

บทที่ 1



บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในประเทศไทย มีการจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ชุมชนเขตเมืองที่มีประชากรอยู่หนาแน่น และพื้นที่เศรษฐกิจทุกจังหวัด เทศบาลจึงมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและจัดการบริการทางสังคมให้แก่ประชาชน ความสำเร็จในการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว จึงมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เป็นอย่างยิ่ง¹ โดยที่ปัจจุบันเศรษฐกิจได้เจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วส่งผลให้ชุมชนเมืองขยายตัวและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น โดยกลายเป็นฐานการผลิตและจ้างงานเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศในปัจจุบัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเติบโตของชุมชนเมืองดังกล่าวทำให้เกิดความต้องการ โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคพื้นฐานในชุมชนเมืองเป็นจำนวนมาก เทศบาลจึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น เป็นไปตามสภาพธรรมชาติการเติบโตของเมือง และการให้บริการต่าง ๆ ของเทศบาลต่อประชาชน

อย่างไรก็ตาม การจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้กับประชาชนนี้ จำเป็นจะต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เมื่อศึกษาถึงสภาพการบริหารงานของเทศบาลพบว่า เทศบาลยังมีข้อจำกัดที่ส่งผลให้เทศบาลไม่อาจดำเนินการตามภาระหน้าที่ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

¹ สำนักบริการราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย “การเพิ่มทุนรายได้ใหม่ ๆ ให้กับเทศบาล”, เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ, 24-26 พฤศจิกายน 2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สาเหตุหลักก็คือเทศบาลขาดแคลนเงินทุนที่จะใช้ดำเนินการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ แม้ตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมาเทศบาลส่วนใหญ่จะมีรายรับเพิ่มขึ้นก็ตามแต่ โครงสร้างพื้นฐานที่เทศบาลต้องลงทุนนั้นจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ในขณะที่แหล่งเงินต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งได้แก่ เงินอุดหนุนจากงบประมาณรัฐบาล เงินอุดหนุน เงินกู้ยืม จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินช่วยเหลือจากแหล่งอื่น ๆ มีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งย่อมไม่เพียงพอต่อความต้องการนั้น นอกจากนี้ในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ยังไม่ค่อยให้ความเชื่อถือต่อความสามารถในการชำระหนี้ของเทศบาลเท่าใดนัก

ดังนั้น ทางเลือกหนึ่งสำหรับเทศบาลในการจัดหาเงินทุนเพื่อดำเนินการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอต่อความต้องการของชุมชนก็คือการระดมทุนโดยผ่านตลาดทุน โดยการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาล เพื่อระดมเงินทุนจากประชาชนไปดำเนินการตามภาระหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ในทางต่างประเทศ “การออกพันธบัตรเทศบาล” เป็นที่นิยมและแพร่หลาย เมื่อเทศบาลในต่างประเทศต้องการเงินทุนเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานก็จะออกพันธบัตรมาระดมทุนจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีระบบการกำกับดูแลการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลอย่างเป็นระบบและมีแบบแผนดังจะเห็นได้จากตลาดพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกาซึ่งนับวันจะมีการเติบโตและพัฒนาขึ้นไปเรื่อย ๆ

สำหรับประเทศไทย การระดมทุนโดยผ่านตลาดทุน โดยการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลต่อประชาชนทั่วไปนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่บางประการ กล่าวคือ แม้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะกำหนดให้เทศบาลออกพันธบัตรได้ก็ตามแต่มีเงื่อนไข โดยกำหนดให้เทศบาลออกพันธบัตรได้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการออกพันธบัตรไว้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่กำกับดูแลการระดมทุนในตลาดทุน อันได้แก่ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ

ตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ก็ไม่ได้บัญญัติรองรับถึงการที่เทศบาลจะออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาจากความพร้อมของเทศบาลพบว่าเทศบาลยังไม่มีความพร้อมในด้านรายได้ บุคลากร และรัฐยังไม่ได้กระจายอำนาจทางการคลังให้เทศบาลอย่างจริงจังด้วย

จากเหตุผลและข้อจำกัดดังกล่าวมาข้างต้นนี้เองที่ทำให้การออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเราพบว่าหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐได้ให้ความสนใจในเรื่องการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาล ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากการเล็งเห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลนั่นเอง*

การวิจัยตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาในเรื่องของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการระดมทุนโดยผ่านตลาดทุนเฉพาะการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลซึ่งจะเริ่มจากการพิจารณาถึงหลักทรัพย์หรือเครื่องมือที่ใช้ในการระดมทุนในตลาดทุน การออกและเสนอขายพันธบัตรประเภทต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน จากนั้นจะเป็นการศึกษาถึงการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทยว่าสามารถทำได้หรือไม่หรือมีอุปสรรคและข้อจำกัดอย่างไร นอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทยว่าหากมีการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย ควรมีรูปแบบอย่างไรและจะต้องมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่อย่างไรบ้าง และควรจะมีการกำกับดูแลธุรกรรมดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

1.2 ปัญหาที่จะดำเนินการวิจัย

วิจัยถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาล โดยวิจัยว่าภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดข้อจำกัดสำหรับการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลอย่างไรบ้าง และภายใต้หลักการและเหตุผลที่เหมาะสม

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 4 หัวข้อ 4.1

ข้อจำกัดดังกล่าวนั้นสามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขเพื่อเอื้อให้เกิดการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลได้หรือไม่เพียงใด รวมถึงการวิจัยในเรื่องของรูปแบบที่เหมาะสมของการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทยว่าควรเป็นไปในลักษณะใด

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อนำเสนอถึงความจำเป็นของการระดมทุนโดยผ่านตลาดทุนโดยการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย และวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดของการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลและมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้กับการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาล อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัยและวิธีการวิจัย

ขอบเขตการวิจัยจะเริ่มจากการศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นของการระดมทุนโดยผ่านตลาดทุนโดยการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย ปัญหาและข้อจำกัดสำหรับการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลภายใต้กฎหมายปัจจุบัน รูปแบบที่เหมาะสมในการทำธุรกรรมดังกล่าวและแนวทางในการแก้ไขเพื่อลดปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว ทั้งนี้ โดยศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการในการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในต่างประเทศ ลักษณะการกำกับดูแลการทำธุรกรรมดังกล่าว แล้วนำมาวิเคราะห์และปรับใช้โดยคำนึงถึงโครงสร้างต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายไทย โดยวิธีวิจัยจะเป็นการวิจัยเอกสาร ศึกษาจากตำรา บทความ ด้วบทกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาล

1.5 สมมุติฐานของการวิจัย

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย

1.6 ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นหลักของการวิจัยนี้

ก. มาตรการของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

รัฐมีหน้าที่เข้ามาดูแลกระบวนการทางเศรษฐกิจให้ดำเนิน ไปภายใต้กรอบที่กำหนดเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยกำหนดกฎหมายในการกำกับและเฝ้าอำนาจให้กลไกต่าง ๆ ของรัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งตั้งอยู่บนแนวความคิดแบบสังคมนิยม แต่จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นทางธุรกิจในการกำหนดกรอบเช่นนั้นด้วย

ข. หลักวิชานิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ลงทุนและพัฒนาตลาดทุน
กฎหมายได้เข้ามากำหนดกรอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ลงทุนและเพื่อพัฒนาตลาดทุน

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

ทำให้ทราบถึงรูปแบบและกระบวนการต่าง ๆ ของการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในต่างประเทศ ความสำคัญของตลาดพันธบัตรเทศบาลต่อตลาดทุนโดยรวม สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้น จากการวิจัยนี้ทำให้เราได้ทราบถึงข้อจำกัดในการออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาล รวมไปถึงรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับธุรกรรมดังกล่าว และที่สำคัญ ได้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการที่จะปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การออกและเสนอขายพันธบัตรเทศบาลมีความเป็นไปได้