



การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

สร้อย มารู

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2565

PUBLIC SERVICE DELIVERY BY LOCAL PUBLIC ENTERPRISE

BY

SARAN MARU



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2022

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

สร้อย มารู

เรื่อง

การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2566

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์อานนท์ มานะ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(อาจารย์กอบชัย พงษ์เสริม)

คณบดี

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจ
	ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ชื่อผู้เขียน	สร้อย มารู
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน
	คณะนิติศาสตร์
	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์
ปีการศึกษา	2565

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งกำหนดว่าในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง โดยใช้สถานะของการเป็นราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม มีกรณีกรุงเทพมหานครที่มอบให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครจัดทำบริการสาธารณะในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคบางเรื่องแทนกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดความคล่องตัวและมีรูปแบบการดำเนินการที่หลากหลาย และเกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่น แต่ก็พบว่ามีปัญหาในการดำเนินการอยู่บ้างในบางกรณี เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบริษัทดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบว่ามีกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ก่อตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด ขึ้นในปี 2551 เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยดำเนินการในลักษณะเป็นการพาณิชย์ของท้องถิ่น แต่การดำเนินการของบริษัทต่าง ๆ ดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายทำให้กระทบต่อการดำเนินการ กล่าวคือ สำนักงานการตรวจเงิน

แผ่นดินและหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลตรวจสอบพบว่า การดำเนินการดังกล่าวไม่มีกฎหมายให้อำนาจ จึงมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินการในรูปแบบบริษัทจำกัด นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า เมื่อปี 2560 เทศบาลจำนวนห้าแห่งในจังหวัดขอนแก่นได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทจำกัดขึ้น ชื่อว่า “บริษัท ขอนแก่น ทราชนิติ ซิสเต็ม จำกัด” เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันเพื่อยกระดับขอนแก่นสู่การเป็น “สมาร์ทซิตี” จนเกิดเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่เทศบาลสามารถร่วมมือกันจัดตั้งบริษัทจำกัดได้สำเร็จ

การศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้พบว่า กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการก่อตั้งบริษัทจำกัดขึ้นเพื่อดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นวิธีการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้มีความเหมาะสมกับลักษณะของบริการสาธารณะ และแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนเอง รวมทั้งสามารถพัฒนาและยกระดับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศมีหน้าที่และอำนาจเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลือกใช้วิธีการก่อตั้งหรือถือหุ้นในองค์กรนิติบุคคลในรูปแบบบริษัทจำกัดและรูปแบบอื่น เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมุ่งศึกษาข้อเท็จจริง สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัทจำกัด เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ขณะเดียวกันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการในเรื่องนี้ เช่น การเป็นต้นแบบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ร่วมกันจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และผลักดันให้เกิดการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: การจัดทำบริการสาธารณะ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Thesis Title	PUBLIC SERVICE DELIVERY BY LOCAL PUBLIC ENTERPRISE
Author	Saran Maru
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Somkit Lertpaithoon, Doctorat en Droit
Academic Year	2022

ABSTRACT

Section 250 of the Thai Constitution B.E. 2560 (2017) states that a local administrative organization has the duty and power to supervise and provide public services, as well as arrange public activities, for the benefit of people in the locality in line with the sustainable development principle. The same constitutional provision also states that if the public service or activity could serve the people in the locality better when provided or arranged jointly by the local administrative organization and a private entity, or solely by a private entity or other public agency through the delegation of power from the local administrative organization, the local administrative organization has the option either to cooperate with a private entity or other public agency or to delegate its power as such. This study finds that the majority of Thai local administrative organizations provide public services with their own effort as a local government entity, which in certain cases turn out to be ineffective. In the past, the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) delegated its power to Krungthep Thanakom Company Limited to provide certain public services including supply of utility in lieu of the BMA. The delegation of power to a local public enterprise increases flexibility in the operation given that the service provision can be done in more diversified forms and proves to be more beneficial for the local people. However, the problem with this type of operation rests upon the argument that the delegated

enterprises lack a legal status. For example, the establishment of the East Rubber Management Company Limited and the Rayong Renewable Energy Company Limited by the Rayong Provincial Administrative Organization (PAO) in 2008 with a view to resolve unemployment and waste management problem through the commercial operation of the said local public enterprises, was challenged by the State Audit Office and other regulatory agencies, arguably the local public enterprises lacked the legal authority to do so. As a consequence, the local public enterprises were required to terminate their operation under the limited company structure. On the other hand, Khon Kaen Transit System Company Limited, which was mutually established by five municipalities in Khon Kaen Province, successfully created the “Smart City” with the help of legal innovation that ultimately modernizes the local administrative laws.

This study finds that the provision of public services through the operation of delegated local public enterprises under the limited company structure provides greater tools for the local administrative organization to employ in providing a particular type of public service. It also reflects that the local administrative organizations may exercise their power independently, especially in the case that they are expected to take the lead in the process of developing and enhancing local affairs. As compared to the case of France and Japan, local administrative organizations in both countries provide local public services through the establishment of or shareholding in a limited company or other form of entity to carry out public services that involve commercial and industrial practice. This study aims at exploring relevant legal and factual issues along with the current problems arising from the provision of public services by local public enterprises through the limited company structure. It also proposes solutions including the support of pilot projects that encourage local administrative organizations to establish limited companies for effective service provision and pushing forward the agenda that requires legislative amendments to facilitate the operation of local enterprises branched out from the local administrative organizations to enhance their mission in a sustainable way.

Keywords: Public service delivery, Local Administrative Organizations, Local Public Enterprise

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ในการศึกษาระดับมหาบัณฑิตเป็นเรื่องซึ่งต้องอาศัยความรับผิดชอบของผู้ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกฝนความละเอียด รอบคอบ การมีวินัยในตนเอง และที่สำคัญเป็นแบบฝึกหัดทักษะการค้นคว้าและการวิจัยด้วยตนเอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและกำกับทิศทางในการศึกษา รวมทั้งมีคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่ช่วยจัดระบบความคิดให้เป็นระบบระเบียบตามขนบทางวิชาการ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าการที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้เช่นนี้ มิได้เกิดจากความวิริยะอุตสาหะของผู้เขียนโดยลำพังเพียงฝ่ายเดียว หากแต่เกิดจากการชี้แนะแนวทางจากคณาจารย์ผู้เกี่ยวข้อง และเกิดจากการช่วยเหลือและสนับสนุนจากบรรดากัลยาณมิตร ผู้เกี่ยวข้อง และผู้ใกล้ชิดของผู้เขียน เป็นพลังประกอบกันเพื่อขับเคลื่อนให้งานทางวิชาการเรื่องนี้สำเร็จลุล่วงลงได้

“นี่คืองานเรื่องหนึ่งที่สำคัญในชีวิตของคุณ” เป็นประโยคที่ ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ท่านแรกซึ่งดูแลผู้เขียนมาตั้งแต่ชั้นการเสนอหัวข้อ การกำหนดประเด็น และจัดทำเค้าโครงของการศึกษา จนกระทั่งสอบผ่านเค้าโครง ท่านอาจารย์สุรพลได้กล่าวกับผู้เขียนด้วยประโยคดังกล่าวเมื่อครั้งที่ผู้เขียนแจ้งเหตุผลต่อท่านถึงสาเหตุของการศึกษาที่ล่าช้าว่ามีเหตุมาจากการมีภาระงานประจำเป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถทุ่มเทให้กับการศึกษาค้นคว้าเท่าที่ควร โอวาทของท่านในครั้งนั้น ทำให้ผู้เขียนตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาค้นคว้าเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ให้สำเร็จลุล่วงออกมาดีที่สุดตามความสามารถที่จะกระทำได้ ซึ่งสอดคล้องกับโอวาทของ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่รับดูแลผู้เขียนต่อจากท่านอาจารย์สุรพล (เนื่องจากท่านต้องไปรับตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ท่านอาจารย์สมคิดได้กล่าวกับผู้เขียนภายหลังการสอบวิทยานิพนธ์ว่า “แม้เราจะสำเร็จไปแล้ว แต่วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะยังอยู่ในห้องสมุดอีกเป็นร้อยปี ดังนั้น คุณต้องจัดทำออกมาให้ดีที่สุด ใครมาเปิดอ่านเขาจะได้ไม่ว่าคุณได้” ผู้เขียนตระหนักถึงการกระตุ้นกระตุ้นสติและปัญญาจากอาจารย์ทั้งสอง จึงขอใช้พื้นที่ในส่วนของกิตติกรรมประกาศขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นลำดับแรก ที่ท่านกรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ประสาทความรู้ ให้สติปัญญา ให้คำปรึกษาแนะนำ และดูแลผู้เขียนด้วยความเมตตา จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สามารถถ่ายทอดการค้นคว้าและความคิดของผู้เขียนออกมาได้จนสำเร็จ

ลำดับต่อมาผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ซึ่งประกอบด้วยคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ผู้เขียนศึกษาค้นคว้า ได้แก่ ศ.ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์กอบชัย พงษ์เสริม กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ รศ. อานนท์ มาเฝ้า

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านเหล่านี้ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียนในการตรวจสอบความคิดทางวิชาการ ให้คำปรึกษา และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาให้ทุนสนับสนุนการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน ซึ่งทุนการศึกษาดังกล่าวเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาค้นคว้าและเป็นทุนในการผลิตผลงานทางวิชาการเรื่องนี้ออกมาจนสำเร็จ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะได้ใช้ประโยชน์จากวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน และให้การสนับสนุนงานทางวิชาการแก่นักศึกษาและนักวิจัยที่สนใจศึกษาประเด็นในทางรัฐธรรมนูญ การเมือง การปกครอง และกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการจรรโลงไว้ซึ่งหลักนิติรัฐและประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่ในสังคมไทยสืบต่อไป

ผู้เขียนตระหนักดีว่านอกจากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองและคำปรึกษาแนะนำจากคณาจารย์ซึ่งทำให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จออกมาได้แล้ว การมีกำลังใจ กำลังสติปัญญา และการช่วยเหลือสนับสนุนที่ดีจากกัลยาณมิตรและผู้ใกล้ชิดที่เกี่ยวข้อง ล้วนเป็นส่วนสำคัญ และเป็นแรงสนับสนุนให้ผู้เขียนสามารถศึกษาค้นคว้าและจัดทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ จึงขอใช้พื้นที่ในกิตติกรรมประกาศนี้ เจียรไนคำขอบคุณผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกัลยาณมิตร เพื่อนรัก และผู้ใกล้ชิดของผู้เขียนที่คอยถามไถ่ กอดดัน เร่งรัด หรือคอยเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนในด้านต่าง ๆ จนทำให้ผลงานทางวิชาการเรื่องนี้สำเร็จออกมาได้ เช่น คุณกิตติชัย จงไกรจักร คุณจิราภรณ์ สดงลี คุณเจริญลักษณ์ เพ็ชรประดับ คุณจันทร์จิรา ดินงาม คุณณัฐวัฒน์ วงศ์ตะวัน คุณดนัย ชิตชัยภูมิ คุณเตชินีกันต์ อัครโชคเดชาวงษ์ คุณทักษิณ ศิลปนเรศรัษฎ์ คุณทิวานนท์ อุทัย คุณปกรณ์เกียรติ นิจุสุข คุณปรานอม โอสาร คุณพรพิมล ประดิษฐ์ คุณภาณุวัฒน์ ผ่องใส คุณภูมิพล สร้อยสำราญ คุณยศวิทย์ คุณบุศย์ คุณวิจิต คำดี คุณสันติชัย สุขราชภูริ คุณอนุสรณ์ คำแพง คุณเอกสิทธิ์ ฉิมวงษ์ คุณอมรรัตน์ ยันตะพันธ์ และขอขอบพระคุณคุณคุณวิชาญ ชนะชัยวิบูลวัฒน์ คุณจุริรัตน์ ชนะชัย วิบูลวัฒน์ คุณสุภาณี ขวัญจันทิก และคุณสุดคณิง สมบูรณ์วงศ์ ที่ช่วยเหลือผู้เขียนในด้านการแปลภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะภาษาฝรั่งเศสและภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ต้องขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับคุณจิราภรณ์ สดงลี เพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโทผู้สำเร็จการศึกษาไปก่อนแล้ว ที่กรุณาช่วยเหลือเรื่องการจัดรูปแบบ จัดระบบเชิงบรรณอ้างอิง และตรวจพิสูจน์อักษรให้ ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยความละเอียดอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณคุณคุณเข้มชาติ สมใจวงศ์ ประธานกรรมการบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิคซิสเต็ม จำกัด คุณนรศักดิ์ สุขสมบูรณ์ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คุณธวัชชัย วนาพิทักษ์กุล ผู้อำนวยการส่วนควบคุมการก่อสร้างและผังเมือง เทศบาลนครขอนแก่น คุณมนตรี ชนะชัยวิบูลวัฒน์ ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง คุณสุริยะ ศิริวัฒน์ รักษาการผู้อำนวยการกองการสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

คุณภัทรพล สิทธิบุญ นิติกรกลุ่มกฎหมาย เมืองพัทยา ที่สนับสนุนข้อมูล ให้ความรู้ และให้สัมภาษณ์ รายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา รวมทั้งขอขอบพระคุณสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่อนุญาตให้ผู้เขียนค้นคว้าเอกสารแฟ้มเรื่องเสร็จเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ขอขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานครที่สนับสนุนข้อมูล ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา และขอขอบพระคุณบรรดาคณาจารย์ และเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องของ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเฉพาะคุณทัศนีย์ ศิลปนเรศรัษฎ์ และคุณกมลวรรณ ทองฟัก ที่ดูแลเอาใจใส่และติดตามเร่งรัดให้ผู้เขียนสามารถสำเร็จการศึกษาได้ตามระยะเวลาที่กำหนด

รวมทั้งขอขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ให้ชีวิต ให้ความรู้ และให้โอกาส รวมทั้งคอย สนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียน ตลอดจนขอขอบพระคุณญาติมิตร ผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน ที่คอยสนับสนุนและให้กำลังใจตั้งแต่เมื่อครั้งที่ผู้เขียนปฏิบัติงาน ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และขอขอบพระคุณคุณสุวงศ์ ยอดมณี ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ในฐานะผู้บังคับบัญชา รวมทั้งคุณวิษชาญ ชนะชัยวิบูลวัฒน์ คุณธีวกร ยอดชาญ คุณสุดคนึง สมบูรณ์วงศ์ และพี่ ๆ เพื่อนร่วมงานในปัจจุบันของผู้เขียน ณ สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (หรือ EEC) ที่ยินดีอนุญาตให้ผู้เขียนผลงาน ในบางครั้งจำเป็นต้องเขียนวิทยานิพนธ์นี้ และให้กำลังใจเสมอมา จนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จออกมา ได้ตามเวลาและตามมาตรฐานทางวิชาการ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโท กฎหมายมหาชน รุ่น 60 ทุกคนที่เป็นเพื่อนเดินทางร่วมกันมาในฐานะ “ผู้สมัครแสวงหาความรู้” จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็น “บ่อน้ำบาดลความกระหาย” ของพวกเราเหล่าราษฎร และขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันการศึกษาอันเป็นที่รักยิ่งซึ่งประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้เขียน ตั้งแต่ชั้นปริญญาตรี ชั้นประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน และชั้นปริญญาโท ทำให้ผู้เขียน มีความรู้เพื่อประกอบวิชาชีพเลี้ยงตนเอง รับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมตามบทบาทหน้าที่จนถึงทุกวันนี้

ประการสุดท้าย หากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะเกิดประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการ และเกิด ประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของไทย รวมทั้งการพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนขอยกคุณงามความดีทั้งหลาย ให้แก่บิดามารดา อาจารย์ที่ปรึกษา ครูอาจารย์ กัลยาณมิตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่หากวิทยานิพนธ์เรื่องมีความผิดพลาดบกพร่อง เกิดขึ้นไม่ว่าจะด้วยประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับผิดชอบไว้เองแต่เพียงผู้เดียว และขออภัย ในความผิดพลาดมา ณ โอกาสนี้

สร้อย มารู

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(15)
สารบัญภาพ	(16)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	7
1.4 วิธีการศึกษา	9
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
2.1 หลักการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
2.1.1 ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	12
2.1.1.1 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐ	13
2.1.1.2 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น	13

2.1.2 หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น	14
2.1.2.1 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15
2.1.2.2 หลักการกำกับดูแล	16
2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
2.2.1 พัฒนาการและความหมายของบริการสาธารณะ	19
2.2.2 หลักการสำคัญของบริการสาธารณะ	21
2.2.2.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค	21
2.2.2.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่องในบริการสาธารณะ	22
2.2.2.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง	22
2.2.3 การแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น	23
2.2.3.1 บริการสาธารณะระดับชาติ	24
2.2.3.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น	24
2.3 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	28
2.3.1 ความหมายของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	28
2.3.2 ลักษณะสำคัญของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	31
2.3.2.1 จัดตั้งเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	31
2.3.2.2 จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	32
2.3.2.3 มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	35
บทที่ 3 วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	36
3.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	38
3.1.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส	38
3.1.1.1 หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาล (Commune)	39
3.1.1.2 หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département)	39

3.1.1.3 หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ของภาค (Région)	40
3.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศญี่ปุ่น	41
3.1.2.1 หน้าที่และอำนาจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง	43
3.1.2.2 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับ มอบหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมาย	44
3.2 การจัดตั้งและการดำเนินการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศ	45
3.2.1 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	46
3.2.2 รูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	47
3.2.2.1 วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส	47
(1) บริษัทผสมของท้องถิ่น (Sociétés d'économie mixte locale หรือ Seml) หรือบริษัทร่วมทุนท้องถิ่น	49
(2) บริษัทมหาชนท้องถิ่น (Sociétés publiques locales หรือ Spl)	51
(3) บริษัทผสมเพื่อกิจการเฉพาะ (Sociétés d'économie mixte à opération unique หรือ Semop)	53
3.2.2.2 วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น	54
(1) วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Local Public Enterprise Act	56
(2) วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act	56
(3) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporation)	59
บทที่ 4 วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย	61
4.1 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด	62

4.1.1	ความเป็นมาและพัฒนาการของกฎหมายที่ให้อำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้น ในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	62
4.1.2	หลักการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	78
4.1.2.1	การก่อตั้งและการดำเนินการ	78
(1)	บริษัทที่ก่อตั้งหรือถือหุ้นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อ กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค	78
(2)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นเป็นมูลค่า เกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้	81
(3)	ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	82
4.1.2.2	ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	82
(1)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนหรือสนับสนุน ในการดำเนินการของบริษัท	83
(2)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจครอบงำ การดำเนินการของบริษัท	84
(3)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ ควบคุมการดำเนินการของบริษัท	85
4.1.3	ข้อดีและข้อจำกัดของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	87
4.1.3.1	ข้อดีของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	87
4.1.3.2	ข้อจำกัดของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	88
4.2	การดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	89
4.2.1	บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด วิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร	89
4.2.1.1	ประวัติความเป็นมา	97
4.2.1.2	การดำเนินการของบริษัท	101
(1)	โครงสร้างการบริหารงานของบริษัท	101
(2)	ภารกิจของบริษัท	104
(3)	ความสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานคร	109
4.2.2	บริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง	115
4.2.2.1	ประวัติความเป็นมาและการก่อตั้ง	115
(1)	บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด	116
(2)	บริษัท จัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด	116

4.2.2.2 การดำเนินการของบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ระยอง	117
4.2.3 บริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด วิสาหกิจแห่งแรกของเทศบาล	120
4.2.3.1 ประวัติความเป็นมาและการก่อตั้ง	122
(1) กระบวนการร่วมมือกันของเทศบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	123
(2) การก่อตั้งบริษัท	124
4.2.3.2 โครงสร้างและการดำเนินการของบริษัท	128
(1) โครงสร้างของบริษัท	128
(2) การดำเนินการของบริษัท	130
บทที่ 5 ข้อพิจารณาและปัญหาทางกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะโดย วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	133
5.1 ข้อจำกัดทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้ง หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด	133
5.1.1 กฎหมายมิได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้น ในบริษัทจำกัดไว้เป็นการทั่วไป	133
5.1.2 ข้อเท็จจริงและปัญหากรณีการก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง	136
5.1.2.1 ปัญหาการดำเนินการของบริษัทที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ระยองก่อตั้งและถือหุ้น	138
5.1.2.2 บทวิเคราะห์ปัญหาบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง	142
(1) ขั้นตอนการจัดตั้งบริษัท และการดำเนินการ	142
(2) การยุบเลิกบริษัท	143
(3) ความพยายามในการแก้ปัญหาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดในกรณีการก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัด	149
5.2 ข้อพิจารณาและปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและสถานภาพทางกฎหมาย ของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	151
5.2.1 ปัญหาการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด	151
5.2.1.1 ผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทจำกัดต้องไม่เป็นนิติบุคคล	152
5.2.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ร่วมก่อตั้งบริษัทจำกัด	155

5.2.2 ปัญหาสถานภาพของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	156
5.2.2.1 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพและการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	158
5.2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ	165
5.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และความผูกพันตามหลักกฎหมายมหาชน	181
5.3.1 ขอบวัตถุประสงค์ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	181
5.3.2 ประเด็นปัญหาความผูกพันทางกฎหมายมหาชน	182
5.3.2.1 ความผูกพันต่อหลักการทางรัฐธรรมนูญ	182
5.3.2.2 ความผูกพันต่อหลักการทางกฎหมายปกครอง	186
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	188
6.1 บทสรุป	188
6.1.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ	188
6.1.2 ข้อค้นพบจากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	191
6.2 ข้อเสนอแนะ	193
6.2.1 ข้อเสนอด้านกฎหมาย	193
6.2.2 ข้อเสนอด้านนโยบาย	195
บรรณานุกรม	198
ภาคผนวก	207
ภาคผนวก ก เอกสารที่เกี่ยวข้องกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	208
ภาคผนวก ข เอกสารที่เกี่ยวข้องกับบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด	209

(14)

ภาคผนวก ค เอกสารที่เกี่ยวข้องกับบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วน
จังหวัดระยอง

221

ประวัติผู้เขียน

239



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด	65
4.2 ตารางสรุปอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	76
4.3 ตารางเปรียบเทียบแสดงรายละเอียดหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร	90
4.4 รายชื่อผู้ก่อการที่จองซื้อหุ้นตามหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด	98
4.5 รายชื่อกรรมการบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	102
4.6 โครงการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อที่ดำเนินการโดยบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จำนวน 2 ศูนย์	105
4.7 รายชื่อกรรมการบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด	129
5.1 บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด	147
5.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานครจำกัด เฉพาะประเด็นสำคัญ	159
5.3 เปรียบเทียบนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายสำคัญฉบับต่าง ๆ ที่มีความหมายครอบคลุมถึงบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้น	168

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
4.1 ผังโครงสร้างองค์กรบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	103
4.2 แผนผังความสัมพันธ์ของกรุงเทพมหานครกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	112
4.3 โครงสร้างการบริหารจัดการองค์กรของบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด	130



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจในทางพื้นที่ ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจทางปกครองมาจากรัฐ เพื่อทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักตามหลักแห่งการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองหลักการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 250 วรรคสาม ว่า “ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้” หลักการดังกล่าวเป็นข้อยืนยันได้ว่ารัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสภาพบริบทของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยใช้สถานะของการเป็นราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นหลัก โดยอาศัยทรัพยากรสินบุคลการ และงบประมาณของท้องถิ่น เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹ และกฎหมายอื่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่น หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนอยู่บ้าง แต่สำหรับรูปแบบการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยการก่อตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือร่วมถือหุ้นในนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะนั้น ปัจจุบันมีเพียงบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (KT) ซึ่งเป็น

¹ วุฒิสาร ตันไชย, รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า 2559) 44.

วิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร และบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KCTS) ซึ่งเทศบาล จำนวนห้าแห่งในจังหวัดขอนแก่นร่วมกันก่อตั้งขึ้นเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งปัจจุบันเป็นวิสาหกิจของ กรุงเทพมหานครนั้น มิได้มีจุดเริ่มต้นจากการที่กรุงเทพมหานครใช้อำนาจตามกฎหมายร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทจำกัดขึ้นใหม่ หากแต่เป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครเข้าไปถือหุ้นข้างมากในบริษัทจำกัด ที่ก่อตั้งขึ้นโดยบุคคลอื่นจนเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และมีอำนาจครอบงำกิจการของบริษัทจำกัดดังกล่าว แม้ว่าการดำเนินการที่ผ่านมาของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญ ในการช่วยเหลือแบ่งเบาภารกิจของกรุงเทพมหานครในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เช่น ด้านงานระบบขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการขนส่งมวลชนในระบบราง ด้านงาน สิ่งแวดล้อม เช่น การให้บริการเก็บขนและกำจัดมูลฝอยติดเชื้อให้กับสถานบริการสาธารณสุข และด้านงานเพื่อสังคม เช่น การให้บริการรถบริการสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุ เป็นต้น แต่ถึงกระนั้น การดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ประสบกับปัญหาทางกฎหมายเรื่อยมาซึ่งสร้างความ ยุ่งยากต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในฐานะวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครอยู่บ่อยครั้ง เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสถานะและการดำเนินกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จนหลายครั้ง ทำให้กระทบความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ แม้ว่าการดำเนินการของบริษัทดังกล่าว ในฐานะวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครจะประสบปัญหาทางกฎหมายอยู่บ้าง แต่ก็ส่งผลต่อการพัฒนา หลักการทางกฎหมาย รวมทั้งพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ นำตัวอย่างการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไปเป็นต้นแบบเพื่อศึกษาและพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ ให้สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

สำหรับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครนั้น พบว่า ในปี พ.ศ. 2551 มีกรณีฟ้องคดีการบริหารส่วนจังหวัดระยอง จัดตั้งบริษัท บริหารจัดการขยะ จังหวัดระยอง จำกัด และบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด โดยทั้งสองบริษัทเป็น กิจการพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551 และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลาง ยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551 ข้อบัญญัติทั้งสองเรื่องได้กำหนดไว้ว่า ในการบริหารกิจการตามที่ กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองอาจจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการ ในรูปแบบที่มีการร่วมทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือเอกชนร่วมลงทุน ทั้งนี้ โดยความ เห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อบริษัทจำกัดที่องค์การบริหารส่วน จังหวัดระยองจัดตั้งขึ้นดำเนินการมาได้สักระยะหนึ่ง จึงเกิดปัญหาข้อขัดข้องทางกฎหมายขึ้น

เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 ได้มีข้อทักท้วงว่าการดำเนินการในกรณีบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ดำเนินการไปโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สำหรับกรณีนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และสามารถดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (15) และ (17) และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยตามข้อ 7 (3) ระบุให้ลักษณะการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลใหม่ หรือในรูปแบบของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงได้จัดตั้ง บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เพื่อให้เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นวิธีในการบริหารกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 ได้มีหนังสือแจ้งไปยังอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยสรุปว่า การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองในเรื่องนี้ ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อตั้งนิติบุคคลได้ แม้ว่าจะระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ได้ แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หารือไปยังคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยให้พิจารณาเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แล้วไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการก่อตั้งนิติบุคคล มีแต่เพียงการให้อำนาจดำเนินกิจการพาณิชย์ตามบทบัญญัติมาตรา 50 และมาตรา 76 ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ที่ออกตามความในบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะดำเนินกิจการพาณิชย์ จะต้องนำเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ต้องมามีสาระสำคัญตามความในข้อ 7 ของระเบียบ แต่ไม่ได้กำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ ดังนั้น การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งการก่อตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกระทำได้ ก็แต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น นอกจากนี้คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังมีความเห็นเพิ่มเติมให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไปดำเนินการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนิน

กิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันต่อไป ซึ่งภายหลังจากเกิดปัญหาขึ้นในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองในเรื่องนี้แล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือแจ้งเวียนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ให้ทราบเรื่องดังกล่าว และให้แจ้งไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบด้วย ผลจากเรื่องนี้ทำให้ไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดเริ่มดำเนินการเรื่องทำนองนี้อีกเลยจนกระทั่ง พ.ศ. 2559 มีเทศบาลจำนวนห้าแห่งในจังหวัดขอนแก่น ประกอบด้วยเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ ได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 57 ทวิ² ประกอบมาตรา 57 ตริ³ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อก่อตั้งบริษัทจำกัดชื่อว่า “บริษัท ขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด” มีชื่อย่อว่า “KKTS” จดทะเบียนก่อตั้งบริษัทเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 มีวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค⁴ ซึ่งบริษัทดังกล่าวเทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลข้างเคียงดำเนินการ

² มาตรา 57 ทวิ เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

³ มาตรา 57 ตริ เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

⁴ ‘ชื่อนิติบุคคล : บริษัท ขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด เลขทะเบียนนิติบุคคล: 0405560001534’ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, 24 พฤษภาคม 2566)

จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนและการจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยการลงทุนจากภาคเอกชน⁵ บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) จึงเป็นวิสาหกิจแห่งแรกของเทศบาลที่ก่อตั้งและดำเนินการในรูปแบบบริษัทจำกัด และเป็นวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งที่สองถัดจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร

ดังที่กล่าวไปแล้วในเบื้องต้นว่าจากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เกิดปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งเรื่องไปหารือขอความเห็นหรือคำปรึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในหลายโอกาส เช่น เมื่อปี พ.ศ. 2539 มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะภาพ การดำเนินการ ความเป็นอิสระ และความสัมพันธ์ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และเป็นผู้กำกับดูแลกิจการในขณะเดียวกัน กล่าวคือ มีปัญหาว่าบริษัทดังกล่าวเป็นกิจการของเอกชน หรือเป็นรัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยธุรกิจของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือไม่⁶ หรือกรณีมีปัญหาว่าหากกรุงเทพมหานครมอบหมายให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะมอบหมายโดยการจ้างหรือการอนุญาตหรือการมอบหมายหน้าที่พร้อมงบประมาณหรือการให้สัมปทานอื่นใด เพื่อให้บริษัทดังกล่าวเป็นผู้บริหารจัดการ เช่น การดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายและโครงการเดินรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานครนั้น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ถือว่าอยู่ในฐานะที่เป็นเอกชนซึ่งร่วมดำเนินการกับกรุงเทพมหานคร หรือไม่ อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จะได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นกิจการพาณิชย์ที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัทดังกล่าว เป็นบริษัทจำกัดที่กรุงเทพมหานครถือหุ้นอยู่ร้อยละ 99.96 จึงถือว่าบริษัท

<https://datawarehouse.dbd.go.th/company/profile/CL8jNW_XJ9K-5mrS4M-FX4n-6P6LEHwASLg5hpcU6USt-u1DvWWG4qsglmK-ZVPX> สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2566.

⁵ คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1, รายงานการประชุม ครั้งที่ 15/2560 (11 มกราคม 2560).

⁶ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 99/2539 เรื่อง สถานภาพและการดำเนินกิจการของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (บริษัทสามัคคีคำสัตว์ จำกัด). คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) เห็นว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของกรุงเทพมหานคร และไม่ใช่ออกชนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ⁷

ดังนั้น จากปัญหาทางกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับกรณีการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (KT) ซึ่งในหลายประเด็นยังคงไม่มีความชัดเจนและอาจเกิดปัญหาได้ ในทางปฏิบัติ กอปรกับมีกรณีฟ้องคดีการบริหารส่วนจังหวัดระยองได้เคยดำเนินการก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัดทั้งสองบริษัทดังที่กล่าวไปแล้ว อีกทั้งมีกรณีที่เทศบาลในจังหวัดขอนแก่นที่ได้ร่วมกันก่อตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัทจำกัดชื่อว่า บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการที่คล้ายคลึงกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แต่มีความแตกต่างกันในแง่กระบวนการจัดตั้งและฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจเพื่อก่อตั้งกิจการดังกล่าว และในอนาคตอาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากที่อยู่ระหว่างการศึกษเตรียมการจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะรองรับการขยายตัวของความเจริญและการพัฒนาเมือง โดยนำกรณีตัวอย่างของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ไปใช้เป็นต้นแบบสำหรับการจัดตั้งและการดำเนินการต่อไป

วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายต้องการพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน ด้วยการร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เพื่อดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีข้อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งหรือการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด การกำกับดูแล และความผูกพันต่อหลักการทางกฎหมายมหาชนว่ามีข้อพิจารณาทางกฎหมายอย่างไรบ้าง รวมทั้งมีประเด็นซึ่งเป็นอาจเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องป้องกันหรือแก้ไขในประเด็นต่าง ๆ อย่างไรบ้าง รวมทั้งศึกษาว่ามีความจำเป็นที่รัฐจะต้องพัฒนาหรือจัดให้มีมาตรการ หรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ตลอดจนสนับสนุนนโยบายเพื่อรองรับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 222/2550 เรื่อง สถานภาพของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนตัวขยาย และโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ถึงทฤษฎี หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัทจำกัด ในประเด็นเกี่ยวกับการก่อตั้งหรือการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ตลอดจนหน้าที่และอำนาจการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด การกำกับดูแล และความผูกพันต่อหลักการทางกฎหมายมหาชนของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อตั้งขึ้น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หลักความเป็นอิสระแห่งการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการกำกับดูแล เพื่อให้วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้แบ่งมุ่งศึกษาการการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 6 บท ได้แก่

บทที่ 1 เป็นบทนำ ซึ่งได้นำเสนอเกี่ยวกับความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ขอบวัตถุประสงค์ของการศึกษา วิธีการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 เป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแง่ความสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งศึกษาหลักการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่พัฒนาการและความหมายของบริการสาธารณะ หลักการสำคัญของบริการสาธารณะ และหลักการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแง่ความหมายและลักษณะสำคัญของ

วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นฐานความคิดในทางทฤษฎีสำหรับใช้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในบทถัดไป

บทที่ 3 เป็นการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ โดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ซึ่งศึกษาประสบการณ์ของประเทศ ฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เป็นสำคัญ ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินการ และความสัมพันธ์ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ โดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย

บทที่ 4 เป็นการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ โดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ ของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่าง ๆ เป็นผู้ก่อตั้งหรือถือหุ้น ได้แก่ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (KT) ซึ่งเป็นวิสาหกิจของ กรุงเทพมหานคร รวมทั้งบริษัทจำกัดจำนวนสองแห่ง ได้แก่ บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด และบริษัท จัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองก่อตั้งขึ้น ตลอดจนบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่เทศบาลในจังหวัดขอนแก่นร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นสำเร็จเป็นแห่งแรกตามกฎหมายว่าด้วย เทศบาล สำหรับการศึกษาในบทนี้จะเน้นศึกษาข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการ ของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาและ เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามานี้ต่อไป

บทที่ 5 เป็นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับก่อตั้ง การถือหุ้น และการดำเนินการ ของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ในแง่มุมทาง กฎหมายเป็นสำคัญ ทั้งในประเด็นเกี่ยวกับข้อจำกัดทางกฎหมายในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัท จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาจากการที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดไว้เป็นการทั่วไป ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากรณี ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้เคยก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัท บริหารจัดการยางพารา ภาคตะวันออก จำกัด และบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด แต่ประสบปัญหาทาง กฎหมายเนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แย่งเรื่องอำนาจในการก่อตั้งและการดำเนินการ รวมทั้ง ข้อพิจารณาและปัญหาเกี่ยวกับการก่อตั้งและสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้อพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และความผูกพันตามหลักการทางกฎหมาย มหาชน

บทที่ 6 เป็นการประมวลข้อความคิดและผลการศึกษาทั้งหมด รวมทั้งข้อเสนอแนะทางกฎหมายและข้อเสนอแนะทางนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเป็นแนวทางการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ตลอดจนนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.4 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารโดยศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ หรือสิ่งพิมพ์ของรัฐ เช่น บันทึกการประชุม และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ หรือข่าวสารตามสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ทฤษฎี หลักกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบเบื้องต้นกับกฎหมายต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วิทยานิพนธ์นี้จะเป็นประโยชน์สำหรับเป็นแนวทางหรือข้อพิจารณาในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจให้วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัทจำกัด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งขึ้นหรือเข้าถือหุ้นในกิจการที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้วิสาหกิจดังกล่าวดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการบางอย่างแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีส่วนในการพัฒนาข้อความคิดหรือหลักการทางกฎหมาย เกี่ยวกับรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำมาสู่การปรับปรุงและพัฒนากลไกหรือมาตรการทางกฎหมายและทางนโยบายที่เหมาะสมเพื่อการส่งเสริมและการกำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าวต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื้อหาในบทนี้เป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นฐานความคิดทางวิชาการในการศึกษา วิเคราะห์ ประเด็นของการศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ โดยเนื้อหาของบทนี้ ประกอบด้วย 2.1 หลักการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2.3 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดของเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

2.1 หลักการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง คือ การที่รัฐมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้องค์กรที่รับการกระจายอำนาจทางปกครองมีอิสระตามสมควรในการจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะ โดยรัฐไม่ได้ใช้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ หากแต่ยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ โดยรัฐจะอนุญาตผ่านการตรากฎหมายให้อำนาจแก่ท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งองค์การทางปกครองขึ้นมาในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง¹ ซึ่งแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Décentralisation) เป็นแนวคิดหรือทฤษฎีที่ใช้อยู่ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์อย่างยาวนานและมีพัฒนาการจากการที่แต่เดิมอำนาจรัฐทั้งหลายถูกรวมเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเด็ดขาด เพราะฉะนั้นบรรดาอำนาจทั้งหลายที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสจึงเป็นอำนาจที่ส่วนกลาง

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (เอ็กซ์เปอร์เนท 2550) 28.

กระจายมาให้ตามแต่ที่จะกำหนดไว้ในกฎหมาย² อย่างไรก็ดี พึงทำความเข้าใจคำว่า “การกระจายอำนาจทางปกครอง” ให้เกิดความชัดเจน กล่าวคือ การกระจายอำนาจทางปกครองจะมีเนื้อหาสำคัญสองประการ คือ ประการแรก การกระจายอำนาจต้องแบ่งกิจกรรมหรือการบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นและระดับชาติให้มีความชัดเจนว่าสิ่งใดเป็นภารกิจของรัฐและสิ่งใดเป็นภารกิจของท้องถิ่น ซึ่งเงื่อนไขประการนี้จะเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการตัดสินใจของรัฐว่าจะเลือกกระจายอำนาจในภารกิจใดบ้างไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รองรับการกระจายอำนาจจะต้องมีอิสระในการเลือกตั้งสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น มิใช่การแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง³ นอกจากนี้รัฐส่วนกลางยินยอมให้สถานะความเป็นนิติบุคคลมหาชนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระด้านต่าง ๆ เช่น ความเป็นอิสระด้านการจัดทำภารกิจตามหน้าที่และอำนาจ ความเป็นอิสระด้านการคลังหรือการบริหารจัดการงบประมาณ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้เป็นของตนเองเพื่อให้มีงบประมาณบางส่วนเพียงพอต่อการพึ่งพาสถานะทางการเงินของตนเอง นอกจากนี้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง พัฒนา ให้คุณให้โทษ แก่บุคลากรของตนเอง โดยไม่ยึดโยงกับระบบการบริหารบุคลากรของรัฐส่วนกลาง⁴

ด้วยเหตุนี้ในทางวิชาการจึงเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระในการปกครองตนเองได้นั้น เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยไม่กระทบกระเทือนหลักความเป็นรัฐเดี่ยว เนื่องจากรัฐส่วนกลางมิได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกเรื่อง หากแต่รัฐกระจายอำนาจทางปกครองให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีความเป็นอิสระในบางประการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักแห่งการปกครองตนเอง เช่น ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยอิสระ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเลือกผู้แทนมาทำหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการตามหน้าที่และอำนาจ ซึ่งสามารถทำได้โดยปราศจากการบังคับ

² พนม เอี่ยมประยูร, ‘หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายซึ่งมีคำบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ’ ใน *หนังสือที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร* (วิญญูชน 2545) 129-131.

³ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *หลักกฎหมายปกครอง* (รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง 2545) 298-230.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 64-68.

บัญชาจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด ซึ่งสะท้อนผ่านบทบัญญัติในมาตราแรกของรัฐธรรมนูญหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มักจะมิบบัญญัติเริ่มต้นว่า “...ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1 รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...”⁵ หรือ “...ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น...”⁶ นอกจากนี้รัฐส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจรัฐดั้งเดิมในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำกับดูแลผ่านกฎหมาย การกำกับดูแลผ่านตัวบุคคล และการกำกับดูแลผ่านงบประมาณ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐมีภารกิจที่จำเป็นต้องจัดทำเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่ภารกิจสำคัญที่ต้องจัดทำเพื่อบำรุงความเป็นรัฐเอาไว้ เช่น ภารกิจการรักษาความมั่นคงและเป็นเอกภาพของรัฐ ภารกิจการป้องกันประเทศมิให้ถูกรุกรานจากรัฐอื่น ตลอดจนภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ อย่างไรก็ตาม นอกจากภารกิจพื้นฐานหรือภารกิจดั้งเดิมของรัฐในเรื่องดังกล่าวแล้ว รัฐยังต้องจัดทำภารกิจเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนเพื่อให้คุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งการที่รัฐรวมศูนย์อำนาจในการจัดทำภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะไว้ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียวส่งผลเสียทำให้การทำงานของรัฐบาลไปอย่างล่าช้า ตลอดจนราชการบริหารส่วนกลางมีงานล้นมือ จนอาจเป็นเหตุให้รัฐส่วนกลางเลือกทำภารกิจหรือนโยบายต่าง ๆ เหมือนกันในทุกพื้นที่ ทั้งที่จริงแล้วบริบทความต้องการการสนองตอบต่อปัญหาในแต่ละพื้นที่นั้นอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน⁷ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจทางปกครองบางประการไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำภารกิจบริการสาธารณะ บางประการเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งเหตุผลสำคัญที่รัฐตัดสินใจกระจายอำนาจทางปกครองให้ท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกเป็นเหตุผลหลักได้สองประการ คือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐ และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 249.

⁷ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ (เชิงอรรถ 3) 306-308.

2.1.1.1 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบา

ภารกิจของรัฐ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าเมื่อรัฐมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นจึงมีความจำเป็นต้องกระจายอำนาจทางปกครองไปให้องค์กรอื่นของรัฐ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมอาณาเขตทั้งหมดของรัฐเป็นองค์กรหลักที่รองรับการกระจายอำนาจจากรัฐ และเหตุที่รัฐตัดสินใจกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้มีภารกิจหรือหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐต้องการแบ่งเบาภาระของรัฐซึ่งมีราชการบริหารส่วนกลางรับผิดชอบเป็นหลัก ตั้งแต่ภารกิจพื้นฐานของการดำรงความเป็นรัฐเอาไว้ ไปจนถึงภารกิจเพื่อให้ประชาชนกินดีอยู่ดีมีสุข ดังนั้น การกระจายอำนาจทางปกครองและการมอบหมายภารกิจบางประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐจึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐส่วนกลาง⁸ เพื่อให้รัฐสามารถทุ่มเทศักยภาพไปในเรื่องการจัดทำภารกิจสำคัญ ๆ ของรัฐหรือภารกิจบริการสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น ภารกิจป้องกันประเทศ ภารกิจการวางระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ ตลอดจนภารกิจการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยภาพรวม และนอกจากนี้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงความต้องการในเรื่องบริการสาธารณะที่สอดคล้องต่อบริบทของแต่ละท้องถิ่น เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้และเข้าใจปัญหาหรือความต้องการของตนเองได้ดีกว่ารัฐส่วนกลาง และที่สำคัญจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ได้ตรงจุดและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

2.1.1.2 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการรับรอง

สิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐแล้ว ในรัฐเดียวที่มีการกระจายอำนาจมักใช้วิธีการการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น โดยแนวคิดหรือวิธีการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตั้งอยู่บนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของแต่ละรัฐ แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐทั้งหลายจะกระจายอำนาจทางปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่เชื่อว่าชุมชนท้องถิ่นนั้นก่อตัวหรือเกิดขึ้นก่อนที่จะมีความเป็นรัฐ และในประการที่สำคัญ สิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิทางรัฐธรรมนูญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญจะ

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 1) 30-33.

กำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจพื้นฐานสำหรับการปกครองตนเองในเขตพื้นที่ปกครองตนเองได้⁹

2.1.2 หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากหลักการกระจายอำนาจให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญในการพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีลักษณะเป็น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” หรือ “หลักว่าด้วยความเป็นอิสระของ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” (Local autonomy) เป็นหลักกฎหมายซึ่งมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ (valeur constitutionnelle)¹⁰ ส่งผลสำคัญในทางกฎหมาย คือ มีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายในระดับที่ต่ำกว่า ทำให้กฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับเนื้อหาของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้

หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบไปด้วยหลักการที่เป็น้องค์ประกอบสำคัญสองประการ คือ ประการแรก ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการปกครองท้องถิ่นอันเป็น้องค์ประกอบภายใน กล่าวคือ ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นนิติบุคคล มีขอบเขตพื้นที่ของตนเอง มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยเสรี ตลอดจนมีภารกิจหน้าที่และอำนาจเป็นของตนเอง และมีความเป็นอิสระในทางการคลังและประการที่สอง ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผูกพันอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางด้วย¹¹

⁹ Gerrit Manssen, Staatsrecht II, München : C.H. Beck, 6. Aufl. 2009, S. 14.; Michael Sachs, Verfassungsrecht II Grundrechte, Berlin-Heidelberg-New York : Springer, 2003, S. 47, อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) 233.

¹⁰ พนม เอี่ยมประยูร (เชิงอรรถ 2) 135.

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 1) 35

2.1.2.1 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการปกครองตนเองนั้น ต้องมีองค์ประกอบภายในที่แสดงถึงคุณลักษณะของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹² คือ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ที่แยกต่างหากจากรัฐ ซึ่งจะส่งผลทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะในเขตหน้าที่และอำนาจของตน ดังนั้น การมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความสำคัญต่อการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็นของตนเองอย่างชัดเจน เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดูแลรับผิดชอบพื้นที่ของตนเอง และที่สำคัญขอบเขตพื้นที่ของท้องถิ่นจะเป็นสิ่งที่กำหนดหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการบริการสาธารณะนอกเขตพื้นที่ของตนเอง เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขการดำเนินการนอกเขตตามที่กฎหมายกำหนด¹³ ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองที่มาจากการเลือกตั้งโดยเสรี ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ประการที่สี่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตหน้าที่และอำนาจในกิจการหรือภารกิจเป็นของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเป็นของตนเองและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประการสุดท้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีรายได้เป็นของตนเองจากภาษีที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะและลดการพึ่งพางบประมาณอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางให้น้อยที่สุด และที่สำคัญการมีรายได้เป็นของตนเองจะทำให้ท้องถิ่นสามารถดำรงหลักความเป็นอิสระไว้ได้อย่างแท้จริง

¹² เพิ่งอ้าง 36-58.

¹³ ตัวอย่างกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนอกเขตพื้นที่ของตนเอง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ทวิ บัญญัติว่า

“เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย”

2.1.2.2 หลักการกำกับดูแล

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหลักประกันรับรองสิทธิในทางรัฐธรรมนูญว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ได้หมายความว่าหลักการดังกล่าวจะทำให้รัฐหมดอำนาจควบคุมลง ด้วยเหตุนี้รัฐจึงยังจำเป็นต้องคงไว้ซึ่งอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของรัฐ ตลอดจนเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยผิดพลาดของผู้บริหารท้องถิ่น¹⁴ อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสอดคล้องกลมกลืนกับสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย เพราะหากรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตแล้วย่อมอาจส่งผลกระทบกระเทือนหรืออาจทำลายสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจนสูญเสียหลักความเป็นอิสระลง กล่าวโดยสรุปแล้ว การกำกับดูแลมีหลักการสำคัญ คือ ประการแรก ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกำกับดูแลไว้ และประการต่อมาคือ การใช้อำนาจกำกับดูแลจะต้องไม่เกินเลยขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแนวคิดนี้เป็นที่มาของวลีซึ่งแปลความมาจากภาษาฝรั่งเศสที่ว่า “*ไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากตัวบทกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากกฎหมาย*” « pas de tutelle sans texte » et « pas de tutelle au-delà du texte »¹⁵ กล่าวสำหรับหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทยนั้น มีการกำหนดหลักการไว้ในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ โดยได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการกำกับดูแลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หลักการดังกล่าวปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁶ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁷ นอกจากนี้หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบของการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล เช่น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเทศมนตรีปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของ

¹⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ (เชิงอรรถ 3) 302-305.

¹⁵ เพิ่งอ้าง 303.

¹⁶ โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 283 วรรคสอง.

¹⁷ โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด¹⁸ หรือการกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในกรณีที่เทศบาลจะก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้¹⁹

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หลักการกำกับดูแลซึ่งเคยกำหนดหลักการไว้อย่างเข้มข้นในระดับรัฐธรรมนูญ ดังที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²⁰ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดหลักการเป็นมาตราเอกเทศโดยมีเนื้อหากำหนดหลักการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้ยุบรวมหลักการกำกับดูแลรวมไว้กับหลักการอื่น ๆ เป็นมาตราเดียวกัน โดยกำหนดเป็นหลักการไว้ให้ฝ่ายนิติบัญญัตินำไปเป็นกรอบในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในมาตรา 250 วรรคห้าว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ ... และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกัน การทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ...” จากบทบัญญัติในส่วนนี้เองทำให้ผู้เขียนเห็นว่า ตราบใดที่รัฐบาลไม่เสนอให้มีการตรากฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และก็ได้มีสิ่งใดเป็นหลักประกันได้ว่าหลักการที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวจะมีสภาพบังคับให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นใช้อำนาจให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวหรือไม่ ยังจะเป็นการตอกย้ำปัญหาการ

¹⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73.

¹⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตี.

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

กำกับดูแลที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น²¹

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวมหรือเพื่อเป็นการให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการพื้นฐานด้านสังคมหรือด้านเศรษฐกิจ ซึ่งฝ่ายปกครองอาจเป็นผู้ดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการแทนก็ได้ สำหรับกรณีของการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยนั้น รัฐได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะในบางประเภทด้วย ดังนั้น จึงถือว่าบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐหรือฝ่ายปกครองมีสองระดับ คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น²² อย่างไรก็ตาม การที่รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น หลายเรื่องท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ดีกว่ารัฐเป็นผู้จัดทำ เพราะบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจะมีความยืดหยุ่นมากกว่า เนื่องจากขึ้นอยู่กับขนาดหรือบริบทความต้องการของแต่ละพื้นที่โดยไม่จำเป็นต้องเป็นบริการแบบเดียวกันทั่วประเทศ และนอกจากนี้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นยังเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถเริ่มมีส่วนร่วมหรือแสดงความต้องการได้โดยตรงว่าประชาชนในท้องถิ่นต้องการบริการสาธารณะเรื่องใดบ้าง รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นได้ง่ายกว่าบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยรัฐ²³ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อความคิดทั่วไป ประกอบด้วย 2.2.1 พัฒนาการและความหมายของบริการสาธารณะ 2.2.2

²¹ ผู้ที่สนใจเกี่ยวกับปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากวิทยานิพนธ์ของ สันติชัย สุทธราชฐ์, ‘ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).

²² เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ‘ภารกิจและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง’ ใน *หนังสือประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง* (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2560) 3-22 – 3-37.

²³ Maria Bordas, *Public Services at Local Government* (ACTA JURIDICA HUNGARICA, Level, 50 2009) 460.

หลักการสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และ 2.2.3 การแบ่งแยกบริหารสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 พัฒนาการและความหมายของบริการสาธารณะ

“บริการสาธารณะ” (service public) เป็นข้อความคิดทางกฎหมายที่ยังมีความใหม่สำหรับระบบกฎหมายไทย เรื่องดังกล่าวเพิ่งพัฒนามาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 กล่าวคือ แต่เดิมภารกิจหรือกิจการที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติอยู่เป็นประจำจนเป็นที่คุ้นเคยและเรียกรวมกันโดยทั่วไปว่า “ราชการ” หรือ “หน้าที่ราชการ”²⁴ โดยในช่วงต้นยังไม่ได้มีคำอธิบายในทางทฤษฎีเกี่ยวกับข้อความคิดว่าด้วยบริการสาธารณะเกิดขึ้น จากการค้นคว้าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้เขียนพบว่า คำว่า “บริการสาธารณะ” ปรากฏตัวครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 40 วรรคสาม²⁵ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็น**บริการสาธารณะ**” นอกจากนี้พบคำว่า บริการสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 วรรคสาม ที่กำหนดว่า ในการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ**การบริการสาธารณะ**ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการปรากฏตัวของคำว่า บริการสาธารณะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบไว้ในเนื้อหาของประเด็นถัดไป

อย่างไรก็ดี สำหรับประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสนั้น “บริการสาธารณะ” เป็นหลักการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของหลักกฎหมายปกครองประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในระบบกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศสถือกันว่าหลักกฎหมายบริการสาธารณะเป็นแก่นหรือสาระสำคัญของระบบกฎหมายว่าด้วยบริการสาธารณะทุกประเภท ทั้งบริการสาธารณะในทางปกครอง บริการสาธารณะในทางสังคม ตลอดจนบริการสาธารณะในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ไม่ว่ากิจการบริการสาธารณะนั้น ๆ จะดำเนินการโดยบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือบุคคลตามกฎหมายเอกชน

²⁴ ประยูร กาญจนกุล, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2528) 98.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 40 วรรคสาม.

ก็ตาม จนกระทั่งมีการยอมรับกันว่า “ทฤษฎีกฎหมายบริการสาธารณะ” นั้น เป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางกฎหมายของฝรั่งเศส²⁶

บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น กับการเป็น “รัฐ” และ “ภารกิจของรัฐ” จนกระทั่ง Léon Duguit ศาสตราจารย์ทางกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสผู้มีชื่อเสียงโด่งดังในทางทฤษฎีกฎหมายบริการสาธารณะได้อธิบายทำนองว่า “บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ”²⁷ จากการให้ความหมายดังกล่าว มีผู้อธิบายเพิ่มเติมว่า บริการสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการใช้อำนาจของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจทางปกครองเพื่อประโยชน์ในการจัดทำภารกิจของรัฐที่มอบให้แก่ประชาชน โดยการใช้อำนาจดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ขอบเขตการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ²⁸ นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้มีการพัฒนาหลักการโดยการให้ความหมายหรือสร้างคำอธิบายในทางทฤษฎีบริการสาธารณะโดยองค์กรตุลาการผ่านคำวินิจฉัยของศาลหรือองค์กรตุลาการ²⁹ เมื่อระบบกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศสพัฒนาเจริญงอกงามเรื่อยมา เป็นผลทำให้ข้อความคิดในทางทฤษฎีกฎหมายบริการสาธารณะได้พัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของความหมายของบริการสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้วบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดให้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านชีวิตความเป็นอยู่พื้นฐาน ตลอดจนด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งบริการสาธารณะดังกล่าวอาจดำเนินการโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง หรือการมอบอำนาจให้ผู้อื่น เช่น ภาคเอกชน หรือจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบอื่นมาดำเนินการแทน³⁰

²⁶ ฟิลิปป์ แรงโบลท์ (Philippe RAIMBAULT), ‘หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ (Les lois du service public)’ (การบรรยายทางวิชาการภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสำนักงานศาลปกครองและสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ประจำปี 2559 สำนักงานศาลปกครอง 3 สิงหาคม 2559) 1-2.

²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2560) 32.

²⁸ Jean-Claude Ricci, *Droit administratif général* (5^e édition, HACHETTE VIVRE 2012) 111.

²⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ (เชิงอรรถ 3) 441.

³⁰ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (เชิงอรรถ 22) 3-23.

2.2.2 หลักการสำคัญของบริการสาธารณะ

แนวความคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาการก้าวหน้ามาเป็นลำดับตั้งแต่ยุคของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยกิจการบริการสาธารณะที่เริ่มต้นในยุคนั้น เช่น กิจการไปรษณีย์ที่ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1464 ต่อมาในศตวรรษที่ 16 คำว่า “บริการสาธารณะ” ได้ปรากฏตัวขึ้นครั้งแรก โดยในปี ค.ศ. 1638 ได้มีการจัดทำบริการสาธารณะในระบบคมนาคมขนส่งเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ดำเนินการโดยนิติบุคคลมหาชน ในช่วงเริ่มแรกบริการสาธารณะเป็นกิจการที่เคยผูกขาดโดยนิติบุคคลมหาชน อันได้แก่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก³¹

ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองได้กลายเป็นสิทธิเรียกร้องของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ³² ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง ย่อมต้องผูกพันอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ 3 ประการของบริการสาธารณะด้วย ดังนี้

2.2.2.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค (principe d'égalité) เป็นหลักการสำคัญของระบบกฎหมายฝรั่งเศส เป็นหลักการที่ปรากฏในคำขวัญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีคุณค่าเป็นหลักการทางกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ หลักการนี้ได้พัฒนาจากหลักกฎหมายกำกับการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองมาเป็นสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งโดยเนื้อหาของหลักความเสมอภาคมีลักษณะทวิภาค คือ เป็นทั้งสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่าง และในขณะเดียวกันก็เป็นสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน³³ หลักการดังกล่าวเป็นที่ยึดถือและปฏิบัติกันว่า การที่ฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจนั้น มิได้จัดทำขึ้นโดยมุ่งหมายเพื่อจะจัดทำให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง หากแต่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ด้วยเหตุนี้ หากกิจกรรม บริการ หรือการดำเนินการใด ๆ ที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การดำเนินการนั้น ๆ จะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เนื่องจากการดำเนินการที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค³⁴

³¹ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ* (วิญญูชน 2566) 117.

³² ฟิลิปป์ แร็งโบลท์ (Philippe RAIMBAULT) (เชิงอรรถ 26) 1-2.

³³ เพิ่งอ้าง.

³⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (เชิงอรรถ 22) 3-24.

2.2.2.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่องในบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องในบริการสาธารณะ (principe de continuité) เป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งใกล้เคียงกับประสิทธิภาพหรือความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นภารกิจหรือการดำเนินการที่กระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนและประโยชน์สาธารณะโดยรวม ด้วยเหตุนี้หากมีเหตุแทรกแซงหรือปัญหาอุปสรรคใด ๆ ที่กระทบทำให้บริการสาธารณะหยุดชะงักลง ย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายและส่งผลกระทบต่อการดำเนินการด้านอื่น ๆ ของรัฐตามมา³⁵

2.2.2.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (principe d'adaptation หรือ principe de mutabilité) หลักการในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะที่ดีจะต้องเป็นบริการที่มีประสิทธิภาพตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ขณะเดียวกันต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพของบริการสาธารณะให้ดียิ่งขึ้นไปด้วยเหตุดังกล่าวบริการสาธารณะที่ดีจึงต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีกว่าได้เสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองและประโยชน์สาธารณะ³⁶ ในหลายกรณีมักมีปัญหาก่อกวนว่าจัดทำบริการสาธารณะมาจากความคิดริเริ่มของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ จึงอาจแตกต่างจากความต้องการของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ และเกิดประเด็นปัญหาอยู่บ่อยครั้งว่าการกล่าวอ้างหลักการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้เหมาะสมนั้น ประชาชนจะสามารถเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐได้โดยวิธีใดหรือเรียกร้องในบริบทใด และเมื่อเกิดข้อเรียกร้องหรือความต้องการที่แตกต่างหลากหลายจากประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มแล้วฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไร³⁷

หลักการสำคัญของบริการสาธารณะทั้ง 3 ประการ เป็นหลักการที่ต้องผูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับใช้เป็นหลักยึดถือในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่และอำนาจของท้องถิ่น ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้เอกชนใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแทน ตลอดจนจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ไม่ว่าจะในรูปแบบสหการก็ดี องค์การมหาชนท้องถิ่นก็ดี หรือในรูปแบบบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นวัตถุแห่งการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (เชิงอรรถ 27) 46.

³⁶ เพิ่งอ้าง.

³⁷ ฟิลิปป์ แรงโบลท์ (Philippe RAIMBAULT) (เชิงอรรถ 26) 1-2.

นอกจากหลักสำคัญทางทฤษฎีของบริการสาธารณะทั้ง 3 ประการแล้ว จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมทางทฤษฎีของต่างประเทศ ผู้เขียนพบว่า กฎหมายพื้นฐานของฮังการี (*Hungary's Constitution of 2011*)³⁸ มาตรา 31 บัญญัติว่า ในฮังการี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและเพื่อ**ใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น** และพบว่าในรัฐบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นของฮังการี (Act LXV of 1990 on Local Governments) ได้บัญญัติกำหนดเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองในทางรัฐธรรมนูญซึ่งสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (*Constitutional Protection for Local Government Rights*)³⁹ โดยพบว่า สิทธิในทางรัฐธรรมนูญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ประกอบด้วย สิทธิในการตัดสินใจออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น สิทธิในทรัพย์สินของท้องถิ่น สิทธิในการจัดเก็บภาษีและสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้คือ สิทธิในการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่น รวมทั้งสิทธิในการสร้างความร่วมมือในการสมาคมร่วมกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2.2.3 การแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย กินดี อยู่ดี และมีสุข โดยบริการสาธารณะของรัฐมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั้ง**บริการสาธารณะทางปกครอง (service publics administratifs)** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การอำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่ประชาชน รวมทั้งด้านการบริหารจัดการเงินการคลัง การค้า การลงทุนหรือเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ นอกจากนี้ยังมีบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจสมัยใหม่นอกจากภารกิจพื้นฐานดั้งเดิมของรัฐในเรื่องดังที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ เมื่อรัฐมีภารกิจที่สลับซับซ้อนมากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั้งด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ทำให้รัฐหรือฝ่ายปกครองจำเป็นต้องจัดให้มี**บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (service publics industriels et commerciaux)** ขึ้น เพื่อให้บริการแก่ประชาชนและเก็บค่าใช้บริการเหมือนภาคธุรกิจ โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่เป็นสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์⁴⁰

³⁸ Hungary's Constitution of 2011 Article 31.

³⁹ Maria Bordas (เชิงอรรถ 23) 460.

⁴⁰ เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล (เชิงอรรถ 22) 3-24.

ด้วยเหตุที่บริการสาธารณะมีความหลากหลายและเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ ดังนั้น บริการสาธารณะส่วนใหญ่จึงเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำ อย่างไรก็ตามรัฐได้เพิ่มวิธีการจัดทำ บริการสาธารณะโดยการกระจายอำนาจไปยังองค์กรของรัฐประเภทต่าง ๆ ตามหลักการกระจาย อำนาจทางปกครอง เช่น กระจายอำนาจเชิงภารกิจและพื้นที่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ตลอดจนกระจายอำนาจเชิงภารกิจไปให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการ รวมทั้งมีกรณี ที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ อย่างไรก็ตาม ในวิทยานิพนธ์นี้จะมุ่งศึกษา เฉพาะการจัดแบ่งภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ (les services publics nationaux) และการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (les services publics locaux) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ใน การวิเคราะห์ปัญหาการระหว่างการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

2.2.3.1 บริการสาธารณะระดับชาติ⁴¹

บริการสาธารณะระดับชาติ (les services publics nationaux) เป็นบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำเป็นหลัก เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความมั่นคง ของรัฐและความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ตลอดจนการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม โดยบริการ สาธารณะประเภทนี้ รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเป็นการทั่วไปครอบคลุมทั่วประเทศ ตัวอย่างเช่น บริการสาธารณะด้านการยุติธรรม การศาล และการระงับข้อพิพาท บริการสาธารณะด้านการรักษา ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ของรัฐ บริการสาธารณะด้านการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะทางสังคม บริการสาธารณะทางด้าน วัฒนธรรม และบริการสาธารณะด้านการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ยังมีบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (les services publics locaux) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะด้านนี้เป็นหลัก โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ดังนี้

2.2.3.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน มาตรา 72 กำหนดหลักการเกี่ยวกับ บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (les services publics locaux) ไว้ โดยกำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานและการดำเนินการตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งการดำเนินการจัดตั้งบริการสาธารณะต้องมีกฎหมายกำหนดให้ ดำเนินการด้วยเช่นกัน⁴² เช่นเดียวกับกฎหมายพื้นฐานของฮังการี (*Hungary's Constitution of*

⁴¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (เชิงอรรถ 27) 53-64.

⁴² เฟ็งอ้าง 64.

2011)⁴³ มาตรา 31 บัญญัติว่า ในฮังการี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารรัฐการส่วนท้องถิ่นและเพื่อใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น สำหรับเรื่องบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นนั้น ในทางตำราอธิบายว่า การจัดให้มีบริการสาธารณะอยู่ในอำนาจการตัดสินใจของสภาท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี การตัดสินใจจะมีบริการสาธารณะดังกล่าวของสภาท้องถิ่นจะดำเนินการได้ก็เฉพาะตามที่มีข้อกำหนดหรือบทบัญญัติตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติให้อำนาจไว้⁴⁴ สำหรับหลักการในทางทฤษฎีหรือคำอธิบายในทางตำราดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า สอดคล้องกับทิศทางของหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับรัฐธรรมนูญก็ดี หรือในระดับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ดี⁴⁵ ดังจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยรายละเอียดของหน้าที่และอำนาจ หรือภารกิจของท้องถิ่นจะเป็นประการใดนั้น ก็ให้ฝ่ายนิติบัญญัติไปกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายโดยบัญญัติในลำดับพระราชบัญญัติ ซึ่งในประเด็นนี้เกิดปัญหาบ่อยครั้งในการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่จะต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยชัดแจ้ง จึงจะสามารถดำเนินการได้ เช่นเดียวกับปัญหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งหรือการถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สำหรับประเด็นดังกล่าวจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ไว้ในเนื้อหาบทที่ 4 และบทที่ 5 ต่อไป

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสองประเภทคือ บริการสาธารณะระดับชาติแต่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ กับอีกกรณีหนึ่งคือ บริการสาธารณะนั้น ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ กล่าวคือ มีกฎหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กร

⁴³ Hungary's Constitution of 2011 Article 31.

⁴⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ (เชิงอรรถ 3) 447.

⁴⁵ ผู้สนใจโปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 6/2563.

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ⁴⁶ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นแบ่งได้เป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่⁴⁷

1) บริการสาธารณะด้านสุขอนามัย (hygiène) เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับสุขาและพิธิศพ การจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับอุปโภค บริโภค การบำบัดน้ำเสีย หรือการทำให้น้ำสะอาดเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ ตลอดจนการเก็บขยะและของเหลือใช้

2) บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ (économie) เช่น การผลิตและการจ่ายพลังงาน การจัดให้มีและบริหารตลาด การขนส่ง

3) บริการสาธารณะด้านสังคมและการศึกษา (social et éducatif) เช่น การจัดสวัสดิการสังคมประเภทต่าง ๆ แก่เด็ก คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส ส่วนเรื่องการจัดการศึกษา

4) บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม (la culture) เช่น การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถาน หอจดหมายเหตุ ตลอดจนการบำรุงรักษาโบราณสถาน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเนื้อหาในบทนี้ส่วนใหญ่ผู้เขียนนำเสนอเกี่ยวกับหลักการทางทฤษฎีบริการสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก แต่เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงบริบทเกี่ยวกับข้อความคิดในทางรัฐธรรมนูญของไทยว่าได้กล่าวถึงหลักการบริการสาธารณะไว้อย่างไรบ้าง ผู้เขียนจึงได้ค้นคว้าเปรียบเทียบบริบทของ “บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในระบบกฎหมายไทย โดยพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏคำว่า “บริการสาธารณะ” เพียงคำเดียว ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 284 วรรคสาม (1) กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยในอนุมาตราหนึ่งของวรรคดังกล่าวกำหนดไว้ว่ากฎหมายเช่นว่านั้นต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับ “(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง” เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในส่วนดังกล่าวมุ่งหมายให้เกิดระบบการกระจายอำนาจที่มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เป็นกฎหมายกลางเพื่อกำหนดหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับ การจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

⁴⁶ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (เชิงอรรถ 22) 3-25.

⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (เชิงอรรถ 27) 66-68.

เอง⁴⁸ ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวได้เกิดผลเป็นรูปธรรม เนื่องจากรัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยในหมวด 2 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มเติมจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁹ และมีบทบัญญัติกำหนดว่า ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด⁵⁰ บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ ตลอดจนให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้⁵¹

นอกจากนี้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแผนดังกล่าวต้อง “กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน...”⁵²

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284.

⁴⁹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19.

⁵⁰ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

⁵¹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 21.

⁵² พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง (2).

2.3 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวข้อนี้ได้ศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยประเด็นที่จะศึกษา ได้แก่ 2.3.1 ความหมายของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2.3.2 ลักษณะสำคัญของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยลักษณะสำคัญได้แก่ 2.3.2.1 จัดตั้งเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2.3.2.2 จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2.3.2.3 มีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดของเนื้อหาแต่ละเรื่อง ดังนี้

2.3.1 ความหมายของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื้อหาในส่วนนี้ได้นำเสนอการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะโดยการก่อตั้งหรือถือหุ้นในนิติบุคคลซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเนื้อหาของส่วนนี้จะศึกษาความหมาย และสาระัตถะ ของคำว่า “วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ว่าในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ได้มีการให้ความหมายหรือคำอธิบายข้อความคิดในเรื่องนี้ไว้อย่างไรบ้าง ก่อนที่จะศึกษาเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวข้อถัดไป

คำว่า “วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในระบบกฎหมายไทยถือว่าเป็นถ้อยคำที่ยังไม่แพร่หลายและไม่เป็นที่รู้จักเท่าใดนัก และได้ปรากฏถ้อยคำดังกล่าวในกฎหมายแต่หากกล่าวถึงคำว่า วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาษาต่างประเทศ เช่น ภาษาอังกฤษพบว่า “วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือ “Local Public Enterprise” (LPE) เป็นถ้อยคำซึ่งเป็นที่แพร่หลายทำนองเดียวกับคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หรือ “State Enterprise, State-Owned Enterprise” นอกจากนี้ พบว่าในบางประเทศได้ตราพระราชบัญญัติ หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีพระราชบัญญัติว่าด้วยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local Public Enterprise Act⁵³ หรือประเทศเกาหลีใต้มีรัฐบัญญัติว่าด้วยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local Public Enterprise Act⁵⁴ ด้วยเช่นกัน

สำหรับความหมายของคำว่า วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีผู้อธิบายโดยให้ความหมายว่า หมายถึง กิจการในลักษณะวิสาหกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

⁵³ Local Public Enterprise Act (Act No.292, August 1,1952)

⁵⁴ Local Public Enterprise Act (Act No. 13633, Dec. 29, 2015)

เจ้าของ และหากกล่าวถึงกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรเรียกคำนี้เป็นการเฉพาะ เพื่อมิให้เกิดความสับสนกับคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งเป็นกิจการที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อตั้งหรือผู้ถือหุ้น อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศมีการเรียกชื่อวิสาหกิจตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น วิสาหกิจของเทศบาล เป็นต้น⁵⁵

คำว่า “วิสาหกิจ” ในภาษาไทยมีความหมายเป็นถ้อยคำทั่วไป ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่า “วิสาหกิจ” เป็นคำนาม หมายถึง “การประกอบการที่ยาก สลับซับซ้อน หรือเสี่ยงต่อการขาดทุน ล้มละลาย”⁵⁶ เมื่อพิจารณาจากความหมาย ในพจนานุกรมดังกล่าวจะเห็นว่า เป็นถ้อยคำที่มีความหมายทั่วไปโดยไม่มีนัยสำคัญทางกฎหมาย จากการศึกษาค้นคว้าของผู้เขียน พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543⁵⁷ เป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่ให้คำนิยามคำว่า “วิสาหกิจ” ไว้ชัดเจนว่า หมายถึง “กิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีก หรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวก็มีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ ผู้เขียนจึงเห็นว่าความหมายดังกล่าวไม่สามารถใช้เป็นความหมายโดยทั่วไปได้ ส่วนในกฎหมายของต่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Local Public Enterprise Act ของประเทศญี่ปุ่นก็ได้กำหนดคำนิยามของคำว่าวิสาหกิจไว้โดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อค้นหาคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในพจนานุกรมฉบับเดียวกันกลับพบว่า ได้มีการให้ความหมายถ้อยคำดังกล่าวว่าหมายถึง “กิจการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นข้างมากองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50”⁵⁸ ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่มีนัยสำคัญทางกฎหมาย

ในทางวิชาการของประเทศไทยมีผู้อธิบายข้อความคิดของ “วิสาหกิจ” ในบริบทของวิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) ว่า การเป็นวิสาหกิจนั้น จะต้องมີลักษณะที่เป็นองค์กรนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ผลิตสินค้าหรือ

⁵⁵ Hellmut Wollmann, ‘Local Public Enterprises as Providers of Public Services in European Countries’ in Luc Bernier, Massimo Florio and Philippe Bance (eds) *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (Routledge 2020) 45.

⁵⁶ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ‘พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554’ < <https://dictionary.orst.go.th/> > สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2566.

⁵⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 3.

⁵⁸ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา (เชิงอรรถ 56).

บริการเพื่อขายแลกกับราคาเป็นการตอบแทน โดยการประกอบการหรือดำเนินการดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ และต้องอยู่ภายใต้การครอบงำหรือชี้ขาดขององค์กรในภาคมหาชน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ⁵⁹

โดยจันทจิรา เอี่ยมมยุรา⁶⁰ เสนอว่า วิสาหกิจมหาชนซึ่งจัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเรียกว่า “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” (Local Public Enterprise) เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างวิสาหกิจมหาชนส่วนกลางหรือรัฐวิสาหกิจ กับวิสาหกิจมหาชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ซึ่งต่างก็จัดอยู่ในประเภทของ “วิสาหกิจมหาชน” ในความหมายอย่างกว้าง คำอธิบายในส่วนนี้สอดคล้องกับความเห็นของชาญชัย แสวงศักดิ์⁶¹ ที่อธิบายว่าในกฎหมายของต่างประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจที่อาจจัดตั้ง “วิสาหกิจมหาชน” (Public Enterprise) ได้ แต่ในประเทศไทยคำว่ารัฐวิสาหกิจได้เปลี่ยนความหมายของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรวมไปด้วย จนประหนึ่งว่าวิสาหกิจมหาชนนั้นมีเพียงรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นวิสาหกิจมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ในทางวิชาการของไทยมีผู้ใช้คำว่า “วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้แก่ สมคิด เลิศไพฑูรย์⁶² โดยได้อธิบายว่า บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นนั้น เป็นวิสาหกิจมหาชนประเภทหนึ่งที่เรียกว่า วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการกิจกรรมทางการค้าหรืออุตสาหกรรม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบและมีอำนาจควบคุมการบริหารจัดการวิสาหกิจดังกล่าว ซึ่งการให้ความหมายดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของสุรพล นิติไกรพจน์⁶³

⁵⁹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ‘วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529) 71.

⁶⁰ เพิ่งอ้าง 179.

⁶¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, ‘การนำเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ’ ใน รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2562) 462.

⁶² สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘การก่อตั้งหรือการถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (2533) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 146.

⁶³ สุรพล นิติไกรพจน์, ‘อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกในประเทศไทย’

ที่อธิบายไว้ในกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ว่าเป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกของประเทศไทย โดยมีกรุงเทพมหานครถือหุ้นร้อยละ 99.98 เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร

โดยสรุป ผู้เขียนมีความเห็นว่า ความหมายของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตรงตามความมุ่งหมายของการศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ หมายถึง นิติบุคคลในรูปแบบบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่งของหุ้นทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งหรือถือหุ้นเพื่อให้เป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.2 ลักษณะสำคัญของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า สามารถจำแนกลักษณะสำคัญได้ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 จัดตั้งเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิสาหกิจมหาชนประเภทหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจจัดตั้งได้หลายรูปแบบ เช่น จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน โดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกรณีนี้วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบ “บริษัทจำกัด” เช่น ในกรณีของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไทย⁶⁴ หรือกรณีของประเทศเกาหลีใต้⁶⁵ ที่กำหนดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดตั้งบริษัทมหาชนท้องถิ่น (a public corporation) ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเกาหลีใต้ (LOCAL PUBLIC ENTERPRISES ACT) มาตรา 51 กำหนดให้บริษัทมหาชนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล

การที่วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น ส่งผลสำคัญต่อการดำเนินการและการบริหารจัดการภารกิจของวิสาหกิจขององค์กร

ใน เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ (บรรณาธิการ) 60 ปี ความมุ่งมั่นของคน ตัวตนของอาจารย์วรพจน์ (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2557) 71-73.

⁶⁴ อยุทธ์ จามิกรณ์, ‘แนวทางในการจัดตั้ง ถือหุ้น แลดำเนินงานของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540) 24.

⁶⁵ LOCAL PUBLIC ENTERPRISES ACT Act No. 2101, Jan. 29, 1969.

ปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการที่กฎหมายแยกสถานะความเป็นนิติบุคคลของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นบุคคลในทางกฎหมายแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะส่งผลต่อความสามารถทางกฎหมายของวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น กล่าวคือ วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและมีหน้าที่ตามกฎหมาย แยกออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ก่อตั้งหรือถือหุ้น โดยมีขอบวัตถุประสงค์หรือภารกิจตามที่กำหนดในตราสารจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น หากจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัดก็จะมีวัตถุประสงค์ตามหนังสือบริคณห์สนธิ นอกจากนี้ยังทำให้วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถก่อนนิติสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการนิติกรรม สัญญา รวมทั้งมีความรับผิดชอบของตนเองแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶⁶ นอกจากนี้ยังทำให้วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว เนื่องจากการแยกระบบการบริหารจัดการและการดำเนินงานของตนเองต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญคือวิสาหกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้น สามารถมีงบประมาณ บุคลากร รายได้ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง และวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์หรือแบบแผนของทางราชการเช่นเดียวกับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีความผูกพัน⁶⁷

2.3.2.2 จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในต่างประเทศการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ได้รับความนิยมแพร่หลายในกลุ่มประเทศ OECD⁶⁸ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลือกใช้วิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งองค์กรวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ในทำนองเดียวกับที่รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ เลือกใช้เครื่องมือในทางเศรษฐกิจและกฎหมายโดยการจัดตั้ง “รัฐวิสาหกิจ” ตามสาขาหรือประเภทกิจการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อประกอบกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ

⁶⁶ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (เชิงอรรถ 59) 73.

⁶⁷ อยุทธ์ จามิกรณ์ (เชิงอรรถ 64) 25.

⁶⁸ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD) เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี เพื่อให้ประชากรของโลกมีคุณภาพชีวิตที่ดี ข้อมูลจากเว็บไซต์ OECD พบว่าปัจจุบัน OECD มีประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกแล้ว 38 ประเทศ

สำหรับลักษณะกิจการบริการสาธารณะที่วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหลากหลายประเภทกิจการ เช่น กิจการประปา กิจการกำจัดน้ำเสียและสิ่งปฏิกูล การจัดเก็บขยะ การจำหน่ายไฟฟ้า ตลอดจนกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมือง เช่น การจัดทำโครงสร้างระบบบริการขนส่งมวลชนทางราง เป็นต้น⁶⁹

ในประเทศฝรั่งเศสวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LPEs) มีบทบาทสำคัญในการให้บริการและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่น⁷⁰ วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสสามารถดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นการทั่วไป โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะทางด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม เช่น กิจการโรงฆ่าสัตว์ กิจการประปา กิจการที่จอดรถสาธารณะ กิจการไฟฟ้า หรือกิจการจำหน่ายแก๊ส⁷¹

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า มีตัวอย่างกรณีวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LOCAL PUBLIC ENTERPRISES ACT) มาตรา 2 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ได้

⁶⁹ Stéphane Saussier and Michael Klien, *Local Public Enterprises: A Taxonomy* (IAE-PANTHEON-SORBONNE 2014) 3.

⁷⁰ ‘Local public enterprises in France : a tailor-made solution At the crossroads of private and public sectors’ (Fédération des élus des Entreprises publiques locales, มปป.) <<https://www.lesepl.fr/local-public-enterprises-in-france-a-tailor-made-solution/>> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

⁷¹ Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ‘Le guide des sociétés d'économie mixte locales’ (collectivités locales française, 2007) 19 <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/Guide_des_SEML_Documentation_francaise.pdf> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

1. กิจกรรมประปา (ไม่รวมกิจกรรมประปาหมู่บ้าน)
2. กิจกรรมประปาเพื่ออุตสาหกรรม
3. กิจกรรมรถราง (รวมถึงรถไฟฟ้าในเมือง)
4. กิจกรรมขนส่งโดยรถยนต์
5. กิจกรรมถนนในท้องถิ่น
6. กิจกรรมท่อน้ำทิ้ง
7. กิจกรรมบ้านจัดสรร
8. กิจกรรมพัฒนาที่ดิน
9. โครงการพัฒนาพื้นที่สาธารณะและโครงการบูรณะหรือการปรับปรุง

พัฒนาพื้นที่เมืองและสภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รวมทั้งกรณีตัวอย่างของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก็เป็นกรณีเช่นเดียวกันกับตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเกาหลีใต้ กล่าวคือ วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกว้างขวางตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจ เช่น หน้าที่และอำนาจดำเนินการประปา กิจกรรมรถราง กิจกรรมสถาบันวิจัย กิจกรรมโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา กิจกรรมโรงพยาบาล รวมทั้งกิจกรรมสวัสดิการสังคมอื่น ๆ⁷²

อย่างไรก็ดี กรณีวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทยนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วพบว่า วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้เฉพาะกรณีที่บริษัทจำกัดมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น⁷³ ทั้งนี้ สำหรับประเด็นนี้จะได้วิเคราะห์และเสนอแนะไว้ในเนื้อหาของบทที่ 4 บทที่ 5 และบทที่ 6 ต่อไป

2.3.2.3 มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ วิสาหกิจมีความใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะสำคัญในส่วนนี้

⁷² พิษณุพันธ์ ทิพย์มณี , ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจำกัดที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2563) 81-85.

⁷³ โปรดดูบทที่ 4 ตาราง 4.1 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

แสดงออกได้ในหลายกรณี เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ก่อตั้งหรือถือหุ้นในวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้วิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การครอบงำอำนาจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น “มีอำนาจครอบงำชี้ขาด” (pouvoir prépondérant) เหนือวิสาหกิจนั้น⁷⁴ นอกจากนี้ ยังมีความสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านวิธีการอื่น เช่น ความสัมพันธ์ในเชิงระบบบริการงาน และการจัดโครงสร้างองค์กรของวิสาหกิจโดยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการของวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีของวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส⁷⁵ รวมทั้งความสัมพันธ์ในลักษณะของการออกข้อบัญญัติเพื่อสนับสนุนการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของวิสาหกิจ เช่น การสนับสนุนบุคลากร การสนับสนุนทางการเงิน หรือการมอบหมายภารกิจให้วิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ดังตัวอย่างในกรณีของกรุงเทพมหานครที่มีการข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นลักษณะกฎเกณฑ์ในเชิงความสัมพันธ์กับวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่ง⁷⁶

โดยสรุปการศึกษาในบทนี้ มุ่งเน้นศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเป็นวัตถุดิบในการศึกษาได้แก่ หลักการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาบทนี้มีความสำคัญในแง่ที่เป็นการทบทวนทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นฐานในการศึกษาในบทต่อไปสำหรับวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นประเด็นหลักของการศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ในเนื้อหาของบทถัดไป

⁷⁴ J.M. Auby et R. Ducos-Ader, Grands Services Publics et Entreprises Nationales (Année 1974) 81-82 อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (เชิงอรรถ 59) 78.

⁷⁵ Ministère de l'Intérieur et de l' Aménagement du territoire (เชิงอรรถ 71) 66.

⁷⁶ โปรดดูเนื้อหาในบทที่ 4

บทที่ 3

วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

เนื้อหาในบทที่ผ่านมาได้กล่าวถึงข้อความคิด ทฤษฎี และหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เข้าใจถึงบริบทในทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้เน้นจำเพาะเจาะจงในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การศึกษาค้นคว้าในประเด็นดังกล่าวจะใช้เป็นฐานสำหรับวิเคราะห์สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนี้ การศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศในเชิงเปรียบเทียบ รวมทั้งการศึกษาในเชิงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการ “นำเข้า” ความคิดทางทฤษฎี ตลอดจนนำเข้า “ตัวแบบ” ในทางกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสที่มีต่อกฎหมายไทย เหตุที่ต้องศึกษาและกล่าวถึงไว้เนื่องด้วยเห็นว่า จะทำให้การศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีคุณสมบัติยิ่งขึ้น กล่าวคือ หากย้อนพิจารณาประวัติศาสตร์กฎหมายปกครองท้องถิ่นจากที่ได้นำเสนอเปรียบเทียบพัฒนาการเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดก็จะพบว่า แนวคิดดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นของพัฒนาการในเรื่องนี้มาตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่ให้อำนาจเทศบาลสามารถจัดตั้ง “สหเทศบาล” (ต่อมาในภายหลังเรียก “สหการ”) เป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่เพื่อทำภารกิจบริการสาธารณะ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งที่รัฐบาลของคณะราษฎรได้ผลักดันขึ้นภายในหนึ่งปีภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองสยามในปี พ.ศ. 2475 โดยนายปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในแกนนำคนสำคัญของคณะราษฎรที่สำเร็จการศึกษาชั้นสูงด้านกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศสเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ ดังที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ อ้าง “คำอธิบายการเทศบาล” ของขุนจรรยาวิเศษ และนายทองหล่อ บุญยนิติ ไว้ในบทความเรื่อง “ปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นไทย”¹ ตอนหนึ่งว่า

¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ‘ปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นไทย’ (สถาบันปรีดี พนมยงค์, 4 กันยายน 2563) <<https://pridi.or.th/th/content/2020/09/406>> สืบค้นเมื่อ 22 พฤษภาคม 2566.

“...ความสำคัญของกฎหมายนี้ คือ การประดิษฐ์หรือสร้างหน่วยท้องถิ่นของไทยขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยทางกฎหมายที่แยกตัวเองอย่างชัดเจนออกจากหน่วยธรรมชาติหรือท้องถิ่นธรรมดา และเป็นหน่วยที่แยกตัดขาดออกจากการสุขาภิบาลที่ดำรงอยู่แต่เดิมมิใช่เป็นพัฒนาการที่สืบเนื่อง หรือต่อเนื่องกับหน่วยสุขาภิบาล ดังที่มีการอธิบายและขยายความดังกล่าวขึ้นในภายหลังการเทศบาลนี้เป็นของใหม่สำหรับประเทศไทยอย่างมีพักต้องสงสัย และเป็นของสากลตามหลักของการจัดการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่ประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 กล่าวคือ เมื่อเกิดการปฏิวัติใหญ่ขึ้นแล้ว ผู้ปฏิวัติได้จัดตั้งรัฐสภาขึ้น และได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการปกครองท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตย โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง โดยมีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินงาน และการดำเนินการของเทศบาลนี้ ปรากฏว่าเป็นผลดีทำให้ประเทศอังกฤษ และประเทศอื่น ๆ ดำเนินการตาม ซึ่งทำให้เทศบาลกลายเป็นหลักปฏิบัติที่เป็นสากลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาจนถึงทุกวันนี้ ...”

นอกจากนั้นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้แสดงทัศนะไว้ว่า ปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญในการวางหลักการปกครองท้องถิ่น โดยการสร้างหลักแนวคิด รูปแบบการปกครอง และวาทกรรมเกี่ยวกับการจัดการปกครอง ทำให้แนวคิดเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแนวคิดเรื่องเทศบาล ได้มีการรักษาให้มีความต่อเนื่องสืบมาตราบจนปัจจุบัน²

เหตุที่ผู้เขียนนำเสนอเนื้อหาในส่วนดังกล่าวเป็นบทนำเรื่องก่อนเข้าสู่การศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศนั้น ก็เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงและความสำคัญของการศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากหลักการและแนวคิดของต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศสซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดไว้ในบทนี้

สำหรับเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ในบทนี้แบ่งออกเป็นสองส่วนหลัก กล่าวคือ **ส่วนแรก** เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ ข้อจำกัดของการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเหตุผลความจำเป็นของการจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นเป็นหลัก เนื่องจากทั้งสองประเทศมีรูปแบบ

² เพิ่งอ้าง.

การปกครองส่วนท้องถิ่นที่คล้ายคลึงกับกรณีของประเทศไทย และ**ส่วนที่สอง** นำเสนอเนื้อหาเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบอื่นที่เป็นการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ แยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยศึกษาประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ได้ศึกษาและนำเสนอให้เห็นถึงหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อจำกัดของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประกอบกิจการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเฉพาะกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

3.1.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสจัดรูปแบบการบริหารรัฐการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ส่วน คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สำหรับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีการจัดโครงสร้าง 3 ชั้น (Three-Tier System) ประกอบด้วย เทศบาล (Commune) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) และภาค (Région)³ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น มีทั้งที่เป็นเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในดินแดนฝรั่งเศสภาคพื้นและดินแดนที่อยู่นอกภาคพื้นแต่เป็นดินแดนในเขตการปกครองของฝรั่งเศส โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเลมีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย⁴

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564) 145-151.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส 2018* (อมรินทร์ พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง 2561) 67.

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางตามหลักความสามารถทั่วไป (la clause Générale de compétence)⁵ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ถูกจำกัดหน้าที่และอำนาจโดยการแจกแจงเป็นเรื่อง ๆ แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น และต้องอยู่ภายใต้หลักการแบ่งแยกมิได้ของรัฐ (Indivisible)⁶ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทของประเทศฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านหลัก ๆ ดังนี้

3.1.1.1 หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาล (Commune)

เทศบาล (Commune) ในประเทศฝรั่งเศสเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเก่าแก่ โดยมีพัฒนาการเกิดขึ้นมาเป็นเวลาหลายร้อยปี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เทศบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะทั่วไปตามหลักความสามารถทั่วไป (la clause Générale de compétence) ซึ่งรัฐบัญญัติว่าด้วยเทศบาล ค.ศ. 1884 รับรองหลักการดังกล่าวไว้ นอกจากนี้กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ตราขึ้นในแต่ละช่วงเวลาก็ได้ถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจของรัฐไปให้กับเทศบาลเพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจด้านต่าง ๆ ได้แก่ หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองของเทศบาล หน้าที่และอำนาจจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา นันทนาการ การจัดให้มีและบำรุงรักษานถนนหนทาง รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเทศบาล ตลอดจนหน้าที่และอำนาจทางปกครองในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้าง เป็นต้น⁷

3.1.1.2 หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีภารกิจพื้นฐาน 4 ด้านหลัก ได้แก่ ภารกิจจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมและการสาธารณสุข ภารกิจบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม ภารกิจบริการสาธารณะด้านการศึกษาและวัฒนธรรม

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 3) 151.

⁶ เพิ่งอ้าง 153.

⁷ Michel Verpeaux, Christine Rimbault and Franck Waserman, *Les collectivités territoriales et la décentralization* 10e édition, La Documentation française 2017) 21.

และภารกิจบริการสาธารณะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น⁸ นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่และอำนาจในทางสังคมและมนุษยธรรม เช่น การให้ความช่วยเหลือเด็กยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ รวมทั้งการคุ้มครองสวัสดิภาพของแม่และเด็ก การช่วยเหลือหรือให้การอุดหนุน แม่และเด็กทารก รวมทั้งให้การช่วยเหลือผู้เยาว์ชาวต่างชาติในฐานะผู้ลี้ภัยอีกด้วย⁹

3.1.1.3 หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของภาค (Région)

ภาคเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของภาคส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นภารกิจด้านยุทธศาสตร์และการจัดทำแผนพัฒนาโดยภาพรวม ตลอดจนการวางกรอบสนับสนุนการดำเนินการของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง นอกจากนี้ภาคมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการเคหะสถาน พัฒนาที่อยู่อาศัย และส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดการศึกษาในระดับมัธยมตอนปลาย การดำเนินการเกี่ยวกับศูนย์ฝึกอาชีพศูนย์ฝึกอบรม การจัดทำแผนพัฒนาภาค ดูแลอุทยานแห่งชาติ ปรับปรุงดินและพัฒนาแหล่งน้ำ จัดทำแผนพัฒนาการขนส่งในระดับภาคที่มีโครงข่ายเชื่อมโยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในภาค ทั้งทางราง ทางถนน และทางอากาศ รวมทั้งจัดทำแผนผังแม่บทด้านผังเมือง ตลอดจนการจัดให้มีและบำรุงรักษาकुคลอง ท่าเทียบเรือ รวมตลอดถึงหน้าที่และอำนาจในด้านศิลปวัฒนธรรม เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุของภาค¹⁰

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีทางเลือกที่หลากหลายในการกำหนดรูปแบบหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง หรือการมอบหมายให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการแทนก็ดี รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ทั้งในรูปแบบสหการ องค์การมหาชน หรือในลักษณะที่เป็นกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาดำเนินการแทน จากการศึกษาพบว่า การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการรับรองไว้ในระดับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 โดยมาตรา

⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย* (สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย 2563) 110.

⁹ Michel Verpeaux (เชิงอรรถ 7) 23.

¹⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 3) 150.

72 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดไว้ในวรรคสองว่า¹¹ มีอำนาจที่จะวินิจฉัยหรือตัดสินใจ ดำเนินการใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้ทั้งหมด หากเห็นว่ามีเหมาะสมที่สุด ที่จะดำเนินการในเรื่องนั้น นอกจากนี้ ในมาตรา 72 วรรคห้าได้กำหนดว่า หากการใช้อำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น รัฐบัญญัติอาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันและกำหนดวิธีการดำเนินการ ร่วมกันก็ได้¹² จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้รับรองหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ได้รองรับหลักเรื่องความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ สาธารณะไว้เป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญด้วย

3.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

ในหัวข้อที่ผ่านมาได้กล่าวถึงการศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสในเรื่องหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งรูปแบบหรือวิธีการ จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา เปรียบเทียบกับบริบทของกฎหมายไทย

ก่อนการศึกษาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระบบกฎหมายญี่ปุ่น จำเป็นต้องศึกษาถึงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น ในเบื้องต้นเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงบริบทความสัมพันธ์ของหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศในทวีปเอเชีย มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และมีรูปแบบการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System) มีสมเด็จพระจักรพรรดิเป็น ประมุขของรัฐ โดยรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สำหรับโครงสร้างของ ฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามรูปแบบการบริหารราชการ แผ่นดินของญี่ปุ่นแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นจัดระเบียบการบริหารราชการ แผ่นดินออกเป็นสองส่วน ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง และการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น¹³

¹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส - ฉบับเต็ม (ฉบับแปล)’ (รัฐสภา, 7 กันยายน 2559) <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35650&filename=index > สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

¹² เพิ่งอ้าง.

¹³ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (เชิงอรรถ 8) 123-126.

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นใน 4 มาตรา ได้แก่ มาตรา 92 มาตรา 93 มาตรา 94 และมาตรา 95 โดยหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นและการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ในมาตรา 92 และมาตรา 94 ดังนี้¹⁴

“มาตรา 92 กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรหรือการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระของการปกครองตนเองของท้องถิ่น”

“มาตรา 94 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการทรัพย์สิน กิจการ และการบริการงานของตนเอง และมีอำนาจออกข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย ”

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวที่เป็นหลักพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญที่รองรับสิทธิการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในระบบกฎหมายญี่ปุ่นยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law 1947) กฎหมายฉบับนี้มีหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดระบบความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเอง¹⁵ กฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น เมื่อพิจารณารายละเอียดของกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะพบว่า ประเทศญี่ปุ่นนั้นจัดระบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็น “ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นสองชั้น (Two-Tiers System)” โดยมี “จังหวัด (Prefecture)” เป็นโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน และ “เทศบาล (Municipalities)” เป็นโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง¹⁶

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น - ฉบับเต็ม (ฉบับแปล)’ (รัฐสภาไทย, 5 ตุลาคม 2560) <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20171031121646.pdf> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

¹⁵ Nippon Foundation Library, ‘Local Autonomy Act’(The Nippon Foundation) <<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/contents/002.htm>> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

¹⁶ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (เชิงอรรถ 8) 135.

ตามที่กฎหมายว่าด้วยปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการอันได้แก่ กิจกรรมเกี่ยวกับตุลาการ กิจกรรมเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา กิจกรรมเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ กิจกรรมเกี่ยวกับการไปรษณีย์ กิจกรรมเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ กิจกรรมเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ กิจกรรมเกี่ยวกับการเดินเรือ อุตุนิยมวิทยา และอุทกศาสตร์ กิจกรรมเกี่ยวกับพิพิธภัณฑสถานและห้องสมุดระดับชาติ¹⁷ หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้น แบ่งเป็นสองประเภทหลัก ๆ ได้แก่ หน้าที่และอำนาจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และหน้าที่และอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการแทนหรือให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้¹⁸

3.1.2.1 หน้าที่และอำนาจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินการบริการสาธารณะ และเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้โดยตรง เช่น ด้านการสาธารณสุขและอนามัย ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านตำรวจ ด้านการป้องกันอัคคีภัย ด้ายวิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น และด้านวิเทศสัมพันธ์¹⁹

กล่าวเฉพาะหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านวิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Corporations) เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นกิจการที่มีการบริหารจัดการเป็นพิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทาง ได้แก่ ความเกี่ยวข้องทางตรงโดยดำเนินการผ่านวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Public Enterprises) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในกิจการที่มีการ

¹⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2544) 162.

¹⁸ เพิ่งอ้าง 162-165.

¹⁹ เพิ่งอ้าง.

บริหารจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการก็ได้ สำหรับระบบการเงินและงบประมาณของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ จะมีระบบการเงินของตนเองแยกต่างหากออกจากระบบการเงินทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจะมาจากรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บค่าบริการจากผู้บริโภค กิจกรรมประเภทนี้ได้แก่ ระบบน้ำประปา การขนส่ง การกำจัดของเสีย และการไฟฟ้าและก๊าซ เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมีความเกี่ยวข้องกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางอ้อมผ่าน**บริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporations)** ซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่มาดำเนินการบางอย่าง โดยบริษัทท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินจากภาคเอกชน และมีการบริหารจัดการจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ นอกจากนี้บริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้กิจการที่ดำเนินการโดยบริษัทท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับบริษัทท้องถิ่นนี้โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการและคณะทำงานมาจากภาคเอกชน เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในส่วนของกิจการและโครงการที่บริษัทท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยนั้นจะมีประเภทต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาภูมิภาคและเมือง เช่น การสร้างบ้านพักอาศัย การอุตสาหกรรม และการก่อสร้าง โครงการเกษตร ป่าไม้ และประมง โครงการท่องเที่ยวและความบันเทิงต่าง ๆ โครงการที่เกี่ยวกับการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม โดยอาจจะดำเนินการผ่านวิทยาลัยชุมชน ห้องแสดงภาพ ห้องสมุด ตลอดจนภารกิจเกี่ยวกับการปกป้อง ส่งเสริมและอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์²⁰

3.1.2.2 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมาย²¹

หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้ เป็นภารกิจที่รัฐบาลกลางถ่ายโอนภารกิจและอำนาจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐ ทั้งนี้ โดยยังถือว่าภารกิจในส่วนนี้ยังคงเป็นของรัฐบาลกลางอยู่ ตัวอย่างของภารกิจที่รัฐถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย ได้แก่ การจัดการเลือกตั้ง การสำรวจสำมะโนประชากร การออกหนังสือเดินทาง การซ่อมแซมบำรุงรักษาทางหลวง การดูแลแม่น้ำ เป็นต้น

²⁰ เฟิ่งอ้าง 164.

²¹ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (เชิงอรรถ 8) 149-150.

อย่างไรก็ดี นอกจากการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจะมีการแบ่งภารกิจ หน้าที่และอำนาจระหว่างกันอย่างชัดเจนโดยใช้หลัก “Municipality First” กล่าวคือ ให้เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ และมีการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะมากที่สุด หากภารกิจใดเกินศักยภาพของเทศบาลใดเทศบาลหนึ่งก็สามารถดำเนินการร่วมกัน หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือแก่ภูมิละหว่างกันตาม “หลักการเกื้อกูลกัน” (Subsidiarity Principle) และประการสุดท้ายหากภารกิจใดมีขนาดหรือจำนวนของผู้รับบริการมีขอบเขตพื้นที่กว้างขวางครอบคลุมหลาย ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐส่วนกลางอาจมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของจังหวัด (Prefectures) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of scale)²²

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีขอบเขตของภารกิจกว้างขวาง หรือเรียกได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น โดยจัดแบ่งรูปแบบหรือวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะได้เป็น 3 ประการสำคัญ คือ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาล (Municipalities) และจังหวัด (Prefectures) ใช้สถานะความเป็นราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้วยตนเอง (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นในการดำเนินการ และ (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการแทน²³

3.2 การจัดตั้งและการดำเนินการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ ซึ่งเริ่มต้นจากการศึกษาข้อความคิดในทางประวัติศาสตร์ในแง่เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ และศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

²² อุดม ทุมโฆสิต, การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น : ระบบ กลไก และข้อสังเกตเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย (โรงพิมพ์รัตนไตร 2561) 162-168.

²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 3) 140-143.

3.2.1 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในต่างประเทศ

การเกิดขึ้นของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส มีเหตุผลมาจากความจำเป็นของสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน²⁴ โดยในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ระหว่างปี ค.ศ. 1914-1918 ได้มีการตรารัฐบัญญัติให้อำนาจกับเทศบาลในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น ซึ่งในเวลาต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้รับรองความชัดเจนแน่นอนของอำนาจดังกล่าวแล้ว เหตุผลที่เทศบาลจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจเนื่องจากผลกระทบของการทำสงคราม จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลจำเป็นต้องมีบทบาทในการเข้าไปดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนด้วยตนเอง เช่น การดำเนินการร้านค้าขายเนื้อสัตว์ ขายขนมปัง หรือขายสิ่งของอื่นที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวภาคเอกชนยังไม่สามารถดำเนินการทางเศรษฐกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ประกอบกับในบางกรณีมีภาคเอกชนอาศัยโอกาสช่วงฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังสงครามเอารัดเอาเปรียบประชาชน จำหน่ายสินค้าและบริการในราคาที่สูงเกินสมควร ทำให้เทศบาลต้องเข้าไปดำเนินการจัดบริการสาธารณะในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะในระดับท้องถิ่น²⁵ จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นช่วงเวลาที่ต้องอาศัยทรัพยากรจากภาครัฐเพื่อฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม จึงได้มีการออกรัฐบัญญัติฉบับที่ 55-579 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1955 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัท (des sociétés d'économie mixte locales) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยช่วงแรกวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาหรือจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน ตลอดจนช่วยเหลือประชาชนในเรื่องสุขอนามัย การปรับปรุงฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการของท้องถิ่น เป็นต้น²⁶

²⁴ Ministère de l'Intérieur et de l' Aménagement du territoire, 'Le guide des sociétés d'économie mixte locales' (collectivités locales française, 2 0 0 7) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/Guide_des_SEML_Documentation_francaise.pdf> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

²⁵ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ* (วิญญูชน 2566) 54-55.

²⁶ Ministère de l'Intérieur et de l' Aménagement du territoire (เชิงอรรถ 24) 8.

3.2.2 รูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสไว้ในหัวข้อ 3.2.2.1 และรูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นไว้ในหัวข้อ 3.2.2.2 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.2.1 วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (ค.ศ. 1958) มาตรา 72 วรรคสอง²⁷ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง โดยท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีอำนาจอิสระในการที่จะเลือกวิธีการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตนเองได้ แต่อย่างไรก็ดี มีบริการสาธารณะบางอย่างที่กฎหมายในลำดับรัฐบาลบัญญัติกำหนดวิธีการในการดำเนินการไว้ เนื่องจากเป็นกิจการสำคัญและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การจ่ายกระแสไฟฟ้าหรือก๊าซให้ประชาชน เป็นต้น²⁸ จากการศึกษาพบว่า ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ในภาคมหาชนยังคงมีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยตรง ผ่านการเข้าไปดำเนินการในทางเศรษฐกิจทั้งในฐานะที่เป็นเจ้าของกิจการและในฐานะผู้ร่วมทุนเพื่อประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ สำหรับการเข้าร่วมทุนเพื่อประกอบกิจการนั้นพบว่า รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการมาเป็นรูปแบบบริษัทธุรกิจแบบผสม โดยมีชื่อเรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า “Société d'économie mixte : SEM” บริษัทธุรกิจแบบผสมมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนภายใต้กฎหมายแพ่ง จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ²⁹ นอกจากนี้ ยังพบว่ามีบริษัทลักษณะทำนองเดียวกันกับ “Société d'économie mixte : SEM” แต่เป็นบริษัทในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย โดยมีชื่อเรียกว่า Sociétés d'économie mixte locales

นอกจากนี้จากการศึกษาวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคพื้นยุโรปรวมทั้งประเทศฝรั่งเศสนั้น หากพิจารณาแบ่งลักษณะตามจัดโครงสร้างจัดองค์กร

²⁷ Article 72 paragraphs 2 : “Territorial units may take decisions in all matters that are within powers that can best be exercised at their level.”

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (เชิงอรรถ 4) 13.

²⁹ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล (เชิงอรรถ 25) 21.

อำนาจในการควบคุมกิจการ หรือโครงสร้างผู้ถือหุ้นพบว่า มีการจัดแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ ได้แก่³⁰

(1) การจัดตั้งหน่วยวิสาหกิจเป็นส่วนงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (In the in-house organizational form) โดยอำนาจการกำหนดนโยบาย และบังคับบัญชาหรือการควบคุมกิจการ วิสาหกิจในรูปแบบนี้จะอยู่ที่ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิสาหกิจในรูปแบบนี้จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเปรียบเทียบกับกรณีของกฎหมายปกครองท้องถิ่นของไทย จะมีลักษณะคล้ายกับ กิจการตลาด กิจการสถานนันทนาการ (โรงรับจำนำ) ของเทศบาล กิจการสถานีขนส่งรถโดยสาร หรือกิจการท่าเทียบเรือ ที่ดำเนินการโดยเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น (2) การจัดตั้งหน่วยวิสาหกิจโดยมีลักษณะเป็นกึ่งส่วนงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (In the quasi-in-house organizational form) วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ไม่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีระบบการบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับหรือควบคุมกิจการทั้งด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารงานยังอยู่ภายใต้ คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับระบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับ “สำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร”³¹ (3) การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเอกชนเป็นผู้ถือหุ้น กรณีนี้เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลในรูปแบบบริษัทจำกัดแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Public Enterprises) หรือ LPE โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของกิจการและมีอำนาจครอบงำกิจการ และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจะอยู่ในรูปแบบบริษัทจำกัดตามที่เป็นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมีทั้งกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวดำเนินการก่อตั้งขึ้นและเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการทั้งหมดของวิสาหกิจ รวมทั้งมีกรณี ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดตั้งและถือหุ้นในกิจการวิสาหกิจร่วมกัน และ (4) การจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นร่วมกัน กรณีนี้เป็น

³⁰ Hellmut Wollmann, ‘Local Public Enterprises as Providers of Public Services in European Countries’ in Luc Bernier, Massimo Florio and Philippe Bance (eds) *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (Routledge 2020) 46-47.

³¹ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ. 2562 ข้อ 8 กำหนดให้มี คณะกรรมการบริการสำนักงานตลาดมีจำนวนแปดคน มีผู้แทนส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร เช่น ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมาย ผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง เป็นต้น ทำหน้าที่เป็นกรรมการ โดยข้อบัญญัติฯ ข้อ 12 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหารงานของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร

วิสาหกิจในลักษณะผสม กล่าวคือ มีทั้งกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยมีเอกชนร่วมเป็นผู้ถือหุ้นข้างน้อยอยู่ด้วย และยังมีกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายไปถือหุ้นในกิจการที่เอกชนดำเนินการกิจการสาธารณูปโภคอยู่ก่อนแล้ว กรณีหลังนี้หากเปรียบเทียบกับบริบทของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด วิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร ที่เกิดจากการที่กรุงเทพมหานครไปถือหุ้นในบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด แล้วกลายสภาพเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากซึ่งมีอำนาจครอบงำกิจการของบริษัท ต่อมาจึงได้เปลี่ยนแปลงชื่อบริษัทและขอบวัตถุประสงค์ของบริษัทจนกระทั่งกลายเป็นบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในปัจจุบัน

หากกล่าวสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยวิธีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่อีกองค์กรหนึ่ง โดยมีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลแยกต่างหากจากท้องถิ่นนั้น จากการศึกษาของภัชณา จันทรอาภาส ในดัชนีนิพนธ์เรื่อง “การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” ของคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์³² พบว่ามีการกำหนดรูปแบบของวิสาหกิจท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นบริษัทไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศส (Code général des collectivités territoriales (CGCT)) ดังนี้

(1) บริษัทผสมของท้องถิ่น (Sociétés d'économie mixte locale หรือ SEML) หรือบริษัทร่วมทุนท้องถิ่น³³

บริษัทผสมของท้องถิ่น หรือบริษัทร่วมทุนท้องถิ่น หรือมีชื่อย่อว่า “SEML” เป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดในฝรั่งเศส กิจกรรมของบริษัท SEML ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่สามารถ

³² ภัชณา จันทรอาภาส, ‘การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2560) 92-102.

³³ พิษณุพันธ์ ทิพย์มณี , ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจำกัดที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2563) 65.

ดำเนินการได้ในทุกพื้นที่³⁴ บริษัทผสมของท้องถิ่นหรือบริษัทร่วมทุนท้องถิ่น (SEML) จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Code général des collectivités territoriales (CGCT) บรรพ 5 ลักษณะ 2 ว่าด้วยบริษัทผสมท้องถิ่น (Sociétés d'économie mixte locales) ได้บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งบริษัทผสมท้องถิ่นไว้ ดังต่อไปนี้³⁵

(1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตัดสินใจเลือกที่จะจัดตั้งบริษัทผสมของท้องถิ่นที่เกิดจากการรวมตัวระหว่างบุคคลธรรมดาหรือหน่วยงานของรัฐตั้งแต่หนึ่งแห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจการการจัดทำบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค สามารถดำเนินการจัดตั้งบริษัทในรูปแบบ Sociétés d'économie mixte locale หรือ SEML ได้³⁶

(1.2) บริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นบริษัทจำกัดภายใต้ประมวลกฎหมายพาณิชย์ และเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Code général des collectivités territoriales (CGCT) กล่าวคือมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งปัจจุบันคือมาตรา 1522-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Code général des collectivités territoriales (CGCT) กำหนดว่าการก่อตั้งบริษัทในรูปแบบ Sociétés d'économie mixte locale หรือ SEML ซึ่งเป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินการตามกระบวนการจัดตั้งบริษัทในรูปแบบ Société Anonyme หรือ SA ตามบรรพ 2 ของประมวลกฎหมายพาณิชย์³⁷

(1.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถือหุ้นแยกต่างหากหรือถือหุ้นรวมเป็นกลุ่มก็ได้ อย่างไรก็ตาม ต้องมีหุ้นมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุนจดทะเบียนและมีเสียงข้างมากในการลงมติ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจครอบงำหรือควบคุมกิจการของบริษัทดังกล่าวได้³⁸

³⁴ Fédération des élus des Entreprises publiques locales, Fédération des élus des Entreprises publiques locales <<https://www.lesepl.fr/local-public-enterprises-in-france-a-tailor-made-solution/>> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

³⁵ รัชณา จันทร์อาภาส (เชิงอรรถ 32) 92-102.

³⁶ พิษณุพันธ์ ทิพย์มณี (เชิงอรรถ 33) 66.

³⁷ Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (เชิงอรรถ 24) 15.

³⁸ รัชณา จันทร์อาภาส (เชิงอรรถ 32) 98.

(1.4) ผู้ถือหุ้นรายอื่นที่มีใบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดรายละเอียดขั้นต่ำของทุนจดทะเบียนของแต่ละกิจการอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของบริษัทผสมท้องถิ่นไว้ด้วย เช่น หากจดทะเบียนเพื่อวัตถุประสงค์ก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ต้องมีมูลค่าทุนจดทะเบียนอย่างน้อย 225,000 ยูโรขึ้นไป เป็นต้น³⁹

สำหรับการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัทผสมของท้องถิ่น หรือบริษัทร่วมทุนท้องถิ่น (SEML) นั้น เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัทดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น บริษัท SEML จึงมีอิสระในการออกข้อบังคับหรือกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นเองเพื่อใช้ในการบริการกิจการองค์กรได้อย่างอิสระ นอกจากนี้มาตรา 1521-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Code général des collectivités territoriales (CGCT) ยังได้กำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะดำเนินการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวตามหลักความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้บริษัทในฐานะวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้านพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกิจการอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น⁴⁰

ในระยะแรกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสเลือกใช้วิธีการก่อตั้งวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัท SEML ให้จัดทำภารกิจบริการสาธารณะในเรื่องพื้นฐาน เช่น การดำเนินกิจการสาธารณสุข โรงพยาบาล แต่ในระยะต่อมาได้ขยายขอบเขตของการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัท SEML ให้มีภารกิจที่กว้างขวางและหลากหลายมากขึ้น เช่น ภารกิจด้านการบริหารจัดการท่าเรือ สนามบิน การให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคม สถานีโทรทัศน์ของท้องถิ่น กิจการเกี่ยวกับการกีฬา เป็นต้น⁴¹

(2) บริษัทมหาชนท้องถิ่น (Sociétés publiques locales หรือ SPL)

นอกจากบริษัทในรูปแบบ SEML แล้ว จากการศึกษาพบว่า ในประเทศฝรั่งเศสยังมีวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัทมหาชนท้องถิ่น (Sociétés publiques locales หรือ SPL) ด้วย กล่าวคือวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ

³⁹ พิษณุพันธ์ ทิพย์มณี (เชิงอรรถ 33) 67.

⁴⁰ Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (เชิงอรรถ 24) 16-17.

⁴¹ เพิ่งอ้าง 36-40.

SPL นั้น ก่อตั้งขึ้นจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวเริ่มมีการก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 ซึ่งกฎหมายกำหนดรูปแบบการจัดตั้งไว้ว่า จะต้องเป็นกรณีที่เกิดตั้งขึ้นโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยสองแห่งขึ้นไปร่วมกันจัดตั้ง และไม่อนุญาตให้บุคคลธรรมดาเข้าถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวได้ นอกจากนี้ บริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ SEML จะไม่สามารถดำเนินการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้จัดตั้งได้⁴²

สำหรับบริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ SEML มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Code général des collectivités territoriales (CGCT) ดังนี้⁴³

(2.1) ผู้ถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทมหาชนท้องถิ่น ต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบริษัทประเภทนี้เป็นกิจการที่มีผู้ถือหุ้นจำกัดอยู่เฉพาะในฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.2) หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งบริษัทมหาชนของท้องถิ่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายพาณิชย์

(2.3) บริษัทมหาชนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินการด้านอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยต้องดำเนินการภายในขอบเขตตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้ง กรณีนี้จึงเป็นข้อจำกัดขอบวัตถุประสงค์ของบริษัทมหาชนท้องถิ่นไปในตัว กล่าวคือ บริษัทดังกล่าวไม่สามารถมีขอบวัตถุประสงค์เกินกว่าหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(3) บริษัทผสมเพื่อกิจการเฉพาะ (Sociétés d'économie mixte à opération unique หรือ SEMOP)⁴⁴

สำหรับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลประเภทสุดท้าย คือ บริษัทผสมเพื่อกิจการเฉพาะ โดยบริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะมีลักษณะเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ

⁴² Fédération des élus des Entreprises publiques locales, Fédération des élus des Entreprises publiques locales <<https://www.lesepl.fr/local-public-enterprises-in-france-a-tailor-made-solution/>> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

⁴³ รัชณา จันทรอาภาส (เชิงอรธ 32) 99.

⁴⁴ พิษณุพันธ์ ทิพย์มณี (เชิงอรธ 33) 71-72.

ภาคเอกชนร่วมมือกันดำเนินการซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นอยู่ระหว่างร้อยละ 34-85 ของทุนจดทะเบียนทั้งหมด ส่วนหุ้นของเอกชนจะต้องอยู่ระหว่างร้อยละ 15-66⁴⁵ ของทุนจดทะเบียนทั้งหมด ซึ่งบริษัทในลักษณะดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งและการดำเนินการเช่นเดียวกับบริษัทในสองลักษณะแรก กล่าวคือ บริษัทผสมเพื่อกิจการเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Code général des collectivités territoriales (CGCT) โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้⁴⁶

(3.1) จัดตั้งขึ้นโดยมีผู้ถือหุ้นสองฝ่ายคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายหนึ่ง และเอกชนที่มาร่วมมืออีกฝ่ายหนึ่ง

(3.2) การถือหุ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไปต่ำกว่าร้อยละ 34 และไม่เกินร้อยละ 85 โดยเหตุที่ต้องกำหนดจำนวนหุ้นขั้นต่ำเอาไว้ เนื่องจากเพื่อประโยชน์ในการออกเสียงคัดค้าน ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา L.1541-1 ของประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Code général des collectivités territoriales (CGCT)

(3) บริษัทผสมเพื่อกิจการเฉพาะ จัดตั้งขึ้นโดยมีระยะเวลาที่จำกัด โดยบริษัทผสมเพื่อกิจการเฉพาะจะจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วก็จะเลิกกิจการไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือเมื่อจุดประสงค์ของสัญญานั้น ๆ ได้บรรลุผล หรือหมดอายุลงแล้ว

จากข้อมูลเมื่อปี ค.ศ. 2022 พบว่ามีจำนวนวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสทุกรูปแบบรวมทั้งสิ้น 1,355 แห่ง โดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปบริษัท SEML มีจำนวนมากที่สุด วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสก่อให้เกิดการจ้างงานประมาณ 62,550 อัตรา กิจการส่วนใหญ่เป็นกิจการเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัย โครงการวางแผนพัฒนาเมือง โครงการให้บริการระบบขนส่งมวลชน การส่งเสริมอาชีพและธุรกิจ การบริการการท่องเที่ยว การให้บริการพลังงานไฟฟ้าและแก๊ส การบริการน้ำประปา และการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น⁴⁷

⁴⁵ Fédération des élus des Entreprises publiques locales, Fédération des élus des Entreprises publiques locales <<https://www.lesepl.fr/local-public-enterprises-in-france-a-tailor-made-solution/>> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

⁴⁶ พิษณุพันธ์ ทิพย์มณี (เชิงอรรถ 33) 71-72.

⁴⁷ ‘Local public enterprises in France : a tailor-made solution At the crossroads of private and public sectors’ (Fédération des élus des Entreprises

3.2.2.2 วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโครงสร้างและการบริหารจัดการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นการเฉพาะ ชื่อว่า “พระราชบัญญัติวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือชื่อกฎหมายในภาษาญี่ปุ่นว่า 地方公営企業法 (Local Public Enterprise Act (Act No292 August 1, 1952))⁴⁸ กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1952 โดยมีวัตถุประสงค์ (มาตรา 1) เพื่อให้มีบทบัญญัติในการจัดตั้งองค์กรในลักษณะพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องโครงสร้างทางการเงิน โครงสร้างการบริหารจัดการ สถานภาพและสภาพการจ้างลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในกฎหมายยังได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะหรือการให้บริการต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ระบบกฎหมายญี่ปุ่นอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการบริการสาธารณะด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม โดยมีการตรากฎหมายว่าด้วยการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁹ (Local Public Enterprise Act)⁵⁰ เป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินการ และการกำหนดความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีกฎหมายว่าแรงงานสัมพันธ์ในวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Public Enterprise labor relations Act) เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในเรื่องเกี่ยวกับการจ้างงานหรือสภาพการจ้างของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรวิสาหกิจท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ลักษณะการดำเนินการส่วนใหญ่ของวิสาหกิจท้องถิ่นในระบบกฎหมายญี่ปุ่นเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการประปา การบำบัดน้ำเสีย การขนส่งและการสื่อสาร กิจการสถานพยาบาล และกิจการอื่นที่กฎหมาย

publiques locales, มปป.) <<https://www.lesepl.fr/local-public-enterprises-in-france-a-tailor-made-solution/>> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

⁴⁸ Digital Agency Minister for Digital Transformation Japan, ‘e-law’ <<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=327AC0000000292>> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

⁴⁹ Mr. Hiroyasu Saito (senior expert for JICA’s water supply projects) แปลกฎหมาย 地方公営企業法 (昭和 27 年 8 月 1 日法律第 292 号) เป็นภาษาอังกฤษว่า “Local Public Enterprise Act” <<http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject0301.nsf/>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

⁵⁰ Act No. 292, August 1, 1952

ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น⁵¹ ซึ่งกิจการเหล่านี้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้วิสาหกิจท้องถิ่นยังมีผู้บริหาร ซึ่งมีสถานะเทียบเท่าประธานบริษัทเอกชน ตลอดจนมีระบบการเงินของตนเอง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการนำมาจากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ส่วนหนึ่ง และค่าใช้จ่ายจากผู้ให้บริการที่ดำเนินการโดยวิสาหกิจท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายญี่ปุ่นยังกำหนดให้มีบรรษัทการเงินสำหรับวิสาหกิจเทศบาลญี่ปุ่น (Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises) เป็นแหล่งทุนให้กู้แก่วิสาหกิจท้องถิ่นด้วย⁵²

การดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นในระยะเริ่มแรก นับแต่กฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Public Enterprise Act) มีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 1952 ในช่วงนั้นการดำเนินการของวิสาหกิจท้องถิ่นมีฐานะเป็นเพียงกิจการภายใต้ความเป็นนิติบุคคลเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและถูกควบคุมโดยท้องถิ่น กล่าวคือวิสาหกิจที่จัดตั้งและดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 จึงมีการตรากฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act 2003 วิสาหกิจของท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินการในลักษณะที่เป็นองค์กรนิติบุคคลได้⁵³ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นสามารถมีทางเลือกในการจัดตั้งวิสาหกิจของท้องถิ่นได้หลายรูปแบบ⁵⁴ เช่น วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Local Public Enterprise Act วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act 2003 และบรรษัทพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

(1) วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Local Public Enterprise Act

วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Local Public Enterprise Act จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่กิจการวิสาหกิจของท้องถิ่นที่จัดตั้งและดำเนินการจะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกฎหมายกำหนดให้การจัดตั้ง

⁵¹ วุฒิสาร ตันไชย, *ปกิณกะท้องถิ่นไทย : เพิ่มรายได้ท้องถิ่นง่าย ๆ แค่วิถีฝีมือน้ำ*, (สถาบันพระปกเกล้า 2558) 78.

⁵² ปรัชญา เวสารักษ์, *การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย*, (สำนักงาน ก.พ. 2542) 32.

⁵³ Stéphane Saussier and Michael Klien, *Local Public Enterprises: A Taxonomy* (IAE-PANTHEON-SORBONNE 2014) 15.

⁵⁴ ภาณุภา จันทร์อาภาส (เชิงอรธ 32) 72-74.

สามารถดำเนินการได้โดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น⁵⁵ และกิจการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนเพื่ออุปโภคบริโภค อุตสาหกรรมการผลิต น้ำประปา การให้จัดทำและให้บริการรถไฟท้องถิ่น การให้บริการขนส่ง การให้บริการไฟฟ้าและแก๊ส เป็นต้น⁵⁶ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการวิสาหกิจท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กำหนดให้มีตำแหน่งผู้บริหารวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติ สถานภาพและการจ้างงานผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารวิสาหกิจท้องถิ่นไว้โดยละเอียด⁵⁷ และที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยละเอียดชัดเจน เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารเงินงบประมาณ การส่งเสริมและสนับสนุน การกู้ยืมเพื่อลงทุนระยะยาวในกิจการของวิสาหกิจท้องถิ่น ทรัพย์สิน การบัญชี และการตรวจสอบ เป็นต้น

(2) วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act

มาตรา 1 ของกฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act กำหนดความมุ่งหมายของกฎหมายดังกล่าวไว้ว่า ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งกิจการในรูปแบบวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้การดำเนินการและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันจะนำไปสู่ความมั่นคงในชีวิตของประชาชนของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น⁵⁸

วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act มีหลักการสำคัญ ดังนี้⁵⁹

(2.1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
เป็นผู้ก่อตั้ง

(2.2) ผู้ถือหุ้นในวิสาหกิจท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรในภาคมหชนเท่านั้น

⁵⁵ Local Public Enterprise Act 1952 Article 4.

⁵⁶ Local Public Enterprise Act 1952 Article 2.

⁵⁷ Local Public Enterprise Act 1952 : Chapter 2 Structure.

⁵⁸ Local Incorporated Administrative Agency, Act Article 1.

⁵⁹ รัชฎาภา จันทร์อาภาส (เชิงอรรถ 32) 74-76.

(2.3) การก่อตั้ง จะต้องมีการกำหนดข้อบังคับของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

(2.4) ข้อบังคับของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อของวิสาหกิจ วัตถุประสงค์ องค์กรที่ร่วมกันก่อตั้ง ที่ทำการ ขอบเขตและรายละเอียดของกิจการ รายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหาร หากมีกรณีก่อสร้างหรือจัดทำสาธารณูปการจะต้องมีชื่อและที่ตั้ง รายละเอียดเกี่ยวกับการลงทุนและทรัพย์สิน และรายละเอียดเกี่ยวกับการครอบครองทรัพย์สินเมื่อมีการยุบเลิก เป็นต้น โดยมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติ Local Incorporated Administrative Agency Act ยังกำหนดไว้ด้วยว่า ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับดังกล่าวจะต้องกำหนดให้ระบุชื่อ “Local Incorporated Administrative Agency” ประกอบไว้ในชื่อของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นไว้ด้วย⁶⁰

จากการศึกษารูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจท้องถิ่นในระบบกฎหมายญี่ปุ่น พบว่า ระบบกฎหมายญี่ปุ่นให้ความสำคัญต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้วิธีการจัดตั้งและดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เช่น กิจการผลิตน้ำประปา กิจการรถไฟ กิจการไฟฟ้า หรือกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เพื่อให้บริการหรืออำนวยความสะดวกหรือความจำเป็นพื้นฐานแก่การดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น จากข้อมูล⁶¹ พบว่า ในจำนวนเทศบาล 1,727 แห่ง มีการดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากถึง 9,379 กิจการ และที่สำคัญการดำเนินงานของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน และการควบคุมดูแลถึง 2 ฉบับ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับธรรมชาติหรือลักษณะของกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับ (1) หลักการพื้นฐานของการบริหารกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การจัดโครงสร้างองค์กรวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ระบบการเงิน (4) ระบบการจ้างงาน และ (5) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ก่อตั้งกับกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ความสำคัญกับสภาท้องถิ่นในการกำกับดูแลกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้จากกรณีการจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นตามกฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act

⁶⁰ Local Incorporated Administrative Agency, Act Article 4.

⁶¹ Stéphane Saussier and Michael Klien (เชิงอรรถ 53) 15.

ซึ่งเป็นวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคล โดยกฎหมายกำหนดว่ากรณีจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ จะต้องมีการจัดทำข้อบังคับของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินการ และการจัดการทรัพย์สินหลังการดำเนินการ ข้อบังคับดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นจึงจะสามารถใช้เป็นข้อบังคับของวิสาหกิจท้องถิ่นได้ หลักการดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนหลักแห่งการปกครองตนเองที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

นอกจากนี้จากการศึกษาของพิชญนันท์ ทิพย์มณี⁶² พบว่า กฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act ได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับการกำกับดูแลวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายดังกล่าวว่า ในการก่อตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และหากเป็นกรณีที่ต้องการบริหารส่วนจังหวัด เข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก่อตั้งบริษัทจำกัด จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และในกรณีอื่นนอกเหนือจากนี้ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน และการสื่อสาร ส่วนการกำกับดูแลการดำเนินการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำกับดูแลและการดำเนินการของบริษัทผ่านคณะกรรมการบริษัทซึ่งมีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการบริษัทอยู่ด้วย⁶³

จากการศึกษาพบว่ามีตัวอย่างกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานในรูปแบบ Local Incorporated Administrative Agency โดยขอยกตัวอย่างตามประเภทภารกิจ ดังนี้⁶⁴

ภารกิจด้านการศึกษาวิจัย เช่น มหาวิทยาลัยการแพทย์ซัปโปโร (Sapporo Medical University) และองค์การวิจัยฮอกไกโด (Hokkaido Research Organization) ของจังหวัดฮอกไกโด มหาวิทยาลัยสุขภาพและสวัสดิการแห่งจังหวัดอะโอโมะริ (Aomori University of Health and Welfare) รวมทั้งศูนย์วิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมแห่งจังหวัดอะโอโมะริ (Aomori Prefectural Industrial Technology Research Center) มหาวิทยาลัยแห่งจังหวัดอิวะเตะ (Iwate Prefectural University) มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ฟูกูชิมะ (Fukushima Medical

⁶² พิชญนันท์ ทิพย์มณี (เชิงอรรถ 33) 87-90.

⁶³ เพิ่งอ้าง.

⁶⁴ Japan External Trade Organization, 'List of Local incorporated administrative agencies' <<https://www.jetro.go.jp/en/database/procurement/list/local.html>> สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2566.

University) และสถาบันเทคโนโลยีอุตสาหกรรมแห่งเทศบาลเคียวโตะ (Kyoto Municipal Institute of Industrial Technology and Culture)

ภารกิจด้านโรงพยาบาลและการสาธารณสุข เช่น โรงพยาบาลเด็กมียากิ (Miyagi children's hospital) ของจังหวัดมียากุ โรงพยาบาลไซตามะ (Saitama Prefectural Hospital Organization) ของจังหวัดไซตามะ และโรงพยาบาลยามานาชิ (Yamanashi Prefectural Hospital Organization) ของจังหวัดยามานาชิ

ภารกิจด้านการบริหารจัดการสวนสัตว์ เช่น สวนสัตว์โอซาก้าเท็นโนจิ (Osaka Tennoji Zoo) ของจังหวัดโอซาก้า

ภารกิจด้านพิพิธภัณฑ์ เช่น องค์การพิพิธภัณฑ์ของเทศบาลโอซาก้า (Administrative Agency for Osaka City Museums)

(3) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporation)

บริษัทพัฒนาท้องถิ่นเป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปร่วมกันจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในรูปแบบบริษัทเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค เช่น กิจการน้ำประปา กิจการบำบัดน้ำเสีย การเคหะ การจัดให้มีสวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่มีขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลาย ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶⁵ การดำเนินการด้วยวิธีนี้เป็นการดำเนินการในลักษณะการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่น และในบางกรณีบริษัทพัฒนาท้องถิ่นจะดำเนินการโดยการระดมทุนหรือกู้ยืมเงินจากภาคเอกชนในการดำเนินการ⁶⁶

โดยสรุปเมื่อพิจารณาจากรูปแบบและหลักเกณฑ์ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสแล้ว พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลายซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การดำเนินการบริการสาธารณะด้วยตนเอง การจัดตั้งองค์การเฉพาะที่มีอิสระในการบริหารงานและงบประมาณแต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากท้องถิ่น ตลอดจนการมอบอำนาจหรือให้หน่วยงานอื่นทำแทน สำหรับวิธีการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลในรูปแบบวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกต่างหากออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบการดำเนินการถึงสามรูปแบบดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งมีข้อสังเกตว่าบริษัททั้งสามรูปแบบนั้น ล้วนเป็นองค์กรนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตาม

⁶⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 3) 142.

⁶⁶ อุดม ทุมโหมสิต (เชิงอรรถ 22) 162-168.

รูปแบบบริษัทในระบบกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น แต่ถูกกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มเติมในรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง การถือหุ้น ตลอดจนการดำเนินการ โดยประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Code général des collectivités territoriales (CGCT) ในฐานะที่เป็นกฎหมายมหาชน และประการที่สำคัญบริษัทต่าง ๆ เหล่านั้นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่มาดำเนินการกิจการในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอยู่ภายใต้การครอบงำของอำนาจทางมหาชนผ่านการควบคุมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกรณีของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นพบว่า มีทั้งกรณีที่ตั้งตั้งเป็นหน่วยวิสาหกิจขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคล และมีกรณีที่ตั้งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act แต่อย่างไรก็ดี ทั้งกรณีของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสและในประเทศญี่ปุ่นพบว่า ขอบวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตภารกิจหรือหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในเรื่องใด วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่และอำนาจเฉพาะเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีได้ถูกจำกัดเฉพาะภารกิจด้านสาธารณูปโภคเหมือนกรณีของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย

จากการศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของต่างประเทศในบทนี้จะนำไปสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงและประสบการณ์ของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งในประเด็นทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการจัดทำบริการสาธารณะ การแบ่งหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการก่อตั้งและการถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะศึกษาและนำเสนอประเด็นดังกล่าวเหล่านี้ไว้ในเนื้อหาบทที่ 4 และบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 4

วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย

ในบทก่อนหน้านี้ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 ได้บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งในวรรคสามของมาตรา 250 ยังได้บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้¹

นอกจากนี้ ในบทที่ผ่านมาได้นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรูปแบบและประเภทของการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนได้นำเสนอประสบการณ์การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศมาแล้ว ในบทนี้จึงขอนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ โดยจำกัดเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยการก่อตั้งหรือถือหุ้นในวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งเนื้อหาในบทนี้จะได้กล่าวถึงความเป็นมาและพัฒนาการของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ตลอดจนหลักการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนบริษัทจำกัดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองก่อตั้งและถือหุ้น และบริษัท ขอนแก่น ทราบชิต ชิสเต็ม จำกัด ซึ่งเกิดจากการร่วมมือกันของเทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลข้างเคียง รวมจำนวน 5 แห่ง ก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250.

4.1 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

ในหัวข้อนี้ได้ศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับความเป็นมาและพัฒนาการของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหลักการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อดีและข้อจำกัดของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของกฎหมายที่ให้อำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการจัดทำบริการสาธารณะหลากหลายรูปแบบ เช่น การจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน การร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ การจัดตั้งสหการ อย่างไรก็ตาม นอกจากวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแล้ว² กฎหมายบางฉบับได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตรี³ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564) 77-100.

³ มาตรา 57 ตรี เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511⁴ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94⁵ ปัจจุบันมีบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงสองแห่ง คือ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด หรือชื่อย่อ KT ในฐานะวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร และบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด หรือชื่อย่อ KKTS ในฐานะวิสาหกิจของเทศบาลจำนวนห้าแห่งในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด ในหัวข้อที่ 4.2 ต่อไป

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีผู้อธิบายว่าบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะเป็น “วิสาหกิจมหาชน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶ หรือ

⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเทศบาลยังไม่อาจจัดทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นได้ ฉะนั้น เพื่อให้เทศบาลดำเนินกิจการดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นยิ่งขึ้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลบางมาตราเสียใหม่

⁵ มาตรา 94 กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

⁶ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ‘วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529) 85.

“วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น”⁷ เนื่องจากลักษณะการจัดตั้งและการดำเนินการในกิจการดังกล่าว มีองค์ประกอบ 3 ประการ⁸ คือ 1) บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล 2) มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม โดยมีการผลิตสินค้าและบริการเพื่อจำหน่าย หรือให้ใช้บริการเพื่อแลกกับราคาค่าตอบแทน และ 3) บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับกรณีดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมาดำเนินการแยกต่างหากจากท้องถิ่นนั้น ยังเป็นปัญหาในทางกฎหมายอย่างมาก เช่น กรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่แม้ว่าจะมีการก่อตั้งมานานแล้วแต่ก็ยังเกิดปัญหาในการดำเนินงานในหลายด้านจนบางครั้งก็ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างไม่ราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เช่น ความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของบริษัท ตลอดจนข้อจำกัดของการดำเนินการตามกรอบวัตถุประสงค์ของบริษัทที่ในบางกรณีมีการดำเนินการเกินกว่าขอบภารกิจหรือหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร และมาตรการกำกับดูแลยังขาดความชัดเจน เป็นต้น⁹

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่จะนำเสนอความเป็นมาและพัฒนาการของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ทั้งนี้ ได้นำเสนอในรูปแบบตารางเปรียบเทียบตามตารางที่ 4.1 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด และตารางที่ 4.2 ตารางสรุปอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

⁷ ชัยภัทร ทังทอง, ‘การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552) 44.

⁸ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (เชิงอรธ 6) 85.

⁹ ธีรยุทธเมษ ภิรมณ์พานิช, ‘การจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2556) 173.

ตารางที่ 4.1 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

เนื้อหาบทบัญญัติ กฎหมายจัดตั้ง	บทบัญญัติ	คำอธิบายเพิ่มเติม
1. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับแล้ว)	ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเทศบาลก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด	แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มิได้ให้อำนาจเทศบาลจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติให้อำนาจเทศบาลจัดตั้งสหการ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรจะกล่าวถึงไว้ด้วย เนื่องจากเป็นกฎหมายฉบับแรกที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์กรในรูปแบบนิติบุคคลขึ้นใหม่แตกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในมาตรา 58 และมาตรา 59 ดังนี้ “มาตรา 58 ถ้ามีกิจการบางประเภทซึ่งแต่ลำพังเทศบาลเดียวไม่สามารถจะกระทำได้ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้น ๆ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองเรียกว่า สหเทศบาล มีเจ้าหน้าที่

เนื้อหาบทบัญญัติ กฎหมายจัดตั้ง	บทบัญญัติ	คำอธิบายเพิ่มเติม
		ประกอบด้วยผู้แทนบรรดาเทศบาลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหเทศบาลจะทำได้แต่โดยบทพระราชบัญญัติ ซึ่งจะได้กำหนดนามระเบียบการและอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย” “มาตรา 59 สหเทศบาลอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสำหรับกิจการอันจะพึงกระทำและอาจกู้เงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแล้ว”
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 (กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับแล้ว)	มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับบุคคลอื่นโดยการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด มาตรา 31 ตรี จังหวัดอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเมื่อ (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2498 กำหนดนิยามคำว่า “จังหวัด” ให้ความหมายว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” และกำหนดนิยามคำว่า “กิจการส่วนจังหวัด” หมายความว่า กิจการที่แยกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน ซึ่งมีบทบังคับในพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับในมาตรา 5 ของกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล

เนื้อหาบทบัญญัติ กฎหมายจัดตั้ง	บทบัญญัติ	คำอธิบายเพิ่มเติม
		กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น บางมาตราเสียใหม่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน จังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 ประกาศในราชกิจจา นุเบกษาเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2511
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 (กฎหมายยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน)	มาตรา 57 ตี เทศบาลอาจทำการร่วมกับ บุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัด เมื่อ (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อ กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มี หลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การ บริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัท เดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ	- พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับแรกที่ตรา ขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ให้เทศบาลมีอำนาจจัดตั้ง “สหการ” เป็นนิติบุคคล ขึ้นมาใหม่แตกต่างหากจากเทศบาลเท่านั้น แต่ยังมีได้ มีบทบัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นใน “บริษัทจำกัด” - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็น กฎหมายที่ปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดระเบียบ เทศบาล พ.ศ. 2476 ก็ยังมีได้กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด จนกระทั่งมี

เนื้อหาบทบัญญัติ กฎหมายจัดตั้ง	บทบัญญัติ	คำอธิบายเพิ่มเติม
	(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อ กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (2) สุขาภิบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่สุขาภิบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่สุขาภิบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย	- สุขาภิบาลทั้งหมดเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

เนื้อหาบทบัญญัติ กฎหมายจัดตั้ง	บทบัญญัติ	คำอธิบายเพิ่มเติม
	การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เมืองพัทยาถืออยู่ในบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลต้องได้รับอนุมัติจากเมืองพัทยาและรัฐมนตรี ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่เมืองพัทยาร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้นไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย	<u>หน้าที่ในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดไว้โดยชัดแจ้ง</u> อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า มีบทบัญญัติบางมาตราในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติถึงเรื่องการถือหุ้นในบริษัทจำกัดของเมืองพัทยา เช่น มาตรา 49 ซึ่งเป็นเรื่องข้อห้ามการกระทำการอันเป็นการขัดการแห่งผลประโยชน์ของผู้บริหารเมืองพัทยาไว้ เช่น (1) การห้ามผู้บริหารของเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทซึ่งเมืองพัทยาถือหุ้น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือตามนโยบายของรัฐบาล หรือ (2) ห้ามผู้บริหารเมืองพัทยารับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทซึ่งเมืองพัทยาถือหุ้น นอกเหนือไปจากที่ส่วน

เนื้อหาบทบัญญัติ กฎหมายจัดตั้ง	บทบัญญัติ	คำอธิบายเพิ่มเติม
		ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์หรือบริษัท ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ - จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กลุ่มกฎหมาย สำนักปลัดเมืองพัทยา ในประเด็นมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ที่กำหนดข้อห้ามการกระทำการอันเป็นการขัดการแห่งผลประโยชน์ของผู้บริหารเมืองพัทยา ไว้ใน (1) ของมาตราดังกล่าวว่า “การห้ามผู้บริหารของเมืองพัทยานการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทซึ่งเมืองพัทยาถือหุ้น...” โดยได้สอบถามว่า ในปัจจุบันมีกรณีที่เมืองพัทยาไปดำเนินการถือหุ้นในบริษัทจำกัดใดหรือไม่ จากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ในกลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดเมืองพัทยา พบว่า ไม่มีกรณีกรณีที่เมืองพัทยาถือหุ้นในบริษัทจำกัดใด ๆ เพราะ

ตารางที่ 4.2 ตารางสรุปอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด	บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อำนาจ	ชื่อบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	ไม่มีอำนาจ	ไม่มี	ไม่มี
เทศบาล	มีอำนาจ	มาตรา 57 ตรี พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511	บริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด (วิสาหกิจของเทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลข้างเคียง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	ไม่มีอำนาจ ***แต่มีกรณีที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเคยก่อตั้งและถือหุ้นบริษัทจำกัด จำนวน 2 บริษัท โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541	ไม่มีอำนาจ	บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด (ทั้งสองบริษัทเคยก่อตั้งและถือหุ้นโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง)

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด	บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อำนาจ	ชื่อบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	และข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง		
กรุงเทพมหานคร	มีอำนาจ	มาตรา 94 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด
เมืองพัทยา	ไม่มีอำนาจ	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.1.2 หลักการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากตาราง 4.1 เกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดพบว่า สามารถอธิบายหลักการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการ และความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้

4.1.2.1 การก่อตั้งและการดำเนินการ

ในระบบกฎหมายไทยกำหนดหลักการเกี่ยวกับการก่อตั้งและการดำเนินการของบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) บริษัทที่ก่อตั้งหรือถือหุ้นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็น

สาธารณูปโภค

จากการศึกษาพบว่า ในระบบกฎหมายไทยมีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 เท่านั้นที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 มาตรา 57 ตรี (1) กำหนดว่า เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94 (1) ที่กำหนดว่า กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อบริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับก็จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย มีอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้เฉพาะกรณีที่บริษัทนั้น ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น ซึ่งต่างจากวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นตามที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 ที่วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกิจการกว้างขวาง ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะวัตถุประสงค์ในเรื่องสาธารณูปโภคเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในเรื่องใดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีการกิจการดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งต่างจากกรณีของกฎหมายไทยที่วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น

เทศบาลและกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้น มีหน้าที่และอำนาจหลากหลายทั้งที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค กิจการสาธารณูปการ รวมทั้งหน้าที่และอำนาจในลักษณะที่เป็นบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะในรูปแบบอื่น กล่าวคือกรณีของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของเทศบาลไว้แตกต่างกันตามรูปแบบของเทศบาล เช่น มาตรา 50¹¹ กำหนดให้ เทศบาลตำบล มีหน้าที่และอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริม สนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา และการฝึกอบรม ให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารัตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล หรือในมาตรา 51¹² กำหนดหน้าที่และอำนาจที่เทศบาลตำบลอาจจัดทำในเขตเทศบาลไว้ ได้แก่ การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ ตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน ตลอดจนการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และดำเนินกิจการเทศพาณิชย์ หรือกรณีมาตรา 54 ที่กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่และอำนาจ ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว จะเห็นได้ว่า หน้าที่และอำนาจของเทศบาลมีความหลากหลายครอบคลุมบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ทั้งบริการสาธารณะในทางสังคม เช่น การสาธารณสุข การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนบริการสาธารณะในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีตลาด โรงมหรสพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือเทศพาณิชย์ เป็นต้น

¹¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50.

¹² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 51.

สำหรับกรณีหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครก็มีความหลากหลายครอบคลุมบริการสาธารณะหลายประเภทเช่นเดียวกับกรณีของเทศบาล ซึ่งได้ศึกษาและนำเสนอไว้แล้วในตารางที่ 4.3

อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มิได้กำหนดไว้ว่า บริษัทจำกัดที่เทศบาลหรือกรุงเทพมหานครจะก่อตั้งหรือถือหุ้นซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็น **สาธารณูปโภค** นั้น หมายถึงกิจการค้าขายประเภทใดบ้าง ดังนั้น จึงต้องอาศัยการตีความกฎหมายว่า “สาธารณูปโภค” หมายถึงกิจการประเภทใดบ้าง ซึ่งหากพิจารณาความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พบว่า ได้ให้ความหมายของ “สาธารณูปโภค” ไว้ว่า หมายถึง “**บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์ (ภาษาอังกฤษ public utility)**”¹³ นอกจากนี้พบว่า มีกฎหมายที่กำหนดประเภทของสาธารณูปโภคไว้คือ **ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58** ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 โดยข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค ได้แก่ การรถไฟ การรถราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระทั่งถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา อีกทั้งจากการศึกษายังพบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับความหมายของสาธารณูปโภคว่า หมายถึง “**สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไป**” (มิใช่แก่บุคคลใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ) และเป็นข้อเท็จจริงแห่งแต่ละกรณีโดยพิจารณาเป็นเรื่องไป (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างตลาด เรื่องเสร็จที่ 134/2493 กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 3)¹⁴

จากการศึกษาหนังสือรับรองบริษัทของบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด วิสาหกิจของเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า บริษัทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ 11 ข้อ และมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับสาธารณูปโภคกำหนดไว้ชัดเจนในข้อ 7 ว่า “ทำการประกอบกิจการ

¹³ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ‘พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554’ <<https://dictionary.orst.go.th/>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2566.

¹⁴ ฝ่ายกฎหมายการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘แนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและการเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2556) 2 <<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act201.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2566.

สาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2596 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล”¹⁵ ส่วนกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด พบว่ามีวัตถุประสงค์ของบริษัท 50 ข้อ มีทั้งวัตถุประสงค์ทั่วไปในทางการค้า และวัตถุประสงค์ที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค เช่น วัตถุประสงค์ข้อ 4 ในเรื่องการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ หรือข้อ 5 เรื่องการขนส่งมวลชน ขนส่งสินค้า ข้อ 46 เรื่องการประกอบกิจการรับจ้างทำความสะอาด ลอกคูคลอง ท่อระบายน้ำ กำจัดหรือดำเนินการเกี่ยวกับขยะมูลฝอย เป็นต้น¹⁶

ผู้เขียนมีความเห็นว่า สำหรับหลักการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากต่อไปไม่ได้มีการวางหลักการเพื่อเป็นแนวทางไว้ให้ชัดเจนว่า การที่กฎหมายกำหนดให้บริษัทจำกัดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคนั้น ต้องประกอบกิจการประเภทใดหรือลักษณะใด ในอนาคตเมื่อมีกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดมากยิ่งขึ้นจะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการได้ว่า บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้นประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัญหากฎหมายที่สำคัญว่าบริการสาธารณะในเรื่องใดบ้างเป็นสาธารณูปโภค ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในอนาคตควรแก้ไขกฎหมายสมควรจำกัดอำนาจของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แต่เฉพาะการดำเนินการสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่ควรกำหนดให้สามารถดำเนินการได้ทุกเรื่อง หากเป็นกิจการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถือหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งเป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

กรณีของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 มาตรา 57 ตี (2) กำหนดว่า **เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้** ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือ

¹⁵ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, หนังสือรับรองบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด 2562 3.

¹⁶ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, หนังสือรับรองบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด 2562 3-4.

นั้นรวมกัน อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีที่กฎหมายกำหนดว่า หากมีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นร่วมกันให้สามารถนับมูลค่าหุ้นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายรวมกันนั้น ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันกฎหมายมิได้ให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบสามารถถือหุ้นในบริษัท จำกัดได้ และนอกจากนี้ความในวรรคสองของมาตราดังกล่าวยังกำหนดไว้ด้วยว่า **การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย**

กรณีของกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94 (2) กำหนดว่า **กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้** ในกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถืออยู่นั้นรวมกัน ซึ่งกรณีของกรุงเทพมหานครมีข้อแตกต่างจากกรณีของเทศบาลคือ กฎหมายอนุญาตให้กรุงเทพมหานครสามารถนับรวมหุ้นร่วมกับหุ้นของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้ ส่วนกรณีของเทศบาลให้นับรวมหุ้นได้เฉพาะกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมถือหุ้นเท่านั้น เพื่อเป็นเกณฑ์การถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ นอกจากนี้ กรณีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดของกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้ขออนุมัติจากสภากรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่กรณีของเทศบาลกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(3) ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 มาตรา 57 ตรี (3) กำหนดว่า เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด นอกจากเงื่อนไขทั้งสองประการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว กฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย เช่นเดียวกับกรณีของกรุงเทพมหานครที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94 (3) กำหนดว่า กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ โดยต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยเช่นกัน

4.1.2.2 ความสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งหรือผู้ถือหุ้นนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 **มิได้กำหนดลักษณะการจัด**

ความสัมพันธ์ไว้ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ **ประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้ศึกษาไว้แล้วในบทที่ 3** ที่มีการจัดความสัมพันธ์ในเชิงระบบ บริการงานและการจัดโครงสร้างองค์กรของวิสาหกิจโดยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส¹⁷ อย่างก็ดี จากการศึกษา พบว่า กรุงเทพมหานครได้มีการออกข้อบัญญัติเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการดำเนินการด้านต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนบุคลากร การสนับสนุนทางการเงิน หรือการ มอบหมายภารกิจให้วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน เช่น ตัวอย่างกรณีของ กรุงเทพมหานครที่มีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นลักษณะกฎเกณฑ์ในเชิงการจัดความสัมพันธ์กับวิสาหกิจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่ง จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ประกอบกับศึกษาข้อเท็จจริง จากการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด สามารถจัดแบ่งลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับวิสาหกิจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนหรือสนับสนุนเงินในการดำเนินการ ของบริษัท

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 มาตรา 57 ตี (2) กำหนดว่า เทศบาลต้องถือหุ้น เป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ซึ่งได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น ทำให้เห็น ว่า เงินที่เทศบาลจะนำไปลงเป็นหุ้นในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกันั้น เป็นรายจ่ายของ เทศบาลที่ต้องดำเนินการตามวิธีการทางงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่าย ประจำปีในเทศบัญญัติ หรือเงินประเภทอื่นที่เทศบาลรับมาเป็นรายได้และต้องจ่ายออกไปเป็น ค่าใช้จ่ายเพื่อการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือกรณีของกรุงเทพมหานครก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อกรุงเทพมหานครนำเงินไปลงทุนเป็นหุ้นในบริษัทจำกัดก็จะทำให้กรุงเทพมหานคร มีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทจำกัด

¹⁷ Ministère de l'Intérieur et de l' Aménagement du territoire, Le guide des sociétés d'économie mixte locales 66 < https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/Guide_des_SEML_Documentation_francaise.pdf > สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

จากการศึกษาพบว่า ในกรณีของกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 โดยหมวด 3 เรื่อง การจัดหาทุนและการปันผล ข้อ 16 กำหนดว่า การจัดหาทุนในการดำเนินกิจการของบริษัท นอกเหนือจากการเพิ่มทุนแล้ว จะกระทำได้โดยการกู้เงิน ยืมเงิน การเบิกเงินเกินบัญชี หรือการออกตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน หรือประโยชน์แก่กิจการของบริษัท และในวรรคท้ายกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นสมควร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจจัดงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินงานของบริษัทได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร¹⁸

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจครอบงำการดำเนินการของบริษัท

ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งกรณีของเทศบาลและ กรุงเทพมหานครต่างก็กำหนดเป็นหลักการไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทจดทะเบียนไว้ ดังนั้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างมาก ซึ่งมีอำนาจครอบงำบริษัทที่ตนก่อตั้งหรือเข้าถือหุ้น ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1144 กำหนดว่า บรรดาบริษัทจำกัด ให้มีกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนด้วยกันจัดการตามข้อบังคับของบริษัท และอยู่ในความครอบงำของที่ประชุมใหญ่แห่งผู้ถือหุ้นทั้งปวง¹⁹

ด้วยเหตุนี้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัท วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ถือหุ้นมีอำนาจในการครอบงำบริษัทผ่านที่ประชุมใหญ่แห่งผู้ถือหุ้น และผ่านการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัทตามหลักการจัดการงานของบริษัทในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1151 กำหนดว่า “อันผู้เป็นกรรมการนั้น เฉพาะแต่ที่ประชุมใหญ่เท่านั้น อาจแต่งตั้งหรือถอนได้”²⁰

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การบริหารงานของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโดยผ่านการบริหารงานของกรรมการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งกรรมการต้องกระทำการภายในขอบวัตถุประสงค์และข้อบังคับของบริษัท เนื่องจากขอบวัตถุประสงค์และข้อบังคับของบริษัทจะเป็นสิ่งซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบริษัทว่ามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้เพียงใด กล่าวโดยสรุปคือ การจัดการบริษัทเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริษัท ส่วนผู้ถือหุ้นมีหน้าที่และอำนาจโดยสามารถใช้สิทธิตามที่

¹⁸ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 ข้อ 16.

¹⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1144.

²⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1151.

กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ถือหุ้นจะเข้าไปจัดการบริษัทด้วยตนเองซึ่งเป็นเรื่องนอกหน้าที่และอำนาจของผู้ถือหุ้นมิได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้กรรมการบริษัทเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดการบริษัท²¹ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับบริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในสองลักษณะ คือ มีความสัมพันธ์ในฐานะผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างมากที่มีอำนาจครอบงำกิจการ บริษัทจำกัดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัท

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ควบคุมการดำเนินการของบริษัท

การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีของเทศบาลและกรุงเทพมหานคร เป็นการดำเนินการที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อเป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น กรณีเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อดำเนินการเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของเทศบาล รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับเทศพาณิชย์ไว้ ดังนี้

มาตรา 60²² เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

²¹ สหธน รัตนไพจิตร, *กฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วนบริษัท* (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566) 360-361.

²² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510.

มาตรา 61²³ เทศพาณิชย์ของเทศบาล ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ กิจการใดที่เทศบาลมีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้

กรณีของกรุงเทพมหานครก็เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่และอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งข้อบัญญัติการดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

มาตรา 97²⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(3) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

สำหรับกรณีกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 ซึ่งมีเนื้อหาที่กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัทจำกัดที่กรุงเทพมหานครก่อตั้งหรือถือหุ้น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของบริษัท กำกับดูแลบริษัท การจัดหาทุนและการปันผล และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการดำเนินงานของบริษัทจำกัดซึ่งเป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515.

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 97.

4.1.3 ข้อดีและข้อจำกัดของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทยมีข้อดีและข้อจำกัด ดังนี้

4.1.3.1 ข้อดีของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁵

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยการก่อตั้งหรือถือหุ้นใน “บริษัทจำกัด” ซึ่งเป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อดี คือ

1) การจัดทำบริการสาธารณะโดย “บริษัทจำกัด” ในฐานะที่เป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวมากกว่าการดำเนินการโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็น “ราชการส่วนท้องถิ่น” เป็นผู้ดำเนินการเอง เนื่องจากบริษัทจำกัดมีการแยกระบบการบริหารจัดการและการดำเนินงานของตนเองต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญคือบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นสามารถมีงบประมาณ บุคลากร รายได้ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง ซึ่งการแยกสถานะความเป็น “นิติบุคคล” ต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการแยกกัน

2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผูกพันต่อกฎเกณฑ์หรือแบบแผนของทางราชการน้อยกว่าการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายบางอย่างไม่ครอบคลุมการดำเนินการของบริษัทจำกัดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การดำเนินการมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากกว่า เช่น สามารถดำเนินการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภคให้กับประชาชนโดยเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนในลักษณะที่หากำไรเพื่อเป็นรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

3) บริษัทจำกัดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรรหาและว่าจ้างบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เข้ามาทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการ เนื่องจากสามารถจ้างงานในอัตราที่สูงโดยไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์ของระบบราชการที่โดยส่วนใหญ่แล้วมีระบบการจ้างงานเป็นระบบเดียวกันและอัตราค่าจ้างเป็นแบบแผนเดียวกัน

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดสามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบายหรือทิศทางการบริหารจัดการบริษัทจำกัดขององค์กรปกครอง

²⁵ อยุทธ์ จามิกรณ์, ‘แนวทางในการจัดตั้ง ถือหุ้น แลดำเนินงานของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540) 25-26.

ส่วนท้องถิ่นได้โดยอิสระในฐานะผู้ถือหุ้นซึ่งมีอำนาจครอบงำกิจการของบริษัทตามหลักการควบคุมกิจการองค์กรธุรกิจ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้อดีดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ขณะเดียวกันก็พบว่ามีข้อจำกัดบางประการจากการดำเนินการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบบริษัทจำกัด ดังนี้

4.1.3.2 ข้อจำกัดของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยเงินทุนในการดำเนินการ และการบริหารจัดการบริษัทจำกัดซึ่งเป็นองค์กรทางธุรกิจย่อมมีความเสี่ยงจากการขาดทุน ดังนั้น หากเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินงบประมาณของท้องถิ่นเป็นจำนวนมากมาเพื่อการก่อตั้งหรือการลงทุนเป็นหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นสำหรับการดำเนินการด้านอื่น ๆ และอาจส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบด้านการคลังของท้องถิ่นนั้น จะได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 5

2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินงานในบางลักษณะ เนื่องจากกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด บริษัทจำกัดดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงมีภารกิจ สิทธิ หน้าที่ บุคลากร และทรัพย์สิน แยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ด้วยเหตุนี้ บริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจหรือสิทธิทางมหาชนเช่นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลมหาชนนั้นเป็นผู้ทรงสิทธิ เช่น สิทธิในการขอใช้ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตลอดจนสิทธิในการใช้อำนาจมหาชนตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น อำนาจอนุมัติ อนุญาต จดแจ้ง รับแจ้ง ที่กฎหมายต่าง ๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น

3) บริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดภารกิจไว้เฉพาะที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้ดำเนินการได้เท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาว่าหากบริษัทจำกัดนั้น ๆ จัดทะเบียนวัตถุประสงค์ไว้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในเรื่องสาธารณูปโภคซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัทจำกัดดังกล่าวจะสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์อื่น ๆ นอกเหนือกิจการดังกล่าวได้หรือไม่

4) มีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบเท่านั้นที่มีอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้สามารถก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

4.2 การดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวข้อนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด วิสาหกิจของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นวิสาหกิจแห่งแรกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย บริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และบริษัท ขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ในฐานะวิสาหกิจแห่งแรกตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด วิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก่อนการศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของบริษัทดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและพัฒนาการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จึงสมควรศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครเสียก่อน กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อยมาจนกระทั่งเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน โดยปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีโครงสร้างประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ²⁶

1) สภากรุงเทพมหานคร มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในระดับเขตของกรุงเทพมหานคร²⁷

2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร²⁸

กรุงเทพมหานครมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 รวมทั้งหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ที่ให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่และอำนาจในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา และมาตรา 17 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นเดียว” ที่มีพื้นที่ครอบคลุมตลอดทั้งเขตของ

²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 9.

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 10.

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 44.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสองชั้น และมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ จะขอนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครเฉพาะที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดหน้าที่และอำนาจเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอนำเสนอรายละเอียดในรูปแบบตาราง ปรากฏตามตารางที่ 4.3 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.3 ตารางเปรียบเทียบแสดงรายละเอียดหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	
	มาตรา 16 (อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)	มาตรา 17 (อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)
(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด	(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17	
	มาตรา 16 (อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)	มาตรา 17 (อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)
(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	(4) การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ	(4) การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
(5) การผังเมือง	(5) การสาธารณสุขการ	(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	(6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ	(6) การจัดการศึกษา
(7) การจัดการจราจรและการวิศวกรรมจราจร	(7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
(7/1) การส่งเสริมและสนับสนุนสถานีดำรง และหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) และ (7)	(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว	(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
(8) การขนส่ง	(9) การจัดการศึกษา	(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
(9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ	(10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ	(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา	(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17	
	มาตรา 16 (อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)	มาตรา 17 (อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)
	ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	
(11) การควบคุมอาคาร	(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	(13) การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	(14) การส่งเสริมกีฬา	(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	(15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
(14 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารัต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	(16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
(15) การสาธารณสุข โภค	(17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
(16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	(18) การส่งเสริมการกีฬา จารัตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17	
	มาตรา 16 (อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)	มาตรา 17 (อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)
(17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	(19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
(18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	(20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ
(19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	(21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
(20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่น ๆ	(22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
(21) การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาของชาติ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา	(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่น ๆ	(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
(22) การสาธารณสุขการ	(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17	
	มาตรา 16 (อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)	มาตรา 17 (อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)
		จัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
(23) การสังคมสงเคราะห์	(25) การผังเมือง	(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
(24) การส่งเสริมการกีฬา	(26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	(26) การให้บริการแก่เอกชนส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
(25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ	(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ	(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
(26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	(28) การควบคุมอาคาร	(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
(27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ	(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17	
	มาตรา 16 (อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)	มาตรา 17 (อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)
กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร		
	(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	
	(31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	

จากตารางแสดงรายละเอียดหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครจะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมภารกิจด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการทะเบียนราษฎร ด้านผังเมือง การด้านการควบคุมอาคาร ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการเศรษฐกิจหรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร และอื่น ๆ ที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นอกจากนี้ยังมีอำนาจเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เป็นหน้าที่และอำนาจของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังที่ได้นำเสนอไว้ในตารางแล้ว อย่างไรก็ตาม ในประเด็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 นั้น ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดรูปแบบหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครไว้หลายวิธี เช่น การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง การร่วมมือกับบุคคลอื่นในการดำเนินการ เช่น การจัดตั้งบริษัทจำกัด²⁹ การจัดตั้งสหการ³⁰ ตลอดจนการมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครได้³¹ จากรูปแบบหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่า “บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด” เป็นตัวอย่างที่สำคัญของการศึกษา เนื่องจากเป็นบริษัทจำกัดที่มีกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และกรุงเทพมหานครได้เคยมอบหมายภารกิจที่สำคัญหลายประการให้บริษัทดังกล่าวดำเนินการแทน

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครที่ยังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มีทุนจดทะเบียนจำนวน 50,000,000 บาท³² กรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่จำนวน 99.98 % จึงทำให้บริษัทดังกล่าวมีสถานะเป็น “วิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร” หรือเป็นกิจการที่อยู่

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94.

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95.

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 96 กำหนดว่า

“ในกรณีจำเป็น กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สิทธิในการกระทำการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปมิได้”

³² ‘ชื่อนิติบุคคล : บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เลขทะเบียนนิติบุคคล: 0105498001303’ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, 5 มิถุนายน 2566) <<https://datawarehouse.dbd.go.th/company/profile/W5sRxQWnbSuBOuYCo5vGEw88T5hogtscRBzbUUEYP02fkhhegiO-fYLPkQNbksic>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของกรุงเทพมหานคร บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด หรือ ชื่อย่อ “KT” มีภารกิจที่สำคัญในการดำเนินกิจการ ตลอดจนการบริหารจัดการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินงานที่ผ่านมา มีทั้งโครงการที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด พัฒนาขึ้นเองและที่ได้รับมอบหมายภารกิจหรือการว่าจ้างจากกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการสาธารณูปโภคและจัดทำบริการสาธารณะของเมืองมหานครขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนและมีปัญหามากมายจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีความคล่องตัวมีประสิทธิภาพและอยู่นอกระบบราชการ (City-owned corporation) ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด³³

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีประวัติความเป็นมา โครงสร้างองค์กร การดำเนินงานของบริษัท ตลอดจนสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

4.2.1.1 ประวัติความเป็นมาของบริษัท

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและโครงสร้างของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จากอดีตจนถึงปัจจุบันเพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะที่เป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

บริษัท สหสามัคคีคำสัตว์ จำกัด จากจุดเริ่มต้นในอดีตสู่วิสาหกิจของ กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

ก่อนที่จะศึกษาในเชิงสาระสำคัญของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้ ผู้เขียนขอเสนอข้อเท็จจริงเชิงประวัติศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งของบริษัทดังกล่าวให้ทราบเป็นเบื้องต้นเสียก่อนว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มิได้มีจุดเริ่มต้นจากการที่กรุงเทพมหานคร “ก่อตั้ง” หากแต่เป็นบริษัทจำกัดที่มีการก่อตั้งขึ้นในชื่อและวัตถุประสงค์อื่นก่อนที่กรุงเทพมหานครจะเข้าไป “ถือหุ้น” และเปลี่ยนแปลงชื่อรวมทั้งวัตถุประสงค์ของบริษัทจนกลายเป็นบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในทุกวันนี้

³³ ‘ความเป็นมา บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด’ (บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด, มปป.) <<https://www.thanakom.co.th/17300189/ประวัติและความเป็นมาของบริษัท>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

การก่อกำเนิดขึ้นของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด

บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2498³⁴ จากหนังสือบริคณห์สนธิ³⁵ ของบริษัทเมื่อครั้งจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทพบว่า บริษัทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เริ่มแรกก่อตั้ง ดังนี้

- 1) เพื่อทำการค้าสัตว์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- 2) เพื่อทำการขนส่งสินค้าทางทะเล
- 3) เพื่อทำการส่งสินค้าจากต่างประเทศมาจำหน่าย และส่งสินค้าออกไป

จำหน่ายในต่างประเทศ

- 4) ทำการเป็นตัวแทน นายหน้า และตัวแทนค้าต่างในกิจการค้าทุกชนิด
- 5) ทำการเผยแพร่สินค้าระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศเพื่อส่งเสริม

วัตถุประสงค์ ดังกล่าวแล้ว

- 6) ทำการลงทุนแสวงผลประโยชน์อื่นใดที่เห็นสมควร

นอกจากนี้ในข้อ 5 ของหนังสือบริคณห์สนธิได้กำหนดทุนจดทะเบียนของบริษัทไว้เป็นจำนวนสองล้านบาท (2,000,000 บาท) แบ่งออกเป็นสองพันหุ้น มูลค่าหุ้นละหนึ่งพันบาท โดยมีรายชื่อผู้ก่อการที่จองซื้อหุ้นไว้ ดังนี้

ตาราง 4.4 รายชื่อผู้ก่อการที่จองซื้อหุ้นตามหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด³⁶

ลำดับที่	ชื่อผู้ก่อการ	จำนวนหุ้นที่จอง
1	พลโท ไสว ไสวแสนยากร	1 หุ้น
2	พลโท หลวงสวัสดิ์สรยุทธ	1 หุ้น
3	พลตรี ประภาส จารุเสถียร	1 หุ้น
4	พันเอก ชูบ สรวัฒนพันธุ์ดิษฐ์	1 หุ้น

³⁴ โปรดดู ‘ชื่อนิติบุคคล : บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เลขทะเบียนนิติบุคคล: 0105498001303’ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, 5 มิถุนายน 2566) <<https://datawarehouse.dbd.go.th/company/profile/W5sRxQWnbSuBOuYCo5vGEw88T5hogtscRBzbUUEYP02fkhhegiO-fYLPkQNbksic>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

³⁵ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด 2560.

³⁶ หนังสือบริคณห์สนธิบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด.

ลำดับที่	ชื่อผู้ก่อการ	จำนวนหุ้นที่จอง
5	หลวงเจริญรถสิน	1 หุ้น
6	นายเลื่อน บัวสุวรรณ	1 หุ้น
7	นายทวี ชิมตระกูล	1 หุ้น
8	นายอาบ อินทะกนก	1 หุ้น

จากการศึกษาของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ในงานวิจัยเรื่อง “พัฒนาการและบทบาทของสหสามัคคีค้าสัตว์”³⁷ พบว่า การเกิดขึ้นของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด มีบริบทที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในช่วงเวลาของการก่อตั้งบริษัท กล่าวคือ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ถือกำเนิดขึ้นในยุคสมัยแห่งนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม (Economic Nationalism) โดยในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พุทธศักราช 2481 เพื่อควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกรเสียใหม่ เพื่อความปลอดภัยและปกติสุขของประชาชน และเพื่อความสะดวกในการควบคุมและจำหน่ายสัตว์ดังกล่าวเมื่อถึงคราวจำเป็น ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดว่า สัตว์ที่จะฆ่าได้ต้องเป็นสัตว์ของรัฐบาล³⁸ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดว่า บุคคลใดควรมีอาชีพการฆ่าสัตว์ ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งเป็นการกำหนดให้การฆ่าสัตว์เป็นอาชีพที่ควบคุมโดยรัฐบาล³⁹ ในช่วงปี พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้มอบให้กรมพลาธิการทหารบกมีอำนาจผูกขาดในการฆ่าสัตว์

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2491 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มอบหมายให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีอำนาจในการควบคุมราคาขายส่งและราคาขายปลีกของสุกรในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี โดยองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้ดำเนินการตาม

³⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, พัฒนาการและบทบาทของสหสามัคคีค้าสัตว์ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2523) 1-6.

³⁸ มาตรา 5 สัตว์ที่จะฆ่าได้ต้องเป็นสัตว์ของรัฐบาล เว้นแต่

(ก) สัตว์ป่า

(ข) สัตว์ซึ่งเจ้าหน้าที่ฆ่าเพื่อป้องกันโรคระบาด หรือเพื่อเกี่ยวเนื่องในการรักษาสัตว์

(ค) สัตว์ซึ่งฆ่าเพื่อป้องกันชีวิตตนหรือผู้อื่น

(ง) สัตว์ซึ่งฆ่าในกรณีอื่นซึ่งตราไว้ในกฎกระทรวง

³⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (เชิงอรรถ 37) 4.

ภารกิจดังกล่าวเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2496 จึงได้ยุติบทบาทลงในธุรกิจเกี่ยวกับการค้าสุกร รัฐบาลจึงได้สั่งให้คณะกรรมการส่งเสริมการปศุสัตว์แห่งชาติดำเนินการควบคุมการค้าสุกรและการจำหน่ายเนื้อสุกร โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้มอบให้พ่อค้าสุกรชำแหละ พ่อค้าขายส่ง และพ่อค้าอื่น ๆ ร่วมกันจัดตั้ง “บริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด” ขึ้น เพื่อประกอบธุรกิจการค้าสุกร ซึ่งบริษัทดังกล่าวเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด จำนวน 996 หุ้น (คิดเป็นร้อยละ 49.80) และมีพลตรีประภาส จารุเสถียร ถือหุ้น 995 หุ้น (คิดเป็นร้อยละ 49.75) ต่อมาในปี 2499 ได้มีการโอนหุ้นในส่วนของบริษัท ค้าสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด ไปเป็นของพลตรีประภาส จารุเสถียร ทั้งหมด เป็นผลทำให้บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เป็นกิจการส่วนตัวของพลตรีประภาส จารุเสถียร อย่างแท้จริง⁴⁰

ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 พลเอกประภาส จารุเสถียรและบุตรธิดาได้อินหุ้นทั้งหมดจำนวน 6,750 หุ้น ให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพ จนกระทั่งต่อมาได้มีการรวมเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกัน เป็นเทศบาลนครหลวง โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 กำหนดให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ซึ่งในข้อ 9 ของประกาศคณะปฏิวัติกำหนดให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ และทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ พนักงานและลูกจ้างของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ไปเป็นของเทศบาลนครหลวง ทำให้กิจการของบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด โอนไปเป็นของเทศบาลนครหลวงด้วย จนกระทั่งวันที่ 15 ธันวาคม 2515 รัฐบาลซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติในขณะนั้น ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ให้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ ส่วนราชการ และแบ่งขอบเขตท้องที่การปกครองในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และจัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นนครหลวงของประเทศไทย⁴¹ และให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ไปเป็นของกรุงเทพมหานคร⁴² จึงเป็นผลให้บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด โอนกิจการมาเป็นของกรุงเทพมหานครด้วย

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 กรุงเทพมหานครได้มีนโยบายโครงการสวัสดิการการสร้างที่อยู่อาศัยให้กับข้าราชการชั้นผู้น้อย กรุงเทพมหานครจึงมีแนวคิดจะใช้บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เป็นเครื่องมือในการดำเนินการโครงการดังกล่าว คณะกรรมการบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ครั้งที่ 2/2537 จึงได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงชื่อบริษัทเป็น “บริษัท กรุงเทพ

⁴⁰ ฉัญฐเมษ ภิรมย์พานิช (เชิงอรรถ 9) 74-75.

⁴¹ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ข้อ 1.

⁴² ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ข้อ 25.

ธนาคาร จำกัด” และได้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของบริษัทเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2537 ให้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับงานสาธารณูปโภคพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร⁴³

4.2.1.2 การดำเนินการของบริษัท

(1) โครงสร้างการบริหารงานของบริษัท

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีทุนจดทะเบียน 50,000,000 บาท โดยมีกรุงเทพมหานครถือหุ้นร้อยละ 99.98 ของทุนจดทะเบียน ส่วนที่เหลือร้อยละ 0.02 มีเอกชนเป็นผู้ถือหุ้น ซึ่งการถือหุ้นในลักษณะดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ 3) ได้ให้ความเห็นเรื่องสภาพของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไว้ในเรื่องเสร็จที่ 99/2539 ว่าการที่กรุงเทพมหานครถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละ 50 ทำให้การดำเนินงานทั้งปวงของบริษัท อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของกรุงเทพมหานครไม่ต่างจากรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่จัดตั้งเป็น บริษัทที่ถือเป็นวิสาหกิจของรัฐ เพียงแต่บริษัทที่กรุงเทพมหานครหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งไม่มีชื่อเรียกตามกฎหมาย⁴⁴

กรุงเทพมหานครกำกับการบริหารงานของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้นร้อยละ 99.98 ของทุนจดทะเบียน โดยการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดนโยบายให้บริษัทดำเนินการผ่านทางกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของ กรุงเทพมหานคร และกำกับการดำเนินงานของบริษัทโดยมี **ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัท ที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552** ทั้งนี้ การบริหารงานของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ประกอบด้วยคณะกรรมการบริษัท ที่มาจากการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครทำหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อดูแลกำกับกิจการ จากการค้นคว้า ข้อมูลนิติบุคคลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าพบว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีทุนจดทะเบียน 50,000,000 บาท มีรายชื่อกรรมการบริษัท และกรรมการผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัทดังนี้⁴⁵

⁴³ ฉันทวิชช์ ภิมรณพานิช (เชิงอรรถ 9) 87.

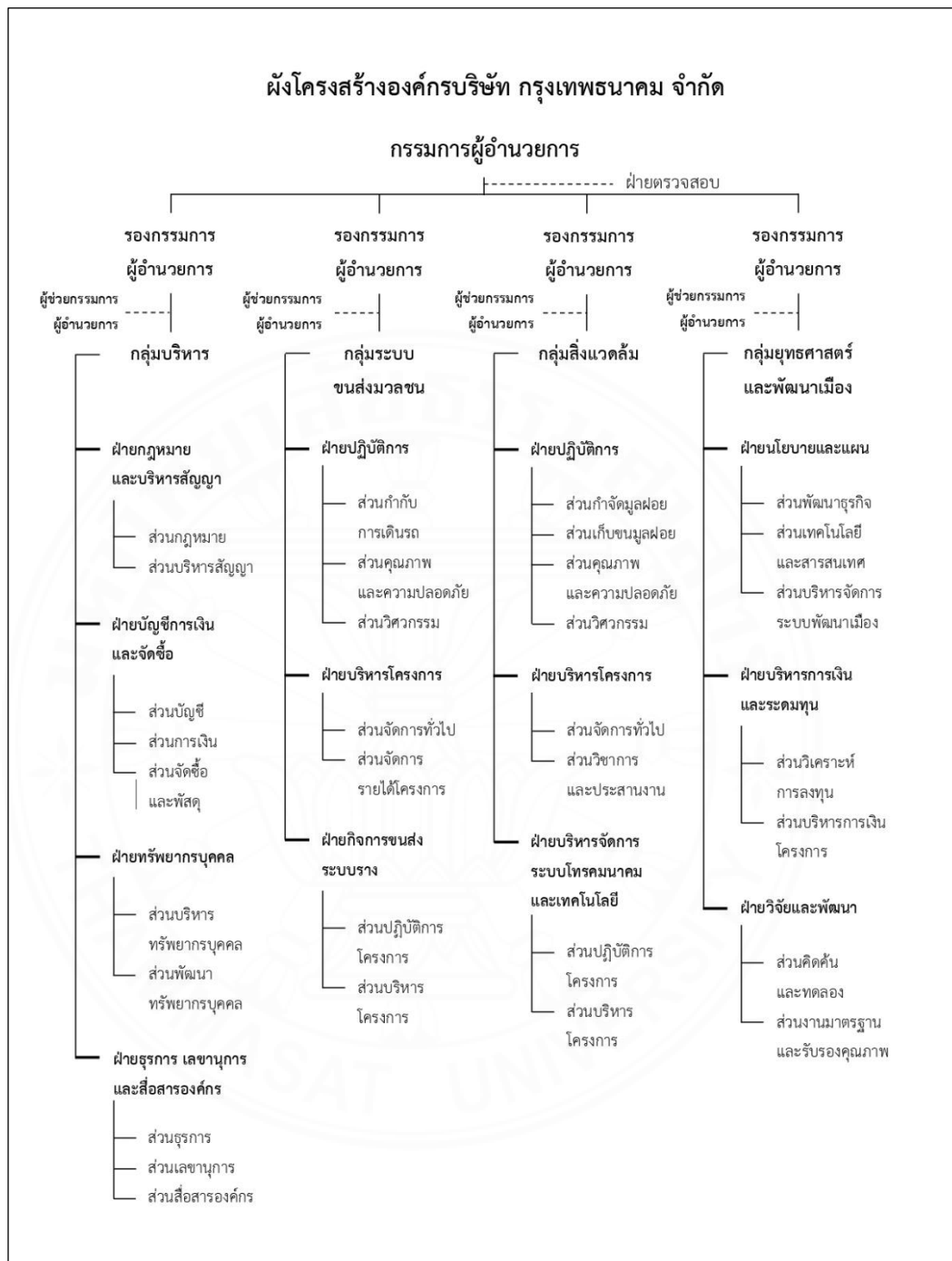
⁴⁴ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินสำหรับปี สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2561 ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (หมายเหตุประกอบงบการเงิน) (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 2561).

⁴⁵ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, ‘คลังข้อมูลนิติบุคคล datawarehouse’ <https://datawarehouse.dbd.go.th/company/profile/9BCBXOry8ZScSFAtwY36kh3WxrZxsXWNVOe9yGdRD-X29rZ2Lpa_PZ8kBeKoSMF#> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

ตารางที่ 4.5 รายชื่อกรรมการบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

รายชื่อกรรมการ	กรรมการผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัท
1.นายธทอง จันทรางศุ	นายธทอง จันทรางศุ และนายประแสง มงคลศิริ ลงลายมือชื่อร่วมกันและประทับตราสำคัญของบริษัท หรือ นายธทอง จันทรางศุ หรือ นายประแสง มงคลศิริ ลงลายมือชื่อร่วมกับกรรมการอื่นอีกหนึ่งคนรวมเป็นสองคนและประทับตราสำคัญของบริษัท
2.นายประแสง มงคลศิริ	
3.นายกมลชัย รัตนสกววงศ์	
4.นายธรรดร มลิทอง	
5.นายพีระพัฒน์ ศรีสุคนธ์	
6.นายชัยวัฒน์ คลังวิจิตร	
7.นางทิพย์สุดา ถาวรารม	

ปัจจุบันบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีจำนวน 7 คน โดยมีนายนายธทอง จันทรางศุ เป็นประธานกรรมการบริษัท และนายประแสง มงคลศิริ เป็นกรรมการผู้อำนวยการบริษัท คณะกรรมการบริษัทชุดนี้ นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งตามข้อ 9 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัท ที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 ให้เข้าไปบริหารงานบริษัทแทนคณะกรรมการชุดเดิมที่ลาออกภายหลังมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 4.1 ผังโครงสร้างองค์กรบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด⁴⁶

⁴⁶ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด, รายงานประจำปี 2565 (บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด 2566) 7 <https://www.thanakom.co.th/attachments/view/?attach_id=349091>สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

(2) การกิจของบริษัท

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แบ่งการดำเนินการตามภารกิจออกเป็นกลุ่มภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มภารกิจด้านระบบขนส่งมวลชน และกลุ่มภารกิจด้านยุทธศาสตร์และพัฒนาเมือง⁴⁷ โดยมีรายละเอียดการดำเนินการด้านต่าง ๆ ดังนี้

(2.1) กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม

ในด้านภารกิจของกลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมนั้น กรุงเทพมหานคร ได้ว่าจ้างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ให้เป็นผู้ดำเนินการโครงการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อในกรุงเทพมหานครมาตั้งแต่ปี 2542 ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (4) กำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่และอำนาจในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง นอกจากนี้ยังเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และมาตรา 18 การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 34/1 กำหนดว่า “การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” และวรรคสองของมาตราดังกล่าวกำหนด “ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ปัจจุบันบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้จัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร โดยได้ดำเนินการที่สำคัญในกลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมในเรื่องบริหารจัดการมูลฝอยติดเชื้อ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ ศูนย์กำจัดมูลฝอยติดเชื้ออ่อนนุชและศูนย์กำจัดมูลฝอยติดเชื้อหนองแขม ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ว่าจ้างบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นผู้ดำเนินการโครงการเก็บขนและกำจัดมูลฝอยติดเชื้อในกรุงเทพมหานครมาตั้งแต่ปี 2542 โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว ดังนี้

⁴⁷ เพิ่งอ้าง.

ตารางที่ 4.6 โครงการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อที่ดำเนินการโดยบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จำนวน 2 ศูนย์⁴⁸

รายละเอียดของโครงการ	การดำเนินการ
- ระยะเวลาสัญญา : 5 ปี (6 พ.ย. 2563- 4 พ.ย. 2568) - อัตราค่าขนและกำจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อ 13,000 บาท/ตัน - มูลค่าตามสัญญาจ้าง 1,067,625,000 ล้านบาท - ขอบเขตงาน : เก็บขนมูลฝอยติดเชื้อในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวมทั้งกำจัดมูลฝอยติดเชื้อที่เก็บขนโดยใช้เตาเผาของกรุงเทพมหานคร	- เก็บขนมูลฝอยติดเชื้อ โดยใช้รถเก็บขนจำนวน 32 คัน โดยแบ่งพื้นที่การดำเนินการออกเป็น 35 สาย - เก็บขนมูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาลของรัฐ และเอกชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครในช่วงเวลา 19.00-06.00 น. - เฝ้ากำจัดมูลฝอยติดเชื้อ ณ ศูนย์กำจัดมูลฝอยติดเชื้ออ่อนนุชและศูนย์กำจัดมูลฝอยติดเชื้อหนองแขม

(2.2) กลุ่มภารกิจด้านระบบขนส่งมวลชน⁴⁹

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้ดำเนินการดำเนินธุรกิจให้บริการด้านสาธารณูปโภค ประกอบด้วย งานด้านบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนและงานด้านสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมีโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ดังนี้

(2.2.1) โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครระยะยาว 30 ปี (ส่วนต่อขยาย 1) และโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ส่วนต่อขยาย 2)

กรุงเทพมหานครได้ว่าจ้าง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ให้เป็นผู้บริหารจัดการระยะเวลา 30 ปี มีการลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2555 และเริ่มเดินรถตามสัญญาตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2555 นอกจากนี้คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558 เห็นชอบในหลักการให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารจัดการเดินรถส่วนต่อขยายโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ช่วงหมอชิต-สะพานใหม่- คูคต และช่วงแครี่-สมุทรปราการ) โดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ รฟม. เป็นผู้ดำเนินการงานก่อสร้างงานโยธาและงานรางทั้ง 2 ช่วง ส่วนกรุงเทพมหานครเป็น

⁴⁸ เฟิงอ้าง 12.

⁴⁹ เฟิงอ้าง 21-37.

ผู้ดำเนินการงานระบบและการเดินรถ ซึ่งได้มีการลงนามในบันทึกความร่วมมือ (MOU) เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2559 ระหว่าง กระทรวงคมนาคม การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และกรุงเทพมหานคร (กทม.)

ต่อมากรุงเทพมหานครได้ลงนามบันทึกข้อตกลงการมอบหมายให้บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด เป็นผู้บริหารจัดการโครงการ รถไฟฟ้าสายสีเขียว (ช่วงหมอชิต-สะพานใหม่-คูคตและช่วงแบบริ้ง-สมุทรปราการ) เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2559⁵⁰ มีหน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) การบริหารจัดการโครงการ ซึ่งรวมถึงจัดให้มีระบบการเดินรถ (ไฟฟ้าและเครื่องกล) และบริหารจัดการเดินรถ 2) การนำส่งรายได้ใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากโครงการรวมถึงค่าโดยสารที่เรียกเก็บและค่าตอบแทนจากกิจการเชิงพาณิชย์ ในพื้นที่ของโครงการให้แก่ กรุงเทพมหานคร 3) การนำรายได้ค่าโดยสารมาชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง หากรายได้ค่าโดยสารไม่เพียงพอที่จะชำระค่าใช้จ่ายของโครงการกรุงเทพมหานครจะอุดหนุนเงินมาชำระค่าใช้จ่ายโครงการส่วนที่ยังขาดอยู่

(2.2.2) โครงการระบบขนส่งขนาดรองสายสีทอง ระยะที่ 1 (สถานีรถไฟฟ้ากรุงธนบุรี-สำนักงานเขตคลองสาน)⁵¹

โครงการระบบขนส่งขนาดรองสายสีทอง ระยะที่ 1 (สถานีรถไฟฟ้ากรุงธนบุรี-สำนักงานเขตคลองสาน) เป็นการแก้ไขปัญหาจราจรอย่างเป็นระบบและ ยั่งยืน โดยในพื้นที่ฝั่งธนบุรีในเขตคลองสานมีโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (รถไฟฟ้า BTS) เป็นระบบขนส่งมวลชนหลักที่เปิดให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ฝั่งธนบุรี เชื่อมต่อกับพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของฝั่งพระนคร ได้แก่ รถไฟฟ้า BTS ส่วนต่อขยายสายสีลม โดยกรุงเทพมหานครได้ริเริ่มการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดรองสายสีทอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาระบบการเดินทางให้ประชาชนในกรุงเทพมหานครมีความสะดวกและปลอดภัย ซึ่งได้มอบหมายให้บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ให้เป็นผู้ดำเนินการเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2560 (ระยะเวลา 30 ปี นับจากวันเริ่มให้บริการ) โดยบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ได้ก่อสร้างจนกระทั่งสามารถเปิดให้บริการเดินรถตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2563 เป็นต้นมา โครงการนี้ บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาโครงการตั้งแต่ขั้นตอนของการพัฒนาโครงการ งานโยธา และงานระบบการเดินรถ

⁵⁰ บันทึกข้อตกลงมอบหมายให้บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด เป็นผู้บริหารจัดการเดินรถโครงการระบบขนส่งมวลชนสายสีเขียว ช่วงหมอชิต-สะพานใหม่-คูคต และช่วงแบบริ้ง-สมุทรปราการ (28 กรกฎาคม 2559).

⁵¹ บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด (เชิงอรรถ 46) 21.

(2.2.3) โครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT)

กรุงเทพมหานครได้เริ่มโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) โดยเปิดให้บริการโครงการตั้งแต่วันที่ 29 พฤษภาคม 2553 ด้วยรูปแบบการจ้างเดินรถ แต่ต่อมาได้มอบหมายให้บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด เป็นผู้ดำเนินการโครงการ ตั้งแต่วันที่ 29 พฤษภาคม 2560 ถึง 31 สิงหาคม 2566 รวม 6 ปี 95 วัน โดยบริษัทได้ให้สิทธิเอกชนเป็นผู้เดินรถ ระยะเวลาสัญญา 6 ปีเริ่ม 1 กันยายน 2560–31 สิงหาคม 2566⁵²

(2.2.4) โครงการรถบริการสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุที่ใช้รถเข็น

เมื่อปี 2555 บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ได้รับมอบนโยบายจาก กรุงเทพมหานครให้ดำเนินการโครงการนำร่องในการให้บริการรถแท็กซี่วีลแชร์จำนวน 10 คัน โดยใช้งบประมาณของบริษัทเอง ซึ่งบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ได้ดำเนินโครงการต่าง ๆ เรื่อยมา จนกระทั่ง วันที่ 30 กันยายน 2559 กรุงเทพมหานครลงนามบันทึกมอบหมายให้บริษัทดำเนินการ ด้วยจำนวนรถ 30 คัน โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกรุงเทพมหานคร 70% เป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 112,980,818 บาท และหาเงินสนับสนุนจากภาคเอกชนอีก 30% ภายหลังจากสิ้นสุด ระยะเวลาการมอบหมายในวันที่ 30 กันยายน 2563 กรุงเทพมหานครมีนโยบายที่จะหาผู้ดำเนินการ รายใหม่ด้วยวิธีประกวดราคา อย่างไรก็ดี จนถึงขณะนี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ส่งผลให้ในช่วงระยะเวลา ที่ผ่านมา 2 ปี (1 ตุลาคม 2563 ถึงปัจจุบัน) บริษัทต้องดำเนินการให้บริการด้วยงบประมาณของ บริษัทเองตามมติที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้นประจำปี 2564 วันที่ 18 มกราคม 2564⁵³

โครงการนี้มีความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในการพัฒนาสังคมหรือการสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร เนื่องจาก การดำเนินการในโครงการดังกล่าวเป็นการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้พิการ ให้สามารถใช้ชีวิตอยู่ในกรุงเทพมหานครซึ่งต้องช่วยเหลือตนเองในการเดินทางไปทำงาน หรือไป ดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ให้มีคุณภาพชีวิตที่สะดวกและปลอดภัยในการสัญจร

(2.2.5) โครงการอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง หรือการสัญจรของประชาชน

นอกจากโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการแล้ว จากการศึกษาพบว่ายังมี โครงการเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการเดินทางหรือการสัญจรในรูปแบบอื่น ๆ เช่น โครงการ

⁵² เฟื่องอ้าง 30.

⁵³ เฟื่องอ้าง 31.

รถจักรยานสาธารณะในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งโครงการเดินเรือในคลองภาษีเจริญเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางสัญจรทางน้ำ เป็นต้น

นอกจากโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ยังมีโครงการที่อยู่ระหว่างศึกษาความเป็นไปได้ ประกอบด้วย โครงการรถไฟฟ้ารางเดี่ยว (Monorail) สายสีเทา ช่วงวัชรพล – สะพานพระราม 9 - ท่าพระ และโครงการบริหารจัดการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบัน ได้เคยให้สัมภาษณ์ว่า สำหรับโครงการสายสีเทา (วัชรพล-ทองหล่อ) หากเป็นไปได้ต้องการให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นผู้ดำเนินโครงการมากกว่า เนื่องจากมีจุดตัดรถไฟฟ้าหลายสาย หากกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงทุนเองในที่สุดก็จะมีปัญหาค่าแรกเข้าอีก⁵⁴

(2.3) กลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์และพัฒนาเมือง

ช่วงปี 2565 บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด โดยกลุ่มยุทธศาสตร์และพัฒนาเมืองได้ดำเนินโครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในพื้นที่ถนนพระราม 1 (สี่แยกปทุมวัน-สี่แยกราชประสงค์) ซึ่งเป็นโครงการตามนโยบายของกรุงเทพมหานครเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์เป็นถนนต้นแบบ โดยบริษัทเป็นผู้รับผิดชอบก่อสร้างท่อร้อยสายสื่อสารใต้ดินระยะทาง 2 กิโลเมตร และติดตั้งเสาไฟและโคมไฟส่องถนนและทางเท้าพร้อมระบบ Platform จำนวน 56 ต้น โดยได้ดำเนินการเสร็จสิ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้วและเปิดใช้งานอยู่ในปัจจุบัน โดยขั้นตอนต่อไปกลุ่มยุทธศาสตร์และพัฒนาเมืองจะบริหารจัดการโดยหาผู้เช่าใช้ท่อร้อยสายสื่อสารใต้ดินและเสาไฟต่อไปโครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร⁵⁵ นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า มีโครงการสำคัญและมีมูลค่าการลงทุนในโครงการสูง ซึ่งคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 4/2561 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2561 มีมติเห็นชอบในหลักการให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าภาพหลัก ในการดำเนินการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในเขตกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครได้เสนอต่อที่ประชุมว่าจะมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการ และต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ครั้งที่

⁵⁴ ‘ชัชชาติ สิทธิพันธุ์: ผู้ว่าฯ กทม. เผย 1 เดือนได้ข้อสรุปปมสัมปทานรถไฟฟ้าสายสีเขียว หลังหารือกรุงเทพมหานคร’ (BBC News ไทย, 22 มิถุนายน 2565) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-61590406>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

⁵⁵ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (เชิงอรรถ 46) 37.

5/2561 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561 ได้มีมติเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว⁵⁶ สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในโครงการนี้จะนำเสนอไว้ในหัวข้อถัดไป

(3) ความสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครกำกับกับการบริหารงานของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ผ่านกลไกตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัท ที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552⁵⁷ ซึ่งกรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติดังกล่าวในสมัยของ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และยังมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ข้อบัญญัติฉบับดังกล่าวมีกลไกที่สำคัญ 4 เรื่อง ได้แก่ 1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของบริษัท 2) การกำกับดูแลบริษัท 3) การจัดหาทุนและการปันผล และ 4) เรื่องเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(3.1) ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัท ที่กรุงเทพมหานคร ก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้แทนของกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการกำกับกับการบริหารงานของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น ตามความหมายของข้อบัญญัติดังกล่าวไว้ ดังนี้

(3.1.1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของบริษัท

ในข้อบัญญัติฯ ดังกล่าวกำหนดหลักการเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไว้ในลักษณะที่เป็นหลักการทั่วไปในข้อ 6 ว่า บริษัทต้องมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งต้องมีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ที่จะบริหารจัดการภารกิจในการ เป็นคู่สัญญากับ กรุงเทพมหานคร และข้อ 7 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจกำหนดนโยบายให้บริษัทดำเนินการได้โดยความเป็นผู้ถือหุ้นหรือผ่านทางกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในกรณีนี้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก 99.98 ของทุนจดทะเบียน จึงมีอำนาจครอบงำและกำหนดนโยบายของบริษัทได้อย่างเบ็ดเสร็จในฐานะเจ้าของกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁶ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ปช 008/0037 เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันทุจริต กรณีศึกษาโครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร (5 มิถุนายน 2563).

⁵⁷ โปรดดู ‘ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552’, ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 126 ตอนพิเศษ 190 ง (30 ธันวาคม 2552) 40-43.

(3.1.2) การกำกับดูแลบริษัท

กรุงเทพมหานครกำกับกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ผ่านกลไกการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่มีอำนาจครอบงำกิจการของบริษัทโดยการแต่งตั้งผู้แทนของ กรุงเทพมหานครเข้าไปเป็นคณะกรรมการบริษัท เพื่อบริหารกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด โดยข้อ 9 ของข้อบัญญัติฯ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอชื่อผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครหรือบุคคลอื่นต่อที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ นอกจากนี้ในข้อ 12 ของข้อบัญญัติฯ กำหนดให้กรรมการบริษัทที่เป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ดำเนินการบริหารงานบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับของบริษัท และให้มีอำนาจ และหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ตามสัญญา และตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบบัญชี การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของบริษัท ตลอดจนเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการกำหนดนโยบายที่จะพึงมีต่อบริษัท และให้มีอำนาจอื่นตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มอบหมาย และประการที่สำคัญในข้อบัญญัติฯ ข้อ 13 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมี อำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานคร โดยสามารถสั่งให้ ชี้แจง แสดงเหตุผล และจัดส่งเอกสาร หรือสั่งให้แก้ไขการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อ บริษัทหรือต่อกรุงเทพมหานครได้อีกด้วย

(3.1.3) การจัดหาทุนและการปันผล

นอกจากหน้าที่ในเรื่องการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการ บริหารกิจการของบริษัทแล้ว ในข้อบัญญัติฯ ข้อ 16 ยังกำหนดให้การจัดหาทุนในการดำเนินกิจการ ของบริษัทได้โดยการกู้เงิน ยืมเงิน การเบิกเงินเกินบัญชี หรือการออกตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือ ประโยชน์แก่กิจการของบริษัท นอกเหนือจากการเพิ่มทุน โดยมีเงื่อนไขว่าหากการก่อหนี้ครั้งละเกิน ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป ให้บริษัททำหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก่อนดำเนินการก่อหนี้ อย่าง น้อยสามสิบวัน ซึ่งในกรณีนี้หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยก็สามารถใช้อำนาจกำกับ ดูแลสั่งให้ชี้แจงหรือให้ดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจในเรื่องที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากการบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะมีรายได้ในการดำเนินการจากทุนของกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ถือหุ้น ตลอดจนทุนที่บริษัทจัดหาหรือกู้ยืมมาเพื่อดำเนินกิจการของบริษัทแล้ว ข้อบัญญัติฯ ข้อ 16 วรรคท้าย ยังได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นสมควร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจ จัดงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินงานของบริษัท ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร

สำหรับเรื่องการนำส่งรายได้กลับไปยังกรุงเทพมหานครในฐานะ ผู้ถือหุ้นนั้น ข้อบัญญัติฯ ข้อ 17 กำหนดไว้ว่า เมื่อสิ้นปีงบประมาณของบริษัท หากบริษัทจะนำส่งเงิน ปันผลให้กรุงเทพมหานคร น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของกำไรสุทธิ ให้บริษัททำหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานครอย่างน้อยหกสิบวัน ซึ่งการกำหนดในลักษณะทำนองนี้เป็นการกำหนดคล้าย ๆ ว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ต้องส่งเงินปันเป็นรายได้ไปยังกรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของกำไรสุทธิ ทั้งนี้ จากการตรวจสอบข้อมูลงบแสดงฐานะการเงินของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ย้อนหลัง 3 ปี⁵⁸ พบว่า ในปี 2563 บริษัทมีรายได้ 415 ล้านบาท ขาดทุน 3 ล้านบาท ปี 2564 มีรายได้ 676 ล้านบาท และมีกำไรสุทธิ 63 ล้านบาท ปี 2565 มีรายได้ 592 ล้านบาท และขาดทุน 4 ล้านบาท

(3.1.4) เรื่องเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

ข้อบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติงานสนับสนุนการดำเนินกิจการของบริษัทเป็นครั้งคราวได้ โดยกำหนดว่าในกรณีจำเป็นหรือมีเหตุสมควรซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีความรู้ความสามารถที่จะเป็นประโยชน์ต่อบริษัท ให้บริษัททำหนังสือเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาสั่งการให้เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไปช่วยปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทได้ ซึ่งกรณีนี้เป็นการดำเนินการในลักษณะที่กรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าของกิจการวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครให้การสนับสนุนกิจการของบริษัทที่ตนเองเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เพื่อให้การดำเนินการของบริษัทเกิดประโยชน์สูงสุดและมีผลกำไรส่งกลับเข้ามาเป็นรายได้ของท้องถิ่นต่อไป

ทั้งนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์กับ กรุงเทพมหานครข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัท ที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. 2552 นั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์และนำเสนอโดยแผนภาพความสัมพันธ์ไว้ ดังนี้

⁵⁸ ‘งบแสดงฐานะการเงิน’ (บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด, 2566)
<<https://www.thanakom.co.th/18039317/งบการเงิน>> สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2566.



ภาพที่ 4.2 แผนผังความสัมพันธ์ของกรุงเทพมหานครกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

(3.2) ความสัมพันธ์กับสภากรุงเทพมหานคร

แม้ว่าสภากรุงเทพมหานครจะมีได้อำนาจในการกำกับกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด โดยตรง แต่สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจโดยใช้กลไกของสภาในการตั้ง กระทำ สืบถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญของสภาเพื่อกระทำ กิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครแล้ว รายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น สภากรุงเทพมหานครในคราวประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 3 (ครั้งที่ 4) ประจำปีพุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2560 ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติของ นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เรื่อง ขอให้สภากรุงเทพมหานครตั้ง คณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการการดำเนินงานกิจการของ

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีข้อสรุปว่า⁵⁹

1) การบริหารจัดการของบริษัท ยังขาดการกำกับดูแลโดยหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร และขาดกระบวนการได้มาของคณะกรรมการบริหารที่มีความโปร่งใส มีธรรมาภิบาล และความเป็นกลางที่ไม่อยู่ในความครอบงำของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

2) บริษัทมีการดำเนินการในเรื่องสาธารณูปโภคหลายโครงการ ซึ่งมีลักษณะหลากหลายแตกต่างกันมาก แต่โครงสร้างการดำเนินการยังมีข้อจำกัดต่อการจัดการกับกิจการที่มีความแตกต่างทางเทคนิคอยู่มาก

3) กรุงเทพมหานครจัดตั้งบริษัทขึ้นแต่การดำเนินการของบริษัทยังไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น สัญญาที่มอบหมายให้บริษัทจัดทำบริการสาธารณะนั้น บริษัทควรดำเนินการเองและต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานครด้วย แต่บริษัทกลับไปจ้างเอกชนดำเนินการแทน ทำให้การบริหารจัดการเป็นแบบนายหน้า (BROKER)

4) บริษัทได้รับมอบอำนาจหรือการจ้างจากกรุงเทพมหานครให้รับผิดชอบโครงการขนาดใหญ่และเงินลงทุนสูงจำนวนมาก โดยต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการและกำกับดูแลทางด้านเทคโนโลยีขั้นสูงและทันสมัย เช่น เรื่องระบบขนส่งมวลชน เรื่องการจัดการขยะมูลฝอย ดังนั้น อาจเกิดปัญหาในการบริหารงานในอนาคตได้หากไม่วางระบบกำกับการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ

5) บริษัทมีการจดทะเบียนในหนังสือบริคณห์สนธิ ระบุวัตถุประสงค์ของบริษัทจำนวน 50 ข้อ ซึ่งมีความหลากหลายของภารกิจที่ดำเนินการ แต่บริษัทนี้เป็นบริษัทที่มีกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามภารกิจของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น จึงควรมีความชัดเจนในเชิงภารกิจว่าบริษัทควรมีวัตถุประสงค์เพียงใด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งบริษัท

ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์ข้อเสนอจากรายงานดังกล่าวของคณะกรรมการที่สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งขึ้นแล้ว เห็นด้วยในบางประเด็นและมีข้อสังเกตในบางประเด็นกล่าวคือ ในประเด็นที่ว่า การบริหารจัดการของบริษัท ยังขาดการกำกับดูแลโดยหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร และขาดกระบวนการได้มาของคณะกรรมการบริหารที่มีความโปร่งใส

⁵⁹ สภากรุงเทพมหานคร, ‘รายงานการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการการดำเนินงานของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ’ (สภากรุงเทพมหานคร, 2562) 9 https://bmc.go.th/wp-content/uploads/2020/06/31_2562.pdf สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

มีธรรมาภิบาล และความเป็นกลางที่ไม่อยู่ในความครอบงำของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร นั้น ผู้เขียนเห็นว่า กลไกการกำกับดูแลการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามข้อบัญญัติฯ ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้นนั้นเพียงพอแล้ว เนื่องจากอำนาจการกำกับดูแลกิจการถูกกำหนดไว้สองระดับ ได้แก่ ระดับของกรุงเทพมหานคร ผ่านการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลของกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องเข้าใจและยอมรับเสียก่อนว่าในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง และในกรณีของกรุงเทพมหานครซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมมีนโยบายของตนเองที่หาเสียงหรือนำเสนอไว้กับประชาชนก่อนการเลือกตั้งเข้ามา ดังนั้น เมื่อได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกให้เป็นผู้แทนมาบริหารงานก็ต้องมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่น รวมถึงการที่จะคัดเลือกบุคคลที่ตนเองเห็นว่ามีความรู้ความสามารถให้เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติงานตามตำแหน่งต่าง ๆ ที่กฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นให้อำนาจกระทำได้ ซึ่งในกรณีของการบริหารกิจการบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ข้อบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอชื่อผู้แทนของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครหรือบุคคลอื่นต่อที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าการกำหนดในลักษณะดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตาม หากสภาท้องถิ่นเห็นว่าการดำเนินการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้ดำเนินการขัดต่อกฎหมายหรือไม่เหมาะสม สภากรุงเทพมหานครก็มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม ตั้งคณะกรรมการมาศึกษา หรือใช้กลไกอื่นของสภาท้องถิ่นตรวจสอบติดตามการดำเนินการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้อยู่แล้ว ส่วนกลไกการบริหารงานในระดับของคณะกรรมการบริษัทก็เช่นกัน เมื่อบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมมีขอบวัตถุประสงค์ของตนเอง มีอิสระในการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในตามข้อบังคับบริษัท หากกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าของกิจการเห็นว่าการดำเนินการของบริษัทไม่เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการแทรกกิจการของผ่านการกำหนดนโยบายผ่านกลไกผู้ถือหุ้นเพื่อให้ทิศทางการบริหารงานของบริษัทเป็นไปตามทิศทางนโยบายของกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ที่มีอำนาจครอบงำบริษัท ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและการบริหารงานของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 แล้ว ก็พบว่าทิศทางการบริหารองค์กรบริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอำนาจในการชี้แนะและการบริหารกิจการจะอยู่ภายใต้การชี้แนะของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน

ส่วนกรณีที่รายงานการศึกษาดังกล่าวเสนอว่า ในระดับของการบริหารงานบริษัทจำกัดผ่านกลไกของคณะกรรมการควรมีความโปร่งใส และมีธรรมาภิบาลนั้น ผู้เขียนเห็นด้วย กล่าวคือ ไม่ว่าการบริหารกิจการองค์กรธุรกิจใดก็ตามทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนย่อมต้องยึดหลักความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลอยู่แล้ว กล่าวสำหรับการบริหารงานของคณะกรรมการบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ชุดปัจจุบันได้ประกาศเจตนารมณ์ว่าจะบริหารงานโดยโปร่งใส สุจริต ยึดหลักธรรมาภิบาล และได้ประกาศเจตนารมณ์เข้าร่วมองค์กรแนวร่วมปฏิบัติภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (CAC) ด้วยแล้ว⁶⁰

นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นด้วยกับข้อเสนอที่เสนอว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีวัตถุประสงค์ของบริษัทจำนวน 50 ข้อ ซึ่งมีความหลากหลายของภารกิจที่ดำเนินการ จึงควรพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะให้บริษัทมีความเป็นมืออาชีพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นหลัก สำหรับเรื่องนี้ จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า ในกรณีของต่างประเทศมีการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจของท้องถิ่นตามประเภทหรือสาขาของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นด้าน ๆ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในอนาคต กรุงเทพมหานครควรศึกษาแนวทางการจัดตั้งบริษัทจำกัดของกรุงเทพมหานครเป็นรายสาขาตามประเภทของกิจการตามกลุ่มภารกิจของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ก็ได้ เช่น บริษัทจำกัดที่รับผิดชอบบริหารจัดการงานด้านโครงสร้างพื้นฐานบริการสาธารณะด้านระบบราง บริษัทจำกัดที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อม หรือบริษัทจำกัดที่รับผิดชอบงานด้านพัฒนาเมืองและด้านสังคม เป็นต้น รวมทั้งอาจตั้งบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ขึ้นมาก็ได้ แล้วเปลี่ยนบทบาทให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไปเป็นบริษัทแม่ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการบริษัทในเครืออีกชั้นหนึ่ง เป็นต้น

4.2.2 บริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ในหัวข้อนี้เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประวัติความเป็นมาและการก่อตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รวมทั้งการดำเนินการของบริษัทจำกัดในฐานะที่เป็นวิสาหกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.2.1 ประวัติความเป็นมาและการก่อตั้ง

จากการศึกษาพบว่า เมื่อปี 2551 องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (1) มาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551 และข้อบัญญัติ

⁶⁰ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (เชิงอรรถ 46) 11.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551 โดยข้อบัญญัติทั้งสองฉบับได้ประกาศใช้บังคับในวันเดียวกันเมื่อ วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2551⁶¹ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้ดำเนินการจัดทะเบียนก่อตั้งบริษัทจำกัดทั้ง 2 บริษัท ดังนี้

(1) บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด

บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด จัดทะเบียนจัดตั้งเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2551 มีทุนจดทะเบียน 12,000,000 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์จำนวน 27 ข้อ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบกิจการโรงงานรีไซเคิล ประกอบกิจการผลิตพลังงานทดแทน รวมทั้งกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะการสุขาภิบาล⁶²

ในการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้ดำเนินการตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์จัดตั้งบริษัทเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของจังหวัดระยอง รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการพาณิชย์ และเป็นแห่งรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ตลอดจนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งในข้อ 7 (3) ของข้อบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองสามารถจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือเอกชนได้⁶³

(2) บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด

บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เป็นอีกบริษัทหนึ่ง ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจัดตั้งขึ้นเป็นวิสาหกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จัดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อ 3 กันยายน 2551 มีทุนจดทะเบียน 25,000,000 ล้านบาท บริษัทมีวัตถุประสงค์เมื่อครั้งก่อตั้งเพื่อเป็นตลาดซื้อขาย จัดเก็บ แลกเปลี่ยน รวบรวม จัดหายางพารา โดยได้รับรายได้จากผู้ขาย⁶⁴ การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เป็นกรณี

⁶¹ โปรดดูภาคผนวก ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง.

⁶² สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, หนังสือรับรองบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด 2565 1-4.

⁶³ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551 ข้อ 7.

⁶⁴ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 'คลังข้อมูลนิติบุคคล datawarehouse' <https://datawarehouse.dbd.go.th/company/profile/J0GQ-ufJugd4QMDia_dLiUhE6CAAtt19jrPqO3DK2oQHRvHa-mxypBLNBMBLTgTJA#> สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2566.

เช่นเดียวกับบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้ดำเนินการตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551 โดยข้อบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางพารา และพ่อค้ามีสถานที่ซื้อขายยางพาราเป็นหลักแหล่งที่แน่นอน และสะดวกในการบริหารจัดการ ตลอดจนเป็นแหล่งรับรองผลผลิตยางพาราในภาคตะวันออกและภูมิภาคใกล้เคียงเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรชาวสวนยางพาราและเป็นแหล่งรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง⁶⁵ นอกจากนี้ในข้อบัญญัติ ได้กำหนดว่าในการบริหารกิจการตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติว่าอาจจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการในรูปแบบที่มีการร่วมทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและหรือเอกชนร่วมลงทุน ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁶⁶ เช่นเดียวกับกรณีของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551

4.2.2.2 การดำเนินการของบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

จากการศึกษาพบว่า เมื่อบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจัดตั้งขึ้น ดำเนินการมาได้สักระยะหนึ่ง จึงเกิดปัญหาข้อขัดข้องทางกฎหมายขึ้น เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2⁶⁷ ได้มีข้อทักท้วงว่าการดำเนินการในกรณีบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ดำเนินการไปโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และสามารถดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (15) และ (17) และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยตามข้อ 7 (3) ระเบียบคณะกรรมการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลใหม่ หรือในรูปแบบของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

⁶⁵ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551 ข้อ 4.

⁶⁶ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551 ข้อ 7.

⁶⁷ หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 ที่ ตผ 0030 ขบ/478 (8 เมษายน 2553).

ที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงได้จัดตั้ง บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เพื่อให้เป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นวิธีการบริหารกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดระยอง ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 ได้มีหนังสือแจ้งไปยังอธิบดีกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยสรุปว่า การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง **ในเรื่องนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น** เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจองค์การบริหารส่วน จังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลได้ แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลขึ้น ใหม่ได้ แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้เสนอเรื่อง หรือไปยังคณะกรรมการร่างกฎหมายของ กระทรวงมหาดไทยให้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งนิติบุคคล มีแต่เพียงการให้อำนาจดำเนินกิจการพาณิชย์ตาม บทบัญญัติมาตรา 50 และมาตรา 76 ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการ พาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ที่ออกตามความในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการพาณิชย์จะต้องนำเสนอเป็น ข้อบัญญัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ต้องมีสาระสำคัญ ตามความในข้อ 7 ของระเบียบ แต่ไม่ได้กำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคล ขึ้นใหม่ ดังนั้น การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดระยองจึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งการจัดตั้งนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกระทำได้ ก็แต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังมีความเห็นเพิ่มเติมให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไปดำเนินการ แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันต่อไป ซึ่งภายหลังจากเกิดปัญหาขึ้นใน กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองในเรื่องนี้แล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือแจ้งเวียน ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด ให้ทราบเรื่องดังกล่าว และให้แจ้งไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทราบด้วย ผลจากเรื่องนี้ ทำให้ไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดริเริ่มดำเนินการเรื่องทำนองนี้ อีกเลย⁶⁸

⁶⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.3/ว 3447 เรื่องการดำเนินการพาณิชย์ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (27 กรกฎาคม 2555).

กรณีของบริษัทจำกัดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองก่อตั้งขึ้นนั้น จากการตรวจสอบข้อมูลทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า พบว่า **องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองถือหุ้นในบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จำนวน 249,997 หุ้น ราคาหุ้นละ 45 บาท รวมเป็นมูลค่าหุ้น 11,311,255 บาท (จากจำนวนหุ้นทั้งหมด 250,000 หุ้น) และถือหุ้นในบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด จำนวน 119,998 หุ้น ราคาหุ้นละ 100 บาท รวมเป็นมูลค่าหุ้น 11,999,800 บาท**⁶⁹ อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง⁷⁰ ทราบข้อมูลว่า ปัจจุบันอยู่ระหว่างการชำระบัญชีบริษัทจำกัดทั้งสองแห่งเพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 และกระทรวงมหาดไทย แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายเนื่องจากบริษัทจำกัดทั้งสองแห่งสามารถเป็นเครื่องมือในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการปัญหาขยะในพื้นที่จังหวัดระยองอย่างบูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในพื้นที่ และภาคเอกชน จึงคาดหวังว่าในอนาคตรัฐบาลจะผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเช่นเดียวกับกรณีกรุงเทพมหานครและเทศบาล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ สามารถใช้บริษัทเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่น

จากการตรวจสอบตารางบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด พบว่าเมื่อคราวประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ 1/2565 วันที่ 29 เมษายน 2565 บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด มีทุนจดทะเบียน จำนวน 12,000,000 บาท แบ่งออกเป็น 120,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 100 บาท มีผู้ถือหุ้นทั้งหมดเป็นบุคคลสัญชาติไทย จำนวน 3 ราย โดยมีรายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก อย่างไรก็ตาม รายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาการจัดตั้งและการดำเนินการของบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองนั้น จะได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 5 ต่อไป

⁶⁹ โปรดดูภาคผนวก สำนับบัญชีผู้ถือหุ้นบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด.

⁷⁰ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ มนตรี ชนะชัยวิบูลวัฒน์, ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (3 กรกฎาคม 2565).

4.2.3 บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด วิสาหกิจแห่งแรกของเทศบาล

หากนับตั้งแต่ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นปีที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 มีผลใช้บังคับ ในครั้งนั้นมีการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496⁷¹ ประเด็นหนึ่งที่มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมคือ การให้เทศบาลมีอำนาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ปัจจุบันเป็นเวลากว่า 50 ปีแล้ว นับแต่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 มีผลใช้บังคับ จึงเกิดการก่อตั้งบริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจของเทศบาล ได้สำเร็จเป็นครั้งแรก ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของเทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลอีกสี่แห่ง ในจังหวัดขอนแก่น โดยสามารถจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเทศบาลเป็นผู้ถือหุ้นได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2560

ก่อนที่จะศึกษาเกี่ยวกับบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ผู้เขียนขอเสนอข้อเท็จจริงจากการค้นคว้าเอกสารการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แฟ้มเรื่องเสร็จที่ 0255/2510-0258/2510 ซึ่งเป็นการประชุมตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสุขภาพิบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. ในช่วงปี พ.ศ. 2510 โดยผู้เขียนได้ค้นพบว่า ประเด็นปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เคยเป็นปัญหาเกิดขึ้นมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2509 โดยขณะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกราบบายกรัฐมนตรี เรื่อง การถือหุ้นในบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากมีประเด็นที่กระทรวงมหาดไทยขอหารือไปยังคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าถือหุ้นในกิจการของบริษัท พืชกสิกรรม จำกัด คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษากฎหมายไปพิจารณาให้ความเห็นต่อเรื่องนี้ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2509 รับทราบความเห็นของคณะที่ปรึกษากฎหมายที่ได้เสนอความต่อคณะรัฐมนตรี โดยเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มิได้ให้อำนาจในแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดไว้ จึงไม่สามารถกระทำได้ จึงเป็นที่มาของการที่พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0309/14945⁷² กราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อขอหารือคณะรัฐมนตรีว่า

⁷¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0403/693 เรื่อง ขอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น (26 พฤษภาคม 2510).

⁷² หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0309/14945 เรื่อง การถือหุ้นในบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (17 ตุลาคม 2509).

มติคณะรัฐมนตรีเรื่องดังกล่าวผูกพันเฉพาะกรณีของบริษัท พีชสิกรรม จำกัด เท่านั้น หรือไม่ เนื่องจากมีกรณีที่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ร่วมทุนกันดำเนินการก่อตั้งบริษัทจำกัดชื่อว่า **“บริษัท เครื่องทุนแรง จำกัด”**⁷³ ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้รายงานไปยังนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2509 ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้สินค้าที่บริษัท เครื่องทุนแรง จำกัด จำหน่าย ให้ความร่วมมือสั่งซื้อสินค้าจากบริษัท ดังกล่าว เช่นเดียวกับการให้ความร่วมมือสั่งซื้อสินค้าจากบริษัทที่ได้รับการส่งเสริม ดังนั้น การที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2509 ซึ่งเห็นชอบตามความเห็นของคณะที่ปรึกษากฎหมายในเรื่องการถือหุ้นในบริษัท พีชสิกรรม จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าไม่อาจกระทำได้นั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอทราบวามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ หมายถึงเฉพาะกรณีของบริษัท พีชสิกรรม จำกัด แต่บริษัทเดียวหรือหมายถึงการถือหุ้นในบริษัทอื่นด้วย และจะรวมถึงการถือหุ้นในบริษัทของเทศบาล สุขาภิบาล ด้วยหรือไม่ จนกระทั่งต่อมานายมนูญ บริสุทธิ์ ได้มีหนังสือแจ้งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2509⁷⁴ ว่ามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2509 เป็นเรื่องของการเข้าถือหุ้นในบริษัท พีชสิกรรม จำกัด แต่ถ้าวการเข้าถือหุ้นในบริษัทอื่นมีลักษณะอย่างเดียวกันกับการเข้าถือหุ้นในบริษัท พีชสิกรรม จำกัด แล้วก็ควรถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการจัดทำร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนั้นจำนวน 4 ฉบับ ในช่วงปี พ.ศ. 2510 ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่...) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว เป็นผลให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ในปัจจุบัน จนกระทั่งเกิดการก่อตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด เป็นวิสาหกิจของเทศบาลแห่งแรกที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นมาและการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ดังนี้

⁷³ จากข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าพบว่า บริษัท เครื่องทุนแรง จำกัด จนทะเบียนก่อตั้งเมื่อวันที่จดทะเบียนจัดตั้ง 20 ตุลาคม 2508 มีทุนจดทะเบียน 45,000,000 บาท และได้จดทะเบียนร่างบริษัทไปเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2554 ประกอบกิจการในประเภทธุรกิจการจัดตั้งโรงงานผลิต และประกอบเครื่องทุนแรง และรถแทรกเตอร์

⁷⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0402/14681 เรื่อง การถือหุ้นในบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (16 พฤศจิกายน 2509).

4.2.3.1 ประวัติความเป็นมาและการก่อตั้ง

บริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เป็นวิสาหกิจของเทศบาลแห่งแรกที่จัดตั้งและดำเนินการในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความคิดริเริ่มการจัดตั้งและการดำเนินงานของบริษัทเกิดจากโครงการขอนแก่น Smart City⁷⁵ (ระยะที่ 1) ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบาสาย เหนือ-ใต้ ต้นแบบเมืองในภูมิภาค ระยะทางประมาณ 26 กิโลเมตร โครงการดังกล่าวริเริ่มขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มสัดส่วนรูปแบบการเดินทางในชีวิตประจำวันให้สะดวกมากยิ่งขึ้น และเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการในรูปแบบระบบขนส่งมวลชนของเมืองในภูมิภาค พร้อมกับการพัฒนาเมืองโดยมีระบบขนส่งมวลชนเป็นผู้นำ (Transit Oriented Development) โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในขณะนั้น ได้อนุมัติในหลักการและให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการโครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1) ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบาสายเหนือ-ใต้ ต้นแบบเมืองภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น พร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างเมืองและการจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยการลงทุนจากภาคเอกชน ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้อนุมัติให้เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญและเทศบาลตำบลท่าพระ ซึ่งเป็นเทศบาลในจังหวัดขอนแก่น ให้จัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล เพื่อให้บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นเป็นกลไกในการดำเนินการระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบาสายเหนือ-ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาค จังหวัดขอนแก่น (โครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1)) ทั้งนี้ เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ได้ร่วมกันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ขึ้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกจำนวน 5,000,000 บาท เพื่อดำเนินการโครงการข้างต้น⁷⁶ ปัจจุบันบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ได้มีการ

⁷⁵ โครงการ Smart City เป็นไปตามนโยบายการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยแลนด์ 4.0 ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยมีหลักการสำคัญ คือ การพัฒนาเมืองอัจฉริยะหรือสมาร์ท ซิตี้ ใน 6 สาขา ได้แก่ Smart Mobility, Smart Living, Smart Citizen, Smart Economy, Smart Environment และ Smart Governance ซึ่งจังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดนาร่องการพัฒนาเมืองให้เป็นสมาร์ทซิต้อย่างยั่งยืน

⁷⁶ ‘ความเป็นมา บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด’ (บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด, มปป.) <<https://www.thanakom.co.th/17300189/ประวัติและความเป็นมาของบริษัท>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

จัดตั้งและดำเนินกิจการของบริษัทแล้ว⁷⁷ อย่างไรก็ตาม พบว่าในขั้นตอนของการจัดตั้งบริษัทจำกัดดังกล่าวมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและเกิดความไม่ชัดเจนบางประการ เช่น กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้ง สถานะทางกฎหมาย ตลอดจนข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด จึงเห็นว่ามีจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าว เพื่อประโยชน์ต่อการเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

การก่อตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เกิดจากกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองตามแนวคิด “Smart City” โดยเป็นกระบวนการร่วมมือกับระหว่างภาครัฐ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่งในพื้นที่ตัวเมืองขอนแก่นดังที่กล่าวไปแล้ว นอกจากนี้ยังมีบทบาทของภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม มาร่วมมือกันเพื่อดำเนินการ โดยหวังให้บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เป็นบริษัทพัฒนาเมืองซึ่งมีต้นแบบมาจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด วิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้บริษัทดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามแนวทางขอนแก่นโมเดล⁷⁸ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่ามีรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ดังนี้

(1) กระบวนการร่วมมือกันของเทศบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการขับเคลื่อนแนวความคิดการพัฒนาเมืองตามแนวทาง “ขอนแก่นโมเดล” ซึ่งเป็นต้นแบบในการพัฒนาโดยเมืองอัจฉริยะ มีกลไกที่ร่วมขับเคลื่อนประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จนนำมาสู่การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด หรือ บริษัท KKTS ซึ่งเป็นวิสาหกิจของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง อันได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลตำบลเมืองเก่า และเทศบาลตำบลท่าพระ เพื่อขับเคลื่อนการเป็นเมืองขอนแก่น Smart City ระยะที่ 1

⁷⁷ โปรดดูความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในบทนำ ซึ่งได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ไว้แล้ว

⁷⁸ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ รัชชัย วนาพิทักษ์กุล, ผู้อำนวยการส่วนควบคุมการก่อสร้างอาคารและผังเมือง, เทศบาลนครขอนแก่น, (29 เมษายน 2565).

จากการสัมภาษณ์นายเข้มชาติ สมใจวงศ์⁷⁹ ประธานกรรมการบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินการบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ว่าการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทจำกัด ในฐานะวิสาหกิจของเทศบาล 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ เกิดขึ้นจากความร่วมมือร่วมใจกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดขอนแก่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาครัฐกิจและภาคประชาสังคมที่ต้องการเห็นการพัฒนาเมืองขอนแก่นโดยประชาชนคนขอนแก่น เหตุที่จัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ขึ้น เนื่องจากต้องการให้บริษัทดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เน้นเรื่องการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางรางในเขตเมืองเป็นหลัก โดยลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐ และใช้การระดมทุนจากภาคเอกชนเป็นสำคัญ

(2) การก่อตั้งบริษัท

จากการศึกษาพบว่า ในกระบวนการจัดทำบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด มีการดำเนินการขั้นตอนของการก่อตั้งบริษัท ดังนี้

(2.1) กระบวนการก่อนการก่อตั้งบริษัท

ช่วงปี 2557 เทศบาลนครขอนแก่นได้มีหนังสือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อหารือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือชี้แจงหลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.3/11455⁸⁰ ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2557 มีสาระสำคัญโดยสรุป คือ

1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัท บริษัทจำกัดนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และต้องไม่ขัดกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471

⁷⁹ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เข้มชาติ สมใจวงศ์, ประธานกรรมการ, บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (11 พฤษภาคม 2566).

⁸⁰ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.3/11455 เรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัท จำกัดของเทศบาล (13 พฤศจิกายน 2557).

2) การถือหุ้นเทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นในบริษัทเดียวกันให้หุ้นที่ถือกันนั้นรวมกันได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3) การจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลจะต้องเป็นบริษัทที่เทศบาลร่วมกันก่อตั้งขึ้นโดยร่วมกับบุคคล นิติบุคคล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยกฎหมายไม่อนุญาตเทศบาลจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมาเอง

ก่อนการดำเนินการจัดตั้งบริษัท กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีหนังสือ ที่ มท 0804.3/1065 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560 แจ้งว่าจังหวัดขอนแก่นได้รายงานวาทะเทศบาลนครขอนแก่นร่วมกับเทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญและเทศบาลตำบลท่าพระ ได้ทำบันทึกความเข้าใจตกลงร่วมกันเป็นเครือข่ายสาธารณูปโภคเมืองขอนแก่นเพื่อร่วมมือดำเนินกิจการสาธารณูปโภค โดยการสนับสนุนงบประมาณจากเครือข่ายสาธารณูปโภคเมืองขอนแก่น และเทศบาลดังกล่าวได้ขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด เพื่อดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบา สายเหนือ - ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น พร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างเมืองและการจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยการลงทุนจากภาคเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเพื่อดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งมวลชน จึงได้ส่งรายงานขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดดังกล่าวเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติตามมาตรา 57 ตรีแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2.2) การขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับเรื่องหารือจากเทศบาลนครขอนแก่นเกี่ยวกับการขอจัดตั้งบริษัทจำกัดแล้วจึงได้ขอหารือไปยังคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ว่ากรณีที่มีเทศบาลนครขอนแก่นได้ร่วมกับเทศบาลอื่นรวม 5 แห่งจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยมีทุนจดทะเบียน 5,000,000 บาท มีจำนวนหุ้น 5,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท โดยมีเทศบาลนครขอนแก่นถือหุ้นเป็นจำนวนร้อยละ 80 รวมเป็นเงิน 4,000,000 บาท และเทศบาลบาลที่เหลืออีก 4 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญและเทศบาลตำบลท่าพระ แต่ละแห่งถือหุ้นเป็นจำนวนร้อยละ 5 เป็นเงินแห่งละ 250,000 บาท นั้น การร่วมกันจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของเทศบาลหรือไม่ โดยมีกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ดังนี้

(2.2.1) การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของ กระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1

ในการประชุมครั้งที่ 15/2560 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2560⁸¹ ได้พิจารณาประเด็นข้อหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นโดยสรุปว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องสถานภาพของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและโครงการรถไฟฟ้าโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร ตามเรื่องเสร็จที่ 222/2550 ว่า เป็นกิจการที่กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 89 (26) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งการดำเนินกิจการใด ๆ ของบริษัทจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย แม้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานครและมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นบริษัทจำกัดที่มีกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 99.96 โดยมีผู้บริหารของกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการของบริษัทด้วย จึงถือว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การที่มาตรา 57 ตีร แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดว่า เทศบาลอาจทำร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเมื่อ (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการที่เทศบาลจะจัดตั้งบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบ และต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนนายกเทศมนตรีนครขอนแก่นว่า เทศบาลนครขอนแก่นได้ร่วมกับเทศบาลอื่นรวม 5 แห่งจัดตั้งบริษัท จำกัด โดยมีทุนจดทะเบียนจำนวน 5,000,000 บาท จำนวน 5,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท โดยมีเทศบาลนครขอนแก่น ถือหุ้นเป็นจำนวนร้อยละ 80 รวมเป็นเงิน 4,000,000 บาท และเทศบาลที่เหลืออีก 4 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาลเมืองศีลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ แต่ละแห่งถือหุ้นเป็นจำนวนร้อยละ 5 เป็นเงินแห่งละ 250,000 บาท

⁸¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 15/2560 (11 มกราคม 2560).

เพื่อไปว่าจ้างเอกชนดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีตามที่คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ข้างต้น ดังนั้น กรณีที่เทศบาลนครขอนแก่นร่วมกับเทศบาลอื่นรวม 5 แห่ง จะดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยรูปแบบการดำเนินงานของโครงการเป็นรูปแบบเดียวกันกับการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครในการดำเนินการขนส่งมวลชนซึ่งใช้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่เป็นบริษัทจำกัดของกรุงเทพมหานคร เปรียบเสมือนกับบริษัทที่ 5 เทศบาลของจังหวัดขอนแก่นที่ขอจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 จึงเห็นว่า สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามนัยมาตรา 57 ตรี วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปได้ ที่ประชุมจึงมีมติให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(2.2.2) การเสนอเรื่องขออนุมัติจัดตั้งบริษัทต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการเสนอขออนุมัติจัดตั้งบริษัทของเทศบาลนครขอนแก่นที่จะร่วมกับเทศบาลเมืองศีลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ เพื่อดำเนินการระบบขนส่งมวลชนก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบา สายเหนือ - ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 จึงได้มีหนังสือนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผ่านสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติและแจ้งผลการพิจารณาให้จังหวัดขอนแก่นทราบ รวมทั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลดังกล่าวตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ควบคุมดูแลเทศบาลดังกล่าวให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ให้เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น จากนั้น พลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น จึงได้ลงนามอนุมัติให้เทศบาลนครขอนแก่นจัดตั้งบริษัทจำกัดร่วมกับเทศบาลเมืองศีลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาล

ตำบลสำราญและเทศบาลตำบลท่าพระ ตามที่มีการเสนอมา และปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นแล้ว⁸²

4.2.3.2 โครงสร้างและการดำเนินการของบริษัท

เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 ภายหลังที่มีหนังสือแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยว่าได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ ได้การก่อตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด โดยมีเทศบาลจำนวน 5 แห่ง เป็นผู้ริเริ่มก่อการและถือหุ้นร่วมกัน มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกจำนวน 5 ล้านบาท โดยมีเทศบาลนครขอนแก่นเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ร้อยละ 80 และเทศบาลที่เหลืออีก 4 แห่งถือหุ้นร้อยละ 5 ต่อแห่ง โดยเงินทุนในการจดทะเบียนก่อตั้งบริษัทนั้น ใช้เงินบริจาคจากภาคเอกชนเป็นทุนในการดำเนินการจดทะเบียน เนื่องจากเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่มั่นใจว่าหากเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแล้วจะสามารถเบิกจ่ายได้ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่⁸³ ซึ่งภายหลังจากการจดทะเบียนก่อตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด แล้วเสร็จ บริษัทได้จัดให้มีโครงสร้างการของบริษัทและมีการดำเนินการ ดังนี้

(1) โครงสร้างของบริษัท

บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด มีโครงการการดำเนินการ โดยมีเทศบาล 5 แห่ง เป็นผู้ถือหุ้นร่วมกัน ปัจจุบันมีการเพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 25,000,000 บาท โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างการดำเนินงาน ประกอบด้วยคณะกรรมการบริษัท และการจัดโครงสร้างองค์กรภายในของบริษัท ดังนี้

(1.1) คณะกรรมการบริษัท

คณะกรรมการบริษัทตามข้อมูลที่จดทะเบียนไว้กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า มีจำนวน 5 คน และมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดำเนินการแทนนิติบุคคลตามตาราง ดังต่อไปนี้

⁸² โปรดดูหนังสือของสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เสนอรัฐมนตรีขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด และหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอนุมัติให้ก่อตั้งบริษัทรายละเอียดตามภาคผนวก.

⁸³ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ รัชชัย วนาพิทักษ์กุล, ผู้อำนวยการส่วนควบคุมการก่อสร้างอาคารและผังเมือง, เทศบาลนครขอนแก่น, (29 เมษายน 2565).

ตารางที่ 4.7 รายชื่อกรรมการบริษัท ขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด

รายชื่อกรรมการ	กรรมการผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัท
1. นายเข้มชาติ สมใจวงษ์	นายเข้มชาติ สมใจวงษ์ นายอดิเรก หงส์พูนพัฒน์ พลตรี ชาติชาย ประดิษฐ์พงษ์ กรรมการสองในสามคนนี้ ลงลายมือชื่อร่วมกันพร้อม ประทับตราสำคัญของบริษัท
2. พลตรีชาติชาย ประดิษฐ์พงษ์	
3. นายสามารถ อังวรารงค์	
4. นายอดิเรก หงส์พูนพัฒน์	
5. นายปัญญา เกิดศักดิ์ ณ แวงน้อย	

(1.2) การบริหารจัดการองค์กร

บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด จัดโครงสร้างการบริหารจัดการองค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการบริษัท ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร และส่วนงานภายใน เช่น สำนักเลขานุการบริษัท สำนักบริหาร สำนักบัญชีและการเงิน และสำนักวิศวกรรมและการปฏิบัติการ โดยมีโครงสร้างตามที่ปรากฏในเว็บไซต์ของบริษัทฯ <https://www.kkts.co.th/home/company-structure> ตามแผนผังโครงสร้างองค์กร ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 4.3 โครงสร้างการบริหารจัดการองค์กรของบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด

(2) การดำเนินการของบริษัท

บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด มีแผนการดำเนินการ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชน รถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Train: LRT) ภายในพื้นที่ตัวเมืองขอนแก่นเป็นหลัก เพื่อให้โครงการดังกล่าวเป็นกิจกรรมนำร่องการพัฒนาเมืองและพัฒนาพื้นที่บริเวณโดยรอบระบบรถไฟฟ้ารางเบาและโดยรอบสถานีตามแนวคิดในการพัฒนาเมือง และชุมชนเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ทำให้ทราบว่า ผู้บริหารของบริษัทตระหนักดีว่าการลงทุน

ในโครงการโครงสร้างพื้นฐานระบบขนส่งมวลชนทางราง โดยเฉพาะระบบรถไฟฟ้ารางเบา นั้น ต้องใช้งบประมาณสำหรับการลงทุนทั้งในช่วงการก่อสร้างงานโยธา งานระบบราง และงานระบบอาณัติสัญญาณ รวมทั้งการก่อสร้างสถานีและพัฒนาพื้นที่บริการโดยรอบสถานี ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และมีโอกาสที่จะใช้ระยะเวลาการดำเนินการยาวนาน จึงจะคุ้มทุนค่าก่อสร้างหรือบางกรณีอาจประสบปัญหาขาดทุนก็เป็นได้ ดังนั้น เทศบาลทั้ง 5 แห่งซึ่งร่วมกันก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด จึงวางแผนร่วมกันกับภาคส่วนต่าง ๆ เช่น จังหวัดขอนแก่นในฐานะราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มผู้ประกอบการในท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างรายได้ให้กับบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เพื่อชดเชยส่วนที่ต้องลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบขนส่งทางราง อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวต้องหยุดชะงักเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 และสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจทำให้ต้องชะลอการดำเนินการไปก่อน ประกอบกับมีประเด็นที่ต้องคลี่คลายปัญหาพื้นที่ก่อสร้างโครงการ โดยเฉพาะพื้นที่สำหรับใช้พัฒนาเป็นพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งระบบราง ซึ่งตามรายละเอียดของโครงการต้องขอใช้พื้นที่ศูนย์วิจัยข้าวขอนแก่นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ยังติดขัดปัญหาการเจรจาขอใช้พื้นที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁸⁴

สำหรับการเตรียมการดำเนินการโครงการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Train: LRT) ภายในพื้นที่ตัวเมืองขอนแก่นโดยบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด นั้น บริษัทฯ ได้ประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจเข้าเสนอราคาเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ไปแล้ว ดังนี้⁸⁵

1) โครงการ KK-1 งานโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน ระบบรถไฟฟ้ารางเบา สายเหนือ-ใต้ต้นแบบในเมืองภูมิภาค จังหวัดขอนแก่น โครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1)

2) โครงการ KK-2 งานจ้างเหมาปฏิบัติการเดินทางรถ โครงการการบำรุงรักษา และการบริหารจัดการพื้นที่สถานีและส่วนเกี่ยวเนื่อง (Operation, Maintenance, Service) ระบบขนส่งผู้โดยสารรางเบา (Light Rail Transit) ประเภท TRAM และการพัฒนาเมือง (Transit Oriented Development) โครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1)

⁸⁴ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เข้มชาติ สมใจวงศ์, ประธานกรรมการ, บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (11 พฤษภาคม 2566).

⁸⁵ ‘การจัดซื้อจัดจ้าง’ (บริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด, มปป) <<https://www.kkts.co.th/home/category/purchase>> สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2566.

3) โครงการจ้างที่ปรึกษาอิสระ ตรวจสอบ ควบคุม และรับรอง (Independent Engineering Consultant) ระบบขนส่งผู้โดยสารรางเบา (Light Rail Transit) ประเภท TRAM และการพัฒนาเมือง (Transit Oriented Development) หรือโครงการ KK-3

อย่างไรก็ดี โครงการดังกล่าวต้องหยุดชะงักเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 และสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจทำให้ต้องชะลอการดำเนินการไปก่อน นอกจากนี้ ยังอยู่ระหว่างดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การขอใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาสถานีและพื้นที่โดยสารรอบสถานี⁸⁶

สำหรับประเด็นปัญหาเรื่องการขอใช้พื้นที่เพื่อพัฒนาสถานีและพื้นที่โดยสารรอบสถานีนั้น สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่น ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น เพื่อรายงานว่า คณะทำงานด้านการศึกษาแนวทางการขอใช้พื้นที่ได้ประชุมร่วมกันแล้วมีมติที่ประชุมเห็นชอบ ให้ใช้พื้นที่บริเวณบ้านโคกสี อำเภอเมือง เป็นพื้นที่ทดแทนศูนย์วิจัยข้าว จังหวัดขอนแก่น และเห็นชอบรายการสิ่งก่อสร้างขดเคยและพื้นที่ใช้สอยตามที่ศูนย์วิจัยข้าวจังหวัดขอนแก่นเสนอ เพื่อประสานกรมธนารักษ์และกรมการข้าวในการพิจารณาขอใช้พื้นที่บริเวณที่ตั้งศูนย์วิจัยข้าว จังหวัดขอนแก่น (เดิม) ให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ประโยชน์และได้รับสิทธิในการบริหารจัดการตามข้อสั่งการของ คสช. (สำเนาบันทึกข้อความสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่นส่วนจัดการที่ราชพัสดุ ที่ กค 0311.05/678 ลงวันที่ 11 เมษายน 2562) และจังหวัดขอนแก่นได้รายงานการขอใช้พื้นที่ศูนย์วิจัยข้าวและการจัดเตรียมส่งมอบพื้นที่ทดแทนให้กับศูนย์วิจัยข้าวจังหวัดขอนแก่น ถึงอธิบดีกรมการข้าว และรายงานให้อธิบดีกรมธนารักษ์ทราบ และขอให้กรมธนารักษ์ร่วมกับการข้าว ได้พิจารณาการขอใช้พื้นที่ดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันใช้ประโยชน์ แต่ผลการดำเนินการยังไม่ได้ข้อยุติ⁸⁷

เนื่องจากบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เป็นบริษัทที่เพิ่งริเริ่มก่อตั้งและอยู่ระหว่างการศึกษารูปแบบและวิธีการดำเนินการด้านต่าง ๆ จากการศึกษาจึงพบว่า มีประเด็นปัญหาต่าง ๆ ด้านกฎหมายที่ต้องศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางการดำเนินการ ทั้งนี้ จะได้นำเสนอไว้ในเนื้อหาบทที่ 5 และบทที่ 6 ต่อไป

⁸⁶ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เข้มชาติ สมใจวงศ์, ประธานกรรมการ, บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (11 พฤษภาคม 2566).

⁸⁷ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และคณะ, การพัฒนาเมืองอัจฉริยะขอนแก่น (โรงพิมพ์คลัง นานาวิทยา 2564) 3-52.

บทที่ 5

ข้อพิจารณาและปัญหาทางกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื้อหาของบทนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย ในมิติต่าง ๆ ตั้งแต่การพิจารณาถึงบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจดำเนินการได้บ้าง ตลอดจนมีการพิจารณาการจัดทำบริการสาธารณะเรื่องใดบ้างที่สมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นเพื่อดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด จะมีข้อพิจารณาหรือข้อควรระมัดระวังในทางกฎหมายอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ มีรายละเอียดของประเด็นที่ศึกษา ดังนี้

5.1 ข้อจำกัดทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาจากข้อจำกัดในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางฉบับที่ไม่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้น ดังนี้

5.1.1 กฎหมายมิได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดไว้เป็นการทั่วไป

ตามที่ได้ศึกษาและนำเสนอไว้แล้วในเนื้อหาของบทที่ 4 พบว่าในระบบกฎหมายไทยอนุญาตให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีของกรุงเทพมหานครและเทศบาลเท่านั้นที่มีอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งต่างจากกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นที่มีอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไป และสามารถก่อตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรูปแบบการก่อตั้งที่หลากหลาย ดังที่ได้ศึกษาไว้แล้วในบทที่ 3

สำหรับกรณีของระบบกฎหมายไทยหากพิจารณาจากตารางเปรียบเทียบกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งได้นำเสนอไว้ใน

เนื้อหาของบทที่ 4 ก็จะพบว่า แต่เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด แต่ต่อมาเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ในช่วงปี 2539 ซึ่งผู้เขียนได้มีหนังสือขออนุญาตค้นรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 จากห้องสมุดของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แฟ้มเรื่องเสร็จที่ 0040/2540 เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. พบว่า ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณานั้น กำหนดหลักการให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แต่ต่อมาถูกตัดร่างมาตรา 48 ออกในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 โดยมีกรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่งเสนอความเห็นให้ตัดออก โดยให้เหตุผลว่า

“สำหรับร่างมาตรานี้ เกี่ยวกับการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทนั้น คิดว่าคงไม่ต้องบัญญัติไว้ก็ได้ เพราะราชการไม่เหมาะในการทำธุรกิจไม่ว่าด้วยกิจการใดก็ตาม...เสนอให้ตัดออกไว้ก่อน เพราะถ้าจะเป็นกิจการใดก็สามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว แม้ว่าไม่บัญญัติร่างมาตรานี้ไว้ก็ตาม”¹

เมื่อตรวจพิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วเสร็จ พบว่า ร่างมาตรานี้ ถูกตัดออก โดยปรากฏในร่างหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เตรียมจัดส่งร่างกฎหมายกลับไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า

“...การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการทำกิจการนอกเขตเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ร่างมาตรา 46) ตัดบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น การก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด (ร่างมาตรา 48) และการมอบอำนาจให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ

¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 (1/2540, 55/2539) วันอังคารที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2539.

**องค์การบริหารส่วนจังหวัดในร่างเดิมออก เนื่องจากไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ตามมติของคณะรัฐมนตรี...”²**

เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย พบว่า ร่างมาตรา 48 ซึ่งเดิมกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้นถูกตัดออกไป และเมื่อกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารเมืองพัทยาฉบับเดิมซึ่งเคยมีบทบัญญัติให้อำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดถูกยกเลิกไปแล้ว ปัจจุบันจึงเหลือเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองรูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเทศบาลเท่านั้นที่มีอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ส่วนกรณีที่มีกรรมการกฤษฎีกาบางคนได้ให้ความเห็นไว้ตามบันทึกการประชุมข้างต้นทำนองว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้อยู่แล้ว แม้ว่าไม่บัญญัติร่างมาตรานี้ไว้ก็ตามนั้น **ด้วยความเคารพต่อความเห็นของกรรมการกฤษฎีกา ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับแนวความเห็นดังกล่าว** เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะก่อตั้งบริษัทจำกัดนั้น เป็นการก่อตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่แยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระบบกฎหมาย ที่อาจกระทบต่อภาระงบประมาณและการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากพิจารณาเทียบเคียงกรณีประสบการณ์ของต่างประเทศตามที่ได้ศึกษาไว้แล้วพบว่า ในต่างประเทศล้วนมีกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยชัดแจ้ง ให้สามารถก่อตั้งหรือถือหุ้นในวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หรือแม้แต่หากเปรียบเทียบกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองก็จะพบว่า หากฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้นั้นจะต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเช่นกัน

อย่างไรก็ดี สำหรับทางแก้ปัญหาในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอของ ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่เสนอว่า ควรแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ และไม่ควรจำกัดเฉพาะบริษัทจำกัดที่มีวัตถุประสงค์ในกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่ควรกำหนดให้บริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการได้ทุกเรื่อง หากเป็นกิจการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³

² ร่างหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/... เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. (ธันวาคม 2539).

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย* (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564) 231.

5.1.2 ข้อเท็จจริงและปัญหาการถือกำเนิดและถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

จากการศึกษาในหัวข้อที่ผ่านมาพบว่า ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2509 เนื่องจากรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ณ ขณะนั้น มีนโยบายจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกิจการส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สนับสนุนกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น การเข้าไปถือหุ้นในบริษัท พืชกรรม จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจด้านการเกษตรในขณะนั้น แต่แล้วขณะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ในครั้งนั้นมีได้มีหน้าที่และอำนาจในเรื่องดังกล่าว (ได้นำเสนอประเด็นดังกล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ผ่านมา) ต่อมากระทรวงมหาดไทย จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าเป็นปัญหาโดยกระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอสภาพปัญหาและเหตุผลที่เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดไว้ในหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายดังนี้⁴

“... 1.การดำเนินกิจการพาณิชย์บางอย่างที่ต้องใช้ทุนจำนวนมากเกินกำลังของราชการส่วนท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องมีการรวมทุนเข้าด้วยกันระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ๆ หรือต่างจังหวัด เช่น การเดินรถประจำทาง การจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเพื่อกำจัดขยะมูลฝอย การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ทันสมัย เป็นต้น การร่วมกันในลักษณะนี้อาจร่วมทุนกันจดทะเบียนในรูปแบบบริษัท เช่น บริษัท เครื่องทุนแรง จำกัด บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด หรือองค์การพิเศษอันเป็นการร่วมกันเพื่อประโยชน์และหารายได้ให้แก่การคลังของราชการส่วนท้องถิ่นโดยท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการนั้น ๆ ด้วยตนเอง

2. การดำเนินกิจการพาณิชย์บางอย่างจะต้องดำเนินการออกไปนอกเขตที่ตั้งราชการส่วนท้องถิ่น เช่น การเดินรถประจำทางของเทศบาลเมืองนนทบุรี การจัดตั้งสาขาเพื่อเป็นตัวแทนจำหน่ายหินลูกรังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี หรือการจัดซื้อที่ดินนอกเขตเทศบาลเพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมของเทศบาลนครกรุงเทพ หรือเพื่อกำจัดขยะมูลฝอย การเข้าหุ้นในบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ของเทศบาลนครธนบุรี เป็นต้น การดำเนินการเหล่านี้จำเป็นต้องกระทำนอกเขตที่ตั้งของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

⁴ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 1309/2171 เรื่อง การขอแก้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น (21 กุมภาพันธ์ 2510).

โดยเหตุผลตามนัยดังกล่าว และโดยที่ปัจจุบันนี้รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะมอบงานให้ราชการส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง เช่น การดำเนินการตามโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ การโอนการศึกษาประชากรให้ราชการส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ หน้าที่ดังกล่าวนี้ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีภาระในทางการคลังเพิ่มขึ้น และกิจการบางอย่างที่จำเป็นและต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันเพื่อลดค่าใช้จ่ายภาระที่ราชการส่วนกลางได้มอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการเอง ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องหารายได้ให้มากขึ้นจากการที่จะได้รับจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลภาคีอากร โดยให้อำนาจที่จะดำเนินการพาณิชย์เพิ่มขึ้นไม่จำกัดเฉพาะในเขตที่ตั้งของราชการส่วนท้องถิ่น เพราะการพาณิชย์แต่ละอย่างมีลักษณะไม่เหมือนกันและกิจการบางอย่างจำเป็นที่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องหรือลงทุนร่วมกันระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนให้มีกำลังเงินหรือค่าใช้จ่ายลง ซึ่งในประเทศที่เจริญแล้วก็มีตัวอย่างให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการพาณิชย์ได้มาก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) ของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการพาณิชย์ทั้งในและนอกประเทศ ตลอดจนการเข้าหุ้นเพื่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการพาณิชย์ได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการคลังของราชการส่วนท้องถิ่นและการส่งเสริมอาชีพของราษฎรในท้องถิ่นนั้น

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบด้วยคำริขอให้โปรดนำส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวม 4 ฉบับดังที่ได้แนบมาพร้อมนี้ เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการต่อไปโดยด่วนด้วยจะเป็นพระคุณยิ่ง”

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลจากหนังสือฉบับดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐบาลในครั้งนั้นมีคามมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีหน้าที่และอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อให้บริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือช่วยเหลือราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริหารสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อเป็นช่องทางในการดำเนินกิจการพาณิชย์เพื่อหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จึงเป็นที่มาของการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 4 ฉบับ⁵ ในปี พ.ศ. 2511 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด สำหรับกิจการสถาปนาให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการพาณิชย์ และการร่วมลงทุนกับสุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อครั้งที่มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กลายเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หลักการดังกล่าวถูกตัดออกไป จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2551 องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้ริเริ่มก่อตั้งบริษัทจำกัดขึ้นเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จนเกิดเป็นประเด็นปัญหาโดยมีรายละเอียดของข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา ดังนี้

5.1.2.1 ปัญหาการดำเนินการของบริษัทที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ก่อตั้งและถือหุ้น

จากประเด็นปัญหาข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ที่ 2 (จังหวัดชลบุรี) และประเด็นปัญหาความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของ กระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 นำมาสู่การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง สั่งให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเพิกถอนการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด จนทำให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องในศาลปกครองระยอง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 49/2561

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า หลังจากผู้ว่าราชการจังหวัดระยองมีหนังสือ แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาค ตะวันออก จำกัด และให้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นตามกฎหมายโดยเร็วแล้วนั้น องค์การบริหารส่วน จังหวัดระยองได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงได้นำ คดีไปฟ้องต่อศาลปกครองระยอง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 3/2561 ขอให้ศาลปกครองพิจารณาเพิกถอน คำสั่ง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเห็นว่า การดำเนินการก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครอง

⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0403/6934 เรื่อง ขอแก้ไขร่างกฎหมาย เกี่ยวกับการดำเนินการพาณิชย์ของราชการท้องถิ่น (26 พฤษภาคม 2510).

ระยองได้แสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 49/2561 ของศาลปกครองระยอง เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2562 โดยมีข้อเท็จจริงและประประเด็นตามคำพิพากษา ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่าได้รับโอนกิจการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกมาจากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง แล้วนำมาจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใช้ชื่อว่า “บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด” มีทุนจดทะเบียน 100,000,000 บาท มีผู้ฟ้องคดีเข้าถือหุ้นในสัดส่วนผู้เริ่มก่อการ จำนวน 999,999 หุ้น จากจำนวนทั้งหมด 1,000,000 หุ้น และมีนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และที่ปรึกษานายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นกรรมการบริษัทฯ ซึ่งต่อมาปรากฏว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 (จังหวัดชลบุรี) ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจ้งความเห็นว่ามีบทกฎหมายใดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งนิติบุคคลการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากนั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ได้มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 มีเจตนารมณ์ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ แต่มิได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่แล้วดำเนินการบริหารจัดการเองทั้งหมดแต่อย่างใด การดำเนินการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งการจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกระทำได้ก็แต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และให้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นตามกฎหมายโดยเร็ว พร้อมกับแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งภายใน 15 วัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าการดำเนินการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 50 และมาตรา 76 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (17) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 5 และข้อ 7 (3) และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551 ข้อ 7 จึงถือเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 222/2550 และความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

คณะที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 15/2560 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2560 และหากให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จะมีผลกระทบและเกิดความเสียหายต่อเกษตรกรชาวสวนยางพาราในภาคตะวันออกและภูมิภาคใกล้เคียง ซึ่งปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้วินิจฉัยแล้วให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองระยองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเดิมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า **ผู้ฟ้องคดีสามารถจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ได้** เนื่องจากเป็นการดำเนินการพิจารณาอนุญาตให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จะมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการพิจารณาอนุญาตได้โดยให้ตราเป็นข้อบัญญัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งการจัดตั้งและบริหารตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (15) และ (17) และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการพิจารณาอนุญาตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 7 (3) ก็ได้กำหนดให้ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ จะต้องระบุลักษณะการลงทุน เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว และในการจัดตั้งบริษัทนี้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองก็ได้มอบหมายให้คณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกไปดำเนินการจัดตั้งบริษัท กรณีจึงถือเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลโดยบุคคลธรรมดาแล้วด้วย อีกทั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 (จังหวัดชลบุรี) ก็มีใช้หน่วยงานที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย หน่วยงานราชการจึงไม่ต้องถือปฏิบัติตามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่าการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งนิติบุคคล อีกทั้งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวก็เพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางพาราและพ่อค้ามีสถานที่ซื้อขายยางพารา ซึ่งเป็นการดำเนินการเฉพาะกลุ่มของผู้มีอาชีพเกษตรกรชาวสวนยางพาราเท่านั้น มิได้เป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นการทั่วไป และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการพิจารณาอนุญาตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะดำเนินการลงทุนทำกิจการพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและรายละเอียดของข้อบัญญัติดังกล่าวก็ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายด้วย

เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจผู้ฟ้องคดีในการจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งบริษัทแต่อย่างใด ซึ่งศาลปกครองระยองพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรภาครัฐ ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป หากในเรื่องใดมิได้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งแล้วผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการกิจการเรื่องนั้นได้ ซึ่งกรณีการจัดทำกิจการพาณิชย์โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการพาณิชย์โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดดังเช่นที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มิได้กำหนดให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่อย่างใด ส่วนข้อ 7 (3) ของระเบียบดังกล่าวที่กำหนดให้ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับลักษณะการลงทุน เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน นั้น ก็เป็นเพียงการกำหนดสาระสำคัญของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น มิใช่ข้อกำหนดที่ให้อำนาจในการจัดทำกิจการพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าวในการดำเนินกิจการพาณิชย์โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อบริหารกิจการพาณิชย์ดังกล่าวได้ และถึงแม้ว่าการดำเนินการตลาดกลางยางพาราจะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและสามารถดำเนินการในรูปแบบกิจการพาณิชย์ได้ตามมาตรา 50 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบกับมาตรา 17 (15) และ (17) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดีในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อบริหารกิจการพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เพื่อบริหารกิจการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จึงมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการกิจการพาณิชย์ในรูปแบบดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และ

ให้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นตามกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 222/2550 เกี่ยวกับสถานภาพของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ที่จัดตั้งโดยกรุงเทพมหานคร และความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 15/2560 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2560 เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท KHON KAEN TRANSIT SYSTEM จำกัด ของเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศีลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ นั้น เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกรุงเทพมหานครและเทศบาลในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดไว้โดยชัดแจ้งและกิจการที่ดำเนินการก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะซึ่งเป็นสาธารณูปโภค กรุงเทพมหานครและเทศบาลจึงมีอำนาจดำเนินการได้ ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ศาลปกครองระยองจึงมีคำพิพากษายกฟ้อง อย่างไรก็ดี ปัจจุบันคดีนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองระยอง

5.1.2.2 บทวิเคราะห์ปัญหาบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ตามที่คุณเขียนได้นำเสนอให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด และบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ไว้ในเนื้อหาของบทที่ 4 และในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว สำหรับหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาโดยเริ่มตั้งแต่การก่อตั้งการดำเนินการ และขั้นการยุบเลิก ดังนี้

(1) ขั้นตอนการจัดตั้งบริษัท และการดำเนินการ

เมื่อปี 2551 องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551 และ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551 มาเพื่อเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในดำเนินกิจการบริหารจัดการขยะของจังหวัดระยอง และจัดการตลาดกลางยางพาราเพื่อรับซื้อยางพาราจากเกษตรกรซึ่งเป็นมาตรการ แชงแทรกตลาดในกรณีที่ยางพาราราคาตกต่ำ ในการดำเนินการทั้งสองเรื่องนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้มีแนวคิดที่จะก่อตั้งบริษัทขึ้นมามีดำเนินการ เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การ

บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 50⁶ กำหนดว่า การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งต่อมาภายหลังในปี 2541 กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ซึ่งในระเบียบดังกล่าวข้อ 7⁷ กำหนดหลักการเกี่ยวกับรายละเอียดของข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะตราขึ้นเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ไว้ ดังนี้

“ข้อ 7 ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ

ดังต่อไปนี้

(1) คำจำกัดความของข้อความสำคัญ

(2) วัตถุประสงค์ที่ต้องจัดทำกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วน

จังหวัด

(3) ลักษณะการลงทุน ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น
ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน

(4) หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติและเงื่อนไขของการดำเนินกิจการพาณิชย์

(5) แหล่งเงินทุนหรือที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินกิจการพาณิชย์

(6) สัดส่วนของการถือหุ้นในกิจการพาณิชย์

(7) การจัดสรรผลประโยชน์และการจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการ

ดำเนินกิจการพาณิชย์

(8) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าไปตรวจสอบของประชาชน”

นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงในคำพิพากษาของศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 49/2561⁸ ว่า ก่อนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจะตัดสินใจดำเนินการก่อตั้งบริษัทจำกัดทั้งสองบริษัท ได้มีหนังสือขอหารือแนวทางการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ได้เคยมีความเห็นตอบข้อหารือตามหนังสือที่ มท 0811/13207 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ตอบความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการขยะพาราภาคตะวันออก จำกัด ว่า สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากเห็นว่า

⁶ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 50.

⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 7.

⁸ คำพิพากษาของศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 49/2561.

เป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และเป็นการประกอบกิจการที่มุ่งเน้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีสถานที่ซื้อขายยางพารา ไม่หวังผลกำไร จึงไม่เป็นการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจึงดำเนินการก่อตั้งบริษัททั้งสอง และดำเนินการเรื่อยมาจนกระทั่งเกิดประเด็นปัญหาตามที่ได้นำเสนอไว้แล้วในหัวข้อที่ผ่านมา

จากประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การดำเนินการก่อตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองนั้น เป็นปัญหาความไม่ชัดเจนแน่นอนของการใช้และการตีความพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะมาตรา 50 ที่กำหนดว่า การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้ โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ประกอบกับหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงแวดล้อมประกอบแล้วพบว่า ในระยะเวลาไม่ถึงหนึ่งปีภายหลังจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2540 กระทรวงมหาดไทยได้เร่งดำเนินการจัดให้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2541 และจากข้อเท็จจริงในรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 (1/2540, 55/2539) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่อังคารที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งพบว่าได้มีการแสดงความคิดเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดไว้ทำนองว่า ให้ตราร่างมาตราซึ่งกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดออก เพราะเห็นว่าไม่ต้องบัญญัติไว้ก็ได้ เพราะราชการไม่เหมาะในการทำธุรกิจไม่ว่าด้วยกิจการใดก็ตาม ซึ่งถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกิจการใดก็สามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว แม้จะไม่บัญญัติร่างมาตรานี้ไว้ก็ตาม⁹ โดยในการประชุมครั้งนั้นมีผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นผู้ชี้แจงร่างกฎหมายอยู่ในการประชุมตรวจพิจารณาร่างกฎหมายด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงสันนิษฐานว่า เมื่อครั้งกระทรวงมหาดไทยจัดทำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 คงได้นำประเด็นนี้มาพิจารณาประกอบด้วยแล้ว จึงได้กำหนดข้อความในข้อ 7 (3) ของระเบียบฉบับดังกล่าวไว้ ว่าข้อบัญญัติเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องประกอบด้วย ลักษณะการลงทุน ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง **หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่** หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน

⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 (1/2540, 55/2539) (1 ตุลาคม พ.ศ. 2539).

ปัญหาประการต่อมา ผู้เขียนเห็นว่า ก่อนการจัดตั้งบริษัทจำกัดทั้งสองแห่งนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้ใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างดีแล้ว โดยการหาหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับแล้วทางการดำเนินการในเรื่องนี้ และยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอบข้อหารือกลับมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองว่าสามารถดำเนินการได้ จึงเห็นว่า นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจะได้ใช้ความระมัดระวังอย่างดียิ่ง และปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดแล้ว ประการที่สำคัญ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้เชื่อถือและไว้วางใจในการตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้ดำเนินการไปตามนั้น

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าประเด็นปัญหาเรื่องการอ้างอิงอำนาจตามข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ นี้ **คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย** **คณะที่ 1** มีความเห็นเพิ่มเติมในคราวที่พิจารณาประเด็นปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองในเรื่องนี้แล้วว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 7 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสาระสำคัญของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องลักษณะการลงทุน ที่ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือขัดแย้งกับกฎหมายอื่นได้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะพิจารณาแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันต่อไป ทั้งนี้ จากการที่ผู้เขียนได้ค้นคว้าพบว่า ระเบียบดังกล่าวยังไม่มีแก้ไขแต่อย่างใด

(2) การยุบเลิกบริษัท

หลังจากที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองประสบปัญหาเรื่องการก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัททั้งสองแห่งแล้ว จากการศึกษาค้นคว้าของผู้เขียนและการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง¹⁰ พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ระหว่างดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยุบเลิกบริษัททั้งสองและสำหรับกรณีของบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เนื่องจากมีคำพิพากษาของศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 49/2562 ยกฟ้อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จึงอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

กรณีบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด

สำหรับกิจการของบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้มีการดำเนินการร่วมกับการยางแห่ง

¹⁰ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ มนตรี ชนะชัยวิบูลวัฒน์, ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, (3 กรกฎาคม 2565).

ประเทศไทย เพื่อให้มีการดำเนินการโอนกิจการของบริษัทไปเป็นกิจการของการยางแห่งประเทศไทย โดยการยางแห่งประเทศไทยได้คำสั่งที่ 362/2562 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งตลาดกลางพาราภาคตะวันออก สั่ง ณ วัน 28 พฤศจิกายน 2562 มีรองผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทยด้านธุรกิจและปฏิบัติการ เป็นประธานคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ศึกษาและสรุปข้อมูลความเป็นไปได้ในการจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก ทั้งประเด็นทางด้านกฎหมาย ด้านการเงินและบัญชี ด้านความคุ้มค่า และรายงานผลการดำเนินการ เสนอผู้ว่าการการยางแห่งประเทศไทย พิจารณานำเสนอคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทยพิจารณาต่อไป

โดยคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย ในการประชุมครั้งที่ 3/2563 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563 เห็นชอบให้การยางแห่งประเทศไทยจัดตั้งสำนักงานตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก โดยรับโอนกิจการของบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด มาดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2563 โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการ ดังนี้¹¹

(1) การโอนทรัพย์สินแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

(1.1) ทรัพย์สินที่ได้รับจากงบพัฒนาจังหวัดและเงินงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โอนให้การยางแห่งประเทศไทย

(1.2) ทรัพย์สินที่ใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ในการจัดหोजค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจะประเมินมูลค่าและโอนให้การยางแห่งประเทศไทยตามความเหมาะสม

(2) บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ประสงค์ให้การยางแห่งประเทศไทยรับพนักงานของบริษัทฯ จำนวน 10 คน ให้เข้ามาทำงานในตลาดกลางยางพาราจังหวัดระยอง ภายใต้ระเบียบปฏิบัติและเงื่อนไขของการยางแห่งประเทศไทย โดยจัดให้มีสวัสดิการที่เหมาะสม เพื่อดำเนินการกิจการตลาดกลางยางพารา

(3) บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จะหยุดดำเนินการตั้งแต่เดือนเมษายน 2563 หรือจนกว่ายางแห่งประเทศไทยจะเข้ามาดำเนินการแทน ส่วนการจดทะเบียนเลิกบริษัทให้มีการติดตามการชำระหนี้สินให้เรียบร้อยก่อน

กรณีบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด

บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด เป็นอีกบริษัทหนึ่งที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จัดตั้งขึ้น และถือหุ้นใน จำนวน 119,998 หุ้น ราคาหุ้นละ 100 บาท รวมเป็นมูลค่าหุ้น 11,999,800 บาท จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3/2563 (20 กุมภาพันธ์ 2563).

ระยอง¹² ทราบข้อมูลว่า ปัจจุบันอยู่ระหว่างการชำระบัญชีบริษัทจำกัดทั้งสองแห่งเพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 และกระทรวงมหาดไทย แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายเนื่องจากบริษัทจำกัดทั้งสองแห่งสามารถเป็นเครื่องมือในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการปัญหาขยะในพื้นที่จังหวัดระยองอย่างบูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในพื้นที่ และภาคเอกชน

กรณีของบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด จากการตรวจสอบข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าพบว่า ยังมีรายชื่อขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ กล่าวคือ จากข้อมูลพบว่าเมื่อคราวประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ 1/2565 วันที่ 29 เมษายน 2565 บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด รายงานมีทุนจดทะเบียน จำนวน 12,000,000 บาท แบ่งออกเป็น 120,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 100 บาท มีผู้ถือหุ้นทั้งหมดเป็นบุคคลสัญชาติไทย จำนวน 3 ราย โดยมีรายละเอียดปรากฏตามตารางสรุปบัญชีผู้ถือหุ้น ดังนี้

ตารางที่ 5.1 บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด¹³

ลำดับ ที่	ชื่อผู้ถือหุ้น		จำนวน หุ้น ที่ถือ	เงินที่ ชำระ แล้ว	เลขหมายใบหุ้น		วันลงทะเบียน ผู้ถือหุ้น	
	สัญชาติ	อาชีพ		ถือว่า ชำระ แล้ว	เลขหมาย ของหุ้น	ลง วันที่	เป็น	ขาด
1	นายภิเศก นวพันธุ์		1	หุ้นละ 100	00003	06/05/2555	13/09/2555	
	ไทย	รับราชการ						
2	องค์การบริหารส่วน จังหวัด ระยอง		119,998	หุ้นละ 100	00001-00002	06/05/2553	13/09/2555	
					00005-40000	06/05/2553	13/09/2555	
					40001-60000	25/07/2554	13/09/2555	
	ไทย	หน่วยงาน ราชการ			60001-7200	26/08/2556	26/08/2556	

¹² สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ มนตรี ชนะชัยวิบูลวัฒน์, ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, (3 กรกฎาคม 2565).

¹³ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด 2565.

ลำดับ ที่	ชื่อผู้ถือหุ้น		จำนวน หุ้น ที่ถือ	เงินที่ ชำระ แล้ว	เลขหมายใบหุ้น		วันลงทะเบียน ผู้ถือหุ้น	
	สัญชาติ	อาชีพ		ถือว่า ชำระ แล้ว	เลขหมาย ของหุ้น	ลง วันที่	เป็น	ขาด
3	นายเมธาวัฒน์ ศรีวงศ์		1	หุ้นละ 100	00004	26/08/2556	05/04/2559	
	ไทย	รับราชการ						

กรณีการดำเนินการของบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด นั้น เป็นบริษัทที่มีภารกิจหลักรับดำเนินการขนและกำจัดขยะในเขตจังหวัดระยองโดยได้รับมอบหมายจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองให้เป็นผู้ดำเนินการภาพรวม ในลักษณะศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยแบบครบวงจร ซึ่งการดำเนินการภารกิจเรื่องนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีรายงานการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน¹⁴ พบว่า การองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้ร่วมมือกับบริษัท โกลบอล เพาเวอร์ ซินเนอร์ยี จำกัด (มหาชน) ในการคัดแยกขยะ โดยมีสัญญาที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ต้องนำขยะเข้าสู่ระบบคัดแยกวันละไม่ต่ำกว่า 500 ตัน และจ่ายค่าคัดแยกขยะให้แก่ บริษัท โกลบอล เพาเวอร์ ซินเนอร์ยี จำกัด (มหาชน) ในอัตราตันละ 100 บาท ในขณะที่ขยะซึ่งนำเข้าสู่ระบบคัดแยกเป็นขยะที่อยู่ในความรับผิดชอบในการบริหารจัดการของบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด ซึ่งได้รับค่ากำจัดมาจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในอัตราเฉลี่ยตันละ 400 บาท ขยะดังกล่าวจึงถือเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ต้องจ่ายค่าคัดแยกแทนบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่มีระเบียบใดให้กระทำได้ อีกทั้งเป็นการไม่รักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่องการบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551

¹⁴ ‘รายงานการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินการบริหารจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจรจังหวัดระยองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง’ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2 มิถุนายน 2563) < <https://www.audit.go.th/th/การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน-การบริหารจัดการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร> > สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

ข้อ 12 ที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลการเงินการคลัง การงบประมาณ การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ การจ้าง การพัสดุ และการสวัสดิการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกิจการขยะจังหวัดระยองกำหนดโดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งภายหลังมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัดแล้วไม่มีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการบริหารกิจการขยะจังหวัดระยองแต่อย่างใด อีกทั้งมิได้กำหนดอำนาจ สิทธิ และผลประโยชน์ที่ชัดเจนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง กับ บริษัทบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด

ประเด็นข้อทักท้วงดังกล่าวทำให้เห็นว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการของบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด ซึ่งเป็นกิจการวิสาหกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองที่มีทุนจดทะเบียนมาจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จึงเป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในประเด็นถัดไป นอกจากนี้ ยังเห็นว่าความสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัทจำกัดซึ่งเป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการแยกแยะระบบการบริการเงินงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการใช้ทรัพย์สิน โดยแยกต่างหากออกจากกันให้มีความชัดเจน เนื่องจากบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลแยกกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการสนับสนุนการดำเนินกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรออกเป็นข้อบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการและการส่งเสริมสนับสนุนกิจการวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เช่นเดียวกับกรณีของกรุงเทพมหานครซึ่งออกเป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ชัดเจน หรือในกรณีวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นตามที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 ซึ่งจะเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทั้งสองประเทศจะจัดวางกลไกการควบคุมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจนโดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารับผิดชอบบริการกิจการอย่างเป็นลักษณะ

(3) ความพยายามในการแก้ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีการก่อตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีศักยภาพสูงและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนานวัตกรรมการจัดบริการสาธารณะ ดังเห็นได้จากกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองสามารถริเริ่มก่อตั้งบริษัทจำกัดทั้งสองแห่งขึ้นมาเพื่อดำเนินการในรูปบริษัทจำกัดซึ่งมีการวางแผน การศึกษาความเป็นไปได้ และการดำเนินการตามลำดับอย่างเป็นขั้นเป็นตอน

เมื่อเกิดปัญหาจากการดำเนินการขึ้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ก็แสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหา เช่น การฟ้องต่อศาลปกครองระยองเพื่อเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งให้จดทะเบียนเลิกบริษัทในกรณีของบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด หรือในกรณีของบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด ที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกันนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองก็ได้จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหาทางออกในเรื่องนี้ ซึ่งผลจากการศึกษาในโครงการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยรวมของจังหวัดระยอง โดยสถาบันพัฒนาสยาม¹⁵ มีข้อเสนอต่อการแก้ปัญหาไว้ว่า ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองขอทบทวนความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรณีที่เคยวินิจฉัยหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตั้งบริษัท โดยการอ้างอิงบทบัญญัติมาตรา 17 (15) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีอำนาจ “การทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น” ซึ่งข้อเสนอจากงานวิจัยเรื่องนี้ ได้เสนอให้ขอทบทวนความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทย อีกครั้งหนึ่ง หรืออาจขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการพาณิชย์หรือการถือหุ้นในบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปยังคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาได้อีกทางหนึ่ง เนื่องจากคณะผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการยุบบริษัทดังกล่าว จะก่อให้เกิดปัญหาและเกิดผลกระทบต่อการบริหารจัดการขยะของจังหวัดระยองตามมา

ด้วยความเคารพต่อผลการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าว สำหรับประเด็นนี้ ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า เป็นที่ยุติในทางกฎหมายแล้วว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตั้งบริษัทจำกัดก็ดี หรือการตั้งสหการก็ดี กิจการดังกล่าวเป็นนิติกรรมที่มีความสำคัญก่อให้เกิดผลผูกพันในทางทรัพย์สิน สิทธิและหน้าที่ต่อหน่วยงานที่เป็นผู้จัดตั้งหรือถือหุ้น และเมื่อสำรวจดูกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร เช่น รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ดี พบว่า หากกฎหมายมีความมุ่งหมายจะให้องค์กรเหล่านั้นมีหน้าที่และอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ย่อมจะกำหนดเป็นบทบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดแจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นมีหน้าที่และอำนาจในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ดังที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4

¹⁵ สมชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ, *รูปแบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยรวมของจังหวัดระยอง* (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง 2562) 23.

5.2 ข้อพิจารณาและปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

5.2.1 ปัญหาการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด

กรณีการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เป็นวิสาหกิจของเทศบาลที่ร่วมกันก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตรี แต่การดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากระบบกฎหมายไทยไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะอย่างกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจท้องถิ่นไว้ในกฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act¹⁶ แต่กรณีของไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่กำหนดให้การจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในระบบกฎหมายเอกชน¹⁷ ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาบางประการเกี่ยวกับการจัดตั้งและสถานะของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตรี กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลไว้ว่า “เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยการตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด” จากหลักการดังกล่าวมีข้อพิจารณาในเบื้องต้นว่า “เทศบาล” ที่จะมีความสามารถไปร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทนั้น หมายถึงองค์กรใดและผู้ใดเป็นผู้กระทำการแทนเทศบาล ซึ่งปัญหาในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 14 ที่บัญญัติว่า “องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี” เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าหน้าที่เทศบาลใดจะไปดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ได้นั้น จะต้องเป็นการดำเนินการที่เกิดจากความเห็นชอบร่วมกันระหว่างนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการ

¹⁶ โปรตดู การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นในบทที่ 3

¹⁷ โปรตดู การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสในบทที่ 3

ดังกล่าว ส่วนบุคคลผู้มีอำนาจแสดงเจตนาแทนเทศบาลเพื่อก่อการตั้งบริษัทจำกัดนั้น เห็นว่า คือ นายกเทศมนตรี เนื่องจากมาตรา 48 เตรส¹⁸ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาล อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนของการ ก่อตั้งบริษัทมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

5.2.1.1 ผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทจำกัดต้องไม่เป็นนิติบุคคล

สำหรับขั้นตอนของการจดทะเบียนตั้งบริษัทนั้น ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1097 บัญญัติว่า “บุคคลใด ๆ ตั้งแต่สามคนขึ้นไปจะเริ่มก่อการและตั้งเป็นบริษัท จำกัดก็ได้ โดยเข้าชื่อกันทำหนังสือบริคณห์สนธิ และกระทำการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมายนี้” ประกอบมาตรา 1099 วรรคสองบัญญัติว่า “หนังสือบริคณห์สนธิซึ่งได้ทำนั้น ท่านบังคับ ให้นำฉบับหนึ่งไปจดทะเบียนและมอบไว้ ณ หอทะเบียนในส่วนพระราชอาณาเขตซึ่งบ่งไว้ว่าจะบอก ทะเบียนตั้งสำนักงานของบริษัทนั้น” ซึ่งจากข้อเท็จจริงกรณีการเริ่มก่อการตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด พบว่าในขั้นตอนการดำเนินการเริ่มก่อการเทศบาลทั้งห้าในนามเทศบาล สามารถเป็นผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทดังกล่าวได้ เนื่องจากระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ข้อ 4 (1) กำหนดว่า คำขอจดทะเบียน ที่นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนให้ไม่ได้ หากผู้เริ่มก่อการ กรรมการ หุ้นส่วนผู้จัดการ หรือผู้ชำระ บัญชี เป็นนิติบุคคล ด้วยเหตุนี้เทศบาลทั้งห้าแห่งจึงต้องมอบอำนาจให้นายกเทศบาลทั้งห้าแห่งเป็น ผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัท ซึ่งหากพิจารณาตามตัวอักษรแล้ว นิติบุคคลก็เป็นบุคคล จึงน่าจะเป็นผู้ก่อการ ได้เช่นกัน แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นไว้ว่า¹⁹ โดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย

¹⁸ มาตรา 48 เตรส นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของ เทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการ นายกเทศมนตรี

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

¹⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 385/2521 เรื่อง ที่กระทรวงพาณิชย์ หารือปัญหากฎหมายว่าด้วยการเข้าเป็นผู้เริ่มก่อการของบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด ในบริษัท นวโลหะไทย จำกัด

ผู้เริ่มก่อการจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาทำนองเดียวกับกรรมการของบริษัท เพราะมาตรา 1097 กำหนดให้ผู้เริ่มการมีหน้าที่ทำหนังสือบริคณห์สนธิซึ่งจะต้องแสดงอาชีพละเอียดและต้องลงลายมือชื่อด้วย²⁰ ดังนั้น แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 57 ตรี ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 จะมุ่งหมายให้การก่อตั้งบริษัทกระทำโดยเทศบาล จึงไม่สามารถกระทำได้โดยตรง ทั้งที่องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ด้วยเหตุนี้จึงเสนอว่าแม้บทบัญญัติในมาตรา 57 ตรี ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในกรณีที่เทศบาลจะไปดำเนินการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดไว้ก็ตาม เทศบาลโดยนายกเทศมนตรีควรต้องนำเรื่องดังกล่าวให้สภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดใด เพื่อเป็นการป้องกันปัญหากรณีที่บริษัทจำกัดดังกล่าวดำเนินกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องขอความเห็นชอบจากสภาเทศบาลด้วยตามมาตรา 57 ทวิ กล่าวคือ ในขั้นตอนการขอความเห็นชอบไปในวาระเดียวกันทำนองว่า เสนอขออนุมัติดำเนินกิจการนอกเขตเทศบาลและจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมามีดำเนินการ เนื่องจากเมื่อตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมาแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะระมัดระวังหรือควบคุมมิให้บริษัทจำกัดดำเนินการเฉพาะในเขตเทศบาล เช่น ในกรณีของบริษัทขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด หากสามารถดำเนินโครงการรกร้างเบาในเมืองขอนแก่นได้สำเร็จ การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวย่อมคาบเกี่ยวกับเขตเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

สำหรับประเด็นปัญหาในขั้นตอนการริเริ่มก่อการจัดตั้งบริษัทจำกัดที่เทศบาลไม่สามารถเป็นผู้ริเริ่มก่อการได้โดยตรง เนื่องจากระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ข้อ 4 (1) ห้ามมิให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทกรณีที่ผู้ริเริ่มก่อการเป็นนิติบุคคล ประกอบกับมีแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 385/2521 เรื่อง ที่กระทรวงพาณิชย์หรือปัญหากฎหมายว่าด้วยการเข้าเป็นผู้เริ่มก่อการของบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด ในบริษัท นวโลหะไทย จำกัด นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับประเด็นว่าผู้เริ่มก่อการต้องเป็นบุคคลธรรมดา เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1097 กำหนดให้ผู้เริ่มก่อการมีหน้าที่ทำหนังสือบริคณห์สนธิซึ่งจะต้องแสดงอาชีพละเอียดและต้องลงลายมือชื่อด้วย นั้น จะเห็นได้ว่าการแสดงอาชีพและการลงลายมือชื่อมิใช่เรื่องที่จะเป็นไปมิได้แต่อย่างใด เนื่องจากอาชีพของนิติบุคคลก็แสดงออกด้วยวัตถุประสงค์ในหนังสือรับรองบริษัทนั่นเอง ส่วนการลงลายมือชื่อของนิติบุคคลนั้นก็ทำได้โดยการลงลายมือชื่อของกรรมการบริษัทและประทับตราสำคัญของนิติบุคคล เพราะนิติบุคคลแสดงเจตนา ก่อนนิติสัมพันธ์ซึ่งมีผลบังคับในทางกฎหมายได้ด้วยวิธีการดังกล่าวมาโดยตลอด หากนิติบุคคลลง

²⁰ โสภณ รัตนการ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หุ้นส่วนบริษัท (พิมพ์ครั้งที่ 12, นิติบรรณาการ 2553) 225.

ลายมือชื่อมิได้ย่อมไม่สามารถแสดงเจตนาของนิติบุคคลได้และย่อมไม่สามารถก่อนิติสัมพันธ์ใด ๆ ได้ หรือหากจะมองว่าต้องลงลายมือชื่อด้วยการเขียนเท่านั้น มิได้หมายถึงการลงลายมือชื่อของกรรมการ และประทับตรา ก็ยังเป็นการตีความกฎหมายจำกัดการบังคับใช้ของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับ ระบบกฎหมายที่มุ่งหมายให้นิติบุคคลแสดงเจตนาได้ดังเช่นบุคคลธรรมดา ทั้งกรณีดังกล่าวมิใช่เรื่อง เป็นเรื่องของบุคคลธรรมดาโดยเฉพาะ เช่น การหมั้น หรือการสมรส ดังนั้น การตีความดังกล่าวจึงไม่ สอดคล้องกับระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มุ่งหมายให้นิติบุคคลสามารถแสดงเจตนาและทำนิติ กรรมใด ๆ ได้ ทั้งเป็นการจำกัดกรอบเสรีภาพในการแสดงเจตนาทั้งที่ไม่มีเหตุผลจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกระทำ เช่นนั้นเป็นพิเศษ ส่วนระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้าง หุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ข้อ 4 (1) ซึ่งกำหนดข้อห้ามสำหรับคำขอที่นายทะเบียนจะรับจด ทะเบียนให้ไม่ได้หากผู้เริ่มก่อการเป็นนิติบุคคลนั้น เป็นเพียงระเบียบภายในของสำนักงานทะเบียน หุ้นส่วนบริษัทเองและมิได้มีกฎหมายห้ามไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งเข้าใจได้ว่าการออกระเบียบดังกล่าว สอดคล้องกับแนวทางการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมิได้มี กฎหมายห้ามไว้เป็นการเฉพาะ การใช้การตีความกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจึงควรเป็นไปในทิศทางที่ ก่อเกิดการปฏิบัติได้ที่หลากหลาย สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา อันพื้นฐานของ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีสาระสำคัญบุคคลย่อมกระทำการใด ๆ ได้ หากมิได้มี กฎหมายห้าม แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะระเบียบดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้เขียนเห็นว่าในทางปฏิบัติ ของเรื่องนี้สามารถดำเนินการได้โดยการให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนังสือมอบอำนาจในนามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ก่อการจัดตั้งบริษัทจำกัด ตัวอย่างเช่นกรณีของบริษัท ขอนแก่น ทราเนอ ซิสเต็ม จำกัด ก็มอบหมายให้นายกเทศมนตรี และเจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เริ่มก่อการจดทะเบียน จัดตั้งบริษัท

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับการริเริ่มก่อการตั้งบริษัทนั้น ในประมวลกฎหมายบริษัทของมลรัฐแคลิฟอร์เนียอนุญาตให้บุคคล ธรรมดา ห้างหุ้นส่วน สมาคม หรือบริษัท ในประเทศหรือต่างประเทศ ตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปอาจจัดตั้ง บริษัทได้²¹ ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยก็สมควรที่จะ ศึกษา วิเคราะห์ และทบทวนว่าเป็นการสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ให้เกิดความชัดเจนหรือไม่ว่าผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทจำกัดนั้นอาจเป็นนิติบุคคลก็ได้

²¹ CORPORATIONS CODE article 201. (a)

5.2.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ร่วมก่อตั้งบริษัทจำกัด

การก่อตั้งบริษัท ขอนแก่น ทราบซิท ซิสเต็ม จำกัด เป็นกรณีพิเศษจำนวน 5 แห่ง เป็นผู้ริเริ่มก่อการและถือหุ้นร่วมกันมีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกจำนวน 5 ล้านบาท โดยมีเทศบาลนครขอนแก่นเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ร้อยละ 80 และเทศบาลที่เหลืออีก 4 แห่งถือหุ้นร้อยละ 5 ต่อแห่ง จึงมีปัญหาคือต้องวิเคราะห์ว่าในระหว่างผู้ริเริ่มก่อการด้วยกันคือเทศบาลทั้ง 5 แห่งมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร ซึ่งเรื่องนี้โดยปกติในทางกฎหมายเอกชน การที่บุคคลมาร่วมกันตั้งบริษัทขึ้นเพื่อดำเนินธุรกิจการค้าใดนั้น ผู้ริเริ่มก่อการจะมีสัญญาระหว่างกันเองว่าจะก่อตั้งบริษัทอย่างไร จะถือหุ้นคนละเท่าใด หรือมีข้อตกลงในรายละเอียดเรื่องอื่น ๆ ว่าจะปฏิบัติต่อกันอย่างไร อย่างไรก็ดี ถ้าไม่มีข้อสัญญาดังกล่าว มีปัญหาว่าเทศบาลทั้ง 5 แห่งในฐานะผู้ริเริ่มก่อการจะปฏิบัติต่อกันอย่างไร หรือหากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างผู้ร่วมก่อการหรือผู้หุ้นที่ต่างก็เป็นหน่วยงานทางปกครองด้วยกันทั้งสิ้น เทศบาลทั้ง 5 แห่ง จะมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อกันอย่างไร และข้อพิพาทระหว่างผู้ริเริ่มก่อการหรือผู้ถือหุ้น จะเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลใด เนื่องจากมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ หรือภารกิจของบริษัทจำกัดที่มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นสาธารณูปโภคและสถานะทางกฎหมายของเทศบาล ในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง เข้ามาเป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณา ซึ่งกรณีนี้หากเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนทั่วไปที่ร่วมก่อการและถือหุ้นในบริษัทจำกัดก็สามารถพิจารณาได้เลยว่า เป็นข้อพิพาทอันเกิดจากความสัมพันธ์ในทางแพ่ง แต่กรณีจะเปลี่ยนไปเมื่อผู้ริเริ่มก่อการหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด หรือเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่น ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีข้อพิพาทที่คู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อพิพาทจากสัญญาทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี เมื่อยังไม่มีกรณีพิพาทเกิดขึ้น ความเห็นของผู้เขียนจึงเป็นเพียงความเห็นจากการวิเคราะห์ทางวิชาการเท่านั้น

ผู้เขียนมีข้อเสนอในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ร่วมก่อตั้งบริษัทจำกัด ในกรณีที่บริษัทจำกัดนั้นเกิดจากความร่วมกันระหว่างหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรณีมีหน่วยงานของรัฐอื่นมาร่วมดำเนินการด้วยนั้นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการการทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2558 หรือจะดำเนินการโดยการทำเป็นบันทึกความตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานเพื่อกำหนดสิทธิ หน้าที่ การกำกับดูแลกิจการบริษัท และรายละเอียดอื่น ๆ ก็ได้ หากพิจารณาในทาง

วิชาการผู้เขียนเห็นว่าข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

5.2.2 ปัญหาสถานะภาพของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาเรื่องนี้เคยเกิดขึ้นกับกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด อยู่ในหลายโอกาส จนนำไปสู่การหารือและตีความปัญหาสถานะภาพของบริษัทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นในเบื้องต้นก่อนว่า การจะพิจารณาว่าบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น รัฐวิสาหกิจหรือไม่ หรือเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ หรือเป็นหน่วยงานประเภทใดนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาในรายละเอียดของคำนิยามตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีการบัญญัติกำหนดนิยามความหมายไว้แตกต่างกันออกไป ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอไว้ในรูปตารางเปรียบเทียบไว้ท้ายประเด็นนี้

สำหรับบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด และบริษัทที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจัดตั้งขึ้นทั้งสองแห่งนั้น มีลักษณะการดำเนินการที่คล้ายคลึงกับกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร แต่มีข้อแตกต่างจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1) บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เกิดขึ้นจากการที่เทศบาลกรุงเทพมหานครไปเข้าถือหุ้นในบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ของเอกชน ในปี พ.ศ. 2503 และถือหุ้นเพิ่มเติมในสัดส่วนร้อยละ 99.98 มีผลตั้งแต่ 1 มกราคม 2505 จึงทำให้บริษัทนี้กลายเป็นวิสาหกิจของเทศบาลนครกรุงเทพมหานครมาตั้งแต่นั้น จนกระทั่งใน ปี 2537 ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และได้มีการแก้ไขวัตถุประสงค์ของบริษัทอีกหลายครั้ง จนมีวัตถุประสงค์กว้างขวางมากขึ้น²² บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จึงมิได้เริ่มต้นจากการก่อตั้งเป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งข้อแตกต่างประการนี้ต่างจากบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด และบริษัท ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองที่เริ่มก่อตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่แรก

2) บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือหุ้นหลักเพียงองค์กรเดียว ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองทั้งสองแห่ง ส่วนบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด มีเทศบาลจำนวน 5 แห่งเป็นผู้ถือหุ้น กรณีจึงต้องมีเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ถือหุ้นร่วมกันเข้ามาเกี่ยวข้อง และบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด มีลักษณะเป็นวิสาหกิจท้องถิ่นผสม

²² ฉัฐธเมช ภิรมณ์พานิช, ‘การจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด’ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2556) 77-90.

เช่นเดียวกับกรณีบริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสตามที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 แล้ว กล่าวคือ เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งประกอบกันเพื่อจัดตั้งและเป็นผู้ถือหุ้น

จากการที่ผู้เขียนที่ได้ศึกษาและนำเสนอผลการสำรวจกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยได้แสดงรายละเอียดไว้ในตารางเปรียบเทียบในเนื้อหาของบทที่ 4 ซึ่งพบว่า แนวความคิดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้นเริ่มต้นมาตั้งแต่พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 รวมทั้งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 แล้ว และจากการศึกษาความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับพัฒนาการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด พบว่า มีกรุงเทพมหานคร (หรือเทศบาลนครกรุงเทพ ในขณะนั้น) เข้าไปถือหุ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องกลับพบว่า การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้น ประสบปัญหาทางกฎหมายตลอดมา ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นอกจากนี้ยังพบว่า ข้อเท็จจริงหรือเรื่องราวของบริษัทจำกัดในฐานะที่เป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทยนั้น เป็นเรื่องที่กฎหมายต่าง ๆ มิได้แสดงถึงการรับรู้หรือกล่าวถึงไว้อย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับ “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งเป็นกิจการวิสาหกิจของรัฐ ทั้งที่วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีได้มีลักษณะที่แตกต่างจากการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่อย่างไร นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดทำบริการสาธารณะในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐพบว่า รัฐเลือกใช้เครื่องมือในการจัดตั้งกิจการในรูปแบบวิสาหกิจเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมซึ่งเป็นที่แพร่หลายมาตั้งแต่ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นหลากหลายรูปแบบ เช่น รัฐวิสาหกิจทางการเงิน ได้แก่ ธนาคารเอเชีย ธนาคารมณฑล และบริษัท ไทยเศรษฐกิจประกันภัย จำกัด รัฐวิสาหกิจทางอุตสาหกรรม เช่น บริษัท ข้าวไทย จำกัด บริษัท ประมงไทย จำกัด บริษัท เดินเรือไทย จำกัด และบริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด หรือรัฐวิสาหกิจทางด้านพาณิชย์กรรม เช่น บริษัท คำพิชัยผลไทย จำกัด และบริษัท พืชสิกรรม จำกัด เป็นต้น²³

²³ อนัญ ยศสุนทร, ‘ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ”’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 31 มีนาคม 2564) <<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13789.pdf>> สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2566.

แต่กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบว่า การริเริ่มก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้น เป็นเรื่องซึ่งมีความยุ่งยากเนื่องจากเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขที่กำหนดว่าต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งมีปัญหาการทางกฎหมายเกิดขึ้นแล้วว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะก่อตั้งบริษัทจำกัดได้จะต้องมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น สำหรับเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดว่าการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่ดำเนินการโดยเทศบาล หรือกรุงเทพมหานคร ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในกฎหมายเนื่องจาก เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น การกำหนดให้ขอความเห็นชอบหรือขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนการดำเนินการจึงอาจกระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

กล่าวสำหรับการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ พ.ศ. 2528 มาตรา 94 จะให้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจโดยชัดแจ้งในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ แต่จากการศึกษาพบว่า มีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของบริษัทดังกล่าวเรื่อยมา ในหัวข้อนี้จึงศึกษาและนำเสนอเฉพาะประเด็นปัญหาสำคัญที่มีการหารือปัญหาข้อกฎหมายไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา และประเด็นปัญหาซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาหรือเสนอแนะความเห็นไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.2.2.1 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะภาพและการดำเนินการของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

กรุงเทพมหานครได้หารือความเห็นทางกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับสถานะของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด รวมทั้งประเด็นปัญหาจากการดำเนินการในหลายครั้ง ซึ่งในหัวข้อนี้จะขอนำเสนอเฉพาะที่เห็นว่าเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นประเด็นที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นข้อหารือ และการตอบข้อหารือ ผู้เขียนจึงได้นำเสนอไว้ในรูปแบบตารางที่ 5.2 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของบริษัท
กรุงเทพมหานคร จำกัด เฉพาะประเด็นสำคัญ

ประเด็นที่หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมาย ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อประเด็นที่หารือ
1. เรื่องเสรีที่ 99/2539 เรื่อง สถานภาพและการดำเนินกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด) ๑ กรุงเทพมหานครหารือว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้นของบริษัทเป็นจำนวนเงิน 49,994,000 บาท คิดเป็นมูลค่าร้อยละ 99.98 ของทุนที่จดทะเบียน และมีเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนร้อยละ 0.2 เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 หรือไม่	คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ๑ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไม่มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทตาม (ข) (ค) (ง) และ (จ) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีทุนรวมอยู่ด้วยถึงร้อยละ 99.98 ของทุนจดทะเบียน ซึ่งเกินกว่าร้อยละ 50 ก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครมิใช่ส่วนราชการตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ เพราะเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นและมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่ส่วนราชการตามความหมายของบทนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หมายถึงเฉพาะกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเท่านั้น แต่ไม่รวมตลอดถึงหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

ประเด็นที่หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมาย ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อประเด็นที่หารือ
	ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ แม้จะมีกรุงเทพมหานครถือหุ้น อยู่เกินร้อยละห้าสิบก็ตาม
2. เรื่องเสร็จที่ 222/2550 เรื่อง สถานภาพ ของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด และการ ดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ มหานครส่วนต่อขยายและโครงการรถโดยสาร ประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพฯ ๑ กรุงเทพมหานคร ขอให้ถือว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด <u>ถือเป็นวิสาหกิจมหาชน</u> <u>ท้องถิ่น</u> ถูกต้องตามหลักกฎหมายมหาชน หรือไม่อย่างใด และหากกรุงเทพมหานครจะ มอบหมายให้ บริษัท กรุงเทพมหานครฯ ดำเนินการบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะมอบหมาย โดยการจ้างหรือการอนุญาตหรือการมอบหมาย หน้าที่พร้อมงบประมาณหรือการให้สัมปทานอื่น ใด ให้เป็นผู้บริหารจัดการระบบหรือดำเนินการ ระบบเองในโครงการที่มีมูลค่าโครงการเกินกว่า หนึ่งพันล้านบาท จะถือเป็นการร่วมลงทุนกับ เอกชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และเป็นการมอบให้เอกชนกระทำ กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพฯ ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ หรือไม่ อย่างไร	คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้ ๑ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นบริษัทจำกัดที่มีกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือ หุ้นอยู่ถึงร้อยละ 99.96 โดยมีผู้บริหารของ กรุงเทพมหานครเป็นกรรมการของบริษัทด้วย จึงถือได้ว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ๑ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จึงไม่ใช่เอกชนเนื่องจากคำว่า “เอกชน” หมายความว่าบุคคลซึ่งไม่อยู่ในอำนาจควบคุม หรือกำกับของรัฐบาล และหมายความรวมถึง บุคคลซึ่งไม่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของ ของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย กรณีตามข้อหารือ นี้จึงไม่ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนกับ “เอกชน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้า ร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า “บริษัท กรุงเทพ ธนาคม จำกัด” มิใช่เอกชน ดังนั้น จึงมีถือเป็น การที่กรุงเทพมหานครมอบให้เอกชนกระทำ กิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพฯ

ประเด็นที่หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมาย ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อประเด็นที่หารือ
	ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
3. เรื่องเสร็จที่ 264/2554 เรื่อง การทำ กิจการของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ๑ กรุงเทพมหานคร ขอรื้อว่า คำว่า “<u>กิจการสาธารณูปโภค</u>” ตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีหลักเกณฑ์หรือ แนวคิดหรือข้อกฎหมายประการใด ที่สามารถ ถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาว่างาน กิจการ หรือเรื่องใดเป็นกิจการที่เป็น สาธารณูปโภค และมี ความหมายเช่นเดียวกับ คำว่า “การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค” เช่น การ ก่อสร้างอาคารสำนักงานเขต หรือการก่อสร้าง ถนน ตามนิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ๑ หากกรุงเทพมหานครจะมอบหมาย ให้บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการ จัด ให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น การก่อสร้างอาคารที่ ทำการของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ก่อสร้างถนนหรือสะพาน จะถือว่าเป็นการ ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานครฯ หรือไม่	คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณาประเด็นข้อหารือแต่ละประเด็นแล้ว มีความเห็น ดังนี้ ๑ สำหรับประเด็นที่หารือว่า “กิจการ สาธารณูปโภค” ตามมาตรา 94 (1) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานครฯ อย่างไร พจนานุกรมฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมาย ของคำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้ว่า “บริการ สาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ ประชาชนในสิ่ง อุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนิน ชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินทาง ประจำทาง โทรศัพท์” นอกจากนั้น ในข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ได้กำหนด ประเภทของ กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคไว้ได้แก่การรถไฟ การรถราง การชุดคลอง การเดินอากาศ การ ประปาการชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อ จำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไป ยังอาคาร ต่าง ๆ และบรรดากิจการอื่นอัน กระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุก ของประชาชนตามที่ระบุ ไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในการพิจารณาว่ากิจการใดเป็นกิจการ สาธารณูปโภคนั้น กรรมการร่างกฎหมาย (คณะ ที่ 6) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ต้องพิจารณาจาก

ประเด็นที่หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมาย ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อประเด็นที่หารือ
๑ กรุงเทพมหานครจะสามารถมอบหมายโดยการว่าจ้างให้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นผู้ดำเนินการจัดฝึกอบรมหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการบริหารงานพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินการนอกจากกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ นั้น จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด	ลักษณะของกิจการนั้นเองว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อให้บริการสาธารณะหรือจัดไว้ให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือไม่ ๑ การที่กรุงเทพมหานครจะมอบหมายให้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ก่อสร้างอาคารที่ทำการของหน่วยงานหรือส่วนราชการในสังกัด กรุงเทพมหานครนน หรือสะพาน จะถือเป็นการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ หรือไม่ เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวบริษัทมีฐานะเป็นเพียงผู้รับเหมาก่อสร้างเท่านั้น มิใช่เป็นการประกอบกิจการสาธารณูปโภคตามมาตรา 94 ดังกล่าวแต่อย่างใด <u>การดำเนินกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น ย่อมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งโดยเงื่อนไขแห่งมาตรา 94 กรุงเทพมหานครต้องคอยระมัดระวังมิให้บริษัท มีหรือขยายวัตถุประสงค์ในลักษณะที่จะทำให้ กรุงเทพมหานครไม่อาจเข้าถึงหุ้นหรือคงถือหุ้น ในบริษัทนั้นต่อไปได้ในกรณีที่บริษัทดังกล่าวได้ ขยายวัตถุประสงค์หรือมีวัตถุประสงค์ผิดไปจาก เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 94 (1) และ กรุงเทพมหานคร ยังคงถือหุ้นอยู่ หรือ กรุงเทพมหานครได้มอบหมายกิจการงานใดที่ มิใช่เป็นกิจการสาธารณูปโภคให้ บริษัทดังกล่าว ทำโดยยังมีกรุงเทพมหานครถือหุ้นอยู่ ย่อมเป็น</u>

ประเด็นที่หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมาย ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด	ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อประเด็นที่หารือ
	การไม่ชอบด้วยมาตรา 94 (1) ผู้ดำเนินการหรือ สั่งการให้ดำเนินการดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบ ในทางแพ่งและทางอาญาก็ได้

สำหรับประเด็นปัญหาที่หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องต่าง ๆ ตามตารางที่ผู้เขียนนำเสนอ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า บางประเด็นไม่สามารถใช้อ้างอิงได้แล้ว เช่น ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินโครงการในลักษณะร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน (Public-Private Partnership) เนื่องจากปัจจุบันมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน โดยกรณีนี้มีกฎหมายฉบับใหม่ คือพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งในนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” รวมถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ²⁴ ด้วยเหตุนี้ หากกรุงเทพมหานครหรือบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะดำเนินโครงการตามที่กำหนดลักษณะไว้ในกฎหมายดังกล่าว เช่น โครงการหรือกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ และดำเนินการโดยร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า ประเด็นข้อหารือและความเห็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการใช้เป็นแนวทางของในการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ๆ คือเรื่องที่กรุงเทพมหานครขอหารือ ปรากฏตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 264/2554 ในประเด็นที่หารือว่า กรุงเทพมหานครจะสามารถมอบหมายโดยการว่าจ้างให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นผู้ดำเนินการจัดฝึกอบรมหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการบริหารงานพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินการนอกจากกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้

²⁴ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

ความเห็นว่าเป็นบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นบริษัทที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก กรุงเทพมหานครจึงสามารถดำเนินการได้ใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ของบริษัทที่จดทะเบียนไว้ ย่อมรวมถึงกิจการอันมิใช่สาธารณูปโภคด้วย และบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไปจดทะเบียนวัตถุประสงค์ให้สามารถดำเนินการได้กว้างขวาง นอกเหนือจากการดำเนินการตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่กำหนดให้ กรุงเทพมหานครถือหุ้นได้ เมื่อบริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค แต่การที่ผู้แทนของ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการขยายขอบวัตถุประสงค์ให้กว้างขวางออกไป และยังคงให้ กรุงเทพมหานครถือหุ้นในบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด อยู่ต่อไปจึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องคอยระมัดระวังมิให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด มีหรือขยาย วัตถุประสงค์ที่กว้างขวางไปกว่าในเรื่องกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เพราะมิฉะนั้นแล้ว ย่อมเป็นการ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 94 (1) ผู้ดำเนินการอาจจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว²⁵

ในประเด็นความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 264/2554 ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง ให้สามารถดำเนินการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ เฉพาะในกิจการค้าขาย ซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ต้องใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการของบริษัทจำกัดว่าจะต้องเป็นการ ดำเนินการที่ไม่เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจ ส่วนประเด็นปัญหาดังกล่าวในกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น จากการศึกษาพบว่า มีผู้ให้ความเห็นว่า²⁶ หากการดำเนินการใดของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด แม้ว่าจะเป็นการดำเนินการที่นอกเหนือจากกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ที่ได้ ดำเนินการมาก่อนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะให้ความเห็น ซึ่งเป็นการดำเนินการที่อยู่ในกรอบ วัตถุประสงค์ของบริษัท ผู้เกี่ยวข้องไม่มีกรณีที่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นเรื่องซึ่งเกิดขึ้นก่อน ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีความเห็น หรือแม้ว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะมีกรอบ วัตถุประสงค์ ที่นอกเหนือจากกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ก็ได้หมายความว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะได้ดำเนินการทุกเรื่องตามที่ได้จดทะเบียนวัตถุประสงค์เอาไว้ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียน

²⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 264/2554 เรื่อง การทำกิจการของ กรุงเทพมหานครตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

²⁶ สุรพล นิธิไกรพนธ์, 'อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกในประเทศไทย' ใน เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ (บรรณาธิการ) 60 ปี ความมุ่งมั่นของคน ตัวตนของอาจารย์วรพจน์ (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2557) 80-84.

เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ต่อจากนี้ไปกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการบริษัทมีหน้าที่ต้องกำกับการดำเนินการของบริษัทดังกล่าวให้อยู่ในเฉพาะขอบเขตของกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดกรณีปัญหาต่าง ๆ ตามมา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จะต้องจำกัดการดำเนินการอยู่ แต่เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมิได้ทำให้การดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น ถูกจำกัดขอบเขตการดำเนินการลงแต่อย่างใด เนื่องจากขอบเขตหน้าที่และอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครยังมีขอบกว้างขวางอยู่ ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับ “กิจการสาธารณูปโภค” ไว้ในความเห็นเรื่องดังกล่าวด้วยแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า ไม่กระทบภารกิจของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในการที่จะเป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครต่อไป อย่างไรก็ตาม หากกรุงเทพมหานครผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มกฎหมายจัดตั้ง ก็สมควรเสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 94 ด้วย โดยไม่ควรจำกัดว่าบริษัทจำกัดของกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้เฉพาะเรื่องสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่ควรกำหนดเป็นหลักการไว้ให้วิสาหกิจของกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้ทุกเรื่อง หากเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร

5.2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริการพัสดุภาครัฐ

ประเด็นปัญหาเรื่องนี้เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจะดำเนินโครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2556 - 2575) โครงการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการจัดระเบียบสายสื่อสารต่าง ๆ เพื่อให้ภูมิทัศน์ของเมืองเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม และเกิดความปลอดภัยแก่ประชาชน โดยคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 4/2561 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2561 มีมติเห็นชอบในหลักการให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในเขตกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครได้เสนอต่อที่ประชุมว่าจะมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการ และต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2561 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561 ได้มีมติเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว กรุงเทพมหานครจึงได้มอบหมายให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโครงข่ายท่อร้อยสายสื่อสารใต้ดินทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร ระยะทางรวมประมาณ 2,450 กิโลเมตร มูลค่าโครงการ

ประมาณ 25,000 ล้านบาท โดยแบ่งพื้นที่ดำเนินการออกเป็น 4 พื้นที่ แต่เนื่องด้วยโครงการมีมูลค่าการดำเนินการสูง จึงมีผู้ออกมาแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะเกี่ยวกับข้อกังวลในเรื่องปัญหาทุจริตที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ²⁷

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเสนอแนะมาตรการป้องกันการทุจริตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ โดยการออกกฎกระทรวงตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว รวมถึงบริษัทหรือนิติบุคคลที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นเกินร้อยละ 50 ทั้งนี้ เพื่อให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบข้อเสนอดังกล่าวแล้ว²⁸ แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาค้นคว้า ผู้เขียนพบว่า ปัจจุบันยังมิได้มีการกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว

ด้วยความเคารพต่อข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่เสนอให้บริษัทหรือนิติบุคคลที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นเกินร้อยละ 50 เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เนื่องจากจะกระทบต่อการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีกรุงเทพมหานครมุ่งหมายที่จะมอบหมายงานให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการแทนในนามของกรุงเทพมหานคร เพราะจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งจะกระทบต่อความคล่องตัวในการดำเนินการและไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับกรณีของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ หรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐที่

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ปช 008/0037 เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันทุจริต กรณีศึกษาโครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (5 มิถุนายน 2563).

²⁸ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริต กรณีศึกษาโครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (13 สิงหาคม 2563).

ตั้งอยู่ในต่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมาตรา 6 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดว่าเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว หากรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐนั้น ประสงค์จะจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เอง ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้กระทำได้ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในต่างประเทศที่หน่วยงานของรัฐหรือส่วนงาน ของหน่วยงานของรัฐตั้งอยู่มีกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นของต่างประเทศนั้น เป็นการเฉพาะหรือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ใน มาตรา 7 (1) ยังมีข้อยกเว้นการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ดังนั้น เมื่อการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงถูกยกเว้น ให้สามารถกำหนดกฎระเบียบของตนเองได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ยังมีข้อเปรียบเทียบว่าเพราะเหตุใดจึงต้องออกกฎเกณฑ์มาเพื่อควบคุมบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะให้แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่น

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้ศึกษา สำนวน และวิเคราะห์บทนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายสำคัญ ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 พบว่า กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมิได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “รัฐวิสาหกิจ” แตกต่างกันไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายแต่ละฉบับ มีทั้งกรณีที่ครอบคลุมถึงบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือหุ้น และไม่ครอบคลุมถึง เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ผู้เขียนจึงได้สำรวจ รวบรวม และนำเสนอคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในรูปแบบของตารางตามที่ปรากฏในตาราง 5.3

ตารางที่ 5.3 เปรียบเทียบนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายสำคัญฉบับต่าง ๆ ที่มีความหมายครอบคลุมถึง
บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้น

ชื่อพระราชบัญญัติ	คำนิยาม หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561	มาตรา 4 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า (1) ส่วนราชการ (2) รัฐวิสาหกิจ (3) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ (4) องค์การมหาชน (5) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด	ไม่ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อตั้งหรือถือหุ้น

ชื่อพระราชบัญญัติ	คำนิยาม หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึง จังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือ	

ชื่อพระราชบัญญัติ	คำนิยาม หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	ที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ	
พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐ และเอกชน พ.ศ. 2562	มาตรา 3 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ	ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้ง หรือถือหุ้น -นิยามรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึงบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ -นิยามรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึงบริษัทที่เป็นบริษัท “ชั้นหลาน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บริษัทชั้นหลานคือบริษัทลูกของบริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ชื่อพระราชบัญญัติ	คำนิยาม หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	(3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง	
พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548	มาตรา 4 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ	ไม่ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อตั้งหรือถือหุ้น

ชื่อพระราชบัญญัติ	คำนิยาม หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	“หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (ก) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ	

ชื่อพระราชบัญญัติ	คำนิยาม หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตาม สัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น	
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	มาตรา 4 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัด รัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระ ของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง	ไม่ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อตั้งหรือถือหุ้น - กฎหมายฉบับนี้มิได้นิยามรัฐวิสาหกิจไว้โดยตรง แต่กำหนดให้ คำนิยามหน่วยงานของรัฐ หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ มีข้อสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้สามารถออกกฎกระทรวงกำหนด หน่วยงานต่าง ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในคำ

ชื่อพระราชบัญญัติ	คำนิยาม หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
		นิยามนี้ ให้เป็นหน่วยงานของรัฐเพิ่มเติมตาม กฎหมายฉบับนี้ได้ด้วย
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561	มาตรา 4 “หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า (1) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม (2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค (3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น (4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณและตามกฎหมายอื่น (5) หุ่นยนต์ (6) หน่วยงานอื่นของรัฐ (7) หน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับ เงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สิน ลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม (1) (2) (3) (4) หรือ	ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้ง หรือถือหุ้น -กฎหมายฉบับนี้มิได้นิยามหน่วยรับตรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของการ “ตรวจเงินแผ่นดิน” ให้หมายความรวมถึงบริษัท จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ได้นิยามคำว่าหน่วย รับตรวจให้หมายความรวมถึง “รัฐวิสาหกิจตาม กฎหมายวิธีการงบประมาณและตามกฎหมาย อื่น” ด้วย ดังนั้น แม้ว่าบริษัทจำกัดวิสาหกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีได้อยู่ใน ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย

ชื่อพระราชบัญญัติ	คำนิยาม หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	(6) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการดังกล่าว (8) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ หรือ ที่มี กฎหมายกำหนดให้มีสิทธิร้องขอให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ “หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย จัดตั้งขึ้น	วิธีการงบประมาณ แต่อยู่ในความหมายของ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอื่นที่อยู่ในความหมายของหน่วยรับตรวจด้วย - นอกจากนี้การที่บริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยรับตามคำนิยาม ดังนั้น บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็น “หน่วยรับตรวจ” ตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย
พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562	มาตรา 3 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า	ไม่ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งหรือถือหุ้น

ชื่อพระราชบัญญัติ	คำนิยาม หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ครอบคลุมถึง บริษัทจำกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ	

ที่มา : พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562

จากตารางเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า มีเพียงกฎหมายบางฉบับเท่านั้นที่ครอบคลุมถึงบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งหรือถือหุ้น เช่น พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่นิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” รวมถึง บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และหมายถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตาม มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ครอบคลุมถึงบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยรับตรวจเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับเงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลที่สำคัญของการที่กฎหมายทั้งสองฉบับครอบคลุมถึงบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

ประการแรก หากบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือการจัดให้มีบริการสาธารณะโดยวิธีการร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในกิจการดังต่อไปนี้ เฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน รถไฟ รถไฟฟ้า การขนส่งทางราง ท่าอากาศยาน การขนส่งทางอากาศ ท่าเรือ การขนส่งทางน้ำ การจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา การบำบัดน้ำเสีย การพลังงาน การโทรคมนาคม การสื่อสาร โรงพยาบาล การสาธารณสุข โรงเรียน การศึกษา ที่อยู่อาศัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการ ศูนย์นันทนาการและศูนย์การประชุม บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมาดำเนินการกิจการสาธารณูปโภคตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เช่น กิจการรถราง นั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคราวการประชุมครั้งที่ 4/2562 เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2562 กรณีที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการหาหรือว่า หากจะดำเนินการโครงการพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเดี่ยว (Monorail) ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ จะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นว่าสามารถดำเนินการได้เนื่องจากเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการในเรื่องการสร้างและบำรุงรักษาทางบก รวมทั้งเป็นเรื่องการขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจรตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ด้วย ซึ่งในประเด็นหลังนี้ ด้วยความเคารพของต่อความเห็นของคณะกรรมการฯ ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เนื่องจากมีความเห็นว่าประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวรัฐมุ่งหมายควบคุมกิจการ

ค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ดังนั้น กรณีบริการสาธารณะที่ก่อตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การของรัฐ และโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจโดยเฉพาะตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและกระจายอำนาจอำนาจกำหนดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงถือว่ามีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายแล้ว อีกทั้งหากพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 532/2546 โดยที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาตอบข้อหารือในกรณีที่มีปัญหาว่า เทศบาลนครสมุทรสาครจะดำเนินการด้วยตนเองจะต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรี ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นกรณีที่ “มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น” กำหนดไว้แล้ว จึงไม่ต้องดำเนินการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ทั้งนี้ ปัญหาเรื่องทำนองนี้เคยเกิดขึ้นกับกรณีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาแล้วในโครงการรถไฟฟ้า BTS โดยมีผู้นำเรื่องไปร้องต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษกล่าวหาว่าผู้บริหารของกรุงเทพมหานครดำเนินโครงการดังกล่าวโดยมิได้ขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58²⁸

ประการที่สอง การดำเนินการของบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยรับตรวจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ส่วนกรณีที่บริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต่าง ๆ ตามที่กำหนดในตารางเปรียบเทียบนั้น จะส่งผลต่อการดำเนินการ ดังนี้

ประการแรก ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เว้นแต่ต่อมาภายหลังกระทรวงการคลังจะเสนอออกกฎกระทรวงมา กำหนดให้บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว ดังที่ได้วิเคราะห์และนำเสนอไว้แล้วในหัวข้อ 5.2.2.2

ประการที่สอง บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 เนื่องจากนิยามรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึง

ประการที่สาม หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งหนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้มาลงทุนในบริษัทจำกัด พระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ห้ามมิให้

²⁸ สุรพล นิติไกรพจน์, *อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการจัดทำบริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58* (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 15.

กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกัน เรื่องนี้จึงส่งผลกระทบในทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ให้ต้องระมัดระวังในการรักษาวินัยการเงินการคลังจากการลงทุนในบริษัทจำกัดของท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาทางวิชาการเกี่ยวกับวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายจากการพิจารณานิยามรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการสำหรับผู้สนใจศึกษาต่อยอดในโอกาสต่อไปว่า ในทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกแยกแยะนิติบุคคลทางกฎหมายนั้น มีข้อพิจารณาสถานะของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง

แน่นอนว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กิติ บริษัทขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด และบริษัท ตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่างก็เป็นบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีลักษณะแตกต่างจากบริษัทจำกัดในระบบกฎหมายเอกชนทั่วไป กล่าวคือ การจัดตั้งและถือหุ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่าผู้เริ่มก่อการและผู้ถือหุ้นเป็นนิติบุคคลมหาชน นอกจากนี้การจัดตั้งบริษัทดังกล่าวต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่นต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นเรื่องการต้องขอความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าต้องตีความให้สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองที่ท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ กล่าวคือการใช้อำนาจอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลเท่านั้น รัฐมนตรีมีหน้าที่พิจารณาเพียงว่าเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขออนุญาตจัดตั้งนั้น ได้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัดตามกฎหมายเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่ ซึ่งลักษณะเหล่านี้ต่างจากเอกชนทั่วไปที่สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงอย่างเดียว ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาตามกฎหมายเอกชนโดยมิพักต้องขอความยินยอมจากผู้ใด

ประการที่สำคัญบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กิติ บริษัทขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด และบริษัท ตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองประโยชน์มหาชน ซึ่งต่างบริษัทจำกัดในฐานะเป็นเอกชนทั่วไปที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางการค้าพาณิชย์หวังผลกำไรไว้แบ่งปันกันในระหว่างผู้ถือหุ้นอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางทรัพย์สินของเอกชนโดยแท้ ดังนั้น ข้อเท็จจริงเพียงว่าการจัดตั้งวิสาหกิจดังกล่าวดำเนินการในรูปแบบบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงอย่างเดียว จึงยังไม่เพียง

พอที่จะจัดว่าบริษัทจำกัดดังกล่าวเป็นนิติบุคคลเอกชน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาเกณฑ์ในทางกฎหมายอื่นประกอบกัน

จากการศึกษาพบว่า มีผู้เสนอเกณฑ์ในทางวิชาการเพื่อจำบริษัทจำกัดทำนองนี้ว่าสามารถเป็นวิสาหกิจมหาชนได้เช่นกัน เนื่องวิสาหกิจมหาชนมีองค์ประกอบ คือ (1) เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล (2) เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม และ (3) มีรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นถือหุ้นในองค์กรเกินกว่าร้อยละห้าสิบหรือควบคุมกิจการขององค์กรนั้น²⁹ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา³⁰ ที่สรุปข้อความคิดทางกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจมหาชนไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกันว่า วิสาหกิจมหาชนประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล (2) ต้องมีการประกอบกิจกรรมทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมโดยมีผลผลิตสินค้าหรือบริการแลกกับราคา และ (3) ต้องอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยว่าบริษัทจำกัดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสี่บริษัท มีสถานะเป็นวิสาหกิจมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถึงอย่างไรก็ตามสมควรตั้งข้อสังเกตไว้ ด้วยว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสถานะของวิสาหกิจท้องถิ่นก็ยังไม่มีความชัดเจน ทั้งที่กรุงเทพมหานครเคยปรึกษาหารือในเรื่องสถานภาพของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เมื่อปี 2550 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นไว้แต่เพียงว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับดูแลของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด จึงมิใช่เอกชน³¹ ทั้งที่กรุงเทพมหานครตั้งประเด็นในการขอคำปรึกษาหารือว่า “บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ถือเป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น มีความถูกต้องตามหลักกฎหมายมหาชนหรือไม่ เพราะเหตุใด”

²⁹ หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0402/1066 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2509 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘การก่อตั้งหรือการถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น’ (มิถุนายน 2533) 2 วารสารนิติศาสตร์ 146.

³⁰ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ‘วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529) 85.

³¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 222/2550 เรื่อง สถานภาพของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานครส่วนตัวขยาย และโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของ กรุงเทพมหานคร.

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการรอบวัตถุประสงค์ของบริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นทางวิชาการที่เสนอว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะบริษัทจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเอกเทศและมีสถานะการดำรงอยู่ของตนเองแยกต่างหากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บริษัทดังกล่าวจึงย่อมมีอำนาจตามวัตถุประสงค์ของตนเองที่ได้จดทะเบียนไว้ ไม่ว่าจะเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ หรือไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการภายในหรือนอกเขตกรุงเทพมหานคร³²

โดยสรุปในขั้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า บริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นวิสาหกิจมหาชนของท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ แม้ว่าจะใช้รูปแบบการจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายเอกชนก็ตาม และเนื่องจากผู้ที่มีอำนาจครอบงำหรือควบคุมบริษัทคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน และบริษัทจำกัดดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจของภาคมหาชน (Public Sector) ที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

5.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และความผูกพันตามหลักกฎหมายมหาชน

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนขอตั้งเป็นประเด็นทางกฎหมายไว้สำหรับให้ผู้ที่มีความสนใจประเด็นเหล่านี้ศึกษาต่อยอดลงลึกในรายละเอียด เนื่องจากขอบเขตของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีเนื้อหาในการศึกษาจำนวนมาก ดังนั้น จึงมิได้ศึกษาลงรายละเอียดในเรื่องดังต่อไปนี้

5.3.1 ขอบวัตถุประสงค์ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากปัญหาว่าบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นนั้นมีสถานะเป็นวิสาหกิจมหาชนหรือวิสาหกิจเอกชนแล้ว ยังมีประเด็นสำคัญที่จะส่งผลต่อการดำเนินการและความผูกพันในทางกฎหมายของบริษัทดังกล่าวคือ การพิจารณาถึงขอบวัตถุประสงค์ของบริษัทประกอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความผูกพันในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นจากการที่เห็นว่าบริษัทดังกล่าวอยู่ในฐานะวิสาหกิจมหาชนของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องซึ่งมีรายละเอียดซับซ้อนและยังไม่ได้มีการศึกษาไว้วางขวางนัก จึงขอกล่าวไว้เพื่อประเด็นศึกษาต่อยอดสำหรับผู้สนใจศึกษาต่อไป

³² เพิ่งอ้าง 82.

โดยปกติแล้วบริษัทจำกัดต่าง ๆ จะมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิในฐานะตราสารจัดตั้งนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม แม้บริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งสามารถมีขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลได้กว้างขวางตราบเท่าที่วัตถุประสงค์นั้นไม่ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย ไม่เป็นการพันวิสัย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อบริษัทดังกล่าวจัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่โดยเฉพาะตามกฎหมายจัดตั้งรวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและที่สำคัญภารกิจดังกล่าวของบริษัทจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นด้วย หากใช้ว่าบริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เฉกเช่นเอกชนทั่วไป เพราะฉะนั้นแล้วจะมีผลเป็นการว่า ระบบกฎหมายเปิดช่องปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะนิติบุคคลมหาชนหลีกเลี่ยงความผูกพันทางกฎหมายมหาชน โดยการใช้ช่องทางการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนมาดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งน่าจะขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรณีตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด แม้จะจดทะเบียนว่ามีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค แต่อย่างไรก็ดี ยังคงต้องผูกพันอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของเทศบาล ดังที่ได้นำเสนอเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 264/2554 เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งได้นำเสนอไว้แล้วในหัวข้อ 5.2.2.1

5.3.2 ประเด็นปัญหาความผูกพันทางกฎหมายมหาชน

บริษัทจำกัดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น และมีประเด็นความเห็นทางวิชาการบางส่วนเห็นว่า หน่วยงานลักษณะดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจซึ่งในทางวิชาการเห็นกันว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ต้องพิจารณาต่อไปว่า บริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผูกพันต่อกฎหมายมหาชนในทางกฎหมายมหาชนหรือไม่ เพียงใด ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์ไว้เบื้องต้นเพื่อเป็นประเด็นในการศึกษาต่อยอดสำหรับผู้สนใจต่อไป

5.3.2.1 ความผูกพันต่อหลักการทางรัฐธรรมนูญ

เมื่อบริษัทจำกัดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งและดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความผูกพันต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่าวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการหรือปฏิบัติต่อบุคคลที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือขัดต่อหลักความเสมอภาค เช่น บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถประกาศ

รับสมัครบุคคลเข้าทำงานโดยระบุว่ารับสมัครเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือรับสมัครเฉพาะบุคคลเพศใดเพศหนึ่งเป็นการเฉพาะได้หรือไม่

นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาว่ามีหลักการในทางรัฐธรรมนูญที่ต้องผูกพันบางประการหรือไม่ เช่น หลักการห้ามดำเนินการอันเป็นการค้าแข่งกับเอกชน ซึ่งหลักการดังกล่าวจะเป็นขอบเขตจำกัดการดำเนินการของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะสามารถดำเนินกิจการในเรื่องต่าง ๆ ได้เพียงใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 75 วรรคสอง กำหนดหลักการไว้ว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ” ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการตีความว่าจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแข่งขันกับเอกชนหรือไม่นั้น ในอดีตเรื่องนี้เป็นปัญหาที่กระทบต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในประเด็นนี้จะขอนำเสนอตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นในสองกรณี ดังต่อไปนี้

ตัวอย่างแรก ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 156/2550³³ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **กรณีนี้เป็นเรื่องที่เทศบาลเมืองพระพุทธรบาทจะดำเนินการจัดซื้อหาที่ดินเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาความยากจน โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จึงได้ขอหารือแนวทางการดำเนินการเรื่องดังกล่าวต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากอาจมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยซึ่งปลูกสร้างลงบนที่ดินซึ่งเทศบาลเมืองพระพุทธรบาทจัดซื้อมาด้วยงบประมาณของท้องถิ่นเองว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่** จึงขอหารือเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา **คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1)** มีความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสรุปว่า “การที่เทศบาลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะดำเนินการในเรื่องใด ๆ ได้ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ ตามตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าในเรื่องนี้กฎหมายว่าด้วยเทศบาลมิได้ให้เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองมีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยไว้ และแม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (12)

³³ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 156/2550 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

จะได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น แม้กฎหมายดังกล่าวจะให้อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยก็ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายได้ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินและการสร้างบ้านขายไม่ใช่การบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้ ทั้งยังอาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งกับเอกชน อันเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการที่จะต้องรับผิดชอบเป็น การส่วนตัวเนื่องจากการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่ และอาจเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเนื่องจากการเป็นการนำงบประมาณแผ่นดินไปเป็นทุนในการดำเนินโครงการดังกล่าว

สำหรับประเด็นปัญหาดังกล่าว การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่มีผลเป็นเพียงการกำหนดแผนการอันเป็นกรอบของหน้าที่และอำนาจไว้เท่านั้น เรื่องนี้ส่งผลกระทบต่ออย่าง มีนัยสำคัญต่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งหมายให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็น “กฎหมายกลาง” (Omnibus Law) ในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีสถานะเหนือกว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมหรือขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เคยกำหนดไว้ใน กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁴

ด้วยความเคารพต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าว นอกจากการตีความกฎหมายในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าเป็นเพียงการกำหนดแผนการอันเป็นกรอบของอำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้นแล้ว ผู้เขียน มีความเห็นต่อไปว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องนี้ส่งผลกระทบต่อกระบวนทัศน์การริเริ่ม สร้างสรรค์การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการ ตีความว่า กรณีที่เทศบาลเมืองพระพุทธบาทจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564) 180-181.

ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายไม่ใช่การบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้อีกทั้งในความเห็นเรื่องนี้ยังระบุด้วยว่าอาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งกับเอกชน ผู้เขียนเห็นว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย หรือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังยึดถือตามความเห็นเรื่องนี้อย่างเคร่งครัดจะทำให้กระทบต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจจะมีรูปแบบหรือวิธีการที่หลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด และให้บริษัทจำกัดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมหรือรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะกระทบต่อการดำเนินการในกรณีของเทศบาลนครซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม นอกจากนี้ยังอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 75 วรรคสอง ที่กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการอันเป็นการแข่งขันกับเอกชน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอว่าหากมีโอกาสหรือมีประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีเรื่องซึ่งจำต้องหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกิติ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกิติ อาจตั้งเป็นประเด็นหารือเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นดังกล่าวนี้ด้วยว่า ยังสอดคล้องกับสภาพการณ์หรือบริบทข้อกฎหมายในทางรัฐธรรมนูญอยู่หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคลี่คลายปัญหาอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ต่อไป

ตัวอย่างที่สอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1177/2558³⁵ เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีในการดำเนินการ

³⁵ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1177/2558 เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีในการดำเนินการโครงการส่งเสริมการตลาด การท่องเที่ยวเชิงเกษตรและการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ.

โครงการส่งเสริมการตลาด การท่องเที่ยวเชิงเกษตรและการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ ในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ให้ความเห็นว่าการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีจัดเรือท่องเที่ยวไว้บริการนักท่องเที่ยวเฉพาะวันหยุดและวันหยุดนักขัตฤกษ์เพื่อท่องเที่ยวรอบเกาะเกร็ดโดยไม่คิดค่าบริการนั้น เป็นการดำเนินการที่อยู่นอกเหนืออำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี และเป็นการดำเนินการทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชน เป็นต้น

นอกจากประเด็นปัญหาทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวแล้ว ยังมีประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับความผูกพันต่อหลักการตรวจเงินแผ่นดินหรือหลักการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในกรณีของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีหลักการในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมากน้อยเพียงใด และวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ มากน้อยเพียงใด ซึ่งกล่าวสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินนั้น หากตีความว่ากิจการของบริษัทดังกล่าวเป็นกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยรับตรวจ³⁶ ก็จะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือมิฉะนั้นก็อาจตรวจสอบผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยรับตรวจก็ได้ ซึ่งได้นำเสนอไว้ในตารางเปรียบเทียบในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้สนใจสามารถนำไปศึกษาต่อยอดในโอกาสต่อไป

5.3.2.2 ความผูกพันต่อหลักการทางกฎหมายปกครอง

นอกจากหลักการตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องมีความผูกพันต่อหลักการตามกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนอย่างไรบ้าง เช่น ปัญหาว่าบริษัทจำกัดวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดนิยามหน่วยงานของรัฐ หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหากเป็นหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ต้องเปิดเผยข้อมูลสัญญาจ้าง สัญญาสัมปทาน หรือข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการและการ

³⁶ โปรตูดุ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 4 (7).

ดำเนินการของบริษัท สำหรับประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า บริษัทจำกัดในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่หน่วยงานของรัฐและมีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีประเด็นอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่ต้องศึกษาต่อยอดต่อไป เช่น ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะของทรัพย์สินของบริษัทดังกล่าวว่าอยู่ในฐานะทรัพย์สินทางมหาชนหรือทรัพย์สินเอกชน เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการจัดตั้งและการดำเนินการของบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การดำเนินการเกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นสาธารณูปโภคในทางการค้า พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งแม้จะมีประสิทธิภาพในแง่การจัดทำบริการมากกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการของวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาถึงหลักการในทางกฎหมายมหาชนหรือหลักการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ตั้งแต่การจัดตั้ง การดำเนินการ หรือการกำกับดูแล ตลอดจนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและเอกชนที่ร่วมดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในแง่ประสิทธิภาพ ความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับหลักการในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ค้นคว้า ในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนจะแยกประเด็นของบทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิจัยเป็นหัวข้อบทสรุป (6.1) ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ประเด็นหลักได้แก่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ (6.1.1) และข้อค้นพบจากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีข้อเสนอ (6.2) โดยแบ่งเป็นข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางกฎหมาย (6.2.1) และข้อเสนอแนะด้านนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (6.2.2) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

6.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสามฉบับ นับจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันย้อนหลังขึ้นไปได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วางหลักการในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการวิชาการกระจายอำนาจทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีหลักการที่รับรองความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น มีหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ เช่น ความเป็นอิสระในเชิงภารกิจ และอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ กำหนดหลักความเป็นอิสระด้านการคลัง ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านอื่น รวมทั้งกำหนดกลไกที่เกี่ยวข้องในระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในประการที่สำคัญ รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญของประเด็นดังกล่าว ดังนี้

6.1.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันกำหนดหลักจัดทำบริการสาธารณะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งกำหนดว่าในการจัดทำ

บริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง โดยใช้สถานภาพการเป็นราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นหลัก ซึ่งเมื่อศึกษาเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศทั้งในประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นแล้วพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทั้งสองทั้งสองประเทศมีรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลายตามบริบทหรือลักษณะของบริการสาธารณะ เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบการมอบหมายภารกิจให้เอกชนดำเนินการแทน ทั้งในลักษณะการทำสัญญาจ้างเหมาบริการ การให้สัมปทานบริการสาธารณะ รวมทั้งการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะโดยจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่แยกต่างหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสหการ การจัดตั้งองค์การมหาชนของท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในลักษณะที่จัดตั้งขึ้นภายในท้องถิ่น หรือการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลแยกออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก็เช่นกัน มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่หลากหลายนอกเหนือจากการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว ยังพบว่าการตั้งองค์กรมาดำเนินการในลักษณะทำนองเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศส เช่น การจัดตั้งสหการ รวมทั้งการดำเนินการโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล

นอกจากนี้ ข้อค้นพบประการที่สำคัญจากการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นพบว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของทั้งสองประเทศทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและในระดับกฎหมายได้กำหนดบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ มีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และมีความคล่องตัวในการดำเนินการ จึงทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองประเทศมีความเข้มแข็งและสามารถจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงตามหลักการบริการสาธารณะ

สำหรับกรณีของประเทศไทย แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และสามารถเลือกใช้เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน การจัดตั้งสหการ หรือการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด แต่จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นยาก

ในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย เช่น การจัดตั้งสหการที่เคยกำหนดเป็นหลักการไว้ครั้งแรกในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จนกระทั่งถึงปัจจุบันก็เคยมีการก่อตั้งสหการมาเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะได้เลย หรือแม้แต่กรณีการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบให้อำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ หากบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งกำหนดไว้ครั้งแรกในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ในคราวที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบมีอำนาจก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้เมื่อปี 2511 แต่ก็มีเคยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถดำเนินการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้เลย ยกเว้น กรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด วิสาหกิจของกรุงเทพมหานครซึ่งมีได้เกิดขึ้นจากการที่กรุงเทพมหานครก่อตั้งขึ้น หากแต่เป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครเข้าไปถือหุ้นข้างมากจนกระทั่งมีอำนาจครอบงำการบริหารงานของบริษัท ทั้งนี้ จะได้สรุปประเด็นนี้ในหัวข้อถัดไป

จากการศึกษาพบว่าปัญหาประการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทยมิได้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีอำนาจเป็นของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวคือ เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนกันระหว่างอำนาจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มิได้เป็นไปตามความมุ่งหมายเนื่องจากปัญหาการใช้การตีความกฎหมายดังกล่าวที่เห็นว่ามีใช้กฎหมายซึ่งจะมีผลเป็นการก่อตั้งอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเท่านั้น นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาจากการใช้การตีความกฎหมายขององค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อกฎหมายและองค์กรตรวจสอบภายนอก ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้กระทบต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องจำกัดบทบาทหน้าที่ของตนเองอยู่เฉพาะภารกิจพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และเทศบาลในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นจำนวน 5 แห่ง ซึ่งมีความกล้าหาญริเริ่มใช้อำนาจตามกฎหมายของตนในการพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยการก่อตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะนำเสนอต่อไป ในข้อค้นพบจากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวข้อ 6.1.2

6.1.2 ข้อค้นพบจากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะใช้สถานะความเป็นราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม มีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนพยายามใช้กฎหมายให้เกิดนวัตกรรมการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เช่น กรณีที่กรุงเทพมหานครที่มอบหมายภารกิจบางเรื่องให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นผู้ดำเนินการแทน หรือกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง สำหรับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครนั้น พบว่าช่วงปี 2551 มีกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จัดตั้งบริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด และบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขึ้นในปี พ.ศ. 2551 ทั้งสองบริษัทเป็นกิจการพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง 2 ฉบับ ได้แก่ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551 และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551 ข้อบัญญัติทั้งสองเรื่องได้กำหนดว่าในการบริหารกิจการตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติว่า อาจจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการในรูปแบบที่มีการร่วมทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และหรือเอกชนร่วมลงทุน องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจึงจัดตั้งบริษัทจำกัดมาดำเนินการตลาดกลางยางพาราเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีทางเลือกในการจำหน่ายมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการจัดตั้งบริษัทมารับผิดชอบบริหารจัดการปัญหาขยะในพื้นที่จังหวัดระยอง แต่ก็ประสบปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจจากหน่วยงานตรวจสอบและผู้กำกับดูแลว่าการก่อตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นเรื่องซึ่งดำเนินการไปโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จนเป็นเหตุให้ต้องดำเนินการเพิกถอนการจดทะเบียนบริษัททั้งสอง

นอกจากนี้ยังพบว่ามีการมีกรณีของเทศบาลห้าแห่งในจังหวัดขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญและเทศบาลตำบลท่าพระ จัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเพื่อดำเนินการระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบาสายเหนือ-ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาค จังหวัดขอนแก่น โครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1) ทั้งนี้เทศบาลทั้ง 5 เทศบาลดังกล่าวได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ขึ้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 มีทุนจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเริ่มแรกจำนวน 5,000,000 บาท เพื่อดำเนินการโครงการข้างต้น ปัจจุบันบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ได้มีการจัดตั้งและดำเนินกิจการของบริษัทแล้ว อย่างไรก็ตาม พบว่าในขั้นตอนของการจัดตั้งบริษัทจำกัดดังกล่าว มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนบางประการ เช่น กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายเกี่ยวกับ

การดำเนินการจัดตั้ง สถานภาพทางกฎหมาย ตลอดจนข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องซึ่งมีปัญหาคลุ่มเครือเรื่อยมาในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ กระบวนการขอจัดตั้ง การขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนสถานะทางกฎหมายขององค์กรรูปแบบดังกล่าว การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น ส่วนใหญ่เกิดจากการที่ระบบกฎหมายยังไม่รับรู้ถึงรูปแบบการดำเนินการในลักษณะนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐไม่มั่นใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดบริหารสาธารณะในรูปแบบดังกล่าวได้ดีหรือไม่ เพียงใด ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกรณีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคที่มีลักษณะในทางพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมนั้น รัฐกลับเลือกใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยการจัดตั้งวิสาหกิจของรัฐมาเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐมาช้านาน

นอกจากนี้ ยังพบว่าการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดและให้บริษัทดังกล่าวดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น มีคุณูปการต่อการพัฒนาหลักการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกฎหมายปกครองท้องถิ่น ผ่านบทเรียนของการลงผิด ลองถูก และการต่อสู้โดยใช้เครื่องมือในทางกฎหมายและใช้หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่ประสบปัญหาทางกฎหมายจนเกิดการตีความกฎหมายอันนำไปสู่การพัฒนาหลักกฎหมายและเป็นต้นแบบของการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของเทศบาลนครขอนแก่นที่ริเริ่มก่อตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด โดยมีต้นแบบมาจากบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด หรือในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองที่ใช้บริษัทจำกัดทั้งสองแห่งเป็นเครื่องมือในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นทั้งในเรื่องการสนับสนุนส่งเสริมอาชีพเกษตรกร การเป็นกลไกแทรกแซงตลาดพืชผลทางการเกษตร รวมทั้งการเป็นเครื่องมือในการกำจัดขยะ รวมทั้งดูแลรักษาความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น

ผู้เขียนได้ศึกษาชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาจากข้อค้นพบในการศึกษา รวมทั้งได้วิเคราะห์บางประเด็นปัญหาต่าง ๆ พร้อมเสนอข้อพิจารณาและหาแนวทางแก้ไขบางส่วนกระจายอยู่ตามเนื้อหาบทต่าง ๆ แล้ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อยอดและเพื่อจุดประกายให้เกิดประเด็นเพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมาย รวมทั้งหาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ต่อไป

ทั้งนี้ สำหรับข้อเสนอแนะในเชิงหลักการทั้งในระดับกฎหมายและในระดับนโยบายจะได้นำเสนอไว้ในหัวข้อถัดไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ในการนำไปสู่แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อตั้งและการดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยจะเสนอแนะตามลำดับมาตรการที่สามารถปฏิบัติได้เลยโดยมีจำต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบไปจนกระทั่งถึงข้อเสนอแนะที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในทางนโยบายเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอด้านกฎหมาย

(1) การจัดทำคู่มือหรือแนวทางในการจัดตั้งบริษัทจำกัด

ผู้เขียนมีข้อเสนอเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอเสนอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย รวมทั้งผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยดำเนินการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลนครขอนแก่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ร่วมกันจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อถอดบทเรียน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อจัดทำแนวทางหรือคู่มือในการดำเนินการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งอย่างน้อยคู่มือหรือแนวทางดังกล่าวควรมีเนื้อหาในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1.1) กระบวนการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจำกัดทั้งในเชิงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดเตรียมแผนการดำเนินการในกรณีที่ต้องจัดเตรียมข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือการตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนและค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งบริษัทจำกัด

(1.2) กระบวนการสร้างความร่วมมือกับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในกรณีที่หลาย ๆ เทศบาลจำเป็นต้องร่วมมือกันจัดตั้งบริษัทจำกัดเช่นกรณีตัวอย่างของบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด รวมทั้งการสร้างการรับรู้และสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น เช่น ราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด) ราชการส่วนกลาง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการริเริ่มและจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(1.3) กรณีศึกษารูปแบบและแนวทางการดำเนินการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด บริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองทั้งสองแห่ง และบริษัท ขอนแก่น ทรานซิทซิสเต็ม จำกัด ทั้งในแง่ที่ประสบความสำเร็จ และในแง่ที่เป็นปัญหาอุปสรรคจากการดำเนินการ

(1.4) แนวทางหรือทางเลือกในการการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ โดยใช้วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือ

(1.5) แนวทางการบริหารจัดการ การกำกับดูแล และการประเมินผลวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจศึกษาเทียบเคียงจากหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 และแนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

(1.6) แนวทางการดำเนินการโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนโดยให้บริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

(1.7) การแสวงหาแหล่งทุนหรือความร่วมมือในการดำเนินการของบริษัทวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เสนอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ให้รองรับกรณีเทศบาลมีค่าใช้จ่ายบางประการที่จำเป็นต้องเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดของเทศบาล เช่น เงินที่จ่ายเพื่อลงเป็นหุ้นในบริษัทจำกัดของเทศบาล เป็นต้น เนื่องจากจากการศึกษาพบว่า กรณีที่เทศบาลร่วมกันจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิทซิสเต็ม จำกัด นั้น ใช้เงินบริจาคจากภาคเอกชนในการดำเนินการ เพราะเทศบาลทั้งห้าแห่งไม่มั่นใจว่าหากเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแล้วจะสามารถเบิกจ่ายได้ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่

(3) เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 หรืออาจปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวทั้งฉบับ เพื่อมิให้ต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายฉบับ โดยผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอของ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่เสนอไว้ใน รายงานการวิจัย เรื่อง หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564) ว่า ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค และกระทรวงมหาดไทยควรออกหลักเกณฑ์กลางเพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งบริษัทท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้เขียนมีข้อเสนอเพิ่มเติมให้ตัดเงื่อนไขที่ต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยอนุมัติออก ทั้งนี้ ให้ใช้วิธีการกำกับดูแลโดยกฎระเบียบหรือการกำกับดูแลภายหลังการดำเนินการแทน

(4) เสนอให้มีการผลักดันให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวดว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้กำหนดหลักการเรื่องการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือให้ปรับปรุงหลักการในมาตรา 250 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ดังนี้

“ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะในระดับท้องถิ่นและให้มีหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะเป็นของตนเอง และหากหน้าที่และอำนาจในเรื่องใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ หรือจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบสหการ บริษัทจำกัด บริษัทมหาชน หรือองค์การมหาชนท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐก็ให้มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการนั้นก็ได้”

6.2.2 ข้อเสนอด้านนโยบาย

ผู้เขียนมีข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินการด้านนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) นโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสม

เสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเร่งรัดการปรับปรุงหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการได้โดยง่าย รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถดำเนินการได้ และไม่จำกัดวัตถุประสงค์ของบริษัทเฉพาะเรื่องสาธารณูปโภคเท่านั้น นอกจากนี้อาจให้มีบทบัญญัติเพื่อให้อำนาจแก่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และวางแนวทางการกำกับกิจการบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือให้อำนาจสภาท้องถิ่น

ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน และกำกับดูแลกิจการของบริษัท จำกัด

ในระหว่างที่การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ควรหาแนวทางในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกกกฎเกณฑ์หรือแนวทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นในมิติของการพัฒนา ส่งเสริม หรือสนับสนุน ให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น เพื่อให้สมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น รวมทั้งผลักดันให้มีการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการมอบหมายภารกิจให้เอกชนดำเนินการแทน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับการดำเนินการในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะมอบอำนาจให้เอกชนหรือบริษัทจำกัด ที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน

(2) ข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมในทางการคลัง มีงบประมาณจากการจัดเก็บรายได้ที่เพียงพอต่อการพึ่งพาตนเองได้ ควรศึกษาและพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะด้วยการใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อให้บริการสาธารณะมีรูปแบบที่หลากหลาย ให้สอดคล้องกับบริบทของสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยอาจจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมาเพื่อดำเนินการภารกิจบางอย่างของเทศบาลที่มีลักษณะเป็นเป็นการค้าและเป็นสาธารณูปโภค เช่น จัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อบริหารจัดการขยะในเขตเทศบาลและเทศบาลข้างเคียงทั้งระบบ หรือจัดให้มีสถานรับดูแลผู้สูงอายุและสถานรับเลี้ยงเด็กที่มีมาตรฐานสูงกว่ามาตรฐานทั่วไป ตลอดจนโรงเรียนที่มีมาตรฐานสูง หรือเทียบเท่ามาตรฐานของภาคเอกชน โดยเก็บค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการ เพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเงินหรือมีความสามารถในการเข้าถึงบริการที่เทศบาลจัดให้มีเพิ่มเติมจากบริการสาธารณะที่จัดให้มีตามอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป เป็นต้น

(3) ข้อเสนอต่อรัฐบาล

เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถเลือกรูปแบบหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเห็นว่าบริการสาธารณะใดที่มีลักษณะเป็นการจัดสิ่งสาธารณูปโภค

หรือมีลักษณะเป็นการค้าพาณิชย์ ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดตั้งบริษัท จำกัดได้ในขณะนี้ จัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินการแทน สำหรับการดำเนินการในเรื่องนี้ควรศึกษา บทเรียนหรือปัญหากรณีของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครขอนแก่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระยอง ประกอบการดำเนินการด้วย รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มีมาตรการอื่น ๆ สนับสนุน เช่น การถ่ายทอดบทเรียนหรือองค์ความรู้ รวมทั้งการแสวงหามาตรการสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดหาแหล่งเงินกู้ การจัดหาหุ้นส่วนในการดำเนินการทั้งหุ้นส่วน ภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เครื่องมือตาม พระราชบัญญัติร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ตลอดจนสนับสนุนให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นผ่อนถ่ายภารกิจบางลักษณะที่มีได้ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจการอนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ ตามกฎหมายไปให้เอกชนดำเนินการแทนในรูปแบบการจ้างเหมาบริการ เป็นต้น



บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2560).

นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560).

-- การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส 2018 (อมรินทร์ พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง 2561).

-- หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2560).

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด, รายงานประจำปี 2565 (กรุงเทพมหานคร 2566).

ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2528).

ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย (สำนักงาน ก.พ. 2542).

ปิยบุตร แสงกนกกุล, กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป (วิญญูชน 2556).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (โครงการตำราและเอกสาร

ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555).

วุฒิสาร ตันไชย, รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า 2559).

-- ปกป้องท้องถิ่นไทย : เพิ่มรายได้ท้องถิ่นง่าย ๆ แค่ว่าพลิกฝ่ามือ, (สถาบันพระปกเกล้า, 2558).

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และคณะ, การพัฒนาเมืองอัจฉริยะขอนแก่น (โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา 2564).

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย, (สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย 2563).

สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (เอ็กซ์เปอร์เนท 2550).

-- รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (นิติธรรม 2539).

สหธน รัตนไพจิตร, กฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วนบริษัท (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566).

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2561 ของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (หมายเหตุประกอบงบการเงิน) (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 2561).

โสภณ รัตนกร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หุ้นส่วนบริษัท (พิมพ์ครั้งที่ 12, นิติบรรณาการ, 2553).

อุดม ทุมโฆสิต, *การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น : ระบบ กลไก และข้อสังเกตเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย* (โรงพิมพ์รัตนไตร 2561).

เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ* (วิญญูชน 2566).

ภาษาต่างประเทศ

Jean-Claude Ricci, *Droit administratif général* (5è édition, HACHETTE VIVRE 2012).

Maria Bordas, *Public Services at Local Government* (ACTA JURIDICA HUNGARICA, Level, 50, 2009).

Michel Verpeaux, Christine Rimbault and Franck Waserman, *Les collectivités territoriales et la décentralization* (10è édition, La Documentation française 2017).

Stéphane Saussier and Michael Klien, *Local Public Enterprises: A Taxonomy* (IAE-PANTHEON-SORBONNE 2014).

บทความในหนังสือ

ภาษาไทย

ชาญชัย แสงค์ดี, ‘การนำเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ’ ใน *รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์* (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2562).

พนม เอี่ยมประยูร, ‘หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายซึ่งมีคำบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ’ ใน *หนังสือที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร* (วิญญูชน 2545).

สุรพล นิติไกรพจน์, ‘อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ในฐานะวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกในประเทศไทย’ ใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ (บรรณาธิการ) *60 ปี ความมุ่งมั่นของคน ตัวตนของอาจารย์วรพจน์* (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2557).

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ‘ภารกิจและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง’ ใน *หนังสือประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง* (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2560).

ภาษาต่างประเทศ

Hellmut Wollmann, 'Local Public Enterprises as Providers of Public Services in European Countries' in Luc Bernier, Massimo Florio and Philippe Bance (eds) *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (Routledge 2020).

บทความวารสาร

ภาษาไทย

สมคิด เลิศไพฑูรย์, 'การก่อตั้งหรือการถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การปกครองท้องถิ่น' (2533) 2
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 146.

งานวิจัย

ภาษาไทย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
และต่างประเทศเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2544).

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, พัฒนาการและบทบาทของสหสามัคคีค้ำสัตว์ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2523).

วสันต์ เหลือประเสริฐ, การศึกษาแนวทางการดำเนินการร่วมกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อวิทยาลัยพัฒนาการปกครอง
ท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า 2549).

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, การวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ
15 ปี (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557).

สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย
(รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564).

สมชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ, รูปแบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยรวมของจังหวัดระยอง (รายงาน
ผลการวิจัยเสนอต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง 2562).

สุรพล นิติไกรพจน์, อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการจัดทำบริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน
ภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557).

-- และคณะ, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง 2545).

วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย

คมกฤษ อารัตน์วิไล, ‘แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540).

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ‘วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529).

ฉัฐเมษ ภิรมณ์พานิช, ‘การจัดตั้งและการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2556).

ชัยภัทร ทั้งทอง, ‘การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552).

พิชญนันท์ ทิพย์มณี, ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจำกัดที่จัดตั้งโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2563).

ภัสณา จันทรอภาส, ‘การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2560).

สันติชัย สุขราษฎร์, ‘ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).

สิริพร มณีภักดิ์, ‘การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538).

อยุทธิ์ จามิกรณ์, ‘แนวทางในการจัดตั้ง ถิ่นหุ้น แลดำเนินงานของบริษัทจำกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540).

เอกสารอื่น ๆ

ภาษาไทย

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ. 2562

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1, รายงานการประชุม ครั้งที่ 15/2560 (11 มกราคม 2560).

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ, รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง
สหกรณ์การให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น (สถาบันบัญญัติแห่งชาติ 2562).

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 385/2521 เรื่อง ที่กระทรวงพาณิชย์หาข้อปัญหา
กฎหมายว่าด้วยการเข้าเป็นผู้เริ่มก่อการของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด ในบริษัท นวโลหะ
ไทย จำกัด

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 99/2539 เรื่อง สถานภาพและการดำเนินการของ
บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (บริษัทสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด).

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 532/2546 เรื่อง อำนาจการปรับปรุงอัตราค่าบริการ
ประปาของเทศบาลนครสมุทรสาคร.

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 156/2550 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการ
ตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 222/2550 เรื่อง สถานภาพของบริษัท
กรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร
ส่วนตัวขยาย และโครงการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร.

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 264/2554 เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานคร
ตามมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 55/2556 เรื่อง การจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการ
สาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1177/2558 เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีในการดำเนินการโครงการส่งเสริมการตลาด การท่องเที่ยวเชิง
เกษตรและการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ.

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1729/2559 เรื่อง แนวทางการดำเนินการโครงการ
รับซื้อไฟฟ้าจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับ
หน่วยงานราชการ.

คำฟ้องของเทศบาลเมืองปทุมธานี ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1481/2560.

บันทึกข้อตกลงมอบหมายให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นผู้บริหารจัดการเดินรถโครงการระบบ
ขนส่งมวลชนสายสีเขียว ช่วงหมอชิต-สะพานใหม่-คูคต และช่วงแครี่-สมุทรปราการ ฉบับลง
วันที่ 28 กรกฎาคม 2559.

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริต กรณีศึกษาโครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดิน
ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปช (13 สิงหาคม 2563).

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2558.

พระราชบัญญัติกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (ร่างที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เสนอเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2561).

ฟิลิปป์ แรงโบลท์ (Philippe RAIMBAULT), ‘หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ (*Les lois du service public*)’ (การบรรยายทางวิชาการภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสำนักงานศาลปกครองและสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ประจำปี 2559 สำนักงานศาลปกครอง 3 สิงหาคม 2559).

รายงานการประชุมคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3/2563 วันพฤหัสบดีที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563.

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 (1/2540, 55/2539) วันอังคารที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2539.

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 15/2560 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2560.

ร่างหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/... ลงวันที่ ... ธันวาคม 2539 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0309/14945 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2509 เรื่อง การถือหุ้นในบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 1309/2171 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2510 เรื่อง การขอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.3/11455 เรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล.

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.3/ว 3447 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2555 เรื่องการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.4 / ว 4524 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549.

หนังสือของสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0208.5/259 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2560 เรื่อง การขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด.

หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0402/1066 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2509.

หนังสือบริคณสนธิบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด.

หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 ที่ ตผ 0030 ขบ/478 ลงวันที่ 8 เมษายน 2553.

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ปช 008/0037 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2563 เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันทุจริต กรณีศึกษาโครงการนำสายสื่อสารลงใต้ดินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0402/14681 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2509 เรื่อง การถือหุ้นในบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0403/693 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2510 เรื่อง ขอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0403/6934 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2510 เรื่อง ขอแก้ไขร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการพาณิชย์ของราชการท้องถิ่น.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

- ‘การจัดซื้อจัดจ้าง’ (บริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด, มปป) <<https://www.kkts.co.th/home/category/purchase>> สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2566.
- ‘ความเป็นมา บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด’ (บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด, มปป.) <<https://www.thanakom.co.th/17300189/ประวัติและความเป็นมาของบริษัท>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.
- ‘งบแสดงฐานะการเงิน’ (บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด, 2566) <<https://www.thanakom.co.th/18039317/งบการเงิน>> สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2566.
- ‘ซัชชาติ สิทธิพันธุ์: ผู้ว่าฯ กทม. เผย 1 เดือนได้ข้อสรุปปมสัมปทานรถไฟฟ้าสายสีเขียว หลังหารือ กรุงเทพมหานคร’ (BBC News ไทย, 22 มิถุนายน 2565) <<https://www.bbc.com/thai/thailand-61590406>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.
- ‘ชื่อนิติบุคคล : บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เลขทะเบียนนิติบุคคล: 0105498001303’ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, 5 มิถุนายน 2566) <<https://datawarehouse.dbd.go.th/company/profile/W5sRxQWnbSuBOuYCo5vGEw88T5hogtscRBzbUUEYP02fkhhegiO-fYLpKqNbksic>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.
- ‘ชื่อนิติบุคคล : บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เลขทะเบียนนิติบุคคล: 0405560001534’ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, 24 พฤษภาคม 2566) <<https://datawarehouse.dbd.go.th/company/profile/W5sRxQWnbSuBOuYCo5vGEw88T5hogtscRBzbUUEYP02fkhhegiO-fYLpKqNbksic>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

dbd.go.th/company/profile/CL8jNW_XJ9K-5mrS4M-FX4n-6P6lEHwASLg5hcpU6USt-u1DvWWG4qsglmK-ZVPX> สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2566.

-- ‘รายงานการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานการบริหารจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจรจักระยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง’ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2 มิถุนายน 2563) < <https://www.audit.go.th/th/การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน-การบริหารจัดการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร> > สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

-- ‘วิสัยทัศน์และพันธกิจ’ (บริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด, มปป.) <<https://www.kkts.co.th/home/our-vision>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ‘ปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นไทย’ (สถาบันปรีดี พนมยงค์, 4 กันยายน 2563) <<https://pridi.or.th/th/content/2020/09/406>> สืบค้นเมื่อ 22 พฤษภาคม 2566.

ฝ่ายกฎหมายการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘แนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และการเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เมษายน 2556) 2 <<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act201.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2566.

สภากรุงเทพมหานคร, ‘รายงานการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการการดำเนินกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ’ (สภากรุงเทพมหานคร, 2562) <https://bmc.go.th/wp-content/uploads/2020/06/31_2562.pdf > สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2566.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น - ฉบับเต็ม (ฉบับแปล)’ (รัฐสภาไทย, 5 ตุลาคม 2560) <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20171031121646.pdf> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

-- ‘รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส - ฉบับเต็ม (ฉบับแปล)’ (รัฐสภาไทย, 7 กันยายน 2559) <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35650&filename=index > สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

อนัญ ยศสุนทร, ‘ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ”’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 31 มีนาคม 2564) <<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13789.pdf>> สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2566.

ภาษาต่างประเทศ

-- ‘Local public enterprises in France : a tailor-made solution At the crossroads of private and public sectors’ (Fédération des élus des Entreprises publiques locales, มปป.) <<https://www.lesepl.fr/local-public-enterprises-in-france-a-tailor-made-solution/>> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

Digital Agency Minister for Digital Transformation Japan, ‘e-law’ (e-Gov 法令検索, 8 พฤษภาคม 2566) <<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=327AC0000000292>> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

Hiroyasu Saito, ‘Water Supply Act Local Public Enterprise Act : Abridged Translation’ (JICA, มปป.) <https://www.jica.go.jp/Resource/english/our_work/thematic_issues/water/c8h0vm0000fgpuk7-att/materials_01_17.pdf> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

Japan External Trade Organization, ‘List of Local incorporated administrative agencies’ (JETRO (the Japan External Trade Organization), มปป.) <<https://www.jetro.go.jp/en/database/procurement/list/local.html>> สืบค้นเมื่อ 23 กรกฎาคม 2566.

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ‘Le guide des sociétés d'économie mixte locales’ (collectivités locales française, 2007) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/Guide_des_SEML_Documentation_francaise.pdf> สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2566.

Nippon Foundation Library, ‘Local Autonomy Act’ (The Nippon Foundation) <<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/contents/002.htm>> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2566.

สัมภาษณ์

ภาษาไทย

สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เข็มชาติ สมใจวงศ์, ประธานกรรมการ, บริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด, (11 พฤษภาคม 2566).

สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ธวัชชัย วนาพิทักษ์กุล, ผู้อำนวยการส่วนควบคุมการก่อสร้างอาคารและผังเมือง, เทศบาลนครขอนแก่น, (29 เมษายน 2565).

สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ มนต์รี ชนะชัยวิบูลย์วัฒน์, ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, (3 กรกฎาคม 2565).

สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ภัทรพล สิทธิบุญ, นิติกรปฏิบัติการ, กลุ่มกฎหมาย สำนักปลัดเมืองพัทยา, (9 พฤษภาคม 2566).

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
กระทรวงพาณิชย์

เลขที่เอกสาร 1-1009-60-4-102442 วันที่ออกเอกสาร 8 ธันวาคม 2560

หนังสือบริคณห์สนธิ

ของ (นางสาวยุพนาพร) (นิติบุคคล)

บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์

สำนักงาน

จาก

ข้าพเจ้ามีนามว่า นาย..... ได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทจำกัด จ้างเช่ารถขนถ่ายหนังสือ

บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์

ข้อ ๑. บริษัทให้ชื่อว่า บริษัท..... สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด

The Livestock Co-operation Ltd.

ข้อ ๒. สำนักงานของบริษัทจะตั้ง ณ จังหวัด..... กรุงเทพมหานคร

ข้อ ๓. วัตถุประสงค์ของบริษัทเพื่อประกอบกิจการดังต่อไปนี้ คือ

(๑) เพื่อทำการค้าสัตว์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

(๒) เพื่อทำการขนส่งสินค้าทางทะเล

(๓) เพื่อทำการส่งสินค้าจากต่างประเทศมาจำหน่าย และส่งสินค้าออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ

(๔) ทำการเป็นตัวแทน นายหน้า และตัวแทนในกิจการค้าขนถ่าย

(๕) ทำการเผยแพร่สินค้าระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมวัตถุประสงค์

ภาคผนวก ข

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย สป. กลุ่มงานร่างกฎหมาย โทร. ๐-๒๒๒๒-๒๔๔๔, ๕๐๕๕๕
 ที่ มท ๐๒๐๘.๕/๒๕๕๕ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐
 เรื่อง การขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด
 เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

บันทึกข้อความ

๑. ต้นเรื่อง

สณ. ได้มีหนังสือ มท ๐๔๐๔๓/๐๖๕ ลงวันที่ ๑ ก.พ. ๒๕๖๐ ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๑ จ. ขอนแก่นได้รายงาน ว่า ทน. ขอนแก่นร่วมกับ ทน.ศีลา, ทน.เมืองเก่า, ทน.สำราญ และ ทน.ท่าพระ ได้ทำบันทึกความเข้าใจตกลงร่วมกันเป็นเครือข่ายสาธารณูปโภคเมืองขอนแก่น เพื่อร่วมมือดำเนินการสาธารณูปโภค โดยการสนับสนุนงบประมาณจากเครือข่ายสาธารณูปโภคเมืองขอนแก่น และเทศบาลตั้งกล่าว ได้ขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด เพื่อดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบราง สายเหนือ - ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น พร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างเมือง และการจัดตั้ง กองทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยการลงทุนจากภาคเอกชน ซึ่งวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการค้าขายอันเป็น สาธารณูปโภคเพื่อดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนและกิจการ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งมวลชน จึงขอส่ง รายงานการขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดดังกล่าวเพื่อเสนอ รว.มท.พิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๕๗ ตรี แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๖

๑.๒ สณ. มีหนังสือขอหารือ คกก. พิจารณาร่างกฎหมายของ มท. ว่า กรณี ทน.ขอนแก่นร่วมกับ เทศบาลอื่นรวมหัวแห่งจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยมีทุนจดทะเบียนจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท หุ้นละ ๑,๐๐๐ บาท จำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น โดยมีผู้ถือหุ้น ดังนี้ (๑) ทน.ขอนแก่น ถือหุ้นร้อยละ ๘๐ เป็นเงิน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท (๒) ทน.ศีลา ถือหุ้น ร้อยละ ๕ เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท (๓) ทน.เมืองเก่า ถือหุ้นร้อยละ ๕ เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท (๔) ทน.สำราญ ถือหุ้นร้อยละ ๕ เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท (๕) ทน.ท่าพระ ถือหุ้นร้อยละ ๕ เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท กรณีที่ ทน.ขอนแก่นร่วมกับเทศบาลอื่นรวมหัวแห่งจะดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัด เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลหรือไม่

๑.๓ คกก.พิจารณา ร่างกฎหมายของ มท. คณะที่ ๑ ได้พิจารณาข้อหารือตามข้อ ๑.๒ ในการ ประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๑ ม.ค. ๒๕๖๐ โดยที่ประชุมมีความเห็นว่า คกก.คณะที่ ๑ (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องสถานะภาพของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินการระบบขนส่ง มวลชน กทม. ส่วนต่อขยายและโครงการโดยสายประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของ กทม. ตามเรื่องครั้งที่ ๒๒๒/๒๕๕๐ ว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร มา เป็นกิจการที่ กทม. จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของ กทม. ตามมาตรา ๘๙ (๒๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กทม. พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งการดำเนินการใดๆ ของบริษัทจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๘๗ แห่ง พ.ร.บ.เดียวกันด้วย แม้บริษัท กรุงเทพมหานคร จะเป็นนิติ บุคคลแยกต่างหากจาก กทม. และมีสิทธิหน้าที่และรับผิดชอบตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ก็ ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร เป็นบริษัทจำกัดที่มี กทม. เป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ ๘๙.๘๖ โดยมีผู้บริหารของ กทม. เป็นกรรมการของบริษัทด้วย จึงถือว่าบริษัท กรุงเทพมหานคร เป็นกิจการ ที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของ กทม. ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่มาตรา ๕๗ ตรี แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดว่า เทศบาลอาจทำร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเมื่อ (๑) บริษัทจำกัดนั้นวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (๒) เทศบาลถือหุ้นเป็น มูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่หลายเทศบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัท เดียวกันให้ับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ (๓) ได้รับอนุมัติจาก รว.มท. จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า

- ๒ -

สำนักงานรัฐมนตรี
รับที่ 0503/4
วันที่ 9 ก.พ. 2560
11.05 น.
กระทรวงมหาดไทย

การที่เทศบาลจะจัดตั้งบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค ยึดถือทุนเกินร้อยละห้าสิบและต้องได้รับอนุมัติจาก รว.มท. ด้วย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตาม คำชี้แจงของผู้แทนเทศมณฑลนครขอนแก่นว่า ทน.ขอนแก่นร่วมกับเทศบาลอื่นรวมห้าแห่งจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยมีทุนจดทะเบียนจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทุนละ ๑,๐๐๐ บาท จำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น โดยมีผู้ถือหุ้นดังนี้ (๑) ทน.ขอนแก่น ถือหุ้นร้อยละ ๘๐ เป็นเงิน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท (๒) ทม.ศีลา ถือหุ้นร้อยละ ๕ เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท (๓) ทต.เมืองเก่า ถือหุ้นร้อยละ ๕ เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท (๔) ทต.สำราญ ถือหุ้นร้อยละ ๕ เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท (๕) ทต.ท่าพระ ถือหุ้นร้อยละ ๕ เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท เพื่อไปรื้อ้างเอกชนดำเนินการเช่นเดียวกับการณ์ ตามที่ กกก.กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นข้างต้น ดังนั้น กรณีที่ ทน.ขอนแก่นร่วมกับเทศบาลอื่น รวมห้าแห่งจะดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภคต้องได้รับ อนุมัติจาก รว.มท. ก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรา ๕๗ ตรี แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ โดยรูปแบบ การดำเนินงานของโครงการ เป็นรูปแบบเดียวกันกับการบริหารจัดการของ กทม.ในการดำเนินการขนส่ง มวลชน ซึ่งใช้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่เป็นบริษัทจำกัดของ กทม. เปรียบเสมือนกับบริษัท ๕ เทศบาลของ จ.ขอนแก่นที่กำลังขอจัดตั้ง จึงสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจาก รว.มท. ตามมาตรา ๕๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ.เทศบาลฯ ก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปได้ ที่ประชุมจึงมีมติให้ สด. รับความเห็นของ กกก. พิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. ข้อเท็จจริง

สด.ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การเสนอขออนุมัติจัดตั้งบริษัทของ ทน.ขอนแก่นที่จะร่วมกับ ทม.ศีลา, ทต.เมืองเก่า, ทต.สำราญ และ ทต.ท่าพระ ดำเนินการระบบขนส่งมวลชนก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน ระบบรางเบา สายเหนือ - ได้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ตามความเห็นของ กกก. พิจารณาร่างกฎหมายของ มท. คณะที่ ๑ เห็นควรนำเรียน รว.มท.เพื่อโปรดพิจารณา อนุมัติ และแจ้งผลการพิจารณาให้ จ.ขอนแก่นทราบ รวมทั้งให้ ผวจ.ขอนแก่น ในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล เทศบาลดังกล่าวตามมาตรา ๗๓ แห่ง พ.ร.บ.เทศบาลฯ ควบคุมดูแลเทศบาลดังกล่าวให้ปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ในเรื่องนี้ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้เกิด ความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น

๓. ข้อพิจารณา

๓.๑ สด.พิจารณาแล้วเห็นควรดำเนินการตามที่ สด. เสนอ ดังนี้

๓.๑.๑ ลงนามในหนังสือถึง ผวจ.ขอนแก่น ไว้เป็นการล่วงหน้า เมื่อ รว.มท. ได้อนุมัติให้ ทน.ขอนแก่นร่วมกับเทศบาลอื่นจัดตั้งบริษัทจำกัดแล้วตามข้อ ๓.๒ จะได้แจ้งให้จังหวัดขอนแก่นทราบต่อไป

๓.๑.๒ นำเรียน รว.มท. เพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติให้ ทน.ขอนแก่นจัดตั้งบริษัทจำกัดร่วมกับ ทม.ศีลา, ทต.เมืองเก่า, ทต.สำราญ และ ทต.ท่าพระ ตามที่ สด.เสนอ

๔. ข้อเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

อนันต์
พลเอก

(อนุพงษ์ เผ่าจินดา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นิตกรชำนาญการพิเศษ รักษาการแทน
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป.

ที่นท ๐๒๐๘.๕/๔๙๒
สืบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
แจ้งไปตจ.ขอนแก่น



กรมพัฒนากิจการการค้า
กระทรวงพาณิชย์

เลขที่ 14000604004837 วันที่ออกเอกสาร 24 มีนาคม 2560

แบบ บอจ. 2

หนังสือบริคณห์สนธิ

บริษัท

ขอนแก่น ทราเวลซิสเต็ม

ทะเบียนเลขที่ บค 0404560001461

หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทฉบับนี้ทำขึ้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2560

มีรายการดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ชื่อบริษัท "บริษัท ขอนแก่น ทราเวลซิสเต็ม จำกัด"

เขียนเป็นภาษาอังกฤษ ดังนี้ KHON KAEN TRANSIT SYSTEM COMPANY LIMITED

ข้อ 2 สำนักงานของบริษัทจะตั้งอยู่ ณ จังหวัด ขอนแก่น

ข้อ 3 วัตถุประสงค์ทั้งหลายของบริษัท มี 11 ข้อ ดังปรากฏใน แบบ ว. ที่แนบ

ข้อ 4 ผู้ถือหุ้นของบริษัทนี้ต่างรับผิดชอบจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ

(ถ้าจะมีการบรรเทาหนี้โดยไม่จำกัดก็ได้ โดยให้ตกลงความรับผิดชอบไว้ด้วย ถ้าไม่มีให้ระบุ ".....")

ข้อ 5 พูนของบริษัท กำหนดไว้เป็นจำนวน ห้าพันบาท (5,000,000.00)

แบ่งออกเป็น ห้าพันหุ้น (ห้าพัน) (ตัวอักษร) มูลค่าหุ้นละ หนึ่งพันบาท (ตัวเลข) (1,000)

ข้อ 6 ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ปลายมือชื่อ และจำนวนหุ้นที่ผู้เริ่มก่อการแต่ละคนได้เข้าซื้อชื่อไว้รวม 5 คน มีดังนี้

ข้าพเจ้าผู้เริ่มก่อการทุกคนซึ่งได้ลงลายมือชื่อไว้นี้ยินยอมให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องและเปิดเผยข้อมูลตามที่ได้รับ
ไว้ในรายการจดทะเบียนนี้ เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ

(1) นายธีระศักดิ์ ธิงามสุรินทร์ อายุ 55 ปี หมายเลขโทรศัพท์ 081 873 7687

☒ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-40999-010420-34-0

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

ที่อยู่ บ้านเลขที่ 18/5 ถนนสามัคคี ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

อาชีพ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้เข้าซื้อชื่อหุ้นไว้แล้ว 1 หุ้น (ลงลายมือชื่อ) X

(2) นายวิฑิต ทองโศภิต อายุ 47 ปี หมายเลขโทรศัพท์ 081 9758855

☒ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-40999-001555-06-9

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

ที่อยู่ บ้านเลขที่ 360/170 หมู่ที่ 7 ตำบลเมืองเก่า อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

อาชีพ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้เข้าซื้อชื่อหุ้นไว้แล้ว 1 หุ้น (ลงลายมือชื่อ) Ladda Tongyorn

(3) นายชยดียง จันทนพันธ์ อายุ 67 ปี หมายเลขโทรศัพท์ 097 9919659

☒ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-40999-003033-61-1

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

ที่อยู่ บ้านเลขที่ 242 หมู่ที่ 8 ตำบลศิลา อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

อาชีพ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้เข้าซื้อชื่อหุ้นไว้แล้ว 1 หุ้น (ลงลายมือชื่อ) Simee

(4) นายเทพฤทธิ์ ศรีปัญญา อายุ 69 ปี หมายเลขโทรศัพท์ 0818735533

☐ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-41007-007944-77-9

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

ที่อยู่ บ้านเลขที่ 44 หมู่ที่ 7 ตำบลสำราญ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

อาชีพ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้เข้าซื้อชื่อหุ้นไว้แล้ว 1 หุ้น (ลงลายมือชื่อ) M L

ผู้เริ่มก่อการทุกคนตกลงให้หนังสือบริคณห์สนธิฉบับนี้สิ้นสุด หากไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทภายใน 10 ปี นับแต่วันที่
จดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิ

(ลงลายมือชื่อ) ผู้เริ่มก่อการ / กรรมการผู้จดทะเบียน

(นายเข้มชาติ สมใจงาม)

หน้า 1 ของจำนวน 3 หน้า (ลงลายมือชื่อ) นายทะเบียน

เอกสารประกอบคำขอที่ 672/2560 (แนบสันติ แบนอ้า)



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
กระทรวงพาณิชย์

เลขที่ 14000604004837 วันที่ออกเอกสาร 24 มีนาคม 2560

แบบ บอจ. 2

หนังสือบริคณห์สนธิ

บริษัท..... ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม

ทะเบียนเลขที่ บค.....

หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทฉบับนี้ทำขึ้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2560

ข้อ 1 ชื่อบริษัท "บริษัท..... ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม

เขียนเป็นภาษาอังกฤษ ดังนี้ KHON KAEN TRANSIT SYSTEM COMPANY LIMITED

ข้อ 2 สำนักงานของบริษัทจะตั้งอยู่ ณ จังหวัด..... ขอนแก่น

ข้อ 3 วัตถุประสงค์ทั้งหลายของบริษัท มี..... 11..... ข้อ ดังปรากฏใน แบบ ว. ที่แนบ

ข้อ 4 ผู้ถือหุ้นของบริษัทนี้ต่างรับผิดชอบจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ

(ถ้าจะให้กรรมการรับผิดชอบจำกัดก็ได้ โดยให้แสดงความรับผิดชอบเป็นร้อยละ..... %)

ข้อ 5ทุนของบริษัท กำหนดไว้เป็นจำนวน..... บาท (5,000,000.00)

แบ่งออกเป็น..... หุ้น (5,000.....) มูลค่าหุ้นละ..... บาท (1,000.....)

ข้อ 6 ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ลายมือชื่อ และจำนวนหุ้นที่ผู้เริ่มก่อการแต่ละคนได้เข้าชื่อซื้อไว้ รวม..... 5..... คน มีดังนี้

ข้าพเจ้าผู้เริ่มก่อการทุกคนซึ่งได้ลงลายมือชื่อไว้นี้ยินยอมให้หมายเหตุทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องและเปิดเผยข้อมูลตามที่ได้นำไป
ไว้ในรายการจดทะเบียนนี้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ

(5) นายพิสุทธิ อุนทรอังกูร..... อายุ..... 35..... ปี หมายเลขโทรศัพท์ 0800070018

☒ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-40001-01573-92-9

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ)..... เลขที่.....

ที่อยู่ บ้านเลขที่ 40 หมู่ที่ 10 ตำบล ท่าพระ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

อาชีพ.....ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้เข้าชื่อซื้อหุ้นไว้แล้ว..... 1..... หุ้น (ลงลายมือชื่อ).....

(2)..... อายุ..... ปี หมายเลขโทรศัพท์.....

☐ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่.....

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ)..... เลขที่.....

ที่อยู่.....

อาชีพ.....ได้เข้าชื่อซื้อหุ้นไว้แล้ว..... หุ้น (ลงลายมือชื่อ).....

(3)..... อายุ..... ปี หมายเลขโทรศัพท์.....

☐ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่.....

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ)..... เลขที่.....

ที่อยู่.....

อาชีพ.....ได้เข้าชื่อซื้อหุ้นไว้แล้ว..... หุ้น (ลงลายมือชื่อ).....

(4)..... อายุ..... ปี หมายเลขโทรศัพท์.....

☐ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่.....

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ)..... เลขที่.....

ที่อยู่.....

อาชีพ.....ได้เข้าชื่อซื้อหุ้นไว้แล้ว..... หุ้น (ลงลายมือชื่อ).....

ผู้เริ่มก่อการทุกคนตกลงให้หนังสือบริคณห์สนธิฉบับนี้สิ้นสุด หากไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทภายใน 10 ปี นับแต่วันที่
จดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิ

(ลงลายมือชื่อ)..... ผู้เริ่มก่อการ / กรรมการผู้จดทะเบียน

นายสมบัติ งามใจงาม

หน้า..... 2..... ของจำนวน..... 3..... หน้า

(ลงลายมือชื่อ).....

เอกสารประกอบคำขอที่ 672/2560

(..... (นายสันติ แป้นอ้อ).....)

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
กระทรวงพาณิชย์
แบบ บอจ. 2

เลขที่ 14000604004837 วันที่ออกเอกสาร 24 มีนาคม 2560

คำรับรองลายมือชื่อของพยาน



ข้าพเจ้า นายอินชัย อานันทนสกุล

อายุ 58

ปี พ.ศ. 2530 โทร. 0819753030

☒ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-4099-00940-06-8

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ)

อยู่บ้านเลขที่ 255/5 หมู่ที่ 4 ถนน

อำเภอ/เขต เมืองขอนแก่น จังหวัด ขอนแก่น

ข้าพเจ้า นายรัชชัย วาฬพิทักษ์กุล

อายุ 41

ปี พ.ศ. 2523 โทร. 0894244424

☒ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-4499-00194-88-9

☐ ถือบัตรอื่น ๆ (ระบุ)

อยู่บ้านเลขที่ 888/23 หมู่ที่ 5 ถนน

อำเภอ/เขต เมืองขอนแก่น จังหวัด ขอนแก่น

ขอรับรองว่าผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทนี้ทุกคนได้ลงลายมือชื่อต่อหน้าข้าพเจ้า และข้าพเจ้าเป็นยอมให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องและเปิดเผยข้อมูลตามที่ได้รับไว้ในรายการจดทะเบียนนี้ เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ

(ลงลายมือชื่อ) พยาน

(นายอินชัย อานันทนสกุล)

(ลงลายมือชื่อ) พยาน

(นายรัชชัย วาฬพิทักษ์กุล)



(ลงลายมือชื่อ) X ผู้เริ่มก่อการ / กรรมการผู้จดทะเบียน

(นาย ธีรชาติ สมใจวงษ์)

หน้า 3 ของจำนวน 3 หน้า

ประกอบคำขอที่ 672/2560

บริษัท ขอนแก่น ทรานซิสเตอร์

(ลงลายมือชื่อ) นายทะเบียน

(นายสันติ แป้นอ้อ)



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
กระทรวงพาณิชย์

เลขที่ 14000604004837 วันที่ออกเอกสาร 24 มีนาคม 2560

แบบ บอจ. 3

รายการจดทะเบียนจัดตั้ง

บริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิตี (.....)

ทะเบียนเลขที่ 0405560001534



(ทุน.....ห้าล้าน.....บาท แบ่งออกเป็น.....ห้าพัน.....หุ้นสามัญและ.....หนึ่งพัน.....หุ้นพิเศษ (มูลค่าหุ้นละ.....บาท))

ข้อ 1. จำนวนหุ้นทั้งสิ้นซึ่งได้มีผู้ชำระชื่อหรือได้จัดออกให้แล้วห้าพัน.....หุ้น (5,000) (ตัวเลข) (ตัวเลข)
เป็นหุ้นสามัญห้าพัน.....หุ้น (5,000) ชนิดเดียว/และหุ้นบริวารสิทธิหุ้น (.....)

ข้อ 2. จำนวนหุ้นสามัญและหุ้นบริวารสิทธิ คือ
ก. หุ้นสามัญ ซึ่งต้องให้ใช้เป็นเงินจนเต็มค่า (ลงเงินเต็มมูลค่า)ห้าพัน.....หุ้น (5,000)
และ ซึ่งออกให้เหมือนหนึ่งว่าได้ใช้เต็มค่าแล้ว (ไม่ต้องลงเงินเลย)หุ้น (.....)
ได้ใช้แบ่งบางส่วนแล้ว หุ้นละบาท (ลงเงินเพียงหุ้นละ.....บาท)หุ้น (.....)
ข. หุ้นบริวารสิทธิ ซึ่งต้องให้ใช้เป็นเงินจนเต็มค่า (ลงเงินเต็มมูลค่า)หุ้น (.....)
และ ซึ่งออกให้เหมือนหนึ่งว่าได้ใช้เต็มค่าแล้ว (ไม่ต้องลงเงินเลย)หุ้น (.....)
ได้ใช้แบ่งบางส่วนแล้ว หุ้นละบาท (ลงเงินเพียงหุ้นละ.....บาท)หุ้น (.....)

ข้อ 3. จำนวนเงินที่ได้ใช้แล้วแต่ละหุ้น (เฉพาะหุ้นที่ลงเงิน) คือ
ก. หุ้นสามัญ ซึ่งต้องลงเงินเต็มมูลค่า ได้ใช้เงินค่าหุ้นแล้วหุ้นละหนึ่งพัน.....บาท (1,000) (จำนวนร้อยละสิบบาท)
และ ซึ่งต้องลงเงินเพียงหุ้นละบาท ได้ใช้เงินค่าหุ้นแล้วหุ้นละบาท (.....)
ข. หุ้นบริวารสิทธิ ซึ่งต้องลงเงินเต็มมูลค่า ได้ใช้เงินค่าหุ้นแล้ว หุ้นละบาท (.....)
และ ซึ่งต้องลงเงินเพียงหุ้นละบาท ได้ใช้เงินค่าหุ้นแล้ว หุ้นละบาท (.....)

ข้อ 4. จำนวนเงินที่ได้รับไว้เป็นค่าหุ้นรวมทั้งสิ้น คือ
ก. หุ้นสามัญ ซึ่งต้องลงเงินหุ้นละหนึ่งพัน.....บาท ได้รับเงินค่าหุ้นไว้แล้วห้าล้าน.....บาท (สิบมูลค่า)
และ ซึ่งต้องลงเงิน (บางส่วน) เพียงหุ้นละบาท ได้รับเงินค่าหุ้นไว้แล้วบาท (.....)
ข. หุ้นบริวารสิทธิ ซึ่งต้องลงเงินหุ้นละบาท ได้รับเงินค่าหุ้นไว้แล้วบาท (.....)
และ ซึ่งต้องลงเงิน (บางส่วน) เพียงหุ้นละบาท ได้รับเงินค่าหุ้นไว้แล้วบาท (.....)

จำนวนเงินค่าหุ้นที่ได้รับไว้แล้วรวมทั้งสิ้นห้าล้าน.....บาท (5,000,000)

ข้อ 5. ชื่อ และที่อยู่ ของกรรมการทุกคนของบริษัท จำนวน5.....คน ดังปรากฏรายละเอียดในแบบ ก. ที่แนบ

ข้อ 6. จำนวนหรือชื่อกรรมการซึ่งลงชื่อผูกพันบริษัท คือ
นายเข้มชาติ สมใจวงษ์, นายอดิเรก หงษ์พูนพิพัฒน์, พลตรีชาติชาย ประคิมพจน์ กรรมการสองในสามคนนี้ลงลายมือ
ชื่อร่วมกันและประทับตราสำคัญของบริษัท

(ลงลายมือชื่อ)..... กรรมการผู้ขอจดทะเบียน

(..... นายเข้มชาติ สมใจวงษ์)

หน้า1.....ของจำนวน2.....หน้า

(ลงลายมือชื่อ)..... นาทะเบียน

เอกสารประกอบคำขอที่ 672/2560

(..... (นายสันติ เป็นอ่า))



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
กระทรวงพาณิชย์

เลขที่ 14000604004837 วันที่ออกเอกสาร 24 มีนาคม 2560

แบบ บอจ.3

สำเนาถูกต้อง



ข้อ 7. บริษัทนี้ตั้งขึ้นโดย มี/ไม่มี กำหนดอายุ.....

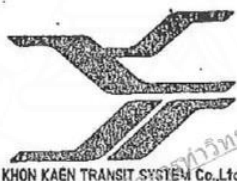
ข้อ 8. สำนักงานของบริษัท มี หนึ่งแห่ง คือ

สำนักงานใหญ่ เลขรหัสประจำบ้าน 4099-017600-2 ตั้งอยู่ที่ อาคาร
ห้องเลขที่ ชั้นที่ หมู่บ้าน หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน ประชาสำราญ ตำบล/แขวง ในเมือง อำเภอ/เขต เมืองขอนแก่น
จังหวัด ขอนแก่น รหัสไปรษณีย์ 40000 หมายเลขโทรศัพท์
หมายเลขโทรสาร E-mail

สำนักงานสาขา (1) เลขรหัสประจำบ้าน ตั้งอยู่ที่ อาคาร
ห้องเลขที่ ชั้นที่ หมู่บ้าน หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต
จังหวัด รหัสไปรษณีย์ หมายเลขโทรศัพท์
หมายเลขโทรสาร E-mail

ข้อ 9. รายการอย่างอื่นซึ่งเห็นสมควรจะให้ประชาชนทราบ มีดังนี้
-ไม่มี-

ข้อ 10. คราของบริษัท มีดังที่ประทับไว้



KHON KAEN TRANSIT SYSTEM Co., Ltd.

ข้อ 11. บริษัทนี้ตั้งขึ้นโดย มี/ไม่มี ข้อบังคับ

(ลงลายมือชื่อ) กรรมการผู้จดทะเบียน
(..... นายเข็มชาติ สมใจงาม.....)

หน้า 2 ของจำนวน 2 หน้า
เอกสารประกอบคำขอที่ 672/2560

บริษัท ขอนแก่น ทรานซิสต์ซิสเต็ม จำกัด
(ลงลายมือชื่อ) นายทะเบียน
(..... (นายสันติ แป้นอ่ำ).....)

* E-mail นี้ใช้ในการส่งข้อมูลข่าวสารและติดต่อกับนิติบุคคลอีกทางหนึ่งด้วย



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
กระทรวงพาณิชย์

เลขที่ 14000604004837 วันที่ออกเอกสาร 24 มีนาคม 2560

แบบ ก.

กรรมการเข้าใหม่

สำเนาถูกต้อง



ของ

บริษัท ของ ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม

จำกัด

ข้าพเจ้ากรรมการทุกคนซึ่งได้ลงลายมือชื่อไว้นี้ยินยอมให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องและเปิดเผยข้อมูลตามที่ได้รับไว้ในรายการจดทะเบียนนี้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ

สำนักงานทะเบียนพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น

(1) นายเข็มชาติ สมใจจวงษ์ อายุ 51 ปี สัญชาติ ไทย

☒ ถิ่นบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-4099-000077-92-1

☐ ถิ่นบัตรอื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

อยู่บ้านเลขที่ 318 หมู่ที่/หมู่บ้าน 20 ถนน

ตำบล/แขวง บ้านเป็ด อำเภอ/เขต เมืองขอนแก่น จังหวัด ขอนแก่น

หมายเลข โทรศัพท์

(ลงลายมือชื่อ)

(2) นายบุญญา เกิดศักดิ์ ณ แวงน้อย อายุ 61 ปี สัญชาติ ไทย

☒ ถิ่นบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 5-4099-000012-84-1

☐ ถิ่นบัตรอื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

อยู่บ้านเลขที่ 151/23 หมู่ที่/หมู่บ้าน ถนน เทพารักษ์

ตำบล/แขวง ในเมือง อำเภอ/เขต เมืองขอนแก่น จังหวัด ขอนแก่น

หมายเลข โทรศัพท์

(ลงลายมือชื่อ)

(3) นายสามารถ อังวรารักษ์ อายุ 59 ปี สัญชาติ ไทย

☒ ถิ่นบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-4001-01632-66-6

☐ ถิ่นบัตรอื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

อยู่บ้านเลขที่ 85/1 หมู่ที่/หมู่บ้าน ถนน ศรีนวล

ตำบล/แขวง ในเมือง อำเภอ/เขต เมืองขอนแก่น จังหวัด ขอนแก่น

หมายเลข โทรศัพท์

(ลงลายมือชื่อ)

(4) นายอดิเรก หงส์หุบพิพัฒน์ อายุ 59 ปี สัญชาติ ไทย

☒ ถิ่นบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-4009-000781-03-9

☐ ถิ่นบัตรอื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

อยู่บ้านเลขที่ 177/25 หมู่ที่/หมู่บ้าน ถนน

ตำบล/แขวง ในเมือง อำเภอ/เขต เมืองขอนแก่น จังหวัด ขอนแก่น

หมายเลข โทรศัพท์

(ลงลายมือชื่อ)

(ลงลายมือชื่อ) กรรมการผู้จดทะเบียน

(นายเข็มชาติ สมใจจวงษ์)

หน้า 1 ของจำนวน 2 หน้า (ลงลายมือชื่อ) นายทะเบียน

เอกสารประกอบคำขอที่ 672/2560 (นายสันติ แป้นอ่ำ)

ถ้ากรรมการเป็นชาวต่างประเทศ ให้ระบุชื่อและที่อยู่เป็นภาษาอังกฤษกำกับไว้ด้วย



กรรมการเข้าใหม่

๖๒๖

บริษัท ขอนแก่น ทราบชื่อ วิชาญ วิชาญ จำกัด

ข้าพเจ้ากรรมการทุกคนซึ่งได้ลงลายมือชื่อไว้นี้ยินยอมให้ท่านทะเบียนตราตรวจสอบความถูกต้องและเปิดเผยข้อมูลตามที่ได้รับ
ไว้ในรายการจดทะเบียนนี้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ

(1) (5) พลตรีชาติชาย ประดิษฐ์พงษ์

☒ ถิ่นค้าปลีกประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-1005-00345-08-6

☐ **สัตว์ตัวอื่น ๆ (ระบุ)**

อยู่บ้านเลขที่ 38/1 หมู่ที่ ๗ บ้าน ถนน ซอยลาดพร้าว 80 (จันทนา)

ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต จังหวัด กรุงเทพมหานคร

หมายเลขโทรศัพท์.....

(ลงลายมือชื่อ).....

(2) อายุ ปี สัญชาติ

☐ ถิ่นบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่

☐ ถัดจากข้ออื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

อยู่บ้านเลขที่..... หมู่ที่/หมู่บ้าน..... ถนน.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

หมายเลขโทรศัพท์.....

(ลงนามมือชื่อ).....

(3).....อายุ.....ปี สัญชาติ.....

☐ ถัดจากประจำตัวประชาชนเลขที่

☐ อื่นๆ (ระบุ)

.....

ตำบล/แขวง _____ อำเภอ/เขต _____ จังหวัด _____

หมายเลขโทรศัพท์

(ลงลายมือชื่อ).....

(4).....อายุ.....ปี สัญชาติ.....

☐ ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่

☐ ข้อบ่งชี้อื่น ๆ (ระบุ) เลขที่

ค่าบ้านเช่าที่ _____ หน่วย/หน่วย _____ ถนน _____

.....

ตำแหน่ง/นาง อำเภอ/นาย จังหวัด

หมายเลขโทรศัพท์

(ลงลายมือชื่อ).....

(ลงลายมือชื่อ)..... กรรมการฝ่ายจดทะเบียน

(นายเข้มชาติ สมใจงษ์)

หน้า 2 ของจำนวน 2 หน้า (ลงลายมือชื่อ) นายทะเบียน

เอกสารประกอบคำขอที่ 672/2560 (นายสันติ แป้นอ้อ)

ถ้ากรรมการเป็นชาวต่างประเทศ ให้ระบุชื่อและที่อยู่เป็นภาษาอังกฤษกำกับไว้ด้วย



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
กระทรวงพาณิชย์

เลขที่ 14000604004837 วันที่ออกเอกสาร 24 มีนาคม 2560

สำเนาถูกต้อง



รายงานการประชุมตั้งบริษัท

บริษัท ขอเสนอ จักตั้ง
ประชุมเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2560 เวลา น.
ณ บ้านเลขที่ ถนนประชาตำราญ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
มีผู้ถือหุ้นและผู้รับมอบหมายมาประชุม 5 คน
นับจำนวนหุ้นได้ 5,000 หุ้น ครบเป็นองค์ประชุม โดย นายธีระศักดิ์ ธิงเกษพันธุ์
เป็นประธานที่ประชุม และเริ่มประชุมตามระเบียบวาระ ดังต่อไปนี้

1. รับรองบัญชีรายชื่อ ฐานะ และอำนาจของผู้เข้าซื้อถือหุ้น พร้อมทั้งจำนวนหุ้น ซึ่งต่างกันได้ลงชื่อไว้
- ประธานได้เสนอบัญชีรายชื่อ ฐานะ และอำนาจของผู้เข้าซื้อถือหุ้นของบริษัท และจำนวนหุ้นซึ่งต่างคน
ได้ลงชื่อไว้ให้ที่ประชุมพิจารณา
- ที่ประชุมตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง จึงลงมติเป็นเอกฉันท์ ให้ถือเป็นบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท
ได้ต่อไป

2. พิจารณาดังข้อบังคับของบริษัท

- ประธานได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาข้อบังคับของบริษัท
- ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ ใช้ข้อบังคับที่ประธานเสนอเป็นข้อบังคับของบริษัท

(ถ้ามีความเห็นว่า "ให้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นข้อบังคับของบริษัท" หรือ "ใช้ข้อบังคับที่ประธานเสนอเป็นข้อบังคับของบริษัท" อย่างใดอย่างหนึ่ง)

3. พิจารณาให้สัตยาบันแก่บรรดากิจการที่ผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทได้กระทำ และค่าใช้จ่ายซึ่งจำเป็นต้องจ่ายในการตั้งบริษัท

- ประธานแสดงว่า ในการเตรียมการเพื่อตั้งบริษัทนี้ ไม่มีผู้เริ่มก่อการผู้ใดกระทำการอันเป็นการผูกพันบริษัท
จึงไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบันแต่ประการใด แต่มีค่าใช้จ่ายซึ่งจำเป็นต้องจ่ายในการตั้งบริษัทนี้ ซึ่งผู้เริ่มก่อการได้ครอง
เงินส่วนตัวจ่ายไป เป็นจำนวนเงิน 50,000 บาท จึงขอให้ที่ประชุมพิจารณา
- ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ว่าค่าใช้จ่ายจำนวนดังกล่าวตามที่ประธานเสนอ
เป็นค่าใช้จ่ายของบริษัทได้

4. พิจารณาเรื่องหุ้น

- ประธานได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณากำหนดชนิดและจำนวนหุ้นของบริษัท รวมทั้งการเรียกชำระเงิน
ค่าหุ้นในครั้งแรกด้วย
- ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว จึงลงมติเป็นเอกฉันท์กำหนดให้หุ้นของบริษัทมีชนิดเดียว เป็นหุ้นสามัญ
ชนิดระบุชื่อที่ต้องใช้เงินจนเต็มมูลค่า และให้เรียกชำระค่าหุ้นในครั้งแรกนี้หุ้นละ 1,000 บาท รวมเป็นเงิน
ที่เรียกให้ชำระค่าหุ้นในครั้งแรกนี้ทั้งหมด 50,000 บาท

(ลงลายมือชื่อ) กรรมการ

(..... นายเข้มชาติ กบใจวงษ์)



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
กระทรวงพาณิชย์

เลขที่ 14000604004837 วันที่ออกเอกสาร 24 มีนาคม 2560

สำเนาถูกต้อง



5. พิจารณาเลือกตั้งกรรมการชุดแรกของบริษัท และกำหนดอำนาจกรรมการ

- ประธานได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเลือกตั้งกรรมการชุดแรกของบริษัท เพื่อบริหารกิจการของบริษัท และพิจารณากำหนดอำนาจกรรมการที่จะกระทำการแทนบริษัทด้วย

- ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว จึงลงมติเป็นเอกฉันท์กำหนดให้คณะกรรมการของบริษัท มีจำนวน.....5.....คน โดยเลือกตั้งผู้ที่มีรายชื่อดังต่อไปนี้เป็นกรรมการชุดแรกของบริษัท คือ

- (1) นายเข้มชาติ สมใจวงษ์
- (2) พลตรีวิชาชัย ประดิษฐ์พงษ์
- (3) นายสามารถ อังวรพงศ์
- (4) นายอดิเรก หงส์พันธุ์พัฒน์
- (5) นายปัญญา เกิดศักดิ์ ณ แขวงน้อย
- (6)
- (7)
- (8)

และได้ลงมติเป็นเอกฉันท์กำหนดอำนาจกรรมการของบริษัทเป็นดังนี้ คือ “จำนวนหรือชื่อกรรมการซึ่งจะลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันบริษัท ได้ คือ.....นายเข้มชาติ สมใจวงษ์ นายอดิเรก หงส์พันธุ์พัฒน์ พลตรีวิชาชัย ประดิษฐ์พงษ์ กรรมการสองในสามคนนี้ลงลายมือชื่อร่วมกัน พร้อมกับประทับตราสำคัญของบริษัท

6. พิจารณาเลือกตั้งผู้สอบบัญชี และกำหนดค่าสินจ้าง

- ประธานได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเลือกตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัท รวมทั้งกำหนดค่าสินจ้างด้วย

- ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว จึงลงมติเป็นเอกฉันท์เลือกตั้ง.....นายคุณณัฏฐ์ ชัชวาลย์วงศ์

ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตเลขที่.....5016.....เป็นผู้สอบบัญชีของบริษัท โดยกำหนดค่าสินจ้างให้ปีละ.....220,000.....บาท

7. เรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี)

- ไม่มีผู้ใดเสนอเรื่องใดเข้าพิจารณา

ปิดประชุมเวลา.....16.30..... น.

(ลงลายมือชื่อ).....ประธานที่ประชุม
(.....นายธีระศักดิ์ ชิงบุญพันธุ์.....)

รับรองว่าถูกต้อง

(.....นายเข้มชาติ สมใจวงษ์.....)

กรรมการ

672/2560



ที่ มท ๐๔๐๔๗ ๐๒๕๕๒

กระทรวงมหาดไทย

ถนนรัชฎาภิเศก เขตพระนคร กทม. ๑๐๒๐๐

๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

เรื่อง การขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น

อ้างถึง หนังสือจังหวัดขอนแก่น ส่วนที่ ๒๖๓.๔/๒๓๗๑๘ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๙

ตามที่จังหวัดขอนแก่นรายงาน ว่า เทศบาลนครขอนแก่นร่วมกับเทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ ได้ทำบันทึกความเข้าใจตกลงร่วมกันเป็นเครือข่ายสาธารณูปโภคเมืองขอนแก่น เพื่อร่วมมือดำเนินกิจการสาธารณูปโภค และได้ขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด เพื่อดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบา สายเหนือ - ใต้ ต้นแบบ ในเมืองภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น ซึ่งจังหวัดขอนแก่นพิจารณาแล้วเห็นว่า การขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของ เทศบาลทั้ง ๕ แห่งดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเพื่อดำเนินโครงการ ระบบขนส่งมวลชนและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งมวลชน จึงได้ส่งรายงานการขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด ดังกล่าวเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๕๗ ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น

กระทรวงมหาดไทยขอเรียนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้เทศบาลนครขอนแก่นร่วมกับเทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ จัดตั้งบริษัทตามที่เสนอมาแล้ว รวมทั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาล ดังกล่าว ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ควบคุมดูแลเทศบาลดังกล่าวให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ให้เป็นไปโดยถูกต้อง ตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นางรุ้งนันทน์ จุลเจริญ)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

โทร. ๐-๒๒๔๓-๙๐๓๕

โทรสาร ๐-๒๒๔๓-๙๐๓๖

ภาคผนวก ค

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ข้อบัญญัติองค์การบริหารจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพารา
ภาคตะวันออก พ.ศ. 2551

เอกสารท้ายคำสั่งฯ หมายเลข ๑



ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพารา

ภาคตะวันออก พ.ศ. 2551

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

สำเนาถูกต้อง

(นายสิทธิพงศ์ สาสี)
นิติกรปฏิบัติการ

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551

หลักการ

เพื่อให้จังหวัดระยอง เป็นศูนย์กลางการรวบรวมยางพาราของเกษตรกรภาคตะวันออกตลอดจนภูมิภาคใกล้เคียงให้เป็นสถานที่ซื้อ - ขายยางพาราที่อยู่ใกล้แหล่งผลิต มีการบริหารจัดการข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงสถานการณ์ทางด้านการผลิตให้ตรงตามความต้องการของตลาด รวมถึงปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบธุรกิจโลก และเป็นการสร้างเสถียรภาพทางด้านราคาให้เกษตรกรได้รับราคาที่เป็นธรรม เป็นการลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โดยมีลักษณะเป็นการพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541

เหตุผล

ด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับโอนกิจการการบริหารตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกจากจังหวัดระยอง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เป็นแกนนำหลักในการบริหารจัดการกิจการด้านการให้บริการแก่เกษตรกรเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยอำนวยความสะดวกต่อประชาชนและราชการ ตลอดจนเป็นการสร้างความพึงพอใจให้กับเกษตรกรโดยรวม และเพื่อให้การบริหารจัดการดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง มีระบบการบริหารจัดการที่ดี องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้

สำเนาถูกต้อง


(นายสิทธิพงศ์ สุวรรณี)
นิติกรปฏิบัติ

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551

โดยที่เป็นการสมควรตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (1) มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง จึงตราข้อบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า "ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551"

ข้อ 2 ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ข้อ 3 ในข้อบัญญัตินี้

"องค์การบริหารส่วนจังหวัด" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง.

"นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด" หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รวมถึงผู้รักษาราชการแทน ผู้ปฏิบัติราชการแทน และผู้ปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

"กิจการ" หมายความว่า การดำเนินการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ดำเนินการเพื่อจุดประสงค์กิจการพาณิชย์

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก

"ค่าสัมปทาน" หมายความว่า ค่าเงินรายได้จากการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการในกิจการของตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก

"ค่าธรรมเนียม" หมายความว่า ค่าธรรมเนียมในการเปิดตลาดให้บริการซื้อ - ขายยางพารา

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานประจำตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก

สำเนาถูกต้อง

(นายสิทธิพงศ์ สารี)
/ตลาดกลาง...
นิติกรปฏิบัติ

- 2 -

"ตลาดกลางยางพารา" หมายความว่า อาคาร/สถานที่สร้างขึ้น หรือทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง บริเวณตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก อำเภอวังจันทร์ จังหวัดระยอง

ข้อ 4 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการตามข้อบัญญัติดังนี้ โดยมีวัตถุประสงค์

- (1) เพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางพารา และพ่อค้ามีสถานที่ซื้อขายยางพาราเป็นหลักแหล่งที่แน่นอน และสะดวกในการบริหารจัดการ
- (2) เพื่อเป็นแหล่งรองรับผลผลิตยางพาราในภาคตะวันออกและภูมิภาคใกล้เคียง
- (3) เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรชาวสวนยางพารา และเป็นรายได้ส่วนหนึ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ 5 ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนที่เห็นสมควร โดยมีคุณสมบัติและอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง มีหน้าที่ ดังนี้

- (1) พัฒนานโยบาย และวางแผนงานในการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก
- (2) ดำเนินการให้ความเห็นชอบโครงสร้าง ปรับปรุง และซ่อมแซมกิจการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก
- (3) ตรวจสอบเงินรายได้ และรายจ่ายประจำปีของตลาดกลางยางพารา ภาคตะวันออก
- (4) กำหนดและปรับปรุง
 - อัตราค่าธรรมเนียม
 - ค่าสัมปทาน
- (5) งานอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

ข้อ 6 ให้มีสำนักงานตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก โดยมีผู้จัดการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่

- (1) ดำเนินการ และบริหารตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก
- (2) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าสัมปทาน
- (3) การเบิกค่าใช้จ่าย เพื่อการบริหารจัดการ
- (4) ปฏิบัติงานตามภารกิจที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

สำเนาถูกต้อง

(นายสิทธิพงศ์ สารี)

นิติกรปฏิบัติการ

/ข้อ 7...

- 3 -

ข้อ 7 การบริหารกิจการอาจทำได้โดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการเอง
- (2) มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน
- ✓ (3) จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ เพื่อดำเนินการในรูปแบบมีการร่วมทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และหรือเอกชนร่วมลงทุน
- (4) สหการ

ข้อ 8 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ในตำแหน่งจึงจะครบองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด

ข้อ 9 การกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการ อนุกรรมการ พนักงานและลูกจ้างของกิจการ เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเบี้ยประชุม ค่าล่วงเวลา ค่าอาหาร ค่าที่พัก ค่าพาหนะ เป็นต้น ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ 10 กิจการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกให้เป็นไปตามประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ 11 อัตราค่าธรรมเนียม ค่าสัมปทานให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศในอัตราที่คณะกรรมการกำหนดโดยทำเป็นประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ข้อ 12 การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง การงบประมาณ การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ การจ้าง การพัสดุ และการสวัสดิการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ 13 การจัดสรรผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินกิจการในส่วนของการกำไรสุทธิให้จัดสรรเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กิจการจะจัดสรรกำไรสุทธิได้จะต้องเปิดดำเนินการและมีกำไรสุทธิ ในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วอย่างน้อยหนึ่งปีงบประมาณ

สำเนาถูกต้อง

 /ข้อ 14...

(นายสิทธิพงศ์ สารี)

นิติกรปฏิบัติการ

- 4 -

ข้อ 14 กรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องเลิกกิจการให้คณะกรรมการเสนอขอความเห็นต่อนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณา อนุมัติและให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ

เมื่อเลิกกิจการภาระหนี้สินทุกประเภทตลอดจนทรัพย์สินให้จัดการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อ 15 ลักษณะเงินทุน ดำเนินการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก โดยเงินทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกู้ เงินทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือเงินทุนจากภาคเอกชน

ข้อ 16 เงินทุนดำเนินการ

- เงินรายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- เงินกำไรจากการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก
- เงินกู้
- เงินรายได้อื่น

ข้อ 17 ให้คณะกรรมการบริหารรายงานผลการดำเนินการบริหารจัดการให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดทราบทุกระยะ 6 เดือน ในแต่ละปีงบประมาณ

ข้อ 18 หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบการดำเนินกิจการของประชาชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

ข้อ 19 ให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัตินี้ ให้มีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ในกรณี...

สำเนาถูกต้อง

(นายสิทธิพงศ์ สารี)

นิติกรปฏิบัติการ

- 5 -

ในกรณีมีเหตุอันสมควรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร นายกองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดระยอง อาจยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ได้

ประกาศ ณ วันที่ 26 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2551

Vc: Vjll:

ลงชื่อ.....

(นายปิยะ ปิตุเตชะ)

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

เห็นชอบ

ลงชื่อ.....

พ. /

(นายพลวัต ชยานุวัชร)

ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง

สำเนาถูกต้อง

(นายสิทธิพงศ์ สารี)

นิติกรปฏิบัติ

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551



ประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
เรื่อง
ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551

ด้วยที่ สภากองการบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง สมัยประชุมสามัญ ประจำปี 2551 สมัยที่ 1 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2551 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551 ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้มีมติให้ความเห็นชอบและผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ได้ลงนามเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมาแล้ว นั้น

อาศัยอำนาจตามในมาตรา 53 วรรคสาม และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 จึงประกาศข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2551 เป็นต้นไป

จึงประกาศมาให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2551

(นายปิยะ ปิตุเตชะ)

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง



ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง

พ.ศ. 2551

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551

โดยที่เป็นการสมควรตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (1) มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2546) ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการพิจารณาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และผู้ว่าราชการจังหวัดระยองจึงตราข้อบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง พ.ศ. 2551”

ข้อ 2 ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ข้อ 3 ในข้อบัญญัตินี้

“องค์การบริหารส่วนจังหวัด” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

“นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองรวมถึงผู้รักษาราชการแทน ผู้ปฏิบัติราชการแทนและผู้ปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

“กิจการ” หมายความว่า การดำเนินการบริหารจัดการขยะจังหวัดระยองที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ดำเนินการเพื่อจุดประสงค์ในทางแก้ไขปัญหามลพิษ ในกิจการพาณิชย์

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกิจการขยะจังหวัดระยอง

“ค่าธรรมเนียม” หมายความว่า ค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการขยะ จังหวัดระยอง

“ค่าสัมปทาน” หมายความว่า ค่าเงินรายได้จากการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการในกิจการของศูนย์กำจัดขยะ จังหวัดระยอง

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานประจำศูนย์กำจัดขยะ จังหวัดระยอง

“ศูนย์กำจัดขยะ” หมายความว่า อาคาร/สถานที่สร้างขึ้นหรือทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ณ สถานที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

/ข้อ 4 ให้...

- 2 -

ข้อ 4 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการตามข้อบัญญัติดังนี้ โดยมี
วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อแก้ไขปัญหาขยะของจังหวัด
- (2) เพื่อลดภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาที่ทิ้งขยะ
- (3) เพื่อประโยชน์ในทางกิจการพาณิชย์ และเป็นแหล่งรายได้ให้แก่องค์การ

บริหารส่วนจังหวัด

- (4) ส่งเสริมและสนับสนุนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ 5 ให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นคณะหนึ่ง
จำนวนตามที่เห็นสมควร โดยมีคุณสมบัติและอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามประกาศของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง มีหน้าที่ ดังนี้

- (1) พัฒนานโยบาย และวางแผนงานในการบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง
และบริหารกิจการศูนย์กำจัดขยะ จังหวัดระยอง
- (2) ดำเนินการให้ความเห็นชอบโครงการสร้าง ปรับปรุง และซ่อมแซมกิจการ
ของศูนย์กำจัดขยะ จังหวัดระยอง
- (3) ตรวจสอบเงินรายได้ และรายจ่ายประจำปีของศูนย์กำจัดขยะ
- (4) กำหนดและปรับปรุง
 - อัตราค่าธรรมเนียม
 - ค่าสัมปทาน
- (5) งานอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการกำจัดขยะ จังหวัดระยองที่นายกองการบริหาร

ส่วนจังหวัดมอบหมาย

ข้อ 6 ให้มีสำนักงานศูนย์กำจัดขยะ โดยมีผู้จัดการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้ง
จากนายกองการบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ดังนี้

- (1) ดำเนินการ และบริหารจัดการขยะ
- (2) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าสัมปทาน
- (3) การเบิกค่าใช้จ่าย เพื่อการบริหารจัดการ
- (4) ปฏิบัติงานภารกิจที่นายกองการบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

ข้อ 7 การบริหารกิจการอาจทำได้โดยความเห็นชอบของนายกองการบริหารส่วน
จังหวัด ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการเอง
- (2) มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน

/(3)จัดตั้ง...

- 3 -

(3) จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่เพื่อค้ำประกันการในรูปแบบที่มีการร่วมทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือเอกชนร่วมลงทุน

(4) ในรูปของสหการ

ข้อ 8 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ในตำแหน่งจึงจะครบองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมตามมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด

ข้อ 9 การกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการ อนุกรรมการ พนักงานและลูกจ้างของกิจการ เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุม ค่าล่วงเวลา ค่าอาหาร ค่าที่พัก ค่าพาหนะ เป็นต้น ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ 10 กิจการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง ให้เป็นไปตามประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ 11 อัตราค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ค่าสัมปทาน ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศในอัตราที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยทำเป็นประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ข้อ 12 การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง การงบประมาณ การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ การจ้าง การพัสดุ และการสวัสดิการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ 13 การจัดสรรผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินกิจการในส่วนของการกำไรสุทธิให้จัดสรรเป็นตามมติของคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กิจการจะจัดสรรกำไรสุทธิได้จะต้องเปิดดำเนินการและมีกำไรสุทธิในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วอย่างน้อยหนึ่งปีงบประมาณ

ข้อ 14 กรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องเลิกกิจการให้คณะกรรมการเสนอขอความเห็นต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติ และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อทราบ

เมื่อเลิกกิจการภาระหนี้สินทุกประเภทตลอดจนทรัพย์สินให้จัดการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อ 15...

- 4 -

ข้อ 15 ลักษณะเงินทุน ดำเนินการบริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง โดยเงินทุนของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกู้ เงินทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือเงินทุนจากภาคเอกชน

ข้อ 16 เงินทุนดำเนินการ

- เงินรายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- เงินกู้
- เงินทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- เงินทุนจากภาคเอกชน
- เงินรายได้อื่น

ข้อ 17 ให้คณะกรรมการบริหารรายงานผลการดำเนินการบริหารจัดการขยะให้นายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบทุกระยะ 6 เดือน ในแต่ละปีงบประมาณ

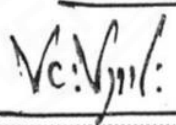
ข้อ 18 หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบการดำเนินกิจการของประชาชนให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

ข้อ 19 ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัตินี้ ให้มี อำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ในกรณีมีเหตุอันสมควร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร นายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด อาจยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ได้

ประกาศ ณ วันที่ 28 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2551

(ลงชื่อ).....



(นายปิยะ ปิตุเตชะ)

ตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

เห็นชอบ



(นายพลวัต ชานวัวร์)

ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง

ที่ E10091220283665



สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง
กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

หนังสือรับรอง

ขอรับรองว่าบริษัทนี้ ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2551 ทะเบียนนิติบุคคลเลขที่ 0215551002142

ปรากฏข้อความในรายการตามเอกสารทะเบียนนิติบุคคล ณ วันออกหนังสือนี้ ดังนี้

1. ชื่อบริษัท บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด
2. กรรมการของบริษัทมี 3 คน ตามรายชื่อดังต่อไปนี้
 1. นายภิเศก นวพันธุ์
 2. นายธนพล ศิริผล
 3. นายสุวิทย์ สดใส/
3. จำนวนหรือชื่อกรรมการซึ่งลงชื่อผูกพันบริษัทได้คือ กรรมการสองคนลงลายมือชื่อร่วมกัน และประทับตราสำคัญของบริษัท/
- 4.ทุนจดทะเบียน 12,000,000.00 บาท / สิบสองล้านบาทถ้วน/
5. สำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่เลขที่ 94/2 หมู่ที่ 3 ตำบลน้ำคอก อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง/
6. วัตถุประสงค์ของบริษัทมี 27 ข้อ ดังปรากฏในสำเนาเอกสารแนบท้ายหนังสือรับรองนี้ จำนวน 2 แผ่น โดยมีลายมือชื่อ

นายทะเบียนซึ่งรับรองเอกสารเป็นสำคัญ

ออกให้ ณ วันที่ 16 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2565

(นางสาวสมพร พิณทรัพย์สิน)

นายทะเบียน

คำเตือน : หนังสือรับรองฉบับนี้พิมพ์ออกจากต้นฉบับที่เป็นไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ การส่งพิมพ์ถือเป็นสำเนาเอกสาร



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
Department of Business Development
Ministry of Commerce

ก้าวสู่อนาคต
สู่ยุคดิจิทัล

Leading Business
Towards Digital
Transformation



หนังสือรับรองฉบับนี้สร้างในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ ผู้ใช้ควรตรวจสอบข้อความรบกวนท้ายหนังสือรับรองฉบับนี้ทุกครั้ง
สามารถตรวจสอบภายในระบบผ่านทาง QR Code และเว็บไซต์กรม (www.dbd.go.th) ได้ไม่เกิน 90 วัน
นับจากวันที่ออกหนังสือรับรอง

Ref:E6510091220283665

ออกให้ ณ วันที่ : 2022-06-16 T10:35:30+0700

1/4



ที่ E10091220283665

สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง
กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

หนังสือรับรอง

ข้อควรทราบ ประกอบหนังสือรับรอง ฉบับที่ E10091220283665

1. นิตยบุคคลนี้ได้ส่งงบการเงินปี 2564
2. หนังสือรับรองเฉพาะข้อความที่ห้าง/บริษัทได้นำมาจดทะเบียนไว้เพื่อผลทางกฎหมายเท่านั้น ข้อเท็จจริงเป็นสิ่งที่ควรหาไว้พิจารณาฐานะ
3. นายทะเบียนอาจเพิกถอนการจดทะเบียน ถ้าปรากฏว่าข้อความอันเป็นสาระสำคัญที่จดทะเบียน ไม่ถูกต้อง หรือเป็นเท็จ



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
Department of Business Development
Ministry of Commerce

ก้าวสู่อนาคต
สู่ยุคดิจิทัล

Loading Business
Towards Digital
Transformation



หนังสือรับรองฉบับนี้สร้างในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ ผู้ใช้ควรตรวจสอบข้อควรทราบท้ายหนังสือรับรองฉบับนี้ทุกครั้ง
สามารถตรวจสอบภายในระบบผ่านทาง QR Code และเว็บไซต์กรม (www.dbd.go.th) ได้ไม่เกิน 90 วัน
นับจากวันที่ออกหนังสือรับรอง

Ref:E6510091220283665

ออกให้ ณ วันที่ : 2022-06-16 T10:35:30+0700

2/4

ที่ E10091220283665

ออกให้ ณ วันที่ 16 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2565

บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด

ว.2

รายละเอียดวัตถุประสงค์

S

วัตถุประสงค์ทั่วไป

- (1) ซื้อ จัดหา รับ เช่า เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง ปรับปรุง ใช้ และการจัดการโดยประการอื่น ซึ่งทรัพย์สินใดๆ ตลอดจนดอกผลของทรัพย์สินนั้น
- (2) ขาย โอน จำนอง จำนำ แลกเปลี่ยน และจำหน่ายทรัพย์สินโดยประการอื่น
- (3) เป็นนายหน้า ตัวแทน ตัวแทนค่าต่างในกิจการและธุรกิจทุกประเภท เว้นแต่ในธุรกิจประกันภัย การหาสมาชิกให้สมาคม และการค้าหลักทรัพย์
- (4) กู้ยืมเงิน เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร นิติบุคคล หรือสถาบันการเงินอื่น และให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตด้วยวิธีการอื่น โดยมีหลักประกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งการรับ ออก โอน และสละหนี้เงิน หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้อย่างอื่น เว้นแต่ในธุรกิจธนาคาร ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
- (5) ทำการจัดตั้งสำนักงานสาขาหรือแต่งตั้งตัวแทน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- (6) เข้าเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด และบริษัทมหาชนจำกัด

วัตถุประสงค์ประกอบธุรกิจบริการ

- (7) ประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างอาคาร อาคารพาณิชย์ อาคารที่พักอาศัย สถานที่ทำการ ถนน สะพาน เขื่อน อุโมงค์ และงานก่อสร้างอย่างอื่นทุกชนิด รวมทั้งรับทำงานโยธาทุกประเภท
 - (8) ประกอบกิจการโรงแรม ภัตตาคาร บาร์ ไนท์คลับ
 - (9) ประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายสินค้า และคนโดยสารทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ รวมทั้งรับบริการนำของออกจากท่าเรือตามพิธีศุลกากรและการจัดระวางการขนส่งทุกชนิด
 - (10) ประกอบกิจการบริการจัดเก็บ รวบรวม จัดทำ จัดพิมพ์และเผยแพร่สถิติ ข้อมูลในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน การตลาด รวมทั้งวิเคราะห์และประเมินผลในการดำเนินธุรกิจ
 - (11) ประกอบกิจการบริการทางด้านกฎหมาย ทางบัญชี ทางวิศวกรรม ทางสถาปัตยกรรม รวมทั้งกิจการโฆษณา
 - (12) ประกอบธุรกิจบริการรับค้าประกันหนี้สิน ความรับผิด และการปฏิบัติตามสัญญาของบุคคลอื่น รวมทั้งรับบริการค้าประกันบุคคล ซึ่งเดินทางเข้ามาในประเทศหรือเดินทางออกไปต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร และกฎหมายอื่น
 - (13) ประกอบธุรกิจบริการรับเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำปัญหาเกี่ยวกับด้านบริหารงานพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม รวมทั้งปัญหาการผลิตการตลาดและจัดจำหน่าย
 - (14) ประกอบธุรกิจบริการรับเป็นผู้จัดการและดูแลผลประโยชน์ เก็บผลประโยชน์และจัดการทรัพย์สินให้บุคคลอื่น
 - (15) ประกอบกิจการโรงพยาบาลเอกชน สถานพยาบาล รับรักษาคนไข้และผู้ป่วยเจ็บ
- รับทำการฝึกสอนและอบรมทางด้านวิชาการเกี่ยวกับการแพทย์ การอนามัย
- (16) ประกอบกิจการจัดสร้างและจัดจำหน่ายภาพยนตร์ โรงภาพยนตร์ และโรงมหรสพอื่น สถานพักตากอากาศ สนามกีฬา สระว่ายน้ำ โบว์ลิ่ง
 - (17) ประกอบกิจการให้บริการซ่อมแซม บำรุงรักษา ตรวจสอบ อัดฉีด พ่นน้ำยาแก๊สสำหรับยานพาหนะทุกประเภท
- รวมทั้งบริการติดตั้ง ตรวจสอบ และแก้ไขอุปกรณ์ ป้องกันวินาศภัยทุกประเภท
- (18) ประกอบกิจการซักรีดเสื้อผ้า ตัดผม แต่งผม เสริมสวย
 - (19) ประกอบกิจการรับจ้างถ่ายรูป ล้างอัดขยายรูป รวมทั้งเอกสาร
 - (20) ประกอบกิจการสถานบริการอาบอบนวด
 - (21) ประกอบกิจการประมวลเพื่อรับจ้างทำของ ตามวัตถุประสงค์ทั้งหมด ให้แก่บุคคล คณะบุคคล นิติบุคคล ส่วนราชการ และองค์การของรัฐ



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
Department of Business Development
Ministry of Commerce

ก้าวสู่อนาคต
สู่ดิจิทัล

Loading Business
Towards Digital
Transformation



หนังสือรับรองฉบับนี้สร้างในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ ผู้ใช้ควรตรวจสอบข้อความที่ปรากฏบนหนังสือรับรองฉบับนี้ทุกครั้ง
สามารถตรวจสอบภายในระบบผ่านทาง QR Code และเว็บไซต์กรม (www.dbd.go.th) ได้ไม่เกิน 90 วัน
นับจากวันที่ออกหนังสือรับรอง

Ref:E6510091220283665

ออกให้ ณ วันที่ : 2022-06-16 T10:35:30+0700

3/4

ที่ E10091220283665

ออกให้ ณ วันที่ 16 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2565

บริษัท บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด

วัตถุประสงค์ของ ห้างหุ้นส่วน/บริษัท นี้ มี.....ข้อ ดังนี้

S

(22) ประกอบกิจการ โรงงานรีไซเคิล

(23) ประกอบกิจการ โรงงานผลิตพลังงานทดแทน เช่น ไฟฟ้า แก๊ส

(24) ประกอบกิจการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะการสุขาภิบาล และบริการที่คล้ายคลึงกัน

(25) ประกอบกิจการโรงงานผลิตปุ๋ย วัสดุ สารปรับสภาพดิน หรือ ปรับปรุงดิน

(26) ประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์พลาสติก อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ หลายอย่าง ทำพลาสติกเป็น เม็ด แท่ง ท่อ หลอด แผ่น ชัน ผง หรือรูปทรงต่าง ๆ รวมทั้งการล้าง บด ย่อย พลาสติก

(27) ประกอบกิจการ คัดแยก ขนส่ง จัดเก็บ สิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว จากโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
Department of Business Development
Ministry of Commerce

ก้าวสู่อนาคต
สู่ยุคดิจิทัล

Leading Business
Towards Digital
Transformation



หนังสือรับรองฉบับนี้สร้างในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ ผู้ใช้ควรตรวจสอบข้อความทราบท้ายหนังสือรับรองฉบับนี้ทุกครั้ง
สามารถตรวจสอบภายในระบบผ่านทาง QR Code และเว็บไซต์กรม (www.dbd.go.th) ได้ไม่เกิน 90 วัน
นับจากวันที่ออกหนังสือรับรอง

Ref:E6510091220283665

ออกให้ ณ วันที่ : 2022-06-16 T10:35:30+0700

4/4



กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
กระทรวงพาณิชย์

เลขที่ E10091230092633 วันที่ออกเอกสาร : 16 มิถุนายน 2565 เวลา 10.35 น.
ขอรับรองว่าเป็นเอกสารที่นำส่งกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

แบบ บอจ.5

สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น

สม



ชื่อบริษัทจำกัด	บริหารจัดการขยะจังหวัดระยอง จำกัด (นางสาวสมพร ใจนิญทรัพย์สิน ทะเบียนเลขที่ 0215551002142)								
[X] ณ วันประชุม [] จัดตั้งบริษัท [X] สำมัญญผู้ถือหุ้น [] วิสามัญผู้ถือหุ้น ครังที่ 1/2565 ส่วนประกอบวันที่ 29/04/2565									
[] คัดจากสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น เมื่อวันที่									
ทุนจดทะเบียน 12,000,000.00 บาท แบ่งออกเป็น 120,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 100.00 บาท									
ผู้ถือหุ้น ไทย 3 คน จำนวน 120,000 หุ้น อื่นๆ 0 จำนวน 0 หุ้น									
ลำดับที่	ชื่อผู้ถือหุ้น		จำนวนหุ้นที่ถือ	เงินที่ชำระแล้ว (1)	เลขหมายใบหุ้น		วันลงทะเบียนผู้ถือหุ้น		
	เลขบัตรประจำตัวประชาชน/เลขทะเบียนนิติบุคคล				ถือว่าชำระแล้ว (2)	เลขหมายของหุ้น	ลงวันที่	เป็น	ขาด
	บัตรอื่นๆ (ระบุ) เลขที่								
	สัญชาติ (3)	อาชีพ							
1	นายภิเศก นวพันธ์ 21990334750 ไทย รับราชการ 140/46 หมู่ 2 ซอย ถนน ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง		1	หุ้นละ 100.00	00003	06/05/2555	13/09/2555		
2	องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง - ไทย หน่วยงานราชการ 140 หมู่ 2 ซอย ถนน ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง		119,998	หุ้นละ 100.00	00001-00002 00005-40000 40001-60000 60001-72000	06/05/2553 06/05/2553 25/07/2554 26/08/2556	13/09/2555 13/09/2555 13/09/2555 26/08/2556		
3	นายเมธาวัฒน์ ศรีวงศ์ 3200100937805 ไทย รับราชการ 165/324 หมู่ 3 ซอย ถนน ตำบลเสม็ด อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี		1	หุ้นละ 100.00	00004	26/08/2556	05/04/2559		
				หุ้นละ					

หน้า 1 ของจำนวน 1 หน้า เอกสารนี้ได้พิมพ์จากข้อมูลนิติบุคคลนำส่งผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อวันที่ 03/05/2565

ขอรับรองว่าเป็นรายการที่ถูกต้องตรงกับสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น

หมายเหตุ
ช่อง เงินที่ชำระแล้ว (1) ให้ระบุจำนวนเงินค่าหุ้นที่ชำระแล้วแต่ละหุ้น เฉพาะหุ้นซึ่งต้องชำระเป็นเงิน
ช่อง ถือว่าชำระแล้ว (2) ให้ระบุค่าหุ้นที่ถือว่าชำระแล้วแต่ละหุ้น เฉพาะหุ้นซึ่งต้องชำระด้วยทรัพย์สิน หรือ แร่ทองคำ
ช่อง สัญชาติ (3) หากเป็นนิติบุคคล ให้ระบุประเทศที่จดทะเบียนจัดตั้ง

รับรองสำเนาฉบับนี้ สืบค้นในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ การพิมพ์ถือเป็นสำเนาเอกสาร
สามารถตรวจสอบภายในระบบผ่านทาง QR Code และเว็บไซต์กรม (www.dbd.go.th) ได้ไม่เกิน 90 วัน
นับจากวันที่ออกเอกสาร

RefE6510091230092633



1/36

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	สร้อย มารู
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2554: นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2558: ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ทุนการศึกษา	พ.ศ. 2557: ทุนพัฒนาบุคลากรระดับบัณฑิตศึกษา (ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2560: ทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ผลงานทางวิชาการ	สร้อย มารู, 'ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ... คำตอบหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ' (Public Law Net เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, 12 มกราคม 2557) < http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1922 > สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566. สร้อย มารู, 'การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น' (การประชุมวิชาการระดับชาติ "นวัตกรรมการศึกษาและวิจัยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต" เนื่องในโอกาสครบรอบ 88 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 30 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง, 2565) 176. (ได้รับรางวัลการนำเสนอผลงานวิชาการรูปแบบบรรยายยอดเยี่ยม) สร้อย มารู, 'การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2566).