

# การประเมินทางการเงิน เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของ ประเทศไทย

โอกาสและความท้าทาย

กันยายน พ.ศ. 2566





แมทธิว ดี. กลาสเซอร์

ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายและการเงินเทศบาล  
ศูนย์กฎหมายและการเงินของเมืองในแอฟริกา  
(Centre for Urban Law and Finance in Africa :  
CULFA)

- ปัจจุบันดำรงตำแหน่งคณะกรรมการที่ปรึกษาระหว่างประเทศ (International Advisory Committee) ที่ Centre for Land Governance in the Indian Institute of Human Settlements และเป็นนักวิจัยพิเศษของสาขาเมือง กฎหมาย และความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของแอฟริกาใต้ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยนอร์ทเวสต์
- แมทธิว เคยเป็นหัวหน้าผู้เชี่ยวชาญด้านเมือง (Lead Urban Specialist) ของธนาคารโลก โดยทำหน้าที่จัดการโครงการเกี่ยวกับเมืองต่าง ๆ ในแอฟริกาตะวันออก แอฟริกาใต้ และอินเดีย นอกจากนี้ยังทำงานร่วมกับกระทรวงการคลังของแอฟริกาใต้มาเป็นเวลา 25 ปี ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเงินของรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะการกู้ยืมเงินและเหตุฉุกเฉินทางการเงิน
- อีกทั้งยังทำงานร่วมกับ รัฐบาลระดับท้องถิ่นและระดับชาติในยุโรปกลางและตะวันออก อินเดีย และอดีตสหภาพโซเวียต เพื่อช่วยปรับปรุงระบบการเงินระดับท้องถิ่นและระหว่างรัฐบาล รวมถึงปรับปรุงความสามารถในการดึงดูดเงินลงทุนจากภาคเอกชน

## บริบท...

ไทยเป็นประเทศที่ก้าวหน้ามากในการลดความยากจน

การขยายตัวของเมือง การลงทุนในการพัฒนาเมือง และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ล้วนกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ

เมืองรองต่าง ๆ ไม่สามารถตามทัน

เมืองรองที่มีความเข้มแข็งมีส่วนทำให้เกิดการเติบโตและลดความยากจนในชนบทได้

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้เมืองต่าง ๆ จำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งมากขึ้น

การคลังของประเทศไม่สามารถสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นได้

การทำให้เมืองต่าง ๆ สามารถระดมเงินทุนได้จะเป็นการลดแรงกดดันต่อการคลังของประเทศ

## ...คำถามการวิจัย

1. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนผ่าน CDC จะช่วยส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานหรือไม่
2. ปัจจัยสำคัญในการได้รับเงินทุนจากภาคเอกชนและ/หรือเงินทุนในการพัฒนานวัตกรรม และการจัดหาเงินทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐานของทั้ง 5 เมืองคืออะไร
3. เมืองต่าง ๆ มีสมรรถนะในการพร้อมรับเงินทุน (absorptive capacity) ในการดึงดูดเงินทุนและดำเนินการด้านการเงินหรือไม่

## เศรษฐกิจศาสตร์ / สิ่งแวดล้อม / ความเสมอภาค



ผลิตภัณฑ์มวลรวม (จีดีพี)



ความยั่งยืน



ความสมดุลของภูมิภาค

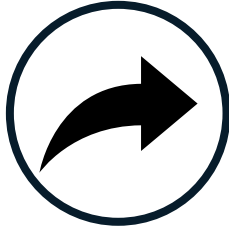
ควรส่งเสริมให้เทศบาลได้พิจารณาเกี่ยวกับ

- วิธีการดึงดูดการลงทุนและสร้างงาน
- วิธีป้องกันภัยอันตรายต่าง ๆ ที่อาจเกิดในอนาคต
- วิธีการที่จะสร้างประโยชน์ต่อภูมิภาคของตน

ในการทำสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องมีเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน



## ประเด็นที่สำคัญ



- ประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างยิ่งในการลดความยากจน การขยายตัวของเมือง การลงทุนในการพัฒนาเมือง และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่วนกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ
- เมืองรองต่าง ๆ ไม่สามารถตามทัน



- เมืองรองที่มีความเข้มแข็งมีส่วนทำให้เกิดการเติบโตและลดความยากจนในชนบทได้
- การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้จำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งมากขึ้น



- การคลังของประเทศไม่สามารถสนับสนุนการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นได้
- การทำให้เมืองต่าง ๆ สามารถระดมเงินทุนได้จะเป็นการลดแรงกดดันต่อการคลังของประเทศ
- การมีกรอบการทำงานระดับชาติที่ชัดเจนจะมีประโยชน์ในการจัดหาเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่น





ข้อค้นพบ



## กรุงเทพฯ

กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของการขยายตัวของเมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนในการพัฒนา เนื่องจากการขยายตัวของกรุงเทพฯ สะท้อนตัวลง จึงควรต้องพิจารณาว่าเมืองรองควรมีบทบาทอย่างไรในการช่วยทำให้การเติบโตของประเทศไทยเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสร้างประโยชน์ในภูมิภาคที่เมืองเหล่านั้นตั้งอยู่

การขยายตัวของเมืองในประเทศไทยไม่เท่าเทียมกัน การทำให้เมืองรองได้รับเงินลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม

เมืองรองที่มีความเข้มแข็งมีส่วนสนับสนุนการเติบโตและช่วยลดความยากจนในชนบท ทำให้ผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทสามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจได้ เช่น การจ้างประชากรที่ว่างงานในชนบท



## เมืองรอง



เมืองรองทั่วประเทศไทยมีความท้าทายและโอกาสที่หลากหลาย บางเมืองอยู่ในภูมิภาคที่เน้นการท่องเที่ยว บางเมืองขึ้นอยู่กับเกษตรกรรม และบางเมืองเน้นการผลิตทางอุตสาหกรรม



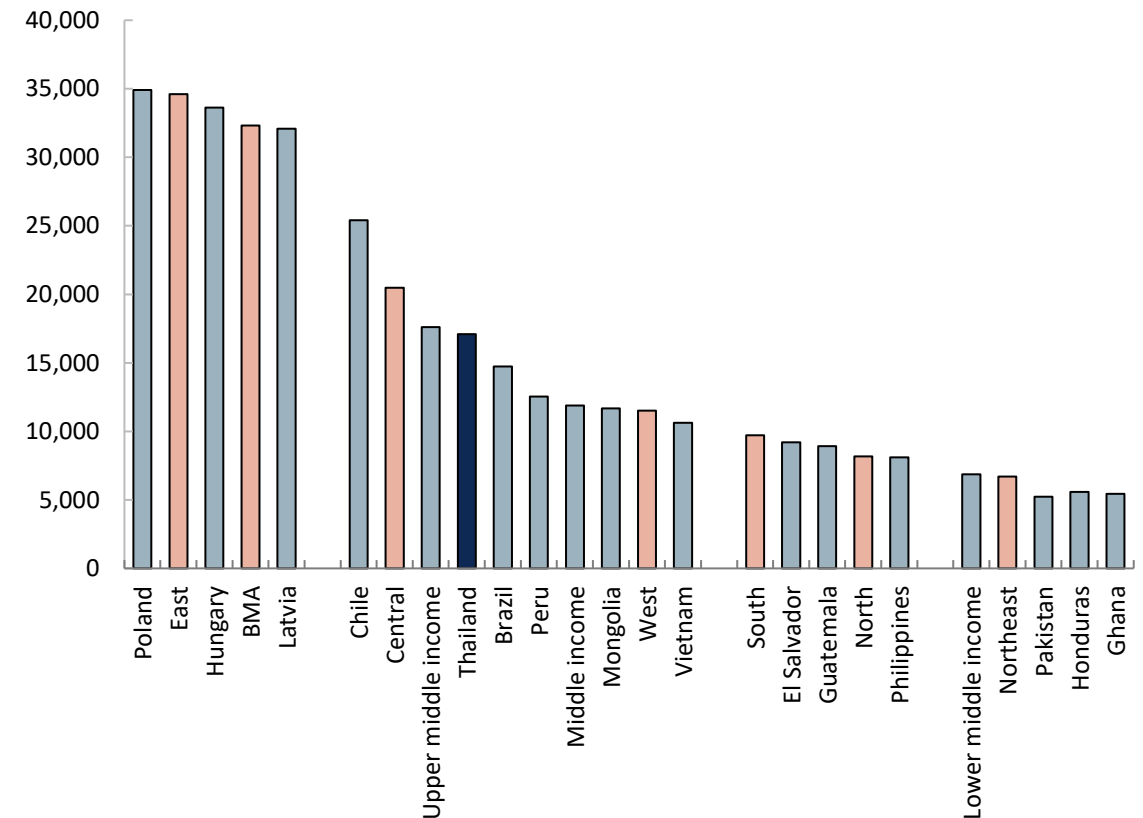
สถานการณ์ที่แตกต่างกันเหล่านี้ทำให้เกิดความต้องการที่แตกต่างกันในเรื่องของถนน พลังงาน น้ำ และปัจจัยนำเข้าอื่น ๆ เทศบาลต้องการความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความท้าทายเหล่านี้และการจัดทำนโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาความท้าทายและการใช้ประโยชน์จากโอกาสในท้องถิ่น



เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เทศบาลไม่สามารถเป็นเพียงผู้ดำเนินนโยบายระดับชาติอย่างเดียวได้ เทศบาลจะต้องสามารถกำหนดเป้าหมายนโยบายการคลัง (ภาษีและการใช้จ่าย) การลงทุน และการวางแผนของตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

จีดีพีต่อหัวทั่วประเทศไทยมีความหลากหลายมากจนสามารถนำจีดีพีของแต่ละภูมิภาคมาเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ได้ในทุกขั้นตอนของการพัฒนา

GDP per capita, 2021





## เรียนรู้จากขอนแก่นโมเดล....

ขอนแก่นโมเดลอาจเป็นต้นแบบที่มีประโยชน์ ในกรณีที่มีภาคเอกชนที่มีเป้าหมายสอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะ ให้ความสนใจในการลงทุน  
อย่างไรก็ตาม การใช้แบบจำลองนี้ยังมีความท้าทาย...

1

ไม่ใช่ทุกเมืองที่จะมีผู้ประกอบการที่เต็มใจรับภาระในการวางแผนและจัดหาเงินทุน  
สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ

2

เป้าหมายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของภาคเอกชนอาจไม่สอดคล้องกับ  
วัตถุประสงค์การพัฒนาของเทศบาลทั้งหมด เช่น อาจมีความขัดแย้งระหว่าง  
เป้าหมายการพัฒนาของผู้มีบทบาทในภาคเอกชนกับผลประโยชน์สาธารณะ

3

ขอนแก่นโมเดลในปัจจุบันเป็นผลมาจากความพยายามและการปรึกษาหารือที่ได้  
ดำเนินการมานานหลายทศวรรษ

...ทางเลือกที่สามารถดำเนินการได้..



การกู้ยืมของเทศบาล อาจอยู่ในรูปของสินเชื่อ พันธบัตรเทศบาล และ  
บางครั้งในรูปของสัญญาเช่าทางการเงิน



การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-private  
partnerships: PPP) อาจทำได้หลายรูปแบบ การร่วมทุนฯ สามารถทำ  
ได้ในลักษณะที่ภาคเอกชนให้เงินลงทุนและใช้ความเชี่ยวชาญในการ  
ออกแบบ การก่อสร้าง หรือการดำเนินงานของสิ่งอำนวยความสะดวก  
หรือบริการ

## การประเมินข้อเสนอ 26 ข้อในเมืองเป้าหมาย 5 เมือง:

- ต้องมีการศึกษาข้อเสนอเพิ่มเติมทั้งหมด บางข้อเสนอน่าเคลือบแคลง
- ข้อเสนอทั้งหมดไม่จำเป็นต้องเป็นการลงทุนเชิงกลยุทธ์ที่สุด

### มีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้

โครงการพัฒนาที่เน้นระบบขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) ระยอง

โครงการสำนักงานเทศบาลเมืองขอนแก่น

โครงการเคเบิลคาร์ภูเก็ต-ป่าตอง

### เป็นไปได้แต่ต้องศึกษาเพิ่มเติม

สำนักงานเทศบาลเมืองระยอง

การขยายท่อส่งน้ำนครสวรรค์

ระบบบำบัดน้ำเสียขอนแก่น (ระยะที่ 2)

รกรางแลธ Khon Kaen Eye

ศูนย์กีฬาตำบลกะรน

อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ระยะที่ 2)

เมืองอัจฉริยะ เชียงใหม่

ที่ดิน อบจ.เชียงใหม่

ความอัจฉริยะด้านการเดินทาง เชียงใหม่

### ยังไม่สามารถสรุปได้

หลุมฝังกลบขยะแม่เหิยะ

ตลาดวัฒนธรรมแม่เหิยะ

การจัดการของเสีย ระยอง

หลุมฝังกลบขยะเก่า ระยอง

การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล ระยอง

โครงการนครไบโอฮับ

ศูนย์สุขภาพนครศรีธรรมราช

การลงทุนในหุ้นเคเคทีเอส

เมืองอัจฉริยะ ย่านศรีจันทร์ ขอนแก่น

ศูนย์สุขภาพนครฯ

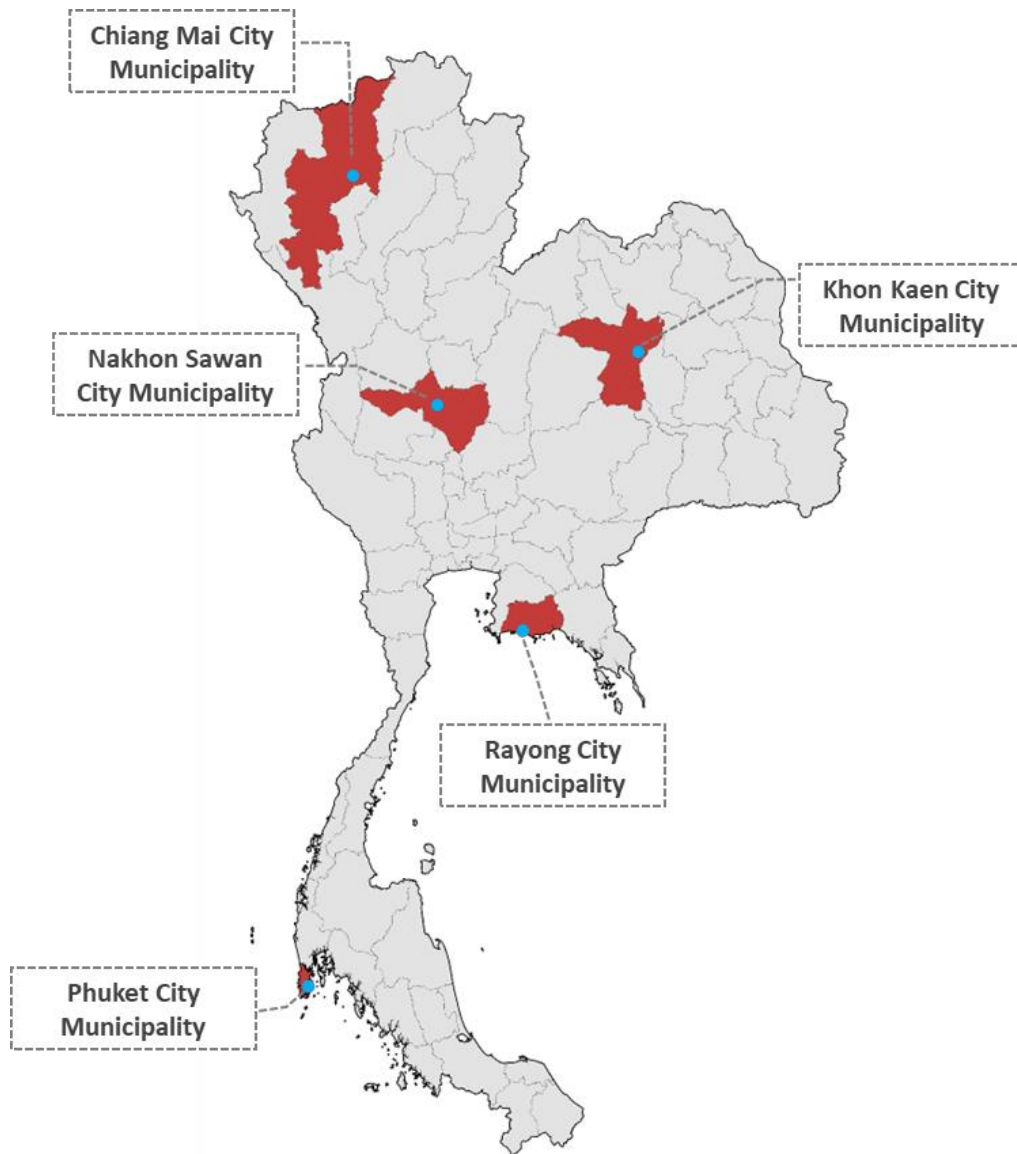
เมืองคาร์บอนต่ำ ขอนแก่น

คลองปากบาง ภูเก็ต

เมืองอัจฉริยะ กระนวนเวเลนเนส

กระเช้าลอยฟ้ากะตะ-กะรน

## การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)



ทั้งหมดอาจมีความน่าเชื่อถือทางการเงิน

ประสบการณ์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่จำกัด

ไม่ทราบเกี่ยวกับแหล่งเงินทุน

มีกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณซึ่งเป็นการเริ่มต้นที่ดี

อปท. มีข้อบ่งชี้เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและด้านบริการ

อปท. มีอำนาจในการร่วมทุนฯ

อปท. มีอิสระในการปกครองตนเองที่จำกัด

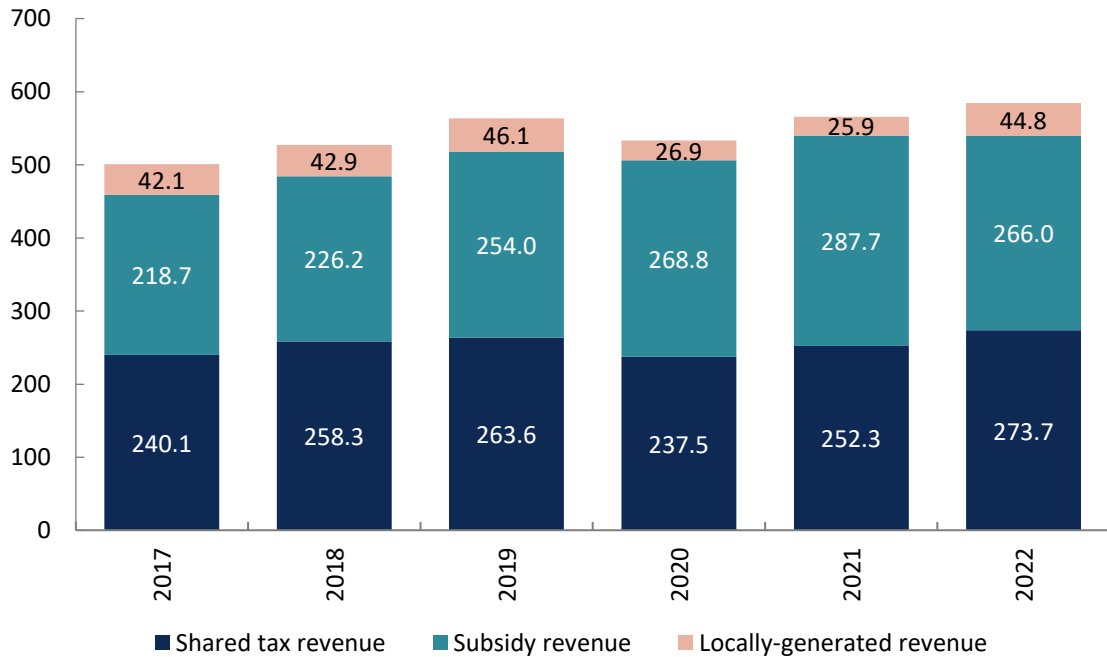




การคำนึงถึงนโยบายและสถาบัน



## การเงินของเทศบาลมีการรวมศูนย์อย่างมาก



### ■ การขาดการกระจายอำนาจ

- อินเดียไม่มีการกระจายอำนาจเช่นกัน
- แอฟริกาใต้และโปแลนด์มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

### ■ สิทธิประโยชน์ทางการเงินที่ได้รับ

- ลดหย่อนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- ค่าธรรมเนียม ภาษีศุลกากรต่ำมาก

### ■ การโอน

- การใช้งานที่เป็นคำสั่ง

### ■ ภาษีร่วม

### ■ อปท. มีอิสระทางการเงินน้อย

# เครื่องมือทางในการจัดหาเงินทุนสำหรับพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น

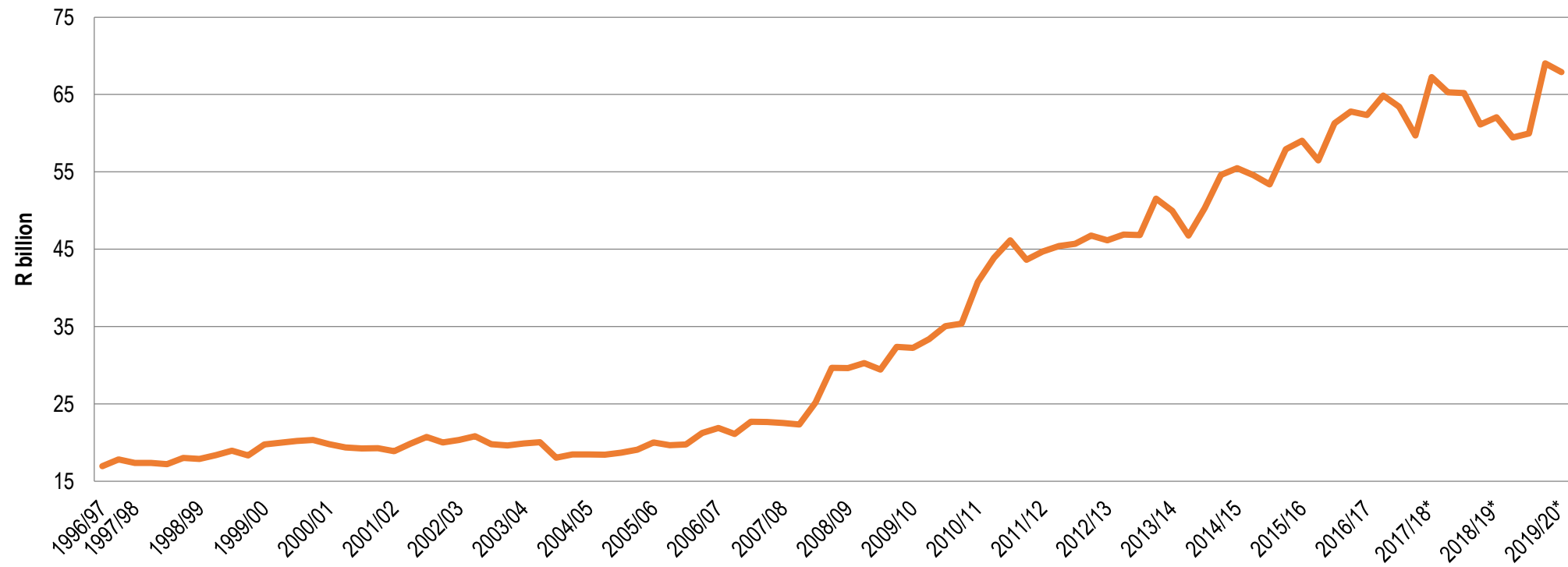
เทศบาลสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้โดยตรง

เมืองไทยไม่มีการลงทุนใน " ส่วนตรงกลางที่หายไป " ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้เงินลงทุนมากกว่างบประมาณประจำปี และไม่อยู่ในความสนใจของรัฐบาลหรือของหน่วยงานระดับจังหวัด)



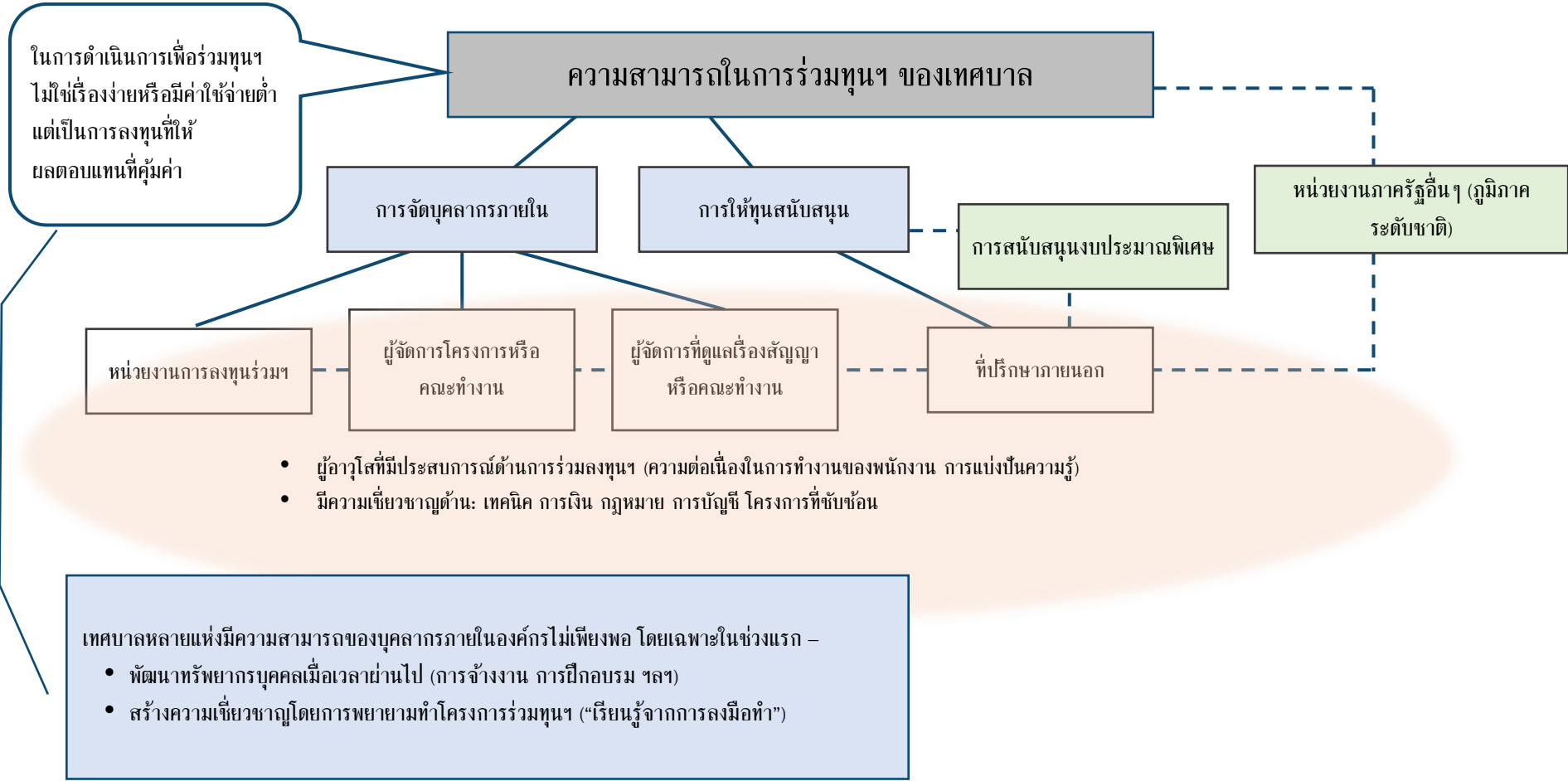
# การกู้ยืมของเทศบาลเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

South Africa Long Term Municipal Debt





ในการร่วมทุนฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถที่เข้มแข็ง



สิ่งที่จำเป็นสำหรับการกู้ยืม  
และการร่วมทุนฯ

- จัดแจงบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการเงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
    - เทศบาล                      ผู้มีความต้องการ
    - ภาคเอกชน                  ผู้จัดหา                      →
    - รัฐบาล                      หน่วยงานกำกับดูแล
  - ตรวจสอบให้มั่นใจว่ามีรายได้และเครื่องมือทางการเงินที่เพียงพอและสามารถ  
คาดการณ์ได้
  - ข้อตกลงใหม่: อำนาจและความเป็นอิสระ
- 
- ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ
- การวางแผนทางการเงินและเชิงพื้นที่ระยะยาว
  - ผู้ให้คำปรึกษาและสนับสนุนเทศบาลเมื่อเทศบาลมีความรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น

## 1 กระบวนการจัดทำ Whitepaper

- เพื่อประสานและสื่อสารเกี่ยวกับนโยบายการเงินท้องถิ่น

## 2 หน่วยงานด้านนโยบายรัฐบาล

- จัดการและติดตามการดำเนินนโยบาย
- ฐานข้อมูลโครงการของเทศบาล การจัดหาเงินทุน และการร่วมทุนฯ
- การวิจัยหรือการวิเคราะห์โครงการและการจัดหาเงินทุน
- สนับสนุนตลาดด้วยการประชุมและการสื่อสารอย่างสม่ำเสมอ

## 3 การสนับสนุนการดำเนินงาน

- ผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม การเงิน การวางแผน และกฎหมาย
- สนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการหาเงินทุน
- การกู้ยืมของเทศบาล หรือการร่วมทุนฯ

## 4 กองทุนพัฒนาโครงการ

## ขั้นตอนต่อไป

- การวางกรอบแนวคิดหรือการประสานกับนโยบายระดับชาติ
  - กระบวนการจัดทำสมุดปกขาว
  - หน่วยงานนโยบายการเงินเทศบาล
- การสนับสนุนเชิงปฏิบัติสำหรับเมืองต่างๆ
  - การให้คำปรึกษาในการดำเนินโครงการ
  - วิศวกร หนายความ และผู้เชี่ยวชาญด้านการกู้ยืมและการร่วมทุนฯ
  - กองทุนพัฒนาโครงการ
- ส่งเสริมให้มีการสื่อสาร
  - ความชัดเจน
  - ความเป็นผู้นำ



สำรวจ

# การจัดการเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย : ข้อค้นพบที่สำคัญ



ระดับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนที่ไม่เท่ากันมีแนวโน้มที่จะเป็นปัจจัยกำหนดความสำเร็จของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของเมืองต่างๆ



คำสั่งที่ทับซ้อนกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นทำให้การประสานงานภายในหน่วยงานรัฐมีอุปสรรคอย่างมาก และลดประสิทธิภาพและคุณภาพของการขยายตัวของเมือง



แผนการลงทุนในท้องถิ่นที่มีกากระจายตัวทำให้การอนุมัติและดำเนินโครงการล่าช้า



กฎระเบียบทางการคลังที่บังคับใช้กับรัฐบาลท้องถิ่นมีข้อจำกัดและมุ่งเน้นไปที่การจำกัดความเสี่ยงซึ่งทำให้เสียโอกาสในการลงทุนและการเติบโต เนื่องจากการลดความสามารถของเทศบาลในการเคลื่อนย้ายเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเข้าถึงตลาดทุน



งบประมาณของรัฐบาลกลางมีจำกัด จึงไม่เพียงพอสำหรับความต้องการการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมืองต่าง ๆ ที่กำลังเพิ่มขึ้น



มีความจำเป็นที่จะต้องใช้แนวทางใหม่ในการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานและการสร้างนวัตกรรมใหม่เพื่อเก็บผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานใหม่หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการปรับปรุงในการเป็นแหล่งรายได้แหล่งใหม่ที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถใช้สนับสนุนการจัดการเงินทุนเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น การได้ผลประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Land Value Capture) การได้ผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เน้นระบบขนส่งมวลชน(Transit-oriented Development) การได้ผลประโยชน์จากมูลค่าทางการค้า (Commercial Value

# โครงสร้างพื้นฐานทั่วไปในประเทศไทย

| โครงสร้างพื้นฐาน   | ความเป็นเจ้าของ                                                                                                                   |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ถนนและทางหลวง      | โดยทั่วไปเป็นของรัฐ แม้ว่าบริษัทเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการและ/หรือสร้างถนนและสะพานที่มีการเก็บค่าผ่านทางก็ตาม                        |
| ขนส่งมวลชน         | โดยทั่วไปแล้วรถไฟและรถโดยสารจะเป็นของรัฐ แต่บ่อยครั้งที่มีผู้ให้บริการรถโดยสารขนาดเล็ก แท็กซี่มีเตอร์ และรถตุ๊กๆ ที่เป็นเอกชนด้วย |
| น้ำและน้ำเสีย      | โดยปกติระบบน้ำและน้ำเสียจะเป็นของรัฐ หรืออาจดำเนินการโดยผู้ประกอบการเอกชนและเป็นการร่วมทุนฯ                                       |
| การจัดการขยะมูลฝอย | ส่วนใหญ่เป็นของรัฐ แต่สามารถพบเห็นภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเก็บขยะ และการร่วมทุนฯ ในการจัดการสถานที่กำจัดขยะ เพิ่มมากขึ้น          |
| โทรคมนาคม          | เป็นของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น แม้ว่าจะยังมีบางส่วนเป็นของรัฐ                                                                           |
| ไฟฟ้า              | มีความหลากหลาย: รูปแบบที่ภาครัฐและเอกชนเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย                                                      |
| โรงเรียน           | โดยปกติแล้วโรงเรียนเป็นของรัฐ แม้ว่าโรงเรียนเอกชนมักจะให้บริการนักเรียนที่ครอบครัวยุคมีรายได้สูงกว่าก็ตาม                         |
| โรงพยาบาลและคลินิก | มีทั้งรัฐและเอกชนเป็นเจ้าของและให้บริการในพื้นที่เดียวกัน                                                                         |
| สวนสาธารณะ         | โดยปกติแล้วจะเป็นของรัฐ แม้ว่าสวนสนุกมักจะเป็นของภาคเอกชน                                                                         |
| ที่อยู่อาศัย       | นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เอกชนสร้างที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ในราคาตลาด หน่วยงานของรัฐมักจะรับผิดชอบด้านที่อยู่อาศัยเพื่อสังคม            |
| ห้องสมุด           | มักเป็นของรัฐ                                                                                                                     |





**THE WORLD BANK**

IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

[worldbank.org](http://worldbank.org)