

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ กรณีศึกษาการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น

อนิลทิตา จันทรเทพ *

(วันรับบทความ: 9 พฤษภาคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 17 กรกฎาคม 2563/ วันตอบรับบทความ: 4 สิงหาคม 2563)

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเป็นมาของแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) 2) ศึกษาประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศในการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง และ 3) วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น จากการศึกษาพบว่า แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) สามารถแก้ปัญหาการขาดงบประมาณลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลาง และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะได้ แต่การนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับกรณีการพัฒนาขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่นพบว่า มีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดบางประการที่ทำให้โครงการเกิดความล่าช้า เช่น การอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล การกำกับดูแลบริษัทจำกัดของเทศบาล การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น การใช้แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ควรอยู่ภายใต้มาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสมและมีกฎหมายแวดล้อมที่อำนวยความสะดวกในการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน

คำสำคัญ: ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน, การปกครองส่วนท้องถิ่น, บริการสาธารณะ, ระบบขนส่งมวลชนรางเบา, เมืองขอนแก่น

* นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



Public-Private Partnership in the Provision of Public Services: A Case Study of the Development of Light Rail Transit in Khon Kaen

Anilthita Janthep^{*}

(Received Date: May 9, 2020, Revised Date: July 17, 2020, Accepted Date: August 4, 2020)

Abstract

The objectives of this study are to examine and analyze 1) the history of the concept of public-private partnership (PPP); 2) experiences of local government organizations in Thailand and abroad in applying the concept of PPP in developing rail transportation in urban areas; and 3) problems, obstacles, and limitations of legal measures affecting the use of the aforementioned concepts in developing light rail transit in Khon Kaen. Results were that the concept of PPP can solve budgetary shortfalls for local government organization infrastructure investment, decreasing budget dependency upon the central government, and increasing efficiency in providing public services. However, applying the concept of PPP to light rail transit in Khon Kaen proved difficult due to problems, obstacles, and limitations causing project delays, including approval for establishing a municipal limited company, supervising a municipal limited company, implementing the law on PPP, and land use planning. Therefore the concept of PPP should be supplemented by appropriate investment promotion measures, while relevant environmental laws facilitate joint ventures between local government organizations and the private sector.

Keywords: Public Private Partnership (PPP), Local Government, Public Services, Light Rail Transit, Khon Kaen

^{*} Master's degree candidate, Faculty of Political Science, Thammasat University

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ด้วยโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่ต้องใช้จ่ายตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ทำให้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัด (ดวงมณี เลาวกุล, 2555, น.14-15) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่หลากหลาย นอกเหนือจากเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลแล้ว ย่อมทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น วิธีการหนึ่งในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนคือการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายความเสี่ยงของการลงทุนมาไว้กับภาคเอกชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่และสามารถลดภาระทางการคลังของท้องถิ่นลงได้

ขอนแก่นเป็นอีกเมืองหนึ่งที่ต้องเผชิญปัญหาการจราจรติดขัดและปัญหามลพิษทางอากาศ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงเสนอโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรางเบา (Light Rail Transit: LRT) ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ (Khon Kaen Smart City) ที่มีจุดมุ่งหมายในการใช้ระบบขนส่งมวลชนเป็นตัวนำการพัฒนาเมือง โดยเน้นการลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐส่วนกลาง และเน้นการใช้เงินลงทุนของภาคเอกชน ซึ่งแตกต่างจากกรณีอื่นที่ใช้เงินลงทุนของภาครัฐ ทั้งนี้ หากท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพางบประมาณของทางภาครัฐ ย่อมไม่สามารถพัฒนาเมืองให้ทันต่อการเติบโตได้ จึงมีการรวมตัวกันของกลุ่มนักธุรกิจในจังหวัดขอนแก่น 20 บริษัท จัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (Khon Kaen Think Tank: KKTT) ด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 200 ล้านบาท เพื่อร่วมกันผลักดันแนวทางการพัฒนาดังกล่าว รวมถึงการสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวขอนแก่น ขณะที่เทศบาลในเขตเมืองขอนแก่นร่วมกันจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด มีฐานะเป็นวิสาหกิจของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีผู้ถือหุ้นประกอบด้วย เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลตำบลเมืองเก่า และเทศบาลตำบลท่าพระ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินโครงการ (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, สุรียานนท์ พลสมิ และพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2562, น.17-40)

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นร่วมกันผลักดันโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรางเบา โดยเน้นการลงทุนจากภาคเอกชนและลดการพึ่งพางบประมาณของภาครัฐนั้น จึงเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจว่า หากนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาปรับใช้ในโครงการดังกล่าว ภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบเดิมและกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จะส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
2. เพื่อศึกษาประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ในการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขต เมืองขอนแก่น

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ประกอบด้วย เอกสารชั้นต้น (primary sources) ได้แก่ เอกสารทางกฎหมาย รายงานการประชุม หนังสือราชการ และเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ หนังสือ บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เป็นกรอบในการศึกษาการดำเนินโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP)

นิยามและความหมาย

การให้ความหมายคำว่า “ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” หรือ “Public-Private Partnership” หรือ PPP เป็นคำที่มีความหมายกว้าง จึงมีผู้ให้คำนิยามไว้หลากหลาย โดยทั่วไปอยู่ในขอบข่ายของคำสำคัญ คือ ภาคสาธารณะ (public sector) ภาคเอกชน (private sector) และความเป็นหุ้นส่วน (partnership) อาจสรุปความหมายได้ว่า “ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” หมายถึง การที่ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกันลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานหรือกิจการของรัฐในฐานะหุ้นส่วนของกิจการ ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมทุน ร่วมกันบริหารจัดการและแบ่งปันรับผิดชอบ ตลอดจนกระจายความเสี่ยงในการลงทุนไปกับภาคเอกชน โดยมีรูปแบบสัญญาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหลายรูปแบบ ดังนี้

ตารางที่ 1 รูปแบบสัญญาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP)

รูปแบบ	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. สัญญาบริการ (Service Contract) สัญญาที่ภาครัฐว่าจ้างเอกชนดำเนินงานหรือให้บริการในช่วงเวลาหนึ่ง มีอายุสัญญาประมาณ 1 - 3 ปี โดยภาครัฐยังเป็นเจ้าของโครงการ รับผิดชอบการลงทุน และเป็นผู้ให้บริการหลัก แต่จะกำหนดสัญญาเฉพาะส่วนที่จะว่าจ้างเอกชนดำเนินการแทนเท่านั้น	- มีอายุสัญญาสั้น - ความเสี่ยงในการลงทุนต่ำ - ลดค่าใช้จ่ายผูกพันของภาครัฐ - ใช้เทคโนโลยีและการบริหารจัดการของภาคเอกชน - ภาครัฐไม่ต้องโอนทรัพย์สินให้แก่ภาคเอกชน	- ภาครัฐต้องรับความเสี่ยงจากการลงทุน - ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนรูปแบบอื่น - แยกหน้าที่ระหว่างการให้บริการและการบริหารจัดการ การเงินและการวางแผนออกจากกัน - ภาคเอกชนขาดอิสระในการบริหารงานและไม่มีอำนาจตัดสินใจแบบเด็ดขาด
2. สัญญาเช่า (Lease Contract) สัญญาที่ภาครัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของโครงการ เป็นผู้ลงทุนก่อสร้างและให้เอกชนเช่าทรัพย์สินไปดำเนินการ มีอายุสัญญาประมาณ 10 - 20 ปี โดยภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนหมุนเวียน บำรุงรักษา รับความเสี่ยงจากผลประกอบการ และจ่ายค่าเช่าทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐ ทั้งนี้ การดำเนินการของเอกชนต้องอยู่ภายใต้ข้อผูกพันตามมาตรฐานการบริการที่ภาครัฐกำหนด	- ภาครัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของโครงการ - แบ่งความรับผิดชอบและความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างชัดเจน - หากเอกชนดำเนินกิจการไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด รัฐสามารถบอกเลิกสัญญาได้	- รัฐรับความเสี่ยงในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสร้างภาระทางการเงินและการคลังให้แก่ภาครัฐ - สูญเสียโอกาสในการนำงบประมาณไปพัฒนาด้านอื่น

ตารางที่ 1 รูปแบบสัญญาาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) (ต่อ)

รูปแบบ	จุดแข็ง	จุดอ่อน
3. สัญญาแบบ Build Operate Own (BOO) สัญญาที่เอกชนจะเป็นผู้จัดหาเงินลงทุนทั้งหมด ดำเนินการก่อสร้าง บริหารจัดการ จัดหาเงินทุนหมุนเวียน รับผิดชอบต่อผลประกอบการ และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โครงการ โดยไม่ต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา แต่รัฐอาจกำหนดให้เอกชนจ่ายค่าตอบแทนจากส่วนแบ่งรายได้ของผลประกอบการให้แก่รัฐ	- ประหยัดงบประมาณในการลงทุนของรัฐ ไม่ต้องรับความเสี่ยงในการลงทุน และความเสี่ยงจากผลประกอบการ - เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยการบริหารจัดการของภาคเอกชน ที่มีความคล่องตัวมากกว่า	- อาจทำให้เกิดการผูกขาดการให้บริการ เมื่อสิ้นสุดสัญญา เนื่องจากเอกชนยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โครงการ - รัฐไม่สามารถกำกับดูแลการดำเนินการของภาคเอกชนได้อย่างใกล้ชิด หากเอกชนจัดทำบริการสาธารณะที่ขาดคุณภาพได้ อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการ
4. สัญญาแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) และ Build-Operate-Transfer (BOT) สัญญาที่ให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้าง จัดหาเงินทุนหมุนเวียน และรับผิดชอบต่อผลประกอบการ โดยสัญญา BTO เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จและพร้อมเปิดให้บริการ เอกชนจะต้องส่งมอบกรรมสิทธิ์ของโครงการให้แก่รัฐ ส่วนสัญญา BOT เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ เอกชนยังทำหน้าที่บริหารจัดการจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาสัมปทาน แล้วจึงโอนกรรมสิทธิ์โครงการให้แก่รัฐ โอนกรรมสิทธิ์โครงการให้แก่รัฐ	- ประหยัดงบประมาณในการลงทุนของรัฐ ไม่ต้องรับความเสี่ยงในการลงทุน และความเสี่ยงจากผลประกอบการ - กรรมสิทธิ์ของโครงการยังคงเป็นของรัฐ สามารถกำหนดคุณลักษณะของโครงการไว้ในสัญญาาร่วมทุนและสามารถกำกับดูแลการดำเนินการของภาคเอกชนได้ - ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและบริหารจัดการโดยใช้ความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีของภาคเอกชน - ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพ	- อาจเกิดการผูกขาดการให้บริการ เนื่องจากภาคเอกชนที่เข้าร่วมการลงทุนต้องมีเงินลงทุนสูงและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ภาครัฐจึงต้องกำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน เช่น สิทธิแต่เพียงผู้เดียว (Monopoly) - รัฐทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของเอกชน

ตารางที่ 1 รูปแบบสัญญาาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) (ต่อ)

รูปแบบ	จุดแข็ง	จุดอ่อน
5. กิจการร่วมค้า (Joint Ventures) สัญญาที่ภาครัฐดำเนินกิจการร่วมกับภาคเอกชนในฐานะหุ้นส่วน แบ่งปันความเสี่ยงและการดำเนินงานร่วมกัน โดยอาจมีการจัดตั้งบริษัทใหม่ หรือเป็นเจ้าของร่วมกันกับบริษัทที่มีอยู่เดิมด้วยการเข้าถือหุ้นกับภาคเอกชน หรือนำบริษัทไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ภาครัฐจึงเป็นทั้งเจ้าของโครงการและผู้กำกับดูแลโครงการ	- เป็นรูปแบบการร่วมงานกันในลักษณะหุ้นส่วนอย่างแท้จริง ต่างจากรูปแบบอื่น ๆ ที่รัฐและเอกชนแยกกันทำงาน - คนละส่วน - มีการแบ่งปันความเสี่ยงร่วมกัน - เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ	- เป้าหมายการดำเนินโครงการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแตกต่างกัน อาจเกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการได้ - ภาครัฐเป็นทั้งเจ้าของโครงการและผู้กำกับดูแลโครงการ อาจเกิดการเอื้อประโยชน์ที่นำมาสู่การทุจริตได้

Source: Data adapted from Asian Development Bank, Public-Private Partnership Handbook, (Manila: Asian Development Bank, 2006)

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่ารูปแบบสัญญาาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในแต่ละรูปแบบมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่แตกต่างกัน การนำไปใช้จึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของโครงการและบริบทแวดล้อมต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม นอกจากการเลือกรูปแบบหรือการออกแบบสัญญาาร่วมทุนให้เหมาะสมกับโครงการแล้ว ควรคำนึงถึงประโยชน์ร่วมกันของโครงการทั้งในส่วน of ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการสามารถบรรลุเป้าหมาย

ผลการศึกษา

ความเป็นมาของแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP)

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) มีพัฒนาการมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา ทำให้รัฐต้องปรับบทบาทการจัดทำบริการสาธารณะ (public service) หรือการผลิตสินค้าสาธารณะ (public goods) เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ การจัดทำบริการสาธารณะยังเกี่ยวข้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในแต่ละยุคสมัย ดังนี้

ยุคเสรีนิยมคลาสสิก (classical liberalism) หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมช่วง ค.ศ. 1760 – 1830 สำนักคิดเสรีนิยมคลาสสิกมีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจและการเมือง โดยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบ “ตลาดเสรี” (laissez-fair) และการแยกเศรษฐกิจออกจาก การเมืองอย่างเด็ดขาด โดยให้เศรษฐกิจมีสถานะเหนือกว่าการเมือง ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์สำนัก เสรีนิยมคลาสสิกอย่าง อדם สมิธ (Adam Smith) เชื่อว่า ระบบตลาดสามารถทำงานได้ดีที่สุด และทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กฎเกณฑ์ตามธรรมชาติที่ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล (สเตเกอร์ และรอย, 2559, น.21-24) แนวคิดดังกล่าวจึงสนับสนุนการจำกัด บทบาทของรัฐ โดยรัฐควรมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักให้รัฐมีบทบาทหน้าที่ ในการจัดทำ บริการสาธารณะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ยุครัฐสวัสดิการ (Welfare State) ช่วงคริสต์ศตวรรษ 1929–1933 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) จอห์น เมนาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) เสนอแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยรัฐควรใช้นโยบายทางการเงินและการคลังเป็นเครื่องมือ ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและไม่ควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาดเพียงอย่างเดียว (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2548, น.16) แม้ว่าสำนักเสรีนิยมคลาสสิกจะเชื่อว่าระบบตลาดจะทำหน้าที่ จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ระบบทุนนิยมก็ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้น ในยุคนี้นักคิดจึงมีหน้าที่ จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็น ปึกแผ่นทางสังคม (solidarity) และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยคำนึงถึงสิทธิพลเมือง (civil right) ใน การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐอย่างเสมอภาค (ระพีพรรณ คำหอม, 2557, น.32-34) ดังเช่น ในช่วงปี 1945-1975 พรรคแรงงานของอังกฤษ ได้นำนโยบายรัฐสวัสดิการมาใช้ในการจัดสวัสดิการให้แก่ ประชาชน นอกจากนี้ยังมีการโอนกิจการที่มีความสำคัญมาเป็นของรัฐ (nationalization) พร้อมกับการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เพื่อลดอัตราการว่างงาน ส่งผลให้สถานะทางการคลังของรัฐมี รายจ่ายที่เกิดจากการจัดสวัสดิการจำนวนมาก จึงต้องเพิ่มมาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้น หรือ การกู้เงินเพื่อมาชดเชยส่วนที่ขาดดุล

ต่อมาในปี 1973 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil Crisis หรือ Oil Shock) อันเนื่องมาจากกรณี พิพาทระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับกับประเทศอิสราเอล วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจและการเมืองโลกอย่างมาก เกิดสภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวทั่วโลก สภาวะเงินเฟ้อ และอัตรา การว่างงานสูง ซึ่งการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจตามแนวทางของสำนักเคนส์ก็ไม่สามารถต่อสู้กับ สภาวะเงินเฟ้อและสภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวได้อีกต่อไป

ยุคการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เฟรเดริช วอน ฮาเยก (Friederich Von Hayek) นักเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีนิยมใหม่ เชื่อว่าเกิดจากแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐและปัญหา การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล ที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้ (ฮาร์วี, 2555, น.34-36) หากต้องการให้ระบบเศรษฐกิจกลับมาทำงาน อย่างมีประสิทธิภาพอีกครั้งรัฐควรลดการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจตามแนวทางของสำนักเคนส์

และปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไป ตามกลไกตลาด ในปี 1979 มาร์กาเรต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีของอังกฤษ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ จึงนำ นโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจแบบ เสรีนิยมใหม่ โดยตัดสวัสดิการของรัฐและหันมาใช้แนวทางของตลาดแทน (สเตเกอร์ และรอย, 2559, น.5-88) มีการออกกฎหมายควบคุมสภาพแรงงาน และลดขนาดของระบบราชการ ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หรือการโอนกิจการของรัฐ ให้เอกชนบริหารจัดการ (Butcher, 2020, p.118-119) ในยุคนี้ จึงเป็นการลดบทบาทภาครัฐและรายจ่ายเกี่ยวกับการจัด สวัสดิการของรัฐ เพื่อลดภาระทางการคลัง และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ในการจัดทำบริการ สาธารณะให้มากขึ้น

ยุคสมัยแห่งความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) แม้ว่าแนวทางของ แทตเชอร์ จะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ก็สร้างความไม่พอใจ ให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะสภาพแรงงาน และส่วนที่มองว่า กิจการของรัฐใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ (public interest) หากปล่อยให้เอกชนถือครองกรรมสิทธิ์ อาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนได้ ในปี 1997 รัฐบาลพรรคแรงงาน นำโดยโทนี แบลร์ (Tony Blair) นายกรัฐมนตรีของอังกฤษ ได้ผนวกรวมระหว่างแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และรัฐสวัสดิการเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อที่จะปฏิรูปพรรค การแรงงานให้เป็นที่ดึงดูดใจสำหรับคนทุกชนชั้น แบลร์เชื่อว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจที่นำโดย ภาคเอกชน สามารถดำเนินไปพร้อมกับบทบาทของรัฐบาลในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ ประชาชนได้ (สเตเกอร์ และรอย, 2559, น.97-98)

สำหรับสหรัฐอเมริกาแนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ ที่ 1950 - 1960 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน โดยเริ่มปรากฏชัดเจนในสมัยของประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ที่มีเป้าหมาย เพื่อพัฒนาท้องถิ่น ด้วยการเพิ่มการลงทุนจากภาคเอกชนเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ของท้องถิ่น (Dewulf, Blanken and Bult-Spiering, 2012, p.4) ในสมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจที่เคยยึดมั่นในหลักการนิวดีล (New Deal) ตามแนวของสำนักเคนส์ มาสู่นโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ที่สนับสนุนการลงทุน ของภาคเอกชน และใช้องค์การระหว่างประเทศอย่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และ ธนาคารโลก (World Bank) เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ไปทั่วโลก (ฮาร์วี, 2555, น.40-49) ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดี บิล คลินตัน (Bill Clinton) ได้แถลง นโยบายประจำปี 1998 ว่า ยุคสมัยของรัฐบาลขนาดใหญ่ได้จบลงแล้ว และทุนนิยมสามารถดำเนิน ไปพร้อมกับการจัดสวัสดิการในระดับที่เหมาะสมได้ ดังนั้น การส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมลงทุน กับรัฐบาลท้องถิ่น โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง จึงไม่ใช่เรื่องใหม่ในสหรัฐอเมริกา แต่เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นผ่านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของแนวคิด รัฐสวัสดิการ (welfare state) ที่มองว่าการจัดสวัสดิการเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำให้แก่ ประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ขณะที่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo - Liberalism) ไม่สนับสนุนให้รัฐใช้งบประมาณจำนวนมากในจัดสวัสดิการ และเชื่อมั่นในการบริหารจัดการ

ของภาคเอกชนว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ แต่การที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการกิจการของรัฐโดยวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) อาจไม่เหมาะสมกับบางกิจการที่เกี่ยวข้องกับเกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน จึงถูกนำเสนอเพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยความเชี่ยวชาญ และการบริหารจัดการของภาคเอกชน แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน จึงเป็นแนวคิดที่สนับสนุนเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกับการจัดสวัสดิการในระดับที่เหมาะสมให้แก่ประชาชนได้

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ในประเทศกำลังพัฒนา

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ได้รับความนิยมในประเทศพัฒนาแล้ว และเริ่มขยายตัวในประเทศกำลังพัฒนา ผ่านองค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก (world bank) ซึ่งมีบทบาทความสำคัญอย่างมากในการผลักดันแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยเน้นการลงทุนของภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งจากงานศึกษาของธนาคารโลก ระบุว่าแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถทำงานได้ดีกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แต่อาจไม่ประสบความสำเร็จในประเทศที่มีรายได้น้อย เนื่องจากประเทศที่มีรายได้น้อยมีอันดับความน่าเชื่อถือในการลงทุนต่ำ ขณะที่ขั้นตอนการเตรียมโครงการร่วมลงทุน มีต้นทุนสูงกว่าการจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิม และมีระเบียบกฎหมายที่มีความซับซ้อนไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน จึงเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของโครงการร่วมลงทุน (James Leigland, 2018, p.103–134)

สำหรับประเทศไทย มีการนำรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ โดยเฉพาะโครงการด้านการคมนาคมขนส่ง ตั้งแต่ก่อน ปี 2535 แต่ยังคงขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน มีเพียงกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตอนุมัติ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ม.ป.ป.) เมื่อแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เริ่มขยายตัวในประเทศกำลังพัฒนา ผ่านองค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก (world bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งมีมาตรการสนับสนุนทางการเงิน การพัฒนากรอบกฎหมายและระเบียบทางราชการที่เหมาะสมกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แนวคิดดังกล่าวจึงปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ภายหลังได้มีการปรับปรุงและ ตราพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และต่อมาเพื่อให้มีการจำกัดขอบเขตการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ เฉพาะด้านเศรษฐกิจ 8 กิจการ และด้านสังคม 3 กิจการ โดยมุ่งเน้นความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน ตลอดจนมีการเพิ่มมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนอย่างเหมาะสมมากขึ้น จึงประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 แทน

การร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนในประเทศไทย แม้ว่าที่ผ่านมามีกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่สามารถร่วมลงทุนกับภาคเอกชนได้ แต่มีเพียงกรุงเทพมหานคร เท่านั้นที่ดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครหรือรถไฟฟ้าบีทีเอส ขณะที่รูปแบบการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ในการศึกษาครั้งนี้นอกจากจะมุ่งทำความเข้าใจความเป็นมาของแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แล้วยังสนใจศึกษาประสบการณ์การนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ไปปรับใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง ตลอดจนการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมืองขอนแก่น เพื่อถอดบทเรียน และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนต่อไป

ประสบการณ์การใช้แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่มีการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น และเมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาถอดบทเรียนและเปรียบเทียบกับกรณีของเมืองขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีแนวทางให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยใช้กลยุทธ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมและกฎหมายที่ให้อำนาจในแต่ละประเทศ ดังนี้

ตารางที่ 2 การดำเนินโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง

เมือง	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย	เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น	พอร์ตแลนด์ สหรัฐอเมริกา	เมืองขอนแก่น ประเทศไทย
จำนวนประชากร	5.66 ล้านคน	1.50 ล้านคน	653,115 คน	510,499 คน (เฉพาะเขตเมือง)
โครงการ	BTS (สายสุขุมวิท และสายสีลม)	Port Liner / Rok- ko Liner	Airport MAX	(สายสำราญ- ท่าพระ)
รูปแบบการลงทุน (PPP)	BTO และ BOT	Joint Venture	DBFO	บริษัท KKTS ว่าจ้างเอกชน ดำเนินการ

ตารางที่ 2 การดำเนินโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง (ต่อ)

เมือง	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย	เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น	พอร์ตแลนด์ สหรัฐอเมริกา	เมืองขอนแก่น ประเทศไทย
ประเภทระบบขนส่ง	Heavy Rail	AGT	LRT	LRT
บทบาทภาครัฐ	กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่กำกับ ดูแลโครงการ จัดหาที่ดินสำหรับ ดำเนินโครงการ และกำหนดสิทธิ ประโยชน์ เพื่อจูงใจเอกชน	เทศบาลเมืองโกเบ ลงทุนก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน ทั้งหมด และกำกับดูแล โครงการ	เทศบาลเมือง พอร์ตแลนด์, บริษัท TriMet, Port of Port- land และ PDC ร่วมกับ ภาคเอกชน บริหารจัดการ และบำรุงรักษา	ห้าเทศบาล ทำหน้าที่กำกับ ดูแลโครงการ โดยมอบหมาย ให้บริษัท KKTS ดำเนินโครงการ แทน
บทบาท ภาคเอกชน	บริษัท BTSC เป็นผู้ลงทุน ก่อสร้าง ดำเนินการ จัดหา เงินทุนหมุนเวียน ทั้งหมด มีสิทธิและ หน้าที่ตลอด ระยะเวลา สัมปทาน	บริษัท Kobe New Transit เป็นบริษัทที่ เทศบาลถือหุ้นอยู่ ทำหน้าที่ลงทุนใน สิ่งอำนวยความสะดวก สะพาน การ บำรุงรักษา การบริหารจัดการ และเดินรถ	บริษัท Bechtel ดำเนินการ ออกแบบ ก่อสร้าง ด้วยเงิน ลงทุนของตนเอง และร่วมกับรัฐ บริหารจัดการ และบำรุงรักษา	บริษัทเอกชน ดำเนินการเดิน รถ
แหล่งเงินทุน	ภาคเอกชน	ภาครัฐร่วมกับ ภาคเอกชน	ภาครัฐร่วมกับ ภาคเอกชน	ระดมทุน จากตลาด หลักทรัพย์/กู้เงิน
กลยุทธ์ชดเชยการ ขาดทุน	ธุรกิจโฆษณา	สร้างเมืองใหม่/ TOD	TOD	TOD
ความเสี่ยง	ภาคเอกชน	ภาครัฐกับ ภาคเอกชน	ภาครัฐกับ ภาคเอกชน	N/A

จากประสบการณ์การร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ชำนาญ แสดงให้เห็นถึงการกำหนดบทบาทภาครัฐและภาคเอกชน ในการดำเนินโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมืองที่มีความแตกต่างกัน

ในกรณีของกรุงเทพมหานครเลือกใช้รูปแบบการร่วมทุนแบบ BTO และ BOT โดยใช้งบประมาณในการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งหมด ช่วยให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณในการลงทุน โดยกรรมสิทธิ์ของโครงการยังเป็นของรัฐ กรุงเทพมหานครทำหน้าที่กำกับดูแลโครงการ จัดหาที่ดินสำหรับดำเนินโครงการโดยใช้พื้นที่เกาะกลางถนนเพื่อลดต้นทุนค่าเวนคืนที่ดิน และกำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจเอกชน ขณะที่บริษัท BTSK ทำหน้าที่ลงทุนก่อสร้าง ดำเนินการ จัดหาเงินทุนหมุนเวียน จัดเก็บค่าโดยสารและหารายได้จากค่าโฆษณา โดยไม่ต้องแบ่งรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครตลอดอายุสัญญาสัมปทาน (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ม.ป.ป.) เมื่อให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด ส่งผลให้อัตราราคาโดยสารรถไฟฟ้าบีทีเอสที่สูงกว่าโครงการที่รัฐให้เงินอุดหนุน นอกจากนี้การตัดสินใจลงทุนที่ล่าช้าของกรุงเทพมหานคร กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด เนื่องจากเมื่อความเป็นเจ้าของรถยนต์เพิ่มสูงขึ้น ย่อมส่งผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งการดำเนินโครงการของกรุงเทพมหานครเป็นแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดบริเวณใจกลางเมือง แต่ยังคงขาดมาตรการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ขาดมาตรการส่งเสริมการกระจายตัวของประชากร และการกระจายการจ้างงานจาก ใจกลางเมืองไปสู่พื้นที่ชานเมือง

แตกต่างจากกรณีของเมืองโกเบ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองใหม่ (new town) เพื่อกระจายความแออัดจากใจกลางเมือง โดยใช้ระบบขนส่งมวลชนเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างใจกลางเมืองเก่ากับเมืองใหม่ มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนอย่างชัดเจน เทศบาลเมืองโกเบทำหน้าที่ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรางทั้งหมด และกำกับดูแลโครงการ โดยนำรายได้จากโครงการพัฒนาเมืองใหม่ มาใช้ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของระบบขนส่งมวลชนในเมือง ขณะที่บริษัท Kobe New Transit เกิดจากความร่วมมือจากสามภาคส่วน ได้แก่ เทศบาลเมืองโกเบ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์การดำเนินงานระบบราง (The World Bank, 2000, pp.3-4) มีการรวมตัวกันจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการระบบรางในลักษณะกิจการร่วมค้า (Joint Venture) โดยรับผิดชอบการลงทุน สิ่งอำนวยความสะดวก การบำรุงรักษา การบริหารจัดการ และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ ตลอดจนการให้สิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีกฎหมายผังเมือง และกฎหมายจัดรูปที่ดิน ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อเพิ่มจำนวนผู้โดยสารให้ใช้บริการรถไฟ และลดความเสี่ยงจากการพึ่งพารายได้จากค่าโดยสารเพียงอย่างเดียว และทำให้กิจการขนส่งมวลชนสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองและลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

สำหรับกรณีของ**เมืองพอร์ตแลนด์** เป็นต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะกลยุทธ์การวางแผนการใช้ที่ดินร่วมกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และแนวทางเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เมืองพอร์ตแลนด์เลือกใช้สัญญาร่วมทุนแบบ DBFO และบูรณาการความร่วมมือจากหลายองค์กร โดยมีองค์กร TriMet ซึ่งเป็นองค์กรขนส่งมวลชนของเมืองพอร์ตแลนด์ที่จัดตั้งขึ้นโดยสถานิติบัญญัติแห่งรัฐออริกอน (Bult-Spiering and Dewulf, 2006) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมและบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนของเมืองพอร์ตแลนด์ ทำให้สามารถเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชนเป็นระบบเดียวกันทั้งเมือง ขณะที่ภาคเอกชนคู่สัญญาอย่างบริษัท Bechtel ทำหน้าที่ดำเนินการออกแบบ ก่อสร้าง โดยเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนหรือเงินลงทุนของภาคเอกชน และร่วมกับภาครัฐบริหารจัดการและบำรุงรักษา นอกจากนี้ยังมีการใช้กลไกของคณะกรรมการพัฒนาเมืองพอร์ตแลนด์ (Portland Development Commission: PDC) ประกอบด้วย นักธุรกิจ นักพัฒนา และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีเมืองพอร์ตแลนด์ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างภาคเอกชนและหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อบรรลุเป้าหมายทางธุรกิจและจัดการที่อยู่อาศัยของเมืองให้เหมาะสม

จากการศึกษาประสบการณ์การร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพบว่าสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีกลไกสำคัญที่สนับสนุนในการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางให้เกิดประสิทธิภาพ ได้แก่ การเป็นเมืองที่มีศักยภาพสูงและมีปริมาณผู้โดยสารหนาแน่นเพียงพอที่จะดึงดูดนักลงทุนอย่างกรณีของกรุงเทพมหานคร สามารถใช้เงินลงทุนจากภาคเอกชนทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้บริการต้องรับภาระในการจ่ายค่าโดยสารในอัตราที่สูงกว่าโครงการที่รัฐให้เงินอุดหนุน นอกจากนี้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายหรือรูปแบบการจัดทำบริหารสาธารณะได้เอง จะทำให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการดำเนินการและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น ในกรณีของเมืองโกเบและเมืองพอร์ตแลนด์ มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อประกอบกิจการเดินรถและมีกฎหมายรองรับให้สามารถพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อชดเชยรายได้จากค่าโดยสาร ทำให้สามารถดึงดูดให้นักลงทุนร่วมลงทุนในกิจการของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ การที่ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ ตลอดจนมีกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ดังเช่นกรณีของเมืองพอร์ตแลนด์ ที่ดำเนินงานร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบคณะกรรมการพัฒนาเมืองพอร์ตแลนด์ (Portland Development Commission: PDC) ก็สามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนได้อีกทางหนึ่งด้วย

กรณีศึกษาเมืองขอนแก่นกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบา

จากการศึกษาประสบการณ์การร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางทั้งกรณีของประเทศไทยและต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่า แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จึงนำไปสู่ประเด็นการศึกษาว่า หากเมืองขอนแก่นนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ไปใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมือง จะมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของโครงการอย่างไร โดยสรุปประเด็นที่อาจเป็นข้อจำกัดหรือส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของโครงการ ดังนี้

1. การผลักดันโครงการและความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลาง แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดเป้าหมายการดำเนินโครงการที่ต้องการลดการพึ่งพางบประมาณจากราชการส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติกลับยังต้องเข้าหาผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของราชการส่วนกลาง และผู้มีอำนาจในการผลักดันนโยบาย เนื่องจากอำนาจในการอนุญาตหรืออนุมัติให้การดำเนินการบางอย่างยังไม่ได้ ถูกกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่ปี 2558 – 2562 มีการผลักดันโครงการด้วยการเข้าพบหารือ กับผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการส่วนกลางหลายหน่วยงาน อาทิ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง เป็นต้น (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และคณะ, 2562, น.100-110) อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการขับเคลื่อนงานของขอนแก่น ภายใต้อำนาจที่รัฐมอบหมาย ที่ยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น และทำให้การดำเนินโครงการดังกล่าวล่าช้าออกไป

2. บทบาทการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองในมิติการเมืองภาคประชาชน จังหวัดขอนแก่น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการเมืองภาคประชาชนในจังหวัดขอนแก่น มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดตั้งสภาเมืองขอนแก่น ในปี 2540 ที่เทศบาลนครขอนแก่นจัดตั้งเป็นเวทีระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อสะท้อนปัญหาและตัดสินใจร่วมกันในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีการรวมกลุ่มขององค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทในการผลักดันโครงการกับหน่วยงานภาครัฐ อาทิ กลุ่มปัญญามิตร กลุ่มแปดองค์กรเศรษฐกิจขอนแก่น และมูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า ซึ่งการรวมกลุ่มของภาคเอกชนแต่เดิมเพื่อนำเสนอปัญหาให้ภาครัฐดำเนินการแก้ไขเป็นกรณีไป แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้การผลักดันโครงการในลักษณะดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงนำมาสู่การรวมกลุ่มเครือข่ายภาคเอกชนจัดตั้งบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมืองจำกัด (KKTT) ในปี 2558 โดยมีการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ร่วมกันวางแผนและขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในระยะยาว ภายใต้อุตสาหกรรมพัฒนาเมืองขอนแก่น

เมืองอัจฉริยะ (Khon Kaen Smart City) และโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรางเบา รวมถึงการสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมุ่งเน้นการลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐ และใช้เงินลงทุนของภาคเอกชนเอง ทำให้ขอนแก่นกลายเป็นโมเดลต้นแบบในการพัฒนาเมืองที่มีการประสานความร่วมมือทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองในมิติการเมืองภาคประชาชนจังหวัดขอนแก่น เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่สร้างอำนาจต่อรองในการผลักดันการดำเนินโครงการต่อรัฐบาลได้

3. การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) มีฐานะเป็นวิสาหกิจของเทศบาล ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลตำบลเมืองเก่า และเทศบาลตำบลท่าพระ มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 5 ล้านบาท โดยมีผู้บริหารของเทศบาลเป็นกรรมการของบริษัท และถือหุ้นทั้งหมด โดยเทศบาลนครขอนแก่น มีสัดส่วนการถือหุ้นร้อยละ 80 ส่วนที่เหลือถือในสัดส่วนเท่ากันคือร้อยละ 5 การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 ซึ่งนับตั้งแต่ที่เทศบาลนครขอนแก่นยื่นขอจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลเป็นครั้งแรก ในปี 2556 มีการใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนานในการอนุมัติจัดตั้ง เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้เทศบาลจัดเตรียมข้อมูลเพิ่มเติมในภายหลัง (รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3, 2559) จึงทำให้การอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลเกิดความล่าช้า นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ ในการอนุมัติในการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด และการทำกิจการนอกเขตเทศบาล ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนทุกกรณีอีกด้วย

4. การดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอนแก่นใช้ระยะเวลาในการเตรียมโครงการค่อนข้างยาวนาน เริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนแม่บทและศึกษาความเหมาะสมเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนของเมือง เมื่อปี 2551 และผลักดันโครงการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันที่ผ่านมามีการหารือประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายร่วมลงทุนต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) อาทิ ความชัดเจนของสถานะทางของบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ยืนยันสถานะของบริษัทว่ามีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562) เนื่องจากเป็นบริษัทที่เทศบาลถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 จึงมีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่สามารถร่วมลงทุนกับเอกชนได้ แต่จากการศึกษา

พบว่าจากนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสนับสนุนการลงทุน เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายว่าด้วยวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ ผลของความแตกต่างของคำนิยามคำว่ารัฐวิสาหกิจ ส่งผลกระทบต่อแนวทางการบริหารและความชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของบริษัท ขอนแก่น ทราบซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ที่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ

5. การขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้ารางเบา ตลอดแนวรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ-ใต้ (สำราญ-ท่าพระ) และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในเชิงพาณิชย์ บริเวณศูนย์วิจัยข้าวขอนแก่น ปัจจุบันยังติดขัดปัญหาเรื่องการขออนุญาตใช้พื้นที่ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ดังนี้

กรณีการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐ แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือบริเวณเกาะกลางถนนมิตรภาพ เพื่อก่อสร้างทางรถไฟ ขออนุญาตใช้พื้นที่ต่อกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ส่วนที่สองคือบริเวณศูนย์วิจัยข้าว เพื่อก่อสร้างสถานีหลัก (grand station) ศูนย์ซ่อมบำรุง (depot) และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในเชิงพาณิชย์ เป็นที่ราชพัสดุที่มีกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ใช้ประโยชน์ ซึ่งการขอใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีที่เทศบาลขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างสถานีหลักและศูนย์ซ่อมบำรุง ถือเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการขนส่งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล สามารถขอทำความตกลงใช้พื้นที่กับกรมธนารักษ์ได้ แต่กรณีที่เทศบาลจะขอใช้พื้นที่เพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในเชิงพาณิชย์นั้น ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ กรมธนารักษ์อาจจัดให้เทศบาลเช่าที่ราชพัสดุ เพื่อนำไปจัดหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หรือกรมธนารักษ์อาจเป็นผู้จัดหาประโยชน์ โดยการทำสัญญาต่างตอบแทนอย่างอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าได้ (กรมธนารักษ์, ม.ป.ป.)

กรณีการขอใช้ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หากเทศบาลจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอาจสร้างความขัดแย้งในพื้นที่และส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ เทศบาลอาจเลือกใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ หรือการจัดรูปที่ดินหลายแปลงโดยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน และกระจายผลตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และคำนึงถึงประโยชน์แก่ส่วนรวมและการพัฒนาเมืองในอนาคตด้วย

อภิปรายผล

จากการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง ทำให้ได้เห็นข้อสรุปพื้นฐานสำคัญที่ว่า แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดรัฐสวัสดิการ (welfare state) ที่ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ประกอบกับอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo - Liberalism) ที่สนับสนุนให้

ภาคเอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และเชื่อมั่นในประสิทธิภาพการบริการงานของภาคเอกชน ดังนั้น แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน จึงเป็นการผสมผสานระหว่างการพัฒนาทุนทางเศรษฐกิจไปพร้อมกับการจัดสวัสดิการทางสังคมที่เหมาะสมให้แก่ประชาชน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน สามารถลดข้อจำกัดด้านงบประมาณการลงทุนของภาครัฐ การลดความเสี่ยง และการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นเรื่องที่ทำหายอย่างมากในการออกแบบสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้มีความเหมาะสม สามารถแบ่งปันความเสี่ยงและได้รับประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย โดยไม่ให้เกิดการผูกขาดของภาคเอกชนหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ให้บริการมากเกินไป ซึ่งปัจจุบันจึงยังไม่มีรูปแบบการร่วมทุนที่ตายตัว สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทแวดล้อมและตามความเหมาะสมของโครงการ

นอกจากการออกแบบสัญญาร่วมทุนแล้ว ผลการศึกษาประสบการณ์การร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า แนวคิดดังกล่าวสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลได้ โดยมีเงื่อนไขความสำเร็จของโครงการที่สามารถถอดบทเรียนได้คือการดำเนินโครงการร่วมลงทุนที่เป็นไปได้ควรเป็นเมืองที่มีศักยภาพและมีปริมาณผู้โดยสารเพียงพอต่อการลงทุน มีการกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายแวดล้อมที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการระบบรางและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนและบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น สอดคล้องกับงานศึกษาวิชาการโลก ที่พบว่าแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถทำงานได้ดีกว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แต่อาจไม่ประสบความสำเร็จในประเทศที่มีรายได้ต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศที่มีรายได้ต่ำมีอันดับความน่าเชื่อถือในการลงทุนต่ำ และมีระเบียบกฎหมายที่มีความซับซ้อนไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน (James Leigland, 2018, pp.103–134)

ผลการศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น สามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. มิติด้านการเมืองและการปกครอง ผลการศึกษาที่พบว่าการผลักดันโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรางเบา ยังคงยึดโยงกับราชการส่วนกลาง เนื่องจากข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดการทำกิจการนอกเขตเทศบาล การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ล้วนให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจในระดับที่สำคัญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้โครงการเกิดความล่าช้า ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และไม่สอดคล้องกับหลักการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความคล่องตัว แต่อย่างไรก็ตาม จุดแข็งที่ทำให้การผลักดันโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรางเบา ได้รับการกล่าวถึงในฐานะต้นแบบการพัฒนาเมืองคือแรงขับเคลื่อนทางการเมืองภาคประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งสามารถสร้างอำนาจต่อรองให้แก่ท้องถิ่นในการผลักดันโครงการดังกล่าวกับรัฐบาลได้

2. มิติด้านการบริหาร

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง บริษัท KKTS กับ กระทรวงมหาดไทย ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการเกี่ยวกับบริษัทจำกัดของเทศบาล เป็นเรื่องที่ราชการส่วนกลางให้ความสำคัญมากกว่ากรณีทั่วไป เนื่องจากการเป็นผู้นำเงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่นไปร่วมทุนจัดตั้งบริษัทจำกัดซึ่งมีความเสี่ยงต่อสถานะทางการเงินของเทศบาล กฎหมายจึงให้อำนาจในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเทศบาลแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด และการทำกิจการนอกเขตเทศบาล ซึ่งแตกต่างจากกรณีทั่วไปที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2533) ทั้งนี้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้นถือว่าเป็นที่สิ้นสุด นอกจากนี้ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในขั้นตอนการเสนอโครงการ การคัดเลือกเอกชน การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน การแก้ไขสัญญา และการทำสัญญาใหม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะ “กระทรวงเจ้าสังกัด” ก่อนที่จะดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท KKTS กับกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นความสัมพันธ์แบบควบคุมการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง บริษัท KKTS กับ จังหวัดขอนแก่น กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นในฐานะที่มีหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัด กำกับดูแลทั้งห้าเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัทจำกัดให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่กรณีที่เทศบาลมอบให้บริษัทจำกัดดำเนินการแทน การดำเนินกิจการของบริษัทจำกัดจึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาคจึงควรทำหน้าที่กำกับดูแลผ่านเทศบาลเฉพาะการให้บริษัทจำกัดดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจไว้เท่านั้น ขณะที่การดำเนินการในเรื่องอื่นใดของบริษัทจำกัด เป็นสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติไว้ ราชการส่วนภูมิภาคจึงไม่อาจเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินกิจการของบริษัทจำกัดได้

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง บริษัท KKTS กับ ห้าเทศบาล เนื่องจากบริษัทขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) มีสถานะเป็น “วิสาหกิจของเทศบาล” เป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากเทศบาล และมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในดำเนินกิจการทางการค้าหรืออุตสาหกรรม

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้บริหารของห้างเทศบาลเป็นกรรมการของบริษัท และถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทจำกัด จึงถือได้ว่าบริษัท KKTS เป็นทั้งกิจการภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของห้างเทศบาล ผู้บริหารของเทศบาลจึงมีอำนาจในการดำเนินการอื่นใด อันเป็นสิทธิและหน้าที่ของผู้ถือหุ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท ขณะเดียวกัน เทศบาลก็มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการของบริษัทให้ดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย จัดตั้งเช่นกัน

3. มิติด้านกฎหมาย

3.1 การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทราชนิต ชิสเต็ม จำกัด (KKTS) ผลการศึกษาที่พบว่าการจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งที่ชัดเจนส่งผลให้การอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดเกิดความล่าช้า นอกจากนี้อำนาจในการตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญยังให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งกฎหมายยังจำกัดวัตถุประสงค์การจัดตั้งบริษัทจำกัด ในกรณีที่มีภาคเอกชนเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทจำกัด ให้สามารถดำเนินกิจการเฉพาะ “การค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค” เท่านั้น ยกเว้นกรณีที่ไม่มีภาคเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย จึงจะสามารถดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมได้ (ภัชณา จันทระอาภาส, 2560, น.108) ทั้งนี้ คำจำกัดความว่า “การค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค” ยังมีปัญหาในการตีความว่า หมายความว่ากิจการประเภทใดบ้าง ดังนั้น หากในอนาคตเทศบาลมีแผนที่จะนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อระดมทุนจากประชาชนทั่วไป หรือหากมีเอกชนร่วมเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทจำกัดของเทศบาล ย่อมกระทบต่อวัตถุประสงค์การจัดตั้งบริษัท และจะดำเนินการได้เฉพาะ “กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค” เท่านั้น ซึ่งอาจกลายเป็นข้อจำกัดในการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในอนาคตต่อไป

3.2 การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ผลการศึกษาพบว่า บริษัท KKTS มีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 แต่อาจไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสนับสนุนทางการเงินและไม่ใช้ทางการเงิน เนื่องจากผลความแตกต่างของคำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ประกอบกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน เมื่อเกิดประเด็นขัดข้องต่อสถานะของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายนั้น ๆ ควรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555, น.211)

สำหรับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้น เนื่องจากโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน เป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการตามกฎหมายร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มีขั้นตอนจำนวนมาก และที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการริเริ่มโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัจจุบันมีการปรับปรุงกฎหมายร่วมลงทุนฉบับใหม่ โดยได้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ และการเผยแพร่ อบรม ให้ความรู้ และให้คำแนะนำ เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หากใช้กลไกดังกล่าวในการให้คำแนะนำและสร้างความเข้าใจในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และเอกชน จะช่วยสร้างทางเลือกใหม่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสร้างความเชื่อมั่นในการเข้าร่วมลงทุนให้แก่ภาคเอกชนด้วย

3.4 การดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผลการศึกษาพบว่า การขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในการดำเนินโครงการ เป็นอุปสรรคสำคัญและส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของโครงการ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับไม่ว่าจะเป็น กฎหมายเกี่ยวกับ ที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งการเตรียมความพร้อมเรื่องพื้นที่ดำเนินการถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้โครงการประสบความสำเร็จ มิเช่นนั้นแล้วแม้จะได้รับอนุมัติโครงการ แต่ขาดความพร้อมในเรื่องพื้นที่ดำเนินการ หรือส่งมอบพื้นที่ให้กับเอกชนล่าช้า อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้เช่นกัน

4. มิติด้านเศรษฐกิจ จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันยังขาดนโยบายส่งเสริมการลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยภาครัฐควรมีบทบาทในการสร้างมาตรการที่ดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น เช่น มาตรการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในลักษณะการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีอากรขาเข้าการให้เงินอุดหนุนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการและการสนับสนุนการพัฒนากฎหมายที่รองรับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการและเพื่อความคุ้มค่าในการลงทุน เนื่องจากเป้าหมายการตัดสินใจลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนแตกต่างกัน โดยภาครัฐมุ่งจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพให้แก่ประชาชน ขณะที่เอกชนมุ่งแสวงหาผลกำไรสูงสุด ซึ่งปัจจัยหลักในการตัดสินใจร่วมทุนของเอกชน ได้แก่ 1) โครงการที่มีต้นทุนต่ำกว่า (cost saving) 2) ความเชื่อมั่นของนักลงทุน (investor's sentiment) และ 3) ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากการลงทุน (Expected Return) (ภัทรภรณ์ หิรัญวงศ์, วัชรพงศ์ รัชตเวลชกุล, ปุณณวิชญ์ เศรษฐสมบูรณ์, และภัทริยา นวลไย, ม.ป.ป.) ดังนั้น การประสานประโยชน์ระหว่างสองภาคส่วนจึงเป็นหัวใจหลักของแนวคิดความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาของเมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น ที่เทศบาลเมืองโกเบเป็นผู้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรางทั้งหมด และให้สิทธิ์แก่บริษัท Kobe New Transit ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ขณะที่เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน สหรัฐอเมริกาใช้แหล่งเงินลงทุนที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น การระดมทุนในกองทุนสาธารณะ เงินลงทุนของบริษัทเอกชน การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ และมีการดำเนินการที่คล้ายกับกรณีของโกเบคือการให้สิทธิแก่เอกชนคู่สัญญาในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อลดการพึ่งพิงรายได้จากค่าโดยสารเพียงอย่างเดียว ในส่วนของกรุงเทพมหานคร เป็นตัวอย่างโครงการที่ใช้เงินลงทุนของเอกชนทั้งหมด โดยเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์ในการจัดเก็บค่าโดยสาร ธุรกิจโฆษณา และกิจการเชิงพาณิชย์อื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบรถไฟฟ้า แต่ไม่ได้รับสิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ทำให้ค่าโดยสารของรถไฟฟ้าบีทีเอสมีอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับโครงการที่รัฐให้เงินอุดหนุน

ดังนั้น หากมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสมและมีกฎหมายแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ตลอดจนการกระจายอำนาจเกี่ยวกับวางแผนการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ และสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี เพื่อเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการชดเชยรายได้จากระบบขนส่งมวลชนทางรางซึ่งจะทำให้การนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาปรับใช้กับโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมืองขอนแก่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุน การจ้าง การสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง อันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้วย

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าแนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบเดิมและกฎหมายที่ใช้อยู่ปัจจุบัน การนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาปรับใช้กับโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมืองขอนแก่น ยังติดขัดปัญหาเชิงโครงสร้างกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการบริหาร ปัญหาด้านข้อกฎหมาย และมาตรการส่งเสริมการลงทุนในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของโครงการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหการขาดแคลนงบประมาณในจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

1.1 ควรมีการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยระบุขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทจำกัด กำหนดประเภทกิจการที่บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ กำหนดรายละเอียดการเข้าถือหุ้นและการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัด และแนวทางการดำเนินกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรักษาสมดุลระหว่างความเป็นอิสระของบริษัทจำกัดกับการกำกับดูแลของภาครัฐจึงควรจำกัดอำนาจของกระทรวงมหาดไทยและจังหวัดให้มีอำนาจเฉพาะการกำกับดูแลกิจการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น สำหรับการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ ควรให้กระจายอำนาจแก่สภาท้องถิ่น และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

1.2 กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ และการเผยแพร่ อบรม ให้ความรู้ และให้คำแนะนำ เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะ และสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ

ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ สำหรับปัญหาการตีความคำว่ารัฐวิสาหกิจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการส่งเสริมการลงทุน ควรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

1.3 เพื่อลดความซับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเป็นมาตรการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบที่ไม่เป็นตัวเงิน ควรมีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีในเชิงพาณิชย์ ที่รองรับการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยสามารถใช้ร่วมกับการลงทุนหลากหลายรูปแบบเพื่อสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนเพิ่มความคุ้มค่าให้แก่โครงการ และกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รัฐบาลควรมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนที่มีความชัดเจน เช่น มาตรการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในลักษณะการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีอากรขาเข้า การเพิ่มทางเลือกในการระดมทุนสาธารณะในตลาดหลักทรัพย์ การออกพันธบัตรท้องถิ่น การจัดหาแหล่งเงินทุน การค้าประกันเงินกู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กรมธนารักษ์. (ม.ป.ป.). *การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านเศรษฐกิจ*. สืบค้นจาก <https://www.treasury.go.th/th/management-of-the-palace/view/MDY1cDBZnM0NHlyb3Ezc3E2NnEyNDk0cDRyOTQzcjQ1NDI=>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น*. ชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: เปนไท.
- เดวิด ฮาร์วีย์. (2555). *ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่* (ภควดี วีระภาสพงษ์ และคณะ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สวนเงินมีมา.
- ภัสณภา จันทรอาสา. (2560). *การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 10(2), 93-120.
- ภัทรภรณ์ หิรัญวงศ์, วัชรพงศ์ รัชตเวลชกุล, ปุณณวิชญ์ เศรษฐสมบุรณ์, และภัทริยา นวลโย. (ม.ป.ป.). *Smart City มิติใหม่ของการพัฒนาเมือง Case Study: ขอนแก่นโมเดล*. *ธนาคารแห่งประเทศไทย*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/RegionalEconomy/Documents/smart_city_KhonKaenModel.pdf
- แมนเฟร็ด บี สเตเกอร์, และรวี เค รอย. (2559). *เสรีนิยมใหม่: ความรู้แบบพกพา* (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ openworlds.

- ระพีพรรณ คำหอม. (2557). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2548). *ฉันทามติวอชิงตัน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2559 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2559 ณ ห้องประชุมอำนวยการนาสาส์นชั้น 3 อาคารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล.
- ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, สุรียานนท์, พลสมิ และพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์. (2562). *ขอนแก่นโมเดล: Khon Kaen Model*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังน่านวิทยา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2533). การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 20(2), 141-150. สืบค้นจาก <http://www.tulawcenter.org/sites/default/files/Nitisat%20Journal%20Vol.20%20Iss.2.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (ม.ป.ป.). *สัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร*. สืบค้นจาก <http://www.ppp.sepo.go.th/project/view/56>
- _____. (ม.ป.ป.). *เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน*. สืบค้นจาก <http://www.ppp.sepo.go.th/contents/4>
- หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่ กค 0820.2/5628 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2562.
- Asian Development Bank. (2006). *Public-Private Partnership Handbook*. Manila: Asian Development Bank.
- Geert Dewulf, Anneloes Blanken, & Mirjam Bult-Spiering. (2012). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships* (2nd ed.). West Sussex, UK: John Wiley & Sons.
- James Leigland. (2018). Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique. *The World Bank Research Observer*, 33(1), 103–134. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx008>
- Mirjam Bult-Spiering, & Geert Dewulf. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An international perspective*. United States: Blackwell Publishing Ltd.
- The World Bank. (2000). *Study on Urban Transport Development Final Report*. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/Resources/ut_development_padeco.pdf
- Tony Butcher. (2002). *Delivering Welfare* (2nd ed.). Buckingham: Open University Press.