

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานราชการ หน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการจัดการที่ดิน ฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ ฝ่ายร้องทุกข์เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน กองควบคุมธุรกิจที่ดิน¹ โดยในปี 2539 ทางฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกรมที่ดินได้รับเรื่องร้องเรียนทั้งหมดจำนวน 91 เรื่อง เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบ้าน-ที่ดินจัดสรร 78 เรื่อง และเกี่ยวกับอาคารชุด 13 เรื่อง ซึ่งปัญหาที่ร้องเรียนเข้ามาส่วนใหญ่เป็นเรื่องไม่จัดทำสาธารณูปโภคต่างๆในที่ดินจัดสรร ไม่ปลูกสร้างบ้าน-ที่ดินจัดสรรให้แล้วเสร็จตามสัญญาหรือโฆษณา เป็นต้น

และจากการรวบรวมข้อมูลของ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ปรากฏว่า² ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังคงเป็นธุรกิจที่มีสถิติการร้องเรียนมากที่สุด โดยในปี 2538 มีสถิติการร้องเรียนทางจดหมายเกี่ยวกับโครงการบ้านจัดสรรและอาคารชุด รวมทั้งสิ้น 1,320 ราย และในปี 2539 พบว่ามีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการบ้านจัดสรรจำนวน 1,608 ราย และอาคารชุดจำนวน 260 ราย รวมทั้งสิ้น 1,868 ราย เพิ่มขึ้นจากปี 2538 ร้อยละ 41.5

จากจำนวนสถิติการฟ้องร้องเกี่ยวกับปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินและที่อยู่อาศัยที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นจำนวนมากนี้เอง ได้ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจำต้องเร่งหามาตรการในการป้องกันและคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรมที่ดินได้มีการแก้ไขข้อกฎหมาย กฎระเบียบที่ล้าสมัยซ้ำซ้อน ไม่เป็นธรรม และเป็น

¹ คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย, "ปัญหาและแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคในการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินและที่อยู่อาศัย," ใน รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2539 และแนวโน้มนปี 2540 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539), หน้า 130.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

อุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งได้มีการพิจารณาลดขั้นตอน และปรับปรุง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้มีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในระยะกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ได้มีความพยายามผ่านทางองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ในขั้นที่จะผลักดันให้มีการแก้ไข ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "ปว. 286" อันเป็นกฎหมายที่ดูแลจัดการเกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรที่ดิน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กล่าวมา³ " โดยที่ในปัจจุบันนี้ได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน เป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มีความหมายเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้มีการ พินาศกัน อีกทั้งการวางแผนผังโครงการ หรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินก็ไม่ถูกต้องตามหลัก วิชาการผังเมือง จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนให้เป็นไป ตามความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และ การผังเมือง"

แต่เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมา การจัดสรรที่ดินในประเทศไทย ได้มีวิวัฒนาการ และมีความเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบ วิธีการดำเนินงาน โครงสร้าง และการจัดวางแผนผังเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เป็นเพราะวิวัฒนาการก่อสร้างที่ทันสมัยขึ้น จนส่งผลให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินมีความล้าหลัง และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งยังไม่สอดคล้องกับสภาพทาง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมและประเพณี ที่เปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานทั้งภาครัฐและ เอกชน จึงมีความเห็นตรงกันว่าน่าจะมีการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวขึ้น โดยกรม ที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานโดยตรงของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน เป็นผู้รับ เรื่องดังกล่าวไปดำเนินการ เพื่อยกวางพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฉบับใหม่ ขึ้นมาบังคับใช้ แทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เดิมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

³ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 หลักการและเหตุผล

และโดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฉบับใหม่ ที่กรมที่ดินได้ดำเนินการยกร่างอยู่ จนกระทั่งถึงฉบับที่มีการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีฉบับล่าสุด พบว่าได้มีการแบ่งประเด็นสำคัญของข้อกฎหมายดังกล่าวออกเป็นทั้งสิ้น 5 หมวด คือ¹

หมวดที่ 1 คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ว่าด้วยการกำหนดที่มาของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน อำนาจและหน้าที่ในการถือปฏิบัติตามข้อกฎหมายดังกล่าว

หมวดที่ 2 การควบคุมการจัดสรรที่ดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับผู้ขออนุญาตดำเนินการจัดสรรที่ดิน

หมวดที่ 3 บทกำหนดโทษ ว่าด้วยบทลงโทษกรณีผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการโดยไม่ได้ขออนุญาตต่อคณะกรรมการ หรือดำเนินการผิดไปจากแผนผังที่ยื่นขออนุญาตไว้

หมวดที่ 4 ค่าธรรมเนียม ว่าด้วยค่าธรรมเนียมที่ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ต้องจ่ายให้กับรัฐในการขออนุญาตดำเนินการจัดสรรที่ดิน

หมวดที่ 5 บทเฉพาะกาล ว่าด้วยรายละเอียดอื่นใดที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรที่ดิน

จากสาระสำคัญในการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้มีประเด็นสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งนับได้ว่าเป็นเรื่องใหม่และอยู่ในความสนใจของผู้ประกอบการ และผู้ซื้อบ้านในโครงการจัดสรรที่ดินพึงทำความเข้าใจ กล่าวคือ ได้มีการเปิดทางให้เจ้าของโครงการบ้านจัดสรร หรือผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรสามารถจัดหา หรือรวมตัวกันในรูปแบบของหน่วยงาน หรือองค์การบริหารชุมชน เพื่อเข้ามาดูแลจัดการ ความเรียบร้อยต่างๆภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร ไม่ว่าจะเป็นการจัดการในเรื่องระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ ระบบความปลอดภัย หรือความเรียบร้อยต่างๆภายในหมู่บ้าน ภายหลังจากที่เจ้าของที่ดิน หรือผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ได้โอนกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินให้กับผู้ซื้อไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในรูปแบบของ "นิติบุคคล

¹ คณะรัฐมนตรี, "บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบกรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ....., ครั้งที่ 4/2538," 14 มีนาคม 2538.

โครงการบ้านจัดสรร” ซึ่งเป็นการบริหารงานรูปแบบหนึ่งของการบริหารงานในลักษณะที่มีการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารชุมชน สำหรับโครงการบ้านจัดสรร

ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาของกฎหมายเดิมใน ปว.286 ซึ่งระบุไว้ในข้อ 30 ว่า “สาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น เพื่อการจัดสรรที่ดินและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป ที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้”⁵

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากในข้อกฎหมายระบุให้ หน้าที่ในการดูแลระบบสาธารณูปโภค ที่ผู้จัดสรรจัดให้มีไว้ตามที่กฎหมายกำหนด ต้องเป็นหน้าที่ของผู้ขออนุญาตจัดสรร หรือ จนกว่าผู้ขออนุญาตจัดสรร จะยกสาธารณูปโภคดังกล่าวให้กับผู้รับโอนสิทธิ์คนต่อไป ซึ่งตามเจตนารมณ์ในข้อกฎหมายแล้ว หากผู้ขออนุญาตจัดสรรจะยกให้ผู้รับโอนสิทธิ์คนต่อไปมารับดำเนินการดูแลต่อ ก็จะสามารถยกได้เพียงให้กับหน่วยงานของทางราชการ เพื่อให้ทางราชการรับสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นสาธารณูปโภคประโยชน์ในท้องถิ่นเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติแล้วแม้ว่าผู้ประกอบการจะสามารถยกกรรมสิทธิ์ในการดูแลให้กับบุคคลอื่นใดได้ แต่ก็คงไม่พบว่าจะมีบุคคลใดที่จะยอมเสียค่าใช้จ่ายเข้ามารับดำเนินการดูแลสาธารณูปโภคในส่วนนี้ โดยไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนั้นก็เท่ากับว่า หากในทางปฏิบัติ ทางราชการไม่ยินยอมรับมอบสาธารณูปโภคดังกล่าวไว้เป็นสาธารณูปโภคประโยชน์ ผู้จัดสรรที่ดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องดูแลให้สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินเหล่านั้น ให้คงสภาพที่พร้อมจะใช้งานตลอดไป ซึ่งในข้อกฎหมายก็ไม่ได้มีการระบุ ถึงระยะเวลาสิ้นสุดที่ผู้ขออนุญาตจัดสรรต้องดูแลแล้วเสร็จ ว่าต้องต่อเนื่องกันในระยะเวลาที่ปี

แม้เป็นที่ทราบกันดีว่า ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินทุกราย จะได้มีการคำนวณค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และ ดูแลระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ เข้าไว้เป็นส่วน

⁵ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 30

หนึ่งของต้นทุนที่ใช้ดำเนินการ ซึ่งในหลักการแล้วคงต้องแยกต้นทุนในส่วนนี้ออกเป็น 2 ส่วน คือ
1. ต้นทุนในการจัดสร้างระบบสาธารณูปโภค และ 2. ต้นทุนในส่วนของการดูแลจัดการ

ในส่วนของต้นทุนในการจัดสร้างสาธารณูปโภค ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้จัดการสามารถที่จะคำนวณหาต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จได้ ไม่ว่าจะเป็นค่าที่ดิน ค่าก่อสร้าง หรือแม้แต่ค่าธรรมเนียมอันเกิดจากการที่สถาบันการเงินต้องเป็นผู้ค้ำประกันการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคในระหว่างการดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ แต่สำหรับต้นทุนในส่วนของการดูแลจัดการนั้น ส่วนใหญ่ผู้จัดการจะคำนวณเป็นค่าใช้จ่าย เพื่อใช้ในการดูแลซ่อมแซมไว้เพียงในระยะเวลาเพียง 3-5 ปี เมื่อมีการก่อสร้างแล้วเสร็จเท่านั้น⁶

เมื่อเป็นเช่นนั้นก็เท่ากับว่าในความเป็นจริง จะไม่มีผู้จัดการรายใดที่จะสามารถดูแลระบบสาธารณูปโภคได้ตลอดไป ตามที่กฎหมายกำหนดได้ ทั้งนี้เพราะหากคำนวณค่าดูแลจัดการในส่วนนี้เพิ่มขึ้นมากเท่าใด ต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินการก็จะสูงขึ้นมากเท่านั้น เมื่อต้นทุนสูง ราคาที่นำมาเฉลี่ยลงในบ้านจัดสรรที่ก่อสร้างขึ้นแต่ละหลังก็จะมีราคาสูงขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสียเปรียบในระบบการแข่งขันทางการตลาด เพราะจะทำให้บ้านจัดสรรในโครงการนั้น มีราคาจำหน่ายต่อหน่วยสูงกว่าโครงการอื่นๆที่ใกล้เคียงกัน โดยการต้องแบกรับภาระต้นทุนในการดูแลสาธารณูปโภคที่สูงกว่าโครงการอื่น เมื่อเป็นเช่นนั้น ผู้จัดการที่ดินที่ก้ำกำเริบเองที่จะต้องกันค่าใช้จ่ายสำหรับการดูแลระบบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรไว้ในสัดส่วนที่ต่ำสุด หรือเพียงพอต่อการที่จะบริหารโครงการให้สามารถมีต้นทุนการดำเนินการที่จะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นได้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีการคำนวณต้นทุนการดูแลสาธารณูปโภคภายในโครงการไว้เพียงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้เพราะจะเป็นระยะเวลาที่จะดำเนินโครงการและสามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้กับผู้ซื้อจนเสร็จสิ้น แต่ในขณะที่การดำเนินโครงการแล้วเสร็จ และผู้ประกอบการเองก็ยังไม่สามารถที่จะยกสาธารณูปโภคเหล่านี้ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ามาดูแลตามที่กฎหมายกำหนดได้ จึงพบว่าผู้จัดการโครงการจัดสรรที่ดินหลายโครงการที่ปล่อยปละละเลยไม่ทำการซ่อมแซมดูแล

⁶ วรวิ วัฒนาศุทธิวงศ์, "ปัญหาข้อกฎหมายกับการจัดสรรที่ดิน ศึกษาเฉพาะกรณีร่าง พ.ร.บ.จัดสรรที่ดิน พ.ศ.....," เสนอประกอบหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาควิชาวิศวกรรม เอกชน รุ่นที่ 8 พ.ศ.2538-2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สาธารณูปโภคดังกล่าว จนสาธารณูปโภคในโครงการเกิดการเสื่อมโทรมไปตามสภาพ และกลายเป็นปัญหาต่อชุมชนบ้านจัดสรรนั้นๆ ในอนาคต

ในอีกประการหนึ่งก็มีผู้จัดสรรบางรายที่แม้ว่าจะสามารถยกสาธารณูปโภคเหล่านั้นให้เป็นสาธารณะประโยชน์ เพื่อให้ทางราชการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการดูแลสาธารณูปโภคเหล่านี้ได้ แต่ก็พบว่ายังมีผู้ประกอบการอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ยินดีที่จะยกสาธารณูปโภคเหล่านี้ให้เป็นสาธารณะประโยชน์ ทั้งนี้เพราะต่างเล็งเห็นว่าการยกทรัพย์สินส่วนนี้เป็นสาธารณะประโยชน์จะก่อผลเสียในด้านภาพพจน์กับตัวโครงการมากกว่าผลดี โดยกลุ่มผู้ประกอบการเหล่านี้มักจะเป็นผู้ประกอบการที่มีโครงการจัดสรรที่ดินอย่างต่อเนื่อง การอาศัยภาพพจน์ของโครงการเก่าในอดีตจึงจำเป็นต่อการจำหน่ายที่อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรที่ดินโครงการต่อไป ทั้งนี้เพราะการยกทรัพย์สินส่วนกลางให้เป็นสาธารณะประโยชน์นั้น เท่ากับว่าเป็นการปิดทางให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนกลางเหล่านี้ได้ ไม่ว่าจะใช้ถนนในโครงการเป็นทางผ่าน ต่อเชื่อมไปยังถนนสายอื่นๆ อันจะก่อให้เกิดผู้อยู่อาศัยในโครงการสูญเสียความเป็นส่วนตัว ก่อให้เกิดเสียงดังรำคาญ และมีปัญหาในเรื่องความปลอดภัยภายในโครงการ เป็นต้น

เมื่อผู้ประกอบการบางส่วนไม่ยินดียกทรัพย์สินส่วนกลางเหล่านี้ให้เป็นสาธารณะประโยชน์ ก็เท่ากับว่าเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการในอันที่จะต้องดูแลให้คงสภาพตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างทีกล่าวแล้ว ในขั้นต้นนี้ ผู้จัดสรรที่ดินนั้นไม่สามารถที่จะบวกต้นทุนในการดูแลสาธารณูปโภคเหล่านี้ในอัตราที่สูงได้ เพราะจะมีผลต่อการกำหนดราคาขาย ผู้จัดสรรที่ดินจำนวนหนึ่งจึงจำเป็นต้องหาทางออก โดยให้แต่ละโครงการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านเข้ามาดูแล และให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนโครงการบ้านจัดสรรนั้นๆ ร่วมกันออกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เพราะถือว่าสาธารณูปโภคเหล่านี้ผู้อยู่อาศัยในโครงการที่ดินเป็นผู้ให้บริการ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วก็จะมีผู้อยู่อาศัยที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อการที่ต้องออกค่าใช้จ่ายในการดูแลระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการดังกล่าว

ในรายที่เห็นด้วยนั้น เพราะเห็นว่าเป็นเสมือนหนึ่งการมีส่วนร่วมในการเข้าไปจัดการให้ชุมชนของตนเองเป็นระเบียบเรียบร้อย การจะกำหนดเงื่อนไข หรือมาตรการใดๆ ขึ้นมาใช้ในชุมชน ก็จะเป็นไปโดยง่ายดาย และสะดวกต่อการควบคุม อาทิ เช่น มาตรการในเรื่องความปลอดภัย และในเรื่องความสะอาด เป็นต้น

ส่วนในรายที่ไม่เห็นด้วย ก็เห็นว่าเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดูแลสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรร และในเมื่อผู้ประกอบการยังไม่ได้ยกสาธารณูปโภคดังกล่าวให้เป็นสาธารณะประโยชน์ หรือมอบกรรมสิทธิ์ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ามาดูแลแทนตามกฎหมาย ทั้งชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่ได้รับการจัดสร้างเป็นสาธารณูปโภคก็ยังคงเป็นชื่อของผู้ประกอบการ การออกค่าใช้จ่ายในการดูแลสาธารณูปโภคเหล่านี้ จึงเท่ากับเป็นการจ่ายเงินค่าดูแลทรัพย์สินให้กับผู้จัดสรรที่ดิน ไม่ใช่เป็นการดูแลทรัพย์สินที่ตนเองใช้และเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจาก ปว.286 ไม่ได้เปิดทางที่จะให้ผู้จัดสรรที่ดินจะสามารถยกกรรมสิทธิ์ต่างๆ เหล่านี้ให้กับคณะกรรมการหมู่บ้านได้ ซึ่งต่างกับการจัดการดูแลอาคารชุด ที่พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 และฉบับที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ภายในอาคารชุด โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ 1. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล 2. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วม และ 3. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง⁷

สำหรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางนั้น กฎหมายกำหนดให้ภายหลังเมื่อเจ้าของอาคารจำอาคารหลังดังกล่าวมาขึ้นของจดทะเบียนเป็นอาคารชุด และได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดดังกล่าวต้องจัดตั้งนิติบุคคลโครงการอาคารชุดขึ้นมาดูแล หรือมอบหมายให้ผู้อื่นเข้ามาดูแลจัดการสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินส่วนกลางเหล่านี้ให้เป็นที่ยอมรับ

ในรูปแบบที่กฎหมายเปิดช่องให้มีนิติบุคคลโครงการอาคารชุด ขึ้นมาดูแลจัดการความเรียบร้อยภายในอาคารชุดนี้เอง ที่หลายฝ่ายมองว่าน่าจะมีการนำมาปรับเปลี่ยนและประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในโครงการบ้านจัดสรร เพราะจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการดูแลจัดการสาธารณูปโภคในโครงการที่ดินจัดสรร ทางออกทางหนึ่งในการแก้ปัญหาที่หลายฝ่ายมองก็คือ การจัดให้มีนิติบุคคลโครงการบ้านจัดสรรเข้ามาดูแลในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้น สามารถเข้ามารับมอบกรรมสิทธิ์และดูแลจัดการสาธารณูปโภคเหล่านี้แทนผู้จัดสรรที่ดินได้ต่อไป

⁷พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 4

เมื่อกรมที่ดินได้มีการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ฉบับใหม่ขึ้น ประเด็นของการเปิดทางให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลโครงการบ้านจัดสรร จึงถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง ในการดูแลสาธารณูปโภคภายหลังเมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้โอนกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินให้กับผู้ซื้อ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยในข้อกำหนดที่ได้มีการร่างนั้นได้เปิดทางให้มีการจัดการดูแล สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินได้ใน 4 ทางเลือกด้วยกันคือ^๑

1. ผู้ประกอบการสามารถที่จะเลือกดูแลระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการเองตามที่ กฎหมายเดิมกำหนดไว้ก็ได้ แต่ต้องมีการรับประกันระบบสาธารณูปโภคดังกล่าวไป จนกว่าจะสิ้นสุดระยะการดูแลหรือจนกว่าจะมีการยกให้ผู้รับโอนสิทธิ์คนต่อไปตามข้อ 2, 3 และ 4
2. ผู้จัดสรรที่ดินสามารถมอบสาธารณูปโภคที่ก่อสร้างขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ภายใน โครงการจัดสรรที่ดินให้ผู้ซื้อในโครงการจัดสรรที่ดินเป็นผู้ดูแล ในรูปแบบของ นิติบุคคลโครงการบ้านจัดสรร ที่จัดตั้งขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะ เป็นในรูปแบบบริษัท หรือสหกรณ์ก็ได้ ตามแต่ความเหมาะสม แต่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการนั้นๆ จะต้อง รวมตัวกันมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของผู้อยู่อาศัยที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์
3. หากผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถดูแลสาธารณูปโภคได้ตามข้อ 1 และคะแนนเสียงของผู้ ซื้อในข้อ 2 ไม่ถึง 2 ใน 3 ที่มีความต้องการจะจัดตั้งนิติบุคคลโครงการบ้านจัดสรร ก็ ให้ผู้จัดสรรและผู้ซื้อสามารถจัดตั้งกองทุนเพื่อนำดอกผลมาใช้เพื่อการดูแล
4. ผู้จัดสรรสามารถมอบกรรมสิทธิ์ในการครอบครองสาธารณูปโภคดังกล่าว ให้แก่หน่วยงาน ของรัฐ เพื่อยกเป็นสาธารณูปโภคประโยชน์ได้

จากทั้ง 4 แนวทางดังกล่าวที่ร่างพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ฉบับใหม่ กำหนดขึ้นนั้น จึงน่าที่จะได้มีการค้นคว้าและวิจัยต่อไปว่า ในความเป็นจริงแล้ว การเปิด

^๑ “เผยแพร่ละเอียดนิติบุคคลโครงการบ้านจัดสรรและฝ่าโครงการสร้างกรรมกรการจัดสรรใหม่.”
 ประชาชาติธุรกิจ (15-17 เมษายน 2536) : 22.

ทางเลือกในลักษณะดังกล่าวข้างต้น เป็นลักษณะการแก้ปัญหาในการบริหารชุมชนในโครงการบ้านจัดสรรที่ถูกต้องหรือไม่ และมีรูปแบบใดที่เหมาะสมมากกว่ารูปแบบที่ได้มีการเสนอเป็นแนวทาง ประกอบกับข้อกฎหมายที่ยกอ้างขึ้นควรให้ความสำคัญในเรื่องระดับราคาและขนาดโครงการด้วยหรือไม่ หรือแค่กำหนดเพียงลักษณะการจัดการอย่างเดียวก็เพียงพอ

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดรูปแบบในการที่จะหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อนำเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการยกอ้างพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ฉบับใหม่ ได้ใช้เป็นแนวทางประกอบการยกอ้าง หรือ ประกอบการร่างกฎกระทรวง ร่างประกาศกระทรวง หรือร่างข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ขึ้นมาบังคับใช้ในเรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารชุมชน สำหรับโครงการบ้านจัดสรรต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะและสภาพปัจจุบัน ด้านการจัดการดูแลบริหารชุมชนของโครงการบ้านจัดสรร
2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารชุมชนของโครงการบ้านจัดสรรที่มีการเข้าอยู่อาศัยแล้วในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารชุมชนในโครงการบ้านจัดสรร ในระดับราคา และ ขนาดโครงการต่างๆ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นเฉพาะชุมชนโครงการบ้านจัดสรร ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) และภายในเงื่อนไขของข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 เท่านั้น โดยกำหนดขอบเขตในการวิจัยออกเป็น 2 ส่วนดังนี้ คือ

1. กลุ่มประชากรที่เลือกศึกษา จะศึกษาข้อมูลเฉพาะผู้ซื้อบ้านในโครงการจัดสรรที่ดิน และได้เข้าอยู่อาศัยในโครงการนั้นๆเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ตามระดับราคาในเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งขึ้น และขนาดโครงการ ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับ

การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงความต้องการในการมีองค์การบริหารชุมชน สำหรับโครงการบ้านจัดสรร ในรูปแบบของนิติบุคคล โครงการบ้านจัดสรร ของผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรในระดับราคาต่างๆตามที่ได้ศึกษา

2. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ คัดเลือกโดยให้ผู้สื่อข่าวสายอสังหาริมทรัพย์ ที่มีอายุการทำงานเกินกว่า 10 ปี จากหนังสือพิมพ์และวารสารที่มีคอลัมน์เฉพาะเรื่องอสังหาริมทรัพย์ จำนวน 10 ท่าน แนะนำผู้เชี่ยวชาญในส่วนต่างๆ ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารชุมชน สำหรับโครงการบ้านจัดสรร ในรูปแบบของนิติบุคคลโครงการบ้านจัดสรร ในเงื่อนไขของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ฉบับใหม่ ตามที่ผู้สื่อข่าวแต่ละท่านได้เคยขอความคิดเห็น และขอคำแนะนำประกอบการเขียนข่าวในประเด็นดังกล่าว โดยแยกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน 2. กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และ 3. กลุ่มหมู่บ้านจัดสรรที่มีองค์การบริหารชุมชนในรูปแบบของนิติบุคคลโครงการบ้านจัดสรร โดยผู้สื่อข่าวแต่ละท่านจะแนะนำผู้เชี่ยวชาญแต่ละกลุ่มๆละ 5 ท่าน นำข้อมูลที่ได้มาจัดลำดับตามคะแนนสูง-ต่ำ และดำเนินการคัดเลือกให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย จะได้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อขอความคิดเห็นจำนวน 15 ท่าน โดยจะสัมภาษณ์ภายหลังที่ได้ข้อมูลจากการออกแบบสอบถามในเบื้องต้นแล้ว

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยที่ใช้ในงานนี้เป็นการศึกษาเชิงบรรยาย (Descriptive Research) เพื่อนำมาประมวลข้อมูลที่จัดเก็บได้มานำเสนอรูปแบบการบริหารชุมชนที่เหมาะสม ในโครงการบ้านจัดสรรในระดับราคาต่างๆ อันจะเป็นการให้ข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบถึงความต้องการและมาตรฐานที่พึงจะเป็นในการดูแลการบริหารชุมชนในโครงการจัดสรรที่ดิน โดยมีรูปแบบการวิจัยดังนี้คือ

1. ศึกษาจากข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการวิจัย อาทิ เอกสารของทางราชการ อันประกอบด้วย ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) , ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 , มติพิเศษของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น
2. ศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ อาทิ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารชุมชน และข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน
3. ศึกษาจากข่าวสารที่ผ่านทางวารสารของทางราชการ สื่อสิ่งพิมพ์ในอันที่จะทราบ ปัญหาและลักษณะการดำเนินการของการบริหารชุมชนในโครงการบ้านจัดสรร
4. ศึกษาจากการสัมภาษณ์คณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรในโครงการจัดสรรที่ดินต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและรูปแบบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน
5. ศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์
6. นำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแบบสอบถาม
7. ทำการสอบถามเบื้องต้นโดยทดสอบกับผู้ซื้อบ้านในโครงการจัดสรร
8. ทำการปรับปรุงแบบสอบถามจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษา และแบบสอบถามเบื้องต้น เพื่อนำไปกำหนดตัวแปรในการวิเคราะห์
9. นำข้อมูลที่ได้อามาสอบถามมาประมวลผลในทางสถิติ แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อออกแบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ โดยการกำหนดหัวข้อในการสัมภาษณ์ตามข้อมูลที่ได้รับจากการสอบถามกลุ่มประชากร เพื่อให้ทราบผลและแนวทางการจัดตั้งองค์การบริหารชุมชน สำหรับโครงการบ้านจัดสรรที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. นำข้อมูลที่ได้รับการออกแบบสอบถามและสัมภาษณ์มาวิเคราะห์หาความเป็นไปได้ และประสิทธิภาพของรูปแบบการบริหารชุมชนที่เหมาะสม สำหรับโครงการบ้านจัดสรรในระดับราคาต่างๆ
2. นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์ เพื่อให้ทราบถึงมาตรฐานที่ทางราชการควรเข้าไปดูแลในโครงการจัดสรรที่ดิน ในระดับราคาต่างๆ เพื่อให้การอยู่อาศัยร่วมกันของผู้บริโภคในโครงการบ้านจัดสรรมีมาตรฐานที่เที่ยงตรงและไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ชุมชนในอนาคต
3. นำข้อมูลจากแบบสอบถามข้างต้นมาสร้างแบบสัมภาษณ์ เพื่อหาแนวทางการเป็นไปได้ในการมีองค์การบริหารชุมชน โดยให้ผู้เชี่ยวชาญที่ได้จากการคัดเลือกเป็นผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ดังกล่าว
4. นำข้อมูลที่ได้นำมาแปลความหมายและวิเคราะห์ ตามหลักวิชาการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
5. จัดทำรายงานการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและปัญหาการบริหารชุมชน สำหรับโครงการบ้านจัดสรร ในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่ความต้องการในอนาคต
2. เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบการบริหารชุมชน สำหรับโครงการบ้านจัดสรรที่เป็นที่ต้องการในระดับราคาต่างๆ และขนาดโครงการต่างๆ

3. เพื่อให้ทางราชการใช้เป็นฐานข้อมูล ในการกำหนดเงื่อนไขการออกมาตรฐานในการบริหารชุมชน สำหรับโครงการบ้านจัดสรร ในรูปแบบต่างๆในอนาคต

ข้อตกลงเบื้องต้นในการวิจัย

โครงการบ้านจัดสรรที่จะดำเนินการศึกษานั้นจะแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. แบ่งโดยขนาดโครงการตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้แบ่งโครงการจัดสรรที่ดินออกเป็น 3 ขนาดอันประกอบด้วย⁹
 - 1.1. โครงการขนาดเล็ก คือโครงการที่มีการแบ่งขนาดที่ดินเป็นแปลงย่อย ตั้งแต่ 10-99 แปลง หรือ เนื้อที่ต่ำกว่า 19 ไร่
 - 1.2. โครงการขนาดกลาง คือโครงการที่มีการแบ่งขนาดที่ดินเป็นแปลงย่อยตั้งแต่ 100-499 แปลง หรือ เนื้อที่ตั้งแต่ 19-100 ไร่
 - 1.3. โครงการขนาดใหญ่ คือโครงการที่มีการแบ่งขนาดที่ดินเป็นแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่
2. แบ่งตามระดับราคา อาศัยหลักการคำนวณโดยพิจารณากับราคาที่อยู่อาศัยภาคเอกชน และรายได้ครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-3539) ซึ่งมีการระบุถึงกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางในกลุ่มประชากรของกรุงเทพมหานคร¹⁰ โดยครัวเรือนที่มีรายได้ระดับปานกลาง จะมีรายได้ตั้งแต่ 12,000-67,000 บาท ซึ่งพิจารณาความสามารถในการจ่ายผ่อนชำระที่อยู่อาศัย ประมาณร้อยละ 30 ของรายได้ครอบครัว พบว่าจะสามารถผ่อนชำระที่อยู่อาศัยในราคา 700,001-3,000,000 บาท ซึ่งเมื่อกำหนดระดับราคาที่อยู่อาศัยในระดับราคาปานกลาง

⁹ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 10

¹⁰วสันต์ วัฒนวัฒนากิจ, "ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยและผู้บริหารหมู่บ้านโครงการดูแลบริหารชุมชน ประเภทบ้านจัดสรรขนาดกลางของภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตสาขาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) หน้า 40.

แล้ว จึงได้ใช้เกณฑ์ดังกล่าวกำหนดราคาที่อยู่อาศัยในระดับราคาสูงให้ต่ำกว่า และระดับราคาสูงให้สูงกว่าระดับราคาปานกลางที่ได้กำหนดไว้ สำหรับงานวิจัยดังกล่าวได้กำหนดระดับราคาที่อยู่อาศัยได้ 3 ระดับราคา ดังนี้คือ

- 2.1. ที่อยู่อาศัยระดับราคาล่าง ได้แก่ที่อยู่อาศัยที่มีราคาไม่เกินหน่วยละ 700,000 บาท
- 2.2. ที่อยู่อาศัยระดับราคาปานกลาง ได้แก่ที่อยู่อาศัยที่มีราคาตั้งแต่หน่วยละ 700,001-3,000,000 บาท
- 2.3. ที่อยู่อาศัยระดับราคาสูง ได้แก่ที่อยู่อาศัยที่มีราคาตั้งแต่หน่วยละ 3,000,001 บาทขึ้นไป

คำนิยามศัพท์

1. นิติบุคคลโครงการบ้านจัดสรร หมายถึงรูปแบบการบริหาร-จัดการดูแลในเรื่องต่างๆ ภายในชุมชนโครงการบ้านจัดสรร ซึ่งได้มีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นรูปแบบการบริหารงานรูปแบบหนึ่งขององค์การบริหารชุมชน สำหรับโครงการบ้านจัดสรร
2. ประเภทที่อยู่อาศัยในที่นี้จำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ บ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว (ทาวน์เฮ้าส์) และอาคารพาณิชย์
3. ปว. 288 หมายถึง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 อันเป็นกฎหมายที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน