

การจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น
: ศึกษากรณี บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด



นายฉัตรฐเมษ ภิรมย์พานิช

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF LOCAL PUBLIC ENTERPRISE
: A CASE STUDY OF KRUNGTHEP THANAKOM CO.,LTD.

Mr. Chattames Pirompanich



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น :

ศึกษากรณี บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

โดย

นายฉัฐเมษ ภิรมย์พานิช

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ)

ฉัฐเมษ ภิรมย์พานิช : การจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น :
ศึกษากรณี บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด. (THE ESTABLISHMENT AND
OPERATION OF LOCAL PUBLIC ENTERPRISE : A CASE STUDY OF
KRUNGTHEP THANAKOM CO.,LTD.) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.นันทวัฒน์
บรมานันท์, 179 หน้า.

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะนำมาซึ่งประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จึง
เป็นที่น่าศึกษาถึงการจัดตั้งและการดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น โดยศึกษาผ่านกรณี
ของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่เป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นหน่วยงานเดียวที่มีอยู่

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นยังขาดความ
ชัดเจนและไม่เป็นระบบจนส่งผลให้เกิดปัญหาในกระบวนการจัดตั้ง สถานะทางกฎหมาย การ
ดำเนินงาน ตลอดจนการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความหมายเพื่อกำหนดการจัดตั้งและการ
ดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เพื่อที่จะเป็นฐานอำนาจในการดำเนินการ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในพื้นที่ของตน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2556

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5385969934 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: LOCAL PUBLIC ENTERPRISE / LOCAL GOVERNMENT / PUBLIC SERVICE

CHATTAMES PIROMPANICH: THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF LOCAL PUBLIC ENTERPRISE : A CASE STUDY OF KRUNGTHEP THANAKOM CO.,LTD.. ADVISOR: PROF.NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 179 pp.

The local public enterprise is considered as a mechanism to enhance the efficiency of public service provided by local government which will become beneficial to people in local area. Henceforth, in order to have better understanding of such mechanism, the study of establishment and operation of the local public enterprises is thus conducted by using a case study of Bangkok Thanakom Co., Ltd, the only local public enterprise existed.

The study found that the laws relating to local public enterprises are still vague and disorganize, leading to problems in the establishment process, legal status, operational processes as well as the regulating of local public enterprises.

The study found that the laws relating to local public enterprises are still vague and disorganize, leading to problems in the establishment process, legal status, operational processes as well as the regulating of local public enterprises.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2013

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาอย่างสูงจากคณาจารย์ทั้งหลายที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้เป็น “ครู” ของผู้เขียนทั้งด้านการศึกษาและการทำงาน โดยท่านอาจารย์ได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนให้ความเมตตาความเอาใจใส่แก่ผู้เขียน ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสมอมา ผู้เขียนซาบซึ้งและระลึกในบุญคุณของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้ข้อเสนอแนะอันมีค่ายิ่งแก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อันได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และรองศาสตราจารย์ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ ที่ได้ให้ความเมตตาเข้ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้ให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งผู้เขียนสามารถนำไปใช้ในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณ อาจารย์วิโรจน์ วาทินพงศ์พันธ์ อาจารย์เปลวเทียน อุดระชัย อาจารย์จงสวัสดิ์ พิสิฐพันธ์ อาจารย์ณัฐพร รอดเจริญ อาจารย์เทียนเงิน อุดระชัย อาจารย์กนกกาญจน์ แสงสมุทร พิทักษ์ และอาจารย์วิษฐา จันท์ทิพย์ สำหรับความเป็นกัลยาณมิตรที่คอยให้ช่วยเหลือและเมตตาริฉัตรแก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรหมายบัณฑิตทั้งหลาย ตลอดจนเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่ให้ความเอื้อเฟื้อแก่ผู้เขียนเสมอมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอระลึกถึงพระคุณของบิดาและมารดาของผู้เขียน อันได้แก่ นายวิทยา ภิรมย์พานิช และนางศุภวรรณ ภิรมย์พานิช ผู้คอยอบรมสั่งสอน ให้ความรัก ให้โอกาสและสนับสนุนผู้เขียนในทุกด้านโดยตลอดมา รวมทั้งญาติพี่น้องในครอบครัวของผู้เขียนที่คอยให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่ บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน ตลอดจนคณาจารย์ทั้งหลายซึ่งผู้เขียนได้อ้างอิงผลงานทางวิชาการไว้ในวิทยานิพนธ์ ทั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีความบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขอนอมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2.....	5
ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจและการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	5
2.1 ภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	5
2.1.1 ความหมายของตำรวจทางปกครอง	6
2.1.2 ความหมายของบริการสาธารณะ	6
2.1.3 ประเภทของบริการสาธารณะ	8
2.2 หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	11
2.2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization).....	12
(1) การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง	12
(2) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจการปกครอง ...	13
2.2.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization).....	14
2.3 หน่วยงานรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ	17
2.3.1 หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการรวมอำนาจ	17
2.3.2 หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการแบ่งอำนาจ.....	19
2.3.3 หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจ.....	20

(1) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่	20
(1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด	21
(1.2) องค์การบริหารส่วนตำบล	24
(1.3) เทศบาล	27
(1.4) เมืองพัทยา	31
(1.5) กรุงเทพมหานคร	34
(2) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ	40
(2.1) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับชาติ	40
(ก) วิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ	40
(ข) หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ	48
(ค) องค์การมหาชน	48
(ง) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	49
(2.2) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับท้องถิ่น	50
(ก) สหการ	50
(ข) การพาณิชย์ของท้องถิ่นหรือวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคล	51
(ค) วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นตามกฎหมายเอกชน	52
(3) วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจ	54
(3.1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง	55
(3.2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ	55
(3.3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยการสัมปทาน	57
(3.4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในรูปแบบ “สหการ”	57

(3.5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบ “บริษัทจำกัด”	59
2.4 หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้กระจายอำนาจกับองค์กรผู้รับการ กระจายอำนาจ.....	60
2.4.1 หลักผลประโยชน์มหาชน.....	60
(1) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยรวม	60
(2) ผลประโยชน์เกิดขึ้นกับท้องถิ่น.....	60
2.4.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ.....	61
2.4.3 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability).....	61
2.4.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น	62
2.4.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยงานจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability).....	62
2.4.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale).....	63
2.4.7 หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน	63
2.4.8 หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาด หรือเทคโนโลยีของ กิจการบริการสาธารณะ.....	64
2.4.9 หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ	64
2.5 การควบคุมหน่วยงานรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ	65
2.5.1 การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา	65
2.5.2 การควบคุมโดยการกำกับดูแล	66
(1) การกำกับดูแลทางตรง	67
การกำกับดูแลทางตรง ได้แก่ มาตรการกำกับดูแลบุคคลและองค์กรและมาตรการ กำกับดูแลการกระทำ	67
(1.1) มาตรการกำกับดูแลบุคคลและองค์กร	67
(1.2) มาตรการกำกับดูแลการกระทำ	67
(2) การกำกับดูแลทางอ้อม	68
(2.1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล	68
(2.2) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล	68
(2.3) การกำกับดูแลทางการคลัง	69

บทที่ 3	70
ความเป็นมาของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	70
3.1 บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด	70
3.1.1 ความเป็นมาของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด	71
3.1.2 ความเป็นเจ้าของของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด: จากวิสาหกิจเอกชนสู่วิสาหกิจ มหาชนท้องถิ่น	74
3.1.3 วัตถุประสงค์ของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด	83
3.2 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด.....	86
3.2.1 ความเป็นมาของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด.....	86
3.2.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	87
3.2.3 ตัวอย่างรายละเอียดโครงการที่น่าสนใจของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	95
3.2.4 การจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด.....	98
3.2.5 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	99
3.2.6 แหล่งเงินทุนของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	102
3.2.7 ความสัมพันธ์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับกรุงเทพมหานคร.....	104
บทที่ 4	109
ปัญหาที่เกิดจากการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร....	109
4.1 ปัญหาวิธีการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	109
4.1.1 กฎหมายที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	110
4.1.2 การดำเนินการของกรุงเทพมหานครเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	112
(1) กระบวนการภายในของกรุงเทพมหานครเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	112
(2) กระบวนการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทในการ จัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	113
4.1.3 บุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	113
(1) กรณีการเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน	114
(2) กรณีการเข้าร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน.....	115
4.2 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	119

4.2.1 สถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ.2502.....	119
4.2.2 สถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามแห่งพระราชบัญญัติการให้ เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556.....	122
(1) กรณีความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับกรุงเทพมหานคร ..	122
(2) กรณีความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับเอกชน.....	124
4.3 ปัญหาข้อขัดแย้งประสงค์และการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	127
4.3.1 ความหลากหลายของวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	128
4.3.2 การตีความคำว่า “กิจการสาธารณูปโภค”	129
4.3.3 ความไม่สอดคล้องระหว่างภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครกับวัตถุประสงค์ ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	131
4.3.4 ผลของการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่ไม่สอดคล้องระหว่างภารกิจ ตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร.....	132
4.4 ปัญหาวิธีการมอบหมายภารกิจของกรุงเทพมหานครให้กับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด....	133
4.4.1 วิธีการมอบหมายภารกิจของกรุงเทพมหานครกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.....	134
4.4.2 ข้อพิจารณาภารกิจของกรุงเทพมหานครที่จะมอบหมายให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	135
4.4.3 กรณีมีข้อพิพาทระหว่างกรุงเทพมหานครและบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่เกิดจาก การมอบหมายภารกิจ	136
4.5 ปัญหาการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	137
4.5.1 อำนาจในการกำกับนโยบายของบริษัท	138
4.5.2 อำนาจในการกำกับดูแลบริษัท.....	138
บทที่ 5	141
บทวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชน ท้องถิ่น	141
5.1 การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	142
5.1.1 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	142
(1) การแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายฉบับ	144
(2) การจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายกลางที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	145

5.1.2	วิธีการดำเนินการเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	147
	(1) กระบวนการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	147
	(2) กระบวนการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	150
5.1.3	การคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	150
	(1) กรณีการเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน.....	151
	(2) กรณีการเข้าร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน.....	152
5.2	สถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	153
5.3	ขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	156
	5.3.1 การกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	156
	(1) การกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแบบภารกิจเฉพาะเจาะจง.....	156
	(2) การกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแบบภารกิจทั่วไป.....	157
	5.3.2 ข้อจำกัดการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	158
	(1) กรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	158
	(2) กรอบนิยามของ “กิจการสาธารณูปโภค”.....	159
5.4	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	161
	5.4.1 เกณฑ์การพิจารณาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น.....	161
	(1) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะครอบคลุมถึงพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น.....	161
	(2) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ.....	162
	(3) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องอาศัยเทคโนโลยี ความรู้ความเชี่ยวชาญ.....	162
	(4) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นการผลิตเป็นสำคัญ.....	162

5.4.2	วิธีการมอบหมายภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	163
	(1) การมอบหมายภารกิจโดยกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	163
	(2) การมอบหมายภารกิจโดยอาศัยสัญญาจ้าง	163
5.5	การกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	164
5.5.1	ความเหมาะสมในการนำกฎหมายการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมาครอบคลุมถึงวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	166
5.5.2	แนวทางการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	167
5.6	บทวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การสร้างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	168
บทที่ 6		169
	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	169
6.1	บทสรุป	169
6.1.1	ภารกิจและการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	169
6.1.2	ความเบื้องต้นเกี่ยวกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	172
6.1.3	ปัญหาที่เกิดจากการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร	172
6.1.4	บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น	173
6.2	ข้อเสนอแนะ	174
	รายการอ้างอิง	177
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	179

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ โดยรูปแบบการดำเนินการของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางส่วนให้ไปกับกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดจําบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรในพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งอาจเรียกลักษณะการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ได้ว่า การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน

ด้วยความที่กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจทางพื้นที่นี้เองส่งผลให้ภารกิจของกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมายในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตแดนของตนจึงมีกิจกรรมที่มีความหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่เพียงการรับมอบอำนาจรัฐมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพียงภารกิจใดภารกิจหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งจะแตกต่างกับองค์กรของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างเป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้นจากการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลายของกรุงเทพมหานครที่เปรียบเสมือนการย่อภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติบางส่วนลงมานั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่กรุงเทพมหานครจะสามารถกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางประเภทให้แก่หน่วยงานที่มีความคล่องตัวและมีรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะซึ่งจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นสามารถจัดทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้นนั่นเอง

รูปแบบหน่วยงานที่จะมารับอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครนั้นอาจเป็นไปได้หลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่น่าสนใจที่สุดรูปแบบหนึ่ง คือ “วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น” ที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดตั้งองค์กรดังกล่าวให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นมาได้ด้วยตนเอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94 ซึ่งได้กำหนดให้กรุงเทพมหานคร อาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ โดยบริษัทมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการที่ให้กรุงเทพมหานครมีรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับสภาพของภารกิจโดยไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการดำเนินการในรูปแบบของราชการเท่านั้น

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจึงเป็นรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นที่มีความคล่องตัว ไม่ผูกติดอยู่กับระเบียบการดำเนินงานของราชการที่อาจก่อให้เกิด

ความล่าช้า ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจึงเป็นรูปแบบที่มีหน้าที่จัดทำภารกิจเฉพาะในท้องถิ่นนั้นได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุดนั่นเอง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับจนถึงปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังไม่เคยใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือในจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามเนื่องจากการดำเนินการก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น กรุงเทพมหานครได้เข้าเป็นเจ้าของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งพัฒนามาจาก บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด แต่ก็ยังไม่ได้มีการใช้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

สาเหตุที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถใช้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนในทางกฎหมายในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการที่กรุงเทพมหานครนั้นเข้าเป็นเจ้าของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด หรือบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เดิมนั้นก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่เป็นกฎหมายหลักอันเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร หรือความไม่ชัดเจนในแง่สถานะทางกฎหมายของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ว่ามีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ส่งผลให้เกิดข้อสงสัยในสถานะทางกฎหมายของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่ส่งผลกับความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด หรือระหว่างเอกชนผู้เข้าร่วมทำงานกับ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ก็ตาม หรือปัญหาอื่นๆ อีกมากมายที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเมื่อกรุงเทพมหานครมอบหมายภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

การศึกษาการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นผ่านกรณีศึกษาของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ไม่เฉพาะกับกรุงเทพมหานครผู้เป็นเจ้าของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่จะสามารถมอบหมายภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้โดยมีความชัดเจนในฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจ แต่ยังมีมีความสำคัญแก่การพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่จะมีโครงสร้างที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เมื่อได้ศึกษาหลักทฤษฎีของวิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) และแนวการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น วิธีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น การดำเนินการ ตลอดจนการควบคุมกำกับดูแลแล้ว สามารถนำมาประยุกต์และใช้ในประเทศไทยได้หรือไม่ เพียงใด

1.2.2 เพื่อแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการมีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในประเทศไทย เพราะวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะนำเสนอการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ในแง่ที่เป็นวิธีการหนึ่งในการเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2.3 เพื่อทราบแนวทางการกำหนดหลักการที่เป็นกระบวนการของการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นหลังจากที่ได้ศึกษารูปแบบการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยต่อไป

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตน ที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครได้ตั้งวิสาหกิจมหาชนของตนเองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการที่อยู่ในอำนาจของตน เช่น กรณีของการจัดตั้ง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แต่อย่างไรก็ตามการจัดตั้ง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งมีสถานะเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แน่นอนส่งผลให้การดำเนินการไม่เป็นระบบจึงสมควรพิจารณาแนวทางในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นและการดำเนินการ เพื่อเป็นแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยศึกษาจากกรณีของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กำกับของกรุงเทพมหานครเป็นหลัก ซึ่งจะเป็นการมุ่งเน้นศึกษาถึงรูปแบบของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายเอกชนตั้งแต่ อำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ และขอบเขตในการดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ตลอดจนการควบคุมและกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นแบบแผนมาตรฐานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆที่จะยึดเป็นแบบอย่างในการการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นโดยทั่วกัน

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าจากการรวบรวมข้อมูลจากหลักทฤษฎีและแนวคิด กฎหมาย กฎ ระเบียบของวิสาหกิจมหาชน และวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย รวมถึงหลักการของการจัดตั้ง การกำหนดโครงสร้างองค์กร สถานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ การดำเนินการ และการกำกับดูแลของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของประเทศไทยผ่าน บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่เป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยในครั้งนี้ เพื่อให้เห็น

แนวทางการจัดตั้ง การกำหนดโครงสร้างองค์กร สถานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ การดำเนินการ และการกำกับดูแล ตลอดจนมีข้อจำกัด ข้อยกเว้นอย่างใด ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เพื่อนำเสนอแนวทางพัฒนากฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการรองรับการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ จากการศึกษาถึงรูปแบบ วิธีการทั้งทางทฤษฎี และทางปฏิบัติ

1.6.2 ทำให้สามารถเป็นแบบแผนมาตรฐานให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆที่จะยึดเป็นแบบอย่างในการการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นโดยทั่วกัน

1.6.3 ทำให้สามารถยกระดับการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจและการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจและการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้เป็นการอธิบายถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะของภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยหลักทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ ตลอดจนรูปแบบหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แสดงให้เห็นถึงหน่วยงานต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นโดยเฉพาะหน่วยงานตามหลักการกระจายอำนาจ และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ต่างๆ ทั้งนี้เมื่อทราบถึงที่ภารกิจและการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถนำมาปรับใช้เป็นเครื่องมือในการนำไปสู่การจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นต่อไปได้

2.1 ภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นนั้นล้วนอยู่บนพื้นฐานและเป้าประสงค์เดียวกัน คือ การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคม¹ อันเกิดจากความต้องการของแต่ละบุคคลที่ตรงกัน และบุคคลเหล่านั้นนั้นมีจำนวนมากในสังคม² ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการที่รัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของผู้ดำเนินการนั่นเอง³ ซึ่งบางกิจกรรมของรัฐแม้ว่าจะมีลักษณะเป็นการหากำไร แต่หากการหากำไรนั้นนำมาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ก็ถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่นั่นเอง และเรียกกิจกรรมของรัฐประเภทนี้ว่า กิจกรรมเพื่อบริการให้มากที่สุด (activités de plus grand service)⁴

ภารกิจของรัฐในลักษณะแรกจึงเป็นภารกิจที่มีลักษณะในการสร้างระเบียบให้แก่สังคมโดยการกำหนดกฎเกณฑ์ ออกคำสั่ง ตลอดจนปฏิบัติการทางกายภาพเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือคำสั่งที่ได้ออกไว้ ซึ่งเรียกว่า “ตำรวจทางปกครอง” (police administrative)

การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐลักษณะสำคัญอีกส่วนหนึ่ง คือ “การจัดทำบริการสาธารณะ” ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะจึงถือเป็นภารกิจพื้นฐานสำคัญของรัฐ

¹ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, นิติธรรม, กรุงเทพฯ, 2538, หน้า 333

² นันทวัฒน์ บรรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, 2554, หน้า 77.

³ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, นิติธรรม, กรุงเทพฯ, หน้า 334

⁴ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, นิติธรรม, กรุงเทพฯ, หน้า 335

เช่นเดียวกัน และอาจกล่าวได้ว่าไม่ว่าจะเป็นรัฐในยุคสมัยใดนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ย่อมจะต้องมีหน้าที่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกันทั้งสิ้น

2.1.1 ความหมายของตำรวจทางปกครอง

ตำรวจทางปกครองเป็นภารกิจประเภทหนึ่งของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อป้องกันการกระทำใดๆ ก็ตามที่เป็นการรบกวนหรือส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตำรวจทางปกครองคือการที่ฝ่ายปกครองเข้าไปแทรกแซงความเป็นไปของสังคมเพื่อจัดระเบียบและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2.1.2 ความหมายของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะนั้นเป็นประเภทหนึ่งของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง อันเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁵ โดยเป็นลักษณะของเชิงการให้บริการ การจัดหาหรือจัดให้มีบริการต่างๆ เพื่อให้เกิดสวัสดิภาพ ความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตเป็นสิ่งสำคัญ ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ดำเนินการในฐานะรัฐสวัสดิการ (Welfare State)⁶

อย่างไรก็ตามบริการสาธารณะจะไม่ใช่งานที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในเชิงบังคับหรือกำหนดให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติตาม⁷ ซึ่งเป็นลักษณะของตำรวจทางปกครองหรือการใช้อำนาจป้องกันมิให้เกิดการทำผิดกฎหมาย⁸ ที่เป็นประเภทของกิจกรรมของฝ่ายปกครองอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งแตกต่างจากบริการสาธารณะ

จากลักษณะดังกล่าวของบริการสาธารณะจึงมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและคำนิยามของบริการสาธารณะไว้ต่างหาก อาทิเช่น

ศาสตราจารย์ Jean Rivro อธิบายว่า บริการสาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนอง

⁵ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขปรับปรุง, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, 2549, หน้า 108.

⁶ Georges Vedel et Delvolvé, Droit Administratif, (Paris: P.U.F., 1984), p.1096, อ้างถึงใน สิริพร มณีภักดิ์. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538, หน้า 4.

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 ปรับปรุงใหม่, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, 2552, หน้า 25.

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 34.

ได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ฯลฯ⁹

ศาสตราจารย์ ดร. Léon Duguit ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ¹⁰ ซึ่งสะท้อนถึงหน้าที่และความเป็นภารกิจสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐได้เป็นอย่างดี

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้สรุปหลักการของบริการสาธารณะไว้ว่าเป็น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึงการที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะด้วยตนเองอันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายรวมถึงกรณีที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มอบกิจกรรมของตนบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย โดยกิจกรรมดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน¹¹

ดังนั้นสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า บริการสาธารณะนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักเกณฑ์สามประการ ได้แก่

ประการแรก องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ บริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

ประการที่สอง องค์ประกอบด้านโครงสร้าง บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ทั้งนี้อาจเป็นกรณีที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนมอบภารกิจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนก็ได้¹²

ประการสุดท้าย ระบบกฎหมาย บริการสาธารณะจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง¹³

⁹ ชาชูชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554, หน้า 75.

¹⁰ Léon DUGUIT, Traité de Droit constitutionnel (Tome 2) (Paris : Sirey., 1923), p.54, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 32.

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 35.

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 77.

¹³ Joël CARBAJO, Droit des services publics, 3^e, Mémentos Dalloz. Paris, 1997, p.8-9 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 24.

2.1.3 ประเภทของบริการสาธารณะ

จากลักษณะและความหมายของบริการสาธารณะที่อธิบายข้างต้น จะเห็นได้ว่า กิจกรรมที่รัฐนั้นจะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นประโยชน์สาธารณะนั้น ส่งผลให้รัฐจะต้องดำเนินการจัดทำกิจกรรมที่หลากหลายด้าน ซึ่งในความเป็นจริง กิจกรรมที่รัฐดำเนินการนั้นมีความหลากหลายทั้งด้านลักษณะของกิจกรรมเป็นอย่างมาก โดยกิจกรรมที่รัฐจัดทำนั้นอาจจะมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป ตัวอย่างเช่น ในยุคแรกภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจจะมีเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่ในยุคต่อมารัฐอาจจะต้องจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมเพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดในการแบ่งแยกประเภทของบริการสาธารณะเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาว่าบริการสาธารณะประเภทใดจะใช้หน่วยงานและวิธีการในการจัดทำลักษณะใด เช่น รัฐในฐานะส่วนกลางเป็นผู้จัดทำเอง หรือการที่รัฐจัดตั้งองค์กรของรัฐเข้ามาจัดทำ อย่างเช่น กรณีวิสาหกิจมหาชนหรือองค์การมหาชน หรือแม้แต่การที่รัฐจะมอบอำนาจให้เอกชนเข้ามาจัดทำ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแนวคิดในการแบ่งประเภทภารกิจของรัฐนั้นมีรูปแบบในการแบ่งที่แตกต่างกันออกไป แต่หากกล่าวถึงการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะนั้นในทางทฤษฎีสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท¹⁴ คือ

(1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เป็นกิจกรรมที่เป็นการดูแลความสงบปลอดภัยของประชาชนทั้งในด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งโดยสภาพแล้วกิจกรรมเหล่านี้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ เนื่องจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะนี้ โดยเนื้อหาจะต้องใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำเสมอ

ด้วยเหตุนี้เองบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดทำเท่านั้น ไม่สามารถที่จะมอบหมายให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

(2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่เรียกว่าบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม¹⁵ บริการ

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 35-38.

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 36

สาธารณะประเพณีนี้เกิดจากการขยายหน้าที่ของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมที่เปลี่ยนไป โดยบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะเป็นการที่รัฐเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการที่โดยสภาพมีวัตถุประสงค์เดียวกับวิสาหกิจอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมของเอกชน¹⁶ กิจกรรมประเพณีนี้จึงเน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การบริการ มีการแบ่งปันผลประโยชน์ ตลอดจนรูปแบบการดำเนินการที่มีความคล่องตัว ไม่ยึดกับการดำเนินการตามระบบของรัฐทั่วไป และผลจากการที่เน้นการผลิตและจำหน่ายเป็นเหตุให้รายได้ของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการเป็นหลัก

ความแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะมีลักษณะทางทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ¹⁷

ประการแรก คือ วัตถุประสงค์ของการบริการ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์ของการบริการ คือ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศเพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์ของการบริการทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

ประการที่สอง คือ รูปแบบของการดำเนินงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีรูปแบบของการดำเนินงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีรูปแบบของการดำเนินงานที่สร้างขึ้นเองแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เช่น มีระบบกฎหมายที่ใช้กับบุคคลของหน่วยงาน มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการ มีการแข่งขันกับเอกชนในกิจการอย่างเดียวกัน หรือมีวิธีจัดการผลประโยชน์ที่ได้จากการให้บริการ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

ประการสุดท้าย คือ แหล่งที่มาของเงิน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาจ่ายในการดำเนินงาน ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนของผู้ใช้บริการ

ดังนั้นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงมีลักษณะที่สำคัญเป็นบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ทั้งหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายเอกชน เนื่องจากการที่รัฐเข้าไปจัดทำบริการในสภาพเดียวกับเอกชนนั้น ความสัมพันธ์กับผู้ให้บริการและคู่ค้าทางธุรกิจ

¹⁶ วิบูลย์ กัมมาระบุตร, บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 กันยายน 2531, หน้า 27

¹⁷ Jean de SOTO, Droit administratif: Théorie générale du services public, Edition Montchrestien, Paris, 1981, p.37. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 27

จึงอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคตามหลักของระบบกฎหมายเอกชน แต่ในส่วนของความสัมพันธ์กับรัฐ ตลอดจนการจัดการองค์กรและการดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน

ด้วยลักษณะของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนี้เอง จึงไม่จำกัดว่ากิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะเหมือนกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง หากแต่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น รัฐอาจเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการเองโดยผ่านรูปแบบหน่วยงานของรัฐในลักษณะต่างๆ หรือรัฐอาจมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ให้แก่เอกชนเป็นผู้จัดทำภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็เป็นได้

นอกจากการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีการแบ่งประเภทภารกิจของรัฐที่น่าสนใจอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การแบ่งภารกิจของรัฐโดยแบ่งแยกเป็น ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง¹⁸ ดังนี้

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ คือ การป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งคือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัย โดยความมั่นคงปลอดภัยมีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน เช่น ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน เป็นต้น และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน เช่น การจัดให้มีและจัดเตรียมความพร้อมทางการทหารเพื่อป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ การดำเนินการทางการทูต การเจริญสัมพันธไมตรี การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ตลอดจนการเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้า¹⁹ เป็นต้น

ภารกิจลำดับรองของรัฐ คือ การที่รัฐขยายขอบเขตของภารกิจให้กว้างขวางออกไปจากภารกิจในการดูแลรักษาความมั่นคงนำไปสู่ภารกิจที่เป็นการส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนกระจายความมั่งคั่งไปยังประชาชน²⁰ เพื่อพัฒนาการของประชาชนตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้สูงขึ้น²¹ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดทำสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น

จากลักษณะของการแบ่งแยกภารกิจในรูปแบบนี้จะเห็นได้ว่า ภารกิจพื้นฐานของรัฐนั้นรัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำเองทั้งหมดโดยลักษณะจะมีการใช้อำนาจมหาชนอันเป็นอำนาจบังคับฝ่าย

¹⁸ D.D. Raphael, Problems of Political Philosophy, Hong Kong : The Macmillan Press Ltd, 1981, p.45-46. อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ ข้อความคิด. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 5-7.

¹⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพฯ, 2541, หน้า 7

²⁰ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ ข้อความคิด. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 6.

²¹ สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., กรุงเทพฯ, 2543, หน้า 21.

เดี่ยวของรัฐเป็นเครื่องมือในการจัดทำ ส่วนภารกิจลำดับรองนั้นแม้ว่ารัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแต่อาจมีองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่เข้ามาดำเนินการจัดทำกิจกรรมที่มีลักษณะแบบเดียวกันได้ เช่น การจัดการศึกษาโดยมูลนิธิสมาคมหรือองค์การอาสาต่างๆที่เป็นเอกชน จึงเป็นได้ว่าภารกิจลำดับรองเหล่านี้ไม่ได้จำกัดไว้เป็นหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะเท่านั้น แต่จุดที่แตกต่างกันระหว่างการดำเนินการโดยรัฐและเอกชนในกรณีนี้คือ การดำเนินการโดยเอกชนนั้นถือว่าเป็นการกระทำโดยสมัครใจปราศจากการบังคับผูกมัด แต่การดำเนินการโดยรัฐนั้นไม่ได้อยู่บนหลักความสมัครใจ หากแต่อยู่บนฐานหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้รัฐต้องจัดทำ²² อีกทั้งเครื่องมือในการใช้อำนาจของรัฐในการจัดทำภารกิจลำดับรองนี้ก็ยังคงเป็นการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวอยู่เช่นเดิม เช่น การบังคับให้ประชาชนต้องเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา²³ เป็นต้น

ดังนั้นหากจะเชื่อมโยงรูปแบบการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะทั้งสองรูปแบบ คือ การแบ่งประเภทของบริการสาธารณะเป็น บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ก็กับการแบ่งภารกิจของรัฐโดยแบ่งแยกเป็นภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง จะเห็นได้ว่า รูปแบบในการแบ่งภารกิจของรัฐนั้นเปรียบเสมือนกรอบของภารกิจของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองประกอบกับการดำเนินการของตำรวจทางปกครองในบางส่วน แต่ยังไม่สามารถเป็นกรอบในการอธิบายถึงบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้อย่างครบถ้วน

2.2 หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศไทยมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินนี้ การที่รัฐจะดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจำเป็นจะต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินการกิจการดังกล่าว ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ²⁴ โดยยึดทฤษฎีในการระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

²² จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ ข้อความคิด, หน้า 7.

²³ สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน, หน้า 21.

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, กรุงเทพฯ, 2547, หน้า 11

2.2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

หลักการรวมอำนาจปกครองสามารถแยกได้เป็น 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจปกครอง (Concentration) และ การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครองหรือการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

(1) การรวมศูนย์อำนาจปกครอง

การรวมศูนย์อำนาจปกครองเป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจในการปกครอง การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการทั้งหมดไว้ที่ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งหมดไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น²⁵

การปกครองรูปแบบนี้จึงกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลางโดยไม่มีกรมมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคเลย²⁶ เพื่อให้ประชาชนทั่วทุกพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะอย่างถ้วนหน้าและภายใต้มาตรฐานเดียวกัน²⁷ โดยส่วนใหญ่บริการสาธารณะที่ส่วนกลางจัดทำนั้นจะเป็นกิจการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ²⁸ เช่น การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือการคลัง เป็นต้น การรวมศูนย์อำนาจปกครองจึงมีลักษณะสำคัญ ดังนี้²⁹

(1.1) มีการรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครองย่อมจะไม่ปล่อยให้กำลังทหารส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลาง หรือแม้แต่กำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ต้องขึ้นอยู่ในอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะกำลังทหารและตำรวจนั้นมีความจำเป็นต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของสังคม หากปล่อยให้ไปอยู่นอกศูนย์กลางก็ย่อมเสี่ยงต่อการนำไปสู่ความแตกแยก

(1.2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง โดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้าย สามารถสั่งการได้ทั่ว

²⁵ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 174

²⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 22.

²⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น”, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด 1 ลำดับที่ 1, หน้า 4.

²⁸ วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม, การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 39-40.

²⁹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 174 - 178

ทั้งอาณาเขตของประเทศโดยอาศัยองค์กรและเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ต้องดำเนินการตามแผนนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดไว้

(1.3) มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ อำนาจในการบังคับบัญชามีลักษณะเป็นอำนาจเหนือการกระทำและอำนาจเหนือตัวบุคคลที่กระทำ³⁰ คือ เป็นอำนาจในการสั่งการให้องค์กร เจ้าหน้าที่ที่กระทำการใดๆ ตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ด้วย เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงจะมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะผู้บังคับบัญชา

ดังนั้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนี้จะส่งผลให้รัฐมีความมั่นคงและมีเอกภาพรวมถึงจะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานเป็นมาตรฐานเดียวกันสร้างความเสมอภาคภายในชาติ แต่ข้อเสียของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ คือ ความล่าช้าในการตัดสินใจที่ต้องรอส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ตลอดจนปัญหาความทั่วถึงและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้งการจัดบริการสาธารณะในบางพื้นที่อาจไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของพื้นที่นั้น³¹ การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจึงเหมาะสมกับภารกิจด้านความมั่นคงปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ

(2) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจการปกครอง

การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจการปกครองเป็นหลักที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง³² ที่ส่งไปปฏิบัติราชการประจำเขตการปกครองต่างๆของประเทศเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนให้ตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น อันเป็นการแบ่งเบาและลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าในการบริหารงานของราชการส่วนกลาง³³ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้นและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจการปกครองนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง³⁴นั่นเอง โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้³⁵

³⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, หน้า 12

³¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น”, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด 1 ลำดับที่ 1, หน้า 6-7.

³² René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 1, 15 édition, Paris, Montchrestien, 2001, p.391. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 15

³³ ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์, “โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น”, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด 2 ลำดับที่ 4, สถาบันพระปกเกล้า, นนทบุรี, 2547, หน้า 3.

³⁴ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 180.

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 15.

(2.1) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง เนื่องจากราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศโดยเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนให้แก่ส่วนภูมิภาค ถ้าไม่มีราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็จะมีทางเกิดขึ้นได้

(2.2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่างๆของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติในฐานะตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชา

(2.3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งอำนาจตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมาน้อยและกว้างขวางเพียงใด สุดแต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งนี้ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

ดังนั้นการปกครองแบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือการแบ่งอำนาจนี้จะส่งผลให้เกิดการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่รวดเร็วขึ้นเพราะไม่ต้องรอการวินิจฉัยสั่งการของส่วนกลาง สามารถรับรู้ปัญหาของประชาชนผ่านทางองค์กรส่วนภูมิภาคได้ดีขึ้น เป็นตัวเชื่อมการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ในทางกลับกันการปกครองแบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือการแบ่งอำนาจนี้อาจส่งผลเสียให้เกิดความล่าช้ามากยิ่งขึ้นได้ เพราะการบริหารบางส่วนที่ส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยและจะต้องส่งให้ส่วนกลางวินิจฉัยชี้ขาดทำให้เกิดกระบวนการ 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาคและระดับส่วนกลาง ทำให้เกิดขึ้นตอนที่มากขึ้นสร้างความล่าช้าในการดำเนินการ³⁶ การปกครองแบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือการแบ่งอำนาจจึงเหมาะสมกับภารกิจพื้นฐานของรัฐหรือภารกิจลำดับรองในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องทางด้านความมั่นคงปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ

2.2.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจทางการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้ความอิสระในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง³⁷ เท่านั้น โดยการกระจายอำนาจปกครองจะมีลักษณะสำคัญดังนี้³⁸

³⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 17.

³⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 22.

³⁸ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 183 - 185.

(1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็เห็นว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก็มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายมาโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเพียงแต่คอยกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

(2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ผู้เป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายที่มีหน้าที่ในการประชุมปรึกษากิจการขององค์กรนั้นๆ

(3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรอคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีเพียงแต่หน้าที่เสนอข้อเสนอนั้นๆ และให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางกิจการ คือ

การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน มีจุดเริ่มต้นจากแนวคิดทางการเมืองซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้งและถือว่าการกระจายอำนาจเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย³⁹ ดังนั้นการกระจายอำนาจในความหมายนี้จึงต้องมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จัดทำ ทั้งนี้บริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ⁴⁰ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ตลอดจนงบประมาณของตนเอง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง⁴¹ ซึ่งเรียกรวมการกระจายอำนาจลักษณะนี้ว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ลักษณะของการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดนยังสามารถอธิบายด้วยหลักการกระจายอำนาจใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)⁴² ซึ่งเป็นการ

³⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 112.

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูริย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 18.

⁴¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 23.

⁴² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น”, หน้า 12.

กระจายอำนาจที่รัฐทำการโอนอำนาจการตัดสินใจไปยังองค์กรที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวจะมีตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆอย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการออกกฎระเบียบเพื่อบังคับใช้ภายในชุมชนหรือพื้นที่ของตนโดยราชการบริหารส่วนกลางไม่สามารถแทรกแซงได้

การกระจายอำนาจทางบริการ⁴³หรือการกระจายอำนาจทางกิจการ⁴⁴หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค⁴⁵ เป็นวิธีการกระจายอำนาจที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางกิจการให้กับองค์กรที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของตนเอง การจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่เป็นการจำกัดโดยลักษณะของกิจการซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิค⁴⁶ วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์การของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนี้ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน⁴⁷

ลักษณะของการกระจายอำนาจทางบริการนี้ก็สามารถอธิบายด้วยหลักการกระจายอำนาจใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)⁴⁸ ซึ่งเป็นการเน้นเรื่องของการกิจมากกว่าพื้นที่ โดยรัฐทำการมอบอำนาจในแก่องค์กรของรัฐเพื่อจัดทำภารกิจที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยองค์กรเหล่านี้มีอำนาจตัดสินใจภายในขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้อย่างอิสระ แต่ราชการบริหารส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้ให้กระทำการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

การบริหารราชการภายใต้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงเป็นการที่รัฐมอบอำนาจในทางบริหารบางส่วนหรือการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นผู้รับการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ โดยองค์กรเหล่านี้จะสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ และมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐผ่านทางราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่นั่นเอง

⁴³ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 112.

⁴⁴ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 185.

⁴⁵ สมคิด เลิศไพฑูริย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 18.

⁴⁶ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 114.

⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 23.

⁴⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น”, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด 1 ลำดับที่ 1, หน้า 11.

2.3 หน่วยงานรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ

หน่วยงานรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยพื้นฐานจะอยู่ภายใต้กรอบของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁴⁹

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดการจัดการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังนี้”

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

เมื่อพิจารณารูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินประกอบกับหลักเกณฑ์ของบริการสาธารณะ และหลักเกณฑ์ของการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ อาจเรียกหน่วยงานของรัฐภายใต้การบริหารราชการรูปแบบต่างๆ ได้ดังนี้

2.3.1 หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการรวมอำนาจ

หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการรวมอำนาจคือ หน่วยงานของรัฐตามการบริหารราชการส่วนกลางนั่นเอง ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 7 ดังนี้

“มาตรา 7 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางดังนี้”

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

⁴⁹ เรียบเรียงจากความในหมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง
 สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง
 ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

จากบทบัญญัติในมาตรา 7 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการ สาธารณะตามหลักการรวมอำนาจนั้นประกอบไปด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแล ทางด้านนโยบายโดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีกรมต่างๆ ทำหน้าที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ในมาตรา 7 นี้เองยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการ สาธารณะตามหลักการรวมอำนาจเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานสามารถ ดำเนินการต่างๆในนามตนเองได้ ทั้งในทางคดีความและการทำนิติกรรมต่างๆ

อีกทั้งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ยังได้กำหนดให้มี กระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ไว้ในมาตรา 5 รวมเป็นจำนวน 20 กระทรวง ดังนี้

“มาตรา 5 ให้มีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงกลาโหม
- (3) กระทรวงการคลัง
- (4) กระทรวงการต่างประเทศ
- (5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- (6) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (8) กระทรวงคมนาคม
- (9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (11) กระทรวงพลังงาน
- (12) กระทรวงพาณิชย์
- (13) กระทรวงมหาดไทย
- (14) กระทรวงยุติธรรม
- (15) กระทรวงแรงงาน
- (16) กระทรวงวัฒนธรรม
- (17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (18) กระทรวงศึกษาธิการ
- (19) กระทรวงสาธารณสุข

(20) กระทรวงอุตสาหกรรม”

ซึ่งในหน่วยงานที่มีลำดับต่ำกว่ากระทรวงนั้น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนด กรม หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรมกระจายอยู่ภายใต้ กระทรวง ต่างๆ ไว้เป็นจำนวนรวม 148 แห่ง ด้วยกัน

2.3.2 หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการแบ่งอำนาจ

หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการแบ่งอำนาจ หน่วยงานของรัฐ ตามการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจบางส่วนให้แก่ส่วนภูมิภาค เพื่อให้พื้นที่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายและอำนาจที่ได้รับมาจาก ราชการบริหารส่วนกลาง

หลักเกณฑ์การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิกาคนั้น พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 51 ดังนี้

“มาตรา 51 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้

- (1) จังหวัด
- (2) อำเภอ”

นอกจากนี้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการแบ่งอำนาจอีก 3 ประเภท คือ กิ่งอำเภอ⁵⁰ ตำบล⁵¹ และหมู่บ้าน⁵²

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการแบ่งอำนาจนั้น ประกอบไปด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน นั่นเอง โดยจังหวัดนั้นพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 52 กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่างจาก อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดฐานะให้เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด

หน่วยงานที่เป็นจังหวัด ปัจจุบันมีทั้งสิ้น 76 จังหวัด หน่วยงานที่เป็นอำเภอมีทั้งสิ้น 878 อำเภอ มี หน่วยงานที่เป็นตำบลมีทั้งสิ้นประมาณ 7,255 ตำบล และหน่วยงานที่เป็นหมู่บ้านมี ทั้งสิ้นประมาณ 74,956 หมู่บ้าน⁵³

⁵⁰ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 หมวดที่ 5 ว่าด้วยลักษณะปกครองอำเภอ

⁵¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 หมวดที่ 4 ว่าด้วยลักษณะปกครองตำบล

⁵² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 หมวดที่ 3 ว่าด้วยลักษณะปกครองหมู่บ้าน

⁵³ ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ้งข้อมูลทางการปกครอง วันที่ 31 ธันวาคม 2554

2.3.3 หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจ

หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาประกอบกับลักษณะของการกระจายอำนาจทางพื้นที่และลักษณะของการกระจายอำนาจทางบริการ อาจแบ่งหน่วยงานของรัฐ อาจแบ่งหน่วยงานของรัฐประเภทนี้ออกเป็น หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ และหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ

(1) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่

หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือ หน่วยงานตามหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่าง โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ตามหลักการกระจายอำนาจ⁵⁴

โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 บทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทยเป็นอย่างมาก⁵⁵ รูปแบบของหน่วยงานตามการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 70 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล

(3) สุขาภิบาล

(4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด”

อย่างไรก็ตามเนื่องจากสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ประกอบกับปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อเปลี่ยนแปลง

⁵⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ”, วิทยุชน, กรุงเทพฯ, 2546, หน้า 40.

⁵⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “หลักกฎหมายปกครอง”, หน้า 199.

สุขาภิบาลเดิมที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาลตำบล พร้อมทั้งยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ปัจจุบันจึงไม่มีองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลอีกต่อไป⁵⁶

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 4 บทนิยาม ดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง”

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4 สามารถแบ่งลักษณะองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท⁵⁷ ได้แก่

องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ในทุกจังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นไปตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

⁵⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “หลักกฎหมายปกครอง”, หน้า 200.

⁵⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ”, หน้า 41.

- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่า จะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงาม ของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การ ป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดข้างต้นยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 อันเป็นกฎหมายเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดวิธีการจัดทำกิจการตามอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำเอง มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการจัดทำกิจการที่กำหนดไว้ได้ด้วยตนเอง

(2) ให้เอกชนดำเนินการแทน ความตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

(1.2) องค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 คือ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย และมาตรา 43 ได้กำหนดฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นไปตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจตาม มาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันเป็นกฎหมายเฉพาะขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งนี้ กิจการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท⁵⁸ ดังนี้

⁵⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 18.

(ก) กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดทำ

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

(ข) กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่อาจจัดทำ

- (1) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีวิธีการในการดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเอง เมื่อพิจารณาจากมาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเห็นได้ว่ากฎหมายสร้างอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินกิจการที่กำหนดไว้ได้ด้วยตนเอง

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมมือกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจของมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่เปิดช่องให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

(1.3) เทศบาล

เทศบาลไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จัดขึ้นเป็นแห่งๆ ไป ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเมื่อรัฐบาลเห็นควรจะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล ก็ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลเป็นแห่งๆ⁵⁹

ฐานะทางกฎหมายของเทศบาลไม่ได้มีการกำหนดให้เป็นนิติบุคคลไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาจากมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ประกอบกับประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 เดิม ที่บัญญัติประเภทของนิติบุคคลไว้ว่า “จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ (1) ทบวงการเมือง...” ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขยกเลิกไป มีการกำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นทบวงการเมืองคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่อไป ผลดังกล่าวจึงทำให้เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล⁶⁰

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้นเป็นไปตาม มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ

⁵⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครอง, หน้า 212.

⁶⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 139-140.

- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยสามารถแยกกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้ออกเป็น 2 ประเภท

(ก) กิจการที่เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดทำ

กิจการที่เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดทำนี้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มตามประเภทของเทศบาลซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกันออกไปตาม มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 ดังนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (11) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (12) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (13) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (14) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (15) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (16) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (17) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (18) การควบคุมสุลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

- (19) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (20) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (21) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (22) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

(ข) กิจการที่เทศบาลมีหน้าที่อาจจัดทำ

กิจการที่เทศบาลมีหน้าที่อาจจัดทำนี้ เทศบาลแต่ละแห่ง จะจัดทำหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นของเทศบาลนั้นๆ ทั้งนี้แต่ละประเภทของเทศบาลก็มีอำนาจที่อาจจัดทำกิจการที่แตกต่างกันออกไป ตามมาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57 ดังนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (10) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (11) ให้มีการสาธารณสุข
- (12) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (13) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (14) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (15) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (16) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (17) เทศพาณิชย์

วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้น เทศบาลมีวิธีการดำเนินการได้ 3 วิธี ได้แก่

- (1) เทศบาลจัดทำเอง ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดกิจการต่างๆให้เทศบาลต้องจัดทำ โดยกรณีนี้ หมายถึง กิจการเทศบาลอาจ

ดำเนินการเอง รวมถึงกิจการที่เทศบาลจ้างบุคคลอื่นให้ดำเนินการในลักษณะสัญญาจ้างแรงงานหรือทำของด้วย⁶¹

(2) การตั้งสหการเพื่อดำเนินการ หมายถึง การที่เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันจัดตั้งองค์การ โดยตราเป็นตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดทำกิจการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยมีรายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์รวมทั้งอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 58 และมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(3) การที่เทศบาลร่วมกับบุคคลอื่นโดยการก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นวิธีการตาม มาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยวิธีการนี้เทศบาลสามารถจัดทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีเงื่อนไขว่าบริษัทจำกัดนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และเทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ซึ่งในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้หุ้นที่ถือกันรวมกัน

(1.4) เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2521 โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากรูปแบบสุขาภิบาลเดิมที่ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของเมืองพัทยา ซึ่งในช่วงนั้นได้มีการนำรูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการนครตามระบบ Council Manager Plan⁶² และใช้ต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. 2542 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ขึ้นมาเพื่อให้รูปแบบการบริหารราชการเมืองพัทยา สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยานั้นเป็นไปตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

⁶¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครอง, หน้า 129.

⁶² นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครอง, หน้า 166.

- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากนี้เมืองพัทยายังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาไว้ในมาตรา 62 ดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยานั้น เมืองพัทยามีวิธีในการดำเนินการได้ 3 วิธี ได้แก่

(1) เมืองพัทยาจัดทำเอง จากบทบัญญัติมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการต่าง ซึ่งหมายถึง กิจการปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยา หรือพนักงานเมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการเอง รวมถึงกิจการที่เมืองพัทยาจ้างบุคคลอื่นให้ดำเนินการในลักษณะสัญญาจ้างแรงงานหรือทำของด้วย⁶³

(2) การตั้งสหการเพื่อดำเนินการ หมายถึง เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งสหการ ซึ่งมี

⁶³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, 2552, หน้า 81-82.

ฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ โดยการจัดตั้ง สหกรทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริการและการ ดำเนินงานไว้ และหากจะยุบเลิกสหการจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สิน ไว้ด้วย ดังที่มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนด ไว้

(3) การที่เทศบาลให้บุคคลอื่นหรือเข้าร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อ ดำเนินการ วิธีการนี้เป็นไปตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งภายใต้ความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และรัฐมนตรี ให้อำนาจเมืองพัทยาอาจมอบ ให้บุคคลอื่นหรือเข้าร่วมกับบุคคลอื่นกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ ในกรณี จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและลดภาระทางการเงินของ เมืองพัทยา โดยผู้กระทำการมีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน ที่เกี่ยวข้อง กับกิจการนั้นแทนเมืองพัทยาตามอัตราที่ได้ทำความตกลงกับเมืองพัทยาได้ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกระทำการจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของเมืองพัทยา และจะต้องไม่มีลักษณะที่อาจเป็นผลให้ประชาชนผู้ใช้หรือรับบริการต้องเสียค่าบริการหรือค่าใช้จ่าย อื่นสูงขึ้นอีกด้วย

(1.5) กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเดิมเรียกว่า “เมืองบางกอก” ต่อมาได้รับการ สถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวงเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธ ยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี ซึ่งพระองค์ท่านได้ทรงมี พระราชดำริว่ากรุงธนบุรีตั้งอยู่ที่คับแคบ ไม่ต้องด้วยหลักพิชัยสงคราม ต่างกับกรุงเทพมหานคร ที่มี ลักษณะพื้นที่อันเป็นที่เหมาะสมด้วยจตุตศาศาสตร์ จึงทรงตัดสินพระทัยโปรดเกล้าฯ สถาปนา กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศ พระราชทานนามว่า “กรุงเทพมหานคร อมร รัตนโกสินทร์ มหินทรายุธยา มหาดิลก ภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ อุดมราชนิเวศน์ มหาสถาน อมร พิमान อวารสสิต สักกะ ทตติยะ วิษณุกรรมประสิทธิ์” เพื่อเป็นมงคลนามนับแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งแต่ เดิมนั้น ใช้คำว่า “บวรรัตนโกสินทร์” แต่มาเปลี่ยนนามพระนครในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็น “อมร รัตนโกสินทร์” แทน

รูปแบบการปกครองในสมัยแรกนั้น กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็น เมืองหลวง อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมเวียง มีเสนาบดีกรมเวียงเป็นหัวหน้า ดูแลรับผิดชอบ พอมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง จึงทรงให้ทดลองนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้กับรูปแบบ การปกครองเมืองหลวงอยู่ชั่วขณะหนึ่ง แต่ขณะนั้นประชาชนของพระองค์ยังไม่พร้อมและสุดท้ายไม่ ประสบความสำเร็จ จึงโปรดให้ยกเลิกและเปลี่ยนฐานะของกรมเวียงมาเป็นกระทรวงเมืองแทน ต่อมา ได้เปลี่ยนจากกระทรวงเมืองมาเป็นกระทรวงนครบาล

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครนั้น เริ่มมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับจังหวัดธนบุรีก็มีการจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรีในปี พ.ศ. 2497

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ให้ปรับปรุงระบบการปกครองจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้มีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพมหานครและเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกัน เรียกว่า “เทศบาลนครหลวง”

การดำเนินการของจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและเทศบาลนครหลวงนั้นดำเนินการได้ถึงปี พ.ศ. 2515 ก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ปรับปรุงการบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและเทศบาลนครหลวงใหม่กลายเป็นรูปแบบการบริหารและการปกครองที่มีลักษณะพิเศษ จากเทศบาลเป็นองค์การบริหารใหม่เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร”

ในพ.ศ. 2518 ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 และตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นมาครั้งแรก เป็นการเปลี่ยนการปกครองกรุงเทพมหานครจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ท้องถิ่นมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว

จนเมื่อ พ.ศ. 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งทำให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารมากขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ฉบับนี้ ถือเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 4 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นไปตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ดังนี้⁶⁴

(1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

⁶⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 616-618.

- (2) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (3) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (4) การสาธารณสุขการ
- (5) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (6) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (7) การจัดการศึกษา
- (8) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (9) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (10) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (11) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (12) การส่งเสริมกีฬา
- (13) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (14) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (15) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (16) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (21) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (22) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (23) การผังเมือง
- (24) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (25) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (26) การควบคุมอาคาร
- (27) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- (28) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (29) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (30) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (31) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (32) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (33) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (34) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (35) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (36) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (37) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (38) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (39) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (40) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (41) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (42) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (43) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (44) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (45) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (46) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (47) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

- (48) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (49) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (50) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (51) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้ในมาตรา 89 โดยอำนาจหน้าที่เหล่านี้ยังอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นดังนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (16) การสาธารณสุขโรค
- (17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

- (18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและ การอนามัยในโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
- (22) การจัดการศึกษา
- (23) การสาธารณสุข
- (24) การสังคมสงเคราะห์
- (25) การส่งเสริมการกีฬา
- (26) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (27) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (28) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครมีวิธีการดำเนินการได้ 3 วิธี ได้แก่

(1) กรุงเทพมหานครจัดทำเอง หมายถึงอำนาจในการจัดทำกิจการตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือลูกจ้างกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการเอง รวมถึงการที่กรุงเทพมหานครจ้างบุคคลอื่นดำเนินการในลักษณะจ้างแรงงานหรือจ้างทำของด้วย⁶⁵

(2) การตั้งสหการเพื่อดำเนินการ วิธีการนี้เป็นไปตาม มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยกรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งสหการ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

(3) กรุงเทพมหานครร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้น ในบริษัท วิธีการนี้กรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อ สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้วเท่านั้น โดยมีเงื่อนไขว่าบริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค และกรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน

⁶⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 72.

ทะเบียน หรือกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หน้าที่ถือรวมกันนั้นต้องมีมูลค่าเกินร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(4) กรุงเทพมหานครมอบให้เอกชนดำเนินการแทน โดยอาศัยอำนาจ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่กำหนดให้ในกรณีจำเป็น กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำกิจการ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

(2) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ

หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการนี้เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่องค์กรที่ไม่ได้อยู่ในระบบราชการ หน่วยงานประเภทนี้โดยทั่วไปจะไม่ถูกจำกัดขอบเขตของการดำเนินการทางพื้นที่ แต่จะเป็นการจำกัดกรอบภารกิจแทน

(2.1) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับชาติ

หน่วยงานของรัฐประเภทนี้แม้ไม่ได้อยู่ในระบบราชการแต่ก็ยังคงเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจของรัฐอยู่เช่นกัน รูปแบบของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับชาติมีหลากหลายรูปแบบ ดังนี้

(ก) วิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ

วิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) เป็นสถาบันในทางกฎหมายที่สำคัญของรัฐ ซึ่งถือกำเนิดเมื่อภารกิจของรัฐเปลี่ยนแปลงไปจากภารกิจซึ่งมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ขยายไปสู่ภารกิจที่รัฐต้องเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจโดยเข้าไปดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่รัฐเห็นว่ามีความสำคัญของเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในรัฐนั้น โดยกิจการดังกล่าวนี้รัฐก็ถือเป็นภารกิจของรัฐที่ขยายไปจากกรอบภารกิจเดิมที่มุ่งเพียงการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น จึงอาจเปรียบได้ว่าวิสาหกิจมหาชนเป็น “มือที่สาม” ของรัฐนอกจากหน่วยงานในระบบราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น⁶⁶ ทั้งนี้เพราะ

⁶⁶ J. F. GARNER, “Public Companies in The United Kingdom”, in Government Enterprise: A Comparative Study, New York, Columbia University Press, p.4, อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด, หน้า 6.

ข้อจำกัดของระบบราชการที่ต้องดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับและมีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและไม่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จากเหตุผลข้างต้นวิสาหกิจมหาชนจึงมีลักษณะเฉพาะของการดำเนินการดังต่อไปนี้⁶⁷

ประการแรก หน่วยงานของรัฐประเภทนี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายที่มีอยู่เดิม และมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคลากร

ประการที่สอง ภารกิจที่หน่วยงานของรัฐประเภทนี้รับผิดชอบดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคม

ประการที่สาม ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้ได้รับประโยชน์พิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการของหน่วยงาน ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อไม่ให้ประชาชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นผู้เสียภาษีต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนไม่เคยได้รับประโยชน์ ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จะมีการดำเนินการเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนในการขายสินค้าหรือบริการของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งงบประมาณของรัฐ

ประการสุดท้าย รัฐที่เป็นผู้ก่อตั้งหน่วยงานประเภทนี้ ในเบื้องต้นจะใช้เงินลงทุนจากภาษีของประชาชนในการก่อตั้งหน่วยงาน ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะ “การกำกับดูแล” จากรัฐเสมอ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้เกิดการรั่วไหลหรือการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

การเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยเฉพาะการที่รัฐถือหุ้นข้างมากที่จะทำให้รัฐสามารถควบคุมเสียงข้างมากจากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าวิสาหกิจมหาชนมีลักษณะเป็นคำทางเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (notion d'économie publique) มากกว่าคำทางกฎหมายอย่างแท้จริง (notion strictment juridique)⁶⁸

จากลักษณะเฉพาะข้างต้นอาจสรุปได้ว่า วิสาหกิจมหาชนจึงหมายถึง องค์กรอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหน้าที่จัดทำกิจกรรมที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และอยู่ภายใต้การควบคุมพิเศษของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶⁹

⁶⁷ ชาญชัย แสงวงศ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์กรมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549, หน้า 102.

⁶⁸ André G. DELION, “la notion d'entreprise publique”, in A.J.D.A. 20 avril 1976, p.14-18. อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ”. วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 18 ฉบับที่ 3, หน้า 93-113.

⁶⁹ A. de LAUBADERE, J.-C. VENEZIA et Y. GAUDMENT, op.cit., p. 220-221. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์กรมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, หน้า 54.

อย่างไรก็ตามในบริบทของกฎหมายไทยนั้นจะคุ้นเคยกับคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งเป็น “วิสาหกิจ” ที่ “รัฐ” ในฐานะราชการส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น ความหมายของรัฐวิสาหกิจนั้นจึงจำกัดขอบเขตของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับชาติได้ชัดเจนมากกว่าเพราะจะไม่รวมถึงการดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับท้องถิ่น แต่ในอีกมุมหนึ่งก็จะเห็นได้ว่าคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” นั้นมีความหมายที่แคบกว่าคำว่า “วิสาหกิจมหาชน” เพราะจะไม่รวมถึง “วิสาหกิจ” ที่ “ท้องถิ่น” เป็นผู้ดำเนินการเลย

คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” นั้นในประเทศไทยเริ่มใช้เป็นการครั้งแรกในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 แต่กระนั้นคำนิยามของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทยก็ยังไม่สามารถหาคำนิยามที่ชัดเจนแน่นอนไม่ได้⁷⁰ โดยความหมายของรัฐวิสาหกิจนั้นถูกนิยามไว้ในหลายกฎหมาย ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนั้นปรากฏอยู่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้นเป็นความหมายที่ถูกนำไปอ้างอิงในกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจและการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจมากที่สุดและมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ⁷¹ โดยนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้หมายความว่า

ก. องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม ก. และ/ หรือ ข. มีทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ค. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

⁷⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์กรมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, หน้า 109.

⁷¹ สุรพล นิตไกรพจน์. “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542, หน้า 173.

จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ง. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. และ/หรือ ค. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ โดยเน้นถึงการลงทุนของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลในกิจการ กล่าวคือ หากส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ในกิจการเกินกว่าร้อยละ 50 กิจการนั้นก็มิฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

(2) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมกิจการใดๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจ

2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม 1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม 1) และ/หรือ 2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

(3) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 บัญญัตินิยามของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ใน มาตรา 4 วรรค 6 ไว้ดังนี้

1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจ 1. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือ รัฐวิสาหกิจ 1. และ/หรือ 2. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(4) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.

2543

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543
บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

1) องค์กรของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กร
ของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงาน
ธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง
กรม หรือทบวงการเมืองที่ฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ใน
กฎหมาย 4 ฉบับอย่างละเอียดก็จะพบว่า การกำหนดความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ต่างกันก็
เนื่องมาจากจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีเป้าหมายต่างกัน

จากนิยามความหมายของรัฐวิสาหกิจสามารถสรุปได้ว่า
ความหมายของกฎหมายทั้งสี่ฉบับ ได้แก่ องค์กร 7 ประเภท⁷² คือ

1) องค์กรของรัฐบาล
2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุน
รวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/
หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/
หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุนรวมอยู่เกินกว่า
ร้อยละห้าสิบ

⁷² จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์
ข้อความคิด. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 104.

7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) และ/หรือ 6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จากนิยามความหมายของรัฐวิสาหกิจข้างต้นสามารถแบ่งประเภทการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยที่มาทางกฎหมายได้เป็น 2 ลักษณะ⁷³ ดังนี้

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งขึ้นโดยมีการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง กฎหมายต่างๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีอยู่หลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ อย่างเช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ ลักษณะกิจการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะมีขอบเขตกว้างขวางและมีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ

นอกจากการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่งแล้ว รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนยังอาจเป็นลักษณะการตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บทที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

ข้อสังเกตที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน คือ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ความจำเป็นที่จะต้องใช้ “อำนาจรัฐ” เป็นสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่าด้วยการจัดตั้งบริษัท โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ หรืออาจเป็นการจัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ก็ถือว่าเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชนเช่นกัน

ลักษณะที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน คือ รัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเอกชนเพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งของนิยามความหมายของรัฐวิสาหกิจ คือ ในทุกบทนิยามจำกัดความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจไว้เฉพาะเพียง “รัฐ” ในฐานะส่วนกลางเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีนิยามความหมายที่เปิดช่องให้ “วิสาหกิจ” ที่ “ท้องถิ่น” จัดตั้งขึ้นอยู่ในนิยามความหมายนี้ด้วย

⁷³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครอง, หน้า 258-264.

เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ นั้นมีเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป เช่นเหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ในบางกรณีอาจเป็นเหตุผลทางสังคมและวัฒนธรรม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งขึ้นมา ก็อาจเนื่องด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้หลายประการรวมกัน ซึ่งเหตุผลในการมีรัฐวิสาหกิจ สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี⁷⁴ คือ เหตุผลทั่วไปและเหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

1) เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ ในกรณีที่สังคมใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อม ในการดำเนินการหรือเอกชนดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร รัฐอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินกิจการนั้นๆ โดยอาจเข้ามาดำเนินการเอง หรือเข้าควบคุมหรือ ถือหุ้นข้างมาก หากเอกชนดำเนินกิจการนั้นอยู่แล้วโดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมของกิจการแต่อย่างใด อาทิเช่น กิจการโทรศัพท์และวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

2) เพื่อเป็นตัวอย่างแก่เอกชนในการดำเนินธุรกิจ ในการดำเนินกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นบริการรากฐานที่ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อนด้วยเหตุผลที่ว่า เอกชนไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ในเรื่องนั้นมาก่อน จึงเกิดความไม่มั่นใจในการ “คุ้มทุน” และ “ผลกำไร” ที่จะบังเกิดขึ้นจากธุรกิจนั้น หรือไม่สนใจในการดำเนินการ เมื่อรัฐได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งจนประสบความสำเร็จและเป็นตัวอย่างที่ดี เอกชนก็อาจจะตัดสินใจเข้ามาดำเนินการบ้าง

3) เพื่อความมั่นคงของประเทศ กิจการบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการอาจเกิดการผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ และเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการตามอำเภอใจ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวม อาทิ กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา หรือในบางกรณีกิจการก็มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ

นอกจากนั้น รัฐวิสาหกิจก็อาจเป็นเครื่องมือในทางการปกครองได้ ดังเช่นการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟ และเดินรถไฟไปในพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศ หรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขเพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอีกประการ คือ เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในภูมิภาคให้เข้ามาสู่ส่วนกลาง

⁷⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครอง, หน้า 242-248.

ในบางครั้งลัทธิ “ชาตินิยม” ก็เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งในการที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการบางอย่างด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซึ่งต่างชาติอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถ มีอำนาจทางเศรษฐกิจ⁷⁵

4) เพื่อส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม กิจกรรมบางประเภทมีประโยชน์อย่างมากต่อสาธารณะ เป็นการรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของประชาชน แต่ไม่ค่อยเป็นที่สนใจของเอกชนมากนัก อาจเนื่องจากต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ผลตอบแทนไม่น่าสนใจในมุมมองของนักธุรกิจ รัฐจึงควรเข้ามาดำเนินการเพื่อคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ข้างต้น โดยเป็นกิจการที่มีได้มุ่งหวังกำไรเพียงอย่างเดียว แต่เน้นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

5) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ที่ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคม ควรมีโอกาสได้รับบริการดังกล่าวอย่างทั่วถึง กิจการเหล่านี้ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการสูง แต่ผลตอบแทนในการดำเนินการต่ำ จุดคุ้มทุน (break-even point) และกำไร (normal profit) ใช้ระยะเวลาานาน ต้องมีพนักงานจำนวนมากและเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างดี ทำให้เอกชนเพียงน้อยรายหรือไม่มีเลยที่จะสามารถเข้ามาดำเนินการได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองเพื่อให้สาธารณชนได้รับความสะดวก อาทิ รถไฟ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ การขนส่ง ซึ่งรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในโลกส่วนใหญ่ก็มักจะดำเนินการเองทั้งสิ้น โดยจะเก็บอัตราค่าบริการต่ำเพื่อให้ประชาชนโดยรวมสามารถใช้บริการจากผู้ให้บริการได้

6) เพื่อประโยชน์ในด้านการคลังและเสริมรายได้ให้แก่รัฐ รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพด้านการเงินการคลังของประเทศ โดยรัฐบาลใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการกำกับฐานะดุลการคลังโดยรวมของภาครัฐด้วยการกำกับการเบิกจ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับรายได้ที่สามารถจัดหาได้เพื่อให้มีฐานะดุลงบประมาณที่เหมาะสมกับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพ ด้านการคลังของประเทศ

7) เพื่อควบคุมสินค้าอันตราย ในกรณีที่รัฐต้องการจำกัดและควบคุมการผลิตและการบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายแก่สังคม รัฐก็จะเป็นผู้ดำเนินธุรกิจการผลิตและการจำหน่ายสินค้านั้นโดยตรง โดยประกาศให้กิจการนั้นเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียว ส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่เป็นสิ่งเสพติดและอบายมุข

⁷⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 222.

(ข) หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น เกิดขึ้นจากการที่สังคมมีการพัฒนาไป ส่งผลให้ภารกิจที่รัฐจะต้องรับผิดชอบนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงภารกิจพื้นฐานดั้งเดิมหรือภารกิจลำดับรองที่พัฒนาความซับซ้อนขึ้นในระยะเวลาต่อมาเท่านั้น หากแต่ภารกิจใหม่ๆของรัฐได้พัฒนาแตกแขนงออกไปสู่งานทางด้านการศึกษาวิจัยและค้นคว้าทางวิชาการในระดับสูง การเผยแพร่หรือส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้านหรือการให้บริการเฉพาะทางที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

ภารกิจเหล่านี้เป็นภารกิจใหม่ที่สังคมเรียกร้องต่อรัฐ ภายหลังจากที่มีการจัดวางรูปแบบและจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐประเภทส่วนราชการและรูปแบบรัฐวิสาหกิจขึ้นแล้ว แต่เมื่อนำรูปแบบและข้อจำกัดขององค์กรทั้งสองมาพิจารณาจะพบว่าภารกิจใหม่ที่เกิดขึ้นนั้นสอดคล้องกับรูปแบบและลักษณะทั้งส่วนราชการและรูปแบบรัฐวิสาหกิจ เพราะภารกิจเป็นกิจกรรมที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้บริหาร องค์กร ซึ่งรูปแบบของส่วนราชการซึ่งอยู่ในระบบสายบังคับบัญชาและมีการตัดสินใจตามลำดับชั้นไม่สามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการได้ อีกทั้งรูปแบบของรัฐวิสาหกิจก็ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับภารกิจที่เกิดขึ้นใหม่ได้อีกเช่นกัน เนื่องจากภารกิจเหล่านี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการประกอบการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมและไม่สามารถเลี้ยงตนเองในเชิงพาณิชย์ได้⁷⁶ อีกทั้งในบางภารกิจก็ยังจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจมหาชนในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือออกคำสั่งให้เอกชนปฏิบัติตามเพื่อให้ภารกิจนั้นสำเร็จไปได้ด้วยดี ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นข้อจำกัดที่รูปแบบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็น องค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นมาโดยการตรากฎหมายจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้เป็นการ เฉพาะราย ลักษณะคล้ายกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตามหน่วยงานเหล่านี้ ก็ไม่ได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทพิเศษที่มีความเป็น อิสระ มีโครงสร้างและระบบการทำงานเป็นของตนเอง มีบางหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการ จัดทำบริการสาธารณะด้วย⁷⁷เช่นกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่หน่วยงานเหล่านี้จะเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(ค) องค์การมหาชน

การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนนั้นมีที่มาจากภารกิจที่ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น แต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันมากทั้งใน ด้านการบริหารงาน รูปแบบ ความสัมพันธ์กับรัฐ ส่งผลให้บางหน่วยงานไม่สามารถจัดทำบริการ

⁷⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความ เป็นไปได้ และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, หน้า 12-15.

⁷⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครอง, หน้า 267.

สาธารณะได้ดีเท่าที่ควร จึงเกิดแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายกลางออกมารองรับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแนวความคิดนี้เองเป็นที่มาของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่เป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะทางกฎหมาย ขอบเขต อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานและความสัมพันธ์กับรัฐของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน⁷⁸ และเป็นกฎหมายกลางที่ใช้เป็นฐานอำนาจในการจัดตั้งองค์การมหาชนอื่นๆ ต่อมา

องค์การมหาชนจึงเป็นหน่วยงานของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นนิติบุคคลต่างหากตามกฎหมาย มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและการงบประมาณของตนเอง และดำเนินการในกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะตามที่กำหนดไว้เท่านั้น และองค์การมหาชนนี้จะต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร

จากวัตถุประสงค์นี้เองจะเห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะกับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรเป็นหลัก

การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นมีลักษณะคล้ายกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บทที่ให้อำนาจ คือ รัฐบาลนั้นสามารถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั่นเอง

(ง) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คือ การนำภารกิจด้านใดด้านหนึ่งของส่วนราชการที่มีลักษณะเป็นงานการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วย ซึ่งหมายความว่าภารกิจด้านนั้นของส่วนราชการเป็นงานการให้บริการโดยตรงไม่มีภารกิจด้านอื่น หรือมีภารกิจด้านอื่นและมีงานการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วย ในกรณีเช่นนี้ หากส่วนราชการเห็นว่างานการให้บริการของภารกิจนั้นมีศักยภาพเพียงพอที่จะให้บริการแก่ส่วนราชการอื่นและประชาชน นอกเหนือจากการปฏิบัติงานประจำซึ่งเป็นการให้บริการส่วนราชการนั้นแล้ว การแยกการบริหารภารกิจนั้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาจจะทำให้ภารกิจด้านนั้นมีความคุ้มค่า เกิดความประหยัด มีการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และมีการใช้บุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด⁷⁹

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงมีสถานะเป็นหน่วยงานในบริการภายในของระบบราชการ ที่มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพ และคุณภาพของการดำเนินงาน

⁷⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครอง, หน้า 271.

⁷⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครอง, หน้า 289-290.

โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งแยกออกไปต่างหากจากหน่วยงานแม่ ดังเช่นกรณีของการมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ

กล่าวอีกนัยหนึ่งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีแล้วแต่กรณี ตามนัยดังกล่าว หน่วยบริหารรูปแบบพิเศษมีลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจโดยแยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานการบริหารทรัพยากรและการส่งมอบผลผลิตของตนเอง

การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะอาศัยรูปแบบวิธีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ แม้จะไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไร แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถจะเรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัดของหน่วยงานหรือได้เพื่อหารายได้ให้พอเพียงกับการดำเนินงานของตนเองและไม่จำเป็นต้องส่งรายได้ดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง ดังนั้น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงมีรายได้เหนือรายจ่ายก็อาจเก็บบางส่วนไว้สำหรับลงทุนเพิ่มเติม การสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการพัฒนาองค์การและบุคลากร ให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นในระยะยาว

(2.2) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับท้องถิ่น

หน่วยงานของรัฐประเภทนี้เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้กรอบอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ได้รับการสนใจเท่าไร เนื่องมาจากปัญหาความชัดเจนในกระบวนการหลายๆด้านทั้งในด้านการจัดตั้งตลอดจนการดำเนินการของหน่วยงานเหล่านี้ รูปแบบของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับท้องถิ่นที่มีความเป็นไปได้ในปัจจุบันมีดังต่อไปนี้

(ก) สหการ

“สหการ” คือ องค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นสองท้องถิ่นขึ้นไป หรือระหว่างท้องถิ่นกับนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น⁸⁰

สหการเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนที่เรียกว่า “องค์การมหาชนอิสระทางพื้นที่” เช่นเดียวกับองค์การมหาชนท้องถิ่นและวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

⁸⁰ คมกฤษ อภารัตน์วิไล, “แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย”, วิทยานันท์ นิติตาธรรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 14.

รูปแบบนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยจัดตั้งขึ้นต่างหาก เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางกรณี ต้องการความเป็นเอกเทศทางการเงินและการบริหาร นอกจากนี้บริการสาธารณะบางเรื่องก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด

หลักคิดและปรัชญาของสหการนั้นถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเป็นพี่น้องกัน (Brotherhood) และการบริการสาธารณะในท้องถิ่นควรเป็นสิ่งที่ประชาชนควรจะต้องดูแลกันเอง และการดูแลกันเองนี้ มีคุณค่าสูงส่งเสียยิ่งกว่าการที่รัฐจะเป็นผู้จัดการให้แก่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว⁸¹

อีกทั้งการร่วมมือกับองค์กรอื่นยังก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และการระดมความคิด ทำให้การจัดบริการสาธารณะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งการร่วมมือกับองค์กรอื่นยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายลดต้นทุนในการดำเนินงานให้น้อยลงอันเป็นการลดภาระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีรายได้น้อย หรือขาดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะแต่เพียงลำพัง โดยหากมีการร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรฝ่ายปกครองอื่นก็อาจส่งผลให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามที่ต้องการได้⁸²

โดยสรุปแล้ว สหการเป็นเครื่องมือหรือวิธีการอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่น จัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน เรียกว่า “สหการ” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรที่ได้ร่วมกันจัดตั้งสหการนั้น และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วย

(ข) การพาณิชย์ของท้องถิ่นหรือวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคล

การพาณิชย์ของท้องถิ่นหรือเทศพาณิชย์หรือวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นองค์กรซึ่งไม่มีความเป็นนิติบุคคล มีลักษณะเป็นหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการด้านการพาณิชย์ที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำได้ โดยจัดทำกิจกรรมดังกล่าวในฐานะเป็นตัวแทนหรือในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

⁸¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, มติชนรายวัน วันที่ 02 กันยายน พ.ศ. 2548 ปีที่ 28 ฉบับที่ 10037, หน้า 7

⁸² วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรธม ใจมั่น, การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, 2549, หน้า 168.

ลักษณะบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับการดำเนินการ โดยใช้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคลนี้ จะเป็นกิจการพาณิชย์ตามข้อบัญญัติที่กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งการพาณิชย์นั้นๆ โดยมีวัตถุประสงค์หลักมีขึ้นเพื่อดำเนินกิจการแสวงหารายได้ในรูปผลกำไรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามกิจการที่การพาณิชย์จัดทำอย่างน้อยที่สุดก็ต้องเป็นกิจการที่เป็นสาธารณะประโยชน์อยู่เช่นกัน ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจัดตั้งการพาณิชย์เพื่อดำเนินกิจการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น โรงฆ่าสัตว์ โรงรับจำนำ เป็นต้น เพราะเป็นกิจการที่ควรควบคุมความปลอดภัยด้านสุขอนามัยหรือช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย

จะเห็นได้ว่าวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคลนั้น นับว่าเป็นองค์กรที่นอกจากเป็นหน่วยงานหารายได้จาก การประกอบการค้าหรือพาณิชย์กรรมหล่อเลี้ยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถดำเนินกิจการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และมีประสิทธิภาพมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองตามระบบกลไกปกติ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนี้ไม่มีความเป็นนิติบุคคล จึงไม่เหมาะสมกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ในทุกประเภท เพราะการดำเนินงานทุกอย่างยังอยู่ในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณในการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคลนี้ยังคงเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังง่ายต่อการแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งส่วนนี้เองส่งผลให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคลขาดอิสระในการดำเนินการ ไม่สามารถรองรับกิจการพาณิชย์ที่มีขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยความคล่องตัวในการบริหารและงบประมาณ กิจการที่เหมาะสมกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคลจึงควรเป็นกิจการพาณิชย์ที่มีขนาดเล็กและไม่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการมากนัก

(ค) วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นตามกฎหมายเอกชน

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นตามกฎหมายเอกชนนี้เป็นวิสาหกิจมหาชนที่มีความเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งโดยกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นตามกฎหมายเอกชนจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของ “บริษัทจำกัด” ที่เกิดจากการร่วมทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชนหรือกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนด้วยกัน หรืออาจเรียกหน่วยงานเหล่านี้ว่า “วิสาหกิจผสม”⁸³ (Mixed economy enterprise)

โดยลักษณะทั่วไปของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นตามกฎหมายเอกชนนั้นพื้นฐานจะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนแทบทุกอย่าง แต่แตกต่างกันตรงที่แทนที่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนนั้น รัฐหรือส่วนราชการส่วนกลาง

⁸³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ ข้อความคิด, หน้า 140.

จะเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ แต่วิสาหกิจมหาชนต้องถือตามกฎหมายเอกชนนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่แน่นอน

การจัดตั้งหน่วยงานวิสาหกิจประเภทนี้ ขึ้นเป็นนิติบุคคลกระทำโดยอาศัยอำนาจในทางกฎหมายเอกชนเป็นหลัก แต่ขั้นตอนการควบคุมการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักในทางมหาชน วิสาหกิจมหาชนรูปแบบบริษัทนี้ เหมาะสำหรับการดำเนินกิจการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่ไม่ต้องอาศัยอำนาจมหาชน เพราะสามารถดำเนินกิจการได้คล่องตัวและกอนิติสัมพันธ์ในระหว่างผู้ถือหุ้นได้อย่างวิสาหกิจเอกชนรูปแบบบริษัทจำกัดทั่วๆ ไปนั่นเอง

โครงสร้างการบริหารวิสาหกิจมหาชนต้องถือตามกฎหมายเอกชนที่สำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นในบริษัทจำกัดในสัดส่วนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายมักจะกำหนดให้สอดคล้องกับค่านิยมของรัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้

ในด้านการบริหารงานนั้น วิสาหกิจมหาชนต้องถือตามกฎหมายเอกชนจะมีลักษณะการบริหารงานเช่นเดียวกับบริษัทจำกัดทั่วไปตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัทกำหนดไว้ คือจะต้องประกอบไปด้วยคณะกรรมการของบริษัทที่มาจากการแต่งตั้งจากประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น และคณะกรรมการบริษัทต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้อำนาจของผู้ถือหุ้น

กิจการที่วิสาหกิจมหาชนต้องถือจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นสำคัญ ทั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดของการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนทั่วไปนั่นเอง

วิธีการในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนต้องถือในนั้น ในด้านของตัววิสาหกิจมหาชนต้องถือเอง โดยหลักการจัดตั้งย่อมเป็นไปโดยหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัทเป็นสำคัญ แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้จัดตั้งนั้น จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ว่ากำหนดให้สามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนต้องถือได้ขอบเขตมากน้อยเพียงใด และจะต้องมีกระบวนการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนต้องถือด้วย

หากเปรียบเทียบลักษณะของวิสาหกิจมหาชนส่วนกลางหรือรัฐวิสาหกิจกับวิสาหกิจมหาชนต้องถือจะเห็นว่าวิสาหกิจมหาชนทั้งสองมีลักษณะที่แตกต่างกันแยกได้ดังนี้

ด้านขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ วิสาหกิจมหาชนส่วนกลางอาจจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ทั่วประเทศ เช่น กิจการโทรศัพท์ กิจการรถไฟ เป็นต้น หรืออาจจัดทำเฉพาะเขตใดเขตหนึ่งก็ได้ เช่น กิจการไฟฟ้านครหลวงและกิจการไฟฟ้าส่วน

ภูมิภาค เป็นต้น ส่วนกิจการวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ต้องจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เฉพาะในเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เท่านั้น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอื่นประสงค์จะร่วมกันจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้น เพื่อจัดทำกิจการซึ่งครอบคลุมพื้นที่ระหว่างเขตท้องถิ่น ซึ่งเป็นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ร่วมจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนนั้น ในกรณีนี้ขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของวิสาหกิจมหาชนจึงเกินออกไปจากเขตของท้องถิ่นได้

ด้านลักษณะของกิจการ กิจการที่ควรจัดตั้งเป็นวิสาหกิจมหาชนส่วนกลาง ควรเป็นงานบริการที่แผ่ขยายไปเป็นวงกว้าง เช่น ระบบการสื่อสาร ระบบการคมนาคมทั่วประเทศ เป็นต้น หรือเป็นวิสาหกิจมหาชนที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการชักนำหรือควบคุมให้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของชาติดำเนินไปอย่างมีเสถียรภาพ หรือเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น ส่วนกิจการที่ควรจัดตั้งเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น มีลักษณะการแผ่ขยายในวงจำกัดหรืออยู่ในอาณาเขตของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เช่น การจัดการตลาดสด การจัดการคมนาคมสำหรับท้องถิ่น การจัดสถานท่องเที่ยว เป็นต้น ทั้งนี้เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะทราบดีกว่ารัฐบาลกลางว่าประชาชนในท้องถิ่นของตนต้องการอะไร

ด้านอำนาจการจัดตั้ง รัฐสภาสามารถอนุมัติการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชน โดยถือเอาเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นตัวตัดสิน และรัฐบาลก็สามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนประเภทที่อยู่ในอำนาจของตนได้ตามที่เห็นสมควรได้เสมอ อันเป็นผลมาจากแนวคิดที่ว่า รัฐจะต้องเข้าแทรกแซงกิจกรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อธำรงรักษาประโยชน์มหาชน และในการนี้รัฐมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะพิจารณาว่าควรริเริ่มดำเนินการในเรื่องใดหรือไม่ ในทางตรงกันข้าม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับอนุญาตให้จัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นได้เฉพาะเมื่อมีเหตุผลพิเศษเท่านั้น

รูปแบบการจัดตั้ง ในระดับชาติรัฐได้พยายามจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนขึ้นใหม่เพื่อแทนที่หน่วยงานธุรกิจแบบดั้งเดิมโดยวิสาหกิจมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่นั้น ได้แก่ วิสาหกิจมหาชนโดยแท้ซึ่งเรียกว่า “องค์การของรัฐบาล” (Public Corporation) ซึ่งมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนโดยสมบูรณ์ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ ในขณะที่ในระดับท้องถิ่นนั้นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของโดยตรงจะเป็นการจัดตั้งตามรูปแบบของกฎหมายเอกชน

(3) วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจ

หลังจากที่ได้แสดงให้เห็นถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นฐานอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ประกอบกับลักษณะหน่วยงานของรัฐที่จัดทำ

บริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นใน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น สามารถนำมาสรุปเป็นวิธีการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจ⁸⁴ ได้ดังนี้

(3.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง

พื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้น โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองควรที่จะเป็นผู้จัดทำเอง เนื่องจากเป็นหน้าที่โดยตรงตามที่กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้กำหนดภารกิจไว้ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบนี้เรียกว่าเป็นการจัดทำในรูปแบบ “ราชการ” แม้จะไม่ได้เป็นลักษณะของราชการส่วนกลางก็ตาม แต่การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองแม้มีอิสระและความคล่องตัวมากกว่า แต่ก็ยังต้องมีระบบแบบแผนในการดำเนินงานของท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบนี้นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริหารกิจการด้วยทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองทั้งสิ้น

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเองนั้น มีข้อดีคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมทิศทางของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เองโดยตรง และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการจากประชาชนก็สามารถกำหนดในอัตราที่ต่ำหรืออาจไม่มีการเรียกเก็บค่าบริการเลยก็ได้

ข้อเสียของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเอง คือ ข้อจำกัดของระเบียบกฎหมายต่างๆที่มีความเข้มงวด ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการสร้างความไม่สะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีการใช้อำนาจทางปกครองที่มีอยู่เกินขอบเขตทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนได้

(3.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ

จากการที่กฎหมายได้กำหนดภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้น เมื่อพิจารณาแล้วกฎหมายนั้นเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้โดยการให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ ซึ่ง

⁸⁴ สิริพร มณีภักดิ์. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร, หน้า 70-80

ขอบเขตและวิธีการนั้นมักจะปรากฏอยู่ในข้อบังคับหรือระเบียบพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ประเภทของสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจ้างเอกชนให้เข้ามาดำเนินการนั้น เนื่องจากส่วนใหญ่จะเป็นการว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองกับเอกชน จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ที่มีลักษณะแตกต่างจากระบบสัญญาทางแพ่งคือ มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆโดยฝ่ายปกครองไว้มาก เพราะเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและคู่สัญญา หรือมีการกำหนดสิทธิพิเศษให้กับหน่วยงานของรัฐ⁸⁵ ซึ่งลักษณะสัญญาทางปกครองนี้จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองโดยตรง

รูปแบบการจ้างในลักษณะนี้อาจเป็นการว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาดำเนินการกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นคราวๆไป หรืออาจเป็นการว่าจ้างเอกชนเข้ามาเพื่อบริหารงานแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ แต่ลักษณะของการบริหารงานแทนนั้นเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนจากสัญญาจ้างที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีสิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการโดยต่างจากผู้ให้บริการ

สถานะของบริการสาธารณะที่ให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของนี้แม้ว่าเอกชนจะเข้ามาดำเนินการ แต่ก็ถือว่ยังเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง กรณีหากมีความล่าช้าเสียหายจากการจัดทำบริการสาธารณะก็ยังคงเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชนอยู่เช่นเดิม

ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ คือ สามารถแบ่งเบาภาระในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการอื่นได้มากยิ่งขึ้น และการดำเนินงานกิจการที่ให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของนั้นก็มีความรวดเร็วและชัดเจนอันเป็นผลจากข้อสัญญาที่ตกลงกัน

ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ คือ การระหว่างควบคุมการดำเนินการของเอกชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถทำได้อย่างใกล้ชิดเหมือนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง

⁸⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 269.

(3.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยการสัมปทาน

การสัมปทาน เป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยการลงทุนและความเสี่ยงของเอกชนเอง โดยฝ่ายปกครองไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ฝ่ายปกครองให้สิทธิผู้รับสัมปทานสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการจากประชาชนผู้รับบริการได้⁸⁶ แต่เมื่อหมดสัญญาแล้วทรัพย์สินสิ่งก่อสร้างต่างๆ จะตกเป็นของรัฐ

รูปแบบของสัมปทานนั้นมักจะปรากฏบ่อยครั้งในการมอบให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในระดับชาติ อย่างไรก็ตามในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้นก็สามารถมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของสัมปทานได้เช่นเดียวกัน โดยหลักเกณฑ์ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมปทานนั้นโดยพื้นฐานก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากรัฐให้สัมปทานแต่อย่างใด หากต่างกันเพียงจุดเดียวคือ คู่สัญญาที่มอบอำนาจไม่ใช่รัฐส่วนกลางแต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ระบบสัญญาที่นำมาใช้กับสัญญาสัมปทานนั้น ถือว่าสัญญาสัมปทานเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาของศาลปกครองเช่นเดียวกับสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ

ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยการสัมปทาน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประหยัดงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องลงทุนเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกิจการที่ให้สัมปทาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องรับความเสี่ยงจากการขาดทุนในการดำเนินกิจการด้วยเช่นกัน อีกทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำกิจการอื่นๆที่สำคัญได้มากยิ่งขึ้น⁸⁷

(3.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในรูปแบบ “สหการ”

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า สหการถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับท้องถิ่น ที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

⁸⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 277.

⁸⁷ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 155.

โดยสหการนั้นเป็นองค์การมหาชนอิสระซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁸⁸ ทั้งนี้เพราะในบางครั้งการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการความเป็นอิสระทางการบริหารและการเงิน อีกทั้งกิจการบางประเภทหากดำเนินการจัดทำในเฉพาะพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆก็อาจจะคับเกินไป และเป็นภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมากเกินไป หมายความว่าจึงเปิดช่องให้มีการจัดตั้งสหการขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องให้การจัดตั้งสหการนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเสมอไป แต่สามารถร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจอื่นได้อีกด้วย

ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในรูปแบบ “สหการ” คือ ความเป็นนิติบุคคลมีอิสระ และความคล่องตัวในการดำเนินการทั้งทางด้าน นโยบาย งบประมาณ และบุคลากร อีกทั้งเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำบริการสาธารณะ อันจะเป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง สร้างประสิทธิภาพให้การดำเนินการให้สูงมากขึ้น และเนื่องจากสหการถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายมหาชนจึงอาจได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ⁸⁹ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดทำบริการสาธารณะได้

ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในรูปแบบ “สหการ” คือ ความยากลำบากในการริเริ่มเพื่อสร้างการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องสัดส่วนอำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินการ และงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องรับผิดชอบ อีกทั้งผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานตนจนส่งผลต่อนโยบายที่ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสหการอย่างแท้จริง⁹⁰

⁸⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ”, ใน รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น, สำนักพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพฯ, 2539, หน้า 58.

⁸⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, โครงการศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแผนการดำเนินงานในการโอนกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, หน้า 95-97.

⁹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์, โครงการศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแผนการดำเนินงานในการโอนกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้กรุงเทพมหานคร, หน้า 98.

(3.5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบ

“บริษัทจำกัด”

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบ “บริษัทจำกัด” ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง โดยวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนี้ เป็นหน่วยงานที่จะเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกระดับหนึ่ง โดยวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบสำคัญ คือ

(1) วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเอกชนในรูปแบบบริษัทจำกัด

(2) วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะจัดทำกิจการที่เป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นหลัก

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถือหุ้นเกิดว่าร้อยละห้าสิบของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้น

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนี้เป็นช่องทางที่สำคัญที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชนที่มีศักยภาพในการดำเนินงาน หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆของรัฐ เพื่อความคล่องตัวและความเป็นอิสระได้เปรียบเสมือนหน่วยงานเอกชน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบ “บริษัทจำกัด” คือ การที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบนี้เกิดขึ้นโดยระบบกฎหมายเอกชน และมีความเป็นนิติบุคคลแยกออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวและมีอิสระสูงสุดในทางการบริหารไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบาย ด้านงบประมาณการเงิน หรือการบริหารงานบุคคล เปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานเอกชนเต็มตัว ไม่จำกัดอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินการได้ในฐานะผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่อีกด้วย

ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบ “บริษัทจำกัด” คือ ความไม่ชัดเจนในกระบวนการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นทั้งระบบ เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยงาน ตลอดจนขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้

2.4 หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้กระจายอำนาจกับองค์กรผู้รับการกระจายอำนาจ

จากการศึกษาภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดหน่วยงานที่เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาในลำดับต่อมาคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่น เพื่อที่จะเป็นเครื่องป้องกันว่า เมื่อใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกระจายหรือมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของตนออกไปได้อีก โดยที่นี้สามารถนำหลักเกณฑ์ของหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการพิจารณาได้พอสมควร

หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เพื่องานต่อการทำงานเข้าใจและความสอดคล้องในการศึกษาต่อไปควรจะต้องมองรัฐในฐานะ “องค์กรผู้กระจายอำนาจ” และท้องถิ่นในฐานะ “องค์กรผู้รับการกระจายอำนาจ” ซึ่งพอจะสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังนี้⁹¹

2.4.1 หลักผลประโยชน์มหาชน

หลักผลประโยชน์มหาชน หรือหลักประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักเกณฑ์ที่จัดแบ่งการจัดการบริการสาธารณะตามผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม⁹² ได้แก่

(1) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยรวม

ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยรวม หรือผลประโยชน์มหาชนของรัฐ โดยพิจารณาจากส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมือง เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ การดำเนินการนี้ต้องการความเป็นเอกภาพในการดำเนินการเป็นอย่างมาก เพื่อให้ได้มาตรฐานในการบริการเท่าเทียมกัน องค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการในเรื่องนี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ

(2) ผลประโยชน์เกิดขึ้นกับท้องถิ่น

ผลประโยชน์เกิดขึ้นกับท้องถิ่น หรือประโยชน์มหาชนท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในส่วนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งความต้องการของแต่ละพื้นที่ก็必将มีความแตกต่างกันออกไป

⁹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 36-40.

⁹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, หน้า 172.

หลักผลประโยชน์มหาชนสามารถนำมาปรับพิจารณาในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่น ได้ดังนี้

จากหลักการข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะรับผิดชอบดำเนินการในผลประโยชน์เกิดขึ้นกับท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยผลประโยชน์เกิดขึ้นกับท้องถิ่นนั้นจะจำกัดอยู่ในเฉพาะเขตพื้นที่การปกครองของตนเองเท่านั้น อย่างไรก็ตามมีกิจการของท้องถิ่นหลายประเภทที่เป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอื่นๆละแวกเดียวกันด้วย และความต้องการในลักษณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งไม่สามารถดำเนินการจัดทำเพื่อสนองความต้องการได้ การใช้หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่นอย่าง สหการ หรือวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่ในกลุ่มท้องถิ่นจึงเป็นทางออกที่ดีอีกทางหนึ่ง

2.4.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ

หลักประสิทธิภาพในการจัดการเป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเป็นสำคัญ กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งความจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องใช้เทคโนโลยีสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างองค์กรหลายองค์กร จึงจะต้องมีองค์กรที่เหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่นๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากหลักการนี้ก็เป็นเครื่องยืนยันถึงความจำเป็นของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เพราะกิจการอาจต้องใช้เทคโนโลยีสูงเกินกว่าระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ไม่ถึงระดับที่จะต้องให้รัฐส่วนกลางเข้ามาดำเนินการ เพียงแต่ท้องถิ่นสามารถพัฒนารูปแบบหน่วยงานในการจัดทำให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็สามารถจัดทำได้อย่างดี

2.4.3 หลักความรับผิดชอบต่อการจัดบริการ (Accountability)

หลักความรับผิดชอบต่อการจัดบริการนี้มุ่งพิจารณาว่า กิจการที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้การปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อที่จะให้กิจการนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุดภายใต้การตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

จากหลักการข้างต้นนั้นสามารถแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสหการ หรือวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่สามารถนำไปปรับใช้ให้เป็นหน่วยงานจัดทำกิจกรรมที่เป็นการเติมเต็มความต้องการ

ของประชาชนที่เป็นช่องว่างระหว่างความต้องการในระดับที่ใหญ่กว่าชุมชนเกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตอบสนองได้ แต่ก็ยังไม่ถึงขนาดที่รัฐจะเข้ามาดำเนินการ

2.4.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น

หลักความสามารถของท้องถิ่นนั้นเกิดจากแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอในการดำเนินการ ส่วนองค์กรที่มีระดับสูงขึ้นจะไปดำเนินการต่อเมื่อองค์กรระดับล่างไม่มีศักยภาพพอที่จะดำเนินการเอง หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม⁹³

จากหลักความสามารถของท้องถิ่นนี้เอง หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่นอย่าง สหการ หรือวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นถือว่าเป็นเครื่องมือในการเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องให้หน่วยงานระดับที่สูงขึ้นไปจัดทำแทน อีกทั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นยังเป็นเครื่องมือในการขจัดปัญหาการกระทบกับท้องถิ่นอื่นได้อีกด้วย

2.4.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยงานจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability)

หลักการกำหนดระดับของหน่วยงานจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด หน่วยงานจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการดังต่อไปนี้ประกอบกันมากที่สุด

(1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดการบริการได้อย่างสมบูรณ์แบบ

(2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชากรผู้มีส่วนได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการจัดการบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานจัดการบริการสาธารณะนั้นๆ ได้โดยตรงที่สุด

หลักการกำหนดระดับของหน่วยงานจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดนี้ก็สอดคล้องกับการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เนื่องจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นมีคุณสมบัติครบ

⁹³ ศันสนีย์ เกื้อนศิริ. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 16.

ทั้งสองประการข้างต้นคือ วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้เพื่อดำเนินการโดยตัวเอง และเนื่องจากเป็นรูปแบบของ บริษัทจำกัด จึงมีความเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนในพื้นที่นั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับบริษัทในฐานะของผู้ถือหุ้น ที่จะทำให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้ตลอดเวลา

2.4.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale)

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หมายถึง ขนาดของชุมชนในระดับใดๆ ก็ตาม que อ่อนอำนวยสามารถจัดบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยการจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

กรณีของหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีพื้นฐานที่เน้นการผลิตเป็นหลักอยู่แล้ว การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะผ่านทางวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นย่อมจะสามารถทำให้ผลิตบริการได้จำนวนมากและต้นทุนที่ต่ำกว่าตามหลักขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง

2.4.7 หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกันเป็นการนำหลักการกำหนดระดับของหน่วยงานจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด มาพิจารณารวมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่างๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยงานจัดบริการที่นำจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้มากที่สุด และสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักมีจำนวนประชากรน้อยเกินไปกว่าจำนวนที่จะสามารถผลิตในต้นทุนต่ำที่สุด โดยจำนวนที่จะสามารถผลิตได้ต้นทุนต่ำที่สุดอาจเป็นประชากรของหลายๆ ตำบลประกอบกันซึ่งเป็นทางเลือกที่เหมาะสม การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดและให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้งสองอาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็เป็นได้

จากหลักการกำหนดหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกันนั้นมีความสอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยกำหนดนโยบาย กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยจัดบริการ

2.4.8 หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาด หรือเทคโนโลยีของกิจการบริการสาธารณะ

หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาด หรือเทคโนโลยีของกิจการบริการสาธารณะ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการระดับใหญ่

บริการสาธารณะที่เป็นกิจการระดับใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยีเงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถสูง ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการไม่ซับซ้อนหรือมีเทคนิคมาก

บริการสาธารณะที่เป็นกิจการไม่ซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากด้วย

เมื่อพิจารณาหลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาด หรือเทคโนโลยีของกิจการบริการสาธารณะประกอบกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินการบริการสาธารณะที่เป็นกิจการระดับใหญ่มากขึ้น ส่งผลให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นทั้งหน่วยงานที่มีเทคโนโลยี เงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถสูง และรู้ถึงสภาพท้องถิ่นเป็นอย่างดี

2.4.9 หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะนี้ได้แบ่งประเภทบริการสาธารณะออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐ เป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสองประการสำคัญ ได้แก่

ประการแรก เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกันทั่วประเทศ

ประการที่สอง เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้มีประสิทธิภาพมากกว่า
บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐนั้นจึงเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญ เช่น
ภารกิจด้านการปกป้องประเทศ ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ภารกิจด้านการ
รักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ และภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้าน
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเป็นภารกิจที่
เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมี
ลักษณะ ดังนี้

ประการแรก เป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่
สามารถแยกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น

ประการที่สอง เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น และเกี่ยวข้องกับ
ชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น

(3) การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กร
ร่วม ในการจัดบริการสาธารณะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนอำนาจหน้าที่บางอย่าง
ของตนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่น ร่วม
การดำเนินการได้ เช่น การจัดตั้งสหการ หรือการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น การโอนอำนาจหน้าที่
บางอย่างเช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการ
สาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่นนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนให้แก่หน่วยงาน
ของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่นต่างๆร่วมรับผิดชอบได้

2.5 การควบคุมหน่วยงานรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ

การดำเนินการต่างๆของหน่วยงานรัฐต่างๆในการจัดทำบริการสาธารณะนอกจากจะต้อง
พิจารณาถึงกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการดำเนินการแล้ว ในระหว่างการดำเนินการก็จะต้องถูก
ควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานต่างๆที่มีลำดับสูงกว่าอยู่เสมอ ไม่ว่าหน่วยงานของ
รัฐนั้นจะอยู่ในรูปแบบของ หน่วยงานราชการส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจ หน่วยงานราชการ
ส่วนภูมิภาค หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ตลอดจน
รัฐวิสาหกิจ วิสาหกิจมหาชน องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นใดที่มีฐานเป็นนิติบุคคลตามหลักการ
กระจายอำนาจทางบริการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามรูปแบบของการควบคุมหน่วยงานรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะก็มีความ
แตกต่างกันออกไปในแต่ละรูปแบบของหน่วยงาน ซึ่งสามารถแยกอธิบายหลักการควบคุมได้ดังนี้

2.5.1 การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา

การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา คือ การควบคุมโดยใช้อำนาจบังคับบัญชาของ
ผู้บังคับบัญชาที่ใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชามีสิทธิสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการใดๆ

ตามที่คุณบังคับบัญชาเห็นสมควร トラバเท่าที่ไม่ก่อความไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งมีอำนาจในการยกเลิก เปลี่ยนแปลง แก้ไข การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ

ลักษณะของการบังคับบัญชานั้นจึงเป็นการใช้อำนาจภายในขององค์กรหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการควบคุมภายในองค์กร ซึ่งการดำเนินการสั่งการตามสายบังคับบัญชานี้จะเป็นเพียงมาตรการภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง

หน่วยงานที่ยึดหลักการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาได้แก่ หน่วยงานราชการ ส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ที่มีระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ในการดำเนินการตามขั้นตอนชัดเจน

2.5.2 การควบคุมโดยการกำกับดูแล

การควบคุมโดยการกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแล โดยอำนาจนี้ไม่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นในลักษณะผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม

อำนาจการควบคุมโดยการกำกับดูแลนี้จึงไม่สามารถที่จะออกคำสั่งให้ผู้ถูกควบคุมทำการปฏิบัติได้อย่างไม่มีขอบเขต หรืออาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานผู้ถูกควบคุมนั้นมีอิสระในการดำเนินงานและต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของตนเอง ผู้ควบคุมมีอำนาจกำกับดูแลเพียงแต่ควบคุมให้มีการปฏิบัติไปตามกฎหมายที่มอบอำนาจให้หน่วยงานเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด⁹⁴

ดังนั้น อำนาจกำกับดูแล จึงหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ตลอดจนวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น โดยหน่วยงานหนึ่งจะมีอำนาจในการควบคุมอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือตามอำนาจหน้าที่ อีกนัยหนึ่ง หมายถึง อำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นในการให้องค์กรนั้นๆ ทำงานภายใต้กฎหมาย

ขอบเขตของการควบคุมตามโดยการกำกับดูแลจึงเป็นการที่หน่วยงานผู้ควบคุมกำกับดูแลไม่ให้หน่วยงานที่ถูกควบคุมจัดทำบริการสาธารณะนอกขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน และไม่ให้หน่วยงานที่ถูกควบคุมจัดทำบริการสาธารณะขัดแย้งกฎหมายเท่านั้น หน่วยงานผู้ควบคุมไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงดุลพินิจของหน่วยงานที่ถูกควบคุม

⁹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 58.

(1) การกำกับดูแลทางตรง

การกำกับดูแลทางตรง ได้แก่ มาตรการกำกับดูแลบุคคลและองค์กรและ มาตรการกำกับดูแลการกระทำ

(1.1) มาตรการกำกับดูแลบุคคลและองค์กร

มาตรการกำกับดูแลบุคคล คือ วิธีการที่หน่วยงานผู้ควบคุมมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือองค์กรหรือถอดถอนบุคคลของหน่วยงานที่ถูกควบคุมได้ หรือในบางกรณีจะเป็นการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยเหนือบุคคลของผู้มีอำนาจกำกับดูแล แต่การลงโทษทางวินัยนี้จะแตกต่างกับการลงโทษตามวินัยตามสายบังคับบัญชา เนื่องจากการลงโทษทางวินัยในรูปแบบนี้จะทำได้เท่าที่ขอบเขตของกฎหมายให้ไว้เท่านั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลไม่สามารถลงโทษทางวินัยได้ด้วยเหตุที่หน่วยงานผู้ถูกควบคุมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น เพราะหน่วยงานผู้ถูกควบคุมไม่ได้มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจกำกับดูแลแต่อย่างใด

มาตรการกำกับดูแลองค์กร คือ การที่หน่วยงานผู้ควบคุมมีอำนาจที่จะยุบสภาท้องถิ่น หรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานที่ถูกควบคุม อย่างไรก็ตามอำนาจนี้จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานผู้ควบคุมให้สามารถยุบสภาท้องถิ่นหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานที่ถูกควบคุมโดยชัดเจน

(1.2) มาตรการกำกับดูแลการกระทำ

มาตรการกำกับดูแลการกระทำเป็นอำนาจที่กฎหมายให้หน่วยงานผู้ควบคุมใช้กำกับดูแลการกระทำของหน่วยงานที่ถูกควบคุม ได้แก่ อำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติการกระทำ อำนาจยับยั้งและเพิกถอนการกระทำ และอำนาจเข้ากระทำการแทน

อำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติการกระทำ เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่หน่วยงานผู้ควบคุมทำการควบคุมการคิดริเริ่มของของหน่วยงานที่ถูกควบคุม ทั้งนี้โดยกฎหมายบัญญัติบังคับให้ของหน่วยงานที่ถูกควบคุมที่ประสงค์จะกระทำการบางอย่าง ต้องเสนอโครงการให้หน่วยงานผู้ควบคุมพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติก่อน หน่วยงานที่ถูกควบคุมจึงจะกระทำการตามโครงการได้

อำนาจยับยั้งและเพิกถอนการกระทำ เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่หน่วยงานผู้ควบคุม ในอันที่จะควบคุมคำวินิจฉัยสั่งการต่างๆขององค์กรของหน่วยงานที่ถูกควบคุมที่ได้ออกและมีผลบังคับใช้แล้ว ว่าอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่ถูกควบคุมหรือไม่ หรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคำวินิจฉัยสั่งการเหล่านั้น อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์หน่วยงานผู้ควบคุมสามารถสั่งให้มีการตรวจสอบและระงับการวินิจฉัยสั่งการนั้นๆจนกว่า

การตรวจสอบจะแล้วเสร็จ หรือหากพิจารณาว่า วินิจฉัยสั่งการเหล่านั้นอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานผู้ควบคุมก็สามารถคำสั่งเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยสั่งการเหล่านั้นได้

อำนาจเข้ากระทำการแทน เป็นอำนาจสำคัญที่กฎหมายให้หน่วยงานผู้ควบคุม สามารถเข้าไปกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้ถูกควบคุม เมื่อหน่วยงานผู้ถูกควบคุมละเลยไม่กระทำการ และการละเลยนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่บริการสาธารณะ ที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานผู้ควบคุม

(2) การกำกับดูแลทางอ้อม

การกำกับดูแลโดยอ้อมเป็นการกำกับดูแลโดยใช้วิธีการอันได้แก่ การให้เงินอุดหนุน และการใช้สัญญามาตรฐาน

(2.1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ในทุกปีจะหน่วยงานผู้ควบคุมจะมีการตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานตามหลักการกระจายอำนาจที่เป็นหน่วยงานผู้ถูกควบคุม โดยสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ

(ก) เงินอุดหนุนทั่วไป

เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใดๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานผู้ควบคุม

(ข) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการโดยตรงที่หน่วยงานผู้ควบคุมจะนำไปใช้ได้ เงินอุดหนุนส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนจากหน่วยงานผู้ควบคุม

(2.2) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สัญญามาตรฐาน คือ สัญญาที่บุคคลหรือนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดโดยบุคคลที่สาม การที่แบบของสัญญาที่ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามมาแล้ว จึงเท่ากับหน่วยงานผู้ควบคุมที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง

(2.3) การกำกับดูแลทางการคลัง

การกำกับดูแลทางการคลัง คือ การที่หน่วยงานผู้ควบคุมใช้อำนาจกำกับดูแลหน่วยงานผู้ถูกควบคุม โดยจะทำการควบคุมความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานผู้ควบคุมอาจกำหนดให้หน่วยงานผู้ถูกควบคุมทำรายงานชี้แจงระบบงบประมาณเพื่อนำมาตรวจสอบได้

จากทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจและการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นทั้งทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นแนวคิดทฤษฎีที่เป็นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งและการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งจะนำไปสู่บทสรุปแนวทางการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็น กระบวนการการจัดตั้ง สถานะทางกฎหมาย การกำหนดภารกิจของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

บทที่ 3

ความเป็นมาของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในประเทศไทย

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น รูปแบบนี้เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยใช้วิธีการทางกฎหมายเอกชนมาจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนขึ้น โดยปัจจุบันกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้เพียง 2 ประเภท เท่านั้น ได้แก่

1) กรุงเทพมหานคร โดยอาศัยมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

2) เทศบาล โดยอาศัยมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองได้ แต่จากข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยไม่เคยมีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้ไว้เลย

อย่างไรก็ตาม วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นคงปรากฏมีอยู่เพียงหน่วยงานเดียว คือ บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งมีที่มาที่น่าสนใจมาก เนื่องจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่ได้เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยกฎหมายของกรุงเทพมหานคร หากแต่อาจเรียกได้ว่าการเกิดขึ้นของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นมีที่มาในเชิงประวัติศาสตร์ที่พัฒนามาจาก บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ที่มีอยู่มาก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นการศึกษาถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด และบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจในการที่จะทำความเข้าใจวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นอย่างมาก

3.1 บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด

ความเป็นมาของ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด นั้น เมื่อศึกษาถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของบริษัทแล้ว จะพบว่าบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด มีความเป็นมาที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก เพราะมีเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาลในช่วงยุคสมัยต่างๆ ทั้งฐานะที่เป็นเครื่องมือในการ

ผลักดันนโยบายของรัฐและเครื่องมือในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด⁹⁵ สามารถอธิบายได้ดังนี้

3.1.1 ความเป็นมาของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด

ด้านความเป็นมาของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัดนั้น บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัดได้ถือกำเนิดขึ้นในยุคสมัยแห่งนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม (Economic Nationalism)⁹⁶ ซึ่งนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมที่สำคัญอย่างหนึ่งในช่วงเวลานั้นคือ นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับสุกร เนื่องจากก่อนปี พ.ศ. 2481 กิจการฆ่าและการค้าสุกรเกือบทั้งหมดตกอยู่ในมือคนจีน โดยการเริ่มนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2481 เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนไทยเริ่มมีบทบาทในกิจการการฆ่าและการค้าสุกร

จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พ.ศ. 2481 โดยเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายฉบับนี้คือ “... (จัดการ) ควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกรเสียใหม่ เพื่อความปลอดภัยและปกติสุขของประชาชน และเพื่อสะดวกแก่การควบคุมและจำหน่ายเมื่อถึงคราวจำเป็น...”

ทั้งนี้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พ.ศ. 2481 ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการฆ่าและการค้าสุกร โดยกำหนดให้สัตว์ที่จะฆ่าได้ต้องเป็นสัตว์ของรัฐบาลและรัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดว่าใครควรมีอาชีพการฆ่าสัตว์ ซึ่งเป็นการควบคุมอาชีพการฆ่าสัตว์ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการค้าเนื้อสัตว์ โดยเป็นการการควบคุมอาชีพการค้าเนื้อสัตว์ ซึ่งกำหนดให้ผู้ใดจะกระทำการขายส่งหรือขายปลีกเนื้อสัตว์จะต้องยื่นคำร้องขอรับอนุญาตต่อเจ้าพนักงาน และมีการการควบคุมสถานการค้าเนื้อสัตว์ด้วยเช่นกัน

ในการดำเนินการตามนโยบายนี้จึงเป็นการทำลายการครอบงำกิจการฆ่าและค้าสุกรของชาวจีน และส่งเสริมให้ชาวไทยเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของตลาดการฆ่าและค้าสุกร ในด้านการฆ่าสุกรนั้น รัฐบาลก็เข้าไปมีบทบาทโดยตรง โดย “กรมพลาธิการทหารบก” ตั้งโรงงานฆ่าสัตว์ขึ้นในปี พ.ศ. 2482 พรอมกันนั้น เทศบาลจังหวัดต่างๆ ก็ก่อตั้งโรงงานฆ่าสัตว์ ซึ่งรัฐบาลเองถือเป็นนโยบายในการส่งเสริมให้มีโรงงานฆ่าสัตว์ประจำอำเภอทุกอำเภอ คนไทยเริ่มมีบทบาทในด้าน

⁹⁵ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, พัฒนาการและบทบาทของสหสามัคคีค้าสัตว์, รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร, 2523

⁹⁶ นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม เป็นการส่งเสริมให้คนไทยทำการค้า และกีดกันคนต่างชาติโดยเฉพาะคนจีน ที่กีดกันคนจีนก็เพราะนับตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2398 มานั้น คนจีนเริ่มมีบทบาทในเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนจอมพล ป.เล็งเห็น จึงกลัวว่าคนจีนจะมาครอบงำเศรษฐกิจไทย จึงคิดจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา เมื่อส่งเสริมเอกชนไม่ทันใจ จึงตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อส่งเสริมให้การพาณิชย์แข่งกับคนต่างชาติ

การตลาดการค้าสุกร อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐบาลได้พยายามใช้มาตรการในการบั่นทอนการครอบงำของชาวจีน โดยการให้อำนาจผูกขาดในการฆ่าสัตว์แก่กรมพลาธิการทหารบก และให้กรมพลาธิการทหารบกรับซื้อสุกรจากผู้เลี้ยงโดยตรงเพื่อลดขั้นตอนของพ่อค้าคนกลาง แต่เนื่องจากผู้เลี้ยงไม่มีกำลังที่จะจัดส่งมาขายให้แก่กรมพลาธิการทหารบกจึงต้องขายแก่พ่อค้าคนกลางตามเดิม ความพยายามในการทำลายการครอบงำของชาวจีนจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2486 ราคาเนื้อสุกรฆ่าแหละมีราคาแพงขึ้น จนในที่สุดรัฐบาลประกาศเลิกควบคุมการค้าเนื้อสุกร และปล่อยให้มีการค้าเสรีเพื่อให้ราคาสุกรเป็นไปตามกลไกตลาด และโรงงานฆ่าสัตว์ของกรมพลาธิการทหารบกและเจ้าหน้าที่ทั้งหมดก็ได้โอนไปสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตามต่อมาไม่นานก็เกิดปัญหาราคาเนื้อสุกรพุ่งสูงขึ้น เนื่องจากจำนวนสุกรมีชีวิตมีน้อยกว่าปกติ รัฐบาลจึงประกาศควบคุมการค้าสุกรในจังหวัดพระนครและธนบุรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ในคราวนี้ได้มอบหมายให้ “คณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติ” เป็นผู้รับผิดชอบ แต่คณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติก็ไม่สามารถช่วยให้ราคาเนื้อสุกรลดลงแต่อย่างใด

จนเมื่อปี พ.ศ. 2487 รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้กลับมาใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การค้าสุกรจึงกลับเข้าสู่ยุคการค้าเสรีอีกครั้ง โดยรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติอากรการค้าสัตว์ พ.ศ. 2488 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการค้า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พ.ศ. 2481 โดย พระราชบัญญัติอากรการค้าสัตว์ พ.ศ. 2488 นี้ แม้ยังกำหนดให้มีการควบคุมการค้าสัตว์ และโรงฆ่าสัตว์ แต่ก็ไม่ได้กำหนดการควบคุมอาชีพการค้าสัตว์และการควบคุมสถานการค้าเนื้อสัตว์อีกต่อไป

ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2489 นั้น ค่าครองชีพได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆจนเกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน รัฐบาลจึงต้องเขาแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา โดยหลังจากที่ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เข้ามาเป็นรัฐบาลก็ได้มีการจัดตั้ง “องค์การสรรพอาหาร (Food Organization)” ขึ้น⁹⁷ เพื่อทำหน้าที่ตรึงราคาสินค้าและดำเนินการจัดซื้อสินค้าจากแหล่งที่มีราคาถูกไปขายในท้องที่มีราคาแพง⁹⁸

องค์การสรรพอาหารช่วยให้ประชาชนสามารถซื้อเนื้อสุกรในราคาต่ำกว่าราคาตลาดได้ แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือ องค์การสรรพอาหารต้องประสบการขาดทุน เนื่องจากองค์การสรรพอาหารไม่ได้

⁹⁷ มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2489

⁹⁸ สาโรจน์ สุนันทวิวัฒน์, ตลาดสุกร, วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504, หน้า 55.

มีอำนาจผูกขาดในการค้าสุกร จึงต้องซื้อสุกรมีชีวิตตามราคาตลาดแต่ขายเนื้อสุกรชำแหละต่ำกว่าราคาตลาด นอกจากนี้ องค์การสรรพอาหารยังประกอบธุรกิจบางประเภทที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการบริหารเทาปัญหาการครองชีพของประชาชน รัฐบาลจึงตัดสินใจยกเลิกองค์การสรรพอาหารไปในที่สุด⁹⁹

จน พ.ศ. 2491 เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม จัดตั้งรัฐบาลได้นำเอานโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง และนโยบายนี้เองก็ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือรองรับอำนาจทางการเมือง โดยกรณีของปัญหาสุกร รัฐบาลอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 มอบหมายให้ “องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก” มีอำนาจในการควบคุมราคาขายส่งและราคาขายปลีกของเนื้อสุกรในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี¹⁰⁰

หลังจากที่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับมอบหมายให้มีอำนาจในการควบคุมราคาเนื้อสุกรในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ได้ดำเนินการลดราคาควบคุมลง เพื่อให้ประชาชนสามารถซื้อเนื้อสุกรได้ในราคาถูกลง แต่กลับเป็นการทำให้ราคาสุกรมีชีวิตลดลงตามไปด้วย จนราคาสุกรมีชีวิตต่ำกว่าราคาต้นทุนในการเลี้ยงสุกรเสียอีก ผลคือราคาสุกรในตลาดกลับแพงยิ่งขึ้น และผู้เลี้ยงสุกรร้องเรียนว่าราคาสุกรมีชีวิตที่ได้รับเป็นราคาที่ไม่ยุติธรรม ในที่สุดองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงต้องวางมือจากการจัดการปัญหาสุกร¹⁰¹

ภายหลังจากที่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกยุติบทบาทในธุรกิจการค้าสุกร รัฐบาลก็สั่งให้คณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติดำเนินการควบคุมการค้าสุกรและการจำหน่ายเนื้อสุกรในปี พ.ศ. 2496 โดยคณะกรรมการได้มอบให้พ่อค้าสุกรชำแหละ พ่อค้าขายส่ง และพ่อค้าอื่นๆ ร่วมจัดตั้ง “บริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด” เพื่อประกอบธุรกิจการค้าสุกร

บริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด (The Thaharn Co-operation Livestock Co. Ltd.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2496 โดยมีทุนจดทะเบียน 3 ล้านบาท แบ่งเป็น 1,500 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 2,000 บาท กิจการของบริษัทตามที่ปรากฏในหนังสือบริคณห์สนธิ ได้แก่

- (1) รับส่งและจำหน่ายปศุสัตว์และสัตว์มีชีวิตอื่นๆ
- (2) ค้าเนื้อสัตว์ หนัง เขา และกระดูกสัตว์ทุกชนิด

⁹⁹ มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2490

¹⁰⁰ ประกาศคณะกรรมการสวนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร ฉบับที่ 13 (ธนบุรี) และฉบับที่ 14 (พระนคร) ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2491

¹⁰¹ ประกาศคณะกรรมการสวนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2494

โดยนิตินัยการดำเนินงานของบริษัท คำสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด อยู่ในการควบคุมของคณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติ เนื่องจากบริษัท คำสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด มีฐานะเป็นวิสาหกิจเอกชนไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อเกิดปัญหาสุกรล้มตลาด และราคาสุกรมีชีวิตตกต่ำลงในปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลจึงมีนโยบายปล่อยให้พ่อค้าฆ่าและทำการฆ่าและจำหน่ายสุกรโดยเสรี และยุบเลิกกิจการของบริษัท คำสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด

ในช่วงที่รัฐบาลดำเนินนโยบายการค้าสุกรแบบเสรีนี้เอง พ่อค้านักธุรกิจกลุ่มหนึ่งซึ่งมีนายทวี ชิมตระกูล เป็นผู้นำก็ได้ร่วมกับผู้นำทางทหารบางคนก่อตั้ง “บริษัท สหสามัคคีคำสัตว์ จำกัด” ขึ้น เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2498 โดยในขั้นแรกกำหนดที่จะโอนกิจการของบริษัท คำสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด ซึ่งยุบเลิกไป มาเป็นบริษัทใหม่ที่จัดตั้งขึ้น

หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์การค้าสุกร ดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเริ่มมีบทบาทในธุรกิจการฆ่าและการค้าสุกร เมื่อประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2481 ตลอดระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2481-2498 รัฐบาลชุดต่างๆได้มอบหมายให้ทั้งหน่วยงานของรัฐและวิสาหกิจเอกชนเข้าไปควบคุมธุรกิจการฆ่าและการค้าสุกร เริ่มต้นด้วยกรมปลาธิการทหารบก องค์การสรรพากร องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และบริษัท คำสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด จนมาถึงการเกิดขึ้นของบริษัท สหสามัคคีคำสัตว์ จำกัด ตามลำดับ

3.1.2 ความเป็นเจ้าของของบริษัท สหสามัคคีคำสัตว์ จำกัด: จากวิสาหกิจเอกชนสู่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

บริษัท สหสามัคคีคำสัตว์ จำกัด ก่อตั้งขึ้นมีฐานะเป็นวิสาหกิจเอกชน โดยมีทุนจดทะเบียน 2,000,000 บาท แบ่งเป็น 2,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท ผู้ถือหุ้นใหญ่ 2 ราย คือ

- (1) พลตรีประภาส จารุเสถียร 995 หุ้น (= 49.75%)
- (2) บริษัท คำสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด 996 หุ้น (= 49.80%)

ทั้งนี้ โดยมี พ่อค่านายทุนถือหุ้นร่วม เช่น นายทวี ชิมตระกูล, นายอาบ อินทะกนก, นายมงคล ศรียานนท์ และนายเลื่อน บัวสุวรรณ โดยถือหุ้นคนละ 1 หุ้น¹⁰²

¹⁰² รายงานการประชุมของบริษัท ครั้งที่ 1/2499 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2499

รายนามผู้ถือหุ้น ในการประชุมครั้งใหญ่ ครั้งที่ 1/2499 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2499	
ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น
1. พลตรีประภาส จารุเสถียร	995
2. พันเอกชูป สรวัฒน์พันธุ์ศิษย์ (แทนบริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด)	996
3. พันเอกชูป สรวัฒน์พันธุ์ศิษย์	1
4. พันตำรวจเอกต่อศักดิ์ ยมนาค	1
5. พลโทหลวงสวัสดิ์สรยุทธ	1
6. พลโทไสว ไสวแสนยากร	1
7. หลวงเจริญรณสิน	1
8. นายทวี ชิมตระกูล	1
9. นายอาบ อินทะกนก	1
10. นายมงคล ศรียานนท	1
11. นายเลื่อน บัวสุวรรณ	1
รวม	2,000

ต่อมาปรากฏว่า บริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด ไม่ได้ชำระเงินค่าหุ้นร้อยละ 50 ของมูลค่า ตามข้อผูกพันในการประชุมครั้งใหญ่ครั้งที่ 1/2499 เป็นมูลค่ารวม 498,000 บาท คณะกรรมการบริษัทจึงมีมติให้โอนหุ้นส่วนของ บริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคี จำกัดจำนวน 996 หุ้น ให้แก่ พลตรีประภาส จารุเสถียร¹⁰³ ส่งผลให้พลตรีประภาส จารุเสถียรถือหุ้นรวมทั้งสิ้น 1,991 หุ้น ซึ่งต่อมาขายให้แก่ นายชิน โสภณพานิช 1 หุ้น คงเหลือ 1,990 หุ้น คิดเป็น ร้อยละ 99.5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด จึงถือได้ว่า เมื่อก่อตั้ง บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด นั้นเป็นกิจการส่วนตัวของ พลตรี ประภาส จารุเสถียร อย่างแท้จริง

รายนามผู้ถือหุ้นในการประชุมครั้งใหญ่ ครั้งที่ 2/2499 วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499	
ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น
1. พลตรีประภาส จารุเสถียร	1,990
2. พันเอกชูป สรวัฒน์พันธุ์ศิษย์	1
3. พันตำรวจเอกต่อศักดิ์ ยมนาค	1
4. พลโทหลวงสวัสดิ์สรยุทธ	1
5. พลโทไสว ไสวแสนยากร	1
6. หลวงเจริญรณสิน	1

¹⁰³ รายงานการประชุมของบริษัท ครั้งที่ 1/2499 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2499

7. นายทวี ชิมตระกูล	1
8. นายอาบ อินทะกนก	1
9. นายมงคล ศรียานนท	1
10. นายเลื่อน บัวสุวรรณ	1
11. นายชิน โสภณพานิช	1
รวม	2,000

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2499 พลตรีประภาส จารุเสถียร ได้นำหุ้นในความครอบครองของตนจำนวน 990 หุ้น จัดสรรให้แก่ญาติพี่น้อง และถือไวเองเพียง 1,000 หุ้น โดยผู้ที่ได้รับแบ่งหุ้นจากพลตรีประภาส จารุเสถียร ได้แก่

- 1) นางสาวทวี จารุเสถียร 198 หุ้น
- 2) นางปรีดา จารุเสถียร 198 หุ้น
- 3) นางสาวลี มั่นตะลัมภะ 198 หุ้น
- 4) นางวันเนาว์ ลิ้มปิสุทร 198 หุ้น
- 5) นางปรางทิพย์ กรานเลิศ 198 หุ้น

รายนามผู้ถือหุ้นในการประชุมวิสามัญ ครั้งที่ 1/2499 วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2499	
ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น
1. พลตรีประภาส จารุเสถียร	1,000
2. นางสาวทวี จารุเสถียร	198
3. นางปรีดา จารุเสถียร	198
4. นางสาวลี มั่นตะลัมภะ	198
5. นางวันเนาว์ ลิ้มปิสุทร	198
6. นางปรางทิพย์ กรานเลิศ	198
7. พันเอกชูป สรวัดน์พันธุ์ศิษย์	1
8. พันตำรวจเอกต่อศักดิ์ ยมนาค	1
9. พลโทหลวงสวัสดิ์สรยุทธ	1
10. พลโทไสว ไสวแสนยากร	1
11. หลวงเจริญรุดสิน	1
12. นายทวี ชิมตระกูล	1
13. นายอาบ อินทะกนก	1

14. นายมงคล ศรียานนท์	1
15. นายเลื่อน บัวสุวรรณ	1
16. นายชิน โสภณพานิช	1
รวม	2,000

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เกิดขึ้นเมื่อมีการประชุมผู้ถือหุ้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคมและวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2502 โดยที่ประชุมได้มีมติแก้หนังสือบริคณห์สนธิและเพิ่มทุนจดทะเบียนของบริษัทจาก 2 ล้านบาทเป็น 50 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น 50,000 หุ้น ราคาหุ้นละ 1,000 บาท ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทมีแผนการที่จะจัดสร้างโรงฆ่าสัตว์ซึ่งใช้เครื่องจักรแบบทันสมัย เพื่อให้การฆ่าสัตว์เป็นไปโดยถูกต้องตามสุขลักษณะ

จากนั้นได้มีการตกลงว่าจ้างบริษัท A/S ATLAS จากประเทศเดนมาร์ก ให้เป็นผู้ก่อสร้างและติดตั้งเครื่องจักรโรงงานฆ่าเนื้อสัตว์ มูลค่า 60 ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นโรงงานที่ทันสมัยที่สุดของยุคนั้น

ในการเพิ่มเงินจดทะเบียนดังกล่าวนี้ ผู้ถือหุ้นเดิมต้องชำระค่าหุ้นเดิมอีก ร้อยละ 50 เพื่อให้เป็นการชำระเงินค่าหุ้นเต็มมูลค่า ส่วนหุ้นที่ออกใหม่จำนวน 48,000 หุ้น กำหนดให้เป็นการชำระเงินค่าหุ้นเต็มมูลค่าจำนวน 28,000 หุ้น เป็นเงิน 28 ล้านบาท รวมเป็นหุ้นที่ขายออกไปและเรียกเก็บเงินค่าหุ้นเต็มมูลค่าทั้งสิ้น 30,000 หุ้น เป็นเงิน 30 ล้านบาท ส่วนหุ้นที่เหลืออีก 20,000 หุ้น (20 ล้านบาท) ยังสงวนไว้ไม่นำออกขาย อย่างไรก็ตาม ในการกู้เงินจากกองทุนเงินกู้เพื่อพัฒนาการ (DLF) บริษัทต้องออกหุ้นกู้ มูลค่า 5 ล้านบาทแก่องทุนดังกล่าว แต่ต่อมาปรากฏว่าบริษัทนำหุ้นที่ออกใหม่จำนวน 43,000 หุ้นออกจำหน่ายรวมกับหุ้นเก่าจำนวน 2,000 หุ้นเป็น 45,000 หุ้น ส่วนที่เหลืออีก 5,000 หุ้น กันไว้สำหรับให้กองทุนเงินกู้เพื่อพัฒนาการ ซึ่งไม่ปรากฏว่า กองทุนดังกล่าวได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพหุ้นแต่ประการใด ผลของการเพิ่มทุนจดทะเบียนในปี 2502 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นใหญ่ดังนี้¹⁰⁴

- (1) สหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัดสินใช้ 33,746 หุ้น
- (2) เทศบาลนครกรุงเทพ 4,496 หุ้น
- (3) พลเอกประภาส จารุเสถียร 6,747 หุ้น

¹⁰⁴ รายงานการประชุมของบริษัท ครั้งที่ 4/2503 วันที่ 18 พฤษภาคม 2503

การที่สหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัตสินใช้กลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัตนั้น เป็นเพราะเหตุว่า สหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัตสินใช้เป็นองค์กรที่รัฐบาลส่งเสริมให้มีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายเกี่ยวกับสุกรในปี พ.ศ. 2502

ส่วนการที่เทศบาลนครกรุงเทพเข้ามาถือหุ้นด้วยนั้น น่าจะเป็นผลจากการตราพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า “การตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้จะกระทำได้อีกแต่โดยราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือโดยบุคคลอื่นใดซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีมอบหมายให้ทำไดเท่านั้น”

รายนามผู้ถือหุ้นในการประชุมวิสามัญ ครั้งที่ 4/2503 วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2503	
ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น
1. พลเอกประภาส จารุเสถียร	6,747
2. เทศบาลนครกรุงเทพ	4,496
3. สหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัตสินใช้	33,746
4. นายทวี ชิมตระกูล	1
5. นายมงคล ศรียานนท์	1
6. นายถวิล สุนทรศารทูล	1
7. นายชำนาญ ยุวบูรณ์	1
8. นายปานจิตต์ อเนกวงนิช	1
9. นายประยูร กาญจนกุล	1
10. นายพจน์ ศังชะฤกษ์	1
11. นายสำเนียง ธรรมณี	1
12. นายชมพู อรรถจินดา	1
13. นายสุจินต์ เขาววิศิษฐ์	1
14. นายประเสริฐ พิณรุโสภณ	1
รวม	45,000

ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 ได้มีการโอนหุ้นจากสหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัด สิ้นใช้ไปให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพและพลเอกประภาส จารุเสถียร ทำให้จำนวนหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นดังนี้¹⁰⁵

- (1) สหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัดสิ้นใช้ 33,739 หุ้น
- (2) เทศบาลนครกรุงเทพ 4,500 หุ้น
- (3) พลเอกประภาส จารุเสถียร 6,750 หุ้น

ผู้ถือหุ้นทั้งสามรายนี้ถือหุ้นรวมทั้งสิ้น 44,989 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 99.98 ของจำนวนหุ้นที่ออกจำหน่ายหรือร้อยละ 89.98 ของทุนจดทะเบียน

รายนามผู้ถือหุ้นในการประชุมวิสามัญ ครั้งที่ 5/2503 วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2503	
ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น
1. พลเอกประภาส จารุเสถียร	6,750
2. เทศบาลนครกรุงเทพ	4,500
3. สหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัด สิ้นใช้	33,739
4. นายทวี ชิมตระกูล	1
5. นายมงคล ศรียานนท์	1
6. นายถวิล สุนทรสารทูล	1
7. นายชำนาญ ยุวบูรณ์	1
8. นายปานจิตต์ อเนกวงษ์	1
9. นายประยูร กาญจนกุล	1
10. นายพจน์ คังชะฤกษ์	1
11. นายสำเนียง ศรีมณี	1
12. นายชมพู อรรถจินดา	1
13. นายสุจินต์ เขาว์วิศิษฐ์	1
14. นายประเสริฐ พินธุโสภณ	1
รวม	45,000

¹⁰⁵ รายงานการประชุมของบริษัท ครั้งที่ 5/2503 วันที่ 2 ธันวาคม 2503

ต่อมาพลเอกประภาส จารุเสถียรได้อนุญาตให้แก่นักบริหาร
คงเหลือหุ้นที่ถือไว้อย่างน้อย 1,000 หุ้น ผู้ที่ได้รับโอนหุ้นได้แก่¹⁰⁶

- (1) ร้อยตรีดวงสิทธิ์ จารุเสถียร 958 หุ้น
- (2) นางสาวสุมิตรา จารุเสถียร 958 หุ้น
- (3) นางสาวภาพร กิตติขจร 958 หุ้น
- (4) นายประยุทธ จารุเสถียร 958 หุ้น
- (5) นางสาวอรพรรณ จารุเสถียร 958 หุ้น
- (6) นางสาวจิราภา จารุเสถียร 960 หุ้น

รายนามผู้ถือหุ้นในการประชุมสามัญ ครั้งที่ 10/2506 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2506	
ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น
1. พลเอกประภาส จารุเสถียร	1,000
2. ร้อยตรีดวงสิทธิ์ จารุเสถียร	958
3. นางสาวสุมิตรา จารุเสถียร	958
4. นางสาวภาพร กิตติขจร	958
5. นายประยุทธ จารุเสถียร	958
6. นางสาวอรพรรณ จารุเสถียร	958
7. นางสาวจิราภา จารุเสถียร	960
8. เทศบาลนครกรุงเทพ	4,500
9. สหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกััด สินใช้	33,739
10. นายทวี ชิมตระกูล	1
11. นายมงคล ศรียานนท	1
12. นายถวิล สุนทรสารทูล	1
13. นายชำนาญ ยุวบูรณ์	1
14. นายปานจิตต์ อเนกวิช	1
15. นายประยูร กาญจนกุล	1
16. นายพจน์ ศังชะฤกษ์	1

¹⁰⁶ รายงานประชุมสามัญครั้งที่ 10/2506 วันที่ 12 มีนาคม 2506

17. นายสำเนียง ธรรมณี	1
18. นายชมพู อรรถจินดา	1
19. นายสุจินต์ เขาวีวิชญ์	1
20. นายประเสริฐ พิณรุโสภณ	1
รวม	45,000

การเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ครั้งสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สั่งยุบสหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัด สิ้นใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2505 ซึ่งยังผลให้หุ้นของสหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัด สิ้นใช้ดังกล่าวถูกโอนไปให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี¹⁰⁷

รายนามผู้ถือหุ้นในการประชุมสามัญ ครั้งที่ 11/2507 วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2507	
ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น
1. พลเอกประภาส จารุเสถียร	1,000
2. ร้อยตรีดวงสิทธิ์ จารุเสถียร	958
3. นางสาวสุมิตรา จารุเสถียร	958
4. นางสุภาพร กิตติขจร	958
5. นายประยุทธ จารุเสถียร	958
6. นางสาวอรพรรณ จารุเสถียร	958
7. นางสาวจิราภา จารุเสถียร	960
8. เทศบาลนครกรุงเทพ	30,006
9. เทศบาลนครธนบุรี	8,225
10. นายทวี ชิมตระกูล	1
11. นายมงคล ศรียานนท	1
12. นายถวิล สุนทรสารทูล	1
13. นายชำนาญ ยุวบูรณ์	1
14. นายปานจิตต์ อเนกวงนิช	1
15. นายประยูร กาญจนกุล	1
16. นายพจน์ คังชะฤกษ์	1
17. นายสำเนียง ธรรมณี	1
18. นายชมพู อรรถจินดา	1

¹⁰⁷ รายงานประชุมสามัญครั้งที่ 11/250 วันที่ 3 เมษายน 2507

19. นายสุจินต์ เชาววิศิษฐ์	1
20. นายประเสริฐ พิณรุโสภณ	1
รวม	45,000

ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 พลเอกประภาส จารุเสถียรและบุตรธิดา ได้ออมนหุ้นทั้งหมดจำนวน 6,750 หุ้นไปให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพ อันเป็นเหตุให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีกลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด โดยถือหุ้นรวมทั้งสิ้น 44,981 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 99.96 ของจำนวนหุ้นที่ชำระค่าหุ้นแล้ว บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด

เมื่อมีการรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวง¹⁰⁸ โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25¹⁰⁹ และในข้อ 9 ของประกาศคณะปฏิวัตินี้ได้กำหนดว่า “ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ พนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ไปเป็นของเทศบาลนครหลวง” หุ้นในบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีในฐานะทรัพย์สินของทั้งสองเทศบาลจึงรวมกันเป็นของเทศบาลนครหลวง เทศบาลนครหลวงจึงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด

เมื่อเทศบาลนครหลวงยกฐานะเป็นกรุงเทพมหานคร โดย ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335¹¹⁰ และในข้อ 25 ได้กำหนดว่า “ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ ของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลต่างๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ไปเป็นของกรุงเทพมหานคร” กรุงเทพมหานครจึงได้เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่¹¹¹ ของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด มาตามลำดับ จึงกล่าวได้ว่าบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ได้กลายสภาพจากวิสาหกิจของเอกชนมาเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ

แม้ว่าในเวลาต่อมาจะมีเทศมนตรีบางท่านยืมหุ้นของเทศบาลนครกรุงเทพไปถือเพื่อจะได้มีบทบาทในการควบคุมการบริหารของบริษัท แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับบริษัทดังกล่าวก็ได้คืนหุ้นแก่กรุงเทพมหานครตามเดิม และแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนมือของเอกชนผู้ถือหุ้นอยู่บ้างแต่ก็ไม่ได้กระทบหุ้นในส่วนของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด

¹⁰⁸ รายงานประชุมสามัญครั้งที่ 19/2515 วันที่ 8 เมษายน 2515

¹⁰⁹ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 กำหนดให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่าเทศบาลนครหลวง ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514

¹¹⁰ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ให้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ ส่วนราชการ และแบ่งขอบเขตท้องที่การปกครอง ในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

¹¹¹ รายงานประชุมสามัญครั้งที่ 20/2516 วันที่ 8 เมษายน 2516

รายนามผู้ถือหุ้นในการประชุมสามัญ ครั้งที่ 26/2522 วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2522	
ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น
1. กรุงเทพมหานคร	44,994
2. นางถาวร จันทรไทย	1
3. นายสุชาย สุบรรณพงศ	1
4. นายสุจินต์ เขาววิศิษฏ์	1
5. นายจักร พิชัยธรรงค์สงคราม	1
6. พลตำรวจโทต่อศักดิ์ ยมนาค	1
7. นายแสวง ศรีมาเสริม	1
รวม	45,000

3.1.3 วัตถุประสงค์ของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด

บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2498 โดยมี วัตถุประสงค์ที่จะประกอบกิจการดังต่อไปนี้¹¹²

- (1) เพื่อทำการค้าสัตว์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- (2) เพื่อทำการขนส่งสินค้าทางทะเล
- (3) เพื่อทำการส่งสินค้าจากต่างประเทศมาจำหน่าย และส่งสินค้าออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ
- (4) ทำการเป็นตัวแทน นายหนา และตัวแทนการค้าต่างๆในกิจการทุกชนิด
- (5) ทำการเผยแพร่สินค้าระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อส่งเสริม วัตถุประสงค์ดังกล่าว
- (6) ทำการลงทุนแสวงหาผลประโยชน์อื่นใดที่เห็นสมควร

บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ถือกำเนิดขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจทางประวัติศาสตร์ สืบต่อจาก บริษัท คาสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด ดังนั้น ในการประชุมเพื่อก่อตั้ง บริษัท สหสามัคคีค้า

¹¹² ข้อมูลจากกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

สัตว์ จำกัด ที่ประชุมจึงมีมติให้สัตยาบันรับรองการโอนกิจการ ตลอดจนลูกหนี้และเจ้าหนี้ของบริษัท คาสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด มาให้แก่บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด

อย่างไรก็ตามเนื่องจาก บริษัท คาสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด ไม่เพียงแต่จะไม่ชำระ เงินค่าหุ้นร้อยละ 50 ของมูลค่าหุ้นที่ถือเท่านั้น หากยังไม่ยอมดำเนินการโอนกิจการและส่งมอบ เอกสารต่างๆให้แก่ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด อีกด้วย ดังนั้น ในการประชุมใหญ่ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2499 จึงมีมติให้ถือว่า บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ไม่ได้รับการโอนบรรดา การเงิน ลูกหนี้ และเจ้าหนี้ จากบริษัท คาสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด ส่วนหุ้นที่กำหนดจะให้ถือโดย บริษัท คาสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด ให้โอนให้แก่พลตรีประภาส จารุเสถียรทั้งหมด¹¹³

ธุรกิจหลักของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ในระยะแรกเริ่ม ได้แก่ การส่งสัตว์ไป ขายต่างประเทศ ในเวลาต่อมา พลตรีประภาส จารุเสถียร มีแผนที่จะขยายฐานผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจโดยการจัดตั้งบริษัทธุรกิจการค้าต่างๆ และได้ขอให้บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เข้าไป ร่วมถือหุ้นด้วย เมื่อมีการก่อตั้งบริษัท สหพาณิชย์สามัคคี จำกัด (The Union Trading Corporation Ltd.) ซึ่งมีทุนจดทะเบียน 5 ล้านบาท บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัดก็ได้ร่วมถือหุ้น ด้วย 200,000 บาท ต่อมาได้แยกกิจการเดินเรือขนส่งสินค้าทางทะเล ซึ่งเป็นกิจการแผนกหนึ่งของ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ไปจัดตั้งเป็นบริษัทใหม่ชื่อ บริษัท สหสามัคคีเดินเรือ จำกัด (Thai Line Co-operation Ltd.) บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ได้ถือหุ้นในบริษัทใหม่นี้ 1,200 หุ้น โดย คิดเป็นร้อยละ 50 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด และเมื่อ พลตรีประภาส จารุเสถียร ก่อตั้ง บริษัทการค้า สหสามัคคี จำกัด (Trade Union Co-operation Ltd.) ขึ้น บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัดก็ได้เข้าร่วม ถือหุ้นร้อยละ 50 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด¹¹⁴เช่นเดียวกัน

ต่อมาบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ได้ขยายการประกอบธุรกิจโดยแก้ไขเพิ่มเติม หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท ในรายงานการประชุมคณะกรรมการบริษัทครั้งที่ 2/2500 เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2500 เพื่อให้บริษัททำอุตสาหกรรมป่าไม้ได้เพิ่มขึ้น¹¹⁵

ในการเพิ่มทุนจดทะเบียนในปี พ.ศ. 2502 นั้น บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ได้ เปลี่ยนแปลงหนังสือบริคณห์สนธิ โดยแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเป็นดังนี้¹¹⁶

¹¹³ รายงานการประชุมของบริษัท ครั้งที่ 1/2499 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2499

¹¹⁴ รายงานการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ 1/2499 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2499

¹¹⁵ รายงานการประชุมของบริษัท ครั้งที่ 2/2500 เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2500

¹¹⁶ มติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นบริษัท เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2502

- (1) ทำการค้าสัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ และส่วนอื่นๆของสัตว์ รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์และส่วนอื่นๆ ของสัตว์
- (2) ประกอบอุตสาหกรรมประเภทโรงฆ่าสัตว์
- (3) ทำการค้าประเภทกิจการห้องเย็นเพื่อเก็บเนื้อสัตว์แช่เย็นและสินค้าเนื้อจำหน่าย
- (4) ทำการขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (5) ประกอบการเลี้ยงสัตว์และส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์
- (6) ทำการซื้อขายสินค้าในต่างประเทศ ส่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายและส่งออกสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ
- (7) ทำการเป็นตัวแทนและตัวแทนการค้าต่างๆ นายหน้า หรือผู้แทนการค้าด้วยประการอื่นๆ
- (8) ทำการสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น
- (9) ทำการซื้อขาย แลกเปลี่ยน เช่าให้ซื้อ เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม ค่าประกัน จำนอง จำน่า รับ จำนอง รับ จำน่า ทรัพย์สินหรือสินคา ยกเว้นการรับจำนองที่ดินและการซื้อขายที่ดินเพื่อหากำไร
- (10) เข้าถือกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ทั้งในและนอกประเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท
- (11) ประกอบกิจการค้าขาย อุตสาหกรรม รับสัมปทาน หรือกิจการอย่างอื่นใดซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ของบริษัทโดยตรง หรือเพื่อหากำไรมาสนับสนุนกิจการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท
- (12) เข้าหุ้นลงทุนร่วมกับนิติบุคคลอื่น อันจะเป็นทางนำมาซึ่งประโยชน์ต่อบริษัทโดยตรงหรือโดยอ้อม

จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการของ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ตามที่ปรากฏในหนังสือบริคณห์สนธิ ได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง จึงปรากฏว่า บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ได้ประกอบธุรกิจต่างๆ มากมาย โดยธุรกิจที่สำคัญได้แก่

- (1) การฆ่าสัตว์
- (2) การค้าสุกรภายในประเทศ
- (3) การส่งโค กระบือ และลูกสุกรไปขายต่างประเทศ
- (4) การผลิตใสกรอก
- (5) การผลิตลูกชิ้นเนื้อวัว
- (6) การตั้งตลาดกลางค้าเป็ดไก่
- (7) การเข้าหุ้นลงทุนร่วมกับนิติบุคคล

อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาในการประกอบกิจการและความเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อการประกอบการของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ในช่วงปี พ.ศ. 2523 บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ได้ประกอบกิจการเหลือเพียงการฆ่าสัตว์เป็นธุรกิจหลักเพียงอย่างเดียว เนื่องจากการประกอบธุรกิจอย่างอื่นไม่สามารถที่จะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นได้ โดยในเวลานั้น บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด มียอดขาดทุนสะสมถึง 34,845,323.84 บาท¹¹⁷ โดยมีทุนจดทะเบียน 50 ล้านบาท

3.2 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น คือ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เดิมนั่นเอง แต่เนื่องจากลักษณะกิจการที่ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด แต่เดิมที่ดำเนินการนั้น ไม่สอดคล้องกับแนวทางกิจการที่จะดำเนินการต่อไป จึงมีการเปลี่ยนชื่อจาก บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด มาเป็น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด อย่างเช่นในปัจจุบัน

3.2.1 ความเป็นมาของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด นับตั้งแต่จัดตั้งในช่วงแรกจนมาถึงในช่วงยุคก่อนปี พ.ศ. 2537 ก็ได้มีการดำเนินการประกอบธุรกิจในด้านการฆ่าสัตว์และโรงฆ่าสัตว์ และถือเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครมาโดยตลอด จนเมื่อปี พ.ศ. 2537 กรุงเทพมหานครได้มีนโยบายโครงการสวัสดิการสร้างที่อยู่อาศัยให้กับข้าราชการชั้นผู้น้อย ซึ่งมีแนวคิดที่จะใช้ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่เนื่องจากชื่อของ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด นั้นมี

¹¹⁷ ข้อมูลจากกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

ความไม่สอดคล้องกับการกิจการและแนวนโยบายดังกล่าว จึงต้องมีการเปลี่ยนชื่อเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับกิจการดังกล่าว

ทั้งนี้จึงมีมติที่ประชุมคณะกรรมการบริษัท ครั้งที่ 1/2537 ได้มีการเสนอชื่อใหม่ของบริษัท สหสามัคคีค้ำสัตว์ จำกัด¹¹⁸ และในการประชุมครั้งที่ 2/2537 มีมติเห็นสมควรให้ใช้ชื่อ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด¹¹⁹

จากนั้นกรุงเทพมหานครได้ทำการยกเลิกการดำเนินการโรงฆ่าสัตว์ของ บริษัท สหสามัคคีค้ำสัตว์ จำกัด เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2537 และได้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อมาเป็น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2537 เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการ และการจัดการงานสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขตกรุงเทพมหานคร

3.2.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ให้เป็นไปเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและการจัดการงานสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขต กรุงเทพมหานครเป็นหลัก อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากหนังสือบริคณห์สนธิที่มีการเพิ่มเติม วัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการขึ้นมาจาก บริษัท สหสามัคคีค้ำสัตว์ จำกัด เดิมที่มีวัตถุประสงค์ ในการประกอบกิจการอยู่เพียง 12 ข้อ มาเป็น 41 ข้อในปี พ.ศ. 2537 และเพิ่มเติมล่าสุดเป็น 50 ข้อ¹²⁰ ในปัจจุบัน ดังนี้

- (1) ประกอบอุตสาหกรรมประเภทรองฆ่าสัตว์
- (2) ทำการค้าประเภทกิจการห้องเย็นเพื่อเก็บเนื้อสัตว์แช่เย็นและสินค้าเนื้อจำหน่าย
- (3) ทำการค้าสัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ และส่วนอื่นๆของสัตว์ รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์และส่วนอื่นๆ ของสัตว์
- (4) ประกอบการเลี้ยงสัตว์และส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์
- (5) ทำการขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

¹¹⁸ มติที่ประชุมคณะกรรมการบริษัท ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2537

¹¹⁹ มติที่ประชุมคณะกรรมการบริษัท ครั้งที่ 2/2537 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2537

¹²⁰ ข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

(6) ประกอบกิจการค้ำนาเที่ยว และการจัดแผนธุรกิจพัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมทั้งธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทุกชนิด ทุกประเภท

(7) ประกอบกิจการค้าขนส่งมวลชน ขนส่งสินค้า และและการจัดแผนธุรกิจพัฒนาส่งเสริมการค้าด้านการขนส่ง และธุรกิจการค้าด้านการให้บริการจอดรถทั่วไป และการจัดเก็บค่าบริการ

(8) ประกอบกิจการค้ารับจ้างหรือรับดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งทุกประเภท เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการขนส่งสินค้า และธุรกิจการค้าด้านการให้บริการอื่นๆที่เกี่ยวข้องทุกชนิด ทุกประเภท

(9) ทำการซื้อขายสินค้าในต่างประเทศ ส่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายและ ส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

(10) ทำการสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

(11) ทำการเป็นตัวแทนและตัวแทนการค้าต่างๆ นายหน้า หรือผู้แทนการค้าด้วย ประการอื่นๆ

(12) เข้าเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วน และเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท จำกัดอื่น

(13) เข้าหุ้นลงทุนร่วมกับนิติบุคคล อันจะเป็นทางนำมาซึ่งประโยชน์ต่อบริษัท โดยตรง หรือโดยทางอ้อม

(14) ทำการจัดตั้งสำนักงานสาขา หรือแต่งตั้งตัวแทน ทั้งภายใน และภายนอก ประเทศ

(15) เข้าถือกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ ทั้งใน และนอก ประเทศเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท

(16) ประกอบธุรกิจซื้อ จัดหา รับ เช่า เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง ปรับปรุง ใช้ และจัดการ โดยประการอื่นซึ่งทรัพย์สินใดๆ ตลอดจนดอกผลของทรัพย์สินนั้น

(17) ประกอบกิจการค้าขาย โอน จำนอง จำนำ แลกเปลี่ยนและจำหน่ายทรัพย์สิน โดยประการอื่น

- (18) ประกอบกิจการค้าที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง หรือ ที่ดิน หรือ สิ่งปลูกสร้าง
- (19) ประกอบกิจการค้าจัดสรรที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง หรือ ที่ดิน หรือ สิ่งปลูกสร้าง
- (20) ประกอบกิจการค้าให้เช่า ให้เช่าช่วง ให้เช่าซื้อ ที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง อาคาร อาคารชุด สำหรับพักอาศัย พาณิชยกรรม สำนักงาน ศูนย์การค้า พลาซ่า และธุรกิจเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ทุกชนิดทุกประเภท
- (21) ประกอบกิจการค้ารับเหมาก่อสร้างอาคาร อาคารพาณิชย์ อาคารที่พักอาศัย สถานที่ทำการ ศูนย์การค้า พลาซ่า ถนน สะพาน เขื่อน อุโมงค์ และงานก่อสร้างอย่างอื่นทุกชนิดรวมทั้งรับทำงานโยธาทุกประเภท
- (22) ประกอบกิจการค้าก่อสร้างอาคารชุด จดทะเบียนเป็นผู้ก่อสร้างอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด
- (23) ประกอบกิจการค้าอุตสาหกรรม รับสัมปทาน หรือกิจการอย่างอื่นใด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ของบริษัทโดยตรง หรือเพื่อหากำไรมาสนับสนุนกิจการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท
- (24) ประกอบกิจการค้ารับสัมปทานระเบิดหิน ย่อยหิน ทำทราย และธุรกิจการค้าขายหิน และทรายทุกชนิด
- (25) ประกอบกิจการค้าเหมืองแร่ โรงงานถลุงแร่ แยกแร่ แปรสภาพแร่ หลอมแร่ แต่งแร่ สำรวจแร่ วิเคราะห์และตรวจสอบแร่ บนแร่ ขนแร่
- (26) ประกอบกิจการค้าโรงสี โรงเลื่อย โรงงานไสไม้ และอบไม้ โรงงานต่อตัวถัง และพนีสตั้วถังรถยนต์ โรงงานผลิตเซรามิคและเครื่องเคลือบ โรงงานผลิตเครื่องปั้นดินเผา โรงงานอัดปอ โรงงานสกัดน้ำมันพืช โรงงานกระดาษ โรงงานกระสอบ โรงงานทอผ้า โรงงานปั่นฝ้าย โรงงานสังกะสี โรงงานรีด และหล่อหลอมโลหะ โรงงานบุหรี โรงงานผลิตอาหารกระป๋อง โรงชุดเจาะน้ำมันดิบ โรงกลั่นและแปลงน้ำมันเชื้อเพลิง
- (27) ประกอบกิจการค้าโรงพิมพ์ รับพิมพ์หนังสือ พิมพ์หนังสือจำหน่าย และ ออกหนังสือ หรือหนังสือพิมพ์
- (28) ประกอบกิจการค้าโรงแรม สถานที่พักต่างอากาศ ภัตตาคาร บาร์ ไนค์คลับ สถานบันเทิงทุกประเภท

(29) ประกอบธุรกิจการพัฒนาบุคลากรและทรัพยากรมนุษย์ เช่น จัดฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษา ฝึกงาน เพื่อการพัฒนา และการบริหาร ตามหลักสูตรการพัฒนาบุคลากร และทรัพยากรมนุษย์ทุกสาขาวิชาชีพ

(30) ประกอบกิจการค้าบริการ จัดเก็บ รวบรวม จัดทำ จัดพิมพ์ และเผยแพร่สถิติ ข้อมูลทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน การตลาด รวมทั้งวิเคราะห์ และประเมินผลในการดำเนินธุรกิจ

(31) ประกอบธุรกิจบริการรับเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำปัญหาเกี่ยวกับด้านบริหารงาน พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม รวมทั้งปัญหาในการผลิต การตลาด และการจัดจำหน่าย

(32) ประกอบกิจการค้ารับจ้างเป็นที่ปรึกษา และบริการให้คำปรึกษาด้านการศึกษา สสำรวจ วิจัย วิเคราะห์ หาข้อมูล วางแผนงาน เผยแพร่ข้อมูลทางสถิติ และข้อมูลอื่นๆ ทุกชนิดทุกประเภท ประเมินผลสรุปความเหมาะสม ความเป็นไปได้ในการดำเนินการจัดทำโครงการลงทุนและโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทุกประเภท

(33) ประกอบธุรกิจด้านการกู้ยืมเงิน เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร นิติบุคคล หรือสถาบันการเงินอื่น และให้กู้ยืมเงิน หรือ ให้เครดิตด้วยวิธีการอื่นๆ โดยมีหลักประกัน หรือไม่ก็ตาม รวมทั้ง การรับ ออก โอน และสลักหลัง ตั๋วเงิน ตั๋วแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน เช็ค หรือตราสารอื่นที่เปลี่ยนมือได้

(34) ประกอบธุรกิจบริการรับค่าประกันนี้สิน ความรับผิดชอบ และการปฏิบัติตามสัญญาของบุคคลอื่น รวมทั้งรับบริการค่าประกันบุคคลซึ่งเดินทางมาในประเทศ หรือเดินทางออกไปต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร และกฎหมายอื่นๆ

(35) ประกอบกิจการค้าบริการทางด้านกฎหมาย ทางบัญชี ทางวิศวกรรม ทางสถาปัตยกรรม ทางการตลาด

(36) ประกอบกิจการค้าตลาดสด และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องทุกชนิดทุกประเภท

(37) ประกอบกิจการค้าอาหารสด อาหารแห้ง อาหารสำเร็จรูป อาหารดัดแปลง อาหารปรุงแต่ง เครื่องกระป๋อง เครื่องปรุงอาหาร เครื่องดื่ม สุรา เบียร์ และเครื่องบริโภคอื่นๆ ทุกชนิด ทุกประเภท

(38) ประกอบกิจการค้าข้าว ผลิตภัณฑ์ข้าว มันสำปะหลัง ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ข้าวโพด งา ถั่ว พริกไทย ปอ นุ่น ฝ้าย ครั่ง ละหุ่ง ไม้ ยาง ผัก ผลไม้ ของป่า สมุนไพร หนังสือสัตว์ เขา สัตว์ สัตว์ไม่มีชีวิต สัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ชำแหละ น้ำตาล อาหารสัตว์ และพืชผลทางการเกษตรทุกชนิด

(39) ประกอบกิจการค้ากระดาษ เครื่องเขียน แบบเรียน แบบพิมพ์ หนังสือ อุปกรณ์การเรียน เครื่องคำนวณ เครื่องพิมพ์ อุปกรณ์การพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ตู้อีเมลเอกสาร และเครื่องใช้สำนักงานทุกชนิด

(40) ประกอบกิจการค้ายารักษาโรค และป้องกันโรคสำหรับคนและสัตว์ เครื่องเวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ เครื่องมือแพทย์และเภสัชกรรม ปุ๋ย ยารักษาโรคพืช ยาบำรุงพืช และสัตว์ทุกชนิด เครื่องมือ เครื่องใช้ในทางวิทยาศาสตร์

(41) ประกอบกิจการค้าผ้า ด้าย เครื่องนุ่งห่ม เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องแต่งกาย เครื่องประดับกาย เครื่องสำอาง เครื่องใช้ และเครื่องมือเสริมความงาม และอุปกรณ์ของสินค้าดังกล่าว เครื่องอุปโภคอื่นๆทุกชนิด

(42) ประกอบกิจการค้าทอง นาก เงิน เพชร พลอย และอัญมณีอื่น รวมทั้งวัตถุดิบเทียมสิ่งดังกล่าว

(43) ประกอบกิจการค้า เครื่องจักร เครื่องยนต์ เครื่องมือกล เครื่องพ่นแรง ยานพาหนะ เครื่องกำเนิด และเครื่องใช้ไฟฟ้า ตู้เย็น ตู้น้ำเย็น เครื่องปรับอากาศ พัดลม หม้อหุงข้าว ไฟฟ้า เตารีดไฟฟ้า เตารอบขนมและอาหาร เครื่องสูบน้ำ เครื่องทำความร้อน เครื่องทำความเย็น เครื่องซักผ้า เครื่องครัว เครื่องเหล็ก เครื่องทองแดง เครื่องทองเหลือง เครื่องสุขภัณฑ์ เครื่องเคหะภัณฑ์ เครื่องเฟอร์นิเจอร์ อุปกรณ์ไฟฟ้า อุปกรณ์ประปา รวมทั้งอะไหล่ ชิ้นส่วน ส่วนประกอบ และอุปกรณ์ของสินค้านี้ดังกล่าวข้างต้น

(44) ประกอบกิจการค้าวัสดุก่อสร้าง อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการก่อสร้าง เครื่องมือช่างทุกประเภท สี เครื่องมือทาสี เครื่องตกแต่งอาคารทุกชนิด ทุกประเภท

(45) ประกอบกิจการค้าพลาสติก หรือสิ่งอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ทั้งที่อยู่ในสภาพวัตถุดิบหรือสำเร็จรูป

(46) ประกอบกิจการค้ายางดิบ ยางแผ่น หรือ ยางชนิดอื่นอันผลิตขึ้น หรือได้มาจาก ส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยางพารา รวมตลอดถึงยางเทียม สิ่งทำเทียม วัตถุหรือสินค้านี้ดังกล่าวโดยกรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์

(47) ประกอบกิจการค้าทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำสวนยาง ทำนาเกลือ ทำป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ และกิจการคอกปศุสัตว์

(48) ประกอบกิจการค้าให้บริการรับจ้างทำการศึกษ วิจัย จัดเก็บ ขนส่ง คัดแยก แปรสภาพและขจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อทั่วไป ขยะติดเชื้อร้ายแรง ขยะชุมชน ขยะชีวภาพ ขยะพิษหรือขยะอันตราย (Hazardous Waste) ขยะที่ปนเปื้อนรังสี (Chemotherapy Waste) และอื่นๆ ทุกชนิด ทุกประเภท ด้วยวิธีการเผา ทำลาย ฝังกลบ และหมักปุ๋ย หมักแบบไม่ใช้อากาศ และ ด้วยวิธีการอื่นๆที่เกี่ยวข้องทุกชนิด ทุกประเภท

(49) ประกอบกิจการค้ารับจ้างทำความสะอาดขุดลอกคูคลอง ท่อระบายน้ำ กำจัดหรือดำเนินการเกี่ยวกับขยะมูลฝอย เช่น ทำปุ๋ย หมัก ฝังกลบ หรือเผาทำลาย หรือดำเนินการกิจการอื่นๆที่เกี่ยวข้องทุกชนิด ทุกประเภท

(50) ประกอบกิจการค้าสถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีการสื่อสารและโทรคมนาคม และธุรกิจการค้าสื่อโฆษณา ป้ายโฆษณา และสถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณาทางการตลาด การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ และธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกชนิด ทุกประเภท รวมทั้งการจัดเก็บค่าบริการ

เมื่อพิจารณาจากหนังสือบริคณห์สนธิที่กำหนดวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการในปัจจุบันของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แล้วจะเห็นได้ว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น มีกรอบวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการที่กว้างขวางมาก ซึ่งก็เป็นลักษณะของการกำหนดวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการของบริษัทเอกชนที่มักจะกำหนดวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการให้กว้างและครอบคลุมการประกอบกิจการที่หลากหลายไว้ก่อน

ปัจจุบันบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้ดำเนินกิจการหลายอย่างเกี่ยวกับการจัดการงานด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เช่น การเก็บขนและกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ การบริหารงานระบบบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งการให้คำปรึกษาแก่กรุงเทพมหานครทั้งทางด้านวิศวกรรม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐศาสตร์และการเงิน เป็นต้น โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การดูแลรับผิดชอบ ติดตาม ควบคุม และพัฒนาให้การดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้งานปรับปรุงระบบจัดการมูลฝอยติดเชื้อของบริษัทตามที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำเร็จตามเป้าหมายกำหนดเวลา

ด้านอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ การวิเคราะห์ และนำเสนอแผนการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ การบริหารทรัพย์สินของบริษัทให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ร่วมกับกรุงเทพมหานคร

ด้านศึกษาและวิจัย ได้แก่ การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้บริการคำแนะนำปรึกษาทางวิชาการและการปฏิบัติแก่องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยได้ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังเป็นปรึกษา ประเภท A ให้บริการสาขาพัฒนาเมือง ซึ่งขอบข่ายการให้บริการรวมถึง การสำรวจ ศึกษาวิจัยความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการ การวางแผนระบบงาน การออกแบบเบื้องต้น ตลอดจนการบริหาร และดำเนินงานโครงการ โดยมุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพในการให้บริการ

ด้านระบบขนส่งมวลชน เช่น โครงการระบบขนส่งมวลชนส่วนต่อขยาย (BTS) โครงการรถโดยสารด่วนพิเศษ (BRT) โครงการรถบริการสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุที่ใช้รถเข็น เป็นต้น

โครงการของกรุงเทพมหานครที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นผู้ดำเนินการนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2543 นั้น มีดังเช่นต่อไปนี้

- 1) โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อปฏิบัติงานตามโครงการสำรวจออกแบบวิเคราะห์เกี่ยวกับถนน สะพานฯ
- 2) โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อปฏิบัติงานสำหรับโครงการสะสมที่ดินเพื่อการพัฒนาบริเวณศูนย์คมนาคมขนส่งกรุงเทพใต้
- 3) โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อปฏิบัติงานตามโครงการจัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้ด้านผังเมืองสำหรับโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร
- 4) โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อปฏิบัติงานโครงการสำรวจออกแบบศึกษารายละเอียดเบื้องต้น และดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค
- 5) โครงการจ้างที่ปรึกษาประจำเพื่อออกแบบ ศึกษารายละเอียดเบื้องต้นประเมินราคาความเหมาะสมและดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค ปี พ.ศ. 2545
- 6) โครงการจ้างที่ปรึกษาศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการรถไฟฟ้าวงแหวนในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานคร

- 7) โครงการจ้างที่ปรึกษาโครงการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2)
- 8) โครงการจ้างที่ปรึกษาประจำเพื่อออกแบบ ศึกษารายละเอียดเบื้องต้นประเมินราคาความเหมาะสมและดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค ปี พ.ศ. 2546
- 9) โครงการจ้างที่ปรึกษาประจำเพื่อออกแบบ ศึกษารายละเอียดเบื้องต้นประเมินราคาความเหมาะสมและดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค ปี พ.ศ. 2549
- 10) โครงการจ้างจัดทำแบบสำรวจพร้อมประมวลผลความต้องการสวัสดิการที่อยู่อาศัย
- 11) โครงการจ้างที่ปรึกษาโครงการประเมินผลแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2548 – 2551
- 12) โครงการจ้างบริหารจัดการโครงการบริหารจัดการเดินรถระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสีลมในช่วงเตรียมการก่อนเปิดให้บริการเดินรถ
- 13) โครงการจ้างที่ปรึกษาสำรวจ วิเคราะห์และประเมินค่าเสียหายทั้งหมดที่เกิดจากการทิ้งงานโครงการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์กรุงเทพมหานคร
- 14) โครงการบริหารจัดการเดินรถระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยาย สายสีลม (2.2 กิโลเมตร)
- 15) โครงการจ้างดำเนินการเก็บขนและกำจัดขยะติดเชื้อ (ระยะที่ 3)
- 16) โครงการจ้างบริหารจัดการโครงการบริหารจัดการ การให้บริการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) สายชองนนทบุรี-สะพานกรุงเทพ (ชองนนทบุรี-ราชพฤกษ์)
- 17) โครงการจ้างที่ปรึกษาโครงการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 3)
- 18) โครงการบริหารจัดการงานโครงสร้างพื้นฐานและงานระบบการเดินรถและระบบตั๋ว โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยาย สายสีลม
- 19) โครงการจ้างบริหารโครงการก่อสร้างทางเดินยกระดับ (Skywalk) ลานจอดแล้วจร (Park&Ride) ก่อสร้างลานจอดแล้วจร (Park&Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ (Skywalk) เชื่อมสถานีวงเวียนใหญ่บริเวณใต้สะพานข้ามแยกตากสิน

- 20) โครงการบริหารจัดการงานโครงการส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร
- 21) โครงการบริหารจัดการโครงการเสริมสร้างความเข้าใจการใช้ระบบขนส่งมวลชน สาธารณะ
- 22) โครงการจ้างบริหารจัดการโครงการบริหารจัดการเดินรถระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิทตอนที่ 1 (ซอยสุขุมวิท 85-ซอยสุขุมวิท 107)
- 23) โครงการดำเนินการเก็บขนและกำจัดขยะติดเชื้อ

3.2.3 ตัวอย่างรายละเอียดโครงการที่น่าสนใจของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

ตัวอย่างรายละเอียดโครงการที่น่าสนใจของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้แก่ โครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ซึ่งเป็นโครงการที่สร้างมิติใหม่ให้การดำเนินงานของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะผู้บริหารจัดการระบบ (System Manager) ของโครงการต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรายละเอียดโครงการ ดังนี้

กรุงเทพมหานครมีโครงการสร้างและจัดให้มีระบบขนส่งมวลชน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน โดยโครงการที่สำคัญและอยู่ในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานคือ โครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ซึ่งในส่วนของโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการก่อสร้างงานโครงสร้างพื้นฐานเอง โดยกรุงเทพมหานครทำสัญญาจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานคือสถานีและทางวิ่งรถด้วยเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานครเองราว 2400 ล้านบาททั้งหมด

ส่วนของการให้บริการนั้น มีสถานีให้บริการทั้งหมด 12 สถานี คิดเป็นระยะทางทั้งหมด 15 กิโลเมตร โครงการรถโดยสารด่วนพิเศษ BRT สายสาทร-ราชพฤกษ์ และยังถือเป็นอีกหนึ่งโครงการ ที่กรุงเทพมหานครคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์สำหรับคนกรุงเทพ โดยเฉพาะในย่านราชพฤกษ์ วงเวียนใหญ่ ท่าพระ พระรามที่ 3 สาทร และสีลม

เมื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานแล้วเสร็จจะต้องมีการจัดการเดินรถให้บริการประชาชนโดยมีการเก็บค่าโดยสาร รวมทั้งการดูแลรักษาระบบและการรักษาความปลอดภัยด้วย โดยกรุงเทพมหานครจะดำเนินการดังกล่าวเอง แต่เนื่องจากบริการสาธารณะด้านการขนส่งมวลชนดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ถ้ากรุงเทพมหานครจะจัดทำบริการสาธารณะนี้โดยใช้รูปแบบของระบบราชการด้วยการมอบหมายให้หน่วยงานของกรุงเทพมหานคร เช่น สำนักการจราจรและขนส่ง รับผิดชอบดำเนินการ ก็จะติดขัดด้วยระบบราชการที่มีขั้นตอนการดำเนินการซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานและไม่สอดคล้องกับลักษณะของบริการ

สาธารณะประเภทระบบขนส่งมวลชน หากต้องมีการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบอื่นใดจะไม่สามารถทำได้โดยรวดเร็ว ทำให้บริการสาธารณะต่อประชาชนติดขัด ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ควรเกิดขึ้นในการให้บริการระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ เนื่องจากความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในการใช้บริการของประชาชนด้วย นอกจากนี้ระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่จะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงาน ซึ่งปัจจุบันบุคลากรของกรุงเทพมหานครยังไม่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์มากพอ การจ้างเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นก็มีข้อจำกัดเรื่องค่าตอบแทนของระบบราชการที่น่าจะไม่ได้คนที่มีภูมิประสบการณ์มาทำงานที่ต้องการความเที่ยงตรงและปฏิบัติงานด้วยความมีประสิทธิภาพเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ

กรุงเทพมหานครจึงมีนโยบายที่ให้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการระบบ (System Manager) ซึ่งจะรับผิดชอบการกำกับดูแลผู้เดินรถ (Operator) ที่กรุงเทพมหานคร (หรือบริษัทกรุงเทพมหานครฯ โดยการมอบหมายของกรุงเทพมหานคร) จะว่าจ้างมาเดินรถและดูแลรักษาระบบรวมทั้งอาจรวมถึงการทำหน้าที่เก็บค่าโดยสารให้กรุงเทพมหานครด้วย เนื่องจากกรุงเทพมหานครเห็นว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครในรูปแบบบริษัท จึงมีความเหมาะสมที่จะรับมอบหมายให้เป็นผู้บริหารโครงการนี้ โดยจะต้องรับผิดชอบงานที่สำคัญได้แก่ งานจัดหาผู้เดินรถ งานจัดหาผู้บริหารสถานี และงานจัดหาพร้อมติดตั้งระบบตั๋วโดยสารอัตโนมัติ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่ขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นการให้บริการที่มุ่งประโยชน์สูงสุดต่อผู้ใช้บริการ

โครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) จึงถือเป็นโครงการที่ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีหน้าที่ในฐานะ ผู้บริหารจัดการระบบ (System Manager) ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทใหม่ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญให้แก่กรุงเทพมหานครในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะต่างๆ ในแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

รายละเอียดของระบบโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) นั้น รถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) มีเส้นทางที่ให้บริการเริ่มต้นจาก ถนนนราธิวาสราชนครินทร์ ที่แยกสาทร-นราธิวาสด้านทิศใต้ ผ่านแยกจันทน์-นราธิวาส แยกรัชดา-นราธิวาส เลี้ยวขวาที่แยกพระรามที่ 3-นราธิวาสเข้าสู่ถนนพระรามที่ 3 ขึ้นสะพานข้ามแยกพระรามที่ 3-วงแหวนอุตสาหกรรม, แยกสาทรประดิษฐ์, แยกพระรามที่ 3-รัชดา (ใต้สะพานพระราม 9) และแยกเจริญราษฎร์ ก่อนขึ้นสะพานพระราม 3 ข้ามแยกถนนตก แม่น้ำเจ้าพระยา ข้ามแยกบุคคโลและแยกมไหสวรรย์เข้าสู่ถนนรัชดาภิเษก-ท่าพระ แล้วเลี้ยวขวาไปสิ้นสุดที่ถนนราชพฤกษ์

ตัวรถ เป็นรถโดยสารตอนเดียว ความยาว 12 เมตร กว้าง 2.54 เมตร สูง 3.44 เมตร ใช้เครื่องยนต์ก๊าซธรรมชาติ (เอ็นจีวี) มาตรฐาน EURO III กำลังไม่น้อยกว่า 170 กิโลวัตต์ หรือไม่น้อยกว่า 230 แรงม้า ถึงบรรจุก๊าซ 900 ลิตร ระบบเบรกล้อหน้าและหลังแบบดิสก์เบรก (disc

brake) รับน้ำหนักบรรทุกรวมไม่เกิน 18,000 กิโลกรัม จุผู้โดยสารคนละไม่ต่ำกว่า 80 คน (เทียบเท่าการใช้รถยนต์ส่วนตัว 67 คัน) มีที่นั่งผู้โดยสาร 20 ที่นั่ง เบื้องต้นได้จัดซื้อมาใช้ในโครงการจำนวน 25 คัน (วิ่งจริง 22 คัน สำรอง 2 คัน ซ่อมบำรุง 1 คัน)

ลวดลายรถ เป็นลายเส้นสีเขียวบนตัวรถสีเหลือง จากการประกวดออกแบบลวดลายรถบีอาร์ทีในหัวข้อ "แต่งแต้มสีสันให้ Bangkok BRT-Put Your Colors on Bangkok BRT" ที่จัดโดยกรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2551 โดยคณะกรรมการกำหนดสีเขียวและสีเหลืองเป็นสีประจำระบบ ผู้ชนะเลิศคือนักศึกษาจากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า เจ้าคุณทหารลาดกระบัง มีแรงบันดาลใจมาจากการวัดข้อมือในการเขียนลายเส้นดินสออย่างรวดเร็ว หมายถึงการบริการที่มีความสะดวกรวดเร็วทันใจ แต่ก็มีความมั่นคง สามารถที่จะบังคับทิศทางได้ คือความปลอดภัย ความมีมาตรฐาน และคุณภาพของบริการ ลายเส้นบ่งบอกถึงความพลีไหวซึ่งยังอยู่ในความควบคุมของมือ น้ำหนักลายเส้นที่หนักไปทางด้านท้ายของตัวรถแสดงให้เห็นว่ารถคันนี้กำลังเคลื่อนไปด้านหน้า

ภายในรถ มีระบบข้อมูลผู้โดยสารซึ่งประกาศชื่อสถานีบนจอแสดงภาพแบบแอลอีดี (light destination indicator) โดยอัตโนมัติ และมีป้ายอิเล็กทรอนิกส์บอกจุดหมายปลายทางด้านหน้ารถ นอกจากนี้ยังมีระบบระบุพิกัดตำแหน่งตัวรถ และมีการส่งคลื่นวิทยุไปยังศูนย์ควบคุมที่เกี่ยวข้อง

ระบบเกี่ยวกับความปลอดภัยในรถ มีกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ภายในรถ พร้อมเครื่องบันทึกภาพที่สามารถบันทึกภาพในระบบดิจิทัลได้ไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง, กล้องโทรทัศน์วงจรปิดภายนอกรถด้านหลังเพื่อช่วยในการถอยรถ พร้อมจอภาพสำหรับพนักงานขับรถ, ปุ่มกดเพื่อแจ้งขอหยุดรถแบบฉุกเฉิน, ถังดับเพลิง 2 ชุด, ระบบนำร่องเข้าจอดที่ชานชาลาสถานีบังคับตัวรถเข้าชิดชานชาลาโดยอัตโนมัติ และมีประตูบานเลื่อนระบบเซ็นเซอร์อัตโนมัติ เพื่อความปลอดภัยระหว่างผู้โดยสารขึ้นลงรถ

สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการที่นั่งรถเข็น รถทุกคันจะมีตัวล้อกรงเข็น 2 คัน ซึ่งมีทางพาดออกจากตัวรถเทียบกับชานชาลาเมื่อขึ้นลงรถ

ระบบการเดินรถ ใช้ระบบขนส่งอัจฉริยะ (intelligent transportation systems/ITS) เป็นระบบอัตโนมัติสัญญาณควบคุมการเดินรถบีอาร์ทีที่ได้รับไฟเขียวทันทีที่เดินรถผ่านแยก และสามารถบอกได้ว่ารถบีอาร์ทีคันต่อไปจะมาถึงในอีกกี่นาที โดยติดตั้งที่บริเวณถนน สถานี และศูนย์ควบคุมการเดินรถ

เวลาให้บริการตั้งแต่ 06.00-24.00 น. โดยมีความถี่ในการเดินรถ ชั่วโมงเร่งด่วน 5 นาทีต่อคัน (06.30-09.30 น. และ 16.00-20.00 น.) นอกชั่วโมงเร่งด่วน 10 นาทีต่อคัน (รวมวันเสาร์-อาทิตย์ และวันหยุดนักขัตฤกษ์) ความเร็วเฉลี่ย 30 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เดินรถคนละ 6 เที่ยวหรือ 200 กิโลเมตรต่อวัน

ค่าโดยสาร เก็บในอัตราเดียวกันกับรถโดยสารปรับอากาศ ตั้งแต่ 12-20 บาท (ระยะแรกจะให้บริการฟรีก่อนเพื่อทดลองใช้เป็นเวลา 3 เดือน จากนั้นจะเก็บค่าโดยสาร 10 บาท ตลอดสาย)

3.2.4 การจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจเปิดช่องให้กรุงเทพมหานครสามารถก่อตั้งบริษัทเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครได้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 94 ที่บัญญัติว่า “กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร”

ในด้านการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น แม้ว่าหลายฝ่ายจะพยายามอธิบายว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร โดยอ้างเป็นหน่วยงานตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาความเป็นมาของ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด จนมาถึง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ก็เห็นได้ว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นไม่ได้เป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่มีจุดเริ่มต้นในการจัดตั้งโดยกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด หากแต่เป็นวิสาหกิจของเอกชนโดยแท้ในตอนเริ่มต้นจัดตั้ง แต่ด้วยเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ คือ การเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เมื่อรัฐบาลจอม

พลสฤทธิ ณะรัชต์ สังกุบสหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัลดินใช้ ที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัลด ซึ่งส่งผลให้หุ้นของสหพันธ์สหกรณ์ผู้เลี้ยงและค้าสัตว์จำกัลดินใช้ ดังกล่าวถูกโอนไปให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีส่งผลให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีซึ่งในช่วงต่อมาได้รวมกันเป็นกรุงเทพมหานครกลายเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการที่วิสาหกิจของเอกชนอย่าง บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัลด หรือ บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัลด ได้มีสภาพกลายมาเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอย่างเช่นในปัจจุบัน ดังนั้นจึงอาจไม่สามารถที่จะใช้รูปแบบการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัลด เป็นพื้นฐานในการอธิบายแนวทางการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆได้

อย่างไรก็ตามในด้านสถานะของ บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัลด นั้น ก็ยังคงต้องเรียกได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีอยู่และสามารถดำเนินการภายใต้อำนาจของกรุงเทพมหานครได้โดยอาศัยฐานอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94 หรือกล่าวได้ว่า แม้ว่า บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัลด จะไม่ได้มีจุดเริ่มต้นโดยตั้งขึ้นจากอำนาจของ มาตรา 94 แต่ก็ถือว่าเป็นหน่วยงานที่กรุงเทพมหานครสามารถมีหุ้นและใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครได้นั่นเอง

3.2.5 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัลด

บทบาทหน้าที่ของ บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัลด นั้น เป็นหน่วยงานที่เป็นเครื่องมือในการลดข้อขัดข้องของระบบราชการให้สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว เป็นการเติมเต็มในการบริหารจัดการเมืองรูปแบบใหม่ของกรุงเทพมหานคร ที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสสังคมไทยและสังคมโลก ภายใต้การบริหารงานของผู้เชี่ยวชาญทั้งจากภาครัฐและเอกชน นับว่าเป็นองค์กรต้นแบบของเมืองไทยในการบริหารเมืองส่วนท้องถิ่น¹²¹

สัดส่วนการถือหุ้นใน บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัลด นั้น กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ถึง ร้อยละ 99.98 ของหุ้นทั้งหมด โดยมีสัดส่วนการถือหุ้นทั้งหมด ดังนี้¹²²

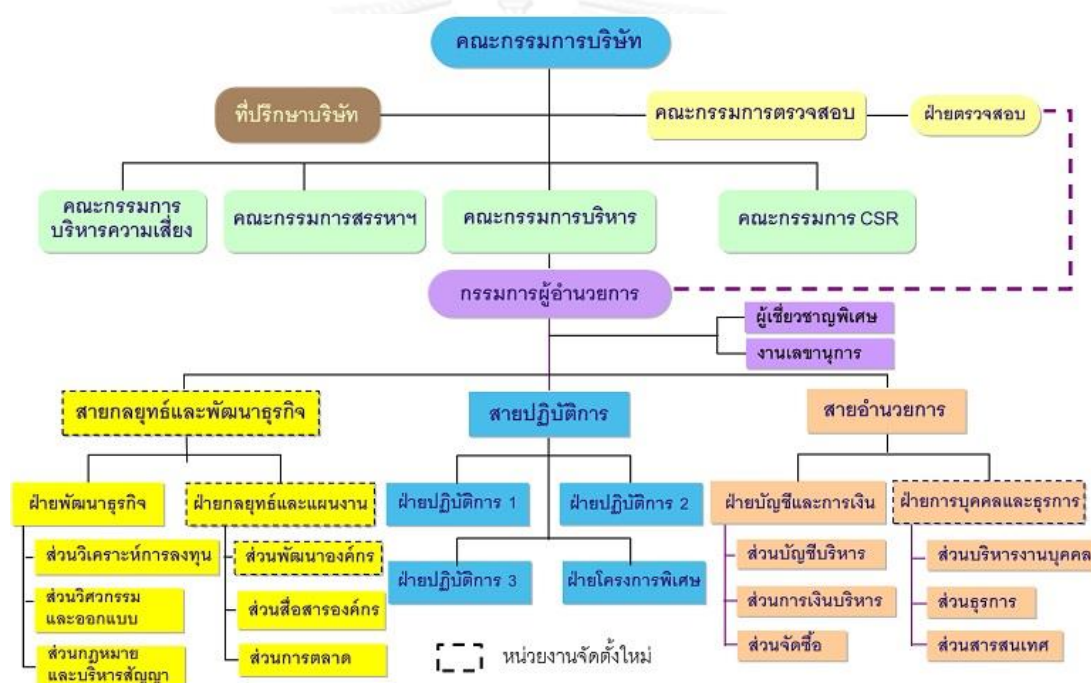
รายนามผู้ถือหุ้น บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัลด ปัจจุบัน	
ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น
1. กรุงเทพมหานคร	44,994
2. นางถาวร จันทรไทย	1

¹²¹ รายงานประจำปี 2553 ของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัลด, หน้า 13

¹²² ข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

3. นายภิรมะเสน สุบรรณพงศ์	1
4. นายจักร พิชัยธรรงศ์สงคราม	1
5. นายต่อพงศ์ ยมนาค	1
6. นายสถาพร ศรีมาเสริม	1
7. นายอุดม พุ่มไม้ทอง	1
รวม	45,000

ในด้านของโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นสามารถแบ่งได้เป็นดังนี้



คณะกรรมการบริษัท ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายคณะกรรมการบริษัทมีหน้าที่กำกับดูแลบริษัทดำเนินการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องบริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือ ถู้อหั้น พ.ศ. 2552 โดยกำหนดว่า บริษัทต้องมีระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลรวมทั้งต้องมีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ที่จะบริหารจัดการภารกิจในการเป็นคู่สัญญากับกรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการบริษัทมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามสัญญา และตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้

(2) จัดให้มีการตรวจสอบบัญชี การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของบริษัท

(3) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการกำหนดนโยบายที่จะพึงมีต่อ บริษัท

(4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

คณะกรรมการบริษัทจึงแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการในแต่ละด้านได้อย่างทั่วถึงเป็นไปตามข้อบัญญัติ และตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งเป็นกรรมการชุดต่างๆ ดังนี้

คณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่ กำหนดแผนธุรกิจ งบประมาณ และอำนาจการบริหารต่างๆ ของบริษัท เพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการบริษัท ควบคุมดูแลการดำเนินธุรกิจของบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายเป้าหมาย และงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ และพิจารณาเรื่องอื่นตามที่คณะกรรมการบริษัทมอบหมาย

คณะกรรมการตรวจสอบ มีหน้าที่ ดำเนินการควบคุม ทบทวน สอบทานผลการปฏิบัติงานของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะกรรมการ และนโยบายที่กำหนด รวมถึงรายงานทางการเงิน การบริหาร และตรวจสอบภายในองค์กร และงานตามที่คณะกรรมการบริษัทมอบหมาย

คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง มีหน้าที่ กำหนดนโยบาย แนวทาง และขั้นตอนการบริหารและประเมินผลความเสี่ยง พร้อมทั้งจัดสร้างแผนการจัดการและการสอบทาน ทบทวน ติดตามประเมินผล ปรับปรุงแผนการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง และงานตามที่คณะกรรมการบริษัทมอบหมาย

คณะกรรมการงานเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (CSR) มีหน้าที่ พิจารณาดำเนินโครงการที่สามารถสร้างประโยชน์เพื่อพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสร้างคุณค่า ภาพลักษณ์ที่ดีให้กับบริษัท และดำเนินงานตามที่คณะกรรมการบริษัทมอบหมาย

คณะกรรมการสรรหาและพิจารณาค่าตอบแทน มีหน้าที่ พิจารณาโครงสร้างองค์ประกอบรวมทั้งคุณสมบัติของกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของบริษัท คัดเลือก สรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับบริษัท พิจารณาโครงสร้างค่าตอบแทน แนวทาง และวิธีการจ่าย และพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินผลและประเมินผลการปฏิบัติงานของกรรมการบริษัท

3.2.6 แหล่งเงินทุนของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

แหล่งเงินทุนของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เงินทุนจดทะเบียนและเงินที่ได้จากการดำเนินกิจการตั้งแต่สมัยยังเป็น บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด แล้ว รายได้ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ส่วนใหญ่ก็มาจากสัญญาจ้างให้จัดทำโครงการต่างๆ ที่ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ทำกับกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ว่าจ้าง

แต่เนื่องจาก บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน จนส่งผลให้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีความเป็นนิติบุคคลแยกออกจากกรุงเทพมหานคร และไม่ถือเป็นหน่วยงานที่เป็น ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจอีกด้วย ส่งผลให้ในช่วงแรก การที่กรุงเทพมหานครจะว่าจ้าง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ให้ดำเนินการโครงการใดนั้น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะต้องมีส่วนในการเข้าทำสัญญากับ กรุงเทพมหานคร ไม่ต่างจากหน่วยงานที่เป็นเอกชน กล่าวคือ ต้องดำเนินการตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ ทำให้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ต้องเข้าร่วมยื่นเสนอราคาเพื่อคัดเลือกเช่นเดียวกับหน่วยงานที่เป็นเอกชนทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ¹²³ โดยมีการเพิ่มนิยามคำว่า “บริษัทที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” ในข้อบัญญัติดังกล่าว ดังนี้¹²⁴

“บริษัทที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” หมายความว่า บริษัทจำกัด ซึ่ง กรุงเทพมหานครร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ 50”

อีกทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ โดยเปิดช่องให้กรุงเทพมหานครสามารถจ้างบริษัทที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายด้วยวิธีพิเศษได้ ดังนี้¹²⁵

“การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร บริษัทที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย สหการ ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ ให้กระทำโดยเฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ผลิตหรือทำงานจ้างนั่นเอง

¹²³ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552

¹²⁴ ข้อ 4 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2552

¹²⁵ ข้อ 22 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2552

(2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

(3) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย”

จากผลของการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ ข้างต้นส่งผลให้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะที่เป็นบริษัทที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพราะเป็นบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 ทำให้กรุงเทพมหานครสามารถจัดจ้าง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ด้วยวิธีกรณีพิเศษได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามวิธีตกลงราคา วิธี สอบราคา หรือวิธีประกวดราคา เหมือนอย่างเช่นหน่วยงานเอกชนอีกต่อไป

อีกทั้ง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะที่เป็นบริษัทที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุนี้ ยังได้สิทธิพิเศษในบางเรื่องเช่น การวางหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา ดังนี้¹²⁶

“ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร บริษัทที่ กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือสหการ เป็นผู้เสนอราคาหรือเป็นคู่สัญญาไม่ต้องวางหลักประกัน”

ดังนั้นหลักจากมีการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา กรุงเทพมหานครก็ได้ว่าจ้างให้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จัดทำโครงการต่างๆโดยใช้วิธีกรณีพิเศษโดยตรง แตกต่างจากการว่าจ้างหน่วยงานเอกชนอื่นๆ

นอกจากแหล่งเงินทุนที่เป็นเงินทุนจดทะเบียนและเงินที่ได้จากการดำเนินกิจการ ตั้งแต่สมัยยังเป็น บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด และเงินที่ได้รับจากการว่าจ้างโดยกรุงเทพมหานคร แล้ว บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ยังสามารถ จัดหาทุนในการดำเนินการของบริษัทได้โดยวิธีเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่ กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 หมวด 3 เรื่อง การจัดหาทุนและการปันผล ที่กำหนดว่า¹²⁷

“การจัดหาทุนในการดำเนินกิจการของบริษัท นอกเหนือจากการเพิ่มทุนแล้ว จะกระทำได้โดยการกู้เงิน ยืมเงิน การเบิกเงินเกินบัญชี หรือการออกตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือประโยชน์แก่กิจการของบริษัท...”

¹²⁶ ข้อ 137 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2552

¹²⁷ ข้อ 16 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552

จากข้อบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด สามารถจัดหาทุนในการดำเนินการของบริษัทด้วยวิธีการเพิ่มทุน กู้เงิน ยืมเงิน การเบิกเงินเกินบัญชี หรือการออกตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน หรือประโยชน์แก่กิจการของบริษัทได้เช่นกัน

อีกทั้งกรุงเทพมหานครสามารถจัดงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินงานของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร¹²⁸

3.2.7 ความสัมพันธ์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับกรุงเทพมหานคร

ด้านความสัมพันธ์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับกรุงเทพมหานคร ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น เป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 94 ซึ่งให้อำนาจกรุงเทพมหานครสามารถก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงมีความสัมพันธ์กับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะ “ผู้ถือหุ้น” ในบริษัท โดยเฉพาะเมื่อกรุงเทพมหานครได้เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ร้อยละ 99.98 ของหุ้นทั้งหมด ซึ่งจะทำให้กรุงเทพมหานครมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท อาทิเช่น

สิทธิในการรับเงินปันผล ซึ่งเป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1200 ซึ่งวางหลักว่า “การแจกเงินปันผลนั้น ต้องคิดตามส่วนจำนวนซึ่งผู้ถือหุ้นได้ส่งเงินแล้วในหุ้นหนึ่ง ๆ เว้นแต่จะได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่นในเรื่องหุ้นบุริมสิทธิ”

สิทธิในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัท ในการประชุมผู้ถือหุ้นทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นการประชุมสามัญหรือการประชุมวิสามัญก็ตาม บริษัทจะต้องเชิญผู้ถือหุ้นเข้าประชุมทุกครั้ง โดยผู้ถือหุ้นสามารถเข้าร่วมประชุมและออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ได้ ซึ่งเป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1176 ซึ่งวางหลักว่า “ผู้ถือหุ้นทั่วทุกคนมีสิทธิจะเข้าประชุมในที่ประชุมใหญ่ได้เสมอไม่ว่าจะเป็นประชุมชนิดใดคราวใด”

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครในฐานะผู้ถือหุ้นร้อยละ 99.98 ของหุ้นทั้งหมด ยังมีสิทธิที่จะขอให้กรรมการเรียกประชุมวิสามัญได้ ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 1173 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งวางหลักว่า “การประชุมวิสามัญจะต้องนัดเรียกให้มีขึ้นในเมื่อผู้ถือหุ้นมีจำนวนหุ้นรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าแห่งจำนวนหุ้นของบริษัทได้เข้าชื่อกันทำหนังสือร้องขอให้เรียกประชุมเช่นนั้น

¹²⁸ ข้อ 16 วรรค 3 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552

ในหนังสือร้องขอนั้นต้องระบุว่าประสงค์ให้เรียกประชุมเพื่อการใด” และมาตรา 1174 ที่วางหลักว่า “เมื่อผู้ถือหุ้นยื่นคำร้องขอให้เรียกประชุมวิสามัญตั้งได้กล่าวมาในมาตราก่อนนี้แล้ว ให้กรรมการเรียกประชุมโดยพลัน...”

อีกทั้งในการประชุมทุกครั้งผู้ถือหุ้นมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการ การกำหนดอำนาจผู้มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัท การเพิ่มทุน การลดทุน การจ่ายเงินปันผล การตั้งผู้ชำระบัญชี การจ่ายเงินบำเหน็จตอบแทนให้กรรมการของบริษัท ตลอดจนการเลิกกิจการ

สิทธิที่จะตรวจดูรายงานการประชุมกรรมการและรายงานการประชุมผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นนั้นสามารถทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัท โดยการให้สิทธิตรวจดูรายงานการประชุมกรรมการและรายงานการประชุมผู้ถือหุ้นได้ทุกครั้ง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลสอบถามกรรมการในที่ประชุมใหญ่ของบริษัทได้ ซึ่งเป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1207 ซึ่งวางหลักว่า “กรรมการต้องจัดให้จัดบันทึกรายงานการประชุมและข้อมติทั้งหมดของที่ประชุมผู้ถือหุ้นและของที่ประชุมกรรมการลงในสมุดโดยถูกต้อง สมุดนี้ให้เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ได้จดทะเบียนของบริษัทบันทึกเช่นนี้เป็นอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อได้ลงลายมือชื่อของผู้เป็นประธานแห่งการประชุมซึ่งได้ลงมติหรือซึ่งได้ดำเนินการประชุมก็ดี หรือได้ลงลายมือชื่อของผู้เป็นประธานแห่งการประชุมถัดจากครั้งนั้นมาก็ดี ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นหลักฐานอันถูกต้องแห่งข้อความที่ได้จัดบันทึกลงในสมุดนั้น ๆ และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการลงมติและการดำเนินการของที่ประชุมอันได้จัดบันทึกไว้เช่นนี้เป็นไปโดยชอบ

ผู้ถือหุ้นคนใดจะขอตรวจเอกสารดังกล่าวมาข้างต้นในเวลาใดเวลาหนึ่งระหว่างเวลาทำการงานก็ได้”

สิทธิในการฟ้องกรรมการ ในกรณีที่กรรมการมีการดำเนินการที่ทำให้บริษัทได้รับความเสียหาย แต่บริษัทไม่ได้ดำเนินการฟ้องกรรมการนั้น ผู้ถือหุ้นมีสิทธิฟ้องกรรมการผู้ทำให้เกิดความเสียหายนั้นด้วยตนเองได้ ซึ่งเป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1169 ที่วางหลักว่า “ถ้ากรรมการทำให้เกิดเสียหายแก่บริษัท บริษัทจะฟ้องร้องเรียกเอาสินไหมทดแทนแก่กรรมการก็ได้ หรือในกรณีที่บริษัทไม่ยอมฟ้องร้อง ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนใดจะเอาคดีนั้นขึ้นมาก็ได้...”

นอกจากความสัมพันธ์ตามในฐานะผู้ถือหุ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กล่าวมาในข้างต้นแล้ว กรุงเทพมหานครยังมีการออก “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552” เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัทกรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น เป็นมูลค่าเกินร้อยละ 50 ของทุน

ที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ซึ่งการที่กรุงเทพมหานครถือหุ้นร้อยละ 99.98 ของหุ้นทั้งหมดในบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ด้วย ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง กรุงเทพมหานครกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไว้ดังนี้

ความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่ของบริษัท กำหนดให้บริษัทจะต้องมีระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และจะต้องมีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ที่จะบริหารจัดการภารกิจในการเป็นคู่สัญญากับกรุงเทพมหานครได้¹²⁹ และกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถกำหนดนโยบายให้บริษัทดำเนินการได้ โดยความเป็นผู้ถือหุ้นหรือผ่านทางกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานคร¹³⁰

ความสัมพันธ์ด้านการกำกับดูแลบริษัท มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำการเสนอชื่อผู้แทนของกรุงเทพมหานครต่อที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ¹³¹ และกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของ กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในอันที่จะเกิดประโยชน์แก่การบริหารจัดการบริษัทเป็นการเฉพาะ¹³²

อีกทั้งมีการกำหนดหน้าที่ของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานคร นอกเหนือจากหน้าที่ของกรรมการทั่วไปที่จะต้องบริหารจัดการบริษัทให้เป็นไปตามข้อบังคับ ตราสารจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ของบริษัท คือ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครจะต้องมีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ตามสัญญา และตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หน้าที่จัดให้มีการตรวจสอบบัญชีการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของบริษัท และเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้กำหนดนโยบายแก่บริษัท¹³³

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการกำกับดูแล กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครโดยกำหนดให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถสั่งให้ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครทำหนังสือชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือจัดส่งเอกสารหรือ

¹²⁹ ข้อ 6 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552

¹³⁰ ข้อ 7 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552

¹³¹ ข้อ 9 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552

¹³² ข้อ 11 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552

¹³³ ข้อ 12 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552

รายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทได้ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังสามารถสั่งการ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครดำเนินการแก้ไข เมื่อมีกรณีของบริษัทหรือกรรมการ ดำเนินการขัดต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสียประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานคร ต่อประชาชนหรือบริษัท¹³⁴

ความสัมพันธ์ด้านการจัดหาทุนและการปันผล ในด้านการจัดหาทุนนั้นได้กล่าวมา บ้างแล้วในส่วนของแหล่งเงินทุนของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร กำหนดให้การจัดหาทุนในการดำเนินกิจการของบริษัท นอกเหนือจากการเพิ่มทุนแล้ว สามารถทำได้ โดยการกู้เงิน ยืมเงิน การเบิกเงินเกินบัญชี หรือการออกตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือประโยชน์ บริษัท โดยการก่อหนี้ที่เกิดขึ้นละ 50 ล้านบาท มีการกำหนดให้บริษัทจะต้องทำหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก่อนล่วงหน้าอย่างน้อยสามสิบวัน¹³⁵

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจจัดงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินงานของบริษัทได้หากเห็นสมควร ทั้งนี้ต้องอยู่ในความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร¹³⁶

ในด้านการปันผลได้มีการกำหนดให้บริษัทจะต้องทำหนังสือแจ้งต่อผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครอย่างน้อย 60 วัน หากในปีงบประมาณของบริษัทนั้นไม่สามารถนำส่งเงินปันผล ให้แก่กรุงเทพมหานครได้น้อยกว่าร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิของปีงบประมาณนั้น¹³⁷

ความสัมพันธ์ด้านบุคลากร เป็นความสัมพันธ์ของกรุงเทพมหานครกับบริษัท ที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น ที่น่าสนใจด้านหนึ่ง เพราะมีการกำหนดให้ ในกรณีจำเป็น หรือมีเหตุสมควร คณะกรรมการบริษัทสามารถทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้พิจารณา สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไปช่วยปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทได้ อีกทั้งสามารถสั่งการให้ เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้นสามารถไปช่วยปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทในเวลาราชการได้อีกด้วย และ เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่ไปช่วยปฏิบัติหน้าที่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากบริษัทตามที่ คณะกรรมการกำหนดอีกด้วย¹³⁸

จากความเป็นมาข้างต้นทั้งหมดนี้ ทำให้เข้าใจถึงพัฒนาการของของ บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด นับตั้งแต่บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ที่มีจุดเริ่มต้นที่เกิดจากแนวนโยบายของรัฐ ตลอดจน การพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนมือของผู้ถือหุ้นในบริษัทและส่งผลให้บริษัท สห

¹³⁴ ข้อ 13 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552

¹³⁵ ข้อ 16 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552

¹³⁶ ข้อ 16 วรรค 3 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552

¹³⁷ ข้อ 17 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552

¹³⁸ ข้อ 18 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552

สามัคคีศาสตร์ จำกัด กลายมาเป็นบริษัทที่กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าของ และการเปลี่ยนผ่านจากบริษัท สหสามัคคีศาสตร์ จำกัด ที่มีการปรับเปลี่ยนขอบอำนาจวัตถุประสงค์ของบริษัทเพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถใช้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นเครื่องมือในการดำเนินการจัดทำภารกิจในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งการความเป็นมานี้เองทำให้เข้าใจถึงบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตลอดจนภารกิจต่างๆของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในปัจจุบันได้มากยิ่งขึ้น



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4

ปัญหาที่เกิดจากการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของ กรุงเทพมหานคร

จากการดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครอย่าง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นพบว่ายังให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและการจัดโครงสร้างองค์กรอยู่หลายประการ จนส่งผลให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครนี้ ไม่สามารถเป็นองค์กรที่รับมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะจากกรุงเทพมหานครได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่กำหนดสถานะ ซึ่งส่งผลให้การความสัมพันธ์ในการดำเนินระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร กับ กรุงเทพมหานครเอง หรือแม้แต่ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับเอกชนผู้เข้ามาดำเนินการร่วมกับ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นี้ด้วย

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการกำหนดขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่ไม่สอดคล้อง หรือเกินกว่าอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลให้เกิดความชะงักงันในการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เนื่องจากไม่มั่นใจในหน้าที่ของบริษัทเอง และกรุงเทพมหานครก็ไม่มั่นใจที่จะมอบหมายภารกิจให้ดำเนินการเพราะเกรงว่าจะอยู่นอกเหนืออำนาจที่กฎหมายมอบไว้ให้แก่กรุงเทพมหานคร

จากปัญหาทั้งสองกรณีข้างต้นจะนำไปสู่ปัญหาในการมอบหมายภารกิจของกรุงเทพมหานครให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ทั้งนี้เพราะการมอบหมายให้ในรูปแบบต่างๆ นั้นอาจเกิดปัญหาในทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป

ประการสุดท้ายคือ ปัญหาการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งนับแต่มีการจัดตั้งปัญหาการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด หรือแม้แต่ก่อนหน้านั้นคือ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด กรุงเทพมหานครยังไม่ปรากฏมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นภายใต้กำกับของกรุงเทพมหานครที่เป็นรูปแบบที่ชัดเจนแต่อย่างใด

ดังนั้นในบทที่ 4 ผู้วิจัยจะมีการศึกษาวิจัยในรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหา และนำเสนอข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาในประเด็นต่างๆข้างต้นว่ามีอยู่อย่างไร นอกจากนี้จะนำเสนอถึงความเห็นของหน่วยงานต่างๆในบางกรณีปัญหาว่ามีมุมมองอย่างไร

4.1 ปัญหาวิธีการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วบางส่วนในบทที่ 3 ในส่วนของการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นกรุงเทพมหานครไม่ได้เป็นผู้ก่อตั้งมาในตอนเริ่มแรก หากแต่เป็นการ

พัฒนามาจาก บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ที่เป็นวิสาหกิจของเอกชนโดยแท้ที่ก่อตั้งโดยเอกชน แต่ด้วยเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ทำให้เทศบาลนครกรุงเทพ (ในขณะนั้น) ได้เข้าถือหุ้นของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด และได้มีการรับโอนหุ้นจากผู้ถือหุ้นรายอื่นๆจนทำให้ กรุงเทพมหานครมีการถือหุ้นจำนวนรวม 44,994 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 99.98 ของหุ้นทั้งหมด และมีเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นจำนวน 6 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 0.02 ของหุ้นทั้งหมด ซึ่งต่อมา บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มาจนถึงปัจจุบันนี้ จากความเป็นมาดังกล่าวของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะเห็นได้ว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ด้วยซ้ำ จึงเรียกได้ว่าการเกิดขึ้นของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด หรือบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เดิมนั้นมีมาก่อนที่จะมีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครเสียอีก

ทั้งนี้การดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น กรุงเทพมหานครได้อำนาจตาม มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติว่า “กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ...”

โดยบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นเป็นกิจการตามข้อยกเว้นของมาตรา 94 (1) กล่าวคือ แม้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่ใช่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นโดยอำนาจของมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่ถือได้ว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับนั่นเอง

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นจะถือว่าเกิดขึ้นด้วยเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ แต่หากนำเอาบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มาเป็นพื้นฐานในการศึกษาการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอื่นของกรุงเทพมหานคร หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ก็มีประเด็นที่น่าพิจารณา ดังนี้

4.1.1 กฎหมายที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

แม้ว่าวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะเป็นการจัดตั้งในลักษณะบริษัทจำกัดซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน แต่สำหรับกรุงเทพมหานครในฐานะผู้จัดตั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีอิสระในการดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นตาม

อำเภอใจดังเช่นเอกชนในการจัดตั้งบริษัทจำกัดแต่อย่างใด หากแต่การดำเนินการทุกอย่างของกรุงเทพมหานครจะต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายมอบให้ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งสะท้อนถึงการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เช่นเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้สามารถดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น จึงจะสามารถดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองได้ โดยบทกฎหมายที่กำหนดอำนาจในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มักจะปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

สำหรับอำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีบทบัญญัติในมาตรา 94 ที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานคร ดังนี้

“กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร”

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครนั้นมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจ

ดำเนินการในบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตลอดจนสามารถที่จะจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของ กรุงเทพมหานครอื่นเหมือนอย่างเช่น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นได้อีก

4.1.2 การดำเนินการของกรุงเทพมหานครเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

วิธีการที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในที่นี้จะเป็นการกล่าวเพิ่มจากข้อเท็จจริงของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เนื่องจากดังได้กล่าวมาแล้วว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น กรุงเทพมหานครไม่ได้เป็นผู้ก่อตั้ง หากแต่ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ทำให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กลายเป็นกิจการวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

แต่จากอำนาจของมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้นได้ให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงบทให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนต่างๆ ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น จะพบว่ายังไม่มีข้อกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในหลายกระบวนการ

ทั้งนี้วิธีการที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น หากพิจารณาแล้วสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

(1) กระบวนการภายในของกรุงเทพมหานครเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

กระบวนการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในส่วนนี้จะเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานครได้ปรากฏชัดเจนในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนี้

กระบวนการภายในของกรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของ กรุงเทพมหานครจะต้องให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาว่า วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจการสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานครหรือไม่ และจะต้องมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด อีกทั้งยังต้อง

ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย¹³⁹ กรุงเทพมหานครจึงจะสามารถดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นต่อไปได้

(2) กระบวนการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

เมื่อมีผ่านการดำเนินการในส่วนกระบวนการภายในของกรุงเทพมหานครแล้ว กรุงเทพมหานครจึงจะมีอำนาจในฐานะที่เป็นนิติบุคคลที่สามารถเข้าดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ตามกระบวนการที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทได้กำหนดวิธีการไว้ วิธีการดำเนินการจัดตั้งบริษัทของกรุงเทพมหานครก็จะเป็นกระบวนการเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยกรุงเทพมหานครนั้นจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้

อย่างไรก็ตามกระบวนการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนี้ เนื่องจากมาตรา 1097 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักว่า การที่จะเริ่มก่อการและตั้งเป็นบริษัทจำกัดนั้น จะต้องมีการตั้งผู้แทนสามคนขึ้นไปจึงจะสามารถก่อตั้งบริษัทจำกัดได้¹⁴⁰ และจากบทบัญญัตินี้เองนำมาซึ่งปัญหาประการสำคัญของการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นคือ บุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

4.1.3 บุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

บุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้น การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นทั้งหมดจะอยู่ในรูปแบบของ “บริษัทจำกัด” ซึ่งดังที่กล่าวมาข้างต้นว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้ การเริ่มก่อการและตั้งเป็นบริษัทจำกัดนั้น จะต้องมีการตั้งผู้แทนสามคนขึ้นไป และเมื่อพิจารณาในกฎหมายที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นก็กำหนดเพียงให้กรุงเทพมหานครสามารถทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทเท่านั้น โดยไม่ได้มีการกำหนดว่า “บุคคลอื่น” ในที่นี้หมายถึงผู้ใดเป็นการเฉพาะ

¹³⁹ มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

¹⁴⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา 1097 บุคคลใด ๆ ตั้งแต่สามคนขึ้นไปจะเริ่มก่อการและตั้งเป็นบริษัทจำกัดก็ได้ โดยเข้าชื่อกันทำหนังสือบริคณห์สนธิ และกระทำการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้”

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า “บุคคลอื่น” ในที่นี้หมายถึง บุคคลต่างๆ ที่กฎหมายรับรองอันได้แก่ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล โดยนิติบุคคลนั้นสามารถแยกย่อยได้เป็นอีก 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้นบุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นจึงเป็นไปได้ 2 กรณี คือ กรณีการเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และกรณีการเข้าร่วมกับบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งแต่ละการที่กรุงเทพมหานครจะเข้าร่วมกับบุคคลประเภทใดนั้นมีประเด็นที่น่าพิจารณาดังนี้

(1) กรณีการเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนี้คือ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่มีความเป็นนิติบุคคล ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ กรณีนี้จึงเป็นการที่หน่วยงานของรัฐเป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ซึ่งการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นก็อาจเป็นการที่กรุงเทพมหานครเข้าร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ จัดตั้งบริษัทจำกัด โดยที่ไม่มีเอกชนเข้าร่วมด้วยเลยก็ได้ ซึ่งกรณีนี้เป็นช่องทางเลือกในการร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ นอกเหนือจากการจัดตั้ง “สหการ” นั่นเอง

อย่างไรก็ตามการที่กรุงเทพมหานครร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ หน่วยงานของรัฐที่จะเข้ามาร่วมก่อตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจให้หน่วยงานรัฐนั้นๆ สามารถดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของรัฐนั้นต่างอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ว่า การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานรัฐนั้นๆ ดำเนินการแล้ว หน่วยงานดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการร่วมมือกับกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้

ตัวอย่างจากข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เช่น การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในพื้นที่ติดกันจะมีความร่วมมือกับกรุงเทพมหานครในการจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นร่วมกันในพื้นที่ของทั้งสองหน่วยงาน เช่น กรุงเทพมหานครจะทำการร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดข้างเคียงอย่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นร่วมกัน เช่นนี้จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นมีการกำหนดอำนาจไว้ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้าร่วมกับกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดที่จะจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ดังนั้นตามอำนาจของกฎหมายปัจจุบันการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจึงยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้นั่นเอง

(2) กรณีการเข้าร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

บุคคลตามกฎหมายเอกชน หมายถึง เอกชนทั่วไป อันได้แก่ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน กรณีที่มีการเข้าร่วมกับบุคคลตามกฎหมายเอกชนจึงเป็นกรณีที่มีเอกชนเข้าร่วมเป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นร่วมกับกรุงเทพมหานคร แม้เพียงบุคคลเดียว ซึ่งกรณีความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชนในการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจกรุงเทพมหานครไว้เพียงกรณีเดียว คือการจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดนี้เอง

ประเด็นปัญหาสำคัญที่สุดในกรณีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่มีเอกชนเข้าร่วมด้วย คือ กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมอย่างไร และมีกระบวนการอย่างไร

ทั้งนี้เพราะเอกชนผู้ที่เข้าร่วมกับก่อตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้น ย่อมเป็นผู้ที่จะมีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นไปได้ประโยชน์จากการดำเนินการนั้น อาจจะนำไปสู่คำถามที่ว่าเหตุใดจึงคัดเลือกเอกชนรายดังกล่าวให้มาเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามโดยเจตนารมณ์ของการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชน โดยทั่วไปแล้ว เนื่องจากหน่วยงานรัฐมีข้อจำกัดทางด้านความรู้ความเชี่ยวชาญตลอดจนเทคโนโลยีในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ รัฐย่อมจะต้องคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีสูงที่สุดในการดำเนินการกิจกรรมอันเป็นวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนที่จะจัดตั้งนั้น

ในส่วนของวิธีการคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมนั้นสามารถแบ่งพิจารณาได้เป็นสองกรณีคือ กรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาทและกรณีที่โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

กรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาทนั้นไม่ได้มีการบัญญัติวิธีการไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้นกระบวนการในการคัดเลือกเอกชนให้เป็นผู้เข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือกได้เอง ซึ่งความไม่ชัดเจนและปราศจากหลักเกณฑ์กลางในวิธีการคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมนี้อาจส่งผลให้การกำหนดหลักเกณฑ์ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไป

วิธีการคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมในกรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป มีประเด็นที่น่าสนใจว่าสามารถใช้ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การพัสดุ มาปรับใช้เพื่อคัดเลือกเอกชนได้หรือไม่ เนื่องจากข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การพัสดุ นั้นก็เป็นข้อบัญญัติที่กำหนดกระบวนการในการคัดเลือกเอกชนเข้ามาดำเนินการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

หากพิจารณาแล้วจะพบว่า ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง การพัสดุ อย่างเช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2552 นั้น ได้นิยามคำว่า “การพัสดุ” ให้หมายความว่า การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษาการจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้เท่านั้น¹⁴¹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง การพัสดุ นั้นออกมาเพื่อมีวัตถุประสงค์ครอบคลุมกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้เงินหรือจ่ายเงินให้แก่เอกชน เพื่อให้เอกชนรายนั้นจัดหาหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคราวๆ ในระยะเวลาจำกัดเท่านั้น วัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติเรื่อง การพัสดุ จึงไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคัดเลือกเอกชนใดให้ “เข้าร่วม” กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งและดำเนินการในวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเป็นการร่วมสร้างหน่วยงานที่จะต้องทำหน้าที่เป็นการถาวร ในกรณีนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ควรที่จะนำหลักเกณฑ์ตามข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง การพัสดุ มาปรับใช้เพื่อคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแต่อย่างใด

ส่วนกรณีการที่กรุงเทพมหานครจะทำการคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมในกรณี ที่โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปนั้น ได้มีกฎหมายกำหนดวิธีการคัดเลือกเอกชนไว้คือ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้ให้นิยามต่างๆ ไว้ว่า

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

¹⁴¹ ข้อ 5 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2552

(๑) กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย ...”

“ร่วมลงทุน” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด”

จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 นี้ ครอบคลุมถึงกรณีกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นร่วมกับเอกชนที่โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดในด้านต่างๆ เช่น

ด้านการเสนอโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องศึกษาและวิเคราะห์โครงการในรายละเอียด ดังนี้¹⁴²

(1) เหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ของโครงการ รวมทั้งความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์

(2) ต้นทุนการดำเนินการ โดยในกรณีที่เป็นโครงการที่จะใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินร่วมด้วย ให้แสดงงบประมาณแผ่นดินที่จำเป็นตลอดระยะเวลาของโครงการด้วย

(3) การเปรียบเทียบต้นทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินการระหว่างการใช้งบประมาณแผ่นดินหรืองบประมาณของหน่วยงานของรัฐกับการให้เอกชนร่วมลงทุน

(4) ทางเลือกในการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งความสนใจและความพร้อมของเอกชนในแต่ละรูปแบบ

(5) ผลกระทบของโครงการ

(6) ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องและแนวทางการบริหารความเสี่ยงของโครงการ

(7) กรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการจะใช้งบประมาณของหน่วยงานในการดำเนินการ ให้แสดงสถานะทางการเงินของหน่วยงาน แหล่งที่มาของงบประมาณ ภาระงบประมาณโดยรวมที่ต้องใช้ในโครงการอื่น ๆ และความสามารถในการหางบประมาณเพื่อการดำเนินโครงการโดยไม่กระทบต่อสถานะทางการเงินโดยรวมของหน่วยงาน

¹⁴² มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ¹⁴³ จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจดำเนินการต่อไป โดยหากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจด้วยกับโครงการ ก็จะเสนอคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการต่อไป¹⁴⁴

ด้านวิธีการคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วม เมื่อคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการหนึ่งคน เป็นกรรมการและเลขานุการ¹⁴⁵ โดยคณะกรรมการคัดเลือกจะมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการเจรจาและพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน¹⁴⁶

ทั้งนี้วิธีการคัดเลือกให้เอกชนร่วมลงทุน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการคัดเลือกเห็นตรงกันว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ก็สามารถคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมด้วยวิธีอื่นได้¹⁴⁷

อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาว่า แม้ว่าการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นร่วมกับเอกชนที่โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 กำหนดไว้ แต่ก็มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เองก็มีบทบัญญัติอยู่บนพื้นฐานเดียวกับข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการพัสดุ ที่มุ่งกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับโครงการที่เป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนซึ่งเป็นโครงการด้านความร่วมมือที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเป็นหลัก ซึ่งอาจมีบทบัญญัติบางส่วนปรับใช้กับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคัดเลือกเอกชนใดให้เข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เช่น ข้อกำหนดมาตรฐานของสัญญาร่วมลงทุนที่จะต้อง

¹⁴³ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

¹⁴⁴ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

¹⁴⁵ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

¹⁴⁶ มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

¹⁴⁷ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

กำหนดระยะเวลาของโครงการหรืออัตราค่าบริการ¹⁴⁸ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องในฐานะนิติบุคคลไม่สามารถที่จะหาระยะเวลาสิ้นสุดของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้

4.2 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เกิดขึ้นเนื่องจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีความเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกมาจากกรุงเทพมหานครที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ถือหุ้นในบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และด้วยความที่เป็นนิติบุคคลแยกจากกรุงเทพมหานครนี้เองจึงทำให้เกิดปัญหาว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นมีสถานะทางกฎหมายเช่นไร ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเป็นเพียงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนทั่วไป ซึ่งในการพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นี้มีประเด็นทางด้านกฎหมายดังนี้

4.2.1 สถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

สถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นการพิจารณาว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายหรือไม่

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 2 ว่าการกำหนดนิยามของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นไม่ได้มีการนิยามไว้อย่างชัดเจน หากแต่บทกฎหมายตามพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นได้ให้คำนิยามของรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะตามแต่พระราชบัญญัตินั้นๆ แต่เนื่องจากคำนิยามของรัฐวิสาหกิจที่มีการอ้างอิงในบทกฎหมายอื่นๆ ส่วนใหญ่จะเป็นคำนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้นในส่วนนี้จึงจะเป็นการแสดงปัญหาสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นสำคัญ

จากข้อเท็จจริงที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จำนวนรวม 44,994 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 99.98 ของหุ้นทั้งหมด และมีเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นจำนวน 6 หุ้น คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.02 ของหุ้นทั้งหมด ซึ่งหมายความว่ากรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กร

¹⁴⁸ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้นเกิดร้อยละ 50 ของบริษัท แต่เมื่อพิจารณาการให้คำนิยามของของ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดว่า¹⁴⁹

“ รัฐวิสาหกิจ ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

จากบทบัญญัติข้างต้นได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้โดยเน้นถึงการลงทุนของ ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลในกิจการ กล่าวคือ หากส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลมี ทุนรวมอยู่ในกิจการเกินกว่าร้อยละ 50 กิจการนั้นก็มิฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจาก กรุงเทพมหานครนั้นไม่ใช่ส่วนราชการ¹⁵⁰ ตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพราะกรุงเทพมหานครเพราะเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นและมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น¹⁵¹ เท่านั้น

ดังนั้นบทนิยามดังกล่าวไม่ครอบคลุมไปถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทุน รวมอยู่ในกิจการเกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งส่งผลให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

¹⁴⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

¹⁵⁰ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้...

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงาน อื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น...”

¹⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

“มาตรา 6 ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตาม พระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ...”

นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้ตีความสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502¹⁵² ไว้เพิ่มเติมดังนี้

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นไม่ใช่องค์การของรัฐบาล เนื่องจากคำว่า “องค์การของรัฐบาล” หมายความว่า องค์การที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นหรือองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496¹⁵³ เท่านั้น

อีกทั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ก็ไม่ใช่หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เนื่องจากหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่จัดตั้งหน่วยงานนั้นขึ้น หรือที่หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ด้วยว่ามีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจหรือมีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจประเภทนี้หรือไม่ โดยพิจารณาจากกฎหมายซึ่งจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการนั้นๆ เพราะรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนั้นไม่ได้มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับกำหนดวิธีการจัดตั้งไว้ เพียงแต่เท่าที่ปรากฏการจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจประเภทนี้จะจัดตั้งโดยมติของคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ทุนดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมหรือกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งหน่วยงานธุรกิจนั้น¹⁵⁴

จะเห็นได้ว่าทั้งจากนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาต่างแสดงตรงกันว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นไม่เป็นทั้งรัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

อย่างไรก็ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ก็ไม่ได้อธิบายว่า แท้จริงแล้วบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นมีสถานะเป็นวิสาหกิจมหาชนหรือเอกชน ซึ่งจากความไม่ชัดเจนในส่วนนี้เป็นที่มาของปัญหาสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามแห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

¹⁵² คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 99/2539 บันทึก เรื่อง สถานภาพและการดำเนินกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด)

¹⁵³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496

“มาตรา 3 เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

¹⁵⁴ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 290/2524 บันทึก เรื่อง สถานะของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในส่วนของการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดวิธีการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจก็จะไม่ครอบคลุมถึงบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นี้ด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนปัญหาการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ต่อไป

4.2.2 สถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามแห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

ในทางปฏิบัติการที่กรุงเทพมหานครจะมอบภารกิจใดให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้ทั้งการมอบหมายโดยการจ้าง การอนุญาต การมอบหมายหน้าที่พร้อมงบประมาณหรือการให้สัมปทาน ด้วยวิธีการต่างๆ ที่ใช้มอบหมายภารกิจให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นี้ ประกอบกับผลสืบเนื่องจากการตีความตามกฎหมายและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่เป็นทั้ง รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หากกรุงเทพมหานครมอบหมายโครงการให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด โดยที่โครงการนั้นมีมูลค่าสูงเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาทจะเป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐหรือไม่

อีกทั้งกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไปดำเนินการมอบหมายหรือว่าจ้างเอกชนอีกต่อหนึ่งจะเป็นกรณีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้วยหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาประเด็นนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ความสัมพันธ์ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับกรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับเอกชน

(1) กรณี ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับ กรุงเทพมหานคร

กรณี ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับ กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการมอบหมายภารกิจให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งตาม

พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้ให้นิยามของการร่วมลงทุน¹⁵⁵ ไว้ว่า

“ร่วมลงทุน” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด”

จึงนำมาสู่การพิจารณาถึงสถานะของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ต่อไปว่าเป็นบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีสถานะเป็น “เอกชน” หรือไม่ โดยในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นกิจการที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น บริษัทกรุงเทพมหานครฯ จึงไม่ใช่เอกชนเนื่องจากคำว่า “เอกชน” หมายความว่าบุคคลซึ่งไม่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของรัฐบาลและหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งไม่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย กรณีตามข้อหาเรื่องนี้จึงไม่ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนกับ “เอกชน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535¹⁵⁶ และไม่ถือว่าเป็นการมอบให้ “เอกชน” กระทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครด้วย¹⁵⁷

ดังนั้นเมื่อบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่มีสถานะเป็นเอกชน การที่กรุงเทพมหานครได้มอบหมายภารกิจให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่ถือว่าเป็นการมอบให้เอกชนกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จึงไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556¹⁵⁸ ด้วยเช่นกัน

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองเรื่อง สามารถสรุปถึงสถานะของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้ว่า แม้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแรกจะกล่าวว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะที่เป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะไม่มีสถานะเป็นทั้งรัฐวิสาหกิจองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ แต่ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาหลังนั้นได้ให้ความเห็นว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่ได้มีสถานะเป็นเอกชนด้วยเช่นกัน

¹⁵⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

¹⁵⁶ ปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ได้ยกเลิกไปแล้ว และใช้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 แทน

¹⁵⁷ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 222/2550 บันทึก เรื่อง สถานภาพของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร

¹⁵⁸ นิยามของ “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 สาระสำคัญเหมือนกับ นิยามของ “ร่วมลงทุน” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

ซึ่งในส่วนนี้สอดคล้องกับหลักการของวิสาหกิจมหาชนที่อยู่บนพื้นฐานการเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมและมีรัฐหรือนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนถือหุ้นเกินร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมด¹⁵⁹ ที่แม้ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจแต่ก็ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะหนึ่ง

อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด สามารถดำเนินการรับมอบภารกิจจากหน่วยงานรัฐอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ ทั้งนี้ในการพิจารณาประเด็นนี้อาจต้องพิจารณาประกอบกับปัญหาขอวัตถุประสงค์และการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

(2) กรณีความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับเอกชน

กรณีความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับเอกชนเป็นกรณีที่ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้ทำการมอบหมายภารกิจบางส่วนไปให้แก่เอกชน ซึ่งในกรณีนี้หากเป็นการที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มอบภารกิจให้แก่เอกชนด้วยวิธีการว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาดำเนินการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่าเป็นการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เนื่องจากโครงการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 จะต้องเป็นโครงการที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ กล่าวคือ ต้องเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ในกิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ซึ่งในกรณีการว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาดำเนินการนั้น เอกชนจะรับค่าจ้างเป็นการตอบแทนเท่านั้นไม่ต้องร่วมรับผลกำไรหรือขาดทุนไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมร่วมกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด การว่าจ้างในลักษณะนี้จึงไม่ใช่การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ¹⁶⁰

ดังนั้นจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่าหากเป็นกรณีบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการว่าจ้างเอกชนให้เข้ามาดำเนินการโดยไม่

¹⁵⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 20 ฉบับที่ 2, หน้า 150.

¹⁶⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 222/2550 บันทึก เรื่อง สถานภาพของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร

ต้องร่วมรับผลกำไรหรือขาดทุนกับบริษัทก็ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เช่นเดียวกัน เนื่องจากทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ต่างมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นไม่ได้กล่าวถึงกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานโดยวิธีอื่นที่ไม่ใช่การว่าจ้างเอกชนแต่เป็นการที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เข้าร่วมลงทุนกับเอกชนว่าจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้หากพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 แล้วจะเห็นได้จากบทนิยามของคำว่า กิจการของรัฐ¹⁶¹ ที่บทบัญญัติว่า

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย

(2) กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน”

หากพิจารณาตามนิยามใน (1) จะเห็นได้ว่าแม้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะไม่ใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ แต่กิจการที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการนั้น ทั้งหมดเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่มอบหมายมาให้กับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จึงสามารถพิจารณาได้ว่ากิจการที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการนั้น แท้จริงแล้วก็ยังเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายอยู่เช่นเดิม หากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะมอบภารกิจบางส่วนของบริษัทไปให้แก่เอกชนอีกต่อหนึ่งก็จะเป็นการส่งมอบกิจการบางส่วนที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายไปโดยทางอ้อม

¹⁶¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

นอกจากนี้หากพิจารณาตามนิยามใน (2) ก็จะพบว่ากิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในหลายส่วนนั้นเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของ กรุงเทพมหานคร อาทิเช่น โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและโครงการรถไฟฟ้าสายประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ที่โครงสร้างพื้นฐานอันได้แก่สถานีและทางวิ่งรถนั้นเป็นทรัพย์สินที่สร้างขึ้นจากเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานครเองทั้งหมด ซึ่งกรณีนี้เป็นเช่นเดียวกัน คือ หากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัดจะมอบภารกิจบางส่วนของบริษัทไปให้แก่เอกชน ก็เท่ากับเป็นการให้เอกชนผู้นั้นมาใช้ทรัพย์สินของกรุงเทพมหานครโดยทางอ้อมเช่นเดียวกัน

จากข้อพิจารณาข้างต้น พอที่จะสรุปได้ว่าการที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มอบภารกิจให้แก่เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนนั้น อาจจะต้องถือว่าเป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 กำหนดไว้

ซึ่งจากส่วนนี้เองนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อนำโครงการที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มอบภารกิจให้แก่เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการโดยไม่ใช้วิธีการจ้างมาดำเนินการตามกระบวนการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยจะให้ผู้ใดเป็น “หน่วยงานเจ้าของโครงการ” ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติคู่สัญญาที่จะลงนามกับเอกชนจะต้องเป็นบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แต่เนื่องจากนิยามของคำว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการ¹⁶²นั้นกำหนดไว้ว่า

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็น กรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ”

จากนิยามดังกล่าวจะส่งผลให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่สามารถจะเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เนื่องจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่ได้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้การที่จะให้การที่จะให้กรุงเทพมหานครมาเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการในกรณีนี้ก็จะมิได้มีผลประหลาดเพราะกรุงเทพมหานครก็จะไม่ใช่คู่สัญญาที่ลงนามกับเอกชน และหากกรุงเทพมหานครจะดำเนินการเองก็จะเป็นการดึงภารกิจที่มอบให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กลับมาดำเนินการเองนั่นเอง

¹⁶² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

4.3 ปัญหาขอวัตถุประสงค์และการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

ขอวัตถุประสงค์และการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว บางส่วนในบทที่ 3 ซึ่งจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นเป็นไปเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและการจัดการงานสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยเมื่อพิจารณาจากหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในปัจจุบันที่มีอยู่ทั้งหมด 50 ข้อ¹⁶³ เช่น

- ทำการค้าสัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ และส่วนอื่นๆของสัตว์ รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์และส่วนอื่นๆ ของสัตว์, ประกอบกิจการค้านำเข้าและส่งออก และการจัดแผนธุรกิจพัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมทั้งธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทุกชนิด ทุกประเภท

- ประกอบกิจการค้ารับจ้างหรือรับดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งทุกประเภท เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการขนส่งสินค้า และธุรกิจการค้าด้านการให้บริการอื่นๆที่เกี่ยวข้องทุกชนิด ทุกประเภท, ทำการค้าซื้อขายสินค้าในต่างประเทศ ส่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายและส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

- ประกอบกิจการค้ารับเหมาก่อสร้างอาคาร อาคารพาณิชย์ อาคารที่พักอาศัย สถานที่ทำการ ศูนย์การค้า พลาซ่า ถนน สะพาน เขื่อน อุโมงค์ และงานก่อสร้างอย่างอื่นทุกชนิด รวมทั้งรับทำงานโยธาทุกประเภท, ประกอบกิจการค้ารับสัมปทานระเบิดหิน ย่อยหิน ทำทราย และธุรกิจการค้าขายหิน และทรายทุกชนิด

- ประกอบกิจการค้ารับจ้างเป็นที่ปรึกษา และบริการให้คำปรึกษาด้านการศึกษา สำรวจ วิจัย วิเคราะห์ หาข้อมูล วางแผนงาน เผยแพร่ข้อมูลทางสถิติ และข้อมูลอื่นๆ ทุกชนิดทุกประเภท ประเมินผลสรุปความเหมาะสม ความเป็นไปได้ในการดำเนินการจัดทำโครงการลงทุนและโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทุกประเภท

- ประกอบกิจการค้าให้บริการรับจ้างทำการศึกษา วิจัย จัดเก็บ ขนส่ง คัดแยก แปรสภาพ และขจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อทั่วไป ขยะติดเชื้อร้ายแรง ขยะชุมชน ขยะชีวภาพ ขยะพิษหรือขยะอันตราย (Hazardous Waste) ขยะที่ปนเปื้อนรังสี (Chemotherapy Waste) และอื่นๆ ทุกชนิด ทุกประเภท ด้วยวิธีการเผา ทำลาย ฝังกลบ และหมักปุ๋ย หมักแบบไม่ใช้อากาศ และ ด้วยวิธีการอื่นๆที่เกี่ยวข้องทุกชนิด ทุกประเภท เป็นต้น

¹⁶³ ข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาขอวัตถุประสงค์และการดำเนินการต่างๆ ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะพบว่าลักษณะการกำหนดขอวัตถุประสงค์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในหลายประการ ทั้งความหลากหลายของวัตถุประสงค์บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการดำเนินการกิจบางประเภทที่อาจเกินอำนาจของกรุงเทพมหานคร

4.3.1 ความหลากหลายของวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

หากเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับวัตถุประสงค์ของ รัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่มีการกำหนดขอวัตถุประสงค์ของบริษัทไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ เช่น บริษัท ธารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด, บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน), บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) จะเห็นถึงความแตกต่างของการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจของบริษัทต่างๆ โดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทที่กล่าวมาข้างต้นนั้นล้วนแล้วแต่มีภารกิจและวัตถุประสงค์ การดำเนินการที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่ยังไม่มี ความชัดเจนในด้านภารกิจว่าบริษัทจะดำเนินการใดเป็นการเฉพาะ แต่มีการกำหนด วัตถุประสงค์ จนคล้ายกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด สามารถดำเนินกิจกรรมใดๆ ได้ตาม ความประสงค์ของบริษัทเป็นกิจกรรมที่กว้างและหลายหลาย

จากการกำหนดขอวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่มีวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทนั้นค่อนข้างที่จะเป็นกิจกรรมที่กว้างและหลายหลายมาก ซึ่งในกรณีนี้หากพิจารณาถึงมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 94 กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือ ถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ ไม่ กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ...”

เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้กรุงเทพมหานครก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัท นั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะ “กิจการสาธารณูปโภค” เท่านั้น¹⁶⁴

¹⁶⁴ มาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

อย่างไรก็ตามเนื่องจากบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด นั้นมีที่มาจากบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ซึ่งดำเนินกิจการอยู่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และการดำเนินการของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ในบางกิจกรรมนั้นอาจไม่ชัดเจนว่ากิจการนั้นเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ เช่น การค้าสัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ และส่วนอื่นๆ ของสัตว์ รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์และส่วนอื่นๆ ของสัตว์ แต่เนื่องจากมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นี้เองก็ได้กำหนดข้อยกเว้นว่า “ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ส่งผลให้การดำเนินการใดๆ ของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด หรือบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ที่มีมาอยู่ก่อนนั้นสามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้¹⁶⁵

ในทางกลับกันจึงหมายความว่ากิจการหรือการดำเนินการใดของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้นจะต้องเป็นกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น

ดังนั้นประเด็นสำคัญในส่วนของวัตถุประสงค์และการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด นั่นคือ การตีความคำว่า กิจการสาธารณูปโภคนั้นหมายอะไรและกิจการใดบ้างที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค

4.3.2 การตีความคำว่า “กิจการสาธารณูปโภค”

กิจการสาธารณูปโภคในที่นี้ไม่ได้มีการกำหนดนิยามไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น จึงต้องอาศัยการตีความ “กิจการสาธารณูปโภค” โดยอาศัยหลักทั่วไปและแนวคิดในบทกฎหมายอื่นๆ ประกอบเทียบเคียง ดังนี้

คำว่า “สาธารณูปโภค” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็น “บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์”

ความหมายดังกล่าวสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานสาธารณูปโภค พ.ศ. 2540 ที่ได้นิยามความหมายของ “งานสาธารณูปโภค” ไว้ว่า “การก่อสร้างซ่อมแซม และบำรุงรักษางานอันเกี่ยวกับการประปา การไฟฟ้า การสื่อสาร การโทรคมนาคม การ

¹⁶⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 99/2539 บันทึก เรื่อง สถานภาพและการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด (บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด)

ระบายน้ำ ระบบการขนส่งปีโตรเลียมโดยทางท่อ ทางหลวง ทางรถไฟ และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดำเนินการในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดิน หรือเหนือพื้นดิน”¹⁶⁶

นอกจากนี้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ได้กำหนดประเภทของกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค¹⁶⁷ ได้แก่ การรถไฟ การรกราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

อีกทั้งศาลฎีกายังได้เคยพิพากษาตัดสินว่ากิจการใดเป็นกิจการสาธารณูปโภคดังต่อไปนี้ การทำเหมืองฝาย¹⁶⁸ การทำท่อบปิดคลองเพื่อท่อน้ำไปใช้ในการเพาะปลูกและชลประทาน¹⁶⁹ การประปา¹⁷⁰ การตั้งโรงไฟฟ้า¹⁷¹ การจัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า¹⁷² การขุดคลองเพื่อให้เรือเดินและเก็บค่าผ่าน¹⁷³ กิจการโทรศัพท์¹⁷⁴ สร้างและขยายทางหลวง¹⁷⁵ การสร้างทางพิเศษ¹⁷⁶

นอกจากความหมายข้างต้นแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกายังเคยให้ความเห็นว่าการพิจารณาว่ากิจการใดเป็นกิจการสาธารณูปภคนั้นจะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการนั้นเองว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อให้บริการสาธารณะหรือจัดไว้ให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือไม่¹⁷⁷ การดำเนินงานกิจการสาธารณูปภคนั้นจึงต้องเป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนทั่วไป¹⁷⁸

¹⁶⁶ ข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานสาธารณูปโภค พ.ศ. 2540

¹⁶⁷ ข้อ 3 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515

¹⁶⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1181-2/2479

¹⁶⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 615/2484

¹⁷⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2153/2524

¹⁷¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 117/2486

¹⁷² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3789/2540

¹⁷³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 346/2492

¹⁷⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2482/2535

¹⁷⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5645/2540

¹⁷⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8224/2540

¹⁷⁷ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 0264/2554 บันทึก เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 94

(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

¹⁷⁸ คณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อ้างถึงใน สิริพร มณีภักดิ์, การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร, หน้า 76.

4.3.3 ความไม่สอดคล้องระหว่างภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครกับวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

การตีความความหมายของ “กิจการสาธารณูปโภค” นอกจากความหมายและหลักการข้างต้นแล้ว ในบริบทของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะที่เป็นวิสาหกิจมหาชน ท้องถิ่นที่ก่อตั้งมาเพื่อจัดทำภารกิจของกรุงเทพมหานคร จึงต้องสมควรตีความกิจการสาธารณูปโภคในบริบทของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นจะต้องเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครด้วย ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ประกอบกับความหมายการตีความกิจการสาธารณูปโภคและกรอบกิจการสาธารณูปโภคภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครแล้วจะพบว่า มีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทหลายประการที่อาจไม่ใช่กิจการสาธารณูปโภคและไม่ใช่งานที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น

- การประกอบกิจการค้าทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำสวนยาง ทำนาเกลือ ทำป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ และกิจการคอกปศุสัตว์
- การประกอบกิจการค้ายางดิบ ยางแผ่น หรือ ยางชนิดอื่นอันผลิตขึ้น หรือได้มาจากส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยางพารา รวมตลอดถึงยางเทียม สิ่งทำเทียม วัตถุหรือสินค้าดังกล่าวโดยกรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์
- การประกอบกิจการค้าทอง นาก เงิน เพชร พลอย และอัญมณีอื่น รวมทั้งวัตถุทำเทียมสิ่งดังกล่าว
- การประกอบกิจการค้าบริการทางด้านกฎหมาย ทางบัญชี ทางวิศวกรรม ทางสถาปัตยกรรม ทางการตลาด, การประกอบธุรกิจบริการรับค้าประกันหนี้สิน ความรับผิด และการปฏิบัติตามสัญญาของบุคคลอื่น รวมทั้งรับบริการค้าประกันบุคคลซึ่งเดินทางมาในประเทศ หรือเดินทางออกไปต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร และกฎหมายอื่นๆ

- การประกอบธุรกิจการพัฒนาบุคลากรและทรัพยากรมนุษย์ เช่น จัดฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษา ติวงาน เพื่อการพัฒนา และการบริหาร ตามหลักสูตรการพัฒนาบุคลากร และทรัพยากรมนุษย์ทุกสาขาวิชาชีพ

- การประกอบธุรกิจด้านการกู้ยืมเงิน เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร นิติบุคคล หรือสถาบันการเงินอื่น และให้กู้ยืมเงิน หรือ ให้เครดิตด้วยวิธีการอื่นๆ โดยมีหลักประกัน หรือไม่ก็ตาม รวมทั้ง การรับ ออก โอน และสลักหลัง ตั๋วเงิน ตั๋วแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน เช็ค หรือตราสารอื่นที่เปลี่ยนมือได้

- ประกอบกิจการค้าสถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีการสื่อสารและโทรคมนาคม และธุรกิจการค้าสื่อโฆษณา ป้ายโฆษณา และสถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณาทางการตลาด การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ และธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกชนิด ทุกประเภท รวมทั้งการจัดเก็บค่าบริการ เป็นต้น

นอกจากนี้ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้มีการดำเนินกิจการบางประเภท เช่น การจัดฝึกอบรมหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการบริหารงานพัฒนาเมือง ซึ่งโครงการดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภค แต่เป็นกิจการที่อยู่ในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทที่มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลังจากที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้ว ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครกับวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

4.3.4 ผลของการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่ไม่สอดคล้องระหว่างภารกิจตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร

แม้ว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานครและเป็นบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทได้อย่างอิสระก็ตาม แต่การกำหนดวัตถุประสงค์ใดที่ไม่ใช่กิจการสาธารณูปโภคตามความหมายที่กล่าวข้างต้น หรือวัตถุประสงค์ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้นอาจส่งผลให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำกิจกรรมนั้นได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่ผู้รับการกระจายอำนาจจะต้องดำเนินการอยู่ในขอบอำนาจที่ตนรับมาเท่านั้น

ในกรณีนี้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของ กรุงเทพมหานครได้รับมอบอำนาจในการจัดทำภารกิจบางประการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางบริการ ดังนั้นบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จึงไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของบริษัทให้ขยายมากไปกว่าที่ได้รับมอบหมายมาได้

อีกทั้งความไม่สอดคล้องของการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับ ความหมายของกิจการสาธารณูปโภคและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนี้ยังส่งผลให้ กรุงเทพมหานครไม่อาจไปถือหุ้นหรือยังคงถือหุ้นอยู่ในบริษัทได้เช่นกันเพราะถือว่าบริษัทนั้นไม่ได้เป็น บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภคตามเงื่อนไขของมาตรา 94 (1) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 อีกต่อไป

นอกจากนี้ยังเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครต้องคอยกำกับดูแล ระมัดระวังไม่ ให้ บริษัทมีหรือขยายวัตถุประสงค์ในลักษณะที่จะทำให้กรุงเทพมหานครไม่อาจเข้าถือหุ้นหรือคงถือหุ้นใน บริษัทนั้นต่อไปได้ เพราะหากได้ขยายวัตถุประสงค์หรือมีวัตถุประสงค์ผิดไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ และกรุงเทพมหานครยังคงถือหุ้นอยู่ หรือกรุงเทพมหานครได้มอบหมายกิจการงานใดที่มีใช่เป็น กิจการสาธารณูปโภค ผู้ดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่งและทาง อาญาได้¹⁷⁹ เพราะเป็นการดำเนินการนอกเหนือจากอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้

4.4 ปัญหาวิธีการมอบหมายภารกิจของกรุงเทพมหานครให้กับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

กรุงเทพมหานครได้มอบหมายภารกิจจำนวนมากให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มาโดย ตลอด แต่เมื่อพิจารณาถึงวิธีการที่กรุงเทพมหานครมอบหมายภารกิจให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด พบว่ามีการใช้วิธีการที่หลากหลายทั้งการมอบหมายและการว่าจ้างทั้งในรูปแบบการจ้าง ดำเนินงานและจ้างที่ปรึกษา ซึ่งในกรณีการว่าจ้างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในแต่ละโครงการนั้น กรุงเทพมหานครก็ต้องดำเนินการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.2538 ทั้งนี้ ในช่วงก่อน พ.ศ. 2552 จากการทำที่จ้างตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ ส่งผลให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะต้องเข้าดำเนินการตามกระบวนการเสมือนเป็นเอกชนราย หนึ่ง กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่เป็นการจ้างโดยวิธีประกวดราคา บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัดก็ต้อง ดำเนินการยื่นเอกสารประกวดราคาต่อกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับเอกชนรายอื่น

¹⁷⁹ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 0264/2554 บันทึก เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

4.4.1 วิธีการมอบหมายภารกิจของกรุงเทพมหานครกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

การที่กำหนดให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับเอกชนหรือแข่งขันกับเอกชนรายอื่นย่อมเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบและความไม่เป็นธรรมขึ้นในการดำเนินการจัดจ้าง เนื่องจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นถือหุ้นโดยกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถกำกับดูแลบริษัทได้ ย่อมเป็นที่สงสัยถึงความเป็นไปได้ที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะทราบถึงข้อมูลในการจัดจ้างที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้

ทั้งนี้อาจเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในหลายบทมาตรา เช่น

“มาตรา 11 เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

“มาตรา 12 เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

ซึ่งเป็นบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโทษและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐไว้รุนแรงมาก และการให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เข้ามาอยู่ในกระบวนการจัดจ้างเช่นเดียวกับเอกชนจึงมีความเสี่ยงที่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครอาจต้องมีความรับผิดชอบตามบทบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2552 กรุงเทพมหานครจึงได้มีการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ เพื่อให้รองรับกับการมอบหมายภารกิจของกรุงเทพมหานครให้กับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นการเฉพาะโดยมีการเพิ่มบทนิยามคำว่า “บริษัทที่กรุงเทพมหานคร

จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” ให้ความหมายว่า บริษัทจำกัด ซึ่งกรุงเทพมหานครร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งจัดตั้ง หรือถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ 50”¹⁸⁰

อีกทั้งส่วนที่สำคัญของการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ คือ การกำหนดให้ “การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร บริษัทที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย สหการ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้...”¹⁸¹

จากการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ นี้ส่งผลให้ การจ้างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยวิธีประกวดราคาของบริษัท จะต้องแข่งขันกับเอกชนอีกต่อไป และกรุงเทพมหานครสามารถมอบหมายภารกิจให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้โดยอาศัยการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษได้โดยตรง

4.4.2 ข้อพิจารณาภารกิจของกรุงเทพมหานครที่จะมอบหมายให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

การมอบหมายภารกิจให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้โดยอาศัยการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษนี้เองก็มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ การมอบหมายภารกิจให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นอาจถือว่าการจำกัดสิทธิของเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินการร่วมกับกรุงเทพมหานคร ดังนั้นกรุงเทพมหานครจะจึงต้องมีการพิจารณาภารกิจหรือกิจการต่างๆรอบครอบว่าภารกิจหรือกิจการเหล่านั้นเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการได้หรือไม่ หากเอกชนมีศักยภาพที่สามารถเข้ามาดำเนินการได้เป็นอย่างดี กรุงเทพมหานครก็ไม่ควรมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้แก่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แต่หากภารกิจที่เอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งทางด้านเทคนิคและด้านเงินทุน หรือแม้ว่าบางภารกิจเอกชนจะมีความพร้อมแต่กรุงเทพมหานครยังต้องการควบคุมการดำเนินการต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน กรุงเทพมหานครก็สามารถมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการได้ ทั้งนี้เกณฑ์การพิจารณาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

¹⁸⁰ ข้อ 3 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552

¹⁸¹ ข้อ 4 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552

4.4.3 กรณีมีข้อพิพาทระหว่างกรุงเทพมหานครและบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่เกิดจากการมอบหมายภารกิจ

การมอบหมายภารกิจให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แม้ว่าจะสามารถดำเนินการได้โดยใช้วิธีกรณีพิเศษแต่ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครและบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นก็ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของสัญญาที่กรุงเทพมหานครจ้างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ให้ดำเนินการและด้วยความที่กรุงเทพมหานครและบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ต่างเป็นนิติบุคคลแยกออกจากกันจึงมีความเป็นไปได้ว่าอาจเกิดการที่คู่กรณีไม่ดำเนินการตามสัญญาที่มอบหมายภารกิจนั้น เช่น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่ดำเนินการจัดทำตามสัญญาหรือกรุงเทพมหานครไม่จ่ายค่าจ้างตามสัญญา เป็นต้น ซึ่งเป็นการผิดสัญญาส่งผลให้คู่กรณีอีกฝ่ายสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ และเนื่องจากสัญญาการมอบหมายภารกิจระหว่างกรุงเทพมหานครและบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นเป็นสัญญาที่มอบหมายให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของกรุงเทพมหานครจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง¹⁸² จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง¹⁸³

อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาว่ากรณีส่วนราชการ และองค์การและบริษัทของรัฐบาลที่พิพาทกันนั้น เป็นนโยบายของรัฐบาลนับแต่อดีตที่ผ่านมากำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า ไม่ให้มีการฟ้องร้องต่อศาล แต่ให้ยุติข้อพิพาทระหว่างกัน โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรี เรื่องการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ¹⁸⁴ โดยให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติว่า กรณีเกิดข้อพิพาทในระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเมื่อมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นต้องรับผิดชอบ และไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายดำเนินการชำระค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายให้เรียบร้อยโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจด้วยตนเอง และกรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกันมิให้ฟ้องคดีต่อศาล ให้ส่งเรื่องข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความเพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้นมาเพื่อพิจารณาชี้ขาด

¹⁸² มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁸³ มาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁸⁴ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 ธันวาคม 2549

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงนำมาสู่ข้อพิจารณาที่ว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง กรุงเทพมหานครและบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด นั้นถือว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ทั้งนี้จึงต้องพิจารณาสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด โดยจะเห็นได้ว่าแม้บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด จะไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ¹⁸⁵ แต่บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ก็ไม่ใช่เอกชน¹⁸⁶ ด้วยเช่นกัน สถานะของรัฐวิสาหกิจมหาชนต้องถินแม้ว่าจะไม่ปรากฏชัดเจนในกฎหมายแต่ก็ต้องถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะหนึ่งเช่นกัน และด้วยเจตนารมณ์ของการออกมติคณะรัฐมนตรี เรื่องการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ก็เพื่อที่จะให้ใช้กระบวนการภายในของฝ่ายบริหารในการหาข้อยุติข้อพิพาท ดังนั้นข้อพิพาทกรุงเทพมหานครและบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด จึงควรถือว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่ต้องอยู่ภายในบังคับของมติคณะรัฐมนตรีนี้ด้วยเช่นกัน

4.5 ปัญหาการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด

โดยหลักของการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนนั้น จะต้องมีการกำกับดูแลจากหน่วยงานผู้เป็นผู้จัดตั้งวิสาหกิจมหาชนนั้นๆ เช่นในรัฐวิสาหกิจหน้าที่การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจก็จะเป็นของกระทรวงเจ้าสังกัด และในกรณีของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ที่เป็นวิสาหกิจมหาชนต้องถินก็เป็นหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินการของกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งวิสาหกิจมหาชนต้องถินนั้น อีกทั้งบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ยังอาจถูกกำกับโดยส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลกรุงเทพมหานครที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อหนึ่งเช่นกัน

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้นได้กำหนดอำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนไว้เท่านั้น แต่ไม่ปรากฏบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด กรุงเทพมหานครจึงต้องอาศัยมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 ที่มีเนื้อหาบางส่วนเป็นการกำหนดกระบวนการและอำนาจของกรุงเทพมหานครในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนอย่างบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ดังนี้

¹⁸⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 99/2539 บันทึก เรื่อง สถานภาพและการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด (บริษัท สหสามัคคีคำสัตว์ จำกัด)

¹⁸⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 222/2550 บันทึก เรื่อง สถานภาพของบริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด และการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร

4.5.1 อำนาจในการกำกับนโยบายของบริษัท

เนื่องจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นเป็นวิสาหกิจมหาชนที่ก่อตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมีกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมด ดังนั้น ข้อ 7 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552 จึงกำหนดให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจกำหนดนโยบายให้บริษัทดำเนินการได้โดยความเป็นผู้ถือหุ้นหรือผ่านทางกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะส่งผลให้ กรุงเทพมหานครสามารถเข้าไปมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้โดยตรง

4.5.2 อำนาจในการกำกับดูแลบริษัท

ส่วนของการกำกับดูแลบริษัทนั้นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่ กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) อำนาจในการแต่งตั้งผู้แทนของกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการ

ข้อ 9 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอชื่อผู้แทนของ กรุงเทพมหานครซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครหรือบุคคลอื่นต่อที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อ แต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทได้ โดยถือว่ากรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครนี้เป็นผู้ที่มี บทบาทสำคัญในการที่จะเป็นเครื่องมือของกรุงเทพมหานครในการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

ทั้งยังกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทน ของกรุงเทพมหานครไว้ใน ข้อ 11 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานคร ก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552 ว่าจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และเป็นผู้มีความสามารถในอันที่จะเกิดประโยชน์แก่การบริหารจัดการบริษัท

2) อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทน ของ กรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครนอกจาก อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริษัทอันเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปแล้ว ข้อ 12 แห่งข้อบัญญัติ

กรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552 ยังกำหนดให้ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครจะต้องมีหน้าที่เฉพาะในการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามสัญญา และตาม ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ทั้งยังมีหน้าที่จัดให้มีการตรวจสอบบัญชี การเงิน การพัสดุ และ ทรัพย์สินของบริษัท และจัดทำข้อเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้กำหนดนโยบายแก่ บริษัท

3) อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของ กรุงเทพมหานคร

ข้อ 13 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานคร ก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการกำกับ ดูแลกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครโดยกำหนดให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถ สั่งให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครทำหนังสือชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือจัดส่งเอกสาร หรือรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทได้ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังสามารถสั่งการ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานครดำเนินการแก้ไข เมื่อมีกรณีของบริษัทหรือกรรมการ ดำเนินการขัดต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือก่อหรืออาจก่อให้เกิดความ เสียหายหรือเสียประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานคร ต่อประชาชนหรือบริษัท

แม้ว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552 จะมีการกำหนดกระบวนการและอำนาจของกรุงเทพมหานครในการ กำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอย่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แต่หากเทียบกับกระบวนการใน การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยราชการส่วนกลางที่บัญญัติไว้ในบทกฎหมายต่างๆ เช่น การกำหนด คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 การควบคุมการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการ ตรวจสอบแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าการกำหนดกระบวนการและอำนาจ ของกรุงเทพมหานครในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.2552 นั้นยังเป็นเพียงส่วนเล็กน้อยของ กระบวนการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเท่านั้น ในส่วนของการกำกับดูแลทางด้านอื่นที่สำคัญ อย่างการกำกับดูแลทางการเงินการงบประมาณนั้นก็ยังไม่มียกข้อบัญญัติที่ครอบคลุม ทั้งนี้กรุงเทพมหานคร

ก็ไม่อาจอาศัยอำนาจในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมาใช้ได้อีกเช่นกัน

จากการศึกษาปัญหาทั้งหมดที่เกิดจากการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครอันได้แก่ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะพบว่าการที่กรุงเทพมหานครจะใช้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นเครื่องมือในการดำเนินการจัดทำภารกิจบางประเภทที่อยู่ในอำนาจของกรุงเทพมหานครนั้น ยังประสบปัญหาหลายประการ อาทิ เป็นความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ความหลากหลายของวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งนำมาสู่ความไม่สอดคล้องกันระหว่างภารกิจของกรุงเทพมหานครกับภารกิจของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด หรือความไม่ชัดเจนในมาตรการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่กำหนดโดยกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นโจทย์ที่สำคัญสำหรับการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมทั้งสิ้น

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจ มหาชนท้องถิ่น

จากการพิจารณาปัญหาของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ผลของการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร และการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครนั้นในทางทฤษฎี และในทางปฏิบัติยังเกิดปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งในบทนี้จะสะท้อนบทเรียนของปัญหาบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด สู่ภาพของปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในภาพรวมที่เป็นอยู่ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านต่างๆ อาทิ

ปัญหาด้านการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่ครอบคลุมกับทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถที่จะจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาภายใต้พื้นที่ของตนเองได้

ปัญหาด้านสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่กำหนดสถานะ ซึ่งส่งผลให้การความสัมพันธ์ในการดำเนินระหว่างวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่ความสัมพันธ์ระหว่างวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นกับเอกชนผู้เข้ามาดำเนินการร่วมกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการกำหนดขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นว่าสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ และมีการดำเนินการของบริษัทได้เท่าไหนเพียงใด ต้องมีความสอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงใด

จากปัญหาทั้งสองกรณีข้างต้นจะนำไปสู่ปัญหาในการมอบหมายภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นว่าสามารถมอบหมายให้ได้หรือไม่ และรูปแบบในการมอบหมายนั้นมีอย่างไรบ้าง อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายใด

ท้ายที่สุดคือ การกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถมีแนวทางในการกำกับดูแลมากน้อยได้เพียงใด และมีรูปแบบในการกำกับดูแลที่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีศึกษานี้ได้บ้าง เพื่อที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้มอบอำนาจในการจัดทำภารกิจ และวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นผู้รับมอบอำนาจ

ดังนั้นในบทที่ 5 จึงเป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในบทที่ 4 ในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม โดยจะชี้ให้เห็นถึงทฤษฎีและประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว ตลอดจนรูปแบบความเป็นไปได้ที่อาจจะเป็นทางออกของแต่ละกรณี

5.1 การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ประเด็นเรื่องวิธีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้น จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังไม่เคยจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองขึ้นมาเลย แม้ว่าจะมีบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นแบบอย่างในการศึกษาแนวทางการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแต่เนื่องจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นมีความเป็นมาในการเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครในทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้เกิดจากเจตนารมณ์ของกรุงเทพมหานครที่เริ่มก่อตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แต่อย่างใด ดังนั้นจึงถือเป็นเรื่องใหม่และเรื่องที่ไม่คุ้นเคยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่จะดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่เคยได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ว่าวิธีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนอกจากจะเป็นเรื่องที่ไม่คุ้นเคยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีข้อจำกัดด้านการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในหลายด้าน ดังนี้

5.1.1 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นถือว่าเป็นปัญหาในจุดเริ่มต้นของการเกิดขึ้นของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะตามหลักการที่ว่า การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำใดๆของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะห้ามออกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ดังนั้น แม้ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย จึงถือได้ว่ากฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

แม้ว่าวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะเป็นการจัดตั้งในลักษณะบริษัทจำกัดซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน แต่ในมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้จัดตั้งที่เป็นรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐไม่มีอิสระในการดำเนินการใดๆ ตามอำเภอใจแต่อย่างใด เพราะการดำเนินการทุกอย่างของหน่วยงานรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายมอบให้ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ เท่านั้น

การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ก็เช่นเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้สามารถดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น จึงจะสามารถดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองได้ โดยบทกฎหมายที่กำหนดอำนาจในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มักจะปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติสภาตำบลและ

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

แต่เมื่อพิจารณาบทกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเอง พบว่าปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจโดยชัดแจ้งในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองนั้นมีเพียง 2 องค์กร คือ กรุงเทพมหานครและเทศบาล ดังนี้

กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 วางหลักว่า “กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถืออยู่นั้นรวมกัน และ

(3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร”

เทศบาล ตามมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่วางหลักว่า “เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถืออยู่นั้นรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย”

ในส่วนของเมืองพัทธานัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธยา พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดอำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้โดยชัดแจ้ง แต่กล่าวถึงบริษัทที่เมืองพัทธยาถือหุ้นไว้ในมาตรา 49 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ห้ามนายกเมืองพัทธยาและรองนายกเมืองพัทธยาดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในบริษัทที่เมืองพัทธยาถือหุ้น และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำบริษัทที่เมืองพัทธยาถือหุ้น ดังนี้ “นายกเมืองพัทธยาและรองนายกเมืองพัทธยาต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในการพาณิชย์ของเมืองพัทธยา หรือบริษัทที่เมืองพัทธยาถือหุ้น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทธยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทธยา หรือบริษัทที่เมืองพัทธยาถือหุ้น”

แต่ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานทั้งสองจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเอง หรือแม้แต่กล่าวถึงวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเลย จะมีเพียงการกล่าวถึงการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁸⁷ และการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล¹⁸⁸ ซึ่งเป็นการพาณิชย์ของท้องถิ่นหรือวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคล เป็นเพียงการดำเนินการพาณิชย์ในนามหน่วยงานเองเท่านั้น ไม่ได้มีความเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากหน่วยงานแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นยังไม่มี ความชัดเจน และครอบคลุมเพียงพอที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแยกต่างหากออกจากหน่วยงานของตนเองได้ แนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้จะต้องเป็นการแก้ไขอำนาจในบทบัญญัติของกฎหมายให้เพิ่มอำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแนวทางการแก้ไขอำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนี้สามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ

(1) การแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายฉบับ

การแก้ไขอำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติ

¹⁸⁷ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

¹⁸⁸ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542 โดยผลของการแก้ไขในรูปแบบนี้ลักษณะของ บทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติที่มีอยู่อย่าง มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเทศบาล ตามมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยจะมีลักษณะดังนี้

“(องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) อาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท จำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็น สาธารณูปโภค

(2) (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้หุ้นที่ถือหุ้นร่วมกัน และ

(3) สภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ทั้งหมด

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ถืออยู่ในบริษัท จำกัดต้องได้รับอนุมัติจากสภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)”

แนวทางการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายฉบับนี้จะส่งผลให้เกิดความชัดเจนในอำนาจการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ และเป็นการง่ายต่อการค้นหาและอ้างอิงอำนาจของหน่วยงาน แต่อาจมีความ ยากลำบากในกระบวนการแก้ไขที่จะต้องทำการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ อีกทั้งยังอาจเกิดกรณีการ แก้ไขกฎหมายแต่ละฉบับโดยมีการกำหนดวิธีหรือขอบเขตในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ แตกต่างกันไปซึ่งจะส่งผลให้เกิดขึ้นของวิสาหกิจมหาชนแต่ละแห่งมีกระบวนการและ วัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนที่แตกต่างกันออกไป

(2) การจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายกลางที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการแก้ไขนี้เป็นการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจและกำหนดแนว ทางการจัดตั้งและการดำเนินการวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ในลักษณะที่เป็นกฎหมายกลางซึ่งแนวทางการแก้ไขในรูปแบบนี้จะทำให้รัฐสามารถเข้ามาเป็นผู้ กำหนดเกณฑ์พื้นฐานและแนวทางการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของทุกองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในภาพรวมได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในการจัดตั้ง ตลอดจนแนวทางใน

การดำเนินการและการควบคุมกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

นอกจากการตรากฎหมายใหม่แล้วอาจเป็นการแก้ไขบทกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วอย่างเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยลักษณะในของบทบัญญัติอาจคล้ายคลึงกับ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁸⁹ ดังนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แนวทางการแก้ไขกฎหมายนี้ เปิดช่องให้รัฐสามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้ในกฎกระทรวงได้ ทำให้มาตรฐานการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะอยู่ในรูปแบบเดียวกันสร้างความเป็นเอกภาพในลักษณะของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นมาทั้งหมด

อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของแนวทางนี้คือ การสร้างความยากลำบากในการอ้างอำนาจทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นทั้งหมดจะไม่ได้อยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแต่จะอยู่ในระดับกฎกระทรวง นอกจากนี้การที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้ในระดับกฎกระทรวงยังอาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยรัฐได้ง่ายกว่าการตราไว้ในพระราชบัญญัติและเป็นการจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง นอกจากนี้เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางฉบับได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้แล้ว เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวงอีกส่วนหนึ่งนั้นอาจเกิดการขัดหรือแย้งกันระหว่างบทบัญญัติในกฎหมายกับกฎกระทรวงอีกด้วย

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

“มาตรา 22 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

5.1.2 วิธีการดำเนินการเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าวิธีการดำเนินการเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแบ่งกระบวนการออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) กระบวนการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

กระบวนการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น แต่กระบวนการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนี้มีส่วนที่เป็นปัญหาคือ ความแตกต่างในการกำหนดกระบวนการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานครได้กำหนดกระบวนการภายใน¹⁹⁰ ไว้ดังนี้

“กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ...

(3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย...”

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการภายในของกรุงเทพมหานครในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาจากสภากรุงเทพมหานครว่าวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นบริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครจะต้องเป็นมติที่มีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด จากนั้นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอนุมัติเห็นชอบให้ทำการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นต่อไป

¹⁹⁰ มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

แต่เมื่อพิจารณาถึงกรณีกระบวนการภายในของเทศบาล¹⁹¹ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดว่า

“เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย”

จะเห็นได้ว่าไม่มีการกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสภาเทศบาล จึงเท่ากับว่ากระบวนการภายในของเทศบาลในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการโดยอาศัยมติความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากขององค์ประชุมเท่านั้น

จากความแตกต่างกันนี้เองส่งผลให้รูปแบบการดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครและเทศบาลมีความแตกต่างกันในด้านคะแนนเสียงในการให้ความเห็นชอบการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น แต่หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และผลกระทบของการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาขึ้นอยู่กับผลกระทบท่อเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการกำหนดให้กระบวนการภายในจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยคะแนนเสียงที่มากกว่าการพิจารณาลงมติทั่วไปย่อมจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นในการใช้เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและถือเป็นการตรวจสอบของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกำดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอีกด้วย

¹⁹¹ มาตรา 57 ตีร่ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

แนวทางการแก้ไขปัญหาระบบการภายในขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

กระบวนการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจ
มหาชนท้องถิ่นนั้นควรมีกฎหมายการกำหนดรูปแบบและกระบวนการเดียวกันให้เป็นดังนี้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น
เสนอต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาว่าวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นมี
วัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่

- สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาว่าควรจัดตั้งวิสาหกิจมหาชน
ท้องถิ่นหรือไม่

- สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนน
เสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นต่อ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาว่าวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้น
มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาว่าควรจัดตั้งวิสาหกิจมหาชน
ท้องถิ่นหรือไม่

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติเห็นชอบ

กระบวนการภายในในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นข้างต้นนี้จะต้องเป็น
กระบวนการพื้นฐานที่จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้ง
วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น และควรกำหนดให้กฎหมายที่มีมาตรฐานของกระบวนการภายในที่ต่ำกว่า
กระบวนการข้างต้น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้มีกระบวนการเป็นแบบเดียวกันด้วย

(2) กระบวนการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

เมื่อมีผ่านกระบวนการการดำเนินการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในลำดับต่อมาคือ การดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ส่วนที่ว่าด้วยการก่อตั้งบริษัท ซึ่งในส่วนนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเสมือนเป็นเอกชนรายหนึ่งในการขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด ทั้งนี้มีส่วนสำคัญที่กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นกำหนดไว้คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้

5.1.3 การคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคุณค่าที่จะมาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นโดยหลักแล้วสามารถเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แต่เนื่องจากการที่บุคคลจะมาเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น บุคคลนั้นย่อมเข้าร่วมมีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น รูปแบบและกระบวนการคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาเข้าร่วมย่อมต้องมีความโปร่งใส ชัดเจน และเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพและประโยชน์ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าแม้กฎหมายอย่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้อำนาจกรุงเทพมหานครและเทศบาลในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือกระบวนการในการคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาเข้าร่วมจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้เลย อีกทั้งก็ไม่ปรากฏกฎหมายลำดับรองใดๆ ที่กำหนดถึงกระบวนการดังกล่าวเลย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นยังไม่เคยทำการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเลย จึงไม่ปรากฏหรือกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมา

ในส่วนนี้รูปแบบที่ควรจะเป็นในการดำเนินการคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ควรเป็นดังนี้

(1) กรณีการเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ในกรณีนี้ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ก่อนเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาได้ ดังที่ปรากฏในมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ว่า “ในกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน” และในมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดว่า “กรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน”

จากการข้อกำหนดในบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายนั้นมีเจตนาที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นๆ ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าในรายละเอียดของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่สามารถเข้าร่วมนั้นอาจมีการกำหนดแตกต่างกันออกไป คือ กรณีของกรุงเทพมหานคร นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่สามารถเข้าร่วมจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นเป็นไปได้ทั้ง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น แต่ในกรณีของเทศบาลนั้นเปิดโอกาสให้ร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นอย่าง เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเท่านั้น ไม่เปิดช่องให้ร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

นอกจากนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมมือกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาที่เป็นผลมาจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ตีความว่าการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น¹⁹² และเมื่อพิจารณาต่อไปว่า “กิจการสาธารณูปโภค” ในกรอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถมอบให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นดำเนินการได้นั้นก็ต้องเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และข้อจำกัดในการดำเนินการจัดทำกิจกรรมใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการดำเนินการกิจกรรมนั้นเฉพาะในเขตพื้นที่ที่ตนมีความรับผิดชอบตามกฎหมายเท่านั้น ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นมีข้อจำกัดทางเขตแดนเช่นเดียวกันหรือไม่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อในภายหน้า กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นและต้องมีการดำเนินการในเขตแดนขององค์กรปกครองส่วน

¹⁹² คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 0264/2554 บันทึก เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ท้องถิ่นอื่นด้วยจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพราะกรณีนี้หากทำการตีความีความีว่าการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอยู่บนฐานเขตแดนเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้จัดตั้งเท่านั้น ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนก็คงเกิดขึ้นได้ยาก

ในกรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นของกิจการสาธารณูปโภคที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ก็ย่อมต้องเป็นกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อพื้นที่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ใช่การที่จะต้องเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการในพื้นที่นั้นเท่านั้น หากต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญของการดำเนินการนั้นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ หากสาระสำคัญของการดำเนินการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของพื้นที่แล้ว แม้จะมีการดำเนินการส่วนอื่นอยู่นอกพื้นที่หรือเป็นประโยชน์นอกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังต้องถือว่าเป็นการดำเนินการกิจการสาธารณูปโภคที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เช่นกัน ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจึงจะสามารถเกิดขึ้นได้จริง

(2) กรณีการเข้าร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดเทคโนโลยีหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจเลือกที่จะเข้าร่วมกับบุคคลตามกฎหมายเอกชนเพื่อที่จะจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเพื่อสามารถนำเทคโนโลยีหรือความเชี่ยวชาญของเอกชนเข้ามาเป็นประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ แต่การที่เอกชนเข้ามาจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นย่อมนำมาซึ่งส่วนได้เสียในการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้กระบวนการในการคัดเลือกเอกชนที่จะเข้าร่วมจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะต้องเป็นกระบวนการเฉพาะเพื่อสามารถที่จะตรวจสอบและแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินการได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ว่าเครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้คัดเลือกเอกชนเพื่อให้เข้ามาจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นร่วมกันคือพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 แต่ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 นั้นคือ “ข้อจำกัดทางด้านมูลค่าของโครงการ” กล่าวคือ การคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 จะสามารถใช้ได้เฉพาะโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปเท่านั้น ในขณะที่โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาทนั้นไม่ได้มีการกำหนดกระบวนการในการดำเนินการเป็น

พิเศษซึ่งการคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมจะต้องใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปตามข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การพัสดุ แทน

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การพัสดุ หรือแม้แต่พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 จะเห็นได้ว่าโดยเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วจะเป็นการกำหนดเพื่อให้รัฐและเอกชนเข้าร่วมกันเพื่อ “ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ” แต่กรณีของการคัดเลือกเอกชนเพื่อเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นผลที่ต้องการนั้นใช้การให้เอกชนนั้นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงหากแต่เป็นการ “จัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ” มากกว่า

แนวทางการแก้ไขปัญหาการคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

จากข้อจำกัดที่ได้กล่าวมาแล้ว หากมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกชนเพื่อเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นย่อมจะสร้างความชัดเจนในหลักการและกระบวนการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้มากกว่า โดยกฎหมายควรมีการกำหนดรูปแบบดังนี้

- การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น อันเป็นการกำหนดเพื่อจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

- การเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมกับ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ได้ทั้งสิ้น

- การเข้าร่วมกับบุคคลตามกฎหมายเอกชนจะต้องมีการกระบวนการในการคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมที่ชัดเจน และไม่มีการจำกัดด้วยมูลค่าของโครงการ

5.2 สถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

สถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นยังไม่มี ความชัดเจน โดยพื้นฐานแล้ววิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นก่อตั้งขึ้นมาโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับการตั้งบริษัททั่วไปของเอกชน แต่เนื่องจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นยังถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยปรากฏในระบบ

กฎหมายไทยจึงส่งผลให้สถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นยังไม่มีข้อกำหนดนิยามไว้เป็นการชัดเจน และผลจากความไม่ชัดเจนนี้เองทำให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นสามารถใช้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุม กำกับดูแล ตลอดจนการให้สิทธิในการดำเนินการใดๆแก่หน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะได้ เช่น

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแม้ว่าจะมีลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของซึ่งมีลักษณะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชนที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นก็ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติที่กำหนดนิยามของรัฐวิสาหกิจ อย่างเช่นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้กำหนดว่า¹⁹³

“ รัฐวิสาหกิจ ” หมายความว่า

- (ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่หน่วยงานใดจะเป็นรัฐวิสาหกิจได้นั้นจะต้องมีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่เนื่องจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ดังนั้นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะไม่อยู่ในนิยามของรัฐวิสาหกิจ สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายใดๆที่กำหนดให้แก่รัฐวิสาหกิจได้และในทางกลับกันวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นก็จะไม่ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การควบคุมทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้กับรัฐวิสาหกิจด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแม้ว่าจะไม่มีความเป็นทั้ง รัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ แต่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นก็ได้เป็น“เอกชน”¹⁹⁴ เพราะวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการตาม

¹⁹³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

¹⁹⁴ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสริมที่ 222/2550 บันทึก เรื่อง สถานภาพของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจึงไม่ใช่เอกชนเนื่องจากคำว่า “เอกชน” หมายความว่าถึงบุคคลซึ่งไม่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของรัฐบาลและหมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งไม่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

จากข้อสรุปสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นข้างต้นนำมาสู่ปัญหาบางประการในการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอย่างเช่น การดำเนินการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการบางอย่างของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นและมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ซึ่งหากเป็นการดำเนินการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 แต่เนื่องจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไม่ได้เป็นทั้ง รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และไม่ใช่เอกชนจึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นดำเนินการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ด้วยหรือไม่ ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้กำหนดนิยามของกิจการของรัฐ¹⁹⁵ ไว้ว่า

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย

(2) กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน”

จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ไม่ได้บัญญัติกำหนดให้กิจการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นกิจการของรัฐ ซึ่งหากตีความเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ว่าการที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นดำเนินการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 กำหนดไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วบางส่วนในบทที่ 4 ว่าแม้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะไม่ใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ แต่กิจการที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นดำเนินการนั้นทั้งหมดเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบหมายมาให้กับวิสาหกิจ

¹⁹⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

มหาชนท้องถิ่นจึงสามารถพิจารณาได้ว่ากิจการที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นดำเนินการนั้นแท้จริงแล้วก็ยังเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมาย ซึ่งหากตีความไปในแนวทางนี้การที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นดำเนินการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 กำหนดไว้

แนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

แนวทางที่จะแก้ไขปัญหาสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นคือการตรากฎหมายเพื่อกำหนดนิยามและสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะและควรที่จะมีการกำหนดให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใดบ้างโดยชัดเจน

5.3 ขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ประเด็นขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะเดียวกับบริษัทของเอกชนที่มีความคล่องตัวในการดำเนินการและสามารถกำหนดขอบวัตถุประสงค์ไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิได้อย่างอิสระกว้างขวาง อย่างไรก็ตามการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถทำได้อย่างอิสระเต็มที่ทั้งนี้เพราะจะต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

5.3.1 การกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้ 2 ลักษณะดังนี้

(1) การกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแบบภารกิจเฉพาะเจาะจง

การกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแบบภารกิจเฉพาะเจาะจง การกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในลักษณะนี้จะเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางภารกิจอย่างชัดเจนโดยการกำหนดให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทำภารกิจใดภารกิจหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น การจัดเก็บขยะ การจัดทำระบบการขนส่งทางราง ซึ่งลักษณะการกำหนดภารกิจเฉพาะเจาะจงนี้จะทำให้วิสาหกิจ

มหาชนท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างเช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ขนส่งไทย จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด เป็นต้น โดยการกำหนดภารกิจของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นอาจจะกำหนดภารกิจอื่น นอกเหนือจากภารกิจเฉพาะเจาะจงที่เป็นหลักก็ได้ แต่ภารกิจที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นมานี้ก็ควรเป็น ภารกิจที่สอดคล้องหรือเป็นภารกิจที่ส่งเสริมภารกิจหลักเท่านั้น

(2) การกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแบบภารกิจทั่วไป

การกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแบบภารกิจทั่วไป เป็นลักษณะของแนวคิดบริษัทพัฒนาเมืองโดยกำหนดวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นให้ เป็นไปเพื่อการพัฒนาเมืองโดยเน้นที่การพัฒนาพื้นที่เป็นหลักแต่ก็มีการดำเนินกิจการอื่นๆ อันเป็นการ อำนวยความสะดวกของการพัฒนาพื้นที่ เช่น การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน ไฟฟ้า ประปา ตลอดจน ระบบการขนส่ง โดยลักษณะการกำหนดขอบวัตถุประสงค์เช่นนี้จะป็นลักษณะที่คล้ายคลึงกับการ กำหนดขอบวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ลักษณะการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของ วิสาหกิจมหาชนในรูปแบบนี้จะมีการกำหนดไว้อย่างกว้างและหลายหลาย

อย่างไรก็ตามการที่กำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น แบบภารกิจทั่วไปอาจส่งผลให้ลักษณะภารกิจที่เป็นการทั่วไปของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นมีความ คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปจนเกิดความทับซ้อนในอำนาจ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเอง ซึ่งอาจเป็นการบิดเบือนหลักการ กระจายอำนาจทางเขตแดนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบหลักแต่กลับโอน อำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่ในเขตแดนของตนมาให้กับวิสาหกิจมหาชน ท้องถิ่นดำเนินการแทน

แนวทางการแก้ไขปัญหากการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจ มหาชนท้องถิ่น

ผลจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชน ท้องถิ่นนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางการกำหนดขอบ วัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยควรที่จะกำหนดให้ขอบวัตถุประสงค์ของ วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นแบบภารกิจเฉพาะเจาะจงเป็นหลักเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจาย อำนาจทางภารกิจและจะได้ไม่เป็นการทับซ้อนกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก จนเกินไป

5.3.2 ข้อจำกัดการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแม้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะก่อตั้งขึ้นโดยอำนาจของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดขอบวัตถุประสงค์การดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้ข้อจำกัดการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นมีดังนี้

(1) กรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการพื้นฐานของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นคือ หลักการกระจายอำนาจทางภารกิจที่หน่วยงานผู้รับการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ย่อมจะต้องรับภารกิจบางประการของหน่วยงานผู้กระจายอำนาจ ซึ่งในกรณีของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ผู้หน่วยงานผู้รับการกระจายอำนาจทางภารกิจย่อมจะต้องรับอำนาจในการจัดทำภารกิจมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางกลับกันคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบอำนาจในการจัดทำภารกิจบางประการที่เป็นหน้าที่ของตนให้แก่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไปเป็นผู้จัดทำแทนได้ แต่จะสังเกตได้ว่าภารกิจที่มอบหมายนั้นจะต้องเป็นกิจการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากเป็นการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ที่ไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นย่อมไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายรับรองและยังถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการนอกเหนือไปจากอำนาจที่ตนมีอยู่ ดังนั้นกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นข้อจำกัดสำคัญของการกำหนดขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามเนื่องจากกรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้นมีความแตกต่างกันออกไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆไว้ เช่น กรุงเทพมหานครนั้นมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁹⁶ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹⁹⁷ เป็นกฎหมายหลักที่อำนาจหน้าที่ไว้ซึ่งมีภารกิจบางประเภทที่แตกต่างไปจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁹⁸ และพระราชบัญญัติสภา

¹⁹⁶ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

¹⁹⁷ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

¹⁹⁸ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537¹⁹⁹ และด้วยเหตุนี้เองส่งผลให้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองก็มีเนื้อหาของกรอบอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปด้วย

(2) กรอบนิยามของ “กิจการสาธารณูปโภค”

นอกจากข้อจำกัดในด้านกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การกำหนดขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นยังถูกจำกัดด้วยนิยามของ “กิจการสาธารณูปโภค” อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของประกอบหนึ่งของบทกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่บัญญัติว่า²⁰⁰

“กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ...”

หรือองค์ประกอบที่ปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่บัญญัติว่า²⁰¹

“เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค...”

จากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานครและเทศบาลจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับล้วนแล้วแต่กำหนดให้กิจการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะต้องเป็นกิจการสาธารณูปโภคทั้งสิ้น โดยลักษณะของกิจการสาธารณูปภคนั้นได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 4 เช่น การรถไฟ การรถราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซ

¹⁹⁹ มาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

²⁰⁰ มาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

²⁰¹ มาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

โดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระทั่งถึงความปลอดภัยหรือ ความสะดวกของประชาชน หรือกิจการที่มีลักษณะการดำเนินงานเพื่อให้บริการสาธารณะหรือจัดไว้ให้ ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือไม่²⁰² การดำเนินงานกิจการสาธารณูปโภคจึงต้อง เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชนทั่วไป²⁰³

ดังนั้นจากกรอบนิยามของกิจการสาธารณูปโภคก็ยิ่งจะทำให้การกำหนด ขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นแคบลงไปอีก ทั้งนี้เพราะนอกจาก จะต้องพิจารณาว่ากิจการใดอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังจะต้อง พิจารณาอีกกว่าแม้กิจการนั้นจะอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วหากแต่ ไม่ได้มีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภคแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่จัดตั้งวิสาหกิจมหาชน ท้องถิ่นมาเพื่อดำเนินการจัดทำกิจการนั้นได้ หรือหากมีการดำเนินการจัดทำไปก็จะเป็นการ ดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นการดำเนินการที่เกินกว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการกำหนดขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการ ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นให้จะต้องอยู่ในกรอบนิยามของกิจการสาธารณูปโภคนั้น ส่งผลให้วิสาหกิจ มหาชนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจการบางอย่างที่แม้ว่าจะอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่กิจการนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งการตีความเช่นนี้ส่งผลเสียให้แก่ทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเองที่ถูกจำกัดไม่ให้ดำเนินการในกิจการบาง ประเภทเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งโดยแท้จริงแล้ววิสาหกิจมหาชน ท้องถิ่นควรที่จะสามารถดำเนินการในกิจการใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นได้ทั้งสิ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการขยาย ขอบเขตและเป็นการใช้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการยกระดับการจัดทำบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือจำกัดการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชน ท้องถิ่น

เพื่อความชัดเจนในการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะต้องมี กฎหมายที่ระบุถึงภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้แก่วิสาหกิจมหาชน

²⁰² คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสริมที่ 0264/2554 บันทึก เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

²⁰³ คณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อ้างถึงใน สิริพร มณีภักดิ์, การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและ กรุงเทพมหานคร, หน้า 76.

ท้องถิ่นไปดำเนินการได้ ทั้งนี้ลักษณะภารกิจที่อาจมอบหมายได้นั้นอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อีกทั้งไม่ควรกำหนดให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่ควรกำหนดให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการในกิจการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ตามความเหมาะสม

5.4 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ประเด็นเรื่องภารกิจใดบ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ในส่วนนี้จะเป็นมุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจใดให้แยกออกไปจัดตั้งเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นและนอกจากนั้นต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณาด้วยว่าภารกิจนั้นสมควรมอบให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นหรือไม่ การมอบภารกิจให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแล้วจะมีผลอย่างไร

5.4.1 เกณฑ์การพิจารณาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ส่วนของเกณฑ์การพิจารณาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเมื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบกับหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้กระจายอำนาจกับองค์กรผู้รับการกระจายอำนาจสามารถสรุปลักษณะภารกิจได้ดังนี้

(1) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะครอบคลุมถึงพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น

จากหลักผลประโยชน์มหาชน โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในผลประโยชน์เกิดขึ้นกับท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยผลประโยชน์เกิดขึ้นกับท้องถิ่นนั้นจะจำกัดอยู่ในเฉพาะเขตพื้นที่การปกครองของตนเองเท่านั้น อย่างไรก็ตามมีกิจการของท้องถิ่นหลายประเภทที่เป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอื่นๆละแวกเดียวกันด้วย และความต้องการในลักษณะนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งไม่สามารถดำเนินการจัดทำเพื่อสนองความต้องการได้ การใช้หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่นอย่าง วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่ในกลุ่มท้องถิ่นจึงเป็นทางออกที่ดีอีกทางหนึ่ง

(2) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ

จากหลักประสิทธิภาพในการจัดการ ภารกิจบางประการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองก็ตาม แต่หากมีการจัดการที่เป็นอิสระแยกออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะส่งผลให้คุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นนั้นดีขึ้นและมีประสิทธิภาพในการจัดการทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และด้านอื่นๆ สูงมากขึ้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเลือกใช้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการจัดทำภารกิจก็ย่อมจะเป็นผลดีมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำเอง

(3) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องอาศัยเทคโนโลยี ความรู้ความเชี่ยวชาญ

ภารกิจบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อสังคมมีการพัฒนาไปความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก็เปลี่ยนแปลงไป จนอาจส่งผลให้การจัดทำภารกิจนั้นๆ จะต้องใช้เทคโนโลยี ความรู้ความเชี่ยวชาญเพิ่มมากขึ้น และเมื่อพิจารณาจากหลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาด หรือเทคโนโลยีของกิจการบริการสาธารณะประกอบกับการหลักการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่สามารถให้เอกชนที่มีเทคโนโลยี ความรู้ ความสามารถ เข้าร่วมดำเนินการได้ จะเห็นได้ว่าวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่มากขึ้น ส่งผลให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นทั้งหน่วยงานที่มีเทคโนโลยี เงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถสูงและรู้ถึงสภาพท้องถิ่นเป็นอย่างดีอีกด้วย

(4) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นการผลิตเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาจากหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) แล้วจะพบว่าหากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีลักษณะที่สามารถสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมาก ภารกิจเหล่านั้นก็ควรให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเนื่องจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีพื้นฐานที่เน้นการผลิตเป็นหลักอยู่แล้ว การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะผ่านทางวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นย่อมจะสามารถทำให้ผลิตบริการได้จำนวนมากและต้นทุนที่ต่ำกว่าตามหลักขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง

อย่างไรก็ตามในทางกลับกัน หากภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแล้วมีแนวโน้มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแบกรับความเสี่ยงและต้นทุนในการดำเนินการจนเป็นภาระทางค่าใช้จ่ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ภารกิจก็ไม่ควรที่จะดำเนินการโดยวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ทั้งนี้การพิจารณาถึงภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจจะต้องพิจารณาถึงขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายได้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการเฉพาะพื้นที่ไป

5.4.2 วิธีการมอบหมายภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

หลังจากที่ได้พิจารณาแล้วว่าภารกิจสมควรที่จะจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นและวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะมีข้อวัตถุประสงค์และการดำเนินการภายใต้ภารกิจเหล่านั้น ในลำดับต่อมาที่จะต้องพิจารณาคือ วิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายภารกิจให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการดำเนินการได้ 2 วิธีดังนี้

(1) การมอบหมายภารกิจโดยกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ลักษณะของการมอบหมายภารกิจโดยกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนี้จะเหมาะสมกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่มีการกำหนดขอบวัตถุประสงค์แบบภารกิจเฉพาะเจาะจง ลักษณะแบบเดียวกับการที่รัฐส่วนกลางมอบหมายภารกิจให้แก่รัฐวิสาหกิจโดยการกำหนดภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจไว้ในกฎหมายหรือข้อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเมื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแล้วรัฐวิสาหกิจก็สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้กรอบภารกิจนั้นๆได้ทันที ในทางเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นโดยใช้การมอบหมายรูปแบบนี้ได้เช่นกัน ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการมอบหมายภารกิจในคราวที่จัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเพียงครั้งเดียว

(2) การมอบหมายภารกิจโดยอาศัยสัญญาจ้าง

ลักษณะของการมอบหมายภารกิจโดยอาศัยสัญญาจ้างนี้เป็นเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมอบหมายภารกิจให้แก่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่มีการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของแบบภารกิจทั่วไป อย่างเช่นในกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เนื่องจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นประเภทนี้มีขอบภารกิจที่กว้างขวางหลากหลายเป็นอย่างมาก องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจะสามารถเลือกที่จะมอบหมายภารกิจให้แก่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเหล่านี้เป็นรายโครงการโดยอาศัยสัญญาจ้าง

5.5 การกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

โดยหลักของการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนนั้น จะต้องมีการกำกับดูแลจากหน่วยงานผู้เป็นผู้จัดตั้งวิสาหกิจมหาชนนั้นๆ เช่นในรัฐวิสาหกิจหน้าที่การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจก็จะเป็นของกระทรวงเจ้าสังกัด และในกรณีของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นก็เป็นหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้น อีกรัฐวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นยังอาจถูกกำกับโดยส่วนกลางคือ กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อหนึ่งเช่นกัน

ด้วยการที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นไม่ใช่รัฐวิสาหกิจส่งผลให้รูปแบบและกระบวนการใดๆ ตามกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไม่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้เลย ทั้งที่มีกฎหมายหลายฉบับที่สร้างกระบวนการการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนผ่านหน่วยงานตรวจสอบของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งสามารถนำมาพัฒนาปรับใช้กับการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้ อาทิเช่น

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เช่น การกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำทุนหรือผลกำไรของรัฐวิสาหกิจเข้าบัญชีเงินคงคลัง²⁰⁴ หรือการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกให้รัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสรุพสมุดบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ²⁰⁵

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยสำนักงบประมาณซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้สำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เช่น การเรียกให้รัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและ

²⁰⁴ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

²⁰⁵ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

หลักเกณฑ์ที่กำหนด²⁰⁶ การเข้าตรวจสอบสรพสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ²⁰⁷ รัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว²⁰⁸

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เพื่อกำกับดูแลวินัยทางงบประมาณและการคลังของรัฐวิสาหกิจ โดยการ การตรวจบัญชี ตรวจสอบ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหาร การเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เช่น การเสนอแนะให้รัฐวิสาหกิจแก้ไข ข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจน ติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ²⁰⁹ การตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของรัฐวิสาหกิจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ และ แสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจ ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการ ของรัฐวิสาหกิจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่²¹⁰ การตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของ รัฐวิสาหกิจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่²¹¹ การตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่าย และหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ²¹²

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะเป็น หน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่เกิดขึ้นจากกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2545 ซึ่งปัจจุบันได้มีการแก้ไขปรับปรุงอำนาจโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วน

²⁰⁶ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

²⁰⁷ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

²⁰⁸ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

²⁰⁹ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

²¹⁰ มาตรา 39 (2) (ก) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

²¹¹ มาตรา 39 (2) (จ) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

²¹² มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557 โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาธุรกิจและหลักทรัพย์ของรัฐโดยการเสนอแนะนโยบายและมาตรการการกำกับดูแลการประเมินผล และการพัฒนาธุรกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ และดำเนินการเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เช่น การกำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล และพัฒนาธุรกิจให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบาย แผน กฎหมาย และมาตรการเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาธุรกิจ ตลอดจนการเสนอแนะนโยบาย แผน กฎหมาย ระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาธุรกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ²¹³ การดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเงื่อนไขสัญญาจ้าง²¹⁴ การวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม²¹⁵ เป็นต้น จากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจะเห็นได้ถึงบทบาทและความสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐที่จะใช้กำกับดูแลการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดในภาพรวม

จากแนวทางการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของรัฐทั้งหมดที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น แม้ไม่สามารถจะนำไปใช้กำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้โดยตรง แต่ก็ถือเป็นแนวทางที่ดีที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และพัฒนากระบวนการการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.5.1 ความเหมาะสมในการนำกฎหมายการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมาครอบคลุมถึงวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่าการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของรัฐทั้งหมดไม่สามารถจะนำไปใช้กำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้เนื่องจากนิยามของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ได้ครอบคลุมถึงวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น แต่ด้วยความที่ลักษณะของรัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นมีความคล้ายคลึงกันมากจึงเกิดประเด็นที่น่าพิจารณาว่าหากมีการปรับเปลี่ยนนิยามของรัฐวิสาหกิจให้ครอบคลุมถึงวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นด้วยเพื่อที่จะทำให้กฎหมายที่กำหนดกระบวนการการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสามารถนำมาปรับใช้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้ด้วย

²¹³ ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557

²¹⁴ ข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557

²¹⁵ ข้อ 9 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557

อย่างไรก็ตามความแตกต่างที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นคือหน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแล ซึ่งรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รับการกระจายอำนาจทางภารกิจมาจากส่วนกลาง ดังนั้นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจึงเป็นราชการส่วนกลางแตกต่างจากวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานที่รับการกระจายอำนาจทางภารกิจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อหนึ่ง ผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจึงต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั่นเอง

ด้วยความที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นแตกต่างกัน กฎหมายต่างๆที่ตราขึ้นเพื่อกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจึงเป็นการจัดโครงสร้างเพื่อให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ดังนั้นหากมีการปรับนิยามของรัฐวิสาหกิจให้ครอบคลุมถึงวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นก็จะทำให้รัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นต้องใช้หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลเดียวกันหรืออีกนัยหนึ่งคือ ต้องมีผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลเดียวกัน ซึ่งผลลักษณะนี้จะทำให้ทั้งรัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางทั้งสิ้นและกลายเป็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นแต่กลับไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานที่ตนเองตั้งขึ้นมาซึ่งทำให้เกิดผลประหลาด ดังนั้นแม้ว่ากฎหมายต่างๆจะกำหนดโครงสร้างในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไว้ครอบคลุมเพียงใดก็ไม่สมควรที่จะนำเอาวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กระบวนการเดียวกัน

5.5.2 แนวทางการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

แนวทางการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นการเฉพาะโดยอาจจะนำหลักการและรูปแบบของกฎหมายต่างๆที่กำหนดการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเข้ามาเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่มีความชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้ได้เมื่อมีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นในเขตพื้นที่ของตน

โดยแนวทางการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรและมาตรการในการกำกับดูแลทางการเงินที่เป็นระบบแยกต่างหากออกจากกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

5.6 บทวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การสร้างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นประสบปัญหาสำคัญเนื่องจากการที่ไม่มีบทกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งและการดำเนินงานวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นตั้งแต่อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ไม่ครอบคลุมกับทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงกรุงเทพมหานครและเทศบาลเท่านั้นที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ตลอดจนขาดบทกฎหมายที่กำหนดสถานะของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในระบบกฎหมายของไทยว่ามีความเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชนและจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นๆ ฉบับใดบ้าง ทั้งยังขาดความชัดเจนในการที่จะกำหนดขอบภารกิจและการพิจารณาว่าภารกิจใดที่สามารถมอบให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไปดำเนินการจัดทำได้ และที่สำคัญที่สุดคือ การขาดหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางที่เป็นอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าการที่จะสามารถจัดตั้งและการดำเนินงานวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายกลางเพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงภารกิจที่จะให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจัดทำ การดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ตลอดจนมาตรการขั้นต่ำในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้น

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นโดยศึกษาจากกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด อันเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นภายใต้กำกับของกรุงเทพมหานคร โดยทำการศึกษาทั้งในด้านแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบหน่วยงานตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทั้งตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่และหลักการกระจายอำนาจทางบริการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้กระจายอำนาจกับองค์กรผู้รับการกระจายอำนาจ รวมไปถึงการควบคุมหน่วยงานรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงความเป็นมาของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และปัญหาที่เกิดจากการจัดตั้งและการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เพื่อนำมาสู่บทวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นต่อไป

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นสามารถสรุปได้โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1.1 ภารกิจและการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงหลักการทางทฤษฎีของภารกิจและการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่ความเข้าใจถึงลักษณะภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ได้ทำการอธิบายประเภทของบริการสาธารณะที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองที่เป็นกิจกรรมที่เป็นการดูแลความสงบปลอดภัยของประชาชน ทั้งในด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งโดยสภาพแล้วกิจกรรมเหล่านี้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะเนื่องจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะนี้ โดยเนื้อหาจะต้องใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำเสมอ

ด้วยเหตุนี้เองบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดทำเท่านั้น ไม่สามารถที่จะมอบหมายให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

(2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่เรียกว่าบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม บริการสาธารณะประเภทนี้เกิดจากการขยายหน้าที่ของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมที่เปลี่ยนไป โดยบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะเป็นการที่รัฐเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการที่โดยสภาพมีวัตถุประสงค์เดียวกับวิสาหกิจอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ของเอกชน กิจกรรมประเภทนี้จึงเน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การบริการ มีการแบ่งปันผลประโยชน์ ตลอดจนรูปแบบการดำเนินการที่มีความคล่องตัว ไม่ยึดกับการดำเนินการตามระบบของรัฐทั่วไป และผลจากการที่มีเน้นการผลิตและจำหน่ายเป็นเหตุให้รายได้ของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการเป็นหลัก

เมื่อทราบถึงภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐแล้วในส่วนต่อมาจึงเป็นการอธิบายถึงหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะในลำดับต่างๆ ตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งก็คือ หน่วยงานตามหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่างหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ตามหลักการกระจายอำนาจ อันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การศึกษาหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ก็เพื่อที่จะเข้าใจถึงกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เป็นสำคัญ อันจะนำไปสู่ขอบเขตของการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น

(2) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ คือ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง

ให้แก่องค์กรที่ไม่ได้อยู่ในระบบราชการ หน่วยงานประเภทนี้โดยทั่วไปจะไม่ถูกจำกัดขอบเขตของการดำเนินการทางพื้นที่ แต่จะเป็นการจำกัดกรอบภารกิจแทน โดยการศึกษาหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

- หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับชาติ ได้แก่ วิชาศึกษมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจองค์การมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

- หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการระดับท้องถิ่น ได้แก่ สหการ การพาณิชย์ของท้องถิ่น และวิชาศึกษมหาชนท้องถิ่น

ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจถึงโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการแต่ละรูปแบบนั้นมีอำนาจการจัดตั้ง รูปแบบการจัดตั้ง ขอบเขตความรับผิดชอบเพียงใดเพื่อจะนำมาปรับสู่การจัดตั้งวิชาศึกษมหาชนท้องถิ่นได้ในที่สุด

ในลำดับต่อมาเป็นการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้กระจายอำนาจกับองค์กรผู้รับการกระจายอำนาจได้แก่ หลักผลประโยชน์มหาชน หลักประสิทธิภาพในการจัดการ หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ หลักความสามารถของท้องถิ่น หลักการกำหนดระดับของหน่วยงานจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาด หรือเทคโนโลยีของกิจการบริการสาธารณะ หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

การศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ข้างต้นนี้เป็นไปเพื่อการหาเครื่องมือในการพิจารณาว่าภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถและสมควรที่จะมอบหมายให้แก่วิชาศึกษมหาชนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำนั่นเอง

ในส่วนท้ายที่สุดเป็นการศึกษาถึงหลักการควบคุมหน่วยงานรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะโดยมุ่งศึกษาที่มาตรการควบคุมตามโดยการกำกับดูแลทั้งทางตรงอย่างเช่น มาตรการกำกับดูแลบุคคล มาตรการกำกับดูแลองค์กร มาตรการกำกับดูแลการกระทำ รวมทั้งการกำกับดูแลทางอ้อมอย่างเช่น การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล การใช้สัญญาเป็นมาตรการในการกำกับดูแล หรือการกำกับดูแลทางการคลัง ซึ่งจะนำมาสู่รูปแบบที่ควรจะเป็นของมาตรการกำกับดูแลวิชาศึกษมหาชนท้องถิ่น

6.1.2 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองได้ แต่จากข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยไม่เคยมีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้ไว้เลย อย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยใช้อำนาจการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นใหม่ แต่มีหน่วยงานที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนและมีลักษณะเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอย่างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยกฎหมายของกรุงเทพมหานคร หากแต่การเกิดขึ้นของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น มีที่มาในเชิงประวัติศาสตร์ที่พัฒนามาจากบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ซึ่งมีความเป็นมาที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาลในช่วงยุคสมัยต่างๆ เป็นอย่างมากในฐานะเครื่องมือสำคัญในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง การศึกษาถึงความเป็นมาของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ที่เปลี่ยนแปลงมาสู่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะทำให้เกิดความเข้าใจในโครงสร้างและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานดังกล่าวสอดคล้องกับแนวนโยบายในแต่ละช่วงสมัยที่เป็นตัวกำหนดการดำเนินการของบริษัท อีกทั้งยังเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของผู้ถือหุ้นในแต่ละช่วงที่นำมาสู่ความเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครในท้ายที่สุด

นอกจากการศึกษาความเป็นมาของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด สู่ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด อันเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครแล้ว ในส่วนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ยังแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในปัจจุบัน ภารกิจโครงการต่างๆ ที่กรุงเทพมหานครมอบหมายให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ รวมทั้งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตลอดจนแหล่งเงินทุนและความสัมพันธ์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับกรุงเทพมหานครด้วย

6.1.3 ปัญหาที่เกิดจากการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

ปัญหาที่เกิดจากการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครจากการศึกษาผ่านบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะพบได้ว่าแม้ว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะมีการก่อตั้งขึ้นแล้วแต่ก็มีปัญหาในการดำเนินการให้หลายด้านจนส่งผลให้ไม่สามารถเป็นหน่วยงานที่รับมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะจากกรุงเทพมหานครได้อย่างมีราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายทั้งในส่วนของการจัดตั้งและกระบวนการ

คัดเลือกผู้ที่จะเข้าร่วม ด้านสถานะทางกฎหมายของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่ไม่มีความชัดเจนว่าสถานะของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในแต่ละบทกฎหมาย เช่น สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 หรือสถานะความเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชนตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

รวมไปถึงข้อจำกัดในการดำเนินการตามขอวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่แม้จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทไว้อย่างกว้างขวางหลากหลายแต่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการในภารกิจตามวัตถุประสงค์ของบริษัทได้ในหลายภารกิจเนื่องจากภารกิจบางประการนั้นไม่สอดคล้องกับขอบอำนาจของกรุงเทพมหานครนอกจากนี้ผลการกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไว้อย่างกว้างขวางหลากหลายนั้นทำให้เกิดปัญหาในการมอบหมายภารกิจของกรุงเทพมหานครให้กับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด อีกด้วย

ในประการสุดท้ายการศึกษาแสดงให้เห็นว่ามาตรการในการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีการกำหนดข้อบัญญัติที่มีการกำกับดูแลบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด อยู่บ้างแล้ว แต่จะเห็นได้ว่ามาตรการในการกำกับดูแลนั้นยังเป็นเพียงส่วนน้อยของกระบวนการกำกับดูแลที่ควรจะเป็นเพื่อเทียบกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยราชการส่วนกลาง

6.1.4 บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชน ท้องถิ่น

ผลจากการสะท้อนบทเรียนปัญหาที่เกิดจากการจัดตั้งและการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้นนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหาแนวทางการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นในภาพรวมในกระบวนการต่างๆ ได้แก่

1) ปัญหาการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ ทั้งในประเด็นอาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนของตนเองได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการความแตกต่างในวิธีการดำเนินการเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความไม่ชัดเจนในกระบวนการคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือบุคคลตามกฎหมายเอกชน

2) ปัญหาสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ในระบบกฎหมายปัจจุบันยังไม่มีกรอบรับสถานะของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ชัดเจนจนส่งผลให้เกิดความไม่คล่องตัว

และความไม่แน่ใจในการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นว่า วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทกฎหมายใดบ้างและในทางกลับกันวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิหรืออำนาจพิเศษที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาได้หรือไม่

3) ปัญหาขอวัตถุประสงค์ประสงค์และการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่เป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายในด้านการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อเนื่องให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าขอวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นสมควรต้องกำหนดในรูปแบบใด

4) ปัญหาการพิจารณาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนี้เป็นผลมาจากจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดเครื่องมือในการพิจารณาว่าภารกิจใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถและสมควรที่จะมอบให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นดำเนินการ

5) ปัญหาการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เนื่องจากสถานะของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งก็ไม่สมควรที่จะขยายนามของรัฐวิสาหกิจให้ครอบคลุมถึงวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเพื่อที่จะให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นสามารถเข้ากระบวนการในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายต่าง ๆ นั้นคือ ราชการส่วนกลาง ซึ่งการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นจะต้องเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งและการดำเนินงานวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น จะพบว่าปัญหาสำคัญที่สุดที่ทำให้การจัดตั้งและการดำเนินงานวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ การขาดกฎหมายกลางที่ให้อำนาจและกำหนดแนวทางการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นและการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ โดยกฎหมายกลางในการจัดตั้งและการดำเนินงานวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นควรที่จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) กำหนดนิยามของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

จากการที่วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่มากกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมดซึ่งลักษณะเฉพาะที่ไม่ปรากฏนิยามในบทกฎหมายใดๆ และแม้ว่าลักษณะจะคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ แต่พื้นฐานของการจัดตั้ง การดำเนินการ ตลอดจนการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงไม่สามารถมีจะขยาย

นิยามของรัฐวิสาหกิจให้ครอบคลุมถึงวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดนิยามของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนแยกต่างหากจากรัฐวิสาหกิจ

2) อำนาจการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

ผลสืบเนื่องจากความไม่ครอบคลุมของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายกลางจะต้องมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นของตนเองได้

3) ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

เพื่อความชัดเจนในกระบวนการดำเนินการและเป็นการสร้างมาตรฐานในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น กฎหมายกลางจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนวิธีการภายในขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบเดียวกัน

4) การคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาร่วมกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

กฎหมายกลางจะต้องกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่จะมาร่วมจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นและกระบวนการคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาร่วมให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการเข้าร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนจะต้องมีหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดเลือกเฉพาะที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยไม่ควรใช้หลักเกณฑ์และกระบวนการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ทั้งหมด

5) สถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

จากการกำหนดนิยามความหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นให้เฉพาะแล้ว ควรที่จะมีการกำหนดสถานะของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนว่าจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใดบ้าง เนื่องจากการปรับใช้กฎหมายหลายฉบับอาจประสบปัญหาความไม่ครอบคลุมถึงนิยามความหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นมาใหม่นี้

6) ขอบวัตถุประสงค์และการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

กฎหมายกลางจะต้องมีการกำหนดลักษณะของขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่อาจเป็นไปได้ให้ชัดเจน ซึ่งไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นเฉพาะกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น

ทั้งนี้ควรจะกำหนดให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นมีขอบวัตถุประสงค์ที่เป็นภารกิจที่เฉพาะเจาะจงเป็นภารกิจหลักของการดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางบริการ

7) ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถมอบหมายให้กับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

กฎหมายกลางจะต้องมีการกำหนดกรอบที่เป็นเครื่องมือในการพิจารณาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถและสมควรมอบภารกิจใดให้วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และการมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ควรที่จะอาศัยสัญญาจ้างเป็นรายโครงการ แต่ควรเป็นการมอบหมายภารกิจตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเลย

8) การกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น

กฎหมายกลางจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมา โดยเฉพาะมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรและมาตรการในการกำกับดูแลทางการเงิน ทั้งนี้อาจอิงแนวทางในการกำกับดูแลจากหลักเกณฑ์การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยราชการส่วนกลางเป็นแบบอย่าง

รายการอ้างอิง

- คมกฤษ อภารัตน์วิไล. แนวทางการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 3. 2531.
- . วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์
ข้อความคิด. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2529.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.
- . หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษ. 2 ed. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2549.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. มติชนรายวัน, 02 กันยายน พ.ศ. 2548.
- . "การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น." ใน สารานุกรมการปกครอง
ท้องถิ่นไทย หมวด 1 ลำดับที่ 1. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- . ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน
, 2546.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- . มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:
วิญญูชน, 2554.
- . หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน,
2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. นิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม,
2538.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- รังสรรค์ ธารณะพรพันธุ์. "พัฒนาการและบทบาทของสหสามัคคีค้าสัตว์." กรุงเทพมหานคร: รายงานวิจัย
เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523.
- วิญญูเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะใน
ประเทศไทย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2539.
- วิบูลย์ กัมมาระบุตร. บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 3. 2531.
- วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรณ ใจมั่น. การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดบริการ
สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า,
2549.
- คันสนีย์ เกื้ออนศิริ. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี
การจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร. นิติศาสตรมหา
บัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2543.

- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. "โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น." ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด 2 ลำดับที่ 4. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547.
- . การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 2. 2533.
- . รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.
- สาโรจน์ สุนันท์วัฒน์. ตลาดสุกร. เศรษฐศาสตร์มหัศจรรย์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2504.
- สิริพร มณีภักดิ์. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร. นิติศาสตร์มหัศจรรย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2538.
- สุรพล นิตไกรพจน์. ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2543.
- . "โครงการศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแผนการดำเนินงานในการโอนกิจการขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพให้กรุงเทพมหานคร." งานวิจัยเสนอต่อกระทรวงคมนาคม, 2540.
- . ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 2. 2542.
- . รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, 2541.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายฉัฐเมษ ภิรมย์พานิช เกิดเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2527 ศึกษาในระดับมัธยมปลายที่โรงเรียนสาธิตสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา สำเร็จการศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2550 และนิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2553 เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2553 และปัจจุบันเป็นอาจารย์ผู้ช่วย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY