

บทที่ 2

ผลงานวิจัยและงานเขียนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจในการอนุรักษ์อาคาร โดยจะเริ่มตั้งแต่นิยามของคำว่า “โบราณสถาน” จนไปถึงรูปแบบแรงจูงใจที่ใช้กันอยู่ในระดับสากลปัจจุบัน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

- 2.1 การขยายขอบเขตของโบราณสถาน
- 2.2 การประเมินคุณค่าอาคารเบื้องต้น
- 2.3 การอนุรักษ์อาคาร
- 2.4 เทคนิคและวิธีการที่ใช้ในการสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์อาคาร
- 2.5 รูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในการอนุรักษ์อาคาร
- 2.6 กฎหมายที่ให้ทางเลือกในการพัฒนาแก่ผู้อยู่อาศัย
- 2.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์อาคาร

ในแต่ละหัวข้อจะกล่าวถึงรายละเอียดของงานวิจัย หรืองานเขียนที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจในการอนุรักษ์อาคาร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลักษณะของการปฏิบัติใช้จริงที่ไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะในเรื่องของเทคนิคและวิธีการที่ใช้ในการสร้างแรงจูงใจ ในการอนุรักษ์อาคาร และรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในการอนุรักษ์อาคาร เป็นรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในระดับสากลที่ทั่วโลกได้นำไปปฏิบัติใช้กันอยู่ ในขณะที่ประเทศไทยเองก็ได้รับเอากฎบัตรนานาชาติมาปฏิบัติใช้ในประเทศ

2.1 การขยายขอบเขตของโบราณสถาน

คำว่าโบราณสถานเดิม หมายถึง พระราชวัง วัด อนุสรณ์สถาน หรือศิลปวัตถุต่าง ๆ ที่มีความสำคัญและมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ซึ่งตรงกับตามความหมายตามที่กรมศิลปากรได้บัญญัติไว้ใน พรบ.โบราณสถานและโบราณวัตถุ พ.ศ. 2528 มาตราที่ 4 ซึ่งได้ระบุไว้ว่า ในปัจจุบันคำว่าโบราณสถานได้เปลี่ยนไปใช้คำว่า “มรดกทางวัฒนธรรม” ซึ่งขยายขอบเขตจากเดิมหมายถึงอาคาร สิ่งปลูกสร้างเพียงอย่างเดียว กลายเป็นการรวมถึง สัญลักษณ์ หรือสิ่งที่แสดงถึงกิจกรรม

ความเป็นมา ประวัติศาสตร์ความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ของมนุษยชาติในอดีตด้วยและยังหมายรวมถึง ชุมชน สถานที่ กลุ่มอาคาร อนุสรณ์สถาน หรือย่านที่เคยมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ (Feilden & Jokilehto, 1998, pp. 11-21) และในกฎบัตรเวนิสก็ได้มีการกล่าวถึงนิยามของคำว่า โบราณสถานว่าเป็น “มรดกทั่วไป (common heritage)” ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่ทุกคนต้องรับผิดชอบ ในการดูแลรักษาให้โบราณสถานต่าง ๆ เหล่านั้นสามารถคงอยู่ต่อไปได้ในอนาคตร่วมกัน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยก็ได้ใช้กรอบคำจำกัดความของคำว่า มรดกทางวัฒนธรรม เช่นเดียวกับนานา ประเทศ ในกรณีนี้จะขอยกตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นเนื่องจากระบบกฎหมายและการอนุรักษ์เมือง ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถือว่ามีคว ามคล้ายคลึง และใกล้เคียงกับประเทศไทยมาก ปัจจุบันประเทศ ญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกและประเทศเดียวในเอเชียที่สามารถทำการอนุรักษ์อาคารในส่วนของ ภาคเอกชนได้มากในระดับหนึ่ง

2.1.1 การขยายขอบเขตของการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศญี่ปุ่น

ผู้ศึกษาทำการศึกษาการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมในประเทศญี่ปุ่น (Asano, 1999, pp. 236-243) ซึ่งเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของกฎหมายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทางประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นจากในอดีตจนถึงปัจจุบันำดับของการพัฒนากฎหมายอนุรักษ์ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นสามารถ ถสรุปได้เป็นตาราง เพื่อแสดงให้เห็นการขยาย ขอบเขตของ คำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุที่ เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าการ ขยายขอบเขตของการอนุรักษ์มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งคำว่าโบราณสถาน จากเดิมจะหมายถึงเพียง วัด พระราชวัง และพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในการครอบครองของ หน่วยงานของรัฐ แต่ปัจจุบันได้หมายรวมถึง อาคาร บ้านเรือน และตึกแถวภายในชุมชน หรือย่าน ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ซึ่งทำให้ภาคเอกชน คือ ประชาชนทั่วไป ได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การอนุรักษ์โบราณสถานด้วย (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1
พัฒนาการของกฎหมายการอนุรักษ์ของญี่ปุ่น

ปี	กฎหมาย	การพิทักษ์รักษา
ค.ศ.1871	“ประกาศการพิทักษ์รักษาวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์” (The Historic Objects Preservation Proclamation)	ศิลปวัตถุที่สำคัญ
ค.ศ.1897	“กฎหมายการพิทักษ์รักษาศาลเจ้าชินโต และวัดทางศาสนาพุทธ” (The Shinto Shrines and Buddhist Temples Preservation Law)	อาคารประวัติศาสตร์ทางศาสนา
ค.ศ.1919	“กฎหมายการพิทักษ์รักษาสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์, ทศนิยมภาพที่สวยงาม และอนุสรณ์สถานทางธรรมชาติ ” (The Historic Sites, Scenic Beauty and Natural Monuments Preservation Law)	สถานที่ประวัติศาสตร์, พื้นที่สำคัญ
ค.ศ.1929	“กฎหมายการพิทักษ์รักษาทรัพย์สินสมบัติของชาติ” (The National Treasures Preservation Law)	อาคารประวัติศาสตร์ทางราชการและเอกชน
ค.ศ.1933	“กฎหมายการพิทักษ์รักษาศิลปวัตถุที่มีความสำคัญ” (The Important Art Objects Preservation Law)	ศิลปวัตถุที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน
ค.ศ.1950	“กฎหมายการพิทักษ์รักษาทรัพย์สินทางวัฒนธรรม” (The Cultural Property Preservation Law)	ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม, นามธรรม, พื้นบ้าน อนุสรณ์สถาน ย่านอนุรักษ์ อาคารทางวัฒนธรรม
ค.ศ.1966	“กฎหมายการพิทักษ์รักษาเมืองโบราณ” (the Ancient Capitals Preservation Law)	พื้นที่โดยรอบสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์
ค.ศ. 1975	“ย่านอนุรักษ์อาคารทางวัฒนธรรม” (Traditional Buildings Conservation Districts)	อนุรักษ์อาคารในชุมชน และย่าน

ปัจจุบันคำจำกัดความของคำว่าโบราณสถานของประเทศไทย ได้ขยายขอบเขตไปถึงอาคาร ตึกแถว และบ้านเรือนต่าง ๆ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น และการขยายขอบเขตของคำ

จำกัดความในการอนุรักษ์โบราณสถานนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับการอนุรักษ์โบราณสถานที่ทั่วโลก ใช้อยู่ในปัจจุบัน และกฎหมาย ที่ประเทศญี่ปุ่นใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ กฎหมายการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม(The Cultural Property Preservation Law) ซึ่งมีการแบ่งรูปแบบของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมออกเป็นหมวดหมู่ต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม มี 2 รูปแบบ คือ อาคาร และศิลปวัตถุ
- 2) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็นนามธรรมเช่น การละเล่น เพลงฝีมือทางด้านงานศิลป์
- 3) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นบ้าน มี 2 แบบ คือ แบบรูปธรรม เช่น เสื้อผ้า อุปกรณ์ในการสร้างและตกแต่งอาคาร ซึ่งเหล่านี้จะสัมพันธ์กับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็น รูปธรรม และแบบนามธรรม เช่น ศิลปะในการตัดเย็บเสื้อผ้า วิธีการสร้างบ้าน วิธีการทำอาหาร
- 4) อนุสรณ์สถาน มี 3 รูปแบบ คือ สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ พื้นที่ภูมิทัศน์สวยงาม และอนุสรณ์สถานทางธรรมชาติ

5) การอนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่าในย่านที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

จากกฎ มายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าแสดงการครอบคลุมไปแทบจะทุกส่วนของการอนุรักษ์อาคารและย่านในประเทศญี่ปุ่นแล้ว ส่วน “กฎหมายการพิทักษ์รักษาเมืองโบราณ ” (the Ancient Capitals Preservation Law) ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นในปี ค .ศ. 1966 เป็นการกำหนดกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ เมืองเก่าโดยเฉพาะ ส่วน “กฎหมายย่านอนุรักษ์อาคารทางวัฒนธรรม ” (Traditional Buildings Conservation Districts) ค.ศ. 1975 เป็นการแก้ไขคำนิยามของคำว่า “โบราณสถาน” ที่ขยายขอบเขตถึงอาคารที่มีคุณค่าในย่านหรือชุมชนต่าง ๆ ตามกฎบัตรนานาชาติ (Asano, 1999, pp. 236-243.)

2.2 การประเมินคุณค่าอาคารเบื้องต้น

การประเมินคุณค่าอาคารในการ ศึกษาครั้งนี้ ได้ทำการประเมินคุณค่าอาคารโดย อาศัยหลักการตามที่ Fielden และ Jokilehto ได้กล่าวถึงหลักในการพิจารณาคุณค่าของอาคาร ซึ่งได้ทำการประเมินคุณค่าเบื้องต้น 2 ด้าน คือ คุณค่าทางด้านมรดกทาง วัฒนธรรม และคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจและสังคมร่วมสมัย (Fielden, 1998, pp. 18-21) โดยมีรายละเอียดของการประเมินคุณค่าทั้ง 2 ด้าน ดังนี้

2.2.1 คุณค่าทางวัฒนธรรม (Cultural Value)

เป็นการพิจารณาคุณค่าอาคารในเรื่องความงามของอาคาร เช่น รูปแบบการสร้างอาคาร เอกลักษณะอาคาร รวมไปถึงยุคสมัยของการสร้างอาคาร ซึ่ง เป็นการพิจารณาคุณค่าทางด้านลักษณะทางกายภาพของอาคาร มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติ และอนุรักษ์เพื่อให้ชนรุ่นต่อไปได้ศึกษาถึงความเป็นมา และรากเหง้าของบรรพบุรุษ ซึ่งในการพิจารณาคุณค่าทางด้านวัฒนธรรมนี้ สามารถแบ่งได้ 3 ด้าน ดังนี้

1) คุณค่าทางด้านเอกลักษณ์ (Identity Value) เป็นการพิจารณาลักษณะความรู้สึกของคนในสังคมที่มีต่อสถาปัตยกรรมนั้นๆ รวมถึงเหตุผลในการสร้างสถาปัตยกรรมต่าง ๆ นั้นขึ้นมา เพื่อวัตถุประสงค์หรือเหตุผลประการใด ซึ่งวัตถุประสงค์ในการสร้างก็มีมากมายหลายรูปแบบ เช่น เพื่อเป็นการแสดงความอาลัยรัก เพื่อบำรุงหรือบูชาศาสนา หรือเพื่อความมหัสจรรย์ เป็นต้น ตัวอย่างของสถาปัตยกรรมเหล่านี้ที่เห็นได้ชัดเจน เช่น การสร้างทัชมาฮาล ในประเทศอินเดีย สร้างขึ้นเพื่อเป็นการระลึกถึงคนรักที่จากไป หรือการสร้างพีรามิด ที่ประเทศอียิปต์ สร้างขึ้นเพื่อให้สมพระเกียรติขององค์ฟาโรห์ผู้ล่วงลับ และรอการเสด็จกลับมาโลกมนุษย์ในอนาคตอีกครั้งของพระองค์ ส่วนตัวอย่างในประเทศไทย เช่น อนุสาวรีย์บ้านบางระจัน สร้างขึ้นเพื่อเป็นรำลึกถึงวีรกรรมและเป็นเกียรติแก่นักรบบ้านบางระจัน ที่ทำการสู้รบกับกองทัพพม่าที่ยิ่งใหญ่อย่างไม่เกรงกลัว เป็นต้น

2) คุณค่าทางด้านศิลปกรรมและเทคนิค (Relative artistic and technical Value) เป็นการพิจารณาทางด้านเทคนิคในการก่อสร้าง ดังนั้น ในการประเมินคุณค่าทางด้านนี้ จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ ประกอบการทำงานวิจัยและงานเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เทคนิคโครงสร้าง หรือแนวความคิดในการสร้าง เป็นต้น

3) คุณค่าทางด้านความหายาก (Rarity Value) เป็นการพิจารณาจำนวนสถาปัตยกรรมในยุคหรือรูปแบบเดียวกันที่ยัง คงหลงเหลืออยู่ การพิจารณาด้านนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงควาามเป็นตัวแทนของสถาปัตยกรรมในยุคหนึ่งๆ ในอดีตที่หลงเหลืออยู่ในปัจจุบัน ซึ่งช่วยให้เกิดความตระหนักในการเร่งอนุรักษ์ หรือบูรณะซ่อมแซมในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อสถาปัตยกรรมนั้น ๆ เพื่อมิให้สูญหายไป

2.2.2 คุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจร่วมสมัย (Contemporary Socio-economic Value)

เป็นการพิจารณาคุณค่าอาคารในเรื่องของ การนำอาคารที่มีคุณค่ามา ประยุกต์ใช้กับสภาพบ้านเมืองในปัจจุบัน ซึ่งหลักในการพิจารณาด้านนี้มีหลักการพิจารณา 5 ด้าน คือ

1) การพิจารณาคุณค่าทางเศรษฐกิจ (Economic Value) เป็นการพิจารณาศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวของอาคารที่มีคุณค่า การพิจารณาคุณค่าทางด้านนี้ไม่จำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินโดยตรงเสมอไป อาจเกี่ยวกับการสร้างเสริมความร่มเย็นให้กับชุมชน หรือเพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ เช่น เมืองเก่าอยุธยา เป็นเมืองท่องเที่ยวที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาเที่ยวชมในพื้นที่ได้ มีการสร้างบรรยากาศให้เกิดความน่ารื่นรมย์ในการชื่นชมโบราณสถาน เช่น การปลูกต้นไม้ให้ร่มรื่นบริเวณเส้นทางเดินท่องเที่ยว การแต่งกายเป็นทหาร หรือข้าราชการในสมัยก่อน เป็นต้น เพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศความเป็นกรุงศรีอยุธยา นอติดีให้นักท่องเที่ยวได้ชื่นชม และส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีแก่การมาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว

2) การพิจารณาคุณค่าด้านประโยชน์ใช้สอย (Functional Value) เป็นการพิจารณาความต่อเนื่องของการใช้พื้นที่จากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน หรืออาจเป็นการประยุกต์ใช้อาคารรูปแบบใหม่ เพื่อให้เข้ากับยุคสมัยปัจจุบัน เช่น การปรับอาคารที่มีคุณค่าจากการเป็นที่อยู่อาศัยหรือร้านค้า กลายเป็นร้านนวดแผนโบราณของตึกแถวบริเวณย่านท่าเตียน เนื่องจากบริเวณนี้มีชื่อเสียงทางด้านการนวดแผนโบราณจากวัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม (วัดโพธิ์) เมื่อการค้าภายในบริเวณท่าเตียนเกิดความซบเซาลง ทำให้กลุ่มผู้อยู่อาศัยเดิมที่เคยค้าขายปรับเปลี่ยน จากร้านค้าเป็นร้านนวดแผนโบราณตามแบบอย่างของการนวดแผนโบราณของวัดโพธิ์แทน

3) การพิจารณาคุณค่าทางการศึกษา (Education Value) เป็นการพิจารณาคุณค่าของอาคารที่มีคุณค่าที่สามารถก่อให้เกิดการศึกษาหรือเรียนรู้ได้ เพื่อให้ผู้ที่เข้ามาศึกษาเกิดความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของอาคารที่มีคุณค่านั้น ๆ ว่ามีคุณค่าต่อชุมชนหรือต่อประเทศชาติอย่างไร เช่น อาคารโรงพิมพ์คุรุสภา (โรงเรียนช่างพิมพ์วัดสังเวช) จากเดิมเป็นโรงพิมพ์ และเป็นสถานที่ สำหรับเรียนการพิมพ์แห่งแรกของประเทศไทย ทางชุมชนเคยใช้สำหรับจัดการประชุม มีการถ่ายทอดความรู้ ความสำคัญ และความเป็นมาของอาคารจากผู้อยู่อาศัยที่อยู่ในชุมชนเดิมบริเวณใกล้เคียงให้กับคนรุ่นใหม่ที่มาอยู่อาศัยในชุมชน เป็นต้น

4) การพิจารณาคุณค่าทางสังคม (Social Value) เป็นการพิจารณาใช้ประโยชน์ที่เป็นประเพณีสืบเนื่องกันมา ของชุมชน ทำให้ชุมชนนั้นมีเอกลักษณ์ ประจำท้องถิ่น และยังคงยึดถือปฏิบัติมาจนปัจจุบันนี้ นอกจากนี้จะเป็นการรักษาอาคารที่มีคุณค่าแล้ว ยังเป็นการเพิ่ม

ปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนด้วย เช่น ประเพณีการ ตักบาตรเทโว ที่วัดสะแกรังจังหวัดอุทัยธานี เป็นการสร้างประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ประจำจังหวัด และสร้างชื่อเสียงในระดับประเทศ เป็นต้น

5) การพิจารณาคุณค่าทางการเมือง (Political Value) เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ ของรัฐ ของบ้านเมือง ของชาติ และเกี่ยวข้องกับบุคคลสำคัญของชาติ นอกจากจะส่งผลทางด้านจิตใจค่อนข้างสูงแล้ว ยังทำให้บริเวณนี้กลายเป็นสถานที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งที่ เช่น อนุสาวรีย์ ประชาธิปไตย สร้างเพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งมาจากการเสียสละเลือดเนื้อของประชาชนชาวไทย เป็นต้น (Feilden, 1998, pp. 11-21.)

2.3 การอนุรักษ์อาคาร

การอนุรักษ์อาคารและสิ่งปลูกสร้าง มีเทคนิคและวิธีการในการอนุรักษ์อาคารตามความหมายของกรมศิลปากรซึ่งได้ให้นิยามเกี่ยวกับคำศัพท์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์อาคารดังนี้

การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง การดูแลรักษา เพื่อให้คงคุณค่าไว้ และให้หมายรวมถึงการป้องกัน การรักษา การสงวน การปฏิสังขรณ์ และการบูรณะด้วย

การสงวนรักษา (Preservation) หมายถึง การรักษาสภาพเดิมเท่าที่เป็นอยู่เอาไว้ และป้องกันมิให้เสียหายเพิ่มมากขึ้น

การปฏิสังขรณ์ (Restoration) หมายถึง การทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมที่เคยเป็น

การบูรณะ (Reparation) หมายถึง การปรับปรุง ซ่อมแซมให้มีลักษณะกลมกลืนเหมือนของเดิม แต่แสดงถึง ความแตกต่างของสิ่งที่มีอยู่เดิม กับสิ่งที่ต่อเติม ซ่อมแซมเพิ่มลงไป (ยงธินทร์ พิมลเสถียร, 2549, น. 4-8 ถึง น. 4-11.)

2.4 เทคนิคและวิธีการที่ใช้ในการสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์อาคาร

ในการดำเนินการสร้างแรงจูงใจ ภาครัฐจะต้องเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ โดยอาศัยเทคนิคและวิธีการต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะในเรื่องการอนุรักษ์ เพราะจะส่งผลทางด้านเศรษฐกิจ และการเงินต่อผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่โดยตรงเมื่อทำการอนุรักษ์อาคาร ดังนั้นในการดำเนินการ รัฐบาลเริ่มจากระดับที่เข้าแทรกแซงภาคเอกชนน้อยที่สุด จนถึงระดับแทรกแซงภาคเอกชนมากที่สุด กลไกใน

การแทรกแซงของภาครัฐในการอนุรักษ์อาคารซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 5 ระดับ ดังนี้ (Schuster, 1997, pp. 3-11.)

2.4.1 มาตรการในการดำเนินการ 5 ระดับ (5 Tools for Implementation)

1) การครอบครองเป็นเจ้าของและเข้าดำเนินการ (Ownership and Operation) เป็นวิธีการที่รัฐเข้าแทรกแซงภาคเอกชนมากที่สุด โดยวิธีการที่รัฐใช้ในการดำเนินการคือ การซื้อจากเอกชนหรือการเวนคืน อาจมีการจ่ายเงินทดแทนให้กับเอกชนหรือผู้ครอบครองอื่น ๆ ที่ได้ทำการเวนคืนตามความเหมาะสม ซึ่งวิธีนี้ไม่ถือเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชน แต่เป็นลักษณะของการดำเนินการจากทางรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว

หลักการง่าย ๆ ของการครอบครองเป็นเจ้าของและเข้าดำเนินการ (ownership and operation) คือ “รัฐจะทำการอนุรักษ์เพียงฝ่ายเดียว” (The state will do “X”) ทำให้ภาคเอกชนไม่ได้มีส่วนร่วมใด ๆ ในการดำเนินการทั้งสิ้น หรืออีกวิธีการหนึ่ง รัฐสามารถตั้งกองทุนในระดับชาติเพื่อนำเงินที่ได้มาทำการดูแลรักษาอาคารที่มีคุณค่า แต่วิธีการต่าง ๆ ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็มีข้อจำกัดอยู่มาก เช่น งบประมาณของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับอาคารที่มีคุณค่าในการอนุรักษ์ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และในการดำเนินการมักติดปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ ทำให้การดำเนินการด้วยวิธีการนี้ไม่ได้รับความนิยมเท่าที่ควร โดยเฉพาะในประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา และประเทศที่ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน

2) การออกกฎหมายข้อบังคับ (Regulation) ถือว่าเป็นวิธีการที่รัฐแทรกแซงภาคเอกชนระดับเข้มงวดรองลงมา แต่โดยลักษณะของการดำเนินการแล้ว ถือว่าเป็นการบีบบังคับภาคเอกชนอยู่ค่อนข้างมาก เนื่องจากเอกชนต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดไว้

หลักการง่าย ๆ ของการออกกฎหมายข้อบังคับ (regulation) คือ “รัฐจะบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติในสิ่งที่รัฐออกเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับ” (You must (or must not) do “X”) โดยในการออกกฎหมายมีทั้ง ออกเป็นกฎหมายซึ่งถือเป็นมาตรการเข้มงวดซึ่งผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามถือว่ามีความผิดตามกฎหมาย เช่น การขึ้นทะเบียนอาคารที่มีคุณค่าเป็นโบราณสถาน การจำกัดรูปแบบและลักษณะของอาคาร การใช้ประโยชน์ที่ดินบางชนิด หรือบางประเภท เป็นต้น และรัฐสามารถออกเป็นมาตรการหรือข้อบังคับชุมชน แต่ส่วนใหญ่กฎบัตรต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับกันในระดับนานาชาติ เช่น กฎบัตรเวนิส ซึ่งว่าด้วยการอนุรักษ์และฟื้นฟูโบราณสถาน และ

ผู้ไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่ามีความผิดตามกฎหมาย เพราะเป็นแค่เพียงแนวทางในการเลือกปฏิบัติในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเกิดความสวยงามเท่านั้น

ในกรณีของการออกกฎหมาย ไม่ถือว่าเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เอกชนในการปฏิบัติตาม แต่เป็นการบังคับที่เด็ดขาดจากทางภาครัฐ มักจะไม่มีปัญหาจากภาคเอกชนในการดำเนินการ เนื่องจากผู้ไม่ปฏิบัติตามจะมีบทลงโทษตามกฎหมาย แต่ในการออกมาตราการหรือข้อบังคับต่าง ๆ ของชุมชนนั้น บางส่วนถือเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เอกชนดำเนินการตามแนวทางที่วางไว้ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการทำงานวิจัย หรือการดำเนินโครงการต่าง ๆ และเมื่อทำการประกาศออกเป็นมาตรการหรือข้อบังคับชุมชนอาจได้รับความร่วมมือจากชุมชนเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากมาตรการดังกล่าวอาจไม่มีประสิทธิภาพหรือสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนเพียงพอในแง่มุมต่าง ๆ เช่น ทำให้เจ้าของอาคารต้องเสียผลประโยชน์จากการใช้อาคารประกอบกิจการ หรือการทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการหรือข้อกำหนดนั้น ๆ และการไม่มีแรงจูงใจให้ดำเนินการ เนื่องจากสภาพปัจจุบันที่เป็นอยู่มีความสะดวกสบาย และมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจที่สูงกว่า

3) การสร้างแรงจูงใจหรือข้อจำกัด (Incentives and Disincentives) เป็นการดำเนินการที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนหรือร่วมบริหารงานกับภาครัฐ ในการอนุรักษ์เมืองอย่างเต็มที่ ซึ่งถือเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนอย่างแท้จริง เหตุผลที่รัฐใช้วิธีการสร้างแรงจูงใจในการดำเนินการ เช่น รัฐต้องการแหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน เนื่องจากรัฐมีงบประมาณในการดำเนินการที่จำกัด หรือ รัฐต้องการลดการทำลายอาคารที่มีคุณค่าของภาคเอกชน โดยมีข้อเสนอหรือข้อแลกเปลี่ยน เป็นต้น ซึ่งแนวทางการสร้างแรงจูงใจนี้ถือเป็นการผสมผสานระหว่างการอนุรักษ์เมืองกับการพัฒนาใหม่เข้าด้วยกัน โดยการดำเนินการเช่นนี้ถือว่าเป็นแนวทางในการสร้างแรงจูงใจที่ชัดเจนที่สุด เนื่องจากวิธีการอื่น ๆ มิได้มีการตอบสนองผลประโยชน์ให้กับภาคเอกชน เมื่อเอกชนได้ดำเนินการอนุรักษ์อาคารให้กับทางภาครัฐ

หลักการง่าย ๆ ของการสร้างแรงจูงใจหรือข้อจำกัด (incentives and disincentives) คือ “ถ้าเอกชนทำการอนุรักษ์อาคาร รัฐจะให้สิทธิพิเศษ หรือโบนัสอื่น ๆ ในการพัฒนาเมือง” (If you do “X”, the state will do “Y”) หรือด้วยการสนับสนุนด้วยวิธีอื่น ๆ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในรายละเอียดของแรงจูงใจโดยตรง(direct incentive) และแรงจูงใจทางอ้อม(indirect incentive)

3.1) แรงจูงใจโดยตรง (direct incentive) คือ การให้เงินสนับสนุนในการอนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่าโดยตรงกับ ผู้อยู่อาศัย เป็นการให้เงินสนับสนุนอาคารที่รัฐได้ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และอาคารที่มีคุณค่าที่อยู่ในการครอบครองของเอกชนที่รัฐไม่สามารถซื้อคืนได้ ซึ่งใน

การสนับสนุนด้วยเงินทุนนี้อาจเป็นการให้เปล่า (grants) หรือให้เงินสมทบบางส่วน (matching grants) ก็ได้ ซึ่งรูปแบบการให้เงินสนับสนุนนี้อาจมีอีกหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบก็มีเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งการให้เงินสนับสนุนนั้นอยู่ ภายใต้ การพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์อาคาร เช่น กรมศิลปากร เป็นต้น

แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยมี การให้เงินช่วยเหลือ เพียงเฉพาะอาคารที่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในการครอบครองของ รัฐ ในขณะที่อาคารที่อยู่ในการครอบครองของเอกชนนั้น แม้ว่าจะเป็นอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้รับการช่วยเหลือใด ๆ ในการดำเนินการอนุรักษ์อาคารทั้งสิ้น

3.2) แรงจูงใจทางอ้อม (Indirect Incentives) คือ รัฐไม่ได้มอบเงินช่วยเหลือให้ ผู้อยู่อาศัยโดยตรง แต่ใช้มาตรการอื่นๆ เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยได้ตัดสินใจเลือกวิธีการในการจัดการอาคารที่มีคุณค่าอย่างมีประสิทธิภาพ การให้แรงจูงใจแบบนี้ส่วนใหญ่ อยู่ในรูปแบบของการลดภาษี เช่น ภาษีเงินได้ กับภาษีโรงเรือนที่ดิน

(1) การลดภาษีเงินได้ (Income Tax Reduction) เป็นการลดภาษีเพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายของเอกชนที่ทำการอนุรักษ์อาคาร หรือเพื่อให้ ผู้อยู่อาศัยไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบอาคารเป็นรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งในต่างประเทศก็มีการ ให้ความช่วยเหลือเช่นนี้หลายรูปแบบ ส่วนในประเทศไทยยังไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก มีเพียงการบริจาคเงินเพื่อสาธารณะประโยชน์แล้วนำไปขอลดภาษีได้เท่านั้น

(2) การลดภาษีโรงเรือน (Property Tax Reduction) ทางภาครัฐอาจทำการกำหนดอัตราภาษีโรงเรือนในพื้นที่ อนุรักษ์ให้อยู่ในระดับต่ำ หรือยกเว้นภาษีโรงเรือน กรณีที่ ผู้อยู่อาศัยทำการอนุรักษ์อาคาร แต่ วิธีการนี้ไม่เหมาะกับ บริบทของ ประเทศไทย เนื่องจาก ประเทศไทย มีอัตราการเก็บภาษีโรงเรือนที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งทำให้แรงจูงใจรูปแบบนี้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้อยู่อาศัยได้อย่างเพียงพอ

4) การกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน (Property Right) สิทธิในทรัพย์สินเดิม เอกชนที่เป็นเจ้าของมีสิทธิเต็มทีในการพัฒนา แต่ปัจจุบันได้รัฐได้มีส่วนเข้ามาร่วมกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน เช่น บริเวณพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ซึ่งรัฐได้กำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นเรื่องของการอนุรักษ์และจำกัดการพัฒนาภายในบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ ทำให้พื้นที่บริเวณนี้ถูกจำกัดการพัฒนา เอกชนส่วนใหญ่เสียสิทธิบางอย่างที่ควรจะได้รับ เช่น สิทธิในการพัฒนาอาคารให้เป็นอาคารพาณิชยกรรมขนาดใหญ่ หรือ สร้างอาคารสูง เพื่อเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ประกอบกับเอกชนจะต้องบำรุงรักษาอาคาร

ที่มีคุณค่าเหล่านั้นไม่ให้เกิดการทรุดโทรม หรือเสียหายไปด้วย ทำให้ต้องมีการกำหนดแรงจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของสิทธิในทรัพย์สิน ถือเป็นการสร้างแรงจูงใจที่ดีวิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้กันมากในต่างประเทศ เช่น การโอนสิทธิการพัฒนา หรือการผ่อนภาระในการดูแลด้านหน้าอาคาร (Façade easement)

หลักการง่าย ๆ ของการกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน (property right) คือ “เอกชนมีสิทธิที่จะดำเนินการ ตามวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้ และรัฐจะบังคับใช้กฎหมายตามสิทธินั้น ๆ ” (You have a right to do “X”, the state will enforce that right) วิธีการโอนสิทธิในการพัฒนานั้น ถือเป็นวิธีการที่ดำเนินการค่อนข้างซับซ้อนและยุ่งยากมาก ซึ่งประเทศที่จะสามารถใช้วิธีการนี้ได้ นั้นจะต้องมีความพร้อมด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านข้อมูล และด้านการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ชัดเจน ซึ่งวิธีการนี้อาจไม่เหมาะสมกับการนำมาปรับใช้ในประเทศไทย และในประเทศไทยเรื่อง การโอนสิทธิการพัฒนานี้ยังไม่เป็นที่รู้จักเท่าที่ควร ประกอบกับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร กำหนดเขตของการพัฒนาในย่านเศรษฐกิจ และย่านใจกลางเมืองเอาไว้ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว (F.A.R.สูง) ทำให้ภาคเอกชนไม่มีความจำเป็นจะต้องซื้อสิทธิในการพัฒนาเพิ่ม

5) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) การให้ข้อมูลข่าวสารถือเป็นกลไกการแทรกแซงภาคเอกชนที่น้อยที่สุด แต่ถือว่ามีความสำคัญต่อการอนุรักษ์อาคาร ถือเป็นการสร้างแรงจูงใจวิธีหนึ่ง อาจไม่เป็นการสร้างแรงจูงใจในรูปแบบของตัวเงิน เช่น การให้รางวัลแก่ผู้ที่ทำการอนุรักษ์อาคาร เพื่อให้เอกชนรายอื่นนำไปเป็นตัวอย่างในการอนุรักษ์อาคารบ้าง ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน แต่อาจจะส่งผลทางด้านจิตใจกับเจ้าของอาคารที่มีคุณค่าที่เป็นภาคเอกชนรายอื่น ๆ นำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามได้

หลักการง่าย ๆ ของการให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) คือ “รัฐจะบอกว่าเอกชนควรจะทำอย่างไร และต้องทราบข้อเท็จจริงอะไรบ้างในการปฏิบัตินี้” (You should do “X”, or you need to do “Y” in order to “X”) ซึ่งรูปแบบของการให้ข้อมูลข่าวสารมีดังนี้

5.1) การระบุและการบันทึก (Identification and Documentation) หมายถึงการขึ้นทะเบียนหรือการขึ้นบัญชี ซึ่งเป็นการให้สิทธิกับภาคเอกชนในการขอรับความช่วยเหลือ สำหรับการดูแลอาคารที่มีคุณค่า

5.2) การรับรองว่ามีความสำคัญ (Validation) เป็นการบ่งบอกถึงความสำคัญของโบราณสถานที่ได้ทำการขึ้นทะเบียนหรือขึ้นบัญชีว่ามีความสำคัญอย่างไร

5.3) การยอมรับ (Recognition) เป็นการได้รับการยอมรับ ในระดับนานาชาติ เช่น UNESCO เมื่อขึ้นเป็นมรดกโลกแล้วจะส่งผลในเรื่องธุรกิจการท่องเที่ยวตามมา

5.4) การส่งเสริม สนับสนุน (Promotion) เป็นการส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์จากความสำคัญนั้น ๆ เช่น การกำหนดวันอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เพื่อให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้กับผู้อื่นได้ทราบ

5.5) คู่มือและเทคนิคการอนุรักษ์ (Preservation and Maintenance Technique) เป็นการเผยแพร่เทคนิคการอนุรักษ์ผ่านทางหนังสือคู่มือ

5.6) การให้ความร่วมมือ (Coordination) การดำเนินการอนุรักษ์ต้องอาศัยหลาย ๆ หน่วยงานในการดำเนินการ ดังนั้น เอกสารและข้อมูลจึงเป็นสิ่งสำคัญในการทำความเข้าใจร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย

5.7) การให้การศึกษา (Education) สามารถทำได้ทั้งทำเอกสารเผยแพร่ การให้ทุนในการจัดสัมมนา หรือโครงการนำร่องในการอนุรักษ์ เป็นต้น ซึ่งมักเป็นการให้ทุนจากภาครัฐหรือภาคเอกชนโดยไม่หวังผลกำไร

5.8) การโน้มน้าว (Persuasion /Exhortation) โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการในการอนุรักษ์ เพื่อให้การอนุรักษ์สามารถดำรงอยู่ร่วมกับการพัฒนาในสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบันได้ (Schuster, 1997, pp. 3-11.)

2.5 รูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในการอนุรักษ์อาคาร

การให้ความช่วยเหลือในการอนุรักษ์อาคารเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับ ผู้อยู่อาศัยในอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ได้เกิดความสนใจ และต้องการที่จะอนุรักษ์อาคารมากขึ้น ซึ่งรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้ 4 รูปแบบ คือ

2.5.1 การให้เงินสนับสนุนในการอนุรักษ์อาคาร (Grants)

การให้เงินสนับสนุนการอนุรักษ์อาคาร (grants) เป็นรูปแบบของเงินให้เปล่าแก่ ผู้อยู่อาศัยโดยตรง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าของอาคารมีเงินในการดูแลรักษา และปรับปรุงสภาพอาคารประวัติศาสตร์ให้อยู่ในสภาพที่ดี ซึ่งจะใช้ในประเทศที่มีงบประมาณสนับสนุนเพียงพอกับจำนวนย่านอนุรักษ์ที่มีอยู่ ส่วนใหญ่จะเห็นได้มากในแถบยุโรป โดยรูปแบบของการให้เงิน

ช่วยเหลือนี้มีทั้งการให้เงินสนับสนุนเต็มจำนวน (grants) และการให้เงินสนับสนุน บางส่วน (matching-grants) ในการดำเนินการอนุรักษ์อาคาร

ในการให้เงินสนับสนุนอาจมีเหตุผล หรือเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ข้อตกลง ที่ได้ทำกับหน่วยงานของรัฐเอาไว้ เช่น ใน กรณีของการให้เงินช่วยเหลือเต็มจำนวน รัฐบาล เดนมาร์กให้เงินสนับสนุนแก่เจ้าของอาคารที่ทำการอนุรักษ์อาคารด้วยตนเอง ส่วนในเนเธอร์แลนด์ เจ้าของอาคารที่ทำการอนุรักษ์อาคารที่มีกัณฑ์ล้ม จะได้รับเงินสนับสนุนประจำปี เช่นเดียวกับในประเทศออสเตรเลียและประเทศเยอรมันที่ให้เงินสนับสนุนย่านประวัติศาสตร์ของ และ สถาปัตยกรรมพื้นถิ่น เช่น โบสถ์ ร้านดีเหล็ก เป็นต้น

กรณีการให้เงินสนับสนุนบางส่วนนั้น จะมีเงื่อนไขที่หลากหลายมากกว่านี้ตามแต่ บริบทและความเหมาะสมของย่านอนุรักษ์นั้น ๆ แต่วัตถุประสงค์หลักยังคงเพื่อการอนุรักษ์อาคาร เช่น รัฐบาลออสเตรเลียจะให้เงินสนับสนุนในการดูแลรักษาด้านหน้าอาคาร หรือการให้เงิน สนับสนุนร้อยละ 50 กับอาคารเอกชนที่เป็นมรดกของชาติในประเทศฝรั่งเศส ส่วนในอังกฤษและ เนเธอร์แลนด์ ก็มีการให้เงินสนับสนุนบางส่วนแก่ ผู้ที่ต้องการซ่อมแซมอาคารประวัติศาสตร์ร้อยละ 50 และร้อยละ 70 โดยเฉพาะในเนเธอร์แลนด์ รัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนในอัตราพิเศษอีกส่วนหนึ่งในการ อนุรักษ์อาคาร และถ้าเป็นอาคารที่เป็นสาธารณะสมบัติ เช่น โบสถ์ จะได้รับเงินสนับสนุนสูงถึง ร้อยละ 95 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ในสหรัฐอเมริกาและสวิตเซอร์แลนด์ รัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนในการ เปิดพื้นที่ด้านหน้าอาคารให้เป็นทางเดิน เพื่อให้คนสามารถเดินสัญจรไป -มาได้ตลอดแนวถนน กรณีที่อาคารประวัติศาสตร์นั้น ๆ ตั้งอยู่ริมถนน ในประเทศโปแลนด์ได้มีการให้เงินสนับสนุนอาคาร ประวัติศาสตร์ที่ได้ทำการขึ้นทะเบียนร้อยละ 23.3 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Schuster, 1997, pp. 49-75) ส่วนในประเทศแถบเอเชีย ก็มีประเทศญี่ปุ่นที่รัฐบาลให้เงินสนับสนุนในการอนุรักษ์อาคาร และการสร้างอาคารใหม่ให้อยู่ในรูปแบบดั้งเดิมที่มีความกลมกลืนกับย่านสูงถึงร้อยละ 60 - 80 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (บัณฑิต จุลาศัย, 2546, หน้า 93-97)

2.5.2 การลดภาษี (Tax Reduction)

การลดภาษี (tax reduction) เป็นรูปแบบการสร้างแรงจูงใจรูปแบบหนึ่ง โดยการนำ ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินการอนุรักษ์อาคารมาขอลดภาษีบางอย่างได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ ผู้อยู่อาศัยในอาคารของ เอกชนเกิดความสนใจ และมี ความต้องการที่จะอนุรักษ์อาคารมากยิ่งขึ้น โดย

ภาษีที่จะทำการขอลดหย่อนมีอยู่ 2 ชนิด คือ ภาษีเงินได้ และภาษีโรงเรือน ในการดำเนินการลดภาษีมักจะมีเงื่อนไขต่าง ๆ ตามมา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่ได้ทำร่วมเอาไว้กับทางภาครัฐ

รูปแบบของเงื่อนไขในการขอลดภาษีเงินได้ เช่น รัฐบาลของอเมริกาจะลดภาษีเงินได้ร้อยละ 25 แก่เจ้าของอาคารที่ทำการดูแลรักษา และซ่อมแซมอาคาร หรือในประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลจะลดภาษีให้ร้อยละ 100 กรณีที่เจ้าของอาคารเปิดอาคารให้สาธารณะได้เข้าไปใช้

ส่วนกรณีการขอลดภาษีโรงเรือน เช่น เจ้าของอาคารประวัติศาสตร์ในอเมริกาสามารถนำค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาอาคาร ไปยื่นขอลดภาษีโรงเรือนได้ เช่นเดียวกับในโคลัมเบีย รัฐบาลจะลดภาษีโรงเรือนให้ ถ้า ผู้อยู่อาศัยไม่ทำการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์อาคารที่เคยเป็นมาตั้งแต่อดีต ส่วนในเยอรมัน รัฐบาลเว้นภาษีโรงเรือนให้สำหรับผู้ที่ทำกรดูแลรักษาอาคาร เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่าย ให้ผู้อยู่อาศัย และสามารถดำเนินการซ่อมแซมอาคารได้อย่างเต็มที่ (Schuster, 1997, pp. 49-75)

2.5.3 เงินกู้ยืม (Loan)

การให้เงินกู้ยืม (loan) เป็นรูปแบบการสร้างแรงจูงใจที่รัฐให้เงินกู้ในอัตราที่ต่ำกว่าราคาตลาด หรือรัฐค้ำประกันเงินกู้แก่ ผู้อยู่อาศัยที่ต้องการดำเนินการอนุรักษ์อาคาร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของอาคารเกิดความต้องการในการอนุรักษ์อาคาร ถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสำหรับเจ้าของอาคารที่ต้องการอนุรักษ์อาคาร เช่น รัฐบาลโปแลนด์ให้ อัตราเงินกู้ร้อยละ 3 ในการดำเนินการซ่อมแซมอาคาร ส่วนในจอร์เจีย รัฐให้เงินกู้ในอัตราที่ต่ำกว่าตลาด เพื่อดึงดูดเจ้าของอาคารให้มีความต้องการดำเนินการอนุรักษ์อาคาร (Schuster, 1997, pp. 49 - 75) ส่วนในแถบเอเชียก็มีประเทศมาเลเซียที่ใช้รูปแบบของการให้เงินกู้ยืมต่ำในการอนุรักษ์อาคารรูปแบบนี้ (Vines, 2005, pp. 42 - 43)

2.5.4 แรงจูงใจรูปแบบอื่น ๆ

แรงจูงใจรูปแบบอื่น ๆ เป็นรูปแบบที่แตกต่างจากรูปแบบทั้ง 3 ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบนโยบายในเชิงสังคมมากกว่าการให้ความช่วยเหลือเป็นเงิน หรือการลดภาษี ซึ่ง รูปแบบแรงจูงใจในลักษณะนี้สามารถมีได้มากมายหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและบริบทของแต่ละพื้นที่ที่จะดำเนินการอนุรักษ์อาคาร เช่น ในประเทศฝรั่งเศสและ

เนเธอร์แลนด์ เจ้าของอาคารที่ต้องการอนุรักษ์อาคารจะเสียค่าใช้จ่ายในการปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญ ในการอนุรักษ์อาคารในอัตราที่ต่ำ หรือไม่เสียค่าใช้จ่าย (Schuster, 1997, pp. 49 - 75) บางแห่งก็ มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการอนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ หรือในเชิงนโยบาย เช่น การจัดเทศกาลหรือการส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม รวมถึงการให้รางวัลแก่ผู้ที่ อนุรักษ์อาคารดีเด่น เป็นต้น (Vines, 2007, pp. 42 - 43)

2.6 กฎหมายที่ให้ทางเลือกในการพัฒนาให้แก่ผู้อยู่อาศัย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์อาคารให้กับผู้อยู่อาศัย โดยตรง มีอยู่ 2 ฉบับคือ

1) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2540 ข้อ 4 ก.วรรคแรก ได้มีการ กล่าวถึง การให้แรงจูงใจแก่เอกชนในการเปิดพื้นที่ว่างด้านหน้าอาคาร ที่มีรูปแบบชิโนโปรตุเกส (จีนผสมโปรตุเกส) ถ้าเอกชนรายใดยินยอมเปิดพื้นที่ว่างด้านหน้า เพื่อให้ผู้สัญจรไป - มาสามารถ เดินทะลุผ่านไปสู่อีกอาคารหนึ่งได้ จะได้รับการลดหย่อนเกณฑ์การกำหนดพื้นที่ว่างในการสร้าง อาคารเหลือเพียงร้อยละ 16 ของพื้นที่อาคารทั้งหมด ซึ่งจากเดิม ต้องมีพื้นที่ว่างถึงร้อยละ 30 ของ พื้นที่อาคารทั้งหมด ทั้งอาคารรูปแบบชิโนโปรตุเกสและอาคารรูปแบบอื่น ๆ

ระดับความแตกต่างของการกำหนดพื้นที่ว่างในการสร้างอาคารจากร้อยละ 16 ถึง ร้อยละ 30 ถือว่ามีผลกระทบค่อนข้างมากต่อผู้อยู่อาศัยหรือผู้ครอบครองอาคาร ทั้งในการก่อสร้าง อาคาร และพื้นที่ในการประกอบกิจกรรมในอาคาร ส่งผลกระทบต่อรายได้และการประกอบอาชีพ ของผู้อยู่อาศัยที่ประกอบกิจกรรมในอาคารติดแถวโดยตรง การออกประกาศฉบับนี้ถือว่าเป็นการ สร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์อาคารที่มีประสิทธิภาพกับภาคเอกชนที่ค่อนข้างสูง

ภาพที่ 2.1
การเปิดที่ว่างด้านหน้าอาคาร



ที่มา: การท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต 2552

2) พรบ.โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มาตราที่ 9, มาตราที่ 9 ทวิ และมาตราที่ 11 ซึ่งได้กล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือเฉพาะโบราณสถานที่ได้ทำการขึ้นทะเบียน แม้ว่าจะมีเจ้าของผู้ครอบครองอาคารจะเป็นทั้งภาคเอกชนหรือภาครัฐก็ตาม ทางกรมศิลปากรจะให้การช่วยเหลือทั้งในเรื่องเทคนิคและวิธีการซ่อมแซมอาคาร รวมไปถึงการให้เงินช่วยเหลือในการซ่อมแซมโบราณสถานบางส่วน หรือเต็มส่วน ในกรณีที่เจ้าของอาคารทำการหาประโยชน์หรือใช้ประโยชน์จากความเป็นโบราณสถานนั้นๆ ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือในการซ่อมแซมอาคารขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยอธิบดีกรมศิลปากร

2.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์อาคาร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์อาคารนั้น ส่วนใหญ่และทั้งหมดจะเป็นมาตรการเชิงบังคับ โดยออกเป็นกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารและ บริเวณโดยรอบในลักษณะต่าง ๆ ไม่มีการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในมาตรการหรือข้อบังคับนั้น ๆ ทำให้เกิดการตอบรับจากเจ้าของอาคารค่อนข้างน้อย และส่งผลให้ประสิทธิภาพในการอนุรักษ์อาคารเกิดความล้มเหลว กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์อาคาร เช่น พรบ. การผังเมือง พรบ. ควบคุมอาคาร เป็นต้น พบว่ากฎหมายแต่ละฉบับก็มีรูปแบบในการกำหนดการอนุรักษ์อาคารและสภาพแวดล้อมโดยรอบที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

1) พรบ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการชี้นำการพัฒนาเมือง และในวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองได้มี การกล่าวถึงการอนุรักษ์และบูรณะวัด ฤๅอาคาร และสภาพภูมิประเทศที่มีความสวยงาม ตามมาตราที่ 4 ของ พรบ. การผังเมือง และยังได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณเกาะรัตนโกสินทร์เป็นพื้นที่อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 116 พ.ศ. 2535) และมีการจำกัดรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เข้มงวด ถือเป็นการควบคุมการเจริญเติบโตของย่านเกาะรัตนโกสินทร์ในภาพรวมและบริเวณต่อเนื่อง

การออกกฎหมายบังคับนั้น ไม่ถือเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชน ซึ่งในบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์นี้ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดระดับของอัตราส่วนพื้นที่ใช้สอยต่อพื้นที่อาคารรวม (Floor Area Ratio; FAR.) ไว้ค่อนข้างต่ำ ทำให้การพัฒนาพื้นที่ที่ถูกจำกัดไว้ อาคารที่สามารถสร้างได้ส่วนใหญ่จะมีความสูงเพียง 1-2 ชั้น (ไม่เกิน 6 เมตร) ในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในส่วนบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นกลางและชั้นนอก ก็จะสามารถสร้างอาคารที่มีความสูงเพิ่มมากขึ้นได้ แต่รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงถูกจำกัดอยู่ เช่น ห้ามสร้างอาคารประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น

2) พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารให้ถูกต้องตามรูปแบบและมาตรฐานของอาคาร ซึ่งจะกล่าวถึงความปลอดภัย ด้านการสาธารณสุข และด้านการจราจร เป็นต้น แต่โดยเนื้อหาของกฎหมายแล้วได้มีการกล่าวถึงเรื่องของการอนุรักษ์อาคารและเมืองเอาไว้ด้วย เช่น ในปี พ.ศ. 2528 และปี พ.ศ. 2530 ได้มีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลงการใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางประเภทและบางชนิด ในเขตเกาะรัตนโกสินทร์ชั้นใน และ

ชั้นนอก เป็นต้น ซึ่งเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพรบ .ควบคุมอาคาร แต่ก็ไม่ได้ถือเป็นการสร้างแรงจูงใจ เพราะเป็นการบังคับให้ภาคเอกชนปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสวยงาม และความปลอดภัยของชุมชนย่านเมืองเก่า และยังเป็นการอนุรักษ์อาคารเก่าด้วย

3) พรบ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสะอาดของเมือง โดยเน้นที่ทำความสะอาดเพื่อฟื้นฟูเมืองซึ่งตรงกับคำว่า Rehabilitation (การฟื้นฟูเมือง) ซึ่งนิยามในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำว่า Rehabilitations อยู่ในมาตราที่ 6 10 12 40 และ 41 คือ การดูแลรักษาทางเท้าด้านหน้าอาคาร และการห้ามวางของไว้บริเวณทางเท้าหรือสถานที่สาธารณะ การขออนุญาตปิดโฆษณา ประกาศ การขีดเขียน หรือการกระทำอื่น ๆ ในบริเวณที่สาธารณะ รวมถึงการรักษาสภาพอาคารให้สะอาด ไม่สกปรกรุงรังถ้าอาคารอยู่ใกล้กับถนนสาธารณะ กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการฟื้นฟูย่านเมืองเก่าอย่างแท้จริง แต่จะเป็นการบังคับให้ทำตามมากกว่าที่จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงไม่ถือเป็นกฎหมายที่สร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนในการอนุรักษ์อาคาร (ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, 2549, น. 7 - 1 ถึง น. 7 - 8.)

ตารางที่ 2.2
สรุปการสร้างแรงจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ

การให้เปล่าและการให้เงินสมทบ	ประเทศและองค์กรที่นำไปปฏิบัติใช้
<u>เงินให้เปล่า</u>	
เงินสนับสนุนกรณีที่เจ้าของอาคารทำการดูแลรักษา หรืออนุรักษ์อาคารเอง	เดนมาร์ก
เงินสนับสนุนประจำปีแก่ผู้อนุรักษ์อาคาร	เนเธอร์แลนด์
เงินสนับสนุนย่านประวัติศาสตร์ของเมือง	ออสเตรีย
เงินช่วยเหลือเฉพาะเพื่อการดูแลรักษาด้านหน้าอาคารเท่านั้น	ออสเตรีย
เงินช่วยเหลืออาคารเอกชนที่เป็นมรดกของชาติ	ฝรั่งเศส
เงินให้เปล่าในการดูแลรักษา ศิลปวัตถุ และสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น	เยอรมัน
<u>เงินสมทบ</u>	
เงินสมทบให้กับเจ้าของอาคารร้อยละ 50	อังกฤษ
เงินสมทบให้กับเจ้าของอาคารที่เป็นภาคเอกชนร้อยละ 70, เงินช่วยเหลือในอัตราพิเศษ	เนเธอร์แลนด์
เงินสมทบให้อาคารที่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานร้อยละ 30 และ อาคารที่มีได้ทำการขึ้นทะเบียน ร้อยละ 23.5	โปแลนด์
เงินสนับสนุนปรับปรุงอาคารให้อยู่ในสภาพเดิมร้อยละ 80, สร้างอาคารใหม่ในรูปแบบเดิมร้อยละ 60	ญี่ปุ่น
เงินสนับสนุนสร้างอาคารใหม่ด้วยองค์ประกอบเก่าร้อยละ 40	ญี่ปุ่น
เงินช่วยเหลือในกรณีการเปิดอาคารให้สาธารณะได้เข้าใช้ ในกรณีที่อาคารตั้งอยู่บริเวณริมถนน	สหรัฐอเมริกา และสวิตเซอร์แลนด์

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

แรงจูงใจทางอ้อมในเรื่องภาษี	ประเทศและองค์กรที่นำไปปฏิบัติใช้
<u>ภาษีเงินได้</u> การลดภาษีจากค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการซ่อมแซม และดูแลรักษาอาคาร การลดภาษีกรณีที่มีการเปิดให้สาธารณะสามารถเข้าไปใช้ การลดภาษี ถ้าผู้ครอบครองอาคารยังคงสภาพอาคารรูปแบบเดิมไว้ การโอนสิทธิ์การพัฒนา <u>ภาษีโรงเรือน</u> การประเมินการลดภาษี การประเมินการใช้ประโยชน์ดั้งเดิม การคิดอัตราภาษีโรงเรือนต่ำ การประเมินการงดเว้นภาษีบางชนิด การลดภาษีค่าอุปกรณ์ในการก่อสร้าง ซ่อมแซมอาคาร การลดภาษีในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารที่มีคุณค่า การงดเว้นภาษีทั้งหมดในการซ่อมแซมอาคาร	สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ยูเนสโก สหรัฐอเมริกา โคลัมเบีย สหรัฐอเมริกา ตุรกี, เยอรมัน, เดนมาร์ก ตุรกี เยอรมัน ตุรกี

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

แรงจูงใจทางอื่น ๆ	ประเทศและองค์กรที่นำไปปฏิบัติใช้
การรับรองสถานะการกู้เงิน	โปแลนด์
การให้อัตราเงินกู้ที่ต่ำกว่าราคาตลาด	จอร์เจีย, ยูเนสโก
เสียค่าใช้จ่ายในการปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญทางด้านการอนุรักษ์ในอัตราที่ต่ำ	ฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์
จัดตั้งกองทุนมรดกทางวัฒนธรรม	ยูเนสโก
การให้รางวัลแก่ผู้อนุรักษอาคาร	ยูเนสโก
การจัดกิจกรรม เหตุการณ์หรือเทศกาลต่าง ๆ	ยูเนสโก
ส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม	เวียดนาม, ยูเนสโก
รัฐให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการเปิดทางเดินด้านหน้าอาคาร	สหรัฐอเมริกา

ภาพที่ 2.3

กรอบแนวความคิดของการดำเนินการ



