

การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

Formation of Business units of Local Administrative Organizations in Thailand

ภัชณภา จันทรอำภาส¹

ฝ่ายนิติการและการพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา
ถนนกำแพงสงคราม ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา 30000
เมลล์ติดต่อ: s_pachnapa@hotmail.com

Pachnapa Chanarpas²

Subdivision of Legal Affairs and Commerce, Nakhon Ratchasima Provincial Administration Organization,
Kamhaengsongkhram Road, Nai Mueang, Mueang, Nakhon Ratchasima, 30000,
E-mail: s_pachnapa@hotmail.com

บรรเจิด สิงคะเนติ³

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 หมู่ที่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240
เมลล์ติดต่อ: Bsingka@yahoo.com

Banjuad Singkaneti⁴

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration,
118, Moo 3 Serithai Road, Klong-chan, Bangkapi, Bangkok, 10240,
E-mail: bsingka@yahoo.com

¹ นิติกรชำนาญการ

² Legal officer, Professional Level.

³ ศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ

⁴ Professor, Lecturer.



บทคัดย่อ

หน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในทางการเงิน การจัดการบุคลากรและมีการดำเนินงานในลักษณะทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจของรัฐ ปัจจุบัน หน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรทางธุรกิจที่มีการกึ่งหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมี 2 รูปแบบ ได้แก่ บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ไม่นิยมจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ มีเหตุผลที่สำคัญอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายและข้อจำกัดของมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อาทิ มาตรการทางด้านการเงินและงบประมาณ มาตรการด้านบุคลากร และมาตรการของฝ่ายการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น ข้อเสนอแนะจากการศึกษา จึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนแรก ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย ซึ่งสามารถแบ่งมาตรการดำเนินการเชิงกฎหมายออกเป็น 2 ระยะ คือ การแก้ไขกฎหมายและอุปสรรคในระยะเริ่มแรก โดยการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และการแก้ไขกฎหมายและอุปสรรคในระยะยาว โดยการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และข้อเสนอแนะส่วนที่ 2 คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

คำสำคัญ: หน่วยธุรกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

Abstract

The business unit of the local administrative organization is a business organization established by the local administrative organization according to Local Administrative Organization Establishment Act. Its objective is to provide public services in industrial and commercial sectors and it is under the governance of the local administrative organizations. However, it is independent in terms of finance, human resource management, and business operation as same as the state enterprise which is the business unit of the central government. Nowadays, the business unit of the local administrative organization consists of two types: limited companies and commercial ventures.

According to the studies, the local administrative organization in Thailand unusually establishes a business unit even though it has authority given by the Local Administrative Organization Establishment Act to establish a business unit. There are important reasons due to restrictions imposed by legal measures and other measures such as financial and budgetary measures, personnel measures and the measures of the political and local administration. Therefore, the suggestions from studies consist of two parts ; The first part is the suggestion on laws which can be divided into 2 periods; the first period is to improve and amend the law to solve existing problems and limitations and the second period is to issue the law on the methods and criteria to establish a business unit of the local administrative organization. Moreover, the second part is the suggestion on policies that will help supporting the improvement, amendment, and legislation of laws. These will lead to increasing numbers of the business unit of the local administrative organization.

Keywords: Business Unit, Local Administrative Organization, Industrial and Commercial



1. บทนำ

ปัจจุบัน ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการรองรับการให้บริการสาธารณะ นับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินการกิจการตามที่ได้รับมอบหมายภายใต้งบประมาณหรือรายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้การดำเนินการกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสร้างแหล่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรทางธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในทางการเงิน การจัดการบุคลากร และการดำเนินงานในลักษณะทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจของรัฐ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่จัดตั้ง มีความเป็นอิสระในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ทั้งนี้ หน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งกฎหมายมี 2 รูปแบบ ได้แก่ บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละรูปแบบมีลักษณะ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดตั้ง ตลอดจนการบริหารและดำเนินการที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่นิยมจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมได้ ทั้งนี้ มีเหตุผลสืบเนื่องมาจากปัญหาอันเนื่องมาจากมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้องหลายประการ อาทิ การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อจำกัดของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดตั้ง ข้อจำกัดเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งให้มีความชัดเจนอย่างเป็นระบบ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่มีผลมาจากการขาดมาตรการอื่น ๆ ในอันที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทั่วไปอันเป็นแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนศึกษาการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้ทราบข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางในการจัดตั้ง รูปแบบวิธีการและหลักเกณฑ์การจัดตั้งที่เหมาะสมเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ทั้งนี้ บทความนี้มีขอบเขตในการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ประกอบด้วย การศึกษารูปแบบ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง สถานการณ์การจัดตั้ง ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และการศึกษาแนวคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รูปแบบการจัดตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งประเทศเหล่านี้มีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก หลากหลาย และมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมสวัสดิการและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

2. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวคิดทั่วไปอันเป็นแนวคิดพื้นฐานที่เป็นที่มาของการจัดตั้ง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส แบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือ บริการสาธารณะทางปกครอง (Service publics administratifs) เป็นกิจกรรมที่โดยสภาพเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐที่เกี่ยวกับกิจกรรมการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน และประเภทที่สอง คือ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (Service publics industriels et commerciaux) ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะคล้ายคลึง



กับวิสาหกิจของเอกชนทั้งในด้านวัตถุแห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีการดำเนินงาน⁵ การจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การดำเนินการกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจเพื่อหารายได้ให้แก่ฝ่ายปกครอง⁶ ทั้งนี้ การดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ที่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นๆ และเป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น ได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตคนในท้องถิ่น⁷ โดยวิธีในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายวิธี ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยใช้ระบบราชการหรือการจัดตั้งการพาณิชย์ การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น ได้แก่ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือการจัดตั้งสหการ และการจัดทำบริการสาธารณะโดยการมอบให้เอกชนดำเนินการ

การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินการกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการแสวงหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเพื่อหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดเก็บค่าใช้บริการ (User charge) จากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะนั้นโดยตรง ซึ่งค่าบริการนั้นอาจมีหลายรูปแบบ เช่น ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม หรือราคาซื้อขายสินค้าหรือบริการโดยทั่วไป⁸ นอกจากนี้ การดำเนินการกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นไปตามหลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งเป็นหลักที่ให้เสรีภาพในการประกอบการในทางอุตสาหกรรมและการค้าแก่บุคคล (บุคคลเอกชนและบุคคลมหาชน) ซึ่งหลักการนี้ประกอบด้วยหลักเสรีภาพในการประกอบการ และหลักการแข่งขันเสรีที่รับรองให้บุคคลมีอิสระในการประกอบการในระบบแข่งขัน โดยไม่ถูกจำกัดหรือแทรกแซงที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน⁹

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541), 10-12.

⁶ วิบูลย์ กันมะระบุตร, “บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า (Service public industriel et commercial),” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 18, ฉ.2 (2531): 27- 30.

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 145 - 146.

⁸ จรัส สุวรรณมาลา, *แนวทางการประกอบการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย)* (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2537), 1-2.

⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 24, ฉ.2 (2539): 586-594.

3. การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มประเทศตัวอย่าง (ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเกาหลีใต้) มีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบ โดยมีชื่อเรียกและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแนวความคิด และบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญโดยสรุปตามประเด็นการศึกษา ดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.1 ประเทศญี่ปุ่น

หน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับเลี้ยงตนเอง¹⁰ ส่วนการจัดตั้งวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นนั้น จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือความเจริญด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ กิจการที่วิสาหกิจส่วนท้องถิ่นจัดทำจะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งสถาบันวิจัย ดำเนินการควบคุมและก่อตั้งโรงเรียนวิชาชีพระดับสูงและมหาวิทยาลัย การประปา (ยกเว้นโครงการที่ไม่สลับซับซ้อน) การประปาที่ใช้ในอุตสาหกรรม การคมนาคม รถไฟ ไฟฟ้า ก๊าซ โรงพยาบาล สวัสดิการสังคม และโครงการที่กำหนดตามข้อบังคับของบริษัทหรือกิจการนั้น ๆ¹¹

3.1.2 ประเทศอังกฤษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีการจัดทำบริการสาธารณะในรูปกิจการเชิงพาณิชย์มาเป็นเวลายาวนาน การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษนั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรสำหรับช่วยเหลือองค์กรต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการหาทำไรด้วย¹²

¹⁰ อยุทธ์ จามิกรณ์, “แนวทางในการจัดตั้ง ถือหุ้นและดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), 33.

¹¹ Local Incorporated Administrative Agency Act 2003, Chapter III business operations, Article 21.

¹² อยุทธ์ จามิกรณ์, แนวทางในการจัดตั้ง ถือหุ้นและดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, 33.



3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส

วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น (Entreprise publique locale หรือ Epl) ของประเทศฝรั่งเศส จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ โดยวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นเป็นกิจการที่มีการจัดองค์กรภายใต้กฎหมายเอกชน (Private Law) มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ (General Interest)¹³ และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในอันที่จะส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส Code général des collectivités territoriales (CGCT) ยังกำหนดให้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการพัฒนาสังหาริมทรัพย์ การก่อสร้าง การดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ เชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมด้วย¹⁴

3.1.4 ประเทศเกาหลีใต้

การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเกาหลีใต้มีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตัวเองได้โดยที่มาจากแหล่งรายได้มาจากการเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้บริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ หรือรายได้จากกำไรของวิสาหกิจส่วนท้องถิ่น

3.2 รูปแบบการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น สามารถจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 2 รูปแบบ คือ 1) การจัดตั้งการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการพาณิชย์ท้องถิ่น ค.ศ. 1952 (The Local Public Enterprise Law 1952) และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในการพาณิชย์ท้องถิ่น ค.ศ. 1952 (The Local Public Enterprise Labor Relations Law 1952) ซึ่งกำหนดให้การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกควบคุมและดูแลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) การจัดตั้งวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคลเอกชน ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย Local Incorporated

¹³ วุฒิสภา ดันไชย และคณะ, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), 230.

¹⁴ Code général des collectivités territoriales, LIVRE V : Dispositions Économiques, TITRE II : Sociétés d'économie mixte locale, Article L.1521-1.

Administrative Agency Act 2003 (Act No. 118 of 2003)¹⁵

3.2.2 ประเทศอังกฤษ

กฎหมาย Local Government Act 2003 มาตรา 95 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดตั้งบริษัทจำกัดในการทำการค้าเพื่อหากำไรในพื้นที่ภายในขอบเขตอำนาจที่มีอยู่ของตนได้ นอกจากนั้น กฎหมาย Localism Act 2011 มาตรา 4 ยังกำหนดขอบเขตการดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องกระทำโดยผ่านบริษัทจำกัดซึ่งบริษัทจำกัดตามกฎหมาย Localism Act 2011 มาตรา 4(4) หมายความว่าบริษัทจำกัดตามมาตรา 1(1) แห่งกฎหมาย Companies Act 2006 ได้แก่ บริษัทที่จัดตั้งและจดทะเบียนภายใต้กฎหมาย The Companies Act 2006 ทั้งนี้ มาตรา 4(2) แห่งกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดประเภทของบริษัทมหาชน (Public Company) ประกอบด้วย บริษัทจำกัดโดยหุ้น (Company Limited by Shares) บริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (Company Limited by Guarantee and Having a Share Capital) ดังนั้น รูปแบบการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจึงมี 2 รูปแบบ คือ บริษัทจำกัดโดยหุ้น (Company limited by shares) และบริษัทจำกัดโดยค้ำประกัน (Company limited by guarantee and having a share capital)¹⁶

3.2.3 ประเทศฝรั่งเศส

รูปแบบการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย Code général des collectivités territoriales (CGCT) มี 3 รูปแบบ คือ (1) บริษัทผสมท้องถิ่น (Sociétés d'économie mixte locale หรือ Semi) เกิดจากการรวมกลุ่มระหว่างบุคคลธรรมดาหรือหน่วยงานของรัฐตั้งแต่หนึ่งแห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจการในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม¹⁷ (2) บริษัทมหาชนท้องถิ่น (Sociétés publiques locales หรือ Spl) เป็นบริษัทมหาชนจำกัด สร้างขึ้นและถือหุ้นทั้งหมดโดยองค์กรปกครอง

¹⁵ วุฒิสภา ดันไชย และคณะ, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 236.

¹⁶ The Companies Act 2006, Section 4 Private and public companies

(1) A "private company" is any company that is not a public company.

(2) A "public company" is a company limited by shares or limited by guarantee and having a share capital—

(a) whose certificate of incorporation states that it is a public company, and

(b) in relation to which the requirements of this Act, or the former Companies Acts, as to registration or re-registration as a public company have been complied with on or after the relevant date.

¹⁷ Code général des collectivités territoriales, LIVRE V : Dispositions Économiques, TITRE II : Sociétés d'économie mixte locale, Article L.1522-1.



ส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁸ และ (3) บริษัทผสมเพื่อกิจการเฉพาะ (Sociétés d'économie mixte à opération unique หรือ Semop) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการหนึ่งกิจการใดโดยเฉพาะ หรือจัดตั้งขึ้นโดยมีระยะเวลาที่จำกัด¹⁹

3.2.4 ประเภทเกาหลีใต้

กฎหมาย Local Public Enterprises Act 1980 กำหนดรูปแบบของกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบคือ (1) การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรง (Directly managed enterprise หรือ Law applied enterprise) ซึ่งดำเนินงานในฐานะหน่วยงานหนึ่งภายใต้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) วิสาหกิจส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลอิสระ (Indirected managed enterprise หรือ Discretionary enterprise) วิสาหกิจส่วนท้องถิ่น นี้ จัดตั้งเป็นนิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายธุรกิจ (Commercial Law) หรือนิติบุคคลมหาชน (Civil Law) ซึ่งอาจจัดตั้งในรูปของบริษัททุนส่วนท้องถิ่น บริษัทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของ และบริษัทร่วมทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบริษัทเอกชนก็ได้²⁰

3.3 หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.1 ประเภทญี่ปุ่น

กฎหมาย The Local Public Enterprise Law 1952 เป็นกฎหมายที่สำคัญที่กำหนดกรอบหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นยังกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารโดยทั่วไป หลักเกณฑ์ในด้านองค์กร การเงินและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นไปตามกฎหมาย Local Incorporated Administrative Agency Act 2003 ซึ่งกำหนดให้วิสาหกิจส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล ผู้ที่จะลงทุนในวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรภาคสาธารณะเท่านั้น นอกจากนั้น การก่อตั้งจะต้องมีการลงทุนทรัพย์สินที่นอกเหนือจากเงินทุนเท่ากับหรือมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุนของบริษัท โดยจะต้องมีการกำหนดข้อบังคับบริษัท และต้องทำการจดทะเบียน ณ สำนักงานทะเบียนที่สำนักงานวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่²¹

¹⁸ Code général des collectivités territoriales, LIVRE V : Dispositions Économiques, TITRE III: Sociétés publiques locales, Article L.1531-1

¹⁹ Code général des collectivités territoriales, LIVRE V : Dispositions Économiques, TITRE IV: Sociétés d'économie mixte à opération unique, Article L.1541-1.

²⁰ Moon, Chang-Soo, *Local Government in Korea* (Korea: Seoul Multi Net, 1999), 230 - 231.

²¹ Local Incorporated Administrative Agency Act, 2003, Article 6 - 9.

3.3.2 ประเทศอังกฤษ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 รูปแบบ สามารถกระทำได้โดยการจดทะเบียนภายใต้กฎหมาย The Companies Act 2006 Part 2 Company Formation (การจัดตั้งบริษัท) ซึ่งมีสาระสำคัญที่กำหนดให้ต้องระบุชื่อบริษัทในหนังสือบริคณห์สนธิ ต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งต้องไม่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย และต้องมีข้อตกลงในการเข้าเป็นสมาชิกของบริษัท กรณีที่เป็นบริษัทจำกัดโดยหุ้น ผู้ถือหุ้นต้องถือหุ้นไว้อย่างน้อยคนละ 1 หุ้น ทั้งนี้ การจดทะเบียนบริษัทจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย The Companies Act 2006 มาตรา 9 – 13²²

3.3.3 ประเทศฝรั่งเศส

หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส (Code général des collectivités territoriales (CGCT)) ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งบริษัทผสมท้องถิ่น เป็นไปตาม มาตรา L.1521-1 ถึง L.1525-3 ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งบริษัทมหาชนท้องถิ่น เป็นไปตาม มาตรา L.1531-1 และหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งบริษัทผสมเพื่อกิจการเฉพาะ เป็นไปตาม มาตรา L.1541-1 ถึงมาตรา L.1541-3 ซึ่งได้กำหนดจำนวนผู้ถือหุ้น สัดส่วนการถือหุ้น วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ตลอดจนวิธีการจัดตั้งไว้อย่างชัดเจน

3.3.4 ประเทศเกาหลีใต้

การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเกาหลีใต้สามารถกระทำได้โดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น (Local ordinance) โดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรง ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมาย Local Public Enterprises Act 1980 แก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 1992 ก่อนที่จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ในขณะที่วิสาหกิจส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลอิสระสามารถตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งได้โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำดังเช่นการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²³

²² The Companies Act, 2006, Part 2, Section 7 - 16.

²³ วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, ข้อเสนอเชิงนโยบายแนวทางการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 233.



4. การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ประเทศไทย มีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละรูปแบบมีลักษณะ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้ง ตลอดจนการบริหารและดำเนินการที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

รูปแบบแรก บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้บริษัทจำกัดดังกล่าวมีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ ทั้งด้านการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจรูปแบบนี้ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเทศบาล ตามมาตรา 57 ทรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยการจัดตั้งบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมิวัตถุประสงค์เพียงเฉพาะเพื่อกิจการสาธารณูปโภคหรือเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น (เว้นแต่กรณีของบริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้นไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน และการจัดตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ปรากฏหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบบริษัทจำกัดเพียง 2 แห่งเท่านั้น คือ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งมีฐานะเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครถือหุ้นอยู่ในบริษัทดังกล่าวร้อยละ 99.8 และกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของบริษัทได้โดยสมบูรณ์ และบริษัท ขอนแก่นทรานซิส ซิสเต็ม จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่เกิดจากการรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น ประกอบด้วย เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลท่าพระ และเทศบาลตำบลสำราญ ร่วมกันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนโครงการ บริหารจัดการและจัดเก็บรายได้ของโครงการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะระบบรางเบา (LRT) ในเขตอำเภอเมืองขอนแก่น เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรและอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน ทั้งนี้ การจัดตั้งบริษัทดังกล่าวได้รับการอนุมัติจัดตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560 ตามมาตรา 57 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

รูปแบบที่สอง การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในทางการเงินและการบริหารบุคลากรแยกต่างหากจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ดังนั้น แม้จะมีอิสระในทางการเงินและการบริหารบุคลากร แต่ก็ยังคงถือว่าการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การจัดตั้งการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2549 โดยการตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัจจุบันปรากฏการพาณิชย์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่หลายประเภท เช่น สถานธนาภิบาล กิจกรรมขนส่ง กิจกรรมประปา ท่าเทียบเรือ การเก็บขยะ

5. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมีข้อจำกัดอันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยสามารถแยกพิจารณาตามรูปแบบของหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังต่อไปนี้

5.1.1 ข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการห้ามมิให้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเกี่ยวกับการห้ามมิให้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ตามมาตรา 75 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยหากการดำเนินกิจการของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีลักษณะเข้าข่ายยกเว้นตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนิน



กิจการเหล่านั้นได้เลย ทั้งนี้ ข้อยกเว้นของมาตราดังกล่าวซึ่งบัญญัติให้สามารถดำเนินการได้ หากเป็นกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ ถือว่าการไม่กำหนดลักษณะ และประเภทของกิจการให้มีความชัดเจน เป็นการบัญญัติข้อยกเว้นที่ไม่ชัดเจนและมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้าง สามารถตีความได้อย่างหลากหลาย ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความได้

2) การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบจัดตั้งบริษัทจำกัด

ปัจจุบันบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมไว้อย่างชัดเจน มีเพียง 2 รูปแบบเท่านั้น คือ กรุงเทพมหานคร และเทศบาล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น กล่าวคือ เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัด แม้ว่าเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ก็ตาม ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการบัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งหลักถิ่นและเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และถือเป็นการตัดโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะใช้บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น และเป็นเครื่องมือในการแสวงหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดกระบวนการในการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้แตกต่างกัน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดกระบวนการภายในสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้แตกต่างกันในเรื่องของคะแนนเสียงในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้การจัดตั้งบริษัทจำกัดของกรุงเทพมหานครจะต้องให้สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทจำกัดด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น กำหนดแต่เพียงให้การจัดตั้งบริษัทจำกัดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น มิได้บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแต่อย่างใด ซึ่งจากการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติแตกต่างกัน

และไม่ชัดเจนเช่นนี้ อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นต้องมีมติคะแนนเสียงจำนวนเท่าใด การดำเนินการอย่างไร จึงจะถือว่าชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

4) บุคคลที่จะเข้าร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ มาตรา 57 ตริ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจร่วมกับบุคคลอื่นจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเข้าร่วมกับ บุคคลธรรมดา, นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในการจัดตั้ง บริษัทจำกัดได้ ทั้งนี้ การเข้าร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคล ธรรมดา หรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับ กรณีกการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้ เป็นการเฉพาะ คงปรากฏแต่การกำหนดวิธีการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐไว้ ยกตัวอย่าง เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติของ เอกชน กำหนดวิธีการในการคัดเลือก และพิจารณาคัดเลือกเอกชนที่จะเข้าร่วมลงทุนในกิจการ ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับโดยจำกัดเฉพาะกิจการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีโครงการมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปเท่านั้น ดังนั้น หากกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีมูลค่าโครงการต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาทก็ไม่อาจนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับได้

ส่วนการเข้าร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชนนั้น พบว่า กรุงเทพมหานครมีอำนาจเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมาย มหาชน อันได้แก่ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้โดยไม่ จำกัดตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ส่วนเทศบาลนั้น มีอำนาจเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ สุขาภิบาลเท่านั้นตามมาตรา 57 ตริ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนั้น เมื่อไม่มี บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหาร ส่วนตำบลจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ เทศบาลจึงอาจร่วมกับเทศบาลด้วยกันเท่านั้นที่จะจัดตั้งบริษัท ของเทศบาล



5) การกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ มาตรา 57 ตีร แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นในบริษัท จำกัดเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน อาจเป็นการสร้างภาระให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการหาเงินและทรัพย์สินมาลงทุนในบริษัทให้ได้ตามสัดส่วนที่กฎหมาย กำหนด นอกจากนี้ การกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทจำกัดดังกล่าวยังถือเป็นการกีดกัน การระดมทุนร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน ซึ่งถึงแม้ว่าภาคเอกชน จะมีศักยภาพและเงินลงทุนที่สามารถร่วมลงทุนในบริษัทดังกล่าวได้ก็ตาม แต่ภาคเอกชน ก็ไม่สามารถถือหุ้นรวมกันในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินร้อยละ 50 ได้

6) การกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมาตรา 57 ตีร แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้กรุงเทพมหานครและ เทศบาลมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค เท่านั้น ไม่อาจจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินกิจการประเภทอื่นนอกเหนือไปจากกิจการอันเป็น สาธารณูปโภคได้ ยกเว้นกรณีที่บริษัทจำกัดของเทศบาลไม่มีเอกชนถือหุ้นรวมอยู่ด้วย เทศบาล จึงสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมประเภท ใดก็ได้ ไม่จำกัดว่าจะต้องดำเนินการเพื่อการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น

7) อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในปัจจุบัน มีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 แนวคือ แนวแรกเห็นว่า การจัดตั้งบริษัทจำกัด สามารถกระทำเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจจัดตั้ง บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แนวที่สองเห็นว่า แม้ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ ซึ่งการไม่มีการบัญญัติให้ชัดเจนจึงทำให้เกิดปัญหาการตีความดังกล่าว

5.1.2 ข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการห้ามมิให้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ดังนั้น จึงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดห้ามมิให้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ตามมาตรา 75 วรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่นเดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “การพาณิชย์”

การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” ว่าเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” ว่าหมายความว่าถึงกิจการที่มีลักษณะใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการพาณิชย์เพื่อดำเนินกิจการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ในทางธุรกิจได้มากน้อยเพียงใดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงทุนเพื่อแสวงหากำไรโดยทั่วไปเช่นบริษัทจำกัดตามกฎหมายเอกชนได้หรือไม่เพียงใด

3) การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติแต่เพียงให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการพาณิชย์ไว้เท่านั้น มิได้มีการบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด

4) การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการพาณิชย์

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการจำกัดไว้เฉพาะตามที่



กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการพาณิชย์ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ ถึงแม้ว่าบริการสาธารณะนั้น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพียงพอและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ก็ตาม

5) การขาดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดตั้ง ตลอดจนมาตรการส่งเสริมการดำเนินการพาณิชย์

แม้การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เป็นเพียงหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจทำนิติกรรมใดๆ ในนามของตนได้ แต่การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังคงขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้ง ตลอดจนมาตรการส่งเสริมการดำเนินการพาณิชย์ที่เหมาะสม

6) ความไม่ชัดเจนและการขาดสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 มีข้อบกพร่องและไม่ชัดเจนหลายประการ อาทิ ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับนิยามความหมายของคำว่า “กิจการพาณิชย์” นอกจากนั้น ยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสาระสำคัญที่กำหนดให้ต้องระบุไว้ในข้อบัญญัติ ทั้งยังขาดสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งกิจการพาณิชย์อีกหลายประการ เช่น การกำหนดกระบวนการและวิธีการจัดตั้ง การกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตในการจัดตั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติและเงื่อนไขในการจัดตั้ง ตลอดจนแหล่งเงินทุนแหล่งหรือที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการพาณิชย์ เป็นต้น

5.1.3 ข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบัญญัติในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่ก็เป็นการส่งเสริมเฉพาะกิจการสถานธนาถนุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติ

ที่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินกิจการประเภทอื่น ๆ นอกจากนั้น ร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนและขาดสาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอยู่หลายประการ อาทิ ขั้นตอนในการจัดตั้งรูปแบบและวิธีการจัดตั้ง ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน เป็นต้น

2) ข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่...) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่...) พ.ศ. แม้จะมีการแก้ไขข้อจำกัดเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจการอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ได้ มิได้บัญญัติจำกัดเฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ยังคงไม่มีความชัดเจนและขาดสาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอยู่หลายประการ อาทิ ขั้นตอนในการจัดตั้ง รูปแบบและวิธีการจัดตั้ง ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน

3) ข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

มาตรการทางกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยการเพิ่มอำนาจให้เมืองพัทยามีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เมืองพัทยาในการจัดตั้งบริษัทจำกัดแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ก็ยังคงมีความไม่ชัดเจนและขาดสาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอยู่หลายประการ อาทิ ขั้นตอนในการจัดตั้ง รูปแบบและวิธีการจัดตั้ง ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน

5.2 มาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

นอกจากมาตรการทางกฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยตามที่ได้ศึกษามาแล้ว มาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ยังเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ มาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ยังคงมีข้อจำกัด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



5.2.1 มาตรการทางการเงิน และงบประมาณ

เนื่องจากปัจจุบันงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นการยากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นไปลงทุนในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การขาดมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนทางการเงินและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่นิยมจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.2 มาตรการด้านศักยภาพในการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ปฏิบัติราชการโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดภายใต้ระบบราชการเป็นหลัก ดังนั้น จึงเกิดความเคยชินและยึดติดกับการบริหารและดำเนินงานภายใต้ระบบราชการ ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารและดำเนินงานของหน่วยธุรกิจซึ่งเป็นองค์กรที่ต้องอาศัยความคล่องตัวในการดำเนินการ ทั้งยังต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานในเชิงธุรกิจ เพื่อให้กิจการสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

5.2.3 มาตรการด้านการบริหารงานบุคคล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารดำเนินงานในบริษัทจำกัดและการพาณิชย์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องจัดสรรบุคลากรที่มีภารกิจหน้าที่ในงานประจำของตนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ไปปฏิบัติงานในบริษัทจำกัดและการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานและทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพได้ นอกจากนั้น ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของผู้ปฏิบัติงานก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.4 มาตรการของฝ่ายการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น

การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีการจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการสาธารณะโดยตรง อาจส่งผลกระทบต่อความนิยมในตัวของผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนไม่เห็นด้วยในการจ่ายค่าบริการดังกล่าว ดังนั้น ผู้บริหารจึงไม่ให้การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดตั้งการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอย่างจริงจัง นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักแต่งตั้งกรรมการบริหารบริษัทจำกัดจากผู้บริหารหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าไปเป็นตัวแทนในการบริหารดำเนิน

งานในบริษัทจำกัดและการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงอาจเกิดปัญหาในการแทรกแซงของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่มีชอบและเกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ได้

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปตามรูปแบบของหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบที่จะดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัด ข้อจำกัดของบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางประการที่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ไม่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งบริษัทจำกัด เช่น ข้อจำกัดเกี่ยวกับการห้ามประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ข้อจำกัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทจำกัดที่กำหนดให้บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวัตถุประสงค์เพียงเฉพาะเพื่อกิจการสาธารณูปโภคหรือเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น หรือกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งให้มีความชัดเจนอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการขาดมาตรการอื่นๆ ที่จะสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรการทางการเงิน การบริหาร การบริหารบุคคลและนโยบายของผู้บริหารและฝ่ายการเมือง

2) การจัดตั้งการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ ข้อจำกัดเกี่ยวกับการห้ามประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งให้มีความชัดเจน เพียงแต่บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งไว้เท่านั้น รวมทั้งการขาดมาตรการอื่นๆ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรการทางการเงิน การบริหาร การบริหารบุคคลและนโยบายของผู้บริหารและฝ่ายการเมือง ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อก่อน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้



6.1 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

การดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย สามารถแบ่งมาตรการดำเนินการทางกฎหมายออกเป็น 2 ระยะ คือ

6.1.1 การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในระยะเริ่มแรก

ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายกิจการหรือรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญครบถ้วน ชัดเจนและเป็นระบบ โดยเนื้อหาสาระสำคัญของข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว อาจประกอบด้วย ขั้นตอนในการจัดตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการศึกษาและวิเคราะห์ขั้นตอนหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งอย่างละเอียดรอบรอบ ให้เป็นระบบและครอบคลุมทุกขั้นตอน เพื่อป้องกันปัญหาความไม่ชัดเจน ถูกต้องของข้อบัญญัติ ก่อนการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นต่อไป

6.1.2 การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในระยะยาว

ควรตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเพื่อใช้บังคับในระยะยาวเช่นเดียวกับในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษและประเทศเกาหลีใต้ ที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ประเภทของบริการสาธารณะ รูปแบบหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องมีการวางกรอบแนวคิด กำหนดแนวทางในการจัดตั้ง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งให้มีความเหมาะสม ตลอดจนวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาคอนflik และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีความชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อป้องกันมิให้มีกฎหมายมีช่องว่างและลดปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากการยากที่จะแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง ดังนั้น จึงสามารถสรุปข้อเสนอหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแยกพิจารณาตามรูปแบบของหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1) หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1) เนื่องจากปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2) กำหนดขอบวัตถุประสงค์และประเภทบริการสาธารณะที่บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ให้ชัดเจน โดยกำหนดให้บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ยกตัวอย่าง เช่น กิจการขนส่ง การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การสาธารณูปโภค การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน โรงฆ่าสัตว์ การดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น การประปา การไฟฟ้า การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลรวม

1.3) กำหนดบุคคลผู้ที่จะเข้าร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกเอกชนผู้เข้าร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในกฎหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางคัดเลือกเอกชน และคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนสำหรับหน่วยงานทำหน้าที่ในการพิจารณาและควบคุมการเข้าร่วมกับเอกชน นอกจากนี้ ควรกำหนดวิธีการพิจารณาและคัดเลือกเอกชนให้มีความชัดเจนโดยอาจใช้วิธีประกาศเชิญชวนหรือการประมูลเพื่อให้ได้เอกชนที่มีความเหมาะสม ดังเช่น หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกเอกชนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 สำหรับการเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ สามารถเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั้งสิ้น โดยไม่ควรจำกัดให้สามารถเข้าร่วมกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันเท่านั้น

1.4) กำหนดกระบวนการในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายให้เป็นรูปแบบเดียวกันให้ชัดเจนโดยกำหนดขั้นตอนการศึกษาและวิเคราะห์การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำรายละเอียดและแนวทาง ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นเสนอต่อสภาท้องถิ่น การกำหนดคะแนนเสียงในการให้ความเห็นชอบ โดยต้องเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น การเสนอเรื่องต่อ



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา เป็นต้น

1.5) กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน โดยกำหนดให้หน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถดำเนินกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชนได้ แต่ทั้งนี้ การดำเนินกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชนดังกล่าว ต้องดำเนินกิจการภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด กล่าวคือ ต้องดำเนินกิจการโดยยึดหลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ต้องดำเนินกิจการโดยถือเสมือนว่าเป็นเอกชนไม่มีสิทธิหรือเอกสิทธิ์ใดๆ เหนือกว่าเอกชนทั่วไป ต้องคำนึงถึงความสามารถและศักยภาพของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแข่งขัน และต้องไม่เป็นการสร้างภาระทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เป็นเพียงหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็สามารถที่จะส่งเสริมให้การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในอันที่จะดำเนินกิจการให้มีประสิทธิภาพดังเช่นการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ได้ โดยให้การส่งเสริมทั้งด้านมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ

ทั้งนี้ การส่งเสริมทางด้านมาตรการตามกฎหมาย ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1) กำหนดนิยามความหมายของคำว่า” การพาณิชย์” ให้มีความชัดเจนโดยกำหนดว่า การพาณิชย์เป็นองค์กรทางธุรกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น โดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่สามารถแสวงหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในทางการเงิน งบประมาณ การจัดการบุคลากรแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2) กำหนดขอบวัตถุประสงค์และประเภทบริการสาธารณะที่การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ให้มีความชัดเจนในกฎหมาย โดยกำหนดให้บริการสาธารณะทุกประเภทที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นบริการสาธารณะที่การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3) กำหนดกระบวนการในการจัดตั้งการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน อาทิ การจัดให้มีการวิเคราะห์แผนงาน การวางแผนธุรกิจ การวิเคราะห์และบริหารความเสี่ยง การประเมินความคุ้มค่าก่อนเริ่มกระบวนการในจัดตั้ง การจัดทำเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งเพื่อนำเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภาท้องถิ่น การกำหนดสาระสำคัญของข้อบัญญัติ และการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

2.4) กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน โดยกำหนดให้การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแข่งขันกับเอกชนได้ โดยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเช่นเดียวกันกับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เป็นข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมส่งเสริมและสนับสนุนมาตรการทางกฎหมายที่ได้นำเสนอไปแล้วให้เกิดประสิทธิผล โดยข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.2.1 ด้านการเงินและงบประมาณ

ภาครัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการระดมทุนได้อย่างอิสระนอกเหนือจากการได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐบาล ตลอดจนการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ในด้านของงบประมาณและเงินลงทุน เช่น การจัดหาแหล่งเงินทุน การให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือการค้ำประกันเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.2 ด้านศักยภาพในการดำเนินการเชิงพาณิชย์

ควรส่งเสริมและสนับสนุนโดยการสร้างองค์ความรู้และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกอบกิจการในทางธุรกิจของภาครัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจัดตั้งหน่วยงานหรือจัดทำโครงการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเชิงพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.3 ด้านบุคลากร

บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้ อาจว่าจ้างบุคคลภายนอกเพื่อทำหน้าที่ในหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินการและแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของงานที่ปฏิบัติ



6.2.4 ด้านฝ่ายการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น

ควรปรับทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่นให้มีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจการของหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยเน้นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและการคำนึงถึงความนิยมหรือคะแนนเสียงในตัวของผู้บริหารให้น้อยลง

6.2.5 มาตรการสนับสนุนด้านอื่นๆ

นอกจากมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ยังอาจให้การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกหลายประการ อาทิ การเสริมสร้างสมรรถนะการดำเนินกิจการของหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในเชิงธุรกิจโดยนำแนวความคิดในการบริหารแบบผู้จัดการมาใช้ การจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือให้คำปรึกษาแนะนำ กำกับดูแลและวางนโยบายให้กับหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการคิดริเริ่มจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญ ภาครัฐควรให้ความสำคัญและกำหนดนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจังเพื่อให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

ปัจจุบันการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดที่เป็นปัญหาและอุปสรรค ทั้งที่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ หลากหลายประการ ดังนั้น การมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมไว้อย่างชัดเจนและเป็นระบบตามที่ได้ศึกษามาแล้ว จะเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่สำคัญในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นการขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนทำให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประโยชน์ เกิดความคุ้มค่า สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและเพียงพอที่จะสามารถพึ่งตนเองและสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

References

- Ayuth Chamikorn. "Formation share holding and operation of limited company of local administration in Thailand." Master's thesis, Faculty of Law Chulalongkorn University, 1997. [In Thai]
- Chang-Soo Moon. *Local Government in Korea*. Korea: Seoul Multi Net, 1999.
- Charas Suwanmala. *Preparation of the Local Public Enterprise of local government (Research Report)*. Bangkok: Damrong Rachanuphap Institute, Interior Ministry, 1994. [In Thai]
- Fédération des Epl. *EPL Scope*. Paris: N.p., 2015.
- Fédération des Epl. *La gamme des Entreprises à vos mesures*. Paris: Fédération des Epl, 2014.
- Fédération des Epl. *Les Sociétés publiques locales: un an après la loi, quel bilan?*. Paris: N.p.: n.d.
- Local Governance (Policy Making and Civil Society). "Local Public Enterprise System in Japan." Last modified n.d. Accessed May 10, 2014. <http://http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/english/pdf/lpesij.pdf>
- London Borough of Hounslow. "Social Enterprises: a Guide for Voluntary and Community Sector Groups on How to Set up a Social Enterprise to Run Public Services." Last modified n.d. Accessed August 10, 2015. http://www.hounslow.gov.uk/social_enterprise_guide.pdf
- Nantawat Boramanand. *Principle of Public Law on Public Services*. 4th ed. Bangkok: Winyuchon, 2009. [In Thai]
- Nantawat Boramanand. *Public Services in French Administrative Law*. Bangkok: Nititham, 1998. [In Thai]
- Saussier, and Klien. "Local Public Enterprises: A Taxonomy." Last modified n.d. Accessed June 28, 2016. http://www.chaire-eppp.org/files_chaire/a_taxonomy_of_lpe.pdf



- Siriporn Maneephan. "The Methods of Local Public Services in Thailand." *Thammasat Law Journal* 26, no.2 (2541): 344-355. [In Thai]
- Surapol Nitikraipot. "Basic Principles of French Public Economic Law." *Thammasat Law Journal* 18, no.2 (1996): 586-594. [In Thai]
- The Democracy Collaborative. "Overview Municipal Enterprise." Last modified n.d. Accessed September 4, 2016. <http://community-wealth.org/strategies/panel/municipal/index.html>
- Unison. "Branch Guide to Local Authority Trading Companies." Last modified n.d. Accessed August 10, 2015. <https://www.unison.org.uk/content/uploads/2013/06/On-line-Catalogue212753.pdf>
- Vibul Kammarabuth. "Industrial and Commercial Public Services." *Thammasat Law Journal* 24, no.2 (1988): 27- 30. [In Thai]
- Wuttisarn Tunchai. *The Local Miscellany: Increase local income by flipping the palm*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute, 2015. [In Thai]
- Wuttisarn Tunchai et al. *Policy Proposal of Innovation in the Local Government's Revenue (Research Report)*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute, 2015. [In Thai]