

Incentive Bonus กระตุ้นการใช้ที่ดิน : ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการวางผังและออกแบบเมือง เพื่อสร้างเศรษฐกิจและฐานภาษี

โดย ฐาปนา บุญยประวีตร Smart Growth Thailand Institute

thapana.asia@gmail.com/http://www.asiamuseum.co.th/http://www.smartgrowthasia.com/http://www.smartgrowththailand.com)

บทนำ

การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth) ได้สร้างกลยุทธ์กระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้นักผังเมืองใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการวางผังเมืองรวม ผังแม่บท และการออกแบบปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเพื่อเป็นผลตอบแทนรางวัลและแรงจูงใจแก่นักลงทุน เจ้าของแปลงที่ดินหรือผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการ อสังหาริมทรัพย์ ที่จะลงทุนหรือขยายกิจการในพื้นที่ศูนย์พาณิชยกรรม หรือบริเวณใจกลางเมือง หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายของผู้บริหารเมืองและรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เป็นไปตามเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) ที่ต้องการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนยุทธศาสตร์เมืองให้มีความหนาแน่น มีความคุ้มค่า เกิดประสิทธิภาพต่อการใช้สาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐฯ ได้ลงทุนไว้แล้ว สอดคล้องกับมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินในพื้นที่นั้นๆ ลดความจำเป็นในการลงทุนแผ่ขยายพื้นที่ทางเศรษฐกิจไปในที่ดินที่กำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนรักษา และที่สำคัญได้แก่ การสร้างพื้นที่ใจกลางเมืองหรือศูนย์พาณิชยกรรมให้ขนาดประชากร ขนาดเศรษฐกิจ การเติบโตการจ้างงาน การสร้างงาน และควมมีชีวิตชีวาทางเศรษฐกิจ สามารถตอบสนองต่อการสร้างมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการเพิ่มพูนฐานภาษีให้กับรัฐฯ ในระยะยาว

ประเภทผลตอบแทนและรางวัล

ผลตอบแทนและรางวัลที่ได้พัฒนาขึ้นและมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท สรุปได้ดังนี้

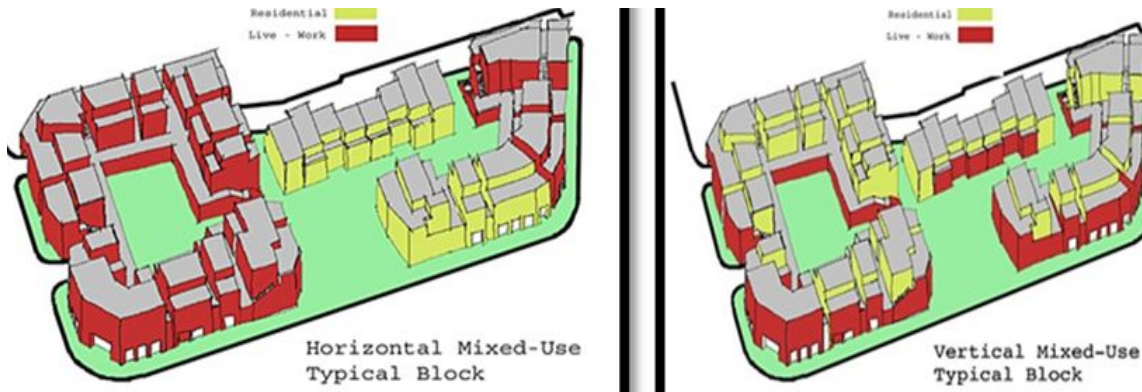
1. ผลตอบแทนสำหรับผู้ที่ใช้ที่ดินให้เกิดการผสมผสาน (Mix Land Use Incentive)

เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดได้กำหนดให้มีผลตอบแทนแก่เจ้าของแปลงที่ดิน นักลงทุน หรือผู้ประกอบการที่ขยายกิจการเพื่อการผสมผสานการใช้ประโยชน์ที่ดินใน 2 ประเภท ดังแสดงในภาพที่ 1 ดังนี้

(1) การผสมผสานการใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินเดียวกันหรือในโครงการเดียวกัน เช่น การลงทุนสร้างร้านค้าปลีก ร้านค้าอาหารท้องถิ่น และกิจกรรมการบริการในพื้นที่อาคารอยู่อาศัยรวม โดยที่ตั้งของร้านค้าปลีกหรือร้านค้าพาณิชย์ต้องตั้งอยู่ในบริเวณใจกลางโครงการหรือห่างจากกึ่งกลางอาคารอยู่อาศัยที่อยู่ในระยะการเดินถึง (Walking distance) หรืออยู่ในระยะที่ระบุไว้ในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติของเมือง

(2) การผสมผสานการใช้ประโยชน์ในระดับอาคาร แบ่งเป็น การผสมผสานการใช้ประโยชน์ในอาคารแนวนอน (Horizontal Mixed-Use) ได้แก่ ที่ดินแปลงเดียวกันมีอาคารซึ่งใช้ประโยชน์ในกิจกรรมที่หลากหลายหรือมากกว่า 2 กิจกรรม เช่น ภายในพื้นที่โครงการมีการใช้อาคารเป็นที่อยู่อาศัยรวมหรือโรงแรม และร้านค้าปลีก

และการผสมผสานการใช้ประโยชน์ในอาคารแนวตั้ง (Vertical Mixed-Use) ได้แก่ ที่ดินแปลงเดียวกันมีอาคารที่ใช้ประโยชน์อาคารมากกว่าหนึ่งกิจกรรม เช่น ชั้นหนึ่งและสองของอาคารใช้ประโยชน์เป็นร้านค้าปลีก ส่วนชั้นสามขึ้นไปใช้ประโยชน์ในการอยู่อาศัยหรือโรงแรม เป็นต้น ในการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยให้ผสมผสานการพาณิชย์กรรมเมือง อาจกำหนดสัดส่วนที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับนโยบายและบทบาทของพื้นที่ หรือเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนา สำหรับผลประโยชน์ที่รัฐ มอบให้จะอยู่ในรูปของ 1) การเพิ่มขนาดพื้นที่อาคาร 2) การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) 3) การให้ส่วนลดด้านภาษีประเภทต่างๆ 4) การให้ส่วนลดหรือการเว้นว่างการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล และ 5) การให้เงินสด



ภาพที่ 1 ตัวอย่างการผสมผสานการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับอาคารทั้งแนวนอนและแนวตั้ง

2. ผลตอบแทนสำหรับการลงทุนหรือการขยายกิจการในพื้นที่ศูนย์พาณิชย์กรรมหรือพื้นที่ส่งเสริมตามแผนยุทธศาสตร์ (Incentive Zoning Bonus)

ผลตอบแทนประเภท Incentive Zoning Bonus กำหนดขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เจ้าของแปลงที่ดิน หรือนักลงทุน ตัดสินใจลงทุนหรือขยายกิจการในที่ดินภายในศูนย์พาณิชย์กรรมหรือในพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้พัฒนาเพื่อเป็นศูนย์เศรษฐกิจหรือที่อยู่อาศัย Incentive Zoning Bonus นับเป็นนโยบายหลักของการเติบโตอย่างชาญฉลาดที่กำหนดให้ทุกผังเมืองรวมต้องนำไปใช้สำหรับกระตุ้นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรม พาณิชยกรรมผสมผสานที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยประเภทหนาแน่นมากและหนาแน่นปานกลางเพื่อสร้างความหนาแน่น โดยการคาดการณ์ความหนาแน่นและจำนวนประชากรในอนาคตที่ระบุในผังจะต้องมีความสัมพันธ์กับ Incentive Zoning Bonus ที่ระบุไว้ ในบางกรณีอาจใช้ Incentive Zoning Bonus เป็นแรงจูงใจสำหรับการปรับปรุงฟื้นฟูอาคารเก่าหรืออาคารในย่านใจกลางศูนย์เศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมให้สามารถตอบสนองต่อนโยบายการส่งเสริมความหนาแน่นและการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่พื้นที่ สำหรับผลประโยชน์ที่รัฐ มอบให้จะอยู่ในรูปของ 1) การเพิ่มขนาดพื้นที่อาคาร 2) การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) 3) การลดพื้นที่ว่าง (Open Spaces) 4) การเพิ่มความสูงอาคาร 5) การให้ส่วนลดด้านภาษีประเภทต่างๆ 6) การให้ส่วนลดหรือการเว้นว่างการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล และ 7) การให้เงินสด

3. ผลตอบแทนสำหรับการเพิ่มความหนาแน่นในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Density Bonus)

Density Bonus เป็นผลตอบแทนสำหรับเจ้าของแปลงที่ดินหรือผู้ประกอบการที่ดำเนินการสร้างความหนาแน่นในการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารตามนโยบายของรัฐหรือตามนโยบายของผังเมืองรวม เช่น การเพิ่มจำนวนประชากรในแปลงที่ดินหรือในพื้นที่โครงการ การก่อสร้างอาคารประหยัดพลังงานหรือส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน การสร้างอาคารในความสูงตามที่ผังเมืองกำหนดหรือการสร้างอาคารตามเกณฑ์การห้ามความหนาแน่นต่ำในพื้นที่หนาแน่นสูง การผสมผสานกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่หลากหลายในระดับแปลงที่ดินและระดับอาคาร โดยรัฐฯ จะให้ผลประโยชน์ในรูปของการเพิ่มขนาดอาคารหรือการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR)

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับจาก Incentive Bonus

ผลตอบแทนหรือรางวัลที่การเติบโตอย่างชาญฉลาดได้กำหนดขึ้นมีผลโดยตรงต่อการสร้างแรงจูงใจและสร้างแรงดึงดูดให้เกิดการสร้างสรรคเศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ศูนย์พาณิชย์กรรม หรือเขตเศรษฐกิจที่รัฐฯ ได้กำหนดขึ้น กลยุทธ์นี้จะเป็นเครื่องมือกระตุ้นด้านกายภาพและเศรษฐกิจที่สำคัญ ดังนี้

1. การสร้างความหนาแน่นประชากร

ความหนาแน่นประชากรควรเกิดขึ้นจากนโยบายการส่งเสริมและการควบคุมที่รัฐฯ ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ความหนาแน่นประชากรตามคาดการณ์จะช่วยกำหนดทิศทางในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ และเป็นแนวทางในการกำหนดประเภทและชนิดโครงการลงทุนของภาคเอกชน เนื่องจากความหนาแน่นประชากรจะเป็นเกณฑ์ที่บ่งบอกถึงความคุ้มค่าในการลงทุน มูลค่าที่จะเกิดขึ้นในการใช้ที่ดิน และคุณค่าของพื้นที่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2. การเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างงาน และจ้างงาน

ปัจจัยความมีชีวิตชีวาทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับแนวนโยบายการส่งเสริมการลงทุน การออกแบบทางกายภาพ และการให้ Incentive Bonus เพื่อกระตุ้นการเติบโต ในพื้นที่ที่รัฐฯ ออกแบบให้เป็ย่านเศรษฐกิจ หากขาดซึ่งการเติมเต็มผลตอบแทนที่ให้แก่ภาคเอกชน ย่านดังกล่าวจะเติบโตเป็นไปตามธรรมชาติ การเติบโตขึ้นอยู่กับภาวะทางเศรษฐกิจโดยรวม แต่หากมีการให้ผลตอบแทนที่เป็นธรรม และมีอิทธิพลในการผลักดันหรือเกิดการจูงใจในการลงทุน ย่านนั้น เศรษฐกิจจะเติบโตตามแผน เจ้าของแปลงที่ดินหรือนักลงทุนจะมีผลตอบแทนเป็นเครื่องช่วยประกอบการประกอบการให้มีเสถียรภาพ การต่อยอดทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของมูลค่าทางเศรษฐกิจ จะส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มพูนมูลค่าทรัพย์สินในที่ดินในย่านหรือในเขตเศรษฐกิจ

3. การเติบโตของฐานภาษี

ฐานภาษีเป็นดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารจัดการของผู้บริหารเมือง เมืองที่มีฐานภาษีแคบและมีแนวโน้มจัดเก็บได้ต่ำจะถูกจัดเป็นเมืองที่ล้มเหลวในการบริหารจัดการ แตกต่างจากเมืองที่มีฐานภาษีที่กว้างและมีแนวโน้มในการจัดเก็บได้มากขึ้นจะเป็นเมืองที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการ ปัจจัยที่ช่วยขยายฐานภาษีประกอบด้วย 1) การเพิ่มขึ้นของประชากร 2) การเติบโตทางเศรษฐกิจ 3) การเพิ่มขึ้นของมูลค่าทรัพย์สิน และ 4) การบริหารจัดการด้านภาษี ในการกำหนด Incentive Bonus นักผังเมืองจำเป็นจะต้องประมาณการภาษีที่ได้จาก

การใช้ที่ดินจำแนกตามประเภทอย่างละเอียด และต้องคัดเลือกใช้ Incentive Bonus ให้มีความเหมาะสมกับแต่ละย่านการใช้ที่ดินจำแนกตามช่วงเวลา และตามประเภทกิจกรรมการใช้ที่ดิน

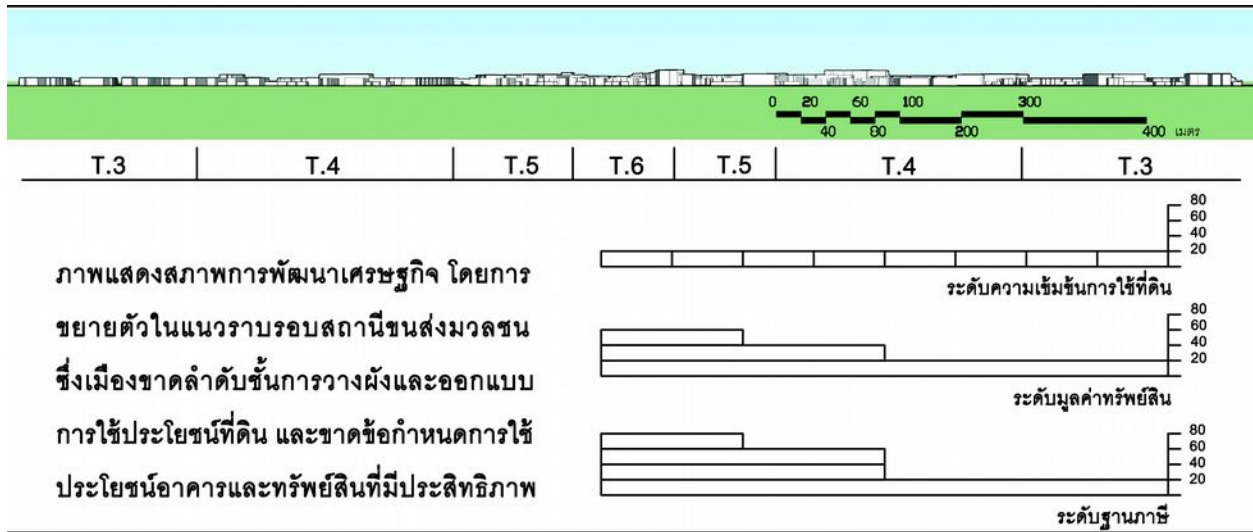
4. การลดการรุกร้าพื้นที่สงวนรักษา

พื้นที่สงวนรักษาได้แก่ พื้นที่การเกษตร และพื้นที่ทางธรรมชาติ พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่พิเศษที่เมืองต้องดูแลรักษาอย่างเข้มงวด ไม่ควรอนุญาตให้เนื้อเมืองหรือพื้นที่พัฒนาทางเศรษฐกิจเข้ามารุกร้าเป็นอันขาด แนวทางหนึ่งในสงวนรักษาได้แก่ การใช้ Incentive Bonus ในการกระตุ้นการใช้ที่ดินในพื้นที่พัฒนา และใช้ผลตอบแทนชนิดนี้เป็นข้อจำกัดการลงทุนในที่ดินเพื่อการสงวนรักษา ดังเช่น การตราข้อกำหนด หรือข้อกำหนดที่มีบทลงโทษผู้ใช้ที่ดินอุดมสมบูรณ์ในกิจกรรมอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรหรือเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร การเพิ่มอัตราภาษีและข้อจำกัดในการขยายการบริการสาธารณูปโภค การงดเว้นผลประโยชน์ด้านต่างๆ ที่เมืองมอบให้ผู้ประกอบการหรือนักลงทุน การเพิ่มอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เป็นต้น

ผลประโยชน์ของ incentive Bonus ดังภาพที่ 2-5

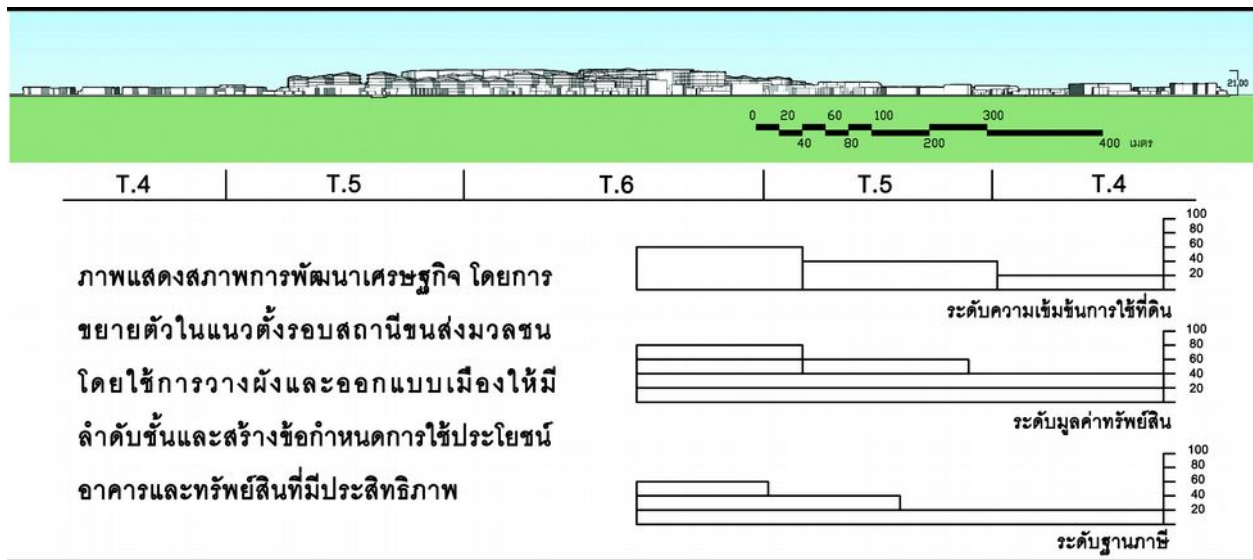


ภาพที่ 2 ประเภทผลตอบแทนและรางวัลของ Smart Growth



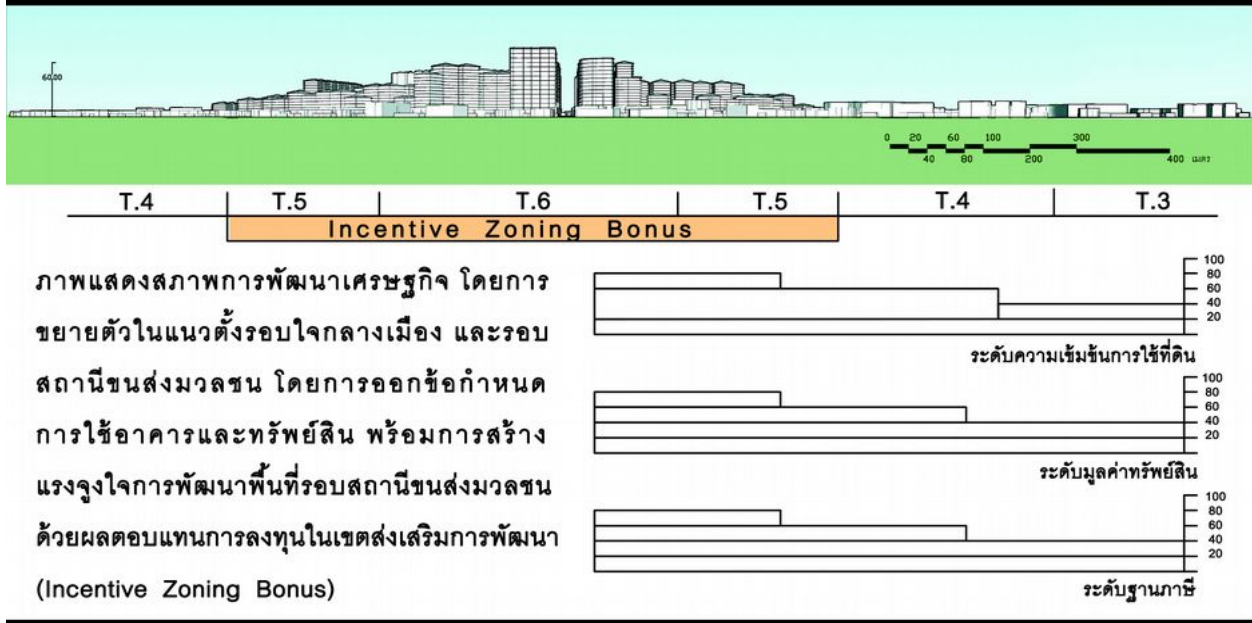
ภาพที่ 3 แสดงพื้นที่หนาแน่นต่ำซึ่งขาดความเข้มข้นในการใช้ที่ดินและไม่มีการใช้ Incentive Bonus

ที่มา: บริษัท ฟิฟิธธ์เอเซีย จำกัด ออกแบบโดย คุณดาวเรือง มณีทอง



ภาพที่ 4 แสดงพื้นที่หนาแน่นปานกลาง มีความเข้มข้นในการใช้ที่ดินบริเวณใจกลางแต่ยังไม่มีการใช้ Incentive Bonus

ที่มา: บริษัท ฟิฟิธธ์เอเซีย จำกัด ออกแบบโดย คุณดาวเรือง มณีทอง



ภาพที่ 5 แสดงพื้นที่ที่มีความเข้มข้นในการใช้ที่ดินบริเวณใจกลางและมีการใช้ Incentive Bonus
ที่มา: บริษัท พิพิธภัณฑ์เอเชีย จำกัด ออกแบบโดย คุณดาวเรือง มณีทอง

สรุป

จะเห็นได้ว่า Incentive Bonus เป็นเครื่องมือสำคัญในการก่อให้เกิดความหนาแน่นประชากร เป็นตัวกระตุ้นทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่รัฐฯ ให้การส่งเสริม นอกจากนี้ Incentive Bonus ยังเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพให้กับผังเมืองรวมและผังการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่ เป็นตัวเสริมศักยภาพในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความกระชับ คุ่มค่า ประหยัด สงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติและพื้นที่การเกษตร ดังนั้น Incentive Bonus จึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่หน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเมือง ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Andress Duany and Jeff Speck, (2010) *The Smart Growth Manual*, McGraw-Hill: New York.
Urban Design Associates (2003) *The Urban Design Handbook: Techniques and Working Methods*, W.W.Norton & Company, New York