รับ หรือตามหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการจัดตั้ง

³¹ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการใหม่และมิติในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550, น.65.

- (2) รายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานของสหการ เช่น ค่าธรรมเนียมจากการบริการ
- (3) เงินอุดหนุนจากจังหวัดหรือรัฐบาลกลาง
- (4) การกู้ยืม

สำหรับรูปแบบของสหการนั้น ในปัจจุบันจะมีอยู่ทั้งหมด 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

3.3.1.1 สหการพิเศษ (Partial Cooperative)

เป็นสหการที่ท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป (หรืออาจมีจังหวัดเข้ามาร่วมด้วยก็ได้) จัดตั้งขึ้นเพื่อมอบหมายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้สหการดำเนินการแทนในกิจการด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับอค์ศึภย โรงพยาบาล การศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการดำเนินงานในการจัดทำบริการหนึ่งๆ สหการประเภทนี้เป็นที่นิยมจัดตั้งมากที่สุด ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 2,630 แห่ง (ตัวเลข ณ วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2000) อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลในการยุบรวมหรือการยกฐานะของเทศบาลที่มีการเติบโตสูงไปสู่ความเป็นเมืองพิเศษต่างๆ ก็ทำให้แนวโน้มของการร่วมมือกันในรูปแบบนี้ลดลงตามลำดับ

3.3.1.2 สหการเขตกว้าง (Wide-Area Union)

เป็นสหการรูปแบบใหม่ที่ถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกในกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นฉบับแก้ไขในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1994 ความมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในรูปแบบนี้ ก็เพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพตามความต้องการที่หลากหลายของพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงเป็นการเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลกลางด้วย สหการในรูปแบบนี้จึงเป็นสหการที่ทำหน้าที่อย่างหลากหลายและครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างขวางกว่ารูปแบบแรก ทั้งนี้ การจัดตั้งนั้นอาจเกิดขึ้นจากเทศบาลด้วยกันเอง หรือเทศบาลกับเขตพิเศษ (Special Wards) ในมหานครโตเกียว ก็ได้โดยต้องผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหากในกรณีที่มีจังหวัดเข้าร่วมจัดตั้ง ก็จะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและสามารถรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางโดยตรงได้ รวมถึงสามารถร้องขอให้รัฐเพิ่มพูนอำนาจหรือภารกิจหน้าที่เพิ่มเติมได้หากมีความจำเป็น สหการเขตกว้างนี้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกจำนวน 8 แห่ง ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1996 และก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 79 แห่ง (ตัวเลข ณ เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002)

3.3.1.3 สหการรัฐการรวม (Administrative Cooperative)

เป็นสหการรูปแบบใหม่ที่ถูกรับรองเพื่อใช้ทดแทนความร่วมมือที่ไม่มีสถานะนิติบุคคลในรูปแบบสหภาพองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งให้เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลขนาดเล็กๆ ในระดับเทศบาลเมือง (ใจ) และเทศบาลตำบล (ซง) เพื่อร่วมกันใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน โดยการจัดตั้งสำนักงานและบริหารงานรัฐการร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏการจัดตั้งสหการในรูปแบบนี้

3.3.1.4 สหการรัฐการราชการ (Full Cooperative)

สหการรัฐการราชการ เป็นสหการรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับสหการรัฐการรวม กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นมาเพื่อทดแทนความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคลในเทศบาลขนาดเล็ก ระดับเมือง (ใจ) และเทศบาลตำบล (ซง) ข้อแตกต่างที่สำคัญจากสหการรัฐการรวมก็คือ สหการรัฐการราชการนี้ จะเป็นความร่วมมือในด้านการดำเนินภารกิจต่างๆ ของเทศบาลร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏการจัดตั้งสหการในรูปแบบนี้

3.3.2 บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Cooperation)

บรรษัทพัฒนาท้องถิ่นเกิดจากการร่วมมือกันดำเนินการของเทศบาลรูปแบบการปกครองทั่วไป ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดเตรียม จัดสร้าง และบริหารการจัดการสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อรองรับการพัฒนาตามแผนพัฒนาภูมิภาคที่ได้กำหนดไว้ เช่น การก่อสร้างสนามบิน ระบบประปาและบำบัดน้ำเสีย การเคหะ สวนสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 6 หน่วย (ตัวเลข ณ วันที่ 1 เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000)

บรรษัทพัฒนาท้องถิ่นนี้ จะเป็นองค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นตามโครงการในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ กล่าวคือ จะเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อพัฒนาพื้นที่ไปตามแผนที่กำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นโครงการหรือมีการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการสาธารณูปโภคต่างๆ ไปยังองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็จะยุบเลิกไป ทั้งนี้ การจัดตั้งจะเป็นไปตามกฎบัตร (Charters) จัดตั้ง ทำให้โครงสร้างการบริหารงานและระบบการคลังจะมีความยืดหยุ่นตามข้อกำหนดในกฎบัตร

3.3.3 เขตทรัพย์สิน (Property Wards)

เขตทรัพย์สินเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่หรือเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยถือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เขตทรัพย์สินนี้เป็นการรวมตัวกันในหมู่บ้านที่มีลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขา หรือฟาร์ม แต่จะมีเพียงไม่กี่เขตที่จัดตั้งขึ้นในเขตเมือง เขตนี้เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่หมายถึง ป่าไม้ตามภูเขา ช่องทางการอพยพบริเวณที่ลุ่ม สุสาน พื้นที่อยู่อาศัย ฟาร์ม ฯลฯ

เขตทรัพย์สินมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ บางครั้งยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ปัจจุบันมีการจัดตั้งเขตทรัพย์สินเป็นจำนวนถึง 4,140 องค์กร³²

3.3.4 วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Cooperations)³³

วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น และเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไป โดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทาง คือ

ทางตรงผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprises) ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการก็ได้ สำหรับระบบการเงินของวิสาหกิจท้องถิ่นนี้ จะมีระบบการเงินของตนเองที่แยกออกจากระบบการเงินทั่วไป และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมักมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ กิจการประเภทนี้ได้แก่ ระบบน้ำประปา การขนส่ง การกำจัดของเสีย และการไฟฟ้าและก๊าซ เป็นต้น

ทางอ้อมผ่านบริษัทท้องถิ่น (Local Public Cooperations) ในลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อมาดำเนินการบางอย่าง โดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินจากภาคเอกชน และมีการจัดการจากผู้อำนวยการ นอกจากนี้ บริษัทท้องถิ่นยังเป็น

³² ที่มาของข้อมูล : เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan-Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17-18 กรกฎาคม 2545, อ่างไว้ใน โกวิท วัฒนกุล, เพิ่งอ้าง, น.71.

³³ เพิ่งอ้าง, น. เดียวกัน.

อิสระจากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้กิจการที่ดำเนินการโดยบริษัทท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังจะเห็นได้จากจำนวนของบริษัทที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ คือจำนวน 9,344 แห่ง ในปี ค.ศ. 1996 และ 12,572 แห่ง ในปี ค.ศ. 2000 สำหรับบริษัทท้องถิ่นนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการและคณะทำงานมาจากภาคเอกชน (จะเข้ามาในสัดส่วนมากที่สุด) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกษียณแล้ว ในส่วนของกิจการและโครงการที่บริษัทท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยนั้นจะมีประเภทต่างๆ ดังนี้

- 1) โครงการพัฒนาภูมิภาคและเมือง เช่น การปลูกบ้านพักอาศัย การอุตสาหกรรมและการก่อสร้าง
- 2) โครงการเกษตร ป่าไม้และประมง
- 3) โครงการท่องเที่ยวและความบันเทิงต่างๆ
- 4) โครงการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา/ภาควัฒนธรรม โดยอาจจะดำเนินการผ่านวิทยาลัยชุมชน หอแสดงภาพ และการป้องกันและอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์