

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและพัฒนาที่มาของรายได้ของกรุงเทพมหานคร
: ศึกษาเฉพาะกรณีการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร



นางสาวสุวรรณี ภูสุวรรณ์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-347-264-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE LEGAL MEASUREMENT ON BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION [BMA]
REVENUE REQUISITION AND ITS SOURCES DEVELOPMENT
; A CASE STUDY ON BMA ENTERPRISES

Miss Suwannee Pusuwan

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Law in Public Law

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-347-264-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและพัฒนาที่มาของรายได้ของ
	กรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
โดย	นางสาวสุวรรณี ภูสุวรรณ์
สาขาวิชา	กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รศ.สำเรียม เมฆเกรียงไกร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ สำเรียม เมฆเกรียงไกร)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

นางสาวสุวรรณี ภูสุวรรณ์ : มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและพัฒนาที่มาของรายได้ของ
กรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร (THE LEGAL
MEASUREMENT ON BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION [BMA] REVENUE
REQUISITION AND ITS SOURCES DEVELOPMENT: A CASE STUDY ON BMA ENTERPRISES)
อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล, อ. ที่ปรึกษาร่วม : รศ.สำเรียง เมฆเกรียงไกร , 166
หน้า. ISBN 974-347-264-9.

กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงของประเทศและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ใน
การจัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในขณะที่
กฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครประกอบการพาณิชย์เพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่น แต่ปรากฏว่ารายได้จากการ
พาณิชย์ของกรุงเทพมหานครมีจำนวนไม่ถึง 0.2 % ของรายได้ทั้งหมด ทำให้ต้องพึ่งพารายได้หลักจากรัฐบาล

จากการศึกษาวิจัยพบว่า การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครมีจำกัดเพียงไม่กี่ประเภท การบริหารจัดการ
อยู่ภายใต้การควบคุมของกรุงเทพมหานคร โดยอิงระบบและระเบียบของทางราชการ ทำให้การบริหารงานขาด
ความคล่องตัว ล้าช้า ซึ่งไม่เหมาะกับการดำเนินกิจการทางธุรกิจ ดังนั้นการเลือกประเภทการพาณิชย์ที่เหมาะสม
กับสภาพท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งการพัฒนาการจัดการและรูปแบบการ
ประกอบการพาณิชย์โดยร่วมกับเอกชน หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในรูปของ
“วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” โดยการจัดตั้ง “บริษัท” ซึ่งทำให้องค์กรมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” และเรียกเก็บ
“ค่าบริการ” ตามหลักผู้รับประโยชน์จากบริการของรัฐ จะทำให้การพาณิชย์มีจำนวนเพิ่มขึ้น และมีความคล่อง
ตัวมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะช่วยลดภาระในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายของกรุงเทพมหานครแล้ว
กรุงเทพมหานครยังมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเงินปันผล ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายในกิจการอื่นๆต่อไปได้ด้วย แต่เนื่อง
จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 94 บัญญัติให้อำนาจ
กรุงเทพมหานครในการก่อตั้งบริษัทได้เฉพาะกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น ดังนั้น จึงต้องดำเนินการแก้ไขพระ
ราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 94 โดยเพิ่มเติมความในวรรคท้าย ให้
อำนาจกรุงเทพมหานครสามารถก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นในบริษัทที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบการพาณิชย์เพื่อให้
กรุงเทพมหานครมีรายได้มากขึ้น

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา 2543

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

4086137734 : MAJOR PUBLIC LAW

KEY WORD: LEGAL MEASUREMENT / BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION / BMA ENTERPRISES

SUWANNEE PUSUWAN : THE LEGAL MEASUREMENT ON BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION [BMA] REVENUE REQUISITION AND ITS SOURCES DEVELOPMENT : A CASE STUDY ON BMA ENTERPRISES. THESIS ADVISOR: ASSO.PROF. SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D. THESIS CO-ADVISOR: ASSO. PROF. SAMRIENG MEKKRIENGKRAI . 166 PP. ISBN 974-347-264-9.

One of the main duties and responsibilities of the Bangkok Metropolitan Administration [BMA], which governs Bangkok Metropolit, the capital city of Thailand, is to provide various public services to the people in its boundary. To achieve this task, BMA has to spend a lot of budgets and simulnemosly BMA has legal power to render the commercial enterprises to generate its income. It has been found that BMA' s income derived from them is only 0.2% of its total income. Consequently, BMA is still obligated to mainly rely on the government subsidy.

After having thoroughly studied and researched, it is appeared that BMA has operated only few types of commercial enterprises. Their operation and management under the BMA supervision based on the bureaucratic system, which leads to the ineffectiveness and tardiness, are not suitable to render its enterprises. Thus, the selection of appropriate commercial enterprises that responds to the local conditions and public needs with the development of management and types of commercial enterprise operation should be introduced. A joint-venture with other state agencies and private sectors in the form of public local enterprises by establishing a company as a juristic person to collect "service fees" from the users will also strengthen the enterprise performance and thus increase the number of their operation and income. Besides, BMA will received more income derived from dividend to enable finance for other activities and simultaneously enhance BMA financial status. However, the Section 94 of the BMA Act B.E.2528 which stipulates that BMA can establish a company to render services of public utilities only , therefore, it should be amended by adding the last paragraph to enable this local administrative body to set up a company or hold shares in a company to render services of various commercial enterprises which will lead BMA to have more income.

Department : Law

Field of study : Public Law

Academic year : 2000

Student's

Advisor's

Co-advisor's

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยคามอนุเคราะห์เป็นอย่างดีจากบุคคลหลายฝ่าย ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิวอดล อาจารย์ที่ปรึกษา และ รองศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รวมทั้งกรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ได้ช่วยชี้แนะแนวทางในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณอาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะฝ่ายการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หน่วยงานการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร และห้องสมุดวิชาการของกรุงเทพมหานคร ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลต่างๆเป็นอย่างดี ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ตลอดระยะเวลาของการศึกษาลัทธิสุตฺรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต โดยเฉพาะการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือและกำลังใจจากครอบครัว และ เพื่อนๆ มาโดยตลอด ทำให้ผู้เขียนสามารถฟันฝ่าอุปสรรคและความยากลำบากนานาประการ ซึ่งผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้ และจะระลึกถึงพระคุณของท่านทั้งหลายตลอดไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญแผนภูมิ	ฐ

บทที่

1	บทนำ	1
	1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	2. สมมติฐานของการวิจัย	6
	3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
	4. ขอบเขตของการวิจัย	6
	5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
	6. วิธีดำเนินการวิจัย	7
2	หลักการพื้นฐานและแนวความคิดในการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	8
	1. หลักการพื้นฐานทางกฎหมาย.....	8
	1.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	8
	1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	11
	1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.....	12
	2. หลักการพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์.....	12
	2.1 บทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ.....	12
	2.2 ทฤษฎีสินค้าสาธารณะ.....	13
	2.3 แนวคิดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมผู้ใช้สินค้าและบริการที่ภาครัฐเป็นผู้จัด (User Charges)	16
2	3. หลักพื้นฐานการจัดองค์กรเพื่อดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์.....	19
	3.1 แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการ.....	19
	3.2 ลักษณะการจัดองค์กรเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์.....	20
	3.2.1 องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำเอง	21
	3.2.2 องค์กรปกครองท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นจัดทำ	22

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	3.2.3 องค์การปกครองท้องถิ่นร่วมมือกับบุคคลอื่นจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด หรือร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการ	24
4.	แนวความคิดว่าด้วยวิสาหกิจมหาชน	26
5.	แนวความคิดในการประกอบการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	28
	5.1 ความหมายและความสำคัญของการประกอบการพาณิชย์ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	28
	5.2 การจัดหารายได้จากกิจการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	33
	5.3 การดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในต่างประเทศ	40
	5.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเองแบบครบวงจร	40
	5.3.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่น Contracting out ให้หน่วยงาน ในภาคเอกชนดำเนินการในเชิงพาณิชย์แบบครบวงจร	41
	5.3.3 การให้สัมปทานแก่หน่วยงานภายนอก (Concession)	42
	5.3.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นร่วมทุนกับหน่วยงานอื่น (Joint venture) ..	43
3	การประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	44
	1. การดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	44
	2. โครงสร้างรายได้ของกรุงเทพมหานคร	46
	3. นโยบายการจัดหารายได้จากการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร..	48
	4. การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	53
	4.1 เงื่อนไขในการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	53
	4.2 ลักษณะการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	53
3	4.3 สำนักงานปฎิบัติ	54
	4.3.1 ที่มาและวัตถุประสงค์	54
	4.3.2 โครงสร้างและการบริหารงาน	56
	4.3.3 การดำเนินงาน	56
	4.3.4 ปัญหาการดำเนินงาน	57
	4.4 สถานธนานุบาล	58
	4.4.1 ที่มาและวัตถุประสงค์	58
	4.4.2 โครงสร้างและการบริหารงาน	60

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	4.4.3 การดำเนินงาน	64
	4.4.4 ปัญหาการดำเนินงาน	66
	4.5 สำนักงานตลาด	68
	4.5.1 ที่มาและวัตถุประสงค์	68
	4.5.2 โครงสร้างและการบริหารงาน	69
	4.5.3 การดำเนินงาน	70
	4.5.4 ปัญหาการดำเนินงาน	73
	4.6 ตลาดนัดกรุงเทพมหานคร	75
	4.6.1 ที่มาและวัตถุประสงค์	75
	4.6.2 โครงสร้างและการบริหารงาน	76
	4.6.3 การดำเนินงาน	78
	4.6.4 ปัญหาการดำเนินงาน	80
	5. การจัดสรรรายได้ให้กับกรุงเทพมหานคร	82
4	การพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	86
	1. ปัญหาการดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร.....	86
	1.1 การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครมีจำกัด.....	86
	1.1.1 การขาดอำนาจในการดำเนินกิจการตามหน้าที่	86
	1.1.2 การขาดความชัดเจนในการประกอบกิจการพาณิชย์	87
4	1.2 การขาดความคล่องตัวเชิงพาณิชย์.....	88
	1.2.1 การบริหารองค์การ.....	88
	1.2.3 การบริหารการเงินการคลัง.....	91
	1.2.4 การบริหารบุคลากร.....	95
	1.2.5 การระดมทุน	97
	1.2.5 การแทรกแซงจากนักการเมือง	97
	2. แนวทางการพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	98
	2.1 การเพิ่มจำนวนกิจการพาณิชย์.....	98
	2.2 การจัดโครงสร้างการบริหาร.....	106
	2.2.1 การดำเนินกิจการในรูปแบบ “ สหการ “.....	106
	2.2.2 การดำเนินการพาณิชย์โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัด	110

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

2.2.3	ข้อแตกต่างระหว่างการดำเนินการแบบ “สหการ” กับ “บริษัทจำกัด”	113
3.	ข้อจำกัดทางกฎหมาย.....	114
3.1	กรณีจัดตั้ง “ สหการ “	114
3.2	กรณีจัดตั้ง “ บริษัทจำกัด “	114
4.	แนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อสนับสนุนกรุงเทพมหานครในการประกอบ การพาณิชย์.....	115
5	บทสรุป.....	117
1.	บทสรุป.....	117
2.	ข้อเสนอแนะ.....	124
	รายการอ้างอิง.....	129
	ภาคผนวก.....	135
	ประวัติผู้วิจัย.....	166

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	แสดงรายได้ของกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2520-2542.....	2
2	แสดงรายได้จากภาษีอากรของกรุงเทพมหานครจำแนกตามรูปแบบการจัดเก็บและประเภทของภาษีตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2523-2542.....	3
3	แสดงรายรับของกรุงเทพมหานครในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1-5	52
4	แสดงการดำเนินการพาณิชย์ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1-5.....	53
5	แสดงผลการดำเนินงานของสถานธนาถุนบาลกรุงเทพมหานครระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2533-2541.....	65
6	แสดงผลการดำเนินงานของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานครระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2534-2541.....	74
7	แสดงรายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2532-2541.....	84
8	แสดงรายรับ-รายจ่ายของตลาดนัดกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ พ.ศ.2517-2541..	85
9	แสดงอำนาจในการสั่งซื้อ/สั่งจ้างตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538.....	94
10	แสดงอำนาจหน้าที่และภารกิจของกรุงเทพมหานคร.....	99
11	แสดงบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเองโดยเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการ.....	103
12	แสดงการดำเนินกิจกรรมที่เก็บค่าบริการของเทศบาลในประเทศไทย.....	104
13	เปรียบเทียบลักษณะการจัดองค์กรเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร...	120
14	แสดงมาตรการในการพัฒนากิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร.....	122

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิ		หน้า
1	แสดงโครงสร้างรายได้ของกรุงเทพมหานคร.....	47
2	แสดงการบริหารของสำนักงานสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร.....	64
3	แสดงการบริหารของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร.....	71
4	แสดงการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร.....	78
5	เปรียบเทียบฝ่ายการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร กับ สำนักงานดูแล กิจการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร.....	125

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นนครหลวงของประเทศไทย โดยมีรูปแบบการบริหารราชการที่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการบริหารงานในพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด จึงจำเป็นต้องจัดบริการพื้นฐานในลักษณะการให้บริการต่างๆ ให้เพียงพอเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นต้นว่า การจัดการศึกษา การอนามัย การสาธารณสุข การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ฯลฯ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542 เพื่อให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี ปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้น อันเป็นผลจากมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเพื่อสนองความต้องการของชาวกรุงเทพมหานครและให้ทันกับการพัฒนาในด้านต่างๆ กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นทุกๆปี ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงต้องพยายามจัดหาและพัฒนาแหล่งรายได้เพื่อให้มีรายรับมากพอเพียงที่จะนำมาใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีรายได้ประจำมาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการพาณิชย์ และสาธารณูปโภค รายได้เงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล และรายได้เบ็ดเตล็ด ส่วนรายได้พิเศษที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว ได้แก่ เงินสะสมจ่ายขาด เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล เงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 แสดงรายได้ของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 - 2542

หน่วย / ล้านบาท

ปี งบ ประมาณ	รายได้ประจำ						รายได้พิเศษ			รวม รายได้ ทั้งหมด
	ภาษีอากร	ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต	รายได้ จากทรัพย์สิน	รายได้จาก สาธารณูปโภค การพาณิชย์	รายได้ เบ็ดเตล็ด	รวม	เงินสะสม จ่ายขาด	เงินอุดหนุน จากรัฐบาล	รวม	
2520	1,420.18	49.11	93.23	0.30	70.06	1,632.88	63.35	445.49	508.84	2,141.72
2521	1,714.14	60.77	168.70	2.00	246.75	2,192.36	280.64	421.88	702.52	2,894.88
2522	1,865.97	78.04	184.76	2.50	299.29	2,430.56	-	463.59	463.59	2,894.15
2523	2,164.32	83.23	177.04	3.89	222.24	2,650.72	157.58	531.31	688.89	3,339.61
2524	2,663.10	81.12	217.93	5.14	203.92	3,171.21	155.11	626.65	781.76	3,952.97
2525	3,224.87	95.93	252.01	8.90	78.55	3,660.26	-	1,059.62	1,059.62	4,719.88
2526	3,266.00	100.17	183.31	8.90	197.25	3,755.63	-	921.20	921.20	4,676.83
2527	3,732.00	105.93	224.69	10.30	84.42	4,157.34	612.00	1,577.13	2,189.13	6,346.47
2528	4,294.10	119.53	255.65	8.80	84.88	4,762.96	-	1,243.07	1,243.07	6,006.03
2529	4,794.00	125.11	425.97	6.30	131.80	5,483.18	-	1,118.00	1,118.00	6,601.18
2530	4,608.59	144.60	475.82	6.70	386.85	5,622.56	60.00	1,036.77	1,096.77	6,719.33
2531	5,616.83	182.36	379.74	19.59	82.78	6,281.30	226.95	1,081.76	1,308.71	7,590.01
2532	7,603.77	230.15	482.95	17.35	82.33	8,416.55	-	853.86	853.86	9,270.41
2533	7,695.50	219.69	593.20	22.27	73.96	8,604.62	5,045.97	1,384.35	6,430.32	15,034.94
2534	8,299.50	247.42	493.70	21.43	81.48	9,143.53	1,052.50	1,737.45	2,789.95	11,933.48
2535	9,144.50	292.55	714.72	24.55	81.98	10,258.30	1,112.00	1,948.46	3,060.46	13,318.76
2536	12,249.19	397.77	1,373.03	22.25	166.44	14,208.68	3,341.83	2,691.99	6,033.82	20,242.50
2537	13,817.16	394.37	1,467.21	29.98	284.64	15,993.36	4,818.56	3,962.71	8,781.27	24,774.63
2538	16,533.17	400.69	1,744.72	41.53	371.23	19,091.34	3,561.45	5,252.13	8,813.58	27,904.92
2539	19,546.90	375.63	2,113.07	41.14	411.86	22,488.60	1,838.26	6,563.91	8,402.17	30,890.77
2540	21,129.30	336.70	1,974.08	20.25	399.21	23,859.54	3,636.08	8,404.79	12,040.87	35,900.41
2541	24,107.20	428.30	1,543.79	9.27	315.72	26,404.28	-	-	-	26,404.28
2542	21,736.30	345.86	1,522.79	-	395.05	24,000.00	-	-	-	24,000.00

ที่มา : กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 2 แสดงรายได้จากภาษีอากรของกรุงเทพมหานครจำแนกตามรูปแบบการจัดเก็บ

และประเภทของภาษี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 – 2542

หน่วย / ล้านบาท

ปี งบประมาณ	ภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง						ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้กรุงเทพมหานคร							
	ภาษี โรงเรือน และที่ดิน	ภาษี บำรุง ท้องที่	ภาษี ป้าย	อากร ฆ่า สัตว์		ร้อยละ ของ รายได้ จาก ภาษี อากร	ภาษีการค้า (มูลค่าเพิ่ม)	ภาษีสุรา และภาษี สรรพสามิต	ภาษี การพนัน	ภาษี และค่า ธรรมเนียม รถยนต์ ล้อเลื่อน	อากร มหรสพ	ภาษี ค้ำข้าว		ร้อยละ ของ รายได้ จาก ภาษี อากร
2523	320.9	51.8	32.8	8.5	414.0	19%	1,078.9	38.5	69.2	554.7	-	9.0	1,750.3	81%
2524	402.9	53.5	35.4	7.7	499.5	19%	1,263.4	94.4	73.8	720.0	22.1	4.4	2,178.1	81%
2525	470.4	98.8	38.7	8.3	616.2	19%	1,589.0	87.9	86.8	794.5	40.9	11.4	2,610.5	81%
2526	585.9	103.8	41.7	7.4	738.8	22%	1,454.8	103.6	86.2	879.5	24.3	8.3	2,556.7	78%
2527	679.6	95.1	44.7	6.2	825.6	20%	2,078.9	123.3	89.0	959.1	22.1	11.7	3,284.1	80%
2528	776.7	101.6	49.0	6.3	933.6	23%	1,877.2	122.9	67.1	1,018.8	6.8	12.2	3,105.0	77%
2529	841.8	102.6	52.3	6.1	1,002.8	24%	1,970.9	139.0	96.3	1,051.6	-	4.1	3,261.9	76%
2530	1,049.5	102.5	64.5	5.2	1,221.7	27%	2,137.9	138.9	74.0	1,036.0	-	-	3,386.8	73%
2531	1,180.5	108.2	66.7	4.9	1,360.3	24%	2,726.1	150.5	79.9	1,300.1	-	-	4,256.6	76%
2532	1,237.8	110.8	81.6	4.7	1,434.9	19%	4,325.4	196.3	99.3	1,548.1	-	-	6,169.1	81%
2533	1,475.3	128.7	91.1	4.7	1,699.8	18%	5,435.1	233.1	92.3	1,770.7	-	-	7,531.2	82%
2534	1,696.9	123.4	116.4	4.8	1,941.5	19%	6,205.7	281.0	103.5	1,944.5	-	-	8,534.7	81%
2535	1,927.6	124.5	128.3	4.3	2,184.7	21%	5,205.7	626.1	109.1	2,263.7	-	-	8,204.6	79%
2536	2,395.7	134.2	286.1	4.3	2,820.3	23%	5,728.2	907.4	122.7	2,670.6	-	-	9,428.9	77%
2537	2,452.4	129.4	322.7	3.0	2,907.5	21%	6,741.1	1,029.6	124.1	3,014.9	-	-	10,909.7	79%
2538	3,271.0	129.5	359.1	1.4	3,761.0	23%	7,978.6	1,124.2	131.1	3,538.3	-	-	12,772.2	77%
2539	3,643.9	122.9	373.2	1.3	4,141.3	21%	10,321.1	1,219.8	119.6	3,745.2	-	-	15,405.7	79%
254	4,346.4	119.9	373.3	1.2	4,840.8	23%	10,638.8	1,283.9	133.5	4,232.4	-	-	16,288.6	77%
2541	4,402.7	121.5	320.7	1.7	4,846.6	21%	12,946.2	1,184.9	162.7	4,042.2	-	-	18,336.0	79%
2542	4,471.0	120.9	316.7	1.6	4,910.2	25%	9,621.6	1,167.5	139.0	3,805.8	-	-	14,733.9	75%

ที่มา : ฝ่ายวิชาการ กองรายได้ สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ตามตารางที่ 1 แสดงรายได้ของกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520–2542 พบว่ารายได้จากภาษีอากรสูงกว่ารายได้ประเภทอื่นๆ รองลงมาเป็นรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเมื่อพิจารณาจากตารางที่ 2 จะพบว่ารายได้จากภาษีและอากรที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองมีจำนวนน้อยกว่ารายได้จากภาษี

และอาคารที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ แสดงให้เห็นว่ารายได้หลักของท้องถิ่นมาจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล กล่าวคือ ท้องถิ่นต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นหลัก และพบว่ารายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์เป็นรายได้ที่น้อยที่สุด ซึ่งตามข้อเท็จจริงเป็นรายได้จากการประกอบกิจการพาณิชย์ ได้แก่ สำนักงานสถานธนาภูบาลฯและสำนักงานตลาดฯ สำหรับสำนักงานปฎิ นอกจากจะเป็นการพาณิชย์ที่ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้แล้ว การดำเนินการที่ผ่านมากองกรุงเทพมหานครต้องให้เงินอุดหนุนมาโดยตลอดจนกระทั่งหยุดกิจการ

จากการศึกษาพบว่าการดำเนินการพาณิชย์ที่ผ่านมามีได้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะแสวงหาผลกำไร แต่เป็นการช่วยเหลือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อาทิ การรับจำหน่ายสิ่งของในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือ จัดสถานที่เพื่อการจำหน่ายสินค้าหรือผลผลิตในราคาถูก เป็นต้น เป็นการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยเรียกค่าตอบแทนเพื่อใช้เป็นทุนดำเนินการ โดยในราว พ.ศ.2503 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานสถานธนาภูบาลเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2503 เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้เดือดร้อนและยากจนดำเนินการในรูปของคณะกรรมการซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 9 คน และได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรอย่างธุรกิจการค้าทั่วไป แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย ให้สามารถแก้ปัญหาทางการเงินในระยะสั้นๆได้ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีสถานธนาภูบาลกรุงเทพมหานคร จำนวน 20 แห่ง ในปี 2541 มีรายรับ 148.06 ล้านบาท รายจ่าย 45.35 ล้านบาท มีกำไรสุทธิ เป็นเงิน 102.71 ล้านบาท ส่วนสำนักงานตลาดได้รับการจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 105/2506 ลงวันที่ 24 มกราคม 2506 ซึ่งเป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2504 โดยให้โอนองค์การตลาดจากกระทรวงเศรษฐกิจมาให้ท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนได้มีสถานที่ประกอบอาชีพทำมาค้าขาย โดยในระยะแรกเทศบาลนครกรุงเทพได้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สำนักงานตลาดเป็นเงิน 4,658,000 บาท เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน และตั้งแต่นั้นกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้จ่ายเงินอุดหนุนแก่สำนักงานตลาดอีกเลย สำนักงานตลาดปัจจุบันมีตลาดอยู่ 13 แห่ง ในปี 2541 มีรายรับ 38.62 ล้านบาท และรายจ่าย 20.07 ล้านบาท มีกำไรสุทธิ 18.55 ล้านบาท ให้เงินอุดหนุนแก่กรุงเทพมหานคร 9.27 ล้านบาท คิดเป็นจำนวนร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิ สำนักงานปฎิ จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2504 ปัจจุบันได้ยุบสำนักงานไปเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2538 ด้วยเหตุผลว่าดำเนินการขาดทุนมาโดยตลอด นอกจากนี้กรุงเทพมหานครได้ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกับการพาณิชย์ แต่ยังมีได้ตราข้อบัญญัติจัดตั้งเป็นการพาณิชย์ คือ ตลาดนัดของกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำเนินการสืบเนื่องมาตั้งแต่เป็นเทศบาลนครกรุงเทพ ปัจจุบันเปิดดำเนินการ 2 แห่ง คือ ตลาดนัดจตุจักร และตลาดนัดเมืองมีน เป็นกิจการที่ทำรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครโดยเฉพาะตลาดนัดจตุจักร แต่เนื่องจากเป็นกิจการพิเศษของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร บริหารงานโดยคณะกรรมการควบคุมการจัดตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (กนท.) และรายได้จากกิจการนี้มีให้นำส่งเป็นงบประมาณของกรุงเทพมหานคร แต่เป็นเงินนอกงบประมาณ

แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีรายได้จากการพาณิชย์ไม่มากนัก แต่เมื่อได้พิจารณาแล้วจะพบว่า การประกอบกิจการพาณิชย์แต่ละแห่ง มีงบประมาณดำเนินการเป็นของตนเองโดยมิได้ใช้จ่ายงบประมาณของ กรุงเทพมหานคร ยกเว้นเงินอุดหนุนบางส่วน ซึ่งนอกจากจะเป็นลดภาระในการจัดบริการสาธารณะและช่วยประหยัดงบประมาณของกรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีรายได้ส่วนหนึ่งส่งให้กรุงเทพมหานครเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่นๆ ได้ด้วย ดังนั้น หากได้มีการปรับปรุงหรือพัฒนาการพาณิชย์ที่ดำเนินการอยู่แล้ว ให้มีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น ตลอดจนการริเริ่มกิจการพาณิชย์ใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ก็น่าจะเป็นผลดีสำหรับ กรุงเทพมหานคร ในการช่วยลดภาระและค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร ซึ่งหากดำเนินการได้ดีมีประสิทธิภาพจนมีผลกำไรมากพอที่จะจัดสรรเป็นรายได้ให้แก่ กรุงเทพมหานคร ก็จะทำให้กรุงเทพมหานครมีรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานด้านอื่นๆ ดังนั้น จึงได้ทำการศึกษาวิจัย มาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการดำเนินกิจการพาณิชย์ ว่ามีความเหมาะสมเพียงใด รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย ข้อบัญญัติ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะพัฒนาการพาณิชย์ให้สามารถดำเนินการได้คล่อง ซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้เอกชนมาลงทุนหรือร่วมลงทุนในกิจการพาณิชย์ของ กรุงเทพมหานคร เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ สามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนหรืองบประมาณของกรุงเทพมหานคร และสร้างผลกำไรส่งเป็นเงินอุดหนุนให้กับกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น และรวมทั้งการริเริ่มกิจการพาณิชย์ใหม่ๆ ด้วย

สมมติฐาน

การประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครโดยกำหนดโครงสร้าง การบริหาร และการดำเนินงาน แยกออกจากระบบราชการจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ ซึ่งจะมีผลในการสร้างรายได้ให้กับ กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครและบทบาทในการจัดหารายได้ให้กับ กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษากฎหมาย ข้อบัญญัติ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ข้อบัญญัติ ระเบียบ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครให้เหมาะสม สามารถดำเนินการได้คล่องตัว มีประสิทธิภาพและทำรายได้ให้กับ กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาและพัฒนาที่มาของรายได้ของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ผู้เขียนมุ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์โดยจำกัดขอบเขตเฉพาะการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยการศึกษา วิเคราะห์ โครงสร้าง การบริหารจัดการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการจัดหาและพัฒนารายได้ให้กับกรุงเทพมหานคร เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการส่งเสริมและพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ให้มีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีรายได้จากการพาณิชย์เพิ่มขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ประโยชน์ในทางวิชาการ เพื่อทราบโครงสร้าง การบริหารจัดการ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการจัดหาและพัฒนาที่มาของรายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
2. ประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในกรณีที่กรุงเทพมหานครจะได้ทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้การประกอบกิจการพาณิชย์มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีรายได้เพิ่มขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จากหนังสือ บทความ เอกสารต่างๆ อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและระเบียบกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ รายงานกิจการสภากรุงเทพมหานครประจำปี รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารการพาณิชย์ งบแสดงฐานะการเงินของการพาณิชย์แต่ละประเภท เป็นต้น และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ รองผู้อำนวยการสำนักการคลังที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หัวหน้าฝ่ายการพาณิชย์ และ ผู้บริหารกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครต่อไป

หลักการพื้นฐานและแนวความคิด

ในการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หลักการพื้นฐานทางกฎหมาย

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ.2475 ประเทศไทยเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 หลังจากนั้นไทยมีรัฐธรรมนูญอีก 14 ฉบับ รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 ฉบับ ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นโดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา แต่สำหรับบทบัญญัติในเรื่องการกระจายอำนาจการคลังส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีเพียง 2 ฉบับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการหารายได้ของท้องถิ่นไว้ในมาตรา 71 และ 214

หมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

- มาตรา 71 รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายเท่านั้น ไม่เป็นการบังคับ คือ รัฐอาจจะทำ หรือไม่ทำก็ได้¹

- มาตรา 214 การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น", รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น, พิมพ์รวมเล่มครั้งแรก (กรุงเทพฯ : พี.เจ.โปรเซสเซอร์, 2539), หน้า 37.

มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์การปกครองท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากร ตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการกำหนดวิธีปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับ โดยมาตรา 334 (1) บัญญัติให้ตรากฎหมายตามมาตรา 68 มาตรา 199 มาตรา 200 มาตรา 248 มาตรา 270 มาตรา 275 และมาตรา 284 วรรคสองและวรรคสาม ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องดำเนินการออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานครอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะมาตรา 16 (7) และมาตรา 17 (15) กำหนดให้การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ เป็นบริการสาธารณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และมาตรา 25 กำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียม

นิยมต่างๆ และรายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร โดยมาตรา 28(3) ในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมถึงกรุงเทพมหานครด้วย อาจมีรายได้จากการพาณิชย์ และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ ซึ่งเป็นการบัญญัติให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ สามารถประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ได้ในทำนองเดียวกับกฎหมายจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ที่ได้ให้อำนาจท้องถิ่นไว้แล้ว แต่ข้อกำหนดเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากเดิมคือความในมาตรา 29 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่มีการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น ให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งแต่เดิมไม่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระอย่างกว้างขวางในการประกอบกิจการพาณิชย์เช่นเดิม ดังนั้น รายได้จากการประกอบกิจการพาณิชย์ ซึ่งเป็นรายได้ที่เกิดจากการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีทรัพย์สินบางประเภท และได้นำทรัพย์สินนั้นไปหารายได้ด้วยการขาย เช่า หรือวิธีอื่นใด รวมทั้งการดำเนินการในลักษณะการให้บริการ เช่น การเก็บเงินค่าผ่านทาง เงินที่ได้จากการขายต้นไม้ การให้เช่าตึก หรือที่ดินขององค์กรปกครองท้องถิ่น ค่าน้ำประปา ฯลฯ รายได้ชนิดนี้เป็นรายได้ที่องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ² สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระจนกว่าจะมีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในเรื่องเกี่ยวกับการประกอบกิจการพาณิชย์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี
 อย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนา การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการ

² เรื่องเดียวกัน , หน้า 164.

ประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

ตามบทบัญญัติดังกล่าว รัฐต้องลดบทบาททางด้านเศรษฐกิจลง โดยรัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ส่งเสริมเอกชนในการประกอบธุรกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

2. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็ได้กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ประกอบกิจการพาณิชย์ได้ โดยรายได้จากการพาณิชย์ให้เป็นรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ อาทิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 51(9) และ 54(12) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 50 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 68(11) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มาตรา 68 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 (26)

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

กำหนดให้การพาณิชย์เป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่นในกรณีเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ในมาตรา 16(7) , องค์การบริหารส่วนจังหวัด บัญญัติไว้ในมาตรา 17(15) และ กรุงเทพมหานคร บัญญัติไว้ในมาตรา 18) และเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 28(3) ด้วย

หลักการพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์

1. บทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ได้ให้เหตุผลการที่ภาครัฐเข้าไปมีบทบาทหรือแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ สรุปได้ดังนี้

1. การรักษาดัชนีบทกฎหมายและการจัดระเบียบภายในสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้มีการเคารพในกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินของบุคคล หรือรักษาสัญญา ข้อตกลงทางการค้าที่ได้ทำกันไว้
2. การวางกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อช่วยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ให้ได้ดียิ่งขึ้น โดยรัฐเข้าไปวางกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ หรือใช้มาตรการต่างๆ เพื่อให้ตลาดมีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ป้องกันการผูกขาด
3. ทำหน้าที่จัดสินค้าและบริการที่กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ซึ่งได้แก่สินค้าหรือบริการที่เรียกว่า “ สินค้าสาธารณะ (public goods) “ รัฐจำเป็นต้องเข้าไปมีหน้าที่จัดสรรและควบคุมการผลิตสินค้าหรือบริการดังกล่าว
4. การตัดสินใจเลือกที่จะบริโภคในปัจจุบันหรือสะสมและลงทุนเพื่อสังคมในอนาคต ซึ่งเอกชนหรือปัจเจกชนมักจะไม่ตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ
5. การป้องกันการผันผวนในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐเข้ามาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพชักนำหรือควบคุมบังคับมิให้ธุรกิจขนาดใหญ่ผูกขาดและมีอำนาจทางเศรษฐกิจจนเป็นการทำลายธุรกิจขนาดเล็ก การจ้างงาน และการป้องกันเงินเฟ้อ
6. การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งกลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดสรรและปรับปรุงการกระจายผลประโยชน์ภายในสังคมให้เป็นไปในลักษณะที่เหมาะสม³

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงต้องมีบทบาทในทางเศรษฐกิจไม่เฉพาะการวางมาตรการโดยออกเป็นกฎหมาย ระเบียบต่างๆ เท่านั้น ในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการพาณิชย์ด้วย โดยเฉพาะสินค้าหรือบริการประเภท “ สินค้าสาธารณะ “

2. ทฤษฎีสินค้าสาธารณะ

โดยที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องให้บริการประชาชนในหลายๆด้าน หากไม่มีการจำแนกประเภทของบริการและผู้รับบริการ จะทำให้การบริการไม่ทั่วถึงหรือไม่ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการอย่างแท้จริง เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม⁴ ได้อธิบายทฤษฎีว่าด้วยสินค้าสาธารณะเพื่อใช้ในการจำแนกลักษณะสินค้าหรือบริการต่างๆ ซึ่งได้แก่

³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติม (โครงการส่งเสริมการสร้างตำรา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ , 2541), หน้า 6.

⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 48.

1) ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าสาธารณะจากลักษณะของสินค้าและบริการ ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ

- หลักการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน คือ การใช้มาตรการบางอย่างเป็นเครื่องมือเพื่อแยกผู้ใช้สินค้าหรือบริการนั้นกับผู้ที่ไม่ได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้นๆ เช่น กระจาอรถประจำทางสามารถที่จะไม่ยอมให้เราโดยสารรถคันนั้นหากว่าเราไม่ยอมจ่ายค่าโดยสาร

- หลักการเป็นประโยชน์ในการบริโภค สินค้าหรือบริการนั้นเมื่อถูกใช้โดยคนหนึ่งคนใดแล้ว ทำให้บุคคลอื่นไม่ได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้นๆ หรือได้รับความพึงพอใจจากการใช้สินค้าหรือบริการนั้นๆ น้อยลง เช่น ถนนหลวงที่ทุกคนอาจใช้ร่วมกันได้ แต่ถ้าคนใช้กันมาก ก็จะทำให้ไม่ได้รับความสะดวกสบายในการใช้

โดยจัดแบ่งสินค้าและบริการออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ และเป็น ประโยชน์ในการบริโภค เราเรียกว่า “ สินค้าเอกชน “ หรือ “ สินค้าเอกชนอย่างแท้ “ (pure private goods) เช่น ขนมที่กินหรือน้ำที่ดื่ม เป็นต้น

2) สินค้าที่แบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ แต่มีลักษณะเป็นประโยชน์ในการบริโภค เช่น ถนนสาธารณะ หรือการใช้สนามหลวงในวันที่มีงานพิธี เป็นต้น ซึ่งอาจจัดอยู่ในพวก “สินค้าสาธารณะ”

3) สินค้าที่แยกการบริโภคออกจากกันได้ แต่ขาดคุณลักษณะในการเป็นประโยชน์ในการบริโภค เช่น บริการส่งวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งอาจจัดอยู่ในพวก “สินค้าสาธารณะ”

4) สินค้าหรือบริการที่ไม่อาจแยกการบริโภคออกจากกันได้ และไม่เป็นประโยชน์ในการบริโภค เรียกว่า “สินค้าสาธารณะ” หรือ “สินค้าสาธารณะแบบแท้” (pure public goods) เช่น บริการป้องกันประเทศ เป็นต้น

โดยทั่วไป หน่วยงานของรัฐจะไม่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการประเภทที่ 1 แต่จะดำเนินการประเภทที่ 4 สำหรับประเภทที่ 2 และ 3 อาจมีเอกชนเข้ามาดำเนินการบ้าง

2) ทฤษฎีการพิจารณาสินค้าและบริการจากลักษณะของความ ต้องการ โดยแบ่งความต้องการออกเป็น 2 ประเภท คือ

- ความต้องการเอกชน เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของผู้บริโภค

- ความต้องการสาธารณะ ซึ่งแยกเป็น (1) ความต้องการสังคม เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจของผู้บริโภคและขณะเดียวกันคุณประโยชน์จากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นจะตกแก่สังคมเป็นสำคัญ เช่น บริการป้องกันประเทศ (2) ความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยถูกบังคับหรือชักนำ

โดยได้แบ่งแยกสินค้าตามลักษณะของความต้องการออกเป็น 4 ประเภท

- สินค้าเอกชน (private goods) ได้แก่ สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ และเป็นประโยชน์ในการบริโภค เช่น อาหารที่รับประทาน
- สินค้าสาธารณะ (public goods) ได้แก่ ผู้บริโภคสมัครใจและเป็นประโยชน์แก่สังคม เช่น บริการป้องกันประเทศ เป็นต้น
- สินค้าที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (merit goods) ได้แก่ สินค้าหรือบริการที่รัฐบังคับให้ประชาชนบริโภค เช่น การศึกษา เป็นต้น
- สินค้าลักษณะผสม (mixed goods) ได้แก่ สินค้าหรือบริการที่ตอบสนองความต้องการผสมระหว่างสินค้าเอกชนกับสินค้าอื่นๆ

นอกจากนี้ จรัส สุวรรณมาลา ได้จัดสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจเป็น 4 ประเภท โดยอาศัยหลักเกณฑ์ด้านการผลิต การซื้อขาย และการบริโภค ได้แก่

1. สินค้าและบริการเอกชน หรือ สินค้าตลาด (Private Goods)
2. สินค้ากึ่งสาธารณะประเภท Toll Goods ได้แก่ การจัดการศึกษา บริการด้านการ

รักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพ บริการน้ำสะอาดและน้ำประปา บริการไฟฟ้าและพลังงาน บริการโทรศัพท์ และการสื่อสารทางไกล บริการบำบัดน้ำเสีย บริการเก็บขนและทำลายขยะ บริการพัฒนาเขตการค้า อุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัย บริการด้านการคมนาคมขนส่งมวลชนในเขตเมือง บริการที่จอดรถ บริการสินเชื่อ ออมทรัพย์และประกันภัย บริการด้านตรวจสอบระบบความปลอดภัย การระงับภัย บริการสื่อสารมวลชน ห้องสมุด สาธารณะ พิพิธภัณฑ์ สนามกีฬา ศูนย์สุขภาพ การจัดแสดงต่างๆ และการให้คำปรึกษาด้านวิศวกรรมการก่อสร้าง และการลงทุนในชุมชน เป็นต้น

3. สินค้ากึ่งสาธารณะประเภท Common หรือ Pool Goods ได้แก่ การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ

4. สินค้าหรือบริการสาธารณะที่สมบูรณ์ (Pure Public Goods) มีคุณสมบัติสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ผู้บริโภคทุกคนได้รับประโยชน์จากสินค้าหรือบริการอย่างเท่าเทียมกัน (2) ไม่ว่าผู้ใดจะยินดีหรือสมัครใจที่จะบริโภคหรือใช้บริการนั้นๆหรือไม่ก็ตาม และ (3) ให้ประโยชน์ทั้งต่อผู้บริโภคในฐานะปัจเจกชน และต่อสังคมส่วนรวมพร้อมกันไป เช่น บริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย⁵

⁵ จรัส สุวรรณมาลา, แนวคิดพื้นฐานของการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของเทศบาล, รายงานการวิจัย สดร.สป.09/2537 (สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพฯ, 2538), หน้า 1.

การจัดบริการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยนำทฤษฎีสินค้าสาธารณะมาจำแนกประเภทของบริการ นอกจากจะทำให้จัดบริการได้อย่างเหมาะสมแล้วยังช่วยให้จำแนกได้ว่าควรจะกำหนดค่าบริการหรือไม่อย่างไร

3. แนวคิดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมผู้ใช้สินค้าและบริการที่ภาครัฐเป็นผู้จัด (User Charge)

เป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ คือ รัฐจะเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการจากรัฐ โดยจะไม่มีกรให้บริการฟรีแบบที่เป็นมาเดิมๆ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ว่า “ ค่าบริการ (User Charge) “ หมายถึง รายได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่รัฐจัดหา/จำหน่ายให้แก่ประชาชน ผู้ใช้บริการทั่วไป⁶ การจัดบริการโดยเรียกเก็บค่าบริการแบบ User Charge จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้ 2 ประการ ดังนี้

1) ผู้รับบริการ (ผู้บริโภค) ต้องเป็นปัจเจกชน หรือหน่วยธุรกิจที่สามารถระบุตัวบุคคลหรือองค์การได้ชัดเจน ถ้าผู้รับบริการเป็นสังคมส่วนรวม หรือเป็นกลุ่มคน/พื้นที่กว้างๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

2) มีวิธีที่จะกีดกันมิให้ผู้ที่ไม่จ่ายค่าบริการเข้ามารับประโยชน์ หรือใช้บริการได้ นอกจากนั้น จะต้องมีการวัด (Metering method) จำนวนสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการแต่ละรายใช้ไปได้อย่างชัดเจนหรือนำเชื่อถือได้ ถ้าไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่จ่ายหรือมีผู้ที่สามารถเข้ามาใช้ฟรีได้ หรือไม่สามารถวัดจำนวนการบริโภคที่แน่นอนได้ ก็จะไม่สามารถจัดบริการในลักษณะนี้ได้

อนึ่ง การเก็บค่าบริการแบบ User Charge จะได้ผลดีก็ต่อเมื่อทำการเก็บค่าบริการตามจำนวนการบริโภค และการให้บริการในระบบนี้ควรแยกเป็นอิสระจากระบบงบประมาณซึ่งใช้จากภาษีทั่วไปเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่อง “Cross subsidized “ ระหว่างกันและกัน มี 3 ลักษณะ ดังนี้

1) ค่าบริการที่เป็นราคาซื้อขายแท้จริง (True user charges) เป็นค่าบริการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของผู้บริโภค ซึ่งได้รับประโยชน์จากสินค้าหรือบริการนั้นๆ โดยตรง กิจกรรมที่สามารถเรียกเก็บค่าบริการในลักษณะนี้จะต้องมีคุณลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก จะต้องมิใช่บริการสาธารณะพื้นฐานซึ่งท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องจัดบริการโดยตรงและประชาชนจะต้องใช้บริการนั้นๆ โดยไม่มีทางเลือกอื่น และจะเลือกไม่ใช้บริการนั้นๆ ก็ไม่ได้ ประการที่สอง ท้องถิ่นไม่ได้ผูกขาดการดำเนินกิจกรรมนั้นแต่เพียงผู้เดียว ภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินกิจกรรมนั้นได้ ค่าบริการแบบนี้จะทำให้กิจกรรมนั้นคุ้มทุนหรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ และอาจมีกำไรส่วนหนึ่ง ได้แก่ บริการรักษาความปลอดภัยพิเศษ บริการที่จอดรถ โรงเก็บรถ บริการเก็บขนและทำลายขยะมูลฝอยพิเศษ บริการเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการพักผ่อน บริการด้านสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลพิเศษ บริการด้านการคมนาคม บริการด้านการศึกษาพิเศษ บริการด้านเทคนิคขั้นสูง บริการด้านกักบำบัดน้ำเสียพิเศษ บริการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่างๆ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

2) ค่าธรรมเนียม (Fees) เป็นค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการบางกลุ่มที่ต้องการใช้บริการพิเศษ แตกต่างไปจากประชาชนทั่วไป ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการศึกษาระดับอุดมศึกษา ค่าธรรมเนียมไปรษณีย์ด่วน ค่าห้องพิเศษของโรงพยาบาล เป็นต้น การกำหนดค่าธรรมเนียมควรจะคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดบริการพิเศษนั้นๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากบริการประเภทใดๆก็ได้ที่มีบริการพิเศษจัดไว้สำหรับผู้ใช้บริการ กิจกรรมที่เก็บค่าบริการ (user charge) อาจสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบริการพิเศษเพิ่มเติมอีกก็ได้

3) ค่าบริการสาธารณูปโภคและกิจการที่รัฐผูกขาด (Public utilities and monopolistic user charge) ได้แก่ น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ การขนส่งมวลชน ทางด่วน เป็นต้น ⁷

รูปแบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผู้ใช้น้ำและบริการที่ภาครัฐเป็นผู้จัด (User charges) สุรพล วัฒนธรรม ได้อธิบายสรุปได้ดังนี้

- 1) การจัดเก็บค่าบริการตามราคา (Direct prices) สำหรับการใช้น้ำและบริการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยตรง
- 2) ค่าธรรมเนียม (Fees) ที่เรียกเก็บจากการเลือกใช้น้ำสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการที่ภาครัฐเป็นผู้จัด
- 3) การตั้งราคาเป็นกรณีพิเศษ (Special assessments) สำหรับการให้บริการที่มีลักษณะเป็นส่วนบุคคล
- 4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและการให้สัมปทาน (Licenses or Franchises)
- 5) ค่าโดยสารหรือค่าผ่านทาง (Fares or Tolls) ⁸

ตัวอย่างของค่าธรรมเนียมผู้ใช้น้ำที่นิยมแพร่หลายอยู่ทั่วไป เพื่อนำเงินรายได้นั้นมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการลงทุนของภาครัฐอื่นๆ ได้แก่ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอย การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการขนถ่ายสิ่งปฏิกูล การเก็บค่าผ่านทางสำหรับการใช้ถนน ทางด่วนและสะพาน ค่าโดยสารสำหรับการใช้การขนส่งสาธารณะ ค่าผ่านประตูสำหรับการเข้าชมการแสดงดนตรี ละคร หรือการแสดงทางศิลปวัฒนธรรมอื่นๆ รวมทั้งการใช้สถานที่พักผ่อนหย่อนใจหรือการกีฬา ข้อดีของการจัดเก็บ คือ

⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 10.

⁸ สุรพล วัฒนธรรม, “ ค่าธรรมเนียมผู้ใช้น้ำและบริการที่ภาครัฐเป็นผู้จัด (User Charges) , ” วารสารพัฒนาข้าราชการ กทม. 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2540) : 37.

- ทำให้ผู้ที่ได้รับบริการโดยตรงจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นค่าใช้จ่ายบริการอย่างน้อยที่สุดก็ในบางส่วนสำหรับการผลิตบริการนั้นๆ
- เท่ากับเป็นการบังคับให้ผู้ใช้ได้เปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับจากบริการสาธารณะกับค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บได้จากค่าธรรมเนียมนั้น
- เป็นการช่วยลดหรือเป็นการเลี่ยงความแออัดคับคั่งของการใช้บริการ

ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจึงต้องให้มีรายได้เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการลงทุน แต่โดยทั่วไปมักจะเรียกเก็บโดยเฉลี่ยต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าและบริการนั้นๆ⁹ ทั้งนี้เพราะราชการจัดบริการโดยไม่คำนึงถึงต้นทุน ประกอบกับความคิดที่ว่าราชการไม่ควรดำเนินการค้ากำไรนั่นเอง

หลักพื้นฐานการจัดองค์กรเพื่อดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์

1. แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการ

เกิดจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของหลายประเทศที่ได้มีการปรับปรุงระบบราชการโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และให้มีการใช้ทรัพยากรที่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร และระบบการบริหารจัดการ ประกอบกับความต้องการของสังคมและประชาชนที่ต้องการบริการจากรัฐที่มีคุณภาพ รวดเร็ว และถูกต้อง โดยการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่องการปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา ปรีชญา เวสรัชย์ ได้ชี้ให้เห็นสภาพแวดล้อมภายในระบบราชการสรุปได้ดังนี้

1. โครงสร้างระบบราชการเป็นระบบตายตัวขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการบริหารจัดการ ดังนั้น จำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการจากการเป็นผู้ดำเนินการมาเป็นผู้กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน

2. โครงสร้างระบบราชการมีขนาดใหญ่เกินไป ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัว มีการรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ระบบการบริหารราชการขาดประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

3. การจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ การบริหารบุคคล การกำหนดระดับตำแหน่ง การกำหนดค่าตอบแทนข้าราชการ ใช้ระบบและรูปแบบเดียวกันทั้งหมด ถึงแม้จะมีลักษณะงานที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบริหารงานภายในได้อย่างรวดเร็ว

4. การจัดระบบการบริหารมีหลายชั้น การบังคับบัญชาขาดการกระจายอำนาจและมอบอำนาจ ทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีหลายขั้นตอน

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

5. กฎ ระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินงานที่มากมาย มีความซ้ำซ้อน ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับการปัจจุบัน มีการใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของบางคนบางกลุ่ม นอกจากนี้ กฎ ระเบียบ ยังเป็นอุปสรรคขัดขวางที่สำคัญต่อการประกอบกิจการของภาคเอกชนในธุรกิจที่ต้องการความรวดเร็วฉับไว จึงเปิดโอกาสให้เกิดความฉ้อฉล ไม่โปร่งใสในการดำเนินงานของภาคราชการ รวมทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจภารกิจทั้งภายในระบบราชการเอง และการกระจายสู่ภาคเอกชน

6. ข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นข้าราชการที่มีคุณภาพ และปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของตนด้วยดี แต่พฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาบางประการของข้าราชการในเรื่องความทุจริต การใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนและผู้อื่น ทักษะคติที่ไม่เอื้อต่องานบริการ การขาดความรับผิดชอบและสำนึกในหน้าที่ การอุทิสตน หรือการเล่นพรรคเล่นพวกยังคงเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางและดูจะมากยิ่งขึ้น¹⁰

ดังนั้น จึงได้เสนอให้ภาครัฐปรับปรุงบทบาทการให้บริการประชาชน โดยทำหน้าที่กำกับดูแลแทนการควบคุมและดำเนินการเอง และส่งเสริมให้เอกชนร่วมทำงานในกิจกรรมของรัฐ สนับสนุนให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดนโยบาย ซึ่งรวมถึงการประกอบกิจการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่นที่ควรจะเปลี่ยนวิธีการโดยไม่ควรยึดติดกับโครงสร้างการบริหารจัดการแบบภาคราชการ

2. ลักษณะการจัดองค์กรเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มทำงานด้านเทศพาณิชย์ คือ การเดินรถประจำทาง กับ การตั้งโรงพิมพ์ในสมัยนายโประ สมหาร (ขุนสมหาร นิตะคดี) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ ในการเดินรถประจำทาง เทศบาลดำเนินการเองโดยได้ตั้งหน่วยงานขึ้น ในชั้นเดิมว่า “ กองเดินรถประจำทาง ” ต่อมาเปลี่ยนเป็น “ กองการขนส่ง “สำนักงานอยู่ที่โรงไม้ ท่าเตียน¹¹ การดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดในเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ และอื่นๆ ไว้

¹⁰ ปรีชญา เวสรัชชี, การปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา เอกสารสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 การสัมมนาภาค 4 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539) , หน้า 22-24 , อ้างถึงใน ปิยาภรณ์ วงษ์วานิช, “การพัฒนาการท่องเที่ยวภาคใต้บริเวณชายฝั่งทะเลอันดามัน จังหวัดภูเก็ต พังงา และกระบี่ : กรณีศึกษาโครงสร้างการบริหาร” (ภาคนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2541) , หน้า 20.

¹¹ กรุงเทพมหานคร , จากเทศบาลกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2542) , 23.

การจัดบริการสาธารณะโดยทั่วไปหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจดำเนินการได้หลายวิธี อาทิ หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง หรือ ให้เอกชนจัดทำแทนโดยท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลการจัดทำของเอกชนนั้น หรืออาจร่วมมือกับเอกชนจัดทำตามบทบัญญัติของกฎหมาย

2.1 องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำเอง

การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองอันเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะเป็นการสะดวกในด้านการเงินการคลังด้วย เพราะนอกจากการได้รับเงินสนับสนุนช่วยเหลือจากส่วนกลางแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นบางแห่งอาจจะมีรายได้จากการจัดทำบริการสาธารณะอีกส่วนหนึ่งด้วย การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำเองนี้ นอกจากจะต้องประกอบไปด้วยลักษณะทั่วไปของการบริการสาธารณะแล้ว ยังมีลักษณะพิเศษเพิ่มขึ้นอีก 4 ประการ คือ

1) ฐานะของเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้จะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐหรือขององค์การแห่งราชการส่วนท้องถิ่น

2) ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการขององค์การปกครองท้องถิ่น จะมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของรัฐไม่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายธรรมดาเช่นทรัพย์สินของเอกชน สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะยึดหรือยกอายุความขึ้นต่อสู้เพื่อแย้งกรรมสิทธิ์ของรัฐไม่ได้ ซึ่งต่างจากทรัพย์สินของเอกชนซึ่งอาจจะยึดหรือยกอายุความเพื่อแย้งการครอบครอง หรือ แย้งกรรมสิทธิ์ได้

การโอนกรรมสิทธิ์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะทำได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเฉพาะเป็นรายๆ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองให้ทรัพย์สินของรัฐเป็นประโยชน์แก่มหาชน

3) การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการขององค์การปกครองท้องถิ่น ย่อมแตกต่างจากการกระทำของเอกชน และใช้บังคับได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาาร่วมกัน เช่น การเรียกเก็บภาษีอากร เป็นต้น ซึ่งอำนาจนี้เป็นอำนาจมหาชน เอกชนทั่วไปไม่สามารถทำได้

4) การบริการสาธารณะ เป็นบริการที่จำเป็นที่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องจัดทำสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำโดยไม่คิดมูลค่า ประชาชนจะได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องเสียค่าบริการโดยตรง

กิจการต่างๆ ที่องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำเองมักจะเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นพิเศษที่เกี่ยวกับประโยชน์ได้เสียของประชาชนและของประเทศ¹² อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการนั้น ส่วนราชการไม่อาจดำเนินการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม

¹² คมกฤษ อภาวัตนิไล, “แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 9.

และพาณิชย์กรรมอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากงานราชการนั้นเป็นงานที่ต้องดำเนินไปตามกฎหมาย ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน มีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมกำหนดไว้แน่นอน การทำงานอยู่ภายใต้ระบบสายงานการบังคับบัญชา ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง หากไม่เชื่อฟังจะต้องมีความผิดทางวินัย ลักษณะของการทำงานขาดความเป็นอิสระ บุคลากรเจ้าหน้าที่ขาดความเป็นตัวของตัวเอง และขาดความคิดริเริ่มในการเสนอแนะสิ่งใหม่ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของบุคลากรที่ไม่เหมาะที่จะทำงานในเชิงธุรกิจ¹³ นอกจากนี้ ข้อเสียของการจัดรูปองค์กรแบบส่วนราชการ ทำให้เกิดความอึดอาดล่าช้า ไม่คล่องตัว เนื่องจากขั้นตอนการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน มีการควบคุมตรวจสอบค่อนข้างเข้มงวด โดยเฉพาะการควบคุมการใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงได้ทำการพัฒนาหน่วยงานของรัฐขึ้น เพื่อรับผิดชอบดำเนินการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยแยกต่างหากจากส่วนราชการ เรียกชื่อว่า รัฐวิสาหกิจ หรือ วิสาหกิจมหาชน นอกจากนี้ สิทธิพร มณีภักดิ์ ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์การปกครองท้องถิ่นบางประการ คือ

(1) ระเบียบต่างๆ ของฝ่ายปกครอง มักจะเข้มงวดและยุ่งยาก ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่สะดวกสำหรับคนในท้องถิ่นที่จะรับบริการต่างๆ

(2) บางกรณี เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นอาจใช้อำนาจพิเศษที่มีอยู่เกินขอบเขต ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายขึ้นได้¹⁴

การจัดบริการสาธารณะเชิงพาณิชย์กรรมที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเองได้แก่ สถานธนาภิบาลของเทศบาลต่างๆ และสถานธนาภิบาลของกรุงเทพมหานคร

2.2 องค์การปกครองท้องถิ่นมอบให้บุคคลอื่นจัดทำ

กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นของไทย ได้กำหนดให้อำนาจแก่การปกครองท้องถิ่นในการออกกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และนโยบายที่วางไว้ ดังนั้นองค์การปกครองท้องถิ่นจึงสามารถที่จะมอบกิจการบางอย่างให้เอกชนรับไปจัดทำโดยสัญญา ซึ่งคู่สัญญาอาจจะมีความเท่าเทียมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

¹³ วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม, “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 46.

¹⁴ สิทธิพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 72.

พาณิชย์ หรือ คู่สัญญาอาจจะมี ความแตกต่างกันตามกฎหมายมหาชนก็ได้¹⁵ การให้เอกชน ดำเนินการในลักษณะนี้ ไม่ใช่การมอบอำนาจโดยเด็ดขาดให้เอกชน ท้องถิ่นยังต้องรับผิดชอบใน ความเสียหายใดๆ อันเกิดจากการกระทำดังกล่าว¹⁶ เอกชนเพียงดำเนินการในนามขององค์กร ปกครองท้องถิ่นเท่านั้น หรือ โดยการให้สัมปทาน ซึ่งหมายความถึง การอนุญาตให้มีสิทธิที่จะทำ ได้แต่ผู้เดียวในกิจการบางอย่างที่รัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอนุญาตให้ทำภายในเขตการปก ครองท้องถิ่นนั้น ซึ่งโดยปกติอำนาจหน้าที่นี้เป็นของรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องจัดทำให้ แก่ประชาชน และหากเอกชนผู้ได้รับสัมปทานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ ให้สัมปทานมีอำนาจเพิกถอนสัมปทานนั้นได้ก่อนหมดสัญญาสัมปทาน อันเป็นมาตรการบังคับ ของฝ่ายปกครองหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะให้ผู้ได้รับสัมปทานปฏิบัติตามสัญญา¹⁷

การให้สัมปทานบริการสาธารณะของท้องถิ่น มีปรากฏใน พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 96 กล่าวคือ ในกรณีจำเป็น กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือ ค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้อง กรุงเทพมหานครได้ อาทิ โครงการรถไฟฟ้าเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษา หรือ โครงการระบบ ขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร หรือ ที่เรียกกันว่า รถไฟฟ้าบีทีเอส (BTS : The Bangkok Transit System) เป็น โครงการที่กรุงเทพมหานครได้ประกาศเชิญชวนให้เอกชนยื่นรายละเอียดข้อเสนอโครงการ ในอันที่จะให้ สัมปทานแก่เอกชนเพื่อสร้างและประกอบการระบบขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าบนทางยกระดับ 2 สาย ในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร และเพื่อให้ประชาชน มีทางเลือกในการเดินทางที่มีประสิทธิภาพ โดยก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ ด้วยการช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทาง เพิ่มคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และส่งผลให้ เศรษฐกิจเกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งผู้รับสัมปทานได้แก่ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โดย ได้ลงนามในสัญญาสัมปทานกับกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2535 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา สัมปทาน เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2538 และวันที่ 28 มิถุนายน 2538 ใช้เงินลงทุนประมาณ 43,000 ล้านบาท โดย ไม่มีการสนับสนุนเงินทุนจากภาครัฐ แต่กรุงเทพมหานครได้จัดหาที่ดินที่จำเป็นสำหรับโครงการให้ และไม่มี การแบ่งผลประโยชน์จากรายได้ตลอดระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี ซึ่งสัญญาสัมปทานมีผลตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน 2536 ทั้งนี้ เพื่อให้ค่าโดยสารมีราคาไม่สูงและเป็นธุรกิจที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ให้สิทธิ ประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนแก่ผู้รับสัมปทานซึ่งประกอบด้วยยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร และการ

¹⁵ คมกฤษ อภาวัตนิวิไล , “ แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย ”, หน้า 9.

¹⁶ สิทธิพร มณีภักดิ์ , “ การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นใน กรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร ”, หน้า 79.

¹⁷ คมกฤษ อภาวัตนิวิไล , “ แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย ”, หน้า 11.

ยกเว้นภาษีเงินได้เป็นระยะเวลา 8 ปี เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในเวลานั้นครุ ปัจจุบันโครงการแล้วเสร็จและเปิดให้บริการแล้วเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542¹⁸

2.3 องค์การปกครองท้องถิ่นร่วมมือกับบุคคลอื่นจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดหรือร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการ

องค์การปกครองท้องถิ่นของไทยสามารถก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายให้อำนาจไว้ดังปรากฏตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 57 ตี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มาตรา 71 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 94 อาทิ กรณีการดำเนินกิจการค้าและฆ่าสัตว์ของเทศบาลนครกรุงเทพ โดยจดทะเบียนจัดตั้ง บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นนิติบุคคลเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2498 ด้วยทุนจดทะเบียน 2 ล้านบาท ต่อมาได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี รวมทั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่ออุตสาหกรรมให้ดำเนินการจัดสร้างโรงงานฆ่าสัตว์ด้วยเครื่องจักรทันสมัย ที่ซอยกล้วยน้ำไท ซึ่งเป็นสถานที่ตั้งโรงงานฆ่าสัตว์เดิมของเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรี ร่วมกับ บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด และให้เทศบาลนครกรุงเทพเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 50 ล้านบาท ต่อมาได้ยกเลิกดำเนินการโรงงานฆ่าสัตว์ และได้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อจาก บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เป็น บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2537 เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขตกรุงเทพมหานครเป็นบริษัทที่มีการจัดการแบบเอกชน¹⁹ แต่การจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การปกครองท้องถิ่นยังมีเงื่อนไขที่แตกต่างไปจากเอกชนหลายประการ กล่าวคือ บริษัทจำกัดนั้นองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทจำกัดจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่องค์การปกครองท้องถิ่น หรือ หลายหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้หุ้นที่ถือรวมกัน แต่ถ้าเป็นบริษัทจำกัดที่ไม่มีเอกชนมีส่วนร่วมถือหุ้นด้วย กฎหมายก็ไม่บังคับว่าองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องถือหุ้น

¹⁸ ร้อยเอกคันสนัย เตือนศิริ , “ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร ” (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2543), หน้า 62.

¹⁹ กรุงเทพมหานคร, จากเทศบาลสู่กรุงเทพมหานคร, หน้า 91.

เกินกว่าร้อยละห้าสิบ²⁰ นอกจากนี้บริษัทจำกัดที่ องค์การปกครองท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้ง หรือร่วมกันถือหุ้นนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย การที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นให้อำนาจองค์การปกครองท้องถิ่นจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้น เนื่องจากว่ารูปแบบของบริษัทจำกัดดำเนินงานได้คล่องตัว และการร่วมกันจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด จะทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้อีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากรายได้จากภาษีอากรในท้องถิ่นนั้น

การจัดตั้งสหการ เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นได้ให้อำนาจจัดตั้งไว้ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 58 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มาตรา 72 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 95 เป็นต้น เป็นการร่วมมือกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่สองท้องถิ่นขึ้นไป เพื่อจัดทำกิจการที่เป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่เข้าร่วมมือกัน การจัดตั้งและยุบเลิกสหการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น การดำเนินกิจการพาณิชย์ในลักษณะเช่นนี้ จึงมีลักษณะเป็นกิจการค้าโดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในลักษณะที่มุ่งทำกำไรเช่นเดียวกับธุรกิจหรือกิจการค้าที่ดำเนินการโดยเอกชน ข้อที่แตกต่างกับการค้าของเอกชนก็คือ เป็นการดำเนินการค้าโดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การดำเนินกิจการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงอาจจะไม่หวังผลกำไรแต่ประการเดียว แต่จะต้องยึดถือหลักการจัดบริการแก่ประชาชนให้เต็มที่ และจะต้องนำรายได้ส่วนนี้ไปใช้จ่ายในกิจการนั้นเพื่อขยายบริการประชาชนให้ดีขึ้น จะนำไปใช้จ่ายในกิจการอื่นหรือเป็นรายจ่ายประเภทอื่นไม่ได้ ลักษณะอีกประการหนึ่งคือ เป็นนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะดำเนินธุรกิจการค้า อันมิใช่เป็นการจัดบริการให้เปล่าหรือมีราคาถูกต้องตามลักษณะของการจัดบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภคทั่วไปของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กิจการพาณิชย์บางอย่างจึงไม่จำเป็นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเองทั้งหมด โดยอาจใช้วิธีมอบสัมปทานให้เอกชนเข้าดำเนินการ โดยมอบรายได้จำนวนหนึ่งให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบแทน หรือ อาจจัดตั้งในรูปของนิติบุคคลโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือ ร่วมกับหน่วยงานอื่นจัดตั้งในรูปของบริษัท หรือ สหการ ก็ได้

แนวความคิดว่าด้วยวิสาหกิจมหาชน

ข้อความคิดในทางกฎหมายของคำว่า “วิสาหกิจมหาชน” ได้มีการให้ความหมายไว้ดังนี้

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”, รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น, หน้า 53.

วิสาหกิจมหาชน คือ องค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าและบริการออกจำหน่าย และอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำชี้ขาดของรัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่น²¹

วิสาหกิจมหาชน คือ กองทรัสต์สิน ซึ่งผู้ประกอบการ อันได้แก่ รัฐหรือบุคคลมหาชนอื่นๆ จัดสรรไว้ เพื่อความมุ่งหมายในการประกอบการอุตสาหกรรม และ พาณิชยกรรม และซึ่งมีสภาพบุคคลของตนเองแยกต่างหากจากตัวผู้ประกอบการ²²

Andre G.Delion อธิบายองค์ประกอบของ “วิสาหกิจ” ว่าโดยลักษณะแล้วต้องประกอบ ด้วยองค์ประกอบ 3 ประการด้วยกัน คือ

- 1) ต้องเป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือการมีอิสระในทางกฎหมาย
- 2) ต้องมีอิสระในการบริหารงานและมีงบประมาณของตนเอง หรือการมีอิสระในการ ดำเนินการ (Principe d autonomie)
- 3) ต้องดำเนินกิจกรรมการผลิตเพื่อขายแลกเปลี่ยนกับราคาเพื่อให้เลี้ยงตนเองได้ (ดำเนิน กิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม)²³

ส่วนข้อความคิดว่าด้วย “มหาชน” (Concept of Public) นั้น หมายถึง การที่องค์การหรือวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การครอบงำอำนาจการของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐหรือองค์ การปกครองส่วนท้องถิ่นมี “อำนาจครอบงำชี้ขาด” (pouvoir pre pondere) เห็นองค์การหรือวิสาหกิจนั้น โดยมุ่งพิจารณาในแง่ความเป็นเจ้าของและการอำนาจการในวิสาหกิจ การที่เรียกวิสาหกิจใดวิสาหกิจหนึ่งว่า “วิสาหกิจเอกชน” เพราะเหตุว่าวิสาหกิจนั้นเป็นสมบัติของเอกชนและเอกชนเป็นผู้ดำเนินการในวิสาหกิจนั้น ใน ทางตรงกันข้ามเราเรียกวิสาหกิจใดวิสาหกิจหนึ่งว่า “วิสาหกิจมหาชน” เพราะวิสาหกิจนั้นเป็นสมบัติของรัฐและ อยู่ภายใต้อำนาจการของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้

²¹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด “ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 78.

²² ชาญชัย แสงวงศ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ วิทยุชน จำกัด, 2541), หน้า 163.

²³ Andre G.Delion, “ ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส “ แปลโดย ชาญชัย แสงวงศ์, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ตอน 2 (สิงหาคม 2526), หน้า 6.

ถือหุ้นหรือเป็นเจ้าของหุ้นในวิสาหกิจนั้น และรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจครอบงำซึ่งขาดการดำเนินการเหนือวิสาหกิจนั้น²⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบของวิสาหกิจมหาชนประกอบด้วย

- 1) องค์การที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล
- 2) เป็นองค์การที่ดำเนินกิจกรรมทางการค้าหรืออุตสาหกรรม
- 3) รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นถือหุ้นในองค์การนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบหรือควบคุมการบริหารงานขององค์การนั้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่าการที่ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” ได้ทำการจดทะเบียนจัดตั้งเป็น “บริษัท” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นแต่เพียงการเลือกใช้รูปแบบการจัดตั้งให้เหมาะสมแก่การดำเนินกิจการบริการสาธารณะ ซึ่งรูปแบบของวิสาหกิจมหาชนนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกใช้ “รูปแบบตามกฎหมายมหาชน” เช่น สหการหรือเลือกใช้ “รูปแบบตามกฎหมายเอกชน” คือ บริษัท ก็ได้ ความแตกต่างของแต่ละรูปแบบก็ยังมีเพียงแต่ว่า บริษัทจำกัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนในทางแพ่ง ในขณะที่ สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน²⁵ การนำแนวความคิดว่าด้วยวิสาหกิจมหาชนมาใช้กับการจัดบริการบางประเภทของท้องถิ่นเป็นวิธีการหนึ่งที่แยกบริการนั้นๆ ออกจากระบบราชการ โดยที่ท้องถิ่นยังมีอำนาจกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

แนวความคิดในการประกอบการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายและความสำคัญของการประกอบการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

คำว่า “เทศพาณิชย์” ซึ่งเป็นกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเทศบาลได้มีผู้ให้คำอธิบายไว้โดยสังเขป ดังนี้

เทศพาณิชย์ คือ กิจการที่ท้องถิ่นได้จัดทำเพื่อการค้า หรือการให้บริการต่างๆ เพื่อหารายได้และหาผลกำไร เช่น สถานธนาภิบาล โรงงานผลิตจำหน่ายปุ๋ย สถานที่จอดรถ เป็นต้น²⁶

²⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด “ , หน้า 78.

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” , รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น , หน้า 53.

²⁶ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, เอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการในการประชุมใหญ่สภานิติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ.2523, หน้า 12.

กิจการเทศพาณิชย์ คือ การดำเนินธุรกิจการค้าหรือการให้บริการใดๆ เพื่อหาประโยชน์อันมีมูลค่า ซึ่งเทศบาลเป็นเจ้าของทุนดำเนินการมากกว่าร้อยละ 50 หรือทั้งหมด²⁷

กิจการของเทศพาณิชย์ คือ การดำเนินงานของเทศบาลในรูปธุรกิจการค้าเพื่อแสวงหารายได้ซึ่งถ้าดำเนินกิจการดีก็จะสามารถนำผลกำไรมาได้มาก แต่กิจการเทศพาณิชย์บางอย่างอาจจะไม่มุ่งหวังผลกำไรแต่มุ่งหวังในการให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ต้องอาศัยเงินทุนจากแหล่งอื่น²⁸

การเทศพาณิชย์ หมายถึง การประกอบธุรกิจหรือการค้า ตลอดจนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหากำไรอันเป็นเป้าหมายหลักของการพาณิชย์โดยทั่วไป²⁹ ซึ่งเป็นผลมาจากความจำเป็นของท้องถิ่นที่จะต้องจัดหารายได้ให้กับท้องถิ่นให้เพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ เพื่อลดภาระด้านภาษีของประชาชน

กิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การที่ท้องถิ่นเลือกดำเนินกิจกรรมในรูปแบบของการเก็บ “ค่าบริการ” จากผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นๆ โดยตรง โดยได้เสนอหลักการพื้นฐานของการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น 3 ประเด็นหลัก คือ

1) กิจกรรมที่สามารถเลือกใช้วิธีการเชิงพาณิชย์ โดยอาศัยการจัดสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจเป็น 4 ประเภท ได้แก่ สินค้าและบริการเอกชน หรือ สินค้าตลาด (Private Goods) สินค้ากึ่งสาธารณะประเภท Toll Goods สินค้ากึ่งสาธารณะประเภท Common หรือ Pool Goods และ สินค้าหรือบริการสาธารณะที่สมบูรณ์ (Pure Public Goods)

2) ทางเลือกในการดำเนินการเชิงพาณิชย์ หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นประเภท Toll goods และ Common pool goods ในเชิงพาณิชย์ได้ สำหรับกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะที่สมบูรณ์ (Pure public goods) นั้น ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการในรูปแบบของการเก็บค่าบริการได้จึงต้องพึ่งพาระบบการบริการราชการแบบดั้งเดิม

3) ค่าบริการ (User Charges) หมายถึง รายได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่รัฐจัดหา/จำหน่ายให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการทั่วไป³⁰

²⁷ วัลลภ ชัยพิพัฒน์, เอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการในการประชุมใหญ่สัณนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ.2523, หน้า 32.

²⁸ โฆสิต บันเปี่ยมราษฎร์ และ รัตนาวดี เนียมวงศ์, “การเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นด้วยกิจการเทศพาณิชย์” เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สัณนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 19 ณ จังหวัดภูเก็ต 2521 , หน้า 84.

²⁹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, “การเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นด้วยกิจการเทศพาณิชย์” เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สัณนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 19 ณ จังหวัดภูเก็ต 2521 , หน้า 68.

³⁰ จรัส สุวรรณมาลา, แนวคิดพื้นฐานของการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของเทศบาล , หน้า 1.

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 61 กำหนดไว้ว่า การดำเนินธุรกิจเทศพาณิชย์ของเทศบาล ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ หรือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 มาตรา 66(21) มาตรา 117(3) มาตรา 97(3) หรือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89(26) มาตรา 117(3) มาตรา 97(3) บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า ให้อำนาจกรุงเทพมหานครประกอบกิจการพาณิชย์ได้ และรายได้ที่เกิดจากการพาณิชย์ให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะเชิงพาณิชย์กรรม กล่าวคือ เป็นกิจกรรมที่ท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่เหมาะสมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ และผลกำไรส่วนหนึ่งเป็นรายได้ให้แก่ท้องถิ่น โดยหากดำเนินการโดยเทศบาลก็เรียกว่า เทศพาณิชย์ และหากดำเนินการโดยกรุงเทพมหานคร ก็เรียกว่า การพาณิชย์

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยมาตรา 16 , 17 และ 18 ได้กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และกำหนดให้ " การพาณิชย์ " เป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น การประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีอาจใช้หลักการแสวงหาผลกำไรเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน แต่ต้องคำนึงถึงการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนควบคู่ไปกับการหารายได้ของท้องถิ่น โดยศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายการบริการสาธารณะ หมายความว่า " กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน " ³¹ โดยสอดคล้องกับข้อสรุปของ นันทวัฒน์ บรมานนท์ ซึ่งได้สรุปไว้ว่า บริการสาธารณะ ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงกรณีที่มีมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ³²

นอกจากนี้ สิริพร มณีภักดิ์ ได้ให้ข้อสรุปการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย ว่าหมายถึง ภารกิจที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์ และลักษณะในการให้บริการ โดย

³¹ ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) , หน้า 79.

³² นันทวัฒน์ บรมานนท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส , (กรุงเทพฯ : หจก. พี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์ , 2541) , หน้า 9.

อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของท้องถิ่น³³ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ในทางทฤษฎีไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ร่วมสำหรับบริการสาธารณะทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตาม มีหลักเกณฑ์บางประการที่พอจะถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ร่วมระหว่างบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่แม้จะมีบางอย่างแตกต่างกัน แต่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ร่วมดังกล่าวนี้แทรกอยู่ภายใน หลักเกณฑ์ร่วมนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่พัฒนามาจากลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ 3 ประการ ของ Louis Rolland แห่ง Ecole de Bordeaux ซึ่งต่อมาในแวดวงนักกฎหมายมหาชนพากันเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า “กฎหมายของบริการสาธารณะ” หรือ “กฎหมายของ Rolland” ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ดังนั้น ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน อันหมายถึง ความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการ และความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา

(2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง โดยที่บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่จัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือ ประโยชน์มหาชน³⁴

ประเทศไทยจัดการปกครองท้องถิ่นแต่เดิมแบ่งออกเป็น 6 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียง 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยได้ยกสถานะของสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลทั้งหมด โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจะเจริญก้าวหน้า และมีความสามารถให้บริการ อำนวยความสะดวกและความผาสุกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับว่ามีรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการทำนุบำรุงท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใด หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดมีรายได้มีน้อยและมีฐานะการคลังไม่ดี จะต้องพึ่งหรือขอรับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลอยู่เรื่อยๆ จำเป็นเองที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้นตามจำนวนเงินที่ได้รับการอุดหนุน และทำให้สิทธิหรืออำนาจในการปกครองตนเองมีน้อยลง ในปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดให้มีกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมี

³³ สิทธิพร มณีภักดิ์, “ การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร “, หน้า 155.

³⁴ นันทวัฒน์ พรหมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 18.

อิสระทางการคลังได้ตามสมควรในขอบเขตของกฎหมาย เช่น แหล่งที่มาของรายรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดหาวัสดุและการดำเนินงาน เป็นต้น ท้องถิ่นจึงมีอิสระพอสมควรในการกำหนดรายได้ การใช้จ่าย และการดำเนินการต่างๆ แต่จากสภาพความเป็นจริง ท้องถิ่นต่างๆ ยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในรูปแบบเงินอุดหนุนมาโดยตลอด

โดยที่รายได้ของท้องถิ่นโดยทั่วไปได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้จากการออกพันธบัตร เงินกู้ เงินอุดหนุน การบริจาคหรือมีผู้อุทิศให้ และรายได้อื่นๆ ตามแต่กฎหมายจะกำหนด ซึ่งรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญมาก ในการบริหารการคลัง เพื่อการบริหารงานของท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ซึ่งบังคับให้กระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อความสะดวกสบายและความผาสุกของประชาชน และการบริหารงานย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ³⁵ โดยหลักการแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีรายได้ที่ชนิด ประเภทใดบ้าง และอัตราจัดเก็บอย่างไร ย่อมจะถูกควบคุมโดยรัฐบาล เป็นการกำหนดและมอบอำนาจให้ในรูปของกฎหมาย เช่นรายได้ของเทศบาล จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497 หรือ รายได้ของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เป็นต้น³⁶ การจัดหารายได้ของท้องถิ่นเป็นไปโดยหลักของการกระจายอำนาจ การที่ท้องถิ่นจะจัดหารายได้ให้เพียงพอนั้น ขึ้นอยู่กับการแบ่งปันอำนาจในการจัดหารายได้ หรือ การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น³⁷ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นได้ รัฐบาลได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดหารายได้ อันได้แก่ อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าบริการต่างๆ ปัจจุบันรัฐบาลและท้องถิ่นให้ความสำคัญในการแสวงหารายได้จากภาษีและอากรเป็นอันดับหนึ่ง

รายได้อีกประเภทหนึ่งของท้องถิ่น คือ เทศพาณิชย์ หรือ การพาณิชย์ เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐบาลพยายามหารายได้โดยวิธีการทางธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชน เพื่อนำรายได้ดังกล่าวมาช่วยสมทบกับงบประมาณปกติในการดำเนินกิจการโดยทั่วไป ซึ่งในสมัยแรกได้จัดทำในรูปรัฐพาณิชย์ เช่น โรงมหรสพ การประปา สนามกีฬา เป็นต้น เมื่อมีการปกครองท้องถิ่น จึงให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการพาณิชย์เพื่อเป็นรายได้สำหรับท้องถิ่น ซึ่งบางประเภทก็มีลักษณะเป็นการสาธารณูปโภค บางประเภทมีลักษณะเป็นการค้าที่ก่อให้เกิดผลกำไรบ้าง บางประเภทก็เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพของประชาชน หรือช่วยเหลือประชาชนตาม

³⁵ สงคราม ลิปิสุนทร , “ สิทธิการปกครองตนเองของเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงานคลัง “ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2528) , หน้า 2.

³⁶ ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร , “ ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น “ เอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ (กรุงเทพฯ : 2525) , หน้า 111.

³⁷ วิภา เตียมวิลาวัดณ์ , “ ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อรายรับของกรุงเทพมหานคร “ (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโททางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2538) , หน้า 17.

นโยบายของรัฐบาล บางประเภทนอกจากจะเป็นการดำเนินการที่ก่อให้เกิดรายได้บ้างตามสมควรแล้ว ก็ยังเป็นการควบคุมในด้านสุขภาพและอนามัยของประชาชนควบคู่กันไป การประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นการจัดบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ โดยอาจประกอบการค้าเพื่อหวังผลกำไร แต่ทั้งนี้จะต้องไม่คิดค่าบริการสูงเกินไป และจะต้องดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกับกิจการค้าทั้งหลาย

2. การจัดหารายได้จากกิจการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดรายได้รายจ่ายเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้ กฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดหารายได้ กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นไว้ 2 ลักษณะ คือ

1. ให้ท้องถิ่นหารายได้และใช้จ่ายรายได้ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางซึ่งเป็นการควบคุมในลักษณะกำกับดูแล กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจส่วนกลางในการอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ หรืออนุญาตให้ท้องถิ่นดำเนินการหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้นหรือกำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว

2. ให้ท้องถิ่นหารายได้และใช้จ่ายรายได้โดยส่วนกลางไม่ได้ควบคุม หมายถึง ท้องถิ่นสามารถหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้นโดยไม่ต้องขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบ หรือขออนุญาตจากส่วนกลาง และกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจส่วนกลางในการออกระเบียบ ข้อบังคับเช่นกรณีดังกล่าวในข้อ 1 แต่อย่างไรก็ดี คงปล่อยให้เป็นเรื่องของท้องถิ่นดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลภายในของท้องถิ่นเอง เช่น การกำกับดูแลโดยสภาท้องถิ่น เป็นต้น

การดำเนินงานของท้องถิ่นทั้ง 2 ลักษณะนั้น มิใช่จะปราศจากการควบคุมใดๆ ของส่วนกลาง กล่าวคือ กฎหมายยังกำหนดให้อำนาจส่วนกลางกำกับดูแล เพื่อให้การดำเนินงานนั้น เป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับด้วย เช่น กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการรับจ่ายเงินของท้องถิ่นซึ่งเป็นมาตรการกำกับดูแลมาตรการหนึ่ง เป็นต้น³⁸

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย ให้ทำการศึกษาวิจัย “แนวทางการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสำรวจสภาพปัญหาการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยโดยเน้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเทศบาลเป็นหลัก เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาส่งเสริมกิจการของเทศบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลสามารถดำเนิน

³⁸ พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2535) , หน้า 170.

กิจกรรมเชิงพาณิชย์ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะมิได้มีระเบียบ กฎหมายใดๆ กำหนดขอบเขตหรือห้ามไว้แต่อย่างใด ในอดีตมีเทศบาลหลายแห่งได้ริเริ่มดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์บางประเภท เช่น สถานีจำหน่ายน้ำมัน บังกะโล โรงแรม รถโดยสารประจำทาง แต่ส่วนใหญ่ได้เลิกดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ไปในระยะต่อมา และจากการศึกษา พบว่าเทศบาลของไทยในปัจจุบันมีการดำเนินกิจกรรมในลักษณะเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการหลายประเภท แต่มีใช้เพื่อหารายได้หรือมุ่งหวังกำไร หากเพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในชุมชนเป็นสำคัญ ดังนั้นรายได้จากค่าบริการส่วนใหญ่ยังไม่สามารถคุ้มกับต้นทุนการดำเนินการ มีกิจการเพียงไม่กี่ประเภท เช่น โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ ตลาดสด แผงลอย อาคารพาณิชย์ ศาลาประชาคม และสวนสาธารณะ กิจการที่มีรายได้ต่ำกว่าต้นทุนเล็กน้อย ได้แก่ กิจการประปา และสถานธนาอนุบาล สำหรับกิจการที่มีรายได้ต่ำกว่าต้นทุนดำเนินการอย่างมาก ได้แก่ โรงเรียนอนุบาล สถานที่รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์การแพทย์ สุสาน และการเก็บขนขยะ เป็นต้น ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของเทศบาลในประเทศไทยมาจากสาเหตุร่วมกัน 4 ประการ คือ

1. การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพของท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการเก็บค่าบริการได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย การกำหนดอัตราค่าบริการไว้ต่ำเกินไปจนไม่คุ้มกับต้นทุนการดำเนินงาน บริการคุณภาพต่ำไม่สามารถแข่งขันในระบบตลาดได้ ต้นทุนการดำเนินงานสูงเกินปกติ การบริหารงานที่ล้าสมัย ตายตัว ยึดระเบียบวิธีการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับหน่วยราชการทำให้ไม่สามารถปรับโครงสร้างองค์การและกลยุทธีกการดำเนินงานให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพได้ ขาดความคิดริเริ่มและประสบการณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น

2. การผูกขาดของรัฐวิสาหกิจระดับชาติ ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนวางแผนการพัฒนา สาธารณูปโภคสาธารณูปการในชุมชน ไม่สามารถเข้าไปร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยธุรกิจเอกชน เพื่อจัดบริการดังกล่าวและมีส่วนแบ่งจากรายได้หรือผลกำไร

3. การควบคุมเชิงบริหารของรัฐบาลระดับชาติในด้านต่างๆ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินการคลัง การกำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารงานของเทศบาล การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ ทำให้เทศบาลขาดความคล่องตัวในการปรับกลยุทธ์การดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการของท้องถิ่น

4. การขาดเงินลงทุนเบื้องต้น ขาดแหล่งเงินกู้ มีศักยภาพในการใช้หนี้ต่ำ (เพราะมีแหล่งรายได้ที่จำกัดตายตัว) และรัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะค้ำประกันเงินกู้ หรือ พันธบัตรของเทศบาลแต่อย่างใด

ผลการศึกษาวิจัยชี้ให้เห็นว่ามีบริการสาธารณะที่ควรส่งเสริมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการในเชิงพาณิชย์ 8 กิจกรรม คือ (1) การเก็บขนและทำลายขยะมูลฝอย (2) การบำบัดน้ำเสีย (3) สถานที่รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน (4) ศูนย์การแพทย์และอนามัยชุมชน (5) สถานธนาอนุบาล (6) โรงฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ (7) บริการที่จอดรถ โรงเก็บรถ บริการลากรถ และทำลายซากรถยนต์ และ (8) สวนสาธารณะ สระว่ายน้ำ ศูนย์การพัฒนาสุขภาพ และในอนาคตเมื่อเทศบาลมีความพร้อมพอแล้วอาจเลือกดำเนินกิจการเพิ่มอีก 5 กิจกรรม คือ (1) ตลาดนัด/แผงลอย (2) การพัฒนาย่านการค้าและอุตสาหกรรมใหม่ (3) ระบบการขนส่งมวลชน (4)

การให้คำปรึกษาด้านการออกแบบและก่อสร้างอาคาร และ (5) บริการจัดหางาน โดยได้เสนอรูปแบบการดำเนินงาน 3 วิธีหลักๆ คือ

1. เทศบาลดำเนินการเองแบบครบวงจร และเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งวิธีนี้เทศบาลส่วนใหญ่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน
2. เทศบาลใช้วิธีว่าจ้าง (Contracting out) เอกชนให้เป็นผู้จัดบริการ โดยเทศบาลเป็นผู้จ่ายค่าจ้างแก่เอกชนที่เป็น Contractor ในขณะที่เดียวกันเทศบาลก็เก็บค่าบริการจากประชาชนผู้รับบริการ
3. เทศบาลตั้งบริษัทร่วมทุน (Joint venture / corporatization) ในกรณีนี้เทศบาลอาจร่วมทุนกับเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการจัดบริการแบบครบวงจรและเก็บค่าบริการจากประชาชนก็ได้

โดยคณะวิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่าเทศบาลควรมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องนโยบายด้านอัตราค่าบริการและรับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ เทศบาลควรเร่งปรับปรุงระบบการจัดบริการที่เก็บค่าบริการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้จากค่าบริการต่างๆ อย่างจริงจัง เปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและปรับปรุงคุณภาพของบริการให้เป็นที่พอใจของผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ นักการเมืองท้องถิ่นควรได้ปรับทัศนคติการควบคุมให้ผู้ให้บริการทุกคนได้จ่ายค่าธรรมเนียมและค่าบริการอย่างเท่าเทียม เสมอหน้า เป็นธรรม และในอัตราที่เหมาะสม และนำเงินที่ได้มาปรับปรุงระบบการให้บริการให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น จะเป็นการสร้างความนิยมทางการเมืองได้อย่างมั่นคงในระยะยาว แทนที่จะรักษาความนิยมทางการเมืองโดยการปล่อยให้มีการคอร์รัปชันในระบบการเก็บค่าบริการ ปล่อยให้บางคนไม่ต้องจ่ายค่าบริการ ขณะที่บางคนต้องจ่ายเต็มที่ และปล่อยให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องทุกข์ทรมานอยู่กับระบบบริการที่ไม่ได้คุณภาพและไม่น่าไว้วางใจดังเช่นปัจจุบัน ดังนั้นหน่วยงานของรัฐควรทบทวนและปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์การ การบริหารการเงินและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การออกพันธบัตร เงินกู้ การกำหนดวิธีการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินกิจการกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ เป็นต้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดได้เอง บริหารจัดการและตัดสินใจได้เองมากขึ้น พร้อมทั้งให้การสนับสนุนโดยจัดหาผู้เชี่ยวชาญให้คำปรึกษา จัดหาแหล่งเงินกู้เพื่อการลงทุน หรือจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน หรือค้ำประกันเงินกู้ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เป็นต้น

ในการจัดทำกิจการพาณิชย์ ชูศักดิ์ เพียงตรง กล่าวว่าขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่างๆ อาทิ นโยบายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทรัพยากรอันรวมทั้งที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินทุน บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในเรื่องการจัดการบริหารและการตลาด ความมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และวิธีการปฏิบัติที่สามารถบริหารงานได้คล่องตัว ระบบการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น โดยควรเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่ว่ากิจการเทศพาณิชย์ควรยึดถือหลักสาธารณูปโภคเป็นเกณฑ์ ให้เป็นการยอมรับในข้อเท็จจริงว่าต้องการ

กำไร และกำไรเหล่านั้นก็จะย้อนกลับมาเป็นความผาสุกของท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน และสอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติที่เปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการบริหารงานได้คล่องตัว กล่าวคือ กฎหมายอันเกี่ยวกับการจัดรูปแบบองค์กร อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในท้องถิ่นในการวินิจฉัยสั่งการ ระเบียบการเงินและการบัญชี การจัดซื้อพัสดุและครุภัณฑ์ การสรรหาและเลือกสรรบุคคล การตรวจสอบบัญชี และอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้แหล่งเงินทุนที่ท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาในขั้นเริ่มต้นคือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางส่วนหนึ่ง และเงินกู้จากสถาบันการเงินที่รัฐบาลกำหนด หรือการจัดตั้งธนาคารเพื่อส่งเสริมกิจการเทศบาล ที่สำคัญก็คือ การกู้เงินต้องมีเป้าหมายเพื่อการลงทุนทำกิจการเทศาภิบาลที่มีแผนการดำเนินงานที่แน่นอน และต้องสามารถผ่อนชำระหนี้สินในระยะยาวได้ด้วย กิจการเทศาภิบาลที่ดำเนินการจนเห็นผลกำไรแล้วก็จะสามารถระดมทุนในลักษณะของการออกพันธบัตรเงินกู้หรือขายหุ้นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในขั้นต่อไป ท้องถิ่นอาจดำเนินการโดยมีทางเลือก 2 ทาง คือ ทางแรกใช้บุคลากรและระบบการบริหารงานบุคคลเดิมโดยใช้เทคนิคการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคคล และรับบุคคลที่มีวุฒิทางการบริหารธุรกิจเข้ามาเสริม ซึ่งวิธีนี้จะประสบความสำเร็จได้ยาก เนื่องจากระบบการบริหารราชการท้องถิ่นที่ล่าช้าและไม่ดึงดูดให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถจริงๆเข้ามาทำงาน ทางเลือกที่สองคือการแยกกิจการเทศาภิบาลออกเป็นส่วนงานอิสระในลักษณะของบริษัท (Corporations) ที่จัดตั้งและดำเนินงานภายใต้การควบคุมในหลักการใหญ่ๆโดยท้องถิ่น ส่วนรายละเอียดในการดำเนินงานให้เป็นอำนาจของผู้จัดการบริษัทภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายที่จะกำหนดขึ้น ระบบการบริหารงานบุคคลต้องนำเอารูปแบบของธุรกิจเข้ามาปรับใช้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแข่งขันและสามารถสร้างระบบจิตใจให้บุคคลปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ³⁹ นอกจากนี้พบว่า การประกอบการค้าของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย คณะผู้บริหารในเทศาภิบาลยังขาดความสามารถทางการบริหารและดำเนินการกิจการอย่างแท้จริง ประกอบกับการเป็นข้าราชการประจำมีภาระกิจประจำมากอยู่แล้ว ความรู้ทางด้านการค้าและพาณิชย์ก็มีไม่ถึงขั้น จึงพบว่ากิจการที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเทศาภิบาลมักจะประสบกับการขาดทุนเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยได้เสนอแนวทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงให้กิจการเทศาภิบาลเป็นแหล่งรายได้เพิ่มขึ้น ดังนี้

(1) ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นทั้งหลายลงให้มากที่สุด ระบบที่ตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เข้าเป็นประธานกรรมการบริหารในกิจการเทศาภิบาลควรยกเลิกให้หมด

(2) พึงระลึกเสมอว่าการดำเนินกิจการเทศาภิบาลเป็นระบบแสวงหากำไรรูปแบบหนึ่งที่มีระบบราชการ เพราะฉะนั้นต้องจ้างพนักงานที่เข้ามาดำเนินการเท่าที่จำเป็นจริงๆ และให้มีการทำงานอย่างเต็มที่ อย่งให้เกิดการว่างงานแอบแฝงซึ่งมีอยู่อย่างมากมายในระบบราชการ

(3) การบริหารกิจการพึงให้ผู้มีความรู้ความชำนาญด้านการพาณิชย์ที่เป็นนักวิชาชีพอย่างแท้จริง เข้าทำการบริหาร โดยให้สิทธิและอำนาจในการบริหารอย่างเต็มที่ ทางท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่นควบคุมเฉพาะนโยบายและแนะนำกำหนดนโยบายให้เป็นหลักใหญ่เท่านั้น อำนาจการแต่งตั้งและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานให้เป็นสิทธิและอำนาจของผู้จัดการ ห้ามมิให้มีการฝากฝังหรือใช้อิทธิพลจากการฝากฝังของผู้บริหารระดับสูงของท้องถิ่น

³⁹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, “ การเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นด้วยกิจการเทศาภิบาล ” เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 19 ณ จังหวัดภูเก็ต 2521 , หน้า 70.

(4) ออกพระราชบัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคโดยท้องถิ่นเองเป็นหลักสำคัญ

(5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจใช้วิธีการให้สัมปทานแก่เอกชนเข้าดำเนินการสาธารณูปโภคเฉพาะกิจเป็นรายๆไป เช่นเดียวกับการดำเนินการของ Special District ในสหรัฐอเมริกาแล้วทางการเก็บหรือชกเปอร์เซ็นต์จากยอดรายได้การดำเนินการของเอกชน โดยพิจารณาจากอัตราการเสี่ยงผลคุ้มทุนกับความจำเป็นของกิจการสาธารณูปโภคนั้นๆ⁴⁰

สุเมธ ชัยเลิศวณิชกุล ได้เสนอข้อคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยสังเขปไว้ดังนี้

(1) บทบาทของเทศบาลในธุรกิจที่ให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น เทศบาลสามารถจะกำหนดระเบียบควบคุมเอกชนหรือหน่วยงานอื่นที่ได้ดำเนินการค้าบริการประชาชนอยู่แล้วให้มีคุณภาพ ปริมาณ และราคาพอเหมาะพอควร หรือ เทศบาลอาจจะเป็นผู้ส่งเสริมให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการค้าบริการนั้นๆแทนเทศบาล เช่น การให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นเข้ามาลงทุนในการก่อสร้างตลาดสด ท่าเทียบเรือ หรือเทศบาลจะเป็นผู้ดำเนินการนั่นเอง

(2) เทศบาลมีขีดความสามารถในด้านบุคลากร ด้านการบริหารในการดำเนินการเพียงพอหรือไม่ เพราะที่ผ่านมากิจการของรัฐดำเนินการสู่เอกชนไม่ได้ และขาดทุน รัฐก็จะแสวงหาสิทธิพิเศษในการผูกขาดการค้า ซึ่งผลร้ายคือ ราคาบริการแพง และการบริการไม่มีประสิทธิภาพจะตกอยู่แก่ประชาชน

(3) หากเทศบาลจะดำเนินการเอง โครงสร้างองค์กรและแผนงาน การบริหารของเทศบาลเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการเทศพาณิชย์หรือไม่ และจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เนื่องจากการดำเนินธุรกิจการค้าต้องอาศัยความรวดเร็ว ซื่อสัตย์ และผู้บริหารมีประสิทธิภาพ⁴¹ พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางหลักในการแก้ปัญหา คือ

- ปรับปรุงโครงสร้างเทศบาลโดยจัดให้มีหน่วยวางแผนและโครงการที่มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ
- ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และวิธีการปฏิบัติ ตลอดจนจัดระบบงานด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับแผนงานและทันสมัยยิ่งขึ้น เพื่อความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการดำเนินงาน
- ปรับปรุงระบบการประสานงานของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง ให้สนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในส่วนท้องถิ่น⁴²

⁴⁰ ไพบุลย์ ช่างเขียน และ ประชา เตรรัตน์, "รายได้หน่วยการปกครองท้องถิ่น : เทศพาณิชย์" เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สัณนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 19 ณ จังหวัดภูเก็ต 2521, หน้า 80.

⁴¹ สุเมธ ชัยเลิศวณิชกุล, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ท้องถิ่นโดยกิจการเทศพาณิชย์" เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สัณนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 19 ณ จังหวัดภูเก็ต 2521, หน้า 198.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 199.

นอกจากนี้ วิรุณ ทิพากร ได้สรุปปัญหาการจัดทำเทศพาณิชย์และแนววิธีการแก้ไขปัญหาไว้ กล่าวคือ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับนิสัยและทัศนคติของคนไทย ที่ชอบที่จะรับราชการมากกว่าการประกอบการค้า ทำให้ไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินการพาณิชย์ ดังนั้น จึงต้องแก้ไขทัศนคติเสียใหม่ คือ ให้ความสำคัญดิริเริ่ม มีการลงทุน มีการเสี่ยงภัย มีการประหยัด และผลกำไร

(2) ปัญหาการบริหารงาน ที่ใช้แบบราชการ การบังคับบัญชาหลายชั้นตอน ทำให้การอนุมัติ สั่งการ ล่าช้า ควรที่จะปรับปรุงโดยตั้งคณะกรรมการพิเศษรับผิดชอบโดยตรง ลดระดับการบังคับบัญชาโดยใช้แบบธุรกิจเอกชน จ้างบุคคลที่มีความสามารถ มีการวางแผนงาน การควบคุม ตรวจสอบที่ดี และควรมีการศึกษาวิจัยการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น

(3) ปัญหาเรื่องนโยบาย โดยกำหนดให้ชัดเจนว่างานที่มีลักษณะเป็นของท้องถิ่นควรให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอิสระ เช่น การประปา การขนส่ง การค้า และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ให้มีการแข่งขันกับเอกชนเพื่อตรึงราคาและให้ได้บริการที่ดี

(4) ปัญหาการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรแสวงหาผลประโยชน์โดยแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีความรู้เข้าทำงาน ลดราคาค่าบริการเพื่อเอาใจประชาชน โดยต้องพยายามให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงน้อยที่สุด

(5) ปัญหาการแบ่งผลกำไรให้ผู้อื่น หรือ ผู้ควบคุม ทำให้กำไรที่มีน้อยอยู่แล้วไม่สามารถนำมาเป็นทุนต่อไป⁴³

3. การดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

จรัส สุวรรณมาลา ได้เสนอไว้ในเอกสารการวิจัย เรื่อง แนวทางการประกอบการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น โดยสรุป ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเองแบบครบวงจร

โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยราชการ หรือ องค์การประเภท “ วิสาหกิจ “ หรือกองทุนสาธารณะ หรือองค์การอิสระนอกกระบวนการราชการของท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการจัดบริการ และจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง รายได้จากค่าบริการดังกล่าวนี้อาจค้ำกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม หรือ อาจไม่ค้ำต้นทุนก็ได้ ผลดีของการจัดบริการเองแบบครบวงจรนี้ก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของกิจการสามารถกำหนดนโยบายด้านราคา คุณภาพ

⁴³ วิรุณ ทิพากร , “ ปัญหาเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการบริหารงานบุคคลและปัญหาการคลังเทศบาล “ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโททางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 25-) , หน้า 91.

การให้บริการ รวมทั้งการจัดสรรบริการฯ ไปยังกลุ่มประชากรเป้าหมายต่างๆ ในชุมชนได้ทั้งหมด
ข้อเสีย คือ ท้องถิ่นจะต้องแบกรับภาระความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจเองทั้งหมด⁴⁴

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น Contracting out ให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการในเชิงพาณิชย์ แบบครบวงจร

การจัดบริการโดยวิธี Contracting out ไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ หรือ จัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรงไปเสียทั้งหมด หากยังมีกิจกรรมบางประเภทที่จัดบริการโดยไม่มีค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง (ให้บริการฟรี) หากแต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง (Contractee) เป็นผู้จ่ายเงินให้แก่หน่วยงานภายนอกที่รับจ้าง (Contractor) จัดบริการดังกล่าว เช่น การ Contracting out ให้หน่วยงานภายนอกเพื่อดำเนินกิจกรรมประเภท Pure public goods ต่างๆ เช่น การบำรุงรักษาถนน สะพานทางเท้า ระบบระบายน้ำ และบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ เป็นต้น⁴⁵ ผลดี คือ เป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพ ลดต้นทุน ลดภาระรายจ่าย และความเสี่ยงของโครงการลงทุนของท้องถิ่น ส่งเสริมการแข่งขัน ส่งเสริมประสิทธิผลและคุณภาพในการให้บริการ⁴⁶ Kate Ascher ได้เสนอบทความเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการเอกชนที่ใช้กับบริการสาธารณะในประเทศอังกฤษและประเทศอเมริกา ในหนังสือ The Politics of Privatization : Contracting Out Public Services ว่าสามารถใช้ต้นทุนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสินค้าหรือบริการยังคงมีการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การจ่ายค่าบริการเป็นไปตามข้อตกลง⁴⁷ เช่น การจ้างเหมาบริการเอกชนของส่วนราชการท้องถิ่นในรัฐแคลิฟอร์เนีย จำนวนรวม 87 แห่ง ปรากฏว่าร้อยละ 60 รายงานว่าการจ้างเหมาเอกชนสามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านแรงงาน ค่าวัสดุ และค่าเสียหายอื่นๆ มีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น ที่รายงานว่ามีผลค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และได้ยกตัวอย่างการจัดบริการจ้างเหมาด้านเก็บขยะ ภาคเอกชนสามารถทำได้มีประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากกว่าส่วนราชการเป็นผู้จัดทำเอง ในด้านการควบคุมบริการจัดอาหารของโรงเรียนนอกจากประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายแล้วยังได้รับผลดีในด้านการสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือพิเศษ รวมทั้งบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญจากภาคเอกชนที่มีความพร้อมกว่า หรือ การรักษาดูแลถนนหนทาง การบำรุงรักษาต้นไม้ สนาม ซึ่งต้องใช้พนักงานเป็นจำนวนมาก การจ้างเหมาเอกชนทำให้ส่วนราชการสามารถลดปัญหาด้านบุคลากร เนื่องจากมีปริมาณบุคลากรลดลงและการควบคุมหรือเปลี่ยนแปลงผู้รับจ้างสามารถทำได้ง่ายกว่าการเปลี่ยนแปลงเลิกจ้างบุคลากรของรัฐ⁴⁸ อย่างไรก็ตาม Donald F. Kettl ได้ทำการประเมินผลโดยใช้วิธี Contracting out ในมลรัฐ Wisconsin สหรัฐอเมริกา และได้ประมวลปัญหาไว้ 5 ประเด็นหลัก คือ (1) การหาหน่วยงานที่จะมารับจ้าง (2) การกำหนดวัตถุประสงค์

⁴⁴ จรัส สุวรรณมาลา, แนวคิดพื้นฐานของการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของเทศบาล , หน้า 32.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 34.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 38.

⁴⁷ มณีรัตน์ สุวันทาร์ตัน , “ ทิศนะของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมต่อการจ้างเหมาบริการเอกชน “ (วิทยานิพนธ์หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) , หน้า 28.

⁴⁸ จรัส สุวรรณมาลา, แนวคิดพื้นฐานของการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของเทศบาล , หน้า 45.

ประสงค์และเป้าหมายของงานที่จะ Contracting out (3) การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน (4) การประสานกิจกรรมและแผนงาน และ (5) ปัญหาเรื่อง Public accountability⁴⁹ นอกจากนี้ Eun J. Lee ได้สรุปจุดอ่อน-จุดแข็งของการ Contracting out ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศเกาหลีไว้ว่า การ Contracting out มีจุดแข็งในเรื่องการส่งเสริมประสิทธิภาพการให้บริการ (ลดภาระต้นทุนและค่าใช้จ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น) มีความยืดหยุ่นสูง ส่งเสริมการแข่งขันในการให้บริการ และสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้รวดเร็ว ตรงเป้าหมาย และเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการสูง⁵⁰ จุดอ่อน เช่น ขาดความต่อเนื่องแน่นอน เพราะมีระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาจ้าง และผู้รับจ้างอาจละทิ้งงานหรือบอกเลิกสัญญาได้ นอกจากนั้น มักจะพบว่าผู้รับจ้างมักคำนึงถึงผลกำไรมากเกินไป เกิดปัญหาคุณภาพของบริการตกต่ำและไม่ทั่วถึง หรือ ไม่เท่าเทียม ปัญหาการผูกขาด และหน่วยปกครองท้องถิ่นอาจขาดความพร้อมที่จะเข้าดำเนินกิจการแทน เมื่อผู้รับจ้างบอกเลิกสัญญาหรือเลิกดำเนินกิจการนั้นๆ

3. การให้สัมปทานแก่หน่วยงานภายนอก (Concession)

เป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานภายนอกดำเนินกิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และให้หน่วยงานที่รับสัมปทานจำหน่ายสินค้าหรือบริการแก่สาธารณชนตามสัญญา หรือ ตามเงื่อนไขที่ตกลงร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น การให้สัมปทานมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ (1) เพื่อให้การจัดการเกี่ยวกับการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์มีประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และ (2) เพื่อให้รายได้เข้ารัฐ ซึ่งแตกต่างกับการ Contracting out ตรงที่การให้สัมปทานเป็นการผูกขาดไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน อาทิ โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษา โดยกรุงเทพมหานครให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน โดยภาคเอกชนลงทุนเองทั้งหมดโดยไม่มี การสนับสนุนเงินทุนหรือให้การค้ำประกันจากรัฐ โดยให้เอกชนเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือ ค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นร่วมทุนกับหน่วยงานอื่น (Joint venture)

เป็นการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เกิดขึ้นเมื่อท้องถิ่นมีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนและเทคโนโลยีสูง อาจดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจ หรือ บริษัทร่วมทุนระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับผู้ประกอบการในภาคเอกชน หรือ วิสาหกิจระดับชาติที่รับผิดชอบกิจการนั้นๆ ข้อดี คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินและเทคโนโลยีโดยไม่ต้องกู้เงินและมีภาระหนี้สินตามมาเป็นจำนวนมาก ช่วยลดภาระความเสี่ยงทางธุรกิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ช่วยให้โครงการลงทุนดังกล่าวมีระบบบริหารแบบธุรกิจ มีการควบคุมตรวจสอบโดยผู้ร่วมทุนภาคเอกชน สภาท้องถิ่น และสา

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 39.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 41.

ธารณชนผู้ให้บริการ ซึ่งจะทำให้ระบบการให้บริการมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มากกว่าการใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด หรือการจ้างแบบ Contracting out หรือการให้สัมปทาน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

การดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

โดยที่กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จึงอาจจำแนกได้เป็น 3 ประการ คือ

- (1) อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ได้แก่ กิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และมีผลกระทบเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น
- (2) อำนาจหน้าที่ของมหานคร คือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดต่างๆที่อยู่ติดต่อกัน
- (3) อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรง แต่ได้มอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติ¹

กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการได้ในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

- (1) กรุงเทพมหานครจัดทำเอง (เป็นการจัดทำในรูป “แบบราชการ”)
- (2) กรุงเทพมหานครจัดตั้งองค์กรอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล (อาจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน) แยกต่างหากจากกัน เพื่อดำเนินการโดยเฉพาะ โดยอยู่ภายใต้อำนาจการครอบงำชี้ขาดของกรุงเทพมหานคร คือ “บริษัท”^{*}

¹ ทงต้อ กัลย์ไม้ ณ อยุธยา , “ กฎหมายกรุงเทพมหานคร “ รวมสารบทความ ท.กัลย์ไม้ ณ อยุธยา (กรุงเทพฯ : บริษัท เลิฟแอนด์ลิฟเพรส จำกัด , 2536) , หน้า 480.

^{*} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 94 กรุงเทพมหานครอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

- (1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ
 - (2) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถืออยู่นั้นรวมกัน และ
 - (3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ
 - (4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

(ตัวอย่างเช่น บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด) หรือ “สหการ” ** (ปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งสหการในประเทศไทย) หรือที่เรียกว่า “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” (Local Public Enterprise)

(3) กรุงเทพมหานครมอบให้เอกชนทำโดยสัญญา เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างถนน เชื้อน หรือ สิ่งสาธารณประโยชน์อื่นๆ

(4) กรุงเทพมหานครมอบให้เอกชนดำเนินการสัมปทานบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่แทน *** (ตัวอย่างเช่น กิจการรถไฟฟ้ามหานคร เป็นต้น)

กรุงเทพมหานครอาจให้เอกชนดำเนินการกิจการแทน (privatization) ซึ่งเป็นอีกทางหนึ่งที่จะช่วยให้กรุงเทพมหานครมีงบประมาณเพียงพอไปใช้จ่ายในกิจการที่จำเป็น นอกจากการหารายได้และการประหยัดรายจ่ายจะเป็นการเพิ่มรายได้ทางอ้อม การที่จะช่วยลดรายจ่ายที่กรุงเทพมหานครจะต้องใช้ในกิจการนั้น โดยเพิ่มบทบาทของเอกชนในภาครัฐ ซึ่งวิธีดำเนินการมีหลายรูปแบบ เช่น

- การให้เช่าด้วยวิธี Turnkey เอกชนดำเนินการเอง ออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างตามที่ตกลงกันได้ กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และผู้ประกอบการส่งคืนให้กรุงเทพมหานครเมื่อครบกำหนดตามที่ตกลงไว้ เช่น การก่อสร้างอาคารจอดยานยนต์ที่สวนมะลิ

- การให้เช่าทรัพย์สิน การให้เอกชนเช่าอาคารที่จอดยานยนต์ของกรุงเทพมหานคร ตลาดยodobางลำพู เพื่อดำเนินกิจการในส่วนของรถให้บริการที่จอดยานยนต์ และกรุงเทพมหานครได้รับค่าเช่าตามจำนวนที่กำหนดแล้วสูงกว่าที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเอง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข

- การจ้างเหมา ได้เตรียมแผนดำเนินการจ้างเหมาทำการบำรุงรักษาซ่อมรถยนต์และเครื่องฟุนแรงบางประเภท.

** พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 95 ถ้ากิจการได้อยู่ภายใต้ อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้น ให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้

*** พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 96 ในกรณีนี้เป็น กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สิทธิในการกระทำกิจการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปมิได้

โครงสร้างรายได้ของกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างรายได้ของกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็นรายได้ประจำและรายได้พิเศษ ดังนี้

- รายได้ประจำ

1. รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายอาคารพาณิชย์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีการค้า ภาษีเครื่องดื่มและสุรา ภาษีการพนัน ภาษีที่จัดเก็บจากบรรดาข้าว อกรรมสรรพ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน

2. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ได้แก่ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณา ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน ค่าธรรมเนียมตามเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ค่าธรรมเนียมการเก็บขนมูลฝอย ค่าธรรมเนียมขนถ่ายสิ่งปฏิกูล ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายและเทศบัญญัติ ใบอนุญาตต่างๆ เช่น ค่าทำน้ำแข็ง ค่าตลาดเอกชน ค่าประกอบกิจการค้า ค่าใช้สถานที่ขายอาหาร ค่าผู้แต่งผม ค่าใช้สถานที่แต่งผม ค่าสุสานและฌาปนสถาน ค่าโฆษณา ค่าขายสุรา

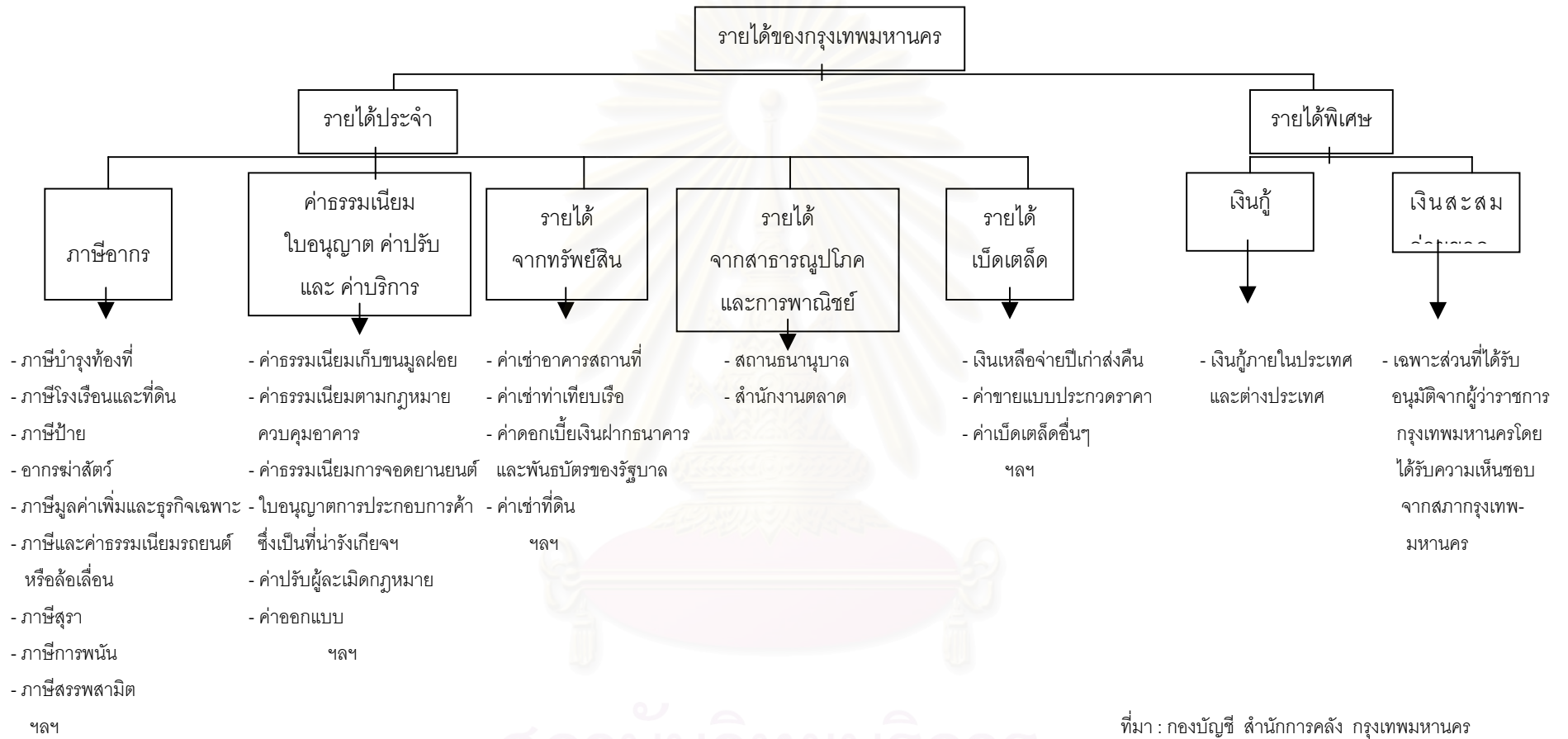
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าอาคารสถานที่ ค่าดูแลรักษาที่ดิน ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ค่าเช่าท่าเทียบเรือ เงินปันผลจากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ค่าดำเนินการโรงฆ่าสัตว์ ค่าขายผ่อนส่งที่ดิน ค่าเช่าแผงตลาดสด ค่าเช่าแผงลอย

4. หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ ได้แก่ เงินรายได้จากกิจการสถานธนาอนุบาล และการดำเนินการของสำนักงานตลาด

5. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด ได้แก่ ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์ ค่าเขียนแบบก่อสร้างอาคาร ค่าเบ็ดเตล็ดอื่นๆ เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน ค่าขายแบบประกวดราคา ค่าตรวจสุขภาพ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างรายได้ของกรุงเทพมหานคร



รายได้ประจำของกรุงเทพมหานครมีทั้งในส่วนที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง และที่ส่วนราชการอื่นเก็บให้ ซึ่งจะพบว่ามิเพียงรายได้จากภาษีอากรเท่านั้นที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บให้ รายได้อื่นๆ กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองทั้งสิ้น โดยรายได้หลักของกรุงเทพมหานครได้จากภาษีอากรที่หน่วยงานของส่วนกลางจัดเก็บให้ รองลงมาได้จากภาษีอากรที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง สำหรับรายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงเป็นรายได้จากการประกอบกิจการพาณิชย์ คือ สำนักงานสถานธนาบาลกรุงเทพมหานคร และสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร เท่านั้น เป็นรายได้ที่กรุงเทพมหานครได้รับน้อยที่สุด (ตามที่ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 2)

- รายได้พิเศษ

1. เงินสะสมจ่ายขาด
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ งานสาธารณสุข งานสาธารณูปโภค งานก่อสร้างและปรับปรุงถนนสะพาน งานประถมศึกษา

นอกจากเงินรายได้ดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครยังมีรายได้ประเภทเงินนอกงบประมาณ ซึ่งตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2529 ข้อ 21 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานสามารถนำรายรับประเภทต่างๆ ไปใช้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ถือเป็นรายได้ประจำ หรือ รายได้พิเศษ ของกรุงเทพมหานคร เช่น เงินรายได้ตลาดนัดกรุงเทพมหานคร เงินรายได้ศาลเจ้า เงินค้ำประกันลูกจ้าง เงินสนับสนุนการไฟฟ้านครหลวงเพื่อตกแต่งต้นไม้ เงินทุนหมุนเวียน เงินบริจาค เงินชดใช้ค่าเสียหาย และเงินบูรณะทรัพย์สิน เงินบำรุงโรงเรียน โรงพยาบาล ศูนย์เยาวชน ศูนย์ส่งเสริมกีฬา หรือสถานอื่นใดที่อำนาจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์ เงินผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนราชการ ฯลฯ ทั้งนี้ การรับจ่ายเงินดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติระเบียบ หรือ ข้อบังคับที่กรุงเทพมหานครกำหนด

นโยบายการจัดการรายได้จากการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

นับตั้งแต่จัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และได้มีการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 จนถึงปัจจุบัน มีผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ทั้งที่มาจากข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง จำนวนรวม 15 คน ปรากฏว่าผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาไม่ประสงค์ที่จะพัฒนาหรือหารายได้เพิ่มเติมจากกิจการพาณิชย์ แต่ได้ดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งเท่านั้น สาเหตุประการหนึ่งอาจเนื่องมาจากกรุงเทพมหานครมีภารกิจด้านอื่นๆ มากมาย ประกอบกับไม่มีความถนัดในการดำเนินธุรกิจการค้าและ/หรือบริการ อีกประการหนึ่ง คือ ความเข้าใจที่ว่าราชการไม่ควรประกอบกิจการพาณิชย์เพื่อแข่งขันกับภาคเอกชน เช่น พลตรีจำลอง ศรีเมือง ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็ได้มีนโยบายเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยการให้ลดอัตราดอกเบี้ยรับจำนำสถานธนาบาลกรุงเทพมหานคร ถึง 5 ครั้งมาแล้ว ดังนี้

- ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2529 จากเงินต้นไม่เกิน 500 บาท คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1.25 บาท เป็นเงินต้นไม่เกิน 500 บาท คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 บาท
- ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2529 จากเงินต้นไม่เกิน 500 บาท เป็นเงินต้นไม่เกิน 1,000 บาท คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 บาท
- ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2530 จากเงินต้นไม่เกิน 1,000 บาท เป็นเงินต้นไม่เกิน 2,000 บาท คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 บาท
- ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2531 จากเงินต้นไม่เกิน 2,000 บาท เป็นเงินต้นไม่เกิน 2,500 บาท คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 บาท
- ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2535 จากเงินต้นไม่เกิน 2,500 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 บาทต่อเดือน เป็นเงินต้นไม่เกิน 3,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.95 บาทต่อเดือน

จากการศึกษาแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร นับแต่ปี พ.ศ.2520 จนถึงปัจจุบันกรุงเทพมหานคร ได้จัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครไปแล้วรวม 5 ฉบับ ดังนี้

1. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2520 – 2524) เป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่ได้จัดทำขึ้นนับตั้งแต่มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งแผนฯออกเป็น 5 สาขา คือ

- แผนพัฒนาการใช้ที่ดินและระบบสาธารณูปโภค
- แผนพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อม
- แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ
- แผนพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานคร
- แผนพัฒนาระบบบริหารของกรุงเทพมหานคร

โดยแผนพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานครมุ่งเน้นการพัฒนารายได้จากการจัดเก็บภาษี อากร เป็นหลัก และให้ความสนใจในเรื่องการหารายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เงินกู้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลบ้าง โดยไม่มีการกล่าวถึงการจัดหาหรือการพัฒนารายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

2. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2525 – 2529) วางนโยบายเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ รวม 11 สาขา โดยแผนพัฒนารายได้เป็น 1 ใน 11 สาขา แต่การพัฒนารายได้ตามแผนฯฉบับนี้ มีเป้าหมายการพัฒนารายได้เฉพาะจากการจัดเก็บภาษีและอากรเท่านั้น

3. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2530 – 2534) วางนโยบายเพื่อ

การพัฒนาในด้านต่างๆ รวม 5 แผนสาขา คือ แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณูปโภค แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสังคม แผนพัฒนาฐานการคลังของกรุงเทพมหานคร และแผนพัฒนาการบริหารและการปกครอง โดยได้มีการกำหนดแผนงานพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครไว้ในแผนพัฒนาฐานการคลัง เป็นแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับเดียว ที่ได้ให้ความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยชี้ว่าการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครดำเนินการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมิใช่เพื่อการค้า ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ ความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานที่ยังต้องใช้กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของกรุงเทพมหานคร เช่น การตั้งงบประมาณยังตั้งอยู่ในงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ต้องผ่านการพิจารณาของกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร และการใช้จ่ายต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของกรุงเทพมหานคร ตรงข้ามกับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีความอิสระในการดำเนินงาน การใช้จ่ายเป็นเรื่องรัฐวิสาหกิจเอง จึงสามารถดำเนินการได้คล่องตัวกว่า โดยสรุปปัญหาการดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

- 1) การดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ผลดี และ ให้เงินอุดหนุนกรุงเทพมหานครไม่มากเท่าที่ควร
- 2) ความไม่คล่องตัวในการดำเนินการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของกรุงเทพมหานคร
- 3) กิจการพาณิชย์ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่น้อยเกินไป และเป็นกิจการที่ทำรายได้เป็นจำนวนน้อย

ดังนั้น จึงได้วางนโยบายแนวทางการดำเนินงานในช่วงของแผนฯ ไว้ดังนี้

- (1) ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารให้เลี้ยงตัวได้ และทำรายได้ให้กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น
- (2) ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมให้สามารถดำเนินการได้คล่องตัว และปราศจากปัญหาในทางปฏิบัติ
- (3) ให้เอกชนเข้ามาลงทุนหรือร่วมลงทุนโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่กรุงเทพมหานครได้รับเป็นหลัก
- (4) ปรับปรุงอัตราค่าบริการให้เหมาะสม ลดค่าใช้จ่ายประจำสำนักงานเพื่อยกระดับฐานะการเงินของกิจการพาณิชย์

แผนพัฒนาฉบับนี้จะให้ความสำคัญและสนใจที่จะพัฒนารายได้จากการพาณิชย์ โดยได้มีการตั้งคณะกรรมการกิจการพาณิชย์เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของหน่วยการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะกรณีของสำนักงานปฎิบัติ ซึ่งเป็นการพาณิชย์ที่ดำเนินกิจการขาดทุนมาโดยตลอด และได้เสนอแนวทางแก้ไขต่างๆ แต่ก็ไม่ได้มีการศึกษาหรือดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาของสำนักงานปฎิบัติได้

4. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2535 – 2539) โครงสร้างของแผนฯ แบ่งเป็น 4 สาขา 15 แผนงาน และ 81 โครงการ คือ แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาการใช้ที่ดิน ระบบจราจรและสาธารณสุข แผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม และ แผนพัฒนาการบริหารและการปกครอง โดยไม่ได้กล่าวถึงการพัฒนารายได้จากการพาณิชย์หรือรายได้อื่นๆ

5. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2540 – 2544) ได้กำหนดแผนงานเพิ่มรายได้ไว้ในแผนสาขาการคลัง วัตถุประสงค์เพิ่มพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานครให้เพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างของแผนงานประกอบด้วย

- โครงการปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีภาษีโรงเรือน
- โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพ ติดตาม เฝ้าระวัง จัดเก็บหนี้ภาษีค้างชำระ
- โครงการปรับปรุงการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
- โครงการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น
- โครงการตรวจสอบเร่งรัดภาษี

ในแผนฯ ฉบับนี้ กรุงเทพมหานครยังคงให้ความสำคัญรายได้จากภาษีท้องถิ่นเป็นหลัก แต่ก็เริ่มให้ความสนใจการหารายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีกล่าวถึงการพัฒนารายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครทั้ง 5 ฉบับนั้น จะพบว่าแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนสาขาไว้ แต่ขาดความชัดเจนในเรื่องแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการ แผนพัฒนาฉบับที่ 3 มีความชัดเจนมากขึ้น แต่ขาดมาตรการควบคุมให้ทุกหน่วยงานนำแผนไปปฏิบัติ แผนพัฒนาฉบับที่ 4 มีความชัดเจนและมีมาตรการในการควบคุมแต่ขาดมาตรการในการติดตามประเมินผล ทำให้การดำเนินการตามแผนไม่ประสบผลสำเร็จทั้งหมด และสำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ได้กำหนดแนวทางการนำแผนไปปฏิบัติและติดตามประเมินผลไว้ชัดเจน ซึ่งหากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ความสนใจดำเนินการก็น่าจะทำให้บรรลุตามแผน อย่างไรก็ตาม มีเพียงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 เท่านั้นที่ได้ให้ความสนใจในการดำเนินกิจการพาณิชย์แต่ก็ไม่ได้มี

การดำเนินการตามแผน ดังนั้น จึงปรากฏว่าเมื่อเปรียบเทียบรายได้จากการพาณิชย์ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ แล้วจะพบว่ามียุทธศาสตร์ที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้อื่นๆ และได้มีการพัฒนาขึ้นในจำนวนเล็กน้อย ซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนหน่วยการพาณิชย์มากกว่าเกิดจากการพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยการพาณิชย์ต่างๆ ดังปรากฏตามตารางที่ 3 และที่ 4

ตารางที่ 3 แสดงรายรับของกรุงเทพมหานครในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 1 - 5

หน่วย / ล้านบาท

ประเภทรายรับ	แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร				
	ฉบับที่ 1 (2520-2524)	ฉบับที่ 2 (2525-2529)	ฉบับที่ 3 (2530-2534)	ฉบับที่ 4 (2535-2539)	ฉบับที่ 5 (2540-2542...)
1. ภาษีอากร	9,827.71	19,310.97	33,824.19	71,290.92	66,972.80
2. ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ และค่าบริการ	352.27	546.67	1,024.22	1,861.01	1,110.86
3. รายได้จากทรัพย์สิน	841.66	1,341.63	2,425.41	7,412.75	5,040.66
4. รายได้จากการพาณิชย์	13.83	43.20	78.29	206.03	69.36
5. รายได้เบ็ดเตล็ด	1,042.26	576.90	707.40	1,316.15	1,109.98
รวม	12,077.73	21,819.37	38,059.51	82,086.86	74,303.66

ที่มา : กองบัญชี สำนักงานคลัง กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4 แสดงการดำเนินการพาณิชย์ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1-5

ประเภทการพาณิชย์	แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร				
	ฉบับที่ 1 (2520-2524)	ฉบับที่ 2 (2525-2529)	ฉบับที่ 3 (2530-2534)	ฉบับที่ 4 (2535-2539)	ฉบับที่ 5 (2540-2542....)
1. สำนักงานปฎิย	ดำเนินการ	ดำเนินการ	ดำเนินการ	หยุดดำเนินการ	หยุดดำเนินการ
2. สถานธนานุบาลฯ	8 สาขา	11 สาขา	13 สาขา	16 สาขา	19 สาขา
3. สำนักงานตลาดฯ	ดำเนินการ	ดำเนินการ	ดำเนินการ	ดำเนินการ	ดำเนินการ

ที่มา : ฝ่ายการพาณิชย์ กองระบบการคลัง สำนักงานคลัง กรุงเทพมหานคร

การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

1. เจาะลึกในการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 (26) ได้กำหนดให้ “ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ” เป็นหน้าที่หรือภารกิจประการหนึ่งของกรุงเทพมหานคร และ มาตรา 117 (3) บัญญัติให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ จากทบบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครไม่เพียงเป็นหน้าที่ หรือ ภารกิจประการหนึ่งของกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของกรุงเทพมหานครด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 97 (3) และ มาตรา 99 (5) ได้บัญญัติว่า การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร จะกระทำได้ก็แต่โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

2. ลักษณะการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้ประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์มาตั้งแต่ครั้งเป็นเทศบาลนครกรุงเทพ ปัจจุบันหน่วยการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครที่ได้จัดตั้งขึ้นตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร มี 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานปฎิย (ส.ป.) สถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร (สธก.) และสำนักงานตลาด (ส.ต.) โดยมีฝ่ายการพาณิชย์ กองระบบการคลัง สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างการพาณิชย์ทั้ง 3 แห่ง รับผิดชอบดูแลเรื่องการบริหารบุคคลและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ตามมติคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และเป็นศูนย์ประสานงานพิจารณาปรับปรุงกิจการและพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครให้ก้าวหน้าและได้มาตรฐานเดียวกัน

การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครแต่ละแห่งบริหารงานในรูปของคณะกรรมการบริหาร โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงาน พนักงาน และลูกจ้างให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และหลักการที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

วัตถุประสงค์ของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สามารถดำเนินกิจการโดยแสวงหากำไรเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานโดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ทั้งยังนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งส่งเป็นรายได้ให้กับกรุงเทพมหานคร เพื่อนำไปพัฒนากิจการกรุงเทพมหานครตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ คือ เพื่อ

ประชาชน ซึ่งเมื่อมีผลกำไรก็จะจ่ายให้กรุงเทพมหานครในอัตราร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิของปีที่ผ่านมา ดังเช่นสถานธนาถนุบาลกรุงเทพมหานคร ในปีงบประมาณ 2539 มีผลกำไร 73.67 ล้านบาท ส่งรายได้ให้กรุงเทพมหานคร จำนวน 35 ล้านบาท สำนักงานตลาดมีผลกำไร 12.27 ล้านบาท ส่งรายได้ให้กรุงเทพมหานครจำนวน 6.14 ล้านบาท เป็นต้น

นอกจากการพาณิชย์ทั้งสามหน่วยงานดังกล่าว กรุงเทพมหานครยังได้ประกอบกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ตลาดนัดกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ เป็นกิจการที่ไม่เพียงแต่เป็นหน้าที่หรือภารกิจประการหนึ่งของกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดรายได้ให้กับกรุงเทพมหานครด้วย เพียงแต่ยังไม่ได้มีการตราเป็นข้อบัญญัติจัดตั้งเป็นการพาณิชย์เท่านั้น ดังนั้น การประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร จึงอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- กิจการที่มีสถานะเป็นการพาณิชย์ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และ
- กิจการที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์

3. สำนักงานปฎิ

1. ที่มาและวัตถุประสงค์

สำนักงานปฎิ มีชื่อเดิมว่า โรงงานปฎิอินทรีย์เทศบาลนครกรุงเทพ ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.2504 โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของโรงงานปฎิอินทรีย์เทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ.2504 ไม่เป็นส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลนครกรุงเทพ ****

**** หน่วยงานในกำกับดูแลของเทศบาลนครกรุงเทพ ได้แก่

1. สำนักงานปฎิ
2. สำนักงานบริการจัดสวนไม้ประดับ (ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2506 และถูกยกเลิกไปเมื่อสิ้นยุคเทศบาล
3. สำนักงานโรงงานช่างกล (ส.ช.ก.) ปัจจุบันเป็นส่วนราชการสังกัดกองโรงงานช่างกล สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร
4. สำนักงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (ส.ม.ส.) จัดตั้งเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2506 จนถึงวันที่ 22 มกราคม 2516 ได้ถูกยกเลิกไป และโอนงานไปขึ้นต่อฝ่ายรักษาความสะอาด สังกัดสำนักงานเขต และบางส่วนสังกัดกองกำจัดมูลฝอย กองกำจัดสิ่งปฏิกูล และกองโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สำนักรักษาความสะอาด
5. สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน (ส.ปลช.) จัดตั้งเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2503 ต่อมาได้โอนกิจการให้แก่การเคหะแห่งชาติ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515
6. สถานธนาถนุบาลกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

มีหน้าที่ทำลายขยะที่เก็บขนจากจังหวัดพระนคร และ จังหวัดธนบุรี และนำผลพลอยได้จากการทำลายขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมาผลิตเป็นปุ๋ยอินทรีย์ออกจำหน่าย (โดยบริษัท John Thomson Industrial Construction Ltd. ประเทศอังกฤษ ค่าก่อสร้างในขณะนั้น 42 ล้านบาท ใช้เวลาก่อสร้าง 700 วัน) ในปี พ.ศ.2506 กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยการควบคุมและดำเนินงานของสำนักงานปุ๋ยเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ.2507 ขึ้น โดยเปลี่ยนชื่อจากโรงงานปุ๋ยอินทรีย์เป็น สำนักงานปุ๋ยเทศบาลนครกรุงเทพ มีสำนักงานตั้งอยู่บริเวณที่ดินของเทศบาลนครกรุงเทพ ถนนดินแดง ตำบลสามเสนใน อำเภอพญาไท

สำนักงานปุ๋ย เป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานปุ๋ย พ.ศ.2531 มีหน้าที่เอาผลผลิตจากการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่สำนักรักษาความสะอาดทำลายแล้วมาแปรสภาพเป็นปุ๋ยอินทรีย์ออกจำหน่าย โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (1) เพื่อรับผลพลอยได้จากการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และหรือสิ่งแปรรูปมาดำเนินการผลิตปุ๋ยให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องของการกำจัดขยะให้ครบขั้นตอน
- (2) เพื่อทำการผลิต จำหน่าย แจกจ่ายปุ๋ย ให้เกิดประโยชน์ในทางการพาณิชย์
- (3) เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ปุ๋ยในการปรับปรุงดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ
- (4) เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ปุ๋ยในราคาถูก

2 โครงสร้างและการบริหารงาน

บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารกิจการสำนักงานปุ๋ย มีจำนวนไม่เกิน 9 คน ประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักรักษาความสะอาด เป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองโรงงานกำจัดมูลฝอย และบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานปุ๋ย เป็นกรรมการและเลขานุการ

7. โรงงานฆ่าสัตว์ เดิมจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เมื่อ พ.ศ.2498 ได้รับสิทธิผูกขาดการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ภายในเขตกรุงเทพมหานคร มีกำไรสุทธิเฉลี่ยปีละ 18 ล้านบาท ต่อมารัฐบาลเปลี่ยนนโยบายเป็นการค้าเสรีแบบเปิดเขต ปรากฏว่าผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิเฉลี่ยปีละ 4 ล้านบาท และมีแนวโน้มขาดทุนเพิ่มขึ้น จึงได้ยกเลิกการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2537 และจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อบริษัทเป็น บริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2537 เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการ
8. สำนักงานตลาด ปัจจุบันเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

ผู้อำนวยการสำนักงานปุย ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน โดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานปุย

3. การดำเนินงาน

สำนักงานปุยมีโรงงานผลิตปุยอินทรีย์อยู่ 2 แห่ง คือ โรงงานผลิตปุยอ่อนนุช และโรงงานผลิตปุยหนองแขม การดำเนินกิจการของสำนักงานปุยที่ผ่านมาขาดทุนมาโดยตลอด โดยได้มีการยืมเงินสะสมจากกรุงเทพมหานคร 4 ครั้ง ในปี พ.ศ.2527 – 2529 และปี พ.ศ.2535 การยืมเงินสะสมของกรุงเทพมหานครต้องตั้งงบประมาณชดใช้ในปีต่อไป ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานปุยไม่สามารถชดใช้ได้ กรุงเทพมหานครต้องตั้งเงินอุดหนุนให้โดยผ่านทางกองงบประมาณ เพื่อนำไปชดใช้เงินยืมสะสมที่สำนักงานปุยยืมมา ดังนั้น คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 31/2537 เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2537 ให้ยุบสำนักงานปุย ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้นำเสนอเข้าสภากรุงเทพมหานคร แต่ไม่ผ่าน ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 3183/2538 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2538 ให้ยุบเลิกตำแหน่งและลูกจ้างพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานปุย จำนวน 62 คน ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2538 ถัดมาในวันที่ 5 ตุลาคม 2538 ได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 3563/2538 ให้ยุบเลิกตำแหน่งพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานปุยเพิ่มอีก 37 คน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2538 เนื่องจากประสบปัญหาในการบริหารกิจการ โรงงานปุยจึงได้หยุดกิจการไปโดยปริยายจนถึงทุกวันนี้

4. ปัญหาการดำเนินงาน

การบริหารงานของสำนักงานปุย นอกจากไม่สามารถที่จะกำจัดขยะให้เป็นไปตามเป้าหมายได้แล้ว การผลิตปุยก็มียอดไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของตลาดและเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากสำนักรักษาความสะอาดไม่สามารถส่งคอมโพสท์หรือปุยหยาบซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตปุยให้สำนักงานปุยตามเป้าหมายคือเดือนละ 3,000 ตัน แต่ส่งได้เพียงเดือนละ 200-500 ตันเท่านั้นทำให้ต้องรับซื้อจากเอกชน ประกอบกับมีบริษัทเอกชนใช้ชื่อบริษัทว่า บริษัทปุยอินทรีย์ (กทม.) จำกัด ตั้งอยู่เลขที่ 120 ตึกเกษมกิจ ถนนสีลม แขวงสุริวงค์ เขตบางรัก กรุงเทพฯ โทร.2382991 ได้เปิดตลาดจำหน่ายปุยด้วยการเสนอขายปุยอินทรีย์ให้กับร้านค้าตัวแทนจำหน่ายปุยอินทรีย์ของสำนักงานปุยในกรุงเทพฯ และที่อื่นๆ ในนามชื่อการค้าว่า “ปุยอินทรีย์ กทม.” ในใบโฆษณาสินค้า ใบเสนอราคา ใบแสดงราคาขาย ใบวิเคราะห์ปุยและภาชนะบรรจุปุยขนาดบรรจุ 10 กก. ขนาดบรรจุ 20 กก. และ 40 กก. เท่ากันกับสำนักงานปุยทุกประการ ซึ่งเห็นว่าบริษัทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้าไปยึดตลาดที่สำนักงานปุยเคยขายอยู่ เพราะขณะนั้นสำนัก

งานปุ๋ยอยู่ในสภาพที่ไม่มีปุ๋ยจะขาย ไม่มีวัตถุดิบจะผลิตปุ๋ยหรือมีเป็นส่วนน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด ประกอบกับกรุงเทพมหานครได้นำดินไปถมทับกองขยะที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตปุ๋ย เพื่อพัฒนาจัดสร้างเป็นสวนภูเขา นอกจากนี้กรุงเทพมหานครมีแนวทางในการทำลายขยะด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย สามารถทำลายขยะได้เป็นจำนวนพันๆ ตันต่อวัน คณะอนุกรรมการกิจการพาณิชย์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจการคลังและการส่งเสริมอาชีพประจำสภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต ข้าราชการ และผู้ทรงคุณ ได้ทำการศึกษาการปฏิบัติงานของหน่วยการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะสำนักงานปุ๋ย ซึ่งได้หยุดกิจการเนื่องจากไม่สามารถที่จะดำเนินงานให้มีผลกำไรได้เลยตลอดระยะเวลา 30 กว่าปี ที่ผ่านมา ทั้งที่วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตได้มาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เครื่องจักร อุปกรณ์สถานที่ และบุคลากร ก็มีพร้อม เงินทุนหมุนเวียน และงบประมาณก็มีให้ จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงาน เมื่อปี พ.ศ.2533 สรุปได้ว่า

- (1) การผลิตปุ๋ยไม่ได้ตามเป้าหมาย ทำให้ไม่อยู่ในจุดที่คุ้มทุน
- (2) การจำหน่าย ไม่มีแผนการจำหน่ายที่แน่ชัด ทำให้ลูกค้าเกิดความเบื่อหน่ายจึงหันไปซื้อของเอกชนแทน
- (3) ด้านบุคลากรและการจัดรูปองค์กรบุคลากรส่วนใหญ่ยังขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ขาดการประสานงานที่ดี ทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก
- (4) การเงินและงบประมาณไม่เพียงพอต่อการที่จะนำไปแก้ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การตั้งงบประมาณไม่ค่อยจะตรงกับความเป็นจริง ส่วนใหญ่ทำในลักษณะแค่จุดคุ้มทุนเพื่อให้งบประมาณผ่าน ไม่มีเป้าหมายหรือแผนงานที่แน่นอน ทำให้มีปัญหาขาดตลาด

คณะอนุกรรมการฯ จึงได้เสนอแนวทางแก้ไข เป็น 3 แนวทาง คือ
แนวทางที่ 1

- ปรับปรุงบุคลากรและการจัดรูปองค์กรใหม่ให้เกิดความคล่องตัวกว่าที่เป็นอยู่
- จัดหาเครื่องจักรที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพมาทดแทนเครื่องเก่า เพื่อเพิ่มการผลิต
- จัดงบประมาณส่วนหนึ่งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินที่มีมาตลอดให้หมดสิ้นไป แล้วเริ่มต้นใหม่ในแนวทางที่ถูกต้อง โดยจัดเงินทุนหมุนเวียนไว้ให้พอเพียง

แนวทางที่ 2

- ให้เอกชนเข้ามารับเหมาทำหน้าที่ร่อนปุ๋ยหยาบ (คอมโพสต์)
- ให้สำนักงานปุ๋ยทำหน้าที่เฉพาะการจัดจำหน่ายเท่านั้น
- จัดหาเงินทุนหมุนเวียนให้เพียงพอสำหรับการซื้อปุ๋ยที่เอกชนร่อนมาจำหน่าย

แนวทางที่ 3

- ให้เอกชนเข้ามารับเหมาผลิตปุ๋ยส่งให้สำนักงานปุ๋ย

- ให้สำนักงานปุ๋ยผลิตปุ๋ยอีกส่วนหนึ่งตามความเหมาะสม
- ปุ๋ยที่ผลิตได้ให้สำนักงานปุ๋ยจัดจำหน่าย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาการดำเนินงานของสำนักงานปุ๋ยแต่ในที่สุดก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้และต้องหยุดกิจการไปในที่สุด

4. สถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร

สถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร หรือที่รู้จักกันดีทั่วไปว่าโรงรับจำนำกรุงเทพมหานคร เป็นกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นสาธารณูปการ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ที่เดือดร้อนและขาดเงินในทางการเงินได้กู้ยืมเงินไปใช้จ่ายเพื่อการครองชีพ โดยเรียกดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าโรงรับจำนำของเอกชนโดยทั่วไป และเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร

1 ที่มาและวัตถุประสงค์

การดำเนินงานสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร (แต่เดิมสถานธนานุบาลเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี) ได้เริ่มต้นเมื่อปี 2503 โดยมีมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2503 มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับนโยบายไปจัดตั้งสถานธนานุบาล (โรงรับจำนำ) เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อนและยากจน จะได้ไม่ต้องไปกู้ยืมเงินจากเอกชน โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง และแม้จะมีทรัพย์สินไปจำนำเพื่อเอาเงินมาใช้จ่ายยามจำเป็นก็ถูกโรงรับจำนำเอกชนเอารัดเอาเปรียบเกินควร เทศบาลนครกรุงเทพจึงได้จัดตั้งสถานธนานุบาลขึ้น โดยเทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพเรื่องอนุญาตให้เทศบาลนครกรุงเทพทำการเทศพาณิชย์เกี่ยวกับการจัดตั้งสถานธนานุบาล (โรงรับจำนำ) พ.ศ.2505 ต่อมาปี พ.ศ.2516 กระทรวงมหาดไทยได้อนุญาตให้กรุงเทพมหานครดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการ คือ

1) เพื่อสงเคราะห์และช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งพอมีทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่มีความต้องการเงินไปบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า โดยนำสิ่งของมาจำนำและเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำ ซึ่งสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานครคิดดอกเบี้ยรับจำนำที่ต่ำที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ.2505 กล่าวคือ ตาม พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ.2505 กำหนดห้ามเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตรา ดังนี้

- (1) เงินต้นไม่เกิน 2,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อเดือน
- (2) เงินต้นส่วนที่เกิน 2,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1.25 ต่อเดือน

สำหรับสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราดังนี้

- (1) เงินต้นไม่เกิน 3,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.95 ต่อเดือน

- (2) เงินต้นเกิน 3,000 บาท อัตราดอกเบี้ยคิดดังนี้
- เงินต้น 2,000 บาทแรก อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อเดือน
 - เงินต้นส่วนที่เกิน 2,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1.25 ต่อเดือน

2) เพื่อเป็นการป้องกันมิให้โรงรับจำนำเอกชนเอาอัตราดอกเบี้ยประชาชนผู้มาจำนำโดยกดราคา หรือเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตรา หรือเรียกค่าใช้จ่ายอื่นๆในราคาสูง

3) เพื่อตรึงระดับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้ลดน้อยลงจากเดิม เพราะถ้าประชาชนถูกโรงรับจำนำเอกชนกดราคา หรือเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูง ประชาชนก็จะพากันมาใช้บริการของสถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานคร

4) เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสได้ซื้อของในราคาถูก เนื่องจากทรัพย์สินที่ประชาชนนำมาจำนำ หากไม่ส่งดอกเบี้ยเป็นเวลา 4 เดือน 30 วัน ติดต่อกัน จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสถานธนาณูบาล เรียกว่า ทรัพย์สินหลุดจำนำ ทรัพย์สินหลุดจำนำเหล่านี้สถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานครใช้วิธีจำหน่ายอย่างเปิดเผยโดยวิธีประเมินด้วยวาจา ก่อนที่จะทำการประมูลจำหน่ายทรัพย์สินหลุดจำนำทุกครั้งจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า วิธีการจำหน่ายเช่นนี้เพื่อประสงค์ให้ประชาชนได้มีโอกาสซื้อสิ่งของเครื่องใช้ในราคาถูก และเพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินที่หลุดจำนำมีโอกาสได้ซื้อทรัพย์สินนั้นคืนได้ในราคาอันสมควร ตามที่คณะกรรมการของกรุงเทพมหานครได้ประเมินราคาไว้ โดยไม่ต้องนำขึ้นประมูลสู้ราคากับพ่อค้าหรือบุคคลอื่น

การดำเนินกิจการสถานธนาณูบาลของกรุงเทพมหานครแต่เดิมนั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไรอย่างการดำเนินธุรกิจการค้าทั่วไป แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยให้สามารถแก้ปัญหาทางการเงินในระยะสั้นๆได้ โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงนัก ดังนั้น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของสถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานคร จึงเป็นการกำหนดไว้เพียงเพื่อพียงฐานะตัวเองมิให้ประสบกับภาวะขาดทุนเท่านั้น และผลกำไรจากการดำเนินงานเหล่านั้น นอกจากจะเก็บไว้เป็นทุนดำเนินการในปีต่อไปแล้ว ยังต้องจัดสรรเป็นเงินบำเหน็จรางวัลให้แก่กรรมการ ที่ปรึกษา และพนักงานของสำนักงาน สก. ตลอดจนจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานครเพื่อเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร และใช้จ่ายเพื่อการลงทุนขยายสถานธนาณูบาลให้มากขึ้นต่อไป

ปัจจุบัน การดำเนินกิจการของสถานธนาณูบาลถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 มีสถานะเป็น “ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ” โดยมีวัตถุประสงค์ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2534 ข้อ 6 ดังนี้

- (1) เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้สามารถนำทรัพย์สินมาจำหน่ายได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ และในวาระรับจำหน่ายที่สมควร รวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสซื้อทรัพย์สินหลุดจำหน่ายโดยวิธีการที่ยุติธรรม
- (2) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสถานธนาณูปาล

2 โครงสร้างและการบริหารงาน

การบริหารงานของสำนักงานสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร บริหารงานโดย “ คณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร ” ประกอบด้วย บุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่เกิน 8 คน เป็นประธาน รองประธาน และกรรมการ และให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 ข้อ 5 โดยคณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2534 ข้อ 11 ดังนี้

- (1) วางแผนและดำเนินงานของสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร
- (2) ควบคุมการดำเนินงานของสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร
- (3) จัดให้มีการตรวจสอบบัญชี การเงิน พัสดุ และทรัพย์สินของสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร โดยให้รายงานการตรวจสอบบัญชี พร้อมทั้งงบดุลและรายงานประจำปีเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (4) พิจารณาจัดสรรเงินกำไรสุทธิประจำปีของสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานครเพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จรางวัลแก่กรรมการ พนักงาน และลูกจ้างของสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร ตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด
- (5) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้
- (6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
- (7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ผู้อำนวยการสำนักงานสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน โดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2534 ข้อ 15

สถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร แบ่งส่วนการบริหารงาน เป็น 2 ส่วน คือ

1) สำนักงานสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น 4 กอง ได้แก่

1.1 กองกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการและงานสารบรรณ งานบริหารงานบุคคล งานระเบียบและสัญญา งานนิติการ งานค้าประกันเจ้าหน้าที่ งานรวบรวมข้อมูลสถิติ งานประชาสัมพันธ์ งานประชุม งานฝึกอบรม ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานและบุคคลต่างๆ งานนโยบายและแผนงานด้านต่างๆ ของสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้อำนวยการกองเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แบ่งหน้าที่เป็น 3 งาน คือ งานการเจ้าหน้าที่ งานฝึกอบรม และงานธุรการ

1.2 กองคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารด้านการเงินและบัญชี การคลัง การพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการจัดทำงบประมาณ โดยมีผู้อำนวยการกองเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แบ่งหน้าที่เป็น 3 งาน คือ งานการเงินและบัญชี งานพัสดุ และงานตรวจจ่าย

1.3 กองตรวจสอบ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด และสถานธนานุบาลทุกแห่ง ในด้านงบประมาณ การเงิน บัญชี และพัสดุ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสถานธนานุบาลเกี่ยวกับการรับจํานำ ได้แก่ถอน ส่งดอกเบี้ยยืม ผ่อนต้นเงิน การเก็บรักษาทรัพย์สินรับจํานำ และตรวจสอบเกี่ยวกับราคาทรัพย์สินรับจํานำ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด และปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน โดยมีผู้อำนวยการกองเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แบ่งหน้าที่เป็น 3 งาน คือ งานตรวจสอบ 1, 2 และ 3

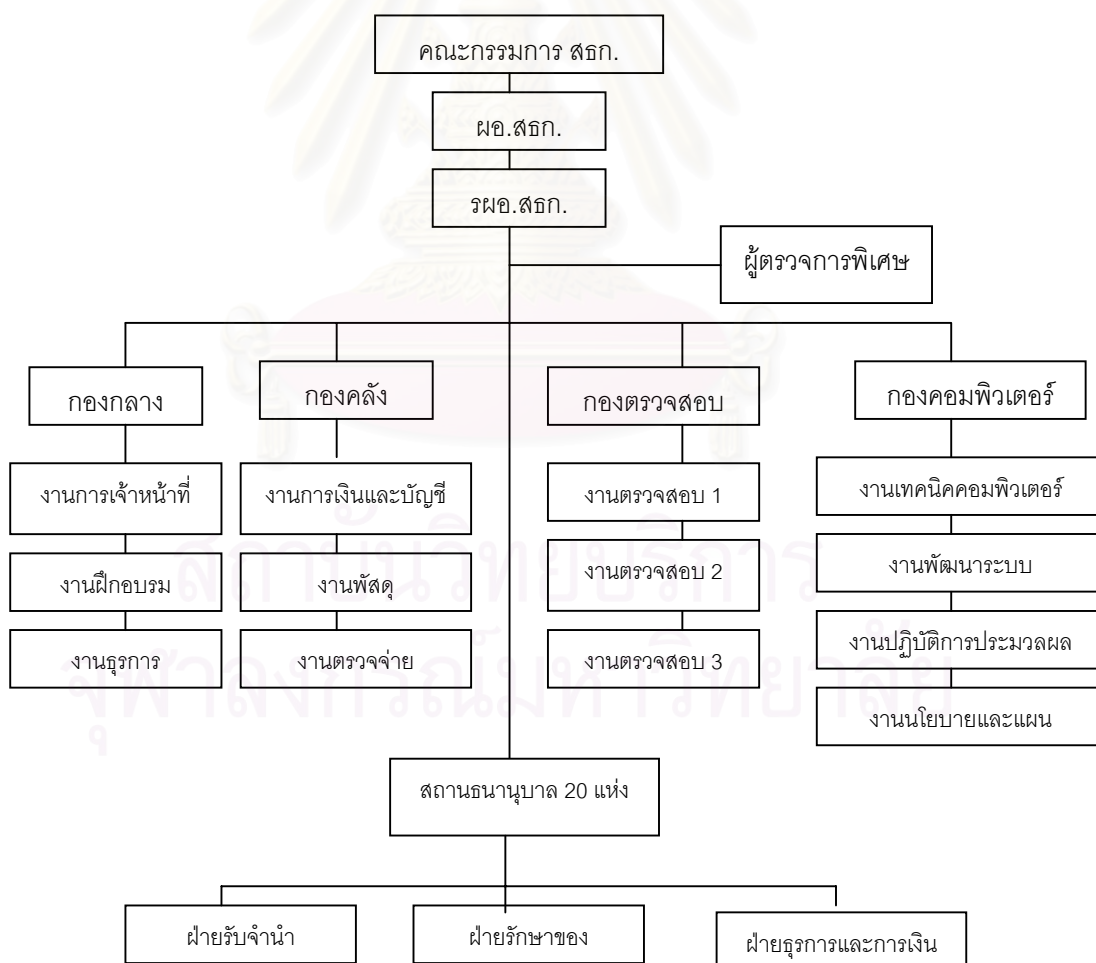
1.4 กองคอมพิวเตอร์ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวิเคราะห์ จัดระบบและวางแผน การประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องจักรประมวลผล และการเขียนคำสั่งให้เครื่องจักรประมวลผลทำงาน โดยควบคุมหน่วยงานในสังกัดและสถานธนานุบาลทุกแห่ง โดยมีผู้อำนวยการกองเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แบ่งหน้าที่เป็น 4 งาน คือ งานเทคนิคคอมพิวเตอร์ งานพัฒนาระบบงานปฏิบัติการประมวลผล และงานนโยบายและแผน

2) สถานธนานุบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับจํานำ ได้แก่ถอน โดยมีผู้จัดการสถานธนานุบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ตลอดจนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือความสูญหายที่เกิดขึ้นทุกประการ แบ่งหน้าที่เป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายรับจํานำ ฝ่ายรักษาของ ฝ่ายธุรการและการเงิน

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีสถานธนานุบาล จำนวน 20 แห่ง คือ

1. สถานธนานุบาลคลองเตย จัดตั้งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2505 ตั้งอยู่เลขที่ 2153-2157 ริมถนนพระราม 4 (ข้ามทางรถไฟช่องนนทรีไปเล็กน้อย) แขวงคลองเตย เขตคลองเตย กรุงเทพฯ
2. สถานธนานุบาลประดิพัทธ์ จัดตั้งเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2505 ตั้งอยู่เลขที่ 248/4-5 ถนนประดิพัทธ์ (สี่แยกสะพานควาย) แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ
3. สถานธนานุบาลดินแดง จัดตั้งเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2506 ตั้งอยู่เลขที่ 101 ถนนดินแดง แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ
4. สถานธนานุบาลสำราญราษฎร์ จัดตั้งเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2506 ตั้งอยู่เลขที่ 214 ถนนบำรุงเมือง (ทางเข้าสถานีตำรวจนครบาลสำราญราษฎร์) แขวงเสาชิงช้า เขตพระนคร กรุงเทพฯ
5. สถานธนานุบาลเทเวศร์ จัดตั้งเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2506 ตั้งอยู่เลขที่ 397/9 ถนนสามเสน (เชิงสะพานเทเวศร์) แขวงวชิรพยาบาล เขตดุสิต กรุงเทพฯ
6. สถานธนานุบาลบางซื่อ จัดตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2508 ตั้งอยู่เลขที่ 58 ถนนเตชะวนิชย์ (เยื้องตลาดบางซื่อ) แขวงบางซื่อ เขตดุสิต กรุงเทพฯ
7. สถานธนานุบาลพระโขนง จัดตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2508 ตั้งอยู่เลขที่ 1342-44 (เชิงสะพานพระโขนง) ถนนสุขุมวิท แขวงพระโขนง เขตคลองเตย กรุงเทพฯ
8. สถานธนานุบาลวงเวียนเล็ก จัดตั้งเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2511 ตั้งอยู่เลขที่ 681/9 ถนนสมเด็จพระเจ้าพระยา เขตคลองสาน กรุงเทพฯ
9. สถานธนานุบาลบางกอกใหญ่ จัดตั้งเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2526 ตั้งอยู่เลขที่ 685/12-13 ถนนอิสรภาพ (เชิงสะพานชินธร) แขวงวัดอรุณฯ เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพฯ
10. สถานธนานุบาลลาดพร้าว จัดตั้งเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2527 ตั้งอยู่เลขที่ 81/16-17 ถนนลาดพร้าว (ตรงข้ามโรงพิมพ์ครุสภา) เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ
11. สถานธนานุบาลมีนบุรี จัดตั้งเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2528 ตั้งอยู่เลขที่ 400 หมู่ที่ 13 ถนนรามอินทรา แขวงมีนบุรี กรุงเทพฯ
12. สถานธนานุบาลตลาดพลู จัดตั้งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2532 ตั้งอยู่เลขที่ 47 ถนนเทอดไท แขวงตลาดพลู เขตธนบุรี กรุงเทพฯ
13. สถานธนานุบาลถนนเสือป่า จัดตั้งเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2532 ตั้งอยู่เลขที่ 1 ถนนเสือป่า แขวงป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ
14. สถานธนานุบาลราษฎร์บูรณะ จัดตั้งเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2535 ตั้งอยู่เลขที่ 332/1 หมู่ที่ 3 ซอยสุขสวัสดิ์ 29 แขวงราษฎร์บูรณะ เขตราษฎร์บูรณะ กรุงเทพฯ

15. สถานธนานุบาลท่าพระ จัดตั้งเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2536 ตั้งอยู่เลขที่ 132/43-44 ถนนเพชรเกษม แขวงวัดท่าพระ เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพฯ
16. สถานธนานุบาลบางบอน จัดตั้งเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539 ตั้งอยู่เลขที่ 38/156-157 ถนนเอกชัย แขวงบางบอน เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ
17. สถานธนานุบาลดอนเมือง จัดตั้งเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2540 ตั้งอยู่เลขที่ 175/7 หมู่ 9 ถนนพหลโยธิน เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ
18. สถานธนานุบาลหนองจอก จัดตั้งเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2541 ตั้งอยู่เลขที่ 139/50-51 ถนนเชื่อมสัมพันธ์ แขวงกระทุ่มราย เขตหนองจอก กรุงเทพฯ
19. สถานธนานุบาลบางพลัด จัดตั้งเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2541 ตั้งอยู่เลขที่ 6,8 ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางอ้อ เขตบางพลัด กรุงเทพฯ
20. สถานธนานุบาลอ่อนนุช จัดตั้ง พ.ศ. 2543 ตั้งอยู่เลขที่ 1934 ,19366 ถนนอ่อนนุช แผนภูมิที่ 2 แสดงการบริหารของสำนักงานสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร



แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ

3 การดำเนินงาน

สถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร ดำเนินกิจการรับจำหน่ายทรัพย์สินที่ประชาชนนำมาวางเป็นประกัน และให้ประชาชนนำเงินมาไถ่ถอนทรัพย์สินคืนได้ตามที่ตกลงกันได้ รวมทั้งการจำหน่ายทรัพย์สินที่ผู้จำหน่ายไม่มาไถ่คืนภายในระยะเวลาที่กำหนด

การรับจำหน่าย ผู้จัดการหรือผู้ช่วยผู้จัดการจะเป็นผู้ตีราคาทรัพย์สิน โดยจะตีราคาประมาณร้อยละ 40-70 ของราคาซื้อขายในท้องตลาด ทรัพย์สินที่นำมาจำหน่ายต้องเป็นสังหาริมทรัพย์ แต่ทั้งนี้ในบางแห่งก็อาจมีการยกเว้นการรับจำหน่ายทรัพย์สินบางประเภท เพราะเห็นว่าหากทรัพย์สินนั้นหลุดเป็นสิทธิ์ จะจำหน่ายออกได้ยาก หรือมีปัญหาในการเก็บรักษาทรัพย์สินไว้ที่สถานธนานุบาล



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 แสดงผลการดำเนินงานของสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2533 – 2541

รายการ	หน่วย / ล้านบาท								
	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
รายรับประจำ									
- ดอกเบี้ยการรับจำนำ	35.44	47.88	51.85	56.99	66.46	73.32	82.35	93.55	110.68
- กำไรจากการขายทรัพย์สินหลุด	7.56	7.84	13.31	14.69	20.26	20.87	25.30	27.64	36.21
- ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	5.01	3.38	3.94	2.39	1.04	1.49	1.40	1.16	4.04
- รายได้เบ็ดเตล็ด	0.17	0.29	0.30	0.98	0.25	-	0.93	-	-
รวมรับ	48.17	59.40	69.41	74.17	88.02	95.68	110.01	122.35	150.93
รายจ่ายประจำ	13.15	14.55	19.67	23.61	23.58	29.42	36.34	40.52	19.42
กำไร(ขาดทุน)	35.02	44.85	49.74	50.56	64.44	66.26	73.67	84.50	131.51
เงินอุดหนุนส่งให้ กทม.	15.40	16.00	17.95	18.26	27.14	35.10	35.00	14.52	-

ที่มา : สถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร

สำนักงานสถานธนาอนุบาลนอกจากจะมีรายได้จากการรับจํานำทรัพย์สินจากประชาชน แล้ว ทรัพย์สินที่หลุดจํานำทุกรายการ จะนำออกประมูลขายให้แก่พ่อค้าประชาชนทั่วไป โดยจะมีการประกาศให้ทราบล่วงหน้าทางสื่อมวลชนต่างๆ รายได้จากการดำเนินกิจการของสำนักงานสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ดอกเบี้ยการรับจํานำ กำไรจากการจำหน่ายทรัพย์สินหลุดจํานำ และดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดังได้แสดงไว้ในตารางที่ 5 โดยแสดงให้เห็นว่าการดำเนินกิจการของสำนักงานสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา มีกำไรและสามารถจ่ายเงินอุดหนุนให้กับกรุงเทพมหานครมาโดยตลอด

4. ปัญหาการดำเนินงาน

คณะกรรมการเศรษฐกิจการคลังและการส่งเสริมอาชีพประจำสภากรุงเทพมหานคร และคณะอนุกรรมการกิจการพาณิชย์ ได้ศึกษาและสรุปปัญหา/อุปสรรคการดำเนินงาน ซึ่งได้สรุปไว้ในรายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร ปี 2538 ดังนี้

- (1) อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้บางอย่างไม่เพียงพอ และล้าสมัย
- (2) อาคารสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เก่าและชำรุดทรุดโทรม
- (3) ขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญ และอัตรากำลังยังไม่เหมาะสม
- (4) ขาดการประชาสัมพันธ์
- (5) กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกาณ์ดำเนินงานล้าสมัย และยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมแก่การปฏิบัติในปัจจุบัน
- (6) การจัดหาอาคารสถานที่เพื่อขยายสาขาสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครแห่งใหม่กระทำได้ยาก อาจจะต้องซื้อหรือเช่าในราคาที่แพงมาก
- (7) การสำรวจออกแบบและประมาณราคาค่าก่อสร้างรวมทั้งการประกวดราคาจ้างเหมาค่อนข้างล่าช้า

นางสาวพิมลวรรณ ฉ่ำเขียวสกุล ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ การศึกษาการจัดการและการดำเนินงานของสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร “ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าความเป็นมาของกิจการรับจํานำ การจัดตั้ง และความเป็นมาของสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร ลักษณะโครงสร้าง การจัดองค์การ และกระบวนการจัดการ ตลอดจนการดำเนินงานต่างๆ และรายละเอียดอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่าวิธีการจัดการและปฏิบัติงานต่างๆของสำนักงานสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการรับจํานำและเกี่ยวกับสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครอย่างเคร่งครัด โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาอนุบาลเรื่อยมาเป็นลำดับ ทั้งยังต้องคำนึงถึงการควบคุมจากแผนกโรงรับจํานำและค้าของเก่า กองทะเบียน กรม

ตำรวจอีกด้วย เพื่อตรวจสอบมิให้มีการรับจำนำของโจร และให้ปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการรับจำนำ
 อย่างเป็นระเบียบ กล่าวได้ว่า คณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานครจะจัดการวางแผน
 และนโยบาย กำหนดหลักการ แนวทางในการปฏิบัติงานต่างๆ แล้วมอบให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารกิจการ
 เป็นผู้ดูแลให้สถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานครอยู่ในกฎระเบียบต่างๆ โดยมีผู้จัดการเป็นผู้ควบคุมงานอีกชั้นหนึ่ง
 ปัญหาในการจัดการและการดำเนินงานของสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานครที่พบจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ
 ปัญหาเรื่องลำดับขั้นบัญชา เนื่องจากเป็นหน่วยงานราชการและมีผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นต่อเนื่องกันมาก
 การพิจารณาข้อปฏิบัติและการอนุมัติเป็นไปอย่างล่าช้า ในประการแรก คือ ด้านการเงินมีผลกระทบไปใช้ในกรณี
 ที่มีผู้ใช้บริการมาก ทำให้เงินสดหมุนเวียนประจำวันไม่พอเพียง ต้องได้รับอนุมัติเบิกยืมเงินจากผู้อำนวยการ
 สำนักงานกรุงเทพมหานครก่อน ส่วนในประการหลังคือ ความล่าช้าในการจ่ายเงินบำเหน็จรางวัลประจำปีมีผล
 กระทบในด้านลบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของพนักงานสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานครเป็นอย่าง
 ยิ่ง นอกจากนี้ก็มีปัญหาในด้านที่ตั้งสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร คือ ไม่ได้ตั้งอยู่ในที่มีประชาชนหนา
 แน่นที่จะเข้าใช้บริการได้โดยทันที และจำนวนแห่งยังมีไม่พอที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ทั่วถึง ซึ่งในส่วนนี้
 คณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานครได้เร่งพิจารณาเพิ่มการจัดตั้งให้มากขึ้น รวมถึง
 ปัญหาในด้านการจัดบุคลากรที่เหมาะสมกับงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความชัดเจนในการพิจารณาและตี
 ราคาทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักในการก่อให้เกิดรายได้ของสถานธนาณูปาล

นางสาวนันทนา โชติเวทธารัง ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ โรงรับจำนำกับเศรษฐกิจและสังคมไทย “ โดย
 มุ่งศึกษาเกี่ยวกับโรงรับจำนำและการจำนำในประเทศไทย ในด้านบทบาท ปริมาณการเพิ่มหรือลดโรงรับจำนำ
 โดยพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมไทยมีผลต่อกิจการโรงรับจำนำมากน้อยอย่างไร และดูว่า
 โรงรับจำนำได้สะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในแต่ละสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ พ.ศ.2438 กิจ
 การโรงรับจำนำอยู่ภายใต้การดำเนินงานของเอกชน จนถึง พ.ศ.2498 เมื่อรัฐเข้ามาดำเนินการจัดตั้งโรงรับจำนำ
 ของรัฐขึ้น ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผลจากการศึกษาพบว่า ก่อนที่รัฐจะเข้าแทรกแซง กิจการโรงรับ
 จำนำขยายตัวมากอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด เมื่อรัฐเข้าควบคุม โรงรับจำนำต้องเป็นไปตามที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งใน
 ด้านการดำเนินงาน สถานที่ตั้ง จำนวนโรงรับจำนำในแต่ละเขต และคุณสมบัติของผู้ได้รับใบอนุญาต โดยทั่วไป
 โรงรับจำนำจะขยายตัวมากในเขตชุมชน ซึ่งเป็นที่ตั้งโรงบ่อน ตลาด และสถานีรถไฟ การเฟื่องฟูของโรงรับจำนำ
 ขึ้นอยู่กับสภาพของเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในแต่ละสมัย จากการศึกษาพบว่า ในภาวะที่เศรษฐกิจดี
 ปริมาณการรับจำนำจะลดลง ในทางตรงข้ามกันถ้าภาวะเศรษฐกิจฝืดเคืองและสภาพสังคมที่เต็มไปด้วยแหล่ง
 อบายมุข ประชาชนจะพึงโรงรับจำนำกันมากขึ้น แต่ปรากฏว่าในสมัยที่เศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องกันมาเป็นเวลา
 นานในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 โรงรับจำนำกลับมีบทบาทจำกัดในการแก้ปัญหาขาดแคลนเงินตราของประชา
 ชน นอกจากภาวะเศรษฐกิจและสังคมแล้ว นโยบายของรัฐบาลยังเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้
 จำนวนโรงรับจำนำมากหรือน้อย

นางสาวเนาวรัตน์ พรหมพิชรา ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ การศึกษาความต้องการในการมา
 จำนำทรัพย์สินของประชาชนในเขตคลองสานต่อสถานธนาณูปาลวงเวียนเล็ก “ โดยมีวัตถุประสงค์
 เพื่อศึกษาความต้องการของประชาชนในเขตคลองสาน ในด้านของการให้ราคารับจำนำ อัตรา

ดอกเบี้ย การเก็บรักษาทรัพย์สินที่มำจำนำ และการให้บริการของพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ พบว่า ส่วนใหญ่มีความต้องการให้เพิ่มราคารับจำนำอยู่ในระดับที่มากพอสมควรเพราะต้องการเงินไปใช้ในการดำรงชีวิตหรือในธุรกิจของตน ส่วนสาเหตุที่ทำให้การให้ราคารับจำนำทรัพย์สินของทางสถานธนาภูบาลกรุงเทพมหานครไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนนั้น เนื่องมาจากระเบียบของสถานธนาภูบาลกรุงเทพมหานครที่กำหนดให้รับราคาทองคำในราคา 85 % ของราคาทองคำประจำวัน แต่ถ้าเป็นกิจการของโรงรับจำนำเอกชนหรือร้านทองที่รับจำนำทั่วไปแล้วสามารถให้ราคาทองคำได้มากกว่าที่จะไม่ทำให้เกิดผลขาดทุน โดยจะหวังผลตอบแทนในด้านของดอกเบี้ยซึ่งโรงรับจำนำของเอกชนหรือร้านทองจะจัดเก็บในอัตราที่สูงกว่าของสถานธนาภูบาล แต่ถ้าเป็นทรัพย์สินพวกเพชร พลอย เครื่องใช้ไฟฟ้า ปากกา นาฬิกา แว่นตา การให้ราคาจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ให้ราคา เพราะถ้าผู้จำนำปล่อยของให้หลุดเป็นสิทธิ์ของสถานธนาภูบาลกรุงเทพมหานครแล้ว เมื่อนำขึ้นประมูลจำหน่ายแล้ว จำหน่ายไม่ได้ ทางผู้รับจำนำจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในทรัพย์สินนั้น ซึ่งนับเป็นภาระของผู้รับจำนำเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้รับจำนำต้องระมัดระวังในการให้ราคารับจำนำเป็นอย่างมาก

5. สำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร

1 ที่มาและวัตถุประสงค์

สำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร (สทต.) เดิมเป็นเทศบาลนิชย์ สังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ ก่อตั้งโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ 105/2506 เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2506 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2504 ให้โอนองค์การตลาดจากกระทรวงเศรษฐกิจมาให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้มีสถานที่ประกอบอาชีพทำมาค้าขาย ระยะเวลาเทศบาลนครกรุงเทพได้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สำนักงานตลาดเป็นเงิน 4,658,000 บาท เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน และต่อจากนั้นกรุงเทพมหานครก็ไม่จ่ายเงินอุดหนุนแก่สำนักงานตลาดอีกเลย ต่อมาในปี พ.ศ.2518 ได้ปรับฐานะเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร เรื่องการจัดตั้งสำนักงานตลาด กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และปัจจุบันได้ดำเนินการพาณิชย์เกี่ยวกับตลาดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ.2534 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ.2534 ข้อ 6 ดังนี้

- (1) จัดสร้างหรือจัดให้มีตลาดให้เหมาะสมแก่สภาพของชุมชน

- (2) ปรับปรุงตลาดที่มีอยู่แล้วให้ถูกสุขลักษณะและทันสมัย
- (3) ส่งเสริมตลาดเอกชน
- (4) ส่งเสริมการจำหน่ายโภคภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศ
- (5) จัดการและควบคุมการให้บริการเกี่ยวกับตลาด
- (6) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับตลาด
- (7) ควบคุมดูแลราคาสินค้าที่จำหน่ายในตลาดให้เป็นธรรม

2 โครงสร้างและการบริหารงาน

บริหารงานโดย “คณะกรรมการบริหารกิจการสำนักงานตลาด” จำนวนไม่เกิน 9 คน ประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือ รองปลัดกรุงเทพมหานครที่ปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักอนามัย เป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองระบบการคลัง และ บุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานตลาด เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ.2534 ข้อ 8 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน และควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานตลาดให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ ตลอดจนเสนอแนะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่างๆ โดยแบ่งส่วนการบริหารงานออกเป็น 4 กอง และมีตลาด 13 แห่ง คือ

- 1) กองกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ งานบริหารบุคคล งานฝึกอบรมและประชุม งานนิติการ งานควบคุมนิติกรรมและสัญญา และงานนโยบายของสำนักงานตลาด ให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของสำนักงานตลาด โดยมีผู้อำนวยการกองเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แบ่งหน้าที่เป็น 4 งาน ได้แก่ งานธุรการ งานบริหารบุคคล งานฝึกอบรมและประชุม งานนิติการ

- 2) กองคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินงานด้านการเงินการคลัง การพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการจัดทำงบประมาณ ควบคุมบัญชีรับ – จ่าย โดยมีหัวหน้ากองเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แบ่งหน้าที่เป็น 4 งาน ได้แก่ งานการเงินและงบประมาณ งานบัญชี และตรวจสอบ งานทรัพย์สินและพัสดุ งานผลประโยชน์และเร่งรัดหนี้สิน

- 3) กองควบคุมตลาด มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของตลาดต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายที่วางไว้ โดยมีหัวหน้า

หน้ากองเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แบ่งหน้าที่เป็น 3 งาน และ 13 ตลาด ได้แก่ งานบริหาร ตลาด งานควบคุมนิติกรรมและสัญญา งานโยธาและบริการ

4) กองกิจการพิเศษ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำโครงการและแผนงานระยะสั้น ระยะยาว เกี่ยวกับการพัฒนาตลาด การประชาสัมพันธ์ การจัดตั้งตลาดเฉพาะกิจ และส่งเสริม มาตรฐานการดำเนินงานของตลาดเอกชน รวมทั้งงานอื่นๆ ซึ่งมีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกองอื่น ใด ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและคำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานตลาด โดยมีผู้อำนวยการกองเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แบ่งหน้าที่เป็น 3 หน่วยงาน ได้แก่ งานธุรการและประชาสัมพันธ์ งานพัฒนาตลาด และงานกิจการตลาดเฉพาะกิจ

5) กลุ่มงานตรวจสอบ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานในด้าน ต่างๆ ของตลาดและสำนักงานตลาด มีผู้ตรวจการพิเศษเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการ ปฏิบัติงานตรวจสอบโดยสามารถขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากกองต่างๆ ได้

3 การดำเนินงาน

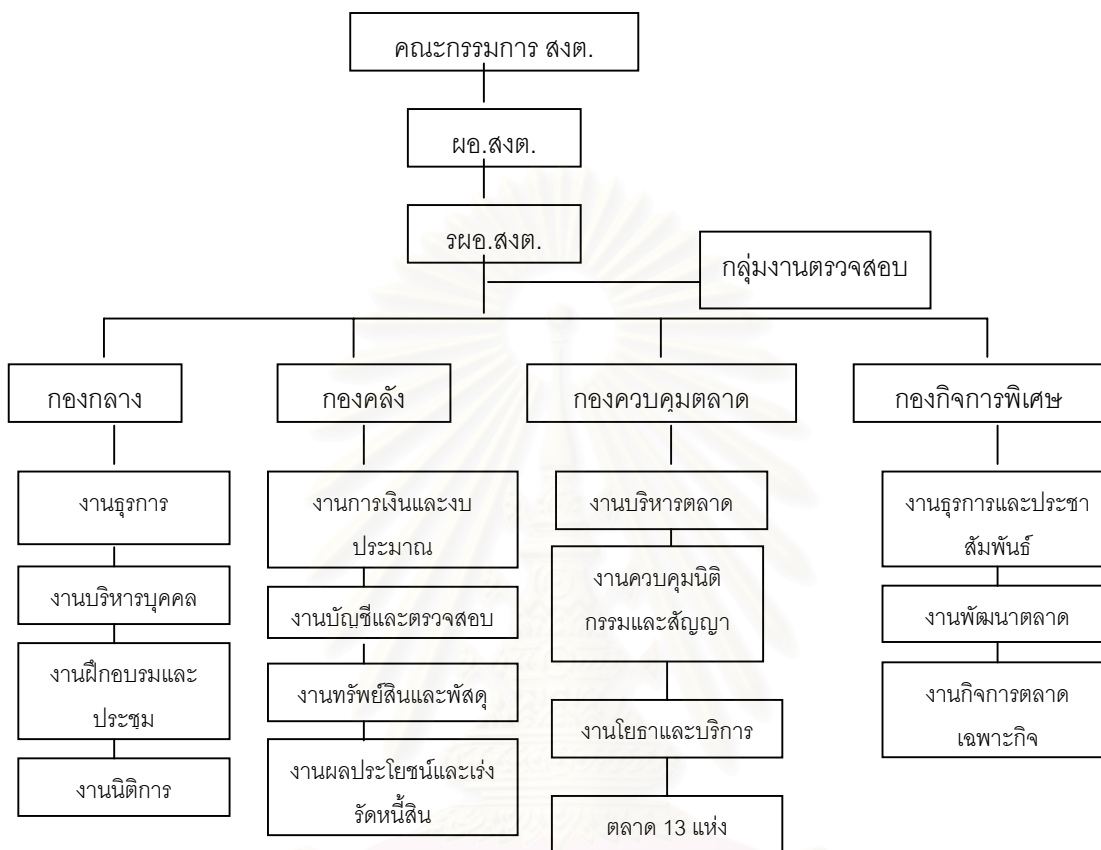
สำนักงานตลาดมีรายได้จากการเก็บค่าเช่าแผงค้าในตลาด ค่าเช่าห้องสุขาในตลาด ค่าเช่าตึกแถวและอาคารพาณิชย์ ปัจจุบันตลาดที่อยู่ในความรับผิดชอบและเป็นแหล่งรายได้ของ สำนักงานตลาด มีจำนวน 13 แห่ง ดังนี้

(1) ตลาดเทวราช ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตดุสิต มีเนื้อที่ประมาณ 7 ไร่ 1 งาน 53 ตารางวา เป็น ตลาดที่เช่าจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

(2) ตลาดผดุงกรุงเกษม ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตดุสิต มีเนื้อที่ประมาณ 3 งาน 41.26 ตารางวา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3 แสดงการบริหารของสำนักงานตลาด กรุงเทพมหานคร



เป็นตลาดที่เช่าจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

(3) ตลาดพระเครื่องพญาไม้ ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตคลองสาน มีเนื้อที่ประมาณ 3 งาน 88.8 ตารางวา โดยรับมอบจากเขตคลองสาน เป็นตลาดที่จัดจำหน่ายของเก่า และแลกเปลี่ยนการเช่าพระเครื่อง และพระบูชา

(4) ตลาดประชานิเวศน์ ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตจตุจักร มีเนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ 1 งาน 46 ตารางวา เป็นตลาดที่อยู่ในย่านชุมชน มีประชาชนมาใช้บริการหนาแน่น และได้รับการพิจารณาให้เป็นตลาดตัวอย่าง

(5) ตลาดมหาโชค ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตดินแดง มีเนื้อที่ประมาณ 1 ไร่ 2 งาน 42.82 ตารางวา โดยได้รับมอบจากการเคหะแห่งชาติ ปัจจุบันมีผู้ดำเนินการค้าและสินค้าจำหน่ายไม่มาก ประชาชนมาใช้บริการน้อย

(6) ตลาดอรุณอัมรินทร์ ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตบางกอกน้อย มีเนื้อที่ประมาณ 3 งาน 42.5 ตารางวา โดยได้รับมอบจากเขตบางกอกน้อย

- (7) ตลาดราชบุรีบูรณะ ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตราชบุรีบูรณะ มีเนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ 2 งาน 70.14 ตารางวา โดยได้รับมอบจากเขตราชบุรีบูรณะ
- (8) ตลาดบางกะปิ ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตบางกะปิ มีเนื้อที่ประมาณ 5 ไร่ 31 ตารางวา เป็นตลาดที่ตั้งอยู่ในย่านชุมชน มีประชาชนมาใช้บริการหนาแน่น โดยได้รับมอบจากเขตบางกะปิ
- (9) ตลาดมีนบุรี ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตมีนบุรี มีเนื้อที่ประมาณ 13 ไร่ 1 งาน 53.91 ตารางวา โดยได้รับมอบจากเขตมีนบุรี รอบตลาดเป็นตึกแถว พักอาศัย ซึ่งจะปรับปรุงเป็นตลาดจำหน่ายสินค้าทั่วไป ปัจจุบันผู้เช่าตึกแถวยังไม่ออกจากพื้นที่ อยู่ระหว่างดำเนินคดีฟ้องขับไล่
- (10) ตลาดหนองจอก ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตหนองจอก มีเนื้อที่ประมาณ 1 ไร่ 2 งาน 87.22 ตารางวา โดยได้รับมอบจากเขตหนองจอก
- (11) ตลาดโอ่งอ่าง ตั้งอยู่ริมคลองโอ่งอ่างระหว่างเขตสัมพันธวงศ์และเขตดุสิต มีเนื้อที่ประมาณ 5 ไร่ 3 งาน 32.75 ตารางวา เนื่องจากต้องส่งมอบพื้นที่ให้กรุงเทพมหานคร ตามมติคณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการจัดหาตลาดแห่งใหม่เพื่อรองรับผู้ค้าคลองโอ่งอ่าง
- (12) ตลาดสิงหา หรือ ตลาดใต้สะพานพระโขนง ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพระโขนง มีเนื้อที่ประมาณ 3 งาน 55.5 ตารางวา เป็นตลาดที่โครงการ BTSC ขอพื้นที่ตลาดท่ารถไฟ
- (13) ตลาดรัชดาภิเษก ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตธนบุรี มีเนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ 88.12 ตารางวา เป็นตลาดที่อยู่ในย่านชุมชนหนาแน่นพอสมควร

รายได้ของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานครได้จากดอกเบียเงินฝากธนาคาร ค่าบำรุง ค่าเช่าตึกแถว แผงค้า ชุมนอาหาร ที่ว่าง ค่าบริการที่จอดรถ และค่าบริการรักษาความสะอาด โดยเก็บจากผู้เช่าตามสัญญาเช่า และข้อตกลงของสำนักงานตลาดฯ รวมทั้งอัตราดอกเบียเงินฝากธนาคารจากยอดเงินฝากประจำ นอกจากนี้ที่กล่าวไว้แล้ว มีรายได้เบ็ดเตล็ด ได้จาก ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าธรรมเนียมโอน ค่าธรรมเนียมทำสัญญาเช่า เป็นต้น ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 6 ได้แก่

- ค่าเช่าตึกแถว รวม 5 ตลาด ได้แก่ ตลาดบางกะปิ ตลาดประชานิเวศน์ 1 ตลาดมีนบุรี ตลาดหนองจอก และตลาดราชบุรีบูรณะ
- ค่าเช่าแผงค้าและค่าบริการรักษาความสะอาด รวม 11 ตลาด ได้แก่ ตลาดเทวราช ตลาดบางกะปิ ตลาดผดุงกรุงเกษม ตลาดประชานิเวศน์ 1 ตลาดมหาโชค ตลาดหนองจอก ตลาดอรุณอมรินทร์ ตลาดรัชดาภิเษก ตลาดริมคลองโอ่งอ่าง ตลาดพระเครื่องพญาไม้
- ค่าเช่าห้องสุขา รวม 6 ตลาด ได้แก่ ตลาดเทวราช ตลาดผดุงกรุงเกษม ตลาดประชานิเวศน์ 1 ตลาดอรุณอมรินทร์ ตลาดรัชดาภิเษก และตลาดพระเครื่องพญาไม้

- ค่าเช่าซุ้มอาหาร ได้แก่ ตลาดประชาชนเวศน์ 1
- ค่าเช่าที่ว่าง รวม 7 ตลาด ได้แก่ ตลาดเทวราช ตลาดบางกะปิ ตลาดประชาชนเวศน์ 1 ตลาดมหาโชค ตลาดมีนบุรี ตลาดรัชดาภิเษก ตลาดราชบุรีบูรณะ
- ค่าบริการที่จอดรถ ได้แก่ ตลาดบางกะปิ ตลาดประชาชนเวศน์ 1

4. ปัญหาการดำเนินงาน

สำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร เป็นกิจการพาณิชย์ที่มีกำไรสามารถจัดส่งรายได้ให้กรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามในรายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร ปี 2540 คณะกรรมการเศรษฐกิจการคลังได้ทำการศึกษาปัญหาการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยสรุปได้ดังนี้

(1) ด้านบุคลากร ได้แก่ อัตรากำลังและตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างไม่เหมาะสมกับปริมาณงานและลักษณะงาน อัตราค่าจ้างต่ำ บุคลากรขาดแคลนความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินงานด้านเชิงพาณิชย์ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารภายในอยู่เสมอ

(2) ด้านสัญญาและอัตราค่าเช่า ได้แก่ อายุสัญญายาวนานเกินไป บางสัญญานานถึง 40-50 ปี การดำเนินคดีความฟ้องร้องมีจำนวนมากและยืดเยื้อ อัตราค่าเช่าแพงค่าในตลาดและค่าเช่าตึกแถวมีอัตราต่ำมากเมื่อเทียบกับเอกชน

(3) ด้านอื่นๆ ได้แก่ ปัญหาการรักษาความสะอาดและปัญหาขยะตกค้าง สภาพตลาดทรุดโทรม พื้นที่ต้ำน้ำท่วมขัง ตัวอาคารไม่แข็งแรง การบริการของตลาดยังไม่ดีเท่าที่ควร การใช้พื้นที่ของตลาดยังไม่ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ผู้ค้าไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยเคร่งครัด เช่น การเช่าช่วงต่อ การไม่ชำระค่าเช่าตามกำหนดเวลาในสัญญา

ตารางที่ 6 แสดงผลการดำเนินงานของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2534 – 2541

หน่วย / ล้านบาท

รายการ	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
รายรับประจำ	24.77	18.60	21.41	23.58	28.93	30.88	30.47	38.62
รายจ่ายประจำ	13.02	12.00	14.63	13.82	15.99	18.61	19.01	20.07
กำไร	11.75	6.60	6.78	9.76	12.95	12.27	11.46	18.55
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	7.08	6.72	5.25	4.46	6.62	8.38	7.83	10.05
กำไรสุทธิ	4.67	(0.12)	1.53	5.30	6.33	3.89	3.64	8.50
เงินอุดหนุนให้ กทม.	5.88	3.30	3.39	4.88	6.47	6.14	5.73	9.27

ที่มา : กองคลัง สำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6. ตลาดนัดกรุงเทพมหานคร

นอกจากการพาณิชย์ทั้ง 3 ประเภทแล้ว กรุงเทพมหานครยังได้ดำเนินกิจการที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์แต่ไม่ได้ตราข้อบัญญัติกำหนดให้เป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ ตลาดนัดกรุงเทพมหานคร

1 ที่มาและวัตถุประสงค์

กรุงเทพมหานครได้มีการจัดตั้งตลาดนัดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2491 ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีนโยบายให้มีตลาดนัดทุกจังหวัด เพื่อให้ประชาชนได้หาซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคในราคาที่ยุติธรรม หรือ ในราคาที่รัฐควบคุม และเพื่อเป็นการปลูกฝังให้คนไทยรัก รู้จักการค้าขายมากยิ่งขึ้น² ซึ่งจังหวัดพระนคร (กรุงเทพมหานครในสมัยนั้น) ได้เลือกบริเวณท้องสนามหลวงเป็นสถานที่จัดตลาดนัด มีชื่อเรียกว่า “ตลาดนัดสนามหลวง” ต่อมา พ.ศ.2492 ทางราชการจำเป็นต้องใช้ท้องสนามหลวง จึงย้ายตลาดนัดไปอยู่ในพระราชอุทยานสราญรมย์ จนถึง พ.ศ.2500 รวมเป็นระยะเวลา 8 ปี โดยผู้ค้ามีสินค้าอะไรที่ต้องการมาจำหน่ายก็สามารถตั้งแผงค้าได้ โดยแจ้งความประสงค์ต่อเทศบาลนครกรุงเทพ หลังจากนั้นได้ย้ายออกไปตั้งอยู่บริเวณสนามชัยเป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2500 แต่เนื่องจากสนามชัยคับแคบ ไม่เหมาะสม จึงได้ย้ายตลาดนัดกลับไปอยู่ที่สนามหลวงเช่นเดิม ในวันที่ 5 ธันวาคม 2501 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้เทศบาลนครกรุงเทพเป็นผู้ควบคุมดูแลอย่างเต็มรูปแบบ ใน พ.ศ.2503 พร้อมจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหาร โดยอำนาจทั้งหมดขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครกรุงเทพ และกำหนดกฎระเบียบในการดูแลตลาดนัดแห่งนี้³ ในปี พ.ศ.2521 รัฐบาลมีนโยบายที่จะใช้สนามหลวงเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน และเป็นสถานที่จัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี และเป็นที่ยี่จัดงานรัฐพิธีต่างๆ ดังนั้น เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2525 กรุงเทพมหานครจึงได้ย้ายตลาดนัดกรุงเทพมหานครไปตั้งในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่บริเวณย่านพลโยธินต่อจากสวนจตุจักร โดยใช้ชื่อว่า ตลาดนัดย่านพลโยธิน ปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “ตลาดนัดจตุจักร” เพื่อให้สอดคล้องกับสวนสาธารณะจตุจักร ในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งได้รับพระราชทานนามตั้งในปี 2530 โดยมีวัตถุประสงค์

1. ให้ประชาชนมีสถานที่ประกอบอาชีพค้าขายในทำเลที่เหมาะสมเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะสินค้าประเภทพืชไร่ที่เกษตรกรผลิตขึ้นเอง

² ธาณี กุลแพทย์, “บทบาทของตลาดนัดจตุจักรที่มีต่อชุมชนกรุงเทพฯและปริมณฑล (พ.ศ.2525-2537)” (สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 16.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

2. เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยการรวมสินค้าหลายประเภทไว้สถานที่เดียวกัน
3. ให้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นที่รองรับผู้ค้าที่จำหน่ายสินค้าบริเวณตลาดนัดสนามหลวงเดิม

2 โครงสร้างและการบริหารงาน

กองอำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ยังไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ หรือ หน่วยงานการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร แต่เป็นกิจการอย่างหนึ่งภายใต้อำนาจหน้าที่ และการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร บริหารงานตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ “คณะกรรมการควบคุมการจัดตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (กนท.)” ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 21 คน มีประธานกรรมการหนึ่งคนเรียก โดยย่อว่า “ประธาน กนท.” คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ควบคุมการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการจัดตลาดนัดชั่วคราว และมีอำนาจกำกับดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ กำหนดหน้าที่และแต่งตั้งคณะทำงานได้ตามความจำเป็นและตามความเหมาะสม เงินรายรับอันเกิดจากการดำเนินกิจการตลาดนัด จัดเป็นเงินนอกงบประมาณตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีกรงงบประมาณ พ.ศ.2529 ข้อ 21 ประเภท “เงินตลาดนัด” โดยเงินรายได้เหลือจ่ายเมื่อสิ้นทุกงวด 4 เดือนของปีงบประมาณ จัดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 50 % ของยอดเงินรายได้เหลือจ่าย ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งจ่ายเพื่อใช้ในกิจการอื่นตามที่เห็นสมควร ส่วนที่เหลืออีก 50 % ให้เก็บไว้เป็นทุนในการดำเนินการตลาดนัดต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินและรักษาเงินตลาดนัด พ.ศ.2521 ข้อ 4 ดังนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจอนุมัติใช้เงินยอด 50% ของเงินนอกงบประมาณ ประเภทเงินตลาดนัด ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตามที่เห็นสมควรได้

การบริหารงานส่วนใหญ่ยึดถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เช่น การเงิน การพัสดุ หรือ การอนุมัติโครงการต่างๆ ระเบียบแบบแผนในการบริหารงานบุคคลและการเงิน ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบของกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม ทำให้ขาดความคล่องตัว และระเบียบเดิมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีมหาดไทย การแก้ไขระเบียบต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการ

การดำเนินงานอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของผู้อำนวยการตลาดนัด ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง รับผิดชอบการบริหารงานตลาดนัดตามที่ประธาน กนท. กำหนด โดยมี

รองผู้อำนวยการตลาดนัดหนึ่งคน และผู้ช่วยผู้อำนวยการตลาดนัดตามที่เห็นสมควร มีหน้าที่รับผิดชอบช่วยเหลือผู้อำนวยการตลาดนัดตามที่ได้รับมอบหมาย

กองอำนาจการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร แบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบออกเป็น 4 ฝ่าย และ 4 งาน ดังนี้

1) ฝ่ายบริหารทั่วไป รับผิดชอบเกี่ยวกับการสารบรรณและธุรการ การประสานงาน การเจ้าหน้าที่ การประชาสัมพันธ์ การอนามัย และหน้าที่อื่นๆ แบ่งเป็น งานธุรการตลาดนัดจตุจักร งานธุรการตลาดนัดเมืองมีน งานสถานที่ตลาดนัดจตุจักร งานสถานที่ตลาดนัดเมืองมีน

2) ฝ่ายปฏิบัติการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินผู้ค้า หรือรายได้อื่นๆ การส่งเงินที่จัดเก็บได้ให้แก่ฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ การดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การตั้งวางจัดระเบียบแผงค้า และจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดที่จอดยานพาหนะ และการจัดการจราจรให้ยานพาหนะผ่านได้โดยสะดวก โดยแบ่งเป็น งานรายได้ตลาดนัดจตุจักร งานรายได้ตลาดนัดเมืองมีน งานเทศกิจตลาดนัดจตุจักร งานเทศกิจตลาดนัดเมืองมีน งานรักษาความสงบและการจราจรตลาดนัดจตุจักร งานรักษาความสงบและการจราจรตลาดนัดเมืองมีน

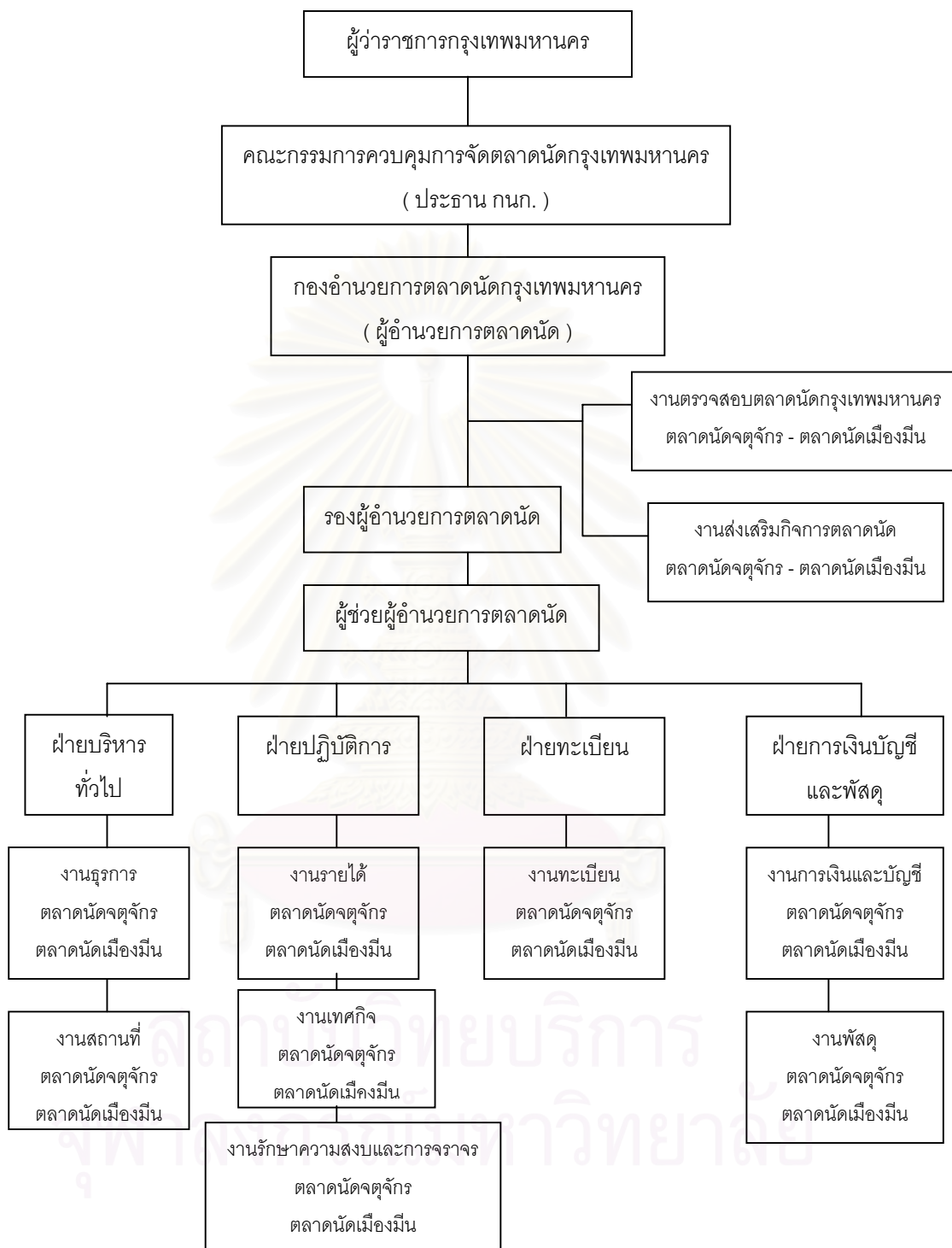
3) ฝ่ายทะเบียน รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดระเบียบกำหนดพื้นที่แผงค้า การจับจองแผงค้า การทำสัญญากับผู้ค้า การทำทะเบียนแผงค้า การดำเนินการกับผู้ค้าที่ผิดระเบียบและเสนอ กนก. พิจารณาโทษผู้ค้า โดยแบ่งออกเป็นงานทะเบียนตลาดนัดจตุจักร งานทะเบียนตลาดนัดเมืองมีน

4) ฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ รับผิดชอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินทุกประเภท การเก็บรักษาเงิน การทำบัญชีรายรับ รายจ่าย การรายงานสถานภาพทางการเงินของตลาดนัด การจัดหาพัสดุ การเบิกจ่ายพัสดุ ซ่อมแซมพัสดุ ครุภัณฑ์ การจ้าง การควบคุมดูแล เก็บรักษา และจัดทำทะเบียนพัสดุครุภัณฑ์ สิ่งของต่างๆ โดยแบ่งเป็นงานการเงินและบัญชีตลาดนัดจตุจักร งานการเงินและบัญชีตลาดนัดเมืองมีน งานพัสดุตลาดนัดจตุจักร งานพัสดุตลาดนัดเมืองมีน

5) งานตรวจสอบตลาดนัดจตุจักร และงานตรวจสอบตลาดนัดเมืองมีน รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการเก็บเงินผู้ค้า และการเก็บเงินรายได้อื่นให้ถูกต้องครบถ้วน ตรวจสอบผู้ค้าให้ถูกต้องตามแผงค้า ตรวจสอบความเรียบร้อยทั่วไป ตรวจสอบบัญชีการเงิน ราคาสินค้า แผงค้าว่าง โดยขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการตลาดนัด

6) งานส่งเสริมกิจการตลาดนัดจตุจักร และงานส่งเสริมกิจการตลาดนัดเมืองมีน รับผิดชอบด้านการจัดกิจกรรมพิเศษ การหารายได้ให้ตลาดนัดและอื่นๆ โดยขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการตลาดนัด ปัจจุบันมีตลาดนัดอยู่ 2 แห่ง คือ ตลาดนัดจตุจักร และตลาดนัดเมืองมีน

แผนภูมิที่ 4 แสดงการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร



3 การดำเนินงาน

ตลาดนัดจตุจักร มีพื้นที่ 68 ไร่ 95 ตารางวา จำนวนแผงค้า 8,817 แผง แต่ละแผงมีขนาด 2.50 X 2.00 เมตร แบ่งเป็น 26 โครงการ มีสินค้า 8 ประเภท ได้แก่ ผักและผลไม้ เสื้อผ้า สัตว์เลี้ยง

ต้นไม้ อาหารปรุงสุก อาหารสำเร็จรูป อาหารสด เบ็ดเตล็ด นอกจากนี้ ทุกวันเสาร์ - อาทิตย์ ระหว่างเวลา 16.00 – 18.00 น. กองอำนวยการตลาดนัดจัดให้มีการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ลานเร่ ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 1,285 ตารางเมตร อยู่บริเวณพื้นที่ว่างรอบหอนาฬิกา มีจำนวน 257 แผงค้า ขนาดพื้นที่แผงค้าละ 2.25 X 2.25 เมตร โดยจัดประมูลแผงค้าทุกวันอาทิตย์สุดท้ายของเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีสถานที่จำหน่ายสินค้าอย่างทั่วถึงมากขึ้น

ตลาดนัดเมืองมีน (จตุจักร 2) เปิดทำการตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 2533 ในที่ดินของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร จำนวน 13.70 ไร่ ตั้งอยู่ใจกลางของเขตมีนบุรี มีแผงค้าจำนวน 1,320 แผงค้า แบ่งเป็น 8 โครงการ สินค้าที่จำหน่ายมีครบวงจรเหมือนตลาดนัดจตุจักร นอกจากนี้ยังมีเนื้อที่เพื่อจัดบริเวณลานเลหลัง จำนวน 1,100 ตารางเมตร จัดแผงค้าได้มากกว่า 100 แผง

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มอบนโยบายให้กองอำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานครลงทุนในที่ดินบริเวณถนนพหลโยธิน ซึ่งธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด เป็นผู้ดูแล เพื่อจัดเป็นตลาดนัดชั่วคราว โดยใช้ชื่อว่า “ตลาดนัดชั่วคราวรัชโยธิน” สำหรับช่วยเหลือและรองรับผู้ว่างงาน ตลอดจนผู้ประกอบการในภาวะเศรษฐกิจถดถอยในพื้นที่ประมาณ 11 ไร่ 55 ตารางวา มีกำหนดระยะเวลาการเช่า 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 30 กรกฎาคม 2541 โดยเริ่มเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 12 สิงหาคม 2541 สามารถรองรับผู้ค้าได้ประมาณ 1,000 แผงค้า เปิดทำการค้าทุกวัน ตั้งแต่เวลา 08.00 – 18.00 น. ดังนี้

- วันจันทร์ – วันอังคาร ขายสินค้าประเภทต้นไม้ และอาหาร
- วันพุธ – วันอาทิตย์ ขายสินค้าประเภททั่วไป และอาหาร

การดำเนินงานของตลาดนัดจตุจักร สามารถทำรายได้เป็นจำนวนมาก จากการให้เช่าแผงค้า ที่จอดรถ รวมทั้งการจัดให้มีการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ลานเร่ ทุกวันเสาร์-อาทิตย์ ระหว่างเวลา 16.00-18.00 น. สำหรับตลาดนัดมีนบุรี สินค้าที่จำหน่ายมีครบวงจรเหมือนตลาดนัดจตุจักร แต่จำนวนผู้เข้าไปใช้บริการน้อยกว่า จึงทำรายได้ไม่มากเท่าตลาดนัดจตุจักร

การประกอบกิจการของตลาดนัด มีผลกำไร โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ปี 2521 กำหนดให้รายรับอันเกิดจากการดำเนินงานของตลาดนัดให้นำส่งกองการเงิน สำนักงานคลังกรุงเทพมหานคร ไว้เป็นเงินฝากประเภทถอนคืน เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานตลาดนัด ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพิจารณาเห็นสมควร รายได้เหลือจ่ายเมื่อสิ้นสุดงวดที่ 4 ของปีงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งจ่ายเพื่อใช้ในกิจการอื่นที่สมควรกึ่งหนึ่ง ส่วนที่เหลือให้เก็บไว้ดำเนินงานของตลาดนัดต่อไป รายได้ปัจจุบัน ร้อยละ 50 แบ่งจ่ายให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อีกร้อยละ 50 เก็บไว้เป็นทุนหมุนเวียนของตลาดนัด

4. ปัญหาการดำเนินงาน

จากการศึกษาของ ธาณี กุลแพทย์ พบว่า ก่อนหน้าที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตลาดนัดจตุจักรอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรม พ่อค้า ประชาชนให้ความสนใจและเข้าไปใช้บริการน้อย เมื่อพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2528 ได้มอบหมายให้ พันเอกวินัย สมพงษ์ เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบ โดยจัดตั้งหน่วยงานขึ้นดูแลกิจการตลาดนัดโดยเฉพาะ ภายใต้ชื่อ “ กองอำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร “ และแต่งตั้งพันเอกวินัย สมพงษ์ เป็นผู้อำนวยการตลาดนัดคนแรก ทำให้ตลาดนัดจตุจักรกลายเป็นตลาดกลางแจ้งที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ได้แก่ ปัญหาความสกปรก ปัญหาการจราจรในตลาดนัดซึ่งส่งผลกระทบต่อบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง และเป็นแหล่งรวมมิจฉาชีพ เป็นต้น

ปัจจุบัน ฐานะของตลาดนัดไม่ได้เป็นหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร เนื่องจากไม่ได้มีระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และไม่เป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายทั้งในกรณีการทำนิติกรรม และกรณีเกิดการฟ้องร้องทางกฎหมายทั้งในฐานะที่เป็นโจทก์ และจำเลย การบริหารงานอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และบริหารงานตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในรูปคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ และมีอำนาจรัฐอยู่ในมือ การควบคุมนโยบายการบริหารจึงหนีไม่พ้นระบบราชการ การบริหารงานส่วนใหญ่ยังต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เช่น การเงิน การพัสดุ หรือ การอนุมัติโครงการต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องการเบิกจ่ายเงินเพื่อใช้ในการบริหารงานตลาดนัด ผู้อำนวยการตลาดนัดไม่มีอำนาจในการสั่งเบิกจ่ายเงิน ต้องทำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทุกกรณี ทำให้เกิดความล่าช้า เนื่องจากขั้นตอนตามระบบราชการ ซึ่งมีระเบียบมาก และขาดความคล่องตัว ดังจะเห็นได้จากกรณีของนายสุพงษ์ ลิ้มธนากุล ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ลาออกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ทั้งที่เพิ่งเข้ามาทำงานได้ไม่ถึง 3 เดือน และ ร.ท.ชวลิต เตชะไพฑูริย์ ก็ได้ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการบริหารตลาดนัดเช่นกัน เนื่องจากติดปัญหาขั้นตอนในการทำงานล่าช้า ช้าซ้อน ทั้งนี้เพราะโครงสร้างการบริหารงานไม่มีอิสระเต็มที่ ไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆ กล่าวคือ เมื่อบอร์ดมีมติเห็นชอบเรื่องใด และส่งเรื่องเสนอให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่กำกับดูแลตลาดนัดกรุงเทพมหานคร และก่อนที่จะให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ ก็ต้องส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามระบบราชการ ทำให้การบริหารงานล่าช้า รวมถึงอำนาจการอนุมัติงบประมาณซึ่งเป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อจะขออนุมัติใช้เงินตลาดนัด ก็ต้องส่งเรื่องให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งก็ส่งต่อไปยังรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ดูแลสำนักการคลังพิจารณา และต้องมาผ่านรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ดูแลตลาดนัดอีกคนเป็นการส่งเรื่องวนไปวนมา (ปรากฏเป็นข่าวลงในหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับประจำวันที่ 13 และ 14 มกราคม 2543 หน้า 30 และหน้า 28 ตามลำดับ) ระเบียบแบบแผนการบริหารงานบุคคล การเงิน ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบของกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม ทำให้ขาดความคล่อง

ตัว และระเบียบเดิมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีมหาดไทย การแก้ไขระเบียบต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการ นอกจากนี้ไม่มีการทำงานประมาณรายจ่ายประจำปี เงินรายได้ทั้งหมดของตลาดนัดอยู่ในความดูแลของสำนักงานเลขานุการ สำนักการคลัง ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงินตลาดนัด พ.ศ.2533 ทำให้การติดตามและควบคุมรายจ่ายของหน่วยงานเป็นไปโดยลำบากและไม่สามารถที่จะวางแผนการใช้จ่ายเงินได้อีกด้วย

ปัญหาการยกฐานะของตลาดนัดให้เป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะในกรณีเป็นการพาณิชย์ที่ตั้งใหม่ หรือ ให้สังกัดสำนักงานตลาด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 97 บัญญัติให้ตราเป็นข้อบัญญัติ ดังนั้น จะต้องมีการยกร่างข้อบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากร่างข้อบัญญัตินี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คือ จะต้องประกอบด้วยการพิจารณาของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เนื่องจากผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานครเกรงว่าถ้ายกฐานะเป็นการพาณิชย์แล้ว จะเป็นอุปสรรคต่ออำนาจการใช้จ่ายเงิน 50 % ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น จึงไม่เห็นชอบให้ยกร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้ตลาดนัดเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารตลาดนัดก็ได้มีความพยายามที่จะยกฐานะของตลาดนัด โดยการจัดสัมมนาพัฒนาองค์การบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 28-30 สิงหาคม 2538 ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ทแอนด์โบลคลับ อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี ในครั้งนั้น น.ส.สุทธิพรธน อร่ามกุล ผู้อำนวยการกองส่งเสริมธุรกิจ กระทรวงพาณิชย์ ได้เสนอความคิดเห็นว่า ปัจจุบันตลาดนัดมีใช้รูปแบบตลาดนัดเดิม แต่เป็นกึ่งตลาดถาวร จึงควรปรับปรุงแบบการบริหารเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อว่าสถานภาพของเจ้าหน้าที่ในองค์กรจะได้มีความมั่นคง และเน้นการจำหน่ายสินค้าที่ผลิตในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าด้านการเกษตรเพื่อให้ตรงกับวัตถุประสงค์ รวมทั้งควรให้มีการใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์มากกว่าเดิมยิ่งขึ้น ขณะนี้นายธนิศ คงสมศักดิ์ รองผู้อำนวยการองค์การตลาด กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอแนวความคิดว่า รูปแบบการบริหารแบบรัฐวิสาหกิจ ต้องติดขัดกับกฎหมาย ข้อบังคับหลายฉบับ เป็นการนำเข้าสู่ระบบราชการ ทำให้การพัฒนาองค์การล่าช้า รูปแบบของตลาดนัดสมควรเป็นรูปบริษัท เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ผู้บริหารสามารถกำหนดเป้าหมายการบริหารได้อย่างชัดเจน และจากผลการประชุมกลุ่มย่อย 4 กลุ่มสรุปในทำนองเดียวกันว่า การบริหารงานไม่คล่องตัว อิงระเบียบราชการมากเกินไป ควรแก้ไขปรับปรุงรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกลุ่มที่ 1 เห็นว่าควรเป็นรูปแบบนิติบุคคล โดยจะเป็นรูปแบบใดก็ได้ กลุ่มที่ 2 เป็นนิติบุคคลรูปแบบบริษัทจำกัด กลุ่มที่ 3 เป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร และ กลุ่มที่ 4 เป็นรูปแบบนิติบุคคล โดยให้บริษัทกรุงเทพธนาคม ***** เข้ามา Take Over

***** เดิมเทศบาลนครกรุงเทพได้ก่อตั้งบริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2498 เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปศุสัตว์ และการค้าเนื้อสัตว์ ต่อมาวันที่ 15 กันยายน 2537 ได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและการจัดการงานสาธารณูปโภคพื้น

การจัดสรรรายได้ให้กับกรุงเทพมหานคร

การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาแม้ว่าจะทำรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครไม่มากเท่าที่ควร แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับรายได้ประเภทอื่นๆแล้ว การพาณิชย์ดำเนินการโดยใช้งบประมาณแยกออกจากงบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยรายได้ที่กรุงเทพมหานครได้รับจากกิจการพาณิชย์เป็นรายได้ที่จัดสรรมาจากกำไรสุทธิของหน่วยการพาณิชย์ต่างๆ ซึ่งให้เป็นเงินอุดหนุนแก่กรุงเทพมหานคร ปัจจุบันการพาณิชย์ที่ดำเนินการกิจการมีเพียง 2 หน่วยงานเท่านั้น คือ สถานธนาภิบาลกรุงเทพมหานคร และ สำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร ดังนั้น หากได้มีการพัฒนากิจการพาณิชย์ รวมทั้งมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมในการดำเนินงานก็น่าจะเป็นหน่วยงานที่สร้างรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้กรุงเทพมหานครมีความสามารถในการจัดบริการเพื่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยรายได้จากการพาณิชย์ที่ส่งเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานครนั้น ได้มาจากผลกำไรสุทธิที่เกิดจากการดำเนินการของหน่วยการพาณิชย์ในแต่ละปี ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การตรวจเงิน และการจัดสรรผลกำไรประจำปีของสถานธนาภิบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2539 และ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การตรวจเงิน และการจัดสรรผลกำไรประจำปีของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2540 กล่าวคือ การจัดสรรผลกำไรสุทธิประจำปีของสถานธนาภิบาลกรุงเทพมหานครให้ดำเนินการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อส่งเป็นรายได้ให้กรุงเทพมหานคร
- 2) เพื่อใช้เป็นเงินสมทบทุนดำเนินการและขยายกิจการ
- 3) เพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จรางวัลประจำปีแก่คณะกรรมการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ และพนักงาน
- 4) เพื่อการสาธารณกุศล

โดยให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ และโดยความเห็นชอบของประธานคณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาภิบาลกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การตรวจเงิน และการจัดสรรผลกำไรประจำปีของสถานธนาภิบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2539 หมวด 10 ข้อ 96 สำหรับการจัดสรรผลกำไรสุทธิประจำปีของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร ก็เป็นไปในทำนองเดียวกับสถานธนาภิบาล กล่าวคือ การจัดสรรผลกำไรสุทธิประจำปี ให้ดำเนินการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ฐานในเขตกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท 99.99 % ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร

- 1) เพื่อส่งเป็นรายได้ให้กรุงเทพมหานคร
- 2) เพื่อใช้เป็นเงินสมทบทุนดำเนินการและขยายกิจการ
- 3) เพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จรางวัลประจำปีแก่คณะกรรมการ พนักงาน ลูกจ้างประจำ
- 4) เพื่อจ่ายให้ผู้ที่ทำคุณประโยชน์แก่สำนักงานตลาดหรือเพื่อการสาธารณกุศล

โดยให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การตรวจเงิน และการจัดสรรผลกำไรประจำปีของสำนักงานตลาด กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2540 หมวด 10 ข้อ 95

ตามระเบียบข้อ 95 ของสำนักงานตลาด ซึ่งได้ปรับปรุงใหม่และประกาศใช้ในปี 2540 เมื่อคณะกรรมการ มีมติเช่นใดแล้ว จะต้องเสนอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบ ขณะที่ระเบียบข้อ 96 ของสถานธนาบาลกรุงเทพมหานคร เมื่อคณะกรรมการมีมติอย่างไรแล้ว ให้เสนอประธานคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

ตารางที่ 7 แสดงรายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี งบประมาณ 2532 – 2541 ดังนี้

หน่วย / ล้านบาท

ปี งบประมาณ	รายได้ประจำ ของ กทม.	รายได้จากการพาณิชย์			รวมรายได้ จาก การพาณิชย์	คิดเป็นร้อยละ ของรายได้ ประจำของ กทม.
		สำนักงานปฎิย	สถานธนาบาล กทม.	สำนักงานตลาด กทม.		
2532	8,416.55	-	16.85	0.50	17.35	0.21
2533	8,604.62	-	15.40	6.87	22.27	0.26
2534	9,143.53	-	16.00	5.43	21.43	0.23
2535	10,258.30	-	17.95	6.60	24.55	0.24
2536	14,208.68	-	18.26	3.99	22.25	0.16
2537	15,993.36	-	27.10	2.88	29.98	0.19
2538	19,091.34	-	35.10	6.43	41.53	0.22
2539	22,488.60	-	35.00	6.14	41.14	0.18
2540	23,859.54	-	14.52	5.73	20.25	0.09
2541	26,404.28	-	-	9.27	9.27	0.04

ที่มา : สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

กิจการที่สามารถทำรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครอีกอย่าง คือ ตลาดนัดจตุจักร กล่าวคือ เงินรายรับอันเกิดจากการดำเนินงานตลาดนัด ให้นำส่งฝากกองการเงิน สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร ไว้เป็นเงินฝากถอนคืนประเภท “ เงินตลาดนัด ” สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงานตลาดนัดตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพิจารณาเห็นสมควร เงินรายได้เหลือจ่ายเมื่อสิ้นทุกงวดสี่เดือนของปีงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งจ่าย เพื่อใช้ในกิจการอื่นที่เห็นสมควรกึ่งหนึ่ง ส่วนที่เหลือให้เก็บไว้เป็นทุนในการดำเนินการตลาดนัดต่อไป จากการดำเนินกิจการของตลาดนัดของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา นับว่าประสบความสำเร็จด้วยดี ดังจะเห็นได้ว่าในปีหนึ่ง ๆ ตลาดนัดกรุงเทพมหานครมีรายรับมากกว่ารายจ่าย ดังนั้น จึงมีเงินรายได้เหลือจ่าย ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจการอื่น ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร (ตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 8)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 แสดงรายรับ-รายจ่ายของตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2517 –2541

หน่วย/บาท

ปี งบประมาณ	รายรับ	รายจ่ายจากการ ดำเนินงาน	รายจ่าย 50 %	รายรับสูงกว่า รายจ่าย
2517	1,970,252.12	1,288,801.80	-	681,450.32
2518	1,895,678.00	1,305,131.18	-	590,546.82
2519	2,989,736.00	1,813,275.95	-	1,176,460.05
2520	3,006,306.00	3,808,315.58	-	(802,009.58)
2521	4,164,814.00	2,408,260.22	156,123.70	1,600,430.08
2522	3,560,519.00	2,127,039.14	1,135,862.40	297,617.46
2523	5,397,816.01	2,200,077.42	495,619.15	2,702,119.44
2524	5,080,628.68	2,378,020.29	793,122.78	1,909,485.61
2525	7,634,761.74	4,855,058.34	1,468,495.25	1,311,208.15
2526	11,058,178.46	7,813,559.58	1,349,144.15	1,895,374.73
2527	11,143,795.89	7,758,969.17	1,511,098.50	1,873,728.22
2528	12,750,413.70	8,677,786.87	1,321,046.10	2,751,580.73
2529	14,268,864.57	8,291,682.76	1,378,405.44	4,598,776.37
2530	24,355,487.31	16,440,106.01	4,339,100.00	3,576,281.30
2531	28,166,544.44	11,988,054.76	4,407,284.30	11,771,205.38
2532	29,821,445.94	13,315,527.28	1,469,478.00	15,036,440.66
2533	31,647,487.51	24,297,889.46	12,498,922.12	5,149,324.07
2534	39,295,425.11	25,537,360.52	9,175,240.00	4,582,824.59
2535	37,957,251.90	19,820,084.09	1,684,489.33	16,452,678.48
2536	41,487,699.58	22,112,814.05	6,330,955.18	13,043,930.35
2537	47,077,850.53	23,023,191.99	8,432,079.14	15,622,579.40
2538	57,012,595.14	30,307,875.97	22,863,662.75	3,841,056.42
2539	63,150,753.16	35,814,614.67	10,871,209.00	16,464,929.49
2540	63,706,044.32	31,110,629.28	13,494,748.20	19,100,666.84
2541	73,935,437.34	37,663,168.33	28,361,559.76	7,910,799.25

ที่มา : ฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ กองอำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร

บทที่ 4

การพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

ปัญหาการดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

1. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครมีจำกัด

ปัจจุบันการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครมีเพียง 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานปฎิยสถานธนานุบาล และสำนักงานตลาด แต่ที่ยังคงดำเนินกิจการและมีรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครมีเพียง 2 แห่ง คือ สถานธนานุบาล (มีจำนวน 20 สาขา) และสำนักงานตลาด (มีจำนวน 13 ตลาด) การที่กรุงเทพมหานครดำเนินการพาณิชย์เพียงไม่กี่ประเภทมีสาเหตุดังนี้

1.1 การขาดอำนาจในการดำเนินกิจการตามหน้าที่

ภายใต้กฎหมาย ปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานครยังไม่อาจกล่าวได้ว่ามีประสิทธิภาพ สาเหตุประการหนึ่งมาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ประกอบกับกฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐหรือส่วนกลางในการดำเนินการในเรื่องเดียวกัน ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ เช่น การที่บริการสาธารณะใน กรุงเทพมหานครจำนวนมากดำเนินการโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งจัดในรูปรัฐวิสาหกิจ โดย รั้งสรรค์ ณะพรพันธ์ ได้รวบรวมรายชื่อรัฐวิสาหกิจและพบว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดบริการสาธารณะให้ประชาชน ในกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะมีจำนวน 7 แห่ง ได้แก่ องค์การตลาด องค์การสวนสัตว์ สำนัก งานธนานุเคราะห์ การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ นอกจากนี้ ยังมีรัฐวิสาหกิจที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดย ทั่วไป แต่ประชาชนในกรุงเทพมหานครเป็นผู้ได้รับประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ มี 4 แห่ง คือ องค์การ ร.ส.พ. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ นโยบาย ของรัฐบาลที่ให้อำนาจผูกขาดการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแก่รัฐวิสาหกิจทั้ง ที่เป็นกิจอันพึงเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครจึงเป็น การดำเนินกิจการที่มีความซ้ำซ้อนกันและขาดเอกภาพ เช่น กิจการโรงรับจำนำ (กรณีสถานธนา นุบาล กับ สถานธนานุเคราะห์) เป็นต้น¹ หรือ การที่กรุงเทพมหานครต้องได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลในการจัดกิจกรรมร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือ ถือหุ้นในบริษัท หรือ การมอบให้เอกชนกระทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่มีการเรียกเก็บ

¹ รั้งสรรค์ ณะพรพันธ์, “ กรุงเทพมหานครกับบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ “ ผู้จัดการรายวัน (22 กุมภาพันธ์ 2534) , หน้า 73.

ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร หรือการออกข้อบัญญัติ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ หรือ ในกรณีที่ได้มีการกำหนดกรอบในการออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมาย จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอ้างเหตุเพื่อการรักษาความเป็นเอกภาพในทางเศรษฐกิจ

1.2 การขาดความชัดเจนในการประกอบกิจการพาณิชย์

การพาณิชย์ถือเป็นกิจกรรมบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่เป็นงานในหน้าที่ของหน่วย การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเป็นการดำเนินการที่เป็นรายได้โดยเรียกค่าบริการจากประชาชนได้ ที่ผ่านมาผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงกรุงเทพมหานครยังไม่ได้แบ่งแยกระหว่างการจัดบริการสาธารณะประเภทอื่น กับบริการ สาธารณะที่มีลักษณะเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม อันเป็นหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครต้องทำ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 และแม้จะมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 18 ประกอบกับมาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่ง กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การพาณิชย์ แต่ปรากฏว่าการประกอบกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินอยู่จนถึง ปัจจุบัน ก่อตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ ประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาหรือพัฒนารายได้ ทั้งที่กฎหมาย กำหนดให้การพาณิชย์เป็นที่มาของรายได้ประเภทหนึ่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยรวมถึง กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 117(3) ตัวอย่างเช่นในกรณีของ ศาสตราจารย์ร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ครั้ง ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า หลักการสำคัญในการจัดตั้งหรือดำเนิน กิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร คือ เป็นกิจกรรมบริการที่ขาดแคลนและจะต้องเป็นประโยชน์ แก่ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งถึงแม้จะขาดทุน กรุงเทพมหานครก็จะดำเนินกิจการต่อไป หากกิจ การใดมีทางเลือกให้ประชาชนมากอยู่แล้ว เช่น กิจการปุ๋ย ซึ่งมีเอกชนดำเนินกิจการอยู่มาก กรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องยุบสำนักงานปุ๋ย เพราะเห็นว่าจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของ กรุงเทพมหานคร² โดยแท้จริงแล้วการดำเนินกิจการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

² กองประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร , ข่าวกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 175 ปีที่ 22 (16 กันยายน 2537) , หน้า 1.

ควรมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม กล่าวคือ ผลิตสินค้าและบริการต่างๆ โดยเรียกเก็บค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากผู้รับบริการ แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่คิดค่าบริการสูงเกินไปเพราะเป็นบริการเพื่อการสงเคราะห์ประชาชน โดยจะต้องคำนึงถึงความเป็นระเบียบและมาตรฐานในการให้บริการ และจะต้องดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกับกิจการของเอกชน เพื่อเป็นรายได้ให้กับท้องถิ่นเพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการจัดบริการนั้นๆ และอาจมีผลกำไรส่วนหนึ่งที่จัดสรรให้กรุงเทพมหานครนำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่นๆ ต่อไป ซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยสินค้าสาธารณะและแนวความคิดในเรื่องการจัดเก็บค่าบริการแบบ User Charges ตามที่ได้มีผู้ที่พยายามให้ความหมายและเสนอแนวความคิดในการประกอบกิจการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในตอนต้น แต่ที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ให้ความสำคัญและสนใจที่จะพัฒนากิจการพาณิชย์ที่มีอยู่ หรือ ริเริ่มดำเนินการพาณิชย์ใหม่ๆ เพิ่มเติม แม้ว่ากรุงเทพมหานครได้มีการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2520 จนถึงปัจจุบัน รวม 5 ฉบับ เพื่อกำหนดทิศทาง และนโยบายในการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะแผนพัฒนารายได้ ซึ่งมีอยู่ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครทุกฉบับ แต่ส่วนใหญ่มุ่งให้ความสนใจและความสำคัญในการพัฒนารายได้จากการจัดเก็บภาษี โดยไม่ได้ให้ความสำคัญหรือความสนใจในการที่จะพัฒนารายได้จากกิจการพาณิชย์แต่อย่างใด

2. การขาดความคล่องตัวเชิงพาณิชย์

2.1 การบริหารองค์การ

กิจการพาณิชย์ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการในปัจจุบันไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ และขณะเดียวกันก็ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินการภายใต้ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ทำให้ไม่มีสิทธิในทรัพย์สินในนามของตน ไม่สามารถเข้าเป็นคู่สัญญาในนิติกรรมสัญญาต่างๆ และไม่อาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีในนามของตนได้ หากแต่ต้องอาศัยฐานะของนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของกิจการ คือ กรุงเทพมหานครให้เข้าเป็นคู่สัญญา เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และใช้สิทธิในทางกฎหมายทรัพย์สิน สิทธิ บุคลากร และอำนาจต่างๆ ตามกฎหมายย่อมจะมีหรือใช้ได้ก็แต่ในนามของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ทำให้การดำเนินการในหลายๆ เรื่อง อาทิ การกู้ยืมเงิน การทำนิติกรรมสัญญาใดๆ การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน และการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการ ขาดความคล่องตัว ต้องรอคำสั่ง หรือ การตัดสินใจจากกรุงเทพมหานครจึงจะสามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้การจัดโครงสร้างการบริหารโดยอิงรูปแบบราชการก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินกิจการ กล่าวคือ ขั้นตอนการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และยึดติดระบบราชการ กล่าวคือ การบริหารงานแบบ

ราชการ ซึ่งให้ความเข้มงวดในกฎระเบียบ หรือ กฎที่เป็นทางการ (Formal Rules) เป็นสิ่งสำคัญที่จะควบคุมให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุมิติประสงค์ขององค์การ แต่ผลของการใช้กฎระเบียบที่เข้มงวดกลับปรากฏว่าเป็นอุปสรรคต่อระบบราชการ ทำให้บุคลากรขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ยึดติดกับงานภายใต้กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดตายตัว หนองเหนียว ล่าช้า ไม่กระตือรือร้นในภาระหน้าที่ ในความรับผิดชอบ และปฏิเสธการสร้างสรรหรือเปลี่ยนแปลงใหม่ที่มีความท้าทาย และการขยายตัวขององค์การราชการมีส่วนทำให้เกิดความยากลำบากในการบริการด้วยข้อจำกัดหลายประการ เช่น เกิดการแข่งขันหรือความไม่พอใจขององค์การอื่น เกิดความลำบากในการรักษาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเนื่องมาจากการขยายตัวและเกิดปัญหาด้านการจัดสรรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมกับงานเพิ่มขึ้น³ ดังนั้น การที่การพาณิชย์แต่ละแห่งจัดโครงสร้างการบริหารโดยอิงรูปแบบราชการ โดยกำหนดสายการบังคับบัญชาแบบราชการ เป็นผลให้การดำเนินการขาดความคล่องตัว งานล่าช้าและซ้ำซ้อน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร และผู้อำนวยการสำนักงานการพาณิชย์ที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (กรณีตลาดนัด) หรือ คณะกรรมการบริหารโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (กรณีสถานธนาถนุบาลฯ และ สำนักงานตลาดฯ) แบ่งหน่วยงานเป็น กอง ฝ่าย งาน และสำนักงานสาขาต่างๆ ทำให้มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน ประกอบกับคณะกรรมการบริหาร หรือ ผู้อำนวยการ มีอำนาจจำกัด ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและการตัดสินใจที่รวดเร็ว เพราะต้องรอการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ จากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีฝ่ายการพาณิชย์ กองระบบ การคลัง สำนักการคลัง ทำหน้าที่พิจารณาและให้ข้อเสนอแนะในเบื้องต้น นอกจากนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ตรวจการทั่วไปหรือ เป็นผู้ตรวจการ เฉพาะกิจแต่ละการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น การดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครนอกจากจะถูกควบคุม และกำกับดูแลโดยกฎหมาย ระเบียบ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลการดำเนินกิจการประเภทนั้นๆ เช่นเดียวกันกับกิจการที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนอื่น อาทิ ตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ (กรณีสถานธนาถนุบาลฯ) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (กรณีสำนักงานตลาดฯ) แล้ว กิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครยังต้องถูกควบคุมโดยระเบียบต่างๆ ทั้งที่กำหนดโดยกรุงเทพมหานคร และโดยกระทรวงมหาดไทย เป็นการเฉพาะอีกด้วยทำให้การดำเนินการในหลายๆกรณีต้องล่าช้า เนื่องจากเมื่อหน่วยงาน

³ มณีรัตน์ สุวันทาร์ตน์, “ ทักษะของผู้ปฏิบัติงานต้นสังกัดการสังคมต่อการจ้างเหมาบริการเอกชน เพื่อจัดบริการสังคม “ , หน้า 19.

พาณิชย์ใดเสนอเรื่องขออนุมัติ หรือ ขอความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ ปลัดกรุงเทพมหานครจะส่งเรื่องให้หน่วยงานของกรุงเทพมหานคร เช่น กองกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และ/หรือ กองระบบการคลัง สำนักการคลัง เพื่อตรวจสอบและพิจารณาเสนอความเห็น ก่อนที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติในเรื่องนั้นๆ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ สถานธนาบาลกรุงเทพมหานครเสนอขออนุมัติให้นำระเบียบการเบิกเงินสมนาคุณกรรมการคุมสอบมาใช้กับหน่วยงานพาณิชย์ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องทำเรื่องเสนอผ่านหัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักงานการพาณิชย์นั้นๆ และประธานคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร ก่อนนำเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะส่งเรื่องให้กองกฎหมายและคดี และ/หรือ กองระบบการคลัง พิจารณาให้ข้อเสนอแนะอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติในเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ การที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบต่างๆ ตามแบบราชการ และอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจควบคุมดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับ ระเบียบ หรือ คำสั่งต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย และเป็นผู้วางระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การกำหนดตำแหน่ง คุณวุฒิ และคุณสมบัติของผู้จะดำรงตำแหน่ง อัตราเงินเดือน หรือค่าจ้าง การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ออกจากราชการ การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือค่าจ้าง วินัย และการลงโทษเจ้าหน้าที่ประจำ คณงาน และลูกจ้าง ตลอดจนผู้มีอำนาจสั่งการดังกล่าวของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยให้ยึดถือกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของทางราชการโดยทั่วไปเป็นหลักในการวางระเบียบ การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารของแต่ละการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร เพื่อบริหารงานทั่วไป ดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครนั้นๆ ให้บรรลุผล สมความมุ่งหมาย และในกรณีจำเป็นหรือเพื่อสนับสนุนให้การพาณิชย์แต่ละแห่งดำเนินกิจการเป็นผลดียิ่งขึ้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครนั้นๆ รวมทั้งอาจแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ตรวจการทั่วไป หรือ เป็นผู้ตรวจการเฉพาะกิจแต่ละการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการ และดำเนินกิจการพาณิชย์ทุกแห่ง โดยผู้บริหารของหน่วยการพาณิชย์ไม่มีอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริงซึ่งที่ผ่านมา ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มาจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด ทำให้การบริหารและการดำเนินงานยึดติดระบบราชการเป็นอย่างมาก การกำหนดระเบียบต่างๆ ลอกเลียนมาจากระเบียบของทางราชการทั้งสิ้น ขณะเดียวกันคณะ

กรรมการบริหารกิจการพาณิชย์ส่วนใหญ่ก็แต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำหรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งทางราชการ จึงบริหารงานโดยยึดตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นหลัก คือ มีขั้นตอนมาก การตัดสินใจในเรื่องใดๆ ต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานต่างๆ หลายขั้นตอน ทำให้ล่าช้า ขาดความคล่องตัว ซึ่งไม่เหมาะสม และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการที่มีลักษณะเป็นธุรกิจการค้า

2.2 การบริหารการเงินการคลัง

แม้ว่าหน่วยการพาณิชย์จะมีงบประมาณแยกต่างหากจากงบประมาณของ

กรุงเทพมหานคร แต่การใช้จ่ายงบประมาณก็ต้องนำเข้าสู่ระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ล่วงหน้า โดยผ่านขั้นตอนการพิจารณาร่วมกับงบประมาณอื่นๆ ของกรุงเทพมหานครตามระเบียบวิธีการงบประมาณ และเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว การเบิกจ่ายก็ต้องดำเนินการตามระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร และตามระเบียบการใช้จ่ายเงินของทางราชการและการพาณิชย์ เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ นอกจากนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาภิบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2534 ข้อ 17 และ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ.2534 ข้อ 17 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้กำหนดระเบียบต่างๆ ในการดำเนินกิจการพาณิชย์ อาทิ การบริหารการคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง การพัสดุ รวมทั้งการสวัสดิการ และการส่งผลกำไรสุทธิเพื่อเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร หรือ การแบ่งกำไรสุทธิเพื่อใช้เป็นทุนดำเนินงาน หรือเพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จรางวัล หรือเพื่อการสาธารณกุศล อาทิ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การตรวจเงิน และการจัดสรรผลกำไรประจำปีของสถานธนาภิบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2539 ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การตรวจเงิน และการจัดสรรผลกำไรประจำปีของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2542 ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงาน และ ลูกจ้างของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538 ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ เกี่ยวกับการศึกษาของบุตรของพนักงาน และ ลูกจ้างของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538 และ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538 เป็นต้น รวมทั้งได้ออกระเบียบเพื่อควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงิน ในการดำเนินงานของสถานธนาภิบาลกรุงเทพมหานคร และสำนักงานตลาด ในเรื่องต่างๆ อาทิ

- ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจ่ายเงินค่าพาหนะเหมาจ่ายในการตรวจสถานธนาณูปาล กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2539
- ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนในการตรวจสอบทรัพย์สินจำหน่ายของสถานธนาณูปาล กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535
- ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาณูปาล กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2537
- ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน หรือทำการเบิกเงินเกินบัญชีธนาคารหรือสถาบันการเงินของสถานธนาณูปาล กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538
- ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนในการประเมินราคา การรับส่ง การควบคุม และการจำหน่ายทรัพย์สินหลุดจำนำของสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 , (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2538
- ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการยืมและการจ่ายขาดเงินกำไรสะสมของสำนักงานตลาด กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2521
- ข้อบังคับสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างพนักงานและกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงของลูกจ้าง สำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2532

ระเบียบต่างๆ ส่วนใหญ่เลียนแบบระเบียบของทางราชการ กล่าวคือ มีขั้นตอนมาก มีความยุ่งยากในการปฏิบัติ เช่น สถานธนาณูปาลแต่ละแห่งจะเก็บเงินสดหมุนเวียนสำหรับให้บริการประชาชนในวันหนึ่งๆ ได้ไม่เกินวันละ 100,000 บาท ถ้าในวันใดมีวงเงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ นี้ ให้นำฝากธนาคารที่ได้รับขออนุมัติไว้ โดยให้นำเงินฝากให้เสร็จภายในวันนั้น หากฝากในวันนั้นไม่ทัน ให้นำฝากในวันรุ่งขึ้น หรือวันเปิดทำการของสถานธนาณูปาล เงินทุนหมุนเวียนที่นำฝากธนาคารนี้จะฝากได้เพียงในวงเงิน 300,000 บาท เท่านั้น เงินส่วนที่เกิน 300,000 บาท สถานธนาณูปาลต้องนำส่งสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร และในกรณีเงินสดหมุนเวียนประจำวันที่เก็บรักษาไว้ที่สถานธนาณูปาลไม่เพียงพอที่จะให้บริการกับประชาชนได้ทั้งวัน ให้ถอนเงินฝากจากธนาคารได้ครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท โดยในการถอน 100,000 บาทแรกให้ผู้จัดการสถานธนาณูปาลและพนักงานบัญชีลงชื่อถอนร่วมกันได้ทันที แต่การถอน 100,000 บาท ครั้งต่อไปจะต้องให้หัวหน้าฝ่ายคลัง หรือ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูปาล กรุงเทพมหานครลงชื่อร่วมด้วย เป็นต้น ในการจัดหาพัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ ต้องได้รับอนุมัติงบประมาณก่อน และเมื่อได้งบประมาณแล้ว การจัดซื้อจัดจ้างหรือดำเนินการใดๆ ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538 ซึ่งยึด

ถือขั้นตอนวิธีการแบบราชการ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการต่างๆ เช่น การจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ บางครั้งไม่เหมาะสม หรือทันกับความจำเป็นหรือความต้องการในขณะนั้นๆ อาทิ การจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ของสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร จะต้องตั้งงบประมาณไว้ล่วงหน้า และต้องกำหนดสเปคและวงเงินไว้ล่วงหน้าพร้อมกับการจัดตั้งงบประมาณประจำปี กว่าจะได้รับอนุมัติงบประมาณและออกเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องใช้เวลานาน บางครั้งวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ก็ไม่เพียงพอเนื่องจากสินค้าขึ้นราคา หรือ สเปคที่กำหนดไว้ก็ล้าสมัยไปแล้ว นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานพาณิชย์และคณะกรรมการบริการกิจการพาณิชย์อย่างจำกัด ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 9 ดังนั้นแม้ว่าจะได้รับงบประมาณ แต่การดำเนินการจัดซื้อจะต้องขอความเห็นชอบหรือขออนุมัติใช้จ่ายงบประมาณจาก ปลัดกรุงเทพมหานคร และ/หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยที่งบประมาณนั้นได้ผ่านความเห็นชอบเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกมาแล้ว โดยเฉพาะในเรื่องการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ มักจะได้ของที่มีคุณภาพไม่ดีแต่มีราคาแพงเพราะดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ มากมาย และเป็นเหตุให้เกิดการทุจริต และ คอร์รัปชันในวงราชการ ตัวอย่างเช่น ในการสอบราคาที่มีระเบียบกำหนดให้ต้องมีเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คน แยกกันไปสอบราคาวัสดุอุปกรณ์ที่จะซื้อจากร้านค้าอย่างน้อย 2 แห่ง ในทางปฏิบัติจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ 2 คนตรงตามระเบียบ แต่มักจะเป็นพวกเดียวกัน และแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่แยกจากกันก็มักจะร่วมกันสร้างหลักฐานการสอบราคาให้ครบแล้วเสนอให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติทำสัญญาซื้อขายกับผู้เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะแพงกว่าราคาในท้องตลาด หรือ กรณีการประกวดราคาซึ่งมีกฎระเบียบเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ก็จะมีการรวมหัวกันของบรรดาผู้เข้าร่วมประกวดราคา หรือ ที่เรียกว่าการฮั้ว โดยบรรดาพ่อค้า ผู้รับเหมา จะร่วมมือกันให้สัญญาต่างตอบแทนกัน โดยยินยอมให้ผู้รับเหมารายหนึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเพื่อให้ชนะการประกวดราคา ส่วนผู้ร่วมประกวดราคารายอื่นๆ จะเสนอราคาให้สูง โดยผู้รับเหมาที่ได้รับสัญญานั้นจะต้องจ่ายผลประโยชน์บางประการตอบแทนให้ผู้ร่วมสมยอมด้วย ดังนั้น ราคาที่รัฐต้องจ่ายจึงรวมเอาทั้งต้นทุนสินค้า กำไรของผู้รับเหมา เงินที่จ่ายตอบแทนในการฮั้ว และเงินที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหตุที่เกิดการฮั้วขึ้น รวมทั้งการที่ต้องเสียเวลารอการตั้งฎีกาเบิกจ่ายเงินของราชการ เพราะพ่อค้าทุกคนรู้ราคาแท้จริงของสินค้านั้นดี ฝ่ายเจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจที่จะขัดขวางกระบวนการสมรู้ร่วมคิดนี้ รวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมทุจริตเพื่อรับส่วนแบ่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ เพราะกฎระเบียบต่างๆ เช่น การยกเลิกการประกวดราคานั้นต้องมีหลักฐานเป็นจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นกรรมการประกวดราคาแม้จะรู้ว่าราคาที่ประมูลสูงกว่าราคาท้องตลาดมาก ก็ต้องเสนอความเห็นให้ทำสัญญากับผู้รับเหมารายที่เสนอราคาต่ำที่สุด มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่อาจถูกบรรดาผู้รับเหมารุมกันกล่าวหาว่ากลั่นแกล้งเพื่อเรียกสินบน ซึ่งในการสอบ

สวนเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของกรรมกรนั้นก็ยากที่จะหาพยานหลักฐาน จึงเป็นการเสี่ยงและอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่สูญเสียตำแหน่งหน้าที่ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวเจ้าหน้าที่จึงมักมีพฤติกรรมที่เรียกว่า “ กินตามน้ำ “ ด้วย

ตารางที่ 9 แสดงอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้างตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538

รายการ	ผู้มีอำนาจอนุมัติ/จำนวนเงินที่มีอำนาจอนุมัติ
การสั่งซื้อสิ่งจ้างนอกเหนือจากวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ (ข้อ 56)	1. ผู้จัดการตลาด ผู้จัดการสถานธนาฑูบาล ผู้อำนวยการกอง/หัวหน้ากอง ไม่เกิน 5,000 บาท 2. ผู้อำนวยการสำนักงานการพาณิชย์ไม่เกิน 1,000,000 บาท 3. ประธานกรรมการบริหารกิจการพาณิชย์ไม่เกิน 2,000,000 บาท 4. ปลัดกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 20,000,000 บาท 5. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เกิน 20,000,000 บาท
การสั่งซื้อสิ่งจ้างด้วยวิธีพิเศษ (ข้อ 57)	1. ผู้อำนวยการสำนักงานการพาณิชย์ไม่เกิน 500,000 บาท 2. ประธานกรรมการบริหารกิจการพาณิชย์ไม่เกิน 1,000,000 บาท 3. ปลัดกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 10,000,000 บาท 4. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เกิน 10,000,000 บาท
การสั่งซื้อสิ่งจ้างด้วยวิธีกรณีพิเศษ (ข้อ 58)	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจไม่จำกัดวงเงิน
การสั่งจ้างที่ปรึกษา (ข้อ 81)	1. ประธานกรรมการบริหารกิจการพาณิชย์ไม่เกิน 2,000,000 บาท 2. ปลัดกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 20,000,000 บาท 3. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เกิน 20,000,000 บาท
การสั่งจ้างออกแบบและควบคุมงาน (ข้อ 104)	1. ประธานกรรมการบริหารกิจการพาณิชย์ไม่เกิน 250,000 บาท 2. ปลัดกรุงเทพมหานคร เกิน 250,000 บาท
การแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญา (ข้อ 126)	เป็นอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานคร ยกเว้นสัญญาที่มีวงเงินเกินอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา (ข้อ 127)	เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กรณีตลาดนัดกรุงเทพมหานคร เงินรายรับอันเกิดจากการดำเนินงานตลาดนัดจัดเป็นเงินนอกงบประมาณ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 50% ของยอดเงินรายได้เหลือจ่ายให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งจ่ายเพื่อกิจการอื่นที่เห็นสมควร และ อีก 50% ให้เก็บไว้เป็นทุนในการดำเนินการตลาดนัดต่อไป โดยการใช้จ่ายเงินก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการแม้ยังมีได้มีฐานะเป็นหน่วยราชการหรือหน่วยการพาณิชย์ตามกฎหมาย เช่น ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการใช้เงินตลาดนัด พ.ศ.2524 และ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงินตลาดนัด พ.ศ.2521 ซึ่งกำหนดให้การใช้จ่ายเงินตลาดนัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้น ผู้อำนวยการตลาดนัดไม่มีอำนาจอนุมัติใช้จ่ายใดๆ ทำให้การบริหารงานขาดความคล่องตัวและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน สำหรับเงิน 50% ในส่วนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งจ่ายเพื่อกิจการใดๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควร ทำให้สภากรุงเทพมหานครแต่ละชุดมีความเห็นว่าควรให้ตลาดนัดกรุงเทพมหานครเป็นการพาณิชย์เพื่อให้สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของตลาดนัดให้มีความโปร่งใสและเป็นไปตามวิธีการงบประมาณ และได้มีความพยายามที่จะเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติจัดตั้งให้เป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้ตลาดนัดเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร (ตามประกาศสภากรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 26 มกราคม 2543) มีความเห็นว่าตลาดนัดกรุงเทพมหานครควรดำเนินการในรูปแบบของบริษัทที่เป็นนิติบุคคล แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครอาจถือหุ้น 51 % อีก 49 % ให้ประชาชนเข้ามาถือหุ้น แต่ถ้าจะเป็นการพาณิชย์ที่เป็นของหน่วยราชการโดยทุกอย่างต้องใช้ระเบียบราชการเหมือนเดิมคงไม่เหมาะสม แต่เนื่องจากการยกร่างข้อบัญญัติให้ตลาดนัดเป็นการพาณิชย์ จะต้องเสนอโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ มีคำรับรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งที่ผ่านมาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ต้องการให้เป็นการพาณิชย์ เนื่องจากต้องการมีสิทธิในการใช้จ่ายเงิน 50 % ของตลาดนัดฯ ในกิจการใดๆ ที่เห็นสมควร

2.3 การบริหารบุคคลากร

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

พ.ศ.2523 ข้อ 5 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของหน่วยการพาณิชย์ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจในการวางระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติ และคุณสมบัติของผู้จะดำรงตำแหน่ง อัตราเงินเดือน หรือค่าจ้าง การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ออกจากราชการ การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือค่าจ้าง วินัย และการลงโทษเจ้าหน้าที่ประจำ คนงาน และลูกจ้าง

ตลอดจนผู้มีอำนาจสั่งการดังกล่าวของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยให้ยึดถือกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของทางราชการโดยทั่วไปเป็นหลักในการวางระเบียบ การกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการและพนักงาน ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ กรุงเทพมหานครว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานการพาณิชย์ พ.ศ.2519 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานการพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2519 โดยระเบียบดังกล่าวได้ กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการของการพาณิชย์ การ พันตำแหน่ง การอยู่ในตำแหน่ง โดยให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาการตามระเบียบดังกล่าว สำหรับกรณีการขอยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยเครื่องแบบลูกจ้าง พ.ศ.2529 กำหนดให้ลูกจ้างการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครมีเครื่องแบบเป็นลักษณะเดียวกัน ระเบียบ กรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2539 ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการค้าประกันพนักงานสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2538 ใช้บังคับกับพนักงานสถานธนาอนุบาล กรุงเทพมหานคร กรณีสำนักงานตลาด ก็มีระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2527 , ฉบับที่ 2 พ.ศ.2527 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2532 และ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2532 เป็นต้น ซึ่งเนื้อหาของกฎเกณฑ์ดังกล่าวอิงตามแนวทางปฏิบัติของทางราชการ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ การที่สถานะของหน่วยการพาณิชย์ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับ สถานะภาพของพนักงาน ซึ่งจากการสอบถามผู้จัดการสาขา พบว่า พนักงานส่วนใหญ่มีปัญหา เกี่ยวกับสถานะภาพของตนที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ และไม่แน่ใจว่าเป็นพนักงานแบบรัฐวิสาหกิจ คือ มีสิทธิได้รับโบนัสซึ่งข้าราชการและลูกจ้างส่วนอื่นของกรุงเทพมหานครไม่มี หรือเป็นเพียงลูกจ้าง ของกรุงเทพมหานคร แต่ก็ไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับลูกจ้างอื่นๆ ของกรุงเทพมหานคร เช่น การ สมัครเป็นสมาชิกของสหกรณ์กรุงเทพมหานคร การขอเข้าพักอาศัยในอาคารสงเคราะห์ของ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น ทำให้การสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ที่จะเข้า มาปฏิบัติงานในหน่วยการพาณิชย์แต่ละแห่งจึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากค่าตอบแทนและสวัสดิการ ต่างๆ ถือตามระเบียบราชการ แต่สิทธิประโยชน์บางอย่างได้ไม่เท่าข้าราชการหรือลูกจ้างของ กรุงเทพมหานคร ระบบการปฏิบัติงานแบบราชการที่ไม่ส่งเสริมให้มีความคิดริเริ่มใหม่ๆ หรือมีการ แข่งขันเพื่อพัฒนาผลงานที่ดี

2.4 การระดมทุน

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2534 ข้อ 7(2) ให้สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถูกรวมสิทธิ ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับสถานธนาอนุบาลในนามของกรุงเทพมหานคร และ (6) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 ให้สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครมีอำนาจ กู้ ยืม เงิน หรือทำการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงินเพื่อเป็นทุนดำเนินงานกิจการสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครในนามของกรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และในทำนองเดียวกัน ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ.2534 ข้อ 7(2) ให้สำนักงานตลาดมีอำนาจหน้าที่สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถูกรวมสิทธิ ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับตลาดในนามของกรุงเทพมหานคร และ (6) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 ให้สำนักงานตลาดมีอำนาจ กู้ ยืม เงิน หรือทำการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงินเพื่อเป็นทุนดำเนินงานกิจการสำนักงานตลาด ในนามของกรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร เป็นการแสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินต่างๆ ของหน่วยการพาณิชย์ เป็นของกรุงเทพมหานคร การจะดำเนินการใดๆ จึงต้องได้รับความยินยอมจากกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการจะกู้เงินเพื่อระดมทุนมาดำเนินการก็ต้องได้รับความยินยอมจากกรุงเทพมหานคร ต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ และโดยที่เป็นทรัพย์สินของทางราชการซึ่งไม่อยู่ในบังคับคดี สถาบันการเงินต่างๆ จึงไม่สนใจที่จะให้กิจการของหน่วยงานของราชการ กู้ยืม เพราะอาจเสี่ยงต่อการได้เงินคืน

2.5 การแทรกแซงจากนักการเมือง

การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง และเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารกิจการพาณิชย์และผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานการพาณิชย์แต่ละแห่ง ทำให้มีการแต่งตั้งพรรคพวกของตนที่อาจมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม ไม่สามารถได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพมาดำเนินการ นอกจากนี้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ.2534 ข้อ 11(5) และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2534 ข้อ 12(5) กำหนดไว้ว่า กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง เป็นผลให้คณะกรรมการ

บริหารกิจการพาณิชย์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วย⁴ ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง ล่าช้า เนื่องจากต้องรอให้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดใหม่ หรือในกรณีผู้อำนวยการการพาณิชย์ยื่นใบลาออกเมื่อมีการเปลี่ยนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยถือว่าเป็นมารยาททางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่แต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมมาทำหน้าที่แทน (ซึ่งอาจเป็นหัวหน้าคณะพรรคพวก หรือ พรรคการเมืองที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสังกัด ตัวอย่าง กรณีพ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของนายพิจิตร รัตตกุล ทำให้นายอิสระ บุญยัง ผู้อำนวยการสำนักงานตลาดฯ นายวิรัตน์ มินชัยนันท์ ผู้อำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานครยื่นใบลาออก เพื่อให้มีการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาทำหน้าที่ (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ฉบับประจำวันที่ 17 สิงหาคม 2543) การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมการบริหารและดำเนินกิจการพาณิชย์ ทำให้นโยบายการประกอบกิจการพาณิชย์เน้นการรักษาหรือการสร้างฐานเสียงทางการเมือง โดยให้บริการประชาชนเป็นหลักแทนการหารายได้ให้กรุงเทพมหานคร อาทิ กรณีพลตรีจำลอง ศรีเมือง เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้พิจารณากำหนดอัตราดอกเบี้ยสถานธนาภูบาลกรุงเทพมหานครให้ต่ำมากที่สุด เป็นต้น โดยเฉพาะกรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาจากคนละพรรคการเมือง หรือ มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน ก็มักจะไม่ให้การสนับสนุนกันและเป็นอุปสรรคในการบริหารงาน

แนวทางการพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

1. การเพิ่มจำนวนกิจการพาณิชย์

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่กรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้น ดังแสดงในตารางที่ 10 กรุงเทพมหานครจึงต้องมีความชัดเจนในการให้บริการตามอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในรูปของการพาณิชย์ โดยเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการตามหลัก User Charge เพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนโดยไม่ใช้งบประมาณของกรุงเทพมหานคร และอาจมีรายได้ส่วนหนึ่งจัดสรรให้

⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องสำนักงานตลาด พ.ศ.2534 ข้อ 11(5) และ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาภูบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2534 ข้อ 12(5)

แก่กรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในกิจการอื่นต่อไป กรุงเทพมหานครจึงควรที่จะกำหนดแนวทางในการประกอบกิจการพาณิชย์ที่ชัดเจนเพื่อสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 10 แสดงอำนาจหน้าที่และภารกิจของกรุงเทพมหานคร

หน้าที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร	
พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89	พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 18
<p>ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร 2.การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด 3.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 4.การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 5.การผังเมือง 6.การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 7.การวิศวกรรมจราจร 8.การขนส่ง 9.การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 	<ol style="list-style-type: none"> 1.การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 2.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ข้อ 3) 3.การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (ข้อ 1) 4.การจัดการศึกษา (ข้อ 21) 5.การผังเมือง (ข้อ 5) 6.การควบคุมอาคาร (ข้อ 11) 7.การดูแลรักษาที่สาธารณะ (ข้อ 10) 8.การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ (ข้อ 15) 9.การสาธารณูปการ (ข้อ 22) 10.การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (ข้อ 6) 11.การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม 12.การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ข้อ 4)

<p>พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89</p>	<p>พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 18</p>
<p>10.การดูแลรักษาที่สาธารณะ</p> <p>11.การควบคุมอาคาร12.การปรับปรุงแหล่งชุมชน แออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย</p> <p>13.การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ</p> <p>14.การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม</p> <p>15.การสาธารณสุข</p> <p>16.การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการ รักษาพยาบาล</p> <p>17.การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน</p> <p>18.การควบคุมการเลี้ยงสัตว์</p> <p>19.การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์</p> <p>20.การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และอาคารในโรงแรมที่พัก และสาธารณสถาน อื่นๆ</p> <p>21.การจัดการศึกษา</p> <p>22.การสาธารณสุข</p> <p>23.การสังคมสงเคราะห์</p> <p>24.การส่งเสริมการกีฬา</p> <p>25.การส่งเสริมการประกอบอาชีพ</p> <p>26.การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร</p>	<p>13.การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p>14.การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ (ข้อ 14)</p> <p>15.จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (ข้อ 14)</p> <p>16.การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร (ข้อ 7และข้อ 8)</p> <p>17.การจัดการและดูแลสถานที่ขนส่งทั้งทางบก และทางน้ำ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (ข้อ 9)</p> <p>18.การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร (ข้อ 26)</p> <p>19.การส่งเสริมการลงทุน</p> <p>20.การจัดให้มีและควบคุมตลาด และตลาดกลาง (ข้อ9)</p> <p>21.การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษา พยาบาล (ข้อ 16)</p> <p>22.การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และอาคารในโรงแรมที่พัก และสาธารณสถานอื่นๆ (ข้อ 20)</p> <p>23.การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน (ข้อ 17)</p> <p>24.การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (ข้อ 18)</p> <p>25.การจัดให้มีการควบคุมการฆ่าสัตว์ (ข้อ 19)</p> <p>26.การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (ข้อ 23)</p> <p>27.การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ (ข้อ 25)</p>

<p>พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89</p>	<p>พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 18</p>
<p>27.หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือ ตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุ เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร</p>	<p>28.การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่ อาศัย (ข้อ 12)</p> <p>29.การจัดให้มี และ บำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (ข้อ 13)</p> <p>30.การส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>31.การส่งเสริมการกีฬา (ข้อ 24)</p> <p>32.การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>33.การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ</p> <p>34.การส่งเสริมพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม</p> <p>35.การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ ของประชาชน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ท้องถิ่น</p> <p>36.การสนับสนุนช่วยเหลือ และ การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ในการพัฒนา ท้องถิ่น</p> <p>37.จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐ มนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ ที่ กฎหมาย (ข้อ 27)</p> <p>38. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p>

บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นอาจเลือกดำเนินการโดยเก็บค่าบริการเท่ากับราคาซื้อขายแท้จริง (True user charges) ซึ่งทำให้กิจกรรมนั้นคุ้มทุนหรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ในทางการเงิน และอาจมีกำไรส่วนหนึ่ง จะต้องเป็นกิจกรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของผู้บริโภคซึ่งได้รับประโยชน์จากสินค้าหรือบริการนั้นๆ โดยตรง กล่าวคือ (1) กิจกรรมนั้นต้องมีให้บริการสาธารณะพื้นฐานซึ่งท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องจัดบริการโดยตรง และประชาชนจะต้องใช้บริการนั้นๆ โดยไม่มีทางเลือกอื่น และจะเลือกไม่ใช้บริการนั้นๆ ก็ไม่ได้ (2) ท้องถิ่นไม่ได้ผูกขาดการดำเนินกิจกรรมประเภทนั้นแต่เพียงผู้เดียว ภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินกิจกรรมประเภทนั้นได้ ตัวอย่างเช่น

- บริการรักษาความปลอดภัยพิเศษ เช่น หน่วยรักษาความปลอดภัยในสนามกีฬา พิพิธภัณฑ์ หน่วยเฝ้าระวังภัย (ยาม)
- บริการที่จอดรถ โรงเก็บรถ เช่น ที่จอดรถย่านการค้า ที่จอดรถชั่วคราวริมถนน ที่เก็บรถให้เช่า บริการลาก-เคลื่อนย้ายรถ บริการทำลายซากรถ
- บริการเก็บขนและทำลายขยะมูลฝอยพิเศษ เช่น งานเก็บกวาดขนขยะในย่านการค้า แหล่งท่องเที่ยว บริการเก็บขนและทำลายขยะที่มีสารพิษหรือมีอันตราย
- บริการเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการพักผ่อน เช่น สนามกอล์ฟ สนามเทนนิส สระว่ายน้ำ ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพ บริการอาหาร เครื่องดื่ม ที่พักริมชายหาดในสวนสาธารณะ
- บริการด้านสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลพิเศษ เช่น รถพยาบาล หน่วยพยาบาลเคลื่อนที่เร็ว หอผู้ป่วยพิเศษในโรงพยาบาล
- บริการด้านการคมนาคม เช่น ทางด่วน กิจกรรมขนส่งมวลชน สนามบินท้องถิ่น โทรศัพท์สาธารณะ(บริการพิเศษ) บริการการสำรองการเดินทางสำหรับนักท่องเที่ยว
- บริการด้านการศึกษาพิเศษ เช่น บริการให้เช่า/ยืมหนังสือที่หายาก ราคาแพง บริการให้เช่า/ยืมอุปกรณ์การศึกษา-การสอน การศึกษาสำหรับกลุ่มพิเศษ เช่น โรงเรียนอนุบาล ประถม หรือมัธยมสำหรับนักเรียนนานาชาติ หลักสูตรพิเศษสำหรับผู้บริหาร ผู้ชำนาญการพิเศษในวิทยาลัยชุมชน งานฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร
- บริการด้านเทคนิคขั้นสูง เช่น งานสำรวจ-ออกแบบ งานวิจัย งานที่ปรึกษาในด้านต่างๆ
- บริการด้านการบำบัดน้ำเสียพิเศษ เช่น บำบัดน้ำเสียของโรงงาน สถานพยาบาล โรงแรม เขตการค้าและชุมชนที่อยู่อาศัยหนาแน่น

- บริการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่างๆ เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ น้ำมันเชื้อเพลิง สถานีจอดรถโดยสารสาธารณะ⁵

โดยกิจกรรมที่ควรส่งเสริมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ได้แก่ บริการเก็บขนและทำลายขยะมูลฝอย การบำบัดน้ำเสีย สถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์การแพทย์และอนามัย สถานธนาภิบาล โรงฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ บริการที่จอดรถ โรงเก็บรถ บริการลากรถ และทำลายซากรถยนต์ สวนสาธารณะ สนามกีฬา สระว่ายน้ำ และศูนย์พัฒนาสุขภาพ และการพัฒนากิจกรรมเชิงพาณิชย์ด้านอื่นๆ อาทิ ตลาดสด แผงลอย การพัฒนาย่านการค้าและอุตสาหกรรม การจัดบริการขนส่งมวลชน การจัดบริการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน

ตารางที่ 11 แสดงบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครดำเนินการโดยเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการ

บริการที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม	บริการที่เรียกเก็บค่าบริการ	บริการที่เรียกเก็บค่าเช่า
<ul style="list-style-type: none"> - เก็บขนมูลฝอย - ขนถ่ายสิ่งปฏิกูล - การจอดรถยนต์ 	<ul style="list-style-type: none"> - การออกแบบ - การคัดสำเนา - การพิมพ์หมอกำจัดยุง - การบริการเลี้ยงเด็กกลางวัน - การทำการต่างๆในที่สาธารณะ - การขอใช้สถานที่ - การยืมใช้พัสดุ - การทำความสะอาด - การบริการเกี่ยวกับสุนัขและสัตว์เลี้ยงอื่นๆ - การทดสอบคุณภาพวัสดุก่อสร้าง - การตรวจวิเคราะห์น้ำ - การบริการตัดและโค่นต้นไม้ - การบริการทางการแพทย์ 	<ul style="list-style-type: none"> - อาคารสถานที่ - ท่าเทียบเรือ - ที่ดิน - แผงตลาดสาธารณะ

⁵ จรัส สุวรรณมาลา, แนวทางการประกอบการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น, หน้า 9.

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานครมีรายได้ส่วนหนึ่งมาจากการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือ ค่าเช่า ดังแสดงในตารางที่ 11 บริการต่างๆ ดังกล่าวมีทั้งบริการที่เป็น “สินค้าสาธารณะ” (ซึ่งอาจเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ได้ไม่คุ้มทุน) และ “สินค้าส่วนบุคคล” (ซึ่งโดยหลักผู้รับประโยชน์ต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมด ตามทฤษฎีสินค้าสาธารณะและแนวความคิดเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการแบบ User Charge) เมื่อเปรียบเทียบกับผลการศึกษาของ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ที่สำรวจกิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่เทศบาลส่วนใหญ่ดำเนินการและเรียกเก็บค่าบริการ กับ กิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่เทศบาลส่วนใหญ่ไม่ดำเนินการ ตามตารางที่ 12 จะพบว่ามีความสอดคล้องกัน

ตารางที่ 12 การดำเนินกิจกรรมที่เก็บค่าบริการของเทศบาลในประเทศไทย

กิจกรรมที่เทศบาลส่วนใหญ่ดำเนินการ	กิจกรรมที่เทศบาลส่วนใหญ่ไม่ดำเนินการ
<ol style="list-style-type: none"> 1. โรงฆ่าสัตว์ 2. การเก็บขยะ 3. ตลาดสด 4. สวนสาธารณะ 5. ล้อมสาธารณะ 6. สถานธนาอนุบาล 7. ศูนย์การแพทย์และอนามัย 8. แผงลอย/ซุ้มขายของให้เช่า 9. อาคารพาณิชย์ให้เช่า 10. โรงเรียนอนุบาล 11. ที่จอดรถทั่วไป 12. ที่ดินให้เช่า 	<ol style="list-style-type: none"> 1. โกดังเก็บสินค้าให้เช่า 2. ท่าเรือประมง 3. เรือบรรทุกข้ามฟาก 4. โรงพยาบาล 5. โรงแรม 6. รถเมล์หรือรถโดยสารประจำทาง 7. อาคารที่พักอาศัยให้เช่า 8. ท่าเทียบเรือ 9. การประปา 10. สถานที่รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน 11. ห้องสมุดประชาชน 12. ที่จอดรถขนส่งสาธารณะ

ซึ่งกิจการดังกล่าวนี้ บางประเภทกรุงเทพมหานครน่าจะดำเนินการในรูปแบบของการพาณิชย์ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นรายได้และแบ่งเบาภาระของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการดำเนินการในรูปแบบการพาณิชย์ไม่ต้องพึ่งพางบประมาณของกรุงเทพมหานคร และ ผลกำไรส่วนหนึ่งยังเป็นเงิน

อุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานครนำไปใช้จ่ายในกิจการด้านอื่นๆ ได้ด้วย ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2477 เป็นต้นมา การเก็บและขนมูลฝอย (ยกเว้นการจัดการมูลฝอยในที่สาธารณะ) ถือว่าเป็นสินค้าเอกชน โดยมีการกำหนดเรียกเก็บค่าธรรมเนียม (user charge) เก็บและขนมูลฝอย หรือ ค่าขยะ ทำนองเดียวกับสาธารณูปโภคอื่นๆ ได้แก่ กิจการไฟฟ้า (ค่าไฟฟ้า) กิจการประปา (ค่าน้ำประปา) ที่ผ่านมาปัญหาการจัดการขยะกรุงเทพฯ ประการหนึ่งคือ “ค่าใช้จ่ายในการจัดการมูลฝอยสูงกว่าค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้อย่างมาก โดยเสนอให้สมควรแยกกิจการขยะออกจากหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร จัดตั้งเป็นการพาณิชย์ โดยให้ท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน และภาคเอกชน เป็นผู้รับผิดชอบแทน เป็นต้น”⁵

การที่กรุงเทพมหานครมีภารกิจต่างๆเพิ่มมากขึ้น ตามความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ภารกิจบางประการเป็นการให้บริการแก่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม และต้องการความคล่องตัวซึ่งไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการในรูปแบบราชการ กรุงเทพมหานครจึงอาจพิจารณาจัดทำในรูปแบบของการพาณิชย์ซึ่งน่าจะเหมาะสมกว่า อาทิ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีแนวความคิดที่จะร่วมกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จัดตั้ง “สหการรถตู้มวลชน” หรือ “สหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กขนส่งมวลชน” โดยกรุงเทพมหานครถือหุ้น 51% และ ขสมก. 49% เพื่อให้บริการประชาชนในการเดินทางและเป็นการช่วยแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร⁶ หรือโครงการรถรางเลียบบคลองเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีระบบขนส่งมวลชนผ่านจะได้เดินทางมายังระบบขนส่งมวลชนหลักโดยสะดวก ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ระบบขนส่งมวลชนหลักและจะแก้ปัญหาการจราจรติดขัดได้มากยิ่งขึ้น⁷ ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาโครงการหรือ กิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งกรุงเทพมหานครอยู่ในตำแหน่งที่ได้เปรียบมหานครอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ มีสิ่งอำนวยความสะดวกค่อนข้างครบบริบูรณ์ มีมรดกทางวัฒนธรรมที่บรรพบุรุษสร้างไว้ให้เป็นระยะเวลากว่า 200 ปี ทั้งโบราณสถาน โบราณวัตถุ วัฒนาอาราม ชุมชนและวิถีชีวิตดั้งเดิม ตลอดจนประเพณีต่างๆ กิจการดังกล่าวกรุงเทพมหานครอาจพิจารณาจัดบริการในรูปแบบของการพาณิชย์ หรือ โดยลงทุนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดตั้ง

⁵ สุรพล วัฒนธรรม , เอกสารรายงานการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานสำนักรักษาความสะอาด เรื่อง ขยะกรุงเทพฯ , หน้า 8.

⁶ ----- , “ สหการรถตู้มวลชน “ วารสาร กทม. 15/161 สิงหาคม 2540 , หน้า 8.

⁷ ----- , “ โครงการรถรางเลียบบคลองและกรุงเทพนคร “ จุลสาร กทม. 15/158 พฤษภาคม 2540 , หน้า 21.

เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการต่างๆ แยกเป็นอิสระจากระบบราชการโดย กรุงเทพมหานครเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ ควบคุมกำกับการบริหารจัดการในฐานะผู้ริเริ่มก่อตั้ง และถือหุ้นไม่น้อยกว่า 50% หรือ อาจร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในรูปของสหการ นอกจากนี้ รัฐมีรายได้จากรัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่มีการจัดทำและให้บริการในกรุงเทพมหานคร ทั้งที่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น จัดทำเพื่อสนองตอบต่อประชาชนในกรุงเทพมหานคร และอาจจัดเป็นกิจการของท้องถิ่น หรือ เป็นวิสาหกิจมหาชนของท้องถิ่นได้ อาทิ การไฟฟ้านครหลวง การประปา นครหลวง และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น

2. การจัดโครงสร้างการบริหาร

การจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์กรรม หากดำเนินการโดยหน่วยงาน หรือ การบริหารจัดการแบบราชการ โดยให้หน่วยราชการมีบทบาทโดยตรงในการประกอบกิจการพาณิชย์ดังเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ก็จะต้องเผชิญกับอุปสรรคต่างๆ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว กรุงเทพมหานครจึงควรแยกกิจการพาณิชย์ออกเป็นหน่วยงานอิสระ โดยให้หน่วยการพาณิชย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระ กล่าวคือ มีกรรมสิทธิในทรัพย์สิน มีและใช้สิทธิในทางกฎหมายและดำเนินการใดๆ ได้ในนามของตนเอง โดยไม่ต้องรอความเห็นชอบหรือการตัดสินใจของกรุงเทพมหานคร มีรายได้และบุคลากรเป็นของตนเอง การบริหารจัดการในกิจการพาณิชย์โดยคณะบุคคลหรือบุคคลที่แยกตัวออกจากระบบราชการและหรือการแทรกแซงของนักการเมือง โดยกรุงเทพมหานครกำกับดูแลแทนการควบคุมบังคับบัญชา กล่าวคือ กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการพาณิชย์ในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” โดยการจัดตั้งเป็นองค์การนิติบุคคล อาทิ “สหการ” หรือ “บริษัทจำกัด” โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่า 50% ซึ่งจะทำให้กรุงเทพมหานครสามารถที่จะกำกับดูแลให้ดำเนินการภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการพาณิชย์นั้นๆ ได้

2.1 การดำเนินการในรูปแบบ “สหการ”

คมกฤช อภารัตน์วิไล ได้ให้ความหมายของสหการว่า “เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่สองท้องถิ่นขึ้นไป หรือระหว่างท้องถิ่นกับนิติบุคคลอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น”⁸ ซึ่งเป็นความหมายตามที่พระราชบัญญัติระเบียบ

⁸ คมกฤช อภารัตน์วิไล , “แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย “ , หน้า 14.

บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 95 กำหนด กล่าวคือ กรุงเทพมหานครอาจจัดตั้ง “ สหการ “ โดยร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง “สหการ” ระบุชื่ออำนาจ หน้าที่ และวิธีดำเนินงาน การยุบ/เลิกต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยระเบียบวิธีจัดการทรัพย์สิน ในขณะที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 58 กำหนดให้สหการเป็นความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลด้วยกัน เพื่อจัดทำกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล นอกจากนี้ กรมกฤษฎ ได้ กล่าวถึงสหการของประเทศฝรั่งเศสว่าเป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สหการเฉพาะของเทศบาล (Syndicat de communes) คือ สหการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกัน และ สหการผสม(syndicat mixte) คือ สหการที่เกิดจากการร่วมมือกันระหว่างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน เช่น เทศบาลร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือภาค และในสหรัฐอเมริกา สหการ เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ซึ่งกิจการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากท้องถิ่นเดิม ดังนั้น ความหมายที่เป็นสากล สหการ น่าจะหมายถึง องค์กรนิติบุคคลที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ร่วมมือกันจัดตั้งสหการ โดยได้สรุปเหตุผลการจัดตั้ง “สหการไว้ดังนี้

1. การจัดตั้งสหการทำให้มีความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากสหการมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานมีความคล่องกว่าระบบราชการ ไม่อยู่ภายใต้ระบบการคลังแบบหน่วยงานของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณ บุคลากร และมีรายได้เป็นของตนเอง สามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ในนามของตนเอง

2. แก้ปัญหาด้านเงินทุน โดยการระดมทุนหรือร่วมทุนขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยราชการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก สามารถกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนได้ในนามของสหการเอง และอาจขายพันธบัตรให้แก่นักลงทุนต่างๆ

3. สหการเป็นองค์กรภาคมหาชนสามารถมีอำนาจทางปกครองและมีสิทธิบางประการในการดำเนินกิจการ เช่น สิทธิพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ผู้เดียว

4. สามารถจัดเก็บค่าบริการเป็นรายได้ของสหการเอง โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากภาครัฐหรือท้องถิ่น

5. แก้ปัญหาท้องถิ่นในกรณีที่ต้องเงินไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามลำพังได้ เช่น กิจการที่ดำเนินการผ่านท้องถิ่นอื่น อาทิ การเดินท่อส่งน้ำมัน การขนส่งมวลขน เป็นต้น

6. กิจการบางอย่างหากได้ร่วมมือกันทำจะทำให้เกิดการประหยัดกว่าการจัดทำตามลำพัง เช่น ได้ส่วนลดจากการซื้อของคราวละมากๆ หรือ ทำให้ประหยัดค่าขนส่ง ค่าเดินทาง ค่าแรงงาน เป็นต้น⁹

กรุงเทพมหานครจะจัดตั้งสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยสหการจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล บริหารงานโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และอาจเรียกเก็บค่าบริการจากผู้รับบริการได้ ทั้งนี้ใช้ดำเนินการ ได้จากการสนับสนุนของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่ร่วมจัดตั้งสหการ รวมทั้งค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ และการกู้ยืมจากสถาบันการเงินต่างๆ ในนามของสหการนั้นๆ

ในปัจจุบันยังไม่มี การจัดตั้งสหการในประเทศไทย แต่ได้เริ่มมีแนวความคิดที่จะนำรูปแบบของสหการมาใช้ ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539 เห็นชอบในหลักการให้โอนกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้กรุงเทพมหานครรับไปดำเนินการ โดยโครงการศูนย์การวิจัยและให้คำปรึกษาทางวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับจ้างทำการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ซึ่งสรุปได้ว่า ควรจะโอนกิจการของ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้แก่กรุงเทพมหานครในรูปแบบของการจัดตั้ง“สหการขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร” โดยเป็นการร่วมลงทุนระหว่างกรุงเทพมหานคร กับ หน่วยงานต่างๆ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กรมการขนส่งทางบก กรมทางหลวง การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กระทรวงมหาดไทย และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เนื่องจากมีความเป็นไปได้และน่าจะเกิดปัญหาน้อยที่สุด แต่ถ้าพิจารณาการดำเนินกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จะพบว่ามิได้ให้บริการเฉพาะประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่ครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัดปริมณฑลด้วย โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 93 บัญญัติไว้ว่าหากกรุงเทพมหานครจะดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร กิจการนั้นต้องเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการ

⁹ คมกฤษ อภาครัตน์วิไล , “ แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย “ , หน้า 33.

ส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 30 ให้ถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น แนวความคิดที่จะจัดตั้ง “สหการขนส่งมวลชนกรุงเทพ” ดังกล่าว จึงน่าที่จะเป็นความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง โดยราชการส่วนกลางต้องยินยอมให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยราชการส่วนกลางอาจถือหุ้นจำนวนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งน่าจะเหมาะสมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง แทนที่จะให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยยังคงให้ราชการส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการควบคุมดูแลกิจการที่ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้ ร้อยเอกคณิสระ เกื่อนศิริโชค ได้เสนอให้อิโณกิจการขององค์การรถไฟฟ้ามหานครให้แก่กรุงเทพมหานครในรูปแบบของการจัดตั้ง “สหการขนส่งมวลชนกรุงเทพ” โดยมีเหตุผลและข้อสนับสนุนหลักที่สำคัญ ดังนี้

- จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายมหาชนคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยการตรากฎหมายลำดับรองชั้น “พระราชกฤษฎีกา” ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็น “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน” มีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารกิจการ การงบประมาณ สามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทำนิติกรรมสัญญา และผูกนิติสัมพันธ์ใดๆ ได้ด้วยตนเอง แยกต่างหากจากกรุงเทพมหานคร จึงจัดได้ว่าเป็นองค์กรที่เหมาะสมและมีความเป็นอิสระที่จะรองรับการโอนกิจการขององค์การรถไฟฟ้ามหานครซึ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่ได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร รวมตลอดไปถึงการที่จะไม่ต้องอยู่ในข่ายที่จะต้องรับภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากรดังเช่นนิติบุคคลอื่นๆ ด้วย

- มีสถานะเป็น “วิสาหกิจมหาชน” เช่นเดียวกับองค์การรถไฟฟ้ามหานคร จะมีความแตกต่างก็เพียงความเป็นเจ้าของซึ่งเปลี่ยนแปลงจาก “วิสาหกิจของรัฐ” มาเป็น “วิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เท่านั้น จึงสามารถให้หลักประกันความมั่นคงในการทำงาน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการต่างๆ แก่พนักงานได้ไม่ต่างจากที่เคยได้รับจากองค์การรถไฟฟ้ามหานคร

- เป็นองค์กรในภาคมหาชน ทำให้สามารถรับโอนทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ ตลอดจนความผูกพันตามสัญญาต่างๆ ที่มีอยู่ขององค์การรถไฟฟ้ามหานครมาได้โดยไม่มีปัญหาทางกฎหมาย และไม่ทำให้การดำเนินกิจการต้องหยุดชะงัก

- สามารถรับโอนบุคลากรทั้งหมดมาโดยผลทางกฎหมาย โดยพนักงานไม่ได้รับความกระทบกระเทือนในเรื่องสิทธิประโยชน์ ความมั่นคงในการทำงาน และการันระยะเวลาต่อเนื่อง

โดยไม่ถือว่าเป็นการเลิกจ้าง ที่จะมีผลให้รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานองค์การรถไฟฟ้ามหานครตามกฎหมายแรงงาน

- สามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินงาน การบริหารกิจการภายใน ตลอดจนวัตถุประสงค์ในทางการบริหารที่เหมาะสม มีความคล่องตัว เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการของตนเองได้

- สามารถรับช่วงการดำเนินกิจการขนส่งมวลชนได้ทันทีโดยผลของกฎหมาย โดยไม่มีการสะดุดหรือหยุดชะงักของการดำเนินงานในปัจจุบันที่อาจจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการแต่อย่างใด¹⁰

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการโอนกิจการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้ามหานครมีความเหมาะสมและสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและตรงตามนโยบายของรัฐบาล โดยอาศัยการตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เท่านั้น ขณะที่การโอนกิจการขนส่งมวลชนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการไว้แล้ว จะต้องพิจารณาและศึกษารายละเอียดต่างๆให้รอบคอบเพื่อกำหนดวิธีการและขั้นตอนที่เหมาะสมเนื่องจากกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพนอกจากจะดำเนินการในขอบเขตของกรุงเทพมหานครแล้วยังครอบคลุมไปในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ด้วย

2.2 การดำเนินการพาณิชย์โดยการจัดตั้งเป็น “บริษัทจำกัด”

บริษัทจำกัด คือ นิติบุคคลประเภท ซึ่งจัดตั้งขึ้นด้วยแบ่งทุนเป็นหุ้น โดยมีมูลค่าเท่าๆกัน ผู้ถือหุ้นต่างรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนค่าหุ้นที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือ (ปพพ.1096) สมคิด เลิศไพฑูรย์ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นไทยให้อำนาจองค์การปกครองท้องถิ่น “ทำการค้า” โดย “การก่อตั้งบริษัทจำกัด” หรือ “ถือหุ้นในบริษัทจำกัด” ได้ ซึ่งรวมถึงกรุงเทพมหานครด้วย การก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การปกครองท้องถิ่นคล้ายคลึงกัน คือ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค

¹⁰ ร้อยเอกคณิสสรณ์ เกื้อนศิริ , “ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้ามหานครในกรุงเทพมหานคร “ , หน้า 94.

- (2) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทจดทะเบียน
- (3) สภาท้องถิ่นมีมติให้ความเห็นชอบ
- (4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹¹

การดำเนินการในรูปบริษัทจำกัดมีลักษณะพิเศษ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ดำเนินงานโดยคณะกรรมการของบริษัท ซึ่งต้องบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบริษัท โดยกรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารงานของบริษัทโดยตรง กรุงเทพมหานครในฐานะผู้ก่อตั้งบริษัทจำกัดและเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ มีสิทธิและหน้าที่ดังนี้

- 1) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิ ซึ่งถือเป็นตราสารจัดตั้งนิติบุคคลและแสดงวัตถุประสงค์ของบริษัทจำกัดนั้นๆ (ปพพ.1097)
- 2) เข้าร่วมประชุมตั้งบริษัท (ปพพ.1107)
- 3) ชำระค่าหุ้น (ปพพ.มาตรา 1106 และ 1096)
- 4) พ้องกรรมการซึ่งปฏิบัติงานให้เกิดความเสียหายแก่บริษัท (ป.พ.พ.มาตรา 1169)
- 5) ควบคุมการดำเนินงานของบริษัทโดยผ่านการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น (ปพพ.1176)
- 6) พ้องเพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย หรือ ข้อบังคับของบริษัท (ปพพ.มาตรา 1195)
- 7) ตรวจสอบที่ก รายงานการประชุมและขอมติของการประชุมผู้ถือหุ้นและของการประชุมกรรมการ (ปพพ.มาตรา 1207 วรรคท้าย)
- 8) ตรวจสอบทะเบียนผู้ถือหุ้น (ปพพ.มาตรา 1139 วรรคแรก)
- 9) ได้รับเงินปันผล (ปพพ.มาตรา 1200)
- 10) ได้รับส่วนแบ่งในทรัพย์สินของบริษัทหลังจากบริษัทเลิก และมีการชำระบัญชีแล้ว (ปพพ.มาตรา 1269)
- 11) เรียกให้ประชุมวิสามัญ (ปพพ.มาตรา 1173-1174)

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การปกครองท้องถิ่น, หน้า 48.

ข้อดีของการดำเนินการในรูปของ “บริษัทจำกัด”

- 1) ทำให้การพาณิชย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถบริหารและดำเนินงานแยกเป็นอิสระจากระบบราชการ
- 2) กรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้ก่อตั้งมีอำนาจจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัทได้
- 3) กรุงเทพมหานครในฐานะผู้ถือหุ้นจำนวนเกินครึ่งทำให้สามารถควบคุมและกำกับดูแลให้บริษัทดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- 4) สภากทม.ในฐานะเป็นผู้แทนของคนกรุงเทพมหานครได้ช่วยพิจารณากลับกรองถึงความเหมาะสมในการนำงบประมาณส่วนหนึ่งไปลงทุนในการจัดตั้งบริษัท
- 5) ลดภาระของกรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมซึ่งราชการไม่มีความถนัด โดยเปิดโอกาสให้ผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาบริหารจัดการแทน
- 6) ลดภาระค่าใช้จ่ายของกรุงเทพมหานครในการจัดบริการสาธารณะบางประเภท
- 7) การบริหารจัดการเป็นอิสระจากระบบราชการ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เนื่องจากการบริหารจัดการเป็นอำนาจของกรรมการบริหารหรือกรรมการผู้จัดการ
- 8) กรุงเทพมหานครได้รับส่วนแบ่งปันผลจากการประกอบกิจการที่มีผลกำไร
- 9) กรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้น โดยจัดเก็บจากผู้ประกอบกิจการพาณิชย์
- 10) กรุงเทพมหานครรับผิดชอบอย่างจำกัดความรับผิดชอบการประกอบกิจการขาดทุน
- 11) สถานะภาพขององค์กรและพนักงานมีความชัดเจน
- 12) ผู้บริหารบริษัทมีอำนาจตัดสินใจ สามารถใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องยึดติดกับระบบราชการ
- 13) การระดมทุนเพื่อมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ โดยทุนของบริษัทได้มาจากการขายหุ้นในตอนแรกที่มีการจัดตั้งบริษัท (ปพพ.มาตรา 1106) การกู้ยืมจากสถาบันการเงินต่างๆ และการเพิ่มทุนของบริษัทและขายหุ้นที่จัดให้มีขึ้นใหม่ (ปพพ.มาตรา 1220-1223)
- 14) เปิดโอกาสให้เอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในฐานะผู้ถือหุ้น และ/หรือ ผู้รับบริการ
- 15) มีระบบควบคุมการบริหารงานของบริษัทเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโดยหนังสือบริคณห์สนธิ ข้อบังคับของบริษัท ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด

16) มีระบบตรวจสอบการบริหาร และการใช้จ่ายเงิน โดยกรุงเทพมหานคร สภา
กรุงเทพมหานคร ผู้สอบบัญชี ที่ประชุมใหญ่ ผู้ถือหุ้น และ ศาล

ผลกระทบจากการดำเนินการพาณิชย์ในรูปแบบ “บริษัทจำกัด”

- 1) อาจได้รับการต่อต้านจากพนักงานและลูกจ้างการพาณิชย์ที่เคยชินต่อการปฏิบัติงานตามระบบราชการ และไม่แน่ใจว่าจะสามารถปฏิบัติงานภายใต้ระบบเอกชนได้
- 2) กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา โดยคงมีเฉพาะอำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น

2.3 ข้อแตกต่างระหว่างการดำเนินกิจการแบบ “สหการ” กับ “บริษัทจำกัด”
สรุปได้ดังนี้

- 1) สหการเป็นการร่วมมือระหว่างนิติบุคคลมหาชน 2 หน่วยงานขึ้นไป ขณะที่กรุงเทพมหานครอาจจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยไม่ต้องหานิติบุคคลมหาชนอื่นมาลงทุนร่วมด้วย
- 2) สหการเป็นการจัดทำในลักษณะร่วมมือกันทั้งทางด้านบุคลากรซึ่งเป็นตัวแทนจากนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านการเงินการคลัง ขณะที่บริษัทจำกัด เป็นการร่วมมือทางด้านเงินทุนเป็นหลัก โดยมีได้บังคับให้บุคลากรหรือคณะกรรมการบริหารจะต้องมาจากหน่วยงานหรือองค์การที่เกี่ยวข้อง
- 3) สหการมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ส่วนบริษัทจำกัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน มีความผูกพันกับบุคคลทั่วไปหรือคู่สัญญาโดยเท่าเทียมกันตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 4) คณะกรรมการบริหารของสหการ จะต้องเป็นผู้แทนจากองค์การปกครองท้องถิ่นหรือนิติบุคคลมหาชนที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งสหการร่วมกัน แต่คณะกรรมการบริหารบริษัทจำกัด อาจจะเป็นบุคคลภายนอกก็ได้
- 5) ทุนของสหการอาจมาจากการร่วมทุนของนิติบุคคลมหาชนที่ร่วมจัดตั้ง หรืออาจมาจากการออกพันธบัตรในนามของสหการ หรือจากเงินอุดหนุน หรือเงินบริจาคช่วยเหลือจากแหล่งต่างๆ แต่ทุนของบริษัทจำกัดจะมาจากการร่วมลงทุนของผู้ถือหุ้น โดยที่หุ้นจะต้องมีมูลค่าเท่าๆกัน ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

ข้อจำกัดทางกฎหมาย

1. กรณีจัดตั้ง “สหการ”

กฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยการจัดตั้ง “สหการ” เพื่อดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ตามที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ดังนั้น จึงรวมถึง “การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร” ด้วย แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล การจัดตั้ง “สหการ” จึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริงด้วย¹² ข้อจำกัดอีกประการคือ สหการที่จัดตั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานคร และหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้ง แต่คณะกรรมการบริหารและทุนดำเนินการมาจาก กรุงเทพมหานครและหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งสหการ กรุงเทพมหานครและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจึงยังต้องร่วมรับผิดชอบการดำเนินกิจการของสหการที่จัดตั้ง

2. กรณีจัดตั้ง “บริษัทจำกัด”

กฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครอาจจัดตั้ง “บริษัทจำกัด” ได้ แต่ต้องเป็นไปตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 คือ

- (1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค
- (2) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้
- (3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
- (4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น กรุงเทพมหานครจะจัดตั้งบริษัทจำกัดได้เฉพาะกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นว่าทั้งกรณีการจัดตั้ง สหการ หรือ บริษัทจำกัด ไม่เพียงแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นแล้ว กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันกำหนดให้รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดในกรณีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดตั้ง สหการ และ/หรือ บริษัทจำกัด เพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ซึ่งรวมถึงการพาณิชย์ที่ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มิใช่เพียงแค่การกำกับดูแลเท่านั้น

แนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อสนับสนุนกรุงเทพมหานครในการประกอบการพาณิชย์

¹² คมกฤษ อภาวัตนิไล, “แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย “ , หน้า 87.

โดยที่กฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครดำเนินการพาณิชย์ได้ โดยมีได้กำหนดว่าจะดำเนินการในลักษณะใด เพียงแต่จะต้องออกเป็นข้อบัญญัติจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากทั้งฝ่ายบริหาร(ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) และฝ่ายนิติบัญญัติ(สภากรุงเทพมหานคร) ดังนั้น กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการพาณิชย์ได้อย่างกว้างขวาง อาทิ กรุงเทพมหานครดำเนินการพาณิชย์ด้วยตนเองดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือ มอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน หรือ ดำเนินการในรูปของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้ง “ สหการ “ หรือ “ บริษัทจำกัด “ ก็ย่อมได้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 บัญญัติกรณีที่กรุงเทพมหานครมอบให้เอกชนดำเนินการ หรือ การจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือ การจัดตั้งสหการ ไว้แล้วในมาตรา 94 มาตรา 95 และมาตรา 96 เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้กรุงเทพมหานครมีทางเลือกเพิ่มขึ้น เพื่อดำเนินกิจการบางประเภทที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครอาจนำมาใช้เป็นมาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่เป็นอำนาจหน้าที่ในรูปของการพาณิชย์ในลักษณะของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งเป็น “ สหการ ” หรือ “ บริษัทจำกัด ” ขึ้น เพื่อให้การพาณิชย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เพื่อเป็นการสนับสนุนและพัฒนากิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น และช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของกรุงเทพมหานคร โดยยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความต้องการของท้องถิ่น แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายดังที่ได้กล่าวแล้ว ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีอิสระในการจัดตั้งสหการ หรือ บริษัทจำกัด กล่าวคือ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ กรุงเทพมหานครก็ไม่อาจจัดตั้ง “ สหการ ” หรือ “ บริษัทจำกัด ” ได้ และโดยเฉพาะการจัดตั้งบริษัท กฎหมายจำกัดให้ดำเนินการได้เฉพาะกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น ทำให้กรุงเทพมหานครไม่อาจจัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ได้ ซึ่งรวมถึงการประกอบการพาณิชย์เพื่อเป็นรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ในขณะที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง.... และในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 – 284 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น.... การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น..... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น ในเรื่องเกี่ยวกับการหารายได้จากพาณิชย์ จึงควรให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมและความพร้อมของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้โดยพึ่งรัฐบาลกลางน้อยที่สุด กล่าวคือ ควรให้ท้องถิ่นสามารถ

ประกอบกิจการพาณิชย์ได้อย่างกว้างขวาง โดยการจัดตั้งบริษัทไม่ควรกำหนดเฉพาะในเรื่อง สาธารณูปโภคเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การพาณิชย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับของ กรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น รวมทั้งเป็นการสนับสนุนและพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพและสามารถสร้างรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น โดยในขั้นแรก เป็นการปรับปรุงข้อบัญญัติ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่ใช้กับกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยอิงระเบียบของทางราชการเฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกิจการพาณิชย์แต่ละประเภท ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ รัฐบาล สำหรับมาตรการขั้นต่อไป คือ กรุงเทพมหานครควรเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 94 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการพาณิชย์โดยการก่อตั้งบริษัทหรือ ถือหุ้นในบริษัทได้ โดยกรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ และสภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ถือว่าได้ผ่านการพิจารณาของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นแล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 123 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ และหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และหากเห็นว่าการปฏิบัติใดๆของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้ นอกจากนี้ในการจัดตั้งบริษัทจำกัดยังต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและถูกควบคุมตรวจสอบ ทั้งในส่วนของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพาณิชย์อยู่แล้ว

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบกับเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทำให้กรุงเทพมหานครมีภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ เพิ่มมากขึ้น และต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อดำเนินการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องแสวงหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายปรากฏว่านอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะแล้ว ในส่วนที่ว่าด้วยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบการพาณิชย์เพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่น อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89(26) ประกอบกับมาตรา 117(3) ให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการประกอบกิจการพาณิชย์เพื่อเป็นที่มาของรายได้ของกรุงเทพมหานคร และเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นต่างๆ ก็ยังคงยืนยันในหลักการดังกล่าว คือ ให้อำนาจท้องถิ่นในการประกอบกิจการพาณิชย์เพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ก็เห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นต้องจำแนกประเภทของบริการและผู้รับบริการ ซึ่งนอกจากจะทำให้จัดบริการได้อย่างเหมาะสมแล้ว ยังช่วยให้จำแนกได้ว่าควรจะกำหนดค่าบริการหรือไม่ อย่างไร โดยประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้วหลายประเทศจะเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน หรือ สินค้ากึ่งสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ประกอบกับแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการที่พบว่า ระบบราชการทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัว มีการใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของบางคนบางกลุ่ม ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ จึงได้ทำการพัฒนาหน่วยงานของรัฐเพื่อรับผิดชอบดำเนินกิจการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยแยกออก

จากส่วนราชการ ดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือ วิสาหกิจมหาชน และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของก็เรียกว่า “ วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น “ ที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครยังมีได้ให้ความสำคัญหรือสนใจที่จะประกอบการพาณิชย์เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของท้องถิ่น โดยจะพบว่า การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครเริ่มโดยนโยบายของรัฐบาลมาตั้งแต่เป็นเทศบาลนครกรุงเทพมหานคร การบริหารงานอิงระบบและระเบียบของทางราชการ และอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานต้องได้รับความเห็นชอบหรือการตัดสินใจจากกรุงเทพมหานคร ต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน ซึ่งไม่เหมาะสม และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการที่มีลักษณะเป็นธุรกิจการค้า ที่ต้องการความรวดเร็วและความคล่องตัว เป็นผลให้รายได้จากการพาณิชย์เป็นรายได้ที่น้อยที่สุด คือ ไม่ถึง 0.2 % ของรายได้ทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครมี 3 หน่วยงานคือ สำนักงานนุ้ย กรุงเทพมหานคร (สงป.) สำนักงานสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร หรือ โรงรับจำนำ (สธก.) และ สำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร (สงต.) แต่ที่ยังคงดำเนินกิจการมี 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 20 สาขา และสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 13 ตลาด กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ โดยการพาณิชย์ทั้ง 2 หน่วยงานบริหารงานและสามารถสร้างผลกำไรส่งเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานครทุกปี แม้ว่าจะไม่มากนัก นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัจจุบันมี 2 แห่ง คือ ตลาดนัดจตุจักร และตลาดนัดเมืองมีน โดยเฉพาะกรณีตลาดนัดจตุจักร นอกจากจะบริหารงานมีผลกำไรแล้ว ยังมีชื่อเสียงเป็นที่นิยมของทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า การที่รายได้จากการพาณิชย์มีจำนวนเล็กน้อย ทั้งนี้เนื่องมาจากการพาณิชย์มีจำนวนจำกัดเพียงไม่กี่ประเภท ประกอบกับการกำหนดโครงสร้าง การบริหาร และการดำเนินงานอิงระบบและระเบียบของทางราชการ และบริหารจัดการภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของกรุงเทพมหานคร ทำให้การบริหารกิจการไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยมีสาเหตุสรุปได้ดังนี้

1. การพาณิชย์มีจำนวนจำกัด

โดยมีสาเหตุเนื่องมาจาก

1.1 การขาดอำนาจในการดำเนินกิจการที่ควรเป็นของท้องถิ่น อาทิ บริการสาธารณะที่มีลักษณะเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเองในรูปของส่วนราชการและการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ ทำให้บริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการในรูปของการพาณิชย์อยู่ในวงจำกัดเพียงไม่กี่ประเภท

1.2 การขาดความชัดเจนในการประกอบกิจการพาณิชย์

โดยเป็นผลมาจากความคิดที่ว่าราชการมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการประชาชนเท่านั้น โดยไม่ควรดำเนินกิจการทางธุรกิจ ทำให้ไม่มีความคิดริเริ่มที่จะพัฒนาหรือประกอบกิจการพาณิชย์ แต่จะดำเนินการเฉพาะกิจการพาณิชย์ที่ต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น รวมทั้งการขาดความรู้ ความสามารถในการประกอบธุรกิจ ดังนั้น แม้ว่ากรุงเทพมหานครได้ดำเนินการพาณิชย์มาตั้งแต่ยังเป็นเทศบาล โดยแยกหน่วยการพาณิชย์ให้บริหารงานแยกจากส่วนราชการอื่น เพื่อให้เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ แต่ยังคงอยู่ภายใต้ระบบ ระเบียบของทางราชการ และการควบคุมของกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาหรือพัฒนารายได้ให้แก่ท้องถิ่น

2. การขาดความคล่องตัวเชิงพาณิชย์

โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากการกำหนดโครงสร้าง การบริหาร การดำเนินงาน โดยอิงระบบและระเบียบของทางราชการ ซึ่งมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานยุ่งยาก มีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมทำงานภายใต้ระบบสายการบังคับบัญชามาก การดำเนินการต้องรอความเห็นชอบหรือการตัดสินใจจากผู้บริหารกรุงเทพมหานคร บุคลากรขาดความเป็นตัวของตัวเอง ขาดความคิดริเริ่มในการเสนอแนะสิ่งใหม่ๆ นอกจากนี้ ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อน มีการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด โดยเฉพาะการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การกั๊ยืมเงินเพื่อระดมทุน การทำนิติกรรม สัญญา การฟ้องร้องดำเนินคดีต่างๆ ทำให้ล่าช้า และไม่คล่องตัว ระเบียบที่ไม่ยืดหยุ่นแต่ขณะเดียวกันก็เป็นช่องทางให้มีการคอร์รัปชัน การเล่นพรรคเล่นพวก ตลอดจนการแทรกแซงจากนักรบการเมือง

ดังนั้น ในการดำเนินกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะเกี่ยวกับการประกอบกิจการพาณิชย์ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเองโดยตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจนั้นๆ กับ การจัดตั้งเป็นหน่วยการพาณิชย์แยกออกจากส่วนราชการของกรุงเทพมหานครแต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของกรุงเทพมหานคร หรือ จัดตั้งเป็นนิติบุคคลแยกเป็นอิสระจากกรุงเทพมหานครโดยกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อาจสรุปได้ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 13 ดังนี้ ตารางที่ 13 เปรียบเทียบลักษณะการจัดองค์กรเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

ดำเนินการในรูปแบบราชการ สังกัดกรุงเทพมหานคร	ดำเนินการในรูปแบบหน่วยการพาณิชย์ โดยกรุงเทพมหานครควบคุมดูแล	แยกเป็นนิติบุคคล โดยกรุงเทพมหานครกำกับดูแล
<ul style="list-style-type: none"> - ลำดับขั้นตอนการตัดสินใจหลายชั้น ทำให้ล่าช้า กระทำไม่ได้ทันทั่วทั้งที่ และเกิดความเสียหายได้ - มีระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งมาก ทำให้เกิดวัฒนธรรม ในการปฏิบัติราชการว่า ต้องเน้นความถูกต้องตามระเบียบ แม้ว่าจะทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า และไร้ประสิทธิภาพ - มีมาตรฐานในการจ้างงาน เพียงมาตรฐานเดียว ซึ่งรวมถึงเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน 	<ul style="list-style-type: none"> - โครงสร้าง การบริหาร จัดการ อิงระบบ และระเบียบของทางราชการ - องค์กรไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่มีอิสระในการบริหาร จัดการ การเงิน งบประมาณ ทรัพย์สิน การทำนิติกรรม สัญญา ฯลฯ กระทำได้แต่ในนามของกรุงเทพมหานคร เท่านั้น - สถานภาพของพนักงาน ไม่เป็นข้าราชการ และไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานคล่องตัว ไม่อยู่ภายใต้ระบบการบริหาร และการคลังแบบราชการ มีงบประมาณ บุคลากร และรายได้ของตนเอง สามารถถือกรรมสิทธิในทรัพย์สิน สามารถทำนิติกรรม สัญญา กู้ยืมเงิน หรือออกพันธบัตร หรือหุ้นให้แก่นักลงทุนในนามของตนเอง - สถานภาพของพนักงาน มีความชัดเจน และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

แนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครอาจดำเนินการได้โดยใช้มาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อให้การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครไม่เพียงเป็นแหล่งที่มาของรายได้ให้กับกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเท่านั้น ยังเป็นการลดภาระในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครทั้งในด้านงบประมาณและการดำเนินงาน สำหรับมาตรการเพื่อแก้ปัญหาในระยะสั้น ได้แก่ การเพิ่มจำนวนสาขา หรือ ขยายกิจการพาณิชย์ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แพร่หลายมากขึ้น การปรับปรุงข้อบัญญัติ ข้อบังคับ ระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้ในการดำเนินกิจการพาณิชย์ให้มีความเหมาะสมกับลักษณะการประกอบกิจการพาณิชย์แต่ละประเภท โดยอิงระบบราชการเท่าที่จำเป็นและไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยมีการกระจายอำนาจให้ผู้บริหารการพาณิชย์แต่ละระดับเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัวมากขึ้น สำหรับมาตรการในระยะยาว ได้แก่ การพิจารณาประกอบกิจการพาณิชย์ใหม่ๆ เพิ่มขึ้น โดยพิจารณาจากกิจการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจการประเภทบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่เป็นภารกิจของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการปรับปรุงการพาณิชย์ให้ดำเนินการในรูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” โดยการจัดตั้งเป็น “สหการ” หรือ “บริษัท” ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรมีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล แยกออกจากระบบราชการ ซึ่งจะทำการบริหารและการดำเนินงานเป็นอิสระจากระบบราชการ มีความคล่อง

ตัวในการดำเนินงานมากขึ้น และส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการและรายได้ของการพาณิชย์นั้นๆ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 จำกัดอำนาจให้กรุงเทพมหานครอาจก่อตั้ง หรือ ถู้อุ่นในบริษัทได้เฉพาะกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น ดังนั้น เพื่อสนับสนุนให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในการจัดหารายได้และสามารถก่อตั้ง หรือ ถู้อุ่นในบริษัทโดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการพาณิชย์ จำเป็นต้องเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 94 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“ มาตรา 94 กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถู้อุ่นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) กรุงเทพมหานครต้องถู้อุ่นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ถู้อุ่นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถู้อุ่นนั้นรวมกัน และ

(3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร “

สำหรับประเด็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถประกอบการพาณิชย์ในรูปของบริษัท คือการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมมาตรา 94 อีกหนึ่งวรรคเป็นวรรคท้าย ดังนี้

“ ความใน (1) และ (4) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์ในการประกอบการพาณิชย์เพื่อเป็นรายได้ให้กับกรุงเทพมหานคร “

มาตรการในการพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร อาจสรุปได้โดยแสดงไว้ในตารางที่ 14 ดังนี้

ตารางที่ 14 แสดงมาตรการในการพัฒนากิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

ประเด็นปัญหา	แนวทางการพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	
	มาตรการในระยะสั้น	มาตรการในระยะยาว
<p>1.การพาณิชย์มีจำกัด</p> <p>-การจัดทำบริการสาธารณะ ที่มีลักษณะเชิงอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลไปดำเนินการเอง ในรูปของส่วนราชการ และการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ</p> <p>-ความไม่ชัดเจน ในการประกอบกิจการพาณิชย์ โดยเข้าใจว่าราชการมีภาระหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้บริการประชาชนเท่านั้น โดยไม่ควรดำเนินกิจการทางธุรกิจ ทำให้ไม่มีความคิดริเริ่มที่จะพัฒนาหรือประกอบกิจการพาณิชย์</p>	<p>1.เพิ่มจำนวนการพาณิชย์</p> <p>-จัดตั้งสถานธนาถนุบาลเพิ่มให้ครบทุกเขต</p> <p>-จัดให้มีตลาด/ตลาดนัดเพิ่มในเขตที่มีสถานที่เหมาะสม</p>	<p>1.เพิ่มจำนวนกิจการพาณิชย์</p> <p>-โดยเลือกประกอบกิจการที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งเลือกจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ที่เป็นภารกิจของกรุงเทพมหานคร โดยเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งนอกจากจะเป็นรายได้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย ในการประกอบกิจการนั้นๆ แล้ว ยังเป็นการลดภาระของกรุงเทพมหานคร ทั้งในแง่ของงบประมาณและการดำเนินงาน อาทิ บริการเก็บขนมูลฝอย บริการที่จอดรถ บริการสูบล้างน้ำ บริการขนส่งทางบก-ทางน้ำ บริการพิเศษทางการแพทย์และทางการศึกษา การผลิตและจำหน่ายปุ๋ยอินทรีย์ กิจการโรงรับจำนำ การจัดตลาดและตลาดนัด กิจการส่งเสริมท่องเที่ยว และการสาธารณสุขูปโภคต่างๆ เป็นต้น</p>
ประเด็นปัญหา	แนวทางการพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร	
	มาตรการในระยะสั้น	มาตรการในระยะยาว
<p>2.การกำหนดโครงสร้าง การ</p>	<p>2.ปรับปรุงโครงสร้างและระบบ</p>	<p>2.การปรับปรุงรูปแบบการ</p>

<p>บริหาร การดำเนินงาน โดยอิงระบบราชการ ทำให้ขาดความคล่องตัวเชิงพาณิชย์</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดโครงสร้างและการบริหารงาน โดยอิงระบบและระเบียบของทางราชการ มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ล่าช้า ขาดความคล่องตัว รวมทั้งการแต่งตั้งคณะผู้บริหารและผู้บริหารจากข้าราชการหรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งทางราชการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ยึดติดระบบราชการ - ระเบียบต่างๆมีขั้นตอนยุ่งยาก ซ้ำซ้อน ขาดความยืดหยุ่น โดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมค่าใช้จ่าย แต่ขณะเดียวกันก็เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต คอร์รัปชัน - การบริหารงานบุคคล อาทิ การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ วินัย ค่าตอบแทน และสวัสดิการต่างๆ อิงระบบราชการ ทำให้บุคลากรไม่มีความกระตือรือร้น ความคิดริเริ่ม และขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร - การระดมทุน โดยการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร และตามขั้นตอนของทางราชการ 	<p>การบริหาร</p> <ul style="list-style-type: none"> - การลดขั้นตอนการดำเนินงาน - การแต่งตั้งผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินธุรกิจ - นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการดำเนินกิจการ และการบริหาร ข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร - มอบอำนาจให้ผู้บริหาร รวมทั้งผู้จัดการของหน่วยการพาณิชย์เพิ่มขึ้นทั้งในด้านการบริหาร การเงิน การพัสดุ และการบริหารงานบุคคล 	<p>พาณิชย์</p> <p>-ดำเนินการพาณิชย์ในรูปวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น โดยการจัดตั้ง “สหการ” หรือ “บริษัท” เพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะให้มีอิสระในทางกฎหมาย มีอิสระในการบริหารงาน มีงบประมาณและทรัพย์สินของตนเอง นอกจากนี้การดำเนินกิจการในรูปของบริษัท เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบและเข้าร่วมในการบริหารจัดการโดยการถือหุ้น โดยกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการกำกับดูแลบริษัทเพื่อดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์</p>
<p>ประเด็นปัญหา</p>	<p>แนวทางการพัฒนาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร</p>	
	<p>มาตรการในระยะสั้น</p>	<p>มาตรการในระยะยาว</p>

<p>- การแทรกแซงจากนักการเมือง อาทิ การกำหนดนโยบายบนพื้นฐานผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การลดอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน การแต่งตั้งผู้บริหาร พนักงานเจ้าหน้าที่จากพวกพ้อง หรือ ผู้ที่ช่วยเหลือพรรคการเมืองที่สังกัด แทนการพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับงาน</p>		
---	--	--

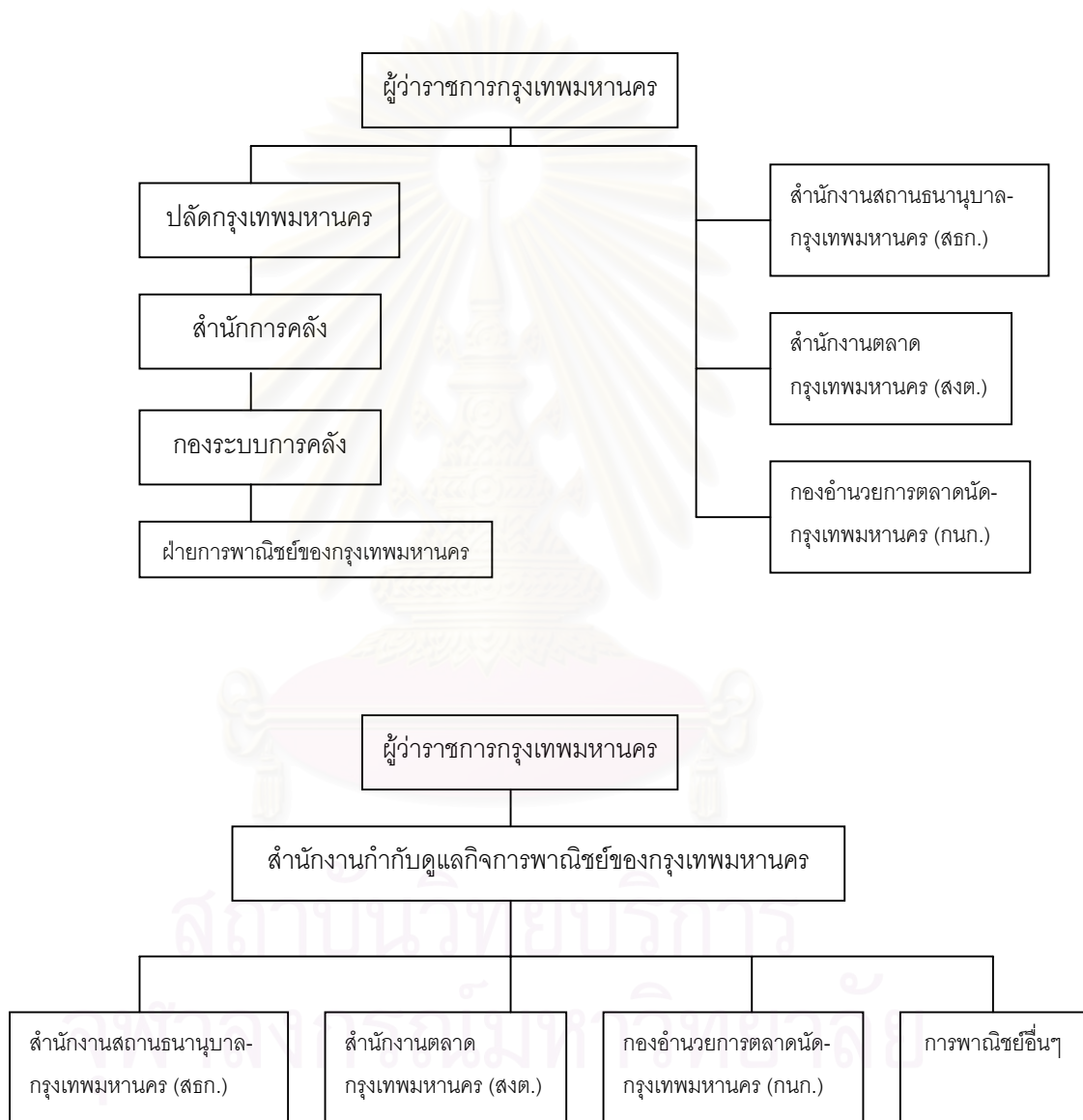
ข้อเสนอแนะ

นอกจากมาตรการต่างๆ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว กรุงเทพมหานครควรจัดให้มีหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการพาณิชย์ โดยในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานซึ่งได้แก่ ฝ่ายการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร สังกัดกองระบบการคลัง สำนักการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมอัตราค่าจ้าง การพิจารณาข้อข้อหาหรือของการพาณิชย์ว่าถูกต้องตามข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือไม่ และตรวจสอบบัญชีการเงิน การรับ-จ่ายเงิน การพัสดุ และอื่นๆ ของการพาณิชย์ทุกแห่ง วิเคราะห์ผลกระทบการดำเนินการด้านการเงิน การคลัง ให้ผู้บริหารทราบ ให้คำแนะนำปรึกษาหรือด้านวิชาการในการปฏิบัติงานต่างๆ รวมทั้งยกย่องปรับปรุงแก้ไข ข้อบัญญัติ ระเบียบการพาณิชย์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่เนื่องจากฝ่ายการพาณิชย์ฯ เป็นส่วนราชการที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร โดยมีสายการบังคับบัญชา และขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นระบบราชการ และโดยเฉพาะจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นเพียงให้คำปรึกษาแนะนำ และตรวจสอบผลการดำเนินงานเท่านั้น

สำหรับหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน โดยอาจมีชื่อว่า “สำนักงานกำกับดูแลกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร” ซึ่งไม่เพียงแต่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและตรวจสอบผลการดำเนินงานของการพาณิชย์เท่านั้น แต่จะต้องทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการพาณิชย์ต่างๆ ให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งทำหน้าที่ด้านวิชาการในการศึกษา วิจัย เสนอแนะ วางแผน เพื่อสนับสนุนส่งเสริม

การพัฒนาการประกอบกิจการพาณิชย์ให้แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มกิจการพาณิชย์ใหม่ๆ หรือการขยายกิจการพาณิชย์ ตลอดจนการวางแผนเพื่อการแปรรูปกิจการพาณิชย์ที่ดำเนินการในปัจจุบันที่มีความพร้อมให้ดำเนินการในรูปแบบ “ บริษัท ” เป็นต้น

แผนภูมิที่ 5 เปรียบเทียบฝ่ายการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
กับ สำนักงานดูแลกิจการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร



นอกจากกิจการพาณิชย์ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่แล้ว กิจการที่กรุงเทพมหานครอาจเลือกดำเนินการพาณิชย์เพิ่มเติม ได้แก่

1. บริการเก็บขนมูลฝอย

การให้บริการเก็บขนมูลฝอยตามสถานประกอบการ อาคาร บ้านเรือน ร้านค้า ฯลฯ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้มีการจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการในบางพื้นที่โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้จ่ายค่าบริการให้กับเอกชน และเรียกเก็บค่าบริการขนขยะจากประชาชน ดังนั้น กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการในรูปแบบของการพาณิชย์ หรือการร่วมกับเอกชนจัดตั้งบริษัท เพื่อดำเนินการเก็บขนมูลฝอยและเรียกเก็บค่าบริการโดยตรงจากประชาชนผู้ได้รับบริการแทนกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะทำให้กรุงเทพมหานครไม่ต้องเสียกำลังคนเก็บค่าบริการขนขยะ ซึ่งปัจจุบันมีการเรียกเก็บค่าบริการแบบเข้าหลวงและเข้ากระเป๋าดตนเอง โดยกรุงเทพมหานครจะมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพของการให้บริการ และระดับค่าบริการที่ไม่เป็นการเอาัดเอาเปรียบผู้ใช้บริการ รวมทั้งการจัดระบบการเก็บขนมูลฝอยตามประเภทและชนิดของขยะ

2. บริการที่จอดรถ

ที่จอดรถเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของประชาชนที่อาศัย หรือ ประกอบกิจการอยู่ในกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้ดูแลถนนต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร และเป็นผู้ให้บริการที่จอดรถแก่ผู้ใช้ถนนโดยเรียกเก็บค่าบริการ ซึ่งการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครในเรื่องดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครร่วมมือกับเอกชนในการให้บริการที่จอดรถ อาทิ ใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานคร โดยเงินลงทุนและการดำเนินงานเป็นของเอกชน จะเป็นการลดภาระของกรุงเทพมหานครทั้งในด้านงบประมาณและการดำเนินงาน

3. บริการเรือโดยสารในคลองต่างๆ

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ทดลองให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเดินเรือโดยสารในคลองแสนแสบ ซึ่งปรากฏว่าประชาชนสนใจใช้บริการจำนวนมาก เนื่องจากหลีกเลี่ยงการเดินทางโดยรถประจำทางที่มีการจราจรติดขัด ทำให้เสียเวลาในการเดินทางมาก ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีคลองเป็นจำนวนมากจนเคยได้รับฉายาว่าเป็น “เวนิสตะวันออก” ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครร่วมกับเอกชนจัดบริการเดินเรือในเส้นทางต่างๆ เพิ่มขึ้น นอกจากจะเป็นการสร้างรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครแล้ว ยังจะทำให้กรุงเทพมหานครมีบทบาทในการกำกับดูแลให้การบริการเป็นไปตามวัตถุประสงค์มีประสิทธิภาพและไม่ให้มีการเอาัดเอาเปรียบผู้โดยสารหรือผู้ใช้บริการ

4. บริการรถตู้และรถยนต์โดยสารขนาดเล็ก

ปัจจุบันมีผู้ประกอบการรถตู้ และรถยนต์โดยสารประจำทางขนาดเล็ก ในหลายเส้นทาง เนื่องจากบริการรถยนต์โดยสารประจำทางไม่สามารถให้บริการได้อย่างเพียงพอ โดยประชาชนแถบชานเมืองและจังหวัดใกล้เคียงนิยมใช้บริการรถตู้โดยสารในการเดินทางจากที่อยู่อาศัยเข้ามาในเมืองหรือในเขตชุมชนของกรุงเทพมหานครมาเป็นเวลานาน แต่ยังไม่มีการจัดระเบียบ ทำให้ผู้โดยสารไม่มั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัย ดังนั้น เพื่อให้บริการประชาชนในการเดินทางไป-มาระหว่างชานเมืองและจังหวัดใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานครในด้านความสะดวก ความปลอดภัย กรุงเทพมหานครอาจร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดตั้งสห

การรถตู้โดยสาร หรือ จัดตั้งเป็นบริษัทรถตู้โดยสาร โดยให้ผู้ประกอบการถืออยู่ก่อนแล้วเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในฐานะผู้ถือหุ้นด้วย

5. บริการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของไทยมาช้านาน จึงเป็นที่ตั้งสถานที่สำคัญต่างๆ รวมทั้ง วัดวาอารามที่สำคัญในประวัติศาสตร์ เป็นที่รวมของศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศให้ความสนใจ ดังนั้น กิจการท่องเที่ยวจึงเป็นกิจกรรมหนึ่งที่กรุงเทพมหานครอาจพัฒนาและดำเนินการในรูปของการพาณิชย์ อาทิ การบริการนำชมสถานที่สำคัญบริเวณรอบเกาะรัตนโกสินทร์ซึ่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้เริ่มทดลองให้บริการโดยจัดรถท่องเที่ยวรอบเกาะรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศพอสมควร นอกจากนี้ การสร้าง Bangkok Tower เพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถมองเห็นทัศนียภาพของกรุงเทพมหานคร เพื่อทำความรู้จักกับกรุงเทพมหานครในระยะเวลาดำเนินการ รวมทั้งมีร้านอาหารและของที่ระลึกไว้บริการนักท่องเที่ยว นอกจากนี้จะเป็นการแนะนำกรุงเทพมหานคร และส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวในประเทศแล้ว ยังเป็นการสร้างรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครด้วย

6. บริการรถไฟฟ้า

โดยกรุงเทพมหานครได้ให้สัมปทานแก่เอกชนดำเนินการ ได้แก่ โครงการรถไฟฟ้าเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษา (บีทีเอส) โดยในการขยายเส้นทางต่อไปกรุงเทพมหานครอาจร่วมกับเอกชนในการก่อตั้งบริษัท หรือ กรณีการรับโอนกิจการขององค์การรถไฟฟ้ามหานครมาดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องการให้ถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นกิจการที่ดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร

7. บริการรถโดยสารประจำทาง

โดยกรุงเทพมหานครร่วมกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ส่วนราชการ หน่วยงานต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จัดบริการเดินรถโดยสารประจำทาง ซึ่งนอกจากจะเป็นการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นแล้ว การบริหารกิจการให้มีประสิทธิภาพที่ดีจะเป็นแหล่งที่มาของรายได้อีกแห่งหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม กิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร แม้ว่ามีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือ การสร้างรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครก็ตาม แต่ในฐานะที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยกฎหมายบัญญัติให้การพาณิชย์เป็นบริการสาธารณะ และเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในการประกอบการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร จึงมีอาจใช้หลักการแสวงหาผลกำไรเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน แต่ต้องคำนึงถึงการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ถิ่นของตนควบคู่ไปกับหารหารายได้ของท้องถิ่น และยึดหลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันทั้งตัวผู้ให้บริการ และคู่สัญญา มีความต่อเนื่อง และสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และควรจะต้องสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำหรือดำเนินกิจการนั้นๆ ซึ่งการดำเนินการพาณิชย์ในรูปของบริษัท จะเป็นรูปแบบที่กรุงเทพมหานครไม่ต้องรับภาระในการดำเนินงาน แต่สามารถกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการและตรวจสอบได้ในฐานะผู้ถือหุ้น

ดังนั้น หากผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญและตระหนักว่าการพาณิชย์เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยสร้างรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานคร และให้ความสำคัญในการพัฒนากิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครอย่างจริงจัง เชื่อว่าจะทำให้กิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยให้กรุงเทพมหานครมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และมีส่วนช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่และภาระกิจของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

หนังสือ

- กองบัญชาการ ตำรวจนครบาล กรุงเทพมหานคร. คู่มือการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2540.
- กองประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, ข่าว กทม. ฉบับที่ 175 ปีที่ 22 (16 กันยายน 2537), : 1.
- กรุงเทพมหานคร. จากเทศบาลสู่กรุงเทพมหานคร. (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2542.
- กรุงเทพมหานคร, สภา. รายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2533. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2534.
- กรุงเทพมหานคร, สภา. รายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2538. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2539.
- กรุงเทพมหานคร, สภา. รายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2540. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2541.
- กรุงเทพมหานคร, สภา. รายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2541. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2542.
- กรุงเทพมหานคร, สภา. รายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร ประจำปี 2542. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2543.
- กรุงเทพมหานคร. “ สหการรถตู้มวลชน “ วารสาร กทม. 15/161 (สิงหาคม 2540) : 8-10 , 15-19.
- กรุงเทพมหานคร. “ โครงการรณรงค์เก็บคองและกรุงเทพมหานคร “ จุลสาร กทม. 15/158 (พฤษภาคม 2540) : 21-22.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. 4,000 เล่ม. ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติม. โครงการส่งเสริมการสร้างตำรา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- คมกฤษ อภาวัตนิไล. แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540 .
- โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, รัตนาวดี เนียมวงศ์. การเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นด้วยกิจการเทศพาณิชย์. เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 19 ณ จังหวัดภูเก็ต 2521.หน้า 63-89. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2521.
- จรัส สุวรรณมาลา. แนวคิดพื้นฐานของการประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของเทศบาล. รายงานการวิจัย สดร.สป.09/2537 สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย , 2538.

จันทจิรา เขียมมยุรา. วิสาทกิจมหาชน(รัฐวิสาหกิจ)ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

จันทร์ทอง เจริญหิรัญยงยศ. การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของสถานธนาถุเคราะห์. วิทยานิพนธ์ บัณฑิตมหาบัณฑิต ภาควิชาการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2534.

ชาญชัย แสงศักดิ์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2541 .

ชาญชัย แสงศักดิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมสาร จำกัด, 2538.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2520.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. การเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นด้วยกิจการเทศพาณิชย์. เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 19 ณ จังหวัดภูเก็ต 2521. หน้า 46-75. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง , 2521 .

ทองต่อ กล้วยไม้ ณ ออยุธยา. กฎหมายกรุงเทพมหานคร ใน รวบรวมสาระบทความ ท.กล้วยไม้ ณ ออยุธยา. หน้า 473. กรุงเทพฯ : บริษัท เลิฟแอนด์ลิฟเพรส จำกัด, 2536.

ธานี กุลแพทย์ . บทบาทของตลาดนัดจตุจักรที่มีต่อชุมชนกรุงเทพฯและปริมณฑล (พ.ศ.2525 – 2537). สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539 .

นโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, สำนัก . กรุงเทพมหานคร 2527. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็ม ไอ ซี ครีเอชั่น จำกัด , 2527.

นโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, สำนัก . โครงการการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2534.

นันทนา โชติเวทธารง. โรงรับจำนำกับเศรษฐกิจและสังคมไทย. วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2529 .

นันทวัฒน์ บรมานันท์. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งแรก กรุงเทพฯ : หจก.พี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2541.

นิพนธ์ พัวพงศกร,เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุวรรณา ตูลยวคินพงศ์. “คอร์รัปชันในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2543.

- เนาวรัตน์ พรหมพัชรา . การศึกษาความต้องการในการมาจำหน่ายทรัพย์สินของประชาชนในเขต
คลองสานต่อสถานธนานุบาลวงเวียนเล็ก . ภาคนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต คณะ
วิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต ,2541.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. เอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการในการประชุมใหญ่สันนิบาต
เทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ.2523.**
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร . ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. เอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสน
ศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ : 2520.
- ประยูร กาญจนกุล. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2523.
- ปรัชญา เวสารัชช . การปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา . เอกสาร
สัมมนาวิชาการประจำปี 2539 การสัมมนาภาค 4 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช, 2539) หน้า 22-24. อ้างถึงใน ปิยาภรณ์ วงษ์วานิช . “ การพัฒนาการท่องเที่ยวภาคใต้บริเวณชายฝั่งทะเลอันดามัน จังหวัดภูเก็ต พังงา และกระบี่ : กรณีศึกษาโครง
สร้างการบริหาร “ (ภาคนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสน
ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2541.
- ปรีชา ตันติพิงค์ และ สมภพ วีระสานต์. การดำเนินงานกิจการสถานธนานุบาลเทศบาล . เอกสาร
ประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 24 พ.ศ.2526 ณ โรงแรมเวี
ียงใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี. หน้า 205-219 . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง , 2526.
- ฝ่ายการพาณิชย์ของระบบการคลัง สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร. ประมวลระเบียบข้อบัญญัติ
ของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา , 2540.
- พรชัย รัศมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช , 2535.
- พัชรินทร์ ศรีอนันต์รักษา. ทัศนคติของกลุ่มผู้รับสัมปทานที่มีต่อนโยบายและทิศทางการแปรรูป
องค์การขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มบริษัทชินวัตร จำกัด
บริษัท ไทยเทเลโฟน แอนด์ เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัท จัสมิน อินเตอร์เน
ชั่นแนล จำกัด (มหาชน) บริษัท อควิเมนท์ จำกัด. วิทยานิพนธ์วารสารศาสตรมหาบัณฑิต
(สื่อสารมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2539.
- พิมลวรรณ ฉ่ำเจียวสกุล. การศึกษาการจัดการและการดำเนินงานของสถานธนานุบาลกรุงเทพ
มหานคร . วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2528.
- ไพบุลย์ ช่างเรียน และ ประชา เตรรัตน์ . รายได้หน่วยการปกครองท้องถิ่น : เทศพาณิชย์ . เอกสาร
ประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 19 ณ จังหวัด
ภูเก็ต 2521 . หน้า 63-89. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ,2521 .
- รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. กรุงเทพมหานครกับบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ. ผู้จัดการรายวัน .

ฉบับวันศุกร์ที่ 22 กุมภาพันธ์ 2534.

วันเพ็ญ ทวีทรัพย์ส่งเสริม. การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

วัลลภ ชัยพิพัฒน์. เอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ.2523.

ประเทศไทย พ.ศ.2523.

วิจิตร แจ่มใส . รายได้ของท้องถิ่นและเทศพาณิชย์ . บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 13-18 ธันวาคม 2508 . พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนงเคราะห์แห่งประเทศไทย , 2509.

วิชัย เลาวะยานนท์. แนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้จัดการสถานธนานุบาลทั่วประเทศ.

วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม)

คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2542.

วิภา เขียมวิลลาวัฒน์. ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อรายรับของกรุงเทพมหานคร . วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

วิรุณ ทิพากร. ปัญหาเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการบริหารงานบุคคลและปัญหาการคลัง

เทศบาล . วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโททางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, 25-- .

คันสนัย เกื้ออนศิริ. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร.

วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,

2543.

สงคราม ลิปิสุนทร . สิทธิการปกครองตนเองของเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงานคลัง.

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,

2508.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น . รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น . พิมพ์รวมเล่มครั้งแรก. กรุงเทพฯ : ปี.เจ. โปรเซสเซอร์, 2539.

สุเมธ ชัยเลิศวณิชกุล . ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ท้องถิ่นโดยกิจการเทศ

พาณิชย์ เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่

19 ณ จังหวัดภูเก็ต 2521 . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ,2521 .

สุรพงศ์ กลั่นประชา . สัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย . วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2539.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รายงานการวิจัยการศึกษาความเหมาะสมในการกำหนด

หลักเกณฑ์วิธีการ และแผนการดำเนินงานในการโอนกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้ กรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536 .

สุรพล วัฒนธรรม . ค่าธรรมเนียมผู้ใช้สินค้าและบริการที่ภาครัฐเป็นผู้จัด (User Charges) . วารสารพัฒนาข้าราชการ กทม. 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2540) : 37-56.

สุรพล วัฒนธรรม . เอกสารรายงานการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานสำนักรักษาความสะอาด เรื่อง ขยะกรุงเทพฯ . กรุงเทพฯ : 2543 . (อัดสำเนา)

สิริพร มณีภักดิ์ . การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปี 2538 .

ตลาดนัดกรุงเทพมหานคร , กองอำนวยการ .สรุปผลการสัมมนาพัฒนาองค์การบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร วันที่ 28-30 สิงหาคม 2538 ณ โรงแรมดุสิต ริเวอร์ท แอนด์โปโลคลับ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี . กรุงเทพฯ : กองอำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร , 2538. (อัดสำเนา)

การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร , ฝ่าย . ประวัติความเป็นมาการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร 3 แห่ง . กรุงเทพฯ : ฝ่ายการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร กองระบบการคลัง สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร , 2540 . (อัดสำเนา)

สถานธนาบาลกรุงเทพมหานคร, สำนักงาน . สำนักงานสถานธนาบาลกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถานธนาบาลกรุงเทพมหานคร , 2537. (อัดสำเนา)

อรสรวง บุตรนาค. โรงรับจำนำ. กรุงเทพฯ : บริษัท สุานการพิมพ์ จำกัด , 2541.

Andre G.Delion. ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส. แปลโดย ชาญชัย แสวงศักดิ์. วารสารกฎหมายปกครอง 2 ตอน 2 (สิงหาคม 2526) : 2-10.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
เรื่อง สำนักงานปฎิ
พ.ศ. ๒๕๓๑

โดยที่เป็นการสมควรตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานปฎิ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร จึงตราข้อบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

- ข้อ ๑ ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า "ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานปฎิ พ.ศ. ๒๕๓๑"
ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป
ข้อ ๓ ให้ยกเลิกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการพาณิชย์เกี่ยวกับการผลิตและการ

จำหน่ายปฎิ พ.ศ. ๒๕๒๗

บรรดาข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งอื่นใด ในส่วนที่ได้ตราไว้แล้วในข้อบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้แทน

ข้อ ๔ ในข้อบัญญัตินี้

"ข้อบัญญัติ" หมายความว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

"สำนักงานปฎิ" หมายความว่า สำนักงานปฎิ กรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า สป.

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกิจการสำนักงานปฎิกรุงเทพมหานคร

"ปฎิ" หมายความว่า ปฎิอินทรีย์ที่ผลิตจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และให้หมายความรวมถึง

ปฎิอินทรีย์เคมีและปุ๋ยเคมีด้วย

ข้อ ๕ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรักษาการตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับ

ระเบียบ คำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ตามวรรคหนึ่งนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ข้อ ๖ ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการพาณิชย์เรื่อง สำนักงานปฎิภายใต้บังคับแห่งข้อบัญญัตินี้

ข้อ ๗ สำนักงานปฎิมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อรับผลพลอยได้จากกิจการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และหรือสิ่งแปรรูปมาดำเนินการผลิตปฎิให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องของการกำจัดขยะให้ครบถ้วนตอน

(๒) เพื่อทำการผลิต จำหน่าย จ่ายแจกปฎิ ให้เกิดประโยชน์ในทางการพาณิชย์

(๓) เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ปฎิในการปรับปรุงดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

(๔) เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ปฎิในราคาถูก

ข้อ ๘ สำนักงานปฎิบัติงานมีอำนาจดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ในข้อ ๗ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ชื่อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือ ดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับสำนักงานปฎิบัติงานในนามของกรุงเทพมหานคร

(๒) ทำการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ให้มีการนิยมใช้ปฎิบัติงานทุกชนิดที่สำนักงานปฎิบัติงานผลิตหรือ จำหน่ายให้มากขึ้น

(๓) ทำการยื่นขอเพื่อส่งเสริมให้เกิดการผลิตและการจำหน่ายปฎิบัติงาน อันก่อให้เกิดผลดีและเป็นประโยชน์ แก่สำนักงานปฎิบัติงาน

ข้อ ๙ ให้คณะกรรมการบริหารกิจการสำนักงานปฎิบัติงาน มีจำนวนไม่เกินเก้าคน ประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักรักษาความสะอาด เป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองโรงงานกำจัดมูลฝอย และบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ และให้ผู้ว่าราชการสำนักงานปฎิบัติงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ ๑๐ กรรมการบริหารกิจการสำนักงานปฎิบัติงาน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยถือตามปีงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

(๓) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสำนักงานปฎิบัติงาน

(๔) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๗) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๘) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับสำนักงานปฎิบัติงานหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สำนักงานปฎิบัติงาน หรือในกิจการที่มีสภาพอย่างเดียวกันและแข่งขันกับสำนักงานปฎิบัติงานทั้งนี้ไม่อาจโดยตรงหรือโดยอ้อม

ข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางแผนและดำเนินงานตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร

(๒) ควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานปฎิบัติงาน

(๓) จัดให้มีการตรวจสอบบัญชี การเงิน ทรัพย์สิน และทรัพย์สินของสำนักงานปฎิบัติงานโดยให้รายงาน การตรวจสอบบัญชีพร้อมทั้งบุคคลและรายงานประจำปี เสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๔) พิจารณาจัดสรรเงินกำไรสุทธิประจำปีของสำนักงานปฎิบัติงาน เพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จรางวัล แก่คณะกรรมการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานปฎิบัติงานตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

(๕) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติตาม ข้อบัญญัตินี้

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๗) อำนาจหน้าที่อื่นเกี่ยวกับสำนักงานปฎิบัติงานตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการพิจารณาแล้วนำเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อชี้ขาด

ข้อ ๑๒ ให้กรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีแต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการตามข้อ ๙ ในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้ว ยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้น หรือแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้วนั้น หรือของกรรมการซึ่งแทนแล้วแต่กรณี

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หรือพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๓(๒) หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นรักษาการในตำแหน่งต่อไปจนกว่าคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ข้อ ๑๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๑๐

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

(๕) เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง

ข้อ ๑๔ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนและจะเรียกประชุมคณะกรรมการให้ทันท่วงทีมิได้ ประธานกรรมการจะขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการโดยวิธีทำหนังสือเวียนก็ได้

ข้อ ๑๕ การประชุมคณะกรรมการให้นำความในข้อ ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๖ ให้มีผู้อำนวยการสำนักงานปฎิบัติ ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน โดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานปฎิบัติ

ข้อ ๑๗ การกำหนดตำแหน่ง การบริหารงานบุคคลตลอดจนการกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าพาหนะสำหรับพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานปฎิบัติ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

ข้อ ๑๘ การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง การพัสดุ การสวัสดิการ และการส่งผลกระทบต่อ เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร หรือการแบ่งกำไร

สุทธิเพื่อใช้เป็นทุนดำเนินงานหรือเพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จรางวัล ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครกำหนด

ข้อ ๑๕ ให้สำนักงานปฎิบัติที่กรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นสำนักงาน
ปฎิบัติตามข้อบัญญัตินี้

ให้บรรดาภิกษากร ททรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของสำนักงานปฎิบัติที่มีอยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้
ใช้บังคับเป็นของสำนักงานปฎิบัติตามข้อบัญญัตินี้

ข้อ ๒๐ ผู้ใดเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานปฎิบัติอยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้น
เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานปฎิบัติตามข้อบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๑

พล.ต. จำลอง ศรีเมือง

(จำลอง ศรีเมือง)

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ เพื่อให้การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานปฎิ
บัติตราเป็นข้อบัญญัติใช้บังคับตามกฏมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๔ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้



ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๓๔

โดยที่เป็นการสมควรตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร
 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๒๘ กรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครจึงตราข้อบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า "ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร"
 พ.ศ. ๒๕๓๔"

ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการพาณิชย์เกี่ยวกับสถานธนาอนุบาล

พ.ศ. ๒๕๒๗

บรรดาข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งอื่นใดในส่วนที่ได้ตราไว้แล้ว
 ในข้อบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้แทน

ข้อ ๔ ในข้อบัญญัตินี้

"ข้อบัญญัติ" หมายความว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

"สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร" หมายความว่า สำนักงานสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร
 และสถานธนาอนุบาลที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้น

"สำนักงานสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร" หมายความว่า สำนักงานบริหารกิจการสถาน
 ธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า สธอ.

"สถานธนาอนุบาล" หมายความว่า โรงรับจำนำตามความหมายแห่งกฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ
 ซึ่งกรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้น

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร

"กรมการ" หมายความว่า กรมการบริหารกิจการสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร

ข้อ ๕ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รักษาการตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับ
 ระเบียบ คำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ข้อ ๖ ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการพาณิชย์ เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร โดยมี
 วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดตั้งสถานธนาณูปถัมภ์ขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้สามารถนำทรัพย์สินมาจำนำได้ โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ และในวาระครบจำนำที่สมควร รวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสซื้อทรัพย์สินหลุดจำนำ โดยวิธีการที่ยุติธรรม

(๒) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสถานธนาณูปถัมภ์

ข้อ ๘ ให้สำนักงานสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในข้อ ๖

(๒) สว่าง ชื่อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับสถานธนาณูปถัมภ์ในนามของกรุงเทพมหานคร

(๓) วางระเบียบในการดำเนินกิจการสถานธนาณูปถัมภ์

(๔) กระทำการอื่นใดเพื่อส่งเสริมกิจการสถานธนาณูปถัมภ์

(๕) ดำเนินงานตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร

ข้อ ๘ ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานคร จำนวนไม่เกิน ๙ คน ประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมายเป็น ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองระบบการคลัง และบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งอีกไม่เกิน ๕ คน เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานสถานธนาณูปถัมภ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ ๘ กรรมการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยถือตามปีงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

(๓) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานคร

(๔) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง หรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง

(๗) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๘) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานครหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานคร หรือในกิจการที่มีสภาพอย่างเดียวกันและแข่งขันกับสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม

ข้อ ๑๐ ให้กรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการตามข้อ ๘ ในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้น หรือแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้วนั้นหรือของกรรมการซึ่งตนแทนแล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางแผนและดำเนินการของสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานคร

(๒) ควบคุมการดำเนินงานของสถานธนาภานุบาลกรุงเทพมหานคร

(๓) จัดให้มีการตรวจสอบบัญชี การเงิน พัสดุ และทรัพย์สินของสถานธนาภานุบาลกรุงเทพมหานคร

โดยให้รายงานการตรวจสอบบัญชี พร้อมทั้งบัญชีและรายงานประจำปีเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๔) ที่จากรณาจัดสรรเงินกำไรสุทธิประจำปีของสถานธนาภานุบาลกรุงเทพมหานคร เพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จรางวัลแก่กรรมการ พนักงานและลูกจ้างของสถานธนาภานุบาลกรุงเทพมหานคร ตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

(๕) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้

(๖) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๗) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ข้อ ๑๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๙

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

ข้อ ๑๓ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนและจะเรียกประชุมคณะกรรมการให้ทัน่วงที่มีได้ประธานกรรมการจะขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการโดยวิธีทำหนังสือเวียนก็ได้

ข้อ ๑๔ การประชุมของคณะกรรมการให้นำข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๕ ให้มีผู้อำนวยการสำนักงานสถานธนาภานุบาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน โดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสถานธนาภานุบาลกรุงเทพมหานคร

ข้อ ๑๖ การบริหารงานบุคคล การกำหนดอัตราค่าจ้าง ตลอดจนการกำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่สำหรับพนักงานและลูกจ้างของสถานธนาภานุบาลกรุงเทพมหานคร รวมทั้งบุคคลที่ปฏิบัติงานอันเกี่ยวข้องกับการงานในหน้าที่ของสถานธนาภานุบาลกรุงเทพมหานคร เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าอาหาร ค่าที่พัก ค่าพาหนะ เป็นต้น ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

ข้อ ๑๗ การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง การพัสดุ การสวัสดิการ และการส่งผลกำไรสุทธิเพื่อเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร หรือการแบ่งกำไรสุทธิ เพื่อใช้เป็นทุนดำเนินงานหรือเพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จรางวัล หรือเพื่อการสาธารณกุศลให้เป็นไปตามระเบียบ ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

ข้อ ๑๘ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดตั้งและเลิกสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานคร

ข้อ ๑๙ ให้สำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานครและสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานครตามข้อบัญญัตินี้

ให้บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูปถัมภ์ กรุงเทพมหานครและสถานธนาณูปถัมภ์ที่มีอยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นของสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานครตามข้อบัญญัตินี้

ข้อ ๒๐ ผู้ใดเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูปถัมภ์กรุงเทพมหานครและสถานธนาณูปถัมภ์ที่มีอยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสถานธนาณูปถัมภ์ กรุงเทพมหานครตามข้อบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

ข้อ ๒๑ บรรดาระเบียบหรือคำสั่งใดซึ่งใช้บังคับแก่สำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูปถัมภ์ กรุงเทพมหานครและสถานธนาณูปถัมภ์อยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ ข้อบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๔

(ลงชื่อ) พลตรี จำลอง ศรีเมือง

(จำลอง ศรีเมือง)

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ เหตุผลที่ประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ เพื่อให้มีบทบัญญัติ ว่าด้วย สถานธนาณูปถัมภ์ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยยกเลิกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการพาณิชย์เกี่ยวกับ สถานธนาณูปถัมภ์ พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้



ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๓๖

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ กรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครจึงตราข้อบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๖”

ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งอื่นใดในส่วนที่ได้ตราไว้แล้วในข้อบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้แทน

ข้อ ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๖) ของข้อ ๗ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔

“(๖) กู้ ยืม เงิน หรือทำการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงินเพื่อเป็นทุนดำเนินงานกิจการสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครในนามของกรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร”

ข้อ ๕ ให้ยกเลิกความในข้อ ๔ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการที่บริหารกิจการสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่เกิน ๙ คน ประกอบด้วย บุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้งไม่เกิน ๔ คน เป็นประธาน รองประธาน และกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานสถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขาธิการ”

ข้อ ๖ ให้คณะกรรมการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๕ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบัญญัตินี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖

(ลงชื่อ) ร้อยเอก *กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา*
(กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา)
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากในปัจจุบันสถานการณ์ทางสุขภาพของกรุงเทพมหานครได้ประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานมาก เนื่องจากขาดแคลนเตียงในโรงพยาบาลสมควรมีการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในเชิงพาณิชย์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๗๗ (๓) บัญญัติว่า การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครต้องตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้



ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
เรื่อง สำนักงานตลาด

พ.ศ. ๒๕๓๔

โดยที่เป็นการสมควรตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วย สำนักงานตลาด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๒๘ กรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร จึงตราข้อบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า "ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ. ๒๕๓๔"

ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วย การพาณิชย์ เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานตลาด

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

บรรดาข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งอื่นใด ในส่วนที่ได้ตราไว้แล้วในข้อบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้แทน

ข้อ ๔ ในข้อบัญญัตินี้

"ข้อบัญญัติ" หมายความว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

"สำนักงานตลาด" หมายความว่า สำนักงานตลาด กรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า ตลาด

"ตลาด" หมายความว่า ตลาด ตลาดนัด ศูนย์การค้า อาคารพาณิชย์ ทริพย์สิน สิทธิที่อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานตลาด รวมทั้งตลาดที่สำนักงานตลาดจัดให้มีขึ้นเป็นครั้งคราว ยกเว้นตลาดนัดหรือตลาดอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการบริหารสำนักงานตลาด กรุงเทพมหานคร

ข้อ ๕ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รักษาการตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ข้อ ๖ ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการพาณิชย์ ว่าด้วย สำนักงานตลาด โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดสร้างหรือจัดให้มีตลาดให้เหมาะสมแก่สภาพของชุมชน
- (๒) ปรับปรุงตลาดที่มีอยู่แล้วให้ถูกสุขลักษณะและทันสมัย
- (๓) ส่งเสริมตลาดเอกชน
- (๔) ส่งเสริมการค้าจำหน่ายโภคภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศ
- (๕) จัดการและควบคุมการให้บริการเกี่ยวกับตลาด

(๖) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับตลาด

(๗) ควบคุมดูแลราคาสินค้าที่จำหน่ายในตลาดให้เป็นธรรม

ข้อ ๑ ให้สำนักงานตลาดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในข้อ ๖

(๒) สร้าง ชื่อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับตลาดในนามของกรุงเทพมหานคร

(๓) ทำการค้าและขนส่งสินค้า

(๔) วางระเบียบในการจัดตลาด

(๕) ดำเนินงานตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร

ข้อ ๔ ให้คณะกรรมการบริหารสำนักงานตลาดมีจำนวนไม่เกินเก้าคน ประกอบด้วยปลัดกรุงเทพมหานคร หรือรองปลัดกรุงเทพมหานคร ที่ปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักอนามัย เป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองระบบการคลัง และบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานตลาดเป็นกรรมการและเลขาธิการ

ข้อ ๕ กรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยถือตามปีงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

(๓) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสำนักงานตลาด

(๔) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง หรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง

(๗) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๘) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับสำนักงานตลาดหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สำนักงานตลาดหรือในกิจการที่มีสภาพอย่างเดียวกันและแข่งขันกับสำนักงานตลาด ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

ข้อ ๑๐ ให้กรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีแต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการตามข้อ ๔ ในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้น หรือแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้วนั้น หรือของกรรมการซึ่งตนแทนแล้วแต่กรณี

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หรือพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๐(๕) หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการแต่งตั้งที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นรักษาการในตำแหน่งต่อไปจนกว่าคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ข้อ ๑๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง
พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๙
- (๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- (๕) เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้สั่งแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง

ข้อ ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) วางแผนและดำเนินงานของสำนักงานตลาด
- (๒) ควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานตลาด
- (๓) จัดให้มีการตรวจสอบบัญชี การเงิน พัสดุ และทรัพย์สินของสำนักงานตลาด โดยให้
รายงานการตรวจสอบบัญชี พร้อมทั้งงบดุล และรายงานประจำปี เสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (๔) พิจารณาจัดสรรเงินกำไรสุทธิประจำปีของสำนักงานตลาด เพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จ
รางวัลแก่คณะกรรมการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานตลาด ตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
กำหนด

(๕) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับ
เพื่อปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้

- (๖) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- (๗) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ข้อ ๑๓ การประชุมของคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
กรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่มาหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม
ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออก
เสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน และจะเรียกประชุมคณะกรรมการให้ทัน่วงที่มีได้ ประธาน
กรรมการจะขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการโดยวิธีทำหนังสือเวียนก็ได้

ข้อ ๑๔ การประชุมของคณะกรรมการ ให้มีข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๕ ให้มีผู้ช่วยกรรมการสำนักงานตลาดซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนโดยคำแนะนำ
หรือความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานภายใต้การควบคุมของ
คณะกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานตลาดและตลาด

ข้อ ๑๖ การบริหารงานบุคคล การกำหนดอัตราค่าจ้าง ตลอดจนการกำหนดค่าตอบแทนและ
ค่าใช้จ่ายใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ สำหรับพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานตลาด
และตลาด รวมทั้งบุคคลที่ปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของสำนักงานตลาดและตลาด เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง
ค่าที่พัก ค่าพาหนะ เป็นต้น ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครกำหนด

ข้อ ๑๗ การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง การหักดู การสวัสดิการ และการส่งผลกำไรสุทธิ เพื่อเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร หรือการแบ่งกำไรสุทธิเพื่อใช้เป็นทุนดำเนินงานหรือเพื่อจ่ายเป็นเงินปันหนึ่งจางวัลหรือเพื่อการสาธารณกุศล ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

ข้อ ๑๘ ให้คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจจัดตั้งและเลิกตลาด

ข้อ ๑๙ ให้สำนักงานตลาดและตลาดที่กรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสำนักงานตลาดและตลาดตามข้อบัญญัตินี้

ให้บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของสำนักงานตลาดและตลาดที่มีอยู่ในที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นของสำนักงานตลาดและตลาดตามข้อบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

ข้อ ๒๐ ผู้ใดเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานตลาดและตลาดที่มีอยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานตลาดและตลาด ตามข้อบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

ข้อ ๒๑ บรรดาระเบียบหรือคำสั่งใดซึ่งได้ใช้บังคับแก่สำนักงานตลาดและตลาด อยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

ประกาศ ณ วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๔

พลตรี จำลอง ศรีเมือง

(จำลอง ศรีเมือง)

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ เพื่อให้การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร เมือง สำนักงานตลาด ได้ตราเป็นข้อบัญญัติใช้บังคับตามนัยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้



ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
เรื่อง สำนักงานตลาด (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๓๖

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วย สำนักงานตลาด พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ กรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร จึงตราข้อบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖”

ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งอื่นใดในส่วนที่ได้ตราไว้แล้วในข้อบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้แทน

ข้อ ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๖) ของข้อ ๗ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ. ๒๕๓๔

“(๖) ฐิม เงิน หรือทำการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงิน เพื่อเป็นทุนดำเนินงานกิจการสำนักงานตลาด ในนามของกรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร”

ข้อ ๕ ให้ยกเลิกความในข้อ ๔ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการสำนักงานตลาด จำนวนไม่เกินเก้าคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้แต่งตั้งไม่เกินแปดคน เป็นประธาน รองประธาน และกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานตลาด เป็นกรรมการและเลขานุการ”

ข้อ ๖ ให้คณะกรรมการซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๕ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบัญญัตินี้

ข้อ ๑ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรักษาการตามข้อบัญญัตินี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖

ร้อยเอก **กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา**
(กฤษฏา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา)
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากในปัจจุบันสำนักงานตลาดซึ่งเป็นกิจการพาณิชย์ ของ กรุงเทพมหานครได้ประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เนื่องจากขาดความคล่องตัว ในเชิงพาณิชย์ สมควรที่จะมีการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๙๗ (๓) บัญญัติว่า การดำเนินการพาณิชย์ ของกรุงเทพมหานครต้องตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้



ระเบียบกรุงเทพมหานคร

ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๓๓

เพื่อให้การบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงวางระเบียบว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานครไว้ดังต่อไปนี้

- ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓"
- ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
- ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘, ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐, ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และบรรดาระเบียบหรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่ขัดแย้งกับระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ระเบียบนี้แทน
- ข้อ ๔ ในระเบียบนี้
 - "ตลาดนัด" หมายถึง ตลาดนัดกรุงเทพมหานคร
 - "เจ้าหน้าที่" หมายถึง ผู้ซึ่งประธานคณะกรรมการควบคุมการจัดตลาดนัดกรุงเทพมหานคร แต่งตั้ง ให้อำนาจหน้าที่ตามระเบียบนี้
- ข้อ ๕ ข้อความเดิมทุกข้อยกเลิกโดยระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ข้อความใหม่แทนดังนี้
- ข้อ ๕ ให้คณะกรรมการควบคุมการจัดตลาดนัดกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า "กทภ." ประกอบด้วย ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวน ไม่เกินสิบแปดคน โดยให้มีประธานกรรมการ เรียกโดยย่อว่า "ประธาน กทภ." และรองประธานกรรมการคนหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "รองประธาน กทภ." ในกรณีที่ไม่มีประธาน กทภ. หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธาน กทภ. เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน
- ข้อ ๖ ให้ กทภ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการควบคุมการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานครทั้งหมด รวมทั้งการจัดตลาดนัดชั่วคราว และมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ กำหนดหน้าที่และแต่งตั้งคณะกรรมการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

ข้อ ๗ ให้ประธาน กทท. มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานจัดตลาดนัด และกำหนด
หน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ออกจากหน้าที่ รวมทั้งมีอำนาจ
จ้างบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ โดยใช้เงินรายได้ของตลาดนัดตามที่ขอผล ไม่ขอเบี่ยงนี้ และรับผิดชอบเงินเข้าร่วม
ประชุมซึ่งแจ้ง ในที่ประชุม กทท. ได้

ข้อ ๘ ให้จัดตั้งกองอำนาจการตลาดนัดขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดการตลาดนัด
ตามระเบียบนี้

ข้อ ๙ ให้กองอำนาจการตลาดนัด มีอำนาจหน้าที่จัดการตลาดนัด ให้ดำเนินกิจการตามระเบียบนี้
โดยมีผู้อำนวยการตลาดนัด เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานตลาดนัด

ข้อ ๑๐ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งผู้อำนวยการตลาดนัด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการ
บริหารงานตลาดนัดตามที่ประธาน กทท. กำหนด แต่งตั้งรองผู้อำนวยการตลาดนัดคนหนึ่งและช่วยผู้
ตลาดนัด ตามที่เห็นสมควร โดยใช้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบส่วน เพื่อมีอำนาจการตลาดนัดตามอำนาจการตลาดนัด
มอบหมาย

ข้อ ๑๑ ชื่อความเต็มออกแจ้ง โดยระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัด
กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓ และให้ใช้ข้อความในแทนดังนี้

"ข้อ ๑๑ ให้กองอำนาจการตลาดนัด รับผิดชอบการจัดตลาดนัดชุมชนแห่งของกรุงเทพมหานคร
โดยแบ่งความรับผิดชอบเป็น ๔ ฝ่าย ๔ งาน ได้แก่ ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายทะเบียน
ฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ งานตรวจสอบตลาดนัดจัดจึกร งานตรวจสอบตลาดนัดเมืองขึ้น งานส่งเสริมกิจการ
ตลาดนัดจัดจึกร และงานส่งเสริมกิจการตลาดนัดเมืองขึ้น (ตามภาคผนวก) ดังนี้

๑๑.๑ ให้ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหัวหน้าฝ่ายคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่
ของฝ่ายนี้ รับผิดชอบผู้อำนาจการตลาดนัด และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็น ๔ งาน ดังนี้

(๑) งานธุรการตลาดนัดจัดจึกร มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดจัดจึกรเกี่ยวกับกาารสารบรรณ
และขารกาาร การประสานงาน การเจ้าหน้าที่ การประชาสัมพันธ์ การขอมาบิล และหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
หรือตามผู้อำนาจการตลาดนัดมอบหมาย โดยใช้หัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชา
เจ้าหน้าที่ของงานนี้

(๒) งานเสถียรภาพตลาดนัดจัดจึกร มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดจัดจึกรเกี่ยวกับกาารดูแล
บำรุงรักษาอาคารสถานที่ ยานพาหนะ การรักษาความสะอาด และที่ากที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่
ผู้อำนาจการตลาดนัดมอบหมาย โดยใช้หัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชา
เจ้าหน้าที่ของงานนี้

(ก) งานธุรการศาลากลางเมืองมณฑล มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดเมืองมณฑลเกี่ยวกับ
 การสารบรรณและธุรการ การประสานงาน การเจ้าหน้าที่ การประชาสัมพันธ์ การขนถ่าย และท่าหน้าทอน ๆ
 ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้หัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงานและเป็น
 ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของงานนี้

(ข) งานสถานที่ตลาดนัดเมืองมณฑล มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดเมืองมณฑลเกี่ยวกับอาคารและ
 บำรุงรักษาอาคารสถานที่ ยานพาหนะ การรักษาความปลอดภัย และท่าหน้าทอน ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่
 ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้หัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของ
 งานนี้

๑๐.๓ ให้ฝ่ายปฏิบัติการ มีหัวหน้าฝ่ายคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่
 ของฝ่ายนี้ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการตลาดนัด และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็น ๖ งาน ดังนี้

(๑) งานรายได้ตลาดนัดจัดจตุจักร มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดจัดจตุจักรเกี่ยวกับ
 จัดเก็บ เงินค่าหรือรายได้อื่นใดของตลาดนัด การส่งเงินที่จัดเก็บได้ ให้แก่ฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ
 และท่าหน้าทอน ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้หัวหน้างานคนหนึ่ง
 รับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของงานนี้

(๒) งานเทศกาลตลาดนัดจัดจตุจักร มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดจัดจตุจักรเกี่ยวกับ
 รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของตลาดนัด จัดหมู่ผู้ขายตามลักษณะที่เกี่ยวข้อง ความปลอดภัยให้สามารถ
 ไปหรือออกจากงานตลาดนัดกำหนด และท่าหน้าทอน ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัด
 มอบหมาย โดยให้หัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของงานนี้

(๓) งานรักษาความสงบและการจราจรตลาดนัดจัดจตุจักร มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัด
 จัดจตุจักรเกี่ยวกับความปลอดภัยและระเบียบเรียบร้อย จัดหมู่ผู้ขายที่เกี่ยวเนื่อง และจัดการจราจร
 ให้ยานพาหนะผ่านได้โดยสะดวก และมีที่จอดรถตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดกำหนด และท่าหน้าทอน ๆ
 ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้หัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงานนี้ และให้
 ผู้อำนวยการตลาดนัดจัดกำลังสารวัตรทหาร และเจ้าหน้าที่ตำรวจความจำเป็น โดยความเห็นชอบของ
 ประธาน กอภ. เป็นเจ้าหน้าที่

(๔) งานรายได้ตลาดนัดเมืองมณฑล มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดเมืองมณฑลเกี่ยวกับ
 จัดเก็บ เงินค่าหรือรายได้อื่นใดของตลาดนัด การส่งเงินที่จัดเก็บได้ ให้แก่ฝ่ายการเงินบัญชีและพัสดุ และท่า
 หน้าทอน ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้หัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงาน
 และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของงานนี้

(ค) งานนี้สุดลาดนัดจุดจักร มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดจุดจักรเกี่ยวกับการจัดหาวัสดุ การเบิกจ่ายวัสดุ ข้อมนพรมพิสด ครัวภัณฑ์ การจ้าง การควบคุมดูแลเก็บรักษา และทะเบียนวัสดุ ครัวภัณฑ์สิ่งของต่าง ๆ และทำหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้มีหัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของงานนี้

(ข) งานบริหารเงินและบัญชีตลาดนัดเมืองขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดเมืองขึ้นเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินต่าง ๆ ทุกรายเขต และการรักษาเงิน ตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงินตลาดนัด รวมทั้งการทำบัญชีเกี่ยวกับ รายจ่าย การรายงานสภาพทางการเงินของตลาดนัด และทำหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้มีหัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของงานนี้

(ค) งานพัสดุตลาดนัดเมืองขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดเมืองขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาวัสดุ การเบิกจ่ายวัสดุ ข้อมนพรมพิสด ครัวภัณฑ์ การจ้าง การควบคุมดูแล เก็บรักษาและทะเบียนวัสดุ ครัวภัณฑ์สิ่งของต่าง ๆ และทำหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้มีหัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของงานนี้

๑๖.๑ งานตรวจสอบตลาดนัดจุดจักร มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดจุดจักรเกี่ยวกับการตรวจสอบการเก็บเงินผู้ค้า และเก็บเงินราย ได้อื่น ให้ถูกต้องครบถ้วน ตรวจสอบผู้ค้า ให้ถูกต้องตามแห่งที่อำนาจการตลาดนัดจัดไว้ ตรวจสอบความเรียบร้อยทั่วไป ตรวจสอบบัญชีและการเงิน ตรวจสอบราคาสินค้า ตรวจสอบแผงค้าว่าง และทำหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้มีหัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของงานนี้ อันตรงต่อผู้อำนวยการตลาดนัด

๑๖.๒ งานตรวจสอบตลาดนัดเมืองขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดเมืองขึ้นเกี่ยวกับการตรวจสอบการเก็บเงินผู้ค้า และเก็บเงินราย ได้อื่น ให้ถูกต้องครบถ้วน ตรวจสอบผู้ค้า ให้ถูกต้องตามแห่งที่กองอำนาจการตลาดนัดจัดไว้ ตรวจสอบความเรียบร้อยทั่วไป ตรวจสอบบัญชีการเงิน ตรวจสอบราคาสินค้า ตรวจสอบแผงค้าว่าง และทำหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้มีหัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของงานนี้ อันตรงต่อผู้อำนวยการตลาดนัด

๑๖.๓ งานส่งเสริมกิจการตลาดนัดจุดจักร มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดจุดจักรเกี่ยวกับการจัดการรถรับส่ง เชื้ออาหารย ได้ให้ตลาดนัด หรือชักชวนให้ประชาชนเข้ามาเที่ยวชมหรือซื้อหาสินค้าในตลาดนัด เช่น การแสดงสินค้า การประกวดสินค้าตามฤดูกาล เป็นต้น และทำหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดยให้มีหัวหน้างานคนหนึ่งรับผิดชอบงาน และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของงานนี้ อันตรงต่อผู้อำนวยการตลาดนัด

๑๐.๘ งานส่งเสริมกิจการตลาดนัดเมืองมีน มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดตลาดนัดเมืองมีนเกี่ยวกับ
 การจัดการรวมพิเศษ เมื่อทราบว่า ได้ให้ตลาดนัด หรืออีกชื่อ ให้ประชาชนเข้ามาที่สวนมณฑลพิธีหน้าศาลา ใน
 ตลาดนัด เช่น การแสดงสินค้า การประกวดสินค้าตามฤดูกาล เป็นต้น และทำหน้าอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตาม
 ที่ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบหมาย โดย ให้หัวหน้างานและตั้งรับผิดชอบและเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของงานมี
 นตรงต่อผู้อำนวยการตลาดนัด

ในกรณีที่ผู้อำนวยการตลาดนัด ไม่อยู่ หรือ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีใบแต่งตั้งให้ผู้อื่น เป็นผู้ปฏิบัติ
 หน้าที่แทนไว้ ให้รองผู้อำนวยการตลาดนัดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้ารองผู้อำนวยการตลาดนัด ไม่อยู่ หรือ ไม่อาจ
 ปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ช่วยผู้อำนวยการตลาดนัดตามลำดับชั้นผู้อำนวยการตลาดนัดที่เกษม เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

กิจการได้ทราบ เบื้องต้น ได้กำหนด ไว้เป็นอย่างอื่น ให้ผู้อำนวยการตลาดนัดมอบอำนาจ ให้
 รองผู้อำนวยการตลาดนัด หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการตลาดนัด หรือหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติหน้าที่แทนได้

ในกรณีที่หัวหน้าฝ่าย ไม่อยู่หรือ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีใบแต่งตั้งให้ผู้อื่น เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนไว้
 ให้ผู้อำนวยการตลาดนัดแต่งตั้งหัวหน้างานคนหนึ่ง ในฝ่ายนั้น เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

กิจการได้ทราบ เบื้องต้น ได้กำหนด ไว้เป็นอย่างอื่น ให้หัวหน้าฝ่ายมอบอำนาจ ให้หัวหน้างาน ในฝ่ายนั้น
 ปฏิบัติหน้าที่แทนได้

ในกรณีที่หัวหน้างาน ไม่อยู่หรือ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีใบแต่งตั้งให้ผู้อื่น เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนไว้
 ให้หัวหน้างานแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คนหนึ่งในงานนั้น เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

กิจการได้ทราบ เบื้องต้น ได้กำหนด ไว้เป็นอย่างอื่น ให้หัวหน้างานมอบอำนาจ ให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งใน
 งานนั้น ปฏิบัติหน้าที่แทนได้

ข้อ ๑๑ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ไปแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าจะ
 แต่งตั้งผู้อื่น ให้ถือลัทธิ กนก.

จำนวนเจ้าหน้าที่ การแบ่งส่วนบริหารหรือแบ่งหน่วยงาน อัตราเงินเดือน เบื้องต้น ค่าตอบแทน
 และค่าจ้างเจ้าหน้าที่อื่นก่อนระเบือน ให้ใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าประชาชน กนก. จะได้เปลี่ยนแปลง

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๓

(ลงชื่อ) พล.ต.จำลอง ศรีเมือง
 (ตำแหน่ง ศรีเมือง)
 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



ระเบียบกรุงเทพมหานคร
ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4)
พ.ศ. 2541

เพื่อให้การบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานครดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงกำหนดระเบียบขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ให้ยกเลิกความในข้อ 5 ของระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2533 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ 5 ให้มีคณะกรรมการควบคุมการจัดตลาดนัดกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า "กนค." ประกอบด้วยผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบเก้าคน โดยให้มีประธานกรรมการ เรียกโดยย่อว่า "ประธาน กนค." และรองประธานกรรมการคนหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "รองประธาน กนค."

ในกรณีที่ไม่ได้มีประธาน กนค. หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธาน กนค. เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ประกาศ ณ วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2541

(นายวิจิตร วิกฤต)
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



ระเบียบกรุงเทพมหานคร

ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2541

เพื่อให้การบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานครดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงกำหนดระเบียบขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ให้ยกเลิกความในข้อ 5 ของระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2533 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ข้อ 5 ให้มีคณะกรรมการควบคุมการจัดตลาดนัดกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า "กนท." ประกอบด้วยผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวนไม่เกินยี่สิบเอ็ดคน โดยให้มีประธานกรรมการ เรียกโดยย่อว่า "ประธาน กนท." และรองประธานกรรมการคนหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "รองประธาน กนท."

ในกรณีที่ไม่มีประธาน กนท. หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธาน กนท. เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน"

ประกาศ ณ วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2541

(นายทิจิต รัตกุล)

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



ระเบียบกรุงเทพมหานคร

ว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6)

พ.ศ. 2543

ด้วยเป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานครเพื่อให้การบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงกำหนดระเบียบขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่ได้กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ไว้ระเบียนนี้แทน

ข้อ 4 ให้ยกเลิกความในข้อ 7 ของระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานตลาดนัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2533 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ 7 ให้ประธาน กนท.มีอำนาจ

7.1 วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานจัดตลาดนัดและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

7.2 กำหนดข้อบังคับโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับเครื่องแบบของเจ้าหน้าที่และบัตรประจำตัวของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งข้อบังคับเกี่ยวกับการแต่งเครื่องแบบและการใช้บัตรประจำตัวของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

7.3 กำหนดที่ตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ที่ออกจากหน้าที่ รวมทั้งมีอำนาจขังบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ โดยใช้เงินรายได้ของตลาดนัดตามที่กำหนดในระเบียบนี้

7.4 เชิญบุคคลอื่นเข้าร่วมประชุมชี้แจงในที่ประชุม กนท.

7.5 หน้าที่อื่นใดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543



(นายพิชิต วัฒนกุล)

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ครุฑ

ระเบียบกรุงเทพมหานคร

ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงินคลาคลัด

พ.ศ. ๒๕๐๐

ด้วยเห็นว่าการสมควรปรับปรุงระเบียบ ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงินคลาคลัด เพื่อให้
เหมาะสมยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๐๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. ระเบียบนี้ให้เรียกว่า "ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงิน
คลาคลัด" พ.ศ. ๒๕๐๐"

ข้อ ๑. ระเบียบนี้ให้ใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในกรุงเทพมหานครเป็นต้นไป

ข้อ ๓. ให้ยกเลิกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงินคลาคลัด

พ.ศ. ๒๕๐๖

บรรดาระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่ขัดแย้งหรือแย้งกับระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดแย้ง
กับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔. เงินราชการอื่น เกิดจากค่าจ้างในงานคลาคลัด ให้นำส่งฝากกองการเงินสำนักการคลัง
กรุงเทพมหานคร ไว้เป็นเงินฝากถอนคืนประเภท "เงินคลาคลัด" สำหรับใช้จ่ายในค่าจ้างในงานคลาคลัด
นามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพิจารณาเห็นสมควร

เงินรายได้ เหลือจ่ายเหลือสิ้นทุกงวดสิ้นเดือนของปีงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
มีอำนาจสั่งจ่าย เพื่อให้ในกิจการอื่นที่เห็นสมควรถึงหนึ่ง ส่วนที่เหลือให้เก็บไว้เป็นทุนในกิจการ
คลาคลัดต่อไป

ข้อ ๕. ให้มีคณะกรรมการควบคุมเงินฝากเพื่อถอนคืนประเภท "เงินคลาคลัด" ชุดหนึ่งประกอบด้วย

- ๕.๑ เลขานุการสำนักการคลัง เป็นประธานกรรมการ
- ๕.๒ หัวหน้ากองการเงิน สำนักการคลัง เป็นกรรมการ
- ๕.๓ หัวหน้างานจ่ายเงิน กองการเงิน สำนักการคลัง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงินฝากเพื่อถอนคืนประเภท
"เงินคลาคลัด" ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและรัดกุม และคณะกรรมการจะต้องรายงานฐานะการเงิน
ให้ประธานกรรมการจัดคลาคลัดทราบ อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

ข้อ ๖. คณะกรรมการควบคุมเงินฝากเพื่อถอนคืนชนิดใด ไม่อยู่หรือมีส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่ได้
จึงควรนัดที่ตาม ผู้รักษาราชการแทนหน้าที่ซึ่งการเบิกจ่ายได้ เช่นเดียวกับกรรมการที่ตนรักษาราชการแทนทุกประการ

ข้อ ๗. การผิดนัดหรือการค้างจ่ายจากเงินคลาคลัด จะต้องวัดค่าเงินการตามระเบียบของกรุงเทพมหานคร
โดยอัตโนมัติ และต้องได้รับอนุมัติจากประธานกรรมการจัดคลาคลัด

ข้อ ๘. การจ่ายเงินตลาดนัดกฎการต้องเรียกใบสำคัญไว้เป็นหลักฐาน ส่วนการรับเงิน จะตั้ง
ออกใบเสร็จรับเงินทุกครั้ง และให้คืนบัตรหรือสำเนาใบเสร็จเก็บไว้เป็นหลักฐานด้วย ในกรณีที่มีการจำหน่ายตัว
แบบใบเสร็จรับเงิน (ตัวรักษาความสะอาด ตัวหาบเร่) ไม่ต้องออกใบเสร็จรับเงินอีก แต่ต้องมีกะเบียดคุมการ
จำหน่ายตัวไว้เป็นหลักฐาน และการรับเงินทุกรายจะต้องมีการบันทึกการการรับเงินนั้นไว้ในบัญชีเงินสดหรือระ
เบียนใด แล้วนำคักรับในวันที่ได้รับเงินนั้น โดยให้มีหลักฐานประกอบให้ครบถ้วนทุกราย

ข้อ ๙. การกำหนดจำนวนและอัตราเบี้ยเลี้ยงตลอดจนค่าจ้างเจ้าหน้าที่ตลาดนัด ให้ถือปฏิบัติตาม
และอัตราที่มีอยู่เดิมในวันใช้ระเบียบนี้ หากจะมีการเปลี่ยนแปลงโดยเพิ่มจำนวนและอัตราค่าเบี้ยเลี้ยงตลอดจน
เจ้าหน้าที่ ให้นำเสนอขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก่อนทุกครั้งและเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินการ
เบิกจ่ายเงินได้

ข้อ ๑๐. หัวหน้าหน่วยการเงินและบัญชีตลาดนัด มีหน้าที่ขิมเงินฝากเพื่อถอนคืนประเภท "เงินตลาด
นัด" ไว้ทดลองจ่ายในกิจการตลาดนัดได้ในวงเงินเท่าที่เห็นสมควร โดยเสนอผ่านคณะกรรมการควบคุมเงินฝาก
เพื่อเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติก่อนเงิน มาไว้เพื่อจ่ายและให้เป็นผู้รับผิดชอบในการเก็บรักษาเงิน
จ่ายตามข้อนี้ด้วย

การจ่ายเบี้ยเลี้ยงและค่าแรงเจ้าหน้าที่ ผู้จ่ายจะต้องมีใบสำคัญและให้ผู้รับเงินลงชื่อไว้
เป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายทุกราย

ข้อ ๑๑. การปฏิบัติอื่นใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในระเบียบนี้ ให้นำเสนอผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร พิจารณาอนุมัติเป็นคราว ๆ ไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๐

(ลงชื่อ) จานง เทพหัสดิน ณ อยุธยา

(นายจานง เทพหัสดิน ณ อยุธยา)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



ระเบียบกรุงเทพมหานคร
ว่าด้วยการใช้เงินตลาดนัด
พ.ศ. ๒๕๒๘

เพื่อให้การใช้เงินตลาดนัดซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามความในข้อ ๔ แห่งระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการเบิกจ่าย เงินและการรักษาเงินตลาดนัด พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นไปด้วยความเหมาะสม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครวางระเบียบว่าด้วยการใช้เงินตลาดนัดไว้ดังต่อไปนี้

- ข้อ ๑ ระเบียบนี้ เรียกว่า "ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการใช้เงินตลาดนัด พ.ศ. ๒๕๒๘"
- ข้อ ๒ ระเบียบนี้ ให้มีบังคับตั้งแต่วันนี้ ๒ ธันวาคม ๒๕๒๘ เป็นต้นไป
- ข้อ ๓ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใดที่ขัดแย้งกันกับระเบียบนี้ ให้ระเบียบนี้แทน
- ข้อ ๔ ในระเบียบนี้ "เงินตลาดนัด" หมายความว่า เงินรายรับอันเกิดจากการค้าในเงินตลาดนัด ส่วนที่ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งจ่ายเพื่อกิจการอันเห็นสมควรทั้งนี้ ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงินตลาดนัด พ.ศ. ๒๕๒๘
- ข้อ ๕ เงินตลาดนัด ให้ใช้จ่ายได้เฉพาะในกิจการในหน้าที่ หรือเกี่ยวข้องกับงาน ในตำแหน่งหน้าที่ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ ในกิจการซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานคร ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ หรือตั้งไว้ไม่เพียงพอ (ข้อความจากระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการใช้เงินตลาดนัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘)
- ข้อ ๖ การขอลงมติใช้เงินตลาดนัด จะต้องแสดงวัตถุประสงค์และรายละเอียดของกิจการ ตลอดจนความจำเป็นที่ต้องใช้เงินตลาดนัด และรายละเอียดอื่น ๆ เพื่อเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้หลักการ และวางเงินก่อนดำเนินการ
- ข้อ ๗ การเบิกจ่ายเงินจะต้องเรียกใบสำคัญไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งหลักฐานการขอลงมติตามข้อ ๖

- ๑ -

ข้อ ๘ ยกเลิก ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการใช้เงินตลาดนัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๗

ข้อ ๙ ห้ามมิให้นำเงินตลาดนัด ไปจ่ายเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะในการเดินทางไปต่างประเทศ

เงินการยืมเป็นเงินทดรองจ่าย

ประกาศ ณ วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๒๘

(ลงชื่อ) พล.ร.อ. เทียม มกรานนท์

(เทียม มกรานนท์)

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(ส่วเนา)

ลรัฐ

ระเบือมกรุงเทพมหานคร

ว่าด้วยกาว่าใช้เงินตลาดนัด (ฉบับที่ ๑)

พ.ศ. ๒๔๖๓

โดยที่เป็นการสมควรแกไขปรับปรุงระเบือมกรุงเทพมหานครว่าด้วยกาว่าใช้เงินตลาดนัด พ.ศ. ๒๔๖๒ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓(๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบือมบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๔๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๐ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงแก้ไขระเบือมว่าด้วยกาว่าใช้เงินตลาดนัด พ.ศ. ๒๔๖๒ ดังนี้

ข้อ ๑ ระเบือมนี้เรียกว่า "ระเบือมกรุงเทพมหานครว่าด้วยกาว่าใช้เงินตลาดนัด (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๔๖๓"

ข้อ ๒ ระเบือมนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๔ แห่งระเบือมกรุงเทพมหานครว่าด้วยกาว่าใช้เงินตลาดนัด พ.ศ. ๒๔๖๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ข้อ ๔ เงินตลาดนัดที่ได้รับจ่ายได้เฉพาะในกิจการในหน้าที่หรือเกี่ยวข้องกับงานในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือในกิจการซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครไม่ได้สั่งงบประมาณไว้ หรือสั่งไว้ไม่เหลือจ่าย"

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกความในข้อ ๕ แห่งระเบือมกรุงเทพมหานครว่าด้วยกาว่าใช้เงินตลาดนัด พ.ศ. ๒๔๖๒

ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๓

(ลงชื่อ) อาษา เมธสวรรค์
(นารถอาษา เมธสวรรค์)

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

- ชื่อ นางสาวสุวรรณี ภู่อุวรรณ
- วุฒิการศึกษา - ครุศาสตรบัณฑิต (จิตวิทยา) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2522
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2533
- ตำแหน่งหน้าที่การงานและสถานที่ทำงานในปัจจุบัน
- ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ
 - ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล
 - กลุ่มมาตรฐานคุณสมบัติบุคคล
- กองทะเบียนประวัติข้าราชการ
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย