

บทที่ 1

บทนำ



1.1 สภาพความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันประเทศซึ่งมีระบบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยอันหมายรวมถึงประเทศไทยนั้น ภารกิจของรัฐได้เปลี่ยนไปจากภารกิจของรัฐเดิม กล่าวคือ นอกจากรัฐจะมีภารกิจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศแล้ว รัฐยังจะต้องมีภารกิจในด้านเศรษฐกิจซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ลำพังเพียงเครื่องมือในการประกอบภารกิจของรัฐดั้งเดิมคือ องค์กรปกครองส่วนกลาง และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่สามารถที่จะทำภารกิจในด้านเศรษฐกิจซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในด้านเศรษฐกิจนั้น เป็นภารกิจที่จะต้องอาศัยความคล่องตัวในการดำเนินงาน และในทางการเงินเช่นเดียวกับวิสาหกิจของเอกชน แต่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นเป็นการดำเนินงานที่จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายในรูปของ “ราชการ” ซึ่งไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ รัฐจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ซึ่งเรียกว่า วิสาหกิจมหาชน เพื่อใช้ในการประกอบภารกิจด้านเศรษฐกิจของรัฐ โดยมีลักษณะที่แตกต่างจากลักษณะของส่วนราชการ แต่มีความใกล้เคียงกับวิสาหกิจของเอกชนให้มากที่สุด¹

โดยที่ภารกิจในด้านเศรษฐกิจของรัฐนั้นเป็นภารกิจซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐ ฉะนั้นหากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจซึ่ง

¹จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า (6).

มีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนภายในท้องถิ่น โดยเฉพาะแล้ว ภารกิจนั้นจึงสมควรที่จะถูกดำเนินงานโดย “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดและเข้าใจถึงสภาพปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น² และเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งในปัจจุบันนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายในประเทศไทย อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ต่างก็เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเหล่านั้นสามารถก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายต่างๆ ได้ ซึ่งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนี้ก็จัดว่าเป็น “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” ประเภทหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆกลับไม่นิยมที่จะก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการดังกล่าว ฉะนั้นหากได้ศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดการก่อตั้ง หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบกิจการค้าขายต่างๆ มากยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงที่มา แนวความคิด และวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยว่ามีที่มา แนวความคิด และวัตถุประสงค์อย่างไร

² ชวงส์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพ : บริษัทพิมพ์แมสพรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), หน้า 33 - 34 และ สิริพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 28.

2. เพื่อให้ทราบถึงที่มา แนวความคิด และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชน ส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศว่ามีที่มา แนวความคิด และวัตถุประสงค์อย่างไร

3. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ในการส่งเสริม และปรับปรุงสภาพชีวิตและความ เป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

1.3 สมมุติฐาน

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายในประเทศไทยอัน ประกอบด้วย พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานครพ.ศ.2528 ต่างก็เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเหล่านั้นสามารถ ก่อตั้ง หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายต่างๆได้ แต่ในทางความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆกลับไม่นิยมที่จะก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อ ประกอบกิจการค้าขายดังกล่าว ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงแนวทางในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ว่าควรที่จะมีแนวทาง และรูปแบบที่เหมาะสมอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้การก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีการก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อ ดำเนินกิจการค้าขายต่างๆ อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร โดยค้นคว้าจากตำรากฎหมายของไทย ต่างประเทศ บทความ วารสาร และ เอกสารทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงที่มา แนวความคิด และวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยว่ามีที่มา แนวความคิด และวัตถุประสงค์อย่างไร
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อขัดข้องในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันว่ามีปัญหา และข้อขัดข้องมาจากสาเหตุอะไร
3. ทำให้ทราบถึงที่มา แนวความคิด และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศว่ามีที่มา แนวความคิด และวัตถุประสงค์อย่างไร
4. ทำให้ทราบถึงแนวทาง และรูปแบบที่เหมาะสมในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีการก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินกิจการค้าขายต่างๆอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป