มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด : ศึกษากรณี การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

Legal Measures for the Establishment of a Limited Company by a Provincial Administrative Organization: A Case Study of the Establishment of Eastern Rubber Management Company Limited by Rayong Provincial Administrative Organization

คนึงนิจ ทองลิขิต[1], อานุภาพ รักษ์สุวรรณ[2], งามประวัณ เอ้สมนึก[3]
[1, 2, 3]โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
Kanungnit Thonglikhit[1], Arnuphab Raksuwan[2], Ngamprawan Ehsomnuk[3]
[1, 2, 3]School of Law and Politics, Suan Dusit University
Nung.kanungnit101@gmail.com

รับบทความ : 7 เมษายน 2569 แก้ไขบทความ : 17 มิถุนายน 2569 ตอบรับบทความ : 23 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครอง กรณีการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออกจำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้กลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เปรียบเทียบสาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด 3) เสนอแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยใช้วิธีการวิจัย เชิงคุณภาพ (Qualitative research) ในรูปแบบของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เน้นการศึกษาวิเคราะห์เอกสารจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ศึกษาแนวคิดทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมถึงวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองกรณีการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่น นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายหรือรัฐศาสตร์ และเพื่อความสอดคล้องกับผลการศึกษา ซึ่งมีผลการวิจัยดังนี้ 1) การจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นกลไกสนับสนุนภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด 2) คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตีความ

[1] นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ

[2] อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ

[3] อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเคร่งครัด ให้ใช้อำนาจได้เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดตีความอำนาจโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ 3) ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจนเพื่อลดปัญหาการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนจังหวัด, บริษัทจำกัด, มาตรการทางกฎหมาย

Abstract

This independent research aims to study the legal principles based on the Administrative Court's judgment in the case of the establishment of the Eastern Rubber Management Company Limited by the Rayong Provincial Administrative Organization, where the Supreme Administrative Court overturned the judgment of the Administrative Court of First Instance. The objectives are: 1) to study the legal principles related to the establishment of limited liability companies by provincial administrative organizations; 2) to compare the key aspects of Administrative Court judgments regarding the scope of authority of provincial administrative organizations in establishing limited liability companies; and 3) to propose appropriate legal measures for the establishment of limited liability companies by provincial administrative organizations. The research employs a qualitative approach, specifically documentary research, focusing on the analysis of relevant legal documents, the examination of administrative law concepts related to the legality of administrative actions, and the analysis of the Administrative Court's judgment in the case of the establishment of the Eastern Rubber Management Company Limited by the Rayong Provincial Administrative Organization. In-depth interviews were also conducted with local administrators and officials, academics, and experts in law and political science. The research findings indicate that: 1) the establishment of a limited liability company serves as a mechanism to support the mission of provincial administrative organizations in improving the quality of life of citizens and promoting the local economy. 1) To improve the efficiency of public service delivery, which must be carried out under strict rules and conditions stipulated by law. 2) The Administrative Court of First Instance interpreted the powers of Provincial Administrative Organizations strictly, allowing them to exercise power only as prescribed by law, while the Supreme Administrative Court interpreted powers taking into account the intent of the law and the public interest as paramount. 3) The law regarding the establishment of limited liability companies by Provincial Administrative Organizations should be amended to be clearer in order to reduce problems of differing legal interpretations that may affect the provision of public services that benefit the public.

Keywords: Provincial Administrative Organization; Limited Company; Legal Measures

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงการส่งเสริมให้องค์กรปครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาการหารายได้ของตนเองให้เพียงพอกับการบริการสาธารณะและภารกิจต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน ซึ่งการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังต้องอาศัยงบประมาณจากแหล่งรายได้หลัก 3 แหล่ง ได้แก่ (1) รายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และ (3) รายได้จากค่าธรรมเนียมและผลประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งจากรายงานการวิเคราะห์การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงบประมาณของรัฐสภา พ.ศ.2564 ได้เก็บข้อมูลสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (1) รายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น คิดเป็น ร้อยละ 48.97 ของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง คิดเป็น ร้อยละ 41.08 ของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) รายได้จากค่าธรรมเนียมและผลประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐคิดเป็น ร้อยละ 9.95 ของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหาได้ด้วยตัวเองเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับเงินที่รัฐอุดหนุนให้ ซึ่งรายได้ดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อภารกิจและความต้องการ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในระยะยาว จึงทำให้เกิดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย การดำเนินกิจการพาณิชย์ในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่สามารถช่วยสร้างรายได้เพิ่มเติม ลดภาระทางการเงินของรัฐ และเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งตลาดสด ศูนย์การค้าหรือการให้บริการขนส่งมวลชน โดยการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการกิจการให้เกิดประสิทธิภาพ

บทความนี้จะทำการเปรียบเทียบสาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง จาก กรณีข้อพิพาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองต่อผู้ว่าราชการจังหวัดระยองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จำกัด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้ โดยให้ตราเป็นข้อบัญญัติตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 จัดตั้งบริษัท บริหารจัดการตลาดกลางยางพารา จำกัด เพื่อเป็นตลาดกลางรับซื้อยางพาราจากชาวบ้าน โดยบริษัทดังกล่าวมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นผู้ถือหุ้น ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคชลบุรี ตรวจสอบและมีข้อทักท้วงว่ากฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ให้อำนาจจัดตั้งบริษัท จนกระทั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็พิจารณาว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ให้อำนาจจัดตั้งบริษัท เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติเทศบาลและพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้ชัด เพราะฉะนั้นแม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวจะกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่เพื่อประกอบกิจการพาณิชย์ ก็มิได้ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีอำนาจจัดตั้งบริษัท ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

ระยองในฐานะกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองให้สั่งเพิกถอนการจัดตั้งบริษัทและชำระบัญชี องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองอุทธรณ์คำสั่งต่อกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นโดยยืนตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองไม่เห็นด้วยจึงนำคดีไปฟ้องศาลปกครองระยอง

ต่อมาศาลปกครองระยองมีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ 49/2561 ยกคำฟ้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการที่เป็นพาณิชย์ได้แล้ว แม้จะมิได้กำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะว่าสามารถดำเนินกิจการจัดตั้งบริษัทจำกัดเอาไว้ด้วยก็ตาม แต่เมื่อการทำสัญญาจัดตั้งบริษัทจำกัดนั้นถือเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ อีกทั้งการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ก็เพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการซื้อขายยางพารา แลกเปลี่ยนสินค้าการควบคุม และส่งเสริมเกี่ยวกับยางพาราเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางพาราในภาคตะวันออกให้ได้รับประโยชน์จากการค้าขายยางพาราอันเป็นการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกที่มีอยู่แต่เดิมซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง กรณีนี้จึงมิใช่การจัดตั้งบริษัทขึ้นมาใหม่เสียทั้งหมด หากแต่เป็นการจัดตั้งโดยการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการเป็นบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จากกิจการที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาตามกฎหมาย

ดังนั้น การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จึงเป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามคดีหมายเลขแดงที่ อร 226/2566 โดยพิพากษาว่าการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ชอบแล้ว จึงให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าฯ ที่ให้เพิกถอนการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จำกัด

จากกรณีศึกษาดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าศาลปกครองสูงสุดให้ความสำคัญในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการพาณิชย์เป็นไปในทางเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งนิติบุคคลในรูปแบบบริษัทจำกัด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในกรณีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานสำคัญในการตีความกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย รวมถึงความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จึงเป็นประเด็นคำถามการวิจัยว่า การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีกฎหมายบัญญัติให้สามารถจัดทำได้ แต่เหตุใดในทางปฏิบัติยังต้องอาศัยการตีความกฎหมายทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและมีความคล่องตัวดังเช่นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติคุ้มครองหลักการความมีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาประเด็นข้อพิพาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง กรณี การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน

วัตถุประสงค์

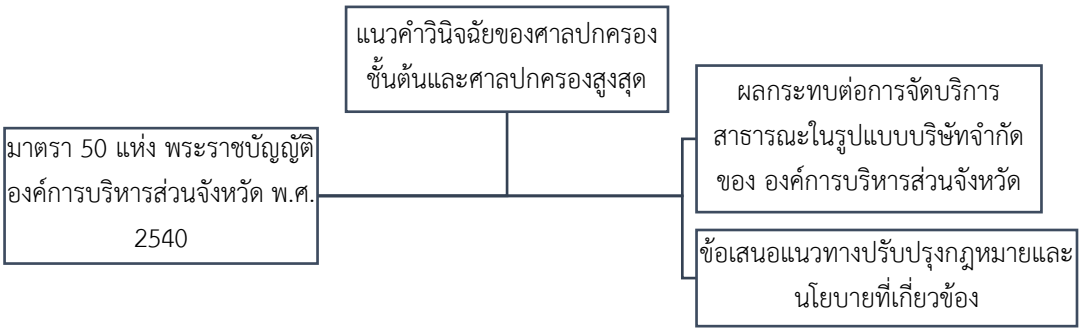
1) ศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เปรียบเทียบสาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด

3) เสนอแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรอบแนวคิดการวิจัย

ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด จากคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่มีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดเพียงสาระสำคัญเท่านั้น มิใช่ข้อกำหนดที่ให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ แต่ในขณะเดียวกันคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ระบุว่า การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพราะมิใช่การจัดตั้งบริษัทขึ้นมาใหม่เสียทั้งหมด หากแต่เป็นการจัดตั้งโดยการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาตามกฎหมาย จากผลการวินิจฉัยของศาลปกครองทั้งสองศาลได้ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทจำกัด และนำไปสู่แนวทางการพัฒนากฎหมายและนโยบายอันจะส่งผลต่อการบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์กับส่วนรวม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ โดยมีสาระสำคัญคือ การโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการกิจการสาธารณะได้อย่างอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย อันนำไปสู่การจัดตั้งและพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต ซึ่งเป็นการโอนภารกิจสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองอย่างเป็นอิสระ จึงถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่และแพร่หลาย

และ 2) การกระจายอำนาจตามกิจการ เป็นการโอนภารกิจบางประการจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการอย่างเป็นอิสระ (ณัทกวี ศิริรัตน์, 2565) การกระจายอำนาจจึงเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มุ่งให้ความสำคัญกับความเป็นท้องถิ่นนิยม (Localism) ที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระดับท้องถิ่นที่สามารถบังคับใช้กฎหมายและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ และความคาดหวังของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ในที่นี้ขอนำเสนอรูปแบบของการกระจายอำนาจใน 2 รูปแบบ (สิทธินันท์ สุวรรณจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล, 2564) ได้แก่

1. รูปแบบของการกระจายอำนาจโดยทั่วไป สามารถจำแนกได้ 5 รูปแบบ ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) 2) การแปรรูปกิจกรรมของรัฐ (Privatization) 3) การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) 4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ หรือการมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) และ5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความสมบูรณ์ที่สุดและสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อเรานำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจะจัดแยกออกไปเนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้น เป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชน มิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐนั้น ท้ายที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สภาวะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียงการโยกย้ายอำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ม.ป.ป.)

2. รูปแบบการกระจายอำนาจที่นำมาใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบภารกิจด้านบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การรักษาความสะอาด และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และลดความล่าช้าในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจจึงเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีอำนาจในการบริหาร การคลัง และการเมือง อันเป็นการเสริมสร้างการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน และของประชาชน รวมทั้งช่วยลดการรวมศูนย์อำนาจ และป้องกันการผูกขาดอำนาจโดยมิชอบ (สิทธินันท์ สุวรรณจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล, 2564)

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการบริการสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการบริหารประเทศ โดยมีที่มาจากกระบวนการทางประชาธิปไตยและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นโยบายดังกล่าวทำหน้าที่เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคม

1. นโยบายสาธารณะสามารถอธิบายความหมายได้ใน 2 มิติ (มยุรี อนุมานราชธน, 2556) ได้แก่ 1) การกระทำหรือกิจกรรมของรัฐที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และ 2) แนวทางหรือกรอบการตัดสินใจของรัฐที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน นโยบายสาธารณะจึงเป็นทั้งกรอบแนวคิดและแนวทาง

ปฏิบัติที่รัฐใช้ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐต้องรับผิดชอบทั้งในเชิงบริหารและเชิงคุณธรรม (พระครูปลัดสุวัฑฒนพรหมจริยคุณ (คำมาก), 2566) และการบริการสาธารณะ หมายถึง กระบวนการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจัดให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้อาจดำเนินการโดยรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ได้รับมอบหมาย (ภานุพงศ์ ปรีดี, 2562) โดยต้องอาศัยการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีและหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด (เจษฎา แก้วประการ, 2566)

2. หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือกฎหมายปกครองซึ่งเกิดขึ้นมาก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจจำเป็นอันขาดเสียมิได้สำหรับทุกรัฐในโลก หลักพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายปกครองประกอบด้วย 3 ประการ (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2552) ได้แก่ 1) หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ หมายความว่า การบริการสาธารณะต้องดำเนินอย่างสม่ำเสมอและไม่หยุดชะงัก หากเกิดปัญหาต้องมีหน่วยงานเข้าดำเนินการแทน 2) หลักความเปลี่ยนแปลงได้ การบริการสาธารณะต้องสามารถปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป 3) หลักความเสมอภาค ประชาชนทุกคนต้องได้รับบริการอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งในด้านการเข้าถึงคุณภาพ และเงื่อนไขของบริการ

3. การบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน สามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท คือ 1) บริการสาธารณะจัดทำโดยรัฐ สำหรับภารกิจด้านความมั่นคง การคลัง และกิจการระดับชาติ 2) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับบริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน เช่น สุขอนามัย เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม 3) บริการสาธารณะจัดทำต่อเนื่องกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภารกิจที่มีลักษณะผสม เช่น การจัดการศึกษาระดับประถม 4) บริการสาธารณะจัดทำโดยเอกชน ผ่านการมอบอำนาจหรือสัมปทาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

4. การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ 3 รูปแบบหลัก (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551) ได้แก่ 1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยใช้ทรัพยากรภายในตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นรูปแบบหลักที่ใช้โดยทั่วไป 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นไม่จัดตั้งนิติบุคคลใหม่ (เช่น ความร่วมมือหรือสัญญา) หรือจัดตั้งนิติบุคคลใหม่ เช่น สหการ หรือบริษัทจำกัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุน 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการ โดยการทำสัญญาทางแพ่งซึ่งเป็นความสัมพันธ์เท่าเทียม หรือการทำสัญญาทางปกครอง ซึ่งมุ่งประโยชน์สาธารณะและให้รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน

หลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินกิจการพาณิชย์ซึ่งเป็นสาระสำคัญให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือปฏิบัติ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในหลาย

รูปแบบตามบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ ในปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด แต่การดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดยังต้องอาศัยการตีความและการใช้ดุลพินิจจากหน่วยงานภาครัฐ อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น แต่บ่อยครั้งได้สร้างข้อขัดแย้งต่อท้องถิ่นที่มีความเห็นไม่ตรงกัน (วุฒิสาร ตันไชย, 2558)

การจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินกิจการพาณิชย์ ซึ่งมีกระบวนการก่อตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้มีสถานะทางกฎหมายแยกต่างหากจากบุคคลผู้ถือหุ้นสามารถถือสิทธิและรับผิดรวมถึงดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจและแสวงหากำไร ลักษณะสำคัญของบริษัทจำกัดคือความรับผิดของ ผู้ถือหุ้นที่จำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังชำระไม่ครบ ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงและเอื้อต่อการระดมทุนในบริบทของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำรูปแบบบริษัทจำกัดมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการสาธารณะเชิงพาณิชย์ เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารและยกระดับประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน (พิชญนันท์ ทิพย์มณี, 2562) แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ โดยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐส่วนกลาง ซึ่งนำไปสู่การแทรกแซงหรือควบคุมการดำเนินงานในบางด้าน เช่น การอนุมัติโครงการ การบริหารจัดการทรัพย์สิน หรือแม้แต่การจัดตั้งนิติบุคคลย่อยขึ้นมาดำเนินกิจการพาณิชย์ (สิริกาญจน์ ศรีสุรัตน์, 2562) โดยเฉพาะการจัดตั้งบริษัทจำกัด ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้เริ่มก่อการจัดตั้งบริษัทซึ่งตามแนวการตีความกฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะนิติบุคคลไม่สามารถดำเนินการในฐานะผู้เริ่มก่อการได้โดยตรง นอกจากนี้ การแต่งตั้งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นกรรมการบริษัท แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลให้การดำเนินงานสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อห้ามเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการให้บริการสาธารณะ แต่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ความโปร่งใส และการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ ทับซ้อน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณี การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวม 2 วิธี ได้แก่ การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครอง วิทยานิพนธ์ และสื่อข้อมูลจากอินเตอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 คำพิพากษาศาล

ปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ 3/2561 หมายเลขแดงที่ 49/2561 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร.240/2562 คดีหมายเลขแดงที่ อร.226/2566, คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 385/2521 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 573/2551 และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in Depth Interview) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้บริหารและข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด จำนวน 2 คน และนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายหรือรัฐศาสตร์ จำนวน 2 คน รวมทั้งสิ้น 4 คน

ผลการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบผลการวิจัยดังนี้

1. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า การดำเนินกิจการดังกล่าวมิได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากกรอบกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการพาณิชย์ และหลักการทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ ประการแรก พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้อย่างชัดแจ้งโดยตรง จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินกิจการพาณิชย์ในรูปแบบนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

ประการที่สอง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญในการตีความให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ได้

ประการที่สาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด เช่น จำนวนผู้เริ่มก่อการ ทุนจดทะเบียน การแบ่งหุ้น การแต่งตั้งกรรมการบริษัท และการดำเนินกิจการของบริษัทจำกัด ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและกระบวนการจัดตั้งบริษัทในระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้นหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเข้าร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัด จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่น

ประการที่สี่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้สามารถจัดหารายได้หรือดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้การดำเนินกิจการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ความโปร่งใส และประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายหลายฉบับจะสามารถนำมาใช้เป็นฐานในการตีความให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการในลักษณะเชิงพาณิชย์ได้ แต่ยังคงมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่สำคัญ โดยเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำการได้เฉพาะ

ในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น หากกฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้อย่างชัดเจน การดำเนินการดังกล่าวอาจถูกตีความว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากนี้ การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังต้องคำนึงถึงข้อจำกัดด้านวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการ กล่าวคือ การดำเนินกิจการดังกล่าวต้องมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น มิใช่การแสวงหากำไรในเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียว รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่า ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องจะเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นได้ แต่กรอบกฎหมายที่มีอยู่ยังคงมีความไม่ชัดเจนในประเด็นการจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยตรง ซึ่งก่อให้เกิดข้อจำกัดและข้อถกเถียงทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินกิจการดังกล่าว

2. สาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด กรณี การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง พบว่า แนวคำพิพากษาของศาลปกครองได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันระหว่างศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองชั้นต้น ได้วินิจฉัยโดยยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำการได้เฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แล้วเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้อย่างชัดแจ้ง การดำเนินการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวจึงถือเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยใช้แนวทางการตีความกฎหมายในลักษณะที่กว้างขึ้นและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทจำกัดเพียงการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบดั้งเดิมเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินกิจกรรมในลักษณะทางเศรษฐกิจ เช่น การจัดตั้งบริษัทจำกัด ที่อาจจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ศาลปกครองสูงสุดยังได้พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับร่วมกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 โดยเห็นว่า แม้กฎหมายจะมิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามไว้ และสามารถตีความได้ว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการตีความกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นมากกว่าการตีความกฎหมายในลักษณะเคร่งครัดตามตัวบท

3. แนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการพาณิชย์ในรูปแบบบริษัทจำกัด ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงทางกฎหมายและข้อจำกัด ในการดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น จึงควรมีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย โดยสามารถเสนอแนวทางสำคัญได้ ดังนี้

1) การกำหนดอำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจนในกฎหมาย ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อกำหนดบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งหรือร่วมลงทุนในบริษัทจำกัดได้อย่างชัดเจน โดยกำหนดขอบเขตของกิจการที่สามารถดำเนินการได้ เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพของประชาชน หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความชัดเจนตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2) การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดตั้งบริษัทจำกัด ควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ชัดเจนในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การจัดทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่การได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการดังกล่าวจะช่วยให้การจัดตั้งบริษัทจำกัดมีความรอบคอบและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

3) การกำหนดกรอบการลงทุนและการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการจัดตั้งบริษัทจำกัด อาจเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรหรือเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรกำหนดกรอบหรือเพดานการลงทุนที่เหมาะสม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) การกำหนดระบบกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทควรกำหนดกลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้น เช่น การกำกับดูแลจากกระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดให้บริษัทต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ มาตรการดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการ

5) การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการของบริษัท ควรกำหนดแนวทางการบริหารกิจการของบริษัทที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เช่น การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการบริษัท การป้องกันความขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการกำหนดระบบการตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น

อภิปรายผล

ผู้วิจัยนำเสนอการอภิปรายผลการวิจัยดังต่อไปนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความพร้อมและศักยภาพที่จะจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกิจการบางประเภทที่อาจต้องอาศัยความคล่องตัวทางธุรกิจ การบริหารจัดการแบบมืออาชีพ หรือความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตร หรือการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทรัพยากรในพื้นที่ ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงควรส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความพร้อมและศักยภาพ เช่น 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยมีความประสงค์จะดำเนินงานกิจการพาณิชย์โดยสร้างโรงงานแปรรูปยางพารา (ยางแผ่นรมควัน) และจัดตั้งเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการตลาดของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ในทางธุรกิจเพื่อเป็นแหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย (กระทรวงมหาดไทย, 2553) 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ได้รับการเสนอโครงการจัดตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) จากบริษัท สยามราชธานี คอร์ปอเรชั่น จำกัด เพื่อให้องค์การบริหารสาวนจังหวัดขอนแก่นลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์และสำหรับใช้ในกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น (กระทรวงมหาดไทย, 2553) และ 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ จะดำเนินกิจการสถานธนานุบาล (โรงรับจำนำ) เพื่อให้บริการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ไม่มีเงินหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายในการดำรงชีวิตโดยนำทรัพย์มาจำนำเพื่อประกันเงินกู้และเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากดอกเบี้ยรับจำนำ ดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคาร กำไรจากการขายทรัพย์หลุดจำนำ และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ จากทรัพย์สินอันมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552) แต่ทั้ง 3 แห่ง ถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ด้วยกฎหมายที่มีการบัญญัติถึงการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวอย่างชัดเจนทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง

2. สาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด จากข้อจำกัดทางกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สู่การวินิจฉัยคดีปกครอง กรณีการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองยุติบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานในรูปแบบบริษัทจำกัด เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการพาณิชย์ โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่อย่างใด เห็นว่าเป็นเพียงการกำหนดสาระสำคัญของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวได้ ต่อมาเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งในคดีนี้คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลได้ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และบทบาท

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่มากขึ้น การวินิจฉัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่เปิดกว้างต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้จำกัดการใช้อำนาจเฉพาะในรูปแบบดั้งเดิมของการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้สามารถเลือกใช้เครื่องมือหรือรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ แนวคำพิพากษาดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดมุมมองใหม่ทางกฎหมายที่ยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำแนวคิดหรือรูปแบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะคล้ายกับภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ได้ หากการดำเนินการนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งบริษัทจำกัดจึงอาจถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชน หรือการสร้างโอกาสทางอาชีพให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวสามารถนำมาสรุป ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการตีความของกฎหมาย

ประเด็นเปรียบเทียบ	ศาลปกครองชั้นต้น	ศาลปกครองสูงสุด
แนวคิดพื้นฐานในการตีความ	ตีความตามหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด	ตีความเชิงขยายตามเจตนารมณ์กฎหมายและหลักการกระจายอำนาจ
สถานะของ อบจ.	เป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง	เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระและมีบทบาทพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่
ลักษณะการจัดตั้งบริษัท	เป็นกิจการพาณิชย์ที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจโดยตรง	เป็นบริการสาธารณะในเชิงเศรษฐกิจที่อยู่ในขอบเขตภารกิจท้องถิ่น
การพิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	พิจารณาเฉพาะอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 อย่างเคร่งครัด	พิจารณากฎหมายหลายฉบับประกอบกัน เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ	ไม่อาจอ้างประโยชน์สาธารณะแทนบทบัญญัติกฎหมายได้	ให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะและการแก้ปัญหาเศรษฐกิจท้องถิ่น
ผลการวินิจฉัย	การจัดตั้งบริษัทไม่ชอบด้วยกฎหมาย	การจัดตั้งบริษัทชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในขอบเขตอำนาจของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

3. แนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากคำตอบที่ได้จากการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเปรียบเทียบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดถึงเหตุผลในการวินิจฉัยคดีที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยได้ค้นพบว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนและไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวไว้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและนำไปสู่

การตีความที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ดังที่ปรากฏในกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งต้องอาศัยการวินิจฉัยของศาลปกครองเพื่อกำหนดแนวทางในการตีความกฎหมาย แม้คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะช่วยวางแนวทางในการตีความกฎหมายและยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบางประเภทผ่านรูปแบบบริษัทได้ หากมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น แต่การพึ่งพาแนวคำพิพากษาเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เนื่องจากยังขาดบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกลไกการกำกับดูแลการดำเนินกิจการดังกล่าวอย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1.1) การแก้ไขปัญหาช่องว่างทางกฎหมายและเสริมสร้างความชอบด้วยกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้วิจัยเสนอให้มีการพัฒนากรอบกฎหมายและกลไกกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ โดยการตรากฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างชัดเจน โดยระบุวัตถุประสงค์ ขอบเขต และประเภทกิจการที่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ ต้องจำกัดเฉพาะกิจการที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะหรือมีความจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะในระดับที่ภาคเอกชนทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการใช้รูปแบบบริษัทแสวงหากำไรเกินสมควร และกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาล โดยให้การดำเนินงานของบริษัทอยู่ภายใต้หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะข้อมูลทางการเงินและผลการดำเนินงานเชิงสังคม รวมถึงกำหนดให้หน่วยงานตรวจสอบของรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและการทุจริต รวมถึงควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้มีความชัดเจนในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะได้ ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายในอนาคต โดยแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เสนอให้เพิ่มเติมความเป็นวรรคท้ายของ มาตรา 50

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือเข้าร่วมลงทุนกับบุคคล หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการอันเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

1.2) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ระดมสมองและถอดบทเรียนจากการดำเนินงานที่ผ่านมา แล้วนำกระบวนการที่ผ่านการวิเคราะห์มาแล้วจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติ พร้อมทั้งตัวอย่างเอกสารและมาตรฐานการดำเนินงานเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดถือปฏิบัติ อีกทั้งยังต้องมีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผ่านการจัดอบรมด้านการบริหารจัดการธุรกิจ การเงิน การบัญชี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงควรมีมาตรการควบคุมการปฏิบัติงานโดยการสร้างระบบติดตามและประเมินผล พร้อมจัดทำฐานข้อมูลกลางเพื่อติดตามกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ

1.3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะจัดตั้งบริษัทจำกัด ต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้อย่างรอบด้านก่อนการจัดตั้งบริษัท โดยครอบคลุมทั้งด้านการเงิน การตลาด และผลกระทบทางสังคม พร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการใช้รูปแบบบริษัทแทนกลไกของรัฐ และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงหน่วยงานกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดและควรกำหนดกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารและบุคลากรของบริษัทอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในเชิงธุรกิจ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักความเป็นมืออาชีพ รวมถึงต้องจัดทำระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงานของบริษัทให้ชัดเจน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ด้านธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และกลไกการตรวจสอบภายในที่มีมาตรฐานสูง เพื่อลดความเสี่ยงด้านการบริหารจัดการและป้องกันปัญหาการทุจริต

2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1) การวิจัยเชิงเปรียบเทียบประสิทธิผลของรูปแบบกิจการพาณิชย์ ควรมีการวิจัยเชิงเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในระยะยาวของการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในรูปแบบ บริษัทจำกัด กับกิจการที่ดำเนินการในรูปแบบการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อวิเคราะห์หาความคุ้มทุนและประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละรูปแบบ

2.2) การวิจัยเพื่อพัฒนากลไกธรรมาภิบาล ควรมีการวิจัยเพื่อออกแบบ กลไกธรรมาภิบาล (Governance Model) และระบบการตรวจสอบ (Auditing System) ที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ เพื่อให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวตามหลักธุรกิจ แต่ยังคงไว้ซึ่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบตามหลักกฎหมายมหาชน

2.3) การวิจัยการรับรู้และความคาดหวังของประชาชน ควรมีการวิจัยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นต่อการดำเนินงานของบริษัทที่เป็นนิติบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อประเมินผลลัพธ์ทางสังคมและความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสูงสุดของการจัดทำบริการสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

กฤษณ์ วงศ์วิเษธร. (2560). **ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** สืบค้น มกราคม 17, 2569, จาก http://wiki.kpi.ac.th

กระทรวงมหาดไทย. (2541). **ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541.** สืบค้น มกราคม 17, 2569, จาก http://www.local.moi.go.th/law110.pdf

กระทรวงมหาดไทย. (2553). **หนังสือสั่งการเรื่องหารือแนวทางการดำเนินกิจการพาณิชย์โรงงานแปรรูปยางพารา** (มท 0804.3/7474). กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย. (2553). **หนังสือสั่งการเรื่องหารือการจัดตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV)**. (มท 0808.3/ว 416). กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ 3/2561 คดีหมายเลขแดงที่ 49/2561, 18 กันยายน 2562.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร.240/2562 คดีหมายเลขแดงที่ อร.226/2566, 18 สิงหาคม 2566

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 573/2551 เรื่อง การปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร).

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 385/2521 เรื่อง ที่กระทรวงพาณิชย์หารือปัญหากฎหมายว่าด้วยการเข้าเป็นผู้เริ่มก่อการของบริษัทปูนซิเมนต์ไทย จำกัด ในบริษัท นวโลหะไทย จำกัด.

เจษฎา แก้วประการ, อัศนัย บางแสงอ่อน และธรรศพงศ์ วงษ์สวัสดิ์ (2566). การจัดทำบริการสาธารณะ. **Journal of Spatial Development and Policy,** 1(2), 11–24.

ณัทกวี ศิริรัตน์. (2565). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การบริการสาธารณะ. **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี,** 12(1), 131–142.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.). **การกระจายอำนาจ.** สืบค้น มกราคม 21, 2569, จาก http://wiki.kpi.ac.th

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พระครูปลัดสุวัฑฒนพรหมจริยคุณ (คำมาก). (2566). นโยบายสาธารณะ: แนวคิดสู่การปฏิบัติ. **วารสารส่งเสริมและพัฒนาวิชาการสมัยใหม่,** 1(2), 24-35.

พิชญนันท์ ทิพย์มณี. (2563). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจำกัดที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภานุพงศ์ ปรีดี. (2562). **ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดบริการสาธารณะตามหลักธรรมาภิบาลกับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลแสนทอง อำเภอท่าวังผา จังหวัดน่าน.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มยุรี อนุมานราชธน. (2556). **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท.

วุฒิสาร ตันไชย. (2558). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2551). **การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์.** สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิริกาญจน์ ศรีสุรัตน์ และฌาน เรืองธรรมสิงห์. (2562). ศึกษาความหมายและความเข้าใจในความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์,** 6(10), 5782.

สิทธินันท์ สุวรรณจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล. (2564). การกระจายอำนาจการปกครอง. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์,** 8(5), 130.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 11 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก, หน้า 1-28.

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2550). **แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง).** กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสมัครเป็นผู้ประกอบการรับจ้างแปรสภาพหัวมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2551/52**.