

บ้านมั่นคง

แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาชุมชนแออัด
(พ.ศ. 2547-2550)



เพื่อพัฒนาความมั่นคงในชีวิต
และการอยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด



กระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์



สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
(องค์การมหาชน)



“..บ้านเป็นแหล่งสุดท้ายที่เราจะซุกหัวนอน และเข้าไปหาความมั่นคงและปลอดภัยความมั่นคงเป็นเรื่องที่ทางรัฐบาลและคนทั้งหลายจะต้องช่วยกัน ส่วนคำว่าปลอดภัยเกิดขึ้นจากชาวบ้านที่จะมาร่วมกันเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพื่อที่จะต่อสู้ไม่ให้ใครมาทำร้าย”

อ. อคิน รพีพัฒน์
ประธานมูลนิธิธเนศนุเคราะห์



แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาชุมชนแออัด
“บ้านมั่นคง” พ.ศ. 2547 - 2550

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ :	974-91488-8-6
พิมพ์ครั้งแรก :	พฤศจิกายน 2546
จำนวนพิมพ์ :	10,000 เล่ม
จัดพิมพ์โดย :	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) 2044 / 28-33 ถนนสุขุมวิทใหม่ แขวงจตุจักร กรุงเทพฯ 10320 โทร. 0-2718-0911 โทรสาร 0-2718-0937 www.codi.or.th E-mail : codi@codi.or.th

คำนำ	4
แผนปฏิบัติการ “โครงการบ้านมั่นคง” ปี 2547	
● หลักการสำคัญ	6
● วัตถุประสงค์	6
● เป้าหมายของแผนปฏิบัติการ	7
● การคัดเลือกชุมชน “โครงการบ้านมั่นคง” ปี 2547	10
● แนวทางการสร้างความมั่นคงในที่ดิน	15
● งบประมาณรวมและงบอุดหนุนจากรัฐ	20
แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาชุมชนแออัด “บ้านมั่นคง” พ.ศ. 2548 - 2550	22
● เป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ	23
● ยุทธศาสตร์ของแผนปฏิบัติงาน	23
● เป้าหมายการดำเนินงาน	24
● ลักษณะของชุมชนในโครงการตามแผนปฏิบัติการ	25
● รูปแบบของการพัฒนา	25
● วงเงินลงทุนรวมและการอุดหนุนจากรัฐ	26
● การสนับสนุนจากหน่วยงานและการพ้องปรนกฎระเบียบ	32
● แผนการดำเนินงาน	32
● บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	34
● ผลที่คาดว่าจะได้รับ	35
ภาคผนวก	
● ผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ปี 2546	38
● การดำเนินงานใน 50 เมือง	40
● กระบวนการเชื่อมโยงในแต่ละเมือง	43



คำนำ

เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบโครงการบ้านมั่นคงที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ โดยให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในช่วงปี 2546 พร้อมอนุมัติงบประมาณจำนวน 146 ล้านบาท ให้ดำเนินโครงการนำร่อง 10 โครงการ ควบคู่ไปกับการจัดกระบวนการแก้ไขปัญหาตามแนวทางบ้านมั่นคงใน 20 เมือง เบื้องต้น และพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดโดยเร่งด่วน

จากการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงปี 2546 พบว่าชุมชนและท้องถิ่นมีความตื่นตัวในการที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของเมืองตามแนวทางบ้านมั่นคงเป็นอย่างมาก เกิดรูปแบบการพัฒนาชุมชนที่หลากหลาย และเกิดการเชื่อมโยงองค์กรชุมชนในการพัฒนาองค์ความรู้ และเกิดการเรียนรู้ร่วมกันอย่างกว้างขวาง อันแสดงถึงศักยภาพและความพร้อมของชุมชนและท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของเมืองร่วมกัน พอช.จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาชุมชนแออัด “บ้านมั่นคง” (พ.ศ.2547 - 2550) โดยมีวัตถุประสงค์จะพัฒนาชุมชนแออัดให้เป็นชุมชนน่าอยู่ มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นกระบวนการเพื่อสร้างความพร้อม ความสามารถให้องค์กรท้องถิ่น องค์กรชุมชน สถาบันการศึกษา และองค์กรพัฒนาอื่น ในการร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาคนจนและที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นร่วมกันต่อไป

นอกจากนี้แนวทางใหม่ในการพัฒนานี้ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากหน่วยงานระหว่างประเทศ โดยมีการติดต่อประสานงาน ทั้งจากสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่งสหประชาชาติ (UN Habitat / Nairobi), Cities Alliance (Cities Without Slums), UN Global Task Force on Millennium Target ให้เสนอแนวทางของโครงการ “บ้านมั่นคง” เพื่อเป็นตัวอย่างการดำเนินงานระหว่างประเทศทั้งนี้ เพราะเป็นมิติใหม่ ที่รัฐได้เอื้อโอกาสให้ชุมชน และท้องถิ่นเป็นหลักในการพัฒนาและดำเนินงานทั่วประเทศ โดยรัฐเป็นหลักในการสนับสนุนทางการเงิน และการสร้างความมั่นคงในเรื่องที่ดิน ซึ่งนำไปสู่การสร้างความมั่นคงในชีวิตและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนจนในเมือง

แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาชุมชนแออัด “บ้านมั่นคง” จะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นแผนปฏิบัติการ “โครงการบ้านมั่นคง” ปี 2547 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2546 มีเป้าหมายจะดำเนินการรวม 42 เมือง/เขต ใน 30 จังหวัด โดยมีชุมชนที่จะดำเนินการพัฒนาทั้งสิ้น 174 ชุมชน



ประมาณ 15,016 ครัวเรือน มีผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง 103,000 คน โดยจะใช้วงเงินลงทุนรวม 3,291.58 ล้านบาท ซึ่งเป็นงบอุดหนุนจากรัฐ รวม 1,094.81 ล้านบาท งบส่วนที่เหลืออีก 2,196.77 ล้านบาท จะเป็นงบสินเชื่อที่อยู่อาศัยจาก พอช งบสมทบจากชุมชนและท้องถิ่นและเมื่อพิจารณาภาพ รวมทั้งแผนผู้อยู่อาศัยจะรับผิดชอบงบประมาณในส่วนของสินเชื่อและงบสมทบในการก่อสร้างสาธารณูปโภครวม 2049.77 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 62.67 ของงบประมาณโดยรวม

ส่วนที่ 2 เป็นแผนปฏิบัติการ “บ้านมั่นคง” พ.ศ.2548 - 2550 ซึ่งมีเป้าหมายจะดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในระยะเวลา 3 ปี ใน 200 เมือง ประมาณ 1,827 ชุมชน ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาและสร้างความมั่นคงในชีวิตให้ชาวชุมชนแออัดประมาณ 300,000 ครัวเรือน มีผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง 1,500,000 คน ซึ่งคิดเป็นประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนชุมชนที่ต้องการแก้ไขปัญหาทั่วประเทศ โดยใช้วงเงินลงทุนรวม 67,952 ล้านบาท ซึ่งเป็นงบอุดหนุน จากรัฐรวม 24,902 ล้านบาท ส่วนงบประมาณที่เหลือจะเป็นสินเชื่อจาก พอช ธนาคารของรัฐ งบสมทบจากท้องถิ่นและชุมชน

ซึ่งจากการประมาณการเบื้องต้น การลงทุนรวม ตามแผนจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ไม่น้อยกว่า 3 - 4 เท่า ของเงินลงทุน ซึ่งคิดเป็นมูลค่าประมาณ 200,000 - 250,000 ล้านบาท ในระยะเวลา 4 ปี นอกจากนี้ ยังเป็นรูปธรรมของการจัดการเพื่อแปลงสินทรัพย์ที่ไม่เป็นทางการและไม่มั่นคงของคนจนในเมือง ให้เป็นทุนอันจะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาต่อไป

ความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ด้วยเงื่อนไขสำคัญ คือ

1) การมีนโยบายจากรัฐให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค ผังเมือง รวมทั้งการจัดสรรที่ดินให้ผ่อนปรนกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ให้เอื้อต่อการแก้ปัญหาตามความเป็นจริง

2) การสนับสนุนด้านงบประมาณต่อเนื่องตามแผนเพื่อให้การแก้ไขปัญหาแนวใหม่สามารถเกิดผลเชิงปริมาณที่นำไปสู่การพลิกฟื้นสภาพที่อยู่อาศัยของคนจนอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้โดยผ่าน พอช ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความคล่องตัวสูง มีความเชื่อในแนวการทำงานที่ให้ชุมชนและท้องถิ่นเป็นแกนหลัก มีองค์ความรู้เรื่องงานพัฒนาชุมชนเมืองในการแก้ปัญหาคความมั่นคงในการอยู่อาศัย เนื่องจากการดำเนินโครงการนี้จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นและเกิดการกระจายงบประมาณสู่ชุมชนและท้องถิ่นโดยตรง เพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาที่หลากหลาย โดยแต่ละท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้พร้อมกันอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ

ด้วยแนวทางเช่นนี้ แผนปฏิบัติการเพื่อชุมชนแออัด “บ้านมั่นคง” จึงเป็นการพัฒนาความมั่นคงในชีวิตและการอยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัดอย่างแท้จริง

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
พฤศจิกายน 2546



แผนพัฒนา

“โครงการบ้านมั่นคง” ปี 2547

หลักการสำคัญ

แผนปฏิบัติการ ปี 2547 มีความสำคัญในแง่ของการวางยุทธศาสตร์ “บ้านมั่นคง” ระดับเมืองพร้อมกันทั่วประเทศ ใน 42 เมือง/เขต ซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงพัฒนาชุมชนแออัดอย่างเป็นรูปธรรม ถือได้ว่าเป็นก้าวขยับอันสำคัญจากโครงการนำร่อง ในปี 2546 มาสู่เมืองนำร่อง “โครงการบ้านมั่นคง” ตามแผนปฏิบัติการ “บ้านมั่นคง” 4 ปี

ดังนั้น แนวทางสำคัญของแผนปฏิบัติการปี 2547 จึงมุ่งเน้นที่การสร้างกระบวนการเชิงคุณภาพในการสร้างรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาที่มีการผสมผสานที่เหมาะสมระหว่างการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัยทางกายภาพ และการสร้างความมั่นคงของชุมชนทางสังคมและเศรษฐกิจ เกิดรูปแบบที่หลากหลายในการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง สามารถเป็นโครงการตัวอย่างสำหรับการดำเนินงานในปีต่อไป ภายใต้แนวทางการจัดการร่วมกันโดย

กลไกชุมชน และท้องถิ่นในเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่การพัฒนาแนวใหม่ที่มีพลังให้กว้างขวางมากขึ้น อันจะก่อให้เกิดผลต่อเนื่องในการพัฒนาไปสู่เรื่องอื่นๆ ของประเทศ และเป็นกรณีตัวอย่างในการเรียนรู้ของต่างประเทศด้วย

วัตถุประสงค์

1) เพื่อให้เกิดรูปธรรมการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชุมชนคนจนที่มีปริมาณกว้างขวางทั่วทุกภาคของประเทศ

2) เกิดรูปแบบแนวทางของการจัดการร่วมกันโดยกลไกชุมชน และท้องถิ่นในเมืองต่างๆ

3) เกิดรูปแบบหลากหลายของ “โครงการบ้านมั่นคง” ในระดับเมือง ที่มีการผสมผสานที่เหมาะสมระหว่างการพัฒนาความมั่นคงทางกายภาพ และการสร้างความมั่นคงเข้มแข็งของชุมชน ทางสังคม และเศรษฐกิจ

4) เตรียมความพร้อม และสร้างความรู้ความสามารถ ตลอดจนการจัดการกระบวนการพัฒนาร่วมกันในท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกพัฒนาที่

เข้มแข็งต่อไป

5) เกิดการปรับกฎเกณฑ์ระเบียบที่มีอยู่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงการ ตามแผนปี 2547 และระยะยาวต่อเนื่องไป

6) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สร้างองค์ความรู้ และเผยแพร่ความรู้ในสังคมทั่วไป และในแต่ละท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เพื่อเปิดพื้นที่การเรียนรู้การพัฒนาแนวใหม่ และการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นให้กว้างขวางมากขึ้น อันก่อให้เกิดผลต่อเนื่องของการพัฒนา และการเรียนรู้ไปสู่เรื่องอื่นๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

เป้าหมายของแผนปฏิบัติการปี 2547

1. เป้าหมายโดยรวม

“โครงการบ้านมั่นคง” ปี 2547 มีเป้าหมายที่จะดำเนินการรวมทั้งสิ้น 42 เมือง / เขต ใน 30 จังหวัดทั่วประเทศ โดยมีจำนวนชุมชนที่จะดำเนินการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 174 ชุมชน ประมาณ 15,016 หน่วย ควบคู่ไปกับการขยายการจัดกระบวนการพัฒนาในเมืองต่างๆ เพิ่มขึ้นอีก 40 เมือง โดยเป้าหมายเหล่านี้เกิดจากการกำหนด

ร่วมกันของชุมชนและท้องถิ่นจากการจัดกระบวนการพัฒนาในเมืองต่างๆ นับแต่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการนำร่องฯ เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2546 เป็นต้นมา ซึ่งเห็นได้ว่า กระบวนการที่เกิดขึ้นสามารถขยายตัวไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวางในเมืองต่างๆ เนื่องจากปัจจัยหนุนนำ คือ

1) ความชัดเจนของรัฐบาลในการสนับสนุนโครงการ

2) ความมั่นคงในการอยู่อาศัยของคนจน เป็นเรื่องที่สำคัญสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมายาวนานที่ทุกฝ่ายต้องการแก้ไข

3) มีกระบวนการเชื่อมโยงของชุมชน เป็นเครือข่ายชุมชนเมืองมากกว่า 100 เครือข่ายในเมืองต่างๆ ซึ่งมีกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง มีความเข้มแข็งและพร้อมสำหรับการพัฒนา

4) มีความตื่นตัวของชุมชนและท้องถิ่น เรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

5) มีประสบการณ์ของโครงการที่ประสบความสำเร็จทั้งจากโครงการนำร่อง ปี 2546 และโครงการอื่นๆ ก่อนหน้านี้เป็นตัวอย่าง

พื้นที่เป้าหมายโครงการ “บ้านมั่นคง” ปี 2547

จังหวัด	พื้นที่ดำเนินการ (เทศบาล/เขต)	จำนวนรวม		รูปแบบการพัฒนา		
		ชุมชน	หน่วย	ปรับปรุงในที่ตั้ง	การจัดปรับฝั่งก่อสร้างใหม่	การย้ายไปตั้งใหม่
ภาคเหนือ						
1. เชียงใหม่	เทศบาลนครเชียงใหม่	2	298	298	-	-
2. แพร่	เทศบาลเมืองแพร่	1	80	80	-	-
3. ตาก	เทศบาลเมืองตาก และเทศบาลบ้านตาก	3	372	300	72	-
4. สุโขทัย	เทศบาลเมืองสวรรคโลก	1	73	-	-	73
5. กำแพงเพชร	เทศบาลเมืองกำแพงเพชร	4	1,019	1,019	-	-
6. พิษณุโลก	เทศบาลนครพิษณุโลก	6	210	45	-	165
รวม ①	7 เมือง	17	2,052	1,742	72	238

จังหวัด	พื้นที่ดำเนินการ (เทศบาล/เขต)	จำนวนรวม		รูปแบบการพัฒนา		
		ชุมชน	หน่วย	ปรับปรุง ในที่เดิม	การจัดรับมั่ง ก่อสร้างใหม่	การย้ายไป ที่อยู่ใหม่
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ						
1. อุดรธานี	เทศบาลนครอุดรธานี	8	1,004	252	302	450
2. ขอนแก่น	เทศบาล 2 แห่ง - ขอนแก่น - บ้านไผ่	8	775	475	150	150
3. มหาสารคาม	เทศบาลเมืองมหาสารคาม	2	160	160	-	-
4. ร้อยเอ็ด	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	1	250	-	-	250
5. นครราชสีมา	เทศบาลนคร นครราชสีมา	9	1,088	273	815	-
6. สุรินทร์	เทศบาลเมืองสุรินทร์	1	220	-	220	-
7. ศรีสะเกษ	เทศบาลเมืองศรีสะเกษ	8	476	476	-	-
8. อุบลราชธานี	เทศบาล 2 แห่ง - เมือง - วารินทร์	7	704	550	154	-
รวม ②	10 เมือง	44	4,677	2,186	1,641	850
1. กรุงเทพมหานคร	10 เขต / 5 คูคลอง	64	5,493	1,900	1,623	1,970
รวม ③	10 เขต	64	5,493	1,900	1,623	1,970
ปริมณฑล						
1. ปทุมธานี	เทศบาล ต.ประชาธิปัตย์	2	135	135	-	-
2. นครปฐม	เทศบาลเมืองนครปฐม	1	30	-	-	30
3. สมุทรปราการ	เทศบาลตำบลปากแพรก	1	200	-	-	200
รวม ④	3 เมือง	4	365	135	-	230
ภาคกลาง						
1. ระยอง	เทศบาลนครระยอง	1	77	-	77	-
2. จันทบุรี	เทศบาลเมืองจันทบุรี	1	291	-	291	-
3. อยุธยา	เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	21	651	651	-	-
4. อ่างทอง	เทศบาลเมืองอ่างทอง	3	120	-	-	120
5. นครสวรรค์	เทศบาลตาคลี	2	116	-	-	116
6. กาญจนบุรี	เทศบาล ต.ท่าม่วง	3	300	-	-	300
รวม ④	6 เมือง	31	1,555	651	368	536
ภาคใต้						
1. สุราษฎร์ธานี	เทศบาลตำบลท่าข้าม	2	132	132	-	-
2. ระนอง	เทศบาลเมือง	2	240	200	40	-
3. นครศรีธรรมราช	เทศบาลปากพอง	1	49	49	-	-
4. พัทลุง	เทศบาลเมืองพัทลุง	2	300	-	-	300
5. สตูล	เทศบาลเมืองสตูล	2	38	-	38	-
6. สงขลา	เทศบาลนครสงขลา	5	315	351	-	-
รวม ⑤	6 เมือง	14	1,074	696	78	300
รวม	42 เมือง	174	15,016	7,310	3,782	3,924



2. เป้าหมายการดำเนินงานแยกตามภาค

1) กรุงเทพมหานคร มีแผนที่จะดำเนินการใน 10 เขต 64 ชุมชน 5,493 ครอบครัวยุใหญ่ เป็น ชุมชนในที่ดินเอกชนซึ่งมี 13 แห่ง รองลงมาคือ ที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 5 ชุมชน ที่ริมคูคลอง 24 ชุมชน ที่ของการท่าเรือฯ 2 ชุมชน ที่กรมธนารักษ์ 3 ชุมชน และชุมชนในที่ดินของการรถไฟ และที่ดินไฟไหม้โลรีอ 12 ชุมชน ฯลฯ

2) ปริมณฑล มีเป้าหมายการดำเนินงานใน 3 จังหวัด 3 เมือง 4 ชุมชน 365 ครอบครัวยุใหญ่ เป็นชุมชนที่อยู่ในที่ดินของกรมชลประทาน 3 ชุมชน และชุมชนที่อยู่ในที่ดินที่หลุดจำนองของธนาคาร

1 ชุมชน

3) ภาคกลาง มีเป้าหมายการดำเนินการในจังหวัดระยอง จันทบุรี สระบุรี อัญญา อ่างทอง นครสวรรค์ และกาญจนบุรี ใน 6 เมือง รวมทั้งสิ้น 31 ชุมชน 1,555 ครอบครัวยุใหญ่ โดยทั้งหมดอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ 19 ชุมชน กล่าวคือ ชุมชนอาศัยอยู่ในที่ดินราชพัสดุ 5 ชุมชน อยู่ในที่ดินสาธารณะ 3 ชุมชน อยู่ในที่ดินการรถไฟ 3 ชุมชน ที่ดินวัด 5 ชุมชน และที่ดินกรมชลประทาน/กรมเจ้าท่า 3 ชุมชน ส่วนอีก 12 ชุมชน อยู่ในที่ดินของเอกชน

4) ภาคเหนือ มีเป้าหมายการดำเนินงานใน 6 จังหวัด (เชียงใหม่ แพร่ ตาก สุโขทัย กำแพงเพชร และพิษณุโลก) ใน 7 เมือง รวมทั้งสิ้น 17 ชุมชน 2,052 ครอบครัวยุใหญ่ โดยอาศัยอยู่ในที่ดิน



อยู่ในที่ดินของเอกชน

6) ภาคใต้ มีเป้าหมายการดำเนินงานใน 6 จังหวัด (ระนอง สุราษฎร์ธานี พัทลุง นครศรีธรรมราช สตูล และ สงขลา) ใน 6 เมือง รวมทั้งสิ้น 14 ชุมชน 1,074 ครอบครัวย เป็นชุมชนที่อยู่ในที่ดินของรัฐ 12 ชุมชน ประกอบด้วยชุมชนในเทศบาล/ที่สาธารณะ และชุมชนในที่ราชพัสดุ 9 ชุมชน ที่ดินของการรถไฟฯ 1 ชุมชน ที่ดินกรมเจ้าท่า/กรมชลประทานฯ 2 ชุมชน และที่ดินเอกชนอีก 2 ชุมชน

การคัดเลือกชุมชน “โครงการบ้านมั่นคง” ปี 2547

1 กระบวนการคัดเลือกชุมชน “โครงการบ้านมั่นคง” ปี 2547 เกิดขึ้นตามศักยภาพและความพร้อมของพื้นที่ ดังนี้

1) กระบวนการท้องถิ่นมีการเชื่อมโยงและความสัมพันธ์การทำงานระหว่างชุมชนและท้องถิ่นที่ดีมาก หรือดีตามสมควร และปัญหาการเมืองในท้องถิ่นไม่มากเกินไปนัก

2) นายกเทศมนตรีมีความสนใจในเนื้อหาและแนวทางเชิงการมีส่วนร่วมของชุมชน

3) เครือข่ายชุมชน และผู้นำเครือข่ายมีประสบการณ์ มีความสามารถ มีความสนใจและกระตือรือร้นในการที่จะพัฒนาชุมชนของตนเอง

4) เป็นเมือง หรือชุมชนที่มีการทำงานของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

5) เป็นชุมชนที่เดือดร้อน ไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย มีสภาพแวดล้อมทรุดโทรม ขาดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน

6) ชุมชนในที่ดินของรัฐ จะได้รับความสำคัญเป็นลำดับแรกเพื่อเป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการที่ดิน

7) เป็นชุมชนที่มีปัญหาไม่ซับซ้อนมากเกินไป สามารถแก้ไขพัฒนาสำเร็จได้ เพื่อสามารถเป็นตัวอย่างได้

ที่เทศบาลดูแล 1 ชุมชน ที่ราชพัสดุ 3 ชุมชน ที่ดินของวัด 2 ชุมชน ที่ดินของกรมศิลปากร 2 ชุมชน ที่ดินเอกชน 7 ชุมชน โดยชุมชนที่เหลืออยู่ระหว่างการตรวจสอบความชัดเจน

5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีเป้าหมายการดำเนินการใน 8 จังหวัด (อุดรธานี ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด อุบลราชธานี นครราชสีมา สุรินทร์ และศรีสะเกษ) ใน 10 เมือง รวมทั้งสิ้น 44 ชุมชน 4,677 ครอบครัวย ชุมชนส่วนใหญ่อยู่ในที่ผสมและที่ดินที่ไม่สามารถระบุเจ้าของที่ดินที่ชัดเจน จำนวน 15 ชุมชน รองลงมาเป็นที่ดินของการรถไฟฯ 5 ชุมชน และที่ดินราชพัสดุ 3 ชุมชน ส่วนที่เหลือเป็นที่ดินของเทศบาล/สาธารณะ กรมศาสนา กรมเจ้าท่า กรมศิลปากร มี 5 ชุมชน ที่



8) รูปแบบการแก้ปัญหา/การพัฒนา และการจัดรูปแบบมีความแตกต่าง หลากหลาย ในแต่ละเมือง เพื่อสามารถแสดงตัวอย่างนำร่องได้หลายแบบ

9) องค์กรชุมชน และผู้นำชุมชนมีความพร้อม กระตือรือร้น มีองค์กร มีการจัดกระบวนการ มีความสนใจ

10) เป็นการกำหนดร่วมกันของคณะทำงานร่วมในท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากชุมชน หน่วยงาน และภาคอื่นๆ

2 ชุมชนที่จะดำเนินการในปี 2547 เป็นชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกจากชุมชนทั้งหมดที่จัดกระบวนการในแต่ละเมือง โดยเฉลี่ยประมาณ 2-5 ชุมชน ในแต่ละเมือง หรือประมาณ 1 ใน 4 ของจำนวนชุมชนที่มีอยู่ในเมือง เพื่อหวังผลให้เกิดรูปธรรม โครงการที่จะสามารถร่วมทำ และร่วมเรียนรู้ระหว่างชุมชน และหน่วยงานพัฒนาในท้องถิ่นร่วมกัน โครงการที่ได้รับการคัดเลือกนี้จึงถือเป็นโครงการตัวอย่างร่วมกันของชุมชน และกลไกร่วมในท้องถิ่น เพื่อจะร่วมทำ ร่วมเรียนรู้ ร่วมสร้างประสบการณ์ไปพร้อมๆ กับการสร้างกลไกพัฒนาด้วยกัน

พื้นที่เป้าหมาย “โครงการบ้านมั่นคง” 2547

พื้นที่เป้าหมาย 2547	ชื่อชุมชน	จำนวนหน่วย	รูปแบบการพัฒนา		
			1	2	3
ภาคเหนือ					
1. เชียงใหม่	กำแพงงาม	160	✓		
	ศรัทธาวัดหัวฝาย	138	✓		
2. แพร่	วัดหลวงศรีชุม	80	✓		
3. ตาก	เจ็ดสิบสองห้อง	72		✓	
	ชุมชนในบ้านตาก	300	✓		
4. สุโขทัย	สวรรค์เวียงแพ	73			✓
5. กำแพงเพชร	เกาะทิว	415	✓		
	ทรัพย์ทิว	250	✓		
	อนันตสิงห์	200	✓		
	ปิ่นคำรินทร์	154	✓		
6. พิษณุโลก	เทพารักษ์	30			✓
	หลังศาล	20			✓
	สระสองพี่น้อง	40			✓
	โคกช้าง	45	✓		
	ร่วมใจ	25			✓
	วัดท่ามะปราง	50			✓
รวม	16 ชุมชน	2,052			

พื้นที่เป้าหมาย 2547	ชื่อชุมชน	จำนวน หน่วย	รูปแบบการพัฒนา		
			1	2	3
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1. อุดรธานี	โพธิ์วาราม	97	✓		
	หนองเตาเหล็ก	102	✓		
	ผาสุก	350			✓
	โพธิ์ทอง	100			✓
	บ้านจิก	100	✓		
	สร้างแก้ว	50	✓		
	เกาะจาน 1	145		✓	
	เกาะจาน 2	60		✓	
	2. ขอนแก่น	หนองวัด 2	300	✓	
หนองใหญ่ 2		22		✓	
ศรีฐาน 2		80		✓	
ลุมพานัย		60	✓		
ศรีหมอนพัฒนา		60		✓	
พระธรรมสร		150		✓	
คุ้มจัดสรร		40	✓		
ชอยศาลเจ้า	63	✓			
3. มหาสารคาม	วัดสามัคคี	60	✓		
	วัดโพธิ์ศรี	100	✓		
4. ร้อยเอ็ด	คูเมือง	250			✓
5. นครราชสีมา	ประสพสุข	215		✓	
	ลำโรงจันทร์	80		✓	
	หลังจวนผู้ว่า	79		✓	
	สองข้างทางรถไฟ (ใบเสย)	60		✓	
	ราชนิกุล	230		✓	
	หนองแก้อ่าง	151		✓	
	ท้าวสุระชอย 3	175	✓		
	ท่าตะโก	75	✓		
	ริมคลอง	23	✓		✓
6. สุรินทร์	หนองบัว	220			✓
7. ศรีสะเกษ	ตลาดนอก	60	✓		
	หัวนา	40	✓		
	มารีหนองแคน	100	✓		
	ศรีลำราญ	70	✓		
	หนองยาง	40	✓		
	โนทรายทอง	120	✓		
	รลพ.	20	✓		
	สะพานขาว	26	✓		

พื้นที่เป้าหมาย 2547	ชื่อชุมชน	จำนวน หน่วย	รูปแบบการพัฒนา			
			1	2	3	
8. อุบลราชธานี	วังสว่าง	46	✓			
	คูร่วมมิตร	100	✓			
	หนองสระ	70		✓		
	หาดวัดใต้	50	✓			
	ท่าวังแดง	54	✓			
	เกตุแก้ว	84			✓	
	ลับแล	300	✓			
รวม	44 ชุมชน	4,677				
กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร	ชุมชนใหม่/ชุมชนวิมคู่คลอง (เปรมประชา บางเขน บางบัว หัวลำโพง)	2,269	✓	✓	✓	
	ชุมชนในที่ดินการทำเรือ	80			✓	
	ชุมชนในที่ราชพัสดุ	150	✓		✓	
	ชุมชนในที่สำนักงานทรัพย์สินฯ	350	✓	✓	✓	
	ชุมชนในที่เอกชน	850		✓	✓	
	ชุมชนที่ถูกไฟไหม้/ไล่อื้อ	674	✓	✓	✓	
	ชุมชนใหม่	920				
รวม	64 ชุมชน	5,493				
ปริมณฑล	1. ปทุมธานี	คลองสว่าง	65		✓	✓
		สะพานแก้ว	70		✓	✓
	2. นครปฐม	เทพสิทธิ์	30			✓
	3. สมุทรปราการ	สามห่วง	200			✓
	รวม	4 ชุมชน	365			
ภาคกลาง	1. ระยอง	หลังวัดโชติ	77		✓	
		ชอยย่อยที่ 10	291	✓	✓	
	3. อยุธยา	หน้าพระนอน	50			✓
		บ่อกึ่งเสี่ยจินดา	22	✓		
		วัดวิหารทอง	20			✓
		วัดขุนเมืองใจ	28	✓		
		บ้านญวน	60	✓		
		ป่ามะพร้าว	34	✓		
		อาคารสงเคราะห์	66		✓	
		ข้างกำแพง รพ.	30	✓		
โรตีสายไหม	10	✓				

พื้นที่เป้าหมาย 2547	ชื่อชุมชน	จำนวน หน่วย	รูปแบบการพัฒนา		
			1	2	3
	ตรอกบัวหวาน	26	✓		
	วัดโคก	30			✓
	วัดพิชัย	45	✓		
	วัดวงษ์ร้อง	62	✓		
	วัดเกาะแก้ว	11	✓		
	ริมคลองข้าวสาร	8	✓		
	เวียงระกำ	41	✓		
	ฮวงซุ้ย	21	✓		
	หลังอำเภอบ	35		✓	
	ตรอกขนมถ้วย	33	✓		
	ข้างโรงเลื่อย	9	✓		
	หลังกำแพง ฮอยส.	10	✓		
4. อ่างทอง	วัดชัยมงคล	55			✓
	ตลาดหลวง	30			✓
	ทรัพย์สิน 1	35			✓
5. นครสวรรค์	ตาคลี (2 ชุมชน)	116			✓
6. กาญจนบุรี	ตันโพธิ์	100			✓
	หลัง รร. วีระศักดิ์	150			✓
	ริมน้ำ	50			✓
รวม	30 ชุมชน	1,555			
ภาคใต้					
1. สุราษฎร์ธานี	แพปลา	32			
	ราษฎร์บำรุง 1-3	100	✓		
2. ระนอง	ด่านเมือง	200	✓	✓	
	โรงกลวง 2	40	✓	✓	
3. นครศรีธรรมราช	ต้นหาด	49	✓		
4. พัทลุง	ไม่มีชื่อ (2 ชุมชน)	300			✓
5. สตูล	ม้าขาว	27		✓	
	หลังห้องสมุด	11		✓	
6. สงขลา	ศาลาห้วยยาง	28		✓	
	ศาลาเหลียง	25		✓	
	ริมคลองลำโรง	75		✓	
	สนามบิน	87		✓	
	แหล่งพระราม	100		✓	
รวม	14 ชุมชน	1,074			

หมายเหตุ ชื่อชุมชนอาจมีการปรับเปลี่ยนบางชุมชนในพื้นที่ ในระหว่างการดำเนินการ ขึ้นกับความจำเป็นและความพร้อมของชุมชน
ท้องถิ่นและเจ้าของที่ดิน



แนวทางการสร้างความมั่นคงในที่ดิน

1 ที่ดินกรรมธนารักษ์

มีชุมชนแออัดเป็นจำนวนมากที่อยู่ในที่ดินราชพัสดุ ซึ่งกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่ดูแล บางส่วนได้มีการจัดให้มีสัญญาเช่าที่ดิน ในขณะที่บางแห่งยังมิได้มีการทำสัญญาเช่า โดยเฉพาะ 47 ชุมชนในแผนปี 2547 พบว่า บางพื้นที่เป็นที่ราชพัสดุมีแผนให้หน่วยงานเช่าเพื่อใช้ประโยชน์ แต่กลับปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์จริง หรือเป็นพื้นที่ที่ยังมิได้มีการจัดระเบียบการเช่าที่ชัดเจน หรือเป็นพื้นที่ที่ทิ้งร้างไว้ และคนจนได้เข้าไปสร้างบ้านเรือนอาศัยอยู่ นอกจากนี้ ชุมชนบางแห่ง เช่น ที่จังหวัดอุบลราชธานี ยังมีปัญหาในเรื่องการอ้างกรรมสิทธิ์ทับซ้อนกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ได้มีประสบการณ์ในการจัดการ เพื่อให้ชุมชนในที่ดินราชพัสดุได้เช่าที่ดิน โดยถูกต้องมาแล้วอย่างกว้างขวาง รวมถึงโครงการนำร่องในปี 2546 คือ ชุมชนเก้าเส้ง : สงขลา ชุมชนแหลมรุ่งเรือง : ระยอง ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากหน่วยงานเจ้าของที่ดิน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น ทำให้สามารถเปลี่ยนสถานภาพจากชุมชนที่ไม่มีการจัดการเช่าที่ชัดเจน เป็นชุมชนที่มีการเช่าอย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ดี ระเบียบการให้เช่าที่ดินของราชพัสดุตราไว้สำหรับกรณีทั่วไป จึงมีความไม่ยืดหยุ่น สำหรับการเช่าเพื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ในโครงการปี 2547 ควรจะมีการปรับหรือผ่อนปรน กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ดำเนินการให้เกิดการเช่าโดยมีมาตรฐานขนาดแปลงสำหรับผู้มีรายได้น้อยตามความเหมาะสม (เช่น ขนาดแปลงละ 15 - 25 ตารางวา)

2) กำหนดให้มีการทำสัญญาเช่าระยะยาว สำหรับที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (ประมาณ 20 - 30 ปี) โดยเสียค่าเช่าในอัตราถูก (เช่น ตารางวาละ 2 - 3 บาท)

3) ในกระบวนการเช่า ราชพัสดุอาจจะทำสัญญาเช่าที่ดินทั้งแปลงกับเทศบาล หรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือให้สหกรณ์/องค์กรชุมชนเช่าที่ดินทั้งแปลง เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการเก็บค่าเช่ากันเองได้ จะทำให้ปัญหาการเก็บค่าเช่าน้อยลง และชุมชนสามารถดูแลจัดการกันเองได้มากขึ้น

4) กรมธนารักษ์ ควรมีการผ่อนปรนกฎ/ระเบียบเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารสำหรับที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ให้มีความยืดหยุ่นและแตกต่างจากการก่อสร้างอาคารเชิงพาณิชย์ กฎเกณฑ์ที่วางไว้แต่เดิม เช่น การวางเงินประกัน การทำ

สัญญาายกอาคารให้ราชพัสดุ การกำหนดมาตรฐานของอาคารที่ก่อสร้าง การคิดค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น ควรยกเลิกหรือผ่อนปรนเป็นพิเศษสำหรับชุมชนแออัด เพื่อเอื้ออำนวยให้สามารถปรับปรุงก่อสร้างเปลี่ยนแปลงสภาพชุมชนได้ง่าย

5) ที่ดินของราชพัสดุ ที่ยังมีได้มีเป้าหมายในการทำประโยชน์ที่ชัดเจนในเมืองต่างๆ ทั้ง 42 เมืองนี้ ควรจะได้มีการจัดหาและสำรวจที่ดินไว้สำหรับจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ชุมชนในปี 2548 - 2549 ได้ เนื่องจากการแก้ปัญหาของแต่ละเมือง อาจจำเป็นต้องมีการรื้อย้ายชุมชนจำนวนหนึ่งออกจากที่เดิม

6) ควรมีการตั้งคณะกรรมการประสานงานร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนในที่ดินราชพัสดุ ประกอบด้วยผู้แทนจากกรมธนารักษ์ พอส และองค์กรชุมชน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ และเกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมกันอย่างเป็นรูปธรรม

2 ที่ดินกรมชลประทาน / กรมเจ้าท่า

จากข้อมูลเบื้องต้น ปรากฏว่ามีชุมชนริมคลองที่อยู่ในที่ดินของกรมชลประทานและกรมเจ้าท่าประมาณ 50 ชุมชน (โดยมี 28 ชุมชนอยู่ในแผนปี 2547) ทั้งนี้ สามารถจัดประเภทของชุมชน

เป็น 2 ประเภท คือชุมชนเก่าที่อยู่ริมน้ำ และมีการขยายขยายเพิ่มเติม อีกประเภทหนึ่งคือชุมชนบุกรุกต่อเติมในทางน้ำที่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตามในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ได้มีโครงการตัวอย่างที่ดีหลายแห่ง เช่น การขยับหรือย้ายบ้านเรือนบางหลังขึ้นจากแนวคลอง การสร้างสะพานตลอดริมตลิ่งเพื่อป้องกันมิให้คนในชุมชนขยายพื้นที่ลงในคลอง โดยชุมชนร่วมกันดูแล และยังได้ร่วมกันกำจัดขยะ ลอกคลอง เพื่อฟื้นฟูคลองให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี

สำหรับชุมชนทั้ง 28 แห่งตามแผนปี 2547 เป็นชุมชนที่อยู่บริเวณคลองที่มีสภาพแตกต่างกัน มีทั้งคลองขนาดใหญ่ เช่น คลองรังสิต คลองสวน และคลองขนาดเล็กหรือคลองที่เกือบไม่ได้ใช้ประโยชน์สัญจรแล้ว

ในส่วนของแนวทางการแก้ปัญหา จะมุ่งให้เกิดการปรับภูมิทัศน์ในชุมชนส่วนที่ไม่ได้รูก้าลงไปทางน้ำ หากเป็นไปได้อาจจัดให้มีการเช่าที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดการปรับสภาพที่อยู่อาศัยให้สวยงามเป็นชุมชนริมคลองที่มีความเป็นเอกลักษณ์ สามารถเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ เช่น คลองรังสิต จะมีการทาสี ขยับบ้าน ปลูกต้นไม้ จัดรูปแบบชุมชนมีวิถีชีวิตริมน้ำที่น่าอยู่ น่าชม เป็นต้น

สำหรับคลองที่มีการสร้างบ้านเรือนรูก้า



ลงไปในคูคลองจะได้ประสานงานกับกรมชลประทานและกรมเจ้าท่า เกี่ยวกับขนาดของคลองที่มีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์เพื่อชุมชนจะได้รู้ถดอนที่อยู่อาศัยที่รุกล้ำเข้าไป และจัดสภาพการอยู่อาศัยของชุมชนริมคลองใหม่ ในการปรับปรุงและพัฒนาดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการดำเนินการ เพื่อสามารถปรับปรุงชุมชนเหล่านี้ได้ ดังนี้

1) พื้นที่ชุมชนริมคลองในที่ไม่มีปัญหาต่อระบบชลประทาน กรมชลประทานจะดำเนินการจัดให้มีการเช่าที่ดินได้ เพื่อปรับปรุงที่ดินต่อไป

2) ในพื้นที่ที่มีการรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ชลประทาน กรมชลประทานควรร่วมกับชุมชนและหน่วยงานในท้องถิ่นหาวิธีการแก้ปัญหาคลองรวมถึงคนที่อาศัยอยู่ โดยหาข้อสรุปร่วมกับชาวชุมชนทั้ง 28 แห่ง เพื่อเป็นกระบวนการนำร่อง

3) สำหรับชุมชนส่วนที่สามารถอยู่อาศัยในบริเวณริมคลองชลประทานต่อไปได้ ควรมีการทำข้อตกลง ที่จะทำให้ชุมชนสามารถอยู่อย่างมั่นคงได้ตามสมควร เพื่อให้ชุมชนสามารถปรับที่อยู่อาศัย ปรับสภาพภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมให้สวยงาม รวมถึงจัดเป็นแหล่งท่องเที่ยว

4) ในกระบวนการให้สิทธิและปรับปรุงให้ชุมชนสามารถอยู่อย่างมั่นคงควรมีข้อเสนอเป็นเงื่อนไข ให้ชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นร่วมมือกันในการรักษาคลองให้สะอาด สามารถฟื้นฟูธรรมชาติที่สมบูรณ์ เป็นทางชลประทานที่มีคุณภาพ และการให้คำมั่นจากชุมชนที่จะดูแลไม่ให้เกิดการรุกล้ำคลองต่อไป

3. ที่ดินของเทศบาล / ที่สาธารณะ

ตามแผนปี 2547 มีชุมชนจำนวน 26 แห่งที่อยู่บนที่ดินของหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งหากหน่วยงานท้องถิ่นนั้นไม่มีแผนในการใช้ที่ดิน ก็สามารถดำเนินการปรับปรุงชุมชนในที่เดิม ในกรณีนี้จำเป็นต้องรื้อย้าย ควรต้องรับผิดชอบการสร้าง

ชุมชนใหม่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการแก้ปัญหาชุมชนแออัดในที่สาธารณะ จึงมีแนวทาง ดังนี้

1) จัดให้เป็นชุมชนที่เช่า โดยเทศบาลเป็นหลักในการดำเนินการจัดที่ดินและที่อยู่อาศัย

2) กรณีรื้อย้าย เทศบาลควรจะรับผิดชอบในการจัดหาที่ดินรองรับแห่งใหม่ และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดหาที่ดินและสร้างชุมชนใหม่

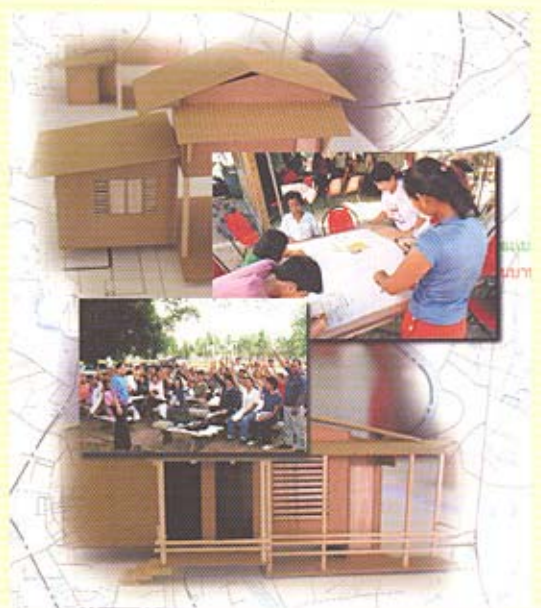
3) ควรมีการผ่อนปรนมาตรฐาน ทั้งการจัดที่ดินและการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ให้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายและวิถีของคนจนในชุมชนแออัด

4) ควรพิจารณาเรื่องรูปแบบการสร้างที่อยู่อาศัยที่หลากหลายให้คนจน อันเป็นการเริ่มดำเนินงานพัฒนาของท้องถิ่นที่สำคัญในระยะต่อไป

5) เทศบาลในฐานะองค์กรท้องถิ่น ควรจะต้องเป็นหน่วยหลักในการหาที่ดินทั้งที่เป็นของรัฐหรือเอกชนเพื่อรองรับความต้องการที่อยู่อาศัยของคนจนในท้องถิ่นให้มากขึ้น

4. ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ชุมชนแออัดที่อยู่บนที่ดินของการรถไฟฯ



มีจำนวน 61 ชุมชน ซึ่งที่ผ่านมา ได้มีความพยายาม ในการจัดการแก้ไขปัญหาระหว่างการรถไฟฯ การ เคหะแห่งชาติ และองค์กรชุมชนภายใต้ชื่อเครือข่ายสลัมสี่ภาค กล่าวได้ว่าการจัดที่อยู่อาศัยในที่ ดินของการรถไฟฯ มีความคืบหน้าเป็นอันมาก สามารถดำเนินการจัดที่อยู่อาศัยได้สำเร็จและเป็น รูปธรรม ดังเช่นกรณีชุมชนทับแก้ว กรุงเทพฯ ได้มี การรื้อย้ายไปอยู่ในที่ดินของการรถไฟฯ โดยทำสัญญาเช่า 30 ปี ชุมชนเพชรพระราม กรุงเทพ ชุมชนพรเจริญ จ.อุดรธานี และชุมชนเทพารักษ์ จ.ขอนแก่น ได้รับการอนุมัติให้เช่าที่ดินการรถไฟฯ โดยทำสัญญาทุก 3 ปี

ที่ผ่านมา การรถไฟฯ และเครือข่ายสลัมสี่ภาค ได้ทำงานร่วมกัน จนสามารถบรรลุข้อตกลงพื้นฐานและผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการของการรถไฟฯ ในการประชุมครั้งที่ 17/2543 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2543 เรื่องการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในที่ดินของการรถไฟฯ ดังนี้

1) ในกรณีราษฎรที่อาศัยในพื้นที่การรถไฟฯ เดิมบริเวณที่ห้องข้าง (ส่วนที่ห่างจากรางรถไฟเกิน 40 เมตร) และที่ดินที่การรถไฟฯ เลิกใช้กิจการการเดินรถ และยังไม่อยู่ในแผนแม่บทที่จะใช้ประโยชน์ให้ราษฎรได้ทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยระยะเวลา 30 ปี โดยให้การรถไฟฯ และชาวชุมชนร่วมกันจัดผังการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนจะมีการทำสัญญาเช่า

2) กรณีราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ริมทางรถไฟในรัศมี 40 เมตร จากศูนย์กลางรางรถไฟ ให้ราษฎรได้ทำสัญญาเช่าเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยระยะเวลาครั้งละ 3 ปี เมื่อครบอายุสัญญา ให้ต่อสัญญาเช่าได้อีกครั้งละ 3 ปี จนกว่าการรถไฟฯ จะมีโครงการใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ในการเดินรถ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือมีแผนดำเนินงานที่ชัดเจนแล้วจึงไม่ต่อสัญญา และการรถไฟฯ จะจัดหาที่รองรับที่อยู่ห่างจากที่เดิมภายในรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตรในระหว่างการเช่า การรถไฟฯ จะอนุญาต

ให้หน่วยงานเข้าบริการ และพัฒนาชุมชนได้ เช่น ให้การไฟฟ้าและการประปาสามารถปักเสาสายและวางท่อเข้าชุมชนได้ ให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนได้เข้าปรับปรุงชุมชนได้ ทั้งนี้ ชุมชนต้องร่วมมือกับการรถไฟฯ ในการจัดการพื้นที่ให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย

3) กรณีราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่การรถไฟฯที่มีรัศมี 20 เมตร ถ้าการรถไฟฯเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะเป็นที่อยู่อาศัยในระยะยาว ให้การรถไฟฯจัดหาที่รองรับให้เช่าภายในรัศมี 5 กิโลเมตรจากที่อยู่อาศัยเดิม โดยมีคณะกรรมการร่วมดำเนินการจัดพื้นที่รองรับ

4) ให้ตัวแทนชุมชน มีส่วนร่วมกับการรถไฟฯ ในการยกย่องสัญญาเช่าที่ดินและพิจารณากำหนดอัตราค่าเช่าที่เหมาะสมและเป็นธรรม

สำหรับชุมชนในที่ดินการรถไฟฯจะเข้าร่วมโครงการตามแผนปี 2547 จำนวน 23 ชุมชน จะเน้นการใช้รูปธรรมจากการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา ทั้งใน รูปแบบการปรับปรุงในที่ดินเดิม การรื้อย้ายมารวมกัน การจัดหาและสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนั้น จึงควรดำเนินการตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ โดยเร่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งในเบื้องต้นได้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทย พอช และเครือข่ายสลัม 4 ภาคในการตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน รวมทั้งจะได้มีการทำข้อตกลง ระหว่างการรถไฟฯและ พอช ในอันที่จะเปลี่ยนผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาจากการเคหะแห่งชาติซึ่งดำเนินการอยู่เดิมมาเป็น พอชต่อไป

5. ที่ดินกรมการศาสนา

มีลักษณะการจัดการที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกันในที่ธรณีสงฆ์ ทั้งการจัดการโดยวัดเอง และจัดการโดยกรมการศาสนา ชุมชนเหล่านี้ควรมีโอกาสในการจัดพื้นที่ของชุมชนให้ดีขึ้น ที่ผ่านมามีชุมชนต้องย้ายออกเนื่องจากวัดต้องการใช้พื้นที่ใน



การสร้างอาคารพาณิชย์ ทำให้ชุมชนที่เคยอยู่อาศัยในวัดและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับวัดต้องขาดความมั่นคง ไม่มีการพัฒนา จึงจำเป็นต้องฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับวัด โดยการปรับปรุงสภาพชุมชนและสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าว ควรมีการตั้งคณะทำงานร่วม ประกอบด้วยกรมการศาสนา วัด พุทธ และชุมชน เพื่อร่วมมือกันในการหาแนวทางแก้ปัญหา รวมถึงวิธีการจัดการเช่าที่ดินระยะยาวให้แก่ชุมชน

6. ที่ดินสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

พุทธได้ประสานงานกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพื่อร่วมสนับสนุนโครงการบ้านมั่นคงตามแผนงานปี 2546 โดยมีพื้นที่นำร่องในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ จำนวน 3 ชุมชน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการสนับสนุนนโยบายการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดร่วมกันจะได้มีการจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อกำหนดทิศทางเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันในระยะยาว โดยมีเป้าหมายจะพัฒนาชุมชนทั้งหมดในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ ทั้งนี้ จะเริ่มพัฒนาชุมชนที่มีความพร้อมก่อนประมาณ 15 - 20 ชุมชนในปี 2547

7. ที่ดินกรมศิลปากร

ชุมชนในที่ดินกรมศิลปากร มักจะอยู่ในเขตโบราณสถาน เป็นกำแพงเก่า อุทยานประวัติศาสตร์ บึงโบราณ ซึ่งได้ถูกปล่อยปละละเลยมานานทำให้มีผู้คนเข้าไปปลูกบ้านเรือนเพื่ออยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก หลายแห่งชาวบ้านได้เข้าไปอยู่อาศัยก่อนการประกาศเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์โบราณสถาน พื้นที่อุทยานฯ ทำให้พื้นที่อนุรักษ์นั้นครอบคลุมพื้นที่ชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม จึงจำเป็นต้องมีการจัดที่อยู่อาศัย โดยให้ชุมชนซึ่งอยู่ในที่ดินโบราณสถานขยับหรือรื้อย้าย และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลโบราณสถานได้ต่อไป อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็นในการรื้อย้ายควรมีการหาที่รองรับให้กับชุมชนที่ต้องรื้อย้ายเหล่านี้

8. ที่ดินการทำเรือแห่งประเทศไทย

ส่วนใหญ่ที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย จะอยู่ที่กรุงเทพมหานคร บริเวณคลองเตยที่ผ่านมา ได้มีการจัดความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้กับชุมชนบ้างแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีชุมชนจำนวนมากที่ยังไม่มีความชัดเจนในการอยู่อาศัย จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปัญหา ทั้งในรูปแบบการปรับปรุงในที่ดินเดิมและหาที่ดินแห่งใหม่ โดยอาจต้องมีการวางแผนรวมการใช้ที่ดินและการจัดที่อยู่อาศัยของคลองเตยทั้งบริเวณต่อไป

งบลงทุนรวมและงบอุดหนุนจากรัฐ ปี 2547

ในการดำเนิน “โครงการบ้านมั่นคง” ปี 2547 จำนวน 15,016 หน่วย รวมทั้งการจัดกระบวนการพัฒนาเมืองต่างๆ รวม 100 เมืองทั่วประเทศ (การจัดกระบวนการในเมืองตามแผนปี 2547 42 เมือง และเมืองที่จะเริ่มกระบวนการใหม่ 60 เมือง) คาดว่า จะใช้เงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 3,291.58 ล้านบาท โดยเป็นงบอุดหนุนทั่วไปที่ให้ผ่าน พอช. ซึ่งที่มาของวงเงินลงทุนจะประกอบด้วย

1. เงินอุดหนุนจากรัฐรวม 1,094.81 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 33.26)

1) ค่าพัฒนาปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นของชุมชน รวม 675.72 ล้านบาท สำหรับการดำเนินโครงการรวม 15,016 หน่วย (ใช้ค่าเฉลี่ยในการพัฒนา / ปรับปรุง 45,000 บาท ต่อหน่วย)

2) ค่าบริหารจัดการในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ร้อยละ 5 หรือคิดเป็นวงเงินรวม 33.79 ล้านบาท ซึ่งเป็นงบที่จะกระจายให้แก่การทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) การอุดหนุนส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 สำหรับสินเชื่อในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งคาดว่าจะเป็เงินรวมทั้งสิ้น 285.3 ล้านบาท (คาดว่า การดำเนินโครงการ 15,016 หน่วยนี้ จะใช้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมทั้งสิ้น 1,802 ล้านบาท ระยะเวลาของสินเชื่อ 15 ปี เพื่อปล่อยสินเชื่อให้ชุมชนในอัตราร้อยละ 2 โดยชุมชนเป็นผู้รับภาระในการจ่ายคืนเงินต้น)

4) งบสนับสนุนการจัดกระบวนการพัฒนาใน 100 เมือง รวม 100 ล้านบาท เพื่อจัดกระบวนการสำรวจวางแผน การเสริมความสามารถ การเรียนรู้ การสร้างคู่มือ การวิจัย การจัดเวทีประชุมสัมมนาและการดูงานทั้งใน 42 เมืองเดิม

และการเตรียมกระบวนการสำหรับการดำเนินการในปีต่อไป

2 งบสินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

คาดว่าจะใช้รวมทั้งสิ้น 1,802 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 54.74 ซึ่งชุมชนเป็นผู้รับภาระใน ส่วนของเงินต้นและจ่ายอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1-2 โดยแหล่งที่มาของสินเชื่อส่วนใหญ่ จะมาจาก ธนาคารของรัฐซึ่งจะเป็นสินเชื่อเพื่อการจัดหาที่ดินโดยประมาณว่าจะเป็ค่าเฉลี่ยประมาณ 100,000 บาท ต่อหน่วย ร้อยละ 40 ของจำนวนหน่วยรวมและสินเชื่อที่อยู่อาศัยอีกหน่วยละ 100,000 บาท ซึ่งประมาณไว้ว่าเป็นร้อยละ 80 ของจำนวนหน่วยรวมทั้งหมด

3 งบสมทบจากชุมชนและท้องถิ่น

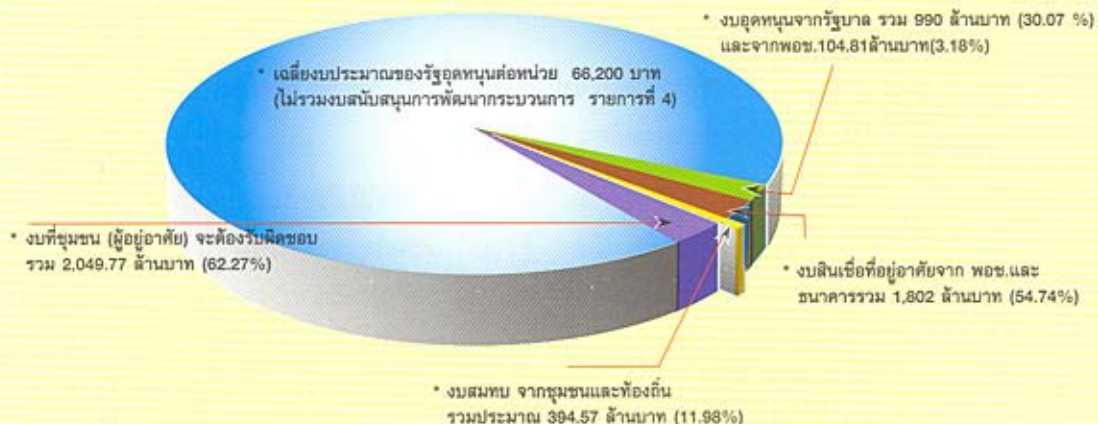
คาดว่าจะเป็จำนวนรวมทั้งสิ้น 394.57 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 11.98 โดยเป็นการสมทบจากชุมชนในส่วนของการพัฒนาที่อยู่อาศัย ร้อยละ 10 ของวงเงินสินเชื่อ และสมทบแรงงานรวมทั้งสิ้นคิดเป็นเงินประมาณ 247.57 ล้านบาท ในส่วนของท้องถิ่นเป็นการสมทบกระบวนการทำงานร่วมกันและค่าสาธารณูปโภคส่วนหนึ่ง ประมาณว่าเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 147 ล้านบาท (โดยสรุปชุมชนจะต้องรับภาระ รวมทั้งสิ้น 2,049.77 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 62.27 ของวงเงินลงทุนรวม) รายละเอียดปรากฏตามตาราง

ตารางแสดงงบลงทุนรวม และ งบอุดหนุนจากรัฐ

รายการงบประมาณ	งบลงทุน (ล้านบาท) ปี 2547 (เป้าหมาย 15,016 ครัวเรือน)	หมายเหตุ
1. งบค่าปรับปรุงพัฒนาชุมชน สาธารณสุขโลก สาธารณูปการ	675.72	คิดงปรับปรุงพัฒนาต่อหน่วยประมาณ 45,000 บาท x 15,016 หน่วย
2. ค่าบริหารจัดการ (ร้อยละ 5 ของ 1)	33.79	เป็นงบค่าบริหารจัดการที่กระจายให้กระบวนการทำงาน ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง
3. อุดหนุนส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย 2%	285.3	คิดจากยอดสินเชื่อ 1,802 ล้าน เป็นเวลา 15 ปีเพื่อ สามารถปล่อยสินเชื่อให้ชุมชนอัตราร้อยละ 1 /ปี
4. งบสนับสนุนการพัฒนากระบวนการ ในเมือง	100	เพื่อจัดการกระบวนการสำรวจ,วางแผนเรียนรู้ เสริมความ รู้ความสามารถ,สร้างคู่มือ,วิจัย,จัดเวทีประชุมสัมมนา ดูงานทั้งใน เมืองเดิม และเตรียมกระบวนการปี 48-50
รวมงบสนับสนุนจากรัฐ	1,094.81	งบประมาณจากรัฐ 990 ล้านบาทและสมทบทุนจาก กองทุน พอช. 104.81 บาท
5. งบสินเชื่อที่อยู่อาศัยโดยประมาณ	1,802	เป็นสินเชื่อส่วนใหญ่จากธนาคารของรัฐ เป็นสินเชื่อที่ดิน ประมาณ 40% ของจำนวนทั้งหมดและที่อยู่อาศัยหน่วย ละ 100,000 บาท จำนวน 80%ของหน่วยทั้งหมด
6. งบสมทบจากชุมชนและท้องถิ่น	394.57	สมทบจากชุมชนและท้องถิ่น ชาวบ้านสมทบสินเชื่อ 10% แรงงาน/เงิน ท้องถิ่นสมทบสาธารณสุขโลกและกระบวนการ (180.2 + 67.57 + 147) = 394.57 ล้านบาท
รวมงบลงทุนรวม	3,291.58	เป็นวงเงินที่ชุมชนรับภาระ 2,049.77 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 62.27%)

สรุป

- งบอุดหนุนจากรัฐบาล รวม 990 ล้านบาท (30.07 %)และจากพอช.104.81ล้านบาท(3.18%)
- งบสินเชื่อที่อยู่อาศัยจาก พอช.และธนาคารรวม 1,802 ล้านบาท (54.74%)
- งบสมทบ จากชุมชนและท้องถิ่น รวมประมาณ 394.57 ล้านบาท (11.98%)
- งบที่ชุมชน (ผู้อยู่อาศัย) จะต้องรับผิดชอบ รวม 2,049.77 ล้านบาท (62.27%)
- เฉลี่ยงบประมาณของรัฐอุดหนุนต่อหน่วย 66,200 บาท
(ไม่รวมงบสนับสนุนการพัฒนากระบวนการ รายการที่ 4)





แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาชุมชนแออัด

“บ้านมั่นคง”

พ.ศ. 2548 - 2550

จากจำนวนชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศใน 327 เมือง/เขต พบว่ามีจำนวนชุมชนผู้มีรายได้น้อยประเภทต่างๆ รวมกันประมาณ 5,500 ชุมชน 1.50 ล้านครัวเรือน ประชากรประมาณ 6.75 ล้านคน ในจำนวนนี้ได้รวมชุมชนเมืองทั่วไป ชุมชนที่มีความมั่นคงและไม่มั่นคง ชุมชนบุกรุก และชุมชนที่อยู่ในที่ดินของตนเอง ดังนั้นเมื่อพิจารณารายละเอียดข้อมูลและตัดชุมชนที่มีความมั่นคง กล่าวคือ ชุมชนที่อยู่ในที่ดินของตนเอง ชุมชนชานเมือง ชุมชนเมืองที่รวมคนชั้นกลาง และชุมชนที่มีการปรับปรุงหรือพัฒนาออกไปจำนวนประมาณ 2,550 ชุมชน จะเหลือจำนวนชุมชนเป้าหมาย ที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาดูแลและพัฒนาโดยรวมทั่วประเทศประมาณ 3,000 ชุมชน มีจำนวนครัวเรือนประมาณ 680,000 ครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนประเภทบุกรุก ชุมชนเช่าที่ดินที่ไม่มีความมั่นคงและมีปัญหามาก

จากปัญหาและกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่แผนปฏิบัติการเพื่อ การพัฒนาชุมชนแออัด “บ้านมั่นคง” พ.ศ. 2548 - 2550 โดยมีวัตถุประสงค์หลักๆ คือ

1) เพื่อให้คนจนในชุมชนแออัดเกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัย มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การอยู่อาศัย และการจัดการชุมชนร่วมกันอย่างเข้มแข็งของชุมชน โดยมีรูปแบบการแก้ที่หลากหลายสอดคล้องกับศักยภาพของชุมชนและท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่

2) เพื่อให้เกิดกระบวนการทำงานและเรียนรู้ร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชน องค์กรท้องถิ่น สถาบันการศึกษา/วิชาการ และองค์กรพัฒนาต่างๆ ที่มีอยู่ในแต่ละเมืองในทุกกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่การสำรวจวางแผนจนถึงการดำเนินการ และสรุปเป็นองค์ความรู้ อันจะนำไปสู่การเกิดกลไกพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างต่อเนื่อง

(partnership building) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาชุมชน
นำอยู่ และเมืองนำอยู่อย่างยั่งยืน

3) ใช้กระบวนการดำเนินโครงการเป็น
เครื่องมือในการฝึกฝนและสร้างความรู้ ความ
สามารถ (Capacity building) ให้กับกลไกท้องถิ่น
ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัยของตนเอง
อย่างมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการสร้างความพร้อมและ
สร้างความรู้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อรองรับการกระจาย
อำนาจให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ
เกิดกลไกที่มีส่วนร่วมในการทำงานต่อเนื่องต่อไป

4) เกิดแผนปฏิบัติการปรับปรุงและพัฒนา
ชุมชนแออัดในเมืองต่างๆทั่วประเทศ ซึ่งจะขยาย
ผลให้แก่ไขปัญหาทั่วประเทศได้โดยชุมชนและ
ท้องถิ่นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554)

5) เกิดการคลี่คลายผ่อนปรนกฎระเบียบ
ที่เคยเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาชุมชนแออัด
ทั้งด้านการจัดการที่ดิน การก่อสร้าง การพัฒนา
สาธารณูปโภคต่างๆ ให้เป็นการสนับสนุน ยืดหยุ่น
เอื้อต่อการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัย
และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของชุมชนแออัด

เป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ “บ้านมั่นคง” 3 ปี (พ.ศ. 2548 - 2550)

แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาชุมชนแออัดนี้
มุ่งเน้นการดำเนินการ เพื่อให้เกิดการกระจายการ
แก้ไขปัญหาร่วมกันในระดับประเทศ อย่างกว้าง
ขวาง ในขณะที่เดียวกันมุ่งเน้นให้เกิดคุณภาพในการ
สร้างความรู้ความสามารถ เกิดกลไกการจัดการ
ปัญหาชุมชนแออัด และการพัฒนาร่วมกันของ
ชุมชนและท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ
ดังนั้นเป้าหมายของแผนฯ จึงมุ่งให้เกิดผลทั้ง
ปริมาณที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาย่างกว้างขวาง
และผลด้านคุณภาพที่เกิดจากการพัฒนาความรู้
เกิดรูปแบบการทำโครงการที่ชุมชนมีส่วนร่วม

สำคัญ และทักษะในการจัดการร่วมกันในท้องถิ่น
ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่องยั่งยืนต่อไป

จึงได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินการใน
ระยะเวลา 3 ปี ให้ครอบคลุมการแก้ไขปัญหา
และการจัดกระบวนการพัฒนาตามแนวทางใหม่
ประมาณครึ่งหนึ่งของปริมาณปัญหาที่มีอยู่ทั้งหมด
ดังนี้

- เกิดการพัฒนาและดำเนินโครงการ
ครอบคลุม 200 เมือง ประมาณ 1,827 ชุมชน
- เกิดการแก้ไขปัญหาและสร้างความ
มั่นคงในชีวิตแก่ชาวชุมชนแออัดถึง 285,000 ครัว
เรือน คิดเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงถึง 1,425,000
คน
- เกิดการขยายผลไปสู่การจัดกระบวนการ
การเรียนรู้ การวางแผน ตลอดจนการกำหนด
รูปแบบการแก้ไขปัญหา โดยชุมชนและท้องถิ่นให้
สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดได้หมดทั่ว
ประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติฉบับที่ 10

ยุทธศาสตร์ของแผนปฏิบัติการ “บ้านมั่นคง” (พ.ศ. 2548 - 2550)

การดำเนินการโครงการนำร่อง 10 โครงการ
ในปี 2546 เป็นโครงการตัวอย่างที่ได้ดำเนินการ
ในขั้นต้น เมื่อรวมกับแนวทางการดำเนินงานในปี
2547 ซึ่งเป็นแนวทางไปสู่กระบวนการแก้ปัญหา
ที่กว้างขวางทั่วประเทศ ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นอาจมี
ระบบและรูปแบบที่หลากหลายที่สอดคล้องกับ
วิถีชีวิตชุมชนเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองในมิติต่างๆ
ซึ่งกรณีดังกล่าวสรุปเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของ
แผนปฏิบัติการบ้านมั่นคง พ.ศ. 2548 - 2550 ได้ดังนี้

- 1) ให้ชุมชนและเครือข่ายชุมชนเป็น “เจ้าของ
โครงการ” ทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่น
- 2) ปรับเปลี่ยนการทำงานที่ “หน่วยงานส่วน
กลาง” เป็นหลักมาเป็นการดำเนินงาน “โดยชุมชนและ

ท้องถิ่น เป็นหลัก” และดำเนินโครงการตามปัญหาจริงที่มีอยู่ (Demand Driven ไม่ใช่ Supply Driven)

3) **ปรับเปลี่ยนจากการทำโครงการโดยหน่วยงาน** (Project Management และ Construction Management) เป็น **การบริหารการเงิน** (Financial Management) ที่ยืดหยุ่น เพื่อให้เกิดการดำเนิน โครงการได้หลากหลาย ตามความต้องการและวิธีการของชุมชนร่วมกับท้องถิ่น

4) **ให้ชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสมทบ** เป็นเงื่อนไขในการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ และเพิ่มความสามารถในการบริหาร

จัดการของชุมชนและเครือข่าย

5) **ให้ชุมชนและท้องถิ่นร่วมกันทำแผนและโครงการและสามารถ เลือกหน่วยงาน/องค์กร ที่ช่วยสนับสนุนในการดำเนินงาน** โดยให้หน่วยงาน/องค์กรที่เลี้ยงได้รับค่าบริหารจัดการด้วย

6) **มีการทำงานที่เชื่อมโยงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาชุมชนและเมือง** นำอยู่อย่างบูรณาการไปสู่เรื่องอื่นๆ

7) **มุ่งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในเมือง** เช่น ที่ดิน สิ่งแวดล้อม กลไกทางสังคมที่มีอยู่ต่างๆ ให้มากที่สุด

เป้าหมายการดำเนินงาน

จำนวนชุมชนรวม และเป้าหมายชุมชนแออัดในแผนปฏิบัติการ 3 ปี

1. จำนวนชุมชนแออัดรวมทั่วประเทศ				
พื้นที่/ภาค	จำนวนเมือง/เขต	จำนวนชุมชน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร (คน)
กรุงเทพมหานคร	46	1,200	227,000	1,135,000
ปริมณฑล	22	865	172,900	864,500
ภาคเหนือ	65	1,040	283,200	1,416,000
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	79	1,320	345,000	1,728,000
ภาคกลาง	80	740	166,900	834,500
ภาคใต้	35	365	85,000	425,000
รวม	327	5,500	1,280,000	6,403,000
2. ชุมชนผู้มีรายได้น้อย/ชุมชนแออัดที่มีปัญหาไม่มาก ได้แก่ ชุมชนชานเมือง, ชุมชนเมือง, ชุมชนในที่ดินของตนเอง, ชุมชนที่ดินผสม ในส่วนที่เป็นที่ดินของตนเองและชุมชนที่ปรับปรุงไปแล้ว		2,550	600,000	3,000,000
3. จำนวนชุมชนแออัดที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาและพัฒนา ได้แก่ ชุมชนที่เช่า ชุมชนบุกรุกชุมชนที่ขาดสาธารณูปโภคพื้นฐาน		3,000	680,000	3,160,000
4. เป้าหมายของแผนปฏิบัติการ 3 ปี (2548 - 2550) 200 เมืองทั่วประเทศ		1,827	285,000	1,425,000

หมายเหตุ: ชุมชนเป้าหมายในแผนฯ เป็นชุมชนที่ยากจน และไม่มีควมมั่นคง จึงมักเป็นชุมชนขนาดเล็กประมาณ 100-150 ครัวเรือน ซึ่งหากนับจำนวนครอบครัวตามเป้าหมาย 285,000 ครัวเรือน จะต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของครอบครัวที่มีปัญหาที่ต้องการการพัฒนา (680,000 ครัวเรือน) แต่ถ้านับชุมชนและเมือง จำนวนชุมชนและเมืองตามแผนจะสูงกว่าครึ่งหนึ่งของเป้าหมายรวม

แผนปฏิบัติการ “บ้านมั่นคง” 3 ปี (2548 - 2550)

พื้นที่/ภาค	จำนวนเมือง/เขต	เป้าหมายรวม	เป้าหมายการพัฒนาแยกตามรายปี		
		จำนวนชุมชน	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
รวม	200	จำนวนครัวเรือน	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
		1,827	600	700	527
		285,000	100,000	100,000	85,000
กรุงเทพมหานคร	31	414	80	160	174
		40,000	8,600	8,500	22,900
ปริมณฑล	21	172	40	105	27
		39,100	2,500	29,500	7,100
ภาคเหนือ	29	233	65	65	103
		36,150	15,000	8,500	12,650
ภาคอีสาน	53	306	150	125	31
ภาคกลาง	41	62,930	29,700	20,000	13,230
		489	175	175	139
		66,450	25,000	17,500	23,950
ภาคใต้	25	246	90	70	86
		40,370	19,200	16,000	5,170

ลักษณะของชุมชนในโครงการตามแผนปฏิบัติการ

เพื่อให้การดำเนินโครงการสามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วน นำไปสู่การสร้างตัวอย่างในการสร้างแนวการทำงานต่อไปได้ จึงได้กำหนดลักษณะของชุมชนสำหรับโครงการ ดังนี้

1. เป็นชุมชนที่ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย มีความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
2. เป็นชุมชนคนจนในเมือง
3. เป็นชุมชนในที่ดินสาธารณะ ที่ดินรัฐ รวมทั้งชุมชนที่ดินเช่า บ้านเช่านอกระบบ ซึ่งส่วนใหญ่มีขนาดของชุมชนค่อนข้างเล็ก อยู่กระจัดกระจายทั่วไป
4. เป็นชุมชนที่มีสภาพทรุดโทรม หรือควรมีการจัดระเบียบ มีปัญหาสาธารณูปโภคและ

สิ่งแวดล้อม

5. มีขอบเขตความเป็นชุมชนชัดเจน และมีความพร้อม มีองค์กรที่สามารถบริหารจัดการกันเองตามสมควร

รูปแบบของการพัฒนา

การสร้างความมั่นคง และพัฒนาชุมชนแออัดให้น่าอยู่ มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีความมั่นคงและสวยงาม มีรูปแบบหลากหลาย ตามเงื่อนไขความเป็นไปได้ในเรื่องที่ดิน ความสามารถในการจ่าย การจัดการของชุมชนเอง และการยอมรับร่วมกันในท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้องครอบคลุมทั้งด้านกายภาพที่ดิน และการพัฒนาด้านอื่น ๆ ด้วย ดังนี้

1. การพัฒนาความมั่นคงด้านกายภาพ อาจเป็นไปได้หลายรูปแบบ ได้แก่



- 1) การปรับปรุงชุมชนในที่เดิม (On-site improvement)
 - 2) การปรับผังชุมชนในที่เดิม (Reblocking)
 - 3) การแบ่งปันที่ดิน (Land - Sharing)
 - 4) การก่อสร้างใหม่ทั้งชุมชน (Reconstruction)
 - 5) การจัดปรับแลกที่ดินและก่อสร้างใหม่ (Land Exchange หรือ Land Readjustment)
 - 6) การรื้อย้ายไปที่ดินใกล้เคียง (Relocation)
 - 7) การรื้อย้ายไปที่ดินที่อยู่ไกลจากตัวเมือง
 - 8) การรื้อย้ายเพื่อสร้างชุมชนกึ่งเกษตรกรรมชานเมือง
 - 9) การซื้อ/เช่า โครงการบ้านจัดสรร
2. การสร้างความมั่นคงในที่ดิน อาจดำเนินการในรูปของการทำสัญญาเช่าระยะยาวในที่เดิมหรือที่ใหม่ หรือการซื้อที่ดิน ในชุมชนแออัดที่มีอยู่เดิม เพื่อสร้างชุมชนใหม่

3. การพัฒนาชุมชน จะต้องมีแผนการดำเนินงานที่แสดงถึงการพัฒนาความมั่นคงของชุมชน ทางด้านสังคม อาชีพ การอยู่ร่วมกัน การจัดการด้านการเงินและการพัฒนาอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย

วงเงินลงทุนรวมและการอุดหนุนจากรัฐ

1. วงเงินลงทุนรวมโครงการ

วงเงินลงทุนรวมโครงการตามแผนปฏิบัติการฯ 3 ปี (พ.ศ.2548 - 2550) สำหรับการแก้ไขและพัฒนาชุมชนแออัดทั่วประเทศ จำนวน 285,000 หน่วย ใน 200 เมือง ซึ่งจะทำได้คนจนในชุมชนแออัด 1,425 ล้านคน มีชีวิตที่มั่นคงมีคุณภาพชีวิต ครอบคลุมและชุมชนที่ดีนั้น จะใช้งบลงทุนรวมทั้งสิ้น 59,449 ล้านบาท โดยใช้บุดหนุนส่วนหนึ่งจากรัฐ สำหรับการพัฒนาศาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่จำเป็นรวม ค่าบริหารจัดการและค่าจัดการกระบวนการ 13,706 ล้านบาท อีกส่วนหนึ่งเป็นสินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยจากสถาบันการเงิน 34,200 ล้านบาท ที่ผู้อยู่อาศัยเป็นผู้รับภาระ โดยรัฐอุดหนุนส่วนต่างของดอกเบี้ย เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยรับภาระได้จำนวน 5,415 ล้านบาท

และส่วนสมทบจากชุมชนและท้องถิ่นในการ พัฒนาโครงการอีก 6,128 ล้านบาท โดยองค์ประกอบของ
 วงเงินลงทุนรวมของโครงการและการอุดหนุนจากรัฐ เป็นดังนี้

วงเงินลงทุนรวมและแหล่งที่มาของเงินลงทุน

แหล่งที่มา	วงเงิน (ล้านบาท)	คิดเป็น ร้อยละ	หมายเหตุ
1. งบอุดหนุนจากรัฐ	19,121	32.2	
2. สินเชื่อที่อยู่อาศัย - พอช. - สถาบันการเงิน	34,200	57.5	ชุมชนรับภาระการคืนเงินต้นและจ่ายอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 1 - 2
3. งบสมทบจากท้องถิ่น	2,565	4.3	งบพัฒนาของท้องถิ่น
4. งบสมทบจากชุมชน	3,563	6.0	เงินออมของชุมชน/แรงงาน/ค่าใช้จ่ายอื่นๆ
รวม	59,449	100.0	ชุมชนรับภาระรวมประมาณ 37,763 ล้านบาท (63.5%)





2. งบอุดหนุนจากรัฐ

ในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการฯ 3 ปีนี้ จำเป็นที่จะต้องใช้งบการอุดหนุนจากรัฐ รวม 19,121 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.6 ของวงเงินลงทุนรวมทั้งหมด โดยงบอุดหนุนจากรัฐประกอบด้วย

1) งบอุดหนุนการพัฒนา/ปรับปรุงชุมชน การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน การพัฒนาสาธารณูปการที่จำเป็น และสิ่งแวดล้อมของชุมชน รวมทั้งสิ้น 12,825 ล้านบาท โดยมีฐานคิดการอุดหนุนเฉลี่ย 45,000 บาทต่อหน่วย ณ ปี 2547 (ในกรณีที่จำเป็นอาจจะเพิ่มเพื่อสำรองราคาในปีต่อไป) งบอุดหนุนเฉลี่ยนี้ประมาณการจากประสบการณ์การพัฒนาที่เกิดขึ้นจริงและยึดหลักความประหยัด ค่าใช้จ่ายได้มากกว่าเดิม (ฐานเดิมปี 2547 ใช้งบอุดหนุนเฉลี่ย 45,000 บาทต่อหน่วย) ทั้งนี้งบอุดหนุนดังกล่าวเป็นกรอบเขตงานการอุดหนุน ซึ่งการดำเนินโครงการจริงจะขึ้นอยู่กับรูปแบบหรือลักษณะโครงการที่อาจจะมีความแตกต่างหลากหลาย โดยใช้กรอบการอุดหนุนเป็น 2 ประเภทโครงการใหญ่ๆ คือ

ก. การปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม ค่าเฉลี่ย

ในการอุดหนุน 25,000 บาทต่อหน่วย (ครัวเรือน)
ข. การจัดปรับผัง/รื้อย้ายในชุมชน รวมทั้งการรื้อย้ายเพื่อจัดสร้างชุมชนใหม่หรือในบางกรณี อาจเป็นการหาซื้อที่อยู่อาศัยในรูปแบบอื่นๆ ค่าเฉลี่ยในการอุดหนุนจะเป็น 72,000 บาทต่อหน่วย (ครัวเรือน)

ทั้งนี้สัดส่วนในการดำเนินโครงการคาดว่าประเภท ก : ข จะเป็นประมาณ 56 : 44

2) งบอุดหนุนค่าบริหารจัดการในการออกแบบ/พัฒนาระบบสาธารณูปโภคฯ ตามข้อ 1)

ประมาณร้อยละ 5 ของงบอุดหนุนการพัฒนาฯ คิดเป็นเงินอุดหนุน รวม 641 ล้านบาท โดยจะกระจายเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการของกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น ซึ่งกลไกการทำงานร่วมกันในท้องถิ่นจะกำหนดค่าใช้จ่ายและวิธีการใช้ร่วมกัน

3) การอุดหนุนส่วนต่างของดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

เป็นการอุดหนุนเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยถึงน้อยมากสามารถรับภาวะ

ในการจ่ายค่าสินเชื่อก่อนเพื่อที่อยู่อาศัยของตนเองได้ โดยจ่ายอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1-2 เป็นการอุดหนุนของรัฐผ่าน พอช หรือสถาบันการเงินที่ให้ สินเชื่อ ในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 3 ที่รัฐอุดหนุนนี้จะใช้เพื่อการบริหารจัดการ การจัดการกระบวนการสินเชื่อ การเก็บเงินผ่อนชำระ และการพัฒนาของชุมชนเอง จากจำนวนหน่วยที่จะดำเนินการตามแผน รวมทั้งสิ้น 285,000 หน่วย คาดว่าจำเป็นต้องใช้วงเงินสินเชื่อทั้งหมดรวม 34,200 ล้านบาท เป็นสินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ประมาณ 22,800 ล้านบาท (ค่าก่อสร้าง/พัฒนา/ปรับปรุงที่อยู่อาศัย คิดจากค่าเฉลี่ยประมาณ 100,000 บาทต่อหน่วย โดยคิดสินเชื่อร้อยละ 80 ของจำนวนหน่วยทั้งหมด) ชุมชนสมทบร้อยละ 10 และสินเชื่อสำหรับกรณีจัดซื้อที่ดิน ซึ่งคาดว่าจะมีความต้องการประมาณ 11,400 ล้านบาท (ประมาณ 100,000 บาทต่อหน่วย) โดยคิดประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนรวมทั้งหมด คิดเป็นเงินอุดหนุนรวมที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ สำหรับส่วนต่างของ

ดอกเบี้ยร้อยละ 2 เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 5,415 ล้านบาท เพื่อให้ในการให้สินเชื่อ ระยะยาว 15 ปี

4) การสนับสนุนการจัดกระบวนการพัฒนาใน 200 เมือง

ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ 3 ปี ตามแนวทางใหม่นี้จำเป็นจะต้องมีการจัดกระบวนการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ ซึ่งในแต่ละปี จะมีจำนวนประมาณ 100 - 200 เมือง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณสนับสนุนปีละ 80 ล้านบาท เป็นเงินอุดหนุนรวม 3 ปี จำนวน 240 ล้านบาท เพื่อให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกัน ในแต่ละเมือง เป็นค่าใช้จ่ายในการเสริมความรู้ความสามารถ การสำรวจและจัดทำข้อมูล การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ผูกอบรม สรุปรายชื่อและองค์ความรู้ การวิจัยการสร้างความสามารถในการบริหารจัดการในแต่ละองค์กร การเชื่อมโยงให้เกิดกระบวนการร่วมกัน ตลอดจนการเชื่อมโยงการพัฒนาในด้านอื่นๆ

เงินอุดหนุนจากรัฐแยกตามรายปี

เงินอุดหนุนจากรัฐ	เงินอุดหนุนรวม(ล้านบาท)	เงินอุดหนุนแยกตามรายปี (ล้านบาท)		
		2548	2549	2550
1. ค่าปรับปรุงพัฒนาชุมชน และ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ สิ่งแวดล้อม	12,825	4,500	4,500	3,825
2. ค่าบริหารจัดการ ร้อยละ 5 ของข้อ 1	641	225	225	191
3. การอุดหนุนส่วนต่างของดอกเบี้ย ร้อยละ 2	5,415	1,900	1,900	1,615
4. งบสนับสนุนการพัฒนากระบวนการใน 200 เมือง เพื่อส่งเสริมการพัฒนา/ความสามารถ/การเรียนรู้	240	80	80	80
รวม	19,121	6,705	6,705	5,711

3. งบประมาณสมทบจากชุมชน

ในการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการฯ นี้ได้กำหนดให้มีการสมทบร่วมจากชุมชน คิดเป็นเงินประมาณ 3,563 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 6 ของเงินลงทุนรวมทั้งโครงการ โดยส่วนสมทบขั้นต้นจากชุมชน จะประกอบด้วย

1) งบสมทบในการพัฒนาปรับปรุงชุมชนและสาธารณูปโภค ประมาณร้อยละ 10 ของงบลงทุนพัฒนาในส่วนนี้โดยรวม ซึ่งการสมทบอาจจะอยู่ในรูปของตัวเงิน แรงงาน หรือการรับค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกิดขึ้น โดยชุมชนร่วมกันสมทบคิดเป็นตัวเงินประมาณ 1,283 ล้านบาท

2) งบสมทบสินเชื่อที่อยู่อาศัยประมาณร้อยละ 10 ของงบสินเชื่อโดยรวม คิดเป็นเงินสมทบประมาณ 2,280 ล้านบาท ซึ่งประมาณไว้ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากชุมชนจะต้องระดมเงินออมของตนเองมาใช้จ่ายในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย รวมทั้งยังต้องรับภาระในส่วนของสินเชื่อที่อยู่อาศัยและค่าที่ดินอีกด้วย โดยรวมแล้วเงินลงทุนที่ชุมชนจะต้องรับภาระทั้งโครงการรวมทั้งหมดประมาณ 37,763 ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 63.5 ของงบลงทุนรวมทั้งหมด

4. งบสมทบจากองค์กรท้องถิ่น

โดยปกติองค์กรท้องถิ่นจะมีงบประมาณเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคให้กับชุมชนท้องถิ่น แต่การดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่ได้สร้างกระบวนการ

การพัฒนาาร่วมกันของชุมชนโดยชุมชน และการบริหารโครงการขององค์กรท้องถิ่นมักเป็นลักษณะโครงการก่อสร้าง ในการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการฯ นี้ มีแนวทางสำคัญที่จะโน้มนำการใช้งบประมาณพัฒนาของท้องถิ่นมาสู่แนวทางใหม่ที่ให้องค์กรชุมชนและท้องถิ่นเป็นแกนหลักร่วมกันในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง โดยการดำเนินโครงการ จะขอให้องค์กรท้องถิ่นร่วมสมทบ สำหรับการพัฒนาชุมชน และการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ประมาณร้อยละ 20 ของงบพัฒนาดังกล่าว คิดเป็นงบประมาณสมทบ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 2,500 ล้านบาท

5. สินเชื่อที่อยู่อาศัย

งบลงทุนสำหรับสินเชื่อที่อยู่อาศัยจะเป็นงบที่สูงสุดของโครงการ โดยคิดเป็นร้อยละ 57.5 ของวงเงินลงทุนโดยรวมของแผน จากการประมาณการว่าจะต้องใช้วงเงินสำหรับสินเชื่อโดยรวม 34,200 ล้านบาท ประกอบด้วยสินเชื่อเพื่อพัฒนา/ปรับปรุง/ก่อสร้างที่อยู่อาศัยและสินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินทั้งในชุมชนเดิมหรือที่ดินสำหรับชุมชนใหม่

1) องค์กรประกอบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยประกอบด้วย

- สินเชื่อสำหรับพัฒนาปรับปรุงและก่อสร้างที่อยู่อาศัย ทั้งชุมชนเดิมและชุมชนใหม่ (คิดเฉลี่ยประมาณ 100,000 บาทต่อหน่วย) คาดว่า จะต้องใช้ประมาณร้อยละ 80% ของจำนวนหน่วยทั้งหมด รวมเป็นเงิน 22,800 ล้านบาท

- สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินในชุมชนแออัดเดิมหรือชุมชนใหม่ คาดว่าจะมีประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนหน่วยทั้งหมด (ค่าใช้จ่ายในการซื้อที่ดินมีค่าเฉลี่ยประมาณ 100,000 บาทต่อหน่วย) คิดเป็นร้อยละ 90 ของยอดสินเชื่อที่ดิน รวมเป็นเงิน 11,400 ล้านบาท

2) การจัดการด้านสินเชื่อ

การจัดการด้านสินเชื่อ รัฐจะสนับสนุนใน





เรื่องอัตราส่วนต่างของดอกเบี้ยร้อยละ 2 ตามที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 2.3) โดยในการจัดการมีองค์กรที่สามารถให้สินเชื่อแก่ชุมชน คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช) และธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะธนาคารของรัฐ โดยมีแนวทางทั่วไปดังนี้

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช) มีเงินกองทุนหมุนเวียนซึ่งให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาแก่องค์กรชุมชน (ทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท) รวมประมาณ 3,000 ล้านบาท และมีประสบการณ์ในการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนามาแล้วประมาณ 3,250 ล้านบาท เป็นสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยประมาณ 700 ล้านบาท ทั้งนี้ พอช มีวิธีการทำงานที่ยืดหยุ่น โดยใช้การให้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชน ซึ่งในการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการนี้ พอช มีเงินสินเชื่อสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยประมาณ 1,000 ล้านบาท เพื่อใช้เป็นกลไกกลางในการพัฒนารูปแบบ แนวทาง และแก้ไขปัญหา กรณีที่มีความซับซ้อน

- ธนาคารของรัฐ ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารกรุงไทยนั้น มีความสนใจ และมีความพร้อม โดยมีเครือข่ายเป็นระบบที่กว้างขวางทั่วประเทศ และมีแนวทางการให้สินเชื่อเชิงการพัฒนามากขึ้น ซึ่ง

ที่ผ่านมาได้มีการทำกิจกรรมร่วมกันและมีการประสานในการที่จะทำโครงการร่วมกันกับ พอช อยู่แล้ว ดังนั้นธนาคารจึงสามารถเป็นองค์กรหลักในการให้สินเชื่อแก่โครงการ “บ้านมั่นคง” ได้ ซึ่งวงเงินโดยรวมของสินเชื่อตามแผนฯ นี้มีมูลค่าประมาณ 34,200 ล้านบาท

เนื่องจากสินเชื่อนี้เป็นสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ รัฐจึงจำเป็นต้องให้การอุดหนุนส่วนต่างดอกเบี้ยร้อยละ 2 โดยตรงแก่ธนาคาร หรือให้ผ่าน พอช. ในลักษณะของกองทุน โดย พอช. จะทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมโยงกับธนาคารในกระบวนการสินเชื่อ และกระจายการอุดหนุนแก่ธนาคารต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการสินเชื่อในโครงการบ้านมั่นคงมีมิติการพัฒนาโดยรวมของชุมชนเกี่ยวข้องอยู่มาก

การสนับสนุนจากหน่วยงานและการ ผ่อนปรนกฎระเบียบ

การพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยที่ผ่านมา โดยเฉพาะการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนในชุมชนแออัดนั้น ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการทั้งในเรื่องการสนับสนุนการใช้ที่ดิน การให้ความมั่นคงระยะยาว กฎระเบียบของหน่วยงาน รวมถึงเทศบัญญัติในการก่อสร้าง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการฯ สามารถดำเนินการได้ จำเป็นที่รัฐจะต้องมีนโยบายสนับสนุน โดยขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานเจ้าของที่ดิน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น ผ่อนปรนในเรื่องของกฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อเอื้อให้ชุมชนและท้องถิ่นสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้หมดไปให้เป็นชุมชนน่าอยู่ที่มีความยั่งยืน เช่น

1) หน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของที่ดิน (กรมธนารักษ์ การรถไฟฯ การท่าเรือฯ ฯลฯ)

- ให้การสนับสนุนในการให้ชุมชนเช่าที่ดินที่ชุมชนอยู่เดิม หรือที่ดินใหม่สำหรับการพัฒนาชุมชนใหม่ โดยเป็นการให้เช่าระยะยาว เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัย และสามารถเป็นทรัพย์สินที่จะแปลงเป็นทุนเพื่อสร้างความมั่นคงในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไปได้

- ให้การผ่อนปรนในเรื่องข้อบังคับ กฎระเบียบต่างๆ เช่น การคิดค่าธรรมเนียมในการก่อสร้าง การผ่อนปรนเรื่องการยกกรรมสิทธิ์อาคารให้หน่วยงาน ควรให้คนจนหรือชุมชนสามารถเป็นเจ้าของบ้านได้ กฎระเบียบเกี่ยวกับการก่อสร้างต่างๆ กฎระเบียบเกี่ยวกับการให้เช่าที่ดิน ฯลฯ

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร/การจัดสรรที่ดิน ผังเมือง

- ให้การผ่อนปรนในเรื่องของมาตรฐานการก่อสร้างและการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้ชุมชนสามารถพัฒนารูปแบบการอยู่อาศัยได้ตามศักยภาพของที่ดิน และความสามารถในการจ่าย โดยยังคงความเข้มแข็ง มั่นคง และปลอดภัย มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม โดยให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันพิจารณา และกำหนดการพัฒนาที่เหมาะสม

3) หน่วยงานสาธารณูปโภค

- ให้การสนับสนุนในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับชุมชน โดยเอื้อการต่อเชื่อมกับระบบที่มีอยู่ การคิดค่าเชื่อมต่อสาธารณูปโภคในราคาผ่อนปรน ตลอดจนช่วยเหลือในทางเทคนิคและวิชาการ

4) ธนาคารพาณิชย์ที่ให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย

- ธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องปรับกฎเกณฑ์การให้สินเชื่อที่ให้แก่ชุมชนผู้มีรายได้น้อยในโครงการบ้านมั่นคง โดยอาจต้องพิจารณาการให้สินเชื่อแก่องค์กรชุมชน การค้าประกันสินทรัพย์ร่วมกัน การพิจารณาเป็นกลุ่มมากกว่าการให้สินเชื่อรายเดี่ยวเพียงระบบเดียว

แผนการดำเนินงาน

ในการแก้ไขปัญหาเพื่อสร้างความมั่นคงที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัดที่ให้ชุมชนและท้องถิ่นเป็นแกนหลักใน 3 ปี (พ.ศ. 2548 - 2550) เพื่อให้เกิดการขยายทั้งปริมาณและคุณภาพ นำไปสู่เมืองน่าอยู่ สังคมน่าอยู่ เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่องทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน มีเนื้อหาของงานสำคัญในแต่ละช่วงปีภายใต้การสนับสนุนของรัฐดังนี้

เนื้อหาของงานสำคัญในการดำเนินตามแผนการดำเนินการโครงการ “บ้านมั่นคง” และผลที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงปี

ปี	เนื้อหางานสำคัญ	ผลที่เกิดขึ้น
2546	ดำเนินโครงการนำร่อง 10 โครงการและจัดกระบวนการในเมืองนำร่อง 50 เมือง (ปัจจุบันได้มีการจัดกระบวนการในเมืองต่างๆ แล้วประมาณ 20 เมือง)	<ul style="list-style-type: none"> ● เกิดโครงการตัวอย่างที่มีรูปแบบโครงการที่หลากหลายในการแก้ไขปัญหา ● เกิดแผนการแก้ไขปัญหาให้เพื่อความมั่นคงในการอยู่อาศัยใน 50 เมือง ● เกิดกลไกการทำงานร่วมระหว่างชุมชน/ท้องถิ่น/มหาวิทยาลัยใน 20 เมือง
2547	<ul style="list-style-type: none"> ● เปิดกระบวนการดำเนินการทั่วประเทศ ● ดำเนินโครงการนำร่องในแต่ละเมืองเพื่อให้เป็นโครงการตัวอย่าง โดยจะมีจำนวนที่เลือกเป็นโครงการนำร่องเพื่อแก้ปัญหา ประมาณ 1 ใน 5 ของจำนวนชุมชนแออัดในแต่ละเมือง โดยมีเป้าหมายดำเนินการ 42 เมือง 15,016 ครัวเรือน 	<ul style="list-style-type: none"> ● เกิดโครงการที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาเป็นศูนย์เรียนรู้เพื่อรองรับการพัฒนาอย่างกว้างขวางในปี 2548 - 2550 ● เกิดกลไกการช่วยเหลือ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในแต่ละเมืองและระหว่างเมืองมีการสร้างเครื่องมือพัฒนาองค์ความรู้ที่หลากหลาย ● เกิดการสร้างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งจากภาคชุมชน องค์กรท้องถิ่นองค์กรพัฒนา และสถาบันการศึกษาในการที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในแต่ละเมืองและระดับประเทศ
2548 - 2550	<ul style="list-style-type: none"> ● เกิดการขยายผลการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ เกิดการแก้ปัญหา 200 เมือง 1,827 ชุมชน ● ในช่วงปี 2548 จะเป็นช่วงที่มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อศึกษารณที่ได้ดำเนินการมาในปี 2546 - 2547 เพื่อขยายผลการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ ● ช่วงปี 2549 - 2550 จะเป็นช่วงการดำเนินการที่กระจายให้กลไกในแต่ละท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการดำเนินงานเองให้มากที่สุด เพื่อต่อเนื่องกับการกระจายอำนาจ โดย พอช.จะเน้นบทบาทในการเชื่อมประสานและจัดกระบวนการเรียนรู้ / พัฒนาองค์ความรู้ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ชุมชนและท้องถิ่นมีชุดความรู้และประสบการณ์ในการจัดการการแก้ไขปัญหาของตนเองที่จะเชื่อมโยงกับการพัฒนาเมืองในมิติต่างๆ รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ● เกิดชุมชนนำอยู่ที่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยทั่วประเทศ ● เกิดการแก้ไขปัญหาจำนวน 300,000 หน่วย ผู้ได้รับประโยชน์ประมาณ 1,500,000 คน

บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการนี้มีองค์กรเกี่ยวข้องที่แตกต่างกันตามบทบาทและภารกิจเบื้องต้น ดังนี้

1) **องค์กรชุมชน** ทั้งระดับชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน จะเป็นกลไกหลักในการทำงานและการจัดการ ทั้งนี้เพราะชุมชนเป็นเจ้าของปัญหาและรู้ถึงความต้องการของตนเอง

2) **หน่วยงานระดับท้องถิ่น** ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล นักวิชาการ หน่วยงานของรัฐและเอกชนในท้องถิ่น ฯลฯ เป็นหน่วยงานหลักที่จะมีส่วนร่วมพัฒนา สนับสนุน และแก้ปัญหา ร่วมกับองค์กรชุมชน ตลอดจนเชื่อมโยงการพัฒนาที่อยู่อาศัยไปสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆ ในท้องถิ่นร่วมกัน หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องเป็นกลไกหลักของรัฐ ใน

การช่วยดำเนินการสนับสนุนด้านการอนุญาตก่อสร้างการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการผ่อนปรนกฎเกณฑ์ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง

3) **คณะกรรมการโครงการระดับต่างๆ** ในกลุ่มพื้นที่เดียวกันในระดับภาค ในเจ้าของที่ดินเดียวกัน หรือในระดับชาติ ตั้งขึ้นตามความเหมาะสมและความจำเป็น เพื่อช่วยเชื่อมโยงการทำงานของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สามารถหาแนวทางร่วมและประสานกันได้

4) **ธนาคารพาณิชย์** เป็นผู้ให้สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนและโครงการที่เกิดขึ้น โดยมีการเชื่อมโยงประสานแนวทางการนโยบายร่วมกันในส่วนกลาง และให้ธนาคารสาขาเป็นผู้ดำเนินการให้สินเชื่อในแต่ละท้องถิ่น

5) **สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน** หรือ พอช เป็นหน่วยงานกลาง ที่มีบทบาทส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้เกิดการกระจายการทำงานร่วมกันในแต่ละเมืองอย่างเป็นขบวนการ โดยเชื่อมโยงให้เกิดขบวนการเรียนรู้ส่งเสริมให้เกิดกลไกการทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องถาวร อีกทั้งเป็นหน่วยงานที่ผ่านงบประมาณจากรัฐสู่ชุมชน

6) **กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** เป็นกระทรวงหลักในการสนับสนุนประสานนโยบายและการดำเนินงานทั่วประเทศ โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นหน่วยดำเนินการ

7) **กระทรวงการคลัง** เป็นกระทรวงที่ช่วยเชื่อมโยงประสานการมีส่วนร่วมของธนาคารพาณิชย์ และสนับสนุนการจัดการที่ดินในโครงการของกรมธนารักษ์

8) **หน่วยงานส่วนกลาง** ให้การสนับสนุนในเรื่องนโยบายและการผ่อนปรนกฎระเบียบ ข้อบังคับเพื่อเอื้อต่อการพัฒนา



ความสัมพันธ์ของกลไกการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง



ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการพัฒนาชุมชนแออัด 3 ปี (พ.ศ.2548 - 2550) นั้น คาดว่าจะเกิดประโยชน์และผลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ดังนี้

1) เกิดการแก้ปัญหาความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการพัฒนาชุมชนแออัดอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ

- ประเมินการว่าจะแก้ไขปัญหาได้กว้างขวางถึงประมาณ 200 เมือง/เขต ประมาณ 1,827 ชุมชน 285,000 ครอบครัว ซึ่งเป็นปริมาณที่สามารถเห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน

- เป็นการแก้ปัญหาความมั่นคงการอยู่อาศัยที่ตรงจุด ตรงกลุ่มเป้าหมาย งบประมาณลงตรงถึงผู้เดือดร้อน

2) แก้ไขปัญหาความยากจนของคนจนในเมืองที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน

- ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด ซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสจะมีความมั่นคงในชีวิต การอยู่อาศัย คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

เป็นการลดช่องว่างที่เหลื่อมล้ำทางสังคม

- คนจนและชุมชนเกิดการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ความมั่นใจ ความภูมิใจ ความรู้สึกเป็นเจ้าของผ่านกระบวนการพัฒนาโครงการ

- กระบวนการสร้างความมั่นคงในที่ดิน และที่อยู่อาศัย จะนำมาซึ่งการจัดโครงสร้างสังคมของการอยู่อาศัยร่วมกัน เป็นการวางรากฐานให้เกิดความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ และสวัสดิการ เป็นการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งมีการจัดการเรื่องต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเอง ซึ่งสามารถนำไปสู่การพึ่งตนเองอย่างยั่งยืนต่อไป

3) สร้างกระบวนการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบทั้งเมือง (City - wide scale)

เกิดแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหาคอนจน และที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยอย่างเป็นระบบของเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ แต่ละเมืองจะเริ่มมีข้อมูลร่วม เกิดแผนปฏิบัติการที่รวมทุกชุมชนเข้ามาอยู่ในแผน และมีการจัดการปัญหาพร้อมกันอย่างเป็นระบบ โดยสามารถเชื่อมโยงการแก้ปัญหาที่อยู่



อาศัยเข้ากับการพัฒนาความมั่นคงของชีวิตกับการวางแผนเมือง การพัฒนาเมืองน่าอยู่และการพัฒนาเมืองในด้านอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง เกิดการพัฒนาภาคีการทำงาน การจัดการร่วมกันอย่างมีส่วนร่วมในเมืองต่างๆ อย่างน้อย 100 เมือง

4) เป็นการสร้างความรู้ความสามารถ (Capacity building) ให้กับกลไกท้องถิ่น เพื่อรองรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ทั้งนี้ก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ควรมีกระบวนการกระจายและจัดการความรู้ ความสามารถ และสร้างพื้นที่ของการจัดการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น กระบวนการพัฒนาตามโครงการนี้เป็นวิธีการดำเนินงานโดยการทำงานจริงร่วมกัน เพื่อให้เกิดการสร้างและพัฒนาความรู้ความสามารถของชุมชน องค์กรท้องถิ่นและสถาบันพัฒนาในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมรองรับการกระจายอำนาจ ซึ่งท้องถิ่นจะต้องร่วมกันจัดการการพัฒนาชุมชนคนจน และที่อยู่อาศัยที่สัมพันธ์กับการพัฒนาเมืองต่อไป

5) เกิดการพัฒนาองค์ความรู้และการเรียนรู้ในเรื่องการพัฒนาความมั่นคง การสร้างชุมชนและที่อยู่อาศัย สร้างสังคมที่ดีในแต่ละเมือง แต่ละท้องถิ่นและเป็นองค์ความรู้ของแต่ละท้องถิ่น และความรู้รวมของประเทศ เป็นรูปแบบการพัฒนาชุมชนที่อยู่อาศัยที่พัฒนาขึ้นจากประสบ-

การณ์ของประเทศไทยเอง ที่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการเรียนรู้ระหว่างกัน ตลอดจนเชื่อมโยงกับความรู้อื่นและเพื่อแลกเปลี่ยนกับต่างประเทศ

อนึ่งโครงการนี้จะมีมหาวิทยาลัยในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้มีการพัฒนาความรู้และพัฒนาหลักสูตรสำหรับท้องถิ่นต่อไป

6) เกิดการกระตุ้นและพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

เนื่องจากเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ที่มีการลงทุน การก่อสร้าง การใช้แรงงานท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลให้เกิดการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศได้เป็นอย่างมาก อาทิ

- การลงทุนรวมในโครงการตามแผนจำนวน 59,449 ล้านบาท สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศทั้งภาคอุตสาหกรรม ก่อสร้าง การจ้างแรงงานและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย เนื่องจากเป็นการลงทุนที่ใช้วัตถุดิบและแรงงานในประเทศทั้งหมด ซึ่งจะก่อให้เกิดการหมุนรอบทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ได้ไม่น้อยกว่า 3 - 4 เท่าของเงินลงทุน ซึ่งคิดเป็นมูลค่าประมาณ 180,000 - 240,000 ล้านบาท ในระยะ 3 ปี

- เกิดการกระจายรายได้และกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ท้องถิ่นและภูมิภาค

- ก่อให้เกิดการจ้างงานในชุมชนและท้องถิ่น ทำให้เกิดการสร้างอาชีพและรายได้

7) **เป็นการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนสำหรับการพัฒนาชุมชนคนจนในเมือง (Transforming Informal Assets into Capital)**

แนวทางการพัฒนาในการสร้างความมั่นคงจัดสิทธิการอยู่อาศัยที่มั่นคงระยะยาวของชุมชนแออัดเหล่านี้ เป็นรูปธรรมของการจัดการเพื่อแปลงสินทรัพย์เป็นทุนสำหรับชุมชนคนจนในเมือง ซึ่งเคยอยู่ในที่ดินของรัฐหรือเอกชนอย่างไม่เป็นทางการ ไม่ถูกกฎหมาย ไม่มีระบบรองรับที่ชัดเจน การจัดสิทธิการอยู่อาศัยให้ชัดเจนจะนำมาซึ่งการรับรองความถูกต้องของชุมชนคนจนในสังคม และสิทธิการครอบครองที่ถูกกฎหมาย ซึ่งสามารถเปลี่ยนเป็นสินทรัพย์เพื่อเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการลงทุนด้านการพัฒนาสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อมและงบสินเชื่อที่จะมีการลงทุนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและที่ดินรวมกับการลงทุนที่มีอยู่แล้วในชุมชน จะทำให้ชุมชนคนจนในเมืองทั่วประเทศที่เข้าร่วมโครงการ มีสินทรัพย์โดยรวมภายหลังจากการดำเนินการแล้ว ประมาณ 200,000 ล้านบาท

8) **รัฐบาลจะสามารถจัดระเบียบการใช้ที่ดินและเก็บภาษีได้มากขึ้น**

- ชุมชนในที่ดินรัฐ สามารถมีการจัดระเบียบการเช่า และการพัฒนาที่ดินอย่างเป็นระบบถูกต้อง รัฐบาลสามารถเก็บค่าเช่าที่ดิน ภาษีโรงเรือน และภาษีอื่นๆ ได้อย่างต่อเนื่องต่อไป

- รัฐบาลสามารถได้รับเงินคืนจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้ และภาษีอื่นๆ ซึ่งเป็นผลจากการลงทุนที่เกิดขึ้นได้ไม่ต่ำกว่า 4,000 - 10,000 ล้านบาท

9) **การใช้การปฏิบัติการในโครงการนี้ไปปฏิรูปกฎระเบียบ และวิธีการทำงานของหน่วยงาน** ที่ผ่านมา ปัญหาของคนจนที่ไม่สามารถแก้ได้นั้น เป็นผลมาจากกฎระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ กติกาของหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการพัฒนาของคนจน การใช้การดำเนินการใน

โครงการนี้จะปฏิรูป กฎระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยยึดปัญหาที่มีอยู่และความสามารถของชุมชนเป็นหลัก จะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหากฎเกณฑ์ระเบียบที่เคยเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา อาทิ

- การให้สิทธิการเช่าในที่ดิน/การใช้ที่ว่างที่มีอยู่สำหรับการพัฒนาการอยู่อาศัยของคนจนจากหน่วยงานเจ้าของที่ดิน

- การปรับ/ผ่อนปรน กฎ ระเบียบมาตรฐานการก่อสร้างให้สอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายได้จริงของคนจน รวมทั้งผังเมืองที่จะเอื้อให้ชุมชนอยู่ในที่ดินเดิมได้มากที่สุด หรือมีการจัดการที่ดินที่พิจารณาถึงการอยู่อาศัยของคนทุกกลุ่มในเมืองรวมทั้งคนจน

- การพัฒนาสถาบันการเงินให้สินเชื่อลงสู่ชุมชนและระบบการให้สินเชื่อเป็นกลุ่ม เพื่อให้นำไปสู่การเชื่อมโยงชุมชนกับระบบสถาบันการเงินได้ในระยะยาว

10) **การดำเนินโครงการที่มุ่งธรรมาภิบาล (Good Governance) นำไปสู่การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน**

โดยกระบวนการทำงานเน้นความโปร่งใสจากการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะชุมชนที่เป็นเจ้าของปัญหาและเครือข่ายการพัฒนาหลายฝ่ายในท้องถิ่น มีการวางแผนและการกำหนดแนวทางการพัฒนา โดยใช้การกระจายเงินที่มุ่งให้เกิดความรู้และมีกระบวนการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะก่อให้เกิดการร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันรับผิดชอบ ร่วมรับรู้ในการดำเนินโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณ แทนการดำเนินการโดยการผูกขาดของหน่วยใดหน่วยหนึ่งเช่นที่ผ่านมาซึ่งจะส่งผลให้เป็นโครงการสาธารณะ มีความโปร่งใส เกิดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณลงสู่ชุมชนอย่างแท้จริง มีกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกันโดยอัตโนมัติ



ภาคผนวก

ผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ปี 2546

1) การดำเนินโครงการนำร่อง 10 โครงการ นับตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการจนถึงเดือนเมษายน 2546 มีความคืบหน้าที่ชัดเจนใน 7 โครงการ คือ สามารถตกลงเรื่องที่ดินได้เรียบร้อย มีกลุ่มออมทรัพย์และการจัดการด้านการเงินซึ่งกำลังเตรียมจดทะเบียน สหกรณ์และเสนอใช้สินเชื่อจาก พอช เพื่อก่อสร้างบ้าน มีการวางแผนชุมชน ออกแบบระบบสาธารณูปโภค มี 3 ชุมชน ได้เริ่มก่อสร้างสาธารณูปโภค และ 2 ชุมชน เริ่มสร้างบ้านแล้ว โดยทั้ง 10 ชุมชนจะแล้วเสร็จภายในปี 2546

2) การจัดการกระบวนการแก้ไขปัญหาในเมืองต่างๆ ได้มีการประสานงานและแจ้งข้อมูลกับองค์กรท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และเครือข่ายองค์กรชุมชนในเมืองต่างๆ ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2546 ได้

มีการสัมมนาใหญ่เพื่อเปิดโครงการและให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการบ้านมั่นคงที่เทศบาลนครนครศรีอยุธยา มีผู้เข้าร่วมจากองค์กรชุมชนทั้ง 4 ภาค ประมาณ 250 คน หลังจากมีการทำความเข้าใจกับเครือข่ายชุมชนและหารือร่วมกับเทศบาลตลอดจนภาคีที่เกี่ยวข้องแล้ว ชุมชนและเมืองส่วนใหญ่ให้ความสนใจโครงการบ้านมั่นคง และได้เริ่มกระบวนการพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมที่ดำเนินการในแผนปี 2547 จำนวน 50 เมือง/เขต

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดงาน "คิดใหม่ ทำใหม่ ทำให้บ้านมั่นคง" เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2546 โดยมีนักวิชาการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เทศบาล และผู้นำชุมชนเมืองทั่วประเทศเข้าร่วมงานประมาณ 1,500 คน

3) การจัดทำฐานข้อมูลชุมชนแออัด เพื่อให้โครงการบ้านมั่นคงสามารถดำเนินการได้ทั่วถึงกลุ่ม

เป้าหมาย จึงจำเป็นต้องมีฐานข้อมูลชุมชนแออัดที่ถูกต้องและครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางทั่วประเทศ ขณะเดียวกันการสำรวจข้อมูลยังเป็นกิจกรรมที่ทำให้ชุมชนเข้าใจโครงการบ้านมั่นคง และสามารถเชื่อมโยงให้ชุมชนร่วมกันทำงานในโครงการนี้มากขึ้น จึงได้ร่วมกับเครือข่ายชุมชนในเมืองต่างๆ สำรวจข้อมูลชุมชน และข้อมูลครัวเรือนทั่วประเทศโดยให้ชุมชนเป็นแกนหลักในการสำรวจ โดยคาดว่าผลการสำรวจข้อมูลจะแล้วเสร็จทั้งหมดประมาณเดือนสิงหาคม 2546 ทั้งนี้ ได้ประสานงานกับสถาบันการศึกษาทุกภาคเพื่อร่วมมือในการพัฒนาฐานข้อมูลและแผนที่สามารถให้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูล เพื่อสร้างทั้งข้อมูลที่ต้องการสำหรับ การวางแผนโครงการบ้านมั่นคง รวมทั้งพัฒนาเป็นข้อมูลกลางที่มีมาตรฐานของเมืองต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์เชื่อมโยงกับการพัฒนาอื่นๆ ต่อไป

4) **การประชาสัมพันธ์โครงการ** พอช ได้จัดทำแผนประชาสัมพันธ์โครงการบ้านมั่นคงเพื่อเผยแพร่แก่ชุมชน ผู้เกี่ยวข้องและสังคมทั่วไปรับทราบตลอดปี 2546 โดยมีกิจกรรมที่สำคัญ ดังนี้

- การผลิตสื่อพื้นฐานเกี่ยวกับบ้านมั่นคง

ได้แก่ หนังสือแนะนำโครงการ โปสเตอร์ ชุดนิทรรศการ คู่มือกรณีศึกษาเมืองต่างๆ วิดีโอ และวีซีดีบ้านมั่นคง วิดีโอกรณีเมืองศึกษา คู่มือการวางแผนและการก่อสร้างบ้านมั่นคง

- การประชาสัมพันธ์ทางสื่อสาธารณะ ได้แก่ การแถลงข่าว การจัด Press Tour การเผยแพร่ข่าวทางสื่อมวลชนทุกแขนง และการเผยแพร่ทางสื่อของพอช และเครือข่าย

5) **งานด้านต่างประเทศ** ทุกประเทศทั่วโลกได้พยายามแก้ไขปัญหาค่าที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยมาโดยตลอด โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา การแก้ไขปัญหาค่าเช่าเป็นไปอย่างล่าช้าเนื่องจากไม่ได้รับความสนใจเพียงพอ หรือวิธีดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพ การแก้ไขปัญหาค่าเช่าไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากหน่วยงานเป็นผู้เข้าไปแก้ไขโดยไม่สามารถเข้าถึงคนจนที่แท้จริง หรือมาตรฐานสูงเกินไป ทำให้เกิดชุมชนคนจนกระจายทั่วไปทุกเมืองในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ผลการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลและแนวทางการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ได้มีองค์กรระหว่างประเทศให้ความสนใจและประสานงานมาเพื่อร่วมมือในโครงการ โดยโครงการ Cities Alliance





ของธนาคารโลก และ UN - HABITAT ได้เสนอขอบรรจุโครงการบ้านมั่นคงเป็นส่วนหนึ่งของการรายงานผลการดำเนินงานตามแนวทาง Cities without Slums ในฐานะที่เป็นโครงการตัวอย่างที่ริเริ่มการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างยั่งยืนในระดับประเทศ (nation-wide scale) โดยรายงานนี้จะเป็นความก้าวหน้าของประเทศไทยในการดำเนินการตาม Millennium Development Goal ซึ่ง UN - HABITAT ได้เสนอจะจัดประชุม Millennium Goal Task Force ในประเทศไทย ประมาณเดือนตุลาคม 2546

นอกจากนี้ประเทศเยอรมนีโดยเทศบาลกรุงพรมเปญ ได้นำแนวคิดเรื่องบ้านมั่นคงไปสู่การแก้ปัญหาชุมชนแออัดให้แล้วเสร็จใน 100 ชุมชนภายในปี 2547

เหตุที่โครงการบ้านมั่นคงได้รับความสนใจในวงการพัฒนาชุมชนแออัดระดับนานาชาติ เนื่องจากแนวทางนี้เป็นแนวทางการดำเนินงานที่กว้างขวางระดับประเทศ ที่รัฐบาลกลางเอื้ออำนวยให้ชุมชนและกลไกท้องถิ่นร่วมกันแก้ไขปัญหาและสร้างการพัฒนาด้วยกัน นับเป็นแนวทางใหม่ที่ใช้การบริหารการเงินที่กระจายสู่การทำงานร่วมกันในท้องถิ่นเป็น

ยุทธศาสตร์นำ โดยสร้างโอกาสให้คนจนเชื่อมโยงกันร่วมกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและกลไกการพัฒนาในท้องถิ่นให้เข้ามาร่วมวางแผนและดำเนินการพัฒนาร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างกว้างขวางเท่าทันกับปัญหาที่มีอยู่

การดำเนินงานใน 50 เมือง

1 ผลการดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการเมื่อปลายเดือนมกราคม 2546 พอได้ประสานเครือข่ายชุมชน เทศบาลและภาคีพัฒนาที่เกี่ยวข้องในแต่ละเมือง โดยสามารถสรุปผลที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

1) ทั้งเทศบาล เครือข่ายชุมชน และองค์กรพัฒนาสถาบันวิชาการในพื้นที่ในทุกเมืองให้ความสนใจต่อแนวทางของโครงการบ้านมั่นคงอย่างมาก ที่มุ่งแก้ไขปัญหาชุมชนคนจนที่มีอยู่โดยตรง โดยส่วนใหญ่เป็นแนวทางที่ทุกหน่วย ทุกเมืองอยากให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินงานให้มากขึ้นอยู่แล้ว หากได้รับการสนับสนุนทั้งเรื่องงบประมาณเรื่องที่ดิน และการแก้ไขกฎระเบียบของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง

2) เทศบาลทุกแห่งที่ประสานงานให้การสนับสนุนและร่วมดำเนินโครงการเต็มที่ เทศบาลหลายแห่งพร้อมที่

จะจัดงบประมาณสมทบการทำงานตามโครงการ เกือบทุกเมืองมีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาล เครือข่ายชุมชน และหน่วยงานวิชาการ /พัฒนาในท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการตั้งคณะทำงานเพื่อสร้างกระบวนการพัฒนาร่วมกัน

3) ทุกเมืองเริ่มทำการสำรวจข้อมูลชุมชนวางแผน และอยู่ในกระบวนการแก้ปัญหาให้ครอบคลุมชุมชนทั้งหมดในเมือง ในระยะเวลาประมาณ 3 ปี โดยมีรูปแบบต่างๆ ตามเงื่อนไขความเหมาะสมและความยินยอมพร้อมใจของผู้เกี่ยวข้อง

4) เครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองทุกเมืองมีความตื่นตัวอย่างมาก มีการเชื่อมโยงเครือข่ายหลายเครือข่ายในเมืองเดียวกัน มาร่วมกันทำงานในโครงการบ้านมั่นคง มีการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างจังหวัด และเกิดคณะทำงานของเครือข่ายชุมชนในภาค เพื่อช่วยสนับสนุนกระบวนการพัฒนาในเมืองต่างๆ ตลอดจนกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ โดยชุมชนเป็นหน่วยหลักในการสำรวจข้อมูล และวางหลักเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อเรียนรู้และช่วยกันดำเนินโครงการ

5) มหาวิทยาลัยในทุกเมือง และในภาค เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการอย่างใกล้ชิด มักเป็นหนึ่งในคณะทำงานร่วมที่ตั้งขึ้นในแต่ละเมือง เช่น คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และผังเมือง มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาสารคาม นครสวรรค์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ราชภัฏวชิราวุฒ ได้ เข้ามามีส่วนร่วมช่วยทำผังออกแบบให้กับชุมชนในหลายเมือง

6) กระบวนการที่เชื่อมโยงภาพรวมของปัญหาชุมชนที่มีอยู่ทั้งหมดในเมือง และมุ่งที่จะแก้ปัญหา สร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่คนจนที่มีอยู่ทั้งเมือง ทำให้เกิดวิธีคิดและการเชื่อมโยงการพัฒนาในระดับเมืองมากขึ้น ต่างจากลักษณะเดิมที่มักแก้ปัญหาจุดๆ ซึ่งอาจไม่สัมพันธ์กันและมักเป็นปัญหาเฉพาะหน้า การเชื่อมโยงเป็นภาพรวมทำให้ต้องพิจารณาความสัมพันธ์กับทิศทางการพัฒนาของเมือง ผังเมือง ปัญหาน้ำ ปัญหาการใช้ที่ดินของเมือง การใช้ที่ว่างที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ของเมืองให้มากขึ้น

การดูภาพรวมของการสร้างอาชีพที่มั่นคงให้กับคนทุกกลุ่ม ให้สามารถอยู่ได้ดี เรื่องเมืองน่าอยู่ และเรื่องความมั่นคงทางสังคมอื่นๆ ทิศทางนี้จะนำไปสู่การสร้างบทบาทของเทศบาล และองค์กรท้องถิ่นในการที่จะเป็นผู้จัดกระบวนการพัฒนาเมืองที่มีประสิทธิภาพ และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในเรื่องต่างๆ ทั้งปัจจุบัน และวางแผนต่อเนื่องถึงอนาคตอย่างมีหลักคิด มีความรู้ มีวิชาการ และมีส่วนร่วมจากประชาคมเมืองต่อไป

2 ขั้นตอนการจัดกระบวนการในเมืองต่าง ๆ

อาจสรุปขั้นตอนการจัดกระบวนการในเมืองต่าง ๆ ได้ 10 ขั้นตอนโดยสังเขปพร้อมความคืบหน้า ดังนี้

1) การประสานเทศบาลหน่วยงานและภาคีพัฒนา ขั้นตอนนี้มักจะเป็นขั้นตอนแรกสุดของการทำงานในแต่ละเมือง เพื่อที่จะอธิบายแนวทางของโครงการบ้านมั่นคงให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องและภาคีพัฒนาในท้องถิ่นได้ทราบ พร้อมทั้งสอบถามความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการ โดยทั่วไปองค์กรท้องถิ่นต่างๆ ให้ความร่วมมือและมีความสนใจต่อแนวทางของโครงการบ้านมั่นคงอย่างยิ่ง

2) การชี้แจงเครือข่ายองค์กรเครือข่ายชุมชนถือเป็นองค์หลักในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบข้อมูล และให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานในขั้นต้น ในการทำโครงการบ้านมั่นคงในช่วงที่ผ่านมาได้ใช้วิธีการกระจายและชี้แจงข้อมูล ให้องค์กรชุมชน/องค์กรเครือข่ายได้ รับทราบด้วยการเชิญตัวแทนเข้าร่วมกิจกรรมในที่ต่างๆ เพื่อสร้างโอกาสให้ตัวแทนชุมชนได้ทราบทั้งข้อมูลและรูปธรรมความเป็นไปได้ของการพัฒนารวมทั้งการได้พบปะกับผู้นำองค์กรชุมชนจากจังหวัดและภาคอื่นๆ ทำให้สามารถเกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการได้เป็นอย่างดี

3) การชี้แจงชุมชน ในหลายๆ พื้นที่หลังจากได้ทราบข้อมูลแล้ว เครือข่ายและเทศบาลได้ ร่วมกันจัดกระบวนการให้มีการชี้แจงชุมชนแต่ละ

ชุมชนหรือชุมชนที่อยู่ในแต่ละเครือข่าย ทั้งนี้เพื่อให้ องค์กรชุมชนซึ่งเป็นองค์กรพื้นฐานรับทราบข้อมูล และจัดประชุมชาวบ้านในแต่ละชุมชน เพื่อสร้างความพร้อมสำหรับการดำเนินโครงการ

4) **ตั้งคณะกรรมการพัฒนาระดับเมือง** การตั้ง คณะกรรมการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงร่วมกัน ระหว่างชุมชน องค์กรท้องถิ่น สถาบันการศึกษาท้องถิ่น และภาคีพัฒนาอื่นๆ ในท้องถิ่น ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการเชื่อมโยง กลไกพัฒนาทั้งจากชุมชนและองค์กรท้องถิ่นเพื่อสร้าง กลไกร่วมกันในการดำเนินโครงการ ซึ่งขั้นตอนนี้จะ ต้องดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบ และมี จังหวะของการทำงานที่เหมาะสม เนื่องจากเป็น กระบวนการใหม่ การใช้โครงการบ้านมั่นคงในการ สร้างความสัมพันธ์ร่วมกันในการทำงาน จึงเป็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนโดยกระบวนการในท้องถิ่นเป็นรูปธรรมที่ในหลายๆ เมืองอาจเริ่มต้นด้วยการ ตั้งคณะทำงานร่วมกัน หรือตั้งเลขาธิการกระบวนการร่วมกันเพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอนต่างๆ ซึ่ง การร่วมมือกันอาจมีความเข้มข้นมากขึ้น เมื่อถึงขั้นตอนการทำโครงการและการก่อสร้างที่จะเกิดขึ้นต่อไป

5) **ประชุมร่วมระดับเมือง** เป็นการประชุม ตัวแทนชุมชนทั้งเมือง ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยคณะ ทำงานร่วมหรือเทศบาลเพื่อชี้แจงแนวทางของ โครงการให้ตัวแทนทุกชุมชนได้ทราบ และร่วมกัน วางแผนดำเนินงาน ซึ่งมักจะร่วมกันพิจารณาถึง ลักษณะของชุมชนในเมือง การสำรวจข้อมูลชุมชน กระบวนการสำรวจ วิธีการสำรวจ เพื่อให้ได้ข้อมูล ล่าสุด และตรวจสอบข้อมูลที่มีอยู่เพื่อวางแผนต่อไป

6) **สำรวจข้อมูลชุมชน** เป็นการสำรวจภาพรวม ชุมชนประเด็นสำคัญ ในระยะเวลาสั้นๆ ไม่เกิน 1 เดือน เพื่อให้ได้ผลสรุปรวมของชุมชนทั้งเมืองเพื่อ เปรียบเทียบปัญหาความสำคัญ และวางแผนระดับ เมือง ข้อมูลชุมชนที่สำรวจในขั้นนี้ ประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนบ้าน/ครอบครัวในชุมชน สถานภาพความมั่นคงในการอยู่อาศัย การครอบ ครองที่ดิน ระบบสาธารณสุขภาค องค์กรชุมชน กลุ่ม ออมทรัพย์ กลไกการพัฒนาที่มีอยู่ เป็นต้น การ สำรวจข้อมูลชุมชน ยังนับเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้ องค์กรชุมชนในเมืองเดียวกันได้มีโอกาสรู้จักกันมากขึ้น และเป็นขั้นตอนปฏิบัติการที่เอื้อให้ชาวบ้านในเครือ ข่ายได้มีโอกาสจัดกลุ่มทำงานด้วยกัน ได้รู้จักกัน และวางแผนด้วยกัน



7) **ขั้นตอนการวางแผนการพัฒนาทั้งเมือง** หลังจากการสำรวจข้อมูล ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการสรุปและตรวจสอบผลการสำรวจ และใช้ผลจากการสำรวจมาสร้างเกณฑ์การพัฒนาร่วมกัน และร่วมกับกลไกพัฒนาอื่น ๆ ในท้องถิ่น จัดให้มีการวางแผนพัฒนาที่ครอบคลุมชุมชนทั้งเมืองที่มีปัญหา ในระยะเวลาประมาณ 3 ปี เพื่อให้เป็นแผนที่สามารถมองภาพรวมการพัฒนาและสร้างความมั่นคงในการที่อยู่อาศัยของคนจน และอาจวางแผนต่อไปถึงอนาคต ในกระบวนการนี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงทรัพยากรที่จำเป็น เช่น งบประมาณ ที่ดินที่มีอยู่ ทิศทางการพัฒนาเมืองที่จะเกิด เป็นต้น และจะเป็นกระบวนการที่มุ่งจะแก้ปัญหาต้นเหตุให้ได้มากที่สุด

8) **คัดเลือกโครงการนำร่อง (แผนปี 2547)** ในบางเมือง ภายหลังจากการได้ข้อมูลจากการสำรวจชุมชนแล้ว จะมีการวางแผนคัดเลือกชุมชนตัวอย่างที่จะสามารถดำเนินการทันที (ก่อนการวางแผนรวม ทั้งเมือง) โดยอาจพิจารณาจากชุมชนที่มีความพร้อม ชุมชนที่มีปัญหาเร่งด่วน มีโครงการต่อเนื่อง หรือเลือกชุมชนที่มีรูปแบบน่าสนใจ ที่จะเป็นตัวอย่างให้ชุมชนอื่น ๆ ในเมือง ได้เห็นรูปธรรมร่วมกันเพื่อสามารถใช้ขยายผลได้ทั้งเมืองในปี 2548-2550 แต่ละเมืองจะมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกแตกต่างกันไป โดยทั่วไป การคัดเลือกโครงการนำร่องในปี 2547 ของเมืองต่างๆ จะมีจำนวนไม่มาก โดยเฉลี่ยประมาณเมืองละ 1-5 ชุมชนเนื่องจากต้องการใช้โครงการเหล่านี้สร้างรูปธรรมเรียนรู้การทำงานร่วมกัน สร้างความรู้ สร้างทักษะ สร้างกลไกการทำงานร่วมกัน สำหรับการทำให้โครงการมากขึ้นในปีต่อๆ ไป

9) **วางแผนพัฒนารายชุมชน** หลังจากการคัดเลือกโครงการนำร่องได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการวางแผนพัฒนารายชุมชน ซึ่งขั้นตอนนี้ ได้มีการร่วมมือกับคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และวางแผนชุมชนในแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งสถาปนิกชุมชน เข้าไปร่วมวางแผนการวางผังชุมชนในแต่ละโครงการร่วม

กับชุมชน โดยทั่วไปจะเป็นกระบวนการที่สมาชิกในชุมชนมาร่วมคิดร่วมทำ กระบวนการนี้ รวมไปถึงการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างองค์กรชุมชนที่ทำโครงการด้วยกันเพื่อช่วยเหลือกัน หรือเครือข่ายชุมชนในเมืองเดียวกัน สร้างคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยคนที่มีความรู้ประสบการณ์เพื่อช่วยเหลือและเรียนรู้ซึ่งกันและกัน รวมทั้งการแลกเปลี่ยนดูงานโครงการที่ได้ดำเนินการก่อสร้างแล้ว มีการจัดพิมพ์คู่มือและเอกสารเผยแพร่ เพื่อช่วยให้ข้อมูลแก่ชุมชนที่ยังไม่มีประสบการณ์ด้วย การวางแผนพัฒนาชุมชนนี้ นอกจากการวางแผนพัฒนาด้านกายภาพและการก่อสร้างแล้วยังรวมไปถึงการวางแผนพัฒนาที่จะเชื่อมโยงทางด้านสังคม การจัดการ อาชีพสวัสดิการด้วย

10) **เริ่มปรับปรุงก่อสร้าง** เป็นการเริ่มต้นสร้างการเปลี่ยนแปลงหลังจากผ่านกระบวนการต่างๆ ข้างต้น ในการปรับปรุง/ก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นระบบสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย การดำเนินโครงการ มุ่งเน้นที่จะให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการคิดและดำเนินโครงการร่วมกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยอาจมีการสมทบงบประมาณจากท้องถิ่น หรือแรงงานจากชุมชนด้วย

กระบวนการเชื่อมโยงในแต่ละเมือง

ผังภาพต่อไปนี้เป็นผังภาพที่แสดงให้เห็นถึงตัวอย่างการเชื่อมโยงองค์กรท้องถิ่น องค์กรชุมชน หน่วยงานวิชาการ และหน่วยงานพัฒนาที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาร่วมทำงาน โดยแสดงผังภาพตัวอย่างของเมือง ขอนแก่น นครราชสีมา ตาก ศรีสะเกษ และอุดรธานี ซึ่งจะเห็นได้ว่า แต่ละเมืองจะมีรูปแบบขั้นตอนวิธีการที่คล้ายกัน และแตกต่างกัน มีเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละเมือง ความสัมพันธ์ ความพร้อม และองค์ประกอบเฉพาะของแต่ละเมือง

โครงสร้างกระบวนการจัดการโครงการ "บ้านมั่นคง" เมืองขอนแก่น



โครงสร้างกระบวนการจัดการ "โครงการบ้านมั่นคง" จังหวัดตาก



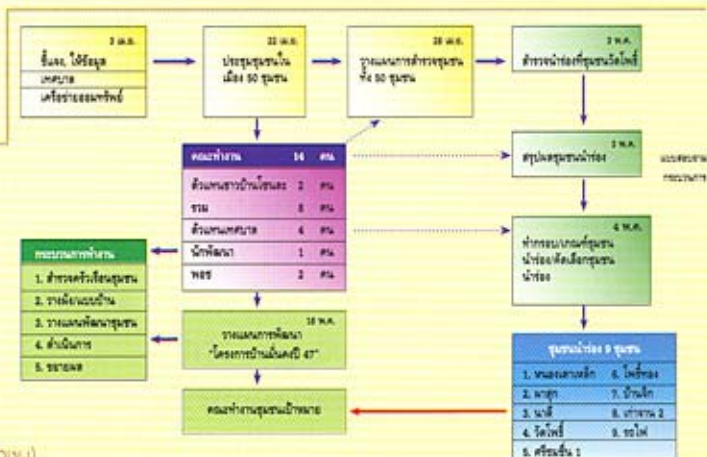
โครงสร้างกระบวนการจัดการ "โครงการบ้านมั่นคง" เทศบาลเมืองศรีสะเกษ



กระบวนการทำงานโครงการ "บ้านมั่นคง" เทศบาลนครราชสีมา



โครงสร้างกระบวนการจัดการ "โครงการบ้านมั่นคง" เมืองอุดรธานี





"ด้วยแนวทางเช่นนี้ แผนปฏิบัติการเพื่อชุมชนแออัด "บ้านมั่นคง" จึงเป็นการพัฒนาตามมั่นคงในชาติและการอยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัดอย่างแท้จริง "

ส่วนประชาสัมพันธ์

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

2044/28-33 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10320

โทร. (66) 0-2718-0911 โทรสาร : (66) 0-2718-0937, 0-2716-0001

e-mail : codi@codi.or.th Website : www.codi.or.th