

บทที่ 3

แนวความคิด และรูปแบบในการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น
ในต่างประเทศ

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและ
ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นไม่สามารถที่จะบรรลุผลด้วยการจัดทำเพียงลำพังของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
กฎหมายในประเทศต่างๆ จึงได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์กรซึ่งมีฐานะ
เป็นนิติบุคคลเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการค้า หรือ อุตสาหกรรม โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือ
หุ้นในองค์กรนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานขององค์กรนั้นซึ่ง
เรียกว่า “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” ขึ้นได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการ
สาธารณะท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

สำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ นั้น
นอกจากจะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในการส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของ
ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงแล้ว ในบางประเทศการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีวัตถุประสงค์
เพื่อเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย เช่น การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชน

¹J.F. Garner, “Public Corporation in The United Kingdom”, in Government Enterprise : A Comparative Study, ed. Wolfgang Friedmann (New York : Columbia Univesity Press, 1970), p. 4, อ้างถึงในจันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529) หน้า (6).

ส่วนท้องถิ่นในประเทศตุรกี² หรือ การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินกิจการผลิตไวน์ในประเทศญี่ปุ่น³ เป็นต้น

การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ นั้น สามารถกระทำได้ในรูปแบบต่างๆ กัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ในบางประเทศอาจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน เช่น การจัดตั้งในรูปของ “บริษัทจำกัด” โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ขณะที่ในบางประเทศอาจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ฉะนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นของประเทศไทย ในที่นี้จะได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิดและรูปแบบในการจัดตั้ง และดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ซึ่งประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจการเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นโดยสังเขป ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งต่อไป

3.1 ประเทศอังกฤษ

โดยทั่วไปแล้ว การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมักจะกระทำใน 3 รูปแบบคือ⁴

1. บริษัทจำกัดโดยหุ้น (company with a share capital)⁵

²Tugrul Ansay, “Public and Private Enterprise in Turkey”, in Public and Private Enterprise in Mixed Economies, ed. Wolfgang Friedmann (New York : Columbia University Press, 1974), p. 143.

³Horiuchi Kazushige, Satoh Masaaki, Shirasaki Tetsuya and Takada Wataru, Local Public Enterprise System in Japan (Tokyo : Jichi Sogo Center, 1989) , p. 1 และ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกของกองวิชาการ เรื่อง กิจการค้าของเทศบาล ในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ....., (เรื่องพิจารณาเสร็จที่ 255 - 258 / 2510).

⁴ Charles Ward, Local Authority Companies 1996 (London : Nuffield Press, 1996), p. 31.

2. บริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (company limited by guarantee)⁶
3. องค์กรที่จัดทำอุตสาหกรรมและสวัสดิการสังคม (Industrial and Provident Societies)

โดยรูปแบบของบริษัทจำกัดโดยหุ้น (company with a share capital) และ บริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (company limited by guarantee) นั้น จะเป็นรูปแบบของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมจัดตั้งขึ้นอย่างแพร่หลายในประเทศอังกฤษ ซึ่งการจัดตั้งและดำเนินงานของบริษัทจำกัดโดยหุ้น และ บริษัทจำกัดโดยค้ำประกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษนี้ จะต้องมีการจัดตั้งและดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับคือ The Companies Act 1985 The Local Government and Housing Act 1989 และ The Local Authorities (Compaines) Order 1995 ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

ส่วนวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษในรูปแบบขององค์กรที่จัดทำอุตสาหกรรมและสวัสดิการสังคม (Industrial and Provident Societies) นั้นเป็นรูปแบบขององค์กรที่ดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยองค์กรที่จัดทำอุตสาหกรรมและสวัสดิการสังคมนี้มิได้มีการจัดตั้งและดำเนินงานภายใต้ The Companies Act 1985 เช่นเดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยหุ้นและบริษัทจำกัดโดยค้ำประกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรที่จัดทำอุตสาหกรรมและสวัสดิการสังคมอันเป็นองค์กรหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษนี้จะต้องมีการจัดตั้งและดำเนินงานภายใต้ The Industrial and Provident Societies Act 1965

ฉะนั้น ในที่นี้จึงขอทำการศึกษาเฉพาะรูปแบบของบริษัทจำกัดโดยหุ้น (company with a share capital) และบริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (company limited by guarantee) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นรูปแบบของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่นิยมจัดตั้งขึ้นอย่างแพร่หลายในประเทศอังกฤษ นอกจากนี้รูปแบบดังกล่าวยังเป็นรูปแบบที่มีความคล้ายคลึงกับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่งอีกด้วย

⁵ โสภณ รัตนากกร , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย หุ้นส่วนและบริษัท , พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ , 2539) , หน้า 189.

⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 189.

3.1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย อังกฤษนั้น ก็มีแนวความคิดเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ คือ บริษัทจำกัดถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในบางกรณีการจัดตั้งยังมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรสำหรับช่วยเหลือองค์กรต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรอีกด้วย⁷

โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นอกจากจะกระทำโดยการจดทะเบียนภายใต้ The Companies Act 1985 ในรูปแบบของบริษัทจำกัดโดยหุ้น (company with a share capital) และบริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (company limited by guarantee) แล้ว ในบางครั้งการจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทจำกัดอาจกระทำโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อเข้าครอบงำกิจการ (Take Over) ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นกิจการเกี่ยวกับขนส่งมวลชนและรักษาสิ่งแวดล้อมอีกด้วย เช่น

- การออก The Transport Act 1985 เพื่อจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยหุ้นในการครอบงำกิจการรถประจำทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การออก The Airport Act 1986 เพื่อโอนกิจการสนามบินเทศบาลไปเป็นของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การออก The Environment Protection Act 1990 เพื่อจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยหุ้นในการครอบงำกิจการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

โดยกฎหมายเฉพาะเหล่านี้จะได้อำนาจกำหนดถึงรูปแบบของบริษัทที่จะทำการจัดตั้ง การบริหารงานของบริษัท และความสัมพันธ์ของบริษัทกับองค์กรที่มีอำนาจเกี่ยวข้องต่อไป⁸

3.1.2 รูปแบบในการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

⁷Ibid. , p. 35.

⁸Ibid. , p. 7 - 8.

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดตั้งและดำเนินงานบริษัทจำกัดโดยหุ้น (company with a share capital) และบริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (company limited by guarantee) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเศอังกฤษนั้น จะต้องมีการจัดตั้งและดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับ คือ The Companies Act 1985 The Local Government and Housing Act 1989 และ The Local Authorities (Companies) Order 1995 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดถึงรูปแบบในการจัดตั้งและการดำเนินงานของบริษัทจำกัดโดยหุ้น และ บริษัทจำกัดโดยค้ำประกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเศอังกฤษไว้ดังต่อไปนี้

3.1.2.1 ประเภทกิจการและวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

- บริษัทจำกัดโดยหุ้น (company with a share capital) เป็นบริษัทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการทางการค้า โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ซึ่งบริษัทจำกัดโดยหุ้นจะมีลักษณะที่สำคัญดังนี้⁹

1. สมาชิกของบริษัท (ผู้ถือหุ้นในบริษัท) จะต้องถือหุ้นไว้อย่างน้อยคนละ 1 หุ้น และมีความรับผิดชอบจำกัดเพียงมูลค่าของหุ้นที่ตนถืออยู่
2. ทุนในการดำเนินงานของบริษัทจะได้ออกโดยวิธีการออกหุ้น
3. สมาชิกของบริษัทมีสิทธิได้รับเงินทุน หรือรายได้จากบริษัทโดยการชำระบัญชี หรือทางอื่นๆ และความเป็นสมาชิกของบริษัทสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยการโอนหุ้น

ตัวอย่างของบริษัทจำกัดโดยหุ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเศอังกฤษ ได้แก่ บริษัท Summergreen Leisure จำกัด ซึ่งดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดการพื้นที่ภายในอาคารของ The Summergreen Leisure Complex ซึ่งตั้งอยู่บนถนน Summergreen Road เป็นต้น¹⁰

- บริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (company limited by guarantee) เป็นบริษัทที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการทางการกุศล หรือดำเนินกิจการต่างๆ ที่มีไว้วัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร เช่น การดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาทางด้านต่างๆ การดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนา และบำรุง

⁹Ibid. , p. 31 - 32.

¹⁰Ibid. , p. 69.

รักษาสาธารณะสถาน เช่น สวนสาธารณะ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ การดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพัฒนา และปรับปรุงที่อยู่อาศัย การขนส่งมวลชน และสิ่งแวดล้อม การดำเนินกิจการเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

บริษัทจำกัดโดยคำรับรองนั้นจะมีลักษณะที่สำคัญดังนี้¹¹

1. สมาชิกของบริษัทมีความรับผิดชอบจำกัดเพียงจำนวนที่ตนสัญญาไว้ว่าจะจ่ายเมื่อบริษัทเลิกกิจการ
2. รายได้หรือทรัพย์สินใดๆ ที่ได้มาจากการดำเนินงานของบริษัทนั้นจะถูกนำไปใช้ในการดำเนินงานเพื่อวัตถุประสงค์ของบริษัทเท่านั้น
3. สมาชิกของบริษัทไม่มีสิทธิได้รับรายได้ เงินปันผล หรือประโยชน์ทางทรัพย์สินจากบริษัทเว้นแต่สมาชิกผู้นั้นจะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท และในกรณีที่มีการเลิกกิจการ รายได้หรือทรัพย์สินใดๆ ที่เหลือจากการชำระหนี้ของบริษัทจะถูกโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้งนี้เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือถูกโอนไปยังองค์กรอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับบริษัท

ตัวอย่างของบริษัทจำกัดโดยคำรับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ได้แก่ บริษัท Springwater Partnership จำกัด ซึ่งดำเนินกิจการในการพัฒนา รักษาและปรับปรุงการค้า อุตสาหกรรม และความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่ของ Springwater เป็นต้น¹²

3.1.2.2 ลักษณะการบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันบริษัทจำกัดโดยหุ้น (company with a share capital) และบริษัทจำกัดโดยคำรับรอง (company limited by guarantee) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษนั้น จะมีการบริหารและดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับคือ The Companies Act 1985, The Local Government and Housing Act 1989 และ The Local Authorities (Companies) Order 1995 และต่างก็มีลักษณะในการบริหารและดำเนินงานเช่นเดียวกันกล่าวคือ บริษัทจะบริหารงานโดยคณะกรรมการ

¹¹Ibid. , p. 33, 35, 40, 41.

¹²Ibid. , p. 73.

บริษัทซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานของบริษัท ทั้งนี้เนื่องจากกรรมการบริหารนั้นเป็นผู้ที่สามารถกระทำการต่างๆ แทนบริษัทได้ ครอบคลุมที่อยู่ในขอบอำนาจกรรมการบริษัท โดยการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัทนั้นเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัทนั้น โดยรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อ 3.1.2.3.2 ต่อไป

3.1.2.3 ความสัมพันธ์ในการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นกับรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2.3.1 ความสัมพันธ์กับรัฐ

1. การควบคุมกำกับการบริหารและดำเนินงาน

ภายใต้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้แก่ The Companies Act 1985 The Local Government and Housing Act 1989 และ The Local Authorities (Companies) Order 1995 นั้นได้กำหนดให้รัฐสามารถเข้าควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อให้บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารและดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานแห่งความปลอดภัยภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐนั่นเอง เช่น การกำหนดให้ The Secretary of State มีอำนาจในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อบังคับใช้กับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และสามารถพิจารณาขยับขังการถอดถอนกรรมการของบริษัทออกจากตำแหน่งโดยสมาชิกของบริษัทได้ หากเป็นการถอดถอนกรรมการด้วยเหตุผลในทางการค้าของบริษัท โดย The Local Government and Housing Act 1989 เป็นต้น

2. การกำหนดบทบาทผู้ดูแลเกี่ยวกับการเงิน

ในประเทศไทยกฎหมายที่มีความสำคัญแก่บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินได้แก่ The Local Authorities (Capital Finance and Approved Investments) Regulations 1995 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทจำกัด

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐ และได้อนุญาตให้บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้หลักเกณฑ์ในการบริหารทางการเงินเช่นเดียวกับเอกชน¹³

นอกจากนี้ เพื่อให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ กระทรวงสิ่งแวดล้อมในประเทศอังกฤษจึงได้มีการจัดทำแผนงานในการให้เงินช่วยเหลือแก่บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงสภาพและวัตถุประสงค์ของบริษัทอีกด้วย โดยการให้เงินช่วยเหลือประเภทนี้จะถูกจำกัดเฉพาะกรณีที่บริษัทมิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเท่านั้น

3.1.2.3.2 ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศอังกฤษองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. การควบคุมกำกับการบริหารและดำเนินงาน

ในประเทศอังกฤษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าควบคุมกำกับการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดโดยหุ้น (company with a share capital) และ บริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (company limited by guarantee) ด้วยวิธีการซึ่งแตกต่างกันคือ ในกรณีของบริษัทจำกัดโดยหุ้น (company with a share capital) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าควบคุมด้วยการเข้าถือหุ้นที่มีจำนวนเพียงพอต่อการเข้าควบคุม ส่วนกรณีของบริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (company limited by guarantee) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าควบคุมด้วยอำนาจในการออกเสียงลงมติในที่ประชุมของบริษัท

นอกจากการเข้าควบคุมกำกับการบริหารงานและดำเนินงานของบริษัทด้วยการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัทตาม The Companies Act 1985 แล้ว The Local Government and Housing Act 1989 และ The Local Authorities (Companies) Order 1995 ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัท นอกเหนือจาก The Companies Act 1985 อีก¹⁴ เช่น

¹³Ibid. , p. 29

¹⁴ Ibid. , p 22 - 23.

- การกำหนดให้ผู้ตรวจสอบบัญชีของบริษัทรายงานข้อมูลเกี่ยวกับกิจการของบริษัทให้แก่ผู้ตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชี (The Audit Commission) ทราบ โดยผู้ตรวจสอบบัญชีของบริษัทจำกัดจะได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการการตรวจสอบบัญชี (The Audit Commission)

- การกำหนดให้บริษัทจะต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับกิจการของบริษัทให้แก่สมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ เมื่อสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ โดยมีเหตุผลสมควร ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมในการควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัท

- การกำหนดให้บริษัทจะต้องรายงานข้อมูลทางการเงินของบริษัทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมฐานะทางการเงินของบริษัท เป็นต้น

2. การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบทางการเงินของบริษัท โดยการตรวจสอบบัญชีดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เพื่อให้บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ The Local Government (Promotion of Economic Development) Regulations 1990 และ The Local (Good and Services) Act 1970 จึงมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือทางด้านต่างๆ อันรวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทจำกัดอีกด้วย

โดย The Local Government (Promotion of Economic Development) Regulations 1990 นั้นจะเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงประเภทของการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยการให้เงินช่วยเหลือ หรือ การให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจประเภทต่างๆ ภายในเขตพื้นที่ เป็นต้น ฉะนั้น บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ย่อมได้รับความช่วยเหลือทางการเงินโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้เช่นเดียวกัน¹⁵

¹⁵Ibid. , p. 8 - 9.

ส่วน The Local (Good and Services) Act 1970 นั้นจะเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงการให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหาสินค้าและวัตถุดิบ การให้คำปรึกษาทางด้านเทคนิคต่างๆแก่บริษัท แต่การให้ความช่วยเหลือต่างๆ ดังกล่าวตามกฎหมายฉบับนี้นั้นจะจำกัดเฉพาะบริษัทที่มีการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเท่านั้น¹⁶

3.2 ประเทศฝรั่งเศส

โดยทั่วไปแล้ว การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศฝรั่งเศสนั้น มักจะกระทำในรูปของบริษัทผสม (societies d' economie mixte) โดยบริษัทผสมนั้นเป็นบริษัทตามกฎหมายเอกชน ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงาน บริษัทผสมในประเทศฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นเนื่องจาก ความต้องการในการประนีประนอม ระหว่างอำนาจในทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น กับความต้องการความรู้ทางเทคนิคของบริษัทของเอกชน รวมถึงอำนาจบังคับการพิเศษบางอย่างในการดำเนินกิจการบางประเภทอีกด้วย¹⁷

3.2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

โดยในระยะแรกสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส ได้ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการคือ¹⁸

1. เนื่องจากเป็นการขัดกับหลักเสรีภาพในทางการค้าและอุตสาหกรรม
2. เนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องปกป้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พ้นจากความเสี่ยงต่อการล้มละลายในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ

¹⁶Ibid. , p. 55.

¹⁷Jean - François Auby, Les services publics locaux (Paris : P.U.F., 1982), p.42.

¹⁸Direction Général des Collectivités Locales, Ministère de L'interieur et de L'aménagement de Territoire, Les sociétés d'économie mixte locales (Paris : La Documentation Française, 1993) , p. 12.

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีการออกกฎหมายฉบับลงวันที่ 5 พฤศจิกายน และ 28 ธันวาคม ค.ศ. 1926 ซึ่งอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจภายใต้การได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแล ในรูปแบบของการเข้าไปดำเนินการด้วยตัวเอง หรือ การให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บริษัทจำกัด แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นการส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น¹⁹ ซึ่งต่อมาแนวความคิดในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ถูกพัฒนาขึ้นอย่างมากจนกระทั่งปี ค.ศ. 1930 ดังปรากฏในคำพิพากษาลงวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1930 (Chambre Syndicale du Commerce de détail de Nevers) ซึ่งอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถก่อตั้งบริษัทผสม (sociétés d' économie mixte) ขึ้นเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ หากดำเนินกิจการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ²⁰

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้มีการก่อตั้งบริษัทผสม (sociétés d' économie mixte) ขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินกิจการในรูปของบริษัทผสมนี้เป็นวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง²¹

3.2.2 รูปแบบในการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

3.2.2.1 ประเภทกิจการและวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

กิจการที่บริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้ดำเนินการนั้นจะเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ²² เช่น กิจการที่เกี่ยวกับการจัดทำระบบความร้อนในเมือง กิจการทางด้านวัฒนธรรมหรือการพักผ่อน กิจการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย กิจการเกี่ยวกับการก่อสร้างและการปรับปรุงพื้นที่ เป็นต้น

¹⁹Ibid, p.12.

²⁰Ibid, p.12.

²¹Ibid, p.16.

²²Ibid, p.16.

3.2.2.2 ลักษณะการบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการบริหารและดำเนินงานของบริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะมีการบริหารและดำเนินงานภายใต้กฎหมายพาณิชย์ (commercial law) เช่นเดียวกับบริษัทจำกัดของเอกชนโดยทั่วไป กล่าวคือ บริษัทจะบริหารงานโดยคณะกรรมการบริษัท ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแสดงเจตนาแทนบริษัท แต่เนื่องจากการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของบริษัทผสมนั้น เป็นการดำเนินงานที่จะต้องอาศัยเงินของสาธารณะในการดำเนินงาน การบริหารและดำเนินงานของบริษัทผสมจึงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายมหาชน²³ ซึ่งกำหนดถึงอำนาจของรัฐในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ของบริษัทผสมด้วย โดยรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อ 3.2.2.3.

3.2.2.3 ความสัมพันธ์ในการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นกับรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.2.3.1 ความสัมพันธ์กับรัฐ

ปัจจุบันกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการควบคุม กำกับการบริหารและดำเนินงานของบริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ 2 ประการคือ²⁴

1. การควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าควบคุมการดำเนินงานของบริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตนได้ด้วย การตรวจสอบบัญชีของบริษัท ซึ่งหากการจัดทำบัญชีของทางบริษัทไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถฟ้องร้องไปยังศาลบัญชีระดับภาคได้

²³Roland Drago , “Public Enterprise in France,” in Government Enterprise : A Comparative Study , eds. W.G. Friedmann and J.F. Garner (New York : Columbia University Press, 1970), p. 115.

²⁴ Direction Général des Collectivités Locales, Ministère de L’interieur et de L’aménagement de Territoire, Les sociétés d’économie mixte locales, p.14.

2. การควบคุมโดยศาลบัญชีระดับภาค ซึ่งการควบคุมบริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลบัญชีระดับภาคนี้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ²⁵

- การควบคุมการบริหารงาน โดยการควบคุมกรณีนี้มีขึ้นเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพและกลไกในการบริหารงานในทางการค้า และทางการเงินของบริษัทว่ามีสภาพเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อรายงานไปยังฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ควบคุมกิจการของบริษัทเท่านั้น ในกรณีนี้ศาลบัญชีจึงมิได้ทำหน้าที่ในฐานะ “ศาล” แต่ประการใด

- การควบคุมบัญชี เป็นการควบคุมและตรวจสอบถึงความถูกต้องในการทำบัญชีของบริษัทว่าได้ทำถูกต้องหรือไม่ โดยในกรณีที่การจัดทำบัญชีของบริษัทไม่ถูกต้องศาลมีอำนาจในการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบัญชีให้ถูกต้อง และ พินากษาลงโทษแก่ผู้เกี่ยวข้องในการทำบัญชีของบริษัทได้

นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการของบริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างแท้จริง จึงได้มีการจัดตั้ง กองทุนยื่นและฝากทรัพย์สินในประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นองค์กรในการให้ความช่วยเหลือในด้านเงินทุนแก่บริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศฝรั่งเศสอีกด้วย²⁶

3.2.2.3.2 ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้มีบทบาทในการควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัทผสม ด้วยวิธีการถือหุ้นให้เพียงพอต่อการมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการบริษัท ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการควบคุมการบริหารและดำเนินงานต่าง ๆ ของบริษัทผสมโดยตรง อาทิเช่น การแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการบริษัท การควบคุมนโยบายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของบริษัท เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมการดำเนินงานของบริษัทผสมเป็นไปอย่างใกล้ชิด กฎหมายฉบับลงวันที่ 5

²⁵สมคิด เลิศไพฑูรย์ , “การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยศาลบัญชีในประเทศฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531): 1 - 14.

²⁶Direction Général des Collectivités Locales, Ministère de L'interieur et de L'aménagement du Territoire, Les sociétés d'économie mixte locales , p. 17.

มกราคม ค.ศ. 1988 จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทผสมจะต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับกิจการของบริษัทผสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้งอีกด้วย²⁷

สำหรับในกรณีของบริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางบริษัทที่ใช้อำนาจมหาชน นั้น กฎหมายในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจมหาชนของบริษัทดังกล่าว ด้วยการกำหนดให้บริษัทผสมจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานถึงเงื่อนไขและขอบเขตในการใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวเพื่อส่งให้แก่สภาท้องถิ่นและ ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ อีกทั้งการใช้อำนาจมหาชนของบริษัทผสมดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสอีกด้วย²⁸

3.3 ประเทศญี่ปุ่น

การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้นจะถูกกำหนดเงื่อนไขโดยกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับแต่ละประเภทของวิสาหกิจ (each enterprise law) อันเป็นกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและมาตรฐานในการดำเนินงานจากรัฐของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท เช่น

- วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการประปา (The Water Supply Enterprise) จะถูกกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง และมาตรฐานในการดำเนินงานโดย The Water Supply Law
- วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการบำบัดน้ำเสีย (The Sewerage Enterprise) จะถูกกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง และมาตรฐานในการดำเนินงานโดย The Sewerage Service Law
- วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการรถไฟ (The Railway Enterprise) จะถูกกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง และมาตรฐานในการดำเนินงานโดย The Railway Enterprise Law

²⁷Ibid, p.14.

²⁸Ibid, p15.

- วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการรถราง (The Tram Way Enterprise) จะถูกกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง และมาตรฐานในการดำเนินงานโดย The Tram Way Law เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ววิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นยังจะต้องมีการบริหารและดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่สำคัญอีก 2 ฉบับ คือ The Local Public Enterprise Law และ The Local Public Enterprise Labour Relations Law ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

3.3.1 แนวความคิดในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น นั้นก็มีแนวความคิดเช่นเดียวกับแนวความคิดในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นของประเทศอื่นๆ กล่าวคือ วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งหมายถึง จังหวัด นคร เมือง และหมู่บ้าน²⁹ นั้นได้มีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ อย่างมากมาย เช่น กิจการประปา กิจการบำบัดน้ำเสีย กิจการโรงพยาบาล กิจการขนส่ง กิจการผลิตไวน์ หรือกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ เหล่านี้ก็มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศญี่ปุ่นให้ดียิ่งขึ้นนั่นเอง นอกจากนี้ แนวความคิดในการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นยังมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากแนวความคิดในการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปที่ต้องการให้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นมีการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอสำหรับเลี้ยงตนเองได้ นั่นคือ ในบางครั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นหลายประเภท เช่น วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการบำบัดน้ำเสีย วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการโรงพยาบาล หรือ วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการบำบัดน้ำเสีย นั้นมีการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนในอัตราที่ต่ำ และ ถูกจัดตั้งขึ้นและมีการดำเนินงานภายในเขต

²⁹ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, “โครงสร้างการปกครองญี่ปุ่น,” วารสารไทย-ญี่ปุ่นศึกษา (สิงหาคม 2537) : 88.

พื้นที่อาจประสบภาวะขาดทุนได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนในประเทศญี่ปุ่นได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงนั่นเอง³⁰

3.3.2 รูปแบบในการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

3.3.2.1 ประเภทกิจการและวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

ประเภทของกิจการที่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นดำเนินการอยู่นั้น สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ³¹

1. กิจการที่เป็นสาธารณูปโภค ได้แก่ กิจการประปา กิจการบำบัดน้ำเสีย กิจการขนส่ง กิจการโรงพยาบาล กิจการไฟฟ้า เป็นต้น
2. กิจการที่ไม่มีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภค เช่น กิจการที่อำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว กิจการบริการที่พักโดยเสียค่าเช่า กิจการผลิตไวน์ หรือ กิจการบริการสถานที่จอดรถยนต์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเกือบทั้งหมดของจำนวนวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น จะดำเนินการในกิจการสาธารณูปโภค³² ทั้งนี้เนื่องจากกิจการประเภทดังกล่าวเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง และเป็นกิจการที่จะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานของเอกชนไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการได้ อีกทั้งเพื่อให้การดำเนินการในกิจการดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและทั่วถึงแล้ว กิจการดังกล่าวจึงควรที่จะดำเนินงานโดยวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

³⁰Horiuchi Kazushige, Satoh Masaaki, Shirasaki Tetsuya and Takada Wataru, Local Public Enterprise System in Japan , p. 2 - 3.

³¹สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ....., (เรื่องพิจารณาเสร็จที่ 255 - 258 / 2510).

³²Horiuchi Kazushige, Satoh Masaaki, Shirasaki Tetsuya and Takada Wataru, Local Public Enterprise System in Japan , p. 4 - 5.

3.3.2.2 ลักษณะการบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นอกจากวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจะต้องมีการดำเนินงานที่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับแต่ละประเภทวิสาหกิจ (each enterprise law) แล้ว กฎหมายที่สำคัญในการกำหนดถึงลักษณะและวิธีการในการบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ The Local Public Enterprise Law และ The Local Public Enterprise Labour Relations Law โดย The Local Public Enterprise Law นั้นจะเป็นกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงาน หลักเกณฑ์ในด้านการเงินและงบประมาณ และกำหนดถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานของลูกจ้างในวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานของลูกจ้างในวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดเพิ่มเติมโดย The Local Public Enterprise Labour Relations Law อีกด้วย โดยขอบเขตในการบังคับใช้ The Local Public Enterprise Law นี้มิได้ใช้บังคับกับทุกวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น แต่กฎหมายฉบับนี้จะมีขอบเขตในการบังคับใช้กับวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้³³

- วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้โดยอัตโนมัติได้แก่วิสาหกิจที่ประกอบกิจการประปา กิจการรถไฟ กิจการขนส่งทางถนน กิจการไฟฟ้าและก๊าซ
- วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการโรงพยาบาลจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติทางการเงิน
- วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาในข้างต้น อาจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งหมด หรือเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติทางการเงิน ด้วยการออกกฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม การบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการภายใต้ The Local Public Enterprise Law นั้นเป็นลักษณะที่ทำให้การบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยจะทำให้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นมีระบบการเงินที่ดี อีกทั้งลักษณะในการบริหารและดำเนินงานภายใต้กฎหมายดังกล่าวเป็นลักษณะ

³³Ibid. , p. 23.

ของการบริหารและดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเศญี่ปุ่นนั้นนิยมที่จะนำมาใช้กับวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นของตน ซึ่งลักษณะของการบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นตาม The Local Public Enterprise Law นั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญๆ ดังนี้คือ³⁴

หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงาน

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานโดยผู้จัดการทั่วไป ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการจัดการวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น และจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งผู้จัดการทั่วไปนี้มีอำนาจในการบริหารงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นอย่างมาก อาทิเช่น อำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างเป็นอิสระ อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณและทรัพย์สินของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยผู้จัดการทั่วไปสามารถที่จะกำหนดระเบียบข้อบังคับในการทำงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นได้ครบเท่าที่ไม่เป็นการผิดกฎหมาย ซึ่งโครงสร้างการจ้ดองค์กรภายในวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของ อำนาจผู้จัดการทั่วไปในกิจการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น โดยสังเขปนั้นจะถูกกำหนดโดยกฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้จัดการทั่วไปจะมีอำนาจในการบริหารงานวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นอย่างมาก แต่ในเรื่องดังต่อไปนี้ผู้จัดการทั่วไปไม่มีอำนาจที่จะทำได้ อันได้แก่

- การปรับเปลี่ยนงบประมาณของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น
- การออกตั๋วแลกเงิน
- การเสนอการชำระบัญชีที่จะต้องตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบบัญชีและจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การเรียกเก็บเงินค่าปรับในการบริหารงานของวิสาหกิจของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

³⁴Ibid. , p. 24 - 36.

นอกจากหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้จัดการทั่วไปแล้ว หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้จัดการทั่วไปได้ด้วย เช่น การว่ากล่าวตักเตือน หักเงินเดือน พักงาน รวมถึงการปลดผู้จัดการทั่วไปออกจากตำแหน่งได้ หากผู้จัดการทั่วไปขาดความสามารถในการบริหารงาน หรือกระทำการอันไม่เหมาะสมในการบริหารงาน และในกรณีที่ผู้จัดการทั่วไปจะแต่งตั้งหรือปลดหัวหน้าลูกจ้างของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นออก ผู้จัดการทั่วไปจะต้องได้รับความยินยอมจากหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

นอกจากนี้ในกรณีที่การดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิทธิพลสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำหนดเส้นทางเดินรถไฟของวิสาหกิจที่ประกอบกิจการรถไฟ หรือในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนหน้าที่กันระหว่างวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงการเดินรถไฟ และการทำถนน เมื่อต้องมีการวางรางรถไฟ หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะตัดสินใจเพื่อกำหนดให้ผู้จัดการทั่วไปปฏิบัติตามได้

หลักเกณฑ์ในด้านการเงินและงบประมาณ

โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการทางการเงินของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ เช่น การจัดทำบัญชีของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นซึ่งให้นำวิธีการในการจัดทำบัญชีของเอกชนมาใช้กับวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น การจัดการทรัพย์สินของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น การออกหุ้นกู้ของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น การจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น เป็นต้น³⁵

หลักเกณฑ์ในด้านแรงงานของลูกจ้างในวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

โดยหลักเกณฑ์ในด้านแรงงานของลูกจ้างในวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้นนอกจากจะถูกกำหนดโดย The Local Public Enterprise Law แล้วยังถูกกำหนดโดย The Local Public Enterprise Labour Relations Law ด้วย ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญคือ

³⁵Ibid. , p. 27.

ลูกจ้างของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน และเข้าร่วมเจรจาต่อรองทางแรงงานกับนายจ้างได้ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยผู้จัดการทั่วไปจะเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องของสภาพการทำงานทั้งหมดของลูกจ้างในวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น ยกเว้นในเรื่องของประเภทและอัตราค่าจ้าง ซึ่งจะถูกกำหนดโดยกฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁶

3.3.2.3 ความสัมพันธ์ในการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นกับรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.2.3.1 ความสัมพันธ์กับรัฐ

1. การควบคุมกำกับการจัดตั้งและการดำเนินงาน

ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น อันได้แก่กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับแต่ละประเภทของวิสาหกิจ (each enterprise law) The Local Public Enterprise Law และ The Local Public Enterprise Labour Relations Law นั้นได้กำหนดให้รัฐสามารถเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกำกับการจัดตั้งรวมถึงการบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่สำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพื่อให้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานแห่งความปลอดภัยภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐนั่นเอง เช่น

- การกำหนดโดยกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับแต่ละประเภทของวิสาหกิจ (each enterprise law) ให้การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ แล้วแต่กรณี เช่น การกำหนดโดย The Water Supply Law ให้การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการประปา (The Water Supply Enterprise) จะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงอนามัยและสวัสดิการ (The Minister for Health and Welfare) หรือ จากผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง (The Governor of The Relevant Prefecture) แล้วแต่กรณี
- การกำหนดโดยกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับแต่ละประเภทของวิสาหกิจ (each enterprise law) ให้การกำหนดอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในแต่ละ

³⁶Ibid. , p. 27 - 30

ประเภทจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ แล้วแต่กรณี เช่น การกำหนดโดย The Railway Enterprise Law ให้การกำหนดอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมในกิจการรถไฟของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการรถไฟ (The Railway Enterprise) นั้นจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (The Minister of Transportation) เป็นต้น

2. การกำหนดค้ำประกันเกี่ยวกับการเงิน

โดยที่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ ฉะนั้นจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นที่จะต้องเข้าช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เช่น กิจการประปา กิจการบำบัดน้ำเสีย กิจการขนส่งมวลชน เพราะกิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน อีกทั้งเป็นกิจการที่จะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากซึ่งเกินขีดความสามารถในการดำเนินงานจากวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นโดยลำพัง ซึ่งมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลญี่ปุ่นนั้นมีอย่างมากมาย เช่น

- การให้เงินอุดหนุนในการลงทุนและดำเนินงานแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น
- การนำเงินของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในรูปของเงินบำรุงหรือเงินกู้ระยะยาว
- การจัดตั้งสถาบันทางการเงินต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น เช่น The Fund of The National Fund Operating Authority หรือ The Finance Corporation of Local Public Enterprise เป็นต้น

นอกจากรัฐบาลญี่ปุ่นจะได้อำนวยความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นโดยตรงแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ อันเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยอ้อมแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาลญี่ปุ่นแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ นี้เอง จึงทำให้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นอย่างมากมาย และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นอย่างดี

3.3.2.3.2 ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การควบคุมกำกับการบริหารและดำเนินงาน

ปัจจุบันการควบคุมการบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะถูกกำหนดโดย The Local Public Enterprise Law ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าควบคุมการบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น โดยการแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการทั่วไปซึ่งทำหน้าที่บริหารงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น รวมถึงการพิจารณาอนุมัติการดำเนินกิจการที่สำคัญ ๆ ของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นอีกด้วย รายละเอียดโปรดดูหัวข้อ 3.3.2.2

2. การกำหนดบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีบทบาทเกี่ยวกับการเงินของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ 2 ประการคือ การควบคุมการเงิน และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

- การควบคุมการเงิน

ในเรื่องการควบคุมการเงินของวิสาหกิจนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าควบคุมในเรื่องของการจัดทำบัญชีและงบประมาณ และการกำหนดอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ โดยในเรื่องของการจัดทำบัญชีและงบประมาณของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเสนอแก่สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุมัติ³⁷ ส่วนในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นจะถูกควบคุมด้วยการออกกฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ แล้วแต่กรณี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นอีกด้วย

³⁷Ibid. , p. 33 - 36.

- การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งมาตรการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่สำคัญนั้นได้แก่ การออกหุ้นกู้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกหุ้นกู้ด้วยตนเองเพื่อนำเงินที่ได้มาช่วยเหลือกิจการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น หรือ อนุญาตให้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกหุ้นกู้ด้วยตนเองก็ได้ ซึ่งในกรณีที่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกหุ้นกู้ด้วยตนเองนี้ การออกหุ้นกู้จะต้องออกโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน (The Minister of Home Affairs) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี³⁸

³⁸Ibid. , p. 33 - 36.