



ไพรัช มลทาพันธุ์
นายกสมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย



มูลค่าที่ดิน
กับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน

TRANSIT ORIENTED DEVELOPMENT

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2559 มีการประกาศใช้ราคาประเมินราชการใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่มีการปรับตัวสูงขึ้นในทุกทำเล และจะพบว่าที่ดินที่อยู่ในแนวรถไฟฟ้ามีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างเป็นนัยสำคัญ แสดงให้เห็นถึงตัวบ่งชี้ว่าระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ในย่านเมือง (ซึ่งปัจจุบันคือระบบรางที่เรารู้จักกันในฐานะรถไฟฟ้า) เป็นปัจจัยสำคัญโดยตรงที่กระตุ้นให้อุปสงค์ของที่ดินทำให้ที่ดินมีการปรับตัวสูงขึ้น และหากสำรวจข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในแนวรถไฟฟ้าดังกล่าวในช่วง 3-5 ปีที่ผ่านมา จะพบว่าส่วนใหญ่ของโครงการที่มีการพัฒนาจะถูกใช้ประโยชน์ในรูปแบบที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดค่อนข้างมาก ด้วยเหตุนี้จึงมีคำถามที่ท้าทายว่าหากกลไกราคาทำหน้าที่ของมันในลักษณะนี้ไปเรื่อยๆ คนที่อยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจในระดับปานกลางและค่อนข้างต่ำ (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้บริการขนส่งมวลชนในระบบราง) จะมีโอกาสที่จะเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่อยู่ในระยะต่อเนื่องที่จะใช้บริการระบบรางหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด เนื่องจากต้นทุนที่ดินที่สูงขึ้นย่อมหมายถึงราคาที่อยู่อาศัยก็ต่อสูงขึ้นด้วยเช่นกัน ผู้บริโภคในกลุ่มรายได้ปานกลางหรือค่อนข้างต่ำเหล่านี้ อาจไม่มีความสามารถทางด้านรายได้เพียงพอที่จะเข้าไปซื้อที่อยู่อาศัยที่อยู่ในย่านทำเลที่มีการให้บริการโครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ระบบรางได้เลย

ในต่างประเทศทั้งแถบตะวันตก และฮ่องกง หรือญี่ปุ่น มีการพัฒนาโครงข่ายขนส่งมวลชนระบบรางโดยการใช้โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นตัวดึงดูดซึ่งเป็นที่รู้จักกันภายใต้แนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่ง-TOD (Transit Oriented Development) กล่าวคือรัฐบาลจะเข้าไปพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์แบบบูรณาการครบวงจรโดยให้ที่อยู่อาศัยเป็นตัวนำในย่านสถานีที่เป็นสถานีใหญ่หรือสถานีชุมทางที่เป็นจุดเชื่อมต่อ แล้วสนับสนุนด้วยโครงการบริการที่เชื่อมโยงกัน เช่น ศูนย์การค้า อาคารสำนักงาน พื้นที่สันทนาการ และอาจรวมถึงสถานบันการศึกษาและหน่วยงานสนับสนุนภาครัฐที่มีทางเดินเชื่อมต่อกันในทุกพื้นที่ในลักษณะย่านสถานีขนาดใหญ่ เป็นต้น ซึ่งการลงทุนโครงการเหล่านี้จะมีทั้งรูปแบบที่ให้เอกชนร่วมดำเนินการกับภาครัฐ หรือรัฐให้การสนับสนุน รวมทั้งรัฐลงทุนเองบางส่วนเมื่อโครงการเกิดขึ้นแล้วจึงเอาโครงการขนส่งมวลชนในระบบรางเข้าไปผนวก วิธีการนี้จะเกิดผลในทางบวกคือรัฐสามารถเอากำไร หรือรายได้จากโครงการที่พัฒนา หรือสัมปทาน ค่าเช่าที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในพื้นที่รอบๆ สถานี ไปเป็นงบประมาณบางส่วนเพื่อการพัฒนาขนส่งมวลชน แทนที่จะใช้ภาษีของประชาชนหรือกู้เงินเพื่อการพัฒนาขนส่งแต่เพียงอย่างเดียว ทางบวก

อีกประการหนึ่งจากการบริหารจัดการ TOD ก็คือโครงการที่พัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยนี้ รัฐอาจกำหนดโซนหรือกลุ่มทำเลรวมทั้งตัวสินค้าให้สอดคล้องเหมาะสมกับราคาขายหน่วยที่อยู่อาศัยออกเป็นกลุ่มคนตามกำลังซื้อ (Price Discrimination) กล่าวคือกำหนดราคาที่อยู่อาศัยให้แปรตามกำลังซื้อของคนในกลุ่มรายได้สูงหรือปานกลาง กับกลุ่มผู้ซื้อที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำ แล้วนำรายได้จากกลุ่มคนที่มีอำนาจซื้อสูงมาสนับสนุนกลุ่มคนที่มีรายต่ำ (Cross Subsidy) ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาในแนวคิดนี้มาเทียบเคียงกับโครงการในประเทศไทยก็จะไม่เว้นที่จะนึกถึงโครงการพัฒนาพื้นที่ย่านสถานีกลางบางซื่อ หรือย่านพลโยธิ์นและกลุ่มสถานีชุมทางบางซื่อในอดีต ที่ปัจจุบันกำลังถูกพัฒนาให้มีรูปแบบเป็นโครงการอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ในพื้นที่นี้ ด้วยองค์ประกอบครบวงจรทั้งที่อยู่อาศัย คาเฟ่ ย่านการค้า การพาณิชย์ บนจุดเชื่อมต่อระบบรางที่ใหญ่ที่สุดจุดหนึ่งของกรุงเทพมหานคร นับเป็นพื้นที่หนึ่งในอนาคตอาจมีความร้อนแรงด้วยราคาที่ดินและรูปแบบการดำรงชีวิตของคนเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างน่าติดตามยิ่ง

เมื่อพิจารณารูปแบบ TOD ในประเทศไทยในภาพรวมอาจรับรู้ได้ว่ามีความแตกต่างจากรูปแบบการพัฒนาในต่างประเทศ กล่าวคือการพัฒนาโครงการเชิงพาณิชย์ในพื้นที่รอบสถานีสำหรับประเทศไทย มูลค่าเพิ่มที่ดินกลับตกเป็นของเอกชน รัฐมักไม่ได้ประโยชน์จากการมีโครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ในระบบรางนี้มากนัก เนื่องจากราคาที่ดินวิ่งขึ้นไปก่อน บรรดานายทุนก็ไปดักรอซื้อไว้ก่อนแล้ว ทำให้มูลค่าเพิ่มตกเป็นของเอกชน อีกทั้งพระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (พ.ร.บ.ร่วมทุนฯ) ที่มีบทบาทต่อการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน มีลักษณะที่ยังไม่เอื้ออย่างเต็มที่ต่อการพัฒนาโครงการโดยเอกชนทั้งกฎหมายเก่าปี 2535 และฉบับแก้ไขในปี 2556 นี้ กลับกลายเป็นตัวจุดรั้งแนวคิด TOD ของไทยอยู่ไม่น้อย เนื่องจากมีขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการที่ต้องมีขั้นตอน กฎเกณฑ์ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลไม่น้อยกว่า 4-5 หน่วยงาน ในขณะที่ส่วนแบ่งรายได้จากค่าโดยสารในระบบรางที่ รฟม. ได้รับอยู่ในสัดส่วนที่ไม่มาก ทำให้ภาครัฐและประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลกระทบในทางบวกเท่าที่ควรจะเป็น ยกเว้นได้นั่งรถไฟฟ้า





เข้ามาทำงานในเมืองเป็นการอำนวยความสะดวกและประหยัดเวลามากกว่าการเพิ่มมูลค่าโครงการทั้งในเชิงพาณิชย์และเชิงเศรษฐศาสตร์ และยังหากพิจารณารายได้ทางตรงจากโครงการขนส่งระบบราง ซึ่งมาจากการกำหนดราคาค่าโดยสารรัฐก็ไม่อาจคิดในราคาตลาดที่แท้จริงได้ เนื่องจากค่าโดยสารที่จะทำให้โครงการคุ้มทุนได้อาจแพงมากจนคนรอกหน้าไม่อาจรับภาระได้ ทำให้ราคาค่าโดยสารที่ใช้กันอยู่ทุกวันนี้มีโอกาสที่จะอยู่ในลักษณะของการบิดเบือนราคาได้พอสมควร (Price Distortion)

อย่างไรก็ดี ในช่วงปลายปีที่แล้ว เป็นที่น่ายินดีที่การเคหะแห่งชาติร่วมกับ รฟม. พยายามจะผลักดันโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย (รวมทั้งโครงการที่มีกิจกรรมเกี่ยวเนื่องกับที่อยู่อาศัย เช่น ธุรกิจค้าปลีก สถาบันการศึกษา เป็นต้น) ตามแนวรถไฟฟ้า หรือย่านสถานีที่มีศักยภาพในการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยใช้แนวคิด TOD เป็นตัวนำในการที่จะเลือกย่านสถานีที่การเคหะแห่งชาติมีที่ดินเปล่าพร้อมจะพัฒนาเพื่อรองรับการขนส่งระบบรางที่จะเกิดขึ้น

พร้อมๆ กับการให้ผู้ที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยที่มีฐานะปานกลางและคนที่เพิ่งเข้าสู่วัยทำงานได้มีที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่สะดวกในการใช้บริการขนส่งมวลชนในระบบรางและอาจถึงขั้นนำเอาระบบการจำแนกผลิตภัณฑ์หรือรูปแบบที่อยู่อาศัยกับระดับราคาขายให้เหมาะกับกำลังซื้อของผู้บริโภค (Price Discrimination) ในแต่ละกลุ่มรายได้ด้วยหลักการชดเชยราคาระหว่างกลุ่มผู้บริโภคที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันด้วย (Cross Subsidy) ซึ่งหากโครงการลักษณะนี้เกิดขึ้นได้จริง แม้ว่าการที่ดินจะมีการปรับตัวสูงขึ้นไป ก็ยังเปิดโอกาสให้คนหลายๆ กลุ่มสามารถมีที่อยู่อาศัยในทำเลแนวรถไฟฟ้าหรือระยะประชิดของแนวรถไฟฟ้าได้แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นรัฐเองก็ควรที่จะสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาจับบทบาทหรือร่วมพัฒนาโครงการเพื่อไม่ให้เป็นภาระต่อการเคหะแห่งชาติมากนัก ทั้งนี้ ก็ยังคงต้องพิจารณาปัจจัยหนึ่งที่ยังน่าจะเป็นข้อจำกัดของการผลักดันโครงการก็เนื่องจากการที่โครงการจะต้องปฏิบัติตามพรบ. ร่วมทุนฯ 2556 โดยเฉพาะโครงการที่มีมูลค่าเกิน 1 พันล้านบาท จำเป็นต้องมีขั้นตอนและกระบวนการขออนุมัติไปจนถึงคณะรัฐมนตรีกันเลยทีเดียว

จริงๆ แล้วข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการสำหรับแนวคิดทางด้าน TOD ในประเทศไทยที่ยังไม่สามารถผลักดันให้เป็นมรรคผลเต็มที่นั่น อาจเกิดจากการที่การพัฒนาในระบบรางกับการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ยังไม่ไปด้วยกัน (ซึ่งจริงๆ ควรจะต้องพัฒนาร่วมกันไป) ทั้งนี้ปัจจัยหนึ่งคืออาจขาดการวางแผนและความเข้าใจที่แท้จริงจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกัน จึงทำให้การพัฒนาโครงการในระบบรางที่จะสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะโครงการที่อยู่อาศัยขาดความสมบูรณ์และเทียบคมพอที่จะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมืองให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบขนส่งที่ทันสมัยขึ้นทำให้มูลค่าเพิ่มเชิงธุรกิจ หรือมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐศาสตร์ขาดหายไปอย่างน่าเสียดาย เช่น กรณีแอร์พอร์ตลิ้งค์ ที่จัดวางตัวสถานียังไม่สัมพันธ์กับจุดเชื่อมต่อโครงการที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมทำให้แนวคิด TOD ไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มของโครงการได้เต็มศักยภาพ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงข้อจำกัดทางด้านการบริหารจัดการการเดินทางแอร์พอร์ตลิ้งค์ ซึ่งยังถือเป็นโครงการขนส่งมวลชนในระบบรางที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่แท้จริงของระบบขนส่งได้ หรือกรณีที่ราคาที่ดินในแนวรถไฟฟ้าบางเส้น (ที่อยู่ในมือของนักลงทุน) ขยับตัวสูงขึ้นอย่างมากในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา เป็นผลให้ราคาที่อยู่อาศัยตามแนวรถไฟฟ้าสูงขึ้นมากทั้งๆ ที่จริงๆ แล้วอุปสงค์ที่แท้จริงอาจมีไม่ถึงราคาที่กำหนดด้วย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าราคาที่ดินที่ขยับสูงขึ้นมาเป็นลำดับวิงชานตามไปพร้อมๆ กับการพัฒนาโครงการขนส่งมวลชนระบบรางตลอด 3-5 ปีที่ผ่านมา จะมีบทบาทของมันเป็นอย่างไร

ด้วยปัจจัยและเส้นทางการพัฒนาโครงการขนส่งมวลชนระบบราง และการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ตามแนวคิด TOD ของประเทศไทยยังไม่ถูกนำมาใช้อย่างบูรณาการขาดการวางแผนประสานแผนกันในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่จะเกิดขึ้นก็คือโครงการขนส่งมวลชนในระบบรางที่จะทยอยกันขึ้นมาในอีก 3-10 ปีข้างหน้าจะมีบทบาทในการรองรับการขนผู้โดยสาร (ซึ่งจะเกิดรายรับจากค่าโดยสารที่อาจไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของโครงการ) พร้อมๆ กับการขยับตัวของมูลค่าที่ดินที่อยู่ตามแนวรถไฟฟ้าหรือย่านสถานี ซึ่งอาจจะมียุคราคาที่ดินที่สูงมากจนไม่สามารถพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยที่จะรองรับอุปสงค์ที่แท้จริงของตลาดได้ สุดท้ายรัฐก็จะได้มูลค่าเพิ่มใดๆ ในเชิงพาณิชย์จากโครงการ (FIRR - Financial Internal Rate of Return) ดังกล่าว เอกชนนักลงทุนก็อาจไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาโครงการให้มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าได้ในเชิงพาณิชย์ (FIRR - Financial Internal Rate of Return) เช่นกัน คงอาจจะเหลือเพียงการใช้ตัวชี้วัดเชิงสังคมและเศรษฐศาสตร์ (EIRR - Economic Internal Rate of Return) มาเป็นตัวกำหนดซึ่งในความเป็นจริงแล้วก็พิสูจน์ได้ค่อนข้างยากว่าตัวชี้วัดนี้ แม้ว่าจะมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์ แต่ในที่สุดแล้วผู้ด้อยโอกาสหรือประชาชนในระดับกลางลงไปจะมีโอกาสมีที่อยู่อาศัยในย่านที่มีระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่รองรับหรือไม่ โดยเฉพาะระบบรางซึ่งถือเป็นระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ที่มีบทบาทต่อการดำรงชีวิตของคนเมือง (และชานเมือง) มากที่สุดในปัจจุบันนี้และภายภาคหน้า แต่ที่เกิดขึ้นแล้วแน่ๆ คืออาคารพาณิชย์ที่อยู่ตามแนวรถไฟฟ้าจะค่อยๆ หายไป กลายเป็นโครงการที่อยู่อาศัยหรือโครงการอสังหาริมทรัพย์เชิงพาณิชย์ที่ต้องกลับไปยึดแนวคิด “การใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด” หรือ Highest and Best Use ซึ่งแน่นอน ราคาที่ดินตามแนวรถไฟฟ้าคงจะไม่หยุดอยู่เพียงเท่านั้นแน่นอน

ooo