

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

สาเหตุหนึ่งของปัญหาการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ภายหลังจากเข้าอยู่อาศัย คือ การขาดกฎหมายรองรับหรือกฎหมายที่มีอยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ทำให้การบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรที่ปฏิบัติอยู่เป็นไปอย่างไม่มีระบบ ไม่ได้มาตรฐาน เกิดความไม่พร้อมในการบริหารดูแล และไม่สามารถเรียกเก็บค่าบำรุงส่วนกลางได้ ส่งผลต่อสภาพแวดล้อม ทางกายภาพ และคุณภาพชีวิตในการอยู่อาศัยภายในหมู่บ้าน ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่ การจัดเก็บค่าบำรุงส่วนกลาง สาธารณูปโภคของโครงการชำรุด ความไม่ปลอดภัย และการให้บริการสาธารณะพื้นฐาน ทำให้สภาพแวดล้อมทางกายภาพและความเป็นอยู่ของชุมชนเสื่อมโทรม

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ สาระสำคัญส่วนหนึ่งของกฎหมาย คือ การแก้ไขปัญหาชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ภายหลังจากเข้าอยู่อาศัย และวางแนวทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรให้มีมาตรฐานมากขึ้น รวมทั้งมีผลบังคับใช้ย้อนหลังถึงโครงการจัดสรรที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 ด้วย โดยความตามกฎหมายใน หมวด 4 เรื่อง การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้สาธารณูปโภคของโครงการเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษา นอกจากนี้ได้เปิดทางเลือกให้กับผู้จัดสรรที่ดินสามารถพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้ เมื่อมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในการบริหารดูแลสาธารณูปโภคของโครงการไว้ 3 แนวทาง คือ

- แนวทาง 1 ผู้จัดสรรที่ดินเสนอแผนงาน ดูแลสาธารณูปโภคเอง โดยจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของโครงการ
- แนวทาง 2 การจัดตั้ง นิติบุคคลบ้านจัดสรร หรือ นิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนทรัพย์สินไปจัดการดูแลและบำรุงรักษา
- แนวทาง 3 การโอนทรัพย์สินส่วนกลางให้เป็น สาธารณะประโยชน์

จะเห็นว่ากฎหมายได้เปิดกว้างและวางแนวทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรให้ได้มาตรฐานขึ้น ทั้งโครงการจัดสรรที่ดินใหม่และเก่า ในกรณีที่มิพบเฉพาะกาลย้อนหลังไปถึงโครงการจัดสรรเก่าเป็นเรื่องที่ดี และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนหมู่บ้านจัดสรร เนื่องจากกฎหมายต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ประเด็นที่น่าสนใจ คือ หมู่บ้านจัดสรรที่มีการจัดการดูแลชุมชน จะเลือกแนว

ทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรตาม พ.ร.บ.จัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 แนวทางใด เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของชุมชนและการจัดการดูแลชุมชนที่มีอยู่เดิม

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิธีการและปัญหาของการจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ระดับราคาปานกลาง ในเขตกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาการเลือกแนวทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ระดับราคาปานกลาง ในเขตกรุงเทพมหานคร ตาม พ.ร.บ.จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งเน้นเฉพาะโครงการหมู่บ้านจัดสรร ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน ในพื้นที่กรุงเทพฯ โซนตะวันออกเฉียงเหนือ (แยกตามทำเล – แบบบ้าน – ราคา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 – พ.ศ.2541<sup>1</sup> จำนวน 203 โครงการ

กลุ่มประชากรที่ทำการศึกษา คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน ที่มีการเข้าอยู่อาศัยแล้ว และเป็นหมู่บ้านจัดสรรที่มีอายุโครงการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ขึ้นไป ในพื้นที่ศึกษา

## 1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

1. พื้นที่ในการศึกษาค้นคว้า พบว่า พื้นที่กรุงเทพฯ โซนตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนของหมู่บ้านจัดสรร ระดับราคาปานกลาง มากที่สุด ในเขตกรุงเทพมหานคร
2. ผู้วิจัยได้แบ่งราคาหมู่บ้านจัดสรร ระดับราคาปานกลาง คือ ตั้งแต่ 800,001 – 3,000,000<sup>2</sup> ล้านบาท ตามเกณฑ์การสำรวจของบริษัท เอเจนซี่ ฟอร์ เรอัลเอส-เตส แอฟเฟร์ส จำกัด
3. ผู้วิจัยได้แบ่งขนาดหมู่บ้านจัดสรรตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 หมวด 3. ข้อ 10. ขนาดของที่ดินจัดสรร ออกเป็น 3 ขนาด ดังนี้<sup>3</sup>
  - โครงการขนาดเล็ก หมายถึง โครงการที่มีการแบ่งขนาดที่ดินเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่าย ตั้งแต่ 10 – 99 แปลง หรือ เนื้อที่ต่ำกว่า 19 ไร่

<sup>1</sup> ธนาคารอาคารสงเคราะห์, รายงานการสำรวจวิจัย สถานการณ์ตลาดที่อยู่อาศัยและอาคารไร้ผู้อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ปี 2533 – เมษายน 2541 (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2541), หน้า 7.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

<sup>3</sup> สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์, กฎหมายอาคาร 2 (กรุงเทพฯ : เฉนเพชร, 2537), หน้า 9-1 – 9-39.

- โครงการขนาดกลาง หมายถึง โครงการที่มีการแบ่งขนาดที่ดินเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่าย ตั้งแต่ 100 – 499 แปลง หรือ เนื้อที่ตั้งแต่ 19 - 100 ไร่
- โครงการขนาดใหญ่ หมายถึง โครงการที่มีการแบ่งขนาดที่ดินเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่าย ตั้งแต่ 500 แปลง ขึ้นไป หรือ เนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่

### 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

พื้นที่กรุงเทพฯ ไชน่ตะวันออกเฉียงเหนือ<sup>4</sup> หมายถึง เขตบางกะปิ เขตบึงกุ่ม เขตหนองจอก เขตมีนบุรี เขตคลองสามวา และเขตลาดกระบัง

การบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร หมายถึง การบริหารและการจัดการเกี่ยวกับ สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ที่ทุกคนในหมู่บ้านจัดสรรต้องใช้ร่วมกัน ให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านจัดสรร โดยมีรูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีกฎหมายรับรอง

การจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร หมายถึง การบริหารและการจัดการเกี่ยวกับ สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ที่ทุกคนในหมู่บ้านจัดสรรต้องใช้ร่วมกัน ให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านจัดสรร โดยมีรูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้านที่ไม่มีกฎหมายรับรอง

คณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับความยินยอมโดยการเลือกตั้ง หรือวิธีการอื่นใดจากประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านจัดสรรแต่ละแห่ง ให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ หรือร่วมรับผิดชอบดำเนินการ หรือประสานงานให้มี หรือควบคุมดูแล การให้บริการสาธารณะพื้นฐานในหมู่บ้านจัดสรร โดยมีรูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีกฎหมายรับรองและไม่มีกฎหมายรับรอง

การบริการสาธารณะพื้นฐาน หมายถึง การบริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็น 4 ประเภท คือ การรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัย การบริการไฟฟ้าสาธารณะ การบริการน้ำประปา<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ธนาคารอาคารสงเคราะห์ . รายงานการสำรวจวิจัย สถานการณ์ตลาดที่อยู่อาศัยและอาคารไร้ผู้อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล ปี 2533 – เมษายน 2541 ( กรุงเทพฯ : ธนาคารอาคารสงเคราะห์ , 2541 ) , หน้า 34 – 37.

<sup>5</sup> มนูญ วัฒนโกเมร และคณะ , การจัดการชุมชนของหมู่บ้านจัดสรรในเขตชานเมือง กรุงเทพมหานครและในจังหวัดนนทบุรี ( กรุงเทพฯ : ม.ป.ท. , 2529 ) , หน้า106.

## 1.6 วิธีดำเนินการศึกษา

### 1. การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

1.1 โครงการหมู่บ้านจัดสรร ระดับราคา ตั้งแต่ 0.81 – 3.0 ล้านบาท ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน ในพื้นที่กรุงเทพฯโซนตะวันออกเฉียงเหนือ ( แยกตามทำเล – แบบบ้าน – ราคา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 – พ.ศ.2541

1.2 โครงการหมู่บ้านจัดสรรที่ดำเนินการก่อสร้างแล้ว และมีอายุโครงการอย่างน้อย 5 ปี เนื่องจากมีผู้เข้าอยู่อาศัยและมีการโอนกรรมสิทธิ์แล้วบางส่วน

จากการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า มีโครงการหมู่บ้านจัดสรร จำนวน 203 โครงการ ในพื้นที่ศึกษา ที่ตรงกับข้อกำหนดดังกล่าว

### 2. การสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูล

2.1 ศึกษาเก็บรวบรวมเอกสารต่างๆ ทฤษฎี งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

2.2 ศึกษาข้อมูลเอกสารทางราชการและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ.จัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 กรมที่ดิน วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร เป็นต้น

2.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ

2.3.1 การสำรวจและภาพถ่าย สภาพปัจจุบันของหมู่บ้านจัดสรร จำนวน 203 โครงการ ในเขตพื้นที่ศึกษา ที่แสดงถึงปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารดูแล รวมทั้งวิธีการสังเกตจากผู้วิจัย

2.3.2 แบบสัมภาษณ์ ที่มีโครงสร้าง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ประเด็นของคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน โดยแบ่งประเด็น ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของโครงการ ประกอบด้วย

1. สภาพทั่วไปของโครงการ จำนวนบ้านในโครงการ ระยะการก่อสร้าง
2. องค์ประกอบของโครงการ ได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ภายในโครงการของแต่ละโครงการที่มีไว้บริการ

ส่วนที่ 2 ข้อมูลการจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ประกอบด้วย

1. ด้านการจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน
  - 1.1 ลักษณะการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร
  - 1.2 การบริการสาธารณะพื้นฐานของหมู่บ้าน
2. ปัญหาต่างๆ ของการจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร
  - 2.1 ปัญหาการจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร
  - 2.2 ปัญหาการจัดเก็บค่าบำรุงดูแลส่วนกลาง

### 2.3 ปัญหาการบริการสาธารณะพื้นฐานของหมู่บ้าน

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ตาม พ.ร.บ. จัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ประกอบด้วย

1. การเลือกแนวทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ระดับราคาปานกลาง ตาม พ.ร.บ. จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่เหมาะสม
2. ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกแนวทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ระดับราคาปานกลาง ตาม พ.ร.บ.จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

### 2.4 การทดสอบแบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์และแบบสำรวจทางกายภาพที่ได้ ผู้วิจัยได้นำไปทดสอบ PRE-TEST กับคณะกรรมการบริหารดูแลหมู่บ้านจัดสรร จำนวนทั้งสิ้น 10 ราย จำนวน 2 ครั้ง โดยทำการสัมภาษณ์กับคณะกรรมการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร

สำหรับปัญหาและผลที่ได้จากการทำ PRE-TEST ทั้ง 2 ครั้งนี้ ได้นำมาปรับปรุงแบบสัมภาษณ์ เพื่อให้เข้าใจง่ายและสะดวกในการสัมภาษณ์ รวมทั้งเกิดความเที่ยงตรงในประเด็นก่อนนำไปใช้สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายจริงต่อไป

### 2.5 การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการนัดวันและทำการสัมภาษณ์คณะกรรมการหมู่บ้าน จำนวน 78 หมู่บ้าน เกี่ยวกับวิธีการและปัญหาของการจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรในปัจจุบัน รวมทั้งการเลือกแนวทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้าน ตาม พ.ร.บ.จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ด้วยตนเองทั้งหมด เพื่อให้ได้คำตอบตรงตามประเด็นที่ต้องการ โดยแต่ละหมู่บ้านจะใช้เวลาในการสัมภาษณ์ประมาณ 45 นาที

3. การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการหมู่บ้าน ดังนี้
  - 3.1 วิเคราะห์วิธีการและปัญหาด้านการจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ในปัจจุบัน
  - 3.2 วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกแนวทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ตาม พ.ร.บ.จัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543
  - 3.3 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดหมู่บ้านจัดสรรกับการจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร
4. สรุปผลการวิจัย

### 1.7 ข้อจำกัดของการวิจัย

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโครงการหมู่บ้านจัดสรรภาคเอกชน ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล พบว่ามีข้อจำกัดของการวิจัย คือ ข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการศึกษา รวมทั้งโครงการหมู่บ้านจัดสรรภาคเอกชน มีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วกรุงเทพฯและปริมณฑล จำเป็นต้องทำการเลือกตัวแทนพื้นที่ในการศึกษา

### 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงวิธีการและปัญหาของการจัดการดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ระดับราคาปานกลาง ในปัจจุบัน
2. ทราบถึงแนวทางการบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรระดับราคาปานกลาง ภายหลัง พ.ร.บ.จัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มีผลบังคับใช้