

บันทึก

เรื่อง การโอนกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานคร

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร (ปรร) ๐๗๐๑/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่อดีตนายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) ในรัฐบาลชุดก่อน ได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการศึกษา เรื่อง หนี้ขององค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพฯ (ขสมก.) พร้อมข้อเสนอแนะอื่น ๆ ถ้ามีนั้นคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการในรัฐบาล ชุดก่อนได้พิจารณาและมีความเห็นว่าในหลักการสมควรดำเนินการโอนกิจการ ขสมก. ไปให้ กรุงเทพมหานครรับผิดชอบเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่สามารถ สนับสนุนเงินภาษีมาใช้ในการจัดบริการขนส่งให้แก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครได้ เพราะ หากจะนำเงินภาษีของประชาชนทั้งประเทศมาอุดหนุนแก้ไขปัญหาของประชาชนในเขต กรุงเทพมหานครเท่านั้นเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะถูกต้อง และไม่เป็นธรรม และเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของ ขสมก. รัฐบาลกลางก็จะรับภาระไป คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการจึงได้นำเสนอความเห็น ดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี ดังนั้น สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการและกระทรวงการคลังพิจารณา ยืนยันข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการในรัฐบาลชุดก่อนอีกครั้งก่อนที่จะนำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการซึ่งได้มีการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับการที่จะโอน กิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานครตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง และผลการศึกษาวิจัยของกระทรวงคมนาคมโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวคือ

๑. กระทรวงการคลังได้ยืนยันเห็นด้วยกับการที่จะโอนกิจการองค์การขนส่ง มวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยกระทรวงการคลังขอให้นำข้อสังเกตจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ๒ ประการเสนอไปประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมด้วย คือ

(๑.๑) สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติขอให้นำผลการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งกระทรวงคมนาคม ได้ ว่าจ้างให้ศึกษาเรื่องการโอนกิจการ ขสมก. ให้แก่กรุงเทพมหานครไปพิจารณาประกอบการโอน ครั้งนี้ด้วย

(๑.๒) กระทรวงคมนาคมเห็นว่าจำเป็นต้องรักษาสภาพการจ้างและ สิทธิ ประโยชน์ของพนักงาน ขสมก. ทั้งหมดไว้เสมือนหนึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจต่อไป

๒. ผลการศึกษาวิจัยของกระทรวงคมนาคมโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้

เสนอให้ใช้แนวทางในการโอนกิจการ ชสมก. ให้แก่กรุงเทพมหานครในรูปแบบของการจัดตั้ง “สหการขนส่งมวลชนกรุงเทพ” โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นแนวทางที่มีความเป็นไปได้และเหมาะสมที่สุด

ในการนี้สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจึงขอหารือข้อกฎหมาย ในการโอนกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานครว่าควรจะดำเนินการในรูปแบบใด โดยให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและพนักงานได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ รวมทั้งในประเด็นที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และข้อผูกพันที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ทำไว้กับหน่วยงานหรือองค์การอื่น ๆ จะดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ หรือควรตราเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อประกอบกรณำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้วเห็นว่า ตามปัญหาที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหารือว่า ในการโอนกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานครควรดำเนินการในรูปแบบใดโดยให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และพนักงานได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ รวมทั้งในประเด็นที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และข้อผูกพันที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ทำไว้กับหน่วยงานหรือองค์การอื่น ๆ จะดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ หรือควรตราเป็นพระราชบัญญัตินั้น มีประเด็นที่สมควรวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การโอนกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานครควรดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง การโอนกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจะดำเนินการในรูปแบบใด ให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและพนักงานได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

ประเด็นที่สาม การโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และข้อผูกพันที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ทำไว้กับหน่วยงานหรือองค์การอื่น ๆ จะดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ หรือควรตราเป็นพระราชบัญญัติ

ประเด็นที่หนึ่ง การโอนกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานครจะดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่าในประเด็นนี้สมควรวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล การยุบเลิกองค์การของรัฐบาล และการโอนกิจการขององค์การของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ ซึ่งเป็นแม่บทในการตราพระ

ราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล<sup>๑</sup> ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรจัดตั้งองค์การขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และเมื่อจะยุบเลิกองค์การดังกล่าว ก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์การโดยในพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การจะต้องกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย<sup>๒</sup> แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลฯ มิได้บัญญัติในเรื่องของการโอนกิจการขององค์การที่จัดตั้งขึ้นไปให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐไว้ด้วย จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์การเท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายที่จะให้อำนาจแก่รัฐบาลในการโอนกิจการขององค์การที่จัดตั้งขึ้นไปสังกัดหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น การโอนกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานครโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลฯ จึงไม่อาจกระทำได้

ประเด็นที่สอง การโอนกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานครจะดำเนินการในรูปแบบใดให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และพนักงานได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่า ความมุ่งหมายของข้อหาหรือตั้งกล่าว ถ้าประสงค์ให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิมทุกประการในฐานะที่เป็น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๖ เพียงแต่เปลี่ยนการกำกับดูแลจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นกรุงเทพมหานครเท่านั้นแล้ว ย่อมจะไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลฯ นั้น ความในมาตรา ๓<sup>๓</sup> แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นต้องตั้งขึ้นแบบใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น กรณีจึงเป็นเรื่องของรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลอันสืบเนื่องมาจากราชการส่วนกลาง การจะจัดตั้งให้เป็นรัฐวิสาหกิจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และให้คงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ เช่นเดิมทุกประการ จึงไม่อาจกระทำได้ อนึ่ง คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” นั้น หมายความว่า หน่วยธุรกิจของรัฐบาลซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเงินที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน และมีการควบคุมดูแลจากราชการส่วนกลางโดยตรง (โปรดดูคำนิยามในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง)

<sup>๑</sup> มาตรา ๓ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

<sup>๒</sup> มาตรา ๖ การยุบเลิกองค์การตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

<sup>๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

๔ ในกรณีของราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีเรื่องรัฐวิสาหกิจอย่างไรก็ตาม หน่วยธุรกิจขององค์การ

๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/

หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/

หรือ (ก) และ/หรือ(ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/

หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มี

ฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

บริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในทางการเงิน การจัดการบุคลากร และการดำเนินงาน ในลักษณะทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลความจริงก็มีอยู่แต่เรียกชื่อแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของราชการส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยธุรกิจของกรุงเทพมหานครในขณะนี้อาจมีได้ ๓ รูปแบบ คือ

(๑) ก่อตั้งเป็นรูปบริษัทตามมาตรา ๙๔<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกรุงเทพมหานครถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียน หรือมีหุ้นของหน่วยราชการในภาครัฐเกินร้อยละห้าสิบ ซึ่งบริษัทดังกล่าวจะมีความเป็นอิสระในทางการเงินและบุคลากรแยกออกไป เนื่องจากเป็นนิติบุคคลต่างหากที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

(๒) จัดตั้งเป็นสหการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๙๕<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ซึ่งสหการนั้นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความเป็นอิสระด้านการเงินและบุคลากรแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานคร

(๓) จัดตั้งเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยการตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙๗ (๓)<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

<sup>๕</sup> มาตรา ๙๔ กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(๑) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(๒) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกันและ

(๓) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ

(๔) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

<sup>๖</sup> มาตรา ๙๕ ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครกรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีการจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ระเบียบวิธีการทรัพย์สินไว้ด้วย

<sup>๗</sup> มาตรา ๙๗ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

๑)๑

๑)๑

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครฯ เช่น สำนักงานตลาด และสำนักงานธนาบาล เป็นต้น ซึ่งการพาณิชย์ดังกล่าว ก็เป็นหน่วยธุรกิจที่มีอิสระในทางการเงินและบุคลากรต่างหากจากการบังคับบัญชาโดยตรงของ กรุงเทพมหานคร แต่โดยที่การพาณิชย์นี้มีได้เป็นนิติบุคคล ดังนั้น แม้จะมีอิสระแต่ก็ยังเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานคร (ทำนองเดียวกับโรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง)

อนึ่ง สำหรับ “สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของพนักงาน” นั้น หากมุ่งเน้นแต่ในทาง สาระแล้ว (เช่น อัตราเงินเดือน โบนัส อายุการทำงาน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในการ คู้มครองแรงงาน) องค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะออกระเบียบข้อบังคับรองรับให้มีสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เท่าเดิมได้โดยไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเพียงแต่รูปแบบการจัดตั้งต้องเป็นธุรกิจแบบหนึ่งแบบ ใดใน ๓ รูปแบบที่กล่าวข้างต้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หน่วยธุรกิจทั้ง ๓ รูปแบบนั้นมีสภาพ แตกต่างกันอยู่บ้าง โดยการจัดตั้งเป็นบริษัทนั้น หากไม่มีทุนของราชการส่วนกลางเกินร้อยละห้าสิบ บริษัทนั้นก็อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่อาจมีการจัดตั้ง สหภาพแรงงานได้อย่างวิสาหกิจเอกชนทั่วไป แต่การจัดตั้งเป็นสหการและการพาณิชย์นั้นย่อม เป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติแรงงาน สัมพันธ์<sup>๔</sup> ส่วนความเป็นอิสระของตัวเองในแง่ความผูกพันทางด้านหนี้สินนั้น การจัดตั้งเป็น บริษัทหรือสหการจะทำให้มีทุนเฉพาะ และง่ายแก่การวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือทางธุรกิจ (Rating) แต่การพาณิชย์นั้นเนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานครจึงทำให้วิเคราะห์ในเรื่อง นี้ได้ไม่ชัดเจน

โดยสรุป หากจะโอนไปอยู่ในความดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น ก็จะจัดตั้งเป็น รัฐวิสาหกิจไม่ได้ แต่จะต้องจัดตั้งเป็นหน่วยธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๓ รูปแบบข้างต้นนั้น

ประเด็นที่สาม การโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และข้อผูกพันที่องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานครได้ทำไว้กับหน่วยงานหรือองค์การอื่น ๆ จะดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ หรือไม่ หรือควรตราเป็นพระราชบัญญัติ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่า โดยปกติ ในการโอนกรมจากกระทรวงหนึ่งไปสังกัดอีกกระทรวงหนึ่ง หรือโอนกองหรือหน่วยงานในกรม หนึ่งไปสังกัดอีกกรมหนึ่ง จะกระทำในรูปของพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ชำระการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม เดิมไปเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นใหม่หรือปรับปรุงใหม่ ทั้งนี้ เพราะการบังคับโอนอำนาจหน้าที่และหนี้ เป็นการยกเว้นบทกฎหมายตามปกติจึงต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ อนึ่ง การโอนเงิน งบประมาณมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ด้วย โดยมาตรา ๑๘<sup>๕</sup> บัญญัติว่า รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือ

๑๗๑

๑๗๑

<sup>๔</sup> มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

๑๗๑

๑๗๑

(๓) ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

๑๗๑

๑๗๑

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๘ รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติ

รัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น การโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และข้อผูกพันที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ทำไว้กับหน่วยงานหรือองค์การอื่น ๆ จะดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าการโอนดังกล่าวมีเงินงบประมาณอยู่ด้วยหรือไม่ กล่าวคือ หากมีการโอนเงินงบประมาณอยู่ด้วยแล้ว การโอนก็จำเป็นต้องกระทำในรูปพระราชบัญญัติ

ดังนั้น การโอนกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไปสังกัดกรุงเทพมหานครจึงไม่อาจดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และการจะให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และให้พนักงานได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ นั้น ก็ไม่อาจกระทำได้ ส่วนการโอนทรัพย์สินหนี้สิน และข้อผูกพันที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ทำไว้กับหน่วยงานหรือองค์การอื่น ๆ จะดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าการโอนดังกล่าวมีเงินงบประมาณอยู่ด้วยหรือไม่ หากมีก็ต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๐

---

งบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ