

การพัฒนาพื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อการร่วมลงทุนของเอกชน

The Development of the State Railway of Thailand's Maenam Station Area for Public Private Partnership

นพปฎล สุวจินานนท์¹

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ตามพระราชบัญญัติให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยใช้หลักเกณฑ์ การศึกษาวิจัยจากกรอบข้อกำหนด พ.ร.บ. ประกอบกับการสืบค้นจัดเก็บข้อมูล เอกสาร การสำรวจพื้นที่ การรับฟัง ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวิเคราะห์ข้อมูลด้านผังเมือง ด้านการคมนาคม ด้านกฎหมาย ด้านสิ่งแวดล้อม วางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน เบื้องต้น การวิเคราะห์ด้านการเงินและการคาดการณ์ผลตอบแทนเบื้องต้น เพื่อหาแนวทางการร่วมทุนและให้การรถไฟฯ ได้รับประโยชน์อย่างเหมาะสม

การพัฒนาพื้นที่โดยการศึกษวิเคราะห์ข้อมูลอุปสงค์อุปทาน ความเป็นไปได้ทางการตลาด และ สถานภาพธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ ประกอบการวางผังโดยใช้กรอบแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน เสริมศักยภาพของพื้นที่ริมน้ำ เพื่อเชื่อม การสัญจรทางบกและทางน้ำ โดยแบ่งพื้นที่เป็น 5 โซน ได้แก่ 1) พื้นที่เพื่อการค้าปลีกการพาณิชย์กรรม (Gateway Commercial Park) 2) พื้นที่อาคารสูง เป็นศูนย์ประชุม โรงแรม ศูนย์การค้า และท่าเรือ (Iconic Marina) 3) พื้นที่พาณิชยกรรม การค้าปลีก สำนักงานและกิจกรรมเชิงวัฒนธรรม (Cultural Promenade) 4) พื้นที่อาคารสูงเพื่อพักอาศัยริมคลองซุด (Riverfront Residence) 5) พื้นที่พักอาศัยระดับกลางสำหรับ ชุมชนและที่พักสวัสดิการพนักงาน (Affordable Community)

ผลการวิจัยพบว่าแนวทางการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมเป็นการวางผังแบบผสมผสาน (Mixed-Use Planning) โดยเสนอการเชื่อมต่อระบบขนส่งทางน้ำ ทางบกและการใช้ระบบรางขนส่งมวลชนแบบเบา (Light-Rail) จากผลการศึกษา โครงการมีความเป็นไปได้สูง ในขณะที่รูปแบบการลงทุนควรเป็นลักษณะที่ให้การรถไฟฯ ให้สัมปทานเอกชนเข้าพื้นที่ โดยการรถไฟฯ ปราศจากความเสี่ยง และผู้ร่วมลงทุนจะมีระยะเวลาคืนทุนใน 7-9 ปี

คำสำคัญ: พื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำ การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ร.บ.ร่วมทุนฯ การวางผังแบบผสมผสาน

Abstract

The objective of this research is to find an appropriate solution for Maenam Station area development, owned by State Railway of Thailand (SRT), and the feasibility for the public private partnership in state undertakings due to the government policy to generate income from state property. The process of research is conducted through analysis of data and document collected, together with site surveying, stakeholder participation, study of laws and regulation, Bangkok Metropolitan land use, conceptual planning and design, initial environmental assessment, economic and project investment return.

¹ คณะสถาปัตยกรรมและการออกแบบ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

Upon studying on demand and supply and real estate scenario for hotel, retail commercial, office, exhibition hall, and residential, together with market sounding process, reviewing current urban development projects, transportation, mass transit, and initial environmental issues, this research proposes a mixed-use conceptual design schematic for the Maenam Station area development. The scheme suggests 5 mixed-use zones to complement each other, so that the area shall be a major development project of Bangkok. The five zones are 1) a mixed-use gateway commercial park, 2) mixed-use iconic marina, 3) mixed-use cultural promenade, 4) high-rise riverfront residence, and 5) residential affordable community.

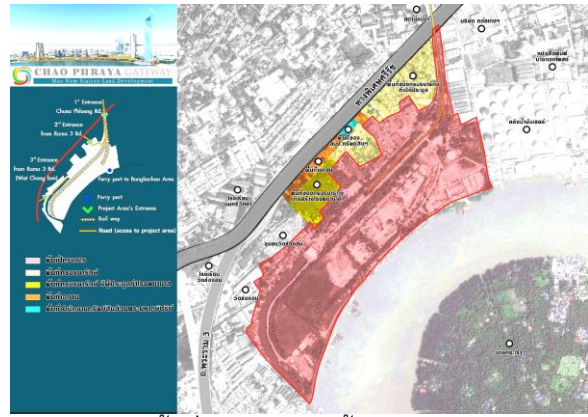
The result of research suggests that the mixed-use land use planning with transportation connecting people via Chaophraya River with light-rail mass transit shall be a suitable solution. Regarding the financial aspect, the research suggests that SRT should lease out the property as concession, the project return period for investor shall be within 7-9 years.

Keywords: Maenam Station Area, State Railway of Thailand, Public Private Partnership, Mixed-use Planning

1. บทนำ

พื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา มีพื้นที่ประมาณ 277.5 ไร่ เดิมมีการใช้ประโยชน์เป็นย่านคลังสินค้า คลังน้ำมันและการขนส่งสินค้าต่อเนื่องทางน้ำกับทางรถไฟ แต่ปัจจุบันได้มีการยกเลิกย่านคลังสินค้า ทำให้พื้นที่ดังกล่าวไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยมีแผนงานโครงการในการพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของการรถไฟฯ โดยพัฒนาที่ดินให้เป็นย่านธุรกิจแห่งใหม่ในอนาคต สามารถสนับสนุนและรองรับการขยายตัวให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจกลางเมืองที่สมบูรณ์แบบเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กำหนดเป็นศูนย์กลางธุรกิจ การพาณิชย์ การนันทนาการที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรม และพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่สมบูรณ์แบบ เชื่อมโยงกับศูนย์กลางธุรกิจชั้นในของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนถึงศูนย์กลางชานเมือง เช่น ย่านธุรกิจถนนสีลม ประกอบกับเป็นพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นข้อได้เปรียบด้านภูมิทัศน์ที่มีทัศนียภาพริมแม่น้ำบนฝั่งน้ำเจ้าพระยาที่มีความยาวถึง 1.16 กิโลเมตร และมีพื้นที่ฝั่งตรงข้ามคือตำบลบางกระบือ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นพื้นที่สีเขียวขนาดใหญ่อนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและการท่องเที่ยว (รูปที่ 1) ซึ่งได้รับการยกย่องจากนิตยสารไทม์ (Time) ให้เป็น Best Oasis of Asia ส่งผลให้มูลค่าของพื้นที่อยู่ในราคาสูง อีกทั้งมีโครงการคมนาคมขนส่งที่สะดวกทั้งทางถนน ทางรางและทางน้ำ ที่สามารถเชื่อมต่อเข้ามายังพื้นที่ได้

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาพื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำนี้ จัดได้ว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ซึ่งมีมูลค่าโครงการมากกว่า 1,000 ล้านบาท ซึ่งการรถไฟฯจะต้องดำเนินการโครงการนี้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยให้มีการศึกษาความเหมาะสมของรูปแบบการพัฒนาพื้นที่และความคุ้มค่าในการลงทุน เพื่อเชิญชวนให้เอกชนสามารถเข้ามาร่วมลงทุนได้



รูปที่ 1 แสดงตำแหน่งที่ตั้งโครงการ (ซ้าย) ขอบเขตศึกษาพื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำ (ขวา)
ที่มา: ผู้วิจัย (2560)

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำอย่างเหมาะสม
- 2.2 เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการลงทุนและรูปแบบการร่วมลงทุนที่เหมาะสม เพื่อเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556
- 2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการศึกษาผลกระทบหรือการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ

3. วิธีการวิจัย เครื่องมือวิจัย และวิธีการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ เริ่มต้นด้วยกรอบกฎหมาย ตามด้วยหลักวิชาการด้านการวางแผนและประเมินความเป็นไปได้ด้านการเงินและการลงทุน โดยใช้กรอบข้อกำหนดการศึกษาตาม พ.ร.บ. ให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2559) ทำการสำรวจลักษณะทางกายภาพประกอบแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ศึกษาบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น มีการจัดทำแบบสอบถามและประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจัดประชุมสำรวจรับฟังความคิดเห็นความสนใจในโครงการ (Market Sounding) ซึ่งประกอบด้วยนักธุรกิจนักลงทุนจากบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ สมาคมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการผู้สนใจและสื่อมวลชนรวม 41 คน จัดรับฟังความคิดเห็นองค์กรภาคีภาคเอกชนและชุมชนรอบ ๆ พื้นที่สถานีแม่น้ำ รวม 268 คน ทำการศึกษาวิเคราะห์ด้านผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่โดยรอบโครงการ ศึกษาระบบขนส่งมวลชนทิศทางเส้นทางและปริมาณการจราจร ทำการวิเคราะห์ข้อมูลการตลาดและความต้องการด้านอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ และศึกษาทฤษฎีแนวคิดการวางแผนชุมชนต่าง ๆ นำข้อมูลการศึกษาทั้งหมดมาประกอบการจัดทำแนวคิดการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกแบบเบื้องต้นที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการองค์ประกอบของโครงการที่เหมาะสมกับการลงทุน โดยนำเสนอแนวทางการพัฒนาพื้นที่ตามกรอบข้อกำหนดวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีอัตราส่วนพื้นที่ใช้งานอาคารต่อพื้นที่ดินสูงสุดตามกฎหมายผังเมืองรวม เพื่อให้ภาครัฐและเอกชนผู้ร่วมลงทุนได้รับประโยชน์ จากการพัฒนาพื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำสูงสุด

ในการศึกษาด้านผลตอบแทนของโครงการนั้น ได้ใช้ข้อมูลมูลค่าที่ดินทุนการก่อสร้าง ค่าเช่าพื้นที่ประกอบธุรกิจในห้างสรรพสินค้า อาคารพาณิชย์ อาคารสำนักงาน โรงแรม อาคารแสดงสินค้า และอาคารประเภทที่พักอาศัย ตามมูลค่าราคาตลาดอสังหาริมทรัพย์และการสำรวจเก็บข้อมูลมูลค่าที่ดินทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน นำมาประกอบการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ การเงินการลงทุนในโครงการ วิเคราะห์ความเสี่ยงของการลงทุน ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และเปรียบเทียบแนวทางเลือกรูปแบบในการร่วมทุน เพื่อให้ภาครัฐและภาคเอกชนได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมที่สุด

3.1 การทบทวนวรรณกรรม

3.1.1 การออกแบบชุมชนอย่างยั่งยืน แนวคิดการออกแบบชุมชนอย่างยั่งยืนเริ่มมีบทบาทมาตั้งแต่ ค.ศ.1990 ไม่เพียงแต่เป็นผลจากความเป็นนามธรรมในทฤษฎียุคหลังโครงสร้างนิยม (Post Structuralism) หรือความเสื่อมของแนวคิดยุคหลังสมัยใหม่ (Post Modernism) เท่านั้น แต่ยังเป็นผลจากความเจริญทางเศรษฐกิจที่สร้างความเหลื่อมล้ำมากขึ้นในสังคม สถาปนิกนักวางผังจึงหันมาให้ความสำคัญกับสังคมและวัฒนธรรมมากขึ้นหลังจากที่ถูกกละเลยมาตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.1960 โดยแนวคิดจะมุ่งเน้นไปด้านการลดความสิ้นเปลืองด้านพลังงาน ส่งเสริมการเดินเท้า ทางจักรยานและระบบขนส่งมวลชน การเพิ่มความหนาแน่นภายในชุมชนเพื่อลดการขยายเมืองรุกร้าไปสู่พื้นที่ชานเมือง การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสภาวะที่ดี เพิ่มพื้นที่สีเขียวภายในเมืองหรือในชุมชน และที่สำคัญคือการสร้างพื้นที่สาธารณะที่สามารถรองรับกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อประชาชนทุกกลุ่ม (Mallgrave and Goodman, 2011)

3.1.2 การเปรียบเทียบการวางผังแบบแบ่งเขต (Zoning) กับการวางผังแบบผสมผสาน (Mixed-Use) การวางผังแบ่งเขต ในช่วงกลาง ค.ศ. 1920 เพื่อใช้แก้ปัญหาลักษณะเมืองที่มีการใช้แบบผสมผสานอย่างไร้ระเบียบของพื้นที่ใช้สอย (Function) เช่นอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ย่านการค้า ตลาด ที่อยู่อาศัย ชุมชนแออัด และอื่น ๆ แต่การแยกประเภทการใช้งานของพื้นที่จะต้องพึ่งพาการคมนาคมด้วยยานพาหนะ เพราะพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำงานและประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตถูกแยกออกจากกัน ต้องใช้การเดินทางระยะไกลขึ้นเพื่อเชื่อมเชื่อมให้เกิดการจราจรที่หนาแน่น การวางผังแบบแบ่งเขต ยังส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในชุมชนและกับพื้นที่โดยรอบ เนื่องจากการขาดโอกาสในการมีปฏิสัมพันธ์พบปะพูดคุย เนื่องจากการแบ่งขอบเขตทางกายภาพนั้นนำไปสู่การแบ่งขอบเขตทางสังคมและความรู้สึกของผู้คน จึงไม่เป็นผลดีต่อการสร้างสังคมเมืองที่เป็นมิตรและเอื้ออาทรต่อกัน ปัญหาที่สำคัญของเมืองที่มีการวางผังแบบแบ่งเขต คือ การใช้พื้นที่ต่าง ๆ ในเมืองจะเกิดขึ้นเพียงบางช่วงเวลา เช่นพื้นที่ย่านธุรกิจกลางเมืองจะมีความหนาแน่นมากในเวลากลางวันและร้างผู้คนในเวลากลางคืน แต่สภาพในย่านที่อยู่อาศัยชานเมืองจะมีลักษณะกลับกัน คือ หนาแน่นมีชีวิตชีวาในเวลากลางคืน และแทบจะไม่มีผู้คนในเวลากลางวัน ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดอาชญากรรม และความไม่คุ้มค่าในการใช้พื้นที่

ในช่วงปลาย ค.ศ. 1990 นักออกแบบผังเมืองในประเทศตะวันตกได้กลับมาให้ความสนใจกับการออกแบบผังเมืองโดยใช้พื้นฐานแนวคิดแบบผสมผสาน เนื่องจากปัญหาของเมืองที่วางผังแบบแบ่งเขต แต่รูปแบบผสมผสานที่นำมาใช้ใหม่มีความต่างจากแบบดั้งเดิม คืออาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของการจัดการสุขภาพ เป็นการผสมผสานประเภทการใช้พื้นที่ที่หลากหลายแต่แบ่งเป็นพื้นที่เล็ก ๆ แทรกไปในพื้นที่ของเมือง แทนแบบทับซ้อนหรือไร้รูปแบบ นอกจากนี้นักกลุ่มนักออกแบบผังเมือง นักวิชาการ เห็นว่ารูปแบบผังเมืองแบบผสมผสาน มีความใกล้เคียงกับลักษณะเมืองที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และมีความเป็นมิตรต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คนมากกว่าแบบแบ่งเขต โดยนักวิชาการด้านผังเมือง ให้คำจำกัดความถึงการวางผังแบบผสมผสานนี้ว่า ควรมีลักษณะดังนี้

- การวางผังแบบผสมผสานควรประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นที่ใช้สอยสำคัญ ๆ มากกว่า 3 ประเภท (เช่น การค้าปลีก/การบันเทิง สำนักงาน ที่พักอาศัย โรงแรม และ/หรือ พื้นที่ันทนาการทางวัฒนธรรม/สังคม) ที่ถูกจัดวางให้สนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน
- องค์ประกอบทางกายภาพเพื่อการใช้สอยที่สำคัญถูกสานจัดวางและถูกใช้งานอย่างเต็มที่ภายในโครงการโดยที่ผู้ใช้งานเชื่อมต่อถึงกันได้อย่างต่อเนื่องตามขนาดและประเภทที่เหมาะสมกับองค์ประกอบอื่น ๆ (Schwanke, 2003)

4. ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิเคราะห์และการสรุปข้อมูลวิจัย สามารถสรุปได้เป็น 2 ขั้นตอนหลักได้แก่ ขั้นตอนการเสนอแนวคิดที่เหมาะสมของวางผังการพัฒนาพื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำ และขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและการเปรียบเทียบแนวทางหรือรูปแบบการรวมพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการรถไฟฟ้า

4.1 แนวทางการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โครงการ

4.1.1 การศึกษาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านผังเมืองและด้านการจราจร ในด้านการเข้าถึงพื้นที่โครงการสามารถเข้าได้ด้วย 3 ทางเข้า-ออกหลัก คือจากด้านทิศเหนือเข้าทาง ถนนเชื้อเพลิงเลียบบทางรถไฟ และถนนเชื้อเพลิงเก่าจากถนนพระรามที่ 3 (ระหว่างถนนพระรามที่ 3 ซอย 74 และพระรามที่ 3 ซอย 72) จากทางด้านทิศใต้สามารถเข้าได้จากบริเวณทางเข้าวัดช่องลมริมถนนพระรามที่ 3 โดยทางเข้า-ออกดังกล่าว แม้ว่าจะประเมินแล้วอยู่ในเกณฑ์ดี สามารถพัฒนาโดยการขยายเขตทางได้ หรือควรเพิ่มเติมระบบขนส่งมวลชนเข้าพื้นที่ ให้รองรับการใช้งานสำหรับโครงการในอนาคตได้ จากการสำรวจพบว่าในพื้นที่โครงการมีการใช้ประโยชน์ที่ดินหลากหลาย ซึ่งบางตำแหน่งมีความสำคัญต่อภาพรวมของกรุงเทพมหานคร เช่น คลองสูบน้ำวัดช่องลม และสถานีสูบน้ำวัดช่องลมที่ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดการการระบายน้ำของกรุงเทพมหานคร

เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินสอดคล้องตามศักยภาพและบริบทของพื้นที่ และเพื่อให้การรถไฟได้รับประโยชน์สูงสุดจากการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนด้วยนั้น โดยตามที่กฎกระทรวงฯ ผังเมืองรวมกำหนดให้เป็นพื้นที่พาณิชย์กรรม เพื่อรองรับการประกอบกิจกรรมทางธุรกิจ การค้า การบริการ และนันทนาการที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป โดยใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดินเฉลี่ยสูงสุดเป็น 7:1 ทั้งนี้การใช้พื้นที่ดินโดยรอบเป็นแบบผสมผสานพาณิชย์กรรมกับที่อยู่อาศัย ชุมชน ศาสนสถาน สถานที่ราชการ คลังน้ำมันของเอกชน รวมถึง ศูนย์ประชุม ห้างสรรพสินค้าสำคัญ ๆ อีกหลายแห่ง โดยทางด้านทิศใต้มีขอบเขตติดแม่น้ำเจ้าพระยา และอำเภอบางกระเจ้าซึ่งเป็นพื้นที่สีเขียวเพื่ออนุรักษ์เกษตรกรรมขนาดใหญ่

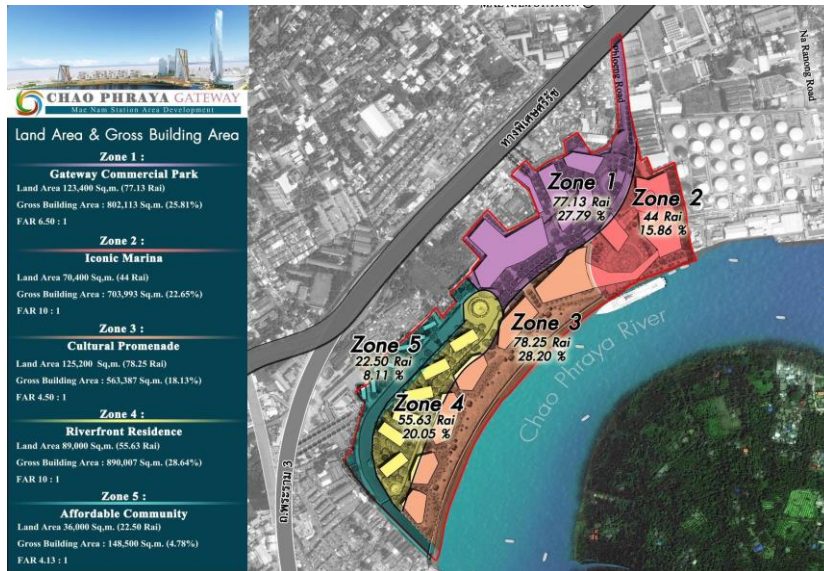
4.1.2 การศึกษาความเป็นไปได้ด้านการตลาด ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่ ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นและความน่าสนใจในโครงการ (Market Sounding) จากนักธุรกิจผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์จำนวน 31 คน ประกอบกับข้อมูลด้านอุปสงค์อุปทาน ในช่วง 15 ปี มาใช้ในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการตลาด โดยศึกษาโครงการ 5 ประเภท ซึ่งมีศักยภาพด้านผลตอบแทนสูงเพื่อนำมาเป็นองค์ประกอบในการพัฒนา ได้แก่ อาคารพาณิชย์กรรมและอาคารค้าปลีก (Commercial) โรงแรม (Hotel) สำนักงาน (Office) อาคารพักอาศัย (Residential) ศูนย์ประชุมและจัดแสดงสินค้านานาชาติ (Convention and Exhibition) (CBRE Thailand, 2559)

4.1.3 การศึกษาแนวคิดในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่สถานีแม่น้ำจะเปรียบเทียบกับทฤษฎีแนวคิดการวางแผนที่ปรากฏอยู่เพื่อสรุปแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ และความสอดคล้องกับความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ โดยหากพิจารณาการวางแผนผังเมือง 2 แบบคือแบบแบ่งเขต (Zoning) และแบบผสมผสาน (Mixed-Use) ซึ่งเป็นการวางแผนที่ใกล้เคียงกับรูปแบบเมืองที่เกิดขึ้นและวิวัฒนาการมาในอดีต และได้ถูกนำกลับมาใช้แทนที่การวางแผนแบบแบ่งเขต

จากการสำรวจความคิดเห็นประชาชนและชุมชนรอบ ๆ พื้นที่ได้ให้ความเห็นต่อโครงการที่จะเชิญชวนให้เอกชนมาร่วมลงทุนว่าควรจัดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงมาใช้งานได้รับประโยชน์เต็มที่ ทั้งในด้านการพักอาศัย ธุรกิจการค้าขายและการสันทนาการ มีความเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจรอบด้านรวมถึงฝั่งตรงข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา

4.1.4 การออกแบบวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่บริเวณสถานีแม่น้ำมีพื้นที่ดิน (Land Area) ทั้งหมดประมาณ 277.5 ไร่ (444,000 ตารางเมตร) เป็นพื้นที่ว่างขนาดใหญ่ใจกลางเมืองอีกทั้งยังมีข้อได้เปรียบในเรื่องของภูมิทัศน์ที่มีพื้นที่ติดกับริมแม่น้ำเจ้าพระยา และฝั่งตรงข้ามเป็นพื้นที่สีเขียวของบางกระเจ้า จึงทำให้พื้นที่โครงการมีศักยภาพสูงในการพัฒนา การออกแบบวางแผนพื้นที่จึงต้องทำให้เกิดความกลมกลืนกันให้ได้มากที่สุด โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินและการลงทุนโดยภาคเอกชนอย่างคุ้มค่าสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ การเข้าถึงพื้นที่ด้วยระบบสัญจรต่าง ๆ ที่ครอบคลุมและสร้างความสะดวกสบายให้กับกลุ่มผู้ใช้งาน (Russ, 2009) เช่น การเข้าถึงทางถนนทางเดินเท้าทางเดินลอยฟ้าหรือแม้กระทั่งระบบขนส่งมวลชนรางเบาเป็นต้น โดยได้กำหนด FAR สูงสุดของพื้นที่เป็น 7:1 จัดทำแบบผังการใช้ประโยชน์ที่ดินหลากหลายแบบเพื่อเปรียบเทียบกัน ให้ได้รูปแบบที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงสุดตามบริบทเศรษฐกิจ สังคม ความเหมาะสมคุ้มค่าในการลงทุน โดยมีพื้นที่อาคารรวม 3,108,000 ตารางเมตร จะถูกสร้างให้เป็นศูนย์กลางการค้าย่านเศรษฐกิจใหม่ โดยใช้แนวคิดที่เรียกว่า Chaophraya Gateway ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์การพาณิชย์กรรมค้าปลีกและ

ศูนย์กิจกรรมริมน้ำเจ้าพระยา โรงแรม อาคารสูง แหล่งอาคารที่พักอาศัยริมน้ำ แหล่งอาคารสำนักงาน พื้นที่สีเขียว ย่านการค้าและแหล่งบันเทิง สิ่งอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่นักท่องเที่ยว พร้อมทั้งทำเทียบเรือท่องเที่ยว รวมทั้งปรับทัศนียภาพพื้นที่ริมคลองพร้อมการพัฒนาชุมชน เพื่อสามารถสร้างแหล่งงานให้กับชุมชนเดิมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น



รูปที่ 2 แสดงผังการใช้ประโยชน์ที่ดินโครงการ
ที่มา: ผู้วิจัย (2560)

การออกแบบวางผังจะจัดแบ่งพื้นที่เป็นโซน 5 โซน (รูปที่ 2) โดยให้มีขนาดเหมาะสมกับองค์ประกอบอาคารในพื้นที่แต่ละประเภท และสอดคล้องสร้างความสนใจให้เป็นแนวทางการทำธุรกิจร่วมกับเอกชน (Miles et al., 2015) ได้แก่

- (ก) พื้นที่โซน 1 Gateway Commercial Park มีพื้นที่รวมทั้งหมด 77.13 ไร่ เป็นพื้นที่เพื่อการพาณิชย์กรรมที่พักอาศัยและบริการ ประเภทของอาคารประกอบด้วย ห้างสรรพสินค้า (Lifestyle Mall) สำนักงาน (Eco Office) และอาคารพักอาศัยรวม โดยมีพื้นที่เปิดโล่งสีเขียวสอดแทรกกรอบกลุ่มอาคาร (รูปที่ 3 ซ้าย)



รูปที่ 3 พื้นที่โซนที่ 1 Gateway Commercial Park (ซ้าย) พื้นที่โซนที่ 2 Iconic Marina (ขวา)
ที่มา: ผู้วิจัย (2560)

- (ข) พื้นที่โซน 2 Iconic Marina มีพื้นที่รวมทั้งหมด 44.00 ไร่ มีความโดดเด่นเป็นพิเศษจากอาคารสูงขนาดใหญ่พิเศษ (Chao Phraya Iconic Tower) ซึ่งจะเป็นจุดหมายตา (Landmark) ของกรุงเทพมหานครที่ประกอบด้วย อาคารศูนย์ประชุมสัมมนา และนิทรรศการ (Chao Phraya Iconic Tower, Gateway Cruise Center & Duty Free Mall) โรงแรมระดับ 6 ดาว สำนักงาน ที่พักอาศัย ศูนย์การค้า ทำเทียบเรือสำราญ ขนาดกลาง (รูปที่ 3 ขวา)
- (ค) พื้นที่โซน 3 Cultural Promenade มีพื้นที่รวม 78.25 ไร่ ประกอบด้วยพื้นที่พาณิชยกรรมค้าปลีก และ ศูนย์กิจกรรมทั้งด้านบันเทิง ด้านการสร้างสรรค์ และอาคารใช้งานแบบผสมผสาน (Mixed Use Tower) เป็นอาคารสำนักงาน และสถานที่บริการพาณิชยกรรม (รูปที่ 4 ซ้าย)



รูปที่ 4 พื้นที่โซนที่ 3 Cultural Promenade (ซ้าย) พื้นที่โซนที่ 4 Riverfront Residence (ขวา)
ที่มา: ผู้วิจัย (2560)

- (ง) พื้นที่โซน 4 Riverfront Residence มีพื้นที่รวม 55.63 ไร่ กลุ่มคอนโดมิเนียม หรือกลุ่มอาคารพักอาศัยที่อยู่ใกล้คลองขุดและเชื่อมโยงไปสู่แม่น้ำเจ้าพระยา (รูปที่ 4 ขวา)



รูปที่ 5 พื้นที่โซนที่ 5 Affordable Community
ที่มา: ผู้วิจัย (2560)

- (จ) พื้นที่โซน 5 Affordable Community มีพื้นที่ 22.50 ไร่ อยู่บริเวณริมคลองขุดด้านทิศเหนือ เป็นย่านที่มีความเป็นชุมชนสูง รองรับธุรกิจการค้าระดับชุมชน สินค้าหัตถกรรม สิ่งประดิษฐ์ ของขวัญของที่ระลึก ร้านอาหารตามแนวริมคลองขุด (รูปที่ 5)

4.1.5 การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ จะครอบคลุมด้านสิ่งแวดล้อมกายภาพ และชีวภาพ การคมนาคมและการจราจรรอบ ๆ พื้นที่ ด้านการใช้ประโยชน์ คุณภาพและสุขภาพของมนุษย์ โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้พิจารณาประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของโครงการ ทั้งในระยะก่อนก่อสร้าง ระยะก่อสร้าง และระยะดำเนินการ ต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ได้แก่ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต โดยจะพิจารณาทั้งผลกระทบทางด้านบวกและด้านลบ ทั้งผลกระทบโดยตรงและผลกระทบทางอ้อม เพื่อนำผลการศึกษามาจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโครงการ เพื่อให้ การดำเนินงานโครงการก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับต่ำที่สุด

4.1.6 การศึกษารูปแบบการร่วมลงทุนของการรถไฟและเอกชน การศึกษารูปแบบการลงทุนหรือร่วมทุน และผลตอบแทนที่เหมาะสม (Investment Scheme) การวิเคราะห์การจัดโครงสร้างการลงทุน ได้ศึกษาจากตัวอย่างรูปแบบการร่วมทุนของการรถไฟฯ ในอดีตที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น โครงการร่วมทุนในย่านพื้นที่ถนนวิภาวดีรังสิต-ลาดพร้าว โดยแบ่งแนวทางการศึกษาโครงสร้างของบริษัทและโครงสร้างการลงทุนในรูปแบบ 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

4.1.6.1 การให้สิทธิสัมปทานพื้นที่ทั้งหมดให้กับผู้ลงทุน ภายใต้กระบวนการนำเสนอโครงการ (รับเป็นคำสัมปทานอย่างเดียว) ในลักษณะดังกล่าว การรถไฟฯ จะไม่ลงทุน แต่จะเป็นผู้ออกสิทธิสัญญาเช่าระยะยาว 30 ปี (ถ้านับเวลาก่อสร้างและการรื้อถอนอีก 6 ปี จะคิดเป็นสัญญา 36 ปี) ให้กับผู้ร่วมลงทุน โดยการรถไฟฯจะได้รับผลตอบแทนจากการให้สิทธิดังกล่าว ซึ่งสามารถประเมินข้อดีและข้อเสียได้ดังต่อไปนี้

ข้อดี

- 1) รายรับของการรถไฟฯ ได้รับเป็นจำนวนที่แน่นอน โดยไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงจากการลงทุน
- 2) โครงสร้างการจัดการไม่สลับซับซ้อน การรถไฟฯ เพียงออกสัญญาเช่าระยะยาวให้กับผู้ที่จะมาลงทุน
- 3) การรถไฟฯ สามารถวางแผนแม่บทในการพัฒนา กำหนดนโยบายการพัฒนา และแบ่งขั้นตอนการพัฒนาเบื้องต้นให้กับผู้ลงทุนและให้ผู้ลงทุนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกแนวทางพัฒนาเอง
- 4) เมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่า ทรัพย์สินตกเป็นของการรถไฟฯ ซึ่งการรถไฟฯ มักจะให้ผู้ลงทุนเดิมมีสิทธิในการต่อสัญญาเช่าก่อน หรือมีทางเลือกอื่นที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด

ข้อเสีย

- 1) เงินรายได้ที่การรถไฟฯ ได้รับ มักจะน้อยกว่าแนวทางเลือกอื่น ๆ
- 2) แนวทางการพัฒนาของเอกชน อาจจะไม่สอดคล้องกับแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ศึกษาไว้ เนื่องจากการรถไฟฯ ไม่ใช้ผู้ลงทุนโดยตรง ดังนั้นการวางกรอบกฎระเบียบและแผนแม่บทการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องมีความชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาในระยะยาว

4.1.6.2 การจัดตั้งบริษัทร่วมทุนพัฒนาที่ดิน โดยการรถไฟฯ ถือหุ้นทั้งหมด เป็นลักษณะโครงสร้างที่การรถไฟฯจะโอนสิทธิการเช่าทั้งหมดมาให้กับบริษัทลูก ในที่นี้อาจเรียกว่า “บริษัทพัฒนาที่ดินสถานีแม่น้ำ” โดยบริษัทจะเป็นตัวแทนของการรถไฟฯ ในการดูแลสิทธิประโยชน์ จัดสรรพัฒนาพื้นที่ รวมถึงการวางแผนแม่บทในการพัฒนา โดยบริษัทจะจัดตั้งขึ้นโดยมีทุนจดทะเบียนแรกเริ่ม โดยการรถไฟฯ จะแปลงสิทธิการเช่าทั้งหมดให้เป็นทุน โดยบริษัทจะต้องระดมทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนกลาง โดยบริษัทจะทำการประมาณการเงินลงทุนขั้นต้น หาเงินทุนโดยการออกหุ้นกู้ระยะยาว กู้เงินธนาคาร หรือเรียกค่าธรรมเนียมแรกเริ่มจากบริษัทที่จะเข้าพัฒนาที่ดินล่วงหน้า หลังจากนั้นบริษัทจะคัดเลือกผู้ลงทุนมาพัฒนาที่ดินดังกล่าว ตามแผนแม่บทที่ร่างขึ้นภายใต้การควบคุมของการรถไฟฯ โดยบริษัทจะแปลงสิทธิการเช่าเป็นทุนพัฒนาโครงการ ซึ่งแบ่งโซนของพื้นที่ออกเป็น 5 แปลงตามผังการใช้ประโยชน์ที่ดินที่วางไว้ โดยสัดส่วนของการถือหุ้น

จะแตกต่างกันตามขนาดพื้นที่ บริษัทจะแปลงสิทธิการเช่าตามการแบ่งแปลงที่ 1 2 3 4 และ 5 ตามลำดับ โดยสิทธิการเช่าจะสามารถแปลงเป็นทุนตามแปลงที่ดิน ได้ประมาณร้อยละ 4.78 - 28.64% โดยแนวทางการพัฒนาดังกล่าว มีข้อดีและข้อเสีย ดังต่อไปนี้

ข้อดี

- 1) การรถไฟฟ้า จะได้ผลตอบแทนสูงกว่าโครงสร้างแบบแรก โดยคาดว่าผลตอบแทนจากการนำบริษัทลูกทั้ง 5 บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งขึ้นกับสถานการณ์การตลาดและผลประกอบการ
- 2) การรถไฟฟ้า สามารถตรวจสอบดูแลโครงการได้อย่างใกล้ชิด เนื่องจากเป็นผู้ถือหุ้นจึงสามารถกำกับดูแลโครงการผ่านบริษัทพัฒนาที่ดิน อีกทั้งยังถือหุ้นโดยตรงในบริษัทแปลงต่าง ๆ ได้
- 3) การรถไฟฟ้า สามารถนำเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่มีความชำนาญมาควบคุมโครงการเพื่อจะได้พัฒนาและตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิด
- 4) ถ้าโครงการประสบความสำเร็จ ก็จะเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาโครงการอื่น ๆ ในอนาคต เนื่องจากการรถไฟฟ้ามีที่ดินเป็นจำนวนมาก

ข้อเสีย

- 1) การรถไฟฟ้า จะต้องแบกรับความเสี่ยง เนื่องจากยังไม่มี การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมาก่อน และอาจได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก เช่น เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและชุมชน เป็นต้น
- 2) การจัดตั้งบริษัทต้องคำนึงถึงภาระด้านภาษี
- 3) โครงการดังกล่าวส่งผลให้การรถไฟฟ้า ไม่ได้รับเงินสดทันที และต้องหาเงินลงทุนแรกเริ่ม และจะได้รับผลตอบแทนเมื่อโครงการดำเนินการพัฒนาจนสามารถก่อให้เกิดผลตอบแทนได้

4.1.7 แนวทางการร่วมลงทุนของการรถไฟฟ้า และเอกชน รูปแบบการลงทุนที่เป็นไปได้จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการ ได้แก่ ผู้ดำเนินการลงทุนและแหล่งเงินทุน ตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน หมายถึง การให้ภาครัฐมอบหมายและกำหนดให้เอกชนรับผิดชอบโครงการในระดับหนึ่ง รวมถึงการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกและสิ่งปลูกสร้างหรือดำเนินการให้บริการในกิจการของรัฐ

จากการวิเคราะห์พบว่า รูปแบบการลงทุนที่มีโอกาสเป็นไปได้มีทั้งหมด 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

- 1) การลงทุนโครงการโดยให้สัมปทานภาคเอกชน 100% เป็นการดำเนินการที่รัฐให้สิทธิเอกชนรับผิดชอบด้านการลงทุนการจัดการในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทานเต็มที่ แต่เมื่อหมดอายุสัมปทานต้องโอนทรัพย์สินเป็นของรัฐทันที แต่เอกชนยังคงได้รับสิทธิในการบริหารงานโครงการต่อไปได้ ซึ่งจะมีกำหนดเวลา 20-30 ปี โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐจะเก็บรายได้หรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงไว้ในสัญญา ในกรณีนี้การรถไฟฟ้า ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบความเสี่ยงจากการลงทุน แต่อาจถ่ายโอนความเสี่ยงบางส่วนให้เอกชนร่วมรับความเสี่ยงด้วย เช่น เอกชนที่รับหน้าที่ในการหารายได้ให้ต้องประกันยอดรายได้ขั้นต่ำให้การรถไฟฟ้า และรับค่าจ้างตามสัดส่วนของรายได้ที่สามารถทำได้ (Revenue Sharing) หรือเอกชนที่รับจ้างบริหารต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับการควบคุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและรับค่าจ้างตามสัดส่วน
- 2) การร่วมลงทุนโครงการระหว่างรัฐและเอกชนรูปแบบนี้ ทางรถไฟฟ้า จะต้องหาผู้ประกอบการภาคเอกชนที่สนใจลงทุนในโครงการร่วมกัน เพื่อจัดตั้งบริษัทร่วมทุนขึ้นมาดำเนินกิจกรรมในบางกิจกรรม และกำหนดโครงสร้างการบริหารบริษัทดังกล่าวอย่างเหมาะสม โดยให้บริษัทร่วมทุนเป็นผู้ทำสัญญาเช่าพื้นที่ จากทางรถไฟฟ้า เพื่อดำเนินโครงการ ในกรณีนี้บริษัทร่วมทุนที่จัดตั้งขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบความเสี่ยงจากการลงทุนโดยตรง ส่วนทางรถไฟฟ้า ร่วมรับความเสี่ยงบางส่วนตามสัดส่วนของการถือหุ้นในบริษัทร่วมทุนดังกล่าว

จากการศึกษา พบว่าการลงทุนโครงการโดยให้สัมปทานภาคเอกชน 100% ซึ่งให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนเอง โดยที่การรถไฟฟ้าไม่ควรถูกเข้ามาเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการพัฒนาหรือการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ในการรับผิดชอบการลงทุนและการจัดการทั้งหมด เนื่องจากเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างคล่องตัว และการรถไฟฟ้าไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

4.2 การศึกษาความเป็นไปได้และผลตอบแทนที่เหมาะสม

การศึกษาจะประกอบด้วย การประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งเป็นที่ดินเปล่า การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ และผลตอบแทนที่ไม่ใช่เศรษฐกิจที่ลดต้นทุนทางสังคมได้ เช่นการประหยัดพลังงาน ทำการวิเคราะห์ด้านการเงินโดยจะพิจารณาต้นทุนการลงทุน และแผนการใช้จ่ายเงินในแต่ละปี ตลอดเวลาโครงการ 30 ปี

4.2.1 มูลค่าที่ดินและทรัพย์สินในปัจจุบัน ในการประเมินมูลค่าที่ดิน พื้นที่โครงการประเมินมูลค่ามีขนาดพื้นที่ทั้งหมด 277.50 ไร่ (111,004 ตารางวา) ราคาประเมินแต่ละแปลงแตกต่างกันระหว่างตารางวาละ 170,000 – 260,000 บาท เมื่อคิดเป็นมูลค่าตลาดของทรัพย์สินรวมประมาณ 21,148,180,000 บาท การคิดต้นทุนการก่อสร้างอาคารแต่ละประเภทจะคิดราคาค่าก่อสร้างตามราคาตลาด โดยใช้อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ที่ดินเฉลี่ยเป็น 7:1 ตามกฎหมายผังเมือง ในการคำนวณมูลค่าที่ดินจะคิดเปรียบเทียบโดยคิดจากอัตราหักลดมูลค่าตามมาตรฐานการคิดที่ 6.5% สำหรับกรณีที่ดินลงทุนเป็นคณชอเสี่ยงมีความเป็นเสรีนิยม โดยคิดจากอัตราดอกเบี้ยแบบ MLR ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ประกอบการ และคิดอัตราหักลดที่ 11.7 สำหรับกรณีที่ดินลงทุนเป็นคณไม่ชอเสี่ยง มีความเป็นอนุรักษ์นิยม

4.2.2 การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการและผลตอบแทนสำหรับการรถไฟฟ้าสำหรับแนวทางการวิเคราะห์ผลตอบแทนโครงการที่คาดว่าจะได้รับจะมีการแสดงค่าที่สำคัญ ได้แก่ ค่า NPV (มูลค่าปัจจุบันสุทธิ) ซึ่งหากค่า NPV มากกว่า 0 แสดงว่าโครงการน่าลงทุน ค่า IRR (อัตราผลตอบแทนภายใน) หากมีค่าสูงกว่าอัตราหักลด จะมีความคุ้มค่าในการลงทุน และค่า PI คือ ดัชนีชี้กำไร หากค่า PI มากกว่า 1 ผลการวิเคราะห์สรุปสอดคล้องกับค่าต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น แสดงว่า โครงการมีความเป็นไปได้ เป็นโครงการที่มีความน่าลงทุนสูง (Steven, Sherwood, 1982) นอกจากนี้ในด้านความเสี่ยงในการลงทุน มีการวิเคราะห์สถานการณ์เมื่อต้นทุนเพิ่ม 5%-20% และรายรับลดลง 5%-20% การศึกษาพบว่าทุกกรณีการศึกษาโครงการยังมีความเป็นไปได้ในการลงทุนค่อนข้างสูง โดยมีระยะเวลาคืนทุนอยู่ที่ประมาณ 6-10 ปี

ในการคิดผลตอบแทนที่การรถไฟฟ้าให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อดำเนินกิจการ ตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนนั้นการรถไฟฟ้าจะคิดอัตราค่าเช่าที่ 36% ตามระเบียบ โดยจะมีอายุสัญญา 30 ปี และจัดเก็บค่าธรรมเนียมในช่วงเวลาในการก่อสร้าง 5 ปีได้อีกโดยคิดเป็นอัตราร้อยละ 20 40 60 และ 80 ของค่าธรรมเนียมปีที่หนึ่ง ตามลำดับเป็นรายปี ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การจัดเก็บค่าธรรมเนียม ตามสัญญา 30 ปี และค่าสาธารณูปโภคจัดเก็บแบบงวดเดียว

ระยะเวลา	อัตราค่าเช่า 36% (หน่วย: ล้านบาท)	ค่าสาธารณูปโภค	อัตราค่าเช่าสาธารณูปโภคโดย ค่าสาธารณูปโภคจ่ายงวดเดียว (หน่วย : ล้านบาท)
จ่ายเมื่อทำสัญญา 30%	1,438.56	4,084	5,522.56
ค่าธรรมเนียมก่อสร้างคิด 5 ปี โดยคิดอัตรา 20% ของค่าธรรมเนียมปีที่หนึ่ง	48.20	-	48.20
ค่าธรรมเนียมก่อสร้างคิด 5 ปี โดยคิดอัตรา 40% ของค่าธรรมเนียมปีที่หนึ่ง	90.52	-	90.52
ค่าธรรมเนียมก่อสร้างคิด 5 ปี โดยคิดอัตรา 60% ของค่าธรรมเนียมปีที่หนึ่ง	127.50	-	127.50
ค่าธรรมเนียมก่อสร้างคิด 5 ปี โดยคิดอัตรา 80% ของค่าธรรมเนียมปีที่หนึ่ง	159.62	-	159.62
ช่วงระยะเช่า 30 ปี อีก 70%	3,356.64	-	3,356.64
พื้นที่ทั้งหมด 277.5 ไร่	5,221.04	4,084	9,305.04

ที่มา: ผู้วิจัย (2560)

จากการศึกษา สรุปได้ว่า การที่ทางรถไฟจะได้รับผลกำไรสูงสุดโดยปราศจากความเสี่ยง คือ การคิดค่าธรรมเนียมที่ 36% บวกค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นระหว่างการก่อสร้าง 5 ปี ซึ่งในแต่ละโซนจะใช้เวลาก่อสร้างประมาณ 5 ปี และค่าสาธารณูปโภค เท่ากับ 4,084 ล้านบาท ดังนั้นผลตอบแทนที่ทางรถไฟจะได้รับเท่ากับ 9,305.04 ล้านบาท (ค่าธรรมเนียม 36% กับค่าธรรมเนียมระหว่างก่อสร้าง 5 ปีเท่ากับ 5,221.04 ล้านบาท) บวกกับผลกำไรของผู้ประกอบการ ซึ่งทางรถไฟควรเปิดประมูลให้เอกชนเสนอผลตอบแทนสูงสุดที่จะให้กับทางรถไฟ นอกเหนือจากค่าธรรมเนียมข้างต้น

5. การอภิปรายผล สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาแนวทางการพัฒนาโครงการย่านสถานีแม่น้ำนี้แสดงให้เห็นกระบวนการและการนำความสัมพันธ์ของการศึกษาข้อมูลด้านต่าง ๆ มาใช้ในการกำหนดแนวคิดวางผังแบบผสมผสาน (Mixed-Use) ทั้งที่เป็นพื้นที่เพื่อธุรกิจ การค้า การอยู่อาศัยและพื้นที่เพื่อการันทนาการ สะท้อนวัฒนธรรมริมน้ำที่เข้าถึงและเชื่อมต่อกับพื้นที่เศรษฐกิจอื่น ๆ ในกรุงเทพฯ ได้สะดวก โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับความต้องการของภาคประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ขณะเดียวกันแนวคิดการใช้การวางผังแบบผสมผสานนี้ยังสามารถแสดงถึงความเป็นไปได้สูงของโครงการ สะท้อนความสำเร็จในเชิงธุรกิจและการสร้างผลตอบแทนอย่างเหมาะสมแก่ทางรถไฟ และชุมชนรอบด้าน และสามารถสร้างความน่าสนใจให้มีการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนอีกด้วย

ในด้านรูปแบบของการร่วมทุนนั้น จากการศึกษาตัวอย่างการดำเนินการในอดีตและจากการศึกษาเปรียบเทียบผลตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ทางรถไฟ ควรให้สัมปทานภาคเอกชน (Concession) 100% เป็นผู้ลงทุนเอง โดยที่ทางรถไฟ อาจเป็นผู้เสนอแนวคิดหลักในการพัฒนาพื้นที่ แต่ก็ไม่ควรกำหนดทิศทางการลงทุนหรือการจัดการของภาคเอกชนทั้งหมด และไม่ควรร่วมลงทุนโดยรับผิดชอบการลงทุน เนื่องจากการรถไฟฯ ยังขาดความชำนาญ อีกทั้งไม่ต้องรับภาระความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในเชิงเศรษฐศาสตร์ ต้นทุนค่าเสียโอกาส หมายถึง ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการที่เรานำทรัพยากรมาใช้โดยทำให้เกิดต้นทุนในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นในทางเลือกอื่น ดังนั้น การปล่อยพื้นที่ว่างโดยไม่เริ่มดำเนินการของทางรถไฟฯ จะส่งผลทำให้สูญเสียค่าเช่าประมาณ 160 ล้านบาทต่อปีที่จะได้รับตามกฎหมาย

ส่วนข้อเสนอแนะที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมคือการศึกษาผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงในบริบทของสภาพสังคม และสิ่งแวดล้อม เมื่อครบอายุสัญญาโครงการ 30 ปี เนื่องจากเป็นโครงการที่มีขอบเขตพื้นที่และมูลค่าการลงทุนขนาดใหญ่ ขณะเดียวกันควรศึกษาเพิ่มเติมในกรณีที่อายุสัญญาโครงการมากกว่า 30 ปี และความยืดหยุ่นของอัตราค่าธรรมเนียมค่าเช่าพื้นที่เพื่อเป็นแรงจูงใจการลงทุนจากภาคเอกชน

6. กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาโครงการย่านสถานีแม่น้ำนี้สามารถดำเนินการสำเร็จได้ด้วยดี ด้วยการสนับสนุนกำกับดูแลโดยฝ่ายบริหารทรัพย์สิน ทางรถไฟแห่งประเทศไทย และได้รับความอนุเคราะห์ยินยอมให้เผยแพร่ข้อมูลจากการรถไฟฯ แล้ว ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณหน่วยงาน และข้าราชการเจ้าหน้าที่ทางรถไฟฯ ทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการนี้เป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ขอขอบคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง และจากภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขา ตลอดจนชุมชนรอบพื้นที่ย่านสถานีแม่น้ำและใกล้เคียง ที่ให้ร่วมมือความช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษา เป็นผู้ช่วยเก็บข้อมูลให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อโครงการ ทำให้การดำเนินงานสำเร็จราบรื่นด้วยดีตลอดมา

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2559). การส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ. เข้าถึงได้จาก <http://www.ppp.sepo.go.th>.

CBRE Thailand. (2559). **Bangkok Property Report**. เข้าถึงได้จาก: <https://www.cbre.co.th/en/SubServices/Research-Bangkok-Property-Report>.

Mallgrave, H.F. and Goodman, D. (2011). **An Introduction to Architectural Theory 1968 to the Present**. 1st ed. West Sussex: Wiley-Blackwell.

Miles, M.E., Netherton, L.M. and Schmitz, A. (2015). **Real Estate Development**. 5th ed. Washington D.C.: Urban Land Institute.

Schwanke, D, and Flynn, T. (2003). **Mixed-Use Development Handbook**. 2nd ed. Washington D.C.: Urban Land Institute.

Steven, R.E. and Sherwood, P.K. (1982). **How to Prepare a Feasibility Study**. New Jersey: Princeton-Hall.

Russ, T.H. (2009). **Site Planning and Design Handbook**. 2nd ed. New York: McGraw-Hill.