

โครงการแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๙

ที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัย

(การศึกษาสาขาบริการ: ที่อยู่อาศัย)

โดย

นิพนธ์ พัวพงศกร

ณรงค์ ชวนใจ

ฝ่ายการวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เสนอ

กระทรวงพาณิชย์

สารบัญ

หน้า

สารบัญตาราง.....	v
สารบัญรูป	vi
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	vii
บทที่ 1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 บทนำ	1
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 วิธีการศึกษา	5
บทที่ 2 ประวัติและวิวัฒนาการที่อยู่อาศัย	7
2.1 วิวัฒนาการของตลาดที่อยู่อาศัย.....	7
2.2 การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่อยู่อาศัย	13
บทที่ 3 กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง	15
3.1 ขั้นตอนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบ้านจัดสรร.....	15
3.2 กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างที่อยู่อาศัย.....	18
3.3 อุปสรรคของกฎหมายต่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย	21
3.4 สรุป.....	22
บทที่ 4 โครงสร้างตลาดที่อยู่อาศัย.....	23
4.1 ประเภทที่อยู่อาศัย	23
4.2 พฤติกรรมของตลาดที่อยู่อาศัยของผู้ประกอบการและผู้บริโภค.....	29
4.3 สถานะการซื้อขายที่อยู่อาศัย อุปทานและอุปสงค์.....	34
4.4 ผลประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (PERFORMANCE)	38
4.5 บทบาทสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองผู้บริโภค	41
4.6 สรุป.. ..	44

บทที่ 5 การถือครองกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยของนักลงทุนต่างชาติ.....	47
5.1 ข้อจำกัดทางกฎหมาย	48
5.2 เหตุผลของภาครัฐกิจที่ต้องการให้ต่างชาติถือครองที่ดินได้	55
5.3 ข้อคัดค้านการให้สิทธิถือครองอสังหาริมทรัพย์ของนักลงทุนต่างชาติ	56
5.4 มาตรการแก้ไข	57
5.5 สรุป.....	58
บทที่ 6 ข้อเสนอแนะและบทบาทของกระทรวงพาณิชย์	61
6.1 จุดอ่อนของกฎหมายที่อยู่อาศัยและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ควบคุมและ กำกับธุรกิจที่อยู่อาศัย	61
6.2 ข้อเสนอแนะ	62
6.3 บทบาทกระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)	64
ภาคผนวก	67
บรรณานุกรม	71

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1	มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product) ณ ราคาปี 2531 จำแนกตามอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. 2520-2549 (ล้านบาท)	2
ตารางที่ 1.2	จำนวนแรงงานทั้งหมดของประเทศ จำแนกตามภาคอุตสาหกรรม ระหว่างปี พ.ศ. 2520-2539	2
ตารางที่ 1.3	มูลค่าและจำนวนผู้ทำการซื้อขายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ปี 2533-2540	3
ตารางที่ 4.1	เปรียบเทียบโครงสร้างต้นทุนการผลิตที่อยู่อาศัยประเภททาวน์เฮ้าส์ในปี 2539 และ 2540	33
ตารางที่ 4.2	จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนเพิ่มขึ้นในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล ปี 2530-2539.....	35
ตารางที่ 4.3	จำนวนบ้านและอัตราเพิ่มของบ้าน พ.ศ.2534-2539	36
ตารางที่ 4.4	ประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยเปรียบเทียบกับจำนวนที่อยู่อาศัยก่อสร้างเสร็จ ในเขต กทม. และปริมณฑลในช่วงแผนฯ 7 (พ.ศ.2535-2539) และแผนฯ 8 (พ.ศ.2540-2544)	37
ตารางที่ 4.5	สถิติการร้องเรียนของผู้บริโภคด้านที่อยู่อาศัยด้านต่างๆ	41
ตารางที่ 4.6	สถิติการร้องเรียนของผู้บริโภคเกี่ยวกับการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินและที่อยู่อาศัย แยกตามลักษณะของปัญหาในปี 2539	42
ตารางที่ 4.7	แหล่งข้อมูลที่เป็นสำเนาสำหรับทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์.....	45
ตารางที่ 5.1	ประมาณการมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ ประเภทอาคารสำนักงานและคอนโดมิเนียม ที่สร้างแล้วเสร็จ ณ สิ้นปี 2540	47
ตารางที่ 5.2	กฎหมายและประกาศเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในปัจจุบันที่เป็นข้อยกเว้นไม่ให้ต่างชาติ ถือครองที่ดิน	50
ตารางที่ 5.3	การแก้ไขพระราชบัญญัติที่จะมีผลต่อการตัดสินใจเข้ามาซื้ออสังหาริมทรัพย์ของ นักลงทุนต่างประเทศ และกำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร	54
ตารางที่ 5.4	กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมสำหรับการขยายสิทธิให้ต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของ อาคารชุดได้เพิ่ม	59

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 2.1	เปรียบเทียบสัดส่วนประเภทที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จ ปี 2530-ก.ย. 254012
รูปที่ 3.1	ขั้นตอนในการทำโครงการบ้านจัดสรร16
รูปที่ 4.1	สัดส่วนของที่อยู่อาศัยเปิดตัวใหม่แต่ละประเภท ปี 2537-253925
รูปที่ 4.2	กำไรสุทธิของกลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ฯ39

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

อสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้างซึ่งเป็นภาคที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ โดยมีมูลค่าประมาณ 2.2 หมื่นล้านบาทในแต่ละปี นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดรายได้ในรูปของกำไรและค่าจ้าง โดยมีจำนวนการจ้างงานในหมวดการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ เท่ากับ 2.2 ล้านคนในปี 2539 เห็นได้ว่าภาคอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์เป็นภาคธุรกิจหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น ปัญหาอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้างจะส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงและวงกว้างต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาชน

โดยในการศึกษารครั้งนี้ได้ให้ความสำคัญต่อตลาดที่อยู่อาศัยเป็นสำคัญ เนื่องจากที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยรวมของประเทศ การศึกษาแบ่งออกเป็น 6 บท โดยบทที่ 1 เป็นการศึกษาถึงความสำคัญของปัญหาที่อยู่อาศัยเบื้องต้น ซึ่งพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับตลาดที่อยู่อาศัยมีสาเหตุสำคัญ 2 สาเหตุ คือ ขาดสารข้อมูล สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านแรกการขาดข่าวสารข้อมูลของผู้ประกอบการ ทำให้เกิดภาพลวงตาอุปสงค์และอุปทานที่อยู่อาศัย ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบการ และด้านที่สอง คือ การขาดข่าวสารข้อมูลของผู้บริโภค การได้รับข้อมูลทางด้านการตลาดไม่เพียงพอ (เช่น ขาดข้อมูลทางด้านราคาและมาตรฐานการก่อสร้างขั้นพื้นฐาน ความเข้าใจในกฎหมายและข้อตกลงในการทำสัญญาซื้อขาย ตลอดจนข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้บริโภคพึงได้รับ) ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจได้

สาเหตุประการที่สองคือ ปัญหาด้านกฎหมายและผู้ดูแลกฎหมาย ถึงแม้ว่าตลาดที่อยู่อาศัยค่อนข้างจะเป็นตลาดแข่งขันแบบเสรี แต่ขั้นตอนทางกฎหมายกลับสร้างปัญหาความยุ่งยากให้กับผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนการก่อสร้าง เป็นอุปสรรคต่อผู้มีรายได้น้อย นำไปสู่การบิดเบือนโครงสร้างตลาดที่อยู่อาศัย เกิดปัญหาการให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลที่อยู่อาศัย เป็นต้น

บทที่สอง เป็นการศึกษาถึงการวิวัฒนาการของตลาดที่อยู่อาศัย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าตลาดที่อยู่อาศัยได้มีวิวัฒนาการจากการรับก่อสร้างตามความต้องการผู้บริโภคในยุคแรก จากนั้นค่อยๆ เป็นพัฒนาไปสู่การสร้างบ้านแบบบ้านจัดสรร (Housing Subdivision) ซึ่งขยายการก่อสร้างบ้านเดี่ยวจากในเมืองไปสู่ชานเมือง เมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันหรือช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ การก่อสร้างบ้านเดี่ยวกลับหันมาสร้างบ้านแบบทาวน์เฮาส์ อยู่ใจกลางเมืองเพื่อความสะดวกในการทำงานในเมืองและประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และท้ายที่สุดเมื่อที่ดินในเมืองมีราคาสูงขึ้น ประกอบกับมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการก่อสร้างอาคารสูงมาใช้ รูปแบบที่อยู่อาศัยก็เปลี่ยนสู่คอนโดมิเนียม

ในขณะที่ตลาดที่อยู่อาศัยเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย กฎหมายที่อยู่อาศัยก็ได้มีการวิวัฒนาการตามด้วย ตามปัญหาที่เกิดขึ้นและการคาดการณ์ว่าปัญหาจะเกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคโดยส่วนใหญ่ เนื่องจากตลาดที่อยู่อาศัยจะต้องเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก (ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้อาศัยและส่วนรวม ความเป็นธรรมในการซื้อขาย การจัดสรรทรัพยากรและการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งแวดล้อม) ทำให้มีหลายหน่วยงานของรัฐเข้าไปดูแล โดยมีกฎหมายและข้อบังคับที่คอยควบคุมดูแลผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ผลกระทบของกฎหมายที่อยู่อาศัยในด้านบวกคือ ทำให้มีการสร้างคอนโดมิเนียมเกิดขึ้น (กฎหมายอาคารชุด) มีการจัดสรรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด (กฎหมายผังเมือง การควบคุมอาคารชุด กฎหมายสิ่งแวดล้อม) สร้างความเป็นธรรมในการซื้อขาย (กฎหมาย ป.ว. 286 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ผลกระทบด้านลบจากการมีหลายหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ทำให้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย เกิดความล่าช้า มีการให้สินบน บิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรเกิดขึ้น และทำให้ผู้มีรายได้น้อยขาดโอกาสในการซื้อหาที่อยู่อาศัย

บทที่ 4 เป็นการศึกษาโครงสร้างตลาดที่อยู่อาศัย จากการศึกษาพบว่าตลาดที่อยู่อาศัยเป็นแบบแข่งขันกึ่งผูกขาด (monopolistic competition) กล่าวคือ แม้ว่าจะมีผู้ประกอบการมากมายสามารถเข้าออกจากราคาตลาดที่อยู่อาศัยได้อย่างสะดวก แต่มีจำนวนผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีส่วนแบ่งการตลาดอยู่มากกว่า 80% ของมูลค่าตลาด มีเพียง 5% ของจำนวนบริษัททั้งหมด (ซึ่งมีประมาณ 1,700 ราย) นอกจากนี้ตลาดที่อยู่อาศัยยังมีลักษณะของการแข่งขันกันสูง สินค้ามีความแตกต่างกัน

บทที่ 5 เป็นการศึกษาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยของนักลงทุนต่างชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถถือครองที่ดินในประเทศได้ ได้แก่ กฎหมายที่ดิน กฎหมายอาคารชุด ของกรมที่ดิน กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมาย ป.ว. 281 ของกระทรวงพาณิชย์ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนของบีโอไอ ซึ่งในภาวะการณ์ในปัจจุบันที่เศรษฐกิจและตลาดที่อยู่อาศัยตกต่ำ หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องพยายามที่จะผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อเพิ่มกำลังซื้อขึ้นในประเทศ ขณะเดียวกันก็มีผู้คัดค้านด้วยเหตุผลการมีกรรมสิทธิ์และเกรงว่าจะเกิดการเก็งกำไรขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่จะให้คนต่างชาติสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยยังคงอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 6 จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าออกของผู้ประกอบการที่อยู่อาศัย แต่กฎหมายและข้อบังคับทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการประกอบธุรกิจและกลายเป็นต้นทุนของผู้ประกอบการ นอกจากนี้การทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังมีการทำงานที่ไม่สอดคล้องกัน รัฐควรมีการปรับองค์กรการทำงานให้แต่ละหน่วยงานมีการทำงานที่สอดคล้องกัน ลดความยุ่งยากในการดำเนินการลง เป็นต้น ขณะเดียวกันการแก้ปัญหาข้อมูลที่อยู่อาศัย การสร้างหรือระบบข้อมูลสำหรับผู้ประกอบการและผู้บริโภค ควรส่งเสริมประสิทธิภาพทางการตลาดเพื่อความสำเร็จของตลาดที่อยู่อาศัย โดยการผลักดันให้มีบริษัทประกันภัยหรือนายหน้า ธุรกิจการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้จะต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้มแข็งเพื่อผู้บริโภค

บทที่ 1

ความสำคัญของปัญหา

1.1 บทนำ

อสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ (major economic sector) โดยมีมูลค่าเพิ่มประมาณร้อยละ 7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ คิดเป็นมูลค่าประมาณ 2.2 หมื่นล้านบาท (ตารางที่ 1.1) นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการกระจายรายได้ในรูปของกำไรและค่าจ้าง โดยมีจำนวนการจ้างงานในหมวดการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ เท่ากับ 2.2 ล้านคน ในปี 2539 หรือคิดเป็นร้อยละ 7 ของการจ้างงานทั้งหมดทั่วประเทศ (ตารางที่ 1.2)

นอกจากนี้ตลาดที่อยู่อาศัยเป็นภาคธุรกิจหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยมีหลายฝ่ายที่เข้าไปเกี่ยวข้องและมีมูลค่าการซื้อขายที่อยู่อาศัยจำนวนหลายแสนล้านบาท จากตารางที่ 1.3 พบว่ามูลค่าการซื้อขายที่ดินมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากจาก 299,836 ล้านบาทในปี 2533 เพิ่มขึ้นเป็น 487,392 ล้านบาทในปี 2538 และมีจำนวนผู้ที่ต้องการซื้อขายจำนวนมากประมาณกว่า 6 แสนราย จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าปัญหาอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้างสามารถส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู อุตสาหกรรมที่อยู่อาศัยมีอัตราการเติบโตและขยายตัวตามอย่างรวดเร็ว ช่วยสร้างงานสร้างอาชีพ แต่เมื่อเศรษฐกิจซบเซา อุตสาหกรรมที่อยู่อาศัยถดถอยอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมาเช่นกัน ดังนั้นเมื่อมีเหตุการณ์วิกฤตต่อตลาดที่อยู่อาศัยได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวมในวงกว้าง และทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่อยู่อาศัยและที่เกี่ยวข้องล้มละลายในเวลาต่อมา

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาตลาดที่อยู่อาศัยมีวิวัฒนาการเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจากบ้านจัดสรรไปสู่รูปแบบอาคารชุด มีการเข้าออกของผู้ประกอบการมากจนกลายเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูง การแข่งขันมีหลายรูปแบบและรุนแรง นอกจากนั้นการดำเนินงานพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ก็มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับนโยบาย หน่วยงานควบคุมกำกับของรัฐ สถาบันการเงิน ผู้ประกอบการ ผู้ซื้อการบริหารชุมชนและการใช้ที่ดินและสาธารณูปโภค

ตารางที่ 1.1 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product) ณ ราคาปี 2531
จำแนกตามอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. 2520-2549 (ล้านบาท)

รายการ	2535	2536	2537	2538	2539	2540	อัตราเติบโต ร้อยละ ต่อปี
เกษตรกรรม	298,026	292,279	308,321	325,100	334,700	341,354	10.86
การขุดแร่โลหะและอโลหะ	37,959	40,607	43,608	46,976	49,356	49,046	1.56
อุตสาหกรรม หัตถกรรม	672,652	747,469	816,619	900,250	969,597	1,004,607	31.95
การก่อสร้าง	138,700	151,879	172,815	201,724	219,112	204,949	6.52
การไฟฟ้าและประปา	57,115	62,164	68,497	75,150	80,735	82,378	2.62
การขนส่งและการสื่อสาร	174,043	190,300	208,676	222,030	234,584	228,135	7.26
การค้าส่งและค้าปลีก	374,805	406,821	439,463	476,962	504,651	503,754	16.02
การธนาคาร การประกันฯ	148,916	182,716	214,488	237,403	251,965	252,615	8.03
อสังหาริมทรัพย์	12,931	15,524	17,445	19,026	20,385	20,747	0.66
กรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัย	65,977	69,479	73,743	78,777	81,624	79,758	2.54
การบริหารราชการฯ	66,180	68,122	69,668	76,313	82,992	81,692	2.60
การบริการ	247,735	258,924	270,841	295,316	314,484	315,662	10.04
รวม	2,282,108	2,470,760	2,686,739	2,936,000	3,123,800	3,143,949	100.00

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายได้ประชาชาติ

ตารางที่ 1.2 จำนวนแรงงานทั้งหมดของประเทศ จำแนกตามภาคอุตสาหกรรม ระหว่างปี พ.ศ. 2520-2539

รายการ	2536	2537	2538	2539	อัตราเพิ่มร้อยละต่อปี
เกษตรกรรม	18,244,652	17,960,352	16,929,344	16,127,107	50.03
การขุดแร่โลหะและอโลหะ	57,352	50,410	45,829	47,117	0.15
อุตสาหกรรม หัตถกรรม	3,961,162	3,851,058	4,376,914	4,334,230	13.45
การก่อสร้าง	1,475,007	1,698,057	1,846,030	2,171,979	6.74
การไฟฟ้าและประปา	144,887	184,968	168,108	142,887	0.44
การขนส่งและการสื่อสาร	879,460	858,027	986,602	953,776	2.96
การค้าส่งและค้าปลีก	3,392,808	3,297,350	3,810,013	4,049,294	12.56
การธนาคาร การประกันฯ	311,439	320,391	284,558	292,229	0.91
อสังหาริมทรัพย์	49,040	52,206	47,081	36,127	0.11
การบริหารราชการฯ	822,722	890,463	981,243	967,005	3.00
การบริการ	2,845,275	2,969,382	3,140,540	3,127,250	9.70
ไม่ทราบ	17,902	14,624	5,910	19,487	0.06
รวม	32,152,666	32,095,082	32,575,091	32,232,361	100.00

หมายเหตุ: จำนวนแรงงานตั้งแต่อายุ 13 ปีขึ้นไป

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจแรงงาน รอบ 3

ตารางที่ 1.3 มูลค่าและจำนวนผู้ทำการซื้อขายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ปี 2533-2540

ปี	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวนผู้ซื้อ	อัตราการเปลี่ยนแปลง (% ต่อปี)	
			มูลค่า	ผู้ซื้อ
2533	299,836	879,336	49.9	32.4
2534	232,568	683,733	-22.2	-22.4
2535	291,249	657,708	25.2	-3.8
2536	317,163	702,513	8.9	6.8
2537	468,730	818,511	47.8	16.5
2538	487,392	872,951	6.7	4.0
2539	448,998	845,808	-3.1	-7.9
2540	331,783	748,987	-11.4	-26.1

ที่มา: ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ที่ผ่านมาเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในตลาดอสังหาริมทรัพย์ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การรับเหมาก่อสร้าง วัสดุก่อสร้าง เฟอร์นิเจอร์ ฯลฯ นอกจากนี้ปัญหาสำคัญในตลาดที่อยู่อาศัย ได้แก่ ปัญหาผู้บริโภคจำนวนหนึ่งถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการจากรายงานสถิติของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน พบว่ากว่าร้อยละ 80 ของเรื่องราวร้องทุกข์ทั้งหมด เป็นปัญหาทางด้านอสังหาริมทรัพย์ มีการหลอกลวงผู้บริโภคในรูปแบบต่างๆ เช่น สร้างบ้านไม่เสร็จตามสัญญา ผู้บริโภคไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้ ไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคและระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการรुकล้ำสิทธิของผู้อาศัยในบริเวณเดียวกัน เช่น การต่อเติมอาคารรุกล้ำพื้นที่สาธารณะและบริเวณบ้านผู้อื่น การใช้ที่อยู่อาศัยประกอบการพาณิชย์ ฯลฯ

นอกจากนี้การขายตัวของตลาดที่อยู่อาศัยยังก่อให้เกิดผลกระทบทางอ้อมต่อสังคม เช่น ปัญหาการจราจรแออัดจากการก่อสร้างที่อยู่อาศัยกระจุกตัวแต่เฉพาะในเขตเมืองบางพื้นที่ และมีการใช้พื้นที่ใช้สอยผิดประเภท เช่น การใช้ถนนสาธารณะเป็นที่จอดรถยนต์ ฯลฯ การก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐานส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและส่วนรวม เช่น แผ่นดินทรุดเนื่องจากการอนุญาตให้มีการใช้น้ำบาดาลในบางพื้นที่ หรือในด้านการจัดการสาธารณูปโภคที่ไม่ถูกต้องทำให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม และผลจากราคาที่อยู่อาศัยที่แพงขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคมตามมา เป็นต้น

มูลเหตุของปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นกับผู้ซื้อที่อยู่อาศัยเกิดจากช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ผู้ประกอบการซึ่งไม่มีความพร้อมและขาดคุณสมบัติสามารถเข้ามาประกอบการได้ มีการทำผิดข้อกำหนดทางกฎหมาย ปัญหาด้านข้อมูลข่าวสารที่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคมีไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้กลไก

ทางการตลาดยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ กล่าวโดยรวมแล้วปัญหาที่อยู่อาศัยในปัจจุบันที่เกิดขึ้นสามารถสรุปออกได้เป็น 2 สาเหตุ คือ

ก) ด้านข่าวสารข้อมูล ปัญหาของข้อมูลข่าวสารสามารถแบ่งออก 2 ด้าน ด้านแรก คือ ปัญหาข้อมูลข่าวสารของผู้ประกอบการ ส่วนใหญ่เกิดจากความไม่ชัดเจนของข้อมูลส่งผลให้เกิดภาพลวงตาของอุปสงค์และอุปทานที่อยู่อาศัย ที่ผ่านมาระบบข้อมูลที่อยู่อาศัยของทั้งภาครัฐและเอกชนไม่เพียงพอที่จะชี้สถานะความต้องการและปริมาณที่อยู่อาศัยในตลาดได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะข้อมูลจากภาครัฐ ข้อมูลเกี่ยวกับการสร้างถนน แนวเวนคืน สาธารณูปโภค เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ ตลอดจนนโยบายของรัฐทั้งทางด้านการเงินและการคลัง เช่น อัตราภาษีต่างๆ อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อ ฯลฯ การขาดแคลนข้อมูลเหล่านี้มีผลกระทบต่อการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบการ

ปัญหาด้านที่สอง ปัญหาข้อมูลข่าวสารของผู้บริโภค ปัญหาที่สำคัญมากของผู้บริโภคคือ ผู้บริโภคได้รับข้อมูลไม่พอเพียงโดยเฉพาะข้อมูลที่เป็นรายละเอียดทางด้านตลาดที่อยู่อาศัย ได้แก่ รายละเอียดของความแตกต่างกันของราคาและมาตรฐานการก่อสร้างขั้นพื้นฐานของที่อยู่อาศัยในแต่ละโครงการ ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถนำไปใช้ในการเปรียบเทียบและตัดสินใจได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการบางส่วนจะพยายามให้ข้อมูลบางอย่างแก่ผู้บริโภค เช่น วัสดุที่ใช้ มาตรฐานการก่อสร้าง สาธารณูปโภค สโมสร สิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ความเข้าใจในกฎหมายและข้อตกลงในการทำสัญญาซื้อขายตลอดจนข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้บริโภคพึงได้รับ เช่น ขนาดที่ดินขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดสำหรับบ้านแต่ละประเภท ขนาดถนนต่างๆ ระบบระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย ระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา รวมไปถึงการตรวจสอบถึงประวัติการสร้างที่อยู่อาศัยของผู้ประกอบการ เป็นต้น

ข) ด้านกฎหมายและผู้ดูแลกฎหมาย แม้ว่าตลาดที่อยู่อาศัยจะเป็นตลาดที่ค่อนข้างเสรี มีการเข้าออกของผู้ประกอบการจำนวนมากและมีการแข่งขันอย่างรุนแรง แต่ขั้นตอนทางกฎหมายยังมีความยุ่งยากและมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการขออนุญาต ผู้ประกอบการบางรายพยายามหลีกเลี่ยงและหาช่องว่างทางกฎหมายต่างๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน เช่น มีการลดต้นทุนในการผลิตหรือการลดมาตรฐานและคุณภาพการก่อสร้างของที่อยู่อาศัย มีการบิดเบือนการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณูปโภค (เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์) จากพื้นที่อื่นเพื่อประโยชน์ในโครงการของตน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องขาดการตรวจสอบและดูแล (enforcement) มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ผิดกฎหมายอยู่เนืองๆ ทำให้ผู้ประกอบการบางรายเข้ามาทำธุรกิจเพื่อวัตถุประสงค์อื่นมากกว่าการเข้ามาเพื่อการค้าที่อยู่อาศัย กลายเป็นการเก็งกำไรและบางรายสามารถนำเงินของผู้บริโภคที่ดาวน์โหลดหรือผ่อนบ้านไปใช้ในธุรกิจอื่นจนกระทั่งไม่สามารถก่อสร้างบ้านได้เสร็จตามกำหนด

นอกจากสาเหตุของปัญหาที่มาจากด้านข่าวสารข้อมูลและกฎหมายแล้ว ยังมีสาเหตุของปัญหาต่างๆ ได้แก่ ตลาดที่อยู่อาศัยยังเป็นตลาดที่ไม่มีการแบ่งงานกันตามความชำนาญเฉพาะอย่าง กล่าวคือ

ผู้ประกอบการจ้กบ้านจัดสรรทำหน้าที่เป็นทั้งผู้บริหารโครงการ ผู้รับเหมาก่อสร้าง และนายหน้าขายที่อยู่อาศัยของตนเอง เป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการสามารถบิดเบือนข้อมูลของผู้บริโภค นอกจากนี้ตลาดที่อยู่อาศัยยังขาดหลักเกณฑ์และมาตรฐานสากลในการประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ ทำให้การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์สูงเกินความเป็นจริงและเป็นส่วนกระตุ้นให้เกิดการเก็งกำไรเกิดขึ้น มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยออกมาเป็นจำนวนมากจนเกินความต้องการ และท้ายที่สุดทำให้ราคาที่อยู่อาศัยไม่ปรับตัวตามกลไกตลาด

การศึกษาที่อยู่อาศัยในครั้งนี้จะเป็นการนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค สาเหตุของปัญหา และบทบาทของกระทรวงพาณิชย์ในการเข้าไปดูแลเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่อยู่อาศัย

1.2 วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการดังนี้

1. ศึกษาประวัติและวิวัฒนาการตลาดที่อยู่อาศัยพอสังเขป
2. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจที่อยู่อาศัย และขั้นตอนการขออนุญาต
3. ศึกษาโครงสร้างตลาดที่อยู่อาศัย พฤติกรรมตลาดของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ และผลกระทบของกฎหมายต่อตลาดที่อยู่อาศัย รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปทานส่วนเกินในตลาดที่อยู่อาศัย
4. ศึกษาบทบาทของกระทรวงพาณิชย์ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค และอื่นๆ อาทิเช่น หน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ประกอบการ

1.3 วิธีการศึกษา

1. ศึกษาจากข้อมูลการร้องเรียนของผู้บริโภค/ผู้ซื้อต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
2. สัมภาษณ์ผู้ให้บริการและผู้ที่กำลังจะซื้อที่อยู่อาศัย
3. ศึกษาบทบาทของหน่วยงานรัฐในต่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าด้านที่อยู่อาศัย
4. การแบ่งกลุ่มที่อยู่อาศัย เป็นหมู่บ้านจัดสรร อาคารชุด อาคารพาณิชย์ โดยเน้นการศึกษาที่อยู่อาศัยของชนชั้นกลางถึงคนที่มีฐานะค่อนข้างต่ำ

บทที่ 2

ประวัติและวิวัฒนาการที่อยู่อาศัย

การเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยเริ่มจากการซื้อขายที่ดินและการรับจ้างก่อสร้างบ้านเป็นหลังๆ จากนั้นค่อยๆ มีการรับเหมาก่อสร้างบ้านในรูปแบบของสินค้าหรือเรียกว่าหมู่บ้านจัดสรร คือ มีการสร้างเป็นจำนวนมาก และก้าวไปสู่การพัฒนาในรูปแบบอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมที่มีการอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก โดยมีระบบการจัดสรรใช้พื้นที่ส่วนกลาง ในขณะเดียวกันได้มีการพัฒนากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยเพื่อสนองความต้องการที่อยู่อาศัย เพื่อให้เกิดการค้าที่เป็นธรรมทั้งสองฝ่าย โดยการป้องกันการถูกเอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน นอกจากนี้กฎหมายที่อยู่อาศัยต่างๆ ยังส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะที่อยู่อาศัย

2.1 วิวัฒนาการของตลาดที่อยู่อาศัย

การเติบโตของประชากรในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ๆ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจในสี่ทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เกิดการพัฒนาธุรกิจบ้านจัดสรรอย่างรวดเร็วในหลายด้าน เช่น การลงทุน การดำเนินการก่อสร้าง การออกแบบบ้านและแผนผังโครงการ การตลาด การนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยในการก่อสร้าง ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการต่างๆ ตลอดจนการเปลี่ยนรูปแบบการดำรงชีวิต นอกจากนี้ในระหว่าง 40 ปี มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับบ้านจัดสรรซึ่งมีผลต่อการพัฒนาธุรกิจนี้ แต่ธุรกิจบ้านจัดสรรมิได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น บางครั้งเกิดวิกฤตตกต่ำสลับกับเฟื่องฟู บ่อยครั้งมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างผู้ซื้อกับบริษัทบ้านจัดสรร¹

2.1.1 ยุคเริ่มต้นธุรกิจบ้านและที่ดินจัดสรร

การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมในช่วงระยะเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ทำให้เมืองสำคัญๆ เช่น กรุงเทพฯ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เกิดการหลั่งไหลของประชากรจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชากรรุ่นใหม่เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยในระยะนี้โดยการ

¹ พิกพ รอดภัย และ โสภณ พรโชคชัย .2535. *ผำธุรกิจบ้านจัดสรรและคอนโดมิเนียม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สายน้ำผึ้ง จำกัด.

จัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หากไม่นับรวมการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรและคานา หรือชุดคลองแถวรังสิตตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งบ้านจัดสรรยังไม่เป็นที่นิยมเพราะประชากรยังน้อยอยู่และมีพื้นที่มากพอที่ประชาชนจะสร้างบ้านได้เอง อาจกล่าวได้ว่าธุรกิจการจัดสรรที่ดินนี้เริ่มเกิดขึ้นประมาณหลัง ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา การจัดสรรที่ดินระยะเริ่มแรกผู้จัดสรรทำหน้าที่เพียงการพัฒนาที่ดินในขั้นตอนการถมที่และทำถนน ซึ่งแตกต่างกันไปในผู้จัดสรรแต่ละรายแล้วแต่คำมั่นสัญญาที่ผู้จัดสรรให้ไว้กับผู้ซื้อ จากนั้นจะแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยและเปิดขายแก่ประชาชนผู้สนใจทั่วไป ส่วนการก่อสร้างบ้านบนที่ดินนั้นยังคงเป็นหน้าที่ของผู้ที่จะทำการติดต่อหาผู้รับเหมาก่อสร้างมาดำเนินการก่อสร้างและควบคุมการก่อสร้างเอง

กระทั่งประมาณปี 2510 ประชากรมีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ประมาณร้อยละ 3 ต่อปี) มีรายได้ต่อหัวเพิ่มสูงขึ้น (จากรายได้ต่อหัวของประชาชนเท่ากับ 4 พันบาทในปี 2513 เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 7 หมื่นบาทในปี 2539) การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตในเมืองมีความเร่งรีบมากขึ้น เจ้าของบ้านมีเวลาควบคุมการก่อสร้างบ้านน้อยลง อีกทั้งการก่อสร้างบ้านคราวละมากๆ ช่วยให้ลดต้นทุนการก่อสร้างลงไปได้มาก ทำให้ธุรกิจจัดสรรที่ดินเปล่า ซึ่งพัฒนาไปสู่ธุรกิจการจัดสรรบ้านพร้อมที่ดิน ธุรกิจบ้านจัดสรรจึงขยายตัวอย่างรวดเร็วมาก มีโครงการบ้านจัดสรรกว่า 40 โครงการเกิดขึ้นจากที่ไม่เคยมีมาก่อน สถาบันการเงินเริ่มให้สินเชื่อสนับสนุนโครงการบ้านจัดสรรซึ่งเป็นธุรกิจแขนงใหม่ ยังผลให้ธุรกิจบ้านจัดสรรขยายตัวอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

การจัดสรรบ้านและที่ดินในระยะนี้ผู้จัดสรรจำนวนไม่น้อยเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่ได้ไปทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินที่เป็นชาวนาและชาวสวนในเขตชานเมืองเพื่อร่วมมือกันจัดสรรที่ดิน การจัดวางผังโครงการเป็นไปอย่างหยาบๆ การทำสัญญาคดโกงระหว่างผู้จัดสรรกับผู้ซื้อส่วนใหญ่ทำกันอย่างไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับคำมั่นสัญญาที่จะก่อสร้างสาธารณูปโภคของผู้จัดสรร ในขณะที่นั้นยังไม่มีความหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยตรง ทางราชการเพียงแต่อนุโลมให้ใช้กฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ซึ่งยังไม่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะคุ้มครองผู้ซื้อ

ผลปรากฏว่าในยุคเริ่มต้นของการจัดสรรที่ดิน ผู้จัดสรรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ซื้อเป็นอย่างมาก เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้จัดสรรผู้จัดสรรไม่ทำตามคำมั่นสัญญา โดยเฉพาะบางรายที่ไปปักหลักชี้แนวที่ดินของผู้อื่นโดยที่เจ้าของที่ดินไม่รู้ ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวนี้นำให้รัฐบาลยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจบ้านจัดสรรเป็นครั้งแรกในปี 2515 ด้วยการออกกฎหมายประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (ป.ว. 286) ซึ่งยังเป็นกฎหมายที่ยังใช้มาจนถึงทุกวันนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้เข้ามาควบคุมการจัดสรรให้เอกชนที่จะจัดสรรได้จะต้องได้รับใบอนุญาตจัดสรรในที่ดินแปลงนั้นเสียก่อน และที่สำคัญที่ดินแปลงนั้นจะต้องปลอดภัยจากภาระการจำนองด้วยมาตรการทางด้านกฎหมายของรัฐบาลทำให้การจัดสรรที่ดินแบบ “จับเสือมือเปล่า” ลดน้อยลงไป อย่างไรก็ดี เนื่องจาก ป.ว. 286 เป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ปัญหาการฉ้อฉลในการจัดสรรจึงมีลักษณะค่อนข้างเข้มงวดกวดขัน กระทั่งในระยะหลังกลายเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการพัฒนาของธุรกิจบ้านจัดสรร

การเฟื่องฟูของธุรกิจบ้านจัดสรรในช่วงปี พ.ศ.2510-2515 สิ้นสุดลงภายหลังจากเกิด “วิกฤตการณ์น้ำมัน” ราคาน้ำมันในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อราคาวัสดุก่อสร้าง ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นไปด้วย นอกจากนี้อัตราเงินเฟ้อยังทำให้กำลังซื้อของประชาชนโดยส่วนรวมลดลงไป ธุรกิจบ้านจัดสรรประสบกับภาวะถดถอยอย่างรุนแรง ปี 2517 การก่อสร้างบ้านมีปริมาณลดลงถึง 3 พันหน่วยเมื่อเทียบกับปี 2516 ที่มีการก่อสร้างทั้งหมด 3.5 หมื่นหน่วย ผู้จัดสรรจำนวนไม่น้อยได้วางมือจากธุรกิจนี้ในห้วงเวลาดังกล่าว ระยะเวลาถดถอยของธุรกิจบ้านจัดสรรดำรงอยู่จนกระทั่งปี 2518

สภาพการแข่งขันของธุรกิจบ้านจัดสรรในช่วงต้นนี้ยังไม่มีมากนัก เนื่องจากผู้จัดสรรแต่ละรายล้วนแต่ยังเป็นผู้จัดสรรรายเล็กด้วยกันทั้งสิ้น ตลาดบ้านจัดสรรที่ผู้จัดสรรแต่ละรายเสนอขายเป็นตลาดในท้องถิ่น อย่างเช่น ผู้จัดสรรรายใดที่จัดสรรในย่านบางนา จะทำแต่เฉพาะในย่านนั้นย่านเดียวและมุ่งตอบสนองความต้องการของคนในถิ่นนั้น ผู้จัดสรรย่านบางเขนทำเฉพาะย่านของตนและตอบสนองความต้องการในย่านนี้ ด้วยเหตุนี้การโฆษณาจึงยังเป็นเพียงป้ายโฆษณาในแถบทำเลที่ตั้งหมู่บ้านจัดสรรเท่านั้น การขายบ้านจัดสรรที่สำคัญยังเป็นการบอกต่อๆ กันไป

2.1.2 ยุคที่สอง “ธุรกิจบ้านจัดสรร (Housing Subdivision)”

ปี 2519 ธุรกิจบ้านจัดสรรเริ่มฟื้นตัวขึ้นมาอีก สถาบันการเงินหันกลับมาให้สินเชื่อแก่ธุรกิจบ้านจัดสรร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้สินเชื่อโครงการก่อสร้างแก่ผู้จัดสรรด้วย สร้างความคึกคักแก่ธุรกิจบ้านจัดสรรเป็นอย่างยิ่ง สภาพเช่นนี้ดำเนินอยู่ได้ไม่นานนักถึงปี 2522 เกิด “วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2” ซ้ำยังถูกกระทบด้วยผลจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงลิ่วในตลาดโลก ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยในประเทศถีบตัวขึ้นสูงตามดอกเบี้ยในตลาดโลก ธุรกิจบ้านจัดสรรเริ่มลดลง ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น ราคาวัสดุก่อสร้าง และภาระอัตราดอกเบี้ยหนักหน่วงมากขึ้น โครงการบ้านจัดสรรถูกปล่อยทิ้งค้างในเวลานี้เป็นจำนวนมาก แม้แต่โครงการบ้านจัดสรรที่ได้รับสินเชื่อจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ถูกทางธนาคารเปลี่ยนนโยบายไม่ปล่อยสินเชื่อแก่ผู้จัดสรรอีก โครงการที่ได้รับผลกระทบครั้งนี้มีนับร้อยโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จ

สถานการณ์ในระหว่างปี 2516-2523 เป็นสัญญาณเตือนว่าตลาดอสังหาริมทรัพย์เป็นตลาดที่มีความผันผวนสูง ทุกครั้งที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจจะถูกกระทบกระเทือน

2.1.3 ยุคที่สาม “ธุรกิจหมู่บ้านจัดสรร”

ในยุคแรกของธุรกิจบ้านจัดสรรปี 2510 – 2518 นั้น ธุรกิจบ้านจัดสรรยังเป็นธุรกิจรายเล็กรายน้อยในพื้นที่ต่างๆ ของกรุงเทพฯ ยังไม่มีรายใดที่จะส่อแววเป็นยักษ์ใหญ่ในอนาคต จะมีบางโครงการที่เป็นที่รู้จักของคนทั่วไปในยุคนั้นคือ บ้านจัดสรรของอาจารย์สุนทร เปรมฤทัย บ้านจัดสรรเริ่มขยายตัวเป็นโครงการขนาดใหญ่อย่างจริงจังในช่วงหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรก คือ ช่วง พ.ศ. 2518-2522 เริ่มมีหมู่บ้าน

จัดสรรขนาดใหญ่เกิดขึ้น เช่น หมู่บ้านเสนานิเวศน์ หมู่บ้านเสรี หมู่บ้าน ช.อมรพันธ์ หมู่บ้านอัมรินทร์ นิเวศน์ เป็นต้น หมู่บ้านเหล่านี้ขยายตัวออกไปรอบๆ โครงการเดิม ทำให้ชุมชนบ้านจัดสรรขยายตัวออกเป็นชุมชนใหญ่นับพันครัวเรือนขึ้นไป เห็นได้ชัดว่าโครงการบ้านจัดสรรในระยะขยายตัวเป็นชุมชนใหญ่นี้ไม่เพียงแต่ตอบสนองความต้องการคนในท้องถิ่นหรือพื้นที่ใกล้เคียงอีกต่อไปแล้ว ทั้งนี้เพราะการขยายตัวของความต้องการของผู้ต้องการบ้านพักอาศัยในกรุงเทพฯ

ต่อมาหมู่บ้านจัดสรรและบ้านพักอาศัยได้ขยายตัวไปสู่ชานเมืองมากขึ้นเพราะราคาที่ดินในเมืองเริ่มถีบตัวสูงขึ้น ผู้ซื้อยังต้องการซื้อบ้านที่มีบริเวณมีกว้างขวาง สภาพแวดล้อมและบรรยากาศค่อนข้างดี จึงเริ่มมีการก่อสร้างบ้านจัดสรรและบ้านพักอาศัยเกิดขึ้นที่บริเวณชานเมืองมากขึ้น นอกจากสาเหตุด้านราคาที่ดินในเมืองสูงขึ้นแล้ว การที่กรุงเทพฯ มีความแออัดมากขึ้น ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดหมู่บ้านในชานเมือง อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ราคาน้ำมันได้เชยิบตัวสูงขึ้น ทำให้การเดินทางต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประชาชนไม่ค่อยชอบอยู่อาศัยในบ้านจัดสรรชานเมือง ผู้ประกอบการจึงเริ่มหันไปสร้างที่อยู่อาศัยใกล้กลางใจเมืองมากขึ้น โดยมีการจำกัดเนื้อที่ปลูกสร้างลงเพื่อให้สามารถเสนอขายในราคาใกล้เคียงกับบ้านจัดสรร รูปแบบดังกล่าว ได้แก่ ทาวน์เฮ้าส์ แต่ราคาที่ดินบริเวณใจกลางเมืองกลับพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ทาวน์เฮ้าส์ที่สร้างขึ้นในระยะหลังมักมีราคาสูงมากจนกระทั่งผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำไม่สามารถที่จะจับจองเป็นเจ้าของได้ ทาวน์เฮ้าส์จึงได้รับความนิยมอยู่ในวงจำกัด และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสู่ยุคคอนโดมิเนียมในเวลาต่อมา

ปี 2526 ภาวะทางการเงินของประเทศเริ่มคลี่คลาย สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อมากขึ้น ขณะเดียวกันเริ่มมีการก่อสร้างคอนโดมิเนียมซึ่งเป็นรูปแบบที่พักอาศัยแบบใหม่สำหรับประเทศไทย ช่วงนี้ธุรกิจบ้านจัดสรรขยายตัวเพียงเล็กน้อยในอัตราร้อยละ 2.2 ต่อปี ในปี 2527 รัฐบาลมีมาตรการจำกัดสินเชื่อร้อยละ 18 ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงการก่อสร้างต่างๆ อย่างรุนแรง ช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อุตสาหกรรมบ้านจัดสรรส่วนหนึ่งปรับตัวหันไปทำโครงการบ้านจัดสรรระดับราคาสูงกันเป็นจำนวนมาก และได้รับความนิยมสำเร็จอย่างยิ่ง

กระทั่งถึงปลายปี 2529 หลังจากที่เศรษฐกิจเริ่มเติบโตอย่างรวดเร็วภาวะการณ์หลายอย่างได้ส่อแววแจ่มใสมากยิ่งขึ้นตามเป็นลำดับ ธุรกิจบ้านจัดสรรหันเหทิศทางการลงทุนทำโครงการบ้านระดับผู้มีรายได้น้อยกันเป็นจำนวนมาก เพราะบ้านระดับราคาต่ำมีความต้องการมากเมื่อเงื่อนไขทางการเงินเอื้ออำนวยความต้องการซื้อจึงมีมากกว่าช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแฟลตและอาคารชุดเริ่มมีอัตราการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

2.1.4 ยุคที่ 4 อาคารชุดหรือ “คอนโดมิเนียม”

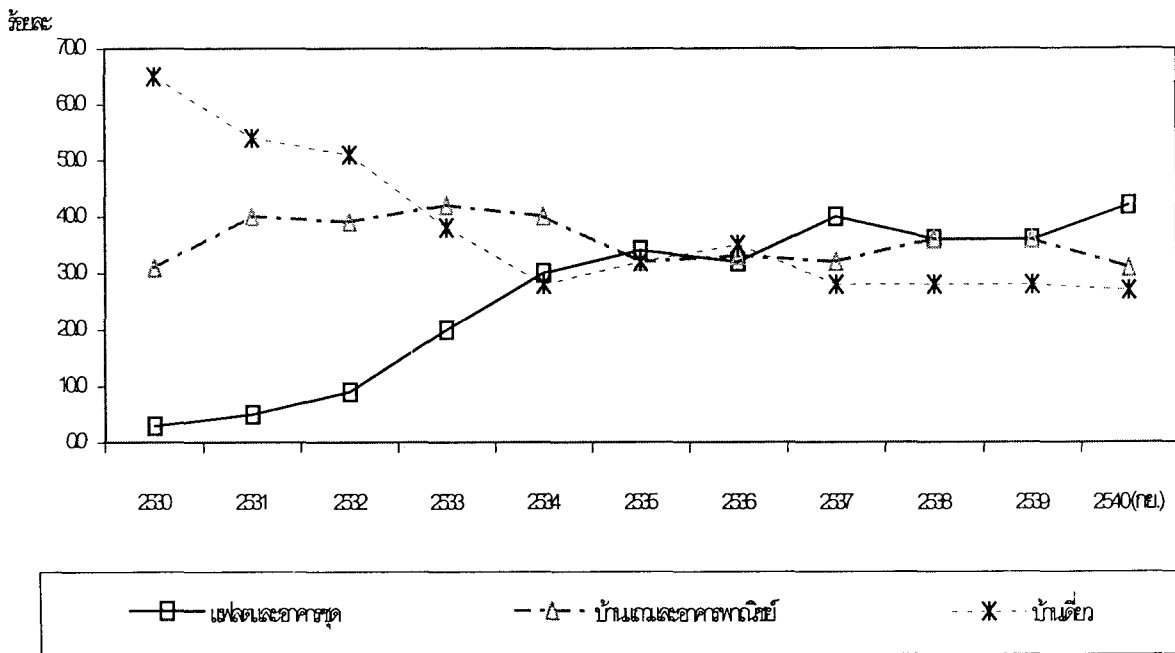
ในช่วงปี 2533-2534² เป็นช่วงที่วัฏจักรธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เฟื่องฟูมาก เกิดการขาดแคลนวิศวกร สถาปนิก ขาดแคลนผู้รับเหมาก่อสร้าง ขาดแคลนวัสดุก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากผลของสงครามอ่าวเปอร์เซียและการยึดอำนาจของคณะ รสช. ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มตกต่ำลง ส่งผลให้วิศวกร และสถาปนิกตกงาน ผู้รับเหมาก่อสร้างไม่มีงานทำ วัสดุก่อสร้างล้นเกินความต้องการ กระทั่งเฟอร์นิเจอร์ซึ่งเป็นอุปกรณ์ชิ้นสุดท้ายที่ต้องเติมลงไปในงานพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ก็มีจำนวนล้นเกินความต้องการเช่นกัน แต่ภาวะตกต่ำเกิดขึ้นไม่นานตลาดอสังหาริมทรัพย์ก็กลับฟื้นตัวขึ้นอีก อย่างรวดเร็วจนกลายเป็นการเก็งกำไรทำให้ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ขึ้น สาเหตุเกิดจากการเปิดเสรีตลาดเงินทุน

ช่วงนี้เองที่รูปแบบที่อยู่อาศัยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก สาเหตุเกิดจากราคาที่ดินในใจกลางเมืองมีราคาสูงเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้การสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะบ้านจัดสรรมีต้นทุนสูง การจราจรที่มีความแออัด มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในการก่อสร้างอาคารสูงทำให้มีความปลอดภัย ประกอบกับตั้งแต่ในปี 2522 มีการตรา พ.ร.บ.ควบคุมอาคารชุด เพื่อกำหนดการดูแลพื้นที่ส่วนกลางในรูปแบบของนิติบุคคล ในขณะนั้นประเทศเพื่อนบ้านต่างมีกฎหมายแล้ว เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ได้นำกฎหมายคอนโดมิเนียมของสหรัฐอเมริกามาใช้ หลังจากนั้นไม่นานประเทศสิงคโปร์มีการนำมาใช้บ้าง ขณะที่ฮ่องกงซึ่งเป็นเกาะที่อังกฤษเช่าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยมีอายุการเช่า 99 ปี มีการใช้ในลักษณะเช่ากรรมสิทธิ์ตามข้อตกลง (lease agreement) สำหรับประเทศไทยจากปัจจัยที่ได้กล่าวมาเป็นส่วนที่ส่งเสริมให้ธุรกิจแฟลตและอาคารชุดมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การสร้างแฟลตและอาคารชุดหรือที่เรียกว่า “คอนโดมิเนียม” มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3 ของสัดส่วนการสร้างที่อยู่อาศัยทั้งหมดในปี 2530 เป็นร้อยละ 34 ในปี 2540 โดยสัดส่วนของบ้านเดี่ยว บ้านแถวและอาคารพาณิชย์ลดลงจากร้อยละ 90 เหลือเพียงร้อยละ 60 ในช่วงเวลาเดียวกัน (รูปที่ 2.1)

ส่วนการสร้างบ้านเดี่ยว บ้านแถวและอาคารพาณิชย์เริ่มลดลง แต่ขยายตัวออกไปยังชานเมืองซึ่งที่ดินยังมีราคาต่ำกว่าในเมือง และสาธารณูปโภคขยายตัวออกไปยังปริมณฑล เช่น มีการก่อสร้างถนนสายใหม่ๆ การขยายการประปา การไฟฟ้า บริเวณที่ขยายออก เช่น บางนา-ตราด รังสิต หนองจอก นนทบุรี พุทธมณฑล ฯลฯ

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัย. รายงานประจำปี สถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2538 และแนวโน้มปี 2539.

รูปที่ 2.1 เปรียบเทียบสัดส่วนประเภทที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จ ปี 2530-ก.ย. 2540



ที่มา: ธนาคารอาคารสงเคราะห์

2.1.5 ยุคที่ห้า “ฟองสบู่แตก”

หลังจากการเปิดเสรีตลาดเงินทุนในปี 2534 ประเทศไทยได้พยายามผ่อนคลายการควบคุมด้านปริวรรตเงินตรา ตามพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีการก่อตั้งกรุงเทพวิเทศธนกิจ (BIBF) ภาวะเศรษฐกิจไทยจึงเติบโตอย่างรวดเร็วอีกครั้งหนึ่ง อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเกินร้อยละ 8 ในช่วง 2533-2535 และรักษาระดับอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่องระหว่างร้อยละ 8.2-8.7 ในช่วงปี 2536-2539 นอกจากปัจจัยอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว การไหลของเงินลงทุนจากต่างประเทศมีผลทำให้ตลาดเงินและตลาดทุนมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว บริษัทจัดสรรที่ดินได้ใช้ตลาดเงินและตลาดหลักทรัพย์เป็นแหล่งระดมเงินลงทุนจำนวนมาก เพื่อนำเงินที่ได้ไปใช้ในการกิจการที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วตามเศรษฐกิจ ใช้ในการกว้านซื้อที่ดินสำหรับเป็นธนาคารที่ดิน (land bank) และการเก็งกำไรที่เกิดขึ้นตามเศรษฐกิจฟองสบู่ จนกระทั่งราคาบ้านและที่ดินพุ่งสูงขึ้นหลายเท่าตัว การขยายตัวอย่างรวดเร็วของพื้นที่จัดสรรที่อยู่อาศัยในเขตอุตสาหกรรม ย่านการค้าและธุรกิจ ถนนและการคมนาคม ทำให้ธุรกิจบ้านจัดสรร คอนโดมิเนียมและสำนักงานเติบโตมาอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในที่สุดการขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันเพราะมี

อุปทานมากกว่าอุปสงค์หลายเท่าตัว เมื่อบริษัทขายโครงการได้น้อย บริษัทจำนวนมากเริ่มมีปัญหาระง่อนเงิ่นจนถึงกับต้องผิดชำระหนี้³

จะเห็นได้ว่าตลาดที่อยู่อาศัยมีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ตลาดที่อยู่อาศัยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์รูปแบบต่างๆ โดยภาคเอเชียได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของธุรกิจให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เช่น ราคาที่ดิน สภาพการเจรจา ฯลฯ ขณะเดียวกันความผันผวนของระบบเศรษฐกิจก็ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อตลาดที่อยู่อาศัย เนื่องจากการลงทุนในธุรกิจนี้มีลักษณะของการลงทุนขนาดใหญ่ โอกาสที่จะเกิดอุปทานส่วนเกินหรืออุปสงค์ส่วนเกินในระยะสั้นจึงเกิดขึ้นได้ง่าย

2.2 การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่อยู่อาศัย

ระหว่างที่มีการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจบ้านจัดสรรปรากฏว่าเกิดปัญหาบางประการ ในยุคแรกๆ ที่มีการสร้างบ้านจัดสรรพบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับสัญญาการซื้อขาย ขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยตรง ทางราชการเพียงแต่อนุโลมให้ใช้กฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ซึ่งยังไม่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะคุ้มครองผู้ซื้อ

แต่ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2515 เริ่มมีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบหมู่บ้านจัดสรรเกิดมีปัญหาคือผู้ซื้อไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกผู้จัดสรรโกงบางรายซื้อที่ดินแล้วโอนโฉนดไม่ได้ ทำให้มีกรณีพิพาทกันมาก รัฐบาลจึงออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและเป็นการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ให้มีการวางผังโครงการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง โดยมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน” ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ตลอดจนควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดนั้น ต่อมาได้มีการออกกฎหมายผังเมืองปี พ.ศ. 2518 เพื่อกำหนดผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและชนบทที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาที่ดินในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องให้มีการคมนาคม การขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เป็นต้น

ในปลายทศวรรษ 2510 ปัญหาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองมีเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันที่ดินในย่านใจกลางเมืองมีราคาสูงขึ้น จำเป็นต้องเพิ่มความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยเพื่อให้คุ้มกับการลงทุน แต่ระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่อาจสนองความต้องการของ

³ อันที่จริงหลังจากเกิดเศรษฐกิจฟองสบู่ในปลายทศวรรษ 2520 ตลาดอสังหาริมทรัพย์เริ่มปรับตัวจนเรียกได้ว่ามี “soft-landing” ในช่วงที่เกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย แต่โชคร้ายที่รัฐบาลหันมาดำเนินนโยบายเปิดเสรีตลาดการเงิน โดยไม่ปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และไม่เข้มงวดกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในอาคารเดียวกันและต้องการมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้นแยกออกมาเป็นสัดส่วนได้ จึงมีการวางระบบกรรมสิทธิ์ของห้องชุดโดยตรา พ.ร.บ.ควบคุมอาคารชุด พ.ศ. 2522 เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของผู้เป็นเจ้าของห้องชุดซึ่งจะสามารถนำหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ไปใช้จดทะเบียนนิติกรรมได้ เช่น ค้ำประกัน จำนอง ขายฝาก จดทะเบียนกรรมสิทธิ์ (เช่นเดียวกับโฉนด) นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมการอยู่อาศัยร่วมกันให้เป็นไปอย่างสงบสุขภายใต้ข้อบังคับของนิติบุคคล มีการจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาร่วมกัน มีผู้รับผิดชอบ (ผู้จัดการนิติบุคคล) เป็นผู้ดูแลส่วนกลาง และดูแลการอยู่ร่วมกัน

หลังจากมีกฎหมายควบคุมอาคารชุดแล้ว รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงเพื่อให้ผู้ประกอบการต้องก่อสร้างอาคารให้มีมาตรฐาน มั่นคงปลอดภัย มีระบบป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข รวมถึงการก่อสร้าง การตัดแปลงรื้อถอน เคลื่อนย้ายและการใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร การกระทำได้จะต้องทำโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ เป็นข้อกำหนดที่ใช้ควบคุมการก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร (ส่วนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองจังหวัดอื่นๆ จะมีข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติของจังหวัดนั้นๆ) โดยมีสาระเกี่ยวกับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการยื่นคำร้องขออนุญาตปลูกสร้างโดยเจ้าของอาคารหรือเจ้าของที่ดินพร้อมทั้งรายละเอียดต่างๆ เช่น วัสดุที่ใช้ ระบบระบายน้ำดินน้ำเสีย ที่จอดรถ ความสูง สถานที่ก่อสร้างไม่รบกวนผู้อื่น ฯลฯ หรือถ้าเป็นการต่อเติมจะต้องมีการแจ้งแบบและรายการคำนวณการก่อสร้าง ผู้คำนวณจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ยังมีประกาศของกระทรวงมหาดไทย ประกาศกรุงเทพมหานคร และกฎกระทรวง เช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเขตเพลิงไหม้ ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยเรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท หรือระยะร่นโดยรอบอาคาร สำหรับบริเวณที่ได้กำหนดว่าอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างไม่ได้ (นอกจากอาคารพักอาศัย) เป็นต้น จะเห็นได้ว่ารัฐได้พยายามออกกฎหมายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยต่างๆ เพื่อดูแลให้การจัดสรรที่ดินและการก่อสร้างอาคารเป็นไปโดยปลอดภัย ไม่กระทบต่อสิทธิของเจ้าของที่อยู่อาศัยข้างเคียง ตลอดจนส่วนต่างๆ ที่จำเป็นต่อสิ่งแวดล้อมและส่วนรวม เช่น ความสูงอาคาร การระบายน้ำและการสุขาภิบาล เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความเป็นธรรมระหว่างผู้บริโภคที่ต้องการซื้อบ้านกับผู้ประกอบการ

แม้ว่ากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับบางฉบับจะช่วยสนับสนุนธุรกิจที่อยู่อาศัย แต่กฎหมายบางฉบับยังเป็นอุปสรรคที่ทำให้การขออนุญาตทำโครงการบ้านจัดสรรเกิดความล่าช้า มีปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมายและมีข้อจำกัดเกี่ยวกับก่อสร้างบ้านของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

บทที่ 3

กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

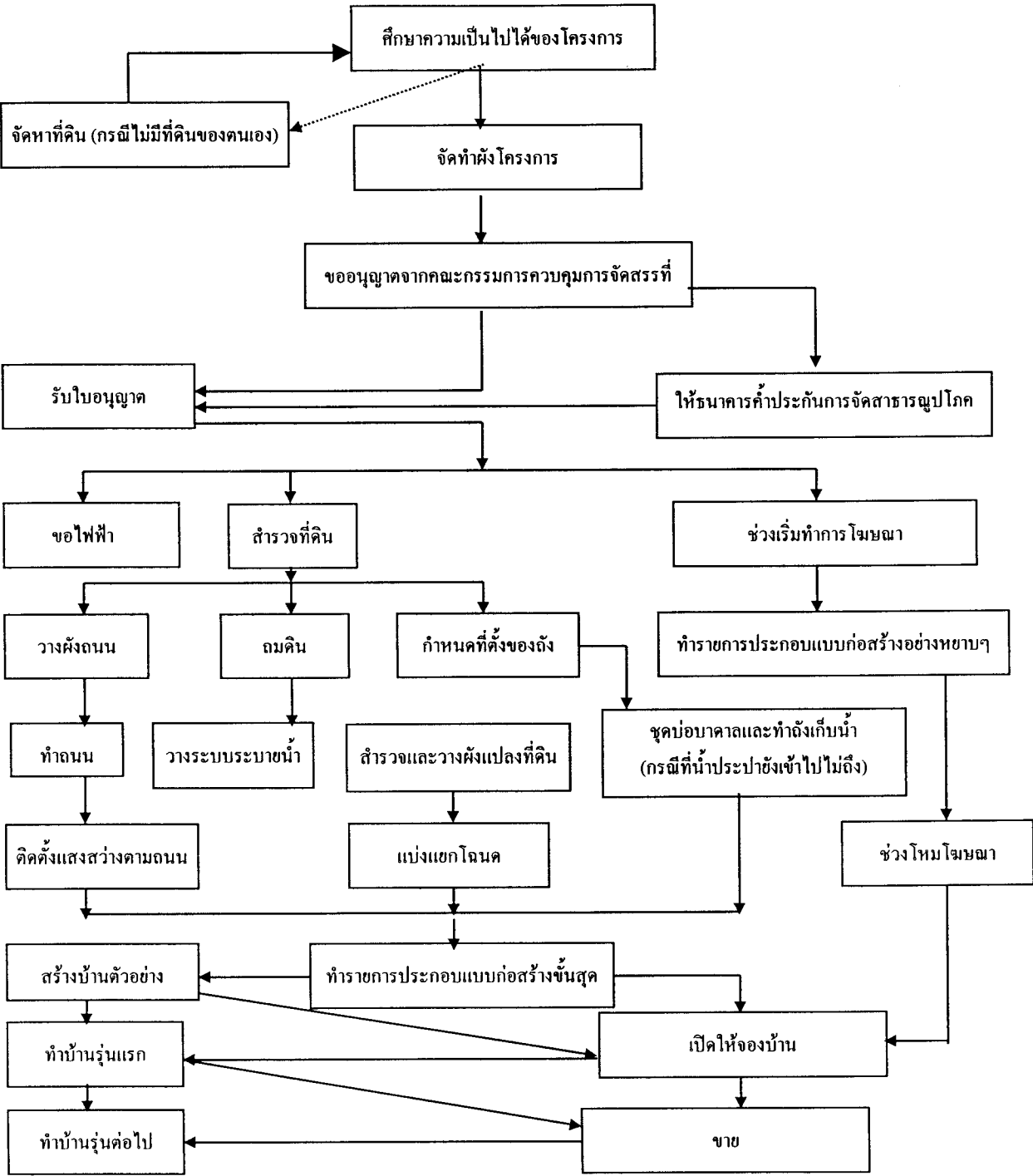
ในการดำเนินการขอทำธุรกิจบ้านจัดสรรหรืออสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการจะมีหน่วยงานที่ต้องติดต่อกับการจัดสรรที่ดินอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงาน หน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีกรมที่ดิน กรมโยธาธิการ สำนักงานเขตเทศบาลเมืองท้องถิ่น (เช่น กรุงเทพมหานคร พัทยา เชียงใหม่ ฯลฯ) สำนักผังเมือง การประปาและการไฟฟ้า นอกจากนี้ยังมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ แต่ละหน่วยงานจะทำหน้าที่ดูแลมาตรฐานการก่อสร้าง ความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยและส่วนรวม สิ่งแวดล้อม ความเป็นธรรมในการซื้อขาย รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรและการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องนอกจากจะคอยควบคุมดูแลผู้ประกอบการให้ทำตามเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคและสังคมแล้ว ยังมีส่วนในการสนับสนุนการประกอบธุรกิจสำหรับผู้ทำธุรกิจไปพร้อมๆ กันด้วย แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีกฎหมายอาจเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจได้

3.1 ขั้นตอนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบ้านจัดสรร

ขั้นตอนในการดำเนินงานโดยทั่วไปของผู้ที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจสร้างบ้านที่อยู่อาศัยเริ่มตั้งแต่การศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) ของโครงการทั้งทางด้านสถานที่ตั้ง ขนาดตลาดที่อยู่อาศัย ผลตอบแทนของโครงการ ขออนุญาตจัดสรร ให้ธนาคารค้ำประกัน การจัดสาธารณูปโภค ถมดิน ก่อสร้าง ไปจนถึงการโฆษณาประชาสัมพันธ์และการขายโครงการ เป็นต้น ขั้นตอนการปฏิบัติปรากฏอยู่ในรูปที่ 3.1

รูปที่ 3.1 ขั้นตอนในการทำโครงการบ้านจัดสรร



ที่มา: การเคหะแห่งชาติ

ขั้นตอนแรกคือ การขออนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน⁴ กรุงเทพมหานคร เทศบาลหรือโยธาธิการจังหวัด ภายใต้กฎหมายที่ควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2515⁵ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะพิจารณาที่ตั้งของโครงการว่าเหมาะสมตามผังเมืองหรือไม่⁶ ขั้นตอนขออนุญาตต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการปกติประมาณ 166 วัน (ซึ่งถ้ามีคำประกันจัดทำสาธารณูปโภคต้องใช้เวลาในการดำเนินการอีกประมาณ 30 วัน) ถ้าหากเป็นการจัดสรรต่างจังหวัดจะต้องผ่านการรับรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด จากข้อกำหนดดังกล่าวในบางครั้งนำไปสู่ความไม่โปร่งใสในการดำเนินการ เนื่องจากทางราชการขาดเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจที่อยู่อาศัย

จากนั้นจึงทำการสำรวจที่ดินเพื่อวางผังถนน ถมดิน กำหนดที่ตั้งของถังเก็บน้ำ ขอฟ้าไฟน้ำประปา-โทรศัพท์ การทำโฆษณาขึ้นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคที่ต้องกำหนดการก่อสร้าง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการสร้าง ขั้นตอนต่างๆ จะมีหน่วยงานที่กำกับดูแล ตั้งแต่กรมควบคุมสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร กรมที่ดิน ที่ดูแลทางด้าน การจัดสร้างระบบสาธารณูปโภค และการบำบัดน้ำเสีย นอกจากนี้ขั้นตอนการขายยังมีหน่วยงานที่ดูแลด้านการโฆษณา คือ กรุงเทพมหานคร และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

จะเห็นว่า มีหน่วยงานไม่ต่ำกว่า 8 หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงต่อการจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ยังไม่รวมไปถึงกรมเจ้าท่าที่ดูแลการปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ การทางพิเศษและกรมทางหลวง ซึ่งดูแลการเชื่อมต่อทางเข้าออกโครงการ กรมทรัพยากรธรณีที่ดูแลการขุดเจาะน้ำบาดาล ผู้ประกอบการจำต้องเสียเวลาในการยื่นขออนุญาตเป็นหน่วยงานๆ ไป และยังคงรอการพิจารณาเป็นกรณีไป

-
- ⁴ คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมที่ดิน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนสำนักงานผังเมือง ผู้แทนกรมที่ดิน กรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- ⁵ กำหนดให้การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย จำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนและมีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม แต่มีข้อยกเว้นสำหรับที่ดินจัดสรรไม่เกิน 9 แปลง ซึ่งไม่ต้องขออนุญาต
- ⁶ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518 สำหรับผังเมืองรวมจะกำหนดเป็นนโยบายและโครงการ ตลอดจนมาตรการในการควบคุม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาที่ดินในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องให้มีการคมนาคม การขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม

3.2 กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างที่อยู่อาศัย

ในช่วงที่มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นใหม่ๆ แม้ว่าการซื้อขายส่วนใหญ่ยังไม่มีสัญญาซื้อขายมาตรฐานแต่ปัญหาการซื้อขายที่ดินยังมีไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นปัญหาระบบสาธารณูปโภคในโครงการไม่ได้มาตรฐาน ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน ตลอดจนการลักลอบขโมยชุดหน้าดินออกจากแปลงที่ดินที่ทิ้งว่างไว้เนื่องจากขายไม่ได้ ไม่มีกฎหมายที่ใช้โดยตรงมีแต่เพียงกฎหมายที่ดินปี พ.ศ. 2486 เท่านั้น ต่อมาเมื่อเกิดปัญหามากขึ้นรัฐได้ออกกฎหมายขึ้นมาควบคุมภายหลัง คือ กฎหมายการควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยตรง ที่ออกโดยคณะปฏิวัติฉบับที่ ป.ว. 286 เพื่อดูแลให้ผู้ประกอบการทำตามสัญญาที่ให้ไว้กับผู้บริโภค ขณะเดียวกันการก่อสร้างเริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีผู้ประกอบการรายใหม่ๆ เกิดขึ้น ทำให้ธุรกิจที่อยู่อาศัยมีการพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาที่ตามมาเริ่มมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ทำให้รัฐต้องออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพิ่มเติม ในการออกกฎหมายตามมาจึงมีผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบ

3.2.1 ผลกระทบในด้านบวกของกฎหมายที่อาศัย

การส่งเสริมให้เกิดการกระตุ้นการซื้อขายเพิ่มขึ้น เช่น กฎหมายอาคารชุด ซึ่งสนับสนุนภาคผู้ประกอบการ โดยมีการนำรูปแบบของนิติกรรมอาคารชุดมีการก่อสร้างคอนโดมิเนียมอย่างแพร่หลาย กฎหมายดังกล่าวลดต้นทุนธุรกรรม (transaction cost) ของผู้อยู่อาศัยร่วมกัน เช่น การรักษาความสะอาด การดูแลระบบสาธารณูปโภคร่วมกัน ฯลฯ ผู้บริโภคจึงสามารถอาศัยอยู่ในย่านใจกลางเมืองหรืออยู่ใกล้ที่ทำงานได้ นอกจากนี้ยังส่งเสริมอนุญาตให้ต่างชาติสามารถมีกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดแต่ละโครงการได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของเนื้อที่อาคารทั้งหมด กฎหมายมีผลบังคับให้มีการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เช่น กฎหมายผังเมือง และควบคุมอาคารสูง เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและความปลอดภัยในสังคม

3.2.2 ผลกระทบในด้านลบและอุปสรรคเกี่ยวกับกฎหมายที่อยู่อาศัย

จากการศึกษาสามารถรวบรวมปัญหาทางด้านกฎหมายและการบังคับใช้ ส่วนใหญ่มาจากขั้นตอนทางกฎหมายล่าช้า มีความซ้ำซ้อนและการละเลยของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานหลายหน่วยและมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดิน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ขั้นตอนการทำงานหรือการพิจารณาอนุญาตของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตแต่ละประเภทใช้เวลานาน และผู้ประกอบการส่วนใหญ่กำหนดเวลาแล้วเสร็จที่แน่นอนไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาสำหรับผู้ประกอบการที่จะต้องยื่นขออนุญาต

ต่อหลายหน่วยงาน ต้องใช้เวลานานมาก เช่น การขออนุญาตจัดสรรที่ดินในต่างจังหวัดยังคงต้องผ่านการรับรองจากผู้ว่าราชการในจังหวัดนั้นๆ ก่อนจะได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินในส่วนกลาง จะเห็นได้ว่าขั้นตอนในการขออนุญาตในหน่วยงานเดียวกันยังมีมาก เป็นต้น

กฎหมายและข้อบังคับที่อยู่อาศัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจที่ทำให้เกิดการหลบเลี่ยงกฎหมายเกิดขึ้น ได้แก่

- กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพฯ ส่งผลให้ผู้ประกอบการเริ่มเสียเสรีภาพในการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ดิน ซึ่งแบ่งไว้เป็น 14 ประเภทตามที่ผังเมืองรวมกำหนด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านราคาที่ดิน โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่สีแดงที่กำหนดเป็นเขตพาณิชย์กรรมราคาที่ดินจะเหวี่ยงสูงขึ้น ในขณะที่พื้นที่บริเวณสีเขียวราคาที่ดินจะตกลง สำหรับผลกระทบต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้แก่ การทำให้อุปทานของที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยลดลง เช่น ในเขตพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรม จะไม่สามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภททาวน์เฮ้าส์ และอาคารชุดได้ เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน หากยื่นขอแบบอนุญาตปลูกสร้างอาคารไปที่กองควบคุมอาคารหรือสำนักงานเขต จะต้องยื่นแบบอีกชุดหนึ่งมาที่กองผังเมือง เพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งอาจทำให้การได้รับอนุญาตช้าลงกว่าเดิม
- จากข้อกำหนดของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ที่บังคับว่า ผู้อนุญาตจัดสรรต้องเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยปราศจากภาระผูกพันใดๆ รวมทั้งภาระการจดจำนองที่ดินด้วย ในทางปฏิบัติเป็นแนวทางดำเนินธุรกิจทั่วโลก ผู้ประกอบการจะจำนองที่ดินไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นเพื่อเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้เงินมาลงทุนปรับปรุงที่ดินและปลูกบ้าน ฉะนั้น ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงไม่สามารถทำตามกฎหมายข้อนี้ได้ แต่สำหรับการก่อสร้างอาคารชุดกฎหมายควบคุมอาคารชุดอนุญาตให้ที่ดินติดจำนองได้ ในปัจจุบันผู้ประกอบการจึงหันไปปลูกอาคารชุดกันเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการเลี่ยงปัญหานี้ จึงน่าจะพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาด้วยว่าประเทศไทยมีความต้องการที่อยู่อาศัยแบบอาคารชุดมากน้อยเพียงใด
- มาตรา 13 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 กำหนดให้ผู้ขออนุญาตจัดสรรต้องจัดหาธนาคาร หรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกัน การจัดทำสาธารณูปโภค ในการบังคับใช้กฎหมายข้อนี้เดิมกรมที่ดินกำหนดให้มีการค้ำประกันโดยไม่จำกัดวงเงินและเวลา ซึ่งผิดวิสัยที่สถาบันการเงินจะจัดทำให้ได้ เว้นเสียแต่ว่าจะเป็นการจัดสรรของสถาบันการเงินนั่นเอง ต่อมากรมที่ดินยินยอมให้มีการจำกัดวงเงินและเวลา แต่เมื่อกรม

ที่ดินไม่มีมาตรการในการกำหนดวงเงิน คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจึงได้มีมติให้ส่งโครงการแต่ละโครงการให้กรุงเทพมหานคร การไฟฟ้านครหลวง และการประปานครหลวง เป็นผู้ประมาณการวงเงินก่อสร้างต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณา กำหนดวงเงินค้ำประกันของแต่ละโครงการ ขณะนี้ไม่มีผู้ใดให้คำตอบได้ว่าการประมาณการจากทั้ง 3 หน่วยงานนี้จะใช้เวลานานเท่าใด

- คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่อยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างและสาธารณูปโภคต่างๆ ไว้สูงมากเกินความจำเป็นจนไม่มีผู้ประกอบการใดสามารถปฏิบัติได้ในสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน แม้แต่งานสาธารณูปโภคของทางราชการ เช่น การเคหะแห่งชาติ และกรุงเทพมหานคร ก็มีได้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ตกลงผ่อนผันข้อกำหนดเหล่านี้ แต่ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการฯ เป็นรายๆ ไป ไม่ได้ออกข้อกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำให้ผู้ประกอบการได้ทราบเพื่อถือปฏิบัติได้ทั่วถึง
- กฎกระทรวงควบคุมอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ พ.ศ. 2535 ซึ่งออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร 2522 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา สาระเกี่ยวกับการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นต่อพื้นที่ดินของโครงการ (Floor Area Ratio: FAR) ระบุลดหย่อนของพื้นที่อาคารหรือผนังอาคารห่างจากเขตที่ดินผู้อื่นหรือถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร และต้องมีถนนหรือที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า 6 เมตร นอกจากนี้อาคารที่อยู่อาศัยต้องมีที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่แปลงนั้น กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อโครงการอาคารสูงที่จะเกิดใหม่ ทำให้ผู้ประกอบการหาที่ดินตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวยากขึ้น รวมทั้งต้องมีความพิถีพิถันกับปัญหาจุดคุ้มทุนของโครงการมากขึ้น และทำให้โครงการมีต้นทุนต่อหน่วยสูงขึ้น เป็นต้น

การวางกฎระเบียบให้อำนาจหน่วยราชการหลายฝ่าย ในการพิจารณาและวินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เช่น แต่ละโครงการต้องผ่านเจ้าหน้าที่เขตของสำนักงานที่ดิน คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน กรุงเทพมหานคร การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง กรมควบคุมสิ่งแวดล้อม กรมทางหลวง การทางพิเศษ กรมเจ้าท่า กรมโยธา ฯลฯ ยังผลให้ต้นทุนในการประกอบธุรกิจที่อยู่อาศัยสูงขึ้นเกินความจำเป็น เช่น ราคาที่ดินและดอกเบี้ยเงินกู้แพงขึ้น เนื่องจากความล่าช้าในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตจัดสรรที่ดิน ทำให้โครงสร้างตลาดที่อยู่อาศัยถูกบิดเบือน (ผลจากกฎหมาย ป.ว. 286) โดยผู้ประกอบการสร้างบ้านจัดสรรเปลี่ยนไปทำธุรกิจอาคารชุดแทน

นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องว่างให้กับเจ้าหน้าที่ที่ดูแลกฎหมายต่างๆ ที่ใช้อำนาจพิจารณาการให้ใบอนุญาต ควบคุมและดูแลผู้ประกอบการ ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการอาจจะไม่ได้ทำผิดกฎหมายหรือข้อกำหนดต่างๆ ก็ตาม แต่ความล่าช้าในการพิจารณาขออนุญาต ทำให้การก่อสร้างล่าช้า ซึ่งส่งผลให้เกิดต้นทุนจากดอกเบี้ยและต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่สู่ทางการบังคับให้สินบนเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนต่างๆ อีกด้วย โดยวิธีที่ผู้ประกอบการนิยมใช้คือ การให้สินบนหรือการจ่ายเงินใต้โต๊ะแก่เจ้าหน้าที่เพื่อหลบเลี่ยงขั้นตอนทางกฎหมาย หรือสร้างความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการขออนุญาต ค่าใช้จ่ายส่วนนี้เองที่กลายเป็นต้นทุนที่ผู้ประกอบการเพิ่มเข้าไปในราคาขายบ้าน จากการสัมภาษณ์พบว่าค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะเพิ่มเข้าไปในราคาบ้านโดยเฉลี่ยประมาณ 6,000–15,000 บาทต่อหลัง แล้วแต่ปัญหาความยุ่งยากและความซับซ้อนของหน่วยงานที่ผู้ประกอบการติดต่อ บางโครงการมีการใช้เงินนับล้านบาทเพื่อให้หน่วยงานราชการบางแห่งจัดทำโครงการสาธารณูปโภค หรือเบี่ยงเบนโครงการจากพื้นที่อื่นเข้ามาในโครงการของตัวเองก่อน เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล ทำให้เกิดช่องโหว่ที่ผู้ประกอบการสามารถใช้ในการติดสินบนเจ้าพนักงานของรัฐได้

3.3 อุปสรรคของกฎหมายต่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของกฎระเบียบของรัฐบาล พบว่ารัฐบาลให้ความสนใจต่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้มีฐานะปานกลาง โดยทั่วไปกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดิน อาคารชุด ควบคุมอาคาร ฯลฯ ถูกกำหนดเพื่อกลุ่มคนชั้นกลางขึ้นไป ปัจจุบันกฎระเบียบต่างๆ กลายเป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างบ้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ตัวอย่าง เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เช่น ในหมวด 2 ข้อ 5 กำหนด “ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรร” หรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายกำหนดจำนวนพื้นที่หรือความกว้างยาวของแต่ละแปลงขั้นต่ำสุดไว้ เช่น ขนาดมาตรฐานของทาวน์เฮาส์ และคอนโดมิเนียมราคาถูก ทำให้มีแต่ทาวน์เฮาส์และคอนโดมิเนียมของกลุ่มคนชั้นกลางขึ้นไปเกิดขึ้นทั้งหมด เป็นการตัดโอกาสที่จะเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเหล่านี้บางครั้งนำมาจากมาตรฐานสากลของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งในความเป็นจริงอาจไม่เข้ากับสถานะความเป็นอยู่จริงก็ได้ แต่หากมีการจัดสรรพื้นที่ใช้สอยอย่างถูกต้อง ผู้ประกอบการสามารถก่อสร้างที่อยู่อาศัยขนาดเล็กกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่สามารถดำรงมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้ ทำให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อบ้านได้ในราคาที่ต่ำลง

ถึงแม้ว่ารัฐจะพยายามกระตุ้นให้มีการลงทุนในตลาดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์อื่นๆ ให้แก่ผู้ประกอบการตามที่เคยเรียกร้อง เช่น ให้มีการส่งเสริมการลงทุนที่อยู่อาศัยผู้มี

รายได้น้อย (บ้านป๊อไอ.) การลดขนาดพื้นที่ให้ต่ำกว่า 31 ตารางเมตรต่อหน่วย การเพิ่มราคาขายให้สามารถขายได้สูงกว่า 6 แสนบาท ฯลฯ และมีหน่วยงานการเคหะหรือสหกรณ์เพื่อผู้มีรายได้น้อยก็ตาม แต่กระนั้นปัญหาคนจนขาดที่อยู่อาศัยยังคงมีอยู่ ทำให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นจำนวนมาก ประมาณว่าในปี 2539 มีชุมชนแออัดทั่วประเทศ จำนวน 1,969 ชุมชน 392,957 ครัวเรือน ประชากรประมาณ 1,694,390 คน ในจำนวนนี้ยังไม่รวมคนงานอพยพ เช่น คนงานที่ก่อสร้าง คนงานโรงงาน และบ้านเช่า ซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ หากต้นทุนค่าที่ดินและค่าวัสดุก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้น ถ้าพึ่งความช่วยเหลือต่างๆ ที่รัฐให้คงไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลจึงควรร่วมมือกับเอกชนในการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยระดับต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาพความจริง และพิจารณาแก้กฎหมายต่างๆ ที่ยังเป็นข้อจำกัดเพื่อส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

3.4 สรุป

กฎหมายที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อผู้บริโภค สังคมและสิ่งแวดล้อมโดยรวม และยังส่งเสริมการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการให้มีการทำธุรกิจที่อยู่อาศัยได้อย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ตามผลจากการที่รัฐพยายามออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นและปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วนั้น ในบางครั้งกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ ทำให้เกิดความล่าช้าอันเนื่องมาจากขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน จนกลายเป็นต้นทุนของการประกอบธุรกิจโดยไม่จำเป็น

นอกจากขั้นตอนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตจัดสรรที่ดินที่เป็นอุปสรรคต่อการทำธุรกิจที่อยู่อาศัยแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่เกิดจากการหลบเลี่ยงข้อบังคับของกฎหมายที่อยู่อาศัย เช่น การหลบเลี่ยงการตรวจสอบตามมาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนด ระบบสาธารณูปโภคและระบบการกำจัดน้ำเสีย ฯลฯ สาเหตุประการหนึ่งมาจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จนนำไปสู่ปัญหาการทุจริตเพื่อต้องการความสะดวกรวดเร็วและหลีกเลี่ยงตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตามแม้จะมีกฎหมายมากมายที่พยายามควบคุมไม่ให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค แต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาของผู้บริโภคจากการถูกเอารัดเอาเปรียบได้ ในที่สุดนำไปสู่ร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) เพื่อให้เข้ามาดูแลปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

นอกจากนั้น ข้อกำหนดทางกฎหมายยังคงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเนื่องจากกฎหมายกำหนดมาตรฐานขนาดบ้านและอาคารชุดไว้เข้มงวดเกินไป แม้ว่ารัฐจะพยายามส่งเสริมให้มีการก่อสร้างบ้านราคาแต่ก็ยังไม่มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกอย่างกว้างขวาง ทำให้ผู้มีรายได้น้อยขาดโอกาสการหาซื้อ

บทที่ 4

โครงสร้างตลาดที่อยู่อาศัย

ตลาดที่อยู่อาศัยเป็นตลาดที่มีการแข่งขันกันค่อนข้างสูง โดยมีผู้ประกอบการ นายหน้า ผู้รับเหมาจำนวนมาก แสดงให้เห็นว่าอุปสรรคในการเข้าออกของธุรกิจนี้อยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตามตลาดยังมีปัญหาบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดแคลนข้อมูลหรือสารสนเทศทั้งในด้านผู้ประกอบการและผู้บริโภค ทำให้กลไกตลาดทำงานได้ไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคแล้วยังก่อให้เกิดการเก็งกำไรอย่างกว้างขวางและรุนแรง ราคาที่อยู่อาศัยไม่ได้สะท้อนราคาแท้จริงในท้องตลาด วัตถุประสงค์ของบทนี้จึงต้องการศึกษาโครงสร้างและการแข่งขันในตลาดที่อยู่อาศัย

4.1 ประเภทที่อยู่อาศัย

เราสามารถแบ่งที่อยู่อาศัยตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพฯ ในปี 2530 เป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ดังนี้⁷

- **โครงการจัดสรรบ้านพร้อมที่ดิน** บ้านและที่ดินของโครงการตามชานเมืองมีทั้งราคาปานกลางจนถึงราคาสูง มีทั้งบ้านเดี่ยว บ้านแฝด และบ้านแถว โครงการระดับนี้มีอยู่ทั่วไปรอบๆ กรุงเทพมหานคร โครงการที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางเมืองหรือใจกลางเมืองจะเป็นโครงการสำหรับผู้มีรายได้สูง ลักษณะของที่อยู่อาศัยขึ้นอยู่กับราคาที่ดิน หากที่ดินไม่แพงนักจะสามารถปลูกสร้างเป็นบ้านเดี่ยวหรือบ้านแฝดที่มีที่ดินกว้างขวาง แต่ถ้าที่ดินมีราคาแพงบ้านที่ปลูกมักเป็นทาวน์เฮ้าส์ 2-3 ชั้น มาตรฐานอาคารและวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างค่อนข้างสูง ขณะที่มาตรฐานของชุมชนมักไม่เด่นชัด โดยเฉพาะถ้าเป็นโครงการเล็กๆ ที่ต้องพึ่งพาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการภายนอกชุมชน
- **โครงการจัดสรรเฉพาะที่ดิน** เป็นโครงการตามชานเมือง มีทั้งโครงการสำหรับผู้มีรายได้สูงและรายได้น้อย โครงการสำหรับผู้มีรายได้สูงเห็นได้จากองค์ประกอบของชุมชน เช่น มีสนามกอล์ฟ สโมสร สระว่ายน้ำ ตัวบ้าน เจ้าของบ้านมักให้สถาปนิกออกแบบปลูกสร้างเองโดยการจ้างผู้รับเหมา หรือจ้างบริษัทที่รับจ้างสร้างบ้านโดยมีแบบบ้านให้เลือก ส่วนในโครงการผู้มีรายได้น้อย สาธารณูปโภคและองค์ประกอบจะมีมาตรฐานต่ำ

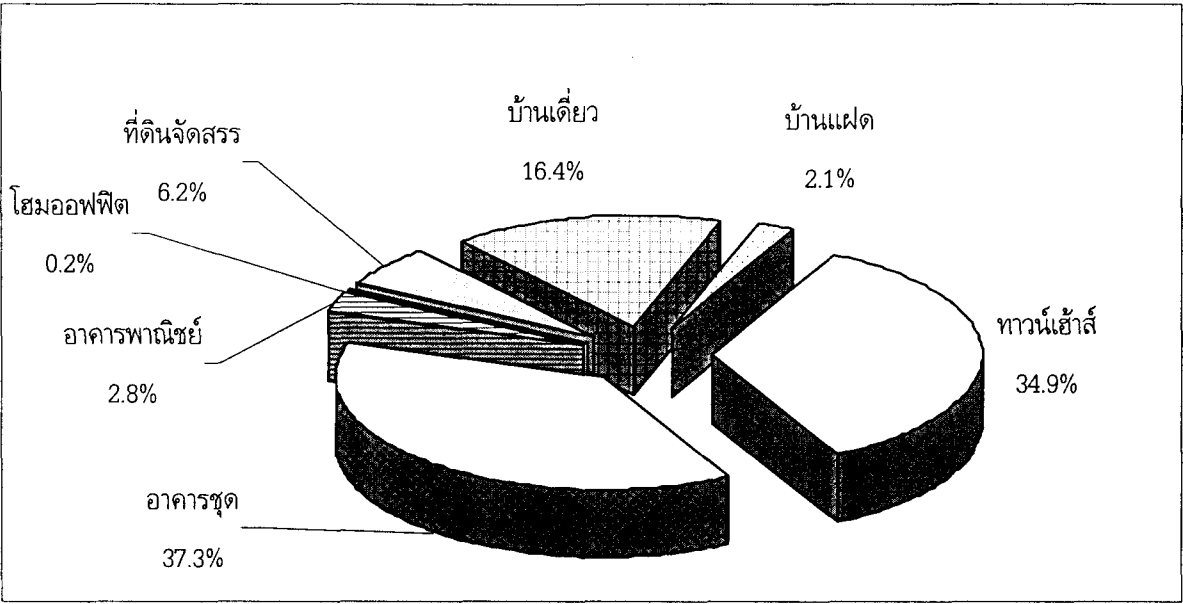
⁷ เอกสารการสอนชุดวิชา การพัฒนาที่อยู่อาศัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี 2533 หน้า 124-125.

กว่า เช่น ถนนบางแห่งเป็นเพียงลาดยาง บางแห่งเป็นลูกรัง บ้างอาจจะว่าจ้างผู้อื่นสร้าง หรือถ้ามีฝีมือทางช่างอาจปลูกสร้างเองเช่นเดียวกับบ้านในชนบท ปัจจุบันมีโครงการพัฒนาไปในรูปแบบสวนเกษตร มีพื้นที่แปลงขนาดเป็นไร่ เป็นที่สนใจของผู้มีรายได้น้อยมาก

- **โครงการอาคารชุด** โครงการอาคารชุดมีหลายระดับรายได้ มีมาตรฐานที่แตกต่างกันไป ตั้งแต่ขนาดของห้อง การใช้วัสดุและอุปกรณ์ต่างๆ อาคารชุดที่ราคาอยู่ในหลักล้านบาทขึ้นไป จะมีพื้นที่กว้างขวาง การตกแต่งหรูหราและอยู่ใจกลางเมืองย่านธุรกิจ เช่น ย่านถนนสีลม ถนนสาทร ถนนสุขุมวิทซอยต้นๆ และแถบราชประสงค์ ส่วนอาคารชุดราคาปานกลางจะอยู่ในทำเลที่ราคาที่ดินถูกกว่า เช่น แถบถนนเพชรบุรี ถนนสุขุมวิท และถนนย่านบางรัก สำหรับอาคารชุดราคาประหยัดจะมีอยู่แถบถนนรามคำแหง อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ สามเสน เมืองทองธานี ฯลฯ จากรายงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ประจำปี 2541 พบว่าแฟลตและอาคารชุดที่สร้างเสร็จและจดทะเบียนเพิ่มขึ้นของปี 2534-2540 ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล มีจำนวนทั้งสิ้น 366,884 หน่วย
- **โครงการอาคารเช่า** โครงการอาคารเช่ามีกระจายอยู่ทั่วไป มีทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น แฟลต คอร์ต อพาร์ทเมนต์และหอพัก ซึ่งระดับราคาสูงกว่ากลุ่มที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ค่าเช่าจะอยู่ในระหว่าง 2,500 บาทต่อเดือนขึ้นไปจนถึงหลายหมื่นบาทต่อเดือน (ยกเว้นหอพักมักจะมีราคาถูกกว่า) กลุ่มที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ บ้านเช่าราคาถูก ราคาประมาณ 1,500-2,500 บาทต่อเดือน ซึ่งมักมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน ตัวบ้านค่อนข้างแออัด มีสาธารณูปโภคที่มาตรฐานต่ำ เช่น อาจมีเพียงทางเดินไม้ หรือทางเดินคอนกรีต คະเนว่าที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ปัจจุบันเป็นอาคารเช่าอยู่ถึง 1 ใน 3 จากการสำรวจพบว่า กลุ่มผู้อาศัยในอาคารเช่ามาตรฐานต่ำยังมีการแบ่งเช่าต่อ สาเหตุที่มีผู้นิยมอาศัยในอาคารเช่าราคาถูกจำนวนมากเป็นเพราะผู้เช่าส่วนมากจะเป็นผู้ที่ยังไม่ได้ตัดสินใจในการตั้งถิ่นฐานที่แน่นอน

รูปที่ 4.1 แสดงสัดส่วนของที่อยู่อาศัยเปิดตัวใหม่แต่ละประเภทในระหว่างปี 2537-2539 โดยร้อยละ 53.4 เป็นที่อยู่อาศัยในแนวราบ ได้แก่ บ้านเดี่ยว ทาวน์เฮ้าส์ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 45 เป็นที่อยู่อาศัยในแนวตั้ง ได้แก่ คอนโดมิเนียม แฟลต ฯลฯ โครงการที่อยู่อาศัยที่เปิดตัวโครงการใหม่ส่วนใหญ่จะเป็นอาคารชุด โดยมีสัดส่วนร้อยละ 37.3 (172,084 หน่วย) รองลงมา ได้แก่ ทาวน์เฮ้าส์ร้อยละ 34.9 (161,005 หน่วย) บ้านเดี่ยวร้อยละ 16.4 (75,846 หน่วย) และอื่นๆ

รูปที่ 4.1 สัดส่วนของที่อยู่อาศัยเปิดตัวใหม่แต่ละประเภท ปี 2537-2539



ที่มา: ธนาคารอาคารสงเคราะห์

4.1.1 จำนวนผู้ประกอบการจัดสรรที่อยู่อาศัยและที่ดิน⁸

จากการวิจัยข้อมูลของ Agency for Real Estate Affairs ปี 2538 ได้จำแนกจำนวนผู้ประกอบการออกเป็น 1,670 ราย (จำนวนผู้ประกอบการที่อยู่อาศัยในปี 2540 มีประมาณ 1,713 ราย) โดยแบ่งเป็นผู้ประกอบการในตลาดหลักทรัพย์ 27 ราย บริษัทขนาดใหญ่ 56 ราย บริษัททั่วไป 1,391 ราย และธุรกิจส่วนบุคคล 196 ราย จำนวนผู้ประกอบการในตลาดหลักทรัพย์และผู้ประกอบการรายใหญ่รวมกันมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 5 ของบริษัททั้งหมด โดยผู้ประกอบการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีส่วนแบ่งตลาดที่อยู่อาศัยประมาณกว่าร้อยละ 80 ของส่วนแบ่งตลาดทั้งหมด⁹ และมีมูลค่าการพัฒนาโครงการถึงร้อยละ 38 ของโครงการทั้งหมด จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าถึงแม้ผู้ประกอบการรายใหญ่จะมีจำนวนน้อยรายแต่มีมูลค่าโครงการค่อนข้างสูง

⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัย. รายงานประจำปี สถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2538 และแนวโน้มปี 2539. กรุงเทพมหานคร.

⁹ ส่วนแบ่งตลาดแท้จริงของผู้ประกอบการรายใหญ่จะต่ำกว่าตัวเลขนี้ เพราะยังมีผู้ประกอบการรายเล็กที่มีได้โฆษณาโครงการของตนทำให้สถิติไม่สมบูรณ์

4.1.2 ผู้รับเหมา (Subcontract)

ในช่วงที่ตลาดที่อยู่อาศัยเฟื่องฟู จำนวนผู้รับเหมามีอัตราการเติบโตตามมา ผู้รับเหมาจะได้รับการว่าจ้างจากผู้ประกอบการโครงการฯ ให้ทำหน้าที่รับสร้างบ้าน หากเป็นโครงการใหญ่ผู้ประกอบการอาจมีการจ้างผู้รับเหมาหลายบริษัทให้ดำเนินการก่อสร้างและจะจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อทำการตรวจสอบการทำงานของผู้รับเหมาอีกที นอกจากนี้ผู้รับเหมาเหล่านี้จะมีชำนาญและความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีในการก่อสร้างมากกว่า เช่น ในการก่อสร้างอาคารชุดที่มีความสูงมากๆ จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีที่สูงตามไปด้วย ซึ่งจะช่วยลดภาระการก่อสร้าง ทำให้สามารถดำเนินโครงการได้หลายโครงการในเวลาเดียวกัน สำหรับสถิติที่เกี่ยวกับจำนวนผู้รับเหมา นั้นเป็นตัวเลขที่ไม่แน่นอน เพราะส่วนใหญ่จะเป็นผู้รับเหมารายย่อยที่เกิดง่ายและตายง่าย

4.1.3 ตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Agency) หรือนายหน้า (Broker)¹⁰

ในประเทศพัฒนาแล้วนายหน้าจะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ขายกับผู้ซื้อ นายหน้าเป็นผู้ที่มีความชำนาญพิเศษ (specialist) มีความเข้าใจถึงผลผลิตอย่างละเอียดทุกแง่มุม และเข้าใจผู้ซื้อ (นิสัยใจคอ กำลังซื้อ รสนิยม) เป็นอย่างดี แต่ในประเทศไทยยังไม่นิยมใช้บริการนายหน้า เนื่องจากผู้ประกอบการมักไม่เชื่อว่าจะมีผู้ใดรู้จักผลงานของตนดีเท่ากับตนเอง ทั้งยังไม่วางใจว่าตัวแทนจะมีความสามารถหรือซื่อสัตย์เพียงพออีกด้วย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้มีบริษัทที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์เกิดขึ้นอยู่ประมาณ 250 บริษัท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทตัวแทนหรือนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ขนาดเล็ก นอกจากจะรับเป็นตัวแทนขายบ้านจัดสรรหรือผู้รับช่วงต่อแทนเจ้าของโครงการแล้วยังสร้างบ้านและจัดสรรที่ดินขายเองอีกด้วย ในปัจจุบันบริษัทตัวแทนส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ให้บริการซื้อขายบ้านมือสองและที่ดินเป็นหลักมากกว่า อย่างไรก็ตามบริการนายหน้าเริ่มเป็นที่แพร่หลายมากขึ้นเพราะมีการนำระบบแฟรนไชส์ (franchise) จากต่างประเทศเข้ามาดำเนินการ ตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์จะได้รับค่าตอบแทนหลักเป็นค่านายหน้าหรือค่าคอมมิสชันจากเจ้าของโครงการหรือเจ้าของบ้านในระหว่างร้อยละ 3-5 ของราคาบ้าน

ในอนาคตธุรกิจตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์จะมีส่วนสำคัญมากขึ้น มีการขยายตัวและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ธุรกิจนี้เป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้การซื้อขายบ้านจัดสรรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นผู้เสนอความคิดผู้ประกอบการสามารถผลิตสินค้าที่ตรงตามความต้องการของตลาด กล่าวคือ เป็นผู้วิจัยตลาดให้กับผู้ผลิตขนาดเล็กล้วนๆ ยิ่งไปกว่านี้ยังสามารถเป็นผู้จัดการทางด้านเอกสารสัญญาในการซื้อขาย

¹⁰ พิกพ รอดภัย. 2529. บ้านจัดสรรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล. ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ.

เป็นตัวแทนด้านกฎหมายของผู้ซื้อและผู้ขาย และบางกรณีอาจจะเป็นผู้จัดการสินเชื่อระยะยาวให้กับผู้ซื้ออีกด้วย

4.1.4 บริษัทประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย¹¹

ธุรกิจประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยเพิ่งเกิดขึ้นมาเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา การพัฒนาธุรกิจการประเมินมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เนื่องจากธุรกิจการประเมินเป็นกิจการเชิงวิชาชีพจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้ชื่อเสียง ความน่าเชื่อถือในการดำเนินงานเป็นสำคัญ ปัจจุบันมีบริษัทที่เปิดให้บริการประเมินค่าทรัพย์สินประมาณ 45 ราย ในจำนวนนี้เป็นบริษัทประเมินที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องประมาณ 6 ราย ส่วนที่เหลือจะเป็นบริษัทที่มีการดำเนินงานประกอบธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย และไม่ได้ทำธุรกิจด้านการประเมินเพียงอย่างเดียว เป็นที่น่าสังเกตว่าธุรกิจการประเมินค่าทรัพย์สินโดยรวมมีการขยายตัวปีละกว่าร้อยละ 20 และมีค่าบริการจากประเมินค่าทรัพย์สินประมาณ 2,000 ล้านบาทต่อปี สาเหตุสำคัญที่ทำให้ธุรกิจประเมินมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องนั้น มาจากการขยายตัวของธุรกิจพัฒนาที่ดินและธุรกิจประเภทอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องจนเกิดความจำเป็นที่จะต้องให้การประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อการกู้เงินจากสถาบันการเงิน

ธุรกิจประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ในประเทศเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประเมินค่าทรัพย์สินปีละจำนวนหลายพันล้านบาท และกำลังจะก้าวเข้าสู่ระบบสากลเช่นประเทศพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามยังคงมีหน่วยงานราชการและเอกชนบางหน่วยที่ต้องการให้มีการประเมินที่ดิน ในราคาผิดปกติ เพื่อผลกำไรของตน จากการสัมภาษณ์พบว่าบริษัทประเมินมูลค่าบางแห่งยินยอมประเมินตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง ทำให้เกิดปัญหาความได้เปรียบเสียเปรียบ โครงสร้างราคาที่ดินถูกบิดเบือน มีการปล่อยสินเชื่อออกมาเกินความเป็นจริง เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้สร้างความเสียหายต่ออุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และเศรษฐกิจส่วนรวมในเวลาต่อมา

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นสาเหตุมาจากมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของผู้ประกอบการธุรกิจประเมินราคาทรัพย์สิน ยังมีจากความคลุมเครือ ไร้หลักเกณฑ์ที่แน่ชัด ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับ จึงเป็นเหตุให้ขาดระบบการควบคุมการประเมินอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนได้พยายามที่จะเร่งผลักดันร่างข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของบริษัทผู้ประเมิน ทั้งนี้เพื่อจะทำให้การควบคุมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้สถานะของผู้ประเมินค่าทรัพย์สินดีขึ้นคือ การทำให้สมาคมผู้ประเมินมีความเข้มแข็ง มีกฎหมายรองรับ สามารถควบคุมกันเองได้ โดยไม่ต้องให้หน่วยงานราชการเข้ามากำกับควบคุมโดยไม่มีคามจำเป็น

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัย. รายงานประจำปี สถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2538 และแนวโน้มปี 2539. กรุงเทพมหานคร.

4.1.5 อุปสรรคต่อการแข่งขันตลาดที่อยู่อาศัย

การเข้าสู่ตลาดธุรกิจบ้านจัดสรร (market to access) ในอดีตการระดมเงินทุนจากสถาบันการเงิน ไม่มีความยุ่งยากมากนักทำให้การเข้าสู่ธุรกิจนี้ได้ง่าย โดยผู้ที่มั่งคั่งสามารถว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างได้ง่าย ผู้ประกอบการจึงสามารถเข้าสู่ธุรกิจนี้ได้ง่าย ส่วนด้านการตลาดในสถานะที่มีการแข่งขันน้อย ผู้ประกอบการอาจดำเนินการเอง หรือหากมีการแข่งขันสูงสามารถว่าจ้างมืออาชีพเข้ามาดำเนินการได้ หรือแม้กระทั่งการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาและบริหารโครงการเข้ามาดำเนินการแทบทุกขั้นตอนก็สามารถทำได้ นอกจากนี้หลังการดำเนินโครงการสำเร็จหากไม่นำเงินไปซื้อที่ดิน (land bank) สะสมสำหรับทำโครงการต่อไป ผู้ประกอบการสามารถผันตัวออกจากธุรกิจนี้ได้ จุดนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่อยู่อาศัยเข้าออกจากธุรกิจนี้เป็นจำนวนมาก

อุปสรรคในการเข้าออกธุรกิจที่อยู่อาศัย สำหรับผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่

- เงินลงทุนและที่ดิน เงื่อนไขจำเป็นประการแรกของการทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์คือ เงินลงทุนในขั้นต้นเพื่อจัดซื้อที่ดินหรือการก่อสร้างบ้านที่เป็นตัวอย่าง การจัดสร้างสาธารณูปโภคในเบื้องต้น บางรายที่ไม่มีเงินลงทุนหรือเครดิตในตอนแรกอาจใช้การจำนองที่ดินที่ตนเองมีอยู่เพื่อได้มาซึ่งเงินลงทุน เงื่อนไขอีกประการหนึ่งคือ การสะสมที่ดิน (land bank) เพื่อการดำเนินโครงการต่อไปในอนาคต ที่ดินถือได้ว่าเป็นหัวใจของการทำธุรกิจนี้ ผู้ที่สามารถหาหรือรวบรวมที่ดินที่มีทำเลดีมากเท่าใด ยิ่งมีความได้เปรียบมากกว่าผู้ประกอบการรายอื่น โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในธุรกิจนี้ก็จะยิ่งมีมากขึ้น โดยทั่วไปบริษัทใหญ่ๆ มักจะมีการสะสมที่ดินอยู่อย่างสม่ำเสมอ ทำให้มีความต่อเนื่องในการดำเนินโครงการและสามารถนำที่ดินเป็นหลักค้ำประกันเพื่อกู้เงินไปเสริมสภาพคล่องในธุรกิจของตน

นอกจากนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากผู้ประกอบการเป็นผู้ประกอบการมือใหม่ ทำให้ยากลำบากต่อการขอสินเชื่อเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในโครงการ อย่างไรก็ตาม เราไม่พบว่าสินเชื่อเป็นอุปสรรคต่อการเข้าดำเนินธุรกิจที่อยู่อาศัยในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู แม้กระทั่งผู้ประกอบการรายใหม่ที่เข้ามาในตลาดที่อยู่อาศัย ก็ยังได้รับความน่าเชื่อถือจากธนาคารจากธุรกิจที่เคยทำมาก่อน บางบริษัทมีความสัมพันธ์พิเศษกับสถาบันการเงินทำให้ง่ายต่อการได้รับอนุมัติสินเชื่อ อย่างไรก็ตามหลังจากเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินส่วนใหญ่ได้หยุดการให้สินเชื่อเพื่อทำธุรกิจที่อยู่อาศัย

- ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการเวนคืนเพื่อการก่อสร้างถนน ข้อมูลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจหรือพื้นที่อื่นๆ เช่น โครงการสาธารณูปโภคและถนนหน

ทางสายใหม่ๆ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบการ ความรู้ทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการลงทุน ข้อมูลทางด้านเทคโนโลยีใหม่ที่มีผลต่อการก่อสร้าง รวมถึงข้อมูลความรู้ในด้านการบริหาร การจัดการ ข้อมูลพฤติกรรมผู้บริโภคอย่างลึกซึ้ง ส่วนใหญ่บริษัทที่มีประสบการณ์มากกว่าย่อมมองเห็นปัญหาและมีวิธีการแก้ไขที่ได้เปรียบกว่า

- นโยบายของรัฐและกฎหมาย เป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่ง เช่น นโยบายการคลังและการเงิน ได้แก่ การเก็บภาษีซื้อขายที่ดิน ภาษีโรงเรือน ข้อกำหนดมาตรฐานการบัญชีหรือวิธีการรับรู้รายได้ของรัฐ การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย นโยบายการชะลอการปล่อยสินเชื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทยส่งผลให้การขอสินเชื่อที่อยู่อาศัยผู้ซื้อลดลง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยจะเป็นอุปสรรคบ้างในการทำธุรกิจบ้านจัดสรร แต่ผู้ประกอบการสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยการตัดสินใจหรือใช้เงินในการซื้อข้อมูล หรือลดขั้นตอนต่างๆ การประกอบธุรกิจที่อยู่อาศัยจึงไม่มีอุปสรรคมากนัก

โดยสรุป ตลาดที่อยู่อาศัยมีผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจจำนวนมาก การเข้าออกจากตลาดค่อนข้างง่ายแม้ว่าผู้ประกอบการรายใหญ่มีส่วนแบ่งตลาดสูงก็ตาม แต่ละบริษัทยังสามารถมีส่วนแบ่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7-8 สินค้าของผู้ประกอบการมีความแตกต่างกัน ดังนั้นตลาดที่อยู่อาศัยจึงเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (monopolistic competition)

4.2 พฤติกรรมของตลาดที่อยู่อาศัยของผู้ประกอบการและผู้บริโภค

4.2.1 พฤติกรรมของผู้ประกอบการ : product differentiation

นอกจากกำไรแล้วผู้ประกอบการยังต้องคำนึงถึงชื่อเสียงของบริษัทด้วย (goodwill) ในกรณีที่คิดจะดำเนินโครงการต่อไป ชื่อเสียงจะเป็นใบเบิกทางที่สำคัญที่จะให้ความสำเร็จเกิดขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจด้านที่อยู่อาศัยที่จะสามารถประสบความสำเร็จได้จะต้องเดินตามคติไทยโบราณที่ว่า “ปลูกเรือนตามใจผู้อยู่ ผูกอยู่ตามใจผู้นอน” ดังนั้นการสร้างบ้านจึงมุ่งเน้นสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคและความพึงพอใจของผู้ซื้อ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกการตั้งราคา การหากลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อจูงใจผู้บริโภคมากที่สุด

ตลาดที่อยู่อาศัยมีลักษณะเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (monopolistic competition)¹² เนื่องจากในระยะยาวบ้านแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นบ้านจัดสรร ทาวน์เฮ้าส์ ตึกแถว คอนโดมิเนียม แฟลต

¹² พิภพ รอดภัย และ โสภณ พรโชคชัย. 2535. *ทำธุรกิจบ้านจัดสรรและคอนโดมิเนียม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สายน้ำผึ้ง จำกัด.

อพาร์ทเมนต์ และบ้านหรือห้องเช่าอื่นๆ มีแนวโน้มที่จะทดแทนกันได้มากขึ้น นอกจากนี้หลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 หมดสิ้นไป ภาวะตลาดกลับสู่ปกติจะมีผู้ประกอบการกลับเข้าสู่ตลาดที่อยู่อาศัยอีก

ในปัจจุบันผู้ประกอบการพยายามสร้างความแตกต่างในตัวตน (product differentiate) คือพยายามเสนอขายบ้านที่แตกต่างจากสินค้าของผู้ขายรายอื่นๆ ในสายตาและความรู้สึกของผู้ซื้อ ความแตกต่างของสินค้าอยู่ในรูปของความแตกต่างในชื่อเสียงของบริษัท คุณภาพสินค้า ตลอดจนบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ให้แก่ผู้ซื้อ แม้ว่าปัจจุบันบ้านประเภทต่างๆ จะอยู่ในลักษณะทดแทนกันไม่ได้สมบูรณ์ แต่คาดว่าในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงทางด้านทัศนคติและรสนิยมที่เกิดขึ้นมาจากข้อจำกัดทางสังคมไม่ว่าจะเป็น การดำเนินชีวิต การเดินทางและแฟชั่น จะมีส่วนทำให้ผู้ประกอบการพยายามสร้างที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ ให้สามารถทดแทนกันได้ของบ้านแต่ละประเภทเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

4.2.2 กลยุทธ์ในการแข่งขันตลาดที่อยู่อาศัย

แม้ว่าที่ดินจะเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดก็ตาม แต่ประเทศไทยหรือแม้จะกล่าวให้แคบลงเฉพาะกรุงเทพฯ และปริมณฑล ยังมีที่ดินที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอยู่อีกมาก ที่ดินมิได้ถูกผูกขาดโดยบุคคลหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใด ประชาชนยังมีสิทธิที่จะซื้อขายกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อย่างเสรี ดังนั้นตลาดบ้านจัดสรรซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาที่ดินย่อมไม่ใช่ตลาดที่มีการผูกขาด แต่เป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูง ในปัจจุบันคาดว่าบ้านจัดสรรราคาต่ำในกรุงเทพฯและปริมณฑลนิยมใช้การแข่งขันด้านราคาเป็นหลัก ช่วงความแตกต่างของราคาตั้งแต่ 10,000 จนถึงหลายแสนบาท ความแตกต่างของราคามีผลต่อการตัดสินใจซื้อของลูกค้าค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เราพบว่าโครงการที่อยู่อาศัยราคาสูงมีการแข่งขันลดราคาร้อยละ 30-50 เพราะบริษัทมีภาระหนี้สูงมาก

ทำเลเป็นสิ่งหนึ่งที่มีการแข่งขันระหว่างบ้านจัดสรรโครงการต่างๆ แม้ว่าจะมีที่ดินว่างเปล่าอยู่มาก แต่ที่ดินขนาดแปลงพอเหมาะทำเลดีมิใช่สิ่งหาง่าย สำหรับบ้านระดับราคากลางและราคาต่ำ ทำเลที่ดีย่อมหมายถึง ทำเลที่มีการคมนาคมสะดวก ที่สำคัญ คือ ต้องมีรถเมล์ผ่าน หรือถ้าอยู่ในซอย จะต้องมีการรถสองแถวหรืออื่นๆ บริการ เรื่องการคมนาคมค่อนข้างมีผลกระทบต่อโครงการบ้านจัดสรรมาก เช่น บ้านจัดสรรบริเวณถนนสายพุทธมณฑลค่อนข้างจะเสียเปรียบในด้านทำเลอื่นเพราะไม่มีรถเมล์ผ่าน แต่ถ้าหากเป็นบ้านจัดสรรระดับราคาสูงทำเลดี สามารถเดินทางเข้าสู่เขตชั้นในได้สะดวกโดยรถส่วนบุคคลและเป็นบริเวณที่มีสภาพแวดล้อมดี ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ ทำเลถนนบางนา-ตราด ซึ่งมีบ้านจัดสรรระดับราคาสูงจำนวนมาก เนื่องจากมีสภาพแวดล้อมเป็นเขตชานเมือง แต่สามารถเดินทางโดยทางด่วนเข้าพื้นที่ชั้นในกรุงเทพฯ ได้อย่างรวดเร็ว

นอกจากนั้น ราคาบ้านยังแตกต่างกันตามคุณภาพของวัสดุก่อสร้าง สิ่งแวดล้อมในโครงการ ฯลฯ กล่าวโดยสรุป คือ ธุรกิจที่อยู่อาศัยต้องใช้วิธีการแข่งขันแบบ product differentiation ทำให้ราคาแตกต่างกันมาก

การแข่งขันการโฆษณา แม้ว่าตลาดบ้านจัดสรรจะมีใช้ตลาดผูกขาด แต่ในขณะเดียวกันมีใช้ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่ผู้ขายจะนำเอาสินค้ามาวางแบบให้ผู้ซื้อได้ดูชมและเปรียบเทียบกันระหว่างสินค้าจากผู้ผลิตต่างๆ เพราะบ้านและที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้และผู้ซื้อไม่สามารถตระเวนดูหมู่บ้านจัดสรรต่างๆ ได้ครบถ้วน นอกจากนั้นผู้บริโภคยังประสบปัญหาด้านการไว้วางใจผู้ประกอบการ ดังนั้น วิธีการที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ซื้อได้จึงต้องอาศัยการโฆษณา ผ่านสื่อต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร เป็นต้น ค่าใช้จ่ายในการโฆษณาได้กลายเป็นค่าใช้จ่ายที่สำคัญอันหนึ่งของธุรกิจบ้านจัดสรร แต่จะมีสัดส่วนแตกต่างกันไปในแต่ละโครงการ การโฆษณานอกจากจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการแล้วยังเป็นการสร้างชื่อเสียงของผู้ประกอบการด้วย

การส่งเสริมการขายเป็นการสร้างกิจกรรมที่ทำให้ผู้ซื้อเกิดความสนใจในสินค้าหรือบริการมากขึ้น ซึ่งอาจจะทำได้โดยการเสนอประโยชน์พิเศษให้แก่ผู้ซื้อ เช่น การให้ของแถมของแถม หรือการส่งเสริมการขายอาจจะกระทำเป็นการชั่วคราวในช่วงเวลาที่กำหนดหรือตลอดช่วงระยะเวลาการขายบ้านในโครงการเลยก็ได้ กลยุทธ์ที่ธุรกิจบ้านจัดสรรนิยมใช้สามารถจำแนกออกได้เป็น การแข่งขันด้านราคาและการแข่งขันที่ไม่ใช้ราคา (non-price)

- การแข่งขันด้านราคา (price competition) ได้แก่ การลดราคาบ้านในโครงการ การลดจำนวนเงินดาวน์ (down payment) ให้น้อยกว่าปกติ การเปิดให้จองบ้านในราคาพิเศษ หรือการที่ไม่ต้องมีเงินจอง การแจกแถม เช่น โทรศัพท์ โทรทัศน์ ตู้เย็น เครื่องปรับอากาศ มุ้งลวดเหล็กตัด และสิทธิพิเศษในสโมสรหรือสนามกอล์ฟ การจ่ายค่าโอนจำนวนให้แก่ลูกค้า ให้กู้ดอกเบี่ยต่ำและดอกเบี้ยอัตราคงที่ การปลอดดอกเบี้ยช่วงการผ่อนดาวน์ การจ่ายดอกเบี้ยเงินดาวน์คืนให้ผู้ซื้อ เป็นต้น
- การแข่งขันที่ไม่ใช้ราคา (non-price competition) การเสนอบริการให้แก่ลูกค้าเป็นพิเศษ เช่น บริการตกแต่ง การป้องกันปลวก บริการดูแลรักษา และบริการให้คำปรึกษา การตกแต่งสวน การทำประกันภัย และการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ซื้อบ้านในโครงการในกรณีซื้อบ้านของผู้ประกอบการเดียวกันในโครงการอื่น หรือเมื่อแนะนำลูกค้ามาซื้อบ้านในโครงการ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการส่งเสริมการขายจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดความต้องการซื้อของลูกค้าเพิ่มขึ้น แต่โดยเหตุที่บ้านจัดเป็นสินค้าจำเป็นที่มีราคาค่อนข้างสูง การซื้อบ้านแต่ละครั้งผู้ซื้อมักต้องพิจารณาปัจจัยพิจารณาโดยละเอียดก่อนซื้อเสมอ ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการตัดสินใจซื้อ ได้แก่ ทำเลและราคาบ้านเป็นสำคัญ กลยุทธ์การตลาดอย่างอื่นเป็นเพียงส่วนประกอบส่วนน้อยในการตัดสินใจในการซื้อบ้านเท่านั้น

4.2.3 กลยุทธ์ของผู้ประกอบการในการโฆษณา

จากการพัฒนาที่อยู่อาศัยตั้งแต่ในอดีตพบว่าผู้ประกอบการเริ่มให้ใช้การโฆษณาเป็นเครื่องมือให้ข้อมูลข่าวสารต่อผู้บริโภค โดยแรกเป็นเพียงการขึ้นป้ายโฆษณาในบริเวณโครงการเพื่อให้ผู้บริโภคที่ผ่านไปผ่านมาในบริเวณดังกล่าวรับทราบ จากนั้นเริ่มมีการใช้สื่อโฆษณาทางสิ่งพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ตามยุคตามสมัย ทำให้เกิดความแพร่หลายครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น ดังเช่น คำขวัญของบางโครงการ “เราจะอยู่จนเราเป็นปู่ เราจะอยู่จนเราเป็นย่า” หรือ “ลูกหลานแจ่มใส ในสวนนิเวศน์” เมื่อมีการแข่งขันกันรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจากเดิม ปี 2535 งบโฆษณาสำหรับทรัพย์สินประมาณสูงถึง 2,163 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 6,005 ล้านบาทในปี 2538 แต่กลับเริ่มลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาในปี 2540 เหลือ 3,554 ล้านบาท สาเหตุที่ผู้ประกอบการต้องลงทุนในงบโฆษณาสูงมากประการหนึ่งเกิดจากต้องการดึงดูดให้ผู้ซื้อมายังสำนักงานขายและเพื่อเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้สินค้าและองค์กร อีกประการหนึ่งมาจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้ทำการก่อสร้างบ้านในโครงการทั้งหมดให้แล้วเสร็จก่อนจึงจะทำการเสนอขาย แต่เป็นการอาศัยเงินมัดจำของผู้ซื้อไปใช้ในการก่อสร้างจึงต้องมีการโฆษณาดึงดูดลูกค้า จากการสำรวจของพรอพเพอร์ตี้ไลนส์กรุป พบว่าผู้ซื้อได้รับรู้ข่าวสารและให้ความสนใจจากสื่อโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ป้ายโฆษณากลางแจ้ง วิทยุและใบปลิว ตามลำดับ อย่างไรก็ตามสื่อโฆษณาเหล่านี้ไม่สามารถบ่งบอกถึงรายละเอียดต่างๆ ของคุณภาพและมาตรฐานโครงการแต่ละโครงการได้ สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญที่อาจทำให้ผู้บริโภคอาจเสียเปรียบได้ดังจะกล่าวถึงในภายหลัง

4.2.4 โครงสร้างราคาของที่อยู่อาศัย

ต้นทุนหลักในการผลิตที่อยู่อาศัยมี 2 ประการด้วยกัน คือ ต้นทุนที่ดินและต้นทุนอาคารที่ก่อสร้าง คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 35-40 ของยอดขายทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีต้นทุนการพัฒนาที่ดิน อัตราดอกเบี้ยจ่าย ค่าบริหาร ค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าถ้าผู้ประกอบการรายใดที่สามารถลดต้นทุนที่ดินและค่าก่อสร้าง กล่าวคือ สามารถซื้อที่ดินได้ในราคาถูกและมีการออกแบบ จัดหาวัสดุราคาถูก จะมีความได้เปรียบผู้ประกอบการรายอื่นมาก (ตารางที่ 4.1) ในช่วงตลาดที่อยู่อาศัยเริ่มซบเซาผู้ประกอบการจำเป็นต้องใช้จ่ายค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์และค่าจ้างในการบริหารงานเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย ต้นทุนในการพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้นตาม ผลจากสภาวะตลาดซบเซานี้มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายใหญ่รุนแรงกว่าผู้ประกอบการขนาดเล็ก เพราะฝ่ายแรกมักอาศัยการกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามาลงทุน ดังจะเห็นว่ามียักษ์ในตลาดหลักทรัพย์จำนวนมากที่ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนและขาดทุนจากต้นทุนดอกเบี้ยเงินกู้ที่เพิ่มสูงขึ้น ส่วนผู้ประกอบการรายย่อยและขนาดกลางที่มีสินค้าไม่มากและสามารถปรับตัวได้ง่ายอาจจะได้รับผลกระทบค่อนข้างน้อย เพราะไม่ต้องแบกภาระดอกเบี้ยเงินกู้มากนัก เนื่องจากใช้เงินทุนของตนเองเป็นหลัก

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบโครงสร้างต้นทุนการผลิตที่อยู่อาศัยประเภททาวน์เฮ้าส์ในปี 2539 และ 2540

ต้นทุนการผลิตที่อยู่อาศัย	ปี 2539 (ร้อยละ/ยอดขาย)	ปี 2540 (ร้อยละ/ยอดขาย)
ต้นทุนพัฒนาที่ดิน	5.5	10.9
ดอกเบี้ยจ่าย	3.5	6.0
ค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์	1.8	3.0
ค่าบริหาร	3.9	5.0
ต้นทุนที่ดิน	16.6	19.1
ต้นทุนอาคาร	29.6	33.2
อื่นๆ	7.7	8.0
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	3.3	3.3
ค่าธรรมเนียม/อากรการโอน	2.5	2.5

หมายเหตุ: ตัวเลขดังกล่าวข้างต้นเป็นทาวน์เฮ้าส์ราคาไม่เกิน 2 ล้านบาท

ที่มา: สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร

4.2.5 พฤติกรรมผู้บริโภคในการเลือกซื้อบ้าน¹³

จากการสำรวจของ Agency for Real Estate Affairs พบว่าผู้บริโภคมักจะได้รับข้อมูลจากสื่อหนังสือพิมพ์และวารสารต่างคิดเป็นร้อยละ 44 ของแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับบ้าน ข้อมูลจากการจัดมหกรรมที่อยู่อาศัยมีร้อยละ 21 และจากการบอกต่อของเพื่อนหรือญาติ ร้อยละ 20 ข้อมูลจากสองแหล่งแรกเป็นข้อมูลที่ผู้บริโภคแทบจะไม่สามารถจับต้องได้ เช่น มาตรฐานการก่อสร้าง วัสดุที่ใช้ ความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบการ การจัดการกับสาธารณูปโภค เป็นต้น แต่จะเห็นได้ว่าผู้บริโภคตัดสินใจซื้อเนื่องจากมีตัวอย่างให้เลือกมากมาย ข้อมูลหาได้ง่ายไม่ต้องเดินทางไปถึงสถานที่ตั้งโครงการแต่ละโครงการประหยัดเวลา และผู้บริโภคในกลุ่มนี้ตัดสินใจจากราคาและการลดแลกแจกแถมเป็นหลัก ทำให้ผู้บริโภคกลุ่มนี้บางส่วนที่ไม่ได้ตรวจสอบคุณภาพของที่อยู่อาศัยอย่างถี่ถ้วน หรือตรวจสอบชื่อเสียงของผู้ประกอบการสร้างปัญหาค่อนข้างมากกว่าผู้บริโภคที่ได้รับข้อมูลจากญาติหรือเพื่อนที่เคยเข้าไปอยู่อาศัยกับโครงการของผู้ประกอบการรายเดิม

¹³ พิกพ รอดภัย และ ไสภณ พรโชคชัย. 2536. *อ่านก่อนซื้อบ้าน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยมอริโมได้จำกัด.

4.3 สถานะการซื้อขายที่อยู่อาศัย อุปทานและอุปสงค์

สถานะการซื้อขายที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน¹⁴ พบว่า ณ สิ้นปี 2540 โครงการเกิดใหม่หรืออุปทานมีมูลค่ารวม 118,624 ล้านบาท และมีจำนวนหน่วยทั่วประเทศประมาณ 73,553 หน่วย โดยกลุ่มใหญ่ที่สุดคือที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีมูลค่า 74,766 ล้านบาท (ร้อยละ 63) ที่อยู่อาศัยต่างจังหวัด 19,326 ล้านบาท (ร้อยละ 16) อสังหาริมทรัพย์อุตสาหกรรม 5,116 ล้านบาท (ร้อยละ 5) และอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพักผ่อน 4,938 ล้านบาท (ร้อยละ 4) เมื่อเทียบกับปี 2539 การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ลดลงประมาณร้อยละ 55 ในด้านมูลค่าและร้อยละ 51 ในด้านจำนวนหน่วย โดยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ลดลงประมาณ 54-55 กล่าวคือ ในปี 2539 มีหน่วยที่อยู่อาศัยเกิดใหม่ 151,523 หน่วย และลดลงเหลือเพียง 44,306 หน่วย ในปี 2540 แต่ด้านราคาขายพบว่า กรณีที่อยู่อาศัยที่เปิดตัวใหม่ในกรุงเทพฯ กลับมีราคาเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อยเพราะมีการผลิตสินค้าราคาถูก (ซึ่งล้นตลาดมากที่สุด) น้อย แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการรายย่อยผลิตที่อยู่อาศัยออกมาจำนวนมากและมีราคาถูกเริ่มได้รับผลกระทบจากสินค้าล้นตลาด แต่ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการรายใหญ่ยังคงสามารถกำหนดราคาให้สูงขึ้นได้

4.3.1 อุปสงค์และอุปทานที่อยู่อาศัย

ก) อุปทานที่อยู่อาศัย (Housing Supply)

จากการรวบรวมข้อมูลการจดทะเบียนที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นในเขตกรุงเทพฯ จำนวน 38 เขต และ 5 จังหวัดปริมณฑล ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ นครปฐม และสมุทรสาคร อีก 28 อำเภอ รวมทั้งสิ้น 66 เขต/อำเภอ พบว่า จำนวนที่อยู่อาศัยที่จดทะเบียน ปี 2539 (ม.ค.-พ.ย.) และสร้างเสร็จแล้วมีทะเบียนเพิ่มขึ้น 154,489 หน่วย เป็นที่อยู่อาศัยประเภทบ้านแถวและอาคารพาณิชย์มากที่สุด จำนวน 54,944 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 36.8 รองลงมาเป็นแฟลตและอาคารชุด 56,857 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 35.6 บ้านเดี่ยวจำนวน 41,899 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 27.1 และบ้านแฝดจำนวน 789 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 0.5 (ตารางที่ 4.2)

อัตราการขยายตัวของจำนวนที่อยู่อาศัยที่เพิ่มและหดตัวอย่างรวดเร็วในตารางที่ 4.2 สะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่า ตลาดที่อยู่อาศัยเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูงและมีลักษณะผันผวนรวดเร็วตามวัฏจักรเศรษฐกิจ เมื่อภาวะตลาดสดใสจะมีอุปทานเพิ่มขึ้นมาก แต่ทันทีที่ตลาดมีแนวโน้มลดลงอุปทานก็ลดลงอย่างรวดเร็ว

¹⁴ วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2540, ปีที่ 3 ฉบับที่ 10 เดือนกรกฎาคม - กันยายน 2540.

ตารางที่ 4.2 จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนเพิ่มขึ้นในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล ปี 2530-2539

ปี	จำนวนที่อยู่อาศัย	อัตราการขยายตัว(%)
2531*	67,451	26.4
2532*	80,031	18.7
2533*	102,335	27.9
2534*	129,688	26.7
2535*	108,001	-16.7
2536*	96,620	-10.5
2537**	171,254	-
2538**	172,419	0.68
2539**พ.ย.	154,489	-2.25

หมายเหตุ: * กรุงเทพฯ และ 3 จังหวัดปริมณฑล

** กรุงเทพฯ และ 5 จังหวัดปริมณฑล

ที่มา: ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ข) อุปสงค์ที่อยู่อาศัย (Housing Demand)

อุปสงค์ต่อที่อยู่อาศัยที่มีประสิทธิภาพ (effective demand) จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ ความต้องการที่อยู่อาศัย (housing desire) บวกด้วยความเต็มใจที่จะซื้อ (willingness to pay) และความสามารถในการจ่ายเงินซื้อ (ability to pay) หากขาดเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งเราเรียกว่า อุปสงค์ที่เป็นไปได้ (potential demand) โดยทั่วไปผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ค่อยทำการศึกษาและประเมินความต้องการที่เป็นไปได้ต่อที่อยู่อาศัยของตลาดมากนัก ดังปรากฏ โครงการจำนวนมากที่มีการก่อสร้างตามแฟชัน โดยพิจารณาแค่โครงการอื่นขายได้ ทำให้ต่างฝ่ายต่างมีโครงการจัดสรรออกมาจนล้นตลาด

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความต้องการที่อยู่อาศัยประกอบไปด้วย ราคาที่อยู่อาศัย รายได้ และการขยายตัวของจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศ เป็นต้น

การขยายตัวของครัวเรือนทั่วประเทศ จากสถิติจำนวนครัวเรือนปี 2534-2539 อัตราการเพิ่มของจำนวนบ้านโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ ประมาณร้อยละ 5-6 ต่อปี เขตกรุงเทพมหานครมีการขยายตัวในปี 2535 สูงสุดคือ ร้อยละ 11.6 และลดลงในปี 2539 เหลือเพียงร้อยละ 2.5 ส่วนในภาคอื่นๆ อัตราการเพิ่มแตกต่างกันมาก มีอัตราการเพิ่มอยู่ระหว่างร้อยละ 3-6 ในช่วงปี 2535 อัตราการเพิ่มของจำนวนบ้านเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะเป็นช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู และเริ่มมีอัตราเพิ่มที่ลดลงเมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะซบเซาในปี 2539 (ตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 จำนวนบ้านและอัตราเพิ่มของบ้าน พ.ศ.2534-2539

	จำนวนครัวเรือน (ร้อยละ)					
	2534	2535	2536	2537	2538	2539
ทั่วประเทศ	11,719,449 (4.0)	12,729,105 (8.6)	13,336,167 (4.8)	13,997,449 (5.0)	14,697,085 (5.0)	15,341,204 (4.4)
กรุงเทพมหานคร	1,239,475 (5.4)	1,383,267 (11.6)	1,472,621 (6.5)	1,562,110 (6.1)	1,661,311 (6.4)	1,703,1128 (2.5)
กลาง	2,836,391 (6.1)	3,212,727 (13.3)	3,414,592 (6.3)	3,634,844 (6.5)	3,878,931 (6.7)	4,135,789 (6.6)
เหนือ	2,531,271 (3.1)	2,826,297 (11.7)	2,936,527 (3.9)	3,042,089 (3.6)	3,164,705 (4.0)	3,265,897 (3.2)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	3,673,261 (3.0)	3,771,753 (2.7)	3,913,841 (3.8)	4,084,850 (4.4)	4,226,376 (3.5)	4,380,017 (3.6)
ใต้	1,439,051 (3.2)	1,535,061 (6.7)	1,598,586 (4.1)	1,673,556 (4.7)	1,765,762 (5.5)	1,856,373 (5.1)

ที่มา: กองการทะเบียน กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย

รายได้ต่อหัวของประชาชน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 7 ที่ผ่านมามีรายได้ต่อหัวของประชากรไทยมีอัตราการเพิ่มแบบถดถอย โดยในปี 2531-2534 มีอัตราร้อยละ 17.71 (27,179 บาท เป็น 34,655 บาท) ส่วนในปี 2535-2539 อัตราเพิ่มร้อยละ 11.32 (48,311 บาท เป็น 74,585 บาท) และในช่วงปีที่ผ่านมา (2540-2541) ประชาชนส่วนหนึ่งประสบกับปัญหาการว่างงานเนื่องมาจากธุรกิจปิดกิจการลงทำให้กำลังซื้อลดลงเป็นอย่างมาก

ราคาที่อยู่อาศัย เมื่อกำลังซื้อของผู้บริโภคลดน้อยลงและมีจำนวนบ้านเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้ประกอบการพยายามลดราคาที่อยู่อาศัยลงมาบ้างก็ตาม แต่เนื่องจากผู้ประกอบการยังมีภาระทางด้านอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในอัตราที่สูง ประกอบกับค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าวัสดุก่อสร้าง ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าภาษีมูลค่าเพิ่มที่เพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 เป็นต้น ทำให้ราคาบ้านที่ซื้อขายกันอยู่ในปัจจุบันมีราคาสูงอยู่ แต่ภาระหนี้สินของบริษัทและภาวะอุปทานส่วนเกินในปี 2540-2541 ทำให้ผู้ประกอบการจำนวนมากเริ่มลดราคาที่อยู่อาศัยลงประมาณร้อยละ 30-50 ของราคาที่อยู่อาศัยในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่

ปัญหาที่อยู่อาศัยล้นตลาด เกิดจากการลงทุนโครงการที่มากเกินไปความต้องการในช่วงปี 2536-2537 การลงทุนจำนวนมากนี้มีสาเหตุจากการเปิดตลาดเสรีทางการเงิน ทำให้ผู้ประกอบการสามารถกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าในประเทศและกู้ได้จำนวนมากทั้งจากแหล่งเงินกู้เงินภายในและต่างประเทศ โดยจะเห็นได้จากสินเชื่อคงค้าง BIBF ของสถาบันการเงินไทยและต่างประเทศในปี 2537 มีอัตราการขยายตัวเพิ่มจากปี 2536 ถึงร้อยละ 72 คิดรวมเป็นมูลค่ากว่า 4.8 หมื่นล้านบาท

เงินที่ได้จากการกู้ยืมมาโดยง่ายเหล่านี้ ผู้ประกอบการนำมาซื้อที่ดินสะสมและขยายการลงทุน โดยเฉพาะในตลาดที่อยู่อาศัย ทำให้ในปี 2538-2540 มีจำนวนบ้านเปิดขายในตลาด ซึ่งเมื่อสินค้าในตลาด จึงเกิดการแข่งขันการขาย ราคาบ้านจึงเริ่มทรงตัวในปี 2539-2540 และลดลงอย่างรวดเร็วในปี 2541 เมื่อพิจารณาที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลในช่วงปี 2535-2539 จากตารางที่ 4.3 พบว่า จำนวนประมาณบ้านเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6-11 ต่อปี นอกจากนี้ระหว่างปี 2535-2539 จำนวนบ้านสร้างเสร็จมีจำนวนประมาณ 750,000 หน่วย (ตารางที่ 4.4) ในขณะที่การคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วง 5 ปี ดังกล่าวมีเพียง 376,000 หน่วยเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่ามีที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จจริงมากกว่าการคาดการณ์ถึง 2 เท่าตัว ที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จในกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีอัตราการขยายตัวสูงมากในช่วงปี 2530-2533 จากนั้นได้ชะลอตัวลงเล็กน้อยในปี 2534 และกลับมีการขยายตัวสูงขึ้นอีกในปี 2535-2538 การเพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญต่อการแข่งขันกันลดราคาในเวลาต่อมา

ตารางที่ 4.4 ประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยเปรียบเทียบกับจำนวนที่อยู่อาศัยก่อสร้างเสร็จในเขต กทม. และปริมณฑลในช่วงแผนฯ 7 (พ.ศ.2535-2539) และแผนฯ 8 (พ.ศ.2540-2544)

ปี	จำนวนความต้องการที่อยู่อาศัย (1)	จำนวนที่อยู่อาศัยที่สร้างเสร็จ (2)	มากกว่าประมาณการจำนวน
แผนฯ 7	376,520	752,545	376,025
2535	72,514	108,001	35,487
2536	72,418	134,086	61,668
2537	76,046	171,254	95,208
2538	75,835	172,419	92,712
2539	79,707	166,785	87,078
แผนฯ 8	650,403	-	-
2540	140,764	-	-
2541	127,589	-	-
2542	130,501	-	-
2543	121,020	-	-
2544	130,529	-	-

หมายเหตุ: (1) จากประมาณการของคณะทำงานศึกษาความต้องการที่อยู่อาศัย คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย
(2) จากการรวบรวมข้อมูลโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์

ที่มา: ธอส. และ สคช.

เนื่องจากตลาดที่อยู่อาศัยเป็นตลาดที่ค่อนข้างเสรี มีอุปสรรคค่อนข้างน้อยต่อการเข้ามาประกอบธุรกิจนี้ ทำให้มีผู้ประกอบการจำนวนมากเข้ามาดำเนินธุรกิจ เกิดการก่อสร้างโครงการต่างๆ ขึ้นมาก ทำให้เกิดภาวะสินค้าล้นตลาด (over supply) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่สุดในปัจจุบัน สาเหตุอีกประการที่ทำให้ผู้ประกอบการสนใจเข้ามาประกอบธุรกิจนี้ คือ ในอดีตช่วงที่ธุรกิจรุ่งเรืองเมื่อปี 2532 ความต้องการที่อยู่อาศัยมีสูง ผู้ประกอบการทุกรายสามารถปิดการขายโครงการในระยะเวลาอันสั้น และสามารถสร้างกำไรจากการพัฒนาโครงการอย่างเป็นกอบเป็นกำ ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการเปิดตัวโครงการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนในที่สุดเกิดคิมานด์เทียม (artificial demand) มีการเก็งกำไรอย่างกว้างขวางและส่งผลกระทบต่อระดับราคา เป็นผลให้ราคาที่อยู่อาศัยพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นสถานการณ์ในปัจจุบันจึงเกิดภาวะสินค้าล้นตลาด ถึงแม้ว่าจะมีความต้องการที่แท้จริงอยู่แต่กำลังซื้อไม่เพียงพอ เนื่องจากระดับราคาที่อยู่อาศัยปรับเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่งผลสืบเนื่องให้เกิดภาวะการแข่งขันที่รุนแรงและก่อให้เกิดต้นทุนในการขายที่เพิ่มขึ้นจนผู้ประกอบการมียอดขายต่ำกว่าเป้าหมายและในส่วน of โครงการที่จะเปิดตัวใหม่มีการลดขนาดโครงการลงหรือชะลอโครงการลงทุนออกไป

ประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จากการประมาณการความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วง พ.ศ.2535-2539 พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 376,520 หน่วย (ตารางที่ 4.4) ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล (เฉลี่ยปีละ 75,304 หน่วย) แต่ปรากฏว่าที่อยู่อาศัยที่สร้างเสร็จในช่วงแผนฯ 7 มีจำนวนถึง 752,545 หน่วย มากกว่าที่ประมาณการไว้ถึง 376,025 หน่วย (เฉลี่ยปีละ 150,509 หน่วย) สำหรับในแผนฯ 8 (พ.ศ.2540-2544) คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยได้ประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยจำนวนรวมทั้งสิ้น 650,403 หน่วย โดยคาดว่าจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยในแต่ละปีประมาณ 121,020 - 140,764 หน่วย สาเหตุที่มีการประมาณการความต้องการที่อยู่อาศัยไว้ค่อนข้างต่ำกว่าจำนวนที่มีการซื้อขายจริงในตลาดมาก เนื่องจากการประมาณจากฐานของการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นหลัก แต่ความต้องการซื้อที่อยู่อาศัย (housing demand) ที่แท้จริงนั้นอาจจะแปรผันเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปัจจัยอื่นๆ เช่น ภาวะเศรษฐกิจที่หดตัว ปัญหาการว่างงานและกำลังซื้อของประชาชนลดลง เงื่อนไขการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น และปัญหาธุรกิจบ้านจัดสรรล้มละลาย

สรุปได้ว่าโดยทั่วไปตลาดมีประสิทธิภาพ ผู้บริโภคได้ประโยชน์ แต่มีปัญหาจากการเก็งกำไรมาก เพราะข้อบกพร่องในตลาดเงินอันเนื่องมาจากการเปิดเสรีระหว่างประเทศ

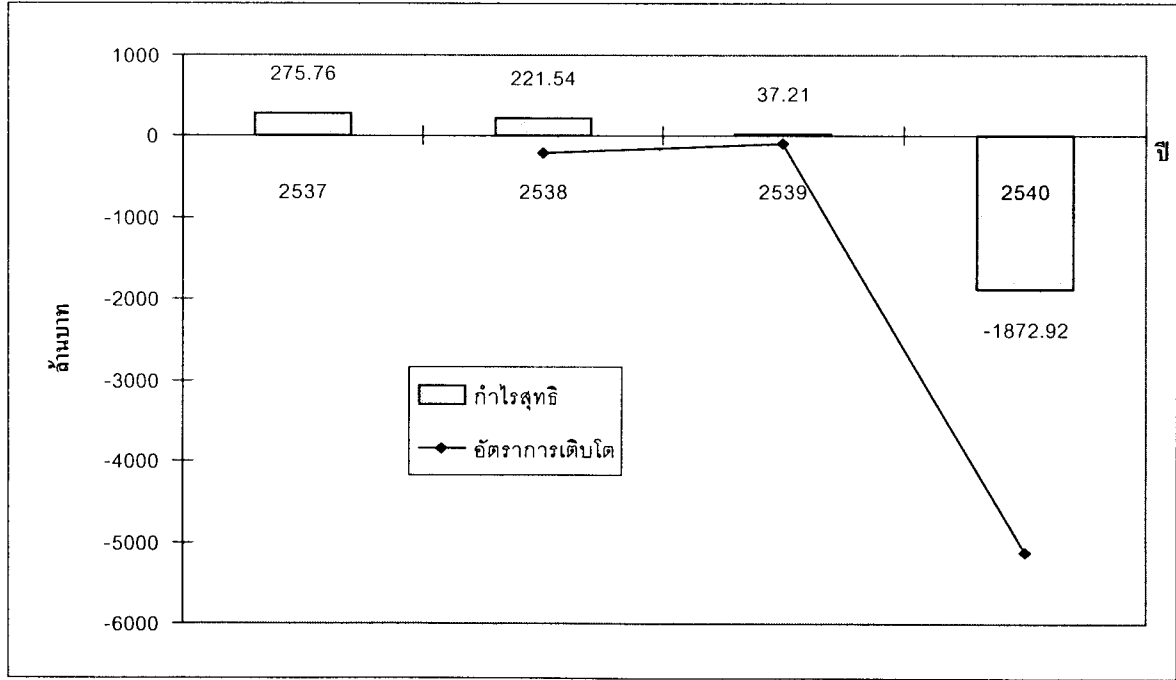
4.4 ผลประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (Performance)

ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าตลาดอสังหาริมทรัพย์มีการขยายตัวสนองความต้องการที่อยู่อาศัยได้ค่อนข้างรวดเร็ว ทำให้ไม่มีปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยเหมือนในบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย โดยที่ราคาที่อยู่อาศัยมีความแตกต่างกันตามความต้องการของผู้ซื้อ ตั้งแต่ต่ำกว่า 3 แสนบาทจนถึงหลายสิบล้านบาท ตามประเภทของบ้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีบ้านเช่าอยู่เป็นจำนวนมากให้ผู้บริโภคยังอยู่ในระหว่างตัดสินใจซื้อบ้านหรือผู้มีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะซื้อที่อยู่อาศัย โดยผู้บริโภคสามารถเลือกอยู่อาศัยใกล้ที่ทำงานทั้งในเมืองและชานเมือง จากการสำรวจของธนาคารอาคารสงเคราะห์พบว่า ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยจะอยู่กระจายทั่วไปทั้งในเมืองและชานเมือง อัตราค่าเช่าอยู่ระหว่าง 1,000-3,000 บาท/เดือน สำหรับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ระดับปานกลาง อัตราค่าเช่าอยู่ระหว่าง 3,000-10,000 บาท/เดือน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่เขตเมืองชั้นกลาง และที่อยู่อาศัยให้เชาระดับสูง ส่วนใหญ่จะอยู่ใจกลางเมือง อัตราค่าเช่าสูงกว่า 10,000 บาท/เดือน จะเห็นว่าในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา จำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยให้เช่ามีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากการประมาณของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในปี 2539 พบว่า น่าจะมีจำนวนที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล จำนวน 730,823 หน่วย ซึ่งส่วนใหญ่ร้อยละ 80 เป็นตลาดบ้านเช่าของผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

จากการศึกษาสถิติและผลประกอบการของบริษัทอสังหาริมทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ฯ พบว่าผู้ประกอบการในตลาดหลักทรัพย์ฯ และผู้ประกอบการรายใหญ่ แม้จะมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10 ของจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมด แต่มูลค่าโครงการหรือส่วนแบ่งตลาดมีมากกว่าร้อยละ 80 ของตลาดที่อยู่อาศัยในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2536-2539) พบว่ามีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ประกอบกับอสังหาริมทรัพย์เข้าสู่วัฏจักรตกต่ำทำให้เกิดธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซบเซา ผลประกอบของหลายบริษัทปรับตัวลดลงและขาดทุนเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบผลประกอบการเฉลี่ยส่วนใหญ่ลดลงเป็นอย่างมาก โดยกำไรสุทธิรวมปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2535 และในปี 2539 กำไรเริ่มลดลงจนกลายเป็นขาดทุนตั้งแต่ปี 2540-2541 (รูปที่ 4.2) จนบางบริษัทเข้าข่ายรอที่จะถูกประกาศปิดกิจการและปลดออกจากตลาดหลักทรัพย์

รูปที่ 4.2 กำไรสุทธิของกลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ฯ



ที่มา: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ผลกระทบอีกประการหนึ่งจากจำนวนบ้านที่ผลิตออกมาล้นตลาด คือทำให้ราคาบ้านเริ่มมีราคาลดลง ในช่วง 2536-2539 ราคาที่อยู่อาศัยเฉลี่ยชั้นต่ำในกรุงเทพฯ และปริมณฑล บ้านเดี่ยวสองชั้น ลดลงจาก 1.7 ล้านบาทในปี 2536 เป็น 1.4 ล้านบาทในปี 2539 และบ้านทาวน์เฮ้าส์สองชั้น ราคาลดลงจาก 6.5 แสนบาทในปี 2536 เป็น 6.4 แสนบาทในปี 2539 แสดงให้เห็นว่าราคาที่อยู่อาศัยเริ่มมีการปรับราคาเข้าสู่จุดสมดุลตามสภาพความเป็นจริงมากขึ้น เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบริษัทอสังหาริมทรัพย์ในตลาดและบริษัทขนาดใหญ่ได้พยายามหันมาเจาะกลุ่มลูกค้าที่ยังมีกำลังซื้อ (niche market) บริษัทที่ไม่สามารถปรับตัวได้จะถูกธนาคารเข้ายึดกิจการ ส่วนผู้ประกอบการรายเล็กซึ่งประสบปัญหาการขาดทุน ต้องเลิกล้มโครงการจนเกิดปัญหาไม่สามารถโอนบ้านหรือสร้างบ้านให้แก่ผู้ซื้อได้ตามสัญญา

4.4.1 ผลกระทบต่อผู้บริโภคที่เกิดจากวัฏจักรที่อยู่อาศัยซบเซา

บ้านและที่ดินเป็นสินค้าคงทน (durable goods) ดังนั้นเมื่อรายได้ของผู้ซื้อลดลง ความต้องการสินค้าประเภทนี้จะลดลงก่อนสินค้าประเภทอื่น เมื่อเทียบกับสินค้าอุปโภคและบริโภค ถึงแม้ว่าที่อยู่อาศัยจะเป็นสิ่งจำเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่แต่ยังไม่จำเป็นต้องซื้อในทันที ผู้บริโภคอาจรอไปจนเศรษฐกิจฟื้นตัวหรือมีความพร้อมมากขึ้นได้ ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำความต้องการอสังหาริมทรัพย์จะลดลงก่อนสินค้าประเภทอื่น ทำให้เกิดสินค้าล้นตลาดและตลาดที่อยู่อาศัยซบเซาผู้ประกอบการประสบภาวะขาดทุนและขาดสภาพคล่อง

ดังนั้นปัญหาที่ตามมาหลังจากที่มีสถานะเศรษฐกิจตกต่ำ คือ ผู้ซื้อไม่ได้รับการส่งมอบบ้านตรงตามสัญญาไว้ คุณภาพบ้านและสาธารณูปโภคที่ผู้ซื้อได้รับไม่ตรงตามที่โฆษณา ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามสัญญาและโฆษณา กระทั่งผู้ประกอบการหลบหนี เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีการร้องทุกข์ร้องเรียนถึง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจมากขึ้นเรื่อยๆ ปีละหลายร้อยราย โดยเฉพาะการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้จัดสรรรายเล็กและรายกลางเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินคดี ส่วนที่สามารถดำเนินคดีได้สำเร็จมีอยู่เป็นจำนวนน้อยมาก

อย่างไรก็ตาม การเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคมิใช่ปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เมื่อข้อมูลในอดีตพบว่าในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรืองก็มีผู้ซื้อบ้านจำนวนมากร้องเรียนปัญหาการซื้อบ้านต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

4.5 บทบาทสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นอีกหน่วยงานหลักที่มีบทบาทที่สำคัญต่อการรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้บริโภคในด้านต่างๆ ซึ่งร้อยละ 80 เป็นปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้บริโภคที่พบส่วนใหญ่เป็นเรื่องผู้ประกอบการไม่ก่อสร้างตามสัญญา ก่อสร้างผิดแบบไม่ได้มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ไม่จัดทำระบบสาธารณูปโภค โฆษณาชวนเชื่อหลอกลวงประชาชน เป็นต้น จากสถิติการร้องเรียนของผู้บริโภคต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พบว่าในช่วงปี 2539 มีสถิติการร้องเรียนในด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มากที่สุด ทั้งการร้องเรียนโดยทางจดหมาย ทางโทรศัพท์ และที่ร้องเรียนด้วยตัวเอง การร้องเรียนทางจดหมายเกี่ยวกับโครงการบ้านที่ดินจัดสรรและอาคารชุด รวมทั้งสิ้น 1,320 ราย และเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการบ้านจัดสรรจำนวน 1,608 รายและอาคารชุดจำนวน 260 ราย รวมทั้งสิ้น 1,868 ราย เพิ่มขึ้นจากปี 2538 ร้อยละ 41.5 นอกจากนี้ สคบ. ยังได้รับเรื่องร้องเรียนทางโทรศัพท์เกี่ยวกับบ้าน ที่ดินจัดสรร และอาคารชุด รวมจำนวน 5,400 รายต่อปี เฉลี่ยเดือนละ 450 ราย และมีผู้ที่เดินทางมาร้องเรียนด้วยตัวเองที่ สคบ. รวมจำนวน 2,160 รายต่อปี เฉลี่ยเดือนละ 180 ราย (ดังตารางที่ 4.5-4.6)

ตารางที่ 4.5 สถิติการร้องเรียนของผู้บริโภคด้านที่อยู่อาศัยด้านต่างๆ

ร้องเรียนทางจดหมาย		
ปี	ที่ดินและบ้านจัดสรร (ราย)	อาคารชุด (ราย)
2535	195	55
2536	220	73
2537	534	240
2538	1,115	205
2539	1,608	260
ม.ค.-ก.ย.2540	1,200	940
ร้องเรียนทางโทรศัพท์		
ปี	ที่บ้านจัดสรรและอาคารชุด	
พ.ศ.2535-2538	เดือนละ 250 ราย	
พ.ศ.2539-2540	เดือนละ 450 ราย	
ร้องเรียนด้วยตนเอง		
ปี	ที่ดินบ้านจัดสรรและอาคารชุด	
พ.ศ.2535-2538	เดือนละ 40 ราย	
พ.ศ.2539-2540	เดือนละ 200 ราย	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ตารางที่ 4.6 สถิติการร้องเรียนของผู้บริโภคเกี่ยวกับการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินและที่อยู่อาศัยแยกตามลักษณะของปัญหาในปี 2539

ลักษณะการร้องทุกข์ของผู้บริโภค	2539	
	จำนวน	สัดส่วน (%)
งานร้องทุกข์เกี่ยวกับบ้านและที่ดินจัดสรร	1,608	100.00
1. ไม่จัดสรรที่ดินหรือสร้างบ้านให้แล้วเสร็จตามสัญญาหรือโฆษณา	903	56.16
2. ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่จัดสรร	498	30.97
3. ปลุกสร้างบ้านไม่เรียบร้อยหรือไม่ได้มาตรฐาน	88	5.47
4. ไม่ดำเนินการแบ่งแยกโฉนดและโอนกรรมสิทธิ์	87	5.41
5. ไม่จัดทำสาธารณูปโภคต่างๆ ในที่ดินแปลงจัดสรร	32	1.99
งานร้องทุกข์เกี่ยวกับอาคารชุด	260	100.00
1. ไม่ปลูกสร้างห้องชุดในอาคารชุดตามสัญญาหรือโฆษณา	82	31.54
2. ปลูกสร้างอาคารชุดล่าช้า	78	30.00
3. ไม่ดำเนินการ โอนกรรมสิทธิ์ห้องชุด	68	26.15
4. ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดบริหารอาคารชุดไม่ถูกต้องตามข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด	19	7.31
5. ไม่จัดทำสาธารณูปโภคต่างๆ ในอาคารชุดตามสัญญาหรือโฆษณา	13	5.00
รวม	1,868	100.00

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

งานร้องทุกข์เกี่ยวกับบ้าน ที่ดินจัดสรร และอาคารชุด ส่วนใหญ่เป็นการไม่ปลูกสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาหรือโฆษณาของผู้ประกอบการ โดยจำนวนรายที่ร้องทุกข์บ้านและที่ดินจัดสรร 903 ราย คิดเป็นร้อยละ 56 อาคารชุดมีจำนวน 82 ราย คิดเป็นร้อยละ 32 นอกจากนี้ปัญหาอื่นๆ ของบ้าน ที่ดินจัดสรร และอาคารชุด ได้แก่ การโอนกรรมสิทธิ์ของผู้บริโภค การปลูกสร้างไม่เรียบร้อยหรือไม่ได้มาตรฐาน รวมถึงการไม่จัดทำสาธารณูปโภค การจัดการบริหารอาคารชุดไม่เป็นไปตามข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 วัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน และช่วยเร่งรัดให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับอื่นๆ ด้วย กล่าวคือ ช่วยในการประสานงานหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องให้ทำงานคุ้มครองผู้บริโภค

พ.ร.บ. การคุ้มครองผู้บริโภคมีผลให้ความคุ้มครองต่อผู้บริโภค 3 ด้านด้วยกัน ด้านแรกคือ ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งครอบคลุมไปถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการบริโภคโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ซื้อโดยตรง ตัวอย่างกรณี กฎหมายจะให้ความคุ้มครองผู้ที่บริโภคสินค้าแต่ไม่ได้เป็นผู้ซื้อโดยตรง

แม่บ้านซื้ออาหารกระป๋องที่เป็นพิษไปแม้จะไม่ได้รับประทานเอง แต่บุคคลในครอบครัวบริโภคอาหารแล้วมีอาการแพ้ต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล สามารถฟ้องร้องต่อผู้จำหน่ายหรือผู้ผลิตได้

การคุ้มครองด้านที่สอง กฎหมายยังได้ให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานในการเรียกผู้ประกอบการมาชี้แจงต่อคณะกรรมการของ สคบ. เพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาที่ทาง สคบ. ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์ ถ้าไม่ทำตามถือเป็นความผิดทางอาญา ตามมาตรา 49 และมาตรา 50 นอกจากนั้นกฎหมายยังให้การคุ้มครองผู้ประกอบการโดยห้ามเจ้าพนักงานของ สคบ. นำข้อมูลที่เป็นความลับของผู้ประกอบการไปเปิดเผย นอกจากนี้ยังมีกฎหมายกำกับดูแลการโฆษณาของผู้ประกอบการและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ผู้ผลิต ตัวแทนในการรับไปดำเนินการโฆษณา เช่น ผู้ผลิตสื่อโฆษณา สื่อสารมวลชน เป็นต้น ผู้ประกอบธุรกิจเหล่านี้จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการประกอบกิจการและประกอบธุรกิจโฆษณา

การคุ้มครองด้านสุดท้าย กำหนดให้เจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ด้วยการสอดส่องเร่งรัดเจ้าพนักงานและมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

ปัจจุบัน สคบ. พยายามที่คุ้มครองผู้บริโภค 2 ขั้นตอน คือ การป้องกันก่อนเกิดปัญหา โดยได้จัดร่างสัญญาจะซื้อจะขายที่เป็นมาตรฐานไว้เรียกว่า “แบบสัญญามาตรฐาน” เพื่อความเป็นธรรมทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค และควบคุมตรวจสอบขั้นตอนการเชิญชวนด้วยการโฆษณาที่อาจจะเป็นเท็จหรือหลอกลวงต่างๆ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 5 ฉบับ ประกอบด้วย สัญญาการจอง สัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน สัญญาว่าจ้างการก่อสร้าง สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งก่อสร้าง และสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดในอาคารชุด โดยสัญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดหน้าที่เจ้าของโครงการในการพัฒนาที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการ สาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้มีการโฆษณาว่าเจ้าของโครงการได้จะดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อใดและจะโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อเมื่อไหร่

นอกจากนี้ สคบ. ยังพยายามดูแลช่วยเหลือผู้บริโภคเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น โดยร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ (ได้แก่ กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมที่ดิน) ขณะนี้ สคบ. พยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยอาศัยวิธีการส่งฟ้องแบบกึ่ง class action กล่าวคือ ผู้บริโภคหรือกลุ่มผู้บริโภคสามารถรวมกลุ่มเพื่อให้ สคบ. ฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อผู้ประกอบการ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ประกอบการต้องชดเชยความเสียหายเป็นจำนวนมูลค่าตามที่รวบรวมได้ในแต่ละช่วงและทำให้ผลของการฟ้องร้องรวดเร็วยิ่งขึ้น

แต่การเรียกค่าชดเชยเสียหายยังมีอุปสรรคในด้านการประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ประกอบการ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระบุว่าต้องใช้ให้กับผู้ถือหุ้นบริษัทก่อนเป็นอันดับแรก ทำให้มีทรัพย์สินจำนวนน้อยเพื่อนำมาเป็นเงินสินไหมทดแทนแก่ผู้บริโภค นอกจากนั้น สคบ. ยังมีทรัพยากรน้อยมากทำให้ในแต่ละปีสามารถทำงานได้ค่อนข้างจำกัด

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค คือ ความล่าช้าในการดำเนินคดี เนื่องจาก การดำเนินคดีในศาลชั้นต้นจนถึงศาลฎีกาใช้เวลายาวนานถึง 5 ปี ทำให้ผู้ประกอบการสามารถยืดระยะเวลา ในการดำเนินคดีออกไปได้ การที่มีกฎหมายหลายฉบับและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยหลาย หน่วยงานทำให้ปัญหาคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัญหาการขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มี การปล่อยปะละเลยให้มีการทำผิดกฎหมาย และปัญหาการขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ราชการ

4.6 สรุป

ตลาดที่อยู่อาศัยเป็นตลาดที่แข่งขันกันสูง สินค้าแตกต่างกัน มีปัญหา ความผันผวนตามวัฏจักรเศรษฐกิจ และผู้บริโภคประสบปัญหาด้านข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประกอบการ ปัญหาที่ผู้ซื้อได้รับจากความไม่เป็นธรรมในการเลือกซื้อที่อยู่อาศัยมีสาเหตุเนื่องมาจากในตลาดที่อยู่อาศัย มีผู้ประกอบการรายเล็กและขนาดกลางเป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการบางส่วนขาดคุณภาพและมีเจตนา จะฉ้อฉล เริ่มตั้งแต่ การโฆษณาก่อนได้รับอนุญาต การปลอมเอกสารสิทธิ์ ส่วนใหญ่เรื่องที่กระทบต่อ ผู้ซื้อมากที่สุด คือ สัญญาการซื้อขาย ผู้ซื้อขาดความรู้ความเข้าใจทำให้สัญญาที่ผู้ซื้อลงนามไปเป็นสัญญาที่ ไม่เป็นธรรม

ในการตัดสินใจลงทุนผู้ประกอบการที่อยู่อาศัยจะสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องหากมีข้อมูล ประกอบการตัดสินใจที่ถูกต้องและทันสมัย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสาขารูปโภค การตัดถนนสายใหม่ เพื่อ รองรับกับความเจริญเติบโตในอนาคต และข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายใหม่ อาทิ กฎหมายผังเมือง กฎหมาย ควบคุมอาคาร เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อการลงทุนโครงการต่างๆ และต่อการตัดสินใจของ ผู้ซื้อในการเลือกที่อยู่อาศัย ตารางที่ 4.7 ได้สรุปแหล่งข้อมูล ประเภทข้อมูล ความจำเป็นในการใช้ และ ปัญหาอุปสรรค

ข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ อาจมีผลต่อราคาการก่อสร้าง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรง คือ สามารถใช้วัสดุที่ราคาถูกกว่าและใช้ประโยชน์ได้เท่าเทียมกัน ส่วนทางอ้อมคือ หากไม่สามารถที่จะ ลดราคาก่อสร้างได้ ผู้ประกอบการอาจเสาะหาวิธีการบริหารงานก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะช่วยลด ระยะเวลาก่อสร้างให้สั้นลงได้ ทำให้มีผลต่อดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อการก่อสร้างโดยตรงหากระยะเวลาสั้นลง เท่าใดมูลค่าดอกเบี้ยมีผลลดลงเท่านั้น

ข้อมูลทางการเงิน เป็นที่รู้กันว่าในปัจจุบันสินเชื่อเป็นหัวใจในการทำธุรกิจ แนวโน้มการ ออมจะลดลงอย่างเห็นได้ชัด การเสาะหาแหล่งเงินกู้ในอัตราที่ต่ำจะเป็นข้อได้เปรียบคู่แข่ง ไม่ว่าจะเป็น แหล่งเงินกู้ใหม่ในประเทศหรือแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศที่หลายประเทศให้ความสนใจ แต่ผู้ ประกอบการจะต้องใช้ความระมัดระวังในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งมีการผันไปตามสภาพเศรษฐกิจ

ตารางที่ 4.7 แหล่งข้อมูลที่สำคัญสำหรับทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

แหล่งข้อมูล	ประเภทข้อมูล	ความจำเป็นในการใช้	ปัญหา	หน่วยงานที่ใช้ข้อมูล
1. กรมที่ดิน	- สถิติอนุญาตก่อสร้างและยึดครองที่ดิน - ข้อมูลการให้สัมปทานที่ดินของรัฐ - ข้อมูลการควบคุมการค้าที่ดินการจัดสรรที่ดินของเอกชน และจดทะเบียนอาคารชุด - จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ - ราคาประเมินทรัพย์สิน - จัดเก็บค่าธรรมเนียมหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	- วิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานของตลาด - ประเมินระยะเวลาดำเนินการ - วางแผนต้นทุนด้านภาษีอากร - เปรียบเทียบศักยภาพของที่ดิน	- ไม่ได้ได้รับความสะดวกในการขอข้อมูล - กระจัดกระจายมาก - ไม่ทันสมัย - ใช้ได้เพียงเป็นข้อมูลเบื้องต้น	- รัฐและเอกชน
2. สำนักผังเมือง	- ผังเมืองจังหวัด - ทิวราชอาณาจักร	- วางแผนการลงทุนให้สอดคล้องกับผังเมืองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว	- ลำช้า ไม่ทันสมัย - ไม่ได้ได้รับความสะดวกในการขอ - ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง	- รัฐและเอกชน
3. คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน	- ข้อกำหนดจัดสรร	- เป็นแนวทางในการจัดสรรและอื่นของจัดสรร	- ไม่ทันสมัยและไม่ชัดเจน	- รัฐและเอกชน
4. กทม./จังหวัด อำเภอ/เขต/เทศบาล	- กฎการควบคุมอาคาร - สถิติขออนุญาตก่อสร้าง - สถิติประชากร - Housing Start	- วิเคราะห์อุปสงค์ & อุปทานที่แท้จริง	- ไม่ทันสมัยและไม่ชัดเจน - กระจัดกระจายไม่มีศูนย์กลางรวบรวม - ไม่ได้ได้รับความสะดวก - ไม่มีให้	- รัฐและเอกชน
5. กรมโยธาธิการ	- พื้นที่ห้ามก่อสร้างในลักษณะต่างๆ - การควบคุมอาคาร	- วิเคราะห์ศักยภาพของทำเลและที่ดิน	- ไม่เปิดเผยสำหรับคนทั่วไป	- รัฐและเอกชน
6. การทางพิเศษ	- แนวเส้นทางระยะทางด่วนพิเศษ รถไฟฟ้ามหานคร และระบบโครงข่ายคมนาคมขนาดใหญ่	- วางแผนจัดซื้อที่ดิน - กำหนดแนวทางพัฒนา - แนวเวนคืน	- ไม่มีความแน่นอนชัดเจน	- รัฐและเอกชน
7. การไฟฟ้า นครหลวงและภูมิภาค	- ข้อมูลการผลิต จัดส่งและจำหน่ายไฟฟ้า	- ประเมินความขาดแคลนหรือเรื่องของชุมชนใหม่จากการพัฒนา	- ไม่มีข้อมูลสำหรับคนทั่วไป	- รัฐและเอกชน
8. การประปา นครหลวงและภูมิภาค	- ข้อมูลการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำอุปโภคบริโภค	- ประเมินความขาดแคลนหรือเรื่องของชุมชนใหม่จากการพัฒนา	- ไม่มีข้อมูลสำหรับคนทั่วไป	- รัฐและเอกชน

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

แหล่งข้อมูล	ประเภทข้อมูล	ความจำเป็นในการใช้	ปัญหา	หน่วยงานที่ใช้ข้อมูล
9. กรมทางหลวง	- การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง - การก่อสร้างช่องจราจรเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯและภาคต่างๆ	- ประเมินความขาดแคลนหรือเรื่องขอของชุมชนใหม่จากการพัฒนา	- ไม่มีข้อมูลสำหรับคนทั่วไป	รัฐและเอกชน
10. องค์การโทรศัพท์	- ข้อมูลการขยายบริการโทรศัพท์แก่ประชาชน	- ประเมินความขาดแคลนหรือเรื่องขอของชุมชนใหม่จากการพัฒนา	- ไม่มีข้อมูลสำหรับคนทั่วไป	รัฐและเอกชน
11. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม	- ข้อกำหนดต่างๆ	- วางแผนการลงทุน	- ไม่มีข้อมูลสำหรับคนทั่วไป	รัฐและเอกชน
12. กรมธรณีวิทยา	- ข้อกำหนดต่างๆ	- วางแผนการลงทุน	- ไม่มีข้อมูลสำหรับคนทั่วไป	รัฐและเอกชน
13. ธนาคารแห่งประเทศไทย	- ข้อมูลการให้สินเชื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	- วางแผนการลงทุน	- ไม่ทันสมัย - ข้อมูลหาย - ไม่เปิดเผยรายละเอียด	รัฐและเอกชน
14. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	- อัตราดอกเบี้ย และปริมาณสินเชื่อที่อยู่อาศัย	- เป็นข้อมูลพื้นฐานทางการเงิน สำหรับวางแผนการลงทุน	- ไม่มีปัญหา	รัฐและเอกชน

ที่มา: พร็อพเพอร์ตี้ โกลด์

ข้อมูลด้านพฤติกรรมผู้บริโภคและรูปแบบดำรงชีวิตโดยเฉพาะผู้บริโภครุ่นใหม่ ๆ ในการดำเนินชีวิตที่มีผลต่อการออกแบบสินค้า (product) ให้ตรงกับความต้องการหรือทำให้เกิดความพึงพอใจในการอยู่อาศัย ซึ่งจะมีผลให้สินค้าเกิดความแตกต่างจากคู่แข่งกัน แนวโน้มสำคัญที่พอจะสังเกตได้ในปัจจุบันเริ่มจากผู้ซื้อมีระดับการศึกษา การนำเสนอสินค้าต้องการช่วยให้ผู้ซื้อเข้าใจในสินค้ามากขึ้น จำนวนคนที่อาศัยในบ้านแต่ละหลังจะเริ่มมีแนวโน้มลดลงจากครอบครัวใหญ่จะเปลี่ยนแปลงเป็นครอบครัวเล็ก หรือครอบครัวใหม่เพิ่มขึ้น การจัดขนาดของบ้านแต่ละหลังจากเดิมที่เน้นขนาดพื้นที่ใช้สอยขนาดใหญ่ และกว้างขวางมาเป็นความสะดวกในการใช้สอยภายในพื้นที่ที่จำกัดมากขึ้น

ข้อมูลเกี่ยวกับคู่แข่ง ทั้งที่เป็นคู่แข่งในบริเวณเดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกัน เนื่องจากภาวะการแข่งขันที่ค่อนข้างรุนแรง เพราะตลาดนี้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูง ดังนั้นคาดว่าตลาดอสังหาริมทรัพย์จะมีรูปแบบการจับกลุ่มลูกค้าเป้าหมายเฉพาะกลุ่มมากขึ้น

การบังคับใช้กฎหมายยังมีข้อจำกัดมาก และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการรายใหม่ที่ดีที่จะเข้ามาดำเนินธุรกิจก็ตาม ผู้ประกอบการจึงมักแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่ที่ดูแล และท้ายที่สุดปัญหาทางด้านตลาดที่อยู่อาศัยที่ขาดกลไกบางอย่างทำให้เกิดความสมบูรณ์ เช่น นายหน้าหรือผู้ทำหน้าที่ประกันความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลาดขาดกลไกการตรวจสอบและควบคุมให้ผู้ประกอบการบางประเภทดำเนินธุรกิจอย่างสุจริตและซื่อสัตย์ต่อสัญญา

บทที่ 5

การถือครองกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยของนักลงทุนต่างชาติ

จากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งถูกซ้ำเติมโดยปัญหาอัตราดอกเบี้ยสูงและปัญหาสภาพคล่องตั้งแต่ปลายปี 2540 ทำให้กำลังซื้อที่อยู่อาศัยลดลงประมาณร้อยละ 22 เมื่อเทียบกับปี 2539 ยังผลให้จำนวนบ้านและคอนโดมิเนียมล้นตลาด บริษัทจำนวนมากในตลาดอสังหาริมทรัพย์ประสบปัญหาขาดทุนอย่างรุนแรงจากการศึกษาของธนาคารโลก¹⁵ พบว่าคอนโดมิเนียมทั้งที่เป็นคอนโดมิเนียมราคาแพง คอนโดมิเนียมราคาถูกและปานกลางมีห้องว่างกว่า 60,000 ห้อง ซึ่งเมื่อคิดรวมมูลค่าของพื้นที่ว่างและห้องว่างของอสังหาริมทรัพย์ประเภทอาคารสำนักงานและคอนโดมิเนียมที่สร้างเสร็จแล้ว ณ สิ้นปี 2540 จะมีมูลค่ารวมกันประมาณ 130,000 ล้านบาท (ตารางที่ 5.1) ดังนั้นผู้ประกอบการจึงพยายามผลักดันให้รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือ มาตรการสำคัญประการหนึ่ง คือ การขอให้มีการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของชาวต่างประเทศ แต่ข้อเสนอให้คนต่างชาติถือครองที่ดินและบ้านได้กลายเป็นประเด็นที่มีข้อโต้แย้งกันอย่างรุนแรง การวิ่งเต้นให้แก้ไขกฎหมายตั้งแต่ ปี 2539 จึงยังไม่ประสบความสำเร็จ

ตารางที่ 5.1 ประมาณการมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ ประเภทอาคารสำนักงานและคอนโดมิเนียมที่สร้างเสร็จแล้วเสร็จ ณ สิ้นปี 2540

	จำนวนที่สร้างแล้วเสร็จ		อัตราว่าง	
	พื้นที่/ห้อง	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ	มูลค่า (ล้านบาท)
อาคารสำนักงาน	6,200,000 ม ² .	220,000	23.7	52,000
คอนโดมิเนียม				
ราคาแพง*	29,212 ห้อง	123,000	17	21,000
ราคาถูกและปานกลาง**	278,126 ห้อง	278,000	20	56,000

หมายเหตุ: * ราคาประมาณ 20,000-60,000 บาทต่อตารางเมตร
** ราคาประมาณ 500,000-1,500,000 บาทต่อห้องขนาด 30-40 ตารางเมตร

ที่มา: ตารางที่ 2.1 และ 2.2 จาก Bertrad Renaud Ming Zhang และ Stefan Koeberle. 1998. How the Thai Real Estate Boom Undid Financial Institution-What can be Done Now? The World Bank.

¹⁵ How the Thai Real Estate Boom Undid Financial Institution-What can be Done Now? โดย Bertrand Renaud, Ming Zhang, and Stefan Koeberle เสนอในการสัมมนาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง Thailand's Economic Recovery and Competitiveness วันที่ 20 พฤษภาคม 2541

อย่างไรก็ตาม วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่กลางปี 2540 เป็นต้นมาได้ทวีความรุนแรงขึ้นทำให้เงินทุนไหลออกนอกประเทศ ค่าเงินขาดเสถียรภาพ เศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ภาวะนี้ทำให้รัฐต้องเร่งดำเนินการทุกหนทางที่จะนำเงินตราต่างประเทศเข้ามา ข้อเสนอเรื่องการให้ชาวต่างชาติมีสิทธิถือครองที่ดินและบ้านจึงถูกนำมาพิจารณาอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่งในรัฐบาลชวน หลีกภัย

5.1 ข้อจำกัดทางกฎหมาย

ในปัจจุบันประมวลกฎหมายที่ดินนั้นจะไม่ให้ต่างชาติมีกรรมสิทธิในที่ดิน อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายที่ดินเคยให้กรรมสิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว กล่าวคือในหมวด 8 ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาตรา 86¹⁶ ระบุไว้ว่า “คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญา ซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ภายในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย” แต่เนื่องจากปัจจุบันไทยได้ยกเลิกบทสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศสัญชาติของคนต่างด้าว ทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถมีกรรมสิทธิในที่ดินได้ ยกเว้นจะได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นต้น

อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ผ่อนปรนข้อกฎหมายให้ต่างชาติสามารถมีกรรมสิทธิในอาคารชุดได้กรณีแรกในปัจจุบันกฎหมายอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19¹⁷ ระบุให้คนต่างด้าวสามารถมีกรรมสิทธิในอาคารชุดได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของเนื้อที่ห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด ขณะเดียวกันกฎหมายที่ดิน หมวด 9 ได้กำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทตามมาตรา 97 และมาตรา 98 ว่าด้วยการกำหนดนิติบุคคลที่ให้มีสิทธิเสมือนคนต่างด้าว¹⁸ กล่าวคือ นิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นจดทะเบียนเกินกว่าร้อยละ

¹⁶ มาตรา 86 คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญา ซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย ภายใต้บังคับมาตรา 84 คนต่างด้าวดังกล่าวจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสาน การกุศลสาธารณะ หรือการศาสนา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

¹⁷ มาตรา 19 คนต่างด้าว และนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว อาจถือกรรมสิทธิในห้องชุดได้ถ้าเป็นคนต่างด้าวและนิติบุคคลดังต่อไปนี้

“... มาตรา 19 ทวิ อาคารชุดจะมีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ถือกรรมสิทธิในห้องชุดได้ต่อเมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละสี่สิบของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดในขณะที่ยกจดทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา 6...”

¹⁸ มาตรา 97 นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้สิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว

“...บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นและแต่ละกรณี...”

มาตรา 98 “ในกรณีที่นิติบุคคลที่ระบุไว้ใน มาตรา 97 เข้าถือหุ้น หรือลงหุ้นแล้วแต่กรณี ในนิติบุคคลอื่นตามนัยที่กล่าวในมาตรา 97 ให้ถือว่านิติบุคคลอื่นนั้นเป็นคนต่างด้าว”

สี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียน ให้มีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าว จากกฎหมายทั้งสองฉบับทำให้นักลงทุนต่างชาติสามารถมีกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด

นอกจากนี้ยังมีกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ป.ว.281) เป็นประกาศที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพต่างๆ ตามบัญชีรายชื่ออาชีพข้างท้ายประกาศ ซึ่งอาชีพ “การค้าที่ดิน” เป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย ทำให้นักลงทุนต่างชาติไม่สามารถซื้อขายที่ดินได้ในประเทศไทย เป็นต้น (ดูตารางที่ 5.2 ประกอบ)

โดยสรุปคนต่างด้าวจะสามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้ ตามข้อยกเว้นทางกฎหมาย 2 กรณี ดังรายละเอียดในแต่ละกรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 คนต่างด้าวสามารถมีกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ตาม พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ศ.2534¹⁹ ได้บัญญัติ ให้คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ในอัตราส่วนไม่เกินร้อยละ 40 ของเนื้อที่ของห้องชุดในอาคารชุดนั้น โดยกำหนดคุณสมบัติของคนต่างด้าวไว้ตามรายละเอียดดังนี้²⁰

1. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่อาศัยในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
2. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
3. นิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน²¹ ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย
4. นิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน²²
5. คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวซึ่งนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อชำระค่าห้องชุด

¹⁹ มาตรา 19 ทวิ “... มาตรา 19 ทวิ อาคารชุดจะมีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ต่อเมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละสี่สิบของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดในขณะที่ของจดทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา 6...”

²⁰ สุรพล อ่อนอุระ.2540. *อยู่ก่อน โดให้เป็นสุข*. สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด. กรุงเทพฯ.

²¹ มาตรา 97 “...บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นและแต่กรณี...”

และมาตรา 98 “ในกรณีที่นิติบุคคลที่ระบุไว้ใน มาตรา 97 เข้าถือหุ้น หรือลงทุนแล้วแต่กรณี ในนิติบุคคลอื่นตามนัยที่กล่าวในมาตรา 97 ให้ถือว่านิติบุคคลอื่นนั้นเป็นคนต่างด้าว”

²² มาตรา 19 คนต่างด้าว และนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว อาจถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ถ้าเป็น

“...(4) นิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน...”

ตารางที่ 5.2 กฎหมายและประกาศเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในปัจจุบันที่เป็นข้อยกเว้นไม่ให้ต่างชาติถือครองที่ดิน

หน่วยงานรับผิดชอบ	กฎหมาย	เนื้อหา
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย	ประมวลกฎหมาย ที่ดิน	- มาตรา 86 ได้ยกเลิกบทสนธิสัญญาทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถได้ มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 97 กล่าวไว้ว่า นิติบุคคล ดังต่อไปนี้ให้สิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว บริษัทจำกัดหรือ บริษัทมหาชนจำกัดที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนถือ โดยคนต่างด้าว เกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าว เกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี มาตรา 86 ทวิ กฎหมายยังคง ไม่ให้สิทธิคนต่างด้าวซึ่งสมรสกับคนไทยในการถือครองที่อยู่อาศัย
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย	พระราชบัญญัติ อาคารชุด พ.ศ.2522	- มาตรา 19 ทวิ คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคน ต่างด้าว สามารถถือครองอาคารชุดได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของเนื้อที่ ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น มาตรา 19 เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 281 และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่า ด้วยการส่งเสริมการลงทุน
กระทรวงพาณิชย์	กฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ ประกาศของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 281	- คนต่างด้าวสามารถที่จะซื้อสิ่งปลูกสร้างไม่รวมที่ดินได้ ซึ่งอาจจะ ไม่จำเป็นต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อาจจะเป็นการเช่าที่ดิน โดย กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการเช่าไว้สำหรับคนต่างด้าวไม่เกิน 30 ปี - กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจประเภทต่างๆ เช่น เป็น การกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดย เฉพาะการค้าที่ดินและการก่อสร้างอาคาร
สำนักงานคณะ กรรมการส่งเสริม การลงทุน	พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520	- มาตรา 27 นิติบุคคลต่างด้าวแต่ละรายสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้ดังนี้ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งสำนักงานของกิจการสามารถถือครองได้ไม่เกิน 5 ไร่ ที่ดินสำหรับเป็นที่พักอาศัยของผู้บริหารหรือผู้อำนวยการสามารถ ถือครองได้ไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินสำหรับเป็นที่พักอาศัยของพนักงาน สามารถถือครองได้ไม่เกิน 20 ไร่

ที่มา: รวบรวมจากกฎหมายฉบับต่างๆ

กรณีที่ 2 คนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนภายใต้การส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534)²³ มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการตามจำนวนดังนี้

- ที่ดินสำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงานของกิจการที่ได้รับส่งเสริมให้ถือครองไม่เกิน 5 ไร่
- ที่ดินสำหรับเป็นที่พักอาศัยของผู้บริหารหรือผู้ชำนาญการให้ถือครองได้ไม่เกิน 10 ไร่
- ที่ดินสำหรับเป็นที่พักอาศัยของแรงงาน ให้ถือครองได้ไม่เกิน 20 ไร่

โดยทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นสำนักงานจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นรายๆ ไป

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติแล้วการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าวก็มีข้อจำกัดค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพราะกรมที่ดินได้ออกระเบียบควบคุมเข้มการรับโอนกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวไว้หลายประการ อาทิเช่น

ก) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต้องแสดงหลักฐาน ต่อไปนี้

- เอกสารหนังสือเดินทางแสดงสัญชาติของคนต่างด้าว และ
- ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ ซึ่งออกให้โดยกองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ หรือ
- ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งออกให้โดยสถานีดำรวจท้องที่ที่คนต่างด้าวมีภูมิลำเนาอยู่

ข) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ต้องแสดงหลักฐานดังนี้

- เอกสารหนังสือเดินทางแสดงสัญชาติของคนต่างด้าว และ
- หนังสืองานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่รับรองว่าเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

ค) นิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ต้องแสดงหลักฐานการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย เช่น บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ให้แสดงหลักฐานหนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

²³ มาตรา 27 ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่กรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่พึงมีได้ตามกฎหมายอื่น ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดินเลิกกิจการที่ได้รับการส่งเสริมหรือโอนกิจการนั้นให้แก่ผู้อื่นผู้ได้รับการส่งเสริมต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ มิฉะนั้นให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ง) นิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ต้องแสดงหลักฐานหนังสือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่รับรองว่าเป็นผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

จ) คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งนำเงินต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อชำระค่าห้องชุดต้องแสดงหลักฐานการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- หลักฐานการขายเงินหรือการนำเงินเข้าบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศกับธนาคารรับอนุญาต ตามแบบ ร.ต.3 ซึ่งลงลายมือชื่อและประทับตราธนาคารในช่องของตัวแทนรับอนุญาตของแบบดังกล่าว
- หลักฐานแบบสำแดงเงินตราต่างประเทศซึ่งออกให้โดยเจ้าหน้าที่ศุลกากร (foreign currency declaration form)
- หลักฐานใบรับซื้อเงินตราต่างประเทศซึ่งออกให้โดยบริษัทรับอนุญาตหรือบุคคลรับอนุญาตเป็นผู้รับซื้อเงินตราต่างประเทศ

โดยทั่วไป พ.ร.บ.อาคารชุด อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ไม่เกินร้อยละ 40 แต่ในปัจจุบันมีการซื้อจริงเพียงร้อยละ 17 ของจำนวนอาคารชุดทั้งหมด (Bangkok Post 1998)²⁴ มีผู้ประกอบการบางรายอ้างว่านักลงทุนต่างประเทศบางรายต้องการที่จะซื้ออาคารชุดทั้งหลังมากกว่าการได้รับสิทธิเพียงร้อยละ 40 เพื่อนักลงทุนจะสามารถประกอบธุรกิจให้เช่าหรือจำหน่ายอาคารชุดได้ ดังนั้นหากมีการผ่อนผันให้คนต่างด้าวสามารถซื้ออาคารชุดได้ทั้งโครงการ (100%) จะช่วยเร่งรัดให้นักลงทุนต่างชาติตัดสินใจเข้าลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จึงพยายามผลักดันให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนได้สะดวกและเพิ่มกรรมสิทธิ์ในการซื้ออาคารชุดมากขึ้น ตารางที่ 5.3 แสดงประเด็นการพิจารณาผ่อนคลายนโยบายการลงทุนซื้ออสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล มีข้อสังเกตแม้ว่านักลงทุนต่างชาติจะสามารถถือสิทธิในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนได้ แต่ก็ยังไม่สามารถทำการซื้อขายที่ดินได้ เนื่องจากยังคงถูกจำกัดด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ป.ว.281) เนื่องจากการ “การค้าที่ดิน” อยู่ในบัญชี ก.ท้ายประกาศของประกาศฯ ซึ่งห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพซื้อขายโครงการอสังหาริมทรัพย์ แต่อย่างไรก็ตาม อาศัยอำนาจตามความข้อ 4 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ

²⁴ The Bangkok Post. “Foreign ownership in perspective.” 11 June 1998.

ฉบับที่ 281²⁵ คนต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจที่กำหนดในบัญชี ก. หรือบัญชี ข. ท้ายประกาศฉบับนี้ ได้ถ้ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม

เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีมติอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติสามารถถือครองอาคารชุดและสำนักงานขายได้ทั้ง 100% ของพื้นที่ และสามารถขายหรือให้เช่าอาคารชุดดังกล่าวได้ โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน ซึ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการกำหนดประเภทของกิจการที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตอนต้นที่ 5.4)

นอกจากข้อจำกัดทางกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการให้สิทธิครอบครองที่ดินแล้ว จากรายงานแผนงานของกรมส่งเสริมการส่งออก ปี 2542-2546 พบว่า ยังมีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในการส่งเสริมให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุน ได้แก่

- ผู้ประกอบการเมืองไทยยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการขยายตลาดต่างประเทศ วิถีชีวิต วิธีการดำเนินธุรกิจสังหาริมทรัพย์
- การขาดแคลนข้อมูลการตลาดของแต่ละประเทศ เช่น กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ในการทำสัญญาซื้อขาย รวมทั้งอัตราภาษีในประเทศนั้นๆ และวิธีการนำเงินกลับเข้าประเทศ
- ขาดความเชื่อถือจากนักลงทุนต่างประเทศ เนื่องจากรูปแบบการซื้อขายภายในประเทศเอง ประชาชนยังถูกเจ้าของธุรกิจบางรายโกง และหากผู้ซื้อเป็นชาวต่างชาติย่อมมีความเสี่ยงมากขึ้นเช่นกัน โครงการที่จะได้ผลดีจะจากการเปิดเสรีก็จะเป็นโครงการใหญ่ๆ มากกว่าโครงการรายเล็ก
- ปัญหาที่พบอีกประการคือ ระบบการประเมินราคาของกรมที่ดิน ซึ่งปัจจุบันพบว่าเกิดช่องว่างทำให้บริษัทผู้ประเมินราคา สามารถที่จะประเมินราคาสูงเกินความเป็นจริง นำไปสู่การการเก็งกำไรได้ช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้เกิดการเก็งกำไรได้ และขาดกลไกบางอย่างที่ทำให้การซื้อขายเกิดความสมบูรณ์ เช่น นายหน้าซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังขาดกฎหมายที่จะรองรับนายหน้าบุคคลที่สามหรือผู้ที่ทำหน้าที่รับประกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เป็นต้น

²⁵ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ป.ว.281) ข้อ 4 ภายได้บังคับ 7 ทวิ ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจดังต่อไปนี้

“... (1) ธุรกิจที่กำหนดไว้ในบัญชี ก. หรือ บัญชี ข. ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ เว้นแต่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาต ซึ่งพระราชกฤษฎีกาอาจกำหนดเงื่อนไขประการใดก็ได้

บัญชี ก. สงวนไว้สำหรับคนไทย เช่น การทำนา การทำนาเกลือ การค้าผลิตผลทางเกษตรพื้นเมือง การค้าที่ดิน ธุรกิจทางบัญชี กฎหมาย สถาปัตยกรรม โฆษณา นายหน้า ขายทอดตลาด ดัดผลเสริมสวย และการก่อสร้าง

บัญชี ข. ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาให้คนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนประกอบธุรกิจได้โดยขอหนังสือรับรองจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า เช่น การทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ป่าไม้ ประมง สัตว์ ผลิตแปง ผลิตเครื่องดื่ม ผลิตน้ำแข็ง ผลิตยา ห้องเย็น ผลิตไม้ ชิคไฟ การผลิตปูน นาเที่ยว โรงแรม ถ่ายรูป ชักโรค ดัดเย็บเสื้อผ้า การขนส่ง เป็นต้น

ส่วนบัญชี ค. ให้คนต่างด้าวแจ้งต่ออธิบดี เพื่อออกหนังสือรับรอง เช่น การค้าสินค้าส่งออก การค้าปลีกเครื่องจักรกล การขายอาหารเครื่องดื่มที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว การผลิตอาหารสัตว์ การทำเหมือง...”

ตารางที่ 5.3 การแก้ไขพระราชบัญญัติที่จะมีผลต่อการตัดสินใจเข้ามาซื้ออสังหาริมทรัพย์ของนักลงทุนต่างประเทศ และกำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

1. ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ¹	- ให้สิทธิคนต่างด้าวซึ่งสมรสกับคนไทยมีสิทธิในที่ดินได้ไม่เกิน 1 ไร่ - ให้สิทธิคนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนในประเทศในจำนวนเงินที่มากกว่า 25 ล้านบาท สามารถซื้อที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ แต่ทั้งนี้ ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ - ถ้าหากว่าได้มาใช้สิทธิแล้วแต่ไม่มีการจัดซื้อและจัดสร้างภายใน 2 ปี อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินดังกล่าวได้
2. ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมอาคารชุด	- ให้นิติบุคคลหรือนุคคลธรรมดาต่างประเทศถือครองอาคารชุดได้เต็ม 100% จากเดิมที่กำหนดไว้ไม่ให้ถือเกิน 49% - โครงการดังกล่าวจะต้องปลูกสร้างอยู่บนที่ดินไม่เกิน 5 ไร่ - อาคารชุดที่สามารถถือครองได้จะต้องอยู่ในเขต กทม. เขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
3. ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	- โดยการยี่ระยะเวลาสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์จากเดิมไม่เกิน 30 ปี เป็นไม่เกิน 99 ปี ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องของการใช้ทรัพย์สิน
*4. มติคณะรัฐมนตรี 14 มกราคม 2540	- ได้มีมติให้ สนง. คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาหลักการว่าด้วยการให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในโครงการลงทุนอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือในเชิงพาณิชย์ ซึ่งถือเป็นการลงทุนเหมือนส่งเสริมการตั้งโรงงานประกอบการ มิใช่เป็นการซื้อที่ดินเปล่ามาพัฒนา

หมายเหตุ: 1 “...มาตรา 96 ทวิ บทบัญญัติว่าด้วยคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินโดยอาศัยบทสนธิสัญญาตามมาตรา 86 บรรคหนึ่ง มิให้บังคับกับคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้ คนต่างด้าวซึ่งได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย คนต่างด้าวซึ่งได้ลงทุนในกิจการตามประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ จะต้องนำเงินมาลงทุนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าล้านบาท มาตรา 96 ตรี คนต่างด้าวตามมาตรา 96 ทวิ ให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกินหนึ่งไร่ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี...”

* จากการรวบรวม

ที่มา: หนังสือพิมพ์อาทิตย์วิเคราะห์. วันที่ 13-19 กรกฎาคม 2540. ฉบับที่ 137 ปีที่ 3(17).

หมายเหตุ ณ วันที่ 14 มกราคม 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยหลักการมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้กระทรวงมหาดไทยรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการขยายและการแก้ไขสิทธิอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว (ดูตารางภาคผนวก) คณะรัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้แก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ โดยมีร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจที่ดิน 4 ฉบับ ได้แก่

- ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (โดยแก้ไขส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวซึ่งสมรสกับผู้มีสัญชาติไทย)
- ร่าง พ.ร.บ. อาคารชุด
- ร่าง พ.ร.บ. การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน (โดยเพิ่มเติมเรื่องของเวลาเช่าอสังหาริมทรัพย์ การเช่าที่ดิน สัญญาเช่า การกำหนดอำนาจกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวง)
- ร่าง พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (ป.ว.281) เป็นกฎหมายการอนุญาตให้ต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจบางประเภทได้ตั้งแต่เดิมสงวนไว้สำหรับคนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจ “การค้าที่ดิน” หลายรัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามเสนอให้มีการแก้ไข

5.2 เหตุผลของภาคธุรกิจที่ต้องการให้ต่างชาติถือครองที่ดินได้

ผู้ประกอบการพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

- มีบ้าน อาคารพาณิชย์ คอนโดมิเนียม และอาคารสำนักงาน เกินความต้องการเป็นจำนวนมาก และผู้ประกอบการต้องการเงินตราต่างประเทศเพื่อเป็นการเสริมสภาพคล่องในประเทศ และผลต่อเนื่องมาจากเพื่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ถูกปิด 56 แห่ง ที่มีลูกหนี้เป็นบริษัท อสังหาริมทรัพย์จำนวนมาก (ในปี 2539 เงินกู้ที่สถาบันการเงินต่างๆ ปลดปล่อยให้แก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ประมาณร้อยละ 24.3 ของยอดการปล่อยกู้ทั้งหมด เปรียบเทียบกับร้อยละ 14.8 ในปี 2531) ดังนั้นในการขายทอดตลาดหรือถ่ายโอนทรัพย์สินทั้งที่เป็นหนี้ดีและหนี้เสียให้ภาคเอกชน ซึ่งต้องพึ่งนักลงทุนต่างชาติ การส่งเสริมให้นักลงทุนต่างชาติเกิดแรงจูงใจเข้ามาลงทุนจึงจำเป็นต้องให้สิทธิในการถือครองที่ดินได้
- ปัจจุบันแม้ตามข้อกฎหมายจะกำหนดให้บริษัทต่างชาติต้องมีผู้ถือหุ้นที่เป็นคนไทยอย่างน้อยร้อยละ 51 และคนต่างชาติถือหุ้นได้ร้อยละ 49 ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงคนไทยเป็นเพียงตัวแทน (nominee) ของบริษัทต่างชาติหรือเป็นผู้กระจายหุ้นของฝ่ายไทยเท่านั้น กรณีตัวอย่างบริษัทต่างชาติในฮ่องกงที่ไม่ได้ทำธุรกิจอะไร นอกจากเป็นเจ้าของที่ดินและมีการซื้อขายบริษัท (ที่ดิน) อย่างแพร่หลาย สถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในหมู่นักลงทุนต่างชาติจากประเทศต่างๆ จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติต่อชาวต่างชาติทุกคนอย่างเสมอภาคกัน
- นักลงทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนย่อมมีการนำเทคโนโลยีใหม่ในการก่อสร้าง มีระบบมาตรฐานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรดีขึ้น มีความรวดเร็วในการก่อสร้าง

- ปัจจุบันรัฐบาลยอมให้ต่างชาติซื้ออสังหาริมทรัพย์ในประเทศได้ไม่มีข้อจำกัด ลูกหนี้ธนาคารส่วนหนึ่งเป็นบริษัทอสังหาริมทรัพย์ ทำให้นักลงทุนต่างประเทศเป็นเจ้าของที่ดินไปโดยปริยาย (แม้จะมีข้อกำหนดให้ขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในเวลาที่กำหนดก็ตาม) ดังนั้นจึงไม่ควรเลือกปฏิบัติกับอุตสาหกรรมอื่นๆ
- ตามกฎหมายที่ดิน คนไทย (ชายและหญิง) ที่สมรสกับคนต่างชาติไม่มีสิทธิในการซื้อที่ดิน ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ผิดหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพ
- นอกจากนี้บริษัทที่เข้ารับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำหรือการเลือกปฏิบัติ บางบริษัทได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

ถ้ามีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบอื่นๆ ให้เอื้อต่อการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ ประกอบกับการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมการท่องเที่ยวในระยะยาว และที่สำคัญ การส่งเสริมให้มีการตั้งสำนักงานภูมิภาคของบริษัทต่างประเทศ ย่อมจะทำให้เกิดแรงซื้อจำนวนมากซึ่งน่าจะช่วยบรรเทาปัญหาของที่อยู่อาศัยถล่มได้บ้าง ในขณะเดียวกันราคาที่ดินในปัจจุบันได้ปรับตัวลงมาก่อนข้างมากจนเกือบต่ำสุดในเขตประเทศอาเซียน ยกเว้นประเทศฟิลิปปินส์ (*The Asian Wall Street Journal* 1998)²⁶ ตัวอย่างของราคาและค่าเช่าสำนักงาน ไตรมาสแรกปี 1998 ของเมืองสำคัญในเอเชีย ได้แก่ กรุงเทพฯ เท่ากับ 1,000 ดอลลาร์ต่อ ตรม. ปักกิ่ง เท่ากับ 2,500 ดอลลาร์ต่อ ตรม. กัวลาลัมเปอร์ ประมาณ 1,200-1,300 ดอลลาร์ต่อ ตรม. จาการ์ตา เท่ากับ 1,200 ดอลลาร์ต่อ ตรม. เป็นต้น เห็นได้ว่าตลาดอสังหาริมทรัพย์ของไทยเป็นที่สนใจของนักลงทุนต่างประเทศ แต่ขณะนี้นักลงทุนยังคงรอดูสถานการณ์ภายในประเทศและอัตราแลกเปลี่ยน การแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่จำกัดสิทธิการลงทุนของนักลงทุนต่างประเทศ ตลอดจนปัจจัยพื้นฐานและภาระหนี้สินของบริษัทเอกชนไทย

5.3 ข้อคัดค้านการให้สิทธิถือครองอสังหาริมทรัพย์ของนักลงทุนต่างชาติ

ข้อคัดค้านที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางมีด้วยกัน 3 ประเด็นหลักๆ²⁷ ได้แก่ ประเด็นแรก การให้ต่างชาติสามารถซื้อขายที่ดินได้จะทำให้เกิดการเก็งกำไรและนำไปสู่การเกิดเศรษฐกิจฟองสบู่อีก ประชาชนบางส่วนยังคงเห็นว่าเมื่อนักลงทุนต่างชาติเข้ามาซื้อขายที่ดินจะทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น จนทำให้ผู้มีรายได้น้อยปานกลางจะไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยได้²⁸ และประเด็นที่สอง แนวคิดชาตินิยม (*nationalism*)

²⁶ *The Asian Wall Street Journal*. 1998. "Regional Roundup," 29-30 May.

²⁷ สุรพล อ่อนอุระ. 2540. *อยู่ก่อนใครให้เป็นสุข*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

²⁸ อย่างไรก็ตาม กรณีที่อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว ตลาดการเงินมีการแข่งขันสูงและตลาดเงินทุนมีการเคลื่อนย้ายค่อนข้างเสรีเหมือนประเทศไทย อัตราดอกเบี้ยของไทยจะใกล้เคียงกับตลาดโลก ทำให้นักลงทุนต่างชาติไม่มีความได้เปรียบนักลงทุนไทยในด้านต้นทุนของเงิน (cost of fund) ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยไทยและตลาดโลกจะเกิดจากสาเหตุอื่นๆ เช่น ความเสี่ยง ดังนั้นเหตุผลเรื่องการซื้อที่ดินของชาวต่างชาติจะทำให้ราคาที่ดินในไทยสูงขึ้น จึงไม่ใช่เหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอ

และความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง เนื่องจากประเทศไทยยังมีเขตคกเป็นเมืองขึ้นของประเทศใด ดังนั้นประชาชนบางกลุ่มจึงเกรงว่าหากนักลงทุนต่างชาติเข้ามาซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก เมื่อครอบครองพื้นที่ดินทั้งประเทศจะกลายเป็นอาณานิคมหรือเมืองขึ้นต่างชาติและนำไปสู่การครอบงำประเทศในที่สุด ประเด็นที่สามคือ การให้คนต่างชาติถือครองอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้อาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจนรุนแรงขึ้น

ทางฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของนักลงทุนต่างชาติ ได้ให้ข้อคิดเห็นในทั้งสองประเด็นว่า ในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐและแคนาดา ได้เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวซื้อคอนโดมิเนียมและที่ดินได้โดยเสรีอยู่แล้ว ทั้งนี้เพราะประเทศเหล่านี้มีความเชื่อว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินที่ตั้งอยู่กับที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายไปไหนได้ ฉะนั้นถึงแม้คนต่างด้าวจะเป็นเจ้าของคอนโดมิเนียมหรือที่ดิน แต่คนต่างด้าวเหล่านั้นก็ไม่สามารถนำคอนโดมิเนียมหรือที่ดินเหล่านั้นกลับประเทศตนเองได้

ขณะเดียวกันปัญหาการเก็งกำไรในประเทศไทยมีมานานแล้ว และส่วนใหญ่เป็นคนในประเทศเองเป็นผู้เก็งราคากันมากกว่า ซึ่งทั้งนี้คงยากที่จะห้ามนักลงทุนต่างชาติและนักลงทุนในประเทศไม่ให้เก็งกำไรที่ดินได้ จนทำให้ราคาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยกลางชนชั้นสูงขึ้น ไม่สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ ซึ่งรัฐบาลอาจจะต้องหามาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาซื้อเพื่อเก็งราคา นอกจากนี้ควรมองว่าสาเหตุของการเก็งราคาที่อยู่อาศัยได้นั้นมาจากโครงสร้างการตลาดที่ไม่สมบูรณ์ ขาดข่าวสารข้อมูล และมีช่องว่างทางกฎหมาย รัฐบาลควรหาทางแก้ไข ณ จุดนี้ด้วย ประเด็นเรื่องชาตินิยมและความมั่นคง นั้นทางด้านฝ่ายสนับสนุนมองว่าหากนักลงทุนต่างชาติเป็นเจ้าของที่ดินในประเทศ จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนในประเทศนั้นๆ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาชาตินิยมและความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องละเอียดอ่อนซึ่งในหลายกรณีไม่อาจใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจในการตัดสินได้

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาอีกเหนือไปจากทั้งสองประเด็น คือ เมื่อให้สิทธิต่างชาติสามารถซื้ออาคารชุดได้แล้ว ธุรกิจที่อาจได้รับผลกระทบตามมาก็คือ ธุรกิจโรงแรม ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากรายได้ที่ลดลงจากการเดินทางมาท่องเที่ยวหรือทำธุรกิจ เพราะนักลงทุนต่างชาติอาจเลือกที่จะซื้ออาคารชุดหรือเช่ามากกว่าการใช้บริการจากโรงแรม

5.4 มาตรการแก้ไข

ขณะนี้มีปัจจัยบางประการที่เป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนในตลาดอสังหาริมทรัพย์ เช่น การลดค่าเงินบาท การที่ราคาอสังหาริมทรัพย์ปรับตัวลดลงประมาณร้อยละ 30-50 ทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพฯ ถูกกว่าในเมืองอื่นๆ ของเอเชีย รวมถึงการประมุขขายอสังหาริมทรัพย์ของ 56 บริษัทเงินทุน แต่นักลงทุนต่างประเทศก็ยังไม่สามารถเข้ามาลงทุนในตลาด

อสังหาริมทรัพย์ได้ อย่างไรก็ตามการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคตามตารางที่ 5.3 เป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองมาก แต่ขณะเดียวกันปัญหาการขาดสภาพคล่องที่ทวีความรุนแรงและการที่ไทยต้องการเงินทุนจากต่างประเทศโดยเร่งด่วน ทำให้รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการออกมาตรการระยะสั้น ได้แก่ การแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ เพื่อจูงใจนักลงทุนต่างชาติ ตัวอย่างของกฎระเบียบที่รัฐบาลได้ประกาศใช้ ได้แก่ (ดังตารางที่ 5.4) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งกำหนดว่า ถ้านักลงทุนนำเงินเข้ามาลงทุนมากกว่า 10 ล้านขึ้นไป มีสิทธิขอมีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ โดยระยะแรกให้สิทธิแก่นักลงทุนต่างชาติจำนวนไม่เกิน 5,000 คน ทั้งนี้ชาวต่างชาติสามารถนำเงินมาลงทุนได้ 4 รูปแบบ คือ นำเงินมาฝากให้ธนาคารของรัฐบาล ซื้อพันธบัตรรัฐบาล ลงทุนในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาด หรือการซื้ออาคารชุด

อาศัยกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีมติเมื่อเดือนมิถุนายน 2541 อนุญาตให้ต่างชาติถือครองอาคารชุดและสำนักงานเพื่อการขายหรือให้เช่าได้ 100% โดยจะต้องนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาซื้อเท่านั้น ขณะนี้สำนักงานอยู่ในขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์การอนุญาต คือ การกำหนดเงื่อนไขใหม่ให้กิจการอาคารชุดและสำนักงานเป็นกิจการที่ได้รับการส่งเสริมประเภทได้รับสิทธิพิเศษที่ไม่ใช่ภาษีอากร และอาคารชุดและสำนักงานที่จดทะเบียนตาม พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ศ. 2522 ต้องมีการก่อสร้างแล้วเสร็จร้อยละ 70 ขึ้นไป นับจากวันออกประกาศไม่เกิน 3 เดือน รวมทั้งจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาคุณสมบัติและเงื่อนไขของอาคารที่จะเข้าร่วมด้วย เงื่อนไขนี้จะใช้เป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการเร่งนำเข้าเงินตราต่างประเทศ

นอกจากภาครัฐจะได้มีแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของนักลงทุนต่างชาติแล้ว รัฐจะต้องพยายามเร่งรัดมาตรการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในเชิงมหภาคและปัญหาสถาบันการเงินควบคู่กันด้วย

5.5 สรุป

การให้ต่างชาติถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในทางเศรษฐกิจมีข้อดีหลายประการ ข้อเสียไม่น่าวิตกกัง (เรื่องฟองสบู่ ฯลฯ) แต่ในทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีผู้คัดค้านอย่างรุนแรง รัฐบาลจะต้องชั่งน้ำหนักเองว่าจะใช้นโยบายอะไร หากมีนโยบายให้ต่างชาติถือครองที่ดินได้ นอกจากจะแก้ไขกฎหมายที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคนต่างด้าวฉบับต่างๆ แล้ว รัฐบาลต้องรีบแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจมหภาค ปัญหาสถาบันการเงิน ฯลฯ นอกจากนั้นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์ เพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ รวมถึงการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่ดินและทรัพย์สินอย่างจริงจัง ปัญหาความไม่เท่าเทียมระหว่างคนจนกับคนรวยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ภาษีที่ดินอยู่ในอัตราต่ำ ไม่มีการจัดเก็บอย่างจริงจัง ไม่มีภาษีทรัพย์สิน ดังนั้นหากยอมให้คนต่างชาติเข้ามาถือครองที่ดินจะต้องมีการออกกฎหมายภาษีทรัพย์สินและมีการบังคับใช้ภาษีที่ดินอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันมิให้ปัญหา

ความไม่เท่าเทียมรุนแรงขึ้น และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศส่วนใหญ่
อย่างน้อยให้อีกโอกาสสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อยปานกลางให้สามารถกู้ซื้อบ้านหรืออาคารชุดได้ เป็นต้น

ตารางที่ 5.4 กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมสำหรับการขยายสิทธิให้ต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของอาคารชุดได้เพิ่ม

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย	ประกาศ สำนักงาน ตรวจคน เข้าเมือง	บุคคลต่างด้าวจะได้รับสิทธิพิเศษในการเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการ ลงทุนเป็นกรณีพิเศษ ในจำนวนไม่เกิน 5,000 คน - ต้องนำเงินเข้ามาลงทุนไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท โดยมีหลักฐาน รับรองจากธนาคารในประเทศและหน่วยงานของรัฐ - มี 4 รูปแบบในการลงทุน คือ นำเงินฝากในธนาคารของรัฐบาล ซื้อพันธบัตรของรัฐบาล ลงทุนในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาด หลักทรัพย์ หรือซื้ออาคารชุดถือโดยต้องซื้อจากเจ้าของโครงการ ผู้ถือกรรมสิทธิ์เท่านั้น
สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน		BOI ได้อนุญาตให้ต่างชาติถือครองอาคารชุดและอาคารสำนักงาน เพื่อการขายหรือให้เช่าได้ 100% แต่ต้องเป็นการนำเงินตราจากต่าง ประเทศเข้ามาซื้อเท่านั้น ทั้งนี้จะต้องผ่านพระราชกฤษฎีกาและนำ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเห็นชอบเป็นลำดับ โดยกำหนดเงื่อนไขการส่งเสริมในส่วน ของอาคารชุดและสำนักงานที่จดทะเบียนตาม พ.ร.บ.อาคารชุด พ.ศ.2522 ที่มีการก่อสร้างแล้วเสร็จร้อยละ 70 ขึ้นไป นับจากวัน ออกประกาศไม่เกิน 3 เดือนรวมทั้งจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ขึ้นพิจารณาคุณสมบัติและเงื่อนไขของอาคารที่จะเข้าร่วมด้วย

ที่มา: จากการรวบรวม

บทที่ 6

ข้อเสนอแนะและบทบาทของกระทรวงพาณิชย์

ปัญหาที่อยู่อาศัยที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคอยู่ในปัจจุบัน มีผลมาจากผู้บริโภคขาดข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประกอบการที่น่าเชื่อถือและความไม่สมบูรณ์ของตลาดที่อยู่อาศัย ประกอบกับผู้ประกอบการที่มีจำนวนมากและมีบางส่วนที่ทำผิดข้อกำหนดต่างๆ รัฐควรมุ่งเน้นให้เกิดการปรับปรุงองค์กรและกลไกของรัฐให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนการตลาดที่อยู่อาศัยให้มีประสิทธิภาพพร้อมๆ กับการคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาตนและมีบทบาทในการกำกับตนเองมากขึ้น

6.1 จุดอ่อนของกฎหมายที่อยู่อาศัยและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ควบคุมและกำกับธุรกิจที่อยู่อาศัย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายไม่ได้เป็นอุปสรรคในการเข้าออกของผู้ประกอบการที่อยู่อาศัย แต่กฎหมายและข้อบังคับทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการประกอบธุรกิจ และกลายเป็นต้นทุนของผู้ประกอบการ เช่นการมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแล ทำให้กลายเป็นช่องว่างนำไปสู่การทุจริต นอกจากนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบยังมีการทำงานไม่สอดคล้องกัน กฎหมายบางอย่างไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทย เป็นต้น

รัฐควรมีการปรับปรุงการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อำนวยความสะดวกให้ภาคธุรกิจ ทำให้ขั้นตอนการขออนุญาตเสร็จภายในขั้นตอนหรือหน่วยงานเดียว หรือพยายามประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ และพยายามกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานต่างจังหวัดโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานส่วนกลางอีก

ในขณะเดียวกันควรพยายามทำให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงระบบข้อมูลปัจจุบัน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังเก็บรวบรวมข้อมูลไม่ค่อยสอดคล้องกัน โดยหน่วยงานของรัฐที่เก็บรวบรวมข้อมูลออกเผยแพร่สู่สาธารณะชนมีหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมที่ดิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงพาณิชย์ ข้อมูลเหล่านี้กระจัดกระจายทำให้ยากลำบากต่อการจัดเก็บ ขาดข้อมูลที่ครบถ้วนและทันสมัย นอกจากนี้หน่วยงานอื่นของรัฐควรเปิดเผยข้อมูลที่มีผลกระทบต่อการค้าและการก่อสร้างที่อยู่อาศัย เช่น โครงการตัดถนน การเวนคืนต่างๆ เป็นต้น ข้อมูลของราชการยังล่าช้าและมีความขัดแย้งกันเองทำให้แทบจะไม่สามารถอ้างอิงข้อมูลซึ่งกันและกันได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมกลไกตลาดที่อยู่อาศัย

- ส่งเสริมกลไกการตลาดให้มีประสิทธิภาพ เช่น การส่งเสริมบริษัทประกันภัยหรือนายหน้า ธุรกิจการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ และผลักดันให้ออกกฎหมายนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ โดยให้มีการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนายหน้า (broker license) เช่นเดียวกับประเทศที่เจริญแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา ที่ถือว่าการประกอบธุรกิจนายหน้าอสังหาริมทรัพย์มีส่วนสำคัญต่อตลาดอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะให้ตลาดที่อยู่อาศัยมีความต่อเนื่องและเป็นอีกทางเลือกของผู้บริโภค
- ในปัจจุบันการป้องกันความเสียหายของผู้บริโภคในด้านคุณภาพและระยะเวลาการส่งมอบที่อยู่อาศัยโดยผู้ประกอบการนั้น อาศัยเพียงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในด้านนี้เป็นปัญหาต่อผู้บริโภคมาก เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ทำให้การชดเชยความเสียหายภายหลัง แต่ไม่สามารถคุ้มครองป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเสียหายได้ การป้องกันที่ดีที่สุดสามารถทำได้ 3 วิธี คือ²⁹
 - * วิธีแรก คือ การไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการขายที่อยู่อาศัย จนกว่าจะสร้างเสร็จหรือเกือบเสร็จเพื่อผู้ซื้อสามารถตรวจสอบคุณภาพจากของจริงทำให้ปัญหาการโต้แย้งเรื่องความสมบูรณ์และคุณภาพของที่อยู่อาศัยหมดไป แต่การดำเนินงานดังกล่าวอาจทำให้ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้น และความแน่นอนในความสำเร็จของโครงการลดลงมาเพราะผู้ซื้อไม่อาจจะจองล่วงหน้าได้
 - * วิธีที่สอง คือ การควบคุมการจองล่วงหน้าให้ผู้ซื้อสามารถเรียกคืนเงินได้โดยง่าย โดยนำเงินที่จองและชำระก่อนที่อยู่อาศัยจะสร้างเสร็จนั้นมอบให้บุคคลที่สามถือไว้ (escrow agency) และส่งมอบให้ผู้ประกอบการเมื่อมีการก่อสร้างที่อยู่อาศัย หรือดำเนินการตามโครงการเสร็จตามสัญญาซื้อขายแล้ว วิธีนี้จะมีต้นทุนต่ำกว่าวิธีแรก เพราะสามารถให้มีจองล่วงหน้าได้ วิธีนี้จะทำให้ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้นน้อยกว่าวิธีแรก เนื่องจากผู้ประกอบการไม่สามารถใช้เงินจากผู้จองมาพัฒนาที่อยู่อาศัยได้แต่เปิดขายล่วงหน้าได้ แต่ส่วนของราคาที่สูงขึ้นจะเท่ากับเป็นค่าประกันความเสียหายของผู้บริโภคที่จะได้สินค้าที่มีคุณภาพและราคาตามที่ตกลงกันเหมือนมาตรฐานที่อยู่อาศัย

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัย. รายงานประจำปี สถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2536 และแนวโน้มปี 2537. กรุงเทพมหานคร.

ขั้นต่ำ การป้องกันผู้บริโภคนั้นจะไม่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการเฉพาะรายเพราะเมื่อใช้กับผู้ประกอบการทุกรายไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ ฉะนั้นราคาที่อยู่อาศัยจะสูงขึ้นบ้าง อัตราค่าใดของผู้ประกอบการจะไม่ลดลงเพราะการควบคุมนี้ผู้ประกอบการทุกคนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเท่าๆ กันและคิดกับผู้ซื้อได้ เช่นเดียวกับราคาที่อยู่อาศัยที่สูงขึ้นจากมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดโดยทางการ เราเชื่อว่าต้นทุนต่อผู้บริโภคที่สูงขึ้นอาจนั้นอาจจะชดเชยกันกับความเสี่ยงของผู้บริโภคที่อาจถูกผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบได้

- * วิธีที่สาม คือ การกำหนดให้มีการใช้สัญญามาตรฐาน ซึ่งทาง สคบ. ได้จัดทำเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการในลักษณะที่เท่าเทียมกัน ทำให้การต่อรองอยู่ในลักษณะที่สมเหตุสมผลและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน
- การแก้ปัญหาทุจริตของเจ้าหน้าที่ราชการเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ยาก เรื่องที่ส่วนใหญ่ผู้ประกอบการมักจะดิดินบนเจ้าหน้าที่ มีอยู่ด้วยกันสาเหตุหลักๆ 3 สาเหตุ คือ เพื่อแก้ไขในเรื่องที่ผู้ประกอบการทำผิดให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อต้องการความสะดวกรวดเร็วในการขออนุญาต และต้องการทราบถึงข้อมูลข่าวสารก่อนผู้ประกอบการรายอื่น สองเรื่องหลังสามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานราชการต้องเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนโดยตรง และทางราชการต้องลดขั้นตอนการดำเนินการยื่นขออนุญาต ดำเนินการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานราชการอย่างจริงจัง
- นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดจากการให้สินบนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐด้านสาธารณูปโภค ดำเนินการก่อสร้างเข้าสู่พื้นที่ในโครงการ สามารถแก้ปัญหาได้โดยให้ผู้ประกอบการที่ต้องการดำเนินโครงการในบริเวณนั้น ร่วมกันก่อสร้างสาธารณูปโภคโดยได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามวิธีนี้จะติดปัญหาอยู่ที่ว่ารัฐมีการวางแผนและเผยแพร่ข้อมูลให้เอกชน และรัฐอาจวางหลักเกณฑ์ให้เงินสมทบแก่เอกชนที่ร่วมกันพัฒนาระบบสาธารณูปโภค วิธีนี้จะทำให้รัฐประหยัดงบประมาณลงได้ ขณะเดียวกันเอกชนก็สามารถจัดทำโครงการของตนได้อย่างรวดเร็วขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค
- แก้ไขกฎระเบียบบางอย่างให้รัดกุมเพื่อสร้างโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อย³⁰ รัฐหรือกระทรวงมหาดไทยเพียงแต่เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการจัดสรรที่ดินโดยการขยอมลดมาตรฐานลงบ้าง เช่น การสร้างบ้านทาวน์เข้าสัขนาด 16 ตารางวา ลงเหลือ 12 ตารางวา อาจลดลง

³⁰ จากการสัมภาษณ์ ดร.ประสาร ตั้งมดิธรรม, 2541.

เหลือ 10 ตารางวาที่ได้ และถนนผ่านหน้าแปลงลดขนาดลงจากกว้าง 8 เมตร เหลือเพียง 4-6 เมตร (มาตรฐานถนนของโครงการจัดสรรในหมู่บ้านกว้างเพียง 4 เมตร) สิ่งเหล่านี้จะทำให้ราคาที่อยู่อาศัยลดลงได้ร้อยละ 30-40 (หรืออาจลดลงให้ต่ำสุดถึงร้อยละ 50 สำหรับกรณีขนาดที่ดิน 10 ตารางวา) ถ้าหากเป็นการลดข้อกำหนดของอาคารชุดลงจะยังเป็นการสร้างอุปทานที่อยู่อาศัยราคาถูกสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้เป็นจำนวนมาก

- ขณะเดียวกันถ้าหากรัฐมีการกำหนดรูปแบบการให้สินเชื่อขึ้นมาใหม่ที่ทำให้สิทธิสำหรับผู้มีรายได้น้อย อาจจะสามารถทำให้ภาระที่ผู้ซื้อต้องลงไปประมาณร้อยละ 20 โดยการใช้วิธี graduated payment mortgage ซึ่งเป็นการผ่อนชำระเป็นจำนวนน้อยในระยะแรก และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามกาลเวลา ตัวอย่างเช่น ณ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13.5 ต่อปี และเงินผ่อนชำระเพิ่มขึ้นปีละร้อยละ 4.5 จำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระตอนเริ่มต้นจะลดลงไปประมาณร้อยละ 20 วิธีผ่อนชำระและการลดขนาดของที่ดินจัดสรรจะทำให้ราคาลดลงภาระในการจัดหาที่อยู่อาศัยจะสามารถลดลงไปได้สูงสุดถึงร้อยละ 60
- พิจารณาแก้ไขกฎหมายอนุญาตให้ผู้ประกอบการโครงการที่อยู่อาศัยจำนองที่ดินของตนได้เหมือนกับเจ้าของโครงการอาคารชุด
- ส่งเสริมให้ภาคเอกชนวางมาตรฐานและ code of conduct สำหรับบริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

6.3 บทบาทกระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

- การให้ข้อมูลข่าวสาร บทบาทที่ทางกระทรวงพาณิชย์น่าจะมีส่วนช่วยในการสนับสนุนข้อมูลกับหน่วยงานอื่นๆ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติและข้อมูลทะเบียนบริษัท ทุนจดทะเบียน โดยการตรวจสอบผู้ประกอบการก่อนให้มีการจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งบริษัทจัดสรรที่อยู่อาศัย ทางกระทรวงพาณิชย์สามารถตรวจสอบประวัติและวัตถุประสงค์ของผู้ประกอบการที่ยื่นขอจดทะเบียนการค้าได้ ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ ข้อกำหนดเงินทุนจดทะเบียนการค้าที่ผู้ประกอบการยื่นขอจดทะเบียน หากผู้ประกอบการยื่นชำระเงินทุนจดทะเบียนน้อยกว่ามูลค่าโครงการมาก เช่น ทุนจดทะเบียน 1 ล้านบาท แต่มูลค่าโครงการที่ต้องการก่อสร้างมีค่ามากกว่าพันกว่าล้านบาท เป็นไปได้ว่าผู้ประกอบการอาจมีวัตถุประสงค์อื่นแฝงในการเข้ามาประกอบธุรกิจนี้ เป็นต้น

- สนับสนุนให้มีการจัดเก็บข้อมูลและการทำดัชนีตลาดที่อยู่อาศัย เช่น จำนวนการสร้างบ้านใหม่ (housing starts) จำนวนบ้านว่าง ราคามาตรฐานของบ้านที่เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา ดัชนีภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น
- กำหนดให้มีการตรวจสอบสัญญาซื้อขายต่างๆ เพื่อเป็นการป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ เพราะที่ผ่านมาผู้บริโภคจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากสัญญาไม่เป็นธรรมจากผู้ประกอบการ ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงาน สคบ. คอยดูแลในเรื่องสัญญาอยู่ก็ตามหากแต่ยังมีการไม่ปฏิบัติตามอยู่อย่างสม่ำเสมอ
- กระทรวงพาณิชย์สามารถส่งเสริมให้สมาคมผู้ประกอบการที่อยู่อาศัยมีการดูแลกันเอง โดยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นสมาชิกมีการแสดงรายการหรือการแจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับบ้านหรืออาคารชุด เช่น วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง ระบบสาธารณูปโภค ระบบรักษาความปลอดภัย ฯลฯ เพื่อความสะดวกของผู้บริโภคในการเปรียบเทียบสินค้าก่อนตัดสินใจ
- สนับสนุนให้มีการจัดทำเผยแพร่คู่มือแนะนำในการซื้อบ้าน (consumer guide) เพื่อเป็นเกณฑ์เบื้องต้นสำหรับผู้บริโภคก่อนการตัดสินใจซื้อบ้าน โดยส่งเสริมผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ มากกว่าสองสื่อ เป็นต้น
- ส่งเสริมให้มีระบบการประกันสำหรับโครงการก่อสร้างขึ้น ในต่างประเทศจะมีบริษัทที่รับประกันความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างไม่เสร็จ หรือความเสียหายที่เกิดจากการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะส่งผลให้มีผู้รับความเสี่ยงแทนผู้บริโภคอีกทอดหนึ่ง
- ท้ายที่สุดควรมีการส่งเสริมให้ สคบ. มีความเข้มแข็งและมีอำนาจมากขึ้น เช่น การเพิ่มทรัพยากรของ สคบ. การยกฐานะของ สคบ. เป็นระดับกรม รวมถึงส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มหรือองค์กรอิสระอื่นๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองและเรียกร้องสิทธิแทนผู้บริโภคและให้อำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินคดีเพื่อนำค่าธรรมเนียมที่ได้มาใช้ในการติดตามปัญหาต่อไป

ภาคผนวก

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่) พ.ศ. ...

ร่างรัฐบาลชุดที่แล้ว (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)	ร่างรัฐบาลชุดปัจจุบัน (นายชวน หลีกภัย)	ร่างที่ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการ
1. กำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวซึ่งสมรสกับผู้มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวที่นำเงินมาลงทุนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่ต่ำกว่า 25 ล้านบาท ในกิจการตามประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	1. กำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวที่นำเงินมาลงทุนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่ต่ำกว่า 25 ล้านบาท อาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	1. กำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวที่นำเงินมาลงทุนตามจำนวนในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 25 ล้านบาท อาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
2. คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินต้องจัดการจำหน่ายที่ดิน ถ้าได้กระทำผิดเงื่อนไขหรือการสมรสกับผู้มีสัญชาติไทยสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการสิ้นสุดโดยการตาย	2. คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดิน ต้องจัดการจำหน่ายที่ดิน ถ้าได้กระทำผิดเงื่อนไข	2. คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินต้องจัดการจำหน่ายที่ดิน ถ้าได้กระทำผิดเงื่อนไข
3. ถ้าคนต่างด้าวไม่ใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยภายใน 2 ปี นับแต่วันจดทะเบียนการได้มาให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น	3. ถ้าคนต่างด้าวไม่ใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยภายใน 2 ปี นับแต่วันจดทะเบียนการได้มาให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น	3. ถ้าคนต่างด้าวไม่ใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยภายใน 2 ปี นับแต่วันจดทะเบียนการได้มาให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ...

ร่างรัฐบาลชุดที่แล้ว (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)	ร่างรัฐบาลชุดปัจจุบัน (นายชวน หลีกภัย)	ร่างที่ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการการ
1. เพิ่มเดิมหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวและ นิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งถอนเงินจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มี ถิ่นที่อยู่ต่างประเทศอาจถือกรรมสิทธิ์ ห้องชุดได้	1. เพิ่มเดิมหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวและ นิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งถอนเงินจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มี ถิ่นที่อยู่ต่างประเทศอาจถือกรรมสิทธิ์ ห้องชุดได้	1. เพิ่มเดิมหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวและ นิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคน ต่างด้าวซึ่งถอนเงินจากบัญชีเงินบาท ของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ อาจถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้
2. เพิ่มอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ใน ห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลที่ กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวในกรณี ทั่วไปเป็นร้อยละ 49	2. เพิ่มอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ใน ห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลที่ กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวในกรณี ทั่วไปเป็นร้อยละ 49	2. เพิ่มอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ ในห้องชุดของคนต่างด้าวและ นิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็น คนต่างด้าวในกรณีทั่วไปเป็น ร้อยละ 49
3. กำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวและ นิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว สามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดไม่ได้ จำกัดจำนวน เฉพาะอาคารชุดที่ตั้งอยู่ใน กรุงเทพมหานคร เขตเทศบาลหรือ เขตราชการท้องถิ่นอื่นที่กำหนดใน กฎกระทรวงและมีที่ดินที่ตั้งอาคารชุด รวมกับที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อ ประโยชน์ร่วมกันหรือเจ้าของร่วมทั้งหมด ไม่เกิน 5 ไร่	3. กำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวและ นิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว สามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดไม่ได้ จำกัดจำนวน เฉพาะอาคารชุดที่ตั้งอยู่ใน กรุงเทพมหานคร เขตเทศบาลหรือ เขตราชการท้องถิ่นอื่นที่กำหนดใน กฎกระทรวงและมีที่ดินที่ตั้งอาคารชุด รวมกับที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อ ประโยชน์ร่วมกันหรือเจ้าของร่วมทั้งหมด ไม่เกิน 5 ไร่	3. กำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวและ นิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคน ต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ใน ห้องชุดไม่ได้จำกัดจำนวน เฉพาะ อาคารชุดที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาลหรือเขตราชการท้องถิ่น อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงและมี ที่ดินที่ตั้งอาคารชุดรวมกับที่ดินที่มีไว้ เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือ เจ้าของร่วมทั้งหมด ไม่เกิน 5 ไร่
4. แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การบังคับให้ คนต่างด้าวและนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็น คนต่างด้าวต้องจำหน่ายห้องชุดที่ ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด	4. แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การบังคับให้ คนต่างด้าวและนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็น คนต่างด้าวต้องจำหน่ายห้องชุดที่ ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด	4. แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การบังคับ ให้คนต่างด้าวและนิติบุคคลที่ กฎหมายถือว่าเป็น คนต่างด้าวต้อง จำหน่ายห้องชุดที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ กฎหมายกำหนด

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน
(ฉบับที่) พ.ศ. ...

ร่างรัฐบาลชุดที่แล้ว (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) (ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับที่ .. พ.ศ. ...)	ร่างรัฐบาลชุดปัจจุบัน (นายชวน หลีกภัย) (ร่างพระราชบัญญัติ การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้ เป็นทรัพย์สิน พ.ศ. ...)	ร่างที่ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการ (ร่างพระราชบัญญัติ การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้ เป็นทรัพย์สิน พ.ศ. ...)
1. ขยายกำหนดเวลาการเช่า อสังหาริมทรัพย์เป็น 99 ปี	1. กำหนดช่วงเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อพาณิชย์กรรมหรือเพื่ออุตสาหกรรมเกิน กว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และอาจต่อ สัญญาเช่าได้อีกไม่เกิน 50 ปี โดยต้องทำ เป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ และกำหนดให้สิทธิตามสัญญา เช่าในลักษณะนี้เป็นทรัพย์สิน	1. กำหนดช่วงเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อพาณิชย์กรรมหรือเพื่ออุตสาหกรรมเกิน กว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และอาจต่อ สัญญาเช่าได้อีกไม่เกิน 50 ปี โดยต้องทำ เป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ และกำหนดให้สิทธิตามสัญญา เช่าในลักษณะนี้เป็นทรัพย์สิน
2. ขยายกำหนดเวลาการให้ ทรัพย์สินบางประเภทเป็น 99 ปี	2. การกำหนดเรื่องการเช่าที่ดินเกิน 100 ไร่ และการกำหนดประเภทธุรกิจที่ให้สัญญา เช่า รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ อสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาเช่า ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ กำหนดในกฎกระทรวง และอธิบดีกรมที่ ดินมีอำนาจเพิกถอนการจดทะเบียนการเช่า ที่ฝ่าฝืนได้	2. การกำหนดเรื่องการเช่าที่ดินเกิน 100 ไร่ การจดทะเบียนสัญญาเช่า การกำหนด ประเภทธุรกิจที่ให้สัญญาเช่า รวมถึงการ ใช้หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ อสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาเช่า ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ กำหนดในกฎกระทรวง และอธิบดีกรม ที่ดินมีอำนาจเพิกถอนการจดทะเบียนการ เช่าที่ฝ่าฝืนได้
	3. การแก้ไขสัญญาเช่า การให้เช่าช่วงหรือ การโอนสิทธิการเช่า ต้องทำเป็นหนังสือ และนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่	3. การแก้ไขสัญญาเช่า การให้เช่าช่วงหรือ การโอนสิทธิการเช่า ต้องทำเป็นหนังสือ และนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
	4. ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ว่าด้วยการเช่าทรัพย์สิน และบท บัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินในหมวด 4 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และ หมวด 6 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มาใช้บังคับได้โดยอนุโลม	4. ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ว่าด้วยการเช่าทรัพย์สิน และบท บัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินในหมวด 4 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และ หมวด 6 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มาใช้บังคับได้โดยอนุโลม
	5. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้	5. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2533. “อนาคตของคอนโดมิเนียม สิ้นค้าใหม่ของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์.” *จุฬาลงกรณ์วารสาร* (มกราคม-มีนาคม). กรุงเทพมหานคร.

ธนาคารอาคารสงเคราะห์. 2540. *วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 10* (กรกฎาคม-กันยายน).
_____. 2540. *วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 11* (ตุลาคม-ธันวาคม).

ประพันธ์ ทรัพย์แสง. 2539. *บ้านจัดสรรสรรคข์ของใคร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ประสาร ตั้งมิตรธรรม. 2541. *สัมภาษณ์*. กรุงเทพมหานคร.

พิภพ รอดภัย. 2529. *บ้านจัดสรรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ.

พิภพ รอดภัย และ โสภณ พรโชคชัย. 2535. *ผ่าธุรกิจบ้านจัดสรรและคอนโดมิเนียม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สายน้ำผึ้ง จำกัด.

_____. 2536. *อ่านก่อนซื้อบ้าน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยมอริโมโต้จำกัด.

_____. 2539. *ความรู้ความจริงอสังหาริมทรัพย์ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2533. *การพัฒนาที่อยู่อาศัย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 124-125.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัย. *รายงานประจำปี สถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2536 และแนวโน้มปี 2537*. กรุงเทพฯ.

_____. *รายงานประจำปี สถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2537 และแนวโน้มปี 2538*. กรุงเทพฯ.

_____. *รายงานประจำปี สถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2538 และแนวโน้มปี 2539*. กรุงเทพฯ.

สุรพล อ่อนอุระ. 2540. *อยู่คอนโดให้เป็นสุข*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

อาทิตย์วิเคราะห์. 2540. “อสังหาริมทรัพย์.” วันที่ 13-19 กรกฎาคม ฉบับที่ 137 ปีที่ 3(17).

ภาษาอังกฤษ

The Asian Wall Street Journal. 1998. "Regional Roundup." 29-30 May.

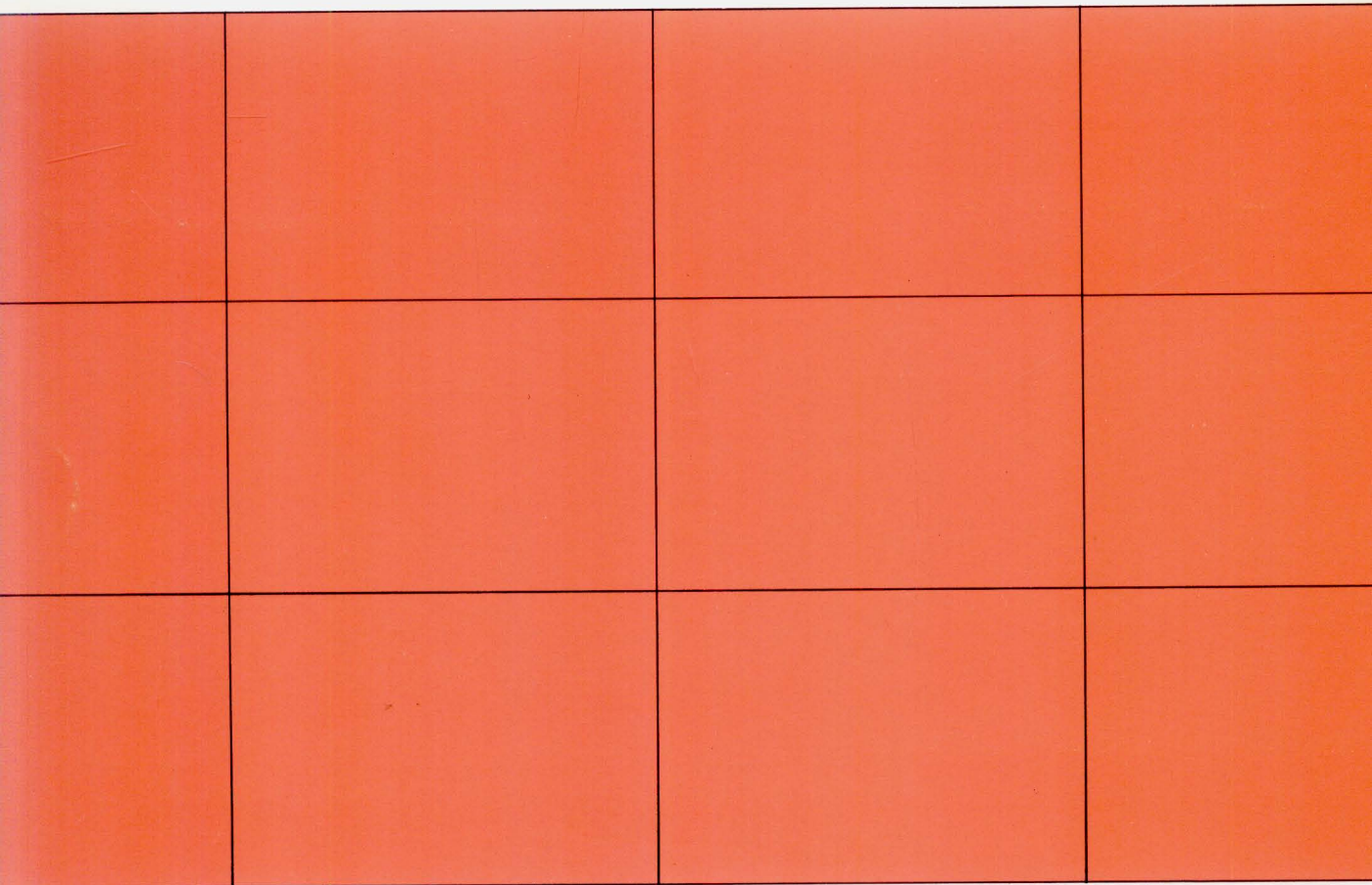
The Bangkok Post. 1998 . "Foreign Ownership in Perspective." 11 June.

Bertrad Renaud, Ming Zhang, and Stefan Koeberle. 1998. *How the Thai Real Estate Boom Undid Financial Institution—What can be Done Now?* The World Bank.

Bob Williams. 1990. *Filling The Empties*. London.

Dave Treanor. 1987. *Buying Your Home With Other People*. London.

The World Bank. 1993. *Housing Enabling Markets to Work*. Washington D.C.: The World Bank.



565 Soi Ramkhamhaeng 39 (Thepleela 1), Bangkok 10310

Tel: (662) 718-5460 extention 216-218; Fax: (662) 718-5461-2;

Email: publications@leela1.tdri.or.th; Web site: <http://www.info.tdri.or.th>