

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันเมื่อมองจากตลาดที่เกิดขึ้น นักพัฒนาที่ดินมีความสนใจพัฒนาธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์มีแนวโน้มสูงขึ้น ที่อยู่อาศัยเป็นธุรกิจอย่างหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงไปของสภาพสังคมในปัจจุบัน ที่ต้องการอาศัยในย่านใจกลางเมือง ต้องการความสะดวกสบายในการเดินทาง โดยอาคารชุดเป็นธุรกิจสามารถตอบสนองความต้องการของสภาพสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีความหนาแน่น การขยายตัวเมืองในแนวราบจึงทำได้ยาก นักลงทุนจำนวนมากจึงหันมาลงทุนทำโครงการอาคารชุดในบริเวณใจกลางเมือง แต่ในความเป็นจริงแล้วโครงการที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นมีทั้งโครงการที่ดำเนินไปอย่างราบรื่น และมีทั้งโครงการที่ต้องชะงักก่อนทำการขออนุญาตหรือดำเนินโครงการ เนื่องจากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดและนโยบายของทางรัฐบาล ซึ่งเป็นปัญหาอย่างหนึ่งที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน โดยอาจมองสาเหตุที่เกิปัญหานั้นได้จากการเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในการออกแบบอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินไปที่ส่งผลตอบแทนของโครงการ

ในการพัฒนาโครงการอาคารชุด การศึกษากฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครนั้น เป็นส่วนสำคัญในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของโครงการ จากประเด็นการพัฒนาเมืองโดยกำหนดแนวทางและนโยบายในการจัดพื้นที่กรุงเทพมหานคร พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและคำนึงถึงปัญหาที่ต้องควบคุมจากการขยายตัวของเมือง การออกกฎกระทรวงฉบับใหม่นั้นได้กำหนดวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น นโยบายการลดความแออัดโดยการกระจายพัฒนา เพื่อลดความแออัดของพื้นที่บริเวณศูนย์กลางเมือง โดยการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อกำหนดการออกแบบสถาปัตยกรรม จะเห็นได้ว่าเป้าหมายในการพัฒนาเมืองนั้น ได้ส่งผลต่อผู้ลงทุน เนื่องจากการกำหนดอัตราส่วนการใช้พื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินและอัตราส่วนของพื้นที่ว่างขึ้นใหม่ ทำให้ปริมาณพื้นที่อาคารเปลี่ยนไป ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับการออกแบบพื้นที่อาคารชุด ที่มีผลมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครจนถึงปัจจุบัน และกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร

โดยมุ่งเน้นศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการในขั้นตอนเริ่มแรก ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการหรือนักพัฒนาสามารถทราบถึงพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อวิเคราะห์หาแนวทางในการเพิ่มพื้นที่อาคารและวางแผนด้านการตลาดของโครงการให้เกิดความคุ้มค่า ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการเพิ่มพื้นที่อาคารชุดพักอาศัยโดยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549” มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการศึกษากฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารนั้น จะสามารถเพิ่มแนวความคิดด้านการวางแผนโครงการในด้านผลตอบแทนโครงการ และเป็นไปตามนโยบายการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับปัจจุบันที่มีข้อกำหนดในการควบคุมพื้นที่รวมของอาคารที่จะพัฒนาในรูปของ FAR หรือพื้นที่อาคารรวมทั้งหมดต่อพื้นที่ดิน โดยมีช่องทางในการเพิ่มพื้นที่อาคารด้วยการให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการจัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะในแปลงที่ดินที่ขออนุญาต จะทำให้ผู้ประกอบการสามารถสร้างอาคารโดยมีพื้นที่อาคารรวมเพิ่มขึ้นแต่ต้องไม่เกินค่าที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งหลังจากที่กฎกระทรวงออกบังคับใช้ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อกำหนดและช่องทางดังกล่าวมากมาย โดยผู้ประกอบการต่าง ๆ ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่แน่นอนได้ในด้านความคุ้มค่า อีกทั้งยังขาดแคลนผลการวิจัยในการยืนยันถึงแนวทางดังกล่าว ซึ่งหากพบว่าเป็นประโยชน์แล้วไม่ได้ใช้อาจถือเป็นการเสียโอกาส หรือหากข้อกำหนดดังกล่าวไม่เอื้อประโยชน์หรือไม่สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ อาจต้องมีการเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนด ซึ่งงานวิทยานิพนธ์นี้จะมีเนื้อหาสาระในการวิเคราะห์การออกแบบและความเป็นไปได้ของโครงการประเภทอาคารชุด ซึ่งเป็นอาคารที่จำเป็นจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้พื้นที่อย่างยิ่งยวด อันจะนำไปสู่เป้าหมายของแนวทางการออกแบบพื้นที่ส่วนเพิ่มเติมจากข้อกำหนดดังกล่าวมาเพื่อเป็นแนวทางที่จะสนับสนุนการออกแบบอาคารให้เหมาะสมในการลงทุนและให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อโครงการ พร้อม ๆ กับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วยข้อกำหนดทางด้านผังเมืองจนเกิดเป็นคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างอาศัยเกื้อกูลกัน

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อที่จะตอบคำถามวิจัยอันนำไปสู่การแก้ปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาโครงการภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ที่มีผลต่อลักษณะทางกายภาพ ด้านประโยชน์ในการใช้ที่ดิน ภายใต้นโยบายในการพัฒนาเมือง
2. ศึกษาความเป็นไปได้ด้านการวางผัง และผลกระทบของการออกแบบผังอาคารชุดพักอาศัย จากการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549
3. ศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงการอาคารชุด ในด้านโครงสร้างต้นทุนในการพัฒนาและผลตอบแทนด้านการเงิน
4. ศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการออกแบบเพิ่มพื้นที่อาคารชุด โดยให้ผลประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ นำไปสู่ความคุ้มค่าสูงสุดแก่ผู้บริโภค และสอดคล้องต่อนโยบายการพัฒนาเมือง

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาโครงการอาคารชุด ได้แก่ กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติอาคารชุด กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาเกี่ยวกับข้อกำหนดทางด้านกายภาพที่มีผลต่อการออกแบบและพัฒนาโครงการ โดยกำหนดขอบเขตการวิจัยการพัฒนาอาคารชุดขนาดใหญ่พิเศษ (เกิน 10,000 ตารางเมตร) ในเขตพื้นที่ที่มีข้อกำหนดในการจัดพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะดังที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ ที่ดินประเภท พ.3 พ.4 พ.5 ย.8 ย.9 และ ย.10 โดยการวิจัยนี้จะมุ่งเน้นขั้นตอนการวางแผนริเริ่มโครงการเท่านั้น

1.4 สมมติฐานการวิจัย

1. กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมือง พ.ศ. 2549 เรื่องการจัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยการพัฒนารอบช่องทางดังกล่าว จะช่วยเพิ่มความคุ้มค่าในการได้พื้นที่ก่อสร้างเพิ่มเติม ช่วยลดต้นทุน จนนำไปสู่ราคาที่อยู่อาศัยในเมืองที่ถูกกลง และที่สำคัญจะก่อให้เกิดพื้นที่ว่างสาธารณะเพิ่มขึ้นในชุมชนเมือง
2. ข้อกำหนดดังกล่าวจะสามารถเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจ และการลงทุนต่อผู้ประกอบการที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดได้ โดยอาจต้องเสนอแนวทางในการทบทวนข้อกำหนดดังกล่าว เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประเภทของอาคารที่ระบุในกฎหมาย

1.5 ขั้นตอนในการวิจัย

1. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการออกแบบอาคารชุดพักอาศัยในเขตผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งเน้นในด้านการใช้พื้นที่อาคารของโครงการอาคารชุด
2. กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ทำการศึกษา
3. ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบอาคารชุด และความเป็นไปได้ด้านการออกแบบในลักษณะทางกายภาพของโครงการ
4. สร้างแบบจำลองโครงการอาคารชุดในเขตพื้นที่การศึกษา โดยการทดลองออกแบบและจัดทำงบประมาณเงินสดของโครงการ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ด้านการเงินของโครงการ
5. วิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการ

1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยเชิงสำรวจ โดยการเลือกกรณีศึกษาและเก็บข้อมูลจากโครงการที่ทำการออกแบบแล้วเสร็จในขอบเขตพื้นที่ทำการศึกษา โดยศึกษาความต้องการด้านการตลาดของผู้บริโภค นำมาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ ในด้านลักษณะทางกายภาพของโครงการตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการก่อสร้างอาคารชุด โดยการออกแบบปรับแก้ผังอาคาร และศึกษาความแตกต่างของผังอาคารก่อนและหลังการออกแบบเพื่อเพิ่มพื้นที่ ในด้านอัตราส่วนพื้นที่ก่อสร้างอาคารรวมต่อพื้นที่ดิน จัดทำแบบจำลองโครงการอาคารชุดทั้งก่อนและหลังการออกแบบเพื่อเพิ่มพื้นที่อาคาร วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ สรุปและนำเสนอแนวทางการออกแบบและการเพิ่มพื้นที่อาคารชุดในพื้นที่ที่ต้องการศึกษา

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถนำเสนอแนวทางในการเพิ่มพื้นที่อาคารชุดที่เหมาะสมกับข้อกำหนดด้านกฎหมายในปัจจุบัน
2. สามารถเพิ่มพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่โล่ง เพื่อลดความแออัดของอาคารตามนโยบายการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร
3. รูปแบบการวางผังห้องชุดและราคาห้องชุด ในพื้นที่ที่ทำการศึกษา

4. เสนอแนะแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงบังคับให้ใช้ผังเมืองรวมฉบับใหม่ที่สามารถรองรับประโยชน์ทั้งสองส่วนรวมและผู้ลงทุน

1.8 นิยามศัพท์

1. การใช้ประโยชน์ที่ดิน หมายถึง การใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการใด ๆ ไม่ว่ากิจการนั้นจะกระทำบนพื้นดิน เหนือพื้นดิน หรือใต้พื้นดิน และไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือนอกอาคาร

2. อาคารขนาดใหญ่ หมายถึง อาคารที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันเกิน 2,000 ตารางเมตร หรืออาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 15.00 เมตรขึ้นไป และมีพื้นที่รวมทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันเกิน 1,000 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 2,000 ตารางเมตร การวัดความสูงอาคารให้วัดจากพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

3. พื้นที่โล่ง หมายถึง พื้นที่อันปราศจากหลังคาหรือสิ่งก่อสร้างปกคลุม

4. พื้นที่อาคาร หมายถึง พื้นที่รวมทั้งหมดภายในอาคาร

5. พื้นที่โครงการ หมายถึง ขนาดพื้นที่ดินของโครงการ

6. สาธารณะประโยชน์ หมายถึง พื้นที่หรืออาคารที่ดำเนินการโดยรัฐหรือมูลนิธิ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ร่วมกันโดยมิหวังผลแห่งการค้า และมีให้หมายรวมถึงกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

7. อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) หมายถึง อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

8. อัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (OSR) หมายถึง อัตราส่วนของที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมต่อพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลังที่ก่อสร้างในที่ดินแปลงเดียวกัน