

บทที่ 3

การฟื้นฟูเมืองและกลไกการเปลี่ยนแปลงสิทธิ

โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงอันเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ เป็น โครงการที่นำแนวคิดการฟื้นฟูเมืองมาปรับใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ดังนั้นในบทนี้จึงได้ศึกษา ทฤษฎีการฟื้นฟูเมือง ประสบการณ์ระดับสากลโดยสังเขป และ กลไกการเปลี่ยนแปลงสิทธิ (Conversion of Rights) ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้าใจได้อย่างกว้างขวางและชัดเจนยิ่งขึ้น

การฟื้นฟูเมือง¹

การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) หมายถึง การปรับปรุง ซ่อมแซม อาคารและสิ่งปลูกสร้างเก่าที่ตั้งอยู่ในเขตชุมชนเมืองให้มีสภาพใหม่อีกครั้ง ทำการพัฒนาหรืออนุรักษ์ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัยหรือการใช้ประโยชน์ โดยทั่วไปแล้วภาครัฐมักจะจัดตั้งหน่วยงานท้องถิ่นขึ้นส่งเสริมและดูแลให้ภาคเอกชนเข้าดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง โดยอาศัยข้อกำหนดทางผังเมือง กำหนดเป็นโครงร่างการพัฒนาดลัดจนถึงลำดับความสำคัญให้หน่วยงานท้องถิ่นดังกล่าวใช้เป็นกรอบในการอนุมัติโครงการ ซึ่งในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองนั้นจะต้องอาศัยกลไกการเปลี่ยนแปลงสิทธิ (Conversion of Rights) ของผู้มีสิทธิในทรัพย์สินเดิมหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในบริเวณพื้นที่ที่ตั้งโครงการ แปลงค่าเป็นสิทธิในการเข้าร่วมใช้อาคารที่ก่อสร้างขึ้นใหม่ทดแทนสิทธิที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้จะกำหนดจากมูลค่าปัจจุบันของทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนการดำเนินโครงการ จากนั้นทำการเคลื่อนย้ายผู้ครอบครองสิทธิออกจากบริเวณที่ตั้งโครงการและรื้อถอนอาคารเก่าออกแล้วก่อสร้างอาคารใหม่เพื่อส่งมอบการครอบครองต่อไป

1. เหตุจูงใจสำหรับโครงการฟื้นฟูเมือง

ก. ความต้องการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นและพยายามโยกย้ายผู้ครอบครองสิทธิเดิมออกจากพื้นที่ เนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีความเหมาะสมในการอยู่อาศัย

ข. ความต้องการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ยังไม่มีการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ เช่น อาคารพาณิชย์ที่ไม่มีผู้อยู่อาศัยริมถนนใหญ่หรือบริเวณที่ได้มีการโยกย้ายออกของกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

ค. ความต้องการพัฒนาย่านพาณิชย์กรรมให้ทันสมัยมากขึ้น เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงศูนย์การค้า รวมถึงปรับปรุงเรื่องการป้องกันความปลอดภัยสำหรับชุมชน

¹ Housing and Urban Development Corporation The Building Center of Japan , Manual for the Urban Development Project : The urban renewal and the land readjustment projects (Japan : HUDC , 1991) , p.1-4.

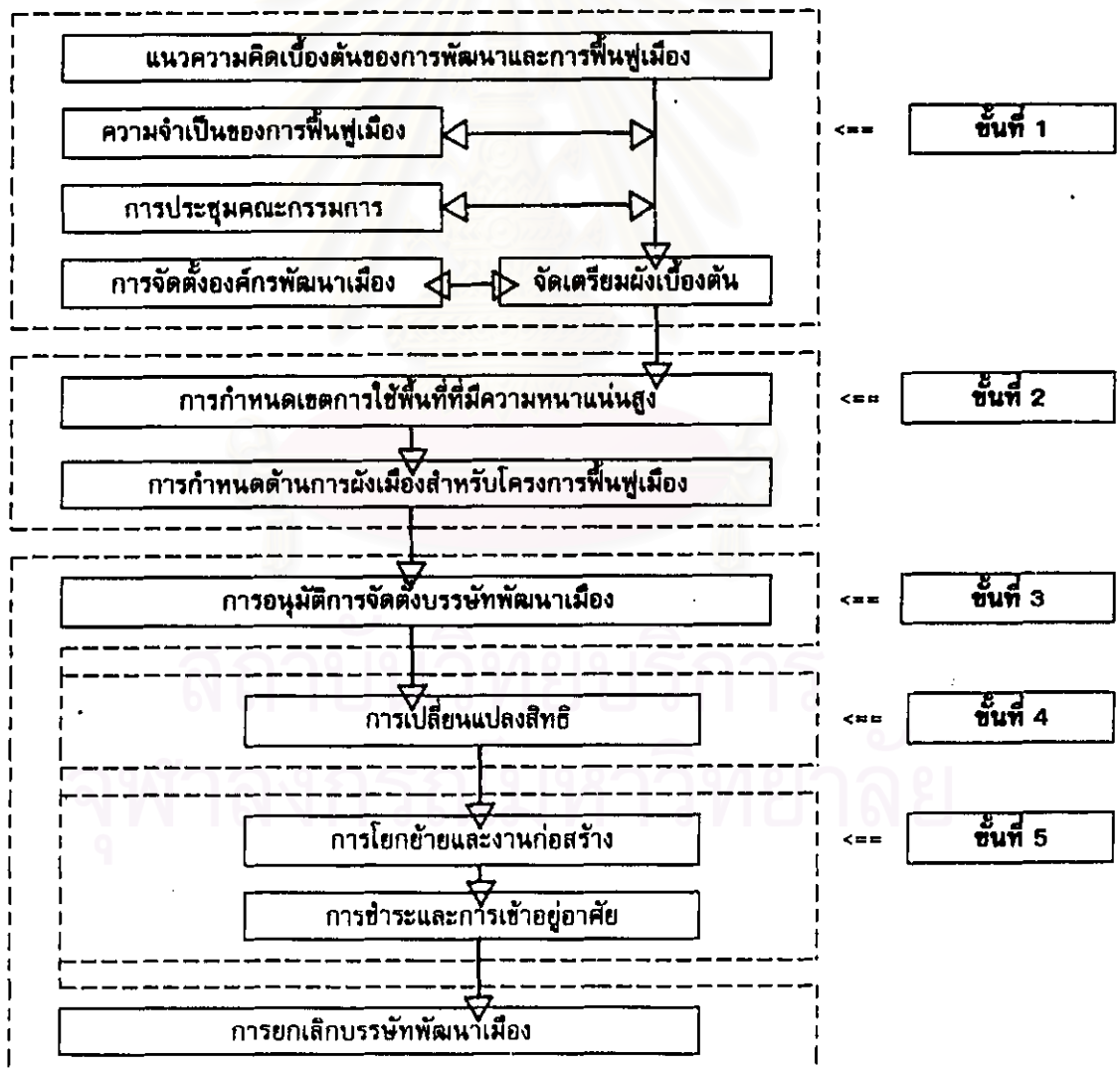
ง. ความต้องการปรับปรุงมาตรการทางผังเมือง เพื่อกำหนดมาตรการใช้ที่ดินในเมืองให้มีประสิทธิภาพตามแนวคิดของการฟื้นฟูเมือง

จ. ความต้องการที่จะปรับปรุงอาคารที่ตั้งอยู่รวมกันอย่างแออัดและการใช้ประโยชน์ในอาคารที่ปะปนไม่สัมพันธ์กันเพื่อพัฒนาพื้นที่ เช่น บริเวณที่มีปัญหาความไม่เหมาะสมในเรื่องแสงแดด หรือประสบปัญหาเสียงอึกทึก หรือมีปัญหาเรื่องถนนเข้าถึงพื้นที่ เป็นต้น

2. ขั้นตอนการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง

หลักการพื้นฐานของการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง คือ ความยินยอมร่วมกันของผู้อยู่อาศัย โดยมีขั้นตอนการดำเนินโครงการโดยสังเขปดังนี้

ภาพที่ 3-1 ขั้นตอนการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง



- ก. ร่างแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ และแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ข. กำหนดวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินและการปรับปรุงระบบชุมชน
- ค. กำหนดแนวความคิดการดำเนินโครงการให้เหมาะสมในแต่ละบริเวณ
- ง. จัดเตรียมข้อมูลเบื้องต้นเพื่อใช้สำหรับการวิเคราะห์ เช่น ราคาตลาดทรัพย์สินหรือสิทธิการเช่า การใช้ที่ดิน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและข้อบังคับทางผังเมือง
- จ. จัดเตรียมผังดำเนินการ อาทิ ผังการประสานประโยชน์ ผังแสดงสิทธิ การศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงิน ผังประสานด้านพาณิชย์กรรม และการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอันเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งเพราะการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองจะต้องได้รับความเห็นพ้องจากผู้อยู่อาศัยในบริเวณที่ตั้งโครงการด้วยอย่างน้อยครั้งหนึ่งของผูถือสิทธิทั้งหมดจึงจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3. กลไกการเปลี่ยนแปลงสิทธิ (Conversion of Rights)

การเปลี่ยนแปลงสิทธิ เป็นกลไกที่สำคัญใช้ในการจัดสรรสิทธิประโยชน์ในอาคารที่ก่อสร้างขึ้นใหม่ ภายใต้พื้นฐานของมูลค่าก่อนเริ่มโครงการ ได้แก่ กลไกชั้นมูลฐาน กลไกที่ปราศจากสิทธิบนที่ดิน และกลไกเปลี่ยนแปลงสิทธิที่เป็นเอกฉันท์ (ซึ่งจะขอกกล่าวไว้ในหัวข้อการเปลี่ยนแปลงสิทธิ)

ประสบการณ์การฟื้นฟูเมืองในระดับสากล

1. ประเทศเยอรมัน²

เมืองเบอร์ลินเป็นเมืองที่สร้างมา 750 ปีแล้ว เดิมเป็นหมู่บ้านชาวประมงเล็ก ๆ 6-7 แห่ง ชุมชนได้เติบโตขึ้นมาหลังจากการก่อตั้งแคว้นลัทเวีย มีเมอร์ลินเป็นเมืองหลวง รูปแบบการใช้ที่ดินมีลักษณะของการแบ่งที่ดินออกเป็นบล็อก (Block) แล้วก่อสร้างอาคารขึ้นล้อมรอบในแต่ละบล็อกซึ่งมีกำแพงกันผลักดันให้เกิดการใช้พื้นที่ลึกเข้าไปจากถนนทำให้เกิดความแออัดมากขึ้นเรื่อย ๆ

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เบอร์ลินมีประชากรมากถึง 4-5 ล้านคน ความแออัดที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดกฎหมายห้ามก่อสร้างอาคารภายในบล็อก ที่มีระยะห่างกันน้อยกว่า 7 เมตรเพื่อป้องกันการเกิดเพลิงไหม้

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เบอร์ลินได้รับความเสียหายอย่างมาก ความเสียหายที่เกิดจากสงครามทำให้เกิดความต้องการรื้อถอนอาคารที่ไม่ได้มาตรฐานออกและบูรณะขึ้น

² เกียรติ จิระกุล , “ประสบการณ์การปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมือง,” ใน การสัมมนาทางวิชาการ การปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมือง (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ , 2535) , หน้า 13-14.

ใหม่ ดังนั้นได้มีการจัดประกวดการออกแบบเมืองกันถึง 4 ครั้ง ครั้งที่สำคัญที่สุดคือในปี พ.ศ. 2508 ได้มีการเชิญสถาปนิกที่มีชื่อเสียงทั่วโลกมาทำการออกแบบก่อสร้างอาคารกันคนละหลัง คล้ายๆเป็นอาคารนานาชาติเพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารและสร้างสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่อาศัยขึ้น จากเดิมบริเวณที่เป็นเขตที่อยู่อาศัยก็ยังคงสภาพเป็นที่อยู่อาศัย แต่ฟื้นฟูสภาพกายภาพของเมืองให้ดีขึ้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเดินทางมาเพื่อเยี่ยมชมบริเวณดังกล่าว และต่อมาในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นปีที่กรุงเบอร์ลินครบรอบ 750 ปีพอดี ได้มีการฟื้นฟูเมืองขึ้นใหม่อีกครั้ง ในบริเวณตลอดแนวเบอร์ลินตะวันตกและตะวันออกที่เป็นย่านคนงานต่างชาติอยู่อาศัยจำนวนมากโดยเฉพาะชาวเยอรมัน เดิมบริเวณนี้เป็นเขตที่มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว เมื่อคนงานต่างชาติที่มีรายได้ต่ำเข้าไปอยู่อย่างแออัดหนาแน่นมากขึ้น ก็ยิ่งทำให้เสื่อมโทรมมากขึ้น อาคารบ้านเรือนไม่ได้รับการทำนุบำรุง

2. ประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ

ในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมาเขตชุมชนเมืองของสหราชอาณาจักรอังกฤษ มีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ชุมชนเมืองเดิมได้ขยายตัวเป็นเมืองขนาดใหญ่ขึ้น มีการเปลี่ยนการใช้ที่ดินประเภทเกษตรกรรมมาเป็นการใช้ประเภทอื่นมากขึ้น แต่สภาพทางกายภาพของชุมชนเมืองเดิมกลับมีสภาพเก่าลงตามกาลเวลา มีปัญหาการใช้ที่ดินในบริเวณพื้นที่ด้านในที่ลึกจากชายฝั่งทะเล มีปัญหาการละเลยการใช้ที่ดินและอาคารในเมืองบางแห่ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นมูลเหตุแห่งความจำเป็นของการฟื้นฟูเมืองในอังกฤษ

การฟื้นฟูเมืองในอังกฤษมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ *ประการที่หนึ่ง* เป็นการพัฒนาการเขตชุมชนเมืองให้มีประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินและบริการต่างๆ ให้เพียงพอ จัดระบบการจราจรให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงรูปแบบที่ดินและพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น ตลอดจนการตั้งการใช้พื้นที่ให้ได้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า ในขณะที่ภาคการลงทุนอุตสาหกรรมและการก่อสร้างที่พยายามเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ในอาคารต่างๆ ได้ก่อให้เกิดชุมชนเมืองย่อยแห่งใหม่ (Suburbanisation) *ประการที่สอง* เป็นความจำเป็นในการดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงานและภาคการลงทุน ในการแบ่งปันทรัพยากรซึ่งอาจรวมถึงการแบ่งส่วนเกินในค่าจ้างแรงงานหรือกำไรของผู้ประกอบการ เพื่อจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่อาศัยและค่าใช้จ่ายในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมหรือบริการพื้นฐานทางสังคม ในบางครั้งยังเป็นการประสานระหว่างความต้องการของแต่ละฝ่าย เช่น ความต้องการสถานที่จับจ่ายประเภทศูนย์การค้าแห่งใหม่ หรือที่จอดรถ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ³

การฟื้นฟูเมืองเป็นแนวทางหนึ่งของการแก้ปัญหาที่หลากหลาย (Multi-faceted) ซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและต้องการความละเอียดรอบคอบในการกำหนดแนวทางดำเนินงานให้

³ Chris Couch, *Urban Renewal: Theory and Practice* (London : Macmillan Education , 1990) , p. 47-48.

ตอบสนองความต้องการพื้นฐานในสังคม จากผลกระทบของลักษณะชุมชนเมืองที่เปลี่ยนแปลงต่อภาวะทางเศรษฐกิจ จากลักษณะการปกครองและการจัดการของรัฐและสภาพกายภาพของเมือง ในอดีตขณะที่กรุงลอนดอนและเมืองอื่นทางตะวันตกเฉียงใต้กำลังดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองเพื่อสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันนั้นพื้นที่นอกเมืองหรือปริมณฑลด้านนอกกลับมีที่ดินและอาคารอยู่อย่างมากมาย สิ่งเหล่านี้เกิดจากความแตกต่างของลักษณะการใช้ที่ดิน และความแตกต่างในสภาพภูมิประเทศ

บทเรียนในอดีตแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจฟื้นฟูเมืองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมาก ในปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัย ร่วมวางแผน การบริหารผู้เช่า ความร่วมมือในการวางแผนด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น ด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนำองค์กรภาครัฐเข้าสู่การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมีคลังตัวเช่นเดียวกับองค์กรของภาคเอกชนรวมถึงการให้ความช่วยเหลือแบบเงินอุดหนุนโดยภาครัฐจะเน้นแนวนโยบายที่จะกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงให้ดีขึ้นภายใต้การสนับสนุนและดูแลรักษาตามกลไกของการวางแผนและควบคุม โครงการฟื้นฟูเมืองในลอนดอนค่อนข้างจะได้รับความร่วมมือและประสบความสำเร็จอย่างมาก ตัวอย่างโครงการฟื้นฟูเมืองใหญ่ๆ เช่น คานารี วาฟ (Canary Wharf) บรอดเกต (Broadgate) และบริเวณคิงส์ ครอส (Kings Cross redevelopment)⁴ เป็นต้น

3. ประเทศเนเธอร์แลนด์⁵

รัฐบาลประเทศเนเธอร์แลนด์ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองอย่างมาก ได้ให้การสนับสนุนในหลายด้าน อาทิ ด้านกฎหมาย ด้านการเงิน และแม้กระทั่งด้านการเมือง จากสภาพปัจจุบันของชุมชนเมืองที่มีอาคารเก่าแก่สร้างมานานกว่า 70-100 ปี (ก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง) ซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่มากมายที่มีสภาพเก่าและทรุดโทรม ทั้งนี้เป็นที่ตระหนักว่าหลักการที่สำคัญของการฟื้นฟูเมืองก็คือการร่วมมือกันระหว่างผู้อยู่อาศัย หน่วยงานบริหารท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เป็นผู้ดำเนินการ

ในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลได้ตรากฎหมายการฟื้นฟูเมืองขึ้น (Urban Renewal Act) กำหนดให้เทศบาลของแต่ละเมืองจะต้องจัดทำแผนการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองทั้งแผนระยะยาว 10 ปี และแผนระยะสั้นรายปี เสนอต่อรัฐบาลกลางเพื่อขอเงินกองทุน (Renewal Fund) สำหรับใช้ในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองตามแผนที่จัดทำขึ้น โดยตามแผนดังกล่าวเทศบาลจะกำหนดเขตที่จะทำการปรับปรุงฟื้นฟูและมีหนังสือแจ้งให้เอกชนเจ้าของที่อยู่อาศัยในเขตที่จะทำการปรับปรุง

⁴ Ibid., p. 175-178.

⁵ จิตรเกษม สุขบำรุง, "ศึกษาผลกระทบการฟื้นฟูเมือง: สโตลต์ดัตช์," ใน แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยในทศวรรษหน้า, ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการของคณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย, 17-18 กันยายน 2536. (พิมพ์ดีด)

ทราบ ในกรณีที่เอกชนเจ้าของที่อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการไม่ประสงค์จะจ่ายเงินทำการปรับปรุงพื้นที่ฟู เทศบาลก็จะซื้ออาคารที่อยู่อาศัยนั้นจากเจ้าของแล้วทำการปรับปรุงพื้นที่ฟูเอง เช่น กรณีของเมืองรอตเตอร์ดัม (Rotterdam)

ในช่วงปี พ.ศ. 2517-2518 รัฐบาลได้ประกาศเขตปรับปรุงพื้นที่ฟูเมือง รวมทั้งสิ้น 11 แห่ง กำหนดให้เจ้าของอาคารในจุดพื้นที่ฟูเมืองสามารถขายที่อยู่อาศัยของตนให้แก่รัฐได้ในราคาประเมินบวกค่าธรรมเนียมน้อยร้อยละ 25 ผลก็คือในช่วง 6 เดือนแรก รัฐบาลสามารถซื้อที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนได้ถึง 17,000 หน่วย รวมทั้งที่อยู่อาศัยของหน่วยงานอีกจำนวน 2,500 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 50 ของที่อยู่อาศัยในบริเวณที่จะต้องทำการปรับปรุงพื้นที่ฟู ส่วนในกรณีที่เป็นที่อยู่อาศัยของภาครัฐ เทศบาลก็สามารถจะดำเนินการไปได้เลย ด้านรูปแบบและวิธีการดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ฟูอาคารนั้น จะเป็นการดำเนินการร่วมกันของ 3 ฝ่าย คือ ตัวแทนของผู้อยู่อาศัยในบริเวณที่จะทำการปรับปรุงพื้นที่ฟู เจ้าหน้าที่เทศบาลและสมาคมพัฒนาที่อยู่อาศัย ที่จะตั้งเป็นกลุ่มโครงการขึ้น (Project Group) เพื่อร่วมกันกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ซึ่งแผนงานจะต้องได้รับการอนุมัติจากเทศบาลก่อน นอกจากนี้ยังต้องจัดทำแผนองค์ประกอบชุมชนด้วย หากเอกชนเจ้าของที่อยู่อาศัยไม่ยินยอมให้รัฐทำการปรับปรุงพื้นที่ฟูอาคารของตน เทศบาลก็สามารถจะบังคับซื้อหรือเวนคืนอาคารนั้นได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายพื้นที่ฟูเมือง

เมื่อการปรับปรุงอาคารตามแผนงานแล้วเสร็จสมาคมฯที่เป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงก็จะบรรจุผู้อยู่อาศัยเดิมให้ได้เข้าอยู่อาศัย หากเป็นอาคารเช่าก็จะคิดค่าเช่าในอัตราที่รัฐกำหนดซึ่งมักจะเป็นอัตราที่ต่ำกว่าอัตรตลาดและสมาคมฯจะเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อมของชุมชนที่อยู่อาศัยนั้นต่อไป ปัจจุบันค่าใช้จ่ายเหล่านี้นับเป็นภาระที่หนักมากของสมาคมฯเนื่องจากงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดูแลและบำรุงรักษาเพิ่มสูงขึ้นมากและรัฐบาลเองก็มีนโยบายที่จะลดภาระด้านเงินอุดหนุนลงทำให้สมาคมฯจำเป็นต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินอื่น ขณะเดียวกันก็ต้องหันไปจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับลูกค้ารายได้ปานกลางและสูงเพื่อขาย แล้วนำกำไรมาอุดหนุนโครงการเพื่อผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้ แต่เมื่อคิดเป็นสัดส่วนแล้วก็ยังดำเนินการเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2526-2528 กระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพื้นที่ฟูเมืองได้ร่วมกันจัดทำแผนการปรับปรุงพื้นที่ฟูเมืองระยะ 5 ปีขึ้น เพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยแผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อยืนยันเจตนารมณ์ที่ยังคงให้ความสำคัญเป็นอย่างมากในด้านการปรับปรุงพื้นที่ฟูเมืองที่จะมุ่งเน้นทำการปรับปรุงซ่อมแซมเพื่ออนุรักษ์อาคารเก่า ทั้งนี้มีการประกาศใช้กฎหมายการปรับปรุงพื้นที่ฟูเมืองฉบับแก้ไขปรับปรุงให้มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆมากขึ้น ซึ่งคาดว่าหากแผนดังกล่าวได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องก็จะสามารถแก้ไขปัญหาและปรับปรุงพื้นที่ฟูชุมชนเมืองได้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2533 โดยสาระสำคัญของประการของแผนการดังกล่าวคือ ให้เพิ่มเงินอุดหนุนเพื่อการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้มากขึ้นกว่าปีก่อน โดยรัฐได้จัด

สรรเงินมากถึง 95 ล้านกิลเดอร์ หรือประมาณ 1,200 ล้านบาท ลักษณะเงินอุดหนุนเพื่อกระตุ้นให้มีการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และกำหนดเป้าหมายให้มีการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเก่าอย่างน้อยปีละ 800 หน่วย และอาจเพิ่มขึ้นเป็นปีละ 1,000 หน่วยได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2527 และ 2528 แม้อัตราค่าเช่าของอาคารในโครงการที่ได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมแล้วจะปรับสูงขึ้นก็ตาม แต่ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารนั้นสูงกว่าร้อยละ 30 ของต้นทุนการก่อสร้างอาคารใหม่ ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาว่าค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมจะต้องไม่สูงเกินกว่าร้อยละ 90 ของอัตราค่าเช่าของอาคารที่ก่อสร้างใหม่

ปัจจุบันในใจกลางเมืองใหญ่ทั่วประเทศเนเธอร์แลนด์ เช่น เมืองอัมสเตอร์ดัม เมืองรอตเตอร์ดัม เมืองเฮก เป็นต้น มีโครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเกิดขึ้นมากมาย ทั้งที่ดำเนินการเสร็จแล้วและกำลังดำเนินการอยู่ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบอาคารเก่าที่ฟื้นฟูกับอาคารบริเวณใกล้เคียงด้วยซึ่งประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะจากผู้อยู่อาศัยในอาคารที่จะทำการปรับปรุงซ่อมแซม เห็นด้วยกับแนวนโยบายของภาครัฐและไม่มีการต่อต้านจากประชาชน ส่งผลให้สภาพของเมืองที่มีความสวยงามน่าอยู่อาศัย มีสภาพแวดล้อมที่ดี

4. ประเทศญี่ปุ่น⁶

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดเป้าหมายของการพัฒนาเมืองไว้ 3 ประการ คือ การสร้างเมืองใหม่ การสร้างพื้นที่เฉพาะขึ้นเป็นจุดศูนย์กลางเมือง และการฟื้นฟูชุมชนเมืองให้มีสภาพคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แผนงานเหล่านี้ประสบผลสำเร็จมาแล้วในพื้นที่ใหญ่ๆ ของเมืองสำคัญ 4 เมือง คือ กรุงโตเกียว นครโอซาก้า เมืองนาโกย่า และฟูกูโอกะ การฟื้นฟูชุมชนเมืองจัดได้ว่าเป็นงานหลักที่สำคัญที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบ คือ องค์การพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง หรือ HUDC (Housing and Urban Development Corporation) ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาเกือบ 20 ปี⁷ สาเหตุที่ทำให้เกิดความต้องการแนวคิดการฟื้นฟูเมือง ได้แก่ จำนวนประชาชนในประเทศญี่ปุ่นที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และการจัดสรรอาคารพักอาศัยหรืออพาร์ทเมนท์แบบเดิมมีจำนวนไม่เพียงพอและขนาดห้องพักมีขนาดเล็กหรือพื้นที่แคบเกินไป ในบางพื้นที่มีการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าและความต้องการความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน ประกอบกับต้องการเพิ่มมาตรฐานของสิ่งอำนวยความสะดวกในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะทางภูมิประเทศเป็นเกาะมีที่ดินอยู่อย่างจำกัด

⁶ ศูนย์อาคารของญี่ปุ่น, "คู่มือโครงการพัฒนาเมือง," เอกสารแปล การเคหะแห่งชาติ 2534. (ยึดสำเนา)

⁷ "เรื่องเมืองสรรค์ ผืนที่เป็นจริงได้," จดหมายข่าว บ้านใหม่, ต้นฉบับบทความพิเศษ, พฤศจิกายน 2539. (พิมพ์ดีด)

การดำเนินงานของ HUDC ที่ได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ได้แก่ การสร้างอพาร์ทเมนต์ใหม่และการปรับปรุงอพาร์ทเมนต์เก่าให้มีสภาพดีขึ้นโดยไม่ละเลยที่จะสอบถามความต้องการของผู้อยู่อาศัยเดิม อีกทั้งยังได้มีการรับประกันถึงการจัดสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยให้ดีขึ้นด้วยซึ่งนับว่าเป็นการเน้นให้ความสำคัญกับชุมชนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้รัฐยังให้ความสนใจคุณภาพชีวิตของประชาชนในลักษณะต่างๆ เช่น การพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้เข้าพักอาศัย โดยมีระยะเวลากำหนดหรือจะลดค่าเช่าสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิม ให้เงินสนับสนุนคนบางกลุ่มที่พึ่งพาตนเองได้ไม่เต็มที่ เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือครอบครัวที่มีเฉพาะพ่อหรือแม่ หรือการจัดให้เข้าอาศัยชั้นล่างๆสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น

ดังนั้นการฟื้นฟูเมืองโดยการคำนึงถึงองค์ประกอบด้านต่างๆจึงสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนได้ อย่างไรก็ตามปัญหาที่ HUDC เผชิญคือราคาที่ดินในพื้นที่เป้าหมายที่ต้องการพัฒนาได้เพิ่มสูงมากขึ้นเรื่อยๆซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานต้องประสบกับอุปสรรคหลายประการ

5. เกาะฮ่องกง

เกาะฮ่องกงโดยการปกครองของรัฐบาลประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ ภายใต้สัญญาเช่าระยะยาวในที่ดินทั้งเกาะจากรัฐบาลสาธารณะประชาชนจีนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2384 ชุมชนเมืองได้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความต้องการด้านที่อยู่อาศัย ความต้องการพื้นที่สำนักงานและสถานที่ประกอบการค้า ความจำเป็นข้างต้นผลักดันให้ต้องการระบบการจัดระเบียบของใช้ที่ดินในลักษณะอาณานิคม (A British Colony) อันได้แก่ การจัดเตรียมให้เกิดความมั่นคงอย่างพอเพียงให้สามารถซื้อขายสิทธิของผู้เช่าที่ดิน เพื่อการก่อสร้างอาคารและการควบคุมรักษาอาคารที่สร้างขึ้น^๕

การใช้ที่ดินบนเกาะฮ่องกงมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะการได้มาของที่ดินจากสิทธิการเช่าระยะยาว ซึ่งในระยะแรกที่อังกฤษเข้าครอบครองเกาะฮ่องกงนั้นสภาพทางกายภาพของชุมชนปราศจากบริการพื้นฐาน ดังนั้นภาระกิจแรก คือ การจัดหาที่ดินบางส่วนเพื่อก่อสร้างชุมชนเมืองและสาธารณูปโภคซึ่งในเวลานั้นได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ลักษณะอาณานิคมขึ้นตลอดจนถึงเกณฑ์ในการบริหารเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่อาศัยอยู่เดิม เช่น กรณีต้องโยกย้ายที่อยู่ออกจากบริเวณที่รัฐต้องการใช้ที่ดินซึ่งเกิดขึ้นไม่บ่อยนักและมักประสบปัญหาความล่าช้าในการรื้อย้าย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าแนวทางการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) มีมานานแล้วในฮ่องกงแต่มีข้อจำกัดอยู่มากในการดำเนินการ จากตัวอย่างการรื้อย้ายของย่านการค้าชาวจีนเก่าเพื่อพัฒนาขึ้นใหม่ให้ทันสมัย ประสบการณ์ที่ผ่านมาใน

^๕ Roger Bristow , Land-use Planning in Hong Kong : History, Policies, and Procedures (New York : Oxford university press , 1984) , p. 22.

การดำเนินโครงการการรื้อย้ายผู้บุกรุกและรื้อย้ายเพื่อสร้างใหม่จะทำที่ละพื้นที่โดยแบ่งเป็นพื้นที่เล็ก ๆ และทยอยดำเนินการในย่านชุมชนเมือง

ในปี พ.ศ. 2508 มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อศึกษาแผนการเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองครั้งสำคัญขึ้น ศึกษาในด้านการออกแบบและรายละเอียดของแผนการดำเนินงาน คณะทำงานได้ร่างกฎระเบียบการฟื้นฟูเมืองให้ติดตั้งเดิมในที่ดินแห่งรัฐ (Crown Lands Resumption Ordinance) เพื่อกำหนดรายละเอียดในการกำหนดค่าทดแทนสิทธิ แนวทางการปรับปรุง และการขับไล่ผู้เช่ารวมถึงแนวทางความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน แต่ในการทำงานดังกล่าวข้างต้นประสบปัญหาความล่าช้า จนในที่สุดได้พิจารณาแล้วเสร็จสามารถเสนอที่ประชุมเมื่อกลางปี พ.ศ. 2511 โดยมีข้อเสนอ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง ให้ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เฉียง วอน (Sheung Wan) เป็นบริเวณแรกโดยมีลักษณะโครงการของการรื้อย้ายชุมชนแออัดและพัฒนาสิ่งแวดล้อมของเมืองใหม่ โดยดำเนินการจัดซื้อที่ดิน 365 แปลง เกี่ยวข้องกับประชากรในพื้นที่โครงการจำนวน 13,000 คน ประการที่สอง กำหนดให้เตรียมแผนการฟื้นฟูเมืองและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่เสื่อมโทรม ซึ่งได้มีการกำหนดผังส่งเสริมการฟื้นฟูเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินใน 4 บริเวณ ได้แก่ บริเวณผังแอลเอช 3/52 (Plan LH 3/52) บริเวณวอนชัย (Wan Chai) บริเวณยอ มา เตน (Yau Ma Tei) และบริเวณไท คก ทสุย (Tai Kok Tsui) และประกาศให้เอกชนเสนอแผนการพัฒนาใหม่เข้ามาเจรจากับรัฐเพื่อประสานประโยชน์ระหว่างกัน ซึ่งในการดำเนินโครงการใช้เวลานานถึง 12 ปี ปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหาด้านการเงินและการรื้อย้าย ซึ่งพบว่าสามารถดำเนินการได้สำเร็จล่าช้าจนถึงปี พ.ศ. 2518 ในที่สุดโครงการสามารถดำเนินการแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2524

อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองของฮ่องกงสำหรับบริเวณแรกนั้นเป็นความพยายามของภาครัฐ ที่มีเป้าหมายต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิต ปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยให้เกิดสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยที่ดีของชุมชนและไม่ได้มุ่งเน้นที่รายได้จากการพัฒนาและประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็นที่ยอมรับว่าด้านการเงินมีส่วนสัมพันธ์กับการวางแผนทางด้านการผังเมืองของฮ่องกง โครงการตัวอย่างฟื้นฟูเมืองบริเวณ ไท คก ทสุย (Ma Tau Kok) เป็นโครงการตัวอย่างของการใช้ที่ดินอย่างผสมผสานหลายประเภทในโครงการเดียวกันโดยอาศัยกฎหมายด้านการผังเมืองบังคับเฉพาะพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าทดแทนจำนวนมาก⁹

6. ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีลักษณะเป็นเกาะเล็ก ๆ ได้รับความกระทบจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการขยายตัวของภาคการค้าและอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาด้านที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอ ปัญหาการจราจรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาส้วม การชะงักงันของธุรกิจและความเบียดเสียดขัดแย้งในการดำรงชีวิตและที่สำคัญคือมีข้อจำกัดด้านอุปทานที่ดิน ซึ่งแนวทางที่ใช้

⁹ Ibid., p. 222-230.

ในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ การวางแผนแม่บท การวางแผนการใช้ที่ดิน การเข้าควบคุมค่าเช่า และการผลิตที่อยู่อาศัยของรัฐ แนวทางการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองค่อนข้างประสบความสำเร็จได้จัดให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการของตน อีกทั้งได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆทั้งในเรื่องโครงสร้างภาษีและการบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมให้เกิดโครงการฟื้นฟูเมือง

ในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดตั้งหน่วยงานการเคหะแห่งชาติแห่งสิงคโปร์ขึ้น (The Housing & Development Board) ทำหน้าที่ในการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ให้แก่คนสัญชาติสิงคโปร์ การเคหะแห่งชาติของประเทศสิงคโปร์เป็นหน่วยงานราชการที่มีบทบาทและหน้าที่เช่นเดียวกับการเคหะแห่งชาติของประเทศไทยซึ่งในการดำเนินงานได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของประเทศ

รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายการจัดหาที่ดิน (The Land Acquisition Ordinance) ในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองสามารถอาศัยกฎเกณฑ์ค่าชดเชย สำหรับสิทธิในทรัพย์สินที่ถือครองให้ใช้มูลค่าตลาดของที่ดิน ณ วันที่ประกาศ และค่าชดเชยดังกล่าวให้รวมถึงบางสิ่งที่จะส่งผลกระทบต่อจากการย้ายที่อยู่หรือแหล่งงานภายใต้การประเมินค่าที่สมเหตุสมผล ด้านกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบลำดับถัดไป คือกลุ่มผู้ที่มีสิทธิผูกพันบางประการ (Encumbrance) เช่น ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองอื่น โดยจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงต่างๆประกอบการเปรียบเทียบกับความเสียหายหากโครงการประสบปัญหาความล่าช้าในการเข้าดำเนินโครงการ แต่ทั้งนี้ได้กำหนดการชดเชยสำหรับสิทธิในลำดับถัดมาที่จะต้องไม่เกินหนึ่งในสามของมูลค่าตลาดของที่ดิน¹⁰

โครงการพัฒนาเคหะชุมชนซึ่งเป็นการพัฒนาปรับปรุงหรือจัดสร้างอาคารที่อยู่อาศัย ได้แก่ บริเวณพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยในใจกลางเมือง หรือการพัฒนาอาคารที่อยู่อาศัยใหม่ในสมัยแรกๆ ได้แก่ โครงการบริเวณ กะกิ บุกิต (Kaki Bukit) ซึ่งเดิมเป็นแหล่งสลัมหลังเกิดเพลิงไหม้ได้พัฒนาเป็นย่านการค้าและที่อยู่อาศัยแบบแฟลต มีพื้นที่ 196 เฮกตา มีที่อยู่อาศัย 2,910 หน่วย ดำเนินการก่อสร้างในปี พ.ศ. 2526-2527 และอีกโครงการ ได้แก่ โครงการบริเวณ เมฆ พีร์สัน (Mae Pherson Estate) มีพื้นที่โครงการ 128 เฮกตา สร้างที่อยู่อาศัย 10,830 หน่วย โครงการเสร็จสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2527¹¹

¹⁰ O.H.Koenigsberger , S.Groak and B.Bernstein , The Work of Charles Abrams : Housing and Urban Renewal in USA and the Third World. (New York : Pergamon Press , 1980) , p.121-127.

¹¹ จารุวรรณ ลิ้มปเสนีย์ , “การพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์,” วารสารวิจัยวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ปีการศึกษา 2528) : หน้า 10.

การเปลี่ยนแปลงสิทธิ (Conversion of Rights)¹²

การเปลี่ยนแปลงสิทธิตามแนวคิดการฟื้นฟูเมือง อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้

1. กลไกชั้นมูลฐาน (Fundamental Rule Mechanism) เป็นกลไกที่คล้ายกับการเวนคืนเพื่อกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ โดยที่รัฐจะจ่ายเป็นค่าชดเชยให้แก่ผู้ถือสิทธิในทรัพย์สินเพื่อแลกกับการที่รัฐจะมีสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินงานตามกิจการนั้นๆ ซึ่งสำหรับโครงการฟื้นฟูเมืองนั้นได้นำแนวคิดกลไกชั้นมูลฐานนี้มาปรับใช้ โดยกำหนดว่าเจ้าของผู้ครอบครองสิทธิตามกฎหมายในทรัพย์สินเดิมจะได้รับการชดเชยโดยการจัดสรรเป็นสิทธิในอาคารของโครงการเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ ทั้งนี้ตามแต่สิทธิที่มีอยู่เดิมก่อนการดำเนินโครงการว่ามีมูลค่าเท่าใด ซึ่งเรียกว่า “การเปลี่ยนแปลงสิทธิ” (Conversion of Rights) ซึ่งจะมีการกันพื้นที่ในอาคารของโครงการบางส่วนไว้เป็นพื้นที่สำรองเพื่อจัดประโยชน์ (Reserved floors) ผลประโยชน์ต่างๆที่จะได้รับจากพื้นที่ดังกล่าวนี้จะถูกนำมาสมทบเป็นเงินลงทุนของโครงการ หากมีผู้ไม่ประสงค์เข้าร่วมโครงการก็จะมีภาระจรรยาเพื่อได้รับเงินค่าชดเชยสิทธิเท่ากับมูลค่าของสิทธิที่มีอยู่เดิม

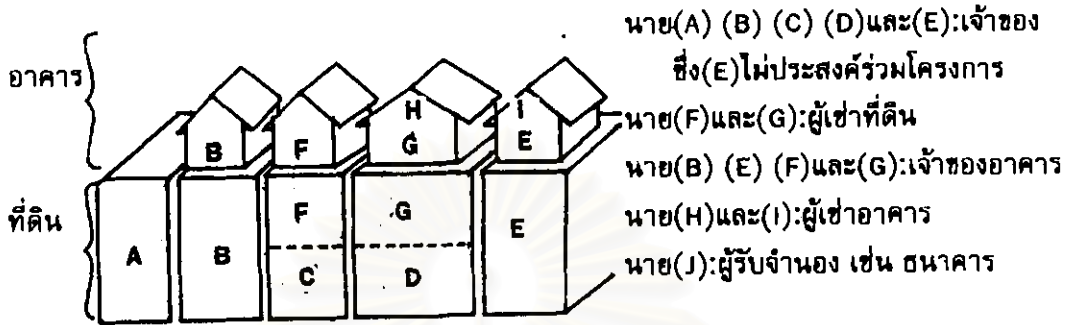
2. กลไกเปลี่ยนแปลงสิทธิที่ปราศจากสิทธิบนที่ดิน เป็นกลไกการถือสิทธิร่วมกันบนที่ดินระหว่างผู้เป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินเดิมและผู้ซื้อพื้นที่จัดประโยชน์ในโครงการ จะถือครองสิทธิในลักษณะเดียวกับการถือสิทธิในอาคารชุดที่ผู้ถือสิทธิในอาคารชุดไม่มีสิทธิบนที่ดินโดยตรง แต่จะมีสิทธิร่วมกันในการใช้ที่ดินที่ตั้งอาคารซึ่งทำให้สามารถใช้อาคารร่วมกันได้

3. กลไกเปลี่ยนแปลงสิทธิที่เป็นเอกฉันท์ (Unanimous Conversion of Rights) เป็นการประสานความร่วมมือและพยายามส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกัน เพื่อแก้ปัญหาบางประการอันอาจมีสาเหตุจากข้อจำกัดทางกฎหมาย และเพื่อรักษาสิทธิของผู้ถือสิทธิในอาคารที่คัดค้านหรือปกป้องสิทธิของตน เช่น ผู้เช่าอาคารที่ไม่ได้รับการต่อสัญญาซึ่งในทางกฎหมายแล้วจะไม่สามารถเรียกร้องค่าตอบแทนใดๆและอาจถูกฟ้องขับไล่ (Omitted) แต่แนวคิดพื้นฐานของกลไกดังกล่าวนี้ ได้แก่ ความพยายามที่จะหาข้อยุติโดยอาศัยมติหรือความเห็นพ้องของผู้ครอบครองสิทธิทั้งหมด วิธีการนี้ค่อนข้างยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ในหลายสถานการณ์

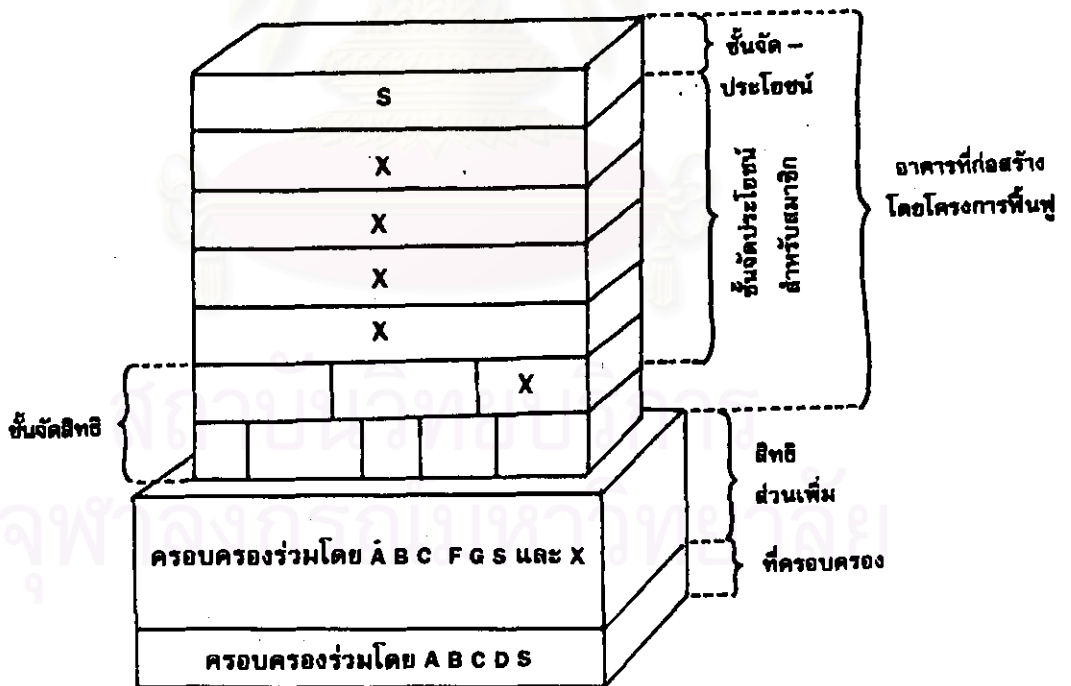
¹² ศูนย์อาคารของญี่ปุ่น , คู่มือโครงการพัฒนาเมือง , โครงการฟื้นฟูเมืองและโครงการจัดรูปที่ดิน (ญี่ปุ่น : บริษัท พัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง , 2534) , หน้า 1-8.

ภาพที่ 3-2 แนวคิดในกลไกการเปลี่ยนแปลงสิทธิ

ก่อนการก่อสร้าง



หลังการก่อสร้าง



เมื่อ S คือ ผู้จัดการโครงการ (Project Executor)

X คือ สมาชิกของสมาคม (Participating members of an association)

ตัวอย่าง วิธีการคำนวณการเปลี่ยนแปลงสิทธิ

สมมติจะก่อสร้างอาคารใหม่สูง 7 ชั้น สัดส่วนระหว่างสิทธิบนพื้นดิน หลังการก่อสร้างต่อมูลค่าที่ดินที่มีผู้ครอบครองเดิมเท่ากับ 9 ต่อ 1 อัตราส่วนการใช้อาคารใหม่เท่ากับ 10 ส่วนสำหรับชั้นล่าง 5 ส่วนสำหรับชั้นที่สอง และ 3 ส่วนสำหรับชั้นที่ 3 ขึ้นไป ตามลำดับ มูลค่าของอาคารที่สร้างใหม่เท่ากับ 2,100 ล้านบาท

นาย(A)เป็นเจ้าของที่ดินมูลค่าก่อนการก่อสร้างเท่ากับ 80 ล้านบาท จะได้รับการกำหนดให้มีมูลค่าส่วนของที่ดินภายหลังการก่อสร้างเท่ากับ $80 \times 10\%$ หรือ 8 ล้านบาทและมีทรัพย์สินมูลค่าเท่ากับ 72 ล้านบาท ถ้านาย(A)ได้รับการแบ่งสรรพื้นที่ในอาคารชั้นที่ 1 เขาจะได้รับมูลค่าของอาคารใหม่เท่ากับ $72 \times (2/3)$ หรือ 48 ล้านบาทและสิทธิบนพื้นดินเท่ากับ $72 \times (1/3)$ หรือ 24 ล้านบาท (อัตราส่วนอาคารและสิทธิบนพื้นดินในชั้นที่ 1 เท่ากับ 2 ต่อ 1)

นาย(B)เป็นเจ้าของที่ดินมูลค่าก่อนการก่อสร้างเท่ากับ 100 ล้านบาท และมูลค่าอาคารเท่ากับ 30 ล้านบาท จะได้รับการกำหนดให้มีมูลค่าที่ดินภายหลังการก่อสร้างเท่ากับ $100 \times 10\%$ หรือ 10 ล้านบาทและอาคารเท่ากับ $120 \times (2/3)$ หรือ 80 ล้านบาทและสิทธิบนพื้นดินมีมูลค่าเท่ากับ $120 \times (1/3)$ หรือ 40 ล้านบาท

นาย(C)เป็นเจ้าของที่ดินมูลค่าก่อนการก่อสร้างเท่ากับ 100 ล้านบาท ได้ให้นาย(F)เช่าที่ดินบางส่วนคิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 60 ล้านบาท นั่นคือมูลค่าที่ดินของนาย(C)ก่อนการก่อสร้างเท่ากับ $(100 \times 40\%)$ หรือ 40 ล้านบาท นาย(C)จะได้รับการกำหนดให้มีสิทธิในที่ดินเท่ากับ $100 \times 10\%$ หรือ 10 ล้านบาทและอาคารเท่ากับ $30 \times (2/3)$ หรือ 20 ล้านบาท และสิทธิบนพื้นดินเท่ากับ $30 \times (1/3)$ หรือ 10 ล้านบาท

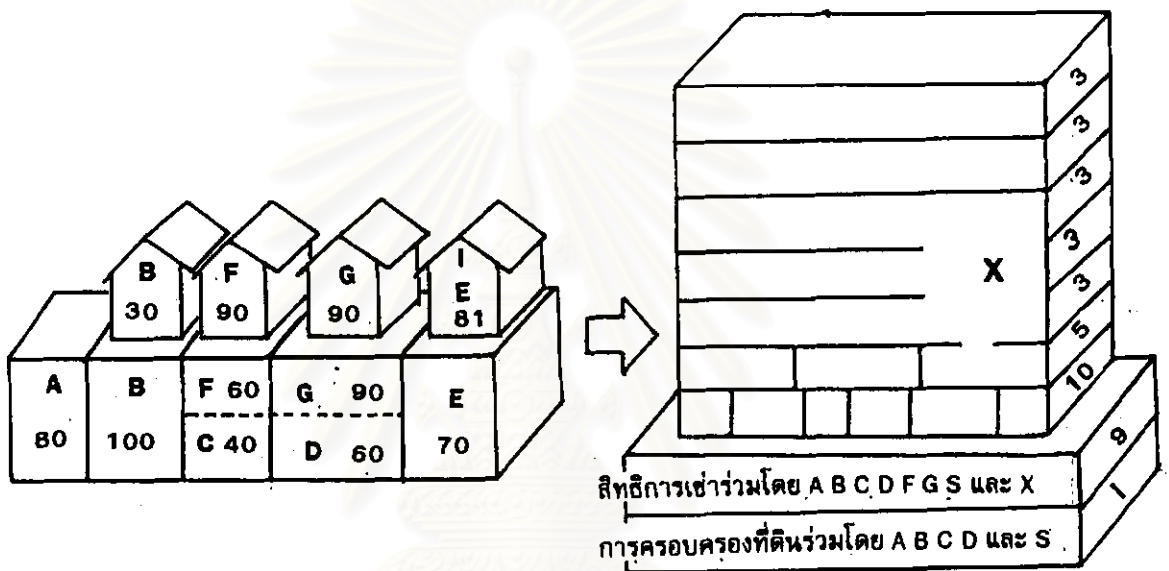
นาย(E)เป็นเจ้าของที่ดินมูลค่าก่อนการก่อสร้างเท่ากับ 70 ล้านบาทและอาคารเท่ากับ 81 ล้านบาท แต่ให้นาย(I)เช่าอาคาร และนาย(E)ไม่ประสงค์ร่วมโครงการ ดังนั้นนาย(E) จะได้รับการจ่ายเงินสดชดเชยให้เท่ากับมูลค่าที่เหลือหลังจากหักกลับส่วนของนาย(I) นั่นคือจะได้รับการกำหนดในส่วนของที่ดินเท่ากับ $70 \times 10\%$ หรือ 7 ล้านบาทและส่วนของอาคารเท่ากับ $144 \times (2/3)$ หรือ 96 ล้านบาทและสิทธิบนพื้นดินเท่ากับ $144 \times (1/3)$ หรือ 48 ล้านบาท สำหรับมูลค่าที่เหลือเท่ากับ $(151 - 7)$ หรือ 144 ล้านบาท นั่นคือมูลค่าสิทธิการเช่าสำหรับนาย(I)ได้รับการรองรับสิทธิแล้วเมื่ออาคารก่อสร้างแล้วเสร็จ

นาย(F)เป็นเจ้าของอาคารมูลค่าเท่ากับ 90 ล้านบาทที่ก่อสร้างบนที่ดินที่เขาจากนาย(C)ก่อนมีการก่อสร้าง สิทธิการเช่าที่ดินคิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 60 ล้านบาท หรือเท่ากับ ร้อยละ 60 ของมูลค่าที่ดินของนาย(C) ดังนั้นนาย(F)มีสิทธิในที่ดินและอาคารเท่ากับ $(100 \times 60\%) + 90$ หรือ 150 ล้านบาท และภายหลังการก่อสร้างถ้าแบ่งสรรพื้นที่ในอาคารชั้นที่ 2 นาย(F)จะได้รับอาคารมูลค่าสิทธิเท่ากับ $150 \times (4/5)$ หรือ 120 ล้านบาทและสิทธิบนพื้นดินเท่ากับ $150 \times (1/5)$ หรือ 30 ล้านบาท

สมมติว่านาย(X)จะเข้ามาร่วมโครงการโดยการซื้อสิทธิในพื้นที่สำรองจัดประโยชน์ ได้แก่ สิทธิในอาคารมูลค่าเท่ากับ 1,562 ล้านบาทและสิทธิบนพื้นดินเท่ากับ 247 ล้านบาท

ซึ่งมูลค่าทั้งหมดเป็น 1,809 ล้านบาท เขาจะต้องจ่ายเป็นมูลค่าของการแบ่งสรรดังกล่าวนี้ในฐานะสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งการวิเคราะห์ข้างต้นจะสรุปได้ดังในภาพที่ 3-2 และ ตารางที่ 3-1

ภาพที่ 3-2 การคำนวณการเปลี่ยนแปลงสิทธิ



ตารางที่ 3-1 การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสิทธิ

ผลรวม ของทรัพย์สิน	ก่อนดำเนินโครงการ			หลังดำเนินโครงการ			
	อาคาร	ที่ดิน	รวม	อาคาร	ส่วนเพิ่ม	ที่ดิน	รวม
	291	500	791	2,100	450	50	2,600
A	0	80	80	48	24	8	80
B	30	100	130	80	40	10	130
C	0	40	40	20	10	10	40
D	0	60	60	30	15	15	60
E	81	70	151	0	0	0	0
F	90	(60)	150	120	30	0	150
G	90	(90)	180	144	36	0	180
S	0	0	0	96	48	7	151
รวม [2]	291	500	791	538	203	50	791
X(=[1]-[2])	0	0	0	1,562	247	0	1,809

แนวคิดการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทย

ในประเทศไทยหน่วยงานที่ดำเนินโครงการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยที่ใกล้เคียงหรือคล้ายกับเป็นการนำแนวคิดการฟื้นฟูเมืองมาปรับใช้ในสมัยแรกๆ ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ที่ดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารแฝดที่บริเวณถนนดินแดง ซึ่งได้โยกย้ายผู้อยู่อาศัยเดิมในชุมชนแออัดดินแดงออกจากพื้นที่ชั่วคราวและเมื่อก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จได้บรรจุกลุ่มคนดังกล่าวกลับเข้าอยู่อาศัยในอาคารแฝดที่ก่อสร้างใหม่ ต่อมาในสมัยปัจจุบันการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยกำลังให้ความสนใจในการนำแนวคิดการฟื้นฟูเมืองมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงและความจำเป็นเพื่อดำเนินโครงการตามแนวคิดของการฟื้นฟูเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งเพื่อเป็นโครงการตัวอย่างการฟื้นฟูเมือง

การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) หมายความว่า การพัฒนาพื้นที่ในเมืองที่สภาพทางกายภาพ และกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของผู้อยู่อาศัยได้เสื่อมลง จึงให้มีการฟื้นฟูขึ้นอย่างเหมาะสมกับความเจริญของเมือง เพื่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจหรือคงไว้ซึ่งวัฒนธรรมประวัติศาสตร์ โดยให้ผู้อยู่เดิมมีโอกาสได้ประโยชน์จากการฟื้นฟูเมืองมากที่สุด¹³

ในปี พ.ศ. 2535 การเคหะแห่งชาติได้จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเมืองทั้งในภาครัฐและเอกชน ได้กำหนดแนวทางและข้อเสนอแนะเรื่องการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมืองขึ้น อาจกล่าวสรุปโดยสังเขปได้ว่า¹⁴

การฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทยควรให้ครอบคลุมถึง 1) การพัฒนาและปรับปรุงสภาพชุมชนเดิมให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น 2) การพัฒนาพื้นที่ว่างเปล่า 3) การอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าไว้และการพัฒนาพื้นที่ในเมืองที่มีสภาพทางกายภาพและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของผู้อยู่อาศัยที่เสื่อมลง โดยให้ผู้อยู่เดิมมีโอกาสได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูเมืองมากที่สุด

ด้านความจำเป็นของการฟื้นฟูเมืองควรมีเหตุแห่งความจำเป็นจากการใช้ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างรวดเร็วตามยถากรรม หรือชุมชนเมืองทรุดโทรมตามกาลเวลาหรือประชากรในเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน ที่พักผ่อน

¹³ การเคหะแห่งชาติ, ร่างพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง (กรุงเทพมหานคร : การเคหะแห่งชาติ , 2539) , (พิมพ์คัด)

¹⁴ การเคหะแห่งชาติ, "บทสรุปและข้อเสนอแนะเรื่องการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมือง," ใน การสัมมนาทางวิชาการ การปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมือง (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2535) , หน้า 41-46.

หย่อนใจก่อให้เกิดความต้องการการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพหรือมีการอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าเมืองเป็นจำนวนมากจึงมีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเพื่อรองรับประชากรเพิ่มขึ้น

ด้านแนวทางการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทยยังได้ข้อสรุปบางประการดังนี้

1. ต้องคำนึงถึงปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก

การฟื้นฟูเมืองต้องก่อให้เกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัย ไม่ควรทำในลักษณะไล่รื้อต้องให้สิทธิผู้อยู่อาศัยเดิมแต่ไม่จำเป็นว่าทุกคนต้องอาศัยอยู่ที่เดิมอาจจะย้ายออกจากพื้นที่ก็ได้ขึ้นกับแหล่งงานที่รองรับ อาจแบ่งเป็นการปรับปรุงและการอนุรักษ์ โดยต้องคำนึงถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีการกระจายรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต

2. ควรครอบคลุมถึงการปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Upgrading) การไล่รื้อชุมชนแออัด (Slum Clearance) และ การพัฒนาบริเวณเมืองเก่า (Downtown Redevelopment)

การอนุรักษ์ สิ่งที่มีคุณค่า (Preservation) การปรับปรุงสภาพชุมชนเดิม (Rehabilitation) การพัฒนาแบบรื้อย้ายสร้างใหม่ (Redevelopment) และการพัฒนาพื้นที่ว่างเปล่า (Rearrangement)

3. การคัดเลือกพื้นที่โครงการต้องมุ่งเกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ

การคัดเลือกพื้นที่ควรเริ่มจากการสำรวจพื้นที่หลายๆแห่ง ทำการศึกษาเปรียบเทียบกัน โดยพิจารณาว่าปัญหาของแต่ละพื้นที่เกิดจากอะไร เกิดจากความเสื่อมโทรมหรือเกิดจากการใช้พื้นที่ไม่เหมาะสม พิจารณาตามความขาดแคลนด้านสาธารณูปโภค แล้วจัดลำดับว่าบริเวณไหนควรจะทำการฟื้นฟูก่อนหลัง โดยควรพิจารณาจากกรอบของผังเมือง และทิศทางการเจริญเติบโตของเมืองประกอบด้วย

ตัวกำหนดความเหมาะสมของพื้นที่ซึ่งจะทำโครงการฟื้นฟูเมือง ได้แก่

ก. พื้นที่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เช่น ชุมชนแออัด เป็นต้น

ข. อายุของอาคาร พิจารณาว่าควรทำการปรับปรุงแล้วหรือยัง

ค. ความคุ้มค่าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ง. กิจกรรมที่ไม่เหมาะสมพิจารณาว่าบริเวณนั้นมีกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือไม่

จ. ความคุ้มค่าด้านวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์

4. รัฐควรเป็นผู้ชี้แนะหรือผู้นำในการพัฒนาและควบคุมการจัดทำโครงการ

เนื่องจากเอกชนอาจคำนึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงสังคมและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐเองต้องเป็นผู้จัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเข้าไปในพื้นที่ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือเช่นตามพระราชบัญญัติการผังเมืองเฉพาะพื้นที่ที่เน้นการฟื้นฟูเมือง

ด้วย มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบ มีกลไกสำรองซึ่งรัฐอาจผ่อนผันกฎระเบียบบางอย่างให้เอกชนที่เข้าร่วม

5. องค์กรพัฒนาไม่ควรเป็นเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐเต็มตัว

เพราะอาจทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงานอาจจัดตั้งเป็นบริษัทพัฒนาเมืองหรือองค์กรของรัฐจัดตั้งขึ้นมาใหม่หรือหน่วยงานเฉพาะในการเคหะแห่งชาติซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนด้านต่างๆ รวมถึงการได้มาของที่ดินต้องมีกฎหมายฟื้นฟูเมืองรองรับการปฏิบัติงาน

6. การบริหารด้านการเงินและการตลาด

โครงการฟื้นฟูเมืองจะเป็นธุรกิจที่มุ่งกำไรไม่ได้ทุกโครงการ มีหลายโครงการที่ไม่ได้มุ่งประโยชน์ทางการค้าและการเงินให้ระดมทุนในรูปแบบของพันธบัตร (Secure Bond) หรืออาจเป็นพันธบัตรกู้คืน (Mortgage Back Bond) โดยเอาทรัพย์สินที่ขาดสภาพคล่องไปเปลี่ยนเป็นเงิน คล้ายกับการจำนองที่ดินกับผู้ให้กู้โดยตรง ไม่ต้องจำนองกับธนาคาร

7. การบริหารโครงการและการดูแลบำรุงรักษา

อาจแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนสาธารณูปโภคหลัก (เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท การจัดเก็บขยะ) ควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนสาธารณูปโภครองควรให้เอกชนดูแลเองไม่ควรยกให้เทศบาลหรือหน่วยงานอื่นรับผิดชอบ เช่น อาจจ้างบริษัทเอกชนเป็นต้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปภาพรวมการฟื้นฟูเมืองและกลไกการเปลี่ยนแปลงสิทธิ

การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) หมายความว่า พัฒนาพื้นที่ในเมืองที่สภาพทางกายภาพ และกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของผู้อยู่อาศัยได้เสื่อมลง จึงให้มีการฟื้นฟูขึ้นอย่างเหมาะสมกับความเจริญของเมือง เพื่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ หรือคงไว้ซึ่งวัฒนธรรมประวัติศาสตร์ โดยให้ผู้อยู่อาศัยเดิมมีโอกาสได้ประโยชน์จากการฟื้นฟูเมืองมากที่สุด

การดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง คือ ความร่วมมือให้ความยินยอมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ตั้งโครงการ ซึ่งในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองอาศัยกลไกการเปลี่ยนแปลงสิทธิ (Conversion of Rights) ทำการจัดสรรประโยชน์ในพื้นที่อาคารที่ก่อสร้างใหม่ ตามสัดส่วนของมูลค่าการครอบครองในที่ดิน อาคาร และสิทธิอื่นที่มีอยู่ในบริเวณที่ตั้งโครงการอยู่ก่อนการดำเนินโครงการ

กลไกการเปลี่ยนแปลงสิทธิ อาจแบ่งได้ 3 แนวทาง ได้แก่ 1) กลไกชั้นมูลฐาน 2) กลไกเปลี่ยนแปลงสิทธิที่ปราศจากสิทธิบนที่ดิน และ 3) กลไกเปลี่ยนแปลงสิทธิที่เป็นเอกฉันท์ โดยอาจกล่าวโดยสังเขปได้ว่า

1) กลไกชั้นมูลฐาน เป็นกลไกพื้นฐานในการจัดสรรสิทธิประโยชน์คล้ายกับการจ่ายชดเชยเวนคืนในกรณีรัฐต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณะโภคหรือสาธารณูปการอื่นจะแตกต่างกันคือการจัดชดเชยดังกล่าวจะได้รับภายหลังอาคารตามโครงการฟื้นฟูเมืองก่อสร้างแล้วเสร็จโดยจะจัดสรรสิทธิในอาคารตามสัดส่วนแห่งมูลค่าที่มีอยู่ก่อนการดำเนินโครงการ ซึ่งจะมีการกันพื้นที่บางส่วนในอาคารที่จัดสร้างขึ้นใหม่เป็นพื้นที่จัดประโยชน์เพื่อนำเงินรายได้ในส่วนจัดประโยชน์มาเป็นทุนในการดำเนินโครงการ แต่เฉพาะในรายที่ไม่ประสงค์จะร่วมโครงการจะชดเชยให้เป็นเงินเหมือนการเวนคืนทุกประการ

2) กลไกเปลี่ยนแปลงสิทธิที่ปราศจากสิทธิบนที่ดิน มีลักษณะเช่นเดียวกับการถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันบนที่ดินที่ตั้งอาคารชุดของเจ้าของห้องชุด

3) กลไกการเปลี่ยนแปลงสิทธิอย่างเป็นเอกฉันท์ เป็นกลไกที่ผ่อนผันให้สำหรับผู้ที่ไม่มีสิทธิในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กฎหมายไม่ได้รับรองให้มีสิทธิต่อไป เช่น ผู้เช่าที่ดินหรืออาคาร หรือ สถาบันการเงินที่รับจำนอง เป็นต้น ในกรณีนี้เป็นการอาศัยความเห็นพ้องของผู้ครอบครองที่เข้าร่วมโครงการกำหนดข้อตกลงในเรื่องข้อแลกเปลี่ยนแปลงสิทธิขึ้นเป็นพิเศษเพื่อป้องกันการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม ลดกระแสการคัดค้าน เป็นต้น