

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำ บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

ประจักษ์ สาตราวาหะ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษามาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดทำระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีด้วยกัน 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการบัญญัติเกี่ยวกับการบริการสาธารณะไว้แตกต่างกัน ซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและขอบเขตของบริการสาธารณะในกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ศึกษาได้ทำการแบ่งประเด็นการศึกษาเป็น 2 ประเด็นต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี 5 รูปแบบ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมาดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคได้ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตรี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94 ขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มิได้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวสามารถจัดตั้งบริษัทร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการในกิจการเป็นสาธารณูปโภคได้ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาไม่มีช่องทางแสวงหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเงินรายได้ดังกล่าวไปจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างมี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์สุชสมัย สุทธิบัติและคณะกรรมการสอบคือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบัติ ประธานกรรมการ และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล กรรมการ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสิทธิภาพเพียงพอ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีบทบัญญัติให้สามารถกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทเพื่อแข่งขันกับเอกชนเพื่อดำเนินกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคได้ ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของบริการสาธารณะในกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค การสาธารณูปโภค ถือเป็นการบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ อันประกอบไปด้วย เทศบาล และกรุงเทพมหานคร อาจทำร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับกลับมิได้กำหนดขอบเขตของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเอาไว้แต่ประการใด ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ไม่ควรมีการจำกัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เฉพาะบริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่ควรรวมถึงการจัดตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นการบริการสาธารณะในประเภทอื่นนอกเหนือจากการสาธารณูปโภคด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการ เพื่อดำเนินการกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ พบว่ามีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้เพียง 3 รูปแบบได้แก่ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างระหว่างบทกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการของเทศบาล เนื่องจากการกำหนดให้จัดตั้งขึ้นได้โดยความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเองเท่านั้น ขณะที่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา กำหนดให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาสามารถร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ทำให้อาจเกิดปัญหาความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งไม่เท่าเทียมกัน

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการร่วมมือกับองค์กรของรัฐอื่นในการจัดตั้งสหการขึ้นได้ รวมถึงควรมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล สามารถร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ในการจัดทำสหการขึ้น ทั้งนี้

เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรอื่น โดยเรียกเก็บค่าบริการ อำนาจในการให้บริการและเรียกเก็บค่าบริการได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้มีข้อพิจารณาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มิได้มีบทบัญญัติใด ให้อำนาจแก่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกเก็บค่าบริการได้แต่ประการใด ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกค่าบริการได้ไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานต่างๆ ที่มาใช้บริการจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้ อันเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายจากการให้บริการแก่องค์กรอื่นและเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจากการเรียกเก็บค่าบริการ เพื่อนำรายได้ดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรธุรกิจของเทศบาล ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและขอบเขตของบริการสาธารณะในกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการเพิ่มเติม มาตรา 46 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 28 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาแล้วแต่กรณีอาจทำการร่วมทุนกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเมืองพัทยาทั้งหมด และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมถึงหากมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 57 ตรี(1) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำการร่วมกับบุคคลอื่น เพื่อดำเนินการจัดตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด มีความชัดเจน สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการ เพื่อดำเนินการกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ

ผู้ศึกษาขอเสนอให้เพิ่มเติม มาตรา 46 ตรี แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 28 ตรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่อาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ และการยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรเทศบาล บริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการร่วมมือกับองค์กรของรัฐอื่นในการจัดตั้งสหการขึ้นได้ เพื่อให้ดำเนินการจัดทำระบบบริการสาธารณะอันเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรอื่น โดยเรียกเก็บค่าบริการ

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 28 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 57 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น อาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ” ทั้งนี้ เพื่อให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นโดยเรียกค่าบริการได้ อันเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายจากการให้บริการ

แก่องค์กรอื่นและเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจากการเรียกเก็บค่าบริการ เพื่อนำรายได้ดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. **สรุปสาระสำคัญของมาตรฐานการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร : สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

รศ.ดร. รัตน์เสริมพงศ์. **การบริหารท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2548.

บรรจบ กาญจนดูล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ปฐม มณีโรจน์. **ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการให้บริการของกรุงเทพมหานครศึกษากรณีสำนักงานเขต**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2535.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.