

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

รูปแบบของที่อยู่อาศัยมีวิวัฒนาการมากขึ้นตามวันเวลาที่ผ่านไปและตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นโดยเปลี่ยนจากการที่เคยอยู่อย่างอิสระมาเป็นกรอยู่อาศัยร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น บ้านจัดสรร นับเป็นรูปแบบของที่อยู่อาศัยซึ่งยังคงได้รับความนิยมอยู่เสมอ เนื่องจากทำให้ผู้อยู่อาศัยรับรู้ได้ถึงความรู้สึกที่เป็นส่วนตัวมากกว่าที่อยู่อาศัยรูปแบบอื่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้มาตั้งแต่สมัยที่เริ่มมีการจัดสรรที่ดิน โดยได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรในการดูแลรักษาสาธารณูปโภค แต่ไม่มีสภาพบังคับเกี่ยวกับผลที่ผู้จัดสรรจะได้รับในกรณีที่ไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว ปัญหาการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอันเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรมักเกิดขึ้นอยู่เสมอในโครงการบ้านจัดสรร ทำให้บ้านจัดสรรในโครงการหลายแห่งเริ่มกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ผู้ที่อยู่ในชุมชนบ้านจัดสรรเดียวกันจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน มีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความรู้สึกว่าเป็นคนในชุมชนเดียวกัน การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะช่วยให้คนหมู่มากในสังคมบ้านจัดสรรสามารถอยู่อาศัยร่วมกันอย่างมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรต้องนำหลักการบริหารและการจัดการทั่วไปมาใช้ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดสายงาน การปฏิบัติขั้นดำเนินการ และการควบคุม โดยประยุกต์ให้ เข้ากันได้กับมนุษย์และสังคมที่แวดล้อมอยู่ทั้งภายในและภายนอกชุมชนบ้านจัดสรรให้เกิดความถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพสูงสุด การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรจะแลคล้ายระบบการเมืองหรือการปกครองแบบหนึ่งซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตย

ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรจะได้รับการพัฒนาให้เป็นผู้มีวินัย มีความรับผิดชอบ รู้จักการใช้ และเรียกร้องสิทธิของตนในทางที่ถูกต้อง รู้จักป้องกันสิทธิและประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรคือการบริหารและการจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่ลูกบ้านทุกคนในหมู่บ้านจัดสรรต้องใช้ร่วมกันให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการ บ้านจัดสรรและสังคมที่แวดล้อม

ผลจากสภาพบังคับของข้อ 30 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)* ได้ก่อปัญหาในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการทำหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือโอนสาธารณูปโภคให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น เข้ามารับผิดชอบก็ตาม ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เสมอจากกรณีเหล่านี้ได้แก่บรรดาผู้อยู่อาศัยในชุมชนบ้านจัดสรร ปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาดูแลบริหารชุมชนบ้านจัดสรรกันเองในหมู่บ้านจัดสรรหลายแห่ง เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในโครงการบ้านจัดสรรของตน แต่ก็ประสบปัญหาในกรณีที่ขาดความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนเดียวกัน และไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินงานและอำนาจของคณะกรรมการหมู่บ้าน

มาตรการทางกฎหมายซึ่งควรจะนำมาใช้คุ้มครองประชาชนผู้อยู่บ้านจัดสรรเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรได้แก่ การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการ การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐ หรือการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อที่จัดแลกันเอง โดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนผู้ซื้อ แต่ละมาตรการต่างมีข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดในการจะนำมาใช้ทั้งสิ้น กล่าวคือ การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการจะเป็นการขัดกันกับหลักโดยทั่วไปที่ว่าผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากสิ่งใดต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาสິงนั้น นอกจากนี้ ในความเป็นจริง ผู้ประกอบการย่อมต้องดำเนินโครงการใหม่ต่อไปเรื่อย ๆ ไม่อาจรับภาระอันหนักหน่วงนี้ได้ ในทางปฏิบัติจึงมักปรากฏว่ามีผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงที่จะทำหน้าที่ตามที่กฎหมาย

*โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3 เรื่องประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) กกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร

กำหนดอยู่เสมอ ส่วนการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐ มีข้อจำกัดอยู่ที่รัฐไม่สามารถดำเนินการดูแลโครงการบ้านจัดสรรทุกโครงการให้ทั่วถึงได้ เนื่องจากการขาดงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ สำหรับการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อที่จะดูแลกันเอง โดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนผู้ซื้อนั้น มีข้อจำกัดอยู่ที่การขาดกฎหมายมารองรับองค์กรดังกล่าว ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรมีแรงเกะเกี้ยวซึ่งกันและกันน้อยกว่าผู้อยู่อาศัยในอาคารชุด ถ้าหากรายใดไม่ให้ความร่วมมือ การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรก็จะดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น และจะชุลขลุ่ยมากยิ่งขึ้นเมื่อขาดเงินที่จะจัดเก็บมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว

การที่จะตัดสินใจเลือกรูปแบบขององค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรให้เกิดผลดีที่สุด เป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากองค์กรแต่ละรูปแบบต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป การจัดตั้งสหกรณ์ชุมชนบ้านจัดสรรเป็นรูปแบบหนึ่งที่เคยได้รับการเสนอแนะให้นำมาใช้ เนื่องจากเป็นการรวมตัวกันของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรในรูปแบบสมาชิกของสหกรณ์ เพื่อเลือกคณะกรรมการขึ้นมาบริหารงานตามความต้องการของสมาชิก โดยมีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่รองรับการดำเนินงานของสหกรณ์

กิจการสหกรณ์ในประเทศไทยไม่ใคร่เป็นที่นิยมแพร่หลาย เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสหกรณ์ ประกอบกับนิสัยของคนไทยที่รักความเป็นอิสระ ไม่ถนัดที่จะทำงานร่วมกันเป็นหมู่เหล่าในระยะยาว จะมีการรวมตัวกันในระยะสั้นเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ หรือรวมกันเพื่อกิจอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะหน้าเท่านั้น ลักษณะเหล่านี้ทำให้กิจการสหกรณ์ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่หลักการสหกรณ์จะมีส่วนช่วยให้รัฐลดความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายใหม่มาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการในสังคมได้ถ้ามีการนำระบบสหกรณ์มาใช้กันอย่างจริงจัง การยอมกันด้วยใจแต่ไร้กฎระเบียบที่จะกำหนดกรอบหรือขอบเขตให้ดำเนินการใด ๆ จึงเป็นสิ่งที่ยังไม่เหมาะสมกับอุปนิสัยของคนไทยในขณะนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับคนในเมืองซึ่งไม่ค่อยมีเวลาทำกิจกรรมเพื่อชุมชนเป็นส่วนรวมดังเช่นคนในชนบท

การจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรเป็นรูปแบบที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางว่าน่าจะนำมาใช้ในสังคมบ้านจัดสรรของไทย ทั้งนี้ อาจทำโดยตุลาการจัดตั้ง

องค์กรในต่างประเทศที่มีระบบการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรมานานแล้ว เป็นแบบอย่าง เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการประยุกต์ให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงในประเทศของเราหรือ อาจจัดตั้งองค์กรโดยนำแนวความคิดของนิติบุคคลอาคารชุดมาใช้ ขณะเดียวกันกระแสความคิด อีกด้านหนึ่งก็คัดค้านว่าเราไม่ควรนำแนวความคิดของนิติบุคคลอาคารชุดมาใช้ เนื่องจากการ อยู่อาศัยในอาคารชุดและโครงการบ้านจัดสรรนั้นมีโมทัศน์ (Concept) ที่แตกต่างกัน ความ จำเป็นในการใช้ทรัพย์ที่เป็นส่วนกลางร่วมกันมีไม่เท่าเทียมกัน แรงเคเหวเก็ยระหว่างผู้อยู่ อาศัยด้วยกันจึงมีมากน้อยต่างกันด้วย ส่วนทางภาครัฐกลับมองว่าการจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหาร และจัดการชุมชนบ้านจัดสรรไม่น่าจะแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ได้มากนักโดยเทียบเคียงจากนิติบุคคล อาคารชุดที่เกิดขึ้นแล้วเป็นแนวทาง เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เสนอแนะให้ใช้วิธีค้าประกันการดูแล สาธารณูปโภคให้คงสภาพจนกว่าจะมีการยกให้เป็นสาธารณประโยชน์ซึ่งจะทำให้หน่วยงานของ รัฐในท้องถิ่นสามารถนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีมาบูรณะซ่อมแซมสาธารณูปโภคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการบ้านจัดสรรในกรุงเทพมหานครจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาจราจรได้ถ้าทาง กรุงเทพมหานครผู้รับผิดชอบดูแลจะทำการตัดถนนเชื่อมทะลุซอยต่าง ๆ ถึงกัน ส่วนองค์กรเพื่อ การบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรนั้นยังมีใช้สิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีเนื่องจากองค์กร นี้จะเหมาะสมสำหรับลูกบ้านที่มีความพร้อมแล้วที่จะจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตเท่านั้น หากลูกบ้านยังไม่พร้อมจะจ่ายเงิน การมีองค์กรนี้จะกลายเป็นภาระของผู้ซื้อบ้านจัดสรรไป สำหรับผู้ซื้อบ้านจัดสรรซึ่งนับเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารและจัดการชุมชน บ้านจัดสรรนั้น กลับแทบไม่มีบทบาทต่อสาธารณชนเลยตามอนุสัญญาสิทธิรักสงบและรักความเป็นอิสระ ของไทย ในระยะหลัง สังคมไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมของคนในเมือง ได้รับวัฒนธรรม จากต่างประเทศมากขึ้น ความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพเริ่มเปลี่ยนแปลงไป มีความ จำเป็นต้องใช้สาธารณูปโภคต่าง ๆ ร่วมกันมากขึ้นกว่าสมัยก่อน เมื่อประชาชนได้รับการศึกษา สูงขึ้น ก็เริ่มมีความเข้าใจในระบอบการปกครอง เศรษฐกิจ และการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ ประชาชนเริ่มรู้จักเรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตน รวมทั้งการใช้สิทธิออกเสียงเพื่อปกป้อง ประโยชน์ของส่วนรวมตลอดจนแสวงหาหนทางที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของตนให้ดีขึ้นท่ามกลาง ความสับสนวุ่นวายของสังคมเมือง จึงมีผู้ซื้อบ้านจัดสรรจากโครงการจัดสรรจำนวนไม่น้อยที่ เริ่มเข้าใจถึงความจำเป็นที่ต้องมีการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร ผู้ซื้อบ้านจัดสรร ที่มีความเห็นเช่นนี้กำลังทวีจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ ตามสัดส่วนของโครงการบ้านจัดสรรที่ขยายตัว ตามสังคมเมืองออกไป

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาทางด้านกฎหมาย ผู้เขียนพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้มีการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสม เข้าไปรองรับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรโดยพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร เป็นเรื่องที่ประกอบด้วย การดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการบ้านจัดสรร รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อย และระเบียบวินัยให้หมู่บ้านจัดสรร เกิดความร่มเย็นเป็นสุข ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในโครงการบ้านจัดสรรไม่ต้องพบกับสภาพที่ที่อยู่อาศัยของตนกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ทั้งยังเป็น การยกระดับคุณภาพชีวิตของตนด้วย การที่จะแก้ไขปัญหาความขัดข้องที่เคยมีมาในการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรจึงควรมุ่งหาทฤษฎีว่าด้วยอำนาจของรัฐ (Police Power) และแนวคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) มาใช้ มีการบัญญัติกฎหมายให้ผู้อยู่บ้านจัดสรรในโครงการจัดสรรมีหน้าที่ดูแลบริหารชุมชนบ้านจัดสรรกันเอง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้อยู่จะทราบความต้องการที่แท้จริงของชุมชนของตนมากที่สุด ทั้งยังเป็นแนวทางซึ่งเป็นประชาธิปไตยเบื้องต้นภายในชุมชนบ้านจัดสรร เนื่องจากเป็นการบริหารโดยคนในหมู่บ้าน เพื่อคนในหมู่บ้านเอง เป็นลักษณะทำนองเดียวกันกับการที่ประชาชนทั่วประเทศ เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน ประชาชนในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง เลือกสมาชิกสภาประจำจังหวัดนั้น หรือประชาชนในเขตใดเขตหนึ่ง เลือกสมาชิกสภาประจำเขตนั้น

2. การจัดตั้งองค์กรเพื่อการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรควรกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นเมื่อทางโครงการจัดสรรได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปบางส่วนแล้ว เช่น อาจกำหนดให้องค์กรดังกล่าว เริ่มต้นภายในระยะเวลาหกเดือนหลังจากผู้อยู่บ้านจัดสรรในโครงการได้รับการโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้วครั้งหนึ่งของจำนวนบ้านจัดสรรในโครงการ เป็นต้น เพื่อให้มีตัวแทนของลูกบ้านเข้าอยู่อาศัยในโครงการจัดสรรบ้างแล้ว มิใช่เป็นการตั้งองค์กรขึ้นเป็นครั้งแรกจากตัวแทนของผู้ประกอบการ ในขณะที่เดียวกัน ก็ไม่เป็นการจัดตั้งองค์กรล่าช้าเกินไปจนอาจ

เกิดความเสื่อมเสียหายแก่สาธารณูปโภคในโครงการบ้านจัดสรรไปบ้างแล้ว อนึ่ง ขนาดขององค์กร ก็เป็นประเด็นหนึ่งซึ่งควรนำมาพิจารณาด้วย ควรระบุในองค์กรหนึ่ง ๆ ดูแลบริหารหมู่บ้านจัดสรรได้ไม่เกินจำนวนบ้านที่กำหนดไว้ เพื่อป้องกันมิให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเชื่องช้า ขาดความคล่องตัว นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงความพร้อมของผู้ซื้อบ้านจัดสรรที่จะให้องค์กรด้วยซึ่งอาจกำหนดให้มีการแบ่งระดับของความพร้อมโดยดูจากกำลังซื้อของผู้ซื้อเป็นหลัก และอาจพิจารณาจากขนาดของโครงการหรือทำเลที่ตั้งของชุมชนด้วย เนื่องจากการออกกฎหมายบังคับโดยไม่คำนึงถึงระดับความจำเป็นของผู้อยู่อาศัยนั้นจะเป็นการก่อภาระแก่ผู้อยู่อาศัยแทนที่จะเสริมสร้างความสุขให้

3. ควรให้นิยามของคำว่า "สาธารณูปโภค" และ "บริการสาธารณะ" อย่างชัดเจนว่าสิ่งใดคือสาธารณูปโภค สิ่งใดคือบริการสาธารณะ คำว่า "สาธารณูปโภค" ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายไว้ว่า¹ "การประกอบารเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นสาธารณะ" ซึ่งน่าจะหมายถึงถนน ท่อระบายน้ำ และไฟฟ้าประปาทำนองนี้ แต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 30 กลับยกตัวอย่างว่า "เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น" ทั้ง ๆ ที่ในข้อ 9 (4) ได้กล่าวถึง "สิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ" อันแสดงให้เห็นว่าสาธารณูปโภคมิใช่สวนสาธารณะหรือสนามเด็กเล่น เพราะนั่นเป็นบริการสาธารณะ ดังนั้น สาธารณูปโภคจึงน่าจะหมายถึงสิ่งที่อำนาจประโยชน์ต่อส่วนรวม มิใช่สิ่งที่อำนาจประโยชน์เฉพาะเรื่อง เฉพาะราวอย่างสวนสาธารณะหรือสนามเด็กเล่น การให้นิยามที่ชัดเจนจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยไม่มีสับสน เมื่อได้แบ่งแยกสาธารณูปโภคออกจากบริการสาธารณะอย่างชัดเจนแล้วก็กำหนดให้สาธารณูปโภคเป็นสิ่งที่องค์กรจำต้องทำประกันการดูแลรักษาไว้ ในเวลาที่ต้องเสียเบี้ยประกันองค์กรจะเสียค่าใช้จ่ายน้อย เมื่อเทียบกับการได้รับการชดเชยคืนในยามที่สาธารณูปโภคนั้นเกิดความเสียหายสำหรับบริการสาธารณะนั้นถือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตซึ่งแต่ละคนอาจเลือกได้ตามอัธยาศัยของตน ผู้ที่ต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าย่อมต้องเสียค่าใช้จ่ายแพงกว่า

¹สมพร พรหมพิตร, ซื้อบ้านอย่างไร ไม่ให้ถูกโกง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2532), หน้า 20

ผู้ซื้อบ้านจัดสรรบางรายอาจต้องการความปลอดภัยสูงกว่ามาตรฐานหรือต้องการได้รับการที่ดีเป็นพิเศษ บุคคลเหล่านี้จะเลือกอาศัยอยู่ในชุมชนบ้านจัดสรรที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกในแบบที่ตนพอใจและมีความเต็มใจจะเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น หากกฎหมายบังคับให้องค์กรต้องทำประกันการดูแลบริการสาธารณะ ในกรณีที่ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรต้องการปรับปรุงบริการสาธารณะให้ดีขึ้นย่อมไม่อาจเรียกให้ผู้รับประกันจ่ายเงินในส่วนนี้ได้ เนื่องจากผู้รับประกันมีหน้าที่จ่ายชดใช้ต่อความเสียหายหรือทำให้สิ่งนั้นคืนสภาพดังเดิมเท่านั้น

4. ควรระบุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในภายหลัง เช่น การกระทำเช่นใดจึงจะถือว่าเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ หรือในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการกระทำตามวัตถุประสงค์จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด ปัญหาซึ่งมักเกิดขึ้นกับการดำเนินการขององค์กรใหม่ ๆ ตามกฎหมายได้แก่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร กล่าวคือ เมื่อองค์กรมิได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้โดยชัดแจ้งว่าจะไม่กระทำการใด ๆ ในทางมุ่งค้าหากำไร การที่องค์กรมีรายได้ก็ย่อมต้องมีภาระหน้าที่ที่จะเสียภาษีให้แก่รัฐ การที่มีผู้ให้ความเห็นว่าองค์กรจะมีภาระต้องเสียภาษีให้แก่รัฐหรือไม่ขึ้นอยู่กับชื่อหรือค่านำหน้าซึ่งใช้เรียกองค์กรนั้น ผู้เขียนเห็นว่าความเห็นดังกล่าวยังคงคลาดเคลื่อนต่อหลักการในทางภาษีอยู่บ้าง กล่าวคือ แม้องค์กรจะมีค่านำหน้าซึ่งแลดูคล้ายกับว่าองค์กรไม่มีวัตถุประสงค์ในทางค้าหากำไร แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรได้กระทำการเป็นทางค้าหากำไรแล้ว องค์กรก็ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐอยู่นั่นเอง

5. ควรกำหนดเกี่ยวกับการที่ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรว่าทำได้อย่างไรบ้าง เพื่อให้การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ทำให้เกิดความขัดข้องอันเนื่องมาจากการรอมติของสมาชิกส่วนใหญ่เกินไป ในเบื้องต้นอาจกำหนดตัวเลขของการมีส่วนร่วมที่ไม่สูงนัก เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของไทย และเปิดโอกาสให้มีการยืดหยุ่นได้ตามสมควร

6. โดยที่ปัญหาในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรส่วนใหญ่เกิดจากการขาดแคลนเงินสำหรับใช้ในการดำเนินการ กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ประกอบการหรือภาครัฐต่างก็

ปฏิเสธที่จะรับภาระดูแลชุมชนบ้านจัดสรรทั้งสิ้น เนื่องมาจากการขาดเงินที่จะนำมาใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว ต่างฝ่ายจึงต่างผลักภาระกันไปมาอยู่ตลอดเวลา ในการออกกฎหมายจึงควรจรรยาบรรณถึงระบบค่าใช้จ่ายในทรัพย์สินส่วนกลางที่ลูกบ้านต้องใช้ร่วมกันด้วยว่า จะมีค่าใช้จ่ายใดบ้าง การจัดเก็บจะทำอย่างไร ในกรณีที่จัดเก็บไม่ได้จะมีบทลงโทษหรือไม่ เพียงใด มีการกำหนดบุริมสิทธิอย่างไรจึงเหมาะสม อัตราส่วนค่าใช้จ่ายควรผันแปรไปตามสิ่งใดเป็นเกณฑ์ ถ้าไม่สามารถกำหนดระบบค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ การจัดตั้งองค์กรเพื่อการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรจะไม่แตกต่างกับการดำเนินการโดยคณะกรรมการหมู่บ้านในปัจจุบันนี้เลย ในการกำหนดบทลงโทษควรคำนึงถึงมาตรการที่เป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็วในทางปฏิบัติยิ่งกว่า การที่จะกำหนดมาตรการลงโทษซึ่งรุนแรงแต่ต้องใช้เวลานานในการตัดสินลงโทษ เนื่องจากความผิดของการไม่ชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางมิได้ เป็นความผิดรุนแรงถึงขนาดที่จะส่งผลกระทบต่อมหาชนในระยะสั้น แต่เป็นความผิดเล็กน้อยซึ่งอาจเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ การที่จะกำหนดบทลงโทษถึงขนาดนี้สามารถยึดทรัพย์สินไปขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้เล็กน้อย จะแลดูเป็นเรื่องที่ยุ่ยากเกินความจำเป็นในทางปฏิบัติ ตัวอย่างของบทลงโทษที่อาจนำมาใช้ได้ ได้แก่ การงดจ่ายน้ำประปา โดยกำหนดให้ใช้เงินขององค์กรในการจ่ายเงินประกันการใช้น้ำประปาของบ้านจัดสรรทุกหลังในโครงการ (ในกรณีเช่นนี้ ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรไว้ให้สามารถดำเนินการ เพื่หารายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้หรือมิฉะนั้นก็ต้องระบุไว้ว่า รายได้ขององค์กรจะมาจากแหล่งใด) เมื่อผู้อยู่อาศัยในบ้านจัดสรรหลังใดไม่ชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง กำหนดให้องค์กรมีอำนาจถอนเงินประกันการใช้น้ำประปาของบ้านหลังนั้นได้ เป็นต้น

7. การกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการรุกร้าพื้นที่ส่วนกลาง

เนื่องจากหมู่บ้านจัดสรรที่ถือกำเนิดมานานมักประสบปัญหาดังกล่าวอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่บ้านจัดสรรระดับกลางลงมาจนถึงระดับล่าง การรุกร้าพื้นที่ส่วนกลางมักเกิดขึ้นเป็นสัดส่วนผันแปรตามระยะเวลาที่ผ่านมาทำให้ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนบ้านจัดสรรลดลงทุกที่ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเดียวกันต่างได้รับความไม่สะดวกจากการรุกร้าพื้นที่ส่วนกลางนั้น บางคนก็สูญเสียทัศนียภาพอันงดงามที่เคยได้รับไป เนื่องจากการต่อเติมบ้านของเพื่อนบ้าน กรณีเช่นนี้อาจนำวิธีการของต่างประเทศบางประเทศมาประยุกต์ใช้ โดยกำหนดให้ผู้ที่ต่อเติมอาคารบ้านจัดสรรต้องขออนุญาตต่อเติมอาคารจากองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรแห่งนั้นอยู่ เมื่อได้รับอนุญาตเรียบร้อยแล้วจึงดำเนินการต่อเติมอาคารได้ มิฉะนั้น

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐจะไม่อนุญาตให้ผู้อยู่อาศัยรายนั้นต่อเติมอาคาร

8. โดยเหตุที่การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรประกอบด้วยส่วนที่เป็น การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคซึ่งรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เช่นว่านั้น กับส่วนที่เป็นบริการสาธารณะพิเศษที่ผู้ประกอบการ ของโครงการบ้านจัดสรรแต่ละแห่งจัดให้ การที่จะผลักระการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและ บริการสาธารณะให้ตกแก่รัฐ ผู้ประกอบการ หรือผู้อยู่อาศัยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว ย่อมไม่เป็นธรรม ในส่วนของสาธารณูปโภคนั้น ผู้อยู่อาศัยในชุมชนบ้านจัดสรรพึงได้รับบริการ จากรัฐเท่าเทียมกับประชาชนที่อยู่อาศัยนอกชุมชนบ้านจัดสรร เมื่อรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนนี้ รัฐย่อมต้องมีปัจจัยที่จะเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานตามหน้าที่อย่างเพียงพอ นั่นคือ รัฐจะต้อง ได้รับการสนับสนุนทั้งทางด้านงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ ในการนี้จะเห็นได้ว่าหน่วยงาน ส่วนท้องถิ่นของรัฐเป็นผู้มีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในชุมชนบ้านจัดสรรโดยตรง การ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีและใช้จ่ายเงินที่ได้จากภาษีให้เกิดความชัดเจนว่าภาษีส่วนกลาง และภาษีส่วนท้องถิ่นจะมีระบบการจัดเก็บกันอย่างไร ตลอดจนการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการ จัดเก็บภาษีดังกล่าวจะกำหนดให้มีอัตราส่วนสำหรับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐอย่างไร น่าจะ เป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เมื่อประชาชนผู้อยู่อาศัยใน ชุมชนบ้านจัดสรรได้ทราบนโยบายเกี่ยวกับระบบภาษีของรัฐอย่างแน่ชัดก็ย่อมมีความเต็มใจที่จะ เสียภาษีให้แก่รัฐ เนื่องจากเล็งเห็นผลแล้วว่า เงินภาษีที่ตนจ่ายไปนั้นจะสะท้อนกลับมาเป็น สวัสดิการแก่ชุมชนของตนมากน้อยเพียงใด รัฐเองก็จะได้รับชำระภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ทำให้มีงบประมาณมากขึ้นในการใช้จ่ายตามหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐ ก็จะมีเงินงบประมาณมาใช้ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในท้องถิ่นเช่นเดียวกัน เมื่อน้ำที่ ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของชุมชนบ้านจัดสรรได้รับการดูแลโดยภาครัฐเช่นนี้ ชุมชน บ้านจัดสรรจะมีกำลังเพียงพอที่จะดูแลรักษาบริการสาธารณะส่วนที่เหลือได้อย่างราบรื่นมากขึ้น ในกรณีที่รัฐไม่สามารถปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการจัดเก็บ ภาษี หรือในกรณีที่ปรับปรุงระบบดังกล่าวแล้ว แต่ยังคงขาดแคลนงบประมาณจนเป็นเหตุให้ไม่ สามารถนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในชุมชนบ้านจัดสรรได้ ผู้อยู่ อาศัยในชุมชนบ้านจัดสรรย่อมต้องรวมตัวกันเพื่อช่วยกันป้องกันและแก้ไขชุมชนบ้านจัดสรรของ ตนให้พ้นจากสภาพเสื่อมโทรมและยกระดับคุณภาพชีวิตของตนให้ดีขึ้น

9. ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชน

บ้านจัดสรรเป็นเรื่องของการจัดให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีใช้กรรมที่ต้องบัญญัติเป็นการรับด้านเพื่อให้ประชาชนพ้นจากภัยพิบัติ อาจถือได้ว่าเป็นทางเลือกที่รัฐจัดหาให้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสยกระดับคุณภาพชีวิตของตน ดังนั้น จึงไม่ควรใช้มาตรการบังคับให้ผู้อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรต้องเลือกหนทางที่รัฐจัดหาให้เพียงทางเดียว หมู่บ้านจัดสรรบางแห่งมีขนาดเล็กและประกอบด้วยผู้อยู่อาศัยประเภทที่ต้องคำนึงถึงการเข้ามาหากินเพื่อเลี้ยงปากท้องย่อมไม่สัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตของตนเท่าใดนัก หากรัฐใช้มาตรการบังคับให้บุคคลเหล่านี้เข้าร่วมโครงการที่กฎหมายกำหนด เขาย่อมขัดแย้งหรือกระทำการฝ่าฝืนอยู่เป็นนิตย์ ถ้ามีบุคคลประเภทนี้มาก ๆ ในที่สุดกฎหมายอาจถูกพิจารณายกเลิกไป กฎหมายจึงควรระบุเปิดช่องให้ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรมีสิทธิเลือกที่จะเข้าร่วมหรือออกจากโครงการตามความสมัครใจ ถ้าเลือกที่จะไม่เข้าร่วมในโครงการ ก็อาจบังคับให้ต้องยกสาธารณูปโภคเป็นสาธารณประโยชน์โดยรัฐจะต้องกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลโดยเฉพาะ ทั้งมีอำนาจที่จะจัดการบริหารให้สอดคล้องกับนโยบายและความจำเป็นของรัฐในด้านต่าง ๆ ได้ เช่น สามารถนำถนนในโครงการไปเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาจราจรได้

การที่จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรเพื่อรองรับองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตลอดจนรักษาความสงบสุขและความเป็นระเบียบในชุมชนบ้านจัดสรรนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มีฝ่ายใดคัดค้าน เนื่องจากทุกฝ่ายต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่าจะช่วยป้องกันสภาพเสื่อมโทรมมิให้เกิดแก่ชุมชนบ้านจัดสรรและสังคม แต่การที่จะมีกฎหมายในรูปแบบใดมารองรับองค์กรประเภทใดยังคงเป็นเรื่องที่สรุปให้ลงตัวไม่ได้แม้กระนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายก็ยังสนับสนุนให้สังคมเกิดความกล้าพอที่จะทดลองในสิ่งใหม่โดยถือว่า แม้จะไม่ได้ผลเต็มที่ แต่ก็ดีกว่าที่จะไม่เริ่มต้นเสียเลย อย่างน้อยที่สุดการมีกฎหมายขึ้นมารองรับองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรก็เป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวได้ นักลงทุนหรือผู้ประกอบการย่อมมีความกล้าที่จะลงทุนสร้างบ้านอย่างดี มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่ดีให้ รัฐเองก็ได้รับผลพลอยได้ในรูปของภาษีอากร และได้รับการแบ่งเบาภาระในการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในโครงการบ้านจัดสรรเหล่านี้ไปบ้าง การที่สังคมไทยจะก้าวไปสู่จุดที่เราคาดหวังได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องมีการสนับสนุนทั้งในทางรัฐศาสตร์และในทางนิติศาสตร์ไปพร้อมกัน ผู้เขียนเห็นว่าการ

บัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร ให้สามารถได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้อง น่าจะเป็นแนวทางในการบรรเทาปัญหาการขาดการดูแลรักษาสาธารณูปโภคภายในโครงการบ้านจัดสรรได้ นอกจากนี้จะเป็นการบรรเทาภาระของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนผู้ประกอบการแล้วยังส่งผลให้โครงการบ้านจัดสรรของไทยบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของสังคมในแง่ของคุณภาพชีวิตและการอยู่อาศัยร่วมกันอย่างมีความสุขอีกด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย