



โครงการ Vacants to Value: การพัฒนาและฟื้นฟูอาคารร้างในเมือง Baltimore ของสหรัฐอเมริกา
โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายและการฟื้นฟูเมือง *

กรภัทร ปัญญาวณิช**

๑. บทนำ

บ้านหรืออาคารที่ถูกทิ้งร้างสามารถก่อปัญหาใหญ่มากมายให้กับชุมชนเมือง เนื่องจากเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทำลายทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน อาชญากรรม และยังทำให้มูลค่าบ้านที่อยู่โดยรอบลดลง ซึ่งหลังจากวิกฤตที่อยู่อาศัยในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ หลายเมืองในสหรัฐฯ ต้องเผชิญกับการลดลงของราคาที่ดินและการถูกยึดทรัพย์ ส่งผลให้รายได้จากภาษีที่ดินลดลง เมืองต่าง ๆ จึงไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้

เนื่องจากปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง หลายเมืองจึงพยายามหาทางออกใหม่ ๆ โดยใช้ข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) และเทคโนโลยีบนมือถือ เพื่อช่วยจัดการและฟื้นฟูพื้นที่เมืองที่เสื่อมโทรม^๑

ซึ่งในสหรัฐอเมริกา หนึ่งในปัญหาใหญ่ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๒๐ คือ การที่ประชากรชนชั้นกลางส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนผิวขาวได้ย้ายออกไปอยู่ชานเมือง เมื่อไม่มีการควบคุมการขยายตัวของเขตชานเมืองใด ๆ เลย เขตใจกลางเมืองจึงเสื่อมโทรมลง ทั้งร่องรอยความเสียหาย ฐานภาษีที่ลดลง และปัญหาสังคมมากมายไว้เบื้องหลัง ซึ่งในกรณีนี้การใช้คำว่าเมืองหดตัว (shrinking cities) คงไม่ถูกต้องเสียทีเดียว แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ใจกลางของเมืองที่สูญเสียประชากรไปนั้นต้องเผชิญความลำบากอย่างมาก ตัวอย่างเช่น กรุง Washington DC แม้ปัจจุบันจะกลับมาคึกคัก แต่ที่นี่เคยสูญเสียประชากรไปถึงร้อยละ ๓๐ ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๓ ถึง ค.ศ. ๑๙๙๘ ซึ่งเป็นความจริงที่เคยเกิดขึ้นและยังคงเผชิญอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาเหล่านี้ได้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และโครงสร้างทางสังคมด้วย โดยย่านที่กำลังฟื้นตัว เช่น ย่าน Old North ใน St. Louis ย่าน Over-the-Rhine ใน Cincinnati และย่าน South Bronx ใน New York ได้มีการสูญเสียประชากรไปเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสามย่านนี้กำลังกลับมาฟื้นตัวได้อย่างยอดเยี่ยมอีกครั้ง

*บทความประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๖๘

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเรียบเรียงกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑govpilot. “How Cities Are Using Innovation To Combat Vacant Properties” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม

๒๕๖๘, จาก <https://www.govpilot.com/blog/how-cities-are-using-innovation-to-combat-vacant-properties>



อย่างไรก็ตาม เขตที่ถูกทิ้งร้างในเมือง Baltimore ของสหรัฐฯ ยังฟื้นตัวได้ช้า โดยในเมือง Baltimore คาดว่ามีจำนวนอาคารที่ถูกทิ้งร้างอยู่ประมาณ ๑๖,๐๐๐ อาคาร ซึ่งร้อยละ ๗๕ เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน และในจำนวนนี้ประมาณ ๑๐,๐๐๐ อาคารตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ยังไม่มีความจำเป็นในการพัฒนา แต่ก็มีเรื่องที่น่ายินดีคือ อาคารร้างอีกประมาณ ๖,๐๐๐ อาคาร ตั้งอยู่ในย่านที่เริ่มได้รับความสนใจจากนักพัฒนา เช่น บริเวณใกล้โรงพยาบาล Johns Hopkins แต่นั่นก็ยังไม่มากพอที่จะดึงดูดตลาดเอกชนให้เข้ามาลงทุนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นจุดที่เทศบาลนครของเมือง Baltimore ต้องเข้ามามีบทบาท

ในช่วงปลายปี ค.ศ. ๒๐๑๐ นายกเทศมนตรี Stephanie Rawlings-Blake ได้ริเริ่มโครงการ Vacants to Value โดยได้จัดทำการวิเคราะห์ตลาดของย่านต่าง ๆ ใน Baltimore เพื่อประเมินศักยภาพในการพัฒนา จากนั้นนำผลการวิเคราะห์มาเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่มีอาคารร้าง เพื่อกำหนดมาตรการในการฟื้นฟูเมืองให้กลับมามีคนคง พื้นฟูอาคาร และส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสม ซึ่งโครงการนี้ถูกออกแบบให้มี ๖ ส่วนหลัก เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของตลาดในพื้นที่ที่มีศักยภาพพอที่จะพัฒนาได้^๒

๒. สารสำคัญ

๒.๑ โครงการ Vacants to Value (V2V)

แม้อาคารที่ถูกทิ้งร้างในเมือง Baltimore จะถูกมองว่าเป็นปัญหา แต่ก็ถือเป็นโอกาสเช่นกัน ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ เทศบาลนคร Baltimore จึงได้ริเริ่มความพยายามครั้งใหญ่เพื่อแก้ไขปัญหาอาคารที่ถูกทิ้งร้าง ภายใต้โครงการที่มีชื่อว่า Vacants to Value (V2V)^๓ โดยได้มีการทำความสะอาดและพัฒนาอาคารเหล่านี้ใหม่ เพื่อช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับทรัพย์สิน สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับชุมชน เพิ่มรายได้จากภาษีให้มากขึ้น และดึงดูดผู้อยู่อาศัยและดึงดูดการลงทุนและธุรกิจใหม่ ๆ เนื่องจากเมือง Baltimore เป็นหนึ่งในเมืองที่มีเสน่ห์ที่สุดในโลก เนื่องจากมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวและมีครบทุกอย่าง โดยมีชุมชนที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวกว่า ๒๐๐ แห่ง ซึ่งเมือง Baltimore มุ่งมั่นที่จะขยายเมืองให้เติบโตถึง ๑๐,๐๐๐ ครัวเรือนผ่านโครงการ Vacants to Value เพื่อกระตุ้นการเติบโตและการลงทุนใหม่ ๆ โดยผลจากโครงการ Vacants to Value ทำให้เราได้เห็นบ้านร้างที่กำลังถูกรื้อถอนและพัฒนาให้ดีขึ้น เพื่อเปิดทางให้กับที่อยู่อาศัยและพื้นที่สีเขียวใหม่ ๆ สำหรับครอบครัวที่ต้องการอยู่อาศัยและทำงานในเมือง Baltimore^๔

^๒Kaid Benfield. “Urban Renewal: Baltimore’s Vacants to Values Housing Program” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก <https://www.smartcitiesdive.com/ex/sustainablecitiescollective/how-baltimore-helps-convert-vacant-properties-rehabbed-homes/154951/>

^๓Center for Community Progress. “Learning from Baltimore’s Vacants to Value: Part I” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก <https://communityprogress.org/blog/learning-baltimore-part-i/>

^๔Baltimore City Department of Housing & Community Development. “About Vacants to Value” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก <https://www.vacantstovalue.org/about.html>



โดยโครงการ Vacants to Value (V2V) ซึ่งดำเนินการโดยกรมพัฒนาที่อยู่อาศัยและชุมชน (Department of Housing & Community Development: DHCD) ปัจจุบันมีอาคารมากกว่า ๓,๐๐๐ แห่งที่จำหน่ายโดยการเปิดประมูลสาธารณะ โดยมีเครื่องมือออนไลน์ที่เรียกว่า V2V Property Search Map ซึ่งเป็นระบบแผนที่เชิงโต้ตอบ ช่วยให้ผู้ใช้งานสามารถค้นหาอาคารทรัพย์สินที่เทศบาลนคร Baltimore เป็นเจ้าของและจำหน่ายโดยการเปิดประมูลสาธารณะ นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังมีข้อมูลทรัพย์สินอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์เพื่อช่วยในการประเมินศักยภาพด้านที่ตั้งของอาคารทรัพย์สิน โดยผู้ใช้งานสามารถค้นหาอาคารทรัพย์สินที่เทศบาลนครเป็นเจ้าของได้ตาม ที่อยู่ ชื่อย่าน หรือหมายเลขแปลงที่ดิน^๔

๒.๒ การจัดการอาคารที่ถูกทิ้งร้าง

เมือง Baltimore ได้ใช้กฎหมายอันเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังและแตกต่างจากรัฐอื่น ๆ นั่นคือกฎหมายว่าด้วยการรับมอบอำนาจ (receivership statute) ซึ่งมีมาตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ โครงการ Vacants to Value ซึ่งริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ได้เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างจริงจังมากขึ้น ทั้งนี้ เมืองอื่น ๆ ก็สามารถออกแบบกลยุทธ์ที่ใกล้เคียงกันนี้ได้โดยอาศัยกฎหมายและเครื่องมือที่มีอยู่ในรัฐของตนเอง อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการรับมอบอำนาจ (receivership statute) เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการกำกับดูแลที่มี ๓ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ เมื่อเทศบาลนคร Baltimore ตรวจพบว่าอาคารร้างและถูกปล่อยทิ้งไว้ โดยอาจเกิดจากทั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบเอง หรือจากการที่ผู้อยู่อาศัยโทรแจ้ง เทศบาลจะออกเอกสารแจ้งเตือนที่เรียกว่า Vacant Building Notice (VBN) เมื่อมีการออกประกาศนี้ เจ้าของอาคารจะต้องทำความสะอาดอาคารและรักษาความปลอดภัยของอาคาร และจะต้องรักษาสภาพดังกล่าวไว้อย่างต่อเนื่องจนกว่าอาคารนั้นจะได้รับการบูรณะหรือถูกรื้อถอน การออกเอกสาร VBN จะทำให้เจ้าของอาคารรับรู้ว่าเทศบาลกำลังเฝ้าระวังและติดตามทรัพย์สินนั้นแล้ว ซึ่งในหลายกรณี เจ้าของจะรีบปรับปรุงอาคารทันทีหลังได้รับแจ้ง โดยไม่รอให้มีการใช้มาตรการที่เข้มงวดอื่น ๆ เพิ่มเติม

ขั้นตอนที่ ๒ หากเจ้าของอาคารไม่ทำการฟื้นฟูอาคารที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเทศบาลนครเห็นว่ามีมูลค่ามากพอที่จะดึงดูดนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ให้เข้ามาทำการฟื้นฟูได้ โดยอิงจากข้อมูลเชิงสถิติร่วมกับการประเมิน เทศบาลจะออกคำสั่งให้เจ้าของนำอาคารกลับมาใช้ประโยชน์ มิฉะนั้นจะถูกปรับเป็นเงิน ๙๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ ๒๙,๐๐๐ บาท) ซึ่งเจ้าของอาคารที่ยังไม่ยอมดำเนินการใด ๆ ก่อนหน้านี้มักจะยอมปรับปรุงอาคารเมื่อได้รับคำสั่งนี้ อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตว่าจะทำอย่างไรกับพื้นที่อื่น ๆ ที่มีมูลค่าอาจต่ำเกินไปที่จะดึงดูดนักพัฒนา

ขั้นตอนที่ ๓ หากเจ้าของอาคารยังไม่ดำเนินการฟื้นฟูอาคาร เทศบาลนคร Baltimore จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเข้าสู่กระบวนการการตั้งผู้จัดการทรัพย์สิน โดยเจ้าของอาคารยังมีโอกาสอีกครั้งในการฟื้นฟู

^๔Baltimore City Department of Housing & Community Development. “V2V Property Search Map FAQ” .

สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก <https://dhcd.baltimorecity.gov/property-search-map-faq>



แก้ไขอาคาร โดยต้องมาศาลและให้คำมั่นว่าจะทำการฟื้นฟูอาคารที่ปล่อยทิ้งร้าง ซึ่งมักจะมีเงื่อนไขกำกับ เช่น การวางหลักประกันเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการดำเนินการดังกล่าวจริง หากเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตาม ศาลจะตั้งผู้จัดการทรัพย์สินที่ศาลแต่งตั้ง (receiver) ขึ้นมาดำเนินการแทน ซึ่งในหลายรัฐ เทศบาลต้องยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้แต่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินมาดูแลการฟื้นฟูอาคาร ซึ่งกระบวนการนี้ไม่กระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละรัฐ โดยหลังจากอาคารได้รับการฟื้นฟูแล้ว กรรมสิทธิ์อาจเปลี่ยนแปลงไป หรืออาจกลับไปเป็นของเจ้าของเดิมก็ได้ แต่ไม่ว่าในกรณีใด ผู้จัดการทรัพย์สินที่ศาลแต่งตั้ง (receiver) จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในตัวอาคาร

จุดที่น่าสนใจคือ สำหรับเมือง Baltimore ศาลไม่ได้แต่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สิน (receiver) มาเพื่อซ่อมแซมฟื้นฟูอาคารโดยตรง แต่เพื่อทำการขายหรือจำหน่ายอาคารนั้นให้นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูต่อไป โดยองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ชื่อว่า “One House at a Time (OHAAT)” จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการทรัพย์สินที่ศาลแต่งตั้ง (receiver) และเข้ามาควบคุมดูแลทรัพย์สินดังกล่าว เมื่อมีทรัพย์สินสะสมรวมถึงประมาณ ๒๕ - ๔๐ แห่ง องค์กร OHAAT จะจัดการประมูลซึ่งปกติจะมีขึ้นเดือนละ ๑ ครั้ง โดยผู้สนใจสามารถเข้าร่วมประมูลได้ หากผ่านเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวมิได้มีความเข้มงวดมากนัก โดยเป็นเกณฑ์ด้านการเงินและประสบการณ์ตามที่กำหนด และต้องมีสถานะต่าง ๆ ที่ถูกกฎหมาย เช่น ไม่มีภาษีค้างชำระ และอาคารอื่นที่ครอบครองอยู่ไม่ละเมิดข้อบังคับของเมือง โดยราคาประมูลเริ่มต้นอยู่ที่ ๕,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ ๑๖๐,๐๐๐ บาท) เมื่อศาลอนุมัติการขายให้นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแล้ว นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จะได้รับกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ในทรัพย์สินนั้น โดยปราศจากภาระผูกพันทางกฎหมายหรือหนี้สินใด ๆ ที่จะติดไปกับอาคาร^๖



ตัวอย่างอาคารที่ถูกทิ้งร้างในเมือง Baltimore ที่ได้รับการฟื้นฟูพัฒนา

^๖Center for Community Progress. “Learning from Baltimore’s Vacants to Value: Part II” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๘, จาก <https://communityprogress.org/blog/learning-baltimore-part-ii/>



ที่มา: <https://communityprogress.org/blog/learning-baltimores-vacants-part-iii/>

๒.๓ มาตรการต่าง ๆ ตามนโยบาย Vacants to Value

๑. การปรับปรุงขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์สินของเทศบาลให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทำให้เทศบาลสามารถขายอาคารได้มากขึ้นถึง ๕ เท่าในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๑๐

๒. การเพิ่มความเข้มงวดและทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาคารมีประสิทธิภาพมากขึ้นใน ๘๕ พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตที่มีศักยภาพทางการตลาด โดยเทศบาลได้ออกหนังสือแจ้งการละเมิดกฎหมายอาคารจำนวน ๗๐๐ ฉบับ ซึ่งการละเมิดดังกล่าวมีโทษปรับ ๙๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ ๒๙,๐๐๐ บาท) และคำร้องต่อศาลเพื่อเข้าสู่กระบวนการการตั้งผู้จัดการทรัพย์สินจำนวน ๓๐๐ คดี เพื่อบังคับให้อาคารร้างถูกนำออกขายทอดตลาด ซึ่งเดิมก่อนที่จะมีโครงการ Vacants to Value นี้ คดีลักษณะดังกล่าวจะต้องดำเนินการทางศาลทีละคดี

๓. การสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่ชุมชนที่ถูกเลือกให้เป็นจุดยุทธศาสตร์ในการลงทุน (community development clusters) ในย่านที่มีศักยภาพในการจะเป็นตลาดใหม่ ๆ ที่อยู่ใกล้พื้นที่ที่เป็นแหล่งเศรษฐกิจหรือมีแนวโน้มในการเติบโตสูง โดยเทศบาลได้ขายทรัพย์สินของตนเองถึงร้อยละ ๙๐ ให้กับนักพัฒนาเอกชนในพื้นที่เหล่านี้ และสามารถกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนได้ถึง ๒๑.๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ ๗๐๐ ล้านบาท) นอกจากนี้ ในพื้นที่กลุ่มดังกล่าวมีการขออนุญาตก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๑๓ เมื่อเทียบกับพื้นที่ทั้งเมืองที่การขออนุญาตก่อสร้างเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๔ นับตั้งแต่เริ่มโครงการ

๔. การสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ซื้อบ้าน ตัวอย่างเช่น โครงการหนึ่ง เทศบาลได้มอบเงินสนับสนุนให้ครอบครัวละ ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ ๓๓๐,๐๐๐ บาท) แก่ผู้ซื้อบ้านรวมทั้งหมด ๑๑๗ ครอบครัว

๕. การสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่หรือสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ รวมถึงอาคารชุดที่รองรับการอยู่อาศัยได้หลายครัวเรือน ในพื้นที่ที่ประสบปัญหา โดยการดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ให้มีความพร้อมต่อการลงทุนและการพัฒนา

๖. ดำเนินการรื้อถอนอาคารเสื่อมโทรมในพื้นที่ที่ไม่มีความสามารถในการดึงดูดการลงทุนได้ เพื่อนำไปปรับใช้เป็นพื้นที่สำหรับทำกิจกรรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย เช่น การทำเป็นพื้นที่สีเขียวหรือสวนสาธารณะ ซึ่งมาตรการสุดท้ายนี้มีลักษณะเป็นการเก็บรักษาที่ดินรกร้างไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต (land banking program)^๗

^๗ อ่างแล้ว เชียงอรุณที่ ๒

๓. บทสรุป

โครงการ Vacants to Value (V2V) ได้ริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ อันเนื่องมาจากการที่เมือง Baltimore ต้องเผชิญปัญหาอาคารที่ถูกทิ้งร้างจำนวนมากหลังวิกฤตที่อยู่อาศัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม การบุกรุก การทำลายทรัพย์สินของรัฐที่ยังส่งผลให้มูลค่าอาคารในพื้นที่รอบ ๆ ลดลง จึงมีการฟื้นฟูอาคารเหล่านี้เพื่อดึงดูดนักลงทุนจากภาคเอกชนและสร้างโอกาสในการฟื้นฟูชุมชนเมือง สร้างพื้นที่สีเขียว และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โครงการนี้จึงถือเป็นต้นแบบในการจัดการปัญหาพื้นที่เสื่อมโทรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
