

### บทที่ 3

#### ข้อพิจารณา เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้วว่า การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรนับเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะช่วยให้คนหนุ่มมากในสังคมบ้านจัดสรรสามารถอยู่อาศัยร่วมกันอย่างมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ในบทนี้จึงขอหยิบยกข้อพิจารณา เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรมากกว่าในประเด็นหลัก 5 ประการ คือ

- 3.1 ปัญหาทางด้านผู้ประกอบการ
- 3.2 ปัญหาทางด้านผู้ซื้อบ้านจัดสรร
- 3.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) กับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร
- 3.4 ปัญหาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร
- 3.5 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองประชาชน เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร

#### 3.1 ปัญหาทางด้านผู้ประกอบการ

เมื่อใดก็ตามที่กล่าวถึงการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร ปัจจัยประการหนึ่งที่เรามักคำนึงถึงในเบื้องต้น ได้แก่ ผู้ประกอบการ เนื่องจากผู้ประกอบการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดบ้านจัดสรรขึ้น ผู้ประกอบการ เป็นผู้เลือกสถานที่ตั้งของโครงการบ้านจัดสรร กำหนดรูปแบบและขนาดของบ้านจัดสรร วิธีการในการจัดสรรที่ดิน การจัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ วิธีการก่อสร้าง วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง ตลอดจนวิธีการจำหน่ายบ้านและที่ดินจัดสรร นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดัง เช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไปอีกด้วย จนกว่าจะได้ถือศรัทธา

เหล่านี้ให้เป็นสาธารณประโยชน์หรือได้ออนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจัดสรรตั้งอยู่ในเขต ดั้งนั้น เมื่อกล่าวถึงการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรในด้านของผู้ประกอบการแล้ว จึงปรากฏปัญหาใหญ่ ๆ ทางด้านผู้ประกอบการ ดังนี้

### 3.1.1 การดูแลรักษาสาธารณูปโภคในโครงการบ้านจัดสรร

ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักจะใช้กลยุทธ์ทางการตลาด เพื่อจูงใจผู้ซื้อบ้านจัดสรรให้ตัดสินใจเลือกซื้อโครงการจัดสรรของตน กลยุทธ์ทางการตลาดเท่าที่นำมาใช้กันมีทั้งการลดราคาบ้านและที่ดิน การให้บ้านและที่ดินในทำเลแห่งหนึ่งมาแลกบ้านและที่ดินในทำเลอีกแห่งหนึ่งได้ การแถมอุปกรณ์เครื่องใช้และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ภายในบ้านให้พร้อมกับการขายบ้านและที่ดิน การเสนอว่าจะจัดทำสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกให้เด่นเป็นพิเศษยิ่งกว่าโครงการจัดสรรแห่งอื่น ๆ เป็นต้น การที่ผู้ประกอบการเสนอที่จะจัดทำสาธารณูปโภคให้เช่นนั้น ส่วนหนึ่งนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินแล้ว ก็ยังเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้บริโภคให้ได้รับความอยู่ดีมีสุข ผู้ประกอบการเองก็ได้รับผลประโยชน์ในแง่ที่เป็นชื่อเสียงของตน แต่สำหรับการดูแลรักษาสาธารณูปโภคในโครงการบ้านจัดสรรนั้น ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักมองว่าเป็นบริการหลังการขายซึ่งค่อนข้างจะควบคุมต้นทุนได้ยาก เนื่องจากอัตราการเสื่อมโทรมของสาธารณูปโภคมิได้เป็นตัวเลขที่แน่นอนตายตัว แต่ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการใช้สาธารณูปโภคของบรรดาผู้อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรแห่งนั้น ด้วยเหตุนี้เอง เราจึงมักพบเห็นอยู่เสมอว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักยินดีและเต็มใจที่จะเป็นผู้เริ่มต้นจัดทำสาธารณูปโภคในบ้านจัดสรรให้ แต่จะไม่เต็มใจที่จะรับภาระดูแลรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าว ตัวอย่างที่พบเห็นเป็นประจำในโครงการจัดสรรต่าง ๆ เช่นการทำถนนภายในโครงการให้แต่ไม่ซ่อมแซมให้ในกรณีถนนชำรุด การสร้างสวนสาธารณะและสนามเด็กเล่นให้แต่ไม่ดูแลรักษา บ่อยครั้งที่เสื่อมโทรมไปตามสภาพ การสร้างสระว่ายน้ำให้แต่ไม่เปลี่ยนถ่ายน้ำออกจากสระ ทำให้สกปรกจนใช้การไม่ได้ในที่สุด การสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียแต่ไม่ได้ดูแลให้ใช้บำบัดน้ำเสียได้อย่างจริงจัง หรือปิดกระแสไฟฟ้าไม่เดิน เครื่องอุปกรณ์บำบัดน้ำเสีย เป็นต้น เหตุผลที่ผู้ประกอบการมักจะยกขึ้นอ้างสำหรับกรณีตัวอย่างเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษา ซึ่งได้แก่ ค่าซ่อมแซมถนน ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้าและคลอรีนสำหรับใช้ในสระว่ายน้ำ ค่าไฟฟ้าในการเดิน



เครื่องบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ผู้ประกอบการบางรายที่ไม่มีทุนทรัพย์ เพียงพอก็อาจไม่ดูแลรักษา สาธารณูปโภคเหล่านี้ให้เลย เมื่อใดที่เจ้าหน้าที่บ้านจัดสรรได้หมดโครงการก็ย้ายสำนักงานขาย ออกไปทันที หรือไปทำโครงการใหม่ของตนต่อไป ผู้ประกอบการรายใดที่มีทุนทรัพย์อยู่บ้าง หรืออาจจะคำนวณต้นทุนในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคเหล่านี้รวมไว้ในราคาขายบ้านจัดสรร ตั้งแต่แรกแล้ว ก็อาจดำเนินการดูแลรักษาสาธารณูปโภคให้เป็นระยะเวลาหนึ่งตามกำลัง ทุนทรัพย์ของตน หลังจากนั้นก็หาหนทาง โอนหน้าที่ให้ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรดูแล กันเองต่อไปในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ตนมีเวลาและโอกาสไปจัดทำโครงการใหม่ต่อไปได้

### 3.1.2 การดูแลรักษาความปลอดภัยในโครงการบ้านจัดสรร

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เรื่องของความปลอดภัยของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐที่พึงจัด ให้เป็นสวัสดิการแก่ประชาชน ในทางปฏิบัติประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองมักได้รับการเหล่านี้ จากรัฐมากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเมือง ทั้ง ๆ ที่ประชาชนทุกคนต่างเสียภาษีให้รัฐโดย เสมอภาค ในพื้นที่ที่ห่างไกลตัวเมืองซึ่งมีกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มากนักนั้น แต่ละบ้านต้อง ช่วยตนเองโดยดูแลกันเองให้มากขึ้น ในทางปฏิบัติ การดูแลกันเองโดยจัดเวรยามในระหว่าง ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรเดียวกันนั้น จะเป็นภาระแก่ผู้อยู่อาศัยทั้งเป็นการยากที่จะกระทำ ได้ ดังนั้นจึงนิยมว่าจ้างมืออาชีพเข้ามาดำเนินการแทนในรูปของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

ความปลอดภัยที่เป็นหลักใหญ่มีสองประการคือ ภัยจากโจรกรรม และอัคคีภัย ระบบ ป้องกันการโจรกรรมและอัคคีภัยในที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดมักเป็นไปอย่างรัดกุมมากกว่า ในโครงการบ้านจัดสรร เนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้สามารถเฉลี่ยค่าใช้จ่ายให้แก่อาคารชุด แต่ละหน่วยได้ง่ายกว่าการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเฉลี่ยตามส่วนจากผู้ซื้อบ้านจัดสรรแต่ละราย ปัญหาในการดูแลรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้านจัดสรรเท่าที่ปรากฏ ได้แก่ การขาดการดูแล การขาดอุปกรณ์รักษาความปลอดภัย การไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรร การที่ผู้ประกอบการมีโครงการต่อเนื่องในบริเวณเดียวกันจนทำให้ต้องใช้เส้นทางในโครงการ แรกเป็นทางผ่านหรือเป็นเส้นทางร่วม ส่งผลให้ระบบรักษาความปลอดภัยหย่อนประสิทธิภาพ เนื่องจากดูแลได้ไม่ทั่วถึง เป็นต้น ในโครงการบ้านจัดสรรที่มีขนาดเล็กมักไม่มีระบบการดูแล รักษาความปลอดภัย เนื่องจากแรงเกะเกี้ยวระหว่างผู้อยู่อาศัยในโครงการมีน้อยตามจำนวน บ้าน ส่วนใหญ่เป็นลักษณะต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างดูแลรักษาความปลอดภัยเฉพาะบ้านของตน

ส่วนในโครงการบ้านจัดสรรขนาดใหญ่มักจะมีแรง เกาะเกี่ยวหรือความรู้สึกเป็นเจ้าของหมู่บ้านร่วมกันมากกว่าโครงการบ้านจัดสรรขนาดเล็ก เนื่องจากแต่ละคนมองเห็นได้ถึงความปลอดภัยในบ้านแต่ละหลังนั้นจะส่งผลรวมถึงความปลอดภัยแก่โครงการบ้านจัดสรรทั้งโครงการด้วย หากเกิดความเสียหายอย่างใดขึ้นในโครงการ ความเสียหายอาจมีปริมาณมากจนเกินกำลังที่บ้านแต่ละหลัง ซึ่งเป็นสมาชิกรายหนึ่งในโครงการจะต้านทานหรือรับไว้ได้โดยลำพัง นอกจากนี้การรวมตัวกันของผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนและกำลังต่อรองสูงกว่าโครงการบ้านจัดสรรขนาดเล็กนั้น ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการไม่กล้าเสี่ยงที่จะไม่จัดการดูแลรักษาความปลอดภัยให้ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้ประกอบการขนาดใหญ่ได้ ในทางปฏิบัติ การดูแลรักษาความปลอดภัยในโครงการบ้านจัดสรรจึงมีการดำเนินการให้เท่าที่จำเป็นและมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้อยู่อาศัยในโครงการ ถ้าหากโครงการใดที่ผู้อยู่อาศัยไม่ให้ความร่วมมือในการชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นจำนวนมากจนไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ก็จะไม่ค่อย ๆ ยกเลิกมาตรการดูแลรักษาความปลอดภัยนั้นไปในที่สุด

### 3.1.3 การรุกรานพื้นที่ส่วนรวม

ในโครงการขนาดใหญ่ที่มีการแบ่งช่วงระยะเวลาในการก่อสร้างบ้านจัดสรรโดยทยอยก่อสร้างไปเรื่อย ๆ นั้น มักพบปัญหาการรุกรานพื้นที่ส่วนรวมอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการนำพื้นที่ส่วนรวมไปให้บุคคลภายนอกใช้ประโยชน์ หรือการนำไปใช้ประโยชน์เอง แต่เป็นการใช้โดยผิดไปจากที่เคยตกลงไว้ อาทิเช่น การใช้พื้นที่ส่วนรวมเป็นที่วางอุปกรณ์ก่อสร้าง ใช้เป็นที่พักอาศัยของคนงานก่อสร้าง ใช้เป็นที่ทิ้งขยะ หรือใช้เป็นที่จอดรถบรรทุกวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น การกระทำดังกล่าวย่อมก่อความเดือดร้อนรำคาญใจแก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรทำให้ไม่ได้รับความสะดวกในการสัญจร ต้องหวาดระแวงภัยรอบด้าน ขาดสุขอนามัยในที่อยู่อาศัย

ในโครงการที่ก่อสร้างบ้านเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาการรุกรานพื้นที่ส่วนรวมขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น การใช้สวนสาธารณะเป็นที่ค้าขายโดยผู้ประกอบการเก็บค่าเช่าสถานที่หรือเป็นผู้ประกอบการค้าขายเสียเอง ทำให้ผู้อยู่อาศัยขาดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การปลูกสร้างสิ่งกีดขวางต่าง ๆ ทำให้ถนนภายในโครงการแคบลง ไม่สะดวกแก่การสัญจรหรือเอาถนนไปใช้จัดตลาดนัด ทำให้ได้รับความเดือดร้อนจากเสียงอึกทึกและทำให้เกิดความสกปรก เป็นต้น



### 3.1.4 การขาดการเตรียมการและการทำความเข้าใจกับผู้อยู่ในโครงการบ้านจัดสรร

ปัญหาหลายประการเกิดจากการกระทำในสิ่งที่ไม่ควรกระทำ ในขณะที่เดียวกันปัญหาบางประการก็อาจเกิดจากการไม่กระทำในสิ่งที่พึงกระทำ ดังเช่นในกรณีโครงการบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการหลายรายที่มีเจตนาดี มีคุณธรรมในการประกอบอาชีพของตน ไม่มุ่งค้ากำไรเกินควร หากแต่ต้องการให้ผู้บริโภคได้รับสิ่งที่ดีเป็นผลตอบแทนอันคุ้มค่าที่เขาได้ลงทุนไป อาทิเช่นประสงค์จะให้ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน และมีสิ่งแวดล้อมที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ผู้ประกอบการเหล่านี้จะพยายามเสนอแนะและจัดให้มีบริการต่าง ๆ หลังการขายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ บริการต่าง ๆ ดังกล่าวย่อมต้องมีต้นทุนในการให้บริการ ผู้ประกอบการที่ตีนั้นยอมไม่ผลักระทั่งหมดอันเกิดจากการให้บริการไปสู่ผู้บริโภค ครั้นจะรับภาระไว้เพียงฝ่ายเดียว ผู้ประกอบการก็ไม่สามารถดำรงกิจการของตนอยู่ได้ จำต้องมีการแบ่งเฉลี่ยภาระซึ่งกันและกัน ผู้ประกอบการแต่ละรายมีวิธีเฉลี่ยภาระความรับผิดชอบที่แตกต่างกันออกไป บางรายรวมลงไปในต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่ผู้ซื้อต้องจ่ายตั้งแต่แรกที่มีการซื้อขายบ้านจัดสรร บางรายแยกเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวภายหลังการซื้อขายแล้ว ผู้ซื้อบ้านแต่ละคนมีปฏิริยา ความรู้สึกนึกคิดต่อวิธีการแต่ละวิธีของผู้ประกอบการไม่เหมือนกัน บางคนพอใจที่จะได้ทราบวงเงินที่แท้จริงซึ่งตนต้องจ่ายในคราวเดียวเพื่อให้วางแผนทางด้านงบประมาณของตนได้ถูกต้องเหมาะสม บางคนพอใจที่จะจ่ายเงินจำนวนน้อยในตอนต้นและทยอยจ่ายเพิ่มเติมในภายหลัง เมื่อตนได้เข้าไปอยู่อาศัยในโครงการเรียบร้อยแล้ว ความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกันนี้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้หลายประการ ผู้บริโภคบางรายรู้สึกว่าคุณเองถูกผู้ประกอบการหลอกลวง ใช้เล่ห์กลฉกฉวยประโยชน์จากความไม่รู้กฎหมายหรือความไม่รู้เท่าทันของผู้บริโภค ในขณะที่ผู้ประกอบการอาจเห็นเป็นเพียงการนำกลยุทธ์ทางการตลาดมาใช้ เพื่อให้ผู้บริโภคเลือกซื้อโครงการบ้านจัดสรรของตนมากกว่าของผู้ประกอบการรายอื่น

ปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ อาจพิจารณาได้ว่ามีสาเหตุมาจากการขาดการเตรียมการของผู้ประกอบการและขาดการทำความเข้าใจกับผู้อยู่ในโครงการบ้านจัดสรร ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ประกอบการจะมองว่าเป็นเรื่องของกลยุทธ์ทางการตลาดอย่างไรก็ตามที่ ผู้บริโภคก็มีสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงเสมอเกี่ยวกับตัวสินค้าที่ตนจะบริโภคนั้น เช่นได้ทราบว่าในอนาคตตนจะเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลสินค้าที่ซื้อไปอย่างไรบ้าง ผู้ซื้อบ้านจัดสรรจึงควรจะได้เข้าใจถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตนตลอดจนได้ทราบข้อความจริงอันเกี่ยวเนื่องในการที่ตนจะซื้อบ้านจัดสรรใน

โครงการนั้น ผู้ประกอบการที่ขาดการเตรียมการย่อมเกิดความขลุกขลักในการดำเนินกระบวนการขายต่อผู้ซื้อบ้านจัดสรร การที่มีได้ทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรก็ทำให้ผู้อยู่อาศัยเกิดความสับสนว่ากรณี เช่นใดจึงจะถือว่าเป็นบริการเสริมของผู้ประกอบการ และกรณี เช่นใดจึงจะเป็นภาระที่ตนต้องมีส่วนร่วม เฉลี่ยจ่ายค่าบริการซึ่งตนได้รับนั้น

ผู้ประกอบการส่วนมากมักมุ่งที่จะขายบ้านในโครงการจัดสรรให้เร็วที่สุด และมักเน้นที่จะสร้างบ้านก่อนเพื่อให้โอนได้รวดเร็วและจะได้มีเงินทุนมาใช้หมุนเวียน ดังนั้นจึงมักล้มหรือละเลยที่จะเตรียมการเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการ เพราะคิดว่าเป็นเรื่องภายหลัง ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในเวลาต่อเนื่องกันเลยทีเดียว บางเรื่องก็ยังคงต้องเตรียมการล่วงหน้าเสียด้วยซ้ำไป ตามหลักของการบริหารที่ต้องมีการวางแผนมาก่อน การที่ผู้ประกอบการไม่แจ้งให้ผู้ซื้อบ้านจัดสรรทราบก่อนถึงเรื่องต่าง ๆ เหล่านั้น รวมทั้งไม่มีการอธิบายหรือทำความเข้าใจกับผู้ซื้อ แต่กลับประจบประแจงในสัญญาซื้อขายนั้น ในกรณีที่มีการชี้แจงด้วยดีก็อาจได้รับความร่วมมือ แต่ถ้าใช้วิธีบังคับกลาย ๆ หรือใช้วิธีมัดมือชกแล้ว ผู้บริโภคจะรู้สึกว่าเป็นภาระที่ถูกผู้ประกอบการผลักให้พวกเขาได้รับโดยที่พวกเขาไม่เต็มใจจะรับไว้

### 3.1.5 การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดูแลสาธารณูปโภคและการจัดบริการสาธารณะ

ในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคย่อมมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น หากผู้ประกอบการต้องรับภาระทั้งหมดก็คงไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอ และคงไม่มีผู้ประกอบการรายใดยอมแบกรับภาระ เช่นว่านั้น ประชาชนที่อยู่อาศัยในตัวเมืองหรือในถิ่นที่ไกลออกไปนอกตัวเมืองต่างเสียภาษีให้รัฐเท่าเทียมกัน แต่ดูเหมือนว่าผู้อยู่อาศัยในตัวเมืองจะได้รับบริการจากรัฐมากกว่า ตัวอย่างเช่นบริการเก็บขยะ โทรศัพท์ น้ำประปา ไฟฟ้า การดูแลซ่อมถนนหนทาง แม้ว่าทางโครงการบ้านจัดสรรจะยกถนนให้เป็นที่สาธารณะก็ตาม ความถี่ในการซ่อมแซมดูแลก็ไม่มากเท่ากับถนนในเมือง ดังนั้น ถ้าจะพิจารณาในแง่ของความเป็นธรรมตามเกณฑ์การเสียภาษีให้แก่รัฐแล้ว รัฐควรมีส่วนช่วยในการให้บริการแก่ประชาชนที่อยู่ในบ้านจัดสรรบ้าง แต่ในความเป็นจริงรัฐขาดทั้งงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการที่คิดจะประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรเป็นอาชีพก็ย่อมต้องรับภาระบริหารและจัดการไปโดยปริยาย นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ผู้ประกอบการรายใดที่ตั้งใจจะรักษาชื่อเสียงของตนก็จะรับภาระออกค่าใช้จ่าย หรือหาหนทางจัดการโดยประหยัดค่าใช้จ่ายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ส่วนผู้ประกอบการรายใดที่



ไม่ใส่ใจจะรักษาชื่อเสียงของตน ก็จะไม่ดำเนินการดูแลรักษาสาธารณูปโภค หรืออาจารย์เริ่มดำเนินการให้ในช่วงแรกแล้วก็ทิ้งไป ทำให้เกิดสภาพเสื่อมโทรมในโครงการบ้านจัดสรร ซึ่งเป็นเหตุให้ประชาชนมองภาพของผู้ประกอบการส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดว่า เป็นผู้ที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้ประกอบการบางรายอาจพิจารณาเลือกดำเนินการเท่าที่จำเป็น กล่าวคือ จัดทำและดูแลสาธารณูปโภคให้ แต่ไม่จัดให้มีบริการสาธารณะ

ขั้นต่อมาผู้ประกอบการแล้ว การใดที่เป็นการประกอบธุรกิจมิใช่การสาธารณูปโภคย่อมต้องกระทำไปโดยมุ่งหวังผลกำไรบ้างไม่มากก็น้อย ผู้ประกอบการบางรายที่ต้องการรักษาชื่อเสียงของตนในการประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรก็จะรับผิดชอบต่อดูแลรักษาสาธารณูปโภค และจัดบริการสาธารณะแก่โครงการของตน โดยมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวด้วย เพื่อช่วยลดภาระของตนลง เนื่องจากการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไม่มีกฎหมายรองรับให้เรียกเก็บได้ การที่ผู้ประกอบการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรได้จึงเป็นเรื่องของความยินยอมและความร่วมมือของผู้อยู่อาศัยเหล่านั้น ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายคือ ผู้ที่ยังไม่ได้เข้าอยู่อาศัยในโครงการไม่ยอมให้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่ตนยังมีได้เข้าใช้ประโยชน์ ผู้อยู่อาศัยในโครงการบางรายไม่ยอมจ่ายเนื่องจากเห็นว่า เป็นค่าใช้จ่ายที่แพงเกินสมควร ไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ตนได้รับ กล่าวโดยสรุปก็คือ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคและการจัดบริการสาธารณะจากผู้อยู่อาศัยได้ และไม่มีสภาพบังคับแก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรที่ไม่ชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวว่าจะได้รับผลอย่างไร

### 3.2 ปัญหาทางด้านผู้ซื้อบ้านจัดสรร

องค์ประกอบในการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรนอกเหนือจากผู้ประกอบการและตัวโครงการบ้านจัดสรรแล้ว ก็ได้แก่ ผู้ซื้อบ้านจัดสรร ซึ่งนับว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรอย่างยิ่ง เนื่องจากการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรจะมีแนวทางอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ซื้อบ้านจัดสรรเป็นสำคัญ มิฉะนั้นการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรก็จะไม่เกิดประโยชน์ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ เนื่องจากมิได้กระทำไปเพื่อชาวชุมชนบ้านจัดสรรอย่างแท้จริง ปัญหาในการบริหาร

และการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรที่มักพบเห็นเสมอทางด้านผู้ซื้อบ้านจัดสรรมีดังต่อไปนี้

### 3.2.1 การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

โดยเหตุที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ซึ่งได้บัญญัติหน้าที่ของ ผู้จัดสรรที่ดินในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคไว้นี้ไม่มีสภาพบังคับเกี่ยวกับผลที่ผู้จัดสรรจะได้รับ ในกรณีที่ไม่ดูแลสาธารณูปโภคดังกล่าว จึงมักปรากฏว่าถนน ประปา ไฟฟ้า ในหมู่บ้านจัดสรร หลายแห่งไม่ได้รับการบำรุงรักษา สภาพทั่วไปในโครงการบ้านจัดสรรมีความเสื่อมโทรมลงไป เป็นลำดับ โครงการบ้านจัดสรรบางแห่งหาทางออกโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลกันเอง ในหมู่บ้านโดยรับโอนหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคจากผู้ประกอบการ เนื่องจากผู้อยู่อาศัย ในโครงการไม่ต้องการอุทิศสาธารณูปโภคของหมู่บ้านให้เป็นสาธารณประโยชน์เพราะเกรงว่า จะขาดความเป็นส่วนตัวภายในหมู่บ้านของตน ทั้งยังเป็น การแสดงความร่วมมือร่วมใจกันในการดูแลหมู่บ้านจัดสรรของตนให้ปราศจากสภาพเสื่อมโทรมอีกด้วย

การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคโดยคณะกรรมการหมู่บ้านนี้ ต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจในระหว่างบรรดาลูกบ้านด้วยกัน ไม่มีกฎหมายฉบับใดมารองรับการดำเนินงานของ คณะกรรมการหมู่บ้าน หากลูกบ้านรายใดไม่ให้ความร่วมมือ ก็ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้บังคับเอา แก่ลูกบ้านรายนั้นได้ และถ้ามีผู้ไม่ให้ความร่วมมือหลาย ๆ คนในที่สุดคงต้องยุติการบำรุงรักษา สาธารณูปโภคภายในโครงการบ้านจัดสรรไป ด้วยเหตุนี้ การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในรูป ของคณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าว จึงต้องพยายามดำเนินการอย่างประหยัดค่าใช้จ่ายที่สุด กล่าวคือ จัดให้มีการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคเท่าที่จำเป็น เท่าที่จะพออยู่ได้โดยไม่มีสภาพ เสื่อมโทรม แต่ไม่เน้นความสวยงามเจริญตาเจริญใจเท่าใดนัก เพื่อให้เสียค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้ อนึ่ง การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในลักษณะเช่นนี้ อาจพิจารณาได้ว่า สาเหตุอีกประการหนึ่งซึ่งมักถูกมองข้ามก็คือ การขาดแรงเกาะเกี่ยวซึ่งกันและกันระหว่างผู้ซื้อ บ้านจัดสรรโครงการเดียวกัน แรงเกาะเกี่ยว เช่นว่านี้ของผู้อยู่อาศัยในอาคารชุดเดียวกันจะ พบเห็นได้ชัดเจนกว่า

### 3.2.2 การรื้อล้างพื้นที่ส่วนรวม

สัดส่วนของการรื้อล้างพื้นที่ส่วนรวมของผู้ประกอบการ มักคงที่หรือลดลงตามวันเวลา



ที่ผ่านไป ในขณะที่สัดส่วนเดียวกันของผู้ซื้อบ้านจัดสรรกลับจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ประกอบการการม้กรุกกล้าพื้นที่ส่วนรวมในช่วงที่ยังดำเนินการก่อสร้างบ้านไม่เสร็จเรียบร้อย ทั้งโครงการ เมื่อใดที่ดำเนินการเสร็จสิ้นก็จะถอนการรุกกล้าพื้นที่ส่วนรวมไป ส่วนในกรณีที่รุกกล้าพื้นที่ส่วนรวมหลังจากก่อสร้างบ้านเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็มักมีสัดส่วนคงที่ เนื่องจากเป็นการกระทำของผู้ประกอบการรายเดียว แต่การที่ผู้ซื้อบ้านจัดสรรรุกกล้าพื้นที่ส่วนรวมนั้น มักเริ่มต้นจากบริเวณเล็ก ๆ น้อย ๆ แล้วค่อยขยายวงกว้างออกไปเรื่อย ๆ จะมากน้อยเร็วช้าประการใดขึ้นอยู่กับปฏิกริยาของผู้ที่อยู่อาศัยร่วมในโครงการบ้านจัดสรรเดียวกันว่าจะมีหรือไม่เพียงใด หากโครงการบ้านจัดสรรใด ผู้ซื้อบ้านจัดสรรอยู่ร่วมกันแบบต่างคนต่างอยู่ ไม่สนใจประโยชน์ส่วนรวม สัดส่วนการรุกกล้าพื้นที่ส่วนรวมก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ตัวอย่างการรุกกล้าพื้นที่ส่วนรวมที่ผู้ซื้อบ้านจัดสรรมักกระทำกันได้แก่ การใช้ที่กัลักรกเป็นที่เก็บของส่วนตัว การขยายพื้นที่ใช้สอยออกมาหน้าบ้าน หรือหลังบ้าน เพื่อเป็นสถานที่ค้าขาย ทำให้ขาดความเป็นระเบียบและเป็นการเอาเปรียบ การจอดรถในซอยหรือตามถนนในหมู่บ้าน ทำให้การสัญจรส่วนรวมเกิดความขลุกขลัก หรือการต่อเติมอาคารโดยวางวัสดุอุปกรณ์ เกาะเกาะทางที่ใช้ร่วมกัน เป็นต้น การรุกกล้าพื้นที่ส่วนรวมในรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ ยิ่งนานวันก็จะยิ่งขยายวงกว้างออกไป ทำให้เป็นอุปสรรคแก่การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร

### 3.2.3 การขาดความร่วมมือ

คุณลักษณะประการหนึ่งของการบริหารและการจัดการคือ เป็นเรื่องที่มีกัเกี่ยวข้องกับความพยายามของกลุ่มหรือหมู่ การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรจะดำเนินไปได้ด้วยดีจะต้องได้รับความร่วมมือจากบรรดาผู้ซื้อบ้านจัดสรรในโครงการ การที่คนไทยมีอุปนิสัยรักความเป็นอิสระ จะร่วมมือร่วมใจกันก็ต่อเมื่อความเดือดร้อนหรือภัยพิบัติกำลังใกล้จะมาถึงส่วนรวมแล้วนั้น ทำให้ค่อนข้างเป็นอุปสรรคต่อการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรอยู่ไม่น้อย การขาดความสำนึกในความจำเป็นที่จะต้องป้องกันสิทธิและประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย จนกระทั่งมีผู้ให้ข้อคิดเห็นว่าการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรนั้น เป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไข ถ้าหากเราไม่สามารถจัดปัญหาการขาดความร่วมมือและหาแรงเคาะเกี่ยวระหว่างผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้วยกันได้

ปัญหาที่มักพบเห็นเกี่ยวกับเรื่องของการขาดความร่วมมือได้แก่ การไม่ช่วยกันปฏิบัติ ตามระเบียบที่ผู้ซื้อบ้านจัดสรรร่วมกันร่างเอาไว้ เช่น ระเบียบการจอดรถ ระเบียบการผ่าน เข้าออกหมู่บ้าน หรือการเมินเฉยต่อประโยชน์ที่ผู้อยู่ร่วมในโครงการบ้านจัดสรรได้รับแต่ ตนเองไม่ได้รับ เช่น ผู้ที่มีรถใช้ไม่ยอมร่วมจ่ายค่าซ่อมแซมทางเท้าโดยอ้างว่าตนใช้รถ ไม่ได้ ใช้ทางเท้า ส่วนผู้ที่ไม่มียานพาหนะก็ใช้ไม่ยอมร่วมจ่ายค่าซ่อมแซมถนนภายในโครงการโดยอ้างว่า ตนเองใช้ทางเท้า ไม่ได้ใช้ถนน<sup>1</sup> เป็นต้น

### 3.2.4 การขาดความรู้ในการบริหาร

ผู้ซื้อบ้านจัดสรรต่างคนต่างมาจากคนละทิศทาง ความรู้พื้นฐานก็แตกต่างกัน บางคน ได้รับเลือกเข้ามาเป็นกรรมการหมู่บ้านเนื่องจากเป็นผู้ที่มีอสังหาริมทรัพย์ มีคนรู้จักมาก แต่อาจไม่ ใช้ผู้ที่มีความรู้ในการบริหาร บ้างก็ขาดประสบการณ์ในการบริหาร การที่จะเป็นตัวแทนของคน ในหมู่บ้านนั้นต้องการการปฏิบัติที่ เกี่ยวข้องกับหลักอันแน่นอนบางอย่าง ซึ่งต้องเป็นที่ เข้าใจและ ปฏิบัติตามเพื่อผลสำเร็จที่ดีที่สุด ความสามารถที่จะวางแผน จัดสายงาน มอบหมาย วิเคราะห์ ขอคำแนะนำ ตัดสินใจ ควบคุมและได้รับความร่วมมือเหล่านี้ ต้องการการใช้ความสามารถที่ สำคัญ ซึ่งประกอบเป็นความชัดเจนของการเป็นผู้นำหรือตัวแทนของกลุ่ม ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ควรมีความรู้ เกี่ยวกับการปฏิบัติการทั้งหมดที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตน เพื่อจะได้สามารถ แนะนำแนวทางแก่ผู้ตามได้อย่างถูกต้องและมีผลตามเป้าหมาย การที่ผู้ซื้อบ้านจัดสรรขาดความรู้ ในการบริหาร เป็นเรื่อง ซึ่งยากที่จะป้องกันหรือแก้ไขได้ เพราะเราไม่สามารถเลือกประเภท ของผู้ที่จะมาซื้อบ้านจัดสรรได้ว่าต้องการให้เป็นผู้ที่มีความรู้ในการบริหารมากน้อยเพียงใด

### 3.2.5 การขาดอำนาจในการบริหาร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรเป็น เรื่องที่ยัง ไม่มีกฎหมายฉบับใดมารองรับ คงเป็นเพียงการอาศัยแรง เกาะ เกี่ยวระหว่างผู้อยู่อาศัยใน

---

<sup>1</sup>ประพันธ์ ทรัพย์แสง, "นิติบุคคลบ้านจัดสรรจะก่อหรือแก้ปัญหาคือ," เอกสารในการสัมมนาเรื่องนิติบุคคลบ้านจัดสรร เสนอที่โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค 3 กันยายน 2536. (อัสสาเนา)



โครงการบ้านจัดสรรเท่านั้น แรงแกะเกี้ยว เช่นว่านี้ก็นับว่ามีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแรงแกะเกี้ยวระหว่างผู้อยู่อาศัยในอาคารชุด การบริหารและการจัดการทั่วไปต้องมีบุคลากรมาทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเชื่อมโยงหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน การเชื่อมโยงนี้จำเป็นต้องใช้ความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ นักวิชาการเคยให้คำนิยามของคำว่า "อำนาจหน้าที่" ไว้ว่า เป็นอำนาจที่กะเกณฑ์ให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเหมาะสมต่อการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น<sup>2</sup> นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ยังหมายถึงอำนาจของการตัดสินใจและการติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามการตัดสินใจนั้นด้วย การขาดอำนาจในการบริหารจึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร

### 3.3 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) กับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 30 ได้กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมทางด้านสาธารณสุขปกค ดังนี้

"สาธารณสุขปกคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจ่ายอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดัง เช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายอมลดไปหรือเสื่อมความสะอาดมิได้

หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่มีผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต"

<sup>2</sup> เถาว์ลัย นันทากวีวัฒน์, หลักการจัดการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) หน้า 141.

สภาพบังคับของข้อ 30 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

- (1) สาธารณูปโภคตามโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตทุกแปลง ทุกประเภทตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามผลของกฎหมาย
- (2) ผู้จัดสรรและผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวไว้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไป จะกระทำการใด ๆ ให้ประโยชน์แก่การจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้
- (3) ผู้จัดสรรจะพ้นจากหน้าที่ดังกล่าวเมื่อ
  - (ก) อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือ
  - (ข) โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องถิ่นที่ดินจัดสรรอยู่ในเขต

### 3.4 ปัญหาของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร

ผลจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 3.3 ได้ก่อปัญหาในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีผู้ประกอบการจำหน่ายบ้านจัดสรรหมดแล้ว แต่ต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการอยู่อีก บางครั้งบริษัทที่ประกอบการได้เลิกกิจการไปแล้ว หรือไม่อาจบำรุงรักษาต่อไปได้ เป็นผลให้สาธารณูปโภคเสื่อมโทรม เช่น ถนนชำรุดทำให้ไม่สะดวกแก่การสัญจร ท่อระบายน้ำอุดตันทำให้น้ำท่วม สนามเด็กเล่นมีหญ้าขึ้นรกรุงรัง ไม่เหมาะสำหรับใช้ประโยชน์ในการนันทนาการ หรือบ่อบำบัดน้ำเสียไม่มีการเปิดเครื่องใช้ทำให้เกิดน้ำเน่าขัง เป็นต้น บางครั้งก็เกิดปัญหาผู้จัดสรรไม่ยอมโอนสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์ เพราะขัดกับผลประโยชน์ที่ผู้จัดสรรจะได้รับ นอกจากนี้ ก็มีปัญหาผู้จัดสรรต้องการโอนสาธารณูปโภคให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐเข้ามารับผิดชอบ เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล เป็นต้น แต่ทางหน่วยงานเหล่านั้นไม่ต้องการรับโอนเนื่องจากขาดงบประมาณหรือขาดกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะดูแลรักษา ผู้ประกอบการบางรายใช้วิธีโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ไม่มีผู้บำรุงรักษาเช่นเดียวกัน และบางครั้งอาจไม่ตรงตามความประสงค์ของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรบางแห่งที่ต้องการใช้



ประโยชน์จากสาธารณสุขปกโคในโครงการเฉพาะกลุ่มของตน ผู้ประกอบการบางรายต้องการ โอนให้ เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของหมู่บ้าน แต่ไม่ทราบว่า จะโอนให้ผู้ใด จนกระทั่งในที่สุด ผู้ที่ อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรหลายแห่งพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือสหกรณ์ขึ้น เพื่อบริหารชุมชนบ้านจัดสรรกันเอง โดยดูแลรักษาสาธารณสุขปกโคในโครงการ บ้านจัดสรร แต่ก็ประสบปัญหาในกรณีที่ขาดความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยด้วยกันและไม่มีความ ยอมรับ ปัญหาเหล่านี้จะได้รับการแก้ไขให้บรรเทาลงได้โดยการใช้มาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมาย เพื่อให้มีผล เป็นการคุ้มครองประชาชนที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรร

### 3.5 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองประชาชน เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการ ชุมชนบ้านจัดสรร

ปัญหาในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3.4 นั้น เกิดขึ้นอยู่เสมอมากบ้าง น้อยบ้างสุดแล้วแต่ความรับผิดชอบของผู้ซึ่ง เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นได้แก่ ผู้ประกอบการ หน่วยงานของรัฐ และประชาชนผู้ซื้อบ้านจัดสรร ทั้งนี้ เนื่องจากประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ได้บัญญัติหน้าที่ของผู้จัดสรรให้ดูแลรักษาสาธารณสุขปกโค ไว้ในข้อ 30 แต่ไม่มีสภาพบังคับว่า หากผู้จัดสรรที่ผิดไม่ดูแลรักษาสาธารณสุขปกโคดังกล่าวแล้ว จะมีผล เป็นประการใด มาตรการทางกฎหมายซึ่งควรนำมาใช้ในการคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อ บ้านจัดสรร เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร ได้แก่

#### 3.5.1 การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการ

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้ กำหนดให้ เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องดูแลรักษาสาธารณสุขปกโค เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อ ที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นการคุ้มครองประชาชน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับความ เป็นธรรมตลอดจน เป็นการปฏิบัติตามหลักที่ว่ารัฐควรมีหน้าที่กำกับ บบาทของเอกชนในการดำเนินธุรกิจ มิใช่เข้ามาจัดตัวเอง การกำหนดให้ เป็นหน้าที่ของ ผู้ประกอบการ ทำให้ผู้ประกอบการต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรร แม้จะก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ แล้ว รัฐก็จำต้องบัญญัติไว้ เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อให้ได้รับคุณภาพชีวิตที่ดีจากการอยู่อาศัยใน

โครงการบ้านจัดสรร การใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการจะสมบูรณ์ยิ่งขึ้นถ้าได้มีการบัญญัติสภาพบังคับในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยว่าผู้ประกอบการจะได้รับโทษอย่างไรในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ปัจจุบัน คณะอนุกรรมการทบทวนประกาศของคณะปฏิวัติด้านเศรษฐกิจ ได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำรายละเอียดของการพิจารณาในที่ประชุมไปทบทวน เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดินขึ้นใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ทางกรมที่ดินได้เสนอให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องดูแลสาธารณูปโภคให้คงสภาพจนกว่าจะมีการยกให้เป็นสาธารณประโยชน์ โดยผู้ประกอบการต้องค้ำประกันสาธารณูปโภคทั้งหมดจนกว่าจะโอนกรรมสิทธิ์ให้รัฐเป็นผู้ดูแล

หลักโดยทั่วไปมีอยู่ว่าผู้ที่ใช้หรือได้รับประโยชน์จากสิ่งใดต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาส่งนั้น การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการจึงเป็นเรื่องที่ขัดกันกับหลักโดยทั่วไป นอกจากนี้ในความเป็นจริง ผู้ประกอบการย่อมต้องดำเนินโครงการใหม่ต่อไปเรื่อย ๆ การที่จะรับผิดชอบรักษาสาธารณูปโภคให้แก่โครงการเดิมตลอดไปจึงนับเป็นภาระอันหนักหน่วงของผู้ประกอบการผูกพันให้คนปฏิบัติตามโดยอาศัยกฎหมายแต่เพียงลำพังนั้น มิใช่กรณีที่จะกระทำได้เสมอไปในทางปฏิบัติจึงปรากฏว่ามีผู้ประกอบการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นนี้ย่อม

### 3.5.2 การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐ

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 30 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ว่า "หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต" เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการหลุดพ้นจากภาระในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้เมื่อภาครัฐเข้ามารับผิดชอบบำรุงรักษาแทน หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดให้มีสาธารณูปโภค ตลอดจนบำรุงรักษา ดูแลสาธารณูปโภคเหล่านั้น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 เทศบาล ซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 สุขาภิบาล ซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 และจังหวัด ซึ่งมี



หน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

ในต่างประเทศ บ้านหรือที่อยู่อาศัยทุกหลังมักจะต้องเสียค่าธรรมเนียม หรือภาษีโรงเรือน เพราะผู้อยู่อาศัยจะได้รับบริการจากท้องถิ่น ส่วนในประเทศไทยเรา บ้านที่มีขนาดไม่ถึง 100 ตารางวา ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน บ้านที่อยู่ในเมือง ถ้ามีขนาดเล็กแทบไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เลย นอกจากค่าบริการเก็บขยะ แต่บ้านจัดสรรที่อยู่ชานเมืองกลับต้องเสียค่าใช้จ่ายหลายอย่าง เนื่องจากบริการของรัฐเข้าไปไม่ถึง นักวิชาการบางท่านเคยให้ความเห็นว่า เป็นการไม่ยุติธรรมที่จะให้ผู้ซื้อบ้านในโครงการบ้านจัดสรรที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งห่างออกไปต้องรับภาระค่าดูแลรักษาสาธารณูปโภค ในขณะที่ผู้ซื้อบ้านอยู่ในเมืองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ นอกจากค่าบริการเก็บขยะ<sup>3</sup>

การกำหนดให้ เป็นหน้าที่ของภาครัฐในการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรนั้น เนื่องจากรัฐเป็นผู้มีรายได้จากการเก็บภาษีโดยตรง รัฐมีหน้าที่ในการนำรายได้เหล่านั้นมาใช้จ่ายในการบำรุงพัฒนาประเทศเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดให้ เป็นหน้าที่ของภาครัฐในการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรร จะช่วยขจัดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการและผู้ซื้อบ้านจัดสรร ขจัดการเกิดกรณีต่างฝ่ายต่างโทษกันว่าเป็นต้นเหตุทำให้โครงการบ้านจัดสรรเสื่อมโทรมและขจัดปัญหาการออกค่าใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าวได้ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ความเสื่อมโทรมในโครงการบ้านจัดสรรก็มีได้หมดสิ้นไปเสียทีเดียว เนื่องจากภาครัฐไม่มีงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่มากพอที่จะดำเนินการดูแลโครงการบ้านจัดสรรทุกโครงการให้ทั่วถึงได้ แม้ว่ารัฐจะสามารถจ่ายค่าใช้จ่ายก่อนใหญ่ได้ เพราะมีเงินภาษีที่เก็บจากประชาชนทั่วประเทศ แต่รัฐก็ต้องกระจายรายได้เหล่านั้นออกไปเพื่อความเจริญของทุกภูมิภาคทั่วทั้งประเทศโดยไม่คำนึงว่าภูมิภาคใดชำระภาษีให้แก่รัฐเท่าใด และได้รับการกระจายรายได้ในสัดส่วนเดียวกันกับภาษีที่รัฐเรียกเก็บได้หรือไม่

<sup>3</sup>ฐานเศรษฐกิจ (26-29 กันยายน 2536).

### 3.5.3 การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อที่จะดูแลกันเอง โดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่แทนผู้ซื้อ

เนื่องจากกฎหมายที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินฉบับปัจจุบันอันได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) มีหลักการ วิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการจัดสรรที่ดิน ในขณะที่กรมที่ดินกำลังดำเนินการร่างกฎหมายฉบับนี้อยู่ โดยจะออกเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน ภาคเอกชนได้เสนอประเด็นผ่านมายังสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยว่า กฎหมายในปัจจุบันไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดูแลชุมชนหลังจากที่ทำการจัดสรรเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงเห็นควรกำหนดให้มีองค์กรดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เพื่อรักษาประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และกำหนดการโอนกรรมสิทธิ์สาธารณูปโภคให้แก่องค์กรดังกล่าว

การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อที่จะดูแลกันเอง โดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนผู้ซื้อนั้น เนื่องจากมีผู้สังเกตเห็นว่ามาตรการตามข้อ 3.5.1 และข้อ 3.5.2 ต่างก็มีอุปสรรคในการนำมาใช้ กล่าวคือ ผู้ประกอบการเป็นผู้ลงทุนจัดทำสาธารณูปโภคซึ่งนับได้ว่าเป็นการช่วยเหลือรัฐในการประหยัดงบประมาณที่จะต้องเข้าไปจัดทำเอง การที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรับภาระดูแลรักษาสาธารณูปโภคตลอดไปจึงแลดูไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการ เนื่องจากจะเป็นภาระของผู้ประกอบการต่อไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด ผู้ประกอบการจะขาดโอกาสที่จะไปดำเนินงานในธุรกิจโครงการต่อ ๆ ไปของตนเอง สำหรับการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐนั้นก็มิใช่อุปสรรคติดขัดในเรื่องงบประมาณอันมีจำกัดของรัฐ ทำให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยไม่สามารถได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนได้อย่างทันทั่วที่ ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าหากจะมองในแง่ของสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนควรมีโอกาสปกครองตนเอง และดำเนินธุรกิจได้ด้วยตนเอง โดยมีภาครัฐเป็นแต่เพียงผู้กำกับบทบาทของเอกชน มิใช่เข้าไปดำเนินการเสียเอง

ตามทฤษฎีสื่อธิในสิ่งแวดล้อม (The Environment Right Theory) ซึ่งพัฒนามาจากหลักสิทธิมนุษยชนนั้น ประชาชนพึงมีที่พักอาศัยที่ถูกลักษณะ รวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิ่งแวดล้อมที่ดีในหมู่บ้านจัดสรรเป็นเรื่องสำคัญในการสร้างคุณภาพชีวิต ผู้อยู่อาศัยบางรายมีโอกาสได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี เนื่องจากผู้ประกอบการให้ความสำคัญในการบริการ



หลังการขาย แต่ก็มีอีกหลายรายที่อยู่ในหมู่บ้านจัดสรรที่มีปัญหา จึงเกิดการเรียกร้องขอจัดตั้งองค์กรเพื่อดูแลกันเอง

ในต่างประเทศมีกลุ่มที่ทำหน้าที่ดูแลกันเองในชุมชน เป็นสมาคมของชุมชนที่เรียกว่า "Home Association" เป็นผู้เก็บเงินค่าบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางของกลุ่ม มีกฎระเบียบชุมชนที่เรียกว่า CCR (Conditions, Covenants and Regulation) หมู่บ้านบางแห่งแบ่งเป็นชุมชนย่อยหลายชุมชน แต่ละชุมชนย่อยก็อาจมีกฎเกณฑ์ของตนเองคือ มีทั้ง CCR หมู่บ้าน และ CCR ชุมชนย่อย ผู้ใดที่จะเข้ามาอยู่ในชุมชนก็ต้องรักษาคุณภาพของชุมชนของตนไว้<sup>4</sup>

นักกฎหมายไทยบางท่านเคยให้ความเห็นว่า การจัดระเบียบชุมชนเป็นเรื่องยาก เนื่องจากจะมีผลกระทบต่ออำนาจของรัฐในแง่ของการปกครอง แต่ถ้าเป็นการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกหรือให้บริการแล้ว ก็น่าจะทำได้ ขณะเดียวกันนักวิชาการบางท่านก็ได้ให้ความเห็นว่า วิธีปรับปรุงรูปแบบขององค์กรที่จะนำมาใช้ในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรมีหลายวิธี ถ้าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมกันคิดแก้ปัญหาด้วยความร่วมมือร่วมใจกัน ในที่สุดก็คงจะได้ข้อสรุปว่าจะใช้รูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับสังคมนั้นมากที่สุด การเริ่มต้นใช้ความพยายามร่วมมือร่วมใจกันนี้ น่าจะเป็นหนทางที่นำไปสู่การแก้ปัญหาได้มากกว่า การที่จะปล่อยให้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาซ้ำแล้วซ้ำเล่าสะสมพอกพูนไปเรื่อย ๆ ดังที่เคยเป็นมาในอดีต

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>4</sup>สัมภาษณ์ มานพ พงศ์ทัต, หัวหน้าภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์