



สรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความคิดเห็นของผู้ประกอบการ สหหาริมทรัพย์เกี่ยวกับข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 และด้วยเหตุที่ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) นั้นเป็นกฎหมายแม่บทของข้อกำหนดฉบับนี้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำเสนอความคิดเห็นของผู้ประกอบการฯ เกี่ยวกับ ปว. 286 ฉบับนี้เข้าไว้ด้วย ความคิดเห็นของผู้ประกอบการที่ได้มาจะเป็นส่วนหนึ่งในการนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 และข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเอื้ออำนวยประโยชน์กับผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้กฎหมายอย่างเต็มที่

ในการสำรวจความคิดเห็นครั้งนี้ ผู้ประกอบการได้จัดทำแบบสอบถามเพื่อสอบถามผู้ประกอบการ สหหาริมทรัพย์ โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างจากผู้ประกอบการสหหาริมทรัพย์ที่เป็นสมาชิกของสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจสหหาริมทรัพย์ 2 สมาคม คือ สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมการค้า สหหาริมทรัพย์ โดยส่งแบบสอบถามไปทั้งสิ้น 500 ชุด โดยได้กลับมาจำนวน 78 ชุดสำหรับวิเคราะห์ความคิดเห็นดังกล่าว

จากการเก็บข้อมูลพบว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรายเล็กที่มีทุนจดทะเบียนของบริษัทต่ำกว่า 100 ล้านบาท โดยมีอยู่ร้อยละ 65.7 ของผู้ประกอบการทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ซึ่งมีอยู่ไม่มากนัก

ผลจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบการพบว่าประเด็นของ ปว. 286 และข้อกำหนดจัดสรรที่ดินที่ผู้ประกอบการเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขดังนี้

ประเด็นต่าง ๆ ของ ปว. 286 ที่ผู้ประกอบการเห็นว่าควรแก้ไข มีดังนี้

1. ประเด็นที่ 1 การให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นตรวจสอบการจัดสรรที่ดินและเรียกผู้จัดสรรที่ดินมาให้อภัยคำ แต่ไม่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดและออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ
2. ประเด็นที่ 3 การห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับอนุญาต
3. ประเด็นที่ 6 การทำสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาด ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย โดยจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและผู้จัดสรรที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ในมูลซื้อขายสหหาริมทรัพย์สำหรับราคาที่ยังค้างชำระอยู่
4. ประเด็นที่ 8 ในกรณีที่มีการชำระราคาที่ดินบางส่วนไม่ว่าครั้งใด ให้ผู้จัดสรรที่ดินทำบัญชีแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป

5. ประเด็นที่ 11. ผู้ที่ทำการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับใบอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
6. ประเด็นที่ 12 ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินโฆษณาแผนผัง โครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินผิดไปจากที่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท
7. ประเด็นที่ 13 ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินทำการโฆษณาแผนผัง โครงการ หรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท

ส่วนประเด็นของข้อกำหนดจัดสรรที่ดินที่ผู้ประกอบการเห็นว่าควรแก้ไข มีดังนี้

1. หมวดที่ 3 ประเด็นที่ 3 การกำหนดพื้นที่ต่ำสุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะสร้างบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว และอาคารพาณิชย์
2. หมวดที่ 4 ประเด็นที่ 2 การกำหนดให้สร้างทางเท้าบนถนนทุกเส้นในโครงการ
3. หมวดที่ 4 ประเด็นที่ 3 การกำหนดให้ความยาวของถนนจะต้องเป็นแนวตรงได้ไม่เกิน 600 เมตร
4. หมวดที่ 4 ประเด็นที่ 6 การให้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินในการปรับเปลี่ยนขนาดทางทิศทางเดินรถ ระดับและความลาดชัน ทางเลี้ยว ที่จอดรถ ที่กับริด และส่วนประกอบของถนนได้
5. หมวดที่ 10 ประเด็นที่ 1 การกำหนดพื้นที่ส่วนกลางร้อยละ 5 สำหรับที่สาธารณประโยชน์
6. หมวดที่ 10 ประเด็นที่ 2 การกำหนดให้มีโรงเรียนอนุบาลในการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่
7. หมวดที่ 10 ประเด็นที่ 3 การจัดเก็บและทำลายขยะภายในโครงการ

จากความคิดเห็นดังกล่าวสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไขในเรื่องของ ปว. 286

1. การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน
 2. การทำสัญญาระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร
 3. การกำหนดบทลงโทษกับผู้จัดสรรที่ดินที่ฝ่าฝืนกฎหมาย
- ประเด็นในเรื่องข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน
1. การกำหนดขนาดของที่ดิน
 2. สาธารณูปโภคในเรื่องของถนน
 3. การจัดพื้นที่สาธารณะและบริการสาธารณะอื่น ๆ

จากประเด็นของ ปว. 286

1. ประเด็นในเรื่องการขออนุญาตจัดสรร

1.1 ขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรร ในการดำเนินการออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินนั้น ต้องดำเนินการจากส่วนกลางในการออกใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินทั่วประเทศ โดยมีคณะกรรมการเพียงชุดเดียว

คณอนุกรรมการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต ซึ่งในความเป็นจริงนั้นการดำเนินการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินนั้นจะต้องผ่านการพิจารณากลับกรองจากเจ้าหน้าที่ระดับภายในจังหวัด คณะอนุกรรมการระดับจังหวัด เจ้าหน้าที่ส่วนกลาง คณะอนุกรรมการในส่วนกลางก่อนตามลำดับ ซึ่งทำให้การดำเนินการออกใบอนุญาตเป็นไปด้วยความล่าช้า ทั้งนี้แต่เดิมการออกใบอนุญาตจากส่วนกลางอาจจะไม่เป็นปัญหามากนัก แต่เมื่อการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการขออนุญาตจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมากจากทั่วประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาออกใบอนุญาตล่าช้า ในขณะที่การดำเนินธุรกิจต้องอาศัยความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

จากความล่าช้าดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือ การทุจริตในการดำเนินการขอและออกใบอนุญาต โดยมีการให้เงินพิเศษแก่ผู้ต้องการใบอนุญาตโดยเร็ว ทั้งนี้ทำให้ระบบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่าใครควรจะได้ใบอนุญาตก่อนหลังไม่เป็นไปตามขั้นตอน ผลที่จะตามมาต่อผู้บริโภคคือ อาจจะมีโครงการบางโครงการที่ดำเนินการไปอย่างไม่ได้ตามมาตราฐานที่กรมที่ดินกำหนด และอาจจะต้องรับภาระราคาที่อยู่อาศัยที่จะต้องเพิ่มขึ้นจากต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้จัดสรรที่เพิ่มขึ้นตามภาวะดอกเบี้ย

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรลดขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาตลงเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยการตัดทอนหรือกระจายอำนาจให้คณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตได้ โดยคณะกรรมการกลางอาจจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดสรรที่ดินให้ระดับจังหวัดนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการออกใบอนุญาตรวดเร็วยิ่งขึ้น และเป็นการลดต้นทุนการประกอบกิจการของผู้จัดสรรที่ดิน ตลอดจนสามารถวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่นได้

1.2 การดำเนินการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับใบอนุญาต ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการออกใบอนุญาตล่าช้า ทำให้ผู้ประกอบการต้องใช้วิธีการดำเนินโครงการไปพร้อมกับการดำเนินการขอใบอนุญาต ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพตลาดที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีการอนุโลมให้ทำการจัดสรรที่ดินในระหว่างดำเนินการขอใบอนุญาตได้ แต่การกระทำดังกล่าวก็เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดไว้ ทั้งในส่วนของผู้จัดสรรที่ดินและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการส่งเสริมทางอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังเพิ่มความเสี่ยงให้กับผู้บริโภคที่จะตัดสินใจเลือกโครงการที่อยู่อาศัย เพราะหากโครงการดังกล่าวไม่ได้รับใบอนุญาต แต่ผู้บริโภคตกลงทำสัญญาซื้อขายไปแล้ว ความเดือดร้อนก็จะตกกับผู้บริโภคโดยตรง

การแก้ไขปรับปรุงในประเด็นนี้มีแนวทางที่สามารถจะทำได้อยู่ 2 แนวทางคือ

1) การคงเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายไว้ โดยให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินให้เรียบร้อยก่อนที่จะดำเนินการจัดสรรที่ดิน การแก้ไขปัญหายอยู่ที่การลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการออกใบอนุญาตให้เร็วขึ้น เพื่อลดภาระทางด้านต้นทุนแก่ผู้ประกอบการ วิธีการอาจจะกระทำโดยการกระจายอำนาจในการดำเนินการออกใบอนุญาตไปยังคณะกรรมการส่วนจังหวัด โดยทางส่วนกลางกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาให้ชัดเจน ทั้งนี้จะเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางลง และในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันในการซื้อที่ดินของผู้บริโภคด้วย

อย่างไรก็ดี กฎหมายควรจะกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไว้ให้ชัดเจน ทั้งในส่วนของผู้จัดสรรที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่ทำผิดกฎหมาย รวมทั้งการชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้บริโภคในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินทำผิดสัญญา

2) การแก้ไขกฎหมายโดยการอนุโลมให้ดำเนินการจัดสรรที่ดินไปพร้อม ๆ กับการดำเนินการขอใบอนุญาต วิธีนี้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถดำเนินการจัดสรรที่ดินได้ก่อนที่จะได้รับใบอนุญาต แต่อย่างไรก็ดี จะต้องมีการกำหนดไว้ว่าผู้จัดสรรที่ดินจะต้องมีหลักประกันว่าจะดำเนินการจัดสรรที่ดินตามที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ และหากไม่ดำเนินการตามที่ได้ขออนุญาตไว้ จะต้องมียกโทษอย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค ด้วยวิธีนี้จะทำให้ทั้งผู้จัดสรรที่ดินและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ต้องกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และลดการทุจริตในการดำเนินการออกใบอนุญาต

ในการดำเนินการออกใบอนุญาตควรจะกำหนดเวลาในการพิจารณาให้ชัดเจนว่าจะใช้เวลาในการพิจารณานานเท่าใด และถ้าพิจารณาไม่ทันตามกำหนด จะชดเชยให้กับผู้จัดสรรที่ดินได้อย่างไร หรือจะมีวิธีการอื่นที่จะทำให้ดำเนินการจัดสรรที่ดินได้ตามเวลาที่กำหนด

2. การทำสัญญาซื้อขายในกรณีที่ที่ดินมีภาระผูกพัน

จากบทบัญญัติของปว. 286 ข้อ 19-26 กำหนดให้ที่ดินที่จะนำมาจัดสรรนั้นจะต้องปลอดจากภาระผูกพันใด ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้เสี่ยงกับการซื้อที่ดินจัดสรรแต่ไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะที่ดินนั้นมีเจ้าของอื่นอยู่แล้ว เพราะในอดีตที่ผ่านมาการจัดสรรที่ดินมักจะดำเนินการในลักษณะธุรกิจส่วนตัวมิได้เป็นองค์กรหรือบริษัท จำกัดที่ต้องจดทะเบียนดังเช่นปัจจุบัน ดังนั้นอาจจะเกิดความเสียหายในกรณีที่ผู้จัดสรรนำที่ดินที่ติดจำนองมาทำการจัดสรร และเมื่อถึงเวลาโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากที่ดินติดจำนองมีเจ้าของอื่นอยู่ ทำให้ผู้บริโภคที่ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อนดังนั้น ปว. 286 จึงกำหนดให้ที่ดินที่จะนำมาซื้อขายต้องปลอดจากภาระผูกพัน และการทำสัญญาซื้อขายจะต้องทำเป็นสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาด เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แต่ในปัจจุบันการดำเนินธุรกิจจัดสรรและพัฒนาที่ดินได้เปลี่ยนรูปแบบไป เป็นการดำเนินการจัดสรรโดยบริษัทจัดสรรที่ดิน และจัดสรรที่ดินคราวละมาก ๆ การดำเนินธุรกิจดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนมาก ดังนั้นผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินส่วนใหญ่จึงมักจะนำที่ดินดังกล่าวไปจำนองกับธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อนำเงินมาหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ และการจำนองก็เป็นการจำนองกับสถาบันการเงินไม่ใช่โดยเอกชน

ดังนั้นการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรกำหนดกฎระเบียบให้ผู้ประกอบการสามารถนำที่ดินไปจำนองกับทางสถาบันการเงินได้เพื่อเอื้ออำนวยในการดำเนินธุรกิจ แต่เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ที่ดินดังกล่าวนั้นจะต้องปลอดจากภาระผูกพันก่อนที่จะโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวให้กับผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง

3. การกำหนดบทลงโทษกับผู้ประกอบการที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย

- ในกรณีการดำเนินการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับใบอนุญาตควรจะมียกโทษที่เฉียบขาดสำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่กระทำความผิดกฎหมายและเจ้าหน้าที่ที่ปล่อยปละละเลยปล่อยให้ผู้ประกอบการดำเนินการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับใบอนุญาต และจะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้บริโภคในกรณีที่เกิดปัญหานี้ เพราะ

เท่าที่ผ่านมามบทลงโทษมีแต่เพียงลงโทษผู้ประกอบการที่กระทำผิด แต่ยังไม่มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนกฎหมายและยังไม่มีการกำหนดการชดเชยค่าความเสียหายที่จะเกิดกับผู้บริโภค

- ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดทำแผนผัง โครงการ วิธีการ ในการจัดสรรที่ดิน แต่ผู้ประกอบการไม่ได้เสนอขออนุญาตอีกครั้ง ในเรื่องนี้ควรจะมียกโทษเช่นเดียวกับการดำเนินการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับใบอนุญาต เพราะหากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผู้จัดสรรที่ดินไม่ได้แจ้งให้กับผู้บริโภคทราบ หรือผู้จัดสรรที่ดินใช้วิธีการกำหนดว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ผู้จัดสรรที่ดินสามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้บริโภคทราบ ซึ่งเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นอย่างมาก เพราะผู้บริโภคจะไม่มีอำนาจต่อรองใด ๆ เลย บทลงโทษนั้นควรจะกำหนดค่าชดเชยให้กับผู้บริโภคในกรณีที่ผู้ประกอบการทำผิดสัญญาเช่นเดียวกับการจัดสรรก่อนได้รับใบอนุญาตด้วย

- การโฆษณาแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับอนุญาต หรือผิดไปจากที่ได้ขออนุญาต เจตนารมณ์ของปว. 286 ข้อนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกหลอกลวงจากการโฆษณา แต่ในการทำธุรกิจโฆษณานั้นมียุทธวิธีที่หลากหลายและหลีกเลี่ยงความผิดได้ ถึงแม้จะเป็นเพียงการจูงใจผู้บริโภคก็ตาม แต่ถ้าหากโฆษณานั้นเกินเลยจากความเป็นจริงไป ผู้จัดสรรที่ดินก็ควรจะได้รับบทลงโทษอย่างจริงจัง และเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบถึงโครงการที่กระทำผิดด้วยเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างให้ผู้อื่นกระทำตาม

ประเด็นของข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน

1. การกำหนดขนาดของพื้นที่ต่ำสุดของที่ดินแปลงย่อยประเภทต่าง ๆ โดยเจตนารมณ์ของข้อกำหนดต้องการให้ผู้บริโภคซื้อที่ดินจัดสรรมีคุณภาพชีวิตที่ดีในการอยู่อาศัย จึงไม่ต้องการให้ที่อยู่อาศัยมีขนาดคับแคบเกินไป และเพื่อให้การวางผังที่ดินเป็นไปด้วยความสวยงาม แต่คุณภาพชีวิตที่ดีไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดของที่ดินเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการออกแบบของสถาปนิกผู้ออกแบบว่าจะจัดรูปแบบของพื้นที่ใช้สอยในที่ดินอย่างไร เพื่อให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตประจำวันและความต้องการของผู้บริโภค พื้นที่ที่มีขนาดที่ดินเล็กกว่าที่กำหนดก็สามารถออกแบบพื้นที่ใช้สอยให้เพิ่มขึ้นได้ โดยการเพิ่มจำนวนชั้นของที่อยู่อาศัย กำหนดทิศทางการระบายอากาศ และแสง ซึ่งสถาปนิกผู้ออกแบบสามารถออกแบบได้หลากหลาย

การยึดหยุ่นไม่บังคับขนาดของที่ดินจะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถจะซื้อที่ดินจัดสรรขนาดต่ำสุดตามที่ข้อกำหนดกำหนดไว้ได้ แต่หากที่ดินมีขนาดเล็กลงพอเหมาะกับกำลังซื้อผู้บริโภคก็อาจจะเลือกซื้อที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้นได้ เช่น ผู้บริโภคกำหนดงบประมาณไว้ 1 ล้านบาท สำหรับซื้อบ้าน แต่บ้านเดียวที่มีขนาด 50 ตารางวา ราคา 1.5 ล้านบาท อาจจะสูงเกินไปสำหรับผู้บริโภคบางกลุ่ม จึงทำให้ผู้บริโภคจำเป็นต้องเลือกซื้อทาวน์เฮ้าส์ที่มีขนาด 20 ตารางวา ราคา 9 แสนบาทแทน แต่ถ้าขนาดที่ดินต่ำสุดที่จะนำมาจัดสรรโครงการบ้านเดี่ยวมีขนาดเล็กลงโดยมีขนาดประมาณ 32 ตารางวา ในราคาประมาณ 1 ล้านบาท ผู้บริโภคก็สามารถสนองความต้องการที่แท้จริงของตนได้ โดยสามารถซื้อบ้านเดี่ยวได้ในราคาที่ถูกลงด้วย

2. สาธารณูปโภค

2.1 ในเรื่องของถนน ซึ่งต้องใช้ต้นทุนในการจัดสร้างที่ค่อนข้างจะสูง ในข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน ในหมวดของถนนและทางเท้าได้กำหนดขนาดของถนนขนาดต่าง ๆ ตามจำนวนแปลงของที่ดินที่นำมาจัดสรร ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกในการระบายการจราจรในโครงการ แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ได้อยู่ที่การจราจรในโครงการเท่านั้น เพราะปัญหาการจราจรนั้นเกิดจากการวางแผนจราจรทั้งระบบ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งในการกำหนดรูปแบบผังเมืองนั้นจะต้องคาดการณ์ความหนาแน่นของประชากรซึ่งจะส่งผลถึงความหนาแน่นของการจราจรตามมา ว่าพื้นที่ใดจะมีความหนาแน่นของการจราจรเท่าใด ควรจะทำสาธารณูปโภคคือถนนรองรับเท่าใด จะต้องมีการขนส่งมวลชนรองรับอยู่เท่าใด การกำหนดขนาดของถนนและทางเท้าจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจัดระบบการจราจรทั้งหมด ดังนั้นการกำหนดขนาดของถนนในโครงการ รวมทั้งรูปแบบของการจราจรในโครงการจึงควรจะสอดคล้องกับระบบการจราจรโดยรวมด้วย เพราะถ้าไม่ได้มีการวางระบบกันอย่างเป็นขั้นตอนและมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ปัญหาการจราจรก็จะตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.2 ปัญหาในเรื่องพื้นที่สาธารณประโยชน์ร้อยละ 5 ซึ่งในข้อกำหนดจัดสรรที่ดินได้กำหนดไว้ว่าทุกโครงการจะต้องแบ่งพื้นที่ร้อยละ 5 ของโครงการมาจัดทำสวนสาธารณะในโครงการ แต่เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตของการดูแลรับผิดชอบและการบำรุงรักษาให้ชัดเจน ดังนั้นพื้นที่ดังกล่าวแทนที่จะสนองตอบเจตนารมณ์ของข้อกำหนดที่ต้องการให้เป็นพื้นที่พักผ่อนของสมาชิกในหมู่บ้าน ก็กลายเป็นพื้นที่รกร้าง และที่ทิ้งขยะ กลายเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพราะผู้จัดสรรที่ดินเองก็ไม่ต้องมารับภาระดูแลในที่ดินส่วนนี้เพราะต้นทุนการบำรุงรักษาค่อนข้างสูง ในขณะเดียวกัน ผู้บริโภคเองก็ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบเข้าไปดูแลอย่างจริงจัง

ปัญหานี้ หากต้องการให้ที่ดินดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อผู้อยู่อาศัยอย่างแท้จริงก็ควรกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้ดูแล และถ้าไม่ปฏิบัติตามนั้นจะมีบทลงโทษเช่นใด พื้นที่นั้นจะใช้ทำอะไรต้องระบุให้ชัดเจน และหากไม่ดำเนินการให้ที่ดินดังกล่าวเป็นไปตามสัญญาจะต้องมีบทลงโทษอย่างไร

2.3 ปัญหาการจัดทำโรงเรียนอนุบาลในโครงการขนาดใหญ่ตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป เจตนารมณ์ของข้อกำหนดข้อนี้ ต้องการให้เด็กเล็กสามารถไปโรงเรียนที่อยู่ใกล้บ้าน ไม่ต้องเดินทางเป็นระยะทางไกล ๆ และใช้เวลาในการเดินทางนานเพราะปัญหาจากการจราจรติดขัด แต่อย่างไรก็ดี การจัดทำโรงเรียนอนุบาลเป็นปัญหาอย่างมากสำหรับผู้ประกอบการ เพราะการดำเนินการและการบริหารงานต้องใช้ต้นทุนที่สูงมากทั้งการหา

บุคลากรและเด็กนักเรียนที่จะมาเรียน ตลอดจนการบำรุงรักษาโรงเรียนให้อยู่ในสภาพดี

ปัญหาในเรื่องนี้ หากทางกรมที่ดินเองยังต้องการให้โครงการขนาดใหญ่จัดตั้งโรงเรียนอนุบาลในโครงการ ก็จะต้องให้หน่วยงานอื่นเข้ามาประสานงานช่วยเหลือด้วย เพราะการจัดการศึกษานั้นแท้จริงแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้ารัฐต้องการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาด้วย ก็ต้องสนับสนุนช่วยเหลือโครงการดังกล่าวด้วย ทั้งการจัดหาบุคลากร การจัดหาหลักสูตรการเรียนการสอน การให้สิทธิพิเศษแก่โครงการที่จัดทำโรงเรียนอนุบาลดังกล่าว อาจจะโดยวิธีการให้เงินอุดหนุน การลดต้นทุนด้านดอกเบี้ย ฯลฯ

ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาดำเนินการในกิจการดังกล่าว อย่างไรก็ตามเนื่องจากหน้าที่การจัดการศึกษานี้เป็นหน้าที่หลักของรัฐ รัฐจะต้องคาดการณ์จำนวนนักเรียนที่จะเข้าเรียนว่าจะมีจำนวนเท่าใด แต่ละโรงเรียนควรมีนักเรียนจำนวนเท่าใด

ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับการขยายตัวของเมือง และการเพิ่มขึ้นของประชากรด้วย

จากข้อมูลดังกล่าว เป็นการรวบรวมความคิดเห็นของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) และข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน 2535 ซึ่งผู้ประกอบการเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมตลอดจนเป็นการสนับสนุนให้การดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการปรับปรุงแก้ไขพ.ว. 286 และข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งในส่วนของผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ มีประเด็นสำคัญ ๆ ที่ควรพิจารณาดังนี้

1. การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดสรร เนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับใบอนุญาต ถึงแม้จะมีการอนุโลมให้กระทำได้ก็ตาม แต่ก็เป็นการส่งเสริมให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายมากขึ้น นอกจากนี้ขั้นตอนการออกใบอนุญาตที่ล่าช้าก็เอื้ออำนวยให้เกิดการทุจริตในการออกใบอนุญาตมากขึ้น เพราะหากผู้จัดสรรรายใดต้องการจะได้รับใบอนุญาตโดยเร็วก็ต้องใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องในการดำเนินการ โดยอาศัยความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่

2. การดำเนินการออกใบอนุญาตควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนให้ดีขึ้น ไม่ควรจะใช้วิธีการอนุโลมให้ดำเนินโครงการได้ก่อนได้รับใบอนุญาต เพราะจะไม่เป็นผลดีกับทั้งผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่เองด้วย การกระจายอำนาจในการดำเนินการออกใบอนุญาตไปยังส่วนท้องถิ่นจะเป็นการลดปัญหาการออกใบอนุญาตล่าช้า และลดขั้นตอนการดำเนินการออกใบอนุญาตได้ นอกจากนี้ควรที่จะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาใบอนุญาตให้แน่นอนว่าจะใช้เวลาในการพิจารณานานเท่าใด หากพิจารณาไม่เสร็จตามกำหนดแล้วควรจะทำอย่างไร

3. สัญญาระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ทั้งการทำสัญญาซื้อขาย ในเรื่องการเงินจอง เงินดาวน์ การโอน และวิธีการผ่อนชำระ ควรจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน โดยที่ไม่ใช่ให้ผู้ประกอบการเป็นผู้ตั้งเงื่อนไข เพียงฝ่ายเดียวอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน ควรจะกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ผู้ประกอบการทำผิดสัญญาไว้ด้วยว่าจะลงโทษอย่างไร และการชดเชยแก่ผู้บริโภคจะทำอย่างไร

4. สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในโครงการ เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ซึ่งให้ถือว่าตกเป็นภาระจ่ายอ้อมแก่ที่ดินจัดสรร ตามบทบัญญัติข้อที่ 30 ของ พ.ว. 286 แต่จากบทบัญญัติดังกล่าวก็ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความว่าจะอะไรคือบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องระบุให้ชัดเจน นอกจากนี้สาธารณูปโภคบางอย่างเช่น ถนนในโครงการ เมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้ว สาธารณูปโภคดังกล่าวควรจะเป็นของผู้จัดสรรที่ดินต่อไปหรือไม่ หรือควรจะโอนให้กับรัฐ หรือผู้บริโภคต่อไป เพราะในการจัดทำโครงการนั้น ผู้ประกอบการได้คำนวณต้นทุนในการจัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ นั้นเข้าไปในราคาที่ดินที่ขายให้กับผู้บริโภคไปเรียบร้อยแล้ว หากยังคงให้สาธารณูปโภคดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ประกอบการต่อไปก็จะเป็นการไม่ถูกต้องและยุติธรรมนัก จึงเห็นควรที่จะกำหนดไว้ใน

กฎหมาย บังคับโดยผลของกฎหมาย เพื่อให้กรรมสิทธิ์ของสาธารณูปโภคในที่ดินเกี่ยวกับ ถนน สวน สาธารณะ และอื่น ๆ ตกเป็นของหมู่บ้านจัดสรรโดยอาจจะใช้วิธีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อดูแลบำรุงรักษา สาธารณูปโภคต่าง ๆ ในโครงการ เพื่อให้ผู้บริโภครู้ชื่อที่อยู่อาศัยในโครงการนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการ ดำเนินการ เพื่อให้ผู้ประกอบการไม่ต้องแบกรับภาระส่วนนี้ เพราะเป็นความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการ เป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการดูแลความเรียบร้อยของชุมชน ตลอดจนการ ป้องกันปัญหาอาชญากรรมด้วย

ข้อเสนอแนะ

ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ทั้งในส่วนของ ปว. 286 และข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 นั้น ควรกำหนดเกณฑ์กลางเป็นนโยบายที่จะปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โดยมีลักษณะในการเอื้ออำนวยส่งเสริมสำหรับผู้ประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมาย และลงโทษผู้ประกอบการที่เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค โดยยึดหลักการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค และ กฎหมายจะต้องควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกระดับให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ในประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นสำคัญ ๆ จะต้องมีการกำหนดคกเกณฑ์ในกฎหมายด้วยเพื่อ ประโยชน์ทั้งของผู้ประกอบการและผู้บริโภค เช่น วิธีการทำสัญญาซื้อขาย วิธีการผ่อนชำระ การจัดการด้าน สาธารณูปโภค โดยเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม ทั้งนี้หากกฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพก็จะ อำนวยประโยชน์ให้การประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลถึงการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศในอนาคตด้วย

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาในส่วนของความคิดเห็นของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ เกี่ยวกับข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน 2535 (รวมทั้ง ปว. 286 ด้วย) ความคิดเห็นดังกล่าวคงจะไม่ใช่ประเด็นทั้ง หมดยุติที่เกี่ยวข้องจะนำไปใช้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ดังนั้นจึงควรที่จะศึกษาในแง่มุมมองของผู้ บริโภคและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วยว่าบุคคลอีกสองกลุ่มนี้มีความคิดเห็นอย่างไรทั้งนี้เพื่อให้การปรับปรุง แก้ไขกฎหมายมีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายต่อไป