

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาเมืองขอนแก่นสู่การเป็นเมือง  
อัจฉริยะ: ศึกษากรณีโครงการการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา

PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP IN KHON KAEN URBAN  
DEVELOPMENT AS A SMART CITY: A CASE STUDY OF LIGHT RAIL  
TRANSIT (LRT) CONSTRUCTION PROJECT

ปิยะมาศ ทัพมงคล<sup>1</sup> และอัครกรม์ วงศ์ปรีดี<sup>2</sup>  
Piyamart Tupmongkol<sup>1</sup> and Achakorn Wongpreedee<sup>2</sup>

<sup>1</sup> หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
กรุงเทพมหานคร

<sup>2</sup> คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร

<sup>1</sup> Doctor of Public Administration, Public Policy, National Institute of Development Administration  
Bangkok

<sup>2</sup> Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration  
Bangkok

E-mail: fonjas\_s@hotmail.com

Received:	December 1, 2020
Revised:	February 6, 2021
Accepted:	February 25, 2021

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการและลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาเมืองขอนแก่นในโครงการการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา 2) เพื่อศึกษาบทบาทและการดำเนินงานร่วมกันของภาครัฐและภาคเอกชนในการร่วมมือเพื่อการพัฒนาเมืองขอนแก่น 3) เพื่อศึกษาถึงจุดเด่น ปัญหา และอุปสรรคของการพัฒนาเมืองในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และ 4) เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับรัฐบาลซึ่งเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ ใช้การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐ (ราชการส่วนภูมิภาค) ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 แห่ง ใช้การสังเกต และใช้ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือหลักในการจัดเก็บข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า 1) ความร่วมมือดังกล่าวเกิดจากการที่เมืองขอนแก่นตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ของเมืองซึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตของเมืองขอนแก่นที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชนจึงมีแนวคิดที่จะพัฒนาเมืองให้กลายเป็นเมืองอัจฉริยะ โดยเริ่มจากการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนเป็นอันดับแรก 2) เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการก่อสร้าง ภาคเอกชนในนามบริษัทของแก่นพัฒนาเมือง (KKTT) จึงได้เข้ามาช่วยในการผลักดันโครงการการพัฒนาเมืองขอนแก่น โดยในเบื้องต้นได้สนับสนุนในเรื่องงบประมาณในการผลักดันโครงการ จึงทำให้โครงการการพัฒนาเมืองขอนแก่นเป็นโครงการที่ถูกริเริ่มจากพื้นที่

(bottom-up) ที่เป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง ในนามบริษัทขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) จำกัด และภาคเอกชน 3) การผลักดันโครงการพัฒนาเมืองขอนแก่นก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจที่อาจจะยังไม่เพียงพอ และ 4) การพัฒนาเมืองโดยเฉพาะเมืองในส่วนภูมิภาคต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

### คำสำคัญ

การพัฒนาเมือง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ABSTRACT

There four objectives in this study: 1) to examine the emergence and the ways in which the state and private sectors collaborated on the urban development project of Khon Kaen, 2) to analyze the roles and collaborative practices of the state and private sectors in the urban development of Khon Kaen, 3) to analyze the strength, limitations, problems and obstacles of the urban development in the form of state-private sector collaboration, and 4) to propose the policy recommendation to the government. This research was qualitative and its method included interviews related people: public sector (provincial part, private sector and five Local governments), observation and related documents were collected as tools for data collection.

The research found that 1) the collaborative project was originated from the awareness of the urban problems which resulted from the fast-paced development of the City of Khon Kaen. The local administration, private sector, and the civil society had the ideas of to transform Khon Kaen into a smart city. The development of public transport was the first step of the project. 2) Due to the budget of the local administration was still limited for the construction. As a result, Khon Kean City Development (KKTT) Co., LTD as a private sector took part in the project. At the initial stage, it provided the financial support to the construction. The project of Khon Kaen Transit System (KKTS), therefore, was originated from the bottom-up sphere as it was the collaboration among five local governments in Khon Kaen as a private company. 3) Obstacles arose at times due to the insufficient decentralization of the Thai state. 4) Urban Development project, particularly in provincial areas, should have collaboration form the central government and provincial part.

### Keywords

Urban Development, Public-private Partnership, Local Government

### ความสำคัญของปัญหา

รัฐมีหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะให้กับประชาชน แต่รัฐโดยลำพังอาจมีงบประมาณและทรัพยากรไม่เพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ รวมทั้งภาครัฐยังมีข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพและด้านนวัตกรรม โดยเฉพาะการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา (Koppenjan and Enserink, 2009) รัฐจึงต้องดึงทรัพยากรจากภาคเอกชนเข้ามา โดยเป็นการใช้ทรัพยากรของทั้ง 2 ฝ่ายร่วมกัน จึงเกิดเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้าร่วมในการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐไม่สามารถทำได้ ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวถูกมองว่าเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ (Ke, Wang, Chan, & Lam, 2010) แนวคิดนี้จึงถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศในกลุ่มประเทศในทวีปยุโรป (Tang, Shen & Cheng, 2010) โดยในปี 1858 รูปแบบตามแนวคิดการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชนถูกนำมาใช้ในการก่อสร้างคลองสุเอซ (Cartlidge, 2006) และในปี 1997 ประเทศอังกฤษได้นำรูปแบบของ PPP ไปใช้ในหลาย ๆ กิจกรรม (Winch, 2000, cited in Tang, Shen and Cheng, 2010)

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนหรือ PPP คือ “การร่วมมือกันในระยะยาวระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยมีเป้าหมายที่จะให้บริการสาธารณะหรือการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่” (Cartlidge, 2006) PPP จึงเป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายในการดึงภาครัฐและภาคเอกชนร่วมแบ่งปันทั้งความเสี่ยงและผลประโยชน์ ซึ่งมีขอบเขตตั้งแต่การจ้างให้เอกชนจัดทำในเรื่องของการให้บริการต่าง ๆ ไปจนถึงการยอมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในการลงทุน (financing) การออกแบบ (design) ก่อสร้าง (construction) การบริหารจัดการ (operation) การดูแลรักษา (maintenance) หรือรับผิดชอบในภารกิจอื่นๆ (Li, Akintoye, Edwards & Hardcastle, 2005)

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีโครงการที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งมีกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องนี้ ซึ่งโครงการเด่น ๆ ในประเทศไทยก็จะเป็นการก่อสร้างรถไฟฟ้าบีทีเอสในส่วนต่อขยาย ที่เป็นความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ เทศบาลนครกรุงเทพ เป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทจำนวน 44,994 หุ้น ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัท (The Krungthep Thanakom Co., LTD, 2019) การที่กรุงเทพมหานครถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ทำให้การดำเนินงานทั้งหมดของบริษัทอยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ที่มีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ ส่วนในจังหวัดอื่น ๆ ยังไม่มีโครงการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเกิดขึ้น จนกระทั่งเมืองขอนแก่นได้พยายามใช้รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชน โดยเล็งเห็นว่าหากเมืองขอนแก่นมีระบบขนส่งมวลชนที่ทันสมัยจะเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับคนในเมือง (Taweesaengsakulthai, 2018) และยังสามารถช่วยพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจให้กับเมืองขอนแก่นอีกด้วย

เมืองขอนแก่น ถือเป็นเมืองที่มีความเจริญในลำดับต้น ๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม้ว่าในพื้นที่นอกเมืองจะยังคงมีลักษณะความเป็นชนบท แต่พื้นที่ในเขตเมืองนั้น มีความเติบโตไม่ต่างจากเมืองใหญ่อื่น ๆ ในประเทศไทย เนื่องจากเมืองขอนแก่นอาจถือได้ว่าเป็นจุดศูนย์กลางของภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือ อีกทั้งเมืองขอนแก่นยังเป็นศูนย์กลางในเรื่องของการศึกษามาเป็นเวลานาน และยังมีการพัฒนาด้านการแพทย์จนกระทั่งสามารถเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์ได้อีกด้วย ส่วนทางด้านเศรษฐกิจนั้น เมืองขอนแก่นมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจค่อนข้างสูงเช่นกัน และเป็นการเติบโตอย่างก้าวกระโดด ซึ่งเห็นได้จากการมีแหล่งเศรษฐกิจกระจายอยู่ทั่วมือง ประกอบกับมีการพัฒนาด้านอสังหาริมทรัพย์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งขอนแก่นจังหวัดขอนแก่นมี GDP (2018) ของจังหวัดสูงเป็นอันดับหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อยู่ที่ 211,192 ล้านบาท (Office of the National Economic and Social Development Council, 2020) และมีประชากรหนาแน่นเป็นอันดับ 5 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ 165.61 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร (2019) (National Statistical Office, 2019) ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ สร้างให้เมืองขอนแก่นมีความแตกต่างจากเมืองอื่นๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นอกจากนี้ เมืองขอนแก่นยังเป็นส่วนหนึ่งของ “ระเบียงเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง” (Greater Mekong Subregion Economic Corridors) ซึ่งเป็น “โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง” (Greater Mekong Subregion: GMS) มีสมาชิกจำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (มณฑลยูนนาน) วัตถุประสงค์ความร่วมมือก็เพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันและเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจในการค้าโลก โดยการส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ทั้งการค้า การลงทุน และการบริการ เพื่อให้เกิดการจ้างงาน ยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน และส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน รวมทั้งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (Niyomsin [compose], 2019) และยังเป็นจังหวัดที่ได้รับเลือกให้มีการก่อสร้าง “ท่าเรือบก” (Dry Port) โดยจะตั้งอยู่ในพื้นที่ในตำบลม่วงหวาน อำเภอน้ำพอง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ติดกับอำเภอเมืองขอนแก่น

ด้วยเหตุที่เมืองขอนแก่นได้ตระหนักถึงความเติบโตของเมืองที่เป็นไปอย่างก้าวกระโดด ทำให้เมืองต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ ไม่ต่างกับเมืองขนาดใหญ่ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการจราจร ปัญหามลพิษและมลภาวะสิ่งแวดล้อม ปัญหาการจัดการขยะ และปัญหาสังคมอื่น ๆ เช่น ปัญหาแรงงานข้ามชาติ และปัญหาการอพยพของภาคแรงงานเข้าสู่เมือง (Teekayupan, 2014) อีกทั้งทางเกิดโตของเมืองก็อาจจะเป็นไปอย่างไม่มีทิศทางและในที่สุดก็อาจจะไม่สามารถควบคุมการเติบโตของเมืองได้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 แห่ง ได้ร่วมกันกับภาคเอกชนในนามบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด หรือ KKTT ซึ่งเป็นการรวมตัวของนักธุรกิจรุ่นใหม่ของเมืองขอนแก่นที่สืบทอดกิจการต่อจากรุ่นก่อน ร่วมกับภาคประชาชนและมหาวิทยาลัยในจังหวัดขอนแก่นวางแผนทางการพัฒนาเมือง โดยมีแนวทางร่วมกันในการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (smart city) เริ่มจากด้านระบบขนส่งอัจฉริยะ หรือ smart mobility เพราะเมืองขอนแก่นเริ่มประสบปัญหาเรื่องการจราจรและปัญหามลภาวะ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดทำระบบขนส่งมวลชนเพื่อลดการใช้รถส่วนบุคคล และอาจช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรและปัญหามลภาวะได้ในอนาคต (Taweesaengsakulthai, 2018; Praditpong, 2019; Wanapitakkun, 2019)

ระบบขนส่งมวลชนหรือระบบขนส่งสาธารณะที่เมืองขอนแก่นกำลังจัดทำคือโครงการรถไฟฟ้ารางเบาที่จะใช้พื้นที่เกาะกลางถนนมิตรภาพเป็นพื้นที่วางรางรถไฟฟ้าตามเส้นทางเหนือใต้เริ่มตั้งแต่พื้นที่ของเทศบาลตำบลสำราญไปจนถึงพื้นที่ของเทศบาลตำบลท่าพระ และผ่านพื้นที่ของ

เทศบาลตำบองเก่า เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองศิลา โดยในการผลักดันโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา นั้น เทศบาลนครขอนแก่นจะเป็นผู้มีบทบาทหลักเพราะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่และเป็นผู้ริเริ่มโครงการร่วมกับภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ทั้ง 5 เทศบาล ก็ได้ทำงานร่วมกันผ่านบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ซึ่งเป็นบริษัทที่มีบทบาทเป็นตัวแทนของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง มีหน้าที่ในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาและอาจจะเป็นผู้บริหารจัดการโครงการรถไฟฟ้ารางเบาเมื่อโครงการก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่การดำเนินการของบริษัทก็จะอยู่ภายใต้ นโยบายและการกำกับดูแลของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง (Anutara-angkoon, 2019; Praditpong, 2019, Wanapitakkun, 2019)

จากบริบทของเมืองขอนแก่น การวิจัยในครั้งนี้ จึงให้ความสนใจไปที่การกำหนดและปฏิบัติ นโยบายการพัฒนาเมือง โดยจะทำการศึกษาเมืองขอนแก่น ซึ่งเป็นเมืองต้นแบบของการพัฒนาเมือง โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาของเมืองอย่างเป็นระบบ และมีทิศทาง ซึ่งจะศึกษาถึงพัฒนาการของการพัฒนาเมืองโดยความร่วมมือจากภาคเอกชนในการเข้ามาร่วมการพัฒนาเมืองภายใต้ นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐบาล ว่าความร่วมมือดังกล่าว ฤทธิเริ่มมาจากส่วนใด และต้องเผชิญกับความท้าทายใดบ้าง เพื่อเป็นกรณีศึกษาให้กับเมืองอื่น ๆ ที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาเมืองในรูปแบบเดียวกัน

### โจทย์วิจัย/ปัญหาวิจัย

1. การทำความเข้าใจระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาของเมืองขอนแก่นมีความเป็นมาอย่างไร และความร่วมมือนั้น มีลักษณะเป็นอย่างไร
2. การดำเนินงานร่วมกันของภาครัฐและภาคเอกชนในการร่วมมือเพื่อการพัฒนาเมืองขอนแก่นในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา นั้น แต่ละภาคส่วนมีบทบาทอย่างไร
3. การพัฒนาเมืองในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาที่ริเริ่มในเมืองขอนแก่นมีจุดเด่นอะไรบ้าง และความร่วมมือดังกล่าวต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทายอย่างไรบ้างในบริบทการกระจายอำนาจของประเทศไทย

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการและลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาเมืองขอนแก่นในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา
2. เพื่อศึกษาบทบาทและการดำเนินงานร่วมกันของภาครัฐและภาคเอกชนในการร่วมมือเพื่อการพัฒนาเมืองขอนแก่นในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา
3. เพื่อศึกษาถึงจุดเด่น ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเมืองในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา
4. เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในเรื่องของการพัฒนาเมืองโดยการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาเมือง เมืองที่จะนำมาศึกษา คือ เมืองขอนแก่น ซึ่งเป็นเมืองที่มีภาคเอกชนร่วมกันจดทะเบียนเป็นบริษัทและเข้ามาร่วมมือกับภาครัฐในการพัฒนาเมือง และได้เริ่มดำเนินโครงการไประยะหนึ่งแล้ว

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอในการศึกษา จะใช้การใช้วิธีการเก็บข้อมูล 3 วิธี คือ สัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการศึกษาจากเอกสาร (document analysis) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การสัมภาษณ์เชิงลึกจะใช้การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องใน 3 กลุ่ม เพื่อให้เกิดการตรวจทานข้อมูลระหว่างกันเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือของข้อมูล (triangulation of qualitative sources) (Patton, 2015) คือ กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการการพัฒนาเมืองโดยความร่วมมือกับภาคเอกชน (นายกเทศมนตรี, รองนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้อง, ปลัดเทศบาล หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในโครงการนี้) จำนวน 6 คน, กลุ่มที่ 2 คือ ข้าราชการในส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่โครงการต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง จำนวน 4 คน และกลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มภาคเอกชน ผู้ริเริ่มให้เกิดความร่วมมือในการร่วมลงทุนกับภาครัฐ จำนวน 5 คน นอกจากนี้ ยังได้สัมภาษณ์นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องของเมืองอีก 1 คน ซึ่งการเข้าถึงผู้ที่ข้อมูลในแต่ละจังหวัดจะใช้วิธีการ snowball เพื่อให้ไปถึงบุคคลสำคัญ ๆ ที่สามารถให้ข้อมูลได้ (key informants)

2. การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ใช้ในการร่วมสังเกตการณ์การดำเนินโครงการที่เป็นความร่วมมือของภาครัฐกับภาคเอกชน เช่น การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา เป็นต้น

3. การศึกษาจากเอกสารจะเป็นการศึกษาจากงานวิจัย บทสัมภาษณ์ และบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการเริ่มต้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ระเบียบต่าง ๆ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

ในการทำวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพนั้น จะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากการตีความข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก บทสัมภาษณ์ และข้อมูลในเชิงเอกสารเพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ โดยมีการถอดคำสัมภาษณ์และรายละเอียดจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นและได้เห็นถึงข้อมูลต่าง ๆ อย่างชัดเจน นอกจากนี้ การสอบทานข้อมูลแบบสามเส้า (triangular analysis) ก็จะถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น โดยใช้การสอบทานข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน (triangulation of qualitative sources) (Patton, 2015) ในการวิจัยนี้จะเป็นการสอบทานข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งข้อมูล 3 กลุ่มหลัก คือ ภาครัฐ (ส่วนภูมิภาค) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน

## ผลการวิจัย

ผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ จะนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ดังต่อไปนี้  
วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาพัฒนาการและลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐ  
และภาคเอกชนในการพัฒนาเมืองขอนแก่นในโครงการการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา

โครงการรถไฟฟ้ารางเบา หรือ Light Rail Transit: LRT (ระยะที่ 1) เป็นโครงการการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นเมือง Smart City ซึ่งเป็นโครงการด้านขนส่งมวลชนหรือ Smart Mobility ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มสัดส่วนรูปแบบการเดินทางในชีวิตประจำวันให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น และยังเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการในรูปแบบระบบขนส่งมวลชนของเมืองที่อยู่ในส่วนภูมิภาค พร้อมกับการพัฒนาเมืองโดยมีระบบขนส่งมวลชนเป็นตัวนำ (Transit Oriented Development) และเป็นโครงการต้นแบบของจังหวัดขอนแก่น

เส้นทางรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) มีทั้งในส่วนที่เป็นทางยกระดับและส่วนที่อยู่ในระดับผิวถนน ซึ่งเส้นทางจะอยู่บนถนนมิตรภาพ โดยจะใช้พื้นที่บริเวณเกาะกลางถนนและไหล่ถนนเป็นเส้นทางเดินรถ ซึ่งเป็นเส้นทางสายเหนือ - ใต้ ระหว่างเทศบาลตำบลท่าพระถึงเทศบาลตำบลสำราญ รวมระยะทาง 26 กิโลเมตร มีจำนวนสถานีรวม 21 สถานี และจะใช้รถไฟฟ้าที่ผลิตและประกอบในประเทศจำนวน 15 ขบวน ขบวนละ 3 ตู้ โดย 1 ขบวนสามารถบรรจุผู้โดยสารได้ 180 คน (Khon Kaen City Development Co., LTD: KKTT, 2018)

นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี หรือ Transit-Oriented Development (TOD) ซึ่งเป็น รูปแบบหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีของระบบขนส่งมวลชน เพื่อให้เกิดความกระชับ (compact) และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน (mixed-use) ทั้งในรูปของที่อยู่อาศัย ร้านค้า หน่วยธุรกิจ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ การใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะนี้จะอยู่ไม่ไกลจากระบบขนส่งสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวกให้คนหันมาเลือกใช้ระบบขนส่งสาธารณะมากกว่าใช้รถส่วนตัว โดยมีเป้าหมายสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่รอบสถานีในระยะ 500 เมตร ตลอด 2 ฝั่งตามแนวถนนมิตรภาพ (Khon Kaen City Development Co., LTD: KKTT, 2018)

อาจกล่าวได้ว่า การก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาของเมืองขอนแก่น เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเมืองขอนแก่นที่ถูกออกแบบไว้ตามแนวทางเมืองอัจฉริยะ หรือ Smart City หากโครงการนี้สามารถปฏิบัติได้จริงตามที่วางแผนและเป้าหมายไว้ ก็จะกลายเป็นต้นแบบของการพัฒนาเมืองให้กับเมืองอื่น ๆ ที่มีศักยภาพใกล้เคียงกับเมืองขอนแก่น

จุดเริ่มของแนวคิดการพัฒนาเมืองมาจากการประชุมสัมมนา “เหลียวหลังมองปัจจุบันกับความคาดหวังของแก่นทศวรรษหน้า” ในปี พ.ศ. 2551 ที่มีคนกลุ่มเข้ามาร่วมในเวที ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนครขอนแก่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น สภานายความ หอการค้าจังหวัดขอนแก่น สภาอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยขอนแก่น สภาองค์กรชุมชน และกลุ่มอื่น ๆ อีกหลายกลุ่ม โดยมีการเสวนาในหลากหลายประเด็น แต่ประเด็นที่ได้รับความสนใจที่จะนำมาขับเคลื่อนต่อและเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเมืองขอนแก่นก็คือ ประเด็นเรื่องขนส่งมวลชน จนเกิดเป็นแนวคิดการจัดทำระบบขนส่งมวลชนในรูปแบบรถโดยสารด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit: BRT) อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของการระดมทุนที่กำหนดว่าระบบขนส่งมีการระดมทุนได้แต่ต้องเป็นระบบขนส่งระบบราง

เท่านั้น โครงการรถโดยสารด่วนพิเศษจึงถูกปรับเปลี่ยนเป็นโครงการรถไฟฟ้ารางเบา หรือ LRT เพื่อให้เข้าเงื่อนไขของการระดมทุนสาธารณะในอนาคต (Phetpradub, 2018)

การจัดทำโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ซึ่งรวมทั้งระบบขนส่งมวลชนนั้น ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ลำพังเพียงงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถจัดทำโครงการในลักษณะนี้ได้ ซึ่งในกรณีของรถโดยสารด่วนพิเศษนั้น ปัญหาสำคัญที่ทำให้ต้องยุติโครงการก็คือปัญหาด้านงบประมาณที่รัฐบาลไม่มีงบประมาณที่จะจัดสรรให้ได้ จนกระทั่งมีกลุ่มเอกชนเข้ามาสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณ แต่รถโดยสารด่วนพิเศษก็ยังคงติดปัญหาในเรื่องของการระดมทุน จึงได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นรถไฟฟ้ารางเบาโดยมีภาคเอกชนยังคงให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการบริหารจัดการโครงการและการวางแผนทางในการจัดหางบประมาณมาก่อสร้างให้แล้วเสร็จ

เมื่อได้ข้อสรุปว่าเมืองขอนแก่นจะจัดทำระบบขนส่งมวลชนในรูปแบบของรถไฟฟ้ารางเบา โดยความร่วมมือของภาคเอกชน ก็ได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้และรูปแบบของรถไฟฟ้ารางเบา โดยมหาวิทยาลัยขอนแก่นร่วมกับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) จนกระทั่งผ่านการอนุมัติในหลักการให้มีการก่อสร้างจากรัฐบาลภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในเงื่อนไขที่ขอนแก่นเป็นหัวขบวนที่มีความพร้อมในการจัดทำโครงการดังกล่าว โดยโครงการนี้ไม่ขอใช้งบประมาณจากรัฐแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวทางการได้มาซึ่งโครงการหรือนโยบายในแบบ bottom-up approach เพราะโครงการการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาถูกริเริ่มมาจากคนในท้องถิ่น การขับเคลื่อนก็ทำโดยคนในท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลเป็นเพียงแค่ผู้ให้การอนุญาตเพื่อให้เกิดการก่อสร้างขึ้นได้เท่านั้น

การผลักดันโครงการรถไฟฟ้ารางเบาของเมืองขอนแก่น นอกจากกลุ่มสื่อและภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนในตอนต้นแล้ว กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันจนโครงการฯ มีความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมก็คือกลุ่มภาคเอกชน ได้แก่ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง คือ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ โดยทั้ง 5 เทศบาล ทำการบริหารโครงการฯ ผ่านบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ซึ่งก็พยายามที่จะจัดประเภทของตัวเองให้อยู่ในกลุ่มภาคเอกชน

ในเรื่องของแนวทางการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนของเมืองขอนแก่นที่อาจจะเป็นในรูปแบบของ “Build Operate and Transfer (BOT)” ที่เอกชนจะเป็นผู้ลงทุนในโครงการและบริหารจัดการตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา เมื่อครบกำหนดสัญญาก็จะโอนมาให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาบทบาทและการดำเนินงานร่วมกันของภาครัฐและภาคเอกชนในการร่วมมือเพื่อการพัฒนาเมืองขอนแก่นในโครงการการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา

บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2558 ด้วยทุนจดทะเบียน 200 ล้านบาทนั้น เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มนักธุรกิจในระดับแนวหน้าของเมืองขอนแก่นและเป็นนักธุรกิจรุ่นใหม่ทายาทของนักธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นที่มองเห็นถึงปัญหาของเมืองขอนแก่นในอนาคตหากเมืองมีการเติบโตขึ้น จึงต้องการวางระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเติบโตของเมือง ประกอบไปด้วยนักธุรกิจที่เป็นเจ้าของธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นที่เข้าร่วมก่อตั้ง (Co-founder) บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด จำนวน 15 คน และที่ปรึกษา



จำนวน 7 คน และดึงบริษัทขนาดใหญ่เข้ามาร่วมเป็นภาคี จำนวน 20 บริษัท ซึ่งก็จะเป็นธุรกิจของตนเอง โดยระดมทุนบริษัทละ 10 ล้านบาท เป็นเงินรวม 200 ล้านบาท และได้มีการชักชวนองค์กรทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีก 8 องค์กร และองค์กรจีนในจังหวัดขอนแก่น อีก 24 องค์กร

ในการวางบทบาทของบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัดนั้น ได้วางบทบาทของตนเองในลักษณะของการเป็นกลุ่ม Think Tank ให้กับเมืองขอนแก่นในการวางแผนการพัฒนาเมืองและเป็นองค์กรสะสมความรู้ความชำนาญ ร่วมประสานงาน ร่วมผลักดัน สนับสนุนเงินทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดขอนแก่นในเชิงออกแบบและพัฒนาเมืองอย่างถูกหลักวิชาการและให้เมืองขอนแก่นเติบโตอย่างมีทิศทางสมกับเป็นเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคอาเซียนและเมืองในอนาคต

หากพิจารณาถึงกลุ่มบุคคลที่เข้ามาร่วมในการก่อตั้ง บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ก็จะเป็นนักธุรกิจรุ่นใหม่ของเมืองขอนแก่นที่สืบทอดกิจการหรือขยายกิจการจากรุ่นพ่อ-แม่ ที่ค่อนข้างเป็นธุรกิจขนาดใหญ่และมีรากฐานที่มั่นคงไม่ใช่แค่ในจังหวัดขอนแก่น แต่เป็นภาคอีสาน หรือระดับประเทศ อีกทั้ง บุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความรู้ในการบริหารจัดการเชิงธุรกิจ อีกทั้ง บุคคลเหล่านี้ บางคนเคยดำรงตำแหน่งสำคัญในเชิงธุรกิจของจังหวัดขอนแก่นทั้ง ประธานสภาหอการค้าจังหวัดขอนแก่น ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น กลุ่มคนเหล่านี้ถือเป็นกลุ่มชนชั้นนำ (elite) ทางธุรกิจของเมืองขอนแก่นทั้งสิ้น จึงไม่แปลกที่จะสามารถดึงองค์กรทางเศรษฐกิจและบริษัทเอกชนจำนวนมากมาเป็นภาคีในการทำงานและการลงทุนกับโครงการการพัฒนาเมืองขอนแก่น ทำให้สามารถสนับสนุนการดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบาได้

อย่างไรก็ตาม บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ได้จำกัดบทบาทของตัวเองไว้ที่การวางแผนและการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การสนับสนุนในเรื่องของข้อมูลต่าง ๆ รวมไปถึงการเจรจากับผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ส่วนการบริหารจัดการโครงการที่จะเป็นหน้าที่ของเทศบาลที่เกี่ยวข้องทั้ง 5 แห่ง ซึ่งบริหารโครงการฯ ผ่านบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด

เทศบาลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลจำนวน 5 แห่ง ที่อยู่ในเส้นทางของรถไฟฟ้า ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) โดยที่ตามโครงการการพัฒนาเมืองขอนแก่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้ง 5 แห่ง ถือได้ว่าเป็นตัวแสดงที่บทบาทสำคัญในการร่วมกับภาคเอกชนรวมไปถึงภาคประชาสังคมในการผลักดันการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาของเมืองขอนแก่น แต่จากสภาพของการเป็นภาครัฐและยังเป็นภาครัฐที่เป็นคนละหน่วยงาน ทั้ง 5 เทศบาลจึงมีแนวคิดที่จะร่วมกันดำเนินโครงการการพัฒนาเมืองขอนแก่นตามข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ได้อนุญาตให้เทศบาลร่วมจัดทำภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อทำกิจการเกี่ยวกับเรื่องของสาธารณูปโภคซึ่งเทศบาลต้องถือหุ้นไม่น้อยกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ โดยบัญญัติไว้ในบทที่ 4 เรื่องสหการ ในมาตราที่ 58 ที่เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปสามารถร่วมกันจัดทำภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ได้ ในท้ายที่สุด โดยจัดตั้งเป็นบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด หรือ KKTS เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่เป็นผู้บริหารจัดการโครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาและโครงการ

อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองขอนแก่นที่อาจจะมีขึ้นในอนาคต ซึ่งบริษัทนี้จะทำงานภายใต้นโยบายและการกำกับดูแลของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง และเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ก็มีฐานะเป็นเจ้าของบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด และถือหุ้นรวมกันร้อยละ 100 (Wanapitakkun, 2019)

เหตุผลของการทำงานร่วมกันภายใต้บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เทศบาลทั้ง 5 แห่งนั้น อาจเป็นเพราะว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือเป็นหน่วยราชการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอนต่าง ๆ ดังนั้น การจัดหาหน่วยงานอื่นมาดำเนินงานแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของบริษัทเอกชนก็เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงหรือลดขั้นตอนการดำเนินการตามระบบราชการที่มีความล่าช้าและต้องผ่านขั้นตอนมากมาย และอาจช่วยทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น

บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทขึ้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 โดยมีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกจำนวน 5,000,000 บาท โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัวแทนของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ในการบริหารจัดการการดำเนินโครงการการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา ซึ่งเงินจดทะเบียนมาจากการที่ภาคธุรกิจได้บริจาคเงินให้กับเทศบาลทั้ง 5 แห่ง

ในการบริหารงานของบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด นั้น ใช้รูปแบบของคณะกรรมการบริหารด้วยวิธีการว่าจ้าง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และสามารถได้รับการคัดเลือกให้มาดำรงตำแหน่งได้อย่างต่อเนื่อง โดยคณะกรรมการบริหารที่ถูกทาบทามมานั้น มีทั้งนักธุรกิจในเมืองขอนแก่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้บริหารมืออาชีพ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหาร 4 คน เคยดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในองค์กรทางเศรษฐกิจในเมืองขอนแก่น มีเพียง 1 คน ที่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานบริหารงานด้านระบบขนส่งมวลชนมาก่อน

ในปัจจุบัน บทบาทหน้าที่ของบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด มีหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา โดยมีเทศบาลทั้ง 5 แห่ง เป็นบอร์ดบริหารและเป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารงาน ส่วนรายได้ก็จะมาจากภาคเอกชนและอาจมีรายได้บางส่วนที่มาจากการขายเอกสารเกี่ยวกับการประมูล ซึ่งในขณะนี้ โครงการการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางกำลังพยายามหาทางออกในปัญหาบางเรื่อง จึงยังไม่สามารถเดินทางไปสู่ขั้นตอนของการก่อสร้างได้

หากจะมองในประเด็นของทิศทางผลการผลักดันนโยบายสาธารณะในเรื่องของการพัฒนาเมืองนั้น หากมองในมุมมองของ top-down approach การริเริ่มนโยบายสาธารณะหรือโครงการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งก็คือนักการเมืองผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ ที่จะเป็นผู้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาและดำเนินการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อทำให้การพัฒนาเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนพื้นที่ที่ได้รับเลือกให้เป็นพื้นที่เป้าหมาย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ก็จะรับนโยบายไปจัดทำให้บรรลุผลสำเร็จ ในความเป็นจริง ไม่ใช่เพียงพื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดที่ต้องการให้เกิดการพัฒนา แต่ยังมีพื้นที่อื่น ๆ ที่ต้องการได้รับงบประมาณจากรัฐเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาตามแนวทางที่ได้วางไว้เช่นกัน เพียงแต่ว่าพื้นที่เหล่านั้นไม่ใช่พื้นที่ที่เป็นเป้าหมายลำดับต้น ๆ และรัฐบาลเองก็มียกงบประมาณไม่เพียงพอที่จะกระจายออกไปได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น พื้นที่ที่ไม่ใช่เป้าหมายของรัฐก็ต้องรอและลุ้นว่าจะเมื่อใดจะได้รับเลือกให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนา

จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดหนึ่งที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาเมือง แต่ขอนแก่นไม่ได้เป็นจังหวัดลำดับต้น ๆ ที่รัฐจะจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ เพราะในอดีตที่ผ่านมา จังหวัดขอนแก่นเป็นเพียงจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ไม่มีอะไรโดดเด่น แม้ว่าในปัจจุบัน เมืองขอนแก่นกลายเป็นเมืองที่อยู่ใจกลางยุทธศาสตร์ทางการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศก็ตาม แต่เมื่อเทียบกับอีกหลายจังหวัดแล้วก็ยังคงมีความสำคัญน้อยกว่า จึงยังไม่ใช่จังหวัดต้น ๆ ที่จะได้รับงบประมาณในการพัฒนา

จากข้อจำกัดดังกล่าว ก็ไม่ได้ทำให้คนในเมืองขอนแก่นที่มีความต้องการเห็นเมืองขอนแก่นพัฒนาขึ้น เกิดการยอมรับต่อชะตากรรม ในทางตรงกันข้าม ได้เริ่มมีการหาช่องทางในการพัฒนาเมืองโดยไม่พึ่งพิงหรือรอคอยงบประมาณจากรัฐ โดยมีแนวความคิดว่า หากเมืองมีศักยภาพที่จะสามารถพัฒนาเมืองของตนเองได้ รัฐก็ควรที่จะต้องเปิดโอกาสให้เมืองนั้น ๆ สามารถดำเนินงานด้วยตัวเอง จนกระทั่งเมืองขอนแก่นเป็นเมืองแรกที่รัฐยินยอมให้บริษัทเอกชนในฐานะตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาโดยไม่ใช้งบประมาณจากรัฐ

อาจกล่าวได้ว่า ความต้องการดังกล่าวเกิดขึ้นจากส่วนล่างโครงการสร้างอำนาจในการบริหารประเทศ คือ เกิดจากประชาชนในท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อผลักดันให้จังหวัดสามารถดำเนินโครงการการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ เริ่มตั้งแต่การกำหนดทิศทางของการพัฒนาเมืองไปจนถึงการบริหารจัดการการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ดังนั้น การผลักดันโครงการการพัฒนาเมืองของเมืองขอนแก่นจึงมีลักษณะเป็น bottom-up โดยเริ่มจากการพูดคุยกันของกลุ่มบุคคลหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนที่เป็นนักธุรกิจรุ่นใหม่ที่สืบทอดการประกอบกิจการจากรุ่นพ่อ-แม่ในเมืองขอนแก่น ภาคประชาชน สื่อ และสถาบันการศึกษา และได้ร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นเมืองอัจฉริยะ โดยได้มีการผลักดันโครงการรถไฟฟ้ารางเบาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ Smart Mobility และอยู่ภายใต้แนวความคิดการพัฒนาเมืองขอนแก่น อย่างไรก็ตาม หากขอนแก่นเป็นจังหวัดที่มีโอกาสได้รับงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการดังกล่าวก็คงไม่เกิดปัญหาใด ๆ แต่จากการพิจารณาของผู้มีส่วนร่วมในการผลักดันการพัฒนาเมืองขอนแก่นนั้น เห็นว่าโอกาสที่จะได้รับงบประมาณจากรัฐนั้นมีน้อยมากและอาจจะต้องรออีกหลายปีและอาจทำให้เมืองขอนแก่นเสียโอกาสในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้นเมืองขอนแก่นจึงตัดสินใจที่จะจัดทำโครงการการพัฒนาเมืองด้วยตัวเองโดยไม่พึ่งพิงและรองบประมาณจากรัฐ เมืองขอนแก่นจึงกลายเป็นกรณีแรกที่การพัฒนาเมืองเกิดขึ้นจากโครงสร้างในส่วนล่าง (จากท้องถิ่น) และสามารถบริหารจัดการโครงการได้เอง

แม้ว่าการเรียกร้องให้ท้องถิ่นและคนในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการในการจัดทำโครงการบริการสาธารณะขนาดใหญ่จะเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ในอีกหลายประเทศ โครงการเหล่านี้ อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่นที่การพัฒนาเมืองเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นที่สามารถริเริ่มและดำเนินการในเรื่องของการพัฒนาเมืองได้เอง ซึ่งสะท้อนความเป็น bottom-up approach นอกจากนี้ การวางแผนเกี่ยวกับเมืองควรจะเป็นการตัดสินใจร่วมกันของประชาชนในเมือง ซึ่งจะไม่สามารถทำจากส่วนบนของโครงสร้างอำนาจได้ (top-down approach) ในทางตรงกันข้าม เรื่องดังกล่าวควรจะเน้นการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ (bottom-up approach) เพื่อที่คนในเมืองจะได้มีโอกาสในการร่วมกันคิดและวางแผนทางในการพัฒนาเมืองไปในแบบที่ตนเองต้องการให้มากที่สุด

นอกจากนี้ จากการวิจัยก็จะพบลักษณะเฉพาะบางประการที่อาจจะมีแตกต่างไปจากกรณีอื่น ๆ อยู่หลายประการ แม้ว่าเมืองขอนแก่นจะพยายามเลียนแบบการร่วมมือกันของกรุงเทพมหานครและบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด (Taweesaengsakulthai, 2018; Anutara-angkoon, 2019) ก็ตาม ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวสามารถอธิบายได้ ดังต่อไปนี้

1. โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนนั้น ภาครัฐมักจะเป็นรัฐบาลกลางหรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีงบประมาณมาก เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ดูแลพื้นที่เมืองหลวงของประเทศ แต่ในกรณีของเมืองขอนแก่น ภาครัฐจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับสถานะของกรุงเทพมหานคร แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในโครงการพัฒนาเมืองขอนแก่นนั้น เป็นมีขนาดเล็กกว่าและงบประมาณที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานคร จึงอาจมีศักยภาพในการบริหารจัดการโครงการน้อยกว่ากรุงเทพมหานคร แม้ว่าจะเป็นความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 5 แห่งก็ตาม

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง ได้ใช้ช่องทางการร่วมดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปในลักษณะสหการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 โดยได้จัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด หรือ KKTS ขึ้นเป็นตัวแทนของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ให้มีฐานะเป็น “ผู้ดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าวรางเบาให้กับเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่ใช่ผู้รับจ้างหรือรับสัมปทาน” (Praditpong, 2019) และพยายามให้บริษัทดังกล่าวมีลักษณะเป็นบริษัทเอกชน เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างรวดเร็ว ไม่ติดอยู่กับระเบียบทางราชการ เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบทางราชการทุกขั้นตอน อาจทำให้การดำเนินการเกิดความล่าช้า ไม่มีความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเมืองขอนแก่นในปัจจุบัน แม้ว่าการดำเนินงานผ่านหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นเอกชนจะมีความก้าวหน้าในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยเฉพาะเมื่อโครงการต้องใช้ทรัพย์สินของทางราชการทั้งในส่วนของทางหลวงแผ่นดินและที่ดินราชพัสดุที่ศูนย์วิจัยข้าวใช้ประโยชน์อยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การดำเนินงานโครงการฯ นี้ จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการได้

3. ตามที่ได้อธิบายไปแล้วว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง แม้ว่าจะร่วมกันบริหารจัดการโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าวรางเบา แต่ก็ไม่มีงบประมาณจำนวนมากพอในการใช้จ่ายของหน่วยงานที่เป็นตัวแทน เพราะเทศบาลที่เข้าร่วมนั้นมีเทศบาลนครขอนแก่นเพียงแห่งเดียวที่มีงบประมาณเกินหนึ่งพันล้านบาท ส่วนเทศบาลอื่น ๆ มีงบประมาณอยู่ระหว่าง 60 – 100 ล้านบาท และงบประมาณจำนวนนี้ก็ไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินโครงการฯ ได้ หรือหากนำมาใช้ได้ก็ไม่สามารถใช้ได้ทั้งหมด เพราะเทศบาลต้องมีภารกิจหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายภารกิจเช่นกัน ดังนั้น เงินที่ใช้ในการบริหารและดำเนินการบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด หรือ KKTS มาจากภาคเอกชนคือ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ซึ่งนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณในลักษณะของเงินอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์แก่เทศบาลทั้ง 5 แห่ง (ผ่านหอการค้าจังหวัดขอนแก่นและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น) เพื่อส่งต่อไปยังบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด หรือ KKTS แล้ว ยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่วมผลักดันโครงการฯ ด้วย และเป็นต้นน้ำที่ทำให้โครงการ

นี้เกิดขึ้น (Praditpong, 2019) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้เกิดขึ้นตั้งแต่การร่วมกันผลักดันให้เกิดโครงการฯ แล้ว

4. โครงการที่เกิดจากการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้น กฎหมายระบุให้ภาครัฐต้องถือหุ้นเกินร้อยละ 50 เพื่อให้มั่นใจว่าภาครัฐจะมีอำนาจในการบริหารจัดการโครงการไม่ใช่ภาคเอกชน แต่ในกรณีของเมืองขอนแก่น ภาครัฐซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง ถือหุ้นในบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด หรือ KKTS ร่วมกันร้อยละ 100 โดยยังไม่มีภาคเอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้น ดังนั้น ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า เทศบาลทั้ง 5 แห่ง เป็นเจ้าของและมีอำนาจในการบริหารจัดการโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาแต่เพียงกลุ่มเดียว เพียงแต่การบริหารดังกล่าวดำเนินการโดยบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด

5. การร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เกิดจากรัฐโดยหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งต้องการที่จะจัดทำโครงการขนาดใหญ่แล้วรัฐให้สัมปทานเอกชนหรือการหาเอกชนมาร่วมทุนโดยวิธีการประมูลหรือวิธีการอื่น แต่ในกรณีของเมืองขอนแก่นนั้น เอกชนเข้ามาร่วมในการดำเนินการตั้งแต่ต้นในลักษณะของการผลักดันโครงการฯ และให้งบประมาณในการดำเนินโครงการฯ เพราะรัฐไม่มีงบประมาณและอาจไม่มีช่องทางเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนของรัฐบาลกลาง และอาจยังขาดทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ข้อมูลและองค์ความรู้ด้านการก่อสร้างรถไฟฟ้า จึงทำให้การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าว เป็นการร่วมมือกันมากกว่าการลงทุนในเรื่องของงบประมาณร่วมกัน เพราะทั้ง 2 ฝ่าย ต่างก็พยายามผลักดันให้โครงการฯ เกิดขึ้นได้จริง อีกทั้ง ยังมีภาคเอกชนที่มีฐานะเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งภาคเอกชนนี้ก็ยังไม่ใช่บริษัทที่จะมาเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างไร เป็นเพียงแค่ผู้บริหารโครงการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการหาเอกชนมาลงทุนก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา เมืองขอนแก่นก็จะใช้วิธีการประมูลเช่นเดียวกับโครงการอื่น ๆ ของรัฐ โดยผู้ที่จะดำเนินการในส่วนของการจัดหาผู้มาลงทุนก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา ก็คือบริษัทเอกชนที่เป็นตัวแทนของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง

6. แม้ว่าจะมีการร่วมมือกันของภาครัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และภาคเอกชน และมีกฎหมายว่าด้วยเรื่องของการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมาบังคับใช้ (พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ.2562) รวมทั้งงบประมาณในการลงทุนก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดว่าต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน แต่เมืองขอนแก่นไม่ขอปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เพราะเกรงว่าจะเกิดความล่าช้ากับโครงการฯ (Taweesaengsakulthai, 2018) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายรัฐบาลจะไม่ได้เข้าร่วมลงทุนหรือการร่วมมือนี้ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องของการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ก็ไม่ได้หมายความว่าโครงการนี้ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐหรือหน่วยงานราชการแต่อย่างใด เพราะอย่างน้อย ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นหน่วยงานที่ถูกวางว่าจะต้องเป็นผู้ดูแลโครงการในอนาคตภายใต้ บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด หรือ KKTS และการดำเนินการจัดสร้างรถไฟฟ้าก็ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในฐานะผู้ให้ความร่วมมือและให้ความยินยอมในการใช้พื้นที่ที่เป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นกรมทางหลวงที่ต้องดูแลพื้นผิวถนนที่เป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสร้างรถไฟฟ้า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่จะต้องมิบทบาทในการจ่าย

กระแสไฟและควบคุมการใช้ไฟฟ้าให้เพียงพอ และกรมการข้าวที่จะต้องโยกย้ายพื้นที่ออกจากที่เดิม เพื่อยกพื้นที่ส่วนนั้นให้เป็นพื้นที่ของการสร้างศูนย์ซ่อมบำรุงรถไฟฟ้า หากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการเหล่านี้ รถไฟฟ้าก็ไม่อาจสร้างได้อย่างแน่นอน

7. การดำเนินโครงการการพัฒนาเมืองของเมืองขอนแก่นพยายามที่จะไม่ให้การดำเนินงานของโครงการฯ เป็นการดำเนินงานภายใต้ระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิเสธที่จะไม่ทำตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติร่วมทุนหรือการพยายามจัดตั้งตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 แห่งในรูปบริษัทเอกชนก็ตาม แต่การผลักดันโครงการฯ ก็ยังต้องอาศัยระบบราชการเพื่อช่วยให้โครงการสามารถขับเคลื่อนไปได้ ทั้งการใช้สถานที่ราชการ (ศาลากลางจังหวัด) ในการจัดประชุม การที่ข้าราชการระดับสูงของจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นประธานในที่ประชุม อีกทั้งการใช้หนังสือราชการที่ออกโดยจังหวัด เพื่อเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือให้การดำเนินโครงการฯ ซึ่งอาจจะแสดงให้เห็นว่าโครงการการพัฒนาเมืองขอนแก่นก็ยังต้องพึ่งพิงความเป็นราชการในการขับเคลื่อนโครงการฯ เพื่อให้โครงการฯ สามารถดำเนินต่อไปและเกิดความก้าวหน้า

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อศึกษาถึงจุดเด่น ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเมืองในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา

จากการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกรณีของการพัฒนาเมืองขอนแก่นนั้น ได้ทำให้เห็นถึงจุดเด่นของความร่วมมืออย่างน้อย 3 ประการ คือ 1) การผลักดันโครงการพัฒนาเมืองจากล่างขึ้นบน (bottom-up) (Kraipeerapan, 2018; Taweesaengsakulthai, 2018) ซึ่งเป็นการผลักดันที่เกิดจากคนในท้องถิ่นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่เห็นความจำเป็นของการพัฒนาเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองขอนแก่น 2) การขับเคลื่อนโครงการการพัฒนาเมืองขอนแก่นแสดงให้เห็นถึงพลังความร่วมมือจากทุกภาคส่วน (Laovirojjanakul, 2017) ทั้งภาครัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย) ภาคเอกชน (ทั้งหน่วยธุรกิจ สื่อ และภาคประชาชน) รวมไปถึงส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นทั้งในอดีตและปัจจุบัน ที่ร่วมกันดำเนินการผลักดันโครงการฯ ร่วมกันแก้ไขปัญหาและร่วมกันหาทางออกเพื่อให้โครงการฯ สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และ 3) ส่วนภูมิภาคมีมุมมองที่ทันสมัยในเรื่องของการบริหารงาน กล่าวคือ ส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีแนวคิดที่จะสกัดกั้นการขับเคลื่อนในครั้งนี้ ในทางตรงกันข้าม กลับให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือตามขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาเมืองขอนแก่นผ่านโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาก็ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) ขอนแก่นโมเดลเป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองโดยท้องถิ่นที่อาจนับได้ว่าเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย (Wanapitakkun, 2019) การขับเคลื่อนในลักษณะนี้จึงถือว่าเป็นเรื่องใหม่ทั้งต่อรัฐและท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ การขับเคลื่อนจึงไม่มีแนวทางให้ปฏิบัติตามอย่างชัดเจน รวมไปถึงภาครัฐก็ยังไม่มีความปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องนี้เช่นกัน และ 2) โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบามีการใช้ทรัพย์สินสาธารณะที่หน่วยงานราชการเป็นผู้ดูแลโดยเฉพาะพื้นที่ผืนดิน ซึ่งกลุ่มของผู้ขับเคลื่อนก็มองว่าเป็นการนำทรัพยากรที่มีคุณค่าของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศและเมือง (Wanapitakkun,

2019) แต่การใช้ทรัพย์สินของทางราชการก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายแม้จะใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม เพราะทรัพย์สินของทางราชการเป็นสิ่งที่ถูกใช้ร่วมกันของคนหลากหลายกลุ่ม จึงอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนเหล่านั้นได้ ทำให้หน่วยงานราชการที่เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินนั้นๆ ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบขึ้นได้ในภายหลัง

จากผลการศึกษาข้างต้น จะพบว่าโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบาซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาเมืองของเมืองขอนแก่นในด้านระบบการขนส่งมวลชนอัจฉริยะ (Smart Mobility) ถือเป็นต้นแบบของการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองโดยคนในท้องถิ่น โดยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง และภาคเอกชนที่เป็นนักธุรกิจของเมืองขอนแก่น รวมไปถึงความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยและภาคประชาชน ทำให้โครงการฯ สามารถดำเนินการจนผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาล แต่ก็ยังติดปัญหาอุปสรรคบางประการที่ทำให้โครงการฯ ต้องชะงักงันเพื่อรอความชัดเจนในการเจรจาข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป

วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายในเรื่องของการพัฒนาเมืองโดยการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

จากการศึกษาในครั้งนี้นำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย 2 ประการ คือ 1) เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลางและในขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่น และควรที่จะต้อง มีช่องทางที่จะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นผู้วางแผนจัดการเรื่องในท้องถิ่นได้เอง รัฐบาลควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันกับภาคเอกชนในท้องถิ่นในการจัดทำโครงการการพัฒนาเมืองหรือโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนมากได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น และ 2) รัฐต้องส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจขึ้นอย่างแท้จริง และหน่วยงานภาครัฐในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการช่วย สนับสนุนการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งควรมีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองด้วย

### อภิปรายผล

จากการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อผลักดันให้เกิดการพัฒนาเมืองขอนแก่น จนกลายมาเป็นตัวแบบที่เรียกว่า “ขอนแก่นโมเดล” ซึ่งขอนแก่นโมเดลอาจเกิดขึ้นจากผลพวงของการรวมศูนย์อำนาจ ที่ท้องถิ่นในระดับเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางแต่ไม่มีงบประมาณที่จะจัดทำภารกิจได้อย่างครอบคลุม จึงอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ อีกทั้งเมื่อจะของบประมาณจากรัฐเพื่อนำมาใช้ในโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ก็มีความเป็นไปได้สูงที่จะไม่ได้งบประมาณ เพราะเมืองขอนแก่นอาจยังไม่ใช่เมืองเป้าหมายของรัฐในการพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้ เมืองขอนแก่นจึงไม่ต้องการขอให้รัฐเป็นผู้กำหนดว่าเมื่อใดที่เมืองขอนแก่นจะอยู่ในพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนา แต่ต้องการที่จะดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองด้วยตนเองโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเป็นผู้นำหลักร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งมหาวิทยาลัยในจังหวัดขอนแก่นและภาคประชาชน

เมื่อเกิดแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ต้องมีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่โดยท้องถิ่นแล้วนั้น ตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานได้โดยไม่ขออนุญาตจากรัฐ โดยเฉพาะ

เมื่อต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพยากรสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดูแล อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ผลักดันโครงการพัฒนาเมืองขอนแก่นก็พยายามที่จะเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งก็คือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับการอนุญาตและช่วยในการลดขั้นตอนในการขออนุญาตตามระเบียบราชการ โดยใช้วิธีการแบบไม่เป็นทางการ คือ การหาช่องทางในการเข้าพบผู้มีอำนาจในการตัดสินใจโดยตรง ทำให้ขอนแก่นได้รับอนุญาตให้สามารถจัดทำโครงการพัฒนาเมืองได้ โดยในที่นี้คือการก่อสร้างรถไฟฟ้าวรางเบา แต่หากไม่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจโดยตรง ก็จะทำให้เกิดความล่าช้า เพราะต้องทำเรื่องในการขออนุญาตขึ้นไปตามลำดับชั้น จนไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุด

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจได้และได้รับการอนุมัติก็ไม่ได้หมายความว่าโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าวรางเบาจะสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น เพราะแม้รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้เมืองขอนแก่นจัดทำโครงการขนาดใหญ่ได้ตามที่ขอ แต่โครงการฯ ก็ยังมีปัญหาติดขัดบางประการ โดยเฉพาะการต้องใช้ทรัพยากรสาธารณะร่วมกับประชาชนทั่วไปหรือการใช้พื้นที่ที่มีหน่วยงานอื่นเป็นผู้ครอบครองอยู่ก่อน ซึ่งเมืองขอนแก่นไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงเงื่อนไขของหน่วยงานราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อทรัพยากรสาธารณะนั้น ๆ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การจัดทำโครงการการพัฒนาเมืองของเมืองขอนแก่นจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่การอนุญาตหรือไม่อนุญาตของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีเงื่อนไขหรือกฎระเบียบอื่น ๆ ที่เป็นสิ่งกีดขวางการดำเนินโครงการฯ ให้ไม่สามารถดำเนินโครงการได้หรือทำให้โครงการนั้น ๆ ดำเนินต่อไปได้ยาก (Pongsawat, 2020) ทั้งเงื่อนไขของกรมทางหลวงและกรมการข้าว แม้ว่าทั้งสองหน่วยงานไม่ได้ปฏิเสธการขอใช้พื้นที่ และเงื่อนไขที่เสนอมาก็ไม่ใช่เงื่อนไขที่ไม่สามารถทำได้ แต่ก็เป็นภาระที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเหล่านั้น ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งเพื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือมีการเจรจาเพื่อให้เกิดการประนีประนอมผ่อนปรนในเงื่อนไขเหล่านั้น

ปัญหาที่เมืองขอนแก่นกำลังเผชิญอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในเรื่องของการกระจายอำนาจที่ทั้งส่วนกลางและบางหน่วยงานในส่วนภูมิภาคต่างยังคงตั้งเงื่อนไขที่ทำให้การดำเนินงานของเมืองขอนแก่นเป็นไปค่อนข้างยาก อีกทั้ง โครงการขนาดใหญ่ก็เป็นไปได้อย่างที่ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินสาธารณะที่หน่วยงานราชการเป็นผู้ดูแล ซึ่งต่างจากบางประเทศที่การพัฒนาเมืองเป็นเรื่องของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ให้การสนับสนุน เช่น เมืองในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น (Sorensen, 2011) ซึ่งความร่วมมือจากภาครัฐในการพัฒนาเมืองก็เป็นหนึ่งในลักษณะสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการพัฒนาเมืองที่ถูกนำเสนอโดย Hausner (1993) กล่าวคือ การพัฒนาเมืองต้องดึงความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อร่วมกันทำโครงการ รวมทั้งอาจจะต้องอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐ/ภาคเอกชน และภาคประชาชน (community sector) ด้วย

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าวรางเบาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองขอนแก่นยังไม่ดำเนินไปสู่ขั้นตอนของการก่อสร้าง และด้วยการดำเนินงานที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง



ที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมกันจัดตั้งบริษัทที่เป็นลักษณะของบริษัทเอกชนเพื่อดำเนินงานแทน  
จึงอาจจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในอนาคตถึงวิธีการดำเนินงานทั้งในส่วนของการคัดเลือกผู้ที่จะ  
รับผิดชอบในการก่อสร้างและวิธีการบริหารจัดการเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ

2. จากปัญหาที่โครงการรถไฟฟ้ารางเบาจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพยากรสาธารณะ เช่น  
ถนนมิตรภาพ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการถนนมิตรภาพค่อนข้างมีความกังวลถึง  
ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนในขณะที่มีการก่อสร้าง จึงอาจจะต้องศึกษาถึง  
แนวทางในการทำข้อตกลงในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

### References

- Anutara-angkoon, P. (2019, February 13). The Mayor of Tha Pra Subdistrict Municipality. Interview by P. Tupmongkol [Tape recording].
- Cartlidge, D. (2006). **Public Private Partnerships in Construction**. London, Taylor&Francis.
- Hausner, V. A. (1993). The future of Urban Development. **RSA Journal**. 141(5441), pp.523-533.
- Ke, Y., Wang, S., Chan, A. P., & Lam, P. T. (2010). Preferred risk allocation in China's Public-Private Partnership (PPP) Projects. **International Journal of Project Management**. 28, 482-492.
- Khon Kaen City Development Co., LTD. (2018). **Company Profile**. Retrieved from <http://www.khonkaenthinktank.com/profile.php>
- Koppenjan, J. F. M. & Enserink, B. (2009). Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability. **Public Administration Review**. 69(2), 284-296.
- Kraipeerapan, C. (2018, November 20). The Deputy Mayor of Muang Kao Subdistrict Municipality. Interview by P. Tupmongkol [Tape recording].
- Laovirojjanakul, K. (2017). **City of Future: mūā chāo Khōn Kǣn luk khum patiwat rabop khonsong sathāraṇa læ phatthana mūāng** [City of Future: When Khon Kaen People Desire to Reform Mass Transportation System and Urban Development]. Retrieved from <https://readthecloud.co/scoop-6/>
- Li, B., Akintoye, A., Edwards P. J., & Hardcastle, C. (2005). Critical Success Factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction Industry. **Construction Management and Economics**. 2005(23), 459-471.
- National Statistical Office. (2019). **Number of Population from Registration by Sex, Area, Density, House, Region and Province: 2010-2019**. Retrieved from <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/en/01.aspx>

- Niyomsin, P. (compose). (2019). **rabiāng sētthakit khōng ‘anu phūmiphāk lum māenam khōng** [Greater Mekong Subregion Economic Corridors], King Prajadhipok's Institute, Retrieved from <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง>
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2020). **Gross Regional and Provincial Product: Chain Volume Measures 2018 Edition**. Retrieved from [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=5628](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5628)
- Patton, M. Q. (2015). **Qualitative Research & Evaluation Methods**. 4<sup>th</sup>ed. London, SAGE Publications, Inc.
- Phetpradub, C. (2018, September 16). Representative of Local Media. Interview by **P. Tupmongkol** [Tape recording].
- Pongsawat, P. (2020, March 10). Lecture in Political Science, Chulalongkorn University. Interview by **P. Tupmongkol** [Tape recording].
- Praditpong, C. (2019, May 31). Chairman of Board of Khon Kaen Transit System Co., LTD: KKTS. Interview by **P. Tupmongkol** [Tape recording].
- Sorensen, A. (2011). Uneven Processes of Institutional Change: Path Dependence, Scale and the Contested Regulation of Urban Development in Japan. **International Journal of Urban and Regional Research**. 35(4), 712-734.
- Tang, L., Shen, Q. & Cheng, E. W. (2010). A review of studies on Public-Private Partnership projects in the construction industry. **International Journal of Project Management**. 28, 683-694.
- Taweesaengsakulthai, S. (2018, November 24) KKTT Co-Founder and Lecture of the College of Local Administration (COLA), Khon Kaen University. Interview by **P. Tupmongkol** [Tape recording].
- Teekayupan, T. (2014). **mūāng Khōn Kāēn kap nawattakam kānphatthanā** [Khon Kaen City and Development Innovation]. Bangkok: Center for Megacity and City Study Rangsit University.
- The Krungthep Thanakom Co., LTD. (2019). **prawat læ khwāmpenmā khōng bōrisat** [History of the Company], Retrieved from [http://www.thanakom.co.th/thanakom/about\\_us.html](http://www.thanakom.co.th/thanakom/about_us.html)
- Wanapitakkun, T. (2019, September 26) Director of Engineer Sector of Khonkaen Municipality. Interview by **P. Tupmongkol** [Tape recording].