

โดย... รศ.ไตรรัตน์ จารุทัศน์
ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาคารสร้างค้าง สัญญาณเตือนภัย NPL ของสถาบันการเงิน*

1. ความเป็นมา

จากการวิจัยของศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์แห่งชาติ เรื่องสถานการณ์โครงการอาคารขนาดใหญ่ที่ยุติการก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 จนถึง พ.ศ. 2543¹ พบว่ามีอาคารขนาดใหญ่ที่ยุติการก่อสร้างทั้งหมด 508 อาคาร ต่อมาได้มีการติดตามศึกษาความเปลี่ยนแปลงต่อเนืองระหว่างปี พ.ศ. 2544 จนถึง พ.ศ. 2546² พบว่ามีอาคารขนาดใหญ่ที่ยุติการก่อสร้างทั้งหมด 508 อาคาร มีการเปลี่ยนแปลงแล้วทั้งสิ้น 118 อาคาร ไม่มีความคืบหน้า 390 อาคาร และล่าสุดมีการสำรวจเมื่อมีนาคม พ.ศ. 2549 พบว่า อาคารมีการเปลี่ยนแปลงแล้วเพิ่มเป็น 261 อาคาร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะช่วง พ.ศ. 2546 - 2549 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว ทำให้มีอาคารสร้างค้างดังกล่าวถูกประมูล ผ่านขั้นตอนประนอมหนี้แล้วเสร็จ นำมาพัฒนาต่อเป็นอาคารสร้างเสร็จ เพิ่มขึ้นจาก 58 อาคารเป็นถึง 149 อาคาร (เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 157) ในขณะที่ยังเหลืออาคารที่ยังไม่มีความคืบหน้า 247 อาคาร

ตารางที่ 1 : เปรียบเทียบจำนวนอาคารที่มีการเปลี่ยนแปลง

จำนวนอาคารที่ยุติการก่อสร้างที่มีการเปลี่ยนแปลง	สำรวจปี 2546		สำรวจปี 2548	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีการเปลี่ยนแปลง	390	76.77	<u>247</u>	48.62
มีการเปลี่ยนแปลง	118	23.23	261	51.38
เข้าใช้พื้นที่ไม่ก่อสร้าง	27	5.31	48	9.45
ก่อสร้างอยู่	33	6.50	64	12.60
สร้างเสร็จแล้ว	<u>58</u>	11.42	<u>149</u>	29.33
รวม	508	100.00	508	100.00

สำรวจเมื่อ : มีนาคม พ.ศ. 2549

* จากโครงการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โครงการอาคารขนาดใหญ่ที่ยุติการก่อสร้าง ระหว่างปี พ.ศ. 2546 - 2548 โครงการที่มีกรอบอนุญาตก่อสร้างใหม่ และที่ยุติการก่อสร้างใหม่ ระหว่างปี 2543 - 2548 ในเขตกรุงเทพมหานคร นำเสนอต่อ ศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ (REIC) ธันวาคม พ.ศ. 2549

1 ศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์แห่งชาติ, สถานการณ์โครงการอาคารขนาดใหญ่ที่ยุติการก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานครฯ และพื้นที่ต่อเนื่อง, พ.ศ. 2544

2 ศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์แห่งชาติ, การวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โครงการอาคารขนาดใหญ่ที่ยุติการก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานครฯ และพื้นที่ต่อเนื่อง ระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2546, พ.ศ. 2546

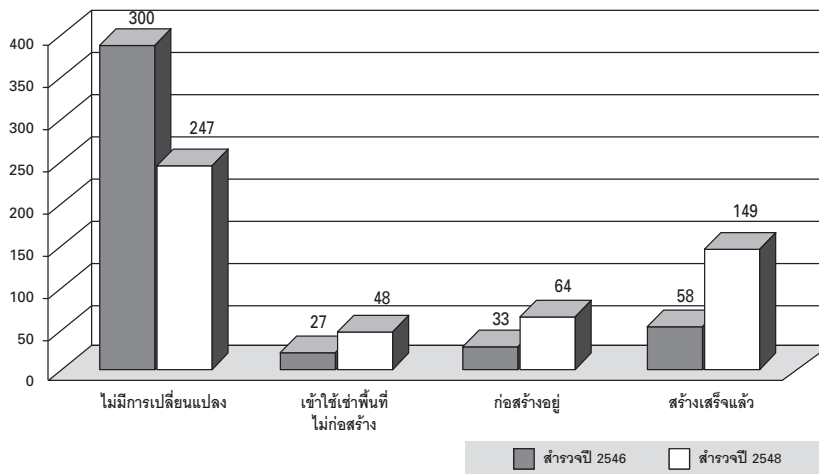
2. ศักยภาพและโอกาสการพัฒนา

ในจำนวนอาคารสร้างค้างเหล่านี้ปรากฏว่าเป็นอาคารที่ใบอนุญาตไม่ขาดการต่ออายุและโครงสร้างมีความคืบหน้าจำนวน 90 อาคาร ซึ่งส่วนใหญ่ร้อยละ 62.22 อยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯชั้นใน นับว่าเป็นอาคารที่มีศักยภาพและโอกาสการพัฒนาสูง ในขณะที่อาคารที่ใบอนุญาตหมดอายุ ไม่มีโครงสร้าง และไม่มีมีความคืบหน้า จำนวน 110 อาคาร น่าจะเป็นอาคารที่หมดสภาพ และไม่มีศักยภาพในการพัฒนาแล้ว

ตารางที่ 2 : แสดงการจัดประเภทโครงสร้างที่ยุติการก่อสร้างในปี พ.ศ. 2548

การจัดประเภทโครงการ ที่ยุติการก่อสร้างในปี พ.ศ. 2548	จำนวน อาคาร	สำรวจการเปลี่ยนแปลงปี 2548 ตามทำเลที่ตั้ง					
		กรุงเทพฯ ชั้นใน		กรุงเทพฯ ชั้นกลาง		กรุงเทพฯ ชั้นนอก	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ใบอนุญาตไม่ขาดการต่ออายุ, โครงสร้างมีความคืบหน้า	90	56	62.22	32	35.56	2	2.22
2. ใบอนุญาตหมดอายุ, มีโครงสร้าง ไม่มีมีความคืบหน้า	147	37	25.17	100	68.03	10	6.80
3. ใบอนุญาตหมดอายุ, ไม่มีโครงสร้าง ไม่มีมีความคืบหน้า	110	66	60.00	28	25.45	16	14.55
4. โครงสร้างมีความเสี่ยงด้านโครงสร้าง ในการฟื้นฟู	62	20	32.26	38	32.26	4	6.45

แผนภูมิที่ 1 : แสดงการเปรียบเทียบสภาพการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2546 - 2548



3. อาคารสร้างค้าง ระลอกใหม่

เพื่อให้การศึกษานี้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ในเชิงการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก จึงได้ทำการศึกษาอาคารขนาดใหญ่ขึ้นไปที่มีการอนุญาตปลูกสร้างช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2548 พบว่ามีอาคารขออนุญาตปลูกสร้างจำนวน 874 อาคาร เป็นอาคารสร้างค้างแค่ 20 อาคาร แต่เป็นอาคารที่ไม่มีการก่อสร้างเลย 265 อาคาร ฉะนั้นสัญญาอนุญาตอาคารสร้างค้างระลอกใหม่นี้ อาจมีลักษณะแตกต่างจากของเดิม กล่าวคือ เพิ่งเริ่มก่อตัวเป็นอาคารสร้างค้าง โดยสภาพคือยังไม่มีมีการก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งกระจุกตัวในพื้นที่กรุงเทพฯ ชั้นในมากกว่า 137 อาคาร และเขตกรุงเทพฯชั้นกลางอีก 114 อาคาร

ตารางที่ 3 : แสดงจำนวนอาคารตามสภาพอาคาร

สภาพอาคารขนาดใหญ่ที่ขออนุญาตปลูกสร้าง ตั้งแต่ปี 2543 - 2548	จำนวน (อาคาร)	ร้อยละ
ไม่มีการก่อสร้าง	265	30.32
ก่อสร้างค้าง	20	2.29
กำลังก่อสร้างอยู่	71	8.12
ก่อสร้างเสร็จแล้ว	518	59.27
รวม	874	100.00

ตารางที่ 4 : แสดงจำนวนอาคารตามทำเลที่ตั้งในกรุงเทพมหานคร

สภาพอาคารขนาดใหญ่ที่ขออนุญาตปลูกสร้าง ตั้งแต่ปี 2543 - 2548	จำนวนรวม (อาคาร)	ร้อยละ	กรุงเทพฯ ชั้นใน		กรุงเทพฯ ชั้นกลาง		กรุงเทพฯ ชั้นนอก	
			จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีการก่อสร้าง	265	30.32	137	15.68	114	13.04	14	1.60
อาคารก่อสร้างค้าง	20	2.29	11	1.26	6	0.69	3	0.34
อาคารกำลังก่อสร้างอยู่	71	8.12	51	5.84	19	2.17	1	0.11
อาคารก่อสร้างเสร็จแล้ว	518	59.27	311	35.58	160	18.31	47	5.38
รวม	874	100.00	510	58.35	299	34.21	65	7.44

ตารางที่ 5 : แสดงตัวอย่างอาคารตามรายเขต

ลำดับ	ทำเลที่ตั้ง	จำนวนอาคาร	ไม่มีการก่อสร้าง	ก่อสร้างค้าง	กำลังก่อสร้าง	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
กรุงเทพฯ ชั้นใน						
1	เขตจตุจักร	80	9	0	10	61
2	เขตดินแดง	56	8	1	8	39
3	เขตวัฒนา	47	7	0	10	30
4	เขตสาทร	47	18	2	1	26
5	เขตบางรัก	30	4	1	2	23
6	เขตบางคอแหลม	26	14	0	0	12
กรุงเทพฯ ชั้นกลาง						
1	เขตบางกะปิ	62	12	1	5	44
2	เขตสวนหลวง	25	19	0	0	6
3	เขตวังทองหลาง	21	14	0	2	5
4	เขตหนองแขม	19	15	0	0	4

สำรวจเมื่อ : กรกฎาคม 2549

ในจำนวนอาคารที่ไม่มีการก่อสร้างเลย 265 อาคารนี้ เป็นพื้นที่อาคารรวม 5,443,681 ตารางเมตร และเป็นอาคารที่พักอาศัยกว่า 202 อาคาร โดยมีตัวอย่างอาคารในเขตต่างๆ ตามตาราง

ตารางที่ 6 : แสดงความก้าวหน้าในการก่อสร้าง

สภาพอาคาร	พื้นที่ที่ขอ อนุญาต (ตร.ม.)	งานก่อสร้างที่เกิดขึ้น					
		งานโครงสร้าง	ร้อยละ	งานสถาปัตยกรรม	ร้อยละ	งานระบบ	ร้อยละ
ไม่มีการก่อสร้าง	5,443,681	0	0	0	0	0	0
ก่อสร้างค้าง	446,208	148,588	1.238	20,152	0.167882	0	0
กำลังก่อสร้าง	1,290,500	1,007,240	8.391	619,656	5.162213	607,870	5.064027
ก่อสร้างเสร็จแล้ว	4,823,299	4,823,299	40.18	4,823,299	40.18181	4,823,299	40.18181
รวม	12,003,688	5,979,127	49.81	5,463,107	45.5119	5,431,169	45.24584

ตารางที่ 7 : แสดงประเภทการใช้สอยตามใบอนุญาต

ประเภทการใช้ ของอาคาร	จำนวน	ร้อยละ	ไม่มีการ ก่อสร้าง	ร้อยละ	ก่อสร้าง ค้าง	ร้อยละ	กำลัง ก่อสร้าง	ร้อยละ	ก่อสร้าง เสร็จแล้ว	ร้อยละ
พักอาศัย (11)	589	67.39	202	23.11	12	1.37	46	5.26	329	37.64
อาคารใช้สอยแบบผสม (12)	186	21.28	46	5.26	8	0.92	21	2.40	111	12.70
พาณิชย์ (13)	36	4.12	10	1.14	0	0.00	1	0.11	25	2.86
อาคารจอดรถ (14)	6	0.69	1	0.11	0	0.00	1	0.11	4	0.46
อื่นๆ (19)	57	6.52	6	0.69	0	0.00	2	0.23	49	5.61
รวม	874	100.00	265	30.32	20	2.29	71	8.12	518	59.27

ตารางที่ 8 : แสดงตัวอย่างอาคารสูงมากกว่า 15 ชั้นที่ไม่มีการก่อสร้าง

รายชื่อโครงการ	เขต	ปีที่ ขออนุญาต	เลขที่ ใบอนุญาต	สภาพ ใบอนุญาต	จำนวนชั้น เหนือพื้นดิน	พื้นที่ที่ ขออนุญาต	ประเภท การใช้อาคาร	จำนวนชั้นที่ ก่อสร้างจริง
ไทยสมุทรประกันชีวิต	บางคอแหลม	2543	0229	1	44	820,692	12	0
เรียลเตอร์	ราชบุรีบูรณะ	2543	0230	3	45	849,051	12	0
เรียลเตอร์	บางซื่อ	2543	0227	3	45	519,133	13	0
เรียลเตอร์	บางซื่อ	2544	0228	3	45	519,133	13	0
ปรีดา, อชชกิจ, เจริญ, ไพโรจน์ นวัตกรรมทรัพย์	ยานนาวา	2543	0072	3	35	318,633	12	0
เซ็นทรัลธนบุรี	ราชบุรีบูรณะ	2546	0199	2	48	142,360	12	0

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 อาคารสร้างค้างเดิม โดยสามารถแยกกล่าวเป็นกลุ่มๆ ดังนี้

- **กลุ่มที่ 1 มีศักยภาพ**

คืออาคารที่ใบอนุญาตไม่ขาดการต่ออายุ โครงสร้างมีความคืบหน้า จำนวน 90 อาคาร ประเด็นที่เป็นปัญหาหลักคือขั้นตอนการประนอมหนี้ และมุมมองที่ต่างกันเรื่องมูลค่าของทรัพย์สิน โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่และลูกหนี้มองมูลค่าต่างกัน ซึ่งอาคารเหล่านี้มักจะมีมูลค่าสูงกว่าหนี้ ลูกหนี้จึงยังไม่ยอมให้ถูกยึด สุดท้ายจึงไม่ได้ทำอะไรเพราะทั้งสองฝ่ายคาดว่าสักวันหนึ่ง

ทรัพย์สินจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้น (Asset Appreciation) แม้จะถูกต้องแต่เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น เพราะอาคารเหล่านี้ยังไม่แล้วเสร็จ 100% การปล่อยให้โครงสร้างอาคารตากแดด ตากลมนานๆ อาจมีปัญหาได้ และที่สำคัญคือด้วยสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปจะทำให้สภาพทำเล ที่ตั้งของอาคารเหล่านี้ไม่เหมาะกับการตลาดในขณะนั้น การชะลอออกไปจะยิ่งทำให้โครงการมีความเสี่ยงมากขึ้น

ข้อเสนอในการแก้ปัญหาอาคารกลุ่มนี้คือรัฐไม่ควรจะต่อใบอนุญาตกลุ่มนี้ เพื่อบังคับให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้เร่งประนอมหนี้ให้แล้วเสร็จซึ่งอาจจะส่งเสริมด้วยมาตรการทางภาษี แล้วรีบดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ ก่อนที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอีกรอบอาคารที่มีศักยภาพเหล่านี้ อาจจะเป็นอาคารที่ด้อยค่าทันที

• กลุ่มที่ 2 กลุ่มทรัพย์สินด้อยค่า

คือกลุ่มที่ใบอนุญาตหมดอายุ ไม่มีความคืบหน้าในการก่อสร้าง มีและไม่มีโครงสร้าง จำนวน 257 อาคาร ก่อนหน้านี้ได้มีการพยายามผลักดันให้มี กฎกระทรวงเพื่อขยายอายุใบอนุญาตกลุ่มนี้ แต่หลังจากหารือกันหลายปี ไม่มีข้อสรุป จนถึงปัจจุบันอาคารกลุ่มนี้เป็นอาคารที่มีมูลค่าด้อยค่าไปแล้ว (Asset Depreciation) กล่าวคือ เมื่อใบอนุญาตการก่อสร้างหมดอายุ ทำให้อาคารที่มีโครงสร้างเผลอเนือดินขึ้นมา จะสร้างได้เท่าที่มีโครงสร้างเผลอขึ้นมาเท่านั้น โดยยื่นเรื่องขออนุญาตดัดแปลงอาคาร ส่วนอาคารที่มีเฉพาะเสาเข็ม ฐานราก จะไม่สามารถสร้างอะไรต่อได้เลย อาคารทั้งหมดนี้มูลค่าของทรัพย์สินที่มีอยู่ จะมีมูลค่าน้อยกว่ามูลหนี้ที่ค้างไว้ทำให้ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ไม่ยอมเจ็บตัว โดยฝันว่าสักวันเศรษฐกิจจะดีขึ้นจนกลับหนี้เก่าได้ โดยลืมนึกสภาพเศรษฐกิจของประเทศหลังวิกฤตที่เติบโตประมาณ 4 - 5% เท่านั้น ซึ่งน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ขั้นต่ำที่ 6 - 7% เพราะฉะนั้นมูลหนี้จะมีอัตราเติบโตมากกว่ามูลค่าทรัพย์สินแน่นอน หรือจะมองเป็นมูลค่าเพิ่มที่เกิดจากโอกาสของธุรกิจก็ยิ่งยาก เพราะโครงการที่มีศักยภาพในทำเลดีๆ นั้น ก็ได้ถูกนำไปพัฒนาหมดแล้ว โครงการเหล่านี้ต้องปรับปรุงตั้งแต่แนวคิดการพัฒนา อาจต้องเปลี่ยนรูปแบบโครงการซึ่งอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนโครงสร้างเดิมเสียด้วยซ้ำ โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็น NPL ของสถาบันการเงิน และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ยอด NPL ของสถาบันการเงินต่างๆ ยังคงยอดค้างอยู่สูง

ข้อเสนอในการแก้ปัญหาอาคารกลุ่มนี้คือรัฐต้องส่งสัญญาณให้ชัดเจนว่า จะไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตกับอาคารเหล่านี้ เพื่อให้ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ตระหนักถึงมูลค่าที่แท้จริง ยอมตัดใจประนอมหนี้โดยยอมสูญเสียทั้ง 2 ฝ่าย รัฐอาจจะสนับสนุนเรื่องมาตรการทางภาษี การตั้งสำรองหนี้ตลอดจนขั้นตอนการประนอมหนี้ การฟ้องล้มละลายให้กระชับขึ้น และการจัดตั้ง Public Property Fund เพื่อซื้อโครงการเหล่านี้มาพัฒนาเป็นโครงการสาธารณะประโยชน์

4.2 อาคารสร้างค้างใหม่

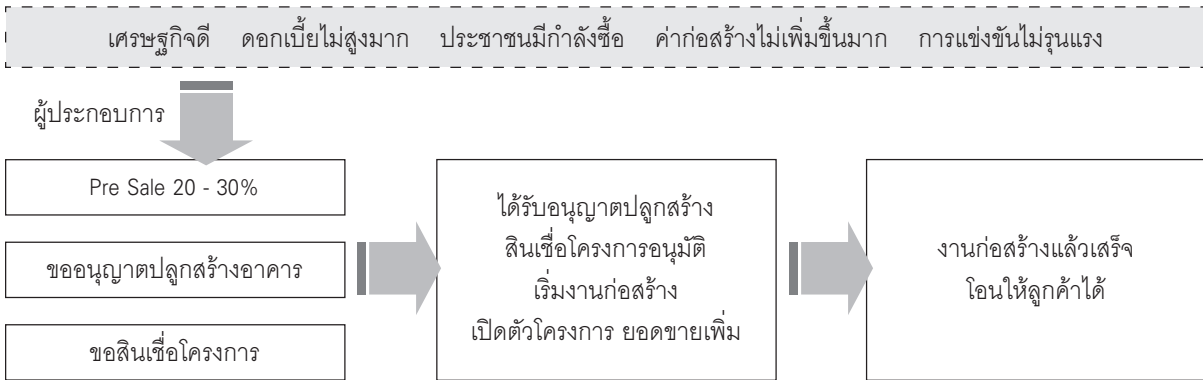
หากจะดูกระบวนการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ และวัฏจักรอาคารสร้างค้าง จะพบว่าสาเหตุของอาคารสร้างค้างเกิดจากหลายฝ่ายด้วยกัน คือ

ผู้ประกอบการ : เกิดความโลภ รีบร้อนพัฒนาโครงการโดยมิได้ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการอย่างรอบคอบ จังหวะที่ทำให้เป็นอาคารสร้างค้างคือ การเปิดตัวโครงการในช่วงที่เศรษฐกิจถึงจุดสูงสุดและกำลังเข้าสู่ภาวะถดถอย การออกแบบโครงการที่มีขนาดใหญ่แล้วไม่มีการแบ่งเฟสการพัฒนา และสุดท้ายคือการยื่นขออนุญาตปลูกสร้างล่วงหน้า เพียงเพราะกลัวเรื่องกฎหมายที่กำลังจะออกมาควบคุม

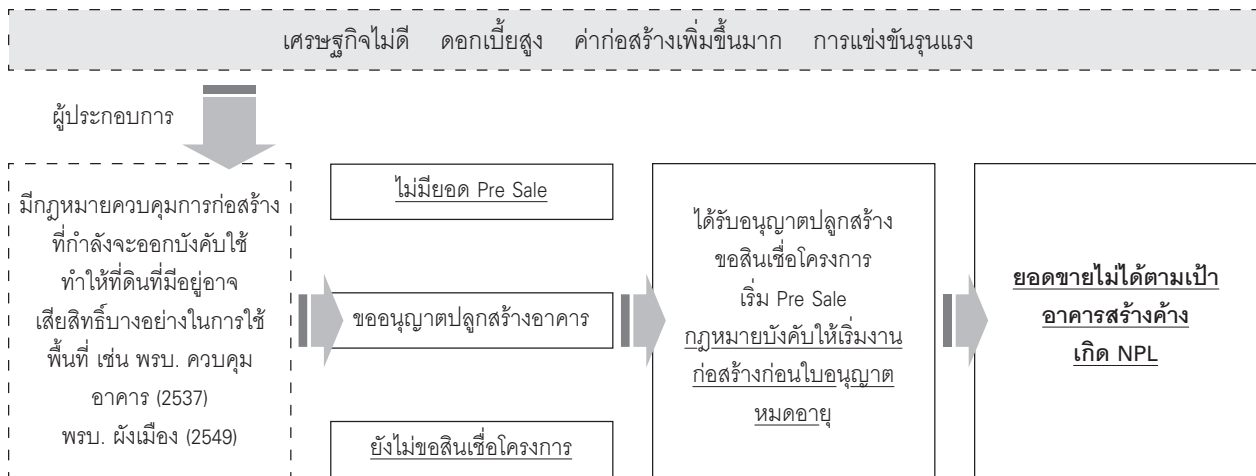
สถาบันการเงิน : เกิดความโลภกลัวเสียลูกค้า จึงอนุมัติเงินกู้โครงการโดยไม่ได้พิจารณาความพร้อม และความเป็นไปได้ทางการตลาด พิจารณาแค่ยอด Pre Sale ล่วงหน้า(ซึ่งเจ้าของโครงการมักจะนำลูกน้อง บริวาร มาเป็นยอดจองเทียม) ไม่ได้พิจารณาจากยอดขายจริงๆ ขาดการพิจารณาโครงการคู่แข่งในพื้นที่เดียวกันที่กำลังขออนุญาตปลูกสร้างอยู่

หน่วยราชการ : ไม่ควรบังคับให้เจ้าของอาคารต้องมีความคืบหน้าในงานก่อสร้าง จึงจะสามารถขอต่อใบอนุญาตปลูกสร้างได้ เพราะจะบังคับให้เจ้าของอาคารสร้างไปก่อนที่ภาวะตลาดจะพร้อม โดยควรกำหนดอายุใบอนุญาตตามขนาดพื้นที่ของโครงการ เช่นโครงการ 100,000 ตารางเมตร ให้อายุสร้าง 3 ปี และถ้าหากโครงการจัดทำแผนก่อสร้างเป็นเฟส เช่นสร้างทีละ 50,000 ตารางเมตรใน 2 ปีแรก ที่เหลือจะสร้างในปีที่ 5 ถึงปีที่ 7 ก็ให้มาขออนุญาตอีกครั้งโดยให้เป็นโครงสร้างเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องสร้างทีเดียว

กระบวนการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์



วัฏจักรอาคารสร้างค้าง กับการเกิด NPL



สุดท้ายคือบทบาทของศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ที่ควรเผยแพร่ข้อมูลอาคารสร้างค้างเหล่านี้กับผู้ประกอบการให้ผู้ประกอบการทราบข้อมูลในทุกมิติ และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับทางกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดทำฐานข้อมูลในการขออนุญาตปลูกสร้าง ให้ผู้ประกอบการและสถาบันการเงิน ทราบอุปทานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต มีการติดตามการก่อสร้างเป็นระยะ เป็นข้อมูลสำคัญอย่างหนึ่งในการพิจารณาให้สินเชื่อโครงการ ทุกฝ่ายหากร่วมมือกันอย่างนี้แล้วอาคารที่ยังไม่มีการก่อสร้างอีก 265 อาคารข้างต้น ก็จะไม่เป็นอาคารสร้างค้างอีกต่อไป

