

HMOD-23

รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน Collaborative Model between khonkaen Municipality and Private Sectors

วิทธิกร สุทินฤกษ์* ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวลสุ**

*นักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

** รองศาสตราจารย์ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน พร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมายด้านเศรษฐกิจและสังคม ผลการศึกษาได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากการศึกษาเอกสารต่างๆ และได้ข้อมูลปฐมภูมิจากการสนทนากลุ่มที่มีฉากทัศน์ประกอบด้วยตัวแทนจากเทศบาลนครขอนแก่น และภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่น ผลที่ได้คือทุกฝ่ายมีฉันทามติว่าควรต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการทำงานร่วมกับภาครัฐรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) ที่เห็นควรมี 3 รูปแบบคือการจัดตั้งบริษัทจำกัดการแบ่งปันผลประโยชน์และรูปแบบกองทุนเพื่ออาศัยจุดเด่นของการบริหารงานขององค์กรเอกชน โดยเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายความเสี่ยงของรัฐในการลงทุนด้านงบประมาณ และเป็นการเปิดโอกาสในการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน

ABSTRACT

This research had the objective to study a model of collaboration between the Khon Kaen Municipality and the private sector. This study examined the feasibility given the legal and socio-economic dimensions of the model. This study collected data from secondary sources and from focus group discussions with representatives from the Khon Kaen Municipality and private sector groups in the province. This study found that all respondents felt that it was important for the local government and private sector to collaborate closely through public-private partnership initiatives. This could take the form of public companies with shareholders and support funds to better make use of the strengths of the private sector. The private sector needs to be more involved in economic development initiatives to spread the public investment risk more broadly. This is also an opportunity for the private sector to share technology and skills for faster local development.

คำสำคัญ: รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน

Key Words: Collaborative model Khonkaen Municipality Private sectors

บทนำ

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกับรัฐมานานแล้วแต่โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการที่รัฐจะให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการเพื่อการพัฒนาสาธารณสุขปโภค โดยเฉพาะในส่วนท้องถิ่นนั้นการที่ภาครัฐกับภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกันนั้นเพิ่งจะมี

หลังจากมี พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 โดยผู้ศึกษามีความเชื่อว่าการเปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกับรัฐนั้นเป็นวิธีการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและเป็นแนวทางที่จะเกิดขึ้นเป็นอย่างมากต่อไปในอนาคต

การพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนนั้นเป็นกระแสหลักของการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น (รังสรรค์ ธรรมพรพันธ์, 2540 : 134; ประเวศ วะสี, 2538 : 4) การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและบริการ โดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่างกับต้นทุนมากกว่าภาครัฐจะเป็นเจ้าของหรือดำเนินการโดยภาครัฐเอง ทั้งนี้การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยโครงการจะได้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่จากภาคเอกชน รวมทั้งมีการประหยัดต้นทุนของโครงการ ขณะที่ภาคเอกชนเองจะได้มีช่องทางในการดำเนินธุรกิจได้มากขึ้น นอกจากนี้ภาคประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการบริการที่มีประสิทธิภาพด้วยราคาที่เหมาะสมอีกด้วย (สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค, 2553: 3)

โดยรัฐบาลมีความประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการลงทุนของภาครัฐในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) ซึ่งถือเป็นการระดมทุนในอีกรูปแบบหนึ่งที่มีผู้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนี้ได้รับการยอมรับว่าจะสามารถช่วยลดข้อจำกัดด้านงบประมาณของภาครัฐมีประสิทธิภาพและทันต่อความต้องการของประชาชน และในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 โดยได้ยกเลิกของเดิม โดย พ.ร.บ.ฉบับนี้ และกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐรูปแบบใหม่คือรูปแบบการจัดตั้งบริษัทจำกัดระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยมีสาระสำคัญในเรื่องของการสร้างมาตรฐานใหม่สำหรับการให้เอกชนร่วมลงทุน เช่นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการกำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน การกำหนดมาตรการรองรับภายหลังสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดการกำหนดข้อห้ามการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของกรรมการภาครัฐและเอกชนการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณมูลค่าโครงการการกำหนดระยะเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจนการคงหลักการให้มีการประมูลการจัดทำบัญชีชื่อกรรมการคัดเลือกเอกชนและการกำกับดูแลสัญญา

เทศบาลนครขอนแก่นเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจศูนย์กลางการศึกษารวมทั้งศูนย์กลางของคมนาคมทั้งทางบกและทางอากาศและเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงมีการขยายตัวทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง เทศบาลนครขอนแก่นจึงต้องมีการดำเนินการเพื่อเตรียมพร้อมและสร้างความสามารถในการแข่งขันโดยการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทางด้านการคมนาคมและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดขอนแก่นตรงกับภารกิจในด้านที่ 4 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม

วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน พร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมายด้านเศรษฐกิจและสังคม

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน พร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมายด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยมีระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 6 ประเด็นคือ 1) ขั้นตอนในการศึกษา 2) แหล่งข้อมูล 3) กลุ่มเป้าหมาย 4) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล 5) การเก็บรวบรวมข้อมูล และ 6) การวิเคราะห์ข้อมูลโดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ขั้นตอนในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งสามารถจำแนกวิธีการศึกษาได้เป็นสองขั้นตอนที่สำคัญ คือขั้นตอนแรก การวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) และขั้นตอนที่สองคือกระบวนการสนทนากลุ่ม

ในขั้นตอนแรกผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships) และสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือของโครงการต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่ฉลากทัศน์เพื่อเสนอเป็นทางเลือกเพื่อสร้างรูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน ในรูปแบบการร่วมลงทุนแบบ Public Private Partnerships (PPPs) โดยรูปแบบนี้ผู้วิจัยจะใช้เป็นฉลากทัศน์สำหรับวัดว่าการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในรูปแบบใดถึงจะมีความเหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดในการสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน เมื่อทราบผลการวิเคราะห์แล้วจะหารูปแบบในการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน ให้ประสบความสำเร็จต่อไป

ขั้นตอนถัดไปผู้วิจัยได้นำทางเลือกหรือฉลากทัศน์ที่ได้จากการศึกษาในขั้นแรกเข้าสู่การสนทนากลุ่มซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนอันได้แก่ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นและภาคธุรกิจเอกชนมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อนำไปสู่การสร้างรูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน พร้อมทั้งร่วมกันประเมินความเป็นไปได้และผลกระทบทางด้านกฎหมายเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

2. แหล่งข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นในครั้งนี้ใช้แหล่งข้อมูลจากสองแหล่ง คือแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและแหล่งข้อมูลทุติยภูมิตั้งรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูลปฐมภูมิในที่นี้คือบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ซึ่งจำแนกได้เป็นสองกลุ่มกลุ่มแรกคือกลุ่มภาครัฐได้แก่นายกเทศมนตรีนครขอนแก่นและผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นและบุคลากรในระดับบริหารของเทศบาลนครขอนแก่น กลุ่มที่สองคือกลุ่มผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกหอการค้าจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่นและตัวแทนผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกหอการค้า

จังหวัดขอนแก่น เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและแนวโน้มความเป็นไปได้ของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

แหล่งข้อมูลทุติยภูมิได้แก่กฎหมายเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 เอกสารเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานร่วมกันแบบ Public Private Partnership และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

3. กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ในการศึกษา

ประชากรใช้ในการศึกษาค้างครั้งนี้ได้แก่องค์กรภาครัฐได้แก่เทศบาลนครขอนแก่นและองค์กรภาคเอกชนได้แก่สมาชิกหอการค้าจังหวัดขอนแก่น

4. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาค้างครั้งนี้มี 2 ชนิดได้แก่ 1) แบบวิเคราะห์เอกสารเพื่อใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารรายงานต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงรูปแบบการทำงานร่วมกับระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนรวมทั้งเอกสารรายงานการดำเนินโครงการในรูปแบบ Public Private Partnership ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการในการเตรียมการรองรับในอนาคต 2) แนวคำถามในการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันปัญหา และรูปแบบที่เหมาะสมเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน

5. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมในการศึกษาค้างครั้งนี้เริ่มต้นด้วยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากการศึกษาวิจัยต่าง ๆ เพื่อสังเคราะห์หลักทัศน์ รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิเคราะห์เอกสารเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ส่วนการเก็บข้อมูลก่อนการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการตามแนวคำถามกับกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

6. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาค้างครั้งนี้ใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย

รูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการทำงานร่วมกันกับภาครัฐโดยอาศัยจุดเด่นของการบริหารงานขององค์กรเอกชนแต่ปรับรูปแบบการร่วมงานมิให้เกิดการผูกขาดในการถือครองกรรมสิทธิ์ของภาคเอกชน จึงเป็นรูปแบบการเข้าร่วมมือกันของภาครัฐและภาคเอกชนในการร่วมทุน ซึ่งรูปแบบดังกล่าวคือการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) ความร่วมมือรูปแบบหนึ่งเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายความเสี่ยงในการลงทุนด้านงบประมาณ และเป็นการเปิดโอกาสในการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชน

การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้น มีรูปแบบในการร่วมมือกันหลากหลายประเภท ซึ่งภาครัฐสามารถที่จะเลือกรูปแบบในการร่วมทุนได้ตามความเหมาะสมของสภาพโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่มีร่วมกันคือการอาศัยศักยภาพของภาคเอกชนมาใช้ในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ แต่รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบหุ้นส่วนวิสาหกิจ หรือ Public Private Partnerships (PPPs) นั้นเป็นลักษณะที่ได้รับความนิยมกว่าการลงทุนในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งลักษณะทั่วไปของโครงการร่วมทุนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของโครงการที่ลงทุนโครงการที่ร่วมทุนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการก่อสร้างที่มีขนาดใหญ่มาจนการลงทุนก่อสร้างโดยอาศัยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว จะเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูงในด้านงบประมาณการก่อสร้างที่มีไม่เพียงพอ เมื่อพิจารณาจากขนาดของโครงการ ซึ่งโดยส่วนมากเป็นการลงทุนในโครงการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคทางด้านพลังงาน การคมนาคมสิ่งสาธารณูปโภคการติดต่อสื่อสารระบบการชลประทานและระบบกำจัดของเสีย

2. ลักษณะของระยะเวลาในการร่วมทุนโครงการร่วมทุนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) จะมีการกำหนดระยะเวลาในการแสวงหาผลประโยชน์ของภาคเอกชนไว้ในสัญญาสัมปทาน โดยส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาจำนวนสามสิบปีเพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุนของภาคเอกชน

3. ลักษณะของแหล่งเงินทุนในการลงทุนโครงการที่ภาครัฐตัดสินใจที่จะใช้วิธีการร่วมทุนในรูปแบบ Public Private Partnerships (PPPs) โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือที่นิยมเรียกกันว่าโครงการเมกะโปรเจกต์และจะมีการใช้เทคโนโลยีระดับสูง แหล่งเงินทุนที่มีขนาดใหญ่ก็มักจะทำให้การสนับสนุนโดยวิธีการปล่อยเงินกู้ให้แก่ โครงการที่ร่วมทุนกันและมีลักษณะเป็นการลงทุนข้ามชาติสำหรับสถาบันการเงินรายใหญ่ที่มักจะทำให้การสนับสนุนเช่นธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ เป็นต้น

รูปแบบการร่วมลงทุนแบบ Public Private Partnerships (PPPs) จะมีอยู่ 4 ลักษณะดังนี้

1. รูปแบบ DBFO (Design-Build-Finance-Operate) การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบนี้บทบาทของภาคเอกชนจะมีส่วนร่วมในโครงการโดยการออกแบบสิ่งก่อสร้างจัดหาแหล่งเงินทุนและลงมือในการก่อสร้างเองตลอดทั้งโครงการเมื่อโครงการได้ก่อสร้างเสร็จสิ้น ภาคเอกชนก็จะมีหน้าที่ในการบริหารในสิ่งสาธารณูปโภคที่ตนเองสร้างขึ้น ตลอดจนการบำรุงรักษาสภาพของสิ่งสาธารณูปโภคให้มีสภาพที่สามารถใช้งานได้ตลอดอายุสัมปทานในระหว่างอายุสัมปทาน กรรมสิทธิ์ของสิ่งสาธารณูปโภคจะตกแก่ภาครัฐทันทีที่ก่อสร้างแต่ภาคเอกชนสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการได้ ซึ่งอาจจะต้องแบ่งรายได้ของผลประโยชน์ที่ได้รับจากสิ่งสาธารณูปโภคให้แก่ภาครัฐ ตามที่กำหนดรายละเอียดไว้ในสัญญา เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของสัญญาอำนาจในการบริหารจะกลับสู่การบริหารจัดการโดยภาครัฐ

ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือในรูปแบบนี้เช่นโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ที่ภาคเอกชนเป็นผู้ก่อสร้างและดำเนินการบริหารสิ่งสาธารณูปโภคเองตลอดอายุสัมปทาน และรูปแบบความร่วมมือแบบ DBFO มีจุดแข็งคือประชาชนจะได้รับบริการจากสิ่งสาธารณูปโภคที่มีความทันสมัย

สะดวกสบายและประหยัดค่าใช้จ่ายในการนำงบประมาณมาลงทุนดำเนินการก่อสร้างจุดอ่อนคือ ภาครัฐไม่สามารถที่จะควบคุมการดำเนินการของภาคเอกชนได้ไม่มีส่วนในการบริหารจนกว่าจะครบกำหนดอายุของสัญญาสัมปทาน

2. รูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบนี้ ภาคเอกชนจะมีบทบาทในการก่อสร้างโดยการจัดหาเงินลงทุนและวัสดุในการก่อสร้างโดยลงมือก่อสร้างเอง ตามคุณสมบัติของโครงการที่ภาครัฐกำหนดมาเมื่อโครงการได้ก่อสร้างเสร็จสิ้นภาคเอกชนก็มีภาระหน้าที่ในการบริหารสิ่งสาธารณูปโภคที่ตนเองสร้าง ตลอดจนการบำรุงรักษาสภาพของสิ่งสาธารณูปโภคให้มีสภาพใช้งานได้ตลอดอายุสัมปทาน ซึ่งมีลักษณะที่เหมือนกับการร่วมทุนในรูปแบบ DBFO แต่มีข้อที่แตกต่างกันในเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ของโครงการจะตกเป็นของภาคเอกชนในระหว่างทำการก่อสร้าง ซึ่งเมื่อการก่อสร้างได้ดำเนินการเสร็จสิ้นกรรมสิทธิ์ในโครงการก็จะต้องโอนกลับไปให้ภาครัฐ แต่อำนาจในการบริหารจัดการยังคงเป็นของภาคเอกชนตลอดอายุสัญญาสัมปทาน ภาครัฐจะได้บริหารโครงการภายหลังการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

อนึ่งการร่วมทุนในรูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) ในบางกรณีอาจจะอยู่ในรูปแบบ BLT (Build-Lease-Transfer) หรือ BTL (Build-Transfer-Lease) ซึ่งเอกชนมีหน้าที่ในการก่อสร้างเช่นเดียวกันและกรรมสิทธิ์ในโครงการจะตกเป็นของภาครัฐทันทีที่สร้างเสร็จ โดยเอกชนจะเช่าโครงการต่อเพื่อใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์

ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือในรูปแบบนี้เช่นโครงการทางด่วนพิเศษศรีรัช หรือทางด่วนชั้นที่สองนั่นเองโดยโครงการนี้เป็นรูปแบบความร่วมมือโดยให้สัญญาสัมปทานแบบ BTO ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯจำกัดรูปแบบความร่วมมือแบบ BTO นี้มีจุดแข็งคือการที่ภาครัฐได้รับโอนกรรมสิทธิ์ตั้งแต่ก่อสร้างเสร็จทำให้สามารถที่จะเข้าร่วมบริหารจัดการร่วมกับภาคเอกชนได้สามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชนและยังสามารถช่วยแก้ปัญหาด้านการเงินการคลังและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเป็นอย่างดีเพราะภาคเอกชนจะสามารถระดมเงินทุนจากภาคเอกชนด้วยตนเอง หรือจากธนาคารพาณิชย์เพื่อมาใช้ในการดำเนินการก่อสร้างตามโครงการเองทั้งหมด จุดอ่อนคือรัฐอาจเสียผลประโยชน์บางอย่างให้กับภาคเอกชนเพื่อจูงใจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในการร่วมลงทุน และการบริหารงานร่วมกันอาจเกิดความล่าช้าเนื่องจากฝ่ายภาครัฐเองที่ติดขัดในการดำเนินการและข้อกฎหมายต่าง ๆ

3. รูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) รูปแบบการร่วมทุนในลักษณะนี้มีอีกชื่อหนึ่งว่า BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) ซึ่งมีลักษณะที่ภาคเอกชนมีบทบาทในการก่อสร้างโดยการจัดหาเงินลงทุนและวัสดุในการก่อสร้างโดยลงมือก่อสร้างเอง ตามคุณสมบัติของโครงการที่ภาครัฐกำหนดมาเมื่อโครงการสิ่งสาธารณูปโภคได้ก่อสร้างจนเสร็จสิ้น กรรมสิทธิ์ของโครงการจะตกเป็นของภาคเอกชนและภาคเอกชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งสาธารณูปโภคที่ได้สร้างตลอดอายุของสัญญาสัมปทาน ซึ่งเมื่อครบอายุสัญญาสัมปทานกรรมสิทธิ์ในโครงการก็จะต้องโอนกลับไปให้ภาครัฐ

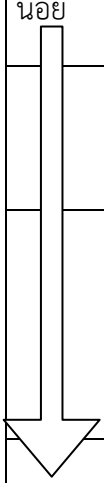
ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือในรูปแบบนี้เช่นโครงการกำจัดขยะมูลฝอย ของเทศบาลนครลำปาง ซึ่งมีแนวความคิดว่าถ้าให้เอกชนเข้ามาลงทุนก่อสร้างระบบและดำเนินการกำจัดขยะมูล

ผอ.ให้ เทศบาลมีหน้าที่จ่ายค่าตอบแทนให้ในลักษณะผ่อนส่งเป็นรายเดือน โดยที่เทศบาลไม่ต้องจัดหางบประมาณจำนวนมากมาลงทุนก่อสร้างระบบจึงได้เกิดโครงการ “กำจัดขยะมูลฝอยรูปแบบ BOT” ในการดำเนินโครงการนี้เทศบาลได้คัดเลือกเทคโนโลยี “การฝังกลบตามหลักสุขาภิบาล” มาใช้ เพราะเทศบาลมีที่ดินเตรียมไว้เพื่อการกำจัดขยะอยู่แล้วถึง 597 ไร่เศษและวิธีนี้ยังเป็นเทคโนโลยีที่ถูกต้องที่สุดด้วย จะเห็นได้ว่าภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติว่าต้องการกำจัดขยะมูลฝอย และให้เอกชนเข้ามาลงทุนจุดแข็งคือสามารถกำหนดความต้องการได้จากการกำหนดคุณสมบัติของโครงการก่อนที่จะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนทั้งยังประหยัดงบประมาณในการลงทุนและประหยัดบุคลากรในการดำเนินงานจุดอ่อนของรูปแบบนี้คือกรรมสิทธิ์ในการบริหารงานและดำเนินการผลกำไรที่เกิดขึ้น ทุกอย่างจะต้องตกเป็นของภาคเอกชนจนกว่าจะครบกำหนดตามสัญญาอายุสัมปทาน

4. รูปแบบ BOO (Build-Own-Operate) รูปแบบการร่วมทุนนี้ภาคเอกชนมีบทบาทในการดำเนินงานมากที่สุดโดยภาคเอกชนคู่สัญญาจะต้องรับผิดชอบในการหาแหล่งเงินทุนการออกแบบวัสดุก่อสร้างและการดำเนินการก่อสร้างเมื่อภาคเอกชนดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการรับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนโดยกรรมสิทธิ์ในโครงการที่เอกชนสร้างจะตกเป็นของเอกชนตลอดไป โดยเอกชนไม่ต้องดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในโครงการที่ก่อสร้างกลับมาเป็นของภาครัฐ ลักษณะของการร่วมทุนจะเหมือนกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพียงแต่การร่วมทุนในรูปแบบ BOO จะเป็นการให้ภาคเอกชนเข้ามาริเริ่มโครงการโดยใช้เงินทุนของตนเอง อันต่างจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตรงที่การแปรรูปเป็นการขายรัฐวิสาหกิจให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ

ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือในรูปแบบนี้ยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเริ่มจากการเป็นรัฐวิสาหกิจก่อนค่อยทำการแปรรูปจึงยังไม่เคยเกิดขึ้นได้สำเร็จจุดแข็งของรูปแบบความร่วมมือแบบนี้คือผลประโยชน์จากการลงทุนจะแบ่งปันตามสัดส่วนของการดำเนินการ และทรัพย์สินไม่ต้องถูกโอนคืนให้แก่ภาครัฐทำให้ลดความเสี่ยงในการขาดทุน จะทำให้ภาครัฐและประชาชนได้รับการบริการที่ได้มาตรฐานอยู่เสมอจุดอ่อนของรูปแบบความร่วมมือแบบ BOO คือเอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาและดำเนินโครงการรับความเสี่ยงจากผลประกอบการเองทั้งหมด

รูปแบบของ PPPs จำแนกตามระดับของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ สรุปได้ดังตาราง

ระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน	รูปแบบ	ภาครัฐ	ภาคเอกชน
	DBFO	เป็นเจ้าของ	ออกแบบหาแหล่งทุนและก่อสร้าง
	BTO	เป็นเจ้าของ	ออกแบบหาแหล่งทุนและก่อสร้างเป็นเจ้าของตลอดอายุสัญญาสัมปทาน
	BOT	เป็นเจ้าของ	จัดหางบลงทุนและวัสดุในการก่อสร้างโดยลงมือก่อสร้างเองตามคุณสมบัติของโครงการที่ภาครัฐกำหนดมาเป็นเจ้าของตลอดอายุสัญญาสัมปทาน
	BOO	รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชน	ออกแบบหาแหล่งทุนก่อสร้างเองแต่เป็นเจ้าของตลอดไป

เมื่อทราบรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในลักษณะต่างๆ แล้วผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม มาสะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นควรเป็นเช่นไร โดยการสนทนากลุ่มในครั้งนี้ประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชน ทุกฝ่ายที่เข้าร่วมการสนทนาในครั้งนี้ได้มีความเห็นและวิสัยทัศน์ร่วมกันว่า ควรที่จะดำเนินการให้เกิดความร่วมมือร่วมกันในการทำงาน ระหว่างภาครัฐคือเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนคือภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่น เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นโดยใช้แนวทางในการดำเนินการจากพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 โดยยกตัวอย่างแนวทางการจัดตั้งบริษัทจำกัดร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นขึ้นโดยรูปแบบความร่วมมือแบบใช้วิธีการจัดตั้งบริษัทจำกัดมีข้อดีข้อเสียดังต่อไปนี้

ข้อดี

1. จำกัดความรับผิดชอบ ตามจำนวนหุ้นที่ถือจริง ข้อนี้ถือเป็นประโยชน์ที่เด่นชัดมากที่สุดของการจัดตั้งบริษัทในรูปแบบนี้ เพราะจำนวนเงินผลกำไรโดยเฉพาะในเรื่องของภาระหนี้สินจะถูกคิดตามจริงโดยนับจากจำนวนหุ้นที่ถือในบริษัท ไม่มีการกินส่วนเกินนำไปหักจากทรัพย์สินส่วนตัวเมื่อเกิดภาวะขาดทุนขึ้นกับบริษัท ซึ่งเรื่องนี้มักจะเกิดขึ้นเป็นประจำกับธุรกิจที่มีเจ้าของแบบคนเดียว
2. ระดมทุนได้ บริษัทจำกัดเกิดขึ้นจากผู้ถือหุ้นที่มีจำนวนตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป นั่นหมายถึงข้อจำกัดในเรื่องเงินทุนที่เป็นปัญหาสำหรับธุรกิจที่มีเจ้าของแต่เพียงคนเดียวจะถูกขจัดออกไป ผู้ประกอบการมีช่องทางในการเรียกระดมทุนได้ค่อนข้างมากเช่นวิธีการขายหุ้นของบริษัท เป็นต้น
3. บริหารแบบมืออาชีพ บริษัทจำกัดจะมีเงินลงทุนที่มากมายมหาศาลอันเกิดจากเงินของหุ้นส่วนแต่ละคน ดังนั้นปัจจัยข้อผูกมัดทางการบริหารจะไม่ได้ถูกผูกติดอยู่ที่เจ้าของแต่เพียงผู้เดียว จึง

เป็นจุดกำเนิดของการจ้างผู้บริหารระดับมืออาชีพที่มีความรู้เฉพาะทางเข้ามาบริหารงานแทนเพื่อให้ธุรกิจสามารถทำกำไรตอบแทนผู้ถือหุ้นได้มากที่สุด

4. มีเครดิตและความน่าเชื่อถือ ถ้าจัดตั้งธุรกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดที่ต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้กรอบระเบียบของกฎหมายจะมีผลที่ได้เห็นได้ชัดเจนอย่างหนึ่ง นั่นก็คือ ภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของบริษัทที่สาธารณชนภายนอกมองเข้ามาในองค์กรจะอยู่ในระดับที่สูงมาก เพราะมีกฎหมายเป็นตัวควบคุมและวางกรอบการดำเนินธุรกิจอยู่ตลอดเวลา

5. โครงสร้างที่เอื้อต่อการเติบโต บริษัทจำกัดจะมีหลักในการบริหารที่สอนให้ทำทุกอย่างให้ออกมาดีที่สุด ซึ่งจะเป็นวิธีการทำให้ธุรกิจสามารถเติบโตต่อไปได้อีกในอนาคต

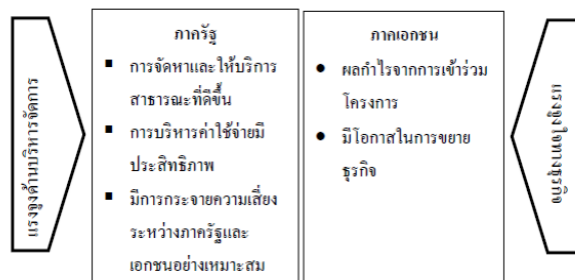
6. เสียภาษีน้อยกว่า ด้วยความที่บริษัทจำกัดมีการจัดตั้งในลักษณะของนิติบุคคลจึงทำให้ธุรกิจเสียภาษีในอัตราสูงสุดเพียงแค่ 30% เท่านั้น แต่ถ้าหากจัดตั้งธุรกิจในลักษณะที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวผู้ประกอบการอาจโดนเรียกเก็บมากถึง 37% ก็ได้

ข้อเสีย

1. มีความยุ่งยากซับซ้อน เพราะความที่บริษัทจำกัดต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้กรอบของกฎหมายทำให้มีระเบียบที่คอยควบคุมการจัดตั้งบริษัทค่อนข้างมากจึงไม่ค่อยเหมาะสมกับผู้ประกอบการที่ไม่มีความรู้ในเรื่องของกฎหมายธุรกิจสักเท่าไร รายได้ทุกอย่างต้องถูกแบ่งตามสัดส่วน ปัญหาข้อนี้จะเกิดขึ้นหากมีผู้ประกอบการคิดว่าส่วนแบ่งที่ตนเองได้ไม่คุ้มค่างกับที่ตนเองดำเนินการลงมือทำไปจริงๆ เพราะบางธุรกิจผู้ถือหุ้นเยอะที่สุดบางครั้งมักจะไม่ใช่ผู้ถือหุ้นที่เห็นดีเห็นงามทำธุรกิจเอง จึงเกิดความน้อยใจสำหรับผู้ถือหุ้นน้อยกว่าที่คิดว่าตัวเองถูกเอาเปรียบจากผู้ถือหุ้นคนอื่นๆ

2. ไม่มีอำนาจในการควบคุมบริหาร อำนาจบริหารมักจะถูกผูกขาดไว้ที่ผู้ถือหุ้นมากที่สุด ซึ่งหากผู้ประกอบการไม่ใช่ผู้ถือหุ้นใหญ่สุดในบริษัทก็ยากที่จะกำหนดทิศทางการทำธุรกิจให้เป็นไปตามรูปแบบที่ตนเองต้องการ ขาดความคล่องตัวในการตัดสินใจ ธุรกิจเป็นเรื่องที่ต้องแข่งขันกับเวลาเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการต่อสู้กับธุรกิจคู่แข่ง แต่เป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างลำบากมากหากเป็นบริษัทจำกัด เพราะทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจต้องเอาเข้าที่ประชุมเพื่อผ่านการเห็นชอบจากผู้ถือหุ้น แตกต่างกับธุรกิจที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวที่การตัดสินใจสามารถทำได้โดยทันที

3. ต้องมีการจัดทำบัญชี มีข้อกำหนดตามกฎหมายที่ถูกระบุเป็นตัวอักษรอย่างชัดเจนให้ธุรกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดต้องส่งตัวเลขงบดุลต่างๆทางบัญชีไปให้สำนักทะเบียนพาณิชย์เพื่อทำการเปิดเผยต่อสาธารณชน จึงทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียเงินจ้างบริษัทบัญชีที่ได้รับใบอนุญาตมาเป็นผู้ตรวจสอบและจัดการในเรื่องดังกล่าวให้



ภาพที่ 1 แรงจูงใจที่ก่อให้เกิดภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (ณัฐพงศ์ พิณแสน, 2554: 14)

ตารางแสดงข้อแตกต่างระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างรูปแบบเดิมและการร่วมดำเนินการในระบบ PPP

การจัดซื้อจัดจ้างรูปแบบเดิม	การร่วมดำเนินการในระบบ PPPs
1. มุ่งเน้นที่การซื้อสินทรัพย์ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน	1. มุ่งเน้นที่การซื้อบริการที่ได้รับจากสินทรัพย์ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน
2. เป็นสัญญาดำเนินงานระยะสั้น	2. เป็นสัญญาแบบผสมผสานระยะยาวที่รวมการออกแบบ การก่อสร้าง การจัดหาเงินทุน และการบำรุงรักษาเข้าไว้ด้วยกัน
3. รัฐอาจต้องรับภาระในเรื่องระยะเวลา ก่อสร้าง และการใช้เงินดำเนินการเกินงบประมาณที่ได้รับ	3. เอกชนเป็นผู้รับภาระในเรื่องระยะเวลาการก่อสร้างและต้นทุนที่เกินประมาณการ
4. มีการชำระเงินสูงสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ในช่วงเริ่มต้นโครงการ	4. เริ่มชำระเงินเมื่อสินทรัพย์พร้อมใช้งาน
5. ไม่มีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานในอนาคต	5. มีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานตลอดอายุของโครงการ

จากการสนทนากลุ่มทำให้ได้แนวทางในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐคือเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นที่ชัดเจน โดยผู้ที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในครั้งนี้ต่างมีการแสดงความคิดเห็นในทัศนะของแต่ละภาคส่วน โดยทุกคนที่เข้าประชุมต่างเห็นถึงประโยชน์ร่วมกันที่จะเกิดเป็นแนวทางในการดำเนินการให้เกิดความร่วมมือกันขึ้น รูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นขึ้นเพราะการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมและเกิดการทำงานร่วมกันกับภาครัฐจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือในเขตเทศบาลนครขอนแก่นได้มากขึ้นโดยอาศัยจุดเด่นของการบริหารงานขององค์กรเอกชน และเงินทุนของภาคเอกชนเข้ามาช่วยในการดำเนินการ เพราะหากจะอาศัยแต่เพียงภาครัฐเพียงอย่างเดียวการดำเนินการอาจจะเกิดขึ้นไม่ได้ หรือหากดำเนินโครงการได้ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ไม่เต็มที่ และยังสามารถที่จะแก้ปัญหาวิสัยทางการเงินการคลังลดความเสี่ยงในการลงทุนด้านงบประมาณได้อีกด้วย

อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

การพัฒนา รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนจึงต้อง

คำนึงถึงการจัดหาบริการที่มีประสิทธิภาพ และไม่ใช้งบประมาณมากเกินไปจนความจำเป็นดังนั้นการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะเหล่านั้นจึงเกิดขึ้น

รูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชนข้อมูลที่ได้จากการศึกษาพบว่าฝ่ายรัฐหรือเทศบาลนครขอนแก่นกับฝ่ายภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นมีฉันทามติว่าควรต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ที่ได้ให้อำนาจไว้ในการดำเนินการโดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการทำงานร่วมกับภาครัฐ โดยรูปแบบที่เห็นควรคือการอาศัยจุดเด่นของการบริหารงานขององค์กรเอกชน แต่ปรับรูปแบบการร่วมงานมิให้เกิดการผูกขาดในการถือครองกรรมสิทธิ์ของภาคเอกชน ซึ่งเป็นรูปแบบการเข้าร่วมมือกันของภาครัฐและภาคเอกชนในการร่วมโดยเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อกระจายความเสี่ยงในการลงทุนด้านงบประมาณ และเป็นการเปิดโอกาสในการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากภาคเอกชน

การระดมทุนมูลค่าโครงการตั้งแต่ 1000 ล้านบาทสามารถจัดหาได้หรือไม่จากการศึกษาพบว่าการระดมทุนมูลค่าโครงการตั้งแต่ 1000 ล้านบาทนั้นทั้งฝ่ายภาครัฐและภาคเอกชนมีความเห็นว่าน่าจะเป็นไปได้หากแตกต่างกันในด้านรายละเอียดของการระดมทุนรายละเอียดของโครงการโดยภาครัฐมองว่าการระดมทุนในมูลค่าโครงการ 1000 ล้านบาทนั้นไม่ใช่ปัญหาสามารถที่จะจัดหาได้แต่ปัญหาติดอยู่ที่ข้อกำหนดและการขออนุญาตในการที่จะดำเนินการส่วนทางภาคเอกชนมองว่าการระดมทุนในมูลค่าโครงการ 1000 ล้านบาทนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการแต่ก็สามารถที่จะจัดหาได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่นส่วนแรกก็คือการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาลซึ่งอาจจะร่วมระดมเข้ามาสู่โครงการส่วนที่ 2 คือการกู้จากสถาบันการเงินส่วนที่ 3 คือการที่จะทำให้บริษัทเอกชนหรือประชาชนในพื้นที่ร่วมทุนด้วยเป็นต้นโดยลักษณะของโครงการจะมีผลต่อการระดมทุนคือ ทางเอกชนจะมองว่าหากลงทุนและจะต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่ใช่การทำเพื่อสาธารณประโยชน์โดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทน ดังนั้นการตัดสินใจเข้าร่วมทุนกับภาครัฐจึงต้องพิจารณาจากโครงการแต่ละโครงการว่าโครงการนั้นจะสร้างผลตอบแทนต่อเงินลงทุนที่คุ้มค่าหรือไม่ ถ้าคุ้มก็ร่วมทุนด้วยหากไม่คุ้มค่าก็ต้องใช้วิธีหาโครงการอื่นทดแทนอาจจะเป็นวิธีให้โครงการพ่วงมาแบบ 1 แถมหนึ่งเป็นต้น

รูปแบบการบริหารจัดการโครงการจากการวิจัยสามารถสรุปรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในขอนแก่นได้ 3 รูปแบบดังนี้

1. รูปแบบการจัดตั้งบริษัทจำกัด จัดตั้งบริษัทขึ้นมาในเชิงของโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นโครงการโครงสร้างพื้นฐานโดยวิธีการให้สัมปทานจากภาครัฐ มีระยะเวลาการให้สัมปทานที่แน่นอนชัดเจน โดยมีบริษัทกลางซึ่งมีเทศบาลเป็นผู้ถือหุ้นหลักแล้วให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อดำเนินการโครงการ บริษัทจำกัดเป็นรูปแบบการจัดตั้งธุรกิจอย่างหนึ่งในสังคมเศรษฐกิจอันมีการพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีที่ได้รับการต่อยอดมาจากรูปแบบธุรกิจที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวในอดีต โดยบริษัทจำกัดจะมีรูปแบบการก่อตั้งในลักษณะที่เป็นนิติบุคคลหมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยมีการสมมติตัวตนขึ้นโดยมีกฎหมายเป็นผู้รับรองการมีตัวตนอยู่จริง

2. รูปแบบระบบแบ่งปันผลประโยชน์ มีการนำเสนอรูปแบบนี้ขึ้นมาเพราะคิดว่าระบบสัมปทานจะมีปัญหาควรเปลี่ยนมาใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์แทน เพื่อความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการทำงาน

3. รูปแบบของกองทุน KhonKaen Fund ในที่ประชุมได้มีการนำเสนอรูปแบบของกองทุนขึ้นคือมีผู้บริหารมืออาชีพในการบริหารจัดการกองทุนและให้กองทุนนี้ไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นโดยใช้วิธีการขายหุ้นให้ผู้ถือหุ้นโดยภาครัฐต้องเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่คือตั้งแต่ 51 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปและใช้วิธีการปันผลเป็นการตอบแทนเพื่อความมั่นคงในการดำเนินงาน

ความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมาย

มีความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมายและมีกฎหมายได้ให้อำนาจในการดำเนินการไว้ แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติจึงต้องเสนอแนวทางในการทำความเข้าใจในข้อกฎหมาย ต่าง ๆ ให้ละเอียดรอบคอบอีกครั้ง

ความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจ

มีความเป็นไปได้และภาคเอกชนให้ความสนใจในการร่วมโครงการหรือร่วมลงทุนกับภาครัฐ แต่ต้องมีการพิจารณารายละเอียดของโครงการแต่ละประเภทอีกครั้งหากการศึกษาครั้งนี้เป็นนิมิตหมายที่ดีของการเริ่มต้นโครงการต่างๆต่อไป

ความเป็นไปได้ทางด้านสังคม

จากการศึกษาพบว่าประชาชนชาวขอนแก่นทั้งภาครัฐและเอกชนมีความสนใจในการลงทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ในฐานะที่เป็นเมืองหลักแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงต้องมีการดำเนินการเพื่อเตรียมพร้อมและสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทางด้านการคมนาคมและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดขอนแก่นต่อไป

ประโยชน์และข้อจำกัดของรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชน

1. ประโยชน์ต่อเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น สามารถประหยัดต้นทุนสร้างความคุ้มค่าทางการเงิน และยังเป็นการบริหารความเสี่ยงที่ได้รับ รวมถึงความสามารถในการบริหารจัดการระบบงบประมาณของเทศบาลนครขอนแก่นในกรณีที่เทศบาลนครขอนแก่น ได้พิจารณาถึงความคุ้มค่าทางการเงินแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะให้เอกชนร่วมดำเนินการ จะทำให้สามารถจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปลงทุนในโครงการอื่นๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมมากขึ้น

2. ประโยชน์ต่อภาคเอกชน เป็นการเพิ่มโอกาสการทำธุรกิจให้กับภาคเอกชน ในการให้บริการสาธารณะด้วยความมีประสิทธิภาพและในบางครั้งสภาพเศรษฐกิจเริ่มชะลอตัว (Economic Downturn) จะถือว่าเป็นการสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

3. ประโยชน์ต่อประชาชน ประชาชนผู้รับบริการสามารถได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในราคาที่เหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลที่เหมาะสมของภาครัฐให้บริการของภาคเอกชนคู่สัญญา PPPs สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือในการบริการ และกำหนดกลไกราคาที่เหมาะสมกับผู้บริโภคอย่างไรก็ตาม การลงทุนยังมีข้อจำกัดเช่นกัน ดังนี้

1. **การกำกับดูแล โครงการลงทุน** อาจมีความซับซ้อนมากกว่ากิจการที่เทศบาลดำเนินการเอง เพื่อให้โครงการมีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายและมีความชัดเจนในหลักเกณฑ์เพื่อเอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะในประเด็นการแบ่งรับภาระความเสี่ยง (Risk Transfer) ระหว่างเทศบาลนครขอนแก่น และเอกชน ซึ่งหากดำเนินการไม่เหมาะสมจะทำให้โครงการ เกิดความล้มเหลวและไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การกำกับดูแลต้องให้ภาคประชาชนได้รับประโยชน์ จากการบริการที่มีประสิทธิภาพ ต้นทุนที่เหมาะสม และการดำเนินงานโครงการต้องมีความโปร่งใสและคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Value for money)

2. **ความเสี่ยงของโครงการลงทุน** มีหลายประการที่ต้องคำนึงถึง โดยเฉพาะความเสี่ยงจากโครงการ (Project Risks) ได้แก่ ความเสี่ยงจากการพัฒนาโครงการ (Development Risk) การออกแบบ การก่อสร้างและการทดสอบระบบ (Design and Construction Risk) ซึ่งความเสี่ยงซึ่งเกิดจากการออกแบบ ก่อสร้างและทดสอบระบบ อาจก่อให้เกิดต้นทุนเพิ่มและการให้บริการที่ไม่ได้ตามมาตรฐานโดยผลกระทบของความเสี่ยงอาจก่อให้เกิดความล่าช้าหรือต้นทุนเพิ่มในขั้นตอนของการออกแบบ ก่อสร้างและทดสอบระบบ อีกทั้งการออกแบบและก่อสร้างที่ไม่เหมาะสมอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานรวมถึงคุณภาพของการให้บริการ ความเสี่ยงการเทคโนโลยี (Technology Risk) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีหรือการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ อาจไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ และความเสี่ยงทางด้านรายได้ (Revenue Risk- price/demand) ที่อาจเกิดจากความต้องการการบริการที่ไม่แน่นอน หรือค่าบริการที่แตกต่างจากแผนการที่วางเอาไว้ส่งผลให้รายได้จากการให้บริการแตกต่างจากที่คาดการณ์เอาไว้ นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก (External Risks) เช่น ความเสี่ยงจากเหตุสุดวิสัย (Force Majeure Risk) ที่เป็นความเสี่ยงจากเหตุการณ์ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้า และการละเมิดสัญญาของเอกชนในการดำเนินโครงการ และสุดท้าย ความเสี่ยงจากการเมือง (Political Risk) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอาจทำให้การดำเนินนโยบายไม่ต่อเนื่อง ซึ่งจะกระทบต่อการดำเนินโครงการ

สรุป รูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนแบบ Public Private Partnership จึงเป็นการดำเนินการที่ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหา บริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานที่โดยปกติแล้วรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีลักษณะการผสมผสานจุดแข็งระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยการลดข้อจำกัดด้านเงินทุนความเสี่ยงต่าง ๆ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้ได้บริการที่ดีที่สุดสำหรับประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรทำการศึกษาข้อกฎหมายโดยละเอียด เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนที่ถูกต้อง
2. ต้องมีการสนับสนุนทางด้านวิจัยและพัฒนาทางด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง
3. สร้างภาคีความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างเปิดเผย

4. การวางแผนที่ต่อเนื่องและเป็นรูปแบบ ในการสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมกับการสร้างรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน

5. สร้างพันธมิตรทั้งของภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้มีความใกล้ชิด และมีอำนาจในการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

1. ในการปฏิบัติควรมีหน่วยงานที่มีเอกภาพ สามารถดำเนินงานได้ โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอย่างทันสมัย

2. เร่งแก้ไขระเบียบที่มีข้อจำกัด โดยการจ้างบุคลากรภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญทางการศึกษาปรับปรุง

3. สร้างบุคลากรที่มีความสามารถในการประสานงานได้กับทุกภาคส่วน

4. ขยายมุมมองจากการทำงานเพื่อผลตอบแทนทางธุรกิจแต่เพียงอย่างเดียวเป็นเพื่อชุมชนและประชาสังคมด้วย

5. สร้างแรงจูงใจ ในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยในครั้งต่อไป

แม้ว่าการศึกษานี้มีผลการศึกษาที่น่าสนใจหลายประการ แต่ยังมีข้อจำกัดบางอย่าง ผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะสำหรับนักวิจัยหรือผู้ที่สนใจจะทำการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในอนาคต ดังนี้

1. การวิจัยในครั้งนี้นี้ยังไม่ได้วิเคราะห์ ว่าโครงการแบบไหน เหมาะกับรูปแบบความร่วมมือแบบใด จึงควรศึกษารูปแบบที่เหมาะสม ต่อโครงการประเภทต่าง ๆ อีกครั้ง

2. เนื่องจากข้อจำกัดของงานวิจัยจึงไม่สามารถ เฝ้าจงโครงการใดควรดำเนินการแบบปกติ หรือโครงการใดควรดำเนินการโดยใช้รูปแบบ แบบ Public Private Partnership

ประเด็นต่าง ๆ ที่นำเสนอไปแล้วในข้างต้นเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของการดำเนินโครงการที่อาศัยรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแบบ Public Private Partnership ซึ่งขึ้นอยู่กับความจริงจังของภาครัฐที่จะสร้างสภาพแวดล้อมที่ดึงดูดภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยภาครัฐควรเร่งแก้ไขปัญหาที่ส่งผลต่อการดำเนินโครงการในรูปแบบ Public Private Partnership ในขณะเดียวกัน เพื่อให้โครงการ Public Private Partnership สามารถดำเนินการได้อย่างโปร่งใสภายใต้มาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งควรเตรียมมาตรการรองรับและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ Public Private Partnership ในขณะที่หน่วยงานเจ้าของโครงการควรบูรณาการโครงการที่จะดำเนินการในรูปแบบ Public Private Partnership เพื่อลดความซ้ำซ้อนและช่วยให้ภาครัฐ สามารถคัดเลือกโครงการที่เหมาะสมเพื่อลงทุนได้อย่างสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ เพื่อการขับเคลื่อนให้เทศบาลนครขอนแก่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นเกิดรูปแบบความร่วมมือขึ้นอย่างแท้จริง เพื่อประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะและสิ่งสาธารณูปโภคที่สามารถตอบสนองความต้องการที่มากขึ้นได้ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในระหว่างการศึกษาอิสระด้วยความเอาใจใส่อย่างดี ตลอดจนช่วยตรวจทานและแก้ไขให้ถูกต้องและสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นที่ให้ความอนุเคราะห์วัสดุอุปกรณ์ และเจ้าหน้าที่ทุกคนที่ให้ความสนับสนุนสำหรับการทำการศึกษาในครั้งนี้

นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณผู้มีพระคุณได้แก่บิดามารดาคุณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้ขอขอบคุณเพื่อน ๆ นักศึกษาทุก ๆ ท่านที่ให้การสนับสนุนและที่ขาดไม่ได้กำลังใจในการทำการศึกษาในครั้งนี้จาก คุณเปี่ยมพร ตั้งตระกูลไพศาลที่คอยอยู่เคียงข้างและให้การช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน

สิ่งที่มีคุณค่าและคุณประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่ผู้มีพระคุณทุกท่าน

เอกสารอ้างอิง

ณัฐพงศ์ พันธเสน. 2554.ภาคความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนกับประสิทธิผลของนโยบายส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียน. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ณัฐวุฒิ พงศ์สิริ. 2545. การร่วมงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดหาและให้บริการสาธารณะ. รายงานหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง, การบริหารงานภาครัฐและกฎหมาย. กรุงเทพฯ :สถาบันพระปกเกล้า.

ประเวศ วะสี. 2537. ยุทธศาสตร์ทางปัญญาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ :สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. 2540.สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550.กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์ไฉไล.

สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค. 2553. ความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน(Public Private Partnership: PPP) : นวัตกรรมกำลังแห่งอนาคต. ค้นเมื่อ 15 มิถุนา 2556, จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=6987>.