

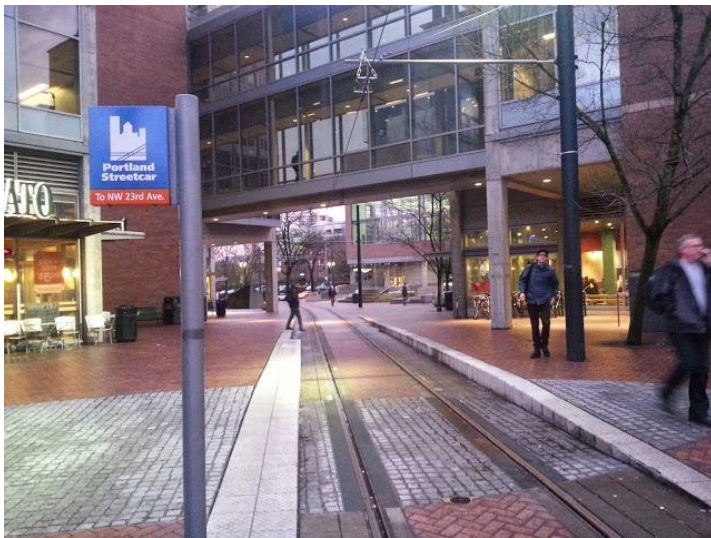
# การสนับสนุนทางการเงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่พัฒนารอบสถานีขนส่งมวลชนของสหรัฐอเมริกา (Infrastructure Financing Options for Transit-Oriented Development in USA.)

โดย ธาปนา บุญยประวัติ

(Thapana Bunyapavitra/thapana.asia@gmail.com/www.smartgrowththailand.com/www.asiamuseum.co.th)

## บทนำ

บทความนี้แปลและเรียบเรียงจากรายงานเรื่อง Infrastructure Financing Options for Transit-Oriented Development ซึ่งเป็นรายงานเผยแพร่ของ Office of Sustainable Communities Smart Growth Program, U.S. Environmental Protection Agency จัดพิมพ์ในเดือนมกราคม 2556 เป้าหมายของรายงานต้องการเผยแพร่ข้อมูลกลไกทางการเงินและกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้เมือง เทศบาล และชุมชนต่างๆ ในสหรัฐฯ ได้ทำความรู้จักและนำไปใช้เตรียมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่พัฒนารอบสถานีขนส่งมวลชนหรือ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน (Transit corridor) นับเป็นการกระตุ้นให้เกิดการบูรณาการการพัฒนาทั้งโครงสร้างพื้นฐานของเมืองกับโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและขนส่งไปพร้อมกัน โดยกลยุทธ์ทางการเงินที่ U.S.EPA เผยแพร่นั้น มีทั้งเครื่องมือที่อยู่ในตลาดการเงินตามปกติอยู่แล้ว และเครื่องมือใหม่ๆ ที่ U.S.EPA ได้ผลักดันให้เกิดขึ้นร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้ U.S.EPA คาดหวังว่า กลไกและกลยุทธ์ต่างๆ ที่รัฐจัดสร้างขึ้นจะช่วยให้หน่วยงานและชุมชนสามารถพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรณีของประเทศไทย แม้จะยังไม่พบการพัฒนาพื้นที่ TOD และการพัฒนาพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชนอย่างเป็นรูปธรรม แต่รายงานชุดนี้อาจมีส่วนกระตุ้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ริเริ่มร่างกองทุนหรือสร้างกลไกทางการเงินเพื่อสนับสนุนการพัฒนา TOD และการพัฒนาพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชนของประเทศไทยในอนาคตต่อไป



ภาพแสดงรางรถไฟฟ้า streetcar บริเวณสถานี Portland State University เมือง Portland ถ่ายในเดือนกุมภาพันธ์ 2556

## ความคุ้มค่าการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ลงทุนโครงการสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งสาธารณะไปมาก เฉพาะการลงทุนในพื้นที่ TOD ซึ่งเป็นการลงทุนทางกายภาพอย่างเข้มข้นในระยะรัศมีครึ่งไมล์ถึงหนึ่งไมล์รอบสถานีขนส่งมวลชน เชื่อกันว่ามีไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการเข้าถึงสถานีด้วย ทางเดิน ทางจักรยาน และการขนส่งมวลชนระบบรองที่เป็นโครงข่ายขนคนเข้าสู่สถานีหลักหรือ multimodal transportation center นอกจากนี้จะเป็นการลงทุนในลักษณะการสนับสนุนทางการเงินรูปแบบต่างๆ แก่ภาคเอกชน อันประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการขนส่งมวลชน ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ และผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานที่ดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค หรือแม้แต่การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจบริการขนาดเล็กที่รัฐสนับสนุนให้เข้าลงทุนหรือขยายการลงทุนในพื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน

U.S.EPA และหน่วยงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของสหรัฐฯต่างยอมรับว่า พื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน เป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจสำคัญของเมืองที่รัฐสามารถใช้เป็นฐานในการเก็บเกี่ยวภาษีรูปแบบต่างๆ เป็นตัวแบบของพื้นที่ที่แสดงถึงความคึกคักมีชีวิตทางเศรษฐกิจ เป็นต้นแบบการผสมผสานการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยที่อยู่ในลักษณะเข้มข้นหนาแน่น และมีความหลากหลาย รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่รัฐได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจและประชาชนได้รับคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นพื้นที่ที่พัฒนานำร่องที่รัฐ ใช้เป็นแบบอย่างสำหรับการเป็นเมืองที่ยั่งยืน โดยรูปทรงของเมืองที่กระชับ การเป็นชุมชนแห่งการเดิน และการเชื่อมต่อโครงข่ายการสัญจรด้วยระบบขนส่งมวลชนนั้นเป็นรูปแบบทางกายภาพที่โดดเด่นของพื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน

กรณีของโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชนได้รับการพิสูจน์ว่า เป็นพื้นที่ที่การลงทุนโดยรวมของโครงสร้างพื้นฐานและต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในการดำเนินการและการบำรุงรักษาถูกกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่าการลงทุนและการดำเนินการในพื้นที่ใดๆ ของเมือง (ยกเว้นพื้นที่ย่านพาณิชยกรรมใจกลางเมือง (downtown) ซึ่งเป็นศูนย์เศรษฐกิจหลัก) ที่สำคัญ พื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน ยังเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์จากโครงข่ายถนนและโครงสร้างพื้นฐานถนนที่มีอยู่แล้วอย่างคุ้มค่า และยังแปลงสภาพการใช้งานของถนนจากการเป็นเพียงผู้ให้บริการผู้ขับซึ่รถยนต์เป็นส่วนใหญ่ ดังเช่นในอดีตมาเป็นการให้บริการสำหรับผู้ใช้ระบบขนส่งมวลชน จักรยานและคนเดินซึ่งเมื่อเทียบปริมาณจากกลุ่มผู้รับบริการในกลุ่มหลังแล้วจะเห็นได้ว่ามีปริมาณมากกว่า กรณีดังกล่าวยังไม่รวมถึงการลดพื้นที่จอดรถริมทาง (on-street parking) ซึ่งรัฐสามารถนำพื้นที่เหล่านั้นมาบริการผู้เดินทาง ผู้อยู่อาศัย และกลุ่มกิจการร้านค้าพาณิชยกรรมได้มากขึ้น รวมทั้งการประหยัดการใช้พลังงาน การจัดการน้ำและน้ำฝน ซึ่งพื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน สามารถสร้างประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐานได้มากกว่า



พื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจสองข้างทางของเมือง Cleveland สหรัฐอเมริกา

ที่มา: <http://www.gazette.net/storyimage/PN/20120613/NEWS/706139585/AR/0/AR-706139585.jpg>

## ประเภทการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

U.S.EPA ได้สรุปเครื่องมือทางการเงินที่สนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งพบว่ามีทั้งการให้การสนับสนุนสินเชื่อโดยตรงจากสถาบันการเงินภาคเอกชนและจากสถาบันการเงินของรัฐที่ตั้งขึ้นเพื่อภารกิจการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายของรัฐบาล หรือของมลรัฐ หรือจากหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในด้านการคมนาคมและขนส่ง ซึ่งเป็นการให้สินเชื่อ ค้ำประกันสินเชื่อ ลดภาษี ลดค่าธรรมเนียมการประกอบการ และการสนับสนุนอื่นๆ ต่อผู้ประกอบการเอกชนหรือนักลงทุนที่ประกอบการในพื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน โดยจำแนกการสนับสนุนทางการเงินออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

1. การลดหย่อนหรือการงดเว้นการชำระค่าธรรมเนียม (Direct fees) ประกอบด้วย การลดหย่อนค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานหรือลดค่าใช้จ่ายในการสัมปทานหรือค่าใช้จ่ายที่รัฐฯ กำหนดขึ้นสำหรับการลงทุนในกรณีทั่วไป และหมายรวมถึงการลดค่าธรรมเนียมรถติด (Congestion pricing) ด้วย

2. การสนับสนุนด้วยเครื่องมือทางการเงิน (Debt tools) ประกอบด้วย สินเชื่อการลงทุนของผู้ประกอบการ การออกพันธบัตรหรือหุ้นกู้ และการใช้สินเชื่อด้านโครงสร้างพื้นฐานจากมลรัฐหรือหน่วยงานพิเศษของรัฐ

3. การสนับสนุนสินเชื่อพิเศษ (Credit assistance) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนหรือการพัฒนา TOD ได้แก่ สินเชื่อและเครื่องมือทางการเงินจากรัฐบาลกลาง และมลรัฐ รวมทั้งสินเชื่อจากกองทุนกฎหมาย Transportation Infrastructure Finance and Innovation (TIFIA)

4. การสนับสนุนการลงทุนด้วยการระดมทุน (equity) เช่น กองทุนที่ตั้งขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ หรือกองทุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Investment Funds)

5. การได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาโครงการ (Value capture) ได้แก่ การออกกฎหมายหรือข้อกำหนดให้ผู้ลงทุนสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการลงทุนในพื้นที่โครงการ ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ทางตรง เช่น ส่วนแบ่งรายได้จากราคาบัตรโดยสาร หรือผลประโยชน์ทางอ้อม เช่น รายได้จากการพัฒนาที่ดินหรือการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ผลตอบแทนจากการร่วมทุนพัฒนาพื้นที่ (Joint Development) และผลตอบแทนจากภาษีทางการเงิน (Tax Increment financing-TIF)

6. การสนับสนุนทางการเงินและการให้ความช่วยเหลือ (Grant and other philanthropic sources) ประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเงินโดยตรงจากกองทุนของรัฐด้านการคมนาคมและขนส่ง หรือกองทุนการพัฒนาเศรษฐกิจ และการให้การช่วยเหลือจากมูลนิธิหรือองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร

7. การสนับสนุนจากเครื่องมือทางการเงินใหม่ๆ (Emerging tools) ประกอบด้วย กองทุนตราสารหนี้ (Structured Funds) การระดมเงินจาก land banks และธนาคารที่มีภารกิจด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Bank)

### ลักษณะโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงิน

โครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านการพัฒนา TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชนที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ประกอบด้วยโครงการที่ใช้เครื่องมือทางการเงินเครื่องมือเดียว และโครงการที่ใช้หลายๆ เครื่องมือประกอบกัน หรือใช้กลยุทธ์ทางการเงินตามช่วงระยะเวลาการพัฒนาโครงการ โดยแบ่งลักษณะโครงการที่ได้รับการสนับสนุนออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

**กลุ่มที่ 1** การใช้กลยุทธ์ทางการเงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับสถานีและพื้นที่โดยรอบสถานี (Station and station-area infrastructure financing strategies)

**กลุ่มที่ 2** การใช้กลยุทธ์ทางการเงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับเมืองและย่านพาณิชยกรรม (District and downtown infrastructure financing strategies)

**กลุ่มที่ 3** การใช้กลยุทธ์ทางการเงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพื้นที่เศรษฐกิจสองข้างทาง (Transit corridor infrastructure financing strategies)

**กลุ่มที่ 4** การใช้กลยุทธ์ทางการเงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับภาค (Regional initiatives)

## แบบจำลองนวัตกรรมการพัฒนา TOD และพื้นที่เศรษฐกิจสองข้างทาง

U.S.EPA แนะนำให้เมืองและชุมชนทดลองใช้ 4 แบบจำลองเพื่อสร้างแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน ดังนี้

- การสร้างความร่วมมืออย่างเหนียวแน่นกับพันธมิตรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Anchor institution partnerships) ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือภาคเอกชน เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล และสถานประกอบการต่างๆ ที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พัฒนาหรือได้รับผลประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ อาจจะร่วมมือกันในลักษณะกลุ่มบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือกองทุนรวมประเภทต่างๆ ก็ได้
- การจัดระดับการบริหารที่จอดรถสองข้างทาง (Corridor-level parking management) ได้แก่ การกำหนดราคาสำหรับที่จอดรถริมทางที่แตกต่างกันและกำหนดความต้องการของพื้นที่จอดรถสองข้างทางระหว่างสถานีจอดรถให้เกิดความเหมาะสม ทั้งนี้ให้รวมลานจอดรถของภาคเอกชนในพื้นที่สองข้างทางด้วย
- การเตรียมการจัดหาที่ดินสำหรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในอนาคต (Land banking) เพื่อความสะดวกและง่ายในการบริหารจัดการพื้นที่สำหรับการเติบโตของพื้นที่เศรษฐกิจในอนาคต
- การควบคุมการใช้พลังงานในระดับย่าน (District energy systems) มีเป้าหมายในการลดการใช้พลังงานของอาคารในพื้นที่พัฒนา การส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน และใช้ความพยายามสร้างรูปทรงของพื้นที่ TOD และเศรษฐกิจสองข้างทางให้มีความกระชับ หนาแน่น และมีระบบเศรษฐกิจที่หลากหลาย

### บทสรุป: ปัจจัยความสำเร็จในการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานพื้นที่ TOD

ภาครัฐและภาคเอกชนมีความจำเป็นต้องร่วมมือกันในการลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ TOD ซึ่งการใช้กลยุทธ์ทางการเงินที่เหมาะสมเท่านั้นที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว ยั่งยืน และทุกภาคส่วนจะได้รับผลประโยชน์ที่เป็นธรรม มีความคุ้มค่า สำหรับผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ต่างต้องมีความเข้าใจและรับผิดชอบในหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่ TOD และพื้นที่สองข้างทางระบบขนส่งมวลชน แม้ความสำเร็จจะไม่เกิดจากการดำเนินงานของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ภาครัฐคือผู้รับผิดชอบในการบูรณาการแผนและสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ที่สำคัญคือ ความสำเร็จในการจัดปัญหาอุปสรรคด้านการลงทุนและการปรับปรุงพื้นที่โครงสร้างพื้นฐานให้หมดสิ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขจัดอุปสรรคด้านการระดมทุนและการสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการอย่างเพียงพอ ตรงตามความต้องการ และสอดคล้องกับระยะเวลาของการพัฒนาโครงการ ในส่วนของภาคเอกชน ควรจะต้องปรับเปลี่ยนเปลี่ยนพันธกิจการประกอบการให้สอดคล้องกับการแนวทางในการลงทุนพัฒนาพื้นที่ TOD โดยใช้ทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ และความยืดหยุ่นที่มีให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งในที่สุด การพัฒนาดังกล่าวจะคืนกลับมาในรูปของผลกำไรและความยั่งยืนของการประกอบการในที่สุด

## เอกสารอ้างอิง

U.S. Environmental Protection Agency: Infrastructure Financing Options for Transit-Oriented Development,  
January 2013: [www.epa.gov/smartgrowth](http://www.epa.gov/smartgrowth)