

กิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ:

ศึกษาจากมิติทางกฎหมายและองค์กร

Local Government Enterprise Moving Toward Practice: A Study on the Legal and Organizational Dimensions

จรินทร์ สวนแก้ว

มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

Charin Suankaew

Bangkokthonburi University

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยสองประการ ประการแรก ศึกษาการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติในมิติด้านกฎหมายที่เป็นกรอบและแนวทางการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติ ประการที่สอง ศึกษาการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติในมิติด้านองค์กรจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และมีการเก็บข้อมูลจากทั้งการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) ทั้งเอกสารและข้อมูลในชั้นปฐมภูมิ (Primary source) และชั้นทุติยภูมิ (Secondary source) และการสัมภาษณ์ (Interviews) ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย พบว่า 1) มิติทางกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่า การตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้การดำเนินกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นยังต้องถูกกำกับดูแลจากส่วนกลาง จึงยังไม่มีอิสระในการบริหารจัดการอย่างแท้จริง ประเภทบริการสาธารณะในการจัดทำกิจการพาณิชย์ยังคงถูกจำกัดจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 2) มิติทางองค์กร ผลการศึกษาพบว่า ภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการพาณิชย์มีไม่มากนัก คือ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ จำนวน 388 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 51.70 ที่ไม่ได้ดำเนินกิจการพาณิชย์ ประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในรูปแบบกิจการพาณิชย์ ยังคงยึดติดกับรูปแบบดั้งเดิมตั้งแต่ที่ตรากฎหมายขึ้นมา คือ พบว่ามีการดำเนินกิจการประปามากที่สุด จำนวน 169 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 22.40 ลำดับสอง คือ ตลาด จำนวน 129 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 17.10 ลำดับสาม โรงฆ่าสัตว์ จำนวน 90 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 12.00

คำสำคัญ: กิจการพาณิชย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research aims to study the legal and organizational dimensions of a practicing of local government enterprise in practice on the legal and organizational dimension by the local administrative organization. This research was qualitative methods of collecting information such as documentary research, primary source, secondary source and interviews. The research has the following results. 1) Legal issues dimension of this study has revealed that the first problem is the stipulation of establishing commercial enterprises of the local administrative organization which operate under the central command. It therefore has no true independence in managing on its own. The second problem is the type of public service in managing commercial enterprises which is still limited and controlled by the law on establishing local administrative organizations and the Decentralization of Authority to the Local Administrative Organizations Act, B.E. 2542. 2) Organizational issues dimension, the first problem is, in general, there are not many local government enterprises, meaning, there are about 388 local administrative organizations or 51.70% that do not operate a local government enterprise. The second issue is that the type of public services that the local administrative organization manages in its local government enterprises are still the original style even after the law had been stipulated. It was found that enterprises of waterworks were the most established type of public service, totaling 169 enterprises or 22.40%. Following waterworks were markets, totaling 129 or 17.10%, and lastly were slaughterhouses at 90 or 12.00%.

Keywords: Local Government Enterprise, Local Administrative Organization

บทนำ

การกระจายอำนาจและการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานของภาครัฐไทยจากเดิมที่มีโครงสร้างที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทั้งในแง่การบริหารงานของท้องถิ่นเองในการจัดบริการสาธารณะตามมาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตามการจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อ การจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง กลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไทย เนื่องจากย่อหมายถึงการจัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมา เพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่เรียกว่าการดำเนินการพาณิชย์ หรือในภาษาอังกฤษเรียกว่า Local Government Enterprise หรือ Local Public Enterprise หรือ Municipal Enterprise ที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้ง 5 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการพาณิชย์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการพาณิชย์ได้ แต่การนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติยังมีอุปสรรคและขาดความชัดเจน ทั้งในด้านข้อกฎหมายที่มีข้อจำกัดจากการตีความทางกฎหมายทำให้ความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งกิจการพาณิชย์ไม่สามารถทำได้ และข้อจำกัดเชิงองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดศักยภาพในการดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินบริการสาธารณะในรูปแบบกิจการพาณิชย์ที่แข่งขันกับเอกชนได้ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากเป็นองค์กรที่ยังขาดความพร้อมในการดำเนินการพาณิชย์ที่มีความซับซ้อน และตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ยังไม่สามารถดำเนินงานด้านการบริหารการเงินและงบประมาณของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาสภาพการณ์ของการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติว่าประสบปัญหาในทางกฎหมาย และปัญหาทางองค์กรอย่างไร

งานวิจัยมีแนวคิดทฤษฎีหลักที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยสองส่วน คือ ประการแรก แนวคิด และทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่ง Akindele & Olapa (2004) มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การทำตามสิ่งที่ริเริ่มหรือร่างที่กำหนดไว้บนแผ่นกระดาษ กล่าวคือ กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติจะพิจารณาจากทุกกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อนำเอาเจตนารมณ์ (Intention) จากกรอบมโนทัศน์ไปสร้างให้เกิดขึ้นจริงทั้งนี้ ผู้วิจัยมองว่า “วัตถุประสงค์” เป็นปัจจัยที่มีผลมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องเป็น “วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานที่ชัดเจน มีสภาพบังคับ และนำไปปฏิบัติ” ดังที่ Van Meter & Van Horn (1977) ได้เสนอปัจจัย “วัตถุประสงค์ และมาตรฐาน” เช่นเดียวกับ Hood (1991) ที่เสนอว่า “การบังคับให้เป็นไปตามเกณฑ์หรือวัตถุประสงค์” “การมีวัตถุประสงค์ที่มีอำนาจบังคับที่สามารถนำไปปฏิบัติได้” และ “การมีวัตถุประสงค์โดยรวมที่ไม่มีความคลุมเครือและการมีการยอมรับกันทางการเมืองในการติดตาม” ดังนั้นทฤษฎีนี้จึงเน้นว่า การทำให้วัตถุประสงค์สามารถเป็นจริงได้ต้องอาศัยเครื่องมือจำนวนมากและหลายประเภทที่จะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์

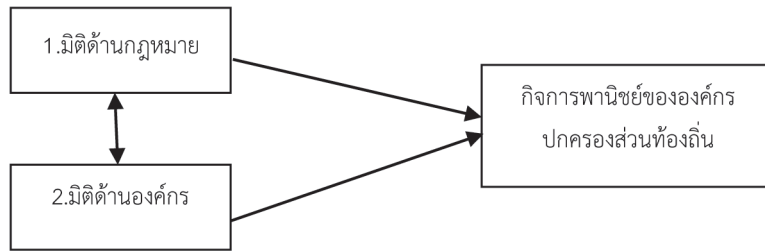
ประการที่สอง แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ ซึ่ง Parson (1996) แห่ง Centre of Employers and Enterprises providing Public services (CEEP) เสนอว่า กิจการพาณิชย์ที่ดีควรมีลักษณะดังนี้ 1. กิจการพาณิชย์ควรให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในเขตพื้นที่ที่รัฐบาลท้องถิ่นดูแล 2. กิจการพาณิชย์ต้องส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านกรอบคิดการสร้างสมดุลระหว่างการเสริมสร้างศักยภาพประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายเพื่อรับใช้ชุมชนท้องถิ่น 3. กิจการพาณิชย์ต้องช่วยขับเคลื่อนให้เกิดนวัตกรรมขึ้นในพื้นที่ สร้างความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และส่งเสริมประสบการณ์กับแนวทางปฏิบัติให้ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติในการปรับปรุงบริการสาธารณะที่สำคัญต้องประชาชนและภาคธุรกิจ 4. กิจการพาณิชย์ต้องเป็นทั้งผู้สนับสนุนและเป็นตัวแสดงหลักของการสร้างนวัตกรรม 5. กิจการพาณิชย์ต้องถูกกำกับดูแลโดยรัฐบาลท้องถิ่นที่ถือหุ้น ขณะที่ The Swedish Organisation for Local Enterprises (KFS) หรือสหภาพแรงงานด้านกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดน ได้เสนอว่า การดำเนินกิจการพาณิชย์ของรัฐบาลท้องถิ่นต้องคำนึงถึงหลักสามประการ คือ 1. กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นจะมีการกิจพิเศษที่มาจาก การตัดสินใจของสภาท้องถิ่น 2. กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชุมชนก่อนผลประโยชน์ทางธุรกิจ 3. กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นต้องมีการนิยามถึงผลประโยชน์ที่ชัดเจน มีการกำหนดความเป็นเจ้าของ และมี การควบคุมสั่งการโดยเจ้าของอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีทั้งสองมาสร้างเป็นกรอบในการวิเคราะห์หว่าอะไร คือ การดำเนินกิจการพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพดังพิจารณารายละเอียดได้ในส่วนของกรอบแนวคิด และในส่วนของการสรุปผลการศึกษาในหน้า 10

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติในมิติด้านกฎหมายที่เป็นกรอบและแนวทางการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติ
2. ศึกษาการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติในมิติด้านองค์กรจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิด

งานวิจัยใช้กรอบแนวคิดการดำเนินกิจการพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ อันปรับมาจากกรอบแนวคิดทฤษฎี เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติทั้งในแง่องค์กรและกฎหมาย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อทำความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ โดยดำเนินการทั้งสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า (Individual Face-to-Face Interviewing) หรือการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ (Telephone Interviews) ในรูปแบบการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interviews) โดยอาศัยคำถามปลายเปิด (Open-Ended Questions) เพื่อทราบข้อมูลและความคิดเห็นเพิ่มเติมจากเอกสาร

1.1 ประชากร คือ กลุ่มสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคต่างๆของประเทศ

1.2 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ผู้รู้และบุคคลที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยอาศัยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) จากผู้บริหารและข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินกิจการพาณิชย์หรือมีความพยายามในการจัดตั้งกิจการพาณิชย์ประเภท ดังนี้ 1) เทศบาล 2) องค์การบริหารส่วนตำบล 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งหมด 8 ท่าน

2. การสร้างและพัฒนาคุณภาพเครื่องมือ

เครื่องมือในการวิจัย คือเครื่องมือในการวิจัยเชิงคุณภาพ ในรูปแบบการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interviews) โดยอาศัยคำถามปลายเปิด (Open-Ended Questions) ที่เชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกิจการพาณิชย์ โดยมีการแบ่งประเด็นของแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 2 ประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ ประเด็นที่หนึ่ง การนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติในมิติด้านกฎหมายที่เป็นกรอบและแนวทางการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งใช้หลักการ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับเนื้อหาของนโยบายของการกำหนดนโยบาย โดยเน้นในด้านมิติตัวบทกฎหมาย ประเด็นที่สอง การนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติในมิติด้านองค์กรจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีความมุ่งหวังเพื่อที่จะได้ข้อมูลในประเด็นของปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย การกำหนดโครงการและการจัดกิจการพาณิชย์ โดยเฉพาะในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การเก็บและรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารจากแหล่งข้อมูล ดังนี้ วิธีที่หนึ่ง

3.1 แหล่งข้อมูลในห้องสมุด คือ ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3.2 แหล่งข้อมูลจากเว็บไซต์ เช่น เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

วิธีที่สอง การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) โดยสัมภาษณ์จากผู้รู้และบุคคลที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูล (Key Informants) เพื่อทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ โดยดำเนินการทั้งสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า (Individual Face-to-Face interviewing) หรือการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ (Telephone Interviews) ในรูปแบบ การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interviews) โดยอาศัยคำถามปลายเปิด (Open-Ended Questions) เพื่อทราบข้อมูลและความคิดเห็นเพิ่มเติมจากเอกสาร

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ การวิจัยนี้ได้นำหลักการของการวิเคราะห์ข้อมูล 2 ประการคือ

4.1 การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) คือ การนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมวิเคราะห์ มีการจัดระบบข้อมูลและการสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อการนำเสนอในรูปแบบการบรรยายมุ่งอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจำแนกและจัดระบบหมวดหมู่ของข้อมูล (Typology and Taxonomy) คือ เป็นการนำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ

สำหรับการวิจัยเรื่องการศึกษากิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ: ศึกษาจากมิติทางกฎหมายและองค์กร มีการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในแต่ละด้าน โดยการจำแนกการวิเคราะห์ตามประเด็นของแต่ละข้อคำถาม

ผลการวิจัย

ในการนำเสนอผลการวิจัยนั้นเลือกที่จะอธิบายผ่านสองมิติ คือ ด้านกฎหมาย และด้านองค์กร โดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมาวิเคราะห์ในแง่ของการพิจารณาข้อจำกัดในการนำนโยบายของกิจการพาณิชย์มาปฏิบัติจริงและใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์มาวิเคราะห์ว่า อะไรคือข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการพาณิชย์ให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. การนำกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสู่การปฏิบัติ: มิติด้านกฎหมาย

ผลการวิจัย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังมีข้อจำกัดในการดำเนินกิจการพาณิชย์ ดังนี้

1.1 การตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทกำหนดให้ท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติเพื่อการจัดตั้งหรือดำเนินการพาณิชย์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสนอข้อบัญญัติแก่สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ซึ่งกลไกต้องการตรวจสอบถ่วงดุลให้การดำเนินการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตรวจสอบโดยตัวแทนของประชาชน และเพื่อตรวจสอบความจำเป็นและความคุ้มค่าของการจัดตั้งหรือดำเนินการพาณิชย์ของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามขั้นตอนการตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกกำกับดูแลจากส่วนกลาง เช่น การจัดตั้งกิจการพาณิชย์ของเทศบาลและกรุงเทพมหานครต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 57 ตรี ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 93 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ทำให้ส่วนกลางมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของการจัดตั้งกิจการพาณิชย์ จึงทำให้การตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นมิได้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระโดยนิตินัยและพฤตินัย

1.2 ประสิทธิภาพบริการสาธารณะในการจัดทำกิจการพาณิชย์ การดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในการเลือกประเภทการดำเนินกิจการพาณิชย์ เนื่องจากมีข้อจำกัดจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น จึงทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และทำให้บริการสาธารณะบางประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์หรือมีศักยภาพจะดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนไม่สามารถทำได้ เช่น การไม่อนุญาตให้เทศบาลตำบลสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด เพราะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 อนุญาตเฉพาะเทศบาลนครและเทศบาลเมืองทั้งที่เทศบาลตำบลต้องเผชิญปัญหาความแออัดและความเป็นชุมชนเมือง เป็นต้น

โดยประเภทบริการสาธารณะที่ถูกตีความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่ได้เป็นสาธารณูปโภค ตัวอย่างเช่น 1) การไม่อนุญาตให้เป็นตัวแทนบริการชำระสินค้าและบริการ (เคาน์เตอร์เซอร์วิส) ของเทศบาลเมือง อโยธยา 2) การไม่อนุญาตให้จัดตั้ง “ศูนย์” อบต. แม่ข้าวต้มเซอร์วิส” เพื่อรับชำระค่าสินค้าและบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ข้าวต้ม 3) การไม่อนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการรับจ้าง แปรสภาพมันสำปะหลังกับองค์การคลังสินค้า โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2551/52 ขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่ง 4) การไม่อนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นเพราะไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำสาธารณูปโภคได้ตั้งเช่นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่สามารถจัดทำกิจการสาธารณูปโภคได้ และ 5) การตีความกิจการสร้างและขายที่พักอาศัยว่าไม่เป็นสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร

1.3 ข้อจำกัดจากการแข่งขันกับเอกชน

การดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเภทมีข้อจำกัดจากการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 87 กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดและรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่แข่งขันกับเอกชนต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 84 (1) ก็ได้ยกข้อความจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาทำให้การดำเนินกิจการประเภทใดที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน มุ่งแสวงหากำไร หรือมีเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการในพื้นที่อยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้มาจากคำวินิจฉัยปัญหาการดำเนินกิจการแข่งกับเอกชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจนกลายเป็นบรรทัดฐานการพิจารณาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่กำกับดูแล การดำเนินกิจการพาณิชย์และหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตในการจัดบริการประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐาน

โดยบรรทัดฐานการตีความปัญหาการแข่งขันกับเอกชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจาก การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งแรกใน พ.ศ.2544 ที่ได้ออกบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการประกอบกิจการเคเบิลทีวีของเทศบาลเลขเสร็จที่ 524/2544 เพื่อพิจารณาปัญหาการประกอบกิจการเคเบิลทีวีของเทศบาลตำบลแม่สวดและเทศบาลตำบลแหลมฉิมบึงโดยผลการตีความกล่าวโดยสรุป คือ การดำเนินการในเรื่องใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แข่งขันกับเอกชนไม่สามารถกระทำได้เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 87 ยกเว้นแต่การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยไม่ได้ทำเพื่อการค้าที่แสวงหาผลกำไรจึงสามารถทำได้แม้ว่าจะแข่งขันกับเอกชนเพราะได้รับการยกเว้นตามมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญ

1.4 การเลือกรูปแบบของกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม

การเลือกรูปแบบของกิจการพาณิชย์ถูกจำกัดด้วยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ อปท. มีทางเลือกในการเลือกรูปแบบที่จำกัดและกฎหมายและระเบียบบางมาตราก็ขาดความสมเหตุสมผลในการกำหนดรูปแบบของกิจการพาณิชย์ที่อปท. สามารถจัดตั้งได้เช่นรูปแบบของกิจการพาณิชย์ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่น โดยการกำหนดรูปแบบกิจการพาณิชย์ขึ้นกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทซึ่งสามารถกำหนดรูปแบบกิจการพาณิชย์แตกต่างกัน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการได้ถึง 4 รูปแบบ (ลงทุนด้วยตนเอง การจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ สหการ และเอกชนร่วมลงทุน) หรือเทศบาลที่ก่อตั้งได้ 4 รูปแบบ (ดำเนินการด้วยตนเอง ก่อตั้งในบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทเกินร้อยละ 50 ก่อตั้งสหการ และเอกชนร่วมลงทุน)

ดังนั้นข้อสรุปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ไม่สามารถจัดตั้งบริษัทได้ เพราะการจัดตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากตามประมวลฯ มาตรา 1097 ที่กำหนดให้บุคคลธรรมดาเป็นผู้ก่อตั้งบริษัทจำกัด และยังขาดระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและถือหุ้นในบริษัทของท้องถิ่น พบว่าไม่เคยมีการตราระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติใดๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งหรือถือหุ้นเพื่อรองรับความในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงยังไม่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ในรูปของบริษัทจำกัดได้แม้ว่าจะกำหนดลักษณะการลงทุนในรูปของบริษัท เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ไม่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการตั้งนิติบุคคล แต่ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 กลับระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ที่ให้อำนาจจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ได้ เป็นต้น

ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Tanchai et al. (2015) ที่เสนอว่า ท้องถิ่นต้องมีการพิจารณาประเด็นความสอดคล้องระหว่างประเภทของบริการสาธารณะและรูปแบบของกิจการพาณิชย์/กิจการเพื่อสังคม กล่าวคือ ท้องถิ่นควรเลือกใช้รูปแบบของกิจการพาณิชย์แบบใด อาทิ การดำเนินงานผ่านการจัดตั้งบริษัทที่เป็นนิติบุคคลเอกชน และการดำเนินงานผ่านการจัดตั้งองค์กรของท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลมหาชน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยความเหมาะสมระหว่างประเภทของบริการสาธารณะและรูปแบบของกิจการพาณิชย์ด้วย เช่น 1) การระดมทุนและการหาทำไร การจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยการระดมทุนผ่านระบบตลาดและสามารถแสวงหากำไรจำนวนมากอาจต้องจัดทำในรูปแบบบริษัทจำกัด (เช่น การจัดทำโครงสร้างและสาธารณูปโภค หรือการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องใช้ทุนสูง) เป็นต้น การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีข้อจำกัดในการแสวงหากำไรแต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (เช่น สถานศึกษาและพิพิธภัณฑ์ที่อาจมีความไม่เหมาะสมในการจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทแต่อาจดำเนินการผ่านมูลนิธิได้) เป็นต้น หรือ 2) ลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการที่รูปแบบกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคมกำหนดวิธีการมีส่วนร่วมในกิจการแตกต่างกัน เช่น บริษัทจำกัดเน้นการออกเสียงตามจำนวนหุ้น เป็นต้น

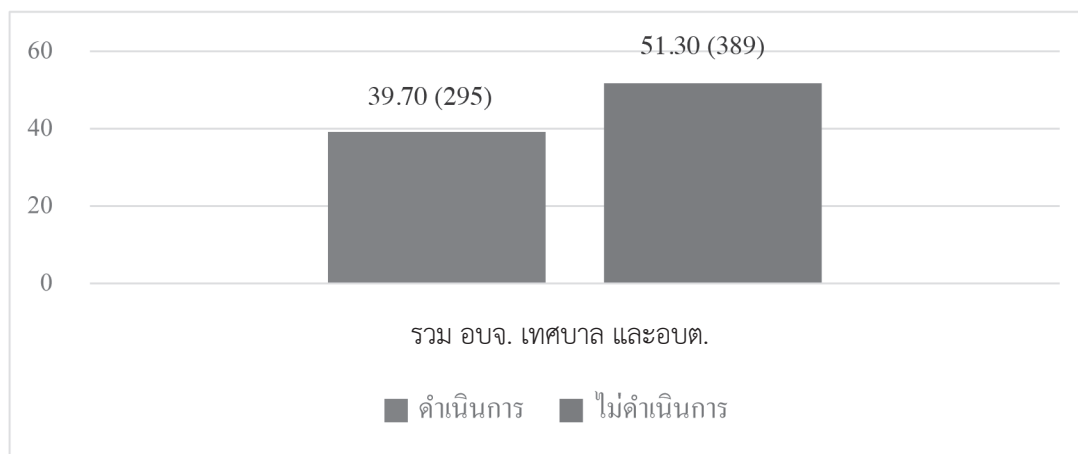
2. การนำกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสู่การปฏิบัติ: มิติด้านองค์กร

ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังมีข้อจำกัดในการดำเนินกิจการพาณิชย์ ดังนี้

2.1 ภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการพาณิชย์ พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มากนักที่ดำเนินกิจการพาณิชย์ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการพาณิชย์ มีจำนวน 295 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 39.20 แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 5 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 12.20 เทศบาล จำนวน 277 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 42.10 และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 22.60 ดำเนินกิจการพาณิชย์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ จำนวน 389 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 51.70 ไม่ได้ดำเนินกิจการพาณิชย์ โดยถ้าพิจารณาแยกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ จำนวน 32 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 78.00 เทศบาลจำนวน 318 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 48.30 และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ จำนวน 39 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 73.60 ไม่ได้ดำเนินกิจการพาณิชย์ ซึ่งเหตุที่อุปท. ดำเนินกิจการพาณิชย์ได้น้อยส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินกิจการพาณิชย์ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีทางเลือกในการดำเนินกิจการพาณิชย์มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็ยังพบอุปสรรคในมิติในข้อกฎหมายบางประการ

หน่วย: ร้อยละ (จำนวน)



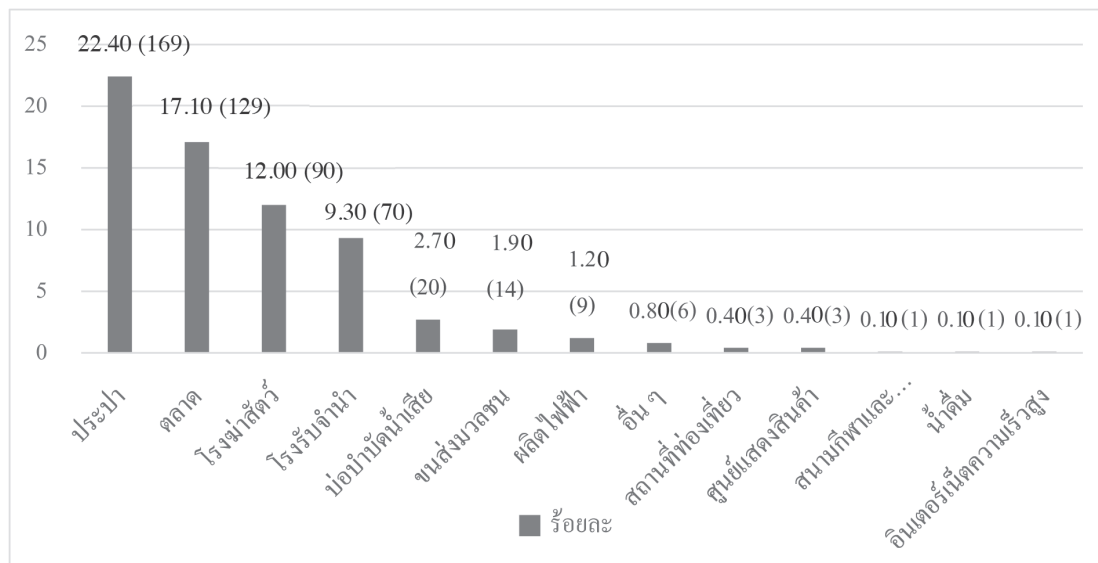
ภาพที่ 2 จำนวนรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการพาณิชย์
ที่มา: Tanchai et al. (2015) ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้.

2.2 ประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในรูปแบบกิจการพาณิชย์

พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจการพาณิชย์ประมาณมากที่สุด จำนวน 169 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 22.40 รองลงมาลำดับสอง คือ ตลาด จำนวน 129 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 17.10 ลำดับสาม คือ โรงฆ่าสัตว์ จำนวน 90 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 12.00 ลำดับสี่ คือ โรงรับจำนำ จำนวน 70 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 9.30 และลำดับห้า คือ บ่อบำบัดน้ำเสีย จำนวน 20 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 2.70 ในขณะที่กิจการสนามกีฬา และสันทนาการ น้ำดื่ม และอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงมีเพียงอย่างละ 1 แห่งเท่านั้น นอกจากนี้จากการสำรวจเกี่ยวกับประเภทของบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นสนใจดำเนินการเป็นกิจการพาณิชย์ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนใจดำเนินการกิจการพาณิชย์ตลาดมากที่สุด จำนวน 100 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 13.30 รองลงมาลำดับสอง คือ โรงรับจำนำ จำนวน 97 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 12.90 ลำดับสาม คือ โรงฆ่าสัตว์ จำนวน 59 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 7.80 ลำดับสี่ คือ ประปา จำนวน 53 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 7.00 และลำดับห้า คือ บ่อบำบัดน้ำเสีย จำนวน 44 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 5.80

ดังนั้นข้อสรุปของกิจการพาณิชย์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความสามารถในการสร้างรายได้ อยู่ในสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายรับรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่เสนอว่ากิจการพาณิชย์มีบทบาทสำคัญในการสร้างรายได้และความมั่นคงให้ท้องถิ่น 6 ประการดังนี้ 1) กิจการพาณิชย์จะสร้างงานที่มีความมั่นคงและมีคุณภาพให้กับสมาชิกในท้องถิ่น 2) กิจการพาณิชย์จะช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับเศรษฐกิจของท้องถิ่นเพราะจะช่วยลดการพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากบริษัทเอกชนที่มีความไม่แน่นอน 3) กิจการพาณิชย์ช่วยในการจัดหาสินค้าและบริการให้กับพื้นที่ที่มีความขาดแคลนและขาดศักยภาพที่บริษัทเอกชนไม่ให้ความสำคัญ 4) กิจการพาณิชย์ช่วยในการจัดหาสินค้าและบริการแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นด้วยราคาที่ต่ำกว่าภาคเอกชนที่แสวงหากำไร 5) กิจการพาณิชย์ช่วยสร้างรายได้ใหม่ๆ ให้ท้องถิ่นสามารถนำรายได้มาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นได้อย่างไม่มีข้อจำกัด 6) กิจการพาณิชย์จะมีความรับผิดชอบต่อสังคม โปร่งใส และมีการควบคุมที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าภาคเอกชนที่แสวงหากำไร ผลการวิจัยดังกล่าวได้สอดคล้องกับแนวคิดที่เน้นการกำหนดโครงสร้างองค์กร (Organizational structures) ของภาครัฐที่สนับสนุนการใช้เครื่องมือทางนโยบายโดยการเตรียมการด้านการบริหาร เครื่องมือด้านองค์กร การทำกรอบข้อตกลง และความร่วมมือกับรัฐบาลหรือ องค์กรอื่น

หน่วย: ร้อยละ (จำนวน)



ภาพที่ 3 ประเภทบริการสาธารณะที่กิจการพาณิชย์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ
ที่มา: Tanchai et al. (2015) ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้

จากผลสำรวจดังกล่าว สะท้อนถึงกรอบแนวคิดของท้องถิ่นยังคงดำเนินการพาณิชย์ประเภทดั้งเดิมที่มีมาตั้งแต่การตรากฎหมายให้เทศบาลสามารถจัดทำเทศพาณิชย์ เช่น ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ประปา การบำบัดน้ำเสีย โรงรับจำนำ เป็นต้น ทำให้ขาดการสร้างสรรค์ประเภทบริการสาธารณะใหม่ ๆ ที่นอกเหนือไปจากผลสำรวจ อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดของกฎหมายดังที่กล่าวไปตอนต้นก็ทำให้ท้องถิ่นที่สร้างสรรค์ประเภทกิจการพาณิชย์แบบใหม่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติเหล่านี้จึงแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการพาณิชย์ในปัจจุบันมีความไม่สอดคล้องกับแนวคิดการนโยบายไปปฏิบัติ และการดำเนินการพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ

2.3 ความสามารถในการสร้างรายได้ของกิจการพาณิชย์

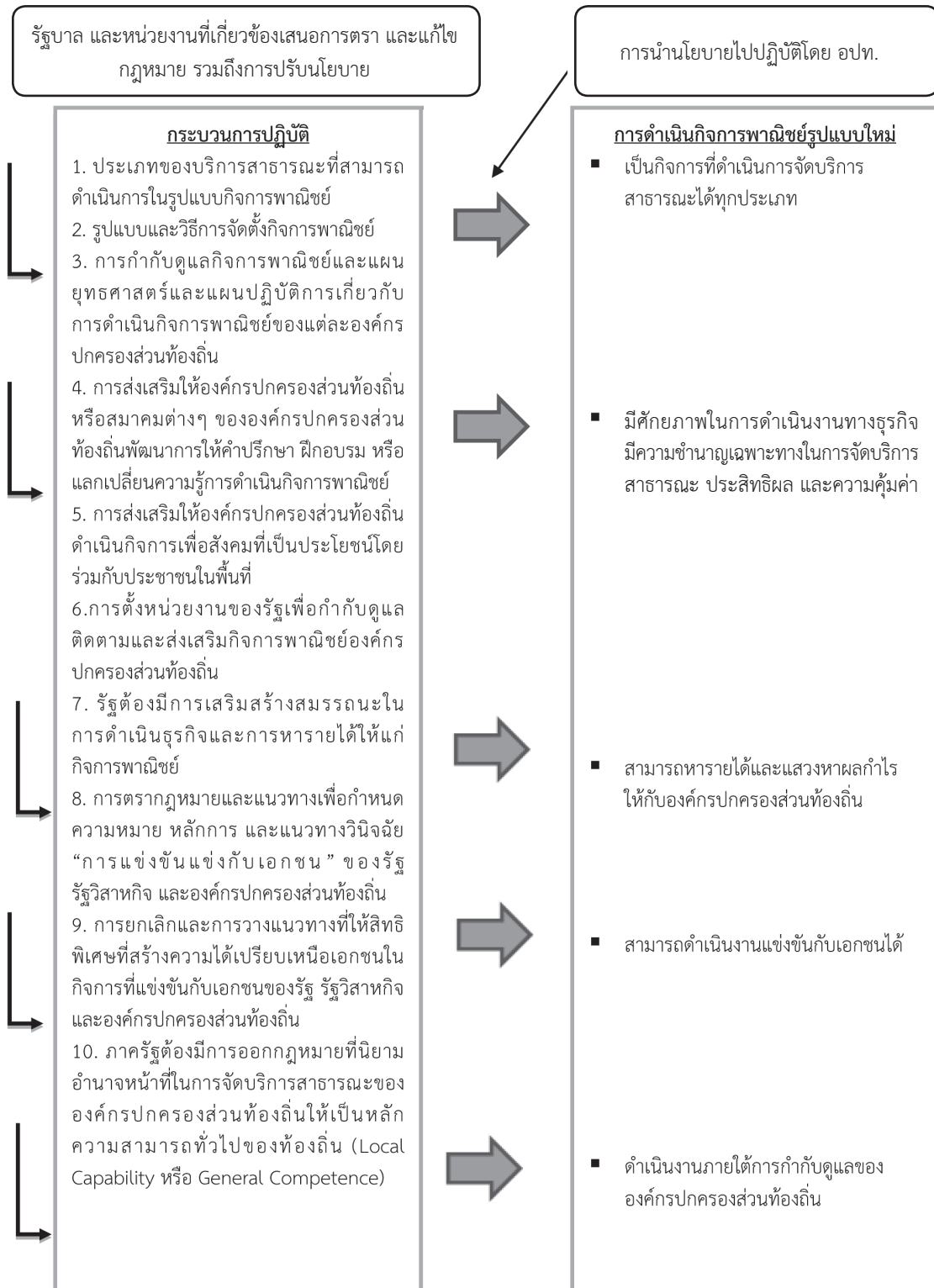
กิจการพาณิชย์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความสามารถในการสร้างรายได้อยู่ในสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายรับรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ.2552-2556 รายได้จากกิจการพาณิชย์เป็นรายได้ที่ไม่แน่นอน อย่างไรก็ตามการเก็บข้อมูลรายได้ของกิจการพาณิชย์อาจยังไม่ชัดเจนมากนักเนื่องจากอาจถูกนำไปคิดรวมกับรายได้ประเภทค่าธรรมเนียมและรายได้จากทรัพย์สินซึ่งมีรายได้ที่สูงกว่า เช่น รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2556 สูงถึง 895.43 ล้านบาทเมื่อเทียบกับรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ที่มีเพียง 10.59 ล้านบาท เป็นต้น

สรุปผลการศึกษามิติด้านกฎหมาย

การตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องถูกกำกับดูแลจากส่วนกลาง เช่น การจัดตั้งกิจการพาณิชย์ของเทศบาลและกรุงเทพมหานครต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 57 ตรี ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 93 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจการพาณิชย์ ทั้งในแง่ของการจัดตั้งกิจการ การเลือกประเภท และการบริหารจัดการในด้านของประเภทบริการสาธารณะในการจัดทำกิจการพาณิชย์ท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนด ทำให้บริการสาธารณะบางประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์หรือมีศักยภาพจะดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้ ซึ่งทำให้กิจการพาณิชย์ที่มีการจัดทำมักยึดติดอยู่กับรูปแบบดั้งเดิมและขาดความคิดสร้างสรรค์

สรุปผลการศึกษามิติด้านองค์กร

ภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการพาณิชย์ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนักที่ดำเนินกิจการพาณิชย์ พิจารณาได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ จำนวน 389 แห่ง ไม่ได้ดำเนินกิจการพาณิชย์ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 51.7 จากจำนวนทั้งหมด โดยสาเหตุหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการพาณิชย์ได้น้อยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินกิจการพาณิชย์ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนของปัญหาสิทธิทางกฎหมาย ในด้านความสามารถในการสร้างรายได้ของกิจการพาณิชย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความสามารถในการสร้างรายได้จากการดำเนินกิจการพาณิชย์อยู่ในสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายรับรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลให้ท้องถิ่นบางแห่งไม่ยากที่จะดำเนินกิจการพาณิชย์ เพราะมีความยุ่งยาก และไม่ก่อประโยชน์ในเชิงรายได้ให้กับองค์กรและในด้านของความสามารถของการดำเนินธุรกิจและความชำนาญเฉพาะทางของการจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดองค์ความรู้ทางธุรกิจและความชำนาญเฉพาะ เนื่องจากความเคยชินในการบริหารงานภาครัฐที่ต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบเป็นหลักและมีได้ดำเนินงานที่ต้องอาศัยการแข่งขันกับหน่วยงานอื่น ส่งผลให้การดำเนินกิจการมีปัญหา และไม่สามารถสร้างรายได้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นการวิจัยนี้สามารถสรุปเป็นตัวแบบ “การดำเนินกิจการพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ” ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 การดำเนินการกิจการพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ

อภิปรายผล

1. ศึกษาการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติในมิติด้านกฎหมายที่เป็นกรอบและแนวทางการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาหรือข้อจำกัดสำคัญที่ขัดกับแนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ คือ การตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกกำกับดูแลจากส่วนกลาง เช่น การจัดตั้งกิจการพาณิชย์ของเทศบาลและกรุงเทพมหานครต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 57 ตรี ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 93 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งพบว่ามี ความขัดแย้งกับความหมายของกิจการพาณิชย์ (Local Government Enterprise) ได้นิยามว่า เป็นกิจการธุรกิจที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นเจ้าของที่มีหน้าที่จัดหาบริการและสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นอาจเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ท้องถิ่นในระยะยาว ผลการวิจัยพบว่า ประเภทบริการสาธารณะในการจัดทำกิจการพาณิชย์ไม่มีความหลากหลาย คือ ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพ.ร.บ. การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนด ส่งผลให้บริการสาธารณะบางประเภที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์หรือมีศักยภาพจะดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนไม่สามารถทำได้ รวมถึงการนิยามให้กิจการพาณิชย์สามารถดำเนินการบริการสาธารณะประเภท “สาธารณูปโภค” ทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า บริการสาธารณะประเภทใดที่ถือเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งมักอาศัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นบรรทัดฐานในการตีความกิจการใดเข้าข่ายหรือไม่เข้าข่ายการเป็นสาธารณูปโภค ที่โดยมากมักตีความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่ได้เป็นสาธารณูปโภค ทั้งนี้ผลการวิจัยดังกล่าวกลับไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Tanchai et al. (2015) ที่เสนอว่า ประเภทของบริการสาธารณะควรจัดทำในรูปแบบกิจการพาณิชย์ควรยึดหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (Local Capability หรือ General Competence) ที่เห็นว่า การดำเนินการกิจกรรมสาธารณะทุกประเภทเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเสมอ แล้วค่อยให้หน่วยการปกครองของส่วนภูมิภาค หรือหน่วยการปกครองของส่วนกลางจะเลือกดำเนินการกิจกรรมสาธารณะในกรณีที่ต้องท้องถิ่นไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม หรือที่กฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

2. ศึกษาการนำกิจการพาณิชย์ไปสู่การปฏิบัติในมิติด้านองค์กรจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาหรือข้อจำกัดสำคัญที่ขัดกับแนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ คือ ภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการพาณิชย์มีปริมาณไม่มากนัก คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จำนวน 389 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 51.7 ไม่ได้ดำเนินกิจการพาณิชย์ โดยสาเหตุที่ อปท. ดำเนินกิจการพาณิชย์ได้น้อยส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินกิจการพาณิชย์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับ

Kongritsuksakarn (1983). ที่มองว่า “การพาณิชย์ของท้องถิ่น (Local Government Enterprise)” คือ กิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการในเชิงการค้าเพื่อหาผลประโยชน์ โดยที่กิจการพาณิชย์ควรจัดตั้งเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก โดยที่ดอกผลของการดำเนินกิจการพาณิชย์ถือเป็นรายได้ของท้องถิ่น โดยมีบริการสาธารณะหลายประเภทที่สามารถจัดเป็นการพาณิชย์ได้ เช่น ไฟฟ้า แก๊ส การขนส่ง สถานธนาณูปการ ตลาด การสร้างท่าเทียบเรือ ที่จอดรถ สถานีจำหน่ายน้ำมัน โรงแรม เป็นต้น ผลการวิจัยพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงดำเนินกิจการพาณิชย์ประเภทดั้งเดิม เช่น ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ประปา การบำบัดน้ำเสีย โรงรับจำนำ เป็นต้น ทำให้ขาดการสร้างสรรค์ประเภทบริการสาธารณะใหม่ๆ ที่นอกเหนือไปจากผลสำรวจ ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของกิจการพาณิชย์ในมุมมองของ Parson (1996) แห่ง Centre of Employers and Enterprises providing Public services (CEEP) ที่เห็นว่ากิจการพาณิชย์ของรัฐบาลท้องถิ่นสามารถเข้าไปดำเนินงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว การพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน การประปา การพลังงานและการจัดการโครงข่าย การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การขนส่ง และการสื่อสารโทรคมนาคม

ข้อเสนอแนะ

1. ภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงอย่างกระทรวงมหาดไทยต้องเป็นแกนหลักในการเสนอขอแก้ไขมาตราเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับหรือออกกฎหมายเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้ทุกประเภท
2. ภาครัฐควรพัฒนาสมรรถนะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานสนับสนุนเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ให้มีศักยภาพในการดำเนินงานทางธุรกิจ มีความชำนาญเฉพาะทางในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างคุ้มค่า และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

References

- ประธาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). *ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- Akindele, S.T. & Olaopa, O.R. (2004). A theoretical review of core issues on public policy and its environment. *Journal of Human Ecology*, 16(3), 173-180, 176.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for all Seasons?* New York, NY: Plume book.
- Meter, V & Horn, V. (1977). *The implementation of intergovernmental policy*. California, CA: Sage Publication.Inc.
- Parson, W. (1996). *Public policy: Introduction to the theory and practices of policy analysis*. Cambridge: Edwards Elgar Publishing.

Translated Thai References

- Kongritsuksakarn, P. (1983). *Local government*. Bangkok: Odeon Store. (in Thai)
- Tan chai et al. (2015). *Policy recommendation to develop innovative revenue of local governments* (Research report). Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)

ผู้เขียน

ดร.จรินทร์ สวนแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

10 ถนนเลียบคลองทวีวัฒนา เขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10170

e-mail: rung_pa@hotmail.com

