

บทความเรื่องที่

13



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนา
กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น*

The Proposed Policy for the Development
of Khon Kaen Infrastructure Fund

ฤทธิพงษ์ รัตนพลธิ** และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวาส***

Ritthipong Rattanapontee and Supawatanakorn Wongthanavas

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับปริญญาโทหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นมหาวิทยาลัยขอนแก่น , E-mail : rittra@kku.ac.th

*** รองศาสตราจารย์ ดร., คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก E-mail : supawata@kku.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษารูปแบบของการบริหารกองทุนโครงสร้างพื้นฐานและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการบริหารกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น โดยการวิเคราะห์และถอดบทเรียนรูปแบบการบริหารกองทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ญี่ปุ่น ,อินเดีย, สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่จำนวน 10 คน เพื่อดูความเป็นไปได้และหาแนวทางของรูปแบบของการบริหารกองทุนรวมที่เหมาะสมกับบริบทของเมืองขอนแก่น ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่ารูปแบบของการระดมทุนในต่างประเทศส่วนใหญ่ มีแนวโน้มรูปแบบวิธีร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในลักษณะ Public Private Partnerships (PPPs) ที่เป็นหลักปฏิบัติทางการบริหารกิจการสาธารณะที่ทวีความสำคัญหลายประเทศอย่าง สหราชอาณาจักรหรืออินเดียที่ใช้เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ ในขณะเดียวกันประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจและให้อิสระทางการปกครองไปยังท้องถิ่นค่อนข้างสูง จึงทำให้รูปแบบของระดมทุนในการออกพันธบัตรเทศบาลที่ตอกย้ำถึงหลักการกระจายอำนาจทางการบริหารเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นรูปแบบในพัฒนาเมืองขอนแก่น จึงควรออกมาในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน(PPPs)โดยเป็นการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ โดยรูปแบบนี้จะช่วยให้การบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าการที่ให้ภาครัฐดำเนินการเอง ซึ่งวิธีการในการระดมทุนที่เมืองขอนแก่นจะดำเนินการคือการระดมทุนในลักษณะของการจัดตั้ง “กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน” ในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาร่วมกับสังคม

คำสำคัญ: การระดมทุน; กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน; ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

Abstract

This research aims to study the city infrastructure fund administration form and suggestion policy in order to develop the city infrastructure fund. The analysis and lessons learned from the infrastructure fund of Singapore, Malaysia, Japan, China, India, U.S, UK and Australia. Including, the 10 participants were in-depth interviewed as the target group in order to observe the possibilities and find out the appropriate mutual fund administration form guidelines for Khon Kaen urban. The result found that, most of the foreign funding forms tend to be joint venture between government and private sectors; Public Private Partnerships (PPPS), approach that be basic of public business administration which increased its necessary through various countries like United Kingdom or India in order to be integration guideline. Meanwhile, the developed countries like U.S.A. or Japan, the high decentralization and liberalization in administrative access, thus, the funding form like municipality bonds will emphasize the administrative decentralization in order to be the highest effectiveness. Therefore the Khon Kaen urban development form should be the PPPs approach so the private sectors will participate in administrative capacity addition. This form will provide the worthwhile public services with its capital better than government sectors execution. The funding forms that Khon Kaen urban administrators will perform is “Khonkaen Infrastructure Fund”, the mentioned mutual fund will perform in the manner of partnership along with society development.

Keywords: Funding; Infrastructure fund; Public Private Partnerships

บทนำ

ทุกวันนี้ในการพัฒนาประเทศเป็นเรื่องยากมากที่รัฐบาลกลางจะเอางบประมาณกลางมาพัฒนายังภูมิภาคในลักษณะของการเตรียมพร้อม ซึ่งสังเกตได้จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจะเห็นว่างบประมาณที่จัดสรรมายังภูมิภาคนั้นได้รับการจัดสรรในลักษณะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น กล่าวคือ ในการจัดสรรงบประมาณมายังภูมิภาคไม่ได้งบประมาณมาพัฒนาอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือเรียกว่าไม่ได้งบประมาณมาในลักษณะของการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเลย นั่นเป็นเพราะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระจายงบประมาณของภาครัฐบาลที่เป็นแบบรวมศูนย์ซึ่งส่วนใหญ่จะกระจุกตัวในเมืองหลวงนั่นเอง ดังนั้นการที่ภาครัฐที่จะมาผลักดันระบบโครงสร้างพื้นฐานของหัวเมืองในภูมิภาคต่างๆที่จะมารองรับกับการเจริญเติบโตของหัวเมืองเป็นไปได้ยากมาก เปรียบเทียบกับเมืองขอนแก่นที่ยังรอการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐมาพัฒนาเมืองในเชิงการเตรียมความพร้อมและป้องกันสำหรับเมืองที่เติบโตในอนาคตอันใกล้

“ขอนแก่น” เมืองที่ได้ขึ้นชื่อว่าเป็นเมืองที่กำลังจะก้าวสู่เมืองมหานคร และเป็นศูนย์กลาง ของโลจิสติกส์ในภูมิภาคอาเซียน ด้วยเป็นเมืองที่เป็นจุดเชื่อมโยงแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกและตะวันตกในคาบสมุทรอินโดจีน ส่งผลให้ปัจจุบันเมืองขอนแก่นกลายเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญเพราะใกล้กับจังหวัดที่มีความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามแดนภูมิภาคน้ำโขง (GMS Cross Border Trade Agreement : GMS CBTA) ซึ่งดูเหมือนว่า เมืองขอนแก่นจะเป็นเมืองที่เติบโตแบบก้าวกระโดด จากข้อมูลทางสถิติจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองขอนแก่น ประมาณ 403,454 คน และมีอัตราการความหนาแน่น 423.17 คน/ตร.กม.(สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น,2558) และแนวโน้มดูเหมือนจำนวนประชากรนับวันยิ่งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากสถิติการเคลื่อนย้ายของประชาชนเข้าเขตเทศบาลนครขอนแก่นทั้งเพื่อการประกอบธุรกิจ ศึกษาต่อ รักษาพยาบาล และการติดต่อราชการ ในปี 2557 พบว่า จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่เฉพาะในเขตเทศบาลนครขอนแก่น มีจำนวนมากถึง 112,514 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลนครขอนแก่น,2558) ผลจากการขยายตัวแบบก้าวกระโดดนี้ส่งผลการจราจรที่ติดขัดทั่ว

ทั้งตัวเมืองขอนแก่น ซึ่งนับวันยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จากปริมาณการใช้รถ การใช้นถนนและความต้องการที่เพิ่มขึ้น ทำให้ช่องว่างในการใช้รถใช้ถนนไม่เพียงพอ กับความต้องการในปัจจุบัน จากรายงานปริมาณการเดินทางบนทางหลวงปี 2556 พบว่าปริมาณใช้รถยนต์ใช้ถนนของจังหวัดขอนแก่นมีจำนวนมากถึง 13,392,924,391 คัน (กรมทางหลวง, 2557) ซึ่งแนวโน้มความต้องการดังกล่าว ส่งผลให้วิถีชีวิตของคนขอนแก่นดูเหมือนจะมีการเปลี่ยนแปลงไปเฉกเช่นเดียวกับ วิถีชีวิตคนกรุงเทพฯ เข้าทุกวัน ที่จะต้องเริ่มวางแผนการเดินทางออกจากบ้านเพื่อ ไปทำงานเพราะเกรงว่าการจราจรจะติดขัด รวมไปถึงจนถึงปัญหามลพิษทางอากาศที่ ติดตามมาด้วย ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อสังคมเมืองคน ขอนแก่นที่กระทบต่อบุคคลและชุมชนทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการเตรียมคนและชุมชนท้องถิ่นของเมืองขอนแก่นควบคู่ไปกับการจัดเตรียม โครงสร้างพื้นฐานให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นสิ่งสำคัญ

เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการ เจริญเติบโตของเมืองขอนแก่นจึงมีจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้เงินและเงินประมาณ อย่างมาก ซึ่งเงินที่จะใช้นั้นมาจาก 2 แหล่งคือ เงินภายในกับภายนอก โดยเงิน ภายนอก คือ เงินที่มาจากรัฐบาลที่จัดสรรมายังจังหวัดขอนแก่นและดูเหมือนจะ ได้รับงบประมาณที่ไม่เพียงพอกับการรองรับการเจริญเติบโตของตัวเมืองที่ก้าว กระโดดในอนาคตอนาคตนี้ ดังจะเห็นได้จากจากรายงานเทศบัญญัติเทศบาลนคร ขอนแก่นที่มีการประมาณการรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558 ไว้สำหรับ บริหารจัดการซึ่งได้ประมาณการรายจ่ายไว้ทั้งสิ้น 1,057,046,040 บาท แต่ใน ขณะเดียวกันรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดเงิน อุดหนุนทั่วไป ซึ่งประมาณการรายรับที่รัฐจะจัดสรรให้จำนวน 448,373,310 บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละแค่เพียง 42.42 (กองวิชาการและแผนงาน, 2558) ด้วยความไม่ลง ตัวระหว่างงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรที่จะมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพราะ ปัญหาที่กล่าวมาจะเห็นว่าการที่รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณมายังขอนแก่นนั้น ติดปัญหาอยู่บางประการ อาทิ เช่น เงินงบประมาณที่จะจัดสรรให้จังหวัดขอนแก่น มายากมาก หรือแม้แต่จัดสรรงบประมาณมาแล้วก็ยังคงเกิดปัญหาการคอรัปชั่น ตามมาอีกด้วย ส่วนเงินภายในนั้นอาศัยบทเรียนจากหลายประเทศที่ท้องถิ่น

สามารถดำเนินการที่ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างเช่น กรณีเทศบาลเมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่นได้ออกพันธบัตรขายให้กับทั่วโลกเพื่อนำเงินมาสร้างเกาะและสร้างสนามบิน ซึ่งบทเรียนนี้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการและกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง ดังนั้น ขอนแก่นจึงได้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นขึ้นมา ภายใต้หลักการที่ว่าท้องถิ่นจัดการตนเอง ยึดหลักผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นที่ตั้งอันเป็นการแสดงศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่นในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองซึ่งถือเป็นมิติใหม่ในการลุกขึ้นของท้องถิ่นและพลังของความเชื่อของคนในท้องถิ่นเองก็มุ่งหวังว่าขอนแก่นน่าจะทำให้ได้เฉกเช่นเดียวกับบทเรียนในหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จ หากแต่ปัญหาบางประการที่ยังขาดหลักความชัดเจนในเรื่องประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบของการบริหารจัดการกองทุนโครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินงานในระยะต่อไป

ดังนั้น ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาวิจัย เรื่อง กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น ภายใต้ประเด็นคำถามการวิจัยที่ว่า “รูปแบบการบริหารกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นควรจะเป็นอย่างไร” ทั้งนี้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ก็เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำองค์ความรู้ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเชิงนโยบายในการปรับปรุงพัฒนากองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานและวางแผนการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อถอดบทเรียนและวิเคราะห์รูปแบบการบริหารกองทุนโครงสร้างพื้นฐานในต่างประเทศ
- 2) เพื่อศึกษาถึงรูปแบบของการบริหารกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น และ

3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนากองทุนโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษากองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น ซึ่งได้กำหนดขอบเขตการศึกษาค้นคว้าดังนี้

1.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น เป็นการวิจัยที่มีขอบเขตของการศึกษา 3 ส่วนคือ (1) เพื่อถอดบทเรียนและวิเคราะห์รูปแบบการบริหารกองทุนโครงสร้างพื้นฐานในต่างประเทศ (2) เพื่อศึกษาถึงรูปแบบของการบริหารกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นและ (3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนากองทุนโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น

1.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา ทำการศึกษาระหว่าง เดือนสิงหาคม 2558 - เดือนพฤษภาคม 2559

1.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ ทำการศึกษาเฉพาะเมืองขอนแก่นที่ประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 19 แห่งได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองบ้านฝ่อม เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลท่าพระ เทศบาลตำบลบ้านเป็ด เทศบาลตำบลสาวะถี เทศบาลตำบลบ้านค้อ เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลหนองตูม เทศบาลตำบลโนนท่อน เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลตำบลพระลับ เทศบาลตำบลบึงเนียม เทศบาลตำบลดอนหัน องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสี องค์การบริหารส่วนตำบลท่าพระ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหว้า องค์การบริหารส่วนตำบลแดงใหญ่ และองค์การบริหารส่วนตำบลดอนช้าง

การทบทวรรณกรรม และการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีการจัดหาเงินทุน

เป็นที่ทราบกันดีว่าในการที่จะเริ่มดำเนินการประกอบธุรกิจให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จำต้องอาศัยเงินทุน (capital) เป็นปัจจัยแรกเริ่มในการบริหารจัดการ ซึ่งจากทฤษฎีการจัดหาเงินทุนตามลำดับขั้น (Pecking Order Theory) ของ Myers & Majluf อ้างใน บวรวิช (2554) ที่มีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล เนื่องจากผู้บริหารหรือผู้จัดการบริษัทจะเป็นผู้ที่รู้ถึงความสามารถของการทำกำไรและโอกาสในการเติบโตของกิจการได้ดีกว่าบุคคลภายนอก ดังนั้น หากกิจการมีความต้องการจัดหาเงินทุนจะพิจารณาแหล่งเงินทุนจากภายในกิจการ (Internal Fund) เป็นอันดับแรก แต่หากแหล่งเงินทุนภายในของกิจการมีไม่เพียงพอกับความต้องการ ผู้บริหารของกิจการจึงจำเป็นต้องอาศัยแหล่งเงินทุนจากภายนอกในการจัดหาเงินทุนในลำดับถัดไป ซึ่งจากทฤษฎีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงลำดับความต้องการของผู้บริหารที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อกิจการมีความต้องการที่จะลงทุนในโครงการใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่จำเป็นจะต้องใช้เงินจำนวนมากอย่างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศซึ่งต้องยอมรับว่า งบประมาณของรัฐแต่เพียงแหล่งเดียวไม่อาจเพียงพอเพียงพอกับการพัฒนาโครงการที่มีลักษณะเมกะโปรเจกต์ขนาดใหญ่ จึงความจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องพิจารณาถึงการจัดหาแหล่งเงินทุนเพิ่ม ณ ปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าช่องทางในการระดมทุนมีด้วยกันหลากหลายรูปแบบ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของบริษัททีเอสโก้ จำกัด (2557) ที่ได้รวบรวมช่องทางในการระดมทุน อาทิเช่น 1) เงินงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ เป็นเงินที่รัฐจัดสรรให้แก่หน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจบางหน่วยเพื่อเป็นเงินลงทุนในโครงการ 2) เงินกู้ คือ เป็นเงินที่กู้จากในประเทศและต่างประเทศสำหรับโครงการลงทุนต่างๆ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ ในบางกรณีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้เองโดยรัฐไม่ต้องค้ำประกัน สำหรับการใช้นี้ทั้งที่มีทั้งรัฐเป็นผู้ใช้คืนและหน่วยงานใช้คืนเงินกู้เอง 3) การออกพันธบัตรในการระดมทุน โดยส่วนใหญ่มีรัฐบาลกลางเป็นผู้ค้ำประกันเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ และ 4) การจัดตั้งกองทุน คือ เป็นการระดมทุนผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะของการ

จัดตั้งบริษัทจำกัดซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐโดยการนำหุ้นเข้าจดทะเบียนไว้ในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ในขณะที่ผู้บริหารอาจจะต้องใช้ช่องทางในการเข้าถึงนักลงทุนโดยอาศัยตลาดเงิน (financial market) เพื่ออำนวยความสะดวกในการลงทุนให้กับนักลงทุนผู้สนใจ ซึ่งตลาดทางการเงินออก 2 ประเภท คือ ตลาดเงินและตลาดทุน ซึ่งตลาดเงิน (money market) คือตลาดที่มีการระดมเงินทุนและการให้สินเชื่อระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี ประกอบด้วยตลาดทั้งในระบบ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และธนาคารกลางผ่านการกู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ส่วนตลาดเงินนอกระบบจะเป็นการกู้ยืมเงินที่ไม่มีกฎหมายรองรับสภาพของผู้กู้ เช่น การให้กู้และการขายฝาก เป็นต้น และตลาดทุน (capital market) คือตลาดที่มีการระดมเงินออมในระยะยาวและให้สินเชื่อระยะยาวตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ได้แก่ หุ้นกู้ หุ้นสามัญ และพันธบัตรซึ่งมีสถาบันที่ดูแลทางการเงินคือบริษัทหลักทรัพย์ บริษัทจัดการกองทุน เป็นต้น

รูปแบบของการการระดมทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในต่างประเทศ

รูปแบบของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศอินเดียและสหราชอาณาจักร มีลักษณะของการระดมทุนในรูปแบบของการร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชนในแบบ Public Private Partnerships (PPPs) ที่ใช้เป็นหลักการบริหารจัดการระหว่างภาครัฐกับเอกชน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ Department for Communities and Local Government (2013) ได้ชี้ให้เห็นว่า สหราชอาณาจักรใช้รูปแบบของการร่วมลงทุนแบบ PPPs ที่ใช้เป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ที่ภาครัฐใช้ดำเนินกลยุทธ์ในการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นเพื่อส่งมอบโครงสร้างพื้นฐานที่ตอบสนองความต้องการของชุมชน โดยที่ลักษณะของการส่งมอบด้านโครงสร้างพื้นฐานบริษัทเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการลงทุนผ่านกระบวนการประกวดราคา ในขณะที่ประเทศอินเดียได้ดำเนินงานในรูปแบบ PPPs ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของสำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (2558) ได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศอินเดียได้มีการจัดตั้งบริษัท Indian Infrastructure Finance Limited เพื่อใช้เป็นกองทุนในการดำเนินงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งจากผลการศึกษา

ทำให้ทราบว่ารัฐบาลกลางยังคงเป็นผู้มีบทบาทต่อการดำเนินงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เนื่องด้วยระบบโครงสร้างทางการบริหารของอินเดียที่มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ จึงส่งผลให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการบริหารจัดการมากกว่าในระดับท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจน โดยที่รัฐบาลยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการที่จะเป็นผู้กำหนดระดับคุณภาพและปริมาณเพียงแต่ให้ภาคเอกชนเป็นผู้ออกแบบผลิตสินทรัพย์และบริการเท่านั้น

ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีรูปแบบการบริหารแบบกระจายอำนาจไปให้มลรัฐ สืบเนื่องจากเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ ทำให้การบริหารจัดการนั้นทำได้ยาก วิธีการคือต้องแบ่งการปกครองเป็นรัฐต่างๆ ส่งผลให้ท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างมาก ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงมีรูปแบบของการระดมทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่โดดเด่นคือ การออกตราสารหนี้เพื่อออกพันธบัตร Muni bonds และการระดมทุนแบบ Crowd funding โดยมีจุดกำเนิดที่เกิดจากในขณะนั้นเกิดจากการขาดสภาพคล่องทางการเงิน วิกฤตการณ์ทางการเงินที่ผันผวน ดังนั้นรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นจึงได้มีนโยบายในการระดมทุน 2 รูปแบบใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ การออกพันธบัตรเทศบาลที่ให้รัฐบาลแห่งชาติเป็นคนค้ำประกัน โดยพิจารณาจากรายได้ภาษีอากรและรายได้พันธบัตรที่ออกโดยรัฐบาลแห่งชาติ รวมถึงการระดมทุนอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า Crowd funding ซึ่งเป็นรูปแบบของการระดมทุนในลักษณะของการลงขันเพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินที่จะใช้ในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในสหรัฐอเมริกา โดยสุณีย์ (2558) ได้ชี้ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาได้มีการระดมทุนจากมวลชนโดยการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ประเภทตราสารหนี้และทุนภายใต้ตัวบทกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Securities Law) โดยช่องทางในการลงทุนจะต้องดำเนินการผ่านบริษัทตัวกลาง ในขณะที่บริษัทที่ออกหลักทรัพย์ต้องมีการยื่นแบบแสดงรายการหรือการเปิดเผยข้อมูลต่อสำนักงานกำกับหลักทรัพย์ของอเมริกาเพื่อตรวจสอบและอนุญาตที่จะเสนอขายแก่นักลงทุน จุดเด่นของการระดมทุนทั้งสองรูปแบบที่เห็นได้ชัดเจนคือ รูปแบบทั้งสองล้วนแล้วแต่ได้รับการยกเว้นภาษีจากรัฐบาลกลาง จึงทำให้เป็นที่สนใจแก่ผู้ลงทุนเป็นจำนวนมาก จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จคือ การมีผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็งและการสร้างความน่าเชื่อถือของ

พันธบัตรที่เทศบาลที่เป็นเช่นนี้ได้นั้นเป็นเพราะได้มีการลงมติของสภาท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหลักทรัพย์ของสหพันธรัฐท้องถิ่นก่อนการออกพันธบัตร ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการในการกำกับดูแลและสร้างความโปร่งใสและดูให้น่าเชื่อถือของพันธบัตรของท้องถิ่นที่ออกไปขายยังทั่วโลก

ประเทศญี่ปุ่น ภายหลังจากการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้โครงสร้างทางการบริหารประเทศของญี่ปุ่นเองจำเป็นต้องมีการปรับจากเดิมที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ส่งผลให้ภายในระยะเวลาไม่นานภายใต้โครงสร้างของการบริหารแบบกระจายอำนาจนี้ ประเทศญี่ปุ่นที่จากเดิมเป็นประเทศผู้แพ้สงคราม สามารถฟื้นฟูและพัฒนาประเทศและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและกลายเป็นชาติมหาอำนาจหนึ่งของโลก และกลายเป็นโมเดลที่สำคัญทางการปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จอย่างมากที่หลายประเทศนำไปปรับใช้และพัฒนารูปแบบของการระดมทุนในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานดังเช่นตัวอย่างของเทศบาลเมืองโกเบ ซึ่งผลจากการศึกษาของ Hirofumi (2015) ที่แสดงให้เห็นถึงจุดกำเนิดในการระดมทุนในท้องถิ่นของโกเบเริ่มต้นจากการที่เมืองต่างก็ประสบกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติสร้างความเสียหายอย่างมาก ซึ่งความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางที่ไม่อาจจัดสรรเงินที่เพียงพอกับความต้องการดังกล่าวได้จึงได้เกิด แนวคิดในการระดมทุนจากท้องถิ่นของเทศบาลเมืองโกเบจึงได้กำเนิดขึ้นเพราะหากรอเงินสนับสนุนจากส่วนกลางคงไม่อาจเพียงพอที่จะดำเนินการพัฒนาพื้นที่ของเมืองได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เทศบาลจึงได้ออกพันธบัตรเทศบาลขายให้คนทั่วโลกเพื่อนำมาใช้ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของเมืองจนประสบความสำเร็จ โดยเริ่มจากเทศบาลได้ดำเนินการในจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นภายใต้ชื่อ Kobe City Company, Ltd เพื่อใช้ในการระดมทุนหาเงินเพื่อนำมาสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งการขยายพื้นที่ทางเศรษฐกิจของเมืองโดยการออกพันธบัตรของเทศบาล โดยกลยุทธ์ที่เทศบาลดำเนินการคือการจับมือเจรจาต่อรองกับธนาคารต่างประเทศเพื่อที่จะมาเป็นคู่ความร่วมมือ เพื่อให้พันธบัตรที่ออกดูน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าปัจจัยสู่ความสำเร็จของเมืองโกเบเกิดจากการมีผู้นำที่เข้มแข็งอย่าง

นายกเทศมนตรีที่สามารถสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่น ทำให้สามารถระดมทุนออกพันธบัตรขายไปยั้งทั่วโลก

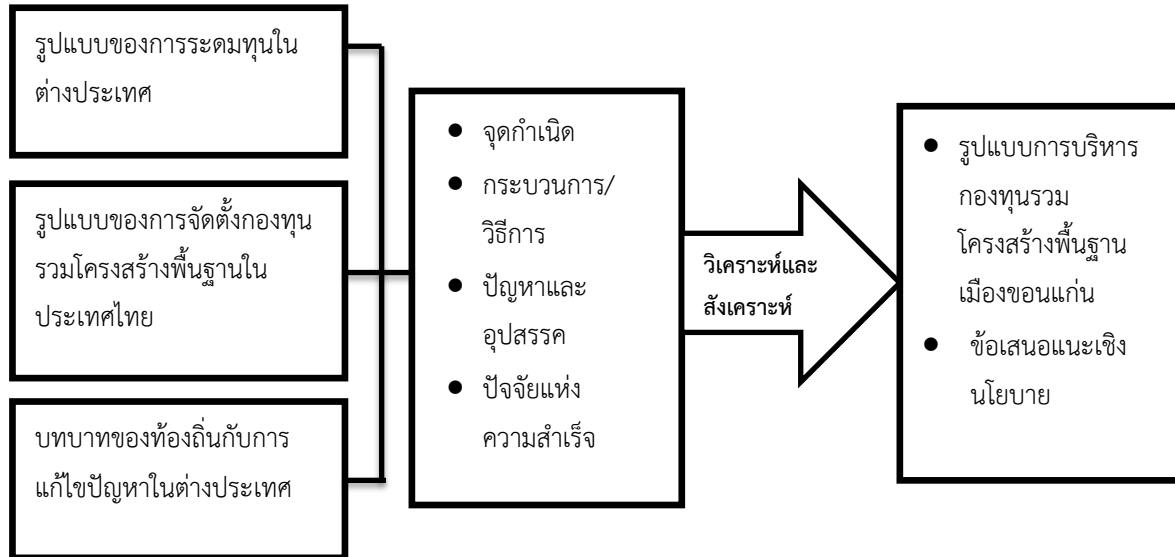
กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานในประเทศไทย

ประเทศไทยเองได้พยายามหาทางออกให้กับประเทศในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเมื่อปี 2552ทางคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจได้มีมติเห็นชอบในหลักการจัดตั้งกองทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไทย (Thai Infrastructure Fund) ตามที่กระทรวงการคลังได้นำเสนอ โดยหลักการแล้วกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานถือว่าเป็นกองทุนรวมประเภทหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนจากผู้ลงทุนทั่วไปทั้งรายย่อยและรายสถาบันเพื่อลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าลักษณะของการจัดตั้งกองทุนรวมฯ ส่วนใหญ่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ภาครัฐบาลเองแทบจะไม่เห็นลักษณะของการจัดตั้งกองทุนฯ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากด้วยงบประมาณการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานล้วนแล้วแต่เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากภาครัฐบาลดำเนินการเองอาจจะก่อให้เกิดภาระหนี้สาธารณะของประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงทำได้เพียงแค่เป็นผู้วางยุทธศาสตร์และออกนโยบายในการพัฒนารวมถึงการสนับสนุนประกาศจัดตั้งกองทุนขึ้นมา เพื่อใช้เป็นรูปแบบในการระดมทุนและเป็นทางเลือกให้กับรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนในการระดมทุนผ่านการจัดตั้งกองทุนฯ ปัจจุบันผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการในโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องการระดมทุนผ่านกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานจะต้องไปติดต่อไปยังบริษัทหลักทรัพย์จัดการ (บลจ.) เพื่อทำการวิเคราะห์และศึกษาความเป็นไปได้ พร้อมทั้งตรวจสอบและสอบถามในทรัพย์สินกิจการที่จะลงทุน โดยร่วมกันจัดทำเอกสารเพื่อขออนุมัติจัดตั้งต่อสำนักงาน ก.ล.ต.ที่ประกอบด้วยรายละเอียดโครงการจัดการกองทุน สัญญาแต่งตั้งผู้ดูแลผลประโยชน์ ข้อผูกพันระหว่างผู้ถือหุ้นหน่วยลงทุนกับบลจ. และหนังสือชี้ชวน จากนั้นทางสำนักงาน ก.ล.ต.จะพิจารณาคำขอขึ้นในการจัดตั้งภายใน 45 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานที่ครบถ้วน (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย,2559) อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบันจะเห็นว่า

ประเทศไทยเองก็ยังมีการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ยังกระจุกตัวเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลเท่านั้น ซึ่งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นยังต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาค่อนข้างยาวนานเนื่องจากงบประมาณที่ทางภาครัฐจัดสรรมาให้ไม่อาจเพียงพอกับการพัฒนาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางสังคมไทยที่ยังรอการแก้ไข ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ท้องถิ่นต้องแสวงหางบประมาณจากแหล่งต่างๆ เพื่อช่วยระดมทุนให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนาที่ไม่ต้องรอเงินงบประมาณจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว

จากการทบทวนวรรณกรรมที่ได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละประเทศต่างก็มีรูปแบบและวิธีการในการระดมทุนที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยให้ตัวระบบโครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวเพิ่มประสิทธิภาพและเป็นตัวสร้างภาพลักษณ์ให้มีมาตรฐานสู่ความเป็นสากล ซึ่งแน่นอนว่าเป้าหมายของการบริหารอาจไม่ใช่ความสำเร็จในผลกำไรจากการดำเนินงานเท่านั้น หากแต่การทำให้บริษัทหรือธุรกิจกลายเป็นผู้ประกอบการที่มีศักยภาพ และพร้อมที่จะก้าวสู่การเป็นบริษัทชั้นนำที่ได้มาตรฐานและได้รับการยอมรับจากสากลโลก ความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยช่องทางในการแสวงหาการเข้าถึงนักลงทุน ผ่านรูปแบบการระดมทุนที่แตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและบริบททางการบริหารของในแต่ละพื้นที่

กรอบแนวคิดของการศึกษา



ระเบียบวิธีวิจัย

ขั้นตอนการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เริ่มต้นด้วยการศึกษาจากเอกสารต่างๆ อาทิ เอกสารประกอบการสอน หนังสือตำรา วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ รายงานการวิจัย รวมทั้งบทความวิชาการ กฎหมายและระเบียบ รวมถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบในการบริหารกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานผ่านเว็บไซต์ออนไลน์ เพื่อวิเคราะห์หาองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบในการบริหารจัดการกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโดยอาศัยบทเรียนจากต่างประเทศ มาพิจารณาเปรียบเทียบในประเด็นเรื่องของจุดกำเนิด กระบวนการและวิธีการ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการ รวมถึงบทบาทของท้องถิ่นและความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลภายใต้บริบทนิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากนั้นเป็นการพิจารณารูปแบบและกระบวนการที่ได้จากการศึกษาจากบทเรียนในต่างประเทศ กอปรกับการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นและดูความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน จากนั้นเป็นการนำข้อมูลไปจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาเมืองขอนแก่นต่อไป

แหล่งข้อมูลและกลุ่มเป้าหมาย

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ประกอบไปด้วยแหล่งข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) และแหล่งข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. แหล่งข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) คือ กลุ่มเป้าหมายที่ประกอบไปด้วย ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key information) โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 10 ท่าน ด้วยเครื่องมือแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งกลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูล

หลักประกอบไปด้วย 1) ตัวแทนจากกลุ่มจากภาควิชาการผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับรูปแบบกองทุนรวมฯ 2) กลุ่มตัวแทนของผู้ที่ผลักดันในการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น 3) กลุ่มตัวแทนจากภาค 4) กลุ่มตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชน 5) กลุ่มตัวแทนจากผู้มีความรู้ในตราสารทุนในรูปแบบการออกพันธบัตร หรือหุ้น 6) กลุ่มตัวแทนภาคประชาชนในพื้นที่ชุมชนเมืองขอนแก่น โดยกลุ่มเป้าหมายที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า จะเป็นผู้ให้ข้อมูลที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาและข้อมูลที่จำเป็นสำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นในโอกาสต่อไป

2.แหล่งข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) คือเป็นการศึกษาที่ได้จากเอกสารที่เป็นประโยชน์แก่การวิจัย ทั้งเอกสารที่เป็นงานวิชาการ ได้แก่ เอกสารประกอบการสอน หนังสือตำรา วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ รายงานการวิจัย รวมทั้งบทความวิชาการ กฎหมายและระเบียบ รวมถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบในการบริหารกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งข้อมูลที่ได้จะนำไปทำการวิเคราะห์เอกสารแล้วนำมาสังเคราะห์องค์ความรู้รวมถึงการอภิปรายผลต่อไป

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) คือ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structural Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและรายละเอียดที่ครอบคลุมคำถามการวิจัย ซึ่งเป็นการลงพื้นที่ไปพบแต่ละกลุ่ม ผ่านการพูดคุย สัมภาษณ์จากกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้เพื่อให้ได้ข้อมูลและรายละเอียดที่ครอบคลุม และข้อเสนอแนะในการหาารูปแบบในการบริหารจัดการกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลของงานวิจัยซึ่งเป็นข้อมูลสำหรับการตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 10 ท่าน ซึ่งผู้วิจัยใช้ประเด็นคำถามที่มุ่งเน้นในประเด็นเรื่องรูปแบบการบริหารกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key information) จากนั้นเป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์เนื้อหาและประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดในการวิจัย เมื่อผู้ศึกษาวิจัยได้เห็นในประเด็นสัมภาษณ์จากตัวแทนในกลุ่มต่างๆแล้ว จึงลงมือสรุปและวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว หลังจากนั้นมาสังเคราะห์ในรูปแบบพรรณนาความ (Descriptive analysis) เพื่อดูความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนเมืองรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นและจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

ผลการวิจัย

ถอดบทเรียนของรูปแบบการบริหารกองทุนโครงสร้างพื้นฐานในต่างประเทศ

ผลจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าประเทศทั้ง 4 ประเทศได้แก่ อินเดีย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร นั้นล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่มีรูปแบบและแนวคิดของการระดมทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความโดดเด่น รวมทั้งผลการจัดอันดับยังพบว่าทั้ง 4 ประเทศนี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่มีการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานในลำดับต้นๆ และยังเป็นโมเดลของพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กับอีกหลายประเทศที่นำไปเป็นต้นแบบของการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงถึงการถอดบทเรียนและวิเคราะห์รูปแบบการบริหารกองทุน
โครงสร้างพื้นฐานในต่างประเทศ

ประเทศ	ที่มา/อ้างอิง	รูปแบบการ ระดมทุน	จุดเด่น	จุดด้อย
อินเดีย	สำนักงาน ส่งเสริมการค้า ระหว่างประเทศ (2558)	-การร่วมทุน ระหว่าง ภาครัฐกับ เอกชนใน แบบ (PPPs)	-รัฐบาลเป็นผู้ กำหนดระดับ คุณภาพและ ปริมาณแต่ให้ ภาคเอกชน เป็นผู้ออกแบบ ผลิตสินทรัพย์ และบริการ	-ขั้นตอนใช้ ระยะเวลา ยาวนานและ มีค่าใช้จ่าย ในการ ดำเนินการ สูง
ญี่ปุ่น	Hirofumi (2015)	-การระดม ทุนพัฒนา โครงสร้าง พื้นฐานโดย การออก พันธบัตร เทศบาล ขายทั่วโลก	-การระดมทุน เงินทุนของ ท้องถิ่นและ การมีส่วนร่วม ของชุมชน ในการพัฒนา โครงสร้าง พื้นฐาน ภายใต้ แนวคิด “ท้องถิ่น จัดการ ตนเอง”	-ความมั่นใจ ในตัวเองของ ท้องถิ่นมาก เกินไปอาจ ส่งผลให้เกิด การแข่งขัน ไม่ยอมรับ นโยบายจาก รัฐบาลกลาง

ประเทศ	ที่มา/อ้างอิง	รูปแบบการระดมทุน	จุดเด่น	จุดด้อย
สหรัฐอเมริกา	สัณนิย์ (2558)	-การออกตราสารหนี้เพื่อออกพันธบัตร Muni - bonds -การระดมทุนแบบ Crowd funding	-ได้รับการยกเว้นภาษีจากรัฐบาลกลาง	-ข้อจำกัดในการระดมทุนจากประชาชนทั่วไปตามกฎหมาย
สหราชอาณาจักร	Department for Communities and Local Government (2013)	-การร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชนในรูปแบบ (PPPs)	-ใช้เป็นยุทธศาสตร์ที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้ในการทำงานร่วมกับเอกชนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน	-การจัดโครงสร้างการบริหาร, อำนาจและการสร้างธรรมาภิบาลที่ใช้การตรวจสอบค่อนข้างนาน

(หมายเหตุ: ตารางนี้เกิดจากการถอดบทเรียนและวิเคราะห์ข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมรูปแบบการระดมทุนในต่างประเทศ)

จากตารางที่ 1 ผลจากการศึกษาเปรียบเทียบสามารถสรุปได้ว่า รูปแบบของการระดมทุนในต่างประเทศส่วนใหญ่ มีแนวโน้มรูปแบบวิธีร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในลักษณะ Public Private Partnerships (PPPs) ที่เป็นหลักปฏิบัติทางการบริหารกิจการสาธารณะที่ทวีความสำคัญหลายประเทศอย่าง สหราชอาณาจักร

อาณาจักรหรืออินเดียที่ใช้เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ ในขณะเดียวกันประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจและให้อิสระทางการปกครองไปยังท้องถิ่นค่อนข้างสูง จึงทำให้รูปแบบของระดมทุนในการออกพันธบัตรเทศบาลที่ตอกย้ำถึงหลักการกระจายอำนาจทางการบริหารเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเปรียบเทียบของ 4 ประเทศที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อวิเคราะห์ในแต่ละมิติพบว่า

1) บริบทสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญยิ่งที่เอื้อและขัดขวางต่อการระดมทุนในทุกๆประเทศที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจอย่าง สหรัฐอเมริกาที่มีอิทธิพลในกลไกของตลาดหุ้นทั่วโลก ซึ่ง ณ ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า หากประเทศอภิมหาอำนาจนี้มีสภาพเศรษฐกิจดี สภาพคล่องทางการเงินและกลไกของตลาดหุ้นก็มีการแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น และสามารถดึงดูดเม็ดเงินจากนักลงทุนได้เพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกันหากสภาพเศรษฐกิจซบเซา ก็ส่งผลต่อแนวโน้มในการตัดสินใจเข้าร่วมลงทุนน้อยลงเช่นเดียวกันกับประเทศไทย ที่ดูเหมือนว่าสภาพทางเศรษฐกิจของสังคมโลกก็มีส่วนต่อการตัดสินใจในการระดมทุน รวมทั้งความผันผวนของตลาดหุ้นก็ล้วนแล้วแต่มีอิทธิพลในการจัดตั้งกองทุนรวม โครงสร้างพื้นฐานของไทยด้วยเช่นกัน จากผลการศึกษามีประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นคือ รูปแบบโครงสร้างการเมืองเป็นประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับการเข้ามาช่วยเหลือท้องถิ่น

2) ผลจากการทบทวนวรรณกรรมชี้ให้เห็นว่า และรูปแบบโครงสร้างทางการบริหารการเมืองในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวอย่าง สหราชอาณาจักร, ญี่ปุ่นนั้นส่วนใหญ่โครงสร้างในการบริหารงานของภาครัฐ 2 ระดับ ในขณะที่กลุ่มประเทศที่มีรูปแบบของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาและอินเดียนั้นส่วนใหญ่จะมีโครงสร้างในการบริหารงานของภาครัฐที่เป็น 3 ระดับ ซึ่งในการแบ่งโครงสร้างในการบริหารงานของภาครัฐที่มีรูปแบบของการแบ่งโครงสร้างทางการบริหารที่เป็น 2 ระดับและ 3 ระดับนั้น แสดงให้เห็นถึงภารกิจในการกระจายอำนาจทางการบริหารงานไปยังท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่ารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างทางการบริหารในกลุ่ม

ประเทศที่มีลักษณะแบ่งโครงสร้างเป็น 3 ระดับจะพบปัญหาในการให้ความช่วยเหลือไปยังท้องถิ่นมากกว่ากลุ่มประเทศที่มีโครงสร้างทางการบริหารที่เป็น 2 ระดับ ซึ่งแม้ในหลักการทางการบริหารจะบ่งบอก่ายังมีการกระจายอำนาจทางการปกครองมากขึ้นเท่าไร ท้องถิ่นก็ยิ่งมีการบริหารและพัฒนาทางขึ้นเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า ความทับซ้อนและความไม่ชัดเจนในการบริหารจัดการยังคงแสดงให้เห็นอยู่เป็นจำนวนมากในหลายประเทศ เช่นเดียวกับประเทศไทย ที่มีรูปแบบโครงสร้างของการบริหารราชการที่แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาเราจะพบว่าประเทศไทยต่างก็ประสบกับปัญหาการบริหารงานที่มีลักษณะที่ทับซ้อน และใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานที่ค่อนข้างยาวนาน ด้วยสายการบังคับบัญชาที่มีลักษณะเป็นแนวดิ่ง รวมไปถึงประเด็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมักจะเกิดปัญหาในการตีความข้อกฎหมายของส่วนกลางที่ยังไม่ครอบคลุม และมีช่องโหว่ ที่ทำให้เกิดข้อพิพาทและเกิดปัญหาขึ้น และแน่นอนอุปสรรคของบริบทภาพทางการเมืองนี้กลายเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งในการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

3) ประเด็นในแง่ของมิติทางสังคมหากพิจารณาจากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่ากลุ่มประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารและบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากรูปแบบการระดมทุนที่ท้องถิ่นสามารถออกพันธบัตรเทศบาลขายไปยังทั่วโลกนั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความสามารถของคนในท้องถิ่น และความสามารถของผู้นำท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพมากพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นโดยที่ไม่ต้องรองบประมาณจากรัฐบาลกลางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแต่เพียงอย่างเดียว ขณะเดียวกันประเทศอย่างอินเดียและ สหราชอาณาจักรนั้นใช้รูปแบบการของการบริหารจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในลักษณะของการร่วมลงทุนแบบ PPPs เข้ามาช่วยในการบริหารจัดการในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบของการระดมทุนที่ได้รับความนิยมกลายเป็นโมเดลในหลายประเทศที่ใช้เป็นรูปแบบในการดำเนินการจัดตั้งกองทุนฯ ด้วยความที่ภาครัฐไม่อาจแบกรับภาระในการสร้าง

โครงสร้างพื้นฐานที่มีลักษณะของเมกะโปรเจกต์ขนาดใหญ่เพียงลำพังได้ หากต้องอาศัยเงินทุนจากภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนเพื่อให้มีจำนวนเงินที่เพียงพอต่อการดำเนินการและการบริหารจัดการก็ปัญหาที่ยากของรูปแบบนี้คือด้วยความไม่ลงตัวของกฎหมายและกฎระเบียบระหว่างของภาครัฐอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาคเอกชนได้ซึ่งอาจจะส่งผลให้งานเกิดความล่าช้าในทางปฏิบัติ

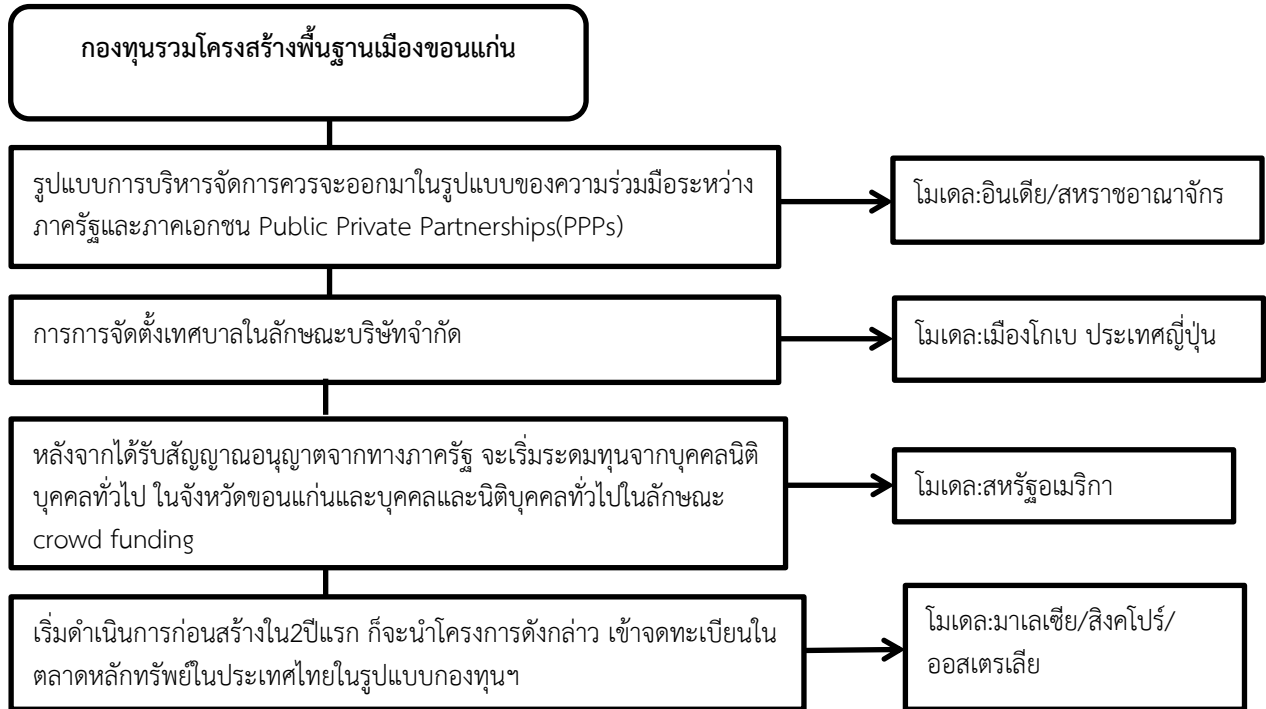
ผลจากการเปรียบเทียบดังกล่าวนำมาสู่ประเด็นของการศึกษาที่ว่าหากกองทุนโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่นหากจะมีการบริหารงานในรูปแบบในพัฒนาเมืองขอนแก่น จึงควรออกมาในรูปแบบของความร่วมมืระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน(PPPs) โดยเป็นการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ โดยรูปแบบนี้จะช่วยให้การบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าการที่ให้ภาครัฐดำเนินการเอง โดยมีรายละเอียดประเด็นสาระสำคัญดังนี้

รูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น

การบริหารกองทุน

รูปแบบของการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นจึงจำเป็นต้องใช้กลไกการระดมทุนทั้งจากตลาดทุนและตลาดเงินควบคู่กันไป ซึ่งระยะเริ่มต้นในดำเนินจะเป็นการดำเนินการในลักษณะการใช้กลไกตลาดทุนเข้าเช่นเดียวกับโมเดลเมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากรูปแบบการดำเนินการจะเป็นการพัฒนาเมืองกระชับโดยใช้ระบบขนส่งมวลชนรถไฟรางเบาซึ่งเป็นมีลักษณะของการเป็นโครงการระยะยาว กลไกของตลาดทุนจะเป็นตัวตอบโจทย์ให้กับทางผู้บริหารในการที่หาแหล่งกู้ยืมเงินที่จะต้องอาศัยแหล่งลงทุนเข้ามาช่วยบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการบริหารงานที่เป็นรูปธรรมและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับตัวกองทุนฯ หลังจากที่มีการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งรางเบาในระยะหนึ่งแล้วจะใช้กลไกของตลาดเงินในการดึงเม็ดเงินจากนักลงทุนที่มีอยู่ทั่วโลกเข้าร่วมลงทุนในกองทุนฯ โดยอาศัยตลาดเงินเป็นแหล่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้รูปแบบ

นี้จะช่วยให้ผู้ต้องการใช้เงินทุนและผู้ที่มีเงินออมที่ต้องการลงทุนมาพบกันในระยะของการลงทุนที่มีระยะสั้นและหวังผลตอบแทนในรูปแบบของดอกเบี้ยและผลกำไรเป็นแรงจูงใจให้ร่วมลงทุน ซึ่งผลจากการทบทวนวรรณกรรมสามารถใช้เป็นโมเดลในการบริหารจัดการกองทุนที่มีรายละเอียดดังต่อไปนี้



จากภาพแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการบริหารจัดการกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นจะออกมาในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน Public Private Partnerships (PPPs) ที่สอดคล้องกับรูปแบบการระดมทุนของประเทศอินเดียและ สหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นรูปแบบนี้เป็นการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ โดยรูปแบบนี้จะช่วยให้การบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าการที่ให้ภาครัฐดำเนินการเอง จากนั้นอาศัยโมเดลรูปแบบของการจัดตั้งเทศบาลให้ออกมาในรูปแบบของบริษัทจำกัดของเมืองโกเบประเทศญี่ปุ่นเข้ามาช่วยบริหารจัดการในระยะเริ่มต้น ซึ่งรูปแบบนี้จะช่วยให้ลักษณะการทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนสามารถดำเนินการร่วมกันได้ ซึ่งต้องยอมรับว่า ในการดำเนินงานในระยะแรกนั้น ส่วนใหญ่เกิดปัญหาในลักษณะเดียวกัน คือ เรื่องของกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ขัดขวางต่อการดำเนินการจัดตั้งกองทุนฯ

ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของนายธีระศักดิ์ ธิมาวุฒินันท์ นายกเทศมนตรีนครขอนแก่นที่ได้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาจากการดำเนินงานในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งกองทุนฯคือการขอจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด แต่เมื่อลักษณะในการดำเนินการดังกล่าวเป็นแห่งแรกที่ยื่นขอ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความ ทำให้การยื่นในช่วงแรกไม่ได้รับการอนุมัติ (ธีระศักดิ์ ธิมาวุฒินันท์, 2559: สัมภาษณ์) ดังนั้นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองขอนแก่นจะดำเนินการในลักษณะของโครงการพัฒนาเมืองกระชับโดยใช้ระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบา จากการรวมกลุ่มขึ้นโดยภาคเอกชนที่เป็นลูกหลานของคนขอนแก่นจำนวน 20 คนร่วมกันจัดตั้งกลุ่มคนการพัฒนาเมืองภายใต้ชื่อ KhonKaen Think Tank (KTT) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาควิชาการ ร่วมกันคิด และวางแผนจนออกมาในรูปแบบของการพัฒนาเมืองซึ่งเป็นการบริหารงานในรูปแบบของการทำTOD (Transit Oriented Development) หรือการพัฒนาเมืองเชิงพาณิชย์ ด้วยทุนจะทะเบียน 200 ล้านบาท ในรูปแบบของsmart city โดยแนวคิดในรูปแบบวิธีในการดำเนินการบริหารจัดการในระยะเริ่มแรกคือ จะเป็นการดำเนินการในเรื่องของระบบขนส่งมวลชนสาธารณะด้วยระบบรถไฟฟ้าขนส่งราง

เบา สายเหนือไต้ระยะทาง 23 กิโลเมตรที่จะกำหนด เส้นทางทั้ง 18 สถานี สายเหนือไต้จากสำราญ-ท่าพระซึ่งวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานนี้ในช่วงแรกสืบเนื่องจากปัจจุบันเมืองขอนแก่นเกิดปัญหาการจราจรที่ติดขัดและเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนเป็นจำนวนมาก การจัดทำระบบขนส่งมวลชนสาธารณะจะช่วยให้การลดความเสี่ยงระหว่างการเดินทางบนท้องถนน และเกิดความสะดวกสบายเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ใช้บริการที่จะเดินทางมายังเมืองขอนแก่นโดยใช้ระบบรถไฟฟ้ารางเบาเป็นต้นว่า ซึ่งถือว่าเป็นการออกแบบในการพัฒนาเมืองที่ต้องตามหลักวิชาการเพื่อให้เมืองขอนแก่นเติบโตอย่างถูกทิศทาง ให้สมกับเป็นเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคอาเซียน

รูปแบบการลงทุนและการตลาด

รูปแบบของการลงทุนแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนประกอบไปด้วย

ขั้นตอนที่ 1 จะใช้เงินทุนจาก บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง เท่านั้น เนื่องจากขั้นตอนนี้มีความเสี่ยงสูงทำให้ต้องจำกัดความเสี่ยงให้อยู่ในวงแคบ

ขั้นตอนที่ 2 หลังจากได้รับสัญญาณอนุญาตจากทางภาครัฐ จะเป็นกันเริ่มระดมทุนจากบุคคลนิติบุคคลทั่วไป ในจังหวัดขอนแก่นและบุคคลและนิติบุคคลทั่วไปในลักษณะcrowd funding

ขั้นตอนที่ 3 ที่ได้เริ่มดำเนินการก่อนสร้างในปีแรก ก็จะนำโครงการดังกล่าว เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ในประเทศไทย ในรูปแบบกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น (สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, 2559: สัมภาษณ์)

วิธีการนำเงินไปลงในโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ถือว่าเป็นการมองเห็นโอกาสข้างหน้าและเห็นผลตอบแทนจากการระดมทุนในลักษณะนี้จะค่อนข้างเห็นที่ชัดเจน ซึ่งจากเมื่อก่อนที่กว่าจะเห็นผลตอบแทน 20-30 ปีซึ่งใช้ระยะเวลายาวนาน แต่ถ้าเราปรับวิธีการด้วยการให้ประชาชนและนักลงทุนที่สนใจ

ผู้ที่สนใจถือหุ้น ซึ่งน่าจะเป็นรูปแบบของการลงทุนที่ดีกว่าการลงทุนในลักษณะอื่นๆ เช่น การที่ประชาชนเอาเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารซึ่งได้ดอกเบี้ยแค่ 2-3% แต่ถ้านำมาลงทุนกับกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน ลักษณะรายได้ก็จะเห็นได้ชัดกว่าคือรายได้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า มีความชัดเจนจากการลงทุนในโครงการ ซึ่งคุ้มค่ากับการลงทุน กระบวนการลงทุนในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานถือว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนทรัพย์สินหรือสิทธิในการรับผลประโยชน์ให้ออกมาเป็นตราสารให้ขายได้ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมาก ทั้งนี้รูปแบบการระดมทุนในรูปแบบกองทุนรวมฯ ในลักษณะนี้ช่วยให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เนื่องจากมีกฎหมายและการควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ที่เป็นกฎระเบียบที่ตลาดสากลทั่วโลกยอมรับและปฏิบัติกันซึ่งจะช่วยให้รูปแบบของการระดมทุนในลักษณะเป็นไปตามตลาดสากลที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้” (จิรวรรณ ประดิษฐ์ผล, 2559: สัมภาษณ์)

รูปแบบการเตรียมชุมชนและการมีส่วนร่วม

ผลจากการศึกษาประกอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่าในมิติในเชิงสังคมและวัฒนธรรมในประเด็นเรื่องของการรับรู้และการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ซึ่งจากการสัมภาษณ์สามารถวิเคราะห์ได้ว่า แม้ทางเทศบาลและผู้ที่จัดตั้งกองทุนฯ จะมีการประชุมระดมความเห็นจากการมีส่วนร่วมตลอดหลายปีที่ผ่านมา แต่ในมิติของการรับรู้เกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นที่ดำเนินการอยู่นั้น ยังไม่อาจมีข้อมูลสารสนเทศที่เพียงพอต่อการตัดสินใจเข้าร่วมลงทุนของประชาชนในพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์ของกลุ่มนักธุรกิจที่ได้สะท้อนถึงข้อมูลอันเป็นประโยชน์สำหรับใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนในการเตรียมชุมชนของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการวางแผนให้เข้าถึงทุกกลุ่มเป้าหมายแต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงการมิติของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนนั้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์สิ่งหนึ่งที่ได้ชี้ชัดว่าแนวโน้มของการจัดตั้งและบริหารกองทุนนั้นมีแนวโน้มไปในทิศทางในการพัฒนาเชิงบวก ด้วยลักษณะความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ที่เมืองขอนแก่น มีสถาบันการศึกษาที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนในหลายสถาบัน

กอบกับสังคมของคนขอนแก่นเป็นสังคมที่มีมิติทางวัฒนธรรมของการมีส่วนร่วม เช่นเดียวกันกับเมืองโกเบ ซึ่งความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ในลักษณะสภาพแวดล้อมเชิงพื้นที่ จะกลายเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการขับเคลื่อนแผนการดำเนินการในการจัดตั้งและบริหารกองทุนฯ จะมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้การวางแผนในการเตรียมชุมชนโดยอาศัยคลังสมองของกลุ่มสายวิชาการในการเข้าร่วมคิดและร่วมกันวางแผนผ่านการสร้างวิสัยทัศน์ร่วม

อภิปรายผล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ผลจากการทบทวนวรรณกรรมกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจคือ รูปแบบของการระดมทุนเพื่อมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในต่างประเทศนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องพิจารณาถึงความต้องการจัดหาเงินทุนเป็นอันดับแรก ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดหาเงินทุนตามลำดับชั้น (Pecking Order Theory) ของ Myers & Majluf อ้างใน บวรวิช (2554) ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารหรือผู้จัดการบริษัทจะเป็นผู้ที่รู้ถึงความสามารถของการทำกำไรและโอกาสในการเติบโตของกิจการได้ดีกว่าบุคคลภายนอก ดังนั้น หากกิจการมีความต้องการจัดหาเงินทุนจะพิจารณาแหล่งเงินทุนจากภายในกิจการ (Internal Fund) เป็นอันดับแรก แต่หากแหล่งเงินทุนภายในของกิจการมีไม่เพียงพอกับความต้องการ ผู้บริหารของกิจการจึงจำเป็นต้องอาศัยแหล่งเงินทุนจากภายนอกในการจัดหาเงินทุนในลำดับ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าในการระดมทุนเพื่อมาพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น ท้ายที่สุดแล้วผลลัพธ์ของการดำเนินการจะต้องออกมาให้เห็นเชิงประจักษ์ ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งหวังว่าการดำเนินการบริหารดังกล่าวจะเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุด

ผลจากการศึกษาค้นคว้ายังได้พบอีกว่า ความไม่พร้อมของกฎระเบียบจากภาครัฐบาลกลางถือว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่อการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบการเมืองไทยยังผูกพันกับระบบโครงสร้างการบริหารในลักษณะจากบนลงล่าง (Top to down) จะเห็นได้จากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่าเห็นว่า กว่าจะได้มาในลักษณะของการจัดตั้งเทศบาลให้

เป็นบริษัทจำกัดเพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นนั้นใช้ระยะเวลาก่อนหน้านานมาก ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากหลายกระทรวงเป็นอย่างมาก ซึ่งย้อนแย้งกับแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างไทย ในทางปฏิบัติกลับมีการดำเนินการบริหารที่มีลักษณะผกผันกับแนวคิดดังกล่าวเป็นอย่างมาก ซึ่งหากเรามองย้อนไปยังรูปแบบความสัมพันธ์และความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางจะเห็นได้ว่า เกิดจากโครงสร้างของการบริหารราชการที่ประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลจากการดำเนินการที่ผ่านมาเราจะพบว่าประเทศไทยประสบกับปัญหาการบริหารงานที่มีลักษณะที่ทับซ้อน ใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานที่ค่อนข้างใช้เวลายาวนาน สายการบังคับบัญชาที่มีลักษณะเป็นแนวดิ่งรวมไปจนถึงถึงประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจะมีพ.ร.บ.กระจายอำนาจพ.ศ.2542 ที่อนุญาตให้จัดทำบริการสาธารณะ แต่ก็มักจะเกิดปัญหาในการตีความข้อกฎหมายของส่วนกลางที่ยังไม่ครอบคลุม และมีช่องโหว่ที่ทำให้เกิดข้อพิพาทและเกิดปัญหาขึ้น

ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ไทยอาจจะต้องพิจารณาถึงการกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นระบบและมีความชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน และดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการจัดตั้งกองทุนฯ ก็น่าจะเป็นทางออกที่จะช่วยให้การบริหารจัดการเกิดประสิทธิผลและเกิดประสิทธิภาพ ประเด็นที่น่าสนใจที่ได้จากการถอดบทเรียนจากการศึกษาในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า หากเมื่อเปรียบเทียบถึงการระดมทุนในต่างประเทศในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างประเทศจะมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบและประสานงานให้ความช่วยเหลือในการระดมทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หากแต่ด้วยสภาพบริบทของท้องถิ่นในประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ยังไม่เห็นเป็นรูปธรรม จึงทำให้บางครั้งในการดำเนินงานจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นเกิดความล่าช้าเนื่องจาก ในการระดมทุนในรูปแบบถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่มีท้องถิ่นใดในประเทศไทยดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วยตนเองหากแต่ยังรอการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ

ประเด็นในเรื่องของมิติทางสังคมและวัฒนธรรมซึ่งต้องยอมรับว่าคนขอนแก่นถือว่าเป็นกลุ่มประชากรที่มีความรู้สึกรักและหวงแหนและมีความรู้สึกภูมิใจที่อยากจะเป็นเจ้าของและอยากที่จะเห็นท้องถิ่นของตนเกิดการพัฒนา ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่ได้เห็นได้จากการสัมภาษณ์จะเห็นได้ชัดเจนคือ การมีกลุ่มผู้นำที่เข้มแข็งและสามารถโน้มน้าวให้คนในพื้นที่อยากที่จะร่วมกันพัฒนาซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะระดมทุนในการจัดตั้งกลุ่มบริษัทอย่างกลุ่มขอนแก่น KTT ที่สามารถระดมทุนด้วยเม็ดเงินกว่า 200 ล้านบาทในการจัดตั้งบริษัทเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ในการสร้างและพัฒนาในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม หากไม่ใช่ความรู้สึกรักและหวงแหนและอยากเห็นท้องถิ่นของตนเกิดการพัฒนา เช่นเดียวกับบทเรียนของเมืองโกเบ ที่ประสบความสำเร็จด้วยการมีผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็งและสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น รวมทั้งด้วยยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะสภาพแวดล้อมเชิงพื้นที่ของเมืองขอนแก่นที่มีจุดแข็งในการที่มีสถาบันการศึกษาชั้นนำของประเทศที่จะอาศัยใช้เป็นช่องทางในการสื่อสารในการรับรู้ เข้าถึงและสร้างวัฒนธรรมของการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นจึงทำให้เมืองขอนแก่นมีจุดเด่นที่ส่งผลให้การดำเนินการในลักษณะของการจัดตั้งกองทุนในพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้เปรียบกว่าในหลายพื้นที่ในท้องถิ่นของประเทศไทย

ทั้งนี้รูปแบบของการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่จะเกิดขึ้นนั้นถือว่าเป็นความลงตัวของการบริหารจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในลักษณะของ Public Private Partnerships (PPPs) ซึ่งความเสี่ยงของการลงทุนหรือความผิดพลาด ถ้าเกิดกองทุนขึ้นมาได้ความเสี่ยงจะน้อยมาก เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนมาแล้วนำเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แล้วเอาไปเสนอขายให้กับประชาชนนั้นคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์มีกฎระเบียบที่เข้าเข้มงวด ซึ่งจะต้องผ่านเกณฑ์ในการจัดตั้งจะต้องผ่านการคัดกรองและต้องได้รับการอนุมัติ ซึ่งถือเป็นการควบคุมคุณภาพ อย่างไรก็ตามประเด็นในเรื่องของทางเลือกในการระดมทุนที่เทศบาลเป็นผู้ออกพันธบัตรเทศบาลมาช่วยในการระดมทุนเฉกเช่นเดียวกับโกเบ ประเทศญี่ปุ่นหรือเมืองนิวเจอร์ซีย์ของสหรัฐอเมริกา นั้นในช่วงแรกต้องยอมรับว่าด้วยศักยภาพของเทศบาลของเมืองขอนแก่น ณ ตอนนี้เทศบาลเองยังไม่อาจเข้มแข็งพอที่จะสามารถออกพันธบัตรเทศบาลขายได้ เนื่องด้วยความรู้และความสามารถของ

บุคลากรในเรื่องของการออกพันธบัตรเทศบาลยังมีไม่เพียงพอ รวมทั้งยังมีกฎหมายและกฎระเบียบที่ยังไม่เอื้อต่อการออกพันธบัตร ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการเข้าไปศึกษาและเตรียมความแผนในการจัดทำแผนในการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ แต่ก็ถือเป็นช่องทางหนึ่งในการเพิ่มเม็ดเงินในการมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นได้ซึ่งเทศบาลเองก็อาจดำเนินการในลักษณะคู่ขนานได้ในระยะที่ 2 หรือระยะที่ 3 แต่ในระยะเริ่มต้นอาจจะต้องใช้ความพยายามทำให้เห็นเป็นรูปธรรมก่อนในตัวระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ ซึ่งเมื่อเกิดเป็นรูปร่างแล้วคนในท้องถิ่นก็จะเกิดความเชื่อใจ และเมื่อถึงเวลาในการออกพันธบัตรเทศบาลก็สามารถทำได้เช่นเดียวกับทปทเรียนที่ประสบความสำเร็จอย่างโกเบและนิวยอร์กี่

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า ถึงแม้ว่าวิธีคิดนี้จะสำเร็จหรือไม่สำเร็จไม่ใช่ประเด็นสำคัญ หากแต่ประเด็นสำคัญ ณ เวลาคือการตื่นตัวและการสร้างการรับรู้ให้กับคนในสังคมคือว่า ถึงเวลาแล้วที่คนในพื้นที่ต่างมีศักยภาพและมีความรู้ความสามารถ และมีความกระตือรือร้นที่จะลุกขึ้นมาบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง ทั้งยังช่วยรัฐบาลทั้งในเรื่องงบประมาณที่ไม่ต้องมาคิดหาวิธีนำเงินมาช่วยในส่วนนี้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาษี ซึ่งรัฐบาลควรทำหน้าที่เพียงดูแลอะไรที่เป็นระเบียบไม่เอื้ออำนวยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงก็ปรับเพื่อให้การสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินต่อไปได้ บทสรุปในวันนี้จึงบอกได้ว่า ท้องถิ่นคือกลไกหลักในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง คือ กลไกหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยแท้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หากกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่นที่กำลังจะดำเนินการในระยะต่อไปนั้น จำเป็นที่ผู้บริหารกองทุนจะต้องพิจารณาคือการนำบริษัทเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์เพื่อใช้เป็นกลไกในการระดมทุนจากผู้ลงทุนซึ่งจะต้องพิจารณารายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจและสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ลงทุน ด้วยการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ลงทุน ทั้งในประเด็นเรื่องของการซื้อขายและความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการลงทุน รวมถึงความเสี่ยงของกองทุนรวมฯ โดยซึ่งหากกองทุนนี้ไม่ได้รับความน่าเชื่อถือก็อาจจะส่งผลต่อเม็ดเงินที่ไม่อาจเพียงพอต่อการดำเนินการโครงการได้ แม้กระทั่งหากมีการดำเนินการก่อสร้างเสร็จและพร้อมที่จะให้บริการ หากเกิดข้อผิดพลาดจากการให้บริการ เช่น รถหยุดเดินบ่อยๆ ก็อาจทำให้ไม่ได้รับความนิยมไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ ทำให้ประชาชนไม่ใช้บริการกิจการก็ไม่สามารถสร้างผลประโยชน์ให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืนได้เป็นต้น

1.2 ควรมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อช่วยเข้ามาในการบริหารจัดการและรองรับธุรกิจในอนาคต รวมถึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบให้เอื้อต่อการบริหารจัดการตั้งกองทุน ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการสร้างนวัตกรรมทางการบริหารกองทุนฯ ให้เกิดขึ้นได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่เกิดความต่อเนื่องและเกิดความยั่งยืนต่อไป

1.3 ควรสร้างแรงจูงใจและเพิ่มทางเลือกให้กับผู้ลงทุนในระยะหลังที่ดำเนินการจัดตั้งกองทุนฯ เช่น การออกพันธบัตรเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยระดมทุนให้เม็ดเงินมีจำนวนเพิ่มขึ้นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลสามารถว่าจ้างบริษัทหลักทรัพย์ที่มีใบอนุญาตจัดจำหน่ายหลักทรัพย์เพื่อให้สามารถดำเนินการออกพันธบัตรที่เป็นไปตามเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องของ กสท. ซึ่งช่วยในกระบวนการดำเนินการที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยลักษณะของการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยในการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของพันธบัตรเพื่อให้พันธบัตรเทศบาลที่ออกเกิดความน่าเชื่อถือและทำให้เป็นที่นิยมของนักลงทุน ในขณะที่เดียวกันสิ่งที่ทางเทศบาลจะต้องเตรียมการในการวางแผนและเตรียมคนในเทศบาลเองให้มีความรู้และศึกษาในประเด็นนี้ให้ลึกซึ้ง ซึ่งบางครั้งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียมการวางแผนที่เป็นระบบในการที่จะเตรียมคนในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถและพร้อมที่จะดำเนินการในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมทางหลวง. 2557. รายงานปริมาณการเดินทางบนทางหลวง ปี 2556.

ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

จิรวรรณ ประดิษฐ์ผล. (5 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์. รองผู้จัดการ

ธนาคารกรุงไทย สาขามิตรภาพจังหวัดขอนแก่น

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. 2559. ความเป็นมาเกี่ยวกับตลาดตราสารหนี้

ไทย. (ออนไลน์) ค้นข้อมูลจาก

<https://www.set.or.th/th/products/bonds/files/bond-knowledge.pdf>. (สืบค้นข้อมูลเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2559).

เทสโก้. 2557. แนวทางการระดมทุน. สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

ธีระศักดิ์ ฑีฆายุพันธุ์. (5 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์. นายกเทศมนตรีนคร

ขอนแก่น.

บวรวิช สายชลพิทักษ์. 2554. ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดโครงสร้างเงินทุนของบริษัท

จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กองวิชาการและแผนงาน. 2558. เทศบัญญัติ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ.2558 ของ เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง

จังหวัดขอนแก่น. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. 2558. รายงานสถานการณ์เศรษฐกิจ

การค้าระหว่างประเทศ ฉบับพิเศษ ประจำเดือน กรกฎาคม 2558. ค้น

ข้อมูลจากhttp://ditp.go.th/contents_attach/98952/98952.pdf.

สืบค้นข้อมูลเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2559.

สำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลนครขอนแก่น. 2558. สถิติจำนวนประชากร

ความหนาแน่น อัตราการเพิ่มขึ้นของประชาชนในเขตเทศบาลนคร

ขอนแก่น ช่วงปี พ.ศ. 2545-2557. สืบค้นข้อมูลจาก

http://center.kkmuni.go.th/images/data/data_public/population/population-num-rate.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2558

สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น. 2558. **รายงานสถิติจำนวนประชากรจังหวัดขอนแก่น ปี 2558**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย. (20 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์. ผู้บริหารบริษัท ช.ทวี ดอลลาเซียน (มหาชน) จำกัด.

สุณีย์ ม่วงเจริญ. 2558. **Solar Crowd funding Handbook**. สถาบันวิจัยพลังงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

Department for Communities and Local Government. 2013. **Local Infrastructure Fund**, London.

Hirofumi Ando. 2015. Popular participation and Support for Urban Development A Case of City of Kobe, **Journal of African & Asian Local Government Studies**.

Translated Thai References

Department of Highways. 2014. **The Reported Amount of Travel on the Highway 2013**. (n.d.:n.p.).

Department of International Trade Promotion. 2015. **Economic Trade Edition for July 2015**. Retrieved 15 February 2016 from http://center.kkmuni.go.th/images/data/data_public/population/population-num-rate.pdf.

Division of Technical Services and Planning. 2015. **The Fiscal Year 2016 Budget Ordinance of Khon Kaen Province**. (n.d.:n.p.).

Moungcharoen, S. 2015. **Solar Crowd Funding Handbook**. Energy Research Institute Chulalongkorn University : Bangkok(n.p.).

National Statistical Khon Kaen Office. 2015. **Population Statistics Report Khon Kaen 2015**. (n.d.:n.p.).

Praditpon,J. 2016. Interview. Assistant manager Krung Thai Bank Public Company Limited.

- Taweesaengsakulthai, S. 2016. Interview. Manager of Cho Thavee Public Company Limited.
- Teecayuphan, T. 2016. Interview. Mayor of Khonkaen Municipal.
- Tesco. 2015. **Guidelines the Funding**. Chulalongkorn University Intellectual Property Institute: Bangkok(n.p.).
- Registration Office Khonkaen Municipality. 2015. **Demographic Density, the Rate of Increase of People in Khon Kaen Municipality last year2002-2014**. Retrieved 1 August 2016 fromhttp://center.kkmuni.go.th/images/data/data_public/population/population-num-rate.pdf.
- Saichonpitak, B. 2011. **Factors Determining Capital Structure of Listed Companies in the Stock Exchange of Thailand**. Thesis, Thammasat University.
- Securities Exchange of Thailand. 2016. **The Thai Bond Market Association**. Retrieved 15 February 2016 from <https://www.set.or.th/th/products/bonds/files/bond-knowledge.pdf>.