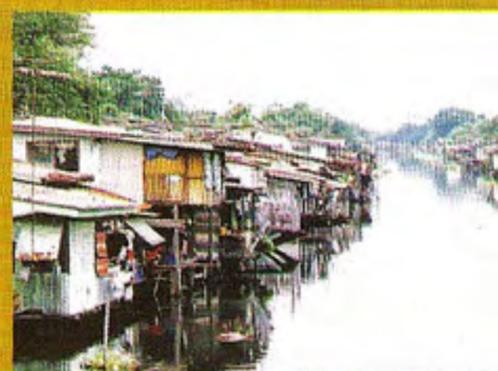
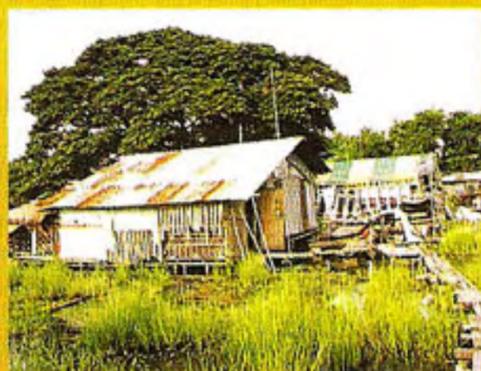


การแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย  
ของผู้มีรายได้น้อยในเมืองตามโครงการ

# บ้านมั่นคง

บ้านที่ดีมากกว่าคำว่าบ้าน

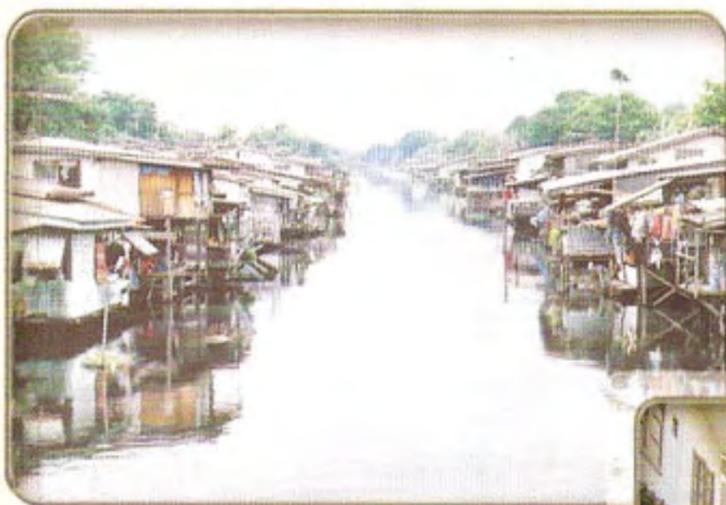


สถาบันพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ (องค์การมหาชน)  
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พทช - ODI

# 7 ความเป็นมา

- ผลการสำรวจข้อมูลชุมชนผู้มีรายได้น้อย เมื่อปลายปี 2550 ของเครือข่ายชุมชนเมืองที่ทำงานที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคง พบว่า มีชุมชนผู้มีรายได้น้อย 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 และระบบพัฒนาสาธารณูปโภค
- ปี พ.ศ. 2546 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ร่วมกับขบวนชุมชน ได้นำเสนอโครงการบ้านมั่นคง ให้เป็นนโยบายของรัฐบาลภายใต้โครงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (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.) เกิดรูปธรรมและรูปแบบของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดอย่างหลากหลาย เกิดการจัดการร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น สถาบันวิชาการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรพัฒนาต่างๆ
  - (4.) สร้างความพร้อม ความสามารถ องค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนและท้องถิ่น
  - (5.) เกิดการปรับปรุง/ผ่อนปรนกฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา
- ในระหว่างปี 2546ถึงปัจจุบัน สถาบันฯได้สนับสนุนการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันสถาบันฯ ได้สนับสนุนโครงการบ้านมั่นคงไปแล้วจำนวน 679 โครงการ ในพื้นที่ 69 จังหวัด 228 เมือง/เขต ผู้เข้าร่วมโครงการ 1,229 ชุมชน จำนวน 75,023 ครัวเรือน



## 2 เป้าหมายโครงการบ้านมั่นคง

12 เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ของท้องถิ่นและชุมชนตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน

11 เกิดการปรับปรุงระเบียบเงื่อนไขให้เกิดความยืดหยุ่น สอดคล้องต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง

10 เกิดบทบาทใหม่ของสถาบันการศึกษาและวิชาการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

9 เกิดกลไกการพัฒนาที่มีส่วนร่วมหลายฝ่ายโดยชุมชนและองค์กรพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละชุมชน

8 เกิดระบบข้อมูลและแผนรวมของการพัฒนาชุมชนแออัดครอบคลุมทั้งหมด

7 เกิดการพัฒนาระบบการบริหารจัดการของชุมชนที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้

7 แก้ไขปัญหาและสร้างการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนในชุมชนแออัด

2 สร้างความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย

3 การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งแวดล้อมที่ดี

4 เกิดการปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีรูปแบบสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจ่ายของชุมชน

5 เกิดแผนและทิศทางการพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ เชื่อมโยงการพัฒนาอย่างครอบคลุมทุกด้าน

6 ชุมชนมีสถานภาพได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน สังคมและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

## 3 กลุ่มเป้าหมายผู้รับผลประโยชน์จากโครงการ

- เป็นผู้อยู่อาศัยที่มีบ้านของตนเอง ผู้อาศัยหรือบ้านเช่าที่อาศัยอยู่จริงในชุมชนในที่ดินรัฐและเอกชนอย่างมั่นคง รวมถึงกลุ่มบุกรุกขนาดเล็กที่กระจัดกระจายในเมือง
- กลุ่มบ้านเช่า ที่อยู่อาศัยจริงในชุมชนต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 5 ปี ยกเว้นผู้เช่าที่มีเหตุจำเป็นต้องย้ายออกจากชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียง ให้คณะกรรมการชุมชนพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปตามความเดือดร้อน
- กลุ่มบุกรุกขนาดเล็กที่กระจัดกระจายหรือผู้จดทะเบียน สย.7 และมีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกินเกณฑ์ผู้มีสิทธิจองซื้อบ้านเอื้ออาทร
- กรณีชุมชนที่อยู่ในที่ดินของตนเอง ให้พิจารณาเป็นกรณีๆ ไปตามความเดือดร้อน



## 4 แนวคิดสำคัญของโครงการ

- **เป็นการดำเนินการโดยองค์กรชุมชนและท้องถิ่น** ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานโดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณ เพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสถาบันฯ สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนา ชาวบ้านเปลี่ยนจากผู้รับประโยชน์ เป็นเจ้าของโครงการ
- **เป็นการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน** โดยเน้นสิทธิร่วมกันของชุมชนในกรอยู่อาศัย มีการประสานงาน เพื่อให้มีการใช้ที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งการหาที่ดินใหม่ในกรณีที่จะต้องมีการรื้อย้ายชุมชน เช่น การซื้อที่ดิน การเช่าระยะยาว เป็นต้น
- **สร้างบ้านมั่นคงคู่กับการสร้างชุมชนเข้มแข็ง** สนับสนุนการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ควบคู่กับการสร้างชุมชนใหม่ที่มุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุกด้านของสมาชิกในชุมชน
- **ต้องการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง** สนับสนุนให้เกิดกลไกการพัฒนาเมืองร่วมที่มีองค์ประกอบของชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่น เช่น เทศบาล สถาบันการศึกษา ผังเมือง นักพัฒนาเอกชน ฯลฯ เพื่อร่วมกันวางแผนการ แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในระดับเมือง

กล่าวโดยสรุปโครงการบ้านมั่นคง เป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชาวชุมชนเป็นหลัก เป็นคนคิด คนทำ วางระบบการบริหารจัดการเอง โดยหน่วยงานในท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน รวมทั้งมีสถาปนิกชุมชน วิศวกรเข้าไปช่วยในการออกแบบ วางผัง และเป็นที่ปรึกษาในการก่อสร้างให้กับชุมชน

## 5 กลไกสำคัญในการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง

### 1. ขบวนการองค์กรชุมชน

องค์กรชุมชนทั้งระดับชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน จะเป็นกลไกหลักในการทำงานและการจัดการ ทั้งนี้เพราะชุมชนเป็นเจ้าของปัญหาและรู้ความต้องการของตนเอง และมีพลังอย่างหลากหลาย เช่น การออมทรัพย์ ช่างชุมชน เป็นต้น

### 2. คณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงระดับเมือง

เป็นกลไกที่เห็นภาพรวมของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง มีองค์ประกอบของชุมชนที่ประสบปัญหา หน่วยงานท้องถิ่น เทศบาล เจ้าของที่ดิน สถาบันการศึกษา ฯลฯ มีบทบาทในการกำหนดทิศทาง วางแผนเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง สนับสนุนการทำงานขององค์กรชุมชนเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและเมือง เป็นกลไกกลางในการประสานงานเพื่อการพัฒนา แก้ไขปัญหา และประสานหน่วยงานอื่นๆ เพื่อสนับสนุนองค์กรชุมชน



# ความสัมพันธ์ของกลไกการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง



## รูปแบบการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั้งเมือง



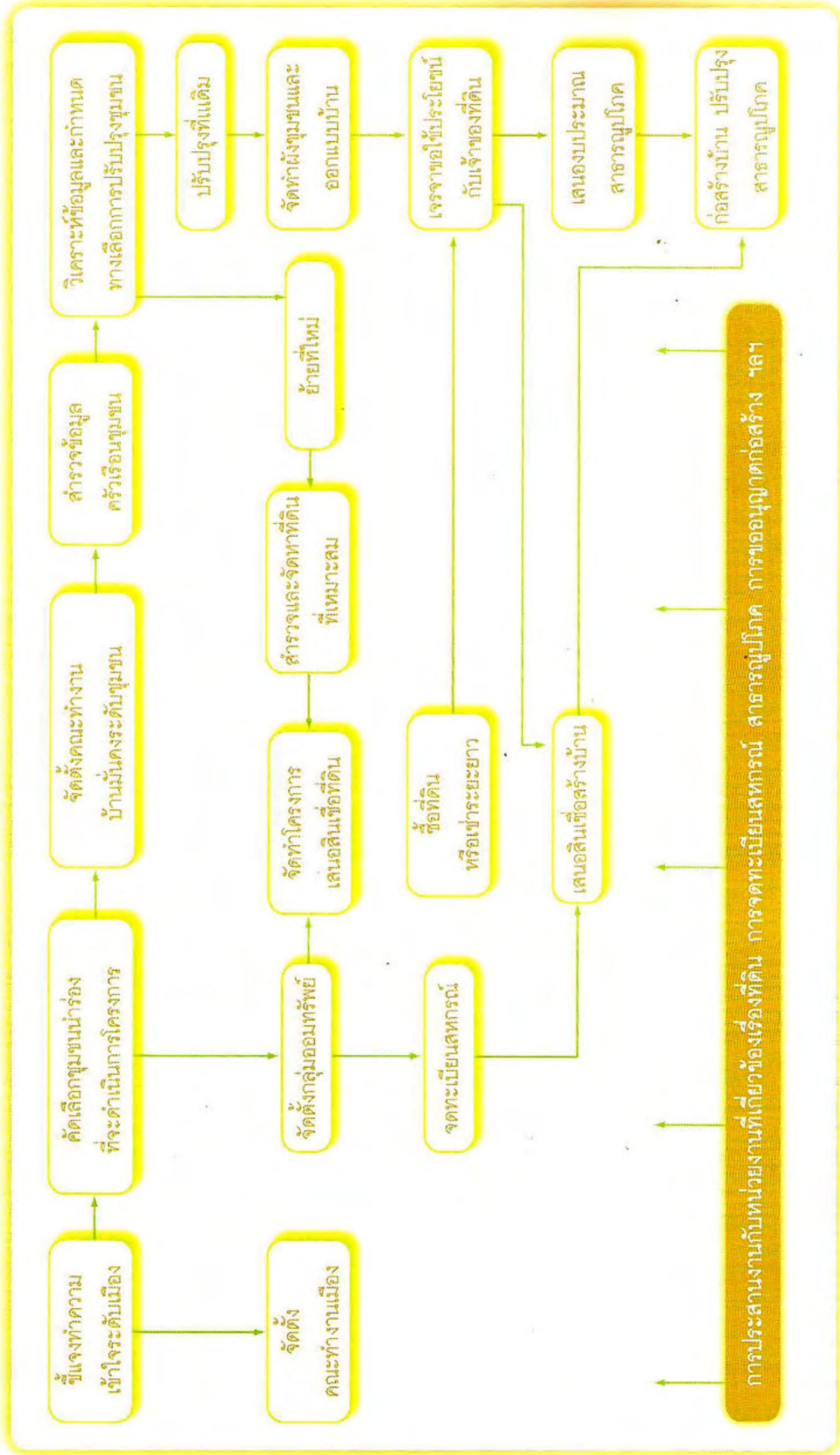
## 6 ทางเลือก/รูปแบบในการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

การพัฒนาที่อยู่อาศัยตามโครงการบ้านมั่นคงไม่มีรูปแบบที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา ความสามารถในการจ่าย เงินไข และความต้องการของชาวชุมชน จากประสบการณ์ที่ผ่านมาสามารถ ดำเนินการ ได้หลายรูปแบบ ดังนี้

- **การปรับปรุงชุมชนให้มั่นคงในที่เดิม (Slum Upgrading)** เป็นการปรับปรุงชุมชนให้มีสภาพดีขึ้น เพื่อคง รูปแบบชุมชนเดิมต่อไป โดยปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคทางเดินเท้าและสภาพแวดล้อมในชุมชน เป็นการสร้างคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้น
- **การปรับผังที่ดินใหม่ (Reblocking)** เป็นการปรับปรุงรูปแบบชุมชนเดิมให้มีผัง และโครงสร้างสาธารณูปโภค พื้นฐานที่ดีขึ้น โดยอาจมีการปรับรื้อย้ายบ้านบางส่วน และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ดีขึ้น การปรับผัง ที่ดิน ถือได้ว่าเป็นการต่อเนื่องจากการพัฒนาแบบเดิม ชุมชนไม่บอบช้ำเท่าไร แต่ต้องเสียค่าที่ดินในกรณี เช่าที่ระยะยาว หรือซื้อที่สลับเดิม แต่ชุมชนได้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย และสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัย ของตนเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป
- **การแบ่งปันที่ดิน (Land sharing)** เป็นรูปแบบไทยๆ คือ เมื่อเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินไปใช้ เกิด การประสานประโยชน์ระหว่างชุมชนและเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ให้เช่าหรือขายที่บางส่วนให้ชุมชนใน ราคาถูก แลกกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนที่เหลือ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงในระยะยาว หรือมีกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน เกิดการปรับผัง มีการก่อสร้างและพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกันของชุมชนใหม่
- **การก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในที่เดิม (Reconstruction)** เป็นการรื้อย้ายภายในบริเวณเดิมจากจุดหนึ่งไป อยู่อีกจุดหนึ่ง โดยชุมชนต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งหมด เมื่อชุมชนมีโอกาสมีความมั่นคงชาวบ้านก็พร้อม ที่จะลงทุน จะเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ซึ่งการรื้อย้ายและสร้างชุมชนใหม่ที่อยู่ในบริเวณเดิมทำให้ ชุมชนยังคงสามารถอยู่ใกล้บริเวณชุมชนเดิมและแหล่งงานไม่ต้องปรับตัวมาก และมีความมั่นคง โดยการเช่า ที่ระยะยาว
- **การรื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ในที่ใหม่ (Relocation)** หรือซื้อที่ดิน การรื้อย้ายชุมชนใหม่ มีข้อดีที่ชุมชน มีความมั่นคง แต่ทำให้ชุมชนอาจต้องอยู่ไกลจากชุมชนเดิม ไกลจากแหล่งงาน สถานศึกษา เสียค่าเดินทาง เพิ่ม อาจต้องสร้างชีวิตและสังคมใหม่ เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการซื้อที่ดินและก่อสร้างบ้านเพิ่มขึ้น แต่ชาวบ้าน มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอยู่อาศัย สามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนใหม่ให้เต็มที่ นอกจากนี้ยังมีรูปแบบ การพัฒนาอื่นๆ อีกหลายรูปแบบที่ชาวชุมชนสามารถเลือกใช้ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและสภาพ ของแต่ละชุมชน เช่น การย้ายเพื่อสร้างชุมชนเกษตรกรรมชานเมือง การเช่าซื้อโครงการบ้านจัดสรร เป็นต้น



# 7 กระบวนการทำงานโครงการบ้านมั่นคงโดยสังเขป



## 8 ผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ปี พ.ศ. 2546 - 2551

ภาค	จำนวนครัวเรือน	จำนวนชุมชน	จำนวนเมือง	จำนวนโครงการ
กรุงเทพและปริมณฑล	33,177	367	65	259
ภาคกลาง	2,077	39	16	31
ภาคตะวันตก	3,553	44	15	25
ภาคตะวันออก	4,340	51	29	39
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	13,219	280	37	160
ภาคใต้	10,537	223	40	97
ภาคเหนือ	8,120	225	26	68
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>75,023</b>	<b>1,229</b>	<b>228</b>	<b>679</b>

ที่มาข้อมูล : สำนักโครงการบ้านมั่นคงและศูนย์ข้อมูล ข้อมูล ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2551

## 9 ทิศทางบ้านมั่นคง 2551-2554

ทิศทางสำคัญของโครงการบ้านมั่นคง ปี พ.ศ. 2551 – 2554 เน้นการกระจายอำนาจการทำงาน และการตัดสินใจไปที่ภาคและเมืองต่างๆ คือ สนับสนุนการพัฒนาคณะกรรมการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคง ในแต่ละเมือง และคณะกรรมการพิจารณาโครงการระดับภาค ให้มีบทบาทสำคัญในการทำงาน ซึ่งมีทิศทางสำคัญ โดยรวม ดังนี้

- 1. การพัฒนาระบบการออมทรัพย์และการสร้างกองทุนชุมชนส่งเสริมการออม** สนับสนุนการบูรณาการ กองทุนสู่การจัดระบบสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดบทเรียนองค์ความรู้ในการจัดการทุนของชุมชน
- 2. การพัฒนากลไกองค์กรชุมชนและท้องถิ่น** สร้างขบวนการพัฒนาโดยชุมชนแต่ละเมืองให้เป็นกลไกแนวราบ สามารถหนุนเสริมงานพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกันทุกขั้นตอน เช่น การสำรวจข้อมูล การออมทรัพย์ การวางผัง การก่อสร้าง การตรวจสอบ การจัดสวัสดิการหรือการจัดกิจกรรมด้านอื่นๆ แนวทางสำคัญ



ในการพัฒนาโลก คือ

- การสัมมนาค้นหาแกนนำและสร้างแกนนำระดับเมือง
  - การจัดเวทีเรียนรู้ระหว่างเมืองเก่าและเมืองใหม่
  - การสร้างกลไกเชิงประเด็น เช่น ออมทรัพย์ สหกรณ์ สินเชื่อ การติดตามผล
3. **การสร้างและพัฒนาคณะกรรมการเมือง** เพื่อเป็นกลไกการพัฒนาระหว่างเครือข่ายชุมชนองค์กรท้องถิ่นให้เป็นกลไกในการบริหารจัดการ วางแผน สนับสนุนช่วยเหลือการทำโครงการของทุกชุมชนในเมือง
  4. **การพัฒนากระบวนการออกแบบและก่อสร้างโดยชุมชน** ด้านการออกแบบบ้าน ด้านงานสาธารณูปโภค ด้านการออกแบบผังชุมชน ด้านการประมาณราคา
  5. **งานที่ดินและกฎหมาย** สนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยองค์กรชุมชน โดยการจัดเวทีเรียนรู้และเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนการทำงาน การสร้างกลไกแก้ไขปัญหาโดยชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนการจัดอบรม สัมมนาความรู้เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยชุมชนเป็นแกนหลัก

## ■■ ต้องการทราบรายละเอียดเพิ่มเติม ติดต่อได้ที่ ■■

### 1. สำนักงานโครงการบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

912 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240  
โทร. 0-2378-8300-9 ต่อ 8423-8425,8659-8667 โทรสาร 0-2378-8487  
Homepage : <http://www.codi.or.th/baanmankong>  
E-mail : [codi@codi.or.th](mailto:codi@codi.or.th)

### 2. สำนักงานปฏิบัติการภาค

#### ● สำนักงานปฏิบัติการกรุงเทพปริมณฑลและตะวันออก

912 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240  
โทร. 0-2378-8300-9 ต่อ 8396,8399 E-mail : [codi@codi.or.th](mailto:codi@codi.or.th)

#### ● สำนักงานปฏิบัติการภาคกลางตอนบนและตะวันตก

912 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240  
โทร. 0-2378-8300-9 ต่อ 8171,8172 E-mail : [codi@codi.or.th](mailto:codi@codi.or.th)

#### ● สำนักงานปฏิบัติการภาคเหนือ

607 ถนนเจริญราษฎร์ ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50000  
โทร. 0-5330-6722-4 โทรสาร 0-5330-6722-4 กต 13  
E-mail : [north@codi.or.th](mailto:north@codi.or.th)

#### ● สำนักงานปฏิบัติการภาคใต้

62/17-18 ถนนสีแยกเอเชีย ตำบลเขาเจ็ยก อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง 93000  
โทร. 0-7461-1980 โทรสาร 0-7461-7559 E-mail : [south@codi.or.th](mailto:south@codi.or.th)

#### ● สำนักงานปฏิบัติการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

295 หมู่ 13 หน้าศาลากลางจังหวัดขอนแก่นแก่งหลังใหม่  
ถนนศูนย์ราชการ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40000  
โทร. 0-4324-1860,0-4324-1851-2 ต่อ 11 โทรสาร 0-4324-1851 ต่อ 12  
E-mail : [northeast@codi.or.th](mailto:northeast@codi.or.th)

“ เวลาไม่มีใครยื่นโครงการ  
เขาเคยไปช่วยเรา เราก็ไปช่วยเขาเหมือนกัน  
นอกจากจะตาชจากกัน เราคงจะไม่ได้ไปช่วย  
เพราะเรานามสกุลเดียวกัน นามสกุลมันแดง  
ไปไหนต้องมันแดง เป็นปีกแฉ่นแน่นอน  
ไน้เข็มแข็งที่สุด ”



พธส - CODI

สถาบันพัฒนาองค์ชุมชน (องค์การมหาชน)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

912 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กทม. 10240

โทร. 0-2378-8300-9 โทรสาร 0-2378-8321

Homepage : <http://www.codi.or.th> E-mail : [codi@codi.or.th](mailto:codi@codi.or.th)