

## การแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองตามโครงการบ้านมั่นคง “บ้านที่ให้มากกว่าคำว่าบ้าน”

### 1. ความเป็นมา

- ผลการสำรวจข้อมูลชุมชนผู้มีรายได้น้อยของเครือข่ายชุมชนเมืองที่ทำงานด้านที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคง เมื่อปลายปี 2550 พบว่ามีชุมชนผู้มีรายได้น้อย 6,344 ชุมชน 1,630,447 ครัวเรือน มีผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย 728,639 ครัวเรือน ในพื้นที่ 840 เมือง 76 จังหวัด ผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย คิดเป็นร้อยละ 44.69 ของชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย ส่งผลให้ไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่มีไฟฟ้า น้ำประปา และการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค
- ปี พ.ศ. 2546 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ร่วมกับขบวนชุมชน ได้นำเสนอโครงการบ้านมั่นคงให้เป็นนโยบายของรัฐบาลภายใต้โครงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (Cities without Slums) เป็นการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยโดยประชาชนแนวใหม่ โดยให้ชุมชนเป็นผู้คิด ผู้ทำ และเป็นเจ้าของโครงการเอง ภายใต้ความร่วมมือขององค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษา โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการนำร่อง 10 โครงการ งบประมาณ 146 ล้านบาท ผู้รับผลประโยชน์ จำนวน 1,525 ครัวเรือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
  1. เกิดการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างเป็นระบบในแต่ละเมืองทั่วประเทศ
  2. คนจนในเมืองมีชุมชนมั่นคง มีคุณภาพชีวิตดี ครอบคลุมมิติการพัฒนาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม
  3. เกิดรูปธรรมและรูปแบบการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดอย่างหลากหลาย เกิดการจัดความร่วมมือกันของชุมชนท้องถิ่น สถาบันวิชาการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรพัฒนาต่างๆ
  4. สร้างความพร้อม ความสามารถ องค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนและท้องถิ่น
  5. เกิดการปรับปรุง ผ่อนปรนกฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา
- ในระหว่างปี 2546 ถึงปัจจุบัน สถาบันฯ ได้สนับสนุนการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคงอย่างต่อเนื่อง ณ 30 มิถุนายน 2558 ได้สนับสนุนโครงการบ้านมั่นคงครอบคลุมเขต/เมืองที่มีโครงการได้รับการอนุมัติ จำนวน 73 จังหวัด 293 เมือง/เขต 838 โครงการ 1,651 ชุมชน 86,030 ครัวเรือน

## 2. เป้าหมายโครงการบ้านมั่นคง

1. แก้ไขปัญหาและสร้างการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนในชุมชนแออัด
2. สร้างความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย
3. การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งแวดล้อมที่ดี
4. เกิดการปรับปรุงพัฒนาก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่มีรูปแบบสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจ่ายของชุมชน
5. เกิดแผนและทิศทางการพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ เชื่อมโยงการพัฒนาอย่างครอบคลุมทุกด้าน
6. ชุมชนมีสถานภาพ ได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน สังคม และองค์กรที่เกี่ยวข้อง
7. เกิดการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการของชุมชนที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้
8. เกิดระบบข้อมูลและแผนรวมของการพัฒนาชุมชนแออัดครอบคลุมทั้งหมด
9. เกิดกลไกการพัฒนาที่มีส่วนร่วมหลายฝ่ายโดยชุมชนและองค์กรพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละชุมชน
10. เกิดบทบาทใหม่ของสถาบันการศึกษาและวิชาการที่มีส่วนร่วมในการพัฒนา
11. เกิดการปรับปรุงระเบียบ เงื่อนไขให้เกิดความยืดหยุ่น สอดคล้องต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง
12. เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ของท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน

## 3. กลุ่มเป้าหมายผู้รับผลประโยชน์จากโครงการ

- เป็นผู้อยู่อาศัยที่มีบ้านของตนเอง ผู้อยู่อาศัยหรือบ้านเช่าที่อาศัยอยู่จริงในชุมชนในที่ดินรัฐ และเอกชนอย่างไม่มั่นคง รวมถึงกลุ่มบุกรุกขนาดเล็กที่กระจัดกระจายในเมือง
- กลุ่มบ้านเช่า ที่อยู่อาศัยจริงในชุมชนอย่างต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 5 ปี ยกเว้นผู้เช่าที่มีเหตุจำเป็นต้องย้ายออกจากชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียง ให้คณะกรรมการชุมชนพิจารณาเป็นรายกรณีตามความเดือดร้อน
- กลุ่มบุกรุกขนาดเล็กที่กระจัดกระจาย หรือผู้จดทะเบียน สย.7 และมีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกินเกณฑ์ผู้มีสิทธิของซื้อบ้านเอื้ออาทร
- กรณีชุมชนที่อยู่ในที่ดินของตนเอง ให้พิจารณาเป็นรายกรณีตามความเดือดร้อน

## 4. แนวคิดสำคัญของโครงการ

- เป็นการดำเนินการโดยองค์กรชุมชนและท้องถิ่น ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน โดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณ เพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสถาบันฯ สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนา ผู้เดือดร้อนเปลี่ยนจากผู้รับประโยชน์เป็นเจ้าของโครงการ

- เป็นการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน โดยเน้นสิทธิร่วมกันของชุมชนในการอยู่อาศัย มีการประสานงานเพื่อให้มีการใช้ที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งการหาที่ดินใหม่ในกรณีที่จะต้องมีการรื้อย้ายชุมชน เช่น การซื้อที่ดิน การเช่าระยะยาว เป็นต้น
- สร้างบ้านมั่นคงคู่กับการสร้างชุมชนเข้มแข็ง สนับสนุนการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ควบคู่กับการสร้างชุมชนใหม่ที่มุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุกด้านของสมาชิกในชุมชน
- ต้องการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง สนับสนุนให้เกิดกลไกร่วมในการพัฒนาเมืองที่มีองค์ประกอบของชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่น เช่น เทศบาล สถาบันการศึกษา ผังเมือง นักพัฒนาเอกชน ฯลฯ เพื่อร่วมกันวางแผนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในระดับเมือง

กล่าวโดยสรุป โครงการบ้านมั่นคงเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชาวชุมชนเป็นหลัก เป็นคนคิด คนทำ วางระบบการบริหารจัดการเอง โดยหน่วยงานในท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน รวมทั้งมีสถาปนิกชุมชน วิศวกรเข้าไปช่วยในการออกแบบ วางผัง และเป็นที่ปรึกษาในการก่อสร้างให้กับชุมชน

## 5. กลไกสำคัญในการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง

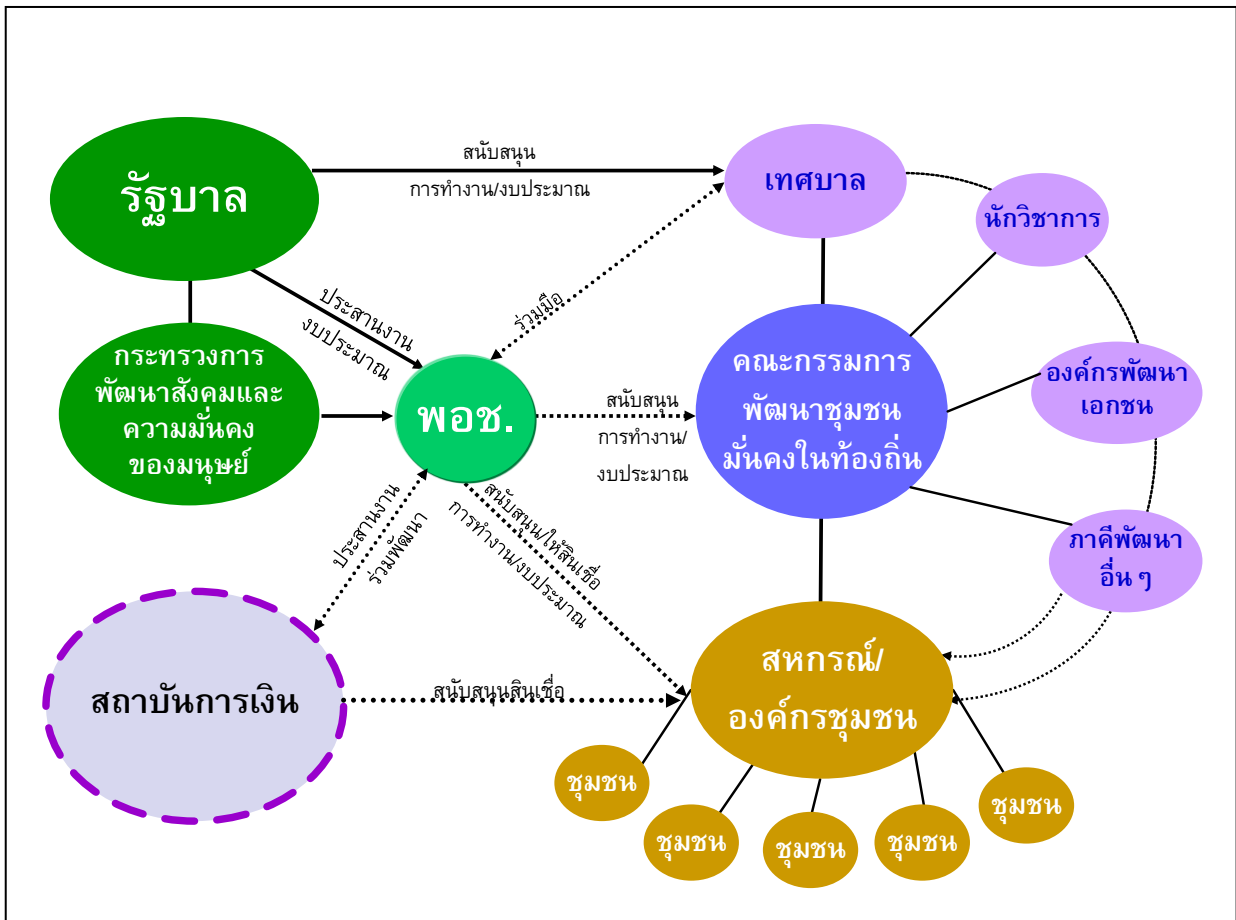
### 1. ขบวนการองค์กรชุมชน

องค์กรชุมชนทั้งระดับชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นกลไกหลักในการทำงานและการจัดการ ทั้งนี้เพราะชุมชนเป็นเจ้าของปัญหาและความต้องการของตนเอง และมีพลังอย่างหลากหลาย เช่น การออมทรัพย์ การจัดตั้งกองทุน ช่างชุมชน เป็นต้น

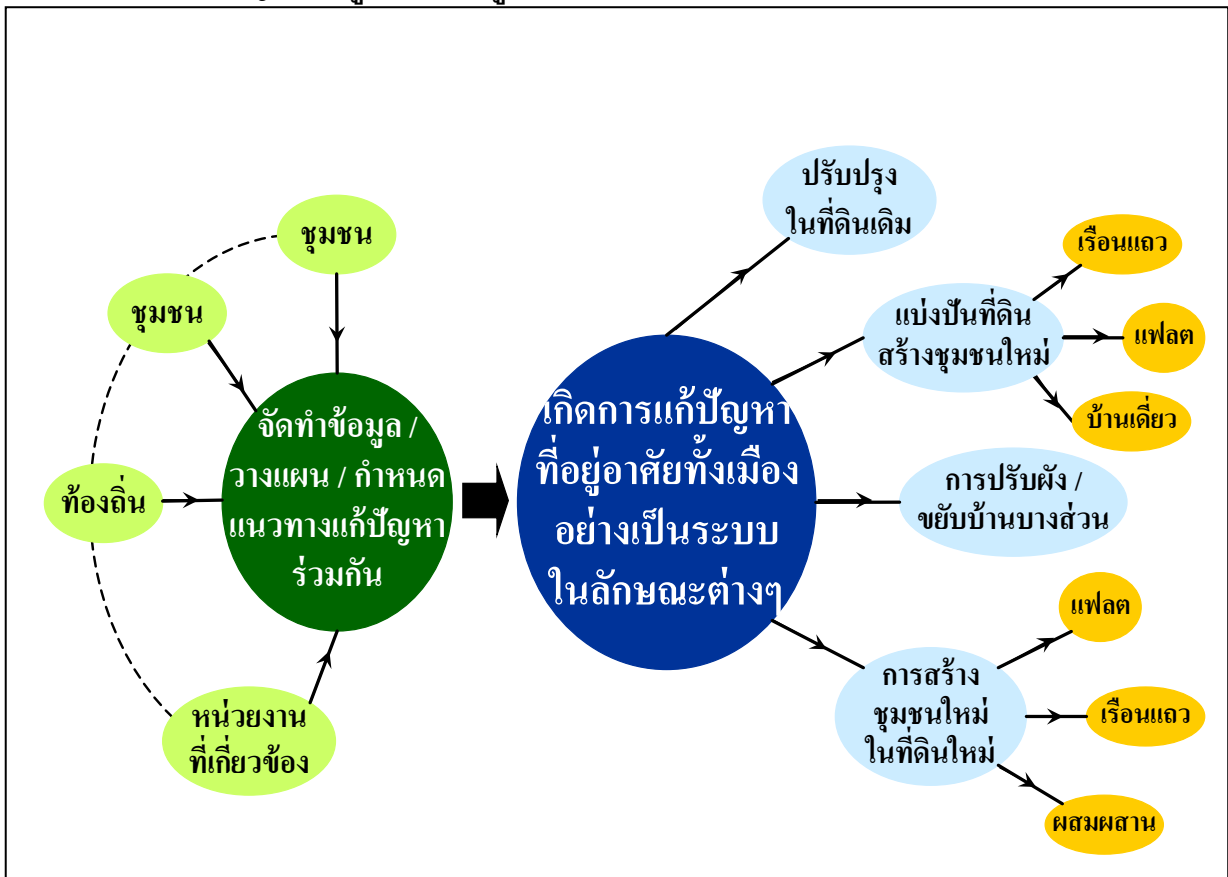
### 2. คณะกรรมการบ้านมั่นคงระดับเมือง

เป็นกลไกที่เห็นภาพรวมของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง มีองค์ประกอบจากชุมชนที่ประสบปัญหา หน่วยงานท้องถิ่น เทศบาล เจ้าของที่ดิน สถาบันการศึกษา ฯลฯ มีบทบาทในการกำหนดทิศทางวางแผนเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง สนับสนุนการทำงานขององค์กรชุมชนเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและเมือง เป็นกลไกกลางในการประสานงานเพื่อการพัฒนา แก้ไขปัญหา และประสานหน่วยงานอื่นๆ เพื่อสนับสนุนองค์กรชุมชน

ความสัมพันธ์ของกลไกการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง



กระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยทั้งเมือง



## 6. ทางเลือก/รูปแบบในการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

การพัฒนาที่อยู่อาศัยตามโครงการบ้านมั่นคงไม่มีรูปแบบที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา ความสามารถในการจ่าย เงินไข และความต้องการของชาวชุมชน จากประสบการณ์ที่ผ่านมาสามารถ ดำเนินการได้หลายรูปแบบ ดังนี้

- **การปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (Slum Upgrading)**

เป็นการปรับปรุงชุมชนเดิมให้มีสภาพดีขึ้น เพื่อคงรูปแบบชุมชนเดิมต่อไป โดยปรับปรุงระบบ สาธารณูปโภค ทางเดินเท้า และสภาพแวดล้อมในชุมชน เป็นการสร้างคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนให้ดีขึ้น

- **การปรับผังแปลงที่ดินใหม่โดยพยายามคงโครงสร้างเดิม (Reblocking)**

เป็นการปรับปรุงรูปแบบชุมชนเดิมให้มีผังและโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ดีขึ้น โดยอาจมีการปรับ หรือรื้อย้ายบ้านบางส่วน และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ดีขึ้น การปรับผังที่ดินถือได้ว่าเป็นการต่อเนื่องจาก การพัฒนาแบบเดิม ชุมชนไม่บอบช้ำเท่าไร แต่ต้องเสียค่าที่ดินในกรณีเช่าที่ระยะยาวหรือซื้อที่สลิ้มเดิม แต่ ชุมชนได้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย และสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป

- **การแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing)**

เป็นรูปแบบไทยๆ คือ เมื่อเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินไปใช้ เกิดการประสานประโยชน์ระหว่างชุมชน และเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ให้เช่าหรือขายที่บางส่วนให้ชุมชนในราคาถูก แลกกับการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ส่วนที่เหลือ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงในระยะยาวหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เกิดการปรับผัง ก่อสร้างและพัฒนาที่ อยู่อาศัยร่วมกันของชุมชนใหม่

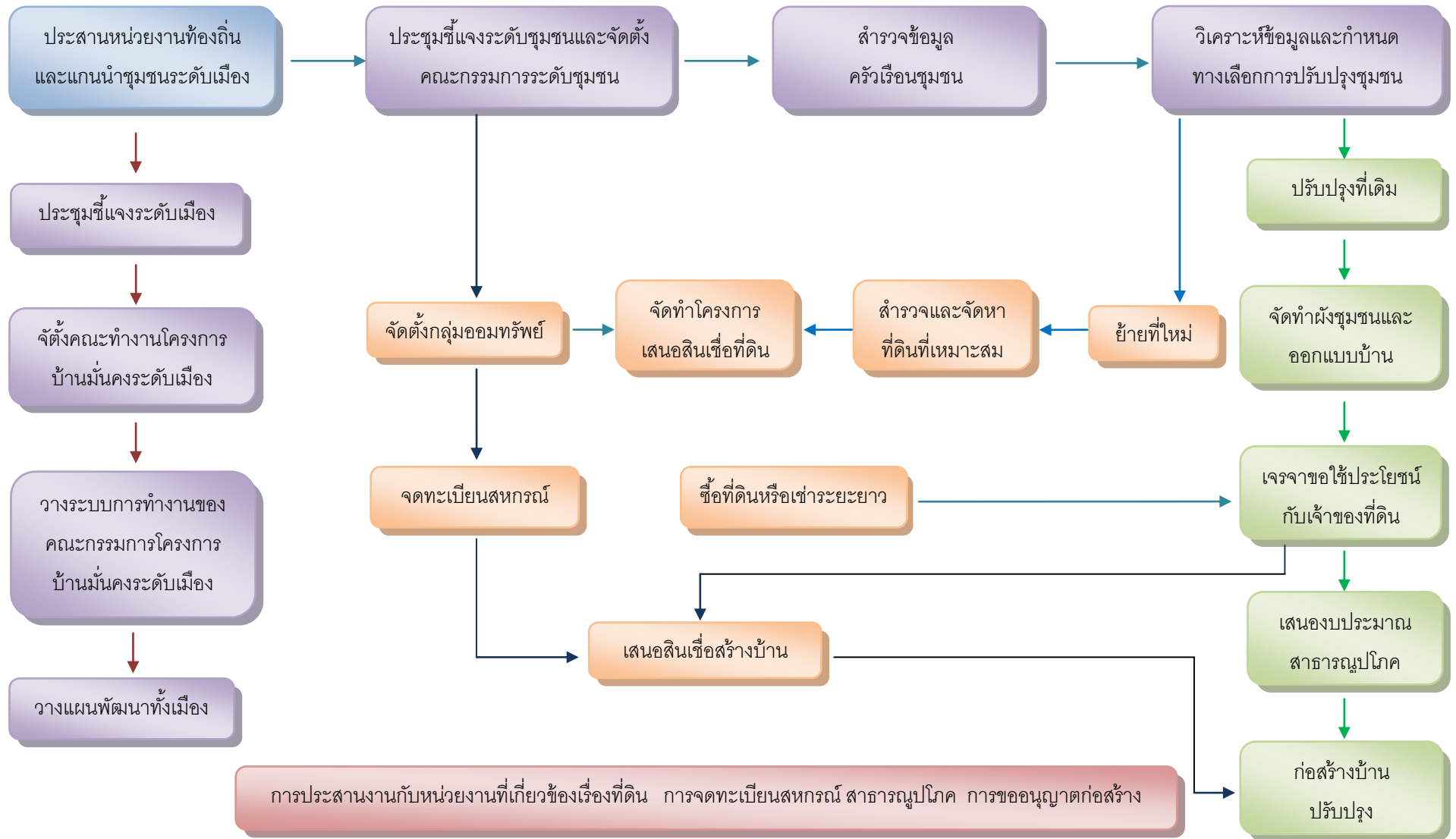
- **การก่อสร้างรูปแบบใหม่ในที่เดิม (Reconstruction)**

เป็นการรื้อย้ายภายในบริเวณเดิมจากจุดหนึ่งไปอยู่อีกจุดหนึ่ง แล้วให้สัญญาเช่าระยะยาว เมื่อชุมชนมี โอกาสมีความมั่นคง ชาวบ้านก็พร้อมที่จะลงทุน จะเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ซึ่งการรื้อย้ายและสร้าง ชุมชนใหม่ที่อยู่ในบริเวณเดิมทำให้ชุมชนยังคงสามารถอยู่ใกล้บริเวณชุมชนเดิมและแหล่งงานไม่ต้องปรับตัวมาก โดยชุมชนต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งหมด และมีความมั่นคงโดยการเช่าที่ระยะยาว

- **การรื้อย้ายไปอยู่ที่ใหม่ (Relocation)**

เป็นการรื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ในที่ใหม่ ซึ่งมีข้อดีที่ชุมชนได้ความมั่นคง แต่ทำให้ชุมชนต้องอยู่ไกลจาก ชุมชนเดิม ไกลจากแหล่งงาน สถานศึกษา เสียค่าเดินทางเพิ่ม ต้องสร้างชีวิตและสังคมใหม่ เกิดภาระค่าใช้จ่าย ค่อนข้างสูงในการซื้อที่ดินและก่อสร้างบ้าน แต่ชาวบ้านมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการอยู่อาศัย สามารถพัฒนา สภาพแวดล้อมชุมชนใหม่ได้เต็มที่

## 7. กระบวนการทำงานโครงการบ้านมั่นคงโดยสังเขป



## 8. ผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ปี พ.ศ. 2546 – 2558

ภาค	จังหวัด	เมือง	โครงการ	ชุมชน	ครัวเรือน
สำนักงานบ้านมั่นคง	1	1	2	-	200
ภาคเหนือตอนบน	7	14	64	187	4,452
ภาคเหนือตอนล่าง	6	22	50	168	4,666
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน	6	13	39	85	3,115
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง	6	22	107	228	9,372
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้	6	14	83	121	8,423
ภาคใต้ตอนบน	7	27	59	102	5,810
ภาคใต้ตอนล่าง	7	19	60	91	6,765
ภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล	4	66	203	317	26,002
ภาคตะวันออก	8	34	55	127	6,084
ภาคกลาง	9	39	79	169	6,968
ภาคตะวันตก	6	22	37	56	4,173
<b>รวม</b>	<b>73</b>	<b>293</b>	<b>838</b>	<b>1,651</b>	<b>86,030</b>

ที่มา: สำนักงานบ้านมั่นคง ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2558

## 9. ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

- ให้ชุมชนและเครือข่ายเป็น “เจ้าของโครงการ” ทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นและภาคีที่เกี่ยวข้อง
- พอช. เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการโครงการในระยะแรก เพื่อสร้างองค์ความรู้ รูปแบบแนวทางและกระบวนการเรียนรู้ และถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นและชุมชนร่วมกันดำเนินงานในระยะต่อไป
- เตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนตาม พรบ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542
- การเชื่อมโยงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ปัญหาชุมชนแออัด ให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาชุมชนและเมืองน่าอยู่ของแผนงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์จังหวัด และแผนการแก้ไขปัญหาคความยากจน

## 10. ทิศทางการทำงานบ้านมั่นคง

- แก้ปัญหาทั้งเมือง ให้คนจน/คนเดือดร้อนมีโอกาสเข้าถึงและเป็นเจ้าของโครงการอย่างกว้างขวาง
- พัฒนาและสร้างการเชื่อมโยงของชุมชน/เครือข่าย ให้เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนและขยายผลกระบวนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย สู่การแก้ปัญหาทั้งเมือง
- กระบวนการทำงานร่วมชุมชนท้องถิ่น พลัง 3 ประสาน : ชุมชน เครือข่าย และกรรมการเมือง
- บ้านมั่นคง : บ้านที่มากกว่าคำว่าบ้าน เป็นการสร้าง/ฟื้นฟูการจัดการตนเองของชุมชนให้เป็นชุมชนที่เข้มแข็ง จัดการปัญหาได้ด้วยตนเอง (มีคน มีการเชื่อมโยงชุมชน มีทุน มีการสร้างงานสร้างกิจกรรม การพัฒนาด้วยชุมชนเอง)
  - เกิดขบวนการชุมชนในรูปของเครือข่ายชุมชนเมือง ที่จะเป็นพลังสำคัญของการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น เชื่อมโยงเพื่อนชุมชนอื่นๆ ในเมือง และการเชื่อมโยงเครือข่ายทุกระดับ
  - การพัฒนาชุมชนในอนาคต: มีกระบวนการพัฒนาชุมชน คุณภาพชีวิต อาชีพรายได้ สังคมสิ่งแวดล้อมชุมชนและเมือง โดยขบวนการชุมชนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
  - เกิดกระบวนการพัฒนาสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ของชุมชน มีระบบการดูแลคน รักษาที่ดินและบ้าน และ ระบบการป้องกันความเสี่ยง

### ต้องการทราบรายละเอียดเพิ่มเติม ติดต่อได้ที่

#### 1. สำนักงานบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

912 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 โทร. 0-2378-8300-9 ต่อ 8396, 8399

โทรสาร 0-2378-8487 Homepage : <http://www.codi.or.th/baanmankong>

#### 2. สำนักงานปฏิบัติการภาค

สำนักงานปฏิบัติการภาค	ที่อยู่	หมายเลขโทรศัพท์
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	912 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ	0-2378-8300-9 ต่อ
ตะวันออก	กรุงเทพฯ 10240	0-2378-8300-9 ต่อ
กลาง		0-2378-8300-9 ต่อ
ตะวันตก		0-2378-8300-9 ต่อ
ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน	295 หมู่ 13 ถนนศูนย์ราชการ ตำบลในเมือง	043 - 242615
ตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง	อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40000	043 - 242822 ต่อ 114
ตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้		043 - 242632
เหนือตอนบน	5/5 ถนนแก้ววรััฐ ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง	053 - 306723 - 4 ต่อ 21
เหนือตอนล่าง	จังหวัดเชียงใหม่ 5000	053 - 306723 - 4 ต่อ 11
ใต้ตอนบน	29 หมู่ 10 ถนนคอนรูน - ชายคลอง ตำบลตำนาน	074 - 615816
ใต้ตอนล่าง	อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง 93000	074 - 617167



“เวลาไม่มีใครขึ้นโครงการ  
เขาเคยไปช่วยเรา เราก็ไปช่วยเขาเหมือนกัน  
นอกจากจะตายจากกัน เราคงจะไม่ได้ไปช่วย  
เพราะเรานามสกุลเดียวกัน นามสกุล ‘มันคง’  
ไปไหนต้องมันคง เป็นปีกแผ่นแน่นอน  
ให้เข้มแข็งที่สุด”



สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)  
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์  
912 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240  
โทร. 02-378-8300-9 โทรสาร 02-378-8321