

สำนักบ้านมั่นคงและที่ดิน
โครงการจัดการความรู้
20 ปี พอช. 2563

บ้านมั่นคง ความเป็นมา และพัฒนาการ



คณะผู้ศึกษา

นาฏวิภา ชลิตานนท์

เรืองยุทธ ตีระวนิช

นิภาภัทร์ มลิตอง

กุมภาพันธ์ 2564

คำนำ

โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและสร้างความเข้มแข็งของชาวชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมีความเป็นมาจากรู้ รูปแบบ กระบวนการ ที่พัฒนาตามศักยภาพและบริบทของประเทศไทยต่อเนื่องมากกว่า 50 ปี ผสมผสานกับความรู้ แนวคิด และรูปแบบที่พัฒนาจากต่างประเทศ โดยมีแนวทางสำคัญในการให้ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นแกนหลักในการดำเนินงาน ด้วยการสนับสนุนความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรจากภายนอก เข้าไปเสริมความเข้มแข็งให้ชุมชนและองค์กรชุมชน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ บ้านมั่นคงใช้กระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปชุมชนให้สามารถจัดการตนเองร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีศักดิ์ศรีทั้งด้านความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจสังคม สวัสดิการ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ความเท่าเทียมกันในสิทธิของการเป็นพลเมืองที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าโครงการบ้านมั่นคงจะได้รับความเห็นชอบเป็นนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2546 ภายหลังก่อตั้งพอช. แล้วถึง 3 ปี แต่ก่อนหน้านั้น โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของ พอช. ซึ่งต่อเนื่องมาถึง พอช. มีความสำคัญทั้งต่อการเกิดของ พอช. และพัฒนาการของโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งพัฒนามาจากประสบการณ์ การคิดค้นแนวทางวิธีการใหม่ ๆ การปรับปรุงข้อดี้อยและการทำงานที่ต่อเนื่องมาโดยตลอด อันเป็นเหตุปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้โครงการบ้านมั่นคงมีลักษณะพิเศษ มีความเติบโตและยั่งยืนจนกลายเป็นนโยบายของรัฐบาล และสามารถขยายไปสู่ชุมชนทั่วประเทศในปัจจุบัน ทั้งยังได้รับความสนใจอย่างมากจากหน่วยงานพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศต่าง ๆ ทั้งในและนอกเอเชีย รวมทั้งหน่วยงานระหว่างประเทศจนได้รับการยกย่องเป็นโครงการตัวอย่างและเป็นแนวทางการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในนานาประเทศทั้งยังได้รับความสนใจเป็นประเด็นศึกษาของสถาบันการศึกษานานาชาติอย่างกว้างขวาง

โครงการบ้านมั่นคงเป็นแนวทางที่เรียกว่า “ตัดรอนเท้าให้เข้ากับเท้า” ทำให้โครงการบ้านมั่นคงแตกต่างจากโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยอื่น ๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน ที่สร้างโครงการ รูปแบบและกำหนดรายละเอียดก่อนแล้วให้คนมาซื้อทีหลัง แต่โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการที่เริ่มจากคนจนที่มีอยู่ แล้วจัดขบวนการออกแบบให้คนจนหรือชุมชนมีรูปแบบการอยู่อาศัยที่ดีขึ้น อย่างหลากหลายตามลักษณะพื้นที่และความต้องการของผู้อยู่อาศัย โดยส่งเสริมให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ ร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นหน่วยงานในพื้นที่ และภาคีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยพอช. มีหน้าที่ส่งเสริม สร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายผ่านการทำงานร่วมกัน ส่งเสริมความสามารถการบริหารจัดการภายในขององค์กรชุมชน เช่นการบริหารสหกรณ์ ระบบบัญชี การบริหารกองทุนชุมชน กองทุนเมือง และกิจการอื่นๆที่ชุมชนริเริ่มซึ่งแตกต่างกันไปตามบริบทของชุมชนนั้นๆรวมทั้ง การสนับสนุนงบประมาณพัฒนาสาธารณูปโภคและสินเชื่อให้องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ ด้วยวิธีนี้โครงการบ้านมั่นคงจึงเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยชุมชนและเป็นของชุมชน โครงการบ้านมั่นคงไม่ได้ให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย หรือพัฒนาเฉพาะตัวที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่การที่ชุมชนเป็นเจ้าของโครงการ สามารถร่วมกันคิด ตัดสินใจและดำเนินโครงการเองยังเป็นการสร้างสังคมอย่างมีส่วนร่วมของสมาชิก ที่เป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันและพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุกมิติร่วมกันในอนาคต

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่นๆในเอเชีย ซึ่งมีปัญหาชุมชนแออัดเนื่องจากการพัฒนาเช่นกัน นับว่าชาวชุมชนไทยมีโอกาสดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ที่ได้รับการสนับสนุนด้านนโยบายและงบประมาณจากรัฐบาลทั้งด้านการพัฒนาสาธารณูปโภค และสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำผ่าน พอช. ทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางตามความต้องการของผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยนอกจากนี้ชาวชุมชนเองยังร่วมกันออมทรัพย์

และจัดตั้งกองทุนของตนเองขึ้นทั้งกองทุนชุมชน กองทุนเมือง กองทุนรักษาดินรักษาย้ำบ้าน กองทุนสวัสดิการ การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและมีกองทุนของตนเอง ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงและมั่นใจขบวนการ ของตนทำให้ชุมชนกล้าคิด กล้าตัดสินใจ ที่จะทำโครงการที่อยู่อาศัยของตนเอง หลายเมืองวางแผนที่จะแก้ปัญหา ร่วมกันทั้งเมือง โครงการบ้านมั่นคงจึงเกิดขึ้นทั่วไปในเมืองต่างๆจากการริเริ่มของชุมชน ปัจจุบันมีโครงการ บ้านมั่นคงเมืองที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และอยู่ระหว่างดำเนินการประมาณ 1,176 โครงการใน 422 เมือง/เขต/ ตำบลบ้านมั่นคงเริ่มมาจากโครงการนำร่อง 10 โครงการ โดยพัฒนามาจากโครงการที่อยู่อาศัยที่ชาวชุมชนมีส่วนร่วม โดยการสนับสนุนของ พชม. ในช่วงที่ 2 ของโครงการมีการขยายผลสู่เมืองต่าง ๆ อีก 42 เมืองทั่วประเทศ 174 ชุมชน ต่อมามีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะแก้ปัญหาทั้งเมือง โดยโยงองค์กรชุมชนในเมืองเดียวกันเป็นเครือข่ายบ้านมั่นคงระดับเมืองระดับภาค เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินโครงการ สร้างสมดุลและเกิดการเรียนรู้ ช่วยเหลือระหว่างกันได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งกระบวนการนี้ได้พัฒนายกระดับเป็นการกระจายการบริหารจัดการ สู่พื้นที่ในภาคต่าง ๆ เติมรูปแบบในระยะเวลาต่อมา รวมทั้งในชนบท ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นอย่างจริงจังในทุกกระบวนการพัฒนา เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างครอบคลุมในแต่ละพื้นที่ เมือง/เขต/ตำบล เป็นการพัฒนาอย่างบูรณาการที่คำนึงถึงมิติการพัฒนาอย่างรอบด้านของชุมชนทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจสังคม สภาพแวดล้อม และการจัดระบบสวัสดิการของชุมชน ให้คนจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดระบบการดูแลคนจน ที่สุด ผู้สูงอายุ เด็กที่ไม่มีผู้ดูแล คนไร้บ้าน จนถึงที่ดินทำกิน โดยมุ่งให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นกระบวนการในการสร้างองค์ความรู้ เชื่อมโยงแลกเปลี่ยนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ เพื่อเสริมสร้างความสามารถ และความพร้อมในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาโดยชุมชนและท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่

กล่าวได้ว่า โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องของ พอช. และขบวนการชุมชนในประเทศไทยที่น่าภาคภูมิใจ เนื่องในวาระการสถาปนาพอช. ครบ 20 ปีในเดือนตุลาคม 2563 โครงการบ้านมั่นคง จึงริเริ่มให้มีการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมเนื้อหา ความเป็นมา แนวคิดประสบการณ์ ทั้งจากเอกสารสิ่งพิมพ์และการบอกเล่า เพื่อบันทึกไว้เป็นหลักฐานเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งเจ้าหน้าที่ พอช. ผู้นำชุมชน ประชาสังคม หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมทำ ร่วมพัฒนาในระยะหลัง ได้ทราบถึงที่มาที่ไป เนื้อหาสาระสำคัญ แนวคิดปรัชญามิติความลึกของโครงการบ้านมั่นคง รวมไปถึงความรู้แนวทางสำคัญของโครงการ ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การเปลี่ยนความสัมพันธ์ในการพัฒนาท้องถิ่นและการพัฒนาเมือง ทั้งนี้ ในการศึกษา คณะผู้ศึกษาได้รับมอบหมายให้ทำการศึกษาย้อนไปในประวัติศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา อันจะทำให้เข้าใจถึงที่มาที่ไป เหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องอันส่งผลถึงการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในปัจจุบัน

คณะผู้ศึกษาขอขอบคุณโครงการบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้บริหาร นื่องๆโครงการบ้านมั่นคง โดยเฉพาะ คุณสมสุข บุญญะบัญชา ที่ได้สละเวลาเล่าประสบการณ์และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาครั้งนี้ คุณพรพนทิพย์ เพชรมาก ที่สนับสนุนข้อมูลสถิติด้วยความรวดเร็ว และที่สำคัญยิ่งคือผู้นำชุมชนทุกท่านทั้งที่เอ่ยนามและมิได้เอ่ยนามในรายงานฉบับนี้ ที่ได้ให้ความร่วมมืออย่างดีในการสัมภาษณ์ รวมทั้งตัวแทนเครือข่ายองค์กรชุมชนทั่วประเทศที่สละเวลาร่วมเวทีแลกเปลี่ยนในวันที่ 30 กันยายน 2563 เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อคิดเห็นในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง อันเป็นการเพิ่มคุณค่าให้การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาอย่างมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง

คณะผู้ศึกษา

นาฏวิภา ชลิตานนท์

เรืองยุทธ ติระวนิช

นิภาภัทร์ มะลิตอง

กุมภาพันธ์ 2564

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก-ข
สารบัญ	ก-ง
สารบัญแผนภูมิ	ง
สารบัญตาราง	จ
	ฉ
บทที่ 1 การพัฒนาเมืองและการเกิดชุมชนแออัด	1
1. การพัฒนาเมืองที่ส่งผลต่อการ พัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ในเมือง	1
1.1 การเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง	1
1.2 การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินและการจัดการ	2
1.3 ความเหลื่อมล้ำ และความยากจน	3
2. ชุมชนแออัดปรากฏการณ์ของการพัฒนา	5
2.1 การเพิ่มขึ้นของคนจนในเมืองและสถานการณ์ที่อยู่อาศัย	5
2.2 ที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆของคนจนในเมือง	6
2.3 ความสำคัญของชุมชนแออัดในการอยู่อาศัยของคนจนในเมือง	8
2.4 ปัญหาของคนจนเมือง	10
บทที่ 2 พัฒนาการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง ก่อนการจัดตั้ง กองทุนพัฒนาคนจนในเมืองและพวม.	13
1. การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยก่อนการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ (ก่อนปี พ.ศ. 2516)	13
2.1 การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยก่อนการก่อตั้งการเคหะ แห่งชาติ	13
2. การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงชุมชน โดยการเคหะแห่งชาติ	14
2.1 การก่อสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ	14
2.2 การปรับปรุงชุมชนในที่เดิม	16
2.3 การปรับปรุงชุมชนตามโครงการฟื้นฟูนครและ โครงการ Land-sharing	16
3. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน และขบวนการชุมชนในการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาไล่ที่	17
3.1 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน	19
3.2 การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยขบวนการชุมชน	20
บทที่ 3 การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดย พวม. และ พอช. ก่อนโครงการบ้านมั่นคง	25
1 .การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยพวม.	25
1.1 สาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การเกิดกองทุนพัฒนาคนจนในเมืองและ การจัดตั้ง พวม.	25
1.2 ความสำคัญของการใช้กองทุนชุมชนเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหา คนจนในเมือง	26

สารบัญ

	หน้า
1.3 การจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม)	27
1.4 บทบาทการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)	29
1.5 ผลการดำเนินงานของ พชม. ที่ส่งผลต่อการจัดตั้งและการดำเนินงานของ พอช.	34
2. การแก้ปัญหาและการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยพอช. ก่อน โครงการบ้านมั่นคง	35
2.1 ปัจจัยที่นำไปสู่การจัดตั้ง พอช.	35
2.2 การจัดตั้ง พอช. และการดำเนินงานในช่วงต้น	36
2.3 การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่สนับสนุนโดยพอช. ก่อน โครงการบ้านมั่นคง	37
บทที่ 4 โครงการบ้านมั่นคงโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	41
4.1. เหตุและปัจจัยที่นำมาสู่การเกิดโครงการบ้านมั่นคง	41
4.2. หลักคิดสำคัญของโครงการบ้านมั่นคง	42
4.3. วัตถุประสงค์ของโครงการบ้านมั่นคง	42
4.4. ทิศทางสำคัญในการดำเนินงาน	44
4.5. กลไกสำคัญในการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง	44
4.6. พัฒนาการของโครงการบ้านมั่นคง: จากโครงการนำร่องสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งเมือง	45
4.7. การพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ ตามแนวทางบ้านมั่นคง	45
4.8. โครงการบ้านมั่นคงแตกต่างจากโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยอื่น ๆ อย่างไร	55
4.9. การเชื่อมโยงโครงการบ้านมั่นคงกับต่างประเทศ	56
บทที่ 5 บ้านมั่นคงกับการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ และทิศทางข้างหน้า	59
1. เปลี่ยนจากผิดกฎหมายเป็นถูกกฎหมาย	59
2. เปลี่ยนความจนเป็นความรวย	59
3. เปลี่ยนสภาพที่อยู่อาศัยสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต	60
4. เปลี่ยนจากต่างคนต่างอยู่สู่การเป็นผู้ร่วมพัฒนา	61
5. มีองค์กรชุมชนเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและสร้างสังคมที่ยั่งยืน	61
6. บ้านมั่นคงสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง	62
7. บ้านมั่นคงกับทิศทางข้างหน้า	62
เอกสารอ้างอิง	65-66

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1.1 การเพิ่มประชากรของเมืองต่าง ๆ	2
แผนภูมิที่ 1.2 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ตั้งแต่ปี 2531-2562	4
แผนภูมิที่ 1.3 ระยะเวลาการก่อตั้ง ขององค์กรบริหารงานด้านที่อยู่อาศัย ของภาครัฐ ก่อน พ.ศ. 2516	13
แผนภูมิที่ 3.1 กลไก การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดย พชม.	31
แผนภูมิที่ 4.1 กลไกสำคัญในการดำเนินการ โครงการบ้านมั่นคง	44
แผนภูมิที่ 4.2 กลไกพัฒนาการของ โครงการบ้านมั่นคง : จากโครงการนำร่องสู่การแก้ไขปัญหาพร้อมกันทั้งเมือง	45

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากร ตามระดับรายได้ (Decile by Income) ปี 2545-2560	4
ตารางที่ 1.2 จำนวนประชากรปี พ.ศ. 2490, 2503 และ 2513	5
ตารางที่ 1.3 ปัญหาด้านต่างๆของคนจนเมือง	10-11
ตารางที่ 2.1 รูปแบบการแก้ไขปัญหาตามแนวทางโครงการฟื้นฟูนครที่ดำเนินการ ขณะนั้น	18
ตารางที่ 2.2 รูปแบบการแก้ไขปัญหาตามแนวทางโครงการฟื้นฟูนครที่ดำเนินการ โดยองค์กรอื่นๆ	18
ตารางที่ 2.3 ลักษณะกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการมีดังนี้	20
ตารางที่ 3.1 สินเชื่อประเภทต่างๆ ของ พชม. ในช่วงแรก	30
ตารางที่ 3.2 สินเชื่อประเภทต่างๆตั้งแต่ปี 2543	33
ตารางที่ 4.1 เกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณเดิม (ปี 2546-2551)	42

บทที่ 1

การพัฒนาเมืองและการเกิดชุมชนแออัด

1. การพัฒนาเมืองที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมือง

แต่เดิมระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจแบบยังชีพ การผลิตอาหารและสิ่งของเครื่องใช้เพื่อการบริโภคภายในครอบครัวและชุมชน เมื่อเหลือจากการบริโภคจึงนำไปค้าขายแลกเปลี่ยน ต่อมาเมื่อมีการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบการผลิตเปลี่ยนจากการผลิตในครัวเรือนเป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งมีกฎผูกขาดโดยพ่อค้าต่างชาติ ชนชั้นสูง และผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลพยายามควบคุมการผลิตภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การตั้งโรงงานทอผ้า ยาสูบ สุรา กระสอบ บริษัทไทยเดินเรือทะเล เป็นต้น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาสนับสนุนให้ไทยพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยม มีการจัดตั้งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก พ.ศ. 2504-2509¹ โดยมีเป้าหมายเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มผลผลิตและรายได้ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การศึกษาและสาธารณสุขฯ² จนถึงปัจจุบันเราได้ใช้แผน



พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ มาแล้วรวม 12 แผน เป็นเวลา 60 ปี

การพัฒนาที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เมืองเติบโต อย่างรวดเร็ว และได้สร้างการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยอย่างมากมาย ดังนี้

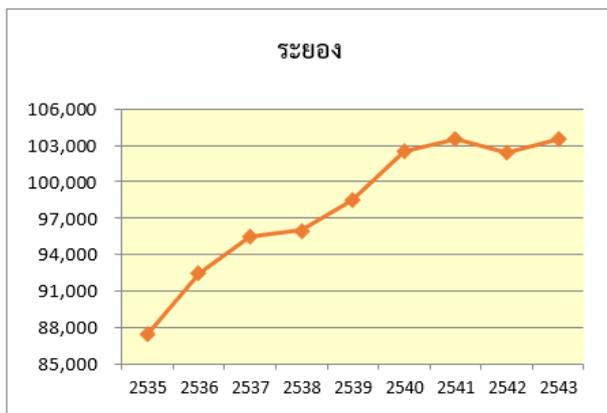
1.1. การเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง

แต่เดิมภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนการผลิตใหญ่ที่สุดคือประมาณร้อยละ 40 ลดลงเหลือร้อยละ 16.9 ในปี พ.ศ. 2531 ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.9 เป็นร้อยละ 23 และภาคบริการเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 44.6 เป็นร้อยละ 50.9 ในช่วงเวลาเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงงานทำให้เกิดความต้องการแรงงานจำนวนมากมาทำงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่งและบริการซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตเมือง ขณะที่ความต้องการแรงงานภาคเกษตรลดลง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดคนจากชนบทเข้ามาทำงานในเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพฯ ทำให้กรุงเทพฯ เป็นชุมชนเมืองที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ ประชากรในชุมชนเมืองของกรุงเทพฯ ในพ.ศ. 2490 คิดเป็นร้อยละ 42 ของประชากรเมืองทั้งประเทศ และเพิ่มสัดส่วนเป็นร้อยละ 70 ในพ.ศ. 2523 กรุงเทพฯ เติบโตอย่างรวดเร็วโดยมีขนาดใหญ่กว่าเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองอันดับสองถึง 50 เท่า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5 จึงมีความพยายามชะลอการเติบโตของกรุงเทพฯ ด้วยการกระจายการเติบโตไปสู่เขตปริมณฑลและหัวเมืองหลักในภูมิภาค ทำให้ปริมณฑลและเมืองหลักอื่นๆ กลายเป็นแหล่งรับผู้ย้ายถิ่นจากภาคชนบททั่วประเทศ

¹ แผนพัฒนาฉบับแรกเรียกว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1” มีช่วงระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี ตั้งแต่ปี 2504-2509 แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 (2510-2514) ได้เพิ่มการพัฒนาสังคมไว้ในแผนด้วย จึงเรียกว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” ตั้งแต่นั้นมา โดยมีช่วงระยะเวลาดำเนินการแผนละ 5 ปี

² รองศาสตราจารย์ธนนิติ เศรษฐบุตร และรองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต “การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” สถาบันพระปกเกล้า

แผนภูมิที่ 1.1 การเพิ่มประชากรของเมืองต่าง ๆ ³



ภายในระยะเวลาประมาณ 20-25 ปี ประชากรในแต่ละเมืองเพิ่มขึ้นจำนวนมหาศาล เช่น กรุงเทพฯ มีประชากรเพิ่มขึ้น ประมาณ 3.12 ล้านคน (รวมประชากรแฝง 45% ของตัวเลขในทะเบียน) ในจำนวนนั้นเป็นผู้มีรายได้น้อย ประมาณ 231,000 ครอบครัว เชียงใหม่มีประชากรเพิ่มขึ้นประมาณ 46,800 คน (รวมประชากรแฝง 30% ของตัวเลขในทะเบียน) ในจำนวนนั้นเป็นผู้มีรายได้น้อย ประมาณ 3,500 ครอบครัว ระยองมีประชากรเพิ่มขึ้นประมาณ 42,200 คน (รวมประชากรแฝง 25% ของตัวเลขในทะเบียน) ในจำนวนนั้นเป็นผู้มีรายได้น้อย ประมาณ 3,100 ครอบครัว สุรินทร์มีประชากรเพิ่มขึ้นประมาณ 7,000 คน (รวมประชากรแฝง 10% ของตัวเลขในทะเบียน) ในจำนวนนี้มีผู้มีรายได้น้อยประมาณ 520 ครอบครัว จากตัวอย่างที่ยกมาจะเห็นว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองอยู่ในอัตราที่สูงอย่างน่าตกใจ แต่ที่อยู่อาศัยของคนจนไม่ได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะแรงงานจากชนบทที่อพยพเข้าเมืองมาหางานทำ เป็นเหตุให้แรงงานเหล่านี้

ต้องขวนขวายหาที่อยู่เอง ซึ่งที่อยู่อาศัยสำหรับคนกลุ่มนี้จะต้องมีราคาถูก ใกล้แหล่งงาน มีคนรู้จักพอจะพึ่งพาได้ ที่อยู่อาศัยที่วันนี้หาไม่ได้ในตลาดที่อยู่อาศัย คนจนจึงต้องช่วยตัวเองด้วยการหาที่อยู่อาศัยจากระบบที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ชุมชนแออัด บ้านเช่าราคาถูก จนถึงบุกรุกที่ว่างเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยอย่างง่าย ๆ ขึ้น ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมาย และขาดโอกาสที่จะได้รับสิทธิและสวัสดิการต่างๆ จากรัฐ ทำให้สภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคนจนเหล่านี้ต่ำมากยิ่งขึ้น

1.2 การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินและการจัดการ

ในปี พ.ศ. 2500 มีการจ้างบริษัทที่ปรึกษาจากต่างประเทศมาจัดทำแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งมีการเสนอให้สร้างถนน 33 สายในกรุงเทพฯ การสร้างถนนก่อให้เกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วทุกทิศทาง

³ สมสุข บุญยะบัญชา, ทิศทางใหม่การพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยของคนจน (เอกสารอัดสำเนา)

ตามเส้นทางถนนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นลามไปถึงเขตพื้นที่ชนบท รอบๆ กรุงเทพฯ อันส่งผลต่อราคาที่ดินอย่างมีนัยยะสำคัญ ที่ดินกลายเป็นสินค้าตัวใหม่ที่สร้างผลตอบแทนสูงให้นักลงทุน ตั้งแต่ประมาณปี 2503 เป็นต้นมา มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่ดินไกลถนน แม้แต่ที่ดินตาบอดไม่มีทางเข้าออกล้วนถูกกว้านซื้อโดยนักเก็งกำไรรายใหญ่และ นักจัดสรรที่ดิน เพื่อรอวันที่ถนนตัดผ่านและที่ดินมีราคาสูงขึ้น ด้วยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและชนชั้นนำสามารถเข้าถึงที่ดินได้มากกว่าคนที่มียาได้น้อย ตามหลักฐานการจดทะเบียนที่กรมที่ดินใน พ.ศ. 2516 ประมาณ ร้อยละ 97 ของธุรกิจการซื้อขายที่ดินตกอยู่ในมือของนักธุรกิจเอกชน จนถึงปี 2524 ที่ดินเขตชานเมืองของกรุงเทพฯ ถูกเปลี่ยนไปอยู่ในมือของนายทุน นักจัดสรรที่ดิน ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงไม่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อการพัฒนาที่เกิดประโยชน์ แก่ชุมชนและสังคมทั่วไป ต่อมาเมื่อการพัฒนาระบายไปถึงเมืองต่าง ๆ ในภูมิภาค สิ่งที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพก็เกิดขึ้นซ้ำรอยในเมืองต่าง ๆ ที่ดินในเมือง ที่ผ่านกระบวนการพัฒนาตกไปอยู่ในมือของผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เฉพาะผู้มีฐานะในเมืองนั้น ๆ เท่านั้น แต่รวมถึงคนมีเงินจากกรุงเทพฯ และเมืองอื่น ๆ นายทุนและบริษัทขนาดใหญ่สามารถซื้อหาที่ดินทั่วประเทศ ที่ผ่านมารัฐให้อิสระอย่างเต็มที่แก่เอกชนเจ้าของที่ดิน โดยไม่มีมาตรการจัดสรรที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนทุกชั้น มีความพยายามของรัฐบาลบางยุคบางสมัย ที่จะจัดการการถือครอง ที่ดิน ให้เกิดความเป็นธรรม แต่ต้องชะงักลงปล่อยให้มีการ เก็งกำไรที่ดินอย่างเสรี การกระตุ้น การเติบโตทางเศรษฐกิจในหลายรัฐบาล ส่งเสริมการเก็งกำไรที่ดินให้เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ทั่วประเทศ และรุนแรงยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนการถือครองที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายย่อย มาเป็นการครอบครองของนักจัดสรรที่ดิน ส่งผลต่อการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนี้

ประการแรก เมื่อดินถูกเปลี่ยนมือเป็นนักจัดสรร และนักพัฒนาที่ดิน ทำให้คนจนที่ต้องการเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยไม่สามารถเช่าที่ดินสร้างที่อยู่อาศัยได้ จึงต้องหาที่ว่างในชุมชนเดิมเพื่อหาช่องทางการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตน เป็นผลให้ชุมชนเดิมที่แออัดอยู่แล้วแออัดยิ่งขึ้น เมื่อชุมชนที่มีอยู่เดิมไม่มีที่ว่างเหลืออยู่ จึงเริ่มมีการสร้างชุมชนใหม่ ด้วยการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่พออยู่ได้ในที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยไม่ทราบว่าเป็นที่ดินของใคร และเจ้าของที่ดินไม่ได้ดูแลอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดชุมชนบุกรุกกระจายตัวอยู่ตามที่ว่างต่างๆ และขยายตัวใหญ่ขึ้นตามลำดับ

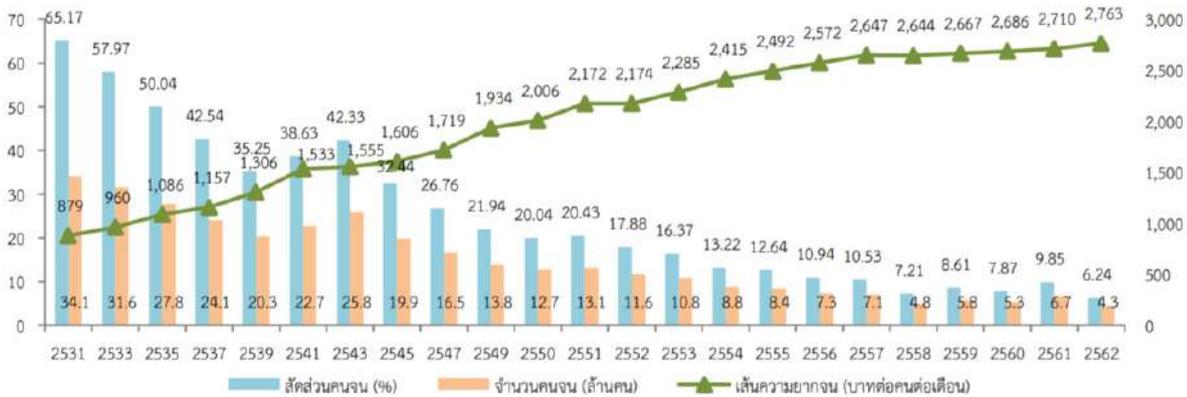
ประการที่สอง เมื่อดินในเขตชานเมืองถูกบริษัทจัดสรรที่ดินจับจองมากขึ้น ที่ดินสำหรับการจัดที่อยู่อาศัยราคาถูกแบบดั้งเดิมหมดไป โดยไม่มีการจัดสรรที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับคนจนที่เข้ามาใหม่ เจ้าของที่ดินในเมืองที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า หรือต้องการขายที่ดินเนื่องจากที่ดินราคาสูงขึ้น ต้องหันมาใช้วิธีขับไล่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด การไล่ที่

ชุมชนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบริเวณที่ตั้งและราคาที่ดิน ที่ดินย่านการค้าใจกลางเมือง หรือศูนย์กลางธุรกิจซึ่งมีราคาสูงสุด จะถูกไล่รื้อจนไม่มีชุมชนตั้งอยู่ กลายเป็นอาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า แหล่งบันเทิง หรือการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูง ที่ดินที่มีราคาต่ำ ไกลจากศูนย์กลางการพัฒนาจะยังมีชุมชนอยู่บ้างแต่อาจจะถูกไล่รื้อเมื่อดินราคาแพงขึ้น มีเพียงชุมชนที่อยู่ในที่ดินราคาต่ำเท่านั้นที่ยังไม่มีความเสี่ยงจากการไล่รื้อ

1.3 ความเหลื่อมล้ำและความยากจน

ความเหลื่อมล้ำเป็นผลพวงจากการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ละเลยการพัฒนาด้านเกษตรกรรม ทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่สมดุลระหว่าง ประชากรกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ระหว่างกรุงเทพและเมืองต่างๆระหว่างเมืองและชนบท ความไม่สมดุลทางรายได้นี้ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากชนบทต้องแบกภาระต้นทุน แรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อ

แผนภูมิที่ 1.2 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ตั้งแต่ปี 2531-2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตารางที่ 1.1 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากร ตามระดับรายได้ (Decile by Income) ปี 2545-2560

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)								
	2545	2547	2549	2550	2552	2554	2556	2558	2560
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด)	1.61	1.75	1.34	1.55	1.62	1.56	1.06	1.58	1.83
กลุ่ม 10% ที่ 2	2.57	2.73	2.46	2.66	2.80	3.05	3.10	3.34	3.2
กลุ่ม 10% ที่ 3	3.40	3.56	3.34	3.51	3.66	3.88	4.03	4.22	4.11
กลุ่ม 10% ที่ 4	4.29	4.46	4.28	4.45	4.59	4.76	4.97	5.18	5.04
กลุ่ม 10% ที่ 5	5.35	5.55	5.39	5.56	5.65	5.77	6.07	6.29	6.17
กลุ่ม 10% ที่ 6	6.71	6.90	6.78	6.97	7.01	7.02	7.40	7.63	7.53
กลุ่ม 10% ที่ 7	8.59	8.73	8.67	8.86	8.84	8.66	9.15	9.33	9.28
กลุ่ม 10% ที่ 8	11.52	11.61	11.49	11.49	11.43	10.92	11.65	11.66	11.72
กลุ่ม 10% ที่ 9	16.48	16.41	16.26	16.08	15.95	15.11	15.77	15.78	15.83
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	39.48	38.30	39.98	38.87	38.44	39.27	36.81	34.98	35.29
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่10/กลุ่มที่1 (เท่า)	24.50	21.93	29.92	25.10	23.76	25.23	34.85	22.08	19.29

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

พัฒนาการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและเขตเมือง ราคาสินค้าเกษตรที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีวัตถุดิบราคาถูกสามารถสะสมกำไรเพื่อลงทุนเพิ่มขึ้น ขณะที่คนในชนบทที่ล้มเหลวจากการทำเกษตรกรรมต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองกลายเป็นแรงงานราคาถูกรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม การกระจาย รายได้ที่ไม่สมดุลได้สร้างความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ทั้งคนจนในเมืองและชนบทหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้แสดงให้เห็นจากสัดส่วนการกระจายรายได้ของประชากร โดยในปี 2545 ประชากรกลุ่มที่รวยที่สุด 10% มีส่วนแบ่งรายได้เกือบ 40% ขณะที่ประชากร 10% ที่จนที่สุด

มีส่วนแบ่งของรายได้ไม่ถึง 2% และคนจนหลายล้านคนมีชีวิตอยู่ภายใต้เส้นความยากจน

นอกจากความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้แล้ว ยังมีความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ เช่น ความเหลื่อมล้ำทางทรัพยากร ผลการศึกษาของดวงมณี เลาวกุล พบว่าที่ดินที่มีโฉนดประมาณ 3/5 ถูกครอบครองโดยกลุ่มคนรวยที่สุด 10% ขณะที่คนจนที่สุด 10% ครอบครองที่ดินรวมกันเพียง 0.07%⁴

⁴ ดวงมณี เลาวกุล (Duangmanee Laovakul, 2016 Concentration of Land and other wealth in Thailand in Pasuk Phongpaichit and Chris Baker. Unequal Thailand.)

ความเหลื่อมล้ำทางการเมืองเป็นความเหลื่อมล้ำอีกมิติหนึ่งที่สร้างความรุนแรงให้กับปัญหาต่างๆ เพราะมีการใช้อำนาจรัฐเชิงนโยบายผ่านการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ต่างๆ โดยที่ผู้มีส่วนได้เสียในโครงการไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ความเหลื่อมล้ำเป็นผลของเหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่ทับซ้อนกัน เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งอาจเกิดจากช่องโหว่ทางกฎหมาย หรือระบบเศรษฐกิจ สังคม การวางแผนที่มาจากโครงสร้างอำนาจส่วนบนและส่วนกลาง ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ได้รับผลกระทบและความต้องการในท้องถิ่น โดยผ่านโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งความเหลื่อมล้ำนี้จะเกิดผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อย มีการศึกษาต่ำ มีฐานะทางสังคมต่ำกว่า ทำให้คนกลุ่มนี้อ่อนแอกว่า ขาดโอกาสที่จะเข้าถึง

แหล่งทุน การศึกษา ขาดความสามารถ ในการแข่งขัน ในกลไกตลาดเสรี ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการพัฒนา

2. ชุมชนแออัด ปรากฏการณ์ของการพัฒนา

2.1 การเพิ่มขึ้นของคนจนในเมือง และสถานการณ์ที่อยู่อาศัย

ในช่วงต้นของการพัฒนาฯ ได้เกิดแรงดึงดูดแรงงานจำนวนมากจากชนบทเข้าเมืองมาหางานทำ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยประมาณว่าระหว่าง พ.ศ. 2503-2513 กรุงเทพ-ธนบุรีมีประชากรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 91,469 คนโดยจำนวนนี้ 48,844 คนหรือมากกว่าครึ่งเป็นผู้ย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำ ซึ่งเมื่อประมาณการจากจำนวนผู้ย้ายถิ่นแล้ว น่าจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับแรงงานที่ย้ายมาใหม่เหล่านี้ประมาณปีละ 10,000-15,000 หน่วย

ตารางที่ 1.2 จำนวนประชากรปี พ.ศ. 2490, 2503 และ 2513

จังหวัด	ประชากร(คน)		
	2490	2503	2513
กรุงเทพฯ	889,538	1,576,943	2,132,000
ธนบุรี	289,343	559,369	919,000
นนทบุรี	133,623	196,196	269,067
สมุทรปราการ	163,137	234,701	329,404
รวม	1,475,641	2,567,209	3,649,471
ทั่วประเทศ	17,453,000	26,258,000	34,252,000

ที่มา: หน่วยวิจัย, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, การเติบโตของเขตชุมชนในภาคกรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พศ.2519

เพียง 5 ปีของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ เกิดชุมชนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่เรียกกันว่าแหล่งเสื่อมโทรมหรือสลัมกระจายอยู่ทั่วเขตกรุงเทพ-ธนบุรี จากการสำรวจของสภาสังคมสงเคราะห์เมื่อปี 2509 มีครัวเรือนตั้งแต่ 50 ครัวเรือนขึ้นไปอาศัยอยู่ในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมจำนวน 24,150 ครัวเรือนผู้อยู่อาศัยประมาณ 144,900 คน และจากการสำรวจการใช้ที่ดิน เมื่อปี 2511 พบว่ามีผู้อยู่อาศัยในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมประมาณ 740,000 คน

จากการศึกษาของ PADCO (Planning and Development Collaborative International) การขยายตัวของกรุงเทพส่งผลให้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่เพิ่มขึ้นระหว่างปี 2517- 2527 เฉลี่ยปีละ 5% ซึ่งสูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรซึ่งเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 3.5% ในช่วงเวลาเดียวกัน โครงการที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นใหม่ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยภาคเอกชน ซึ่งมีสองรูปแบบ คือการสร้างบ้านพร้อมที่ดินให้ประชาชนเลือกซื้อในโครงการบ้านจัดสรร และที่ดินจัดสรรราคาถูก

ต่อมาจึงเริ่มมีการก่อสร้างคอนโดมิเนียมและห้องเช่าราคาถูก ในปี 2526 มีบ้านจัดสรรจำนวน 70,465 หน่วย และมีที่ดินแปลงว่างอีกประมาณ 200,000 แปลง ซึ่งที่ดินดังกล่าวเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยได้ถึง 5 ปี ที่อยู่อาศัยราคาถูกที่ผลิตโดยภาคเอกชนมักอยู่บริเวณชานเมืองกรุงเทพฯ มีการพัฒนาที่ดินและระบบสาธารณูปโภคตามมาตรฐาน ราคาประมาณ 250,000 บาท ในจำนวนที่อยู่อาศัยราคาถูกนี้ 75 % มีราคาระหว่าง 175,000-200,000 บาท สำหรับที่ดินจัดสรรราคาถูกมักเป็นที่ดินที่ไม่ได้ขออนุญาตจัดสรรอย่างเป็นทางการบริเวณชานเมือง มีขนาดระหว่าง 50-60 ตารางวา ส่วนใหญ่จะยังไม่ได้ถม ไม่มีถนนคอนกรีต แต่มีไฟฟ้า ประปา ราคาที่ดินแปลงละ 75,000 - 150,000 บาท (ราคาเฉลี่ยตารางวาละ 2,250 บาท) แม้ว่าโดยภาพรวม ที่อยู่อาศัยใหม่มีจำนวนมากกว่าจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น แต่ที่อยู่อาศัยราคาถูกที่ผลิตโดยภาคเอกชนเหล่านี้มีราคาสูงเกินกว่าที่คนจนทั่วไปจะสามารถซื้อหาได้ เพราะต้องจ่ายค่างวดเฉลี่ย 52,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 1,750 บาท ในขณะที่คนจนในชุมชนแออัดทั่วไปสามารถจ่ายค่าที่อยู่อาศัยได้เพียงเดือนละ 300 บาท และโครงการที่อยู่อาศัยราคาถูกเหล่านี้มักตั้งอยู่ไกลจากแหล่งงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะงานของผู้มีรายได้น้อยที่มีเวลาว่างไม่จำกัดเวลา ไม่เป็นทางการ

2.2 ที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ ของคนจนในเมือง

ในช่วง 20 ปีแรกของการพัฒนาเมืองตามระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับแรงงานจากชนบทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยชุมชนแออัดมีอัตราการเพิ่มสูงกว่าที่อยู่อาศัยประเภทอื่นระหว่างช่วงปี 2503-2516 จากนั้นอัตราการเพิ่มของชุมชนแออัดเริ่มลดลง เนื่องจากชุมชนหลายแห่งถูกรื้อถอนเพราะเจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดินหรือทำประโยชน์อื่น รวมทั้งชุมชนริมคลองที่ถูกไล่ที่เพื่อป้องกันน้ำท่วม จึงมีความต้องการที่อยู่อาศัยใหม่ทดแทนที่อยู่อาศัยที่ถูกรื้อถอนไป ที่ดินให้เช่าราคาถูกใกล้แหล่งงาน เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยหายาก

ขึ้นขณะที่ที่อยู่อาศัยในตลาดราคาสูงเกินไป และไม่ตอบสนองต่อวิถีชีวิตของคนจน และคนจนจากชนบทยังคงอพยพเข้าเมืองมา คนจนในเมืองจึงต้องแสวงหาที่อยู่อาศัยราคาถูก จากภาคที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ชุมชนแออัดและที่อยู่ต่ำกว่ามาตรฐานประเภทอื่นๆ ตามแต่จะหาได้

การเคหะแห่งชาติได้สรุปประเภทการอยู่อาศัยของคนจนในเมืองไว้ 6 ประเภท ดังนี้

1) ชุมชนที่เช่าหรือชุมชนแออัดทั่วไป

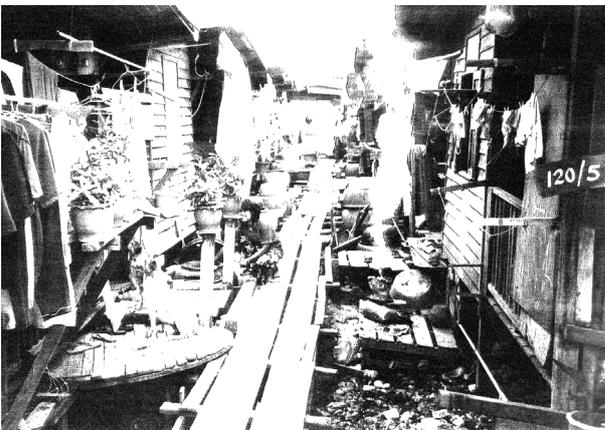


เป็นการเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินโดยตรงหรือผ่านนายหน้าที่ดินบางรายอาจมีการทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร และอีกไม่น้อยตกลงกันด้วยวาจา สำหรับตัวบ้านผู้อยู่อาศัยเป็นผู้สร้างเอง มักมีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น เช่น น้ำประปาและไฟฟ้า สภาพการอยู่อาศัยทั่วไปจะดีกว่าที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยประเภทอื่น ที่ดินเช่าเหล่านี้มักเป็นที่ดินแปลงเล็กๆ ให้เช่าในราคาถูก (ประมาณปีละ 50-180 บาท) การเช่ามักเป็นการเช่าระยะสั้น ส่วนใหญ่จะเป็น

ปีต่อปี เจ้าของที่ดินอาจเป็น เอกชน วัด หน่วยงาน ต่างๆ

แม้ว่าชุมชนประเภทนี้บางชุมชนมีสัญญาเช่า ทำให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยระดับหนึ่ง แต่ก็สามารถถูกไล่รื้อเมื่อเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ ประมาณว่ามีผู้อยู่อาศัยในชุมชนประเภทนี้ 152,200 ครอบครัว

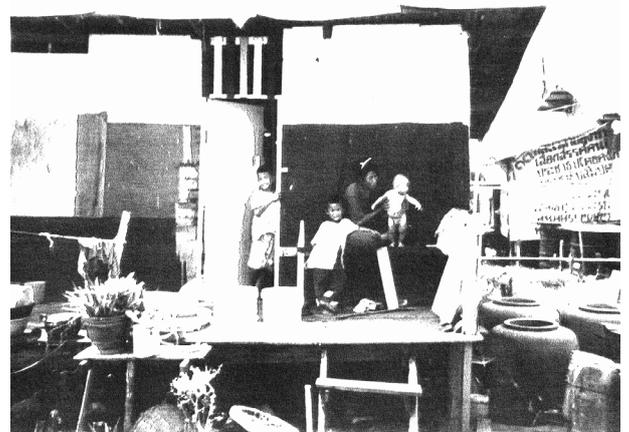
2) ชุมชนบุกรุกขนาดใหญ่



ส่วนใหญ่จะมีอายุมากกว่า 10 ปีขึ้นไปมักเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงแรกของการพัฒนาเมือง ที่ดินอาจเป็นที่ดินว่างเปล่ายังไม่ได้พัฒนาของหน่วยงาน เอกชน หรือที่สาธารณะ ส่วนใหญ่จะอยู่ใกล้แหล่งงาน ผู้ที่เข้าไปอยู่มักไม่ทราบว่าเป็นที่ดินของใคร เมื่อเห็นมีคนอาศัยอยู่ก่อนก็จะขอเข้าไปอยู่ด้วยโดยจ่ายค่าหน้าดินให้ผู้ที่อยู่ก่อนซึ่งอาจไม่ใช่ผู้มีสิทธิแต่ประการใด ตัวบ้านก่อสร้างกันเองพออยู่ได้โดยใช้วัสดุราคาถูกหรือเหลือใช้ ส่วนใหญ่ไม่มีน้ำประปา ไฟฟ้า ไม่มีการถมที่ ไม่มีท่อระบายน้ำ เมื่อบริเวณโดยรอบมีการถมที่ บริเวณเหล่านี้จึงกลายเป็นที่ต่ำมีน้ำท่วมขัง กลายเป็นที่ทิ้งขยะ

มูลฝอยสิ่งปฏิกูล เนื่องจากเป็นชุมชนที่อยู่กันมานาน มีคนรู้จัก ญาติเข้ามาอาศัยมากขึ้นทำให้สภาพชุมชนเริ่มแออัด ชุมชนเหล่านี้จะมีความเป็นชุมชนและมีการพัฒนามากขึ้น เช่น ชุมชนคลองเตย บริเวณกองขยะดินแดง บริเวณตรงข้ามทางหลวง ที่ว่างริมทางรถไฟ เป็นต้น ประมาณว่ามีผู้อยู่อาศัยในชุมชนประเภทนี้ประมาณ 38,000 ครอบครัว

3) ชุมชนบุกรุกขนาดเล็ก กระจายอยู่ตามใต้สะพาน ที่ว่างหลังอาคารใหญ่ ริมทางรถไฟ ฯลฯ



ชุมชนประเภทนี้เกิดขึ้นในระยะหลัง เมื่อชุมชนบุกรุกขนาดใหญ่แออัดจนไม่สามารถเพิ่มผู้อยู่อาศัยได้อีก ชุมชนที่เช่าก็หมดไป จากการเปลี่ยนประโยชน์การใช้ที่ดิน และไม่มีที่ดินว่างให้อาศัยได้อีก จึงต้องบุกรุกเข้าไปก่อสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินว่างเปล่าลับตาคนที่พอจะหาได้ เนื่องจากไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย ชาวบ้านจึงไม่ลงทุนในที่อยู่อาศัยมากนัก ชุมชนประเภทนี้มีสภาพการอยู่อาศัยทรุดโทรม ยากลำบากกว่าประเภทอื่นๆ ไม่มีระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นเช่น น้ำประปา ไฟฟ้า เนื่องจากเป็นชุมชนเกิด

ใหม่จึงยังไม่มีความเป็นชุมชนมากนัก และมีขนาดเล็ก ที่ง่ายต่อการถูกไล่ที่ ชุมชนบุกรุกขนาดเล็กจึงเป็นชุมชนที่มีความเสี่ยงต่อการถูกไล่ที่มากที่สุด ประมาณว่ามีผู้อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนประเภทนี้ประมาณ 6,400 ครอบครัว

4) กลุ่มห้องเช่าราคาถูกนอกเมือง



อาจเป็นการเช่าห้องหรือเช่าบ้านทั้งหลังอยู่ร่วมกัน (ค่าเช่าประมาณเดือนละ 600-1,000 บาท) กลุ่มนี้มักยังไม่มีครอบครัวหรือมีครอบครัวขนาดเล็ก ส่วนใหญ่จะทำงานโรงงานจึงมีความมั่นคงในอาชีพและรายได้มากขึ้น แต่ก็ยังจัดเป็นผู้มีรายได้น้อย ที่ไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยบ้านจัดสรรเอกชนได้

5) กลุ่มห้องเช่าราคาถูกบนตึกกลางเมือง



เช่น แถวสำเพ็ง เขาวราช เป็นห้องแบ่งเช่าขนาดเล็กที่สภาพแออัดมาก มีน้ำประปา ไฟฟ้า ส้วม ซึ่งต้องใช้ร่วมกันหลายครอบครัว ผู้เช่าส่วนใหญ่เป็นแรงงานรายวันที่ทำงานบริการเศรษฐกิจย่านนั้น เช่น รับจ้างตัดรากถั่วงอก เค็ดพริก กุฉินของ ฯลฯ ค่าเช่าประมาณเดือนละ 300-1,500 บาท เนื่องจากตึกส่วนใหญ่เป็นตึกเก่า บางตึกสร้างมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4-5 สภาพจึงเก่าทรุดโทรมค่อนข้างไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย มีผู้อยู่อาศัยประมาณ 7,200 ครอบครัว

6) กลุ่มคนจนนอกชุมชน



เช่น กรรมกรในที่ก่อสร้าง แรงงานรับจ้างรายวัน ขายเป็นหาบเร่ แรงงานที่นายจ้างจัดที่อยู่อาศัยให้ กลุ่มนี้จะไม่ได้อาศัยอยู่ในชุมชน แต่อาจอาศัยวัด นอกในตลาดหรือบริเวณที่ทำงาน โดยเคลื่อนย้ายไปเรื่อยๆ กลุ่มนี้มีจำนวนประมาณ 41,200 คน

2.3 ความสำคัญของชุมชนแออัดในการอยู่อาศัยของคนจนในเมือง

- ชุมชนแออัดเป็นที่อยู่อาศัยที่ใหญ่ที่สุดของผู้มีรายได้น้อยในเมือง ที่ตั้งอยู่ในที่ ที่ผู้เช่าสามารถเลือกได้ตามโอกาสทางเศรษฐกิจของตน เช่น อยู่ใกล้แหล่งงานกลางเมือง โดยเฉพาะในภาคที่ไม่เป็นทางการ ทั้งการค้า แรงงาน ขนส่ง รับจ้าง ฯลฯ

- เป็นที่อยู่อาศัยในราคาที่คนจนสามารถจ่ายได้ ทั้งค่าเช่าหรือค่าตัวบ้านที่ค่อยๆ สร้างขึ้นมา มีคนจนเพียง 14% ที่มีรายได้มากกว่ารายจ่าย ปัญหาของคนเหล่านี้

คือรายได้ต่ำและไม่แน่นอน แม้จะใช้เวลาทำงานมากแล้วก็ตาม ทำให้คนจนมีความสามารถในการจ่ายที่อยู่อาศัยราคาถูกในชุมชนแออัด หรือที่อยู่อาศัยราคาถูกอื่นๆที่ราคาใกล้เคียงกันเท่านั้น

- ความเป็นชุมชนที่สามารถพึ่งพาช่วยเหลือกันได้ แรงงาน จากชนบทที่อพยพเข้าเมืองมา จะเหมือนคนแปลกหน้าในเมืองที่ต้องการความสัมพันธ์ทางสังคม เพื่อการช่วยเหลือ พึ่งพากัน ชุมชนจึงเป็นที่รวมของคนจน ที่อพยพมาใหม่ ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ท้องถิ่นเดิม เชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ การได้อยู่ร่วมกันในชุมชนที่มีคนรู้จักเป็นการรักษาโครงสร้างสังคมเดิมในชนบทที่คุ้นเคย ทำให้ชีวิตของคนจนในเมืองมั่นคงปลอดภัยขึ้นในระดับหนึ่ง

การก่อเกิดของชุมชนแออัดเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการแรงงานในการพัฒนาเศรษฐกิจกับที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ เช่นในช่วงที่มีการก่อสร้างท่าเรือคลองเตย มีแรงงานจำนวนมาก อพยพเข้ามาทำงานและพักอาศัยอยู่ที่ดินของการท่าเรือฯ ซึ่งขณะนั้นการท่าเรือเองก็ไม่ขัดข้อง เพราะจำเป็นต้องใช้แรงงานของกรรมกรเหล่านี้ในการขนถ่ายสินค้าที่ท่าเรือ การมีคนงานอยู่ใกล้ๆทำให้สะดวกในการเรียกใช้แรงงาน ดังนั้นแรงงานที่เคยเป็นกรรมกรก่อสร้างจึงไม่ย้ายออกจากบริเวณท่าเรือ แต่ยังคงอาศัยอยู่ในแคมป์คนงานและประกอบอาชีพต่อเนื่อง กลายเป็นชุมชนย่อย ๆ บนที่ดินของการท่าเรือ การท่าเรือฯได้รับคนงานบางส่วนเป็นพนักงานและสร้างบ้านพักเป็นห้องแถวริมถนนอาจนรงค์ โดยแบ่งเป็นล๊อค ๆ ละแปดห้องรวม 12 ล๊อค ต่อมามีการชักชวนญาติพี่น้อง เพื่อนจากต่างจังหวัดมาทำงานแถวท่าเรือ โดยเข้ามาปลูกสร้างที่พักอาศัยบริเวณหลังบ้านพนักงานท่าเรือ โดยขอต่อน้ำ ไฟ จากบ้านพักพนักงานมาใช้ สภาพการอยู่อาศัยในช่วงแรกเป็นไปตามมีตามเกิด ตามแต่จะหาได้



ป้าร้อย ลีหาพงษ์ ชาวบ้านจากอุบลราชธานี อพยพมากรุงเทพฯตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ทำงานเป็นกรรมกรแบกมัน/ข้าวสารแถวท่าเรือ “เห็นที่ว่างเยอะฉันก็ไม่รู้ที่ใคร จ่ายเงินให้คนที่อยู่มาก่อน 500 บาท เป็นค่าน้ำดิน ปลูกบ้านเอาพออยู่ได้”



นิตยา พร้อมพอชื่นบุญ หรือเจ้าหมายของชาวคลองเตยย้ายมาจากชลบุรี เข้ามาอยู่คลองเตยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 โดยญาติชักชวนมา เจ้าหมายเล่าว่า

“ช่วงนั้นเป็นช่วงพัฒนาเมือง มีความต้องการแรงงานมาก ญาติกันชวนมารับจ้างขนทราย ขนจากเรือมาใส่รถบรรทุก ได้ค่าแรงวันละ 2 บาท ช่วงที่ฉันเข้ามาใหม่ ๆ มีบ้านอยู่ 5-6 หลัง มีกองขงใหญ่ สุดทางเป็นอู่รถเมล์ ตอนนั้นแถบที่เป็นชุมชน 70 ไร่ยังเป็นที่ว่าง มีคนขุดดินไปขายจนเป็นบ่อลึก ต่อมามีการขยายถนนท่าทางออกถนนอาจนรงค์ ชาวบ้านมีทางออกสะดวกขึ้น ขายของได้ มีคนเข้ามาอยู่มากขึ้น ล๊อค 1-3 มีบ้านเต็มไปหมด ท่าเรือก็ปล่อย ให้เราอยู่เพราะต้องการแรงงาน ไฟฟ้ามีไม่ถึง 10 หม้อต้องใช้กันทั้งชุมชน น้ำประปามี 3 จุด มีคนไปหาบมาใช้กันทั้งวันทั้งคืน จนเกิดอาชีพพรอเงินน้ำขาย ส้วมก็ถ่ายลงใต้ถุนเพราะข้างล่างเป็นน้ำ ช่วงแรกๆมีปลามีกุ้งตกไปขายได้ พอคนมากเข้าน้ำเน่ากุ้งปลาตายหมด”

จำนวนชุมชนแออัดในกรุงเทพฯเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามจำนวนแรงงานที่อพยพเข้ามาหางานทำ มีการรื้อย้ายชุมชนหลายแห่งเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ เช่นชุมชนบริเวณกองขยะดินแดง บริเวณตรงข้ามกรมทางหลวง บริเวณท่าวาสุกรี แต่การความต้องการที่อยู่อาศัยของคนจนยังไม่ได้รับการแก้ไข คนจนยังต้องช่วยตัวเองในการจัดหาที่อยู่อาศัยราคาถูกในเมือง ชุมชนจึงยังเป็นแหล่งพักพิงของผู้อพยพเข้ามาใหม่ ทั้งยังจะแออัดมากขึ้นจากผู้ย้ายเข้ามาใหม่และครอบครัวขยาย จากการ

สำรวจของสำนักงานปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2519 พบชุมชนแออัด 108 ชุมชน ในการสำรวจเพิ่มเติมเมื่อปี 2520 พบชุมชน 250 ชุมชน เมื่อปี 2524 การเคหะแห่งชาติทำการสำรวจชุมชนแออัดอีกครั้งหนึ่ง พบว่าประชากรกรุงเทพฯ ร้อยละ 13 หรือ 551,420 คนอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด 410 แห่ง และเมื่อปี 2528 โสภณ พรโชคชัย สำรวจชุมชนแออัดในกรุงเทพฯเพิ่มเติม พบว่ากรุงเทพฯมีชุมชนแออัด 1,020 ชุมชน ผู้อยู่อาศัยประมาณ 1 ล้านคน

2.4 ปัญหาของคนจนเมือง

ตารางที่ 1.3 ปัญหาด้านต่างๆของคนจนเมือง

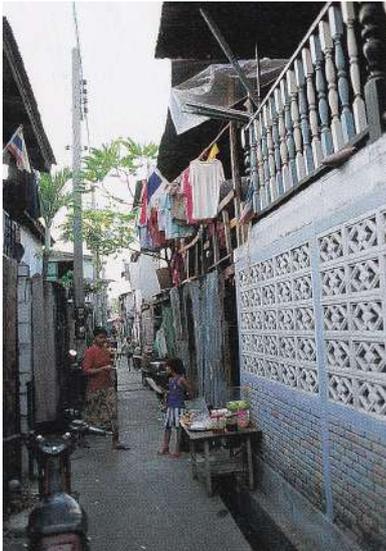
4.1 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - รายได้น้อย, ไม่แน่นอน, ไม่สม่ำเสมอ, อาชีพไม่มั่นคง, ไม่เป็นทางการ ขาดความรู้ความชำนาญในวิชาชีพ ไม่มีทรัพย์สิน - ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สูงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่สัมพันธ์กับระบบรายได้ที่ไม่ค่อยมีโอกาสเปลี่ยนแปลงมากนัก เช่นราคาที่ดิน, ค่าเช่าที่, ค่าวัสดุก่อสร้าง, ค่าอาหาร ค่าใช้จ่ายในบ้าน ค่าเดินทาง ฯลฯ - ขาดแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนา หรือใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้ายามฉุกเฉิน ไม่สามารถเข้าถึงเงินกู้ในระบบ จึงต้องกู้จากแหล่งเงินนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยที่แพงขึ้น และกลับเป็นหนี้มากขึ้น
4.2 ปัญหาทางด้านสังคม	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ได้รับรู้ถึงสิทธิพื้นฐานที่พึงได้, ไม่ค่อยมีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือการพัฒนา - มักขาดอำนาจการต่อรอง - มีปัญหาเรื่องทะเบียนบ้านในเมือง ทำให้ไม่ได้เป็นประชาชนที่ถูกต้องตามกฎหมายของเมือง ขาดการดูแลและรับบริการจากทางการ - มักจะถูกใช้หาประโยชน์ทางการเมือง โดยไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมที่แท้จริง - เป็นฝ่ายรับและถูกกระทำจากแผนงาน, กฎเกณฑ์และจัดการในเรื่องต่าง ๆ ของเมืองอยู่เสมอ
4.3 ปัญหาเชิงการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ได้รับรู้ถึงสิทธิพื้นฐานที่พึงได้, ไม่ค่อยมีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือการพัฒนา - มักขาดอำนาจการต่อรอง - มีปัญหาเรื่องทะเบียนบ้านในเมือง ทำให้ไม่ได้เป็นประชาชนที่ถูกต้องตามกฎหมายของเมือง ขาดการดูแลและรับบริการจากทางการ - มักจะถูกใช้หาประโยชน์ทางการเมือง โดยไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมที่แท้จริง - เป็นฝ่ายรับและถูกกระทำจากแผนงาน, กฎเกณฑ์และจัดการในเรื่องต่าง ๆ ของเมืองอยู่เสมอ

4.4 ปัญหาทางด้านที่ดินและที่อยู่อาศัย	<p>- ขาดความมั่นคงในการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย ประมาณ 20% อยู่แบบบุกรุก 25% มีปัญหาถูกไล่ที่ พวกที่ยังไม่มีปัญหาไล่ที่ส่วนใหญ่ไม่มีสัญญาเช่าที่ดินระยะยาว เป็นการอยู่อย่างชั่วคราวเพื่อรอปัญหาไล่ที่เท่านั้น</p> <p>- มาตรฐานการอยู่อาศัยต่ำลงเรื่อยๆ เพราะหนาแน่นมากขึ้น , ขนาดเล็ก, ราคาสูงขึ้น, ขาดสาธารณูปโภค</p> <p>- ที่อยู่อาศัยที่พอหาได้ หรือพอจ่ายได้ ใกล้แหล่งงานหายาก หรือหาไม่ได้มากขึ้นทุกที หากหาได้ก็มีราคาสูงและมาตรฐานต่ำ</p> <p>- โอกาสที่จะซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยใหม่ตามราคาตลาดเอกชน แม้จะดูราคาถูก ก็ไม่สามารถจ่ายได้ หากจ่ายได้ต้องอยู่ไกลจากแหล่งงานออกไป จึงเหมือนถูกกันออกจากตลาดที่อยู่อาศัยที่เป็นทางการเกือบทั้งหมด</p> <p>- การซื้อหาที่ดินและที่อยู่อาศัยโดยระบบการผ่อนส่งระยะยาวขัดแย้งกับระบบรายได้, อาชีพและการทำมาหากินของคนกลุ่มนี้ จึงไม่สามารถใช้ระบบผ่อนส่งกับคนกลุ่มนี้ได้</p>
---------------------------------------	---

ชุมชนแออัดมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลเท่านั้น การพัฒนาเมืองหลักเมืองรองซึ่งเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5 ส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในเมืองต่างๆ เช่น เชียงใหม่ เชียงราย ขอนแก่น นครราชสีมา อุบลราชธานี นครสวรรค์ ระยอง ชลบุรี หาดใหญ่ สงขลา รวมทั้งเมืองรอบๆ กรุงเทพฯ เช่น สมุทรปราการ นนทบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ฯลฯ ผลกระทบจากการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นไม่ต่างจากกรุงเทพฯ เกิดการอพยพจากเขตชนบทเข้ามาทำงานในเมือง ไม่นานเมืองเหล่านี้ก็เกิดชุมชนแออัดกระจายอยู่ทั่วไป จากการสำรวจข้อมูลชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศของการเคหะแห่งชาติและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเมื่อ พ.ศ. 2543 พบผู้มีรายได้น้อยในเมืองรวมชุมชนบุกรุกและและผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ ทั่วประเทศ

5,500 ชุมชน จำนวนครัวเรือน 1,500,000 ครัวเรือน ประชากรประมาณ 6.7 ล้านคน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนจนกระจัดกระจายอยู่ตามที่อยู่อาศัยราคาถูกอื่น ๆ นอกชุมชน เช่น เตาห้องรวม ลูกจ้างโรงงานที่นายจ้างจัดหาที่อยู่อาศัยให้ กรรมกรก่อสร้าง เรือน อาศัยวัดอยู่ ฯลฯ กลุ่มนี้คาดว่าจะมีอยู่ประมาณ 370,000 ครัวเรือน ประชากรประมาณ 1,500,000 คน ดังนั้นหากรวมตัวเลขเข้าด้วยกันจะได้จำนวนคนจนที่อาศัยอยู่ในเมืองทั่วประเทศประมาณ 2.0 ล้านครัวเรือน คิดเป็นประชากรประมาณ 8.2 ล้านคน

⁶ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน รายงานผลการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ปี พ.ศ. 2558



บทที่ 2

พัฒนาการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยก่อนการจัดตั้งกองทุน พัฒนาคนจนในเมืองและชนม.

1. การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อย ก่อนการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ (ก่อนปี พ.ศ. 2516)

ก่อนการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ รัฐบาลมีแนวทางแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย 3 แนวทาง ด้วยการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเชิงเคหะสงเคราะห์ในรูปแบบการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยราคาถูก ให้ประชาชนทั่วไปเช่า/เช่าซื้อ การสนับสนุนเงินทุนให้ประชาชนกู้ยืมในการจัดหาที่อยู่อาศัยของตนเอง และการได้รื้อชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่เรียกว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้แก่ กองเคหะสถานสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ ในกรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม สังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ

แผนภูมิที่ 1.3

องค์กรบริหารงานด้านที่อยู่อาศัยของภาครัฐ
ก่อน พ.ศ. 2516

พ.ศ. 2483

กองเคหะสถานสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะและให้การส่งเสริมประชาชนในเรื่องการปลูกสร้างอาคารที่อยู่อาศัยทั่วไปให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค

พ.ศ. 2485

สำนักงานอาคารสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อให้เช่า/เช่าซื้อ รวมทั้งให้ยืมเงินไปสร้างบ้านในที่ดินของตนเอง

พ.ศ. 2496

ธนาคารอาคารสงเคราะห์

เป็นสถาบันการเงินที่สนับสนุนด้านที่อยู่อาศัยให้ประชาชนกู้ยืมเงินสำหรับซื้อที่ดินหรืออาคารเป็นของตนเองและกู้ยืมสำหรับใช้ในการก่อสร้างหรือขายหรือซ่อมแซมอาคารรวมทั้งดำเนินธุรกรรมเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ให้เช่าซื้อที่ดินหรืออาคารแก่ผู้ที่ไม่มียู่อาศัยเป็นของตนเอง

พ.ศ. 2503

สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

สังกัดเทศบาลนครกรุงเทพฯ ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่บริหารกิจการที่เกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งชุมชนโดยการป้องกันรักษาบูรณะซ่อมแซม และฟื้นฟูบำรุง ตลอดจนรื้อทำลาย

การแก้ไขปัญหาซึ่งเน้นการสงเคราะห์ทำให้เกิดโครงการเคหะสงเคราะห์ที่หน่วยงานต่างๆดำเนินการอย่างกระจัดกระจาย ขึ้นอยู่กับภารกิจของหน่วยงาน โครงการที่ดำเนินการมักเน้นการก่อสร้างโดยหน่วยงาน โดยไม่มีกระบวนการที่จะแก้ไขปัญหาถึงสาเหตุและไม่กว้างขวางพอ ทั้งยังล่าช้ากว่าปัญหาмаก ขณะที่ความต้องการที่อยู่อาศัยที่เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรเมือง โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ประมาณว่าเมื่อปี 2503 มีความขาดแคลนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ชนบุรี 43,663 หน่วย และเพิ่มขึ้นเป็น 88,963 หน่วย ในปี 2512⁷ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอในการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2516 โดยรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัยทั้ง 4 หน่วยเข้าด้วยกัน (ในส่วนของธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้รวมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้เช่าซื้อที่ดิน⁸) ทั้งนี้ ให้การเคหะแห่งชาติมีหน้าที่จัดการที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงมหาดไทย โดยคาดหวังว่าการเคหะฯ จะสามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้อย่างเบ็ดเสร็จทั่วประเทศ

⁷ หน่วยวิจัยสมาคมสังคมนักเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 “การเติบโตของเขตชุมชนในภาคกรุงเทพมหานคร”

⁸ การเคหะแห่งชาติ, 2556 “40 ปี การเคหะแห่งชาติ”

2. การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงชุมชนโดยการเคหะแห่งชาติ

2.1 การก่อสร้างที่อยู่อาศัยของ การเคหะแห่งชาติ

ในช่วงแรกเป็นรูปแบบ การผสมผสานของเคหะสงเคราะห์กับการทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มรายได้ต่างๆ รูปแบบของอาคารระยะแรกเน้นการก่อสร้างแฟลตรูปแบบเดียวกับ ประเทศสิงคโปร์และอื่น ๆ แฟลตรุ่นแรกจะเป็น แฟลตเช่า เช่น โครงการดินแดง (กองขยะ) โครงการบ่อนไก่ โครงการห้วยขวาง เป็นต้น ต่อมามีการปรับรูปแบบ



เป็นโครงการเคหะชุมชนที่มีที่อยู่อาศัยหลากหลายรูปแบบสำหรับหลายกลุ่มรายได้ โดยอาศัยแนวคิดการอุดหนุนระหว่างกลุ่ม (Cross Subsidy) นำส่วนเกินจากการสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้ปานกลางมาอุดหนุนการสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย เช่น โครงการเคหะคลองจั่น โครงการทุ่งสองห้อง โครงการลาดกระบัง เป็นต้น โดยมีรูปแบบอาคารต่าง ๆ กัน เช่น บ้านแถว บ้านเดี่ยว บ้านแฝด นอกจากนี้ มีความพยายามที่จะพัฒนารูปแบบที่อยู่อาศัยราคาถูกในพื้นที่ใหม่ เรียกว่า บ้านสร้างบางส่วน (Sites & Services) โดยจัดหาที่ดินระบบสาธารณูปโภค ก่อสร้างเฉพาะโครงสร้างที่จำเป็น เช่น หลังคา ผนังบางส่วน ห้องน้ำ ให้ผู้อยู่อาศัยสามารถเข้าอยู่อาศัยได้ก่อน แล้วค่อยๆ ต่อเติมส่วนที่เหลือเมื่อมีความพร้อม อันที่จริงรูปแบบนี้ได้รับอิทธิพลจากธนาคารโลก แต่ไม่เป็นที่นิยมสำหรับสังคมไทย หนังสือพิมพ์บางฉบับถึงกับวิจารณ์ว่า “เล้าหมู” รูปแบบบ้านสร้างบางส่วนจึงไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจะกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคเพื่อชะลอการเติบโตของกรุงเทพฯ ด้วยการกระจายความเจริญ แหล่งอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมไปสู่พื้นที่ชานเมืองและชุมชนรอบนอกกรุงเทพฯ โดยการเคหะฯ ได้รับมอบหมายเป็นหน่วยรับผิดชอบดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย การเคหะฯ ได้วางแนวคิดในการพัฒนาเมืองใหม่ให้เป็นเมืองที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ซึ่งจะเป็นเมืองที่มีทั้งที่พักอาศัย แหล่งงาน ส่วนราชการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ที่ให้บริการแก่ประชาชนอย่าง

ครบวงจร ตัวอย่างเช่น โครงการเมืองใหม่บางพลี โครงการนนทบุรี และขยายไปในส่วนภูมิภาค เช่น โครงการเชียงราย โครงการแหลมฉบัง โครงการสุราษฎร์ธานี เป็นต้น ในช่วงแผนฯ 6 รัฐบาลพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ มีนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า เพื่อนำประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ส่งผลให้นักลงทุนเคลื่อนย้ายฐานการผลิตมายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความต้องการระบบสาธารณูปโภคและบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจทุกประเภท รัฐบาลจึงส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุน มีการแก้กฎหมายจัดสรรและกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เติบโตอย่างก้าวกระโดด ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยมากขึ้น แต่ยังไม่สามารถเข้าถึงผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดได้ ในอีกด้านหนึ่ง การเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการไล่รื้อชุมชนแออัดขนาดใหญ่ ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาไล่ที่ของการเคหะคือการซื้อที่ดินแถบชานเมือง พัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการรองรับการรื้อย้ายของชาวชุมชน

2.2 การปรับปรุงชุมชนในที่เดิม



ในส่วนที่เกี่ยวกับ การพัฒนา ชุมชนแออัดในระยะแรก การเคหะฯ มุ่งเน้นการก่อสร้างเคหะชุมชนโดยรื้อแหล่งชุมชนแล้วก่อสร้างแฟลต ย้ายชาวชุมชนขึ้นไปอยู่แฟลต ต่อมาด้วยอิทธิพลแนวคิดจากการประชุม Habitat ครั้งหนึ่งที่เมืองแวนคูเวอร์ เมื่อปี 2519 ซึ่งเป็นการประชุมระดับโลกที่ให้ความสำคัญกับ

การพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับสากล ในสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกอันเนื่องมาจากกระบวนการพัฒนาเมือง (Urbanization) ได้มีการนำเสนอแนวทางใหม่ที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยโดยชุมชน (Housing by People) เพิ่มขึ้นจากแนวทางการไล่รื้อชุมชนและเคหะสงเคราะห์แบบแฟลต ซึ่งได้สร้างมิติใหม่ของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยยุคใหม่ เนื่องจากเวทีนี้เป็นเวทีระดับโลก ที่รวมตัวแทนจากองค์กรนานาชาติที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ เช่น ธนาคารโลก UNDP UNHABITAT แหล่งทุน รวมทั้งตัวแทนจากรัฐบาลประเทศต่าง ๆ แนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยโดยชุมชน ส่งผลต่อการพัฒนานโยบายที่อยู่อาศัยของหน่วยงานเหล่านี้โดยเฉพาะประเทศในเอเชีย มีการทบทวนว่าการรื้อล้างแหล่งสลัม หรือแนวทางการสร้างแฟลตเพียงอย่างเดียว ไม่ใช่วิธีแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยอย่างยั่งยืน ทั้งยังเป็นการทำลายระบบการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่มีการจัดการตนเอง ร่วมกันในระดับหนึ่งแล้ว เนื่องจากสลัมเป็นที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (Housing Stock) ที่ใหญ่ที่สุด รวมทั้งมีการลงทุนในการก่อสร้างโดยชาวชุมชนเองไปแล้ว ซึ่งหากคิดรวม ๆ กันเป็นจำนวนมหาศาล การรื้อล้างสลัมจึงเป็นการทำลายที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยที่มีอยู่แล้ว และเป็นการเพิ่มความต้องการที่อยู่อาศัยใหม่ ซึ่งดูเหมือนว่ารัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยทดแทนที่คนจนจะเข้าถึงได้ทันความต้องการ ทั้งยังทำให้เงินลงทุนที่ชาวบ้านลงทุนไปแล้วสูญเปล่า ขณะที่รัฐบาลต้องรับภาระงบประมาณมาลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ซึ่งอาจไม่ตรงกับรูปแบบและวิถีชีวิตของคนจน แต่หากใช้วิธีปรับปรุงชุมชนให้ดีขึ้น โดยรัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคในชุมชน รัฐบาลจะใช้น้อยลงและจะช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถอาศัยอยู่ในที่เดิมซึ่งมีความเป็นชุมชน ใกล้แหล่งงาน การคมนาคมสะดวก ไม่เพิ่มภาระค่าใช้จ่ายที่อยู่อาศัยด้วยการต้องจ่ายค่าเช่าหรือเช่าซื้อที่แพงขึ้น โดยผู้อยู่อาศัยสามารถมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ทั้งยังสามารถเพิ่มคุณภาพที่อยู่อาศัยที่มีอยู่แล้วโดยไม่ต้องลงทุนมากนัก และยัง

ทำได้จำนวนมาก รวดเร็วกว่าการสร้างใหม่ ธนาคารโลกมีส่วนสนับสนุนแนวทางการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม (Slum Upgrading) ผ่านการให้เงินกู้ เช่น ในฟิลิปปินส์ มีการใช้เงินกู้จากธนาคารโลกปรับปรุงชุมชนทอนโด ซึ่งเป็นชุมชนแออัดขนาดใหญ่กลางเมืองมนิลา ผสมผสานกับการสร้างเมืองใหม่ รวมทั้งการรื้อย้ายชุมชนไปสร้างในที่ใหม่ หรือการปรับปรุงชุมชนที่อินโดนีเซีย อินเดีย ศรีลังกา เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทย การเคหะฯ ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกทำการสำรวจชุมชนในกรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2519 พบชุมชนทั้งสิ้น 108 ชุมชน และมีการเลือกชุมชนที่จะเป็นตัวอย่างทำการปรับปรุง 5 ชุมชนได้แก่ กิ่งเพชร (ซึ่งแบ่งเป็น 3 โครงการได้แก่ วัดพระยาหยั่ง บ้านครัว เจริญผล) วัดใหญ่ศรีสุพรรณ วัดสร้อยทอง วัดประดิษฐาราม และศรีภูมิ การเคหะฯ จึงได้ตั้งฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัดขึ้น และเริ่มดำเนินโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด ตั้งแต่ ปี 2520 เป็นต้นมา ในช่วงนั้นการปรับปรุงชุมชนแออัดในประเทศไทยเป็นเรื่องใหม่ ยังไม่มีความรู้และประสบการณ์ และไม่มีความรู้เรื่องชุมชนมากพอ การปรับปรุงเน้นการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคในชุมชนโดยไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงในที่ดิน และการปรับปรุงตัวบ้าน การปรับปรุงชุมชนแออัดระยะแรกจะเน้นการก่อสร้างทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ศูนย์ชุมชนการปรับปรุงระบบไฟฟ้า ประปาภายในชุมชน โดยสถาปนิก วิศวกรของการเคหะฯ เป็นผู้ออกแบบ แล้วจ้างผู้รับเหมาดำเนินการ การเคหะฯ จึงกลายเป็นผู้ดูแลกระบวนการปรับปรุงทั้งหมด โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมผ่านคณะกรรมการชุมชน นับเป็นครั้งแรกที่ชาวชุมชนเริ่มมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตน

ในปี 2522 ธนาคารโลกให้เงินกู้ระยะที่ 2 เพื่อเร่งรัดการปรับปรุงชุมชน ในช่วงแรกมีความพยายามจากธนาคารโลกที่จะให้ชาวชุมชนจ่ายเงินค่าปรับปรุงชุมชน (cost recovery) แต่ถูกต่อต้านจากชาวชุมชน รัฐบาลจึงตั้งงบประมาณจ่ายคืนเงินกู้ธนาคารโลก และได้ตั้งงบประมาณอุดหนุนการปรับปรุงชุมชนผ่านการเคหะฯ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การปรับปรุงชุมชนแออัด

กลายเป็นงานพัฒนาที่อยู่อาศัยอีกประเภทหนึ่งของการเคหะฯ โดยใช้วิธีตั้งงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลต่อเนื่องจนถึงปี 2555 รวมชุมชนแออัดที่ได้รับการปรับปรุงโดยการเคหะฯ 233,964 หน่วย

การเปลี่ยนแปลงแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดด้วยการปรับปรุงชุมชนแทนการไล่รื้อเป็นการยอมรับชุมชนแออัดที่มีอยู่ว่าเป็นที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง ส่งผลให้ชาวชุมชนมีสภาพการอยู่อาศัยดีขึ้นมีสาธารณูปโภคที่จำเป็น มีการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่เห็นได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ชาวชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ การปรับปรุงชุมชนแออัดได้กลายเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับชาติที่ได้รับการยอมรับ ทำให้หน่วยงานระดับนโยบายและหน่วยงานพัฒนาอื่นๆหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนแออัด ทั้งยังได้รับงบประมาณสนับสนุนแยกจากโครงการที่อยู่อาศัยทั่วไป อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงชุมชนของการเคหะฯ เน้นการปรับปรุงในชุมชนที่ปลอดภัยจากไล่ที่และเจ้าของที่ดินยินยอมให้มีการปรับปรุง จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินและความมั่นคงในการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในระยะยาว บางชุมชนถูกเจ้าของที่ดินขึ้นค่าเช่าหลังการปรับปรุง ขณะที่การไล่รื้อชุมชนยังคงเกิดขึ้นตามกระแสการพัฒนาเมืองไม่เว้นแม้ชุมชนที่การเคหะฯเข้าไปปรับปรุงแล้ว อันที่จริงหากปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยไม่ได้รับการแก้ไข ชุมชนแออัดทุกแห่งอาจจะถูกไล่ที่ได้ทุกเมื่อ ซึ่งจะส่งผลให้ที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยถูกทำลาย สภาพการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยทรุดโทรมลง เกิดชุมชนใหม่ ๆ ที่ต้องแก้ไขปัญหาอย่างไม่สิ้นสุด

2.3 การปรับปรุงชุมชนตามโครงการฟื้นฟูนครและโครงการ Land-sharing

แม้การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดจะพัฒนามาสู่การปรับปรุงชุมชนแทนการไล่รื้อ และมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าการปรับปรุงชุมชนโดยไม่เปลี่ยนโครงสร้างความมั่นคงในที่ดิน คงพัฒนาสภาพการอยู่อาศัยเดิมเพียงอย่าง

เดียว อาจไม่ใช่แนวทางที่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจได้เพิ่มความต้องการใช้ที่ดินในเมืองอย่างมหาศาล และส่งผลกระทบต่อการใช้ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตั้งแต่ช่วงปี 2525 เป็นต้นไป เศรษฐกิจของไทยอยู่ในช่วงขาขึ้น ทำให้เกิดความต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางธุรกิจ การก่อสร้างศูนย์การค้า การพัฒนาสังหาริมทรัพย์ ขณะที่รัฐบาลต้องเร่งรัดการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนา ได้แก่ระบบการขนส่ง การก่อสร้างถนนทางด่วน การขุดลอกคูคลองเพื่อการระบายน้ำ ฯลฯ การพัฒนาดังกล่าว ก่อให้เกิดกระแส การไล่รื้อชุมชนครั้งใหญ่ จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติโดยสำนักงานปรับปรุงชุมชนแออัดเมื่อปี 2524 พบว่ามีชุมชนที่ถูกไล่รื้อในระยะต่าง ๆ ถึง 129 ชุมชน 37,530 ครอบครัว ผู้เดือดร้อนประมาณ 210,000 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 38 ของชุมชนแออัดขณะนั้น⁹ ในการสำรวจได้มีการจัดกลุ่มการไล่รื้อในระยะต่าง ๆ เช่นมีข่าวลือ หยุตเก็บค่าเช่า แจ้งให้ผู้อยู่อาศัยย้ายออก ส่งฟ้อง บังคับคดี จนถึงการบังคับรื้อย้ายด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น วางเพลิง ใช้กำลังบุกรื้อบ้านเป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าการไล่รื้อเกิดขึ้นในที่รัฐมากกว่าที่ดินเอกชน โดยประมาณร้อยละ 65 อยู่บนที่ดินของรัฐ และร้อยละ 22 อยู่บนที่ดินของเอกชน การไล่รื้อชุมชนเป็นเหตุให้จำนวนที่พักอาศัยของของคนจนลดน้อยลง ในขณะที่การอพยพเข้ามาหางานทำของคนชนบทไม่ได้ลดลง แต่เพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันการกักตุนที่ดินของนักลงทุนทำให้ผู้มีรายได้น้อยหมดโอกาสที่จะหาที่ดินเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย เช่นแต่ก่อน ส่งผลให้เกิดวิกฤติด้านที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง ผู้ถูกไล่รื้อมีทางเลือกไม่มากนัก ถ้าไม่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่ นอกเมืองที่การเคหะฯจัดหาให้ ก็จำเป็นต้องหาที่อยู่ใหม่ใกล้แหล่งงาน ราคาถูก สภาพความเป็นอยู่และสาธารณูปโภคเป็นเรื่องรองลงไป

ส่วนหนึ่งต้องบุกรุกที่ดินว่างซึ่งไม่ทราบว่าเป็นเจ้าของ บ้างต้องเช่าห้องพักราคาถูกในชุมชนหรือเช่าที่ดินสร้างบ้านในชุมชนที่แออัดอยู่แล้ว ทำให้ชุมชนแออัดยิ่งขึ้น บ้างก็บุกรุกอาศัยอยู่ในที่สาธารณะลับตาคน เช่นใต้สะพาน ซอกตึก ทำให้เกิดชุมชนขนาดเล็กกระจายอยู่ทั่วไป เรียกกันในสมัยนั้นว่า “ชุมชนดาวกระจาย” ความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย ทำให้คนจนไม่กล้าลงทุนในที่อยู่อาศัย เพราะมีความเสี่ยงต่อการถูกไล่รื้อ บางคนมีประสบการณ์ในการถูกไล่รื้อหลายครั้ง ทำให้ชีวิตในเมืองที่เพิ่งตั้งต้นถูกทำลาย ขาดโอกาสที่จะพัฒนาชีวิตให้ดีขึ้นจากการสำรวจพบว่า การถูกไล่รื้อนับเป็นวิกฤตการณ์ที่คุกคามผู้มีรายได้น้อยในเมืองมากที่สุด

เมื่อปี 2525 การเคหะฯได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ตั้งศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ โดยความร่วมมือระหว่างการเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่งเนเธอร์แลนด์ (Institute for Housing Studies) ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยฯ เป็นหน่วยที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองอย่างหลากหลายมากขึ้น เช่น การสัมมนาระหว่างประเทศ เรื่อง บ้าน ที่ดิน และผู้ยากไร้ (Land for Housing the Poor) เมื่อปี 2525 ร่วมกับสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) มีการนำเสนอข้อมูล ผลการศึกษา บทความที่เกี่ยวกับการไล่ที่ชุมชนในกรุงเทพฯ ที่กระตุ้นความสนใจจากนักวิชาการ หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างมาก อันนำไปสู่คิดค้น ทดลองหาวิธีแก้ไขปัญหาไล่ที่อย่างหลากหลายมากขึ้น เช่น การทดลองแนวทางแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) ในการแก้ไขปัญหาการไล่รื้อ ทั้งในโครงการของการเคหะแห่งชาติและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้แก่ ชุมชนพระรามสี่ (ชุมชนเทพประทาน) สามยอด วัดลาดบัวขาว บ้านมนังคศิลา โครงการสำคัญโครงการหนึ่งที่ดำเนินการโดยศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยฯ การเคหะแห่งชาติคือ โครงการเช่าที่ ซึ่งเมื่อปี 2534 โครงการเช่าที่ ได้รับรางวัลเกียรติยศจาก UNHABITAT ในฐานะโครงการที่พัฒนาแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหา

⁹ Somsook Boonyabanha, Causes and Effects of Slum Eviction in Bangkok, นำเสนอในการประชุม Land for Housing the Poor, พ.ศ.2525.

ตารางที่ 2.1 รูปแบบการแก้ไขปัญหาตามแนวทางโครงการฟื้นฟูพื้นที่ดำเนินการขณะนั้น

วิธีการแก้ไขปัญหา	จำนวน ชุมชน	จำนวน ครอบครัว	หมายเหตุ
ให้ความมั่นคงในการปรับและ จัดระบบแปลงที่ดินใหม่ (Re-blocking)	1	63	ชุมชนขอยืมเงิน ชาวบ้านผู้เช่าเดิมมีสิทธิเป็น เจ้าของที่ดิน โดยการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ
แบ่งปันที่ดิน และก่อสร้างใหม่ (Land – sharing)	5	5,875	วัดลาดบัวขาว (67 หน่วย) คลองเตย (5,300 หน่วย) มนังคศิลา (200 หน่วย) สามยอด (158 หน่วย) เซ่งกี่ (150 หน่วย)
ย้ายชุมชนไปที่ใหม่ (Relocation)	2	390	ขอยุณยอยู่และที่อื่น ๆ ไปบางบัว (168ครอบครัว) คลองหัวลำโพง และอื่น ๆ ไปลาดกระบัง (222ครอบครัว)
รวม	8	6,328	

นอกจากการแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย ตามโครงการฟื้นฟูพื้นที่ดำเนินการแล้ว ยังมีองค์กรอื่นๆ
ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีคล้ายคลึงกัน ตัวอย่างดังนี้

ตารางที่ 2.2 รูปแบบการแก้ไขปัญหาตามแนวทางโครงการฟื้นฟูพื้นที่ดำเนินการ โดย องค์กรอื่นๆ

ชุมชน	จำนวน ครอบครัว	แนวการแก้ไขปัญหา	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
พระราม 4	800	การแบ่งที่ดินกัน โดยบริษัทก่อสร้างยอมที่จะ สร้างแฟลตให้ชาวบ้านทั้งหมด 800 หน่วยใน ที่ดินเดิม โดยแฟลตจะมีมาตรฐานสูงเท่าแฟลต พิบูลย์วัฒนา	- สนง.ทรัพย์สิน ๑ (เจ้าของที่ดิน) - บริษัทสหกรุงเทพพัฒนา (ผู้พัฒนาที่ดิน) - ชาวบ้านชุมชนพระราม 4 ในนามของสหกรณ์ - ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาคล
อินทามระ 10	100	ซื้อที่ดินจากเจ้าของที่คือ นพ.เจก ธนสิริแล้วมา แบ่งขายให้ชาวบ้านที่อยู่แบบ Re-blocking	- กรรมการชาวบ้าน - มูลนิธิอนุเคราะห์เด็ก (Redd-barna)
ชอยอ่อนนุช	70	ซื้อที่ดินใกล้กับที่ถูกไล่แล้วสร้างชุมชนใหม่	- กลุ่มชุมชนสัมพันธ์ - องค์กรชาวบ้าน
ชุมชน ช. พานิชย์	100	ซื้อที่ดินใหม่ร่วมกันแล้วย้ายไปที่ใหม่	- กลุ่มชาวบ้าน - กลุ่มชุมชนสัมพันธ์
ชอยวัดเทพ ลีลา	100	ซื้อที่ดินไว้รอปัญหาการที่ชาวบ้านถูกไล่รื้อแล้ว หาที่ไปไม่ได้	- ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาคล

ที่ดินและการเงินชุมชน เพื่อการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยในเมือง ทำให้รูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยด้วยวิธีแบ่งปันที่ดินเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญ นอกจากการค้นคว้า ทดลองแนวทางใหม่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองแล้ว ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยฯ ยังจัดโครงการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย เช่น การเงินเคหะการ การปรับปรุงชุมชนแออัด การบริหารการก่อสร้าง ฯลฯ ผู้ที่เข้ารับการอบรมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่การเคหะฯ และหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งนักพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ การศึกษาดูงานภายในประเทศแล้ว ยังมีการศึกษาดูงานต่างประเทศด้วย เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย พม่า อินเดีย ฯลฯ นับเป็นการผลิตบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยครั้งสำคัญต่อเนื่องถึงสามปี ซึ่งผู้ที่ผ่านการอบรมเหล่านี้ได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ตามบทบาทของตนในหน่วยงานต่างๆ ในเวลาต่อมา ขณะนั้น ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติคือ นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ (พ.ศ. 2524-2526) ผู้ว่าฯ ท่านนี้มีนโยบายแก้ไข ปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนในเมืองด้วยการปรับปรุงชุมชนแทนการไล่รื้อ มีการเปลี่ยนคำเรียกแหล่งเสื่อมโทรมหรือสลัมเป็นชุมชนแออัด และเปิดกว้างสำหรับการพัฒนาแนวทางใหม่ ๆ ในการปรับปรุงชุมชนในที่เดิม โดยริเริ่มโครงการฟื้นฟูนครซึ่งเสนอรูปแบบการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในที่ดิน และปรับปรุงรูปแบบการอยู่อาศัยในที่ดินเดิมหรือที่ดินใหม่หลายรูปแบบ เช่น การปรับผังชุมชนเดิม (Reblocking) การก่อสร้างใหม่ (Reconstruction) การแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) หรือการรื้อย้ายชุมชนไปที่ใหม่ (Relocation) โครงการฟื้นฟูนครนับเป็นพัฒนาการแก้ไข ปัญหาชุมชนแออัดที่สำคัญ และนับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงในระยะต่อไป ชุมชนที่ได้รับการพัฒนาตามโครงการฟื้นฟูนครได้แก่ชุมชนซอยสีน้ำเงิน ชุมชนวัดไผ่ตัน ชุมชนบางบัว ชุมชนวัดลาดบัวขาว โครงการฟื้นฟูนครร่วมเกล้า-ลาดกระบัง เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแนวทางโครงการฟื้นฟูนครที่ดำเนินการขณะนั้นมีดังนี้

3. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน และขบวนการชุมชนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาไล่ที่

3.1 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนนับว่ามีส่วนสำคัญ ในการสนับสนุนให้ชุมชนเริ่มการพัฒนาด้วยตนเอง ด้วยการรวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหาพื้นฐานของตนเอง เช่น น้ำ-ไฟ เด็ก อาชีพ สวัสดิการ ฯลฯ เชื่อมโยงไปสู่การสร้างกลุ่มองค์กรชุมชนและเครือข่าย เพื่อให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาที่ยากขึ้น เช่น ปัญหาไล่ที่ ด้วยการสร้างกระบวนการเจรจาต่อรอง การผลักดันระดับนโยบาย เป็นต้น

ก่อนปี 2511 แทบไม่มีองค์กรเอกชนทำงานในชุมชนแออัด จนเมื่อปี 2511 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ลงไปศึกษาชุมชนคลองเตย และได้เผยแพร่ผลการศึกษาต่อสาธารณะ ทำให้สังคมได้รับทราบเรื่องราวของสลัมคลองเตย และเป็นที่น่าสนใจของสังคม เริ่มมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาช่วยพัฒนาชุมชนตามภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ โดยส่วนใหญ่ทำกิจกรรมเฉพาะด้าน เช่น ให้ทุนการศึกษา ฝึกอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน ยาเสพติด โรงเรียนเด็กอ่อนก่อนวัยเรียน การให้ความช่วยเหลือชาวบ้านที่ประสบไฟไหม้ในลักษณะของการสงเคราะห์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรทางศาสนา หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นักศึกษาตื่นตัวทางการเมืองและเริ่มเข้ามาทำงานกับชุมชนมากขึ้น ด้วยการสนับสนุนให้คนจนรวมตัวกันแก้ไขปัญหาของตนเอง การทำงานของนักพัฒนาเอกชนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนเกิดการเชื่อมโยงชุมชนเข้าด้วยกัน มีการให้ความรู้และข้อมูล เป็นพี่เลี้ยงให้ชาวชุมชนในการทำกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งหางบประมาณมาสนับสนุน ประกอบกับเมื่อปี 2517 คุรุประทีปผู้อาศัยและทำกิจกรรมพัฒนาในชุมชนได้รับคัดเลือกเป็นเยาวชนดีเด่นแห่งเอเชีย มีการถ่ายทอดเรื่องราวของคลองเตยและคุรุประทีป เผยแพร่ทั่วประเทศญี่ปุ่นและเมื่อคุรุประทีปได้รับรางวัลแมกไซไซได้จุดประกายความสนใจจากหน่วยงานสื่อมวลชน สาธารณะองค์กรจากภายนอก ให้สนใจเรื่องราวของชุมชนในทางบวกมากขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปทำงานในคลองเตย ได้แก่

มูลนิธิดวงประทีป องค์การนานาชาติเพื่อการพัฒนา
 มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย องค์กรเอกชนเหล่านี้มักได้รับ
 งบประมาณสนับสนุนจากต่างประเทศ



อภร วงษ์สังข์ ผู้นำอาวุโสของขบวนการชุมชนเล่าว่า
 “ตามสามีเข้ากรุงเทพฯมาตั้งแต่ปี 2508 มาอยู่แถวเขื้อ
 เพลิงพัฒนา ช่วงแรกไม่มีน้ำ ไม่มีไฟ อาศัยอาบน้ำที่
 บ้านพักคนงาน ปี 2523 การเคหะฯ เข้ามาปรับปรุง
 กายภาพ มีการเชิญตัวแทนชาวบ้านไปพูดคุย ที่เป็น
 ตัวแทนชาวบ้าน ไปคุยกับเคหะฯ ไม่มีการแต่งตั้งเป็น
 เรื่องเป็นราว การเคหะฯ ช่วยในการขอ น้ำ ขอไฟ ทำให้
 ชีวิตดีขึ้นหน่อย เรียกได้ว่าการเคหะฯ ช่วยให้ชาวบ้าน
 รู้จักพูดคุยรวมตัวกัน ฟอสเตอร์ ศุภนิมิต เข้ามาที่หลัง
 มาช่วยเรื่องให้ทุนเด็ก”



พี่สุปราณี แก้วเกตุ ผู้นำอาวุโสอีกคนหนึ่งในวงการ
 เล่าคล้าย ๆ กันว่า “เข้ามาอยู่ชุมชนเฉลิมอนุสรณ์ เรา
 ถูกมองว่าเป็นพวกบุกรุก ผิดกฎหมาย ขอตะเบียนบ้าน
 ไม่ได้ น้ำไฟก็ไม่มี จะติดต่อหน่วยงานก็ไม่ได้ เขียน
 หนังสือไม่เป็น ต้องจ้างเขียนคำร้อง เรียไรเงินกันบ้าน
 ละ 20 บาท พอได้ทะเบียนบ้านชั่วคราว ก็เริ่มขอ
 น้ำไฟ มิเตอร์รวมนะ”

**ตารางที่ 2.3 ลักษณะกิจกรรมขององค์กร
 พัฒนาเอกชนที่ดำเนินการมีดังนี้**

งานสร้างกลุ่มชาวบ้าน	70-100	ชุมชน
งานศูนย์เด็กเล็ก	40-50	ชุมชน
งานทุนการศึกษาเด็ก	20,000	ทุน
งานสร้างกลุ่มเยาวชน	10-20	กลุ่ม
กลุ่มออมทรัพย์	40	กลุ่ม
กลุ่มแม่บ้าน	20	กลุ่ม
ร่วมสร้างชุมชนใหม่	5-6	ชุมชน

**องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านชุมชน
 แอ๊ดในช่วงต้นอาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ดังนี้**

ก. ประเภทแก้ปัญหาเชิงสังคมสงเคราะห์
 ปัญหาความยากจน หรือปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะ
 เรื่อง เช่น ปัญหาเด็กเล็ก การศึกษา ทุนการศึกษา การ
 สงเคราะห์ผู้ยากลำบาก ผู้สูงอายุ ฯลฯ องค์กรเอกชนที่
 ทำงานด้านนี้ได้แก่ กลุ่มศูนย์กลางทเวา สมาคมร่วมกัน
 สร้าง ศูนย์พัฒนาบุคคล มูลนิธิดวงประทีป มูลนิธิเด็ก
 อ่อนในสลัม YMCA เป็นต้น

ข. ประเภทสนับสนุนการพัฒนาโดยชุมชน
 การรวมกลุ่ม การสร้างเครือข่าย เช่น กลุ่มชุมชน
 สัมพันธ์ มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย องค์กรอนุเคราะห์เด็ก
 องค์การนานาชาติเพื่อการพัฒนา ศุภนิมิต ฯลฯ วิธี
 ทำงานอาจเริ่มจากปัญหาที่จำเป็นเดือดร้อน ให้ชุมชน
 ร่วมคิด ร่วมจัดการ ผู้การสร้างกลุ่ม สร้างระบบการ
 ทำงานร่วมกันเป็นองค์กรชุมชนต่อไป

ทั้งนี้องค์กรที่มุ่งเรื่องกระบวนการแก้ไข
 ปัญหาของชุมชนและกระบวนการพัฒนาชุมชนผ่าน
 โครงการของชุมชนมีประมาณ 10 องค์กร และที่
 ดำเนินงานอย่างจริงจังเกี่ยวกับชุมชนแอ๊ดมีประมาณ
 5-6 องค์กร องค์กรพัฒนาฯ ที่ดำเนินงานต่อเนื่องเป็น
 ระยะเวลาานพอสมควร มักมีการปรับการทำงานไป
 ตามสภาพปัญหาและกระบวนการพัฒนา ที่หลากหลาย
 ของชาวบ้าน มีการเติบโตเปลี่ยนแปลงไปกับ
 กระบวนการกลุ่มของชุมชน มีลักษณะการทำงานที่
 ยืดหยุ่น ไม่เป็นทางการ ไปกับกลุ่มของชาวบ้าน เพื่อหา
 แนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกับกระบวนการของชุมชน
 เมื่อปี 2533 มีคนทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

ประมาณ 400-500 คน ประมาณครึ่งหนึ่งทำงานสนามร่วมกับชาวบ้าน มีชุมชนที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินกิจกรรมโดยตรงประมาณ 70-100 ชุมชน และเป็นงานเชิงประสานอีก 80-100 ชุมชน รวมชุมชนที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินโครงการทั้งสิ้นประมาณ 150-200 ชุมชน¹⁰

นอกจากนี้ยังเป็นงานช่วยเหลือด้านกฎหมายปราบปรามยาเสพติด-เอดส์ ส่งเสริมอาชีพและรายได้ งานด้านสุขภาพอนามัย ฯลฯ

เมื่อมองในภาพรวมแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของกลไกพัฒนาชุมชนเมืองที่สำคัญกว้างขวางและหลากหลายทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เป็นที่พึ่งของประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีปัญหาเดือดร้อนในลักษณะต่างๆ มีส่วนในการสร้างกระบวนการพัฒนาของชาวชุมชนขึ้นอย่างมีคุณภาพและกว้างขวาง ช่วยอุดช่องว่างการแก้ไขปัญหาที่เงื่อนไขการทำงานของหน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถดำเนินการได้ สร้างพลังให้กลุ่มองค์กรชาวบ้าน สร้างรูปแบบและแนวทางการพัฒนาใหม่ๆ ในสังคม อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐเท่าที่ควร เพราะรัฐยังไม่ตระหนักถึงศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะกลไกหนึ่งในการพัฒนา

¹⁰ สมสุข บุญยะบัญชา, บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนในงานพัฒนาชุมชนแออัด (เอกสารอัคราเสนา)

3.2. การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โดยขบวนชุมชน

การรวมตัวของชาวบ้านเกิดขึ้นก่อนการจัดตั้งกรรมการชุมชนอย่างเป็นทางการเมื่อปี 2525 เป็นการรวมตัวกันหลวม ๆ ตามธรรมชาติ มีการตั้งตัวแทนเฉพาะกิจขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง เมื่อแก้ปัญหาหนึ่งได้ชาวบ้านก็มีประสบการณ์และมีกำลังใจทำอย่างอื่นต่อไป เกิดการพัฒนาเป็นลูกโซ่ เช่น ทำสะพานทำทางเดินเท้าในชุมชน ขยะเปียกบ้านชั่วคราว ตั้งศูนย์เด็กเล็ก รวมถึงต่อต้านการไล่ที่ ในปี 2525 กทม. และการเคหะฯ ได้ร่วมกันจัดตั้งกรรมการชุมชนอย่างเป็นทางการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัวแทนของ

ชาวบ้านในการปรับปรุงพัฒนาชุมชนร่วมกับหน่วยงาน มีระบบเลือกตั้งกรรมการชุมชน การมีกรรมการชุมชนเป็นการรับรองการมีอยู่ของชุมชนจากหน่วยงานซึ่งเป็นก้าวใหม่ของชาวชุมชน ทำให้ชาวชุมชนมีความเชื่อมั่นในตัวเองมากขึ้นจากผู้ไม่มีสถานะเป็นผู้มีสถานะตามกฎหมาย ได้เข้าใจและเรียนรู้ถึงสิทธิและศักยภาพของตน ได้เรียนรู้ถึงความสำคัญของการรวมกลุ่ม มีตัวแทนในการเรียกร้องสิทธิของตน ทำให้ชาวชุมชนรู้สึกว่าการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสามารถเกิดได้โดยชาวบ้านเอง



นิตยา พร้อมพอชื่นบุญ เล่าถึงประสบการณ์กรณีของคลองเตยว่า “หน่วยงานที่ลงมา ช่วยให้เกิดการรวมตัวกัน ช่วงแรกเราต้องต่อสู้กับการไล่ที่ การเรียกร้องขอสาธารณูปโภค มีการเลือกตั้งหย่อนบัตร มีผู้นำที่ต้องรับผิดชอบชุมชนของตัวเอง พอมีกรรมการก็เริ่มขอน้ำ ขอฟไฟ ขอนอนขอนี่ เราจนได้โทรศัพท์เครื่องแรกดีใจกันมาก”

การไล่ที่ขนานใหญ่ช่วงปี 2524-2525 ทำให้ชาวชุมชนรวมตัวกันอย่างกว้างขวางและมีเป้าหมายร่วมชัดเจนเพื่อป้องกันการไล่ที่ ได้มีองค์กรเอกชนลงไปทำงานร่วมกับชาวบ้านในพื้นที่ พร้อมกับการหาแนวทางแก้ไขปัญหาคารไล่ที่อย่างจริงจังจนก่อให้เกิดความร่วมมือเป็นเครือข่าย เกิดการหนุนช่วยระหว่างกัน เช่น สมาคมร่วมกันสร้าง มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย มูลนิธิดวงประทีป เป็นต้น ซึ่งการรวมตัวกันขององค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ ไม่ได้ดำเนินการเพียงหา

แนวทางแก้ไขปัญหาโล่รื้อเท่านั้น แต่ยังสนับสนุนให้ชาวชุมชน ทำกิจกรรมเชิงพัฒนาควบคู่ไปด้วย เช่น กิจกรรมศูนย์เด็กเล็ก การพัฒนาสภาพแวดล้อมในชุมชน การออมทรัพย์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของชาวบ้าน แต่ยังไม่กว้างขวางนัก

การใช้กำลังโล่รื้อจนเกิดความรุนแรงในชุมชนรัชดาภิเษก ชุมชนไฟสังโตะและชุมชนบางอ้อก่อให้เกิดการตื่นตัวอย่างมากของชาวชุมชน จึงเกิดการรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง เช่น การเกิดขึ้นของศูนย์รวมพัฒนาชุมชนแออัด ในปี 2529 เพื่อเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหาชุมชนที่ถูกไล่ที่

พันทิพย์ บุตรตาต ผู้นำอาวุโสอีกคนหนึ่งเป็นชาวนครนายกย้ายมาอยู่กับญาติ เมื่อแต่งงานจึงย้ายไปอยู่ที่ชุมชนช่องนนทรี ยานนาวา ถูกไล่ที่ทำถนนพระราม 3 แล้วถูกไล่ที่อีก ต้องย้ายไปอยู่ชุมชนเย็นอากาศ 2 การมีชีวิตผูกพันกับการไล่ที่ครั้งแล้วครั้งเล่าทำให้พันทิพย์เข้าใจและเห็นใจเพื่อนที่ถูกไล่ที่ และเข้าร่วมต่อสู้กับเพื่อนๆชุมชนอื่นๆที่ถูกไล่ที่อย่างเข้มแข็ง

“การโล่รื้อชุมชนช่วงนั้น ทั้งพร้อมใจ บางอ้อ รัชดา ทำให้ชาวบ้านรวมตัวกัน ที่แรกคือรัชดา ตอนแรกต่างคนต่างไป ค่าใช้จ่ายออกกันเอง พอหยุดได้ก็รู้สึกอึดอัด มีทองก็จ่านำเอาเงินไปช่วยเพื่อน ช่วงต่อมามีการต่อสู้เป็นระบบมากขึ้น ทีมที่มึนประสาน ทีมลุย ทีมกล้อง มีการจัดรูปขบวน เพื่อนมาเยอะทำให้มีกำลังใจ ชุมชนที่ต่อสู้แล้วชนะมักมีขบวนชาวบ้านหนุนหลังทำให้เกิดคำตอบมากบ้างน้อยบ้าง”

การเข้าร่วมเหตุการณ์จริงต่อสู้การไล่ที่ของชาวบ้าน เป็นเหมือนการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ อันเกิดจากการคิดค้นของชาวบ้าน แขนงนำไปสู่คุ้ยหาหรือออกแบกร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ ก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นขบวนเดียวกัน กระชับความสัมพันธ์ระหว่างกัน มีการช่วยวิเคราะห์ สรุปความรู้ บทเรียนข้อสรุปหนึ่งที่ได้จากการวิเคราะห์ร่วมกับนักพัฒนา คือ

“ปัจจัยที่ทำให้ขบวนชุมชนเข้มแข็งส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับผู้นำ ผู้นำยุคนั้นมีพีสังวาล พีสมศรี พีสุปราณี แม่เอ็ง ป้าร้อย ปู่ มารุต สังเวียน พี่อาภรณ์” เป็นต้น

ปัญหาการไล่ที่ชุมชนหลายแห่งในช่วงนั้นทำให้เกิดกระบวนการคัดค้านการไล่ที่ โดยมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ทำให้เกิดโครงการหลายโครงการที่เกิดจากการต่อรอง ให้เจ้าของที่ดินจ่ายค่ารื้อถอนพอได้ค่ารื้อถอน ชาวบ้านจะนำเงินค่ารื้อถอนไปซื้อที่ดินที่ชาวบ้านเลือก เช่น ชุมชนอ่อนนุช ชุมชนเสนาพัฒนา ชุมชนเย็นอากาศ ฯลฯ สามารถต่อรองได้ค่ารื้อถอน นำไปซื้อที่ดินใหม่และสร้างที่อยู่อาศัยร่วมกัน เกิดเป็นทางออกที่เจ้าของที่ดินเข้ามาร่วมรับผิดชอบโครงการที่อยู่อาศัยใหม่เป็นโครงการที่ชุมชนร่วมกันเป็นเจ้าของและร่วมกันบริหารจัดการ ความรู้และประสบการณ์เหล่านี้ ได้ถูกนำไปเชื่อมโยงกับความรู้จากโครงการฟื้นฟูนครของการเคหะบางส่วน

อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้ชาวบ้านสรุปบทเรียนว่า การเคลื่อนไหวในช่วงที่ผ่านมามีลักษณะไล่ตามปัญหา ทั้งปัญหาการโล่รื้อและสิทธิพื้นฐานถึงแม้ว่าจะทำให้ชาวชุมชนหลายแห่งได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราวทำให้เด็กได้เรียนหนังสือ และขยายผลไปสู่การมีสาธารณูปโภคชุมชน เช่น ไฟฟ้าประปา ทางเท้าภายในชุมชน จึงเกิดแนวคิดที่จะแก้ปัญหในระดับนโยบาย โดยเห็นว่าการมีกฎหมายคุ้มครองในเรื่องสิทธิที่อยู่อาศัยจะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด จึงได้รวมตัวกันเสนอร่าง พรบ. ชุมชนแออัดเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และความจำเป็นที่จะต้องมียกกองทุนชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจน

องค์การสหประชาชาติ ประกาศให้ปี 2530 เป็นปีที่อยู่อาศัยสากล โดยกำหนดให้วันจันทร์แรกของเดือนตุลาคมทุกปีเป็นวันที่อยู่อาศัยสากล ทำให้ชาวชุมชนตระหนักว่าปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเป็นปัญหาสำคัญระดับโลกและมีความมั่นใจในการเคลื่อนไหวมากขึ้น ในช่วงนั้นมีความพยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาการไล่ที่โดยองค์กรชุมชนจากขบวนการต่างๆ การเคหะแห่งชาติจึงจัดประชุมเสนอโครงการกองทุนที่อยู่อาศัยซึ่งรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณ

ประมาณจำนวน 119.5 ล้านบาท จัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาไล่ที่และสนับสนุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยผ่านการเคหะแห่งชาติแต่การเคหะฯนำเงินไปจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดทำโครงการเอง ทำให้ชาวชุมชนที่เดือดร้อนจากการไล่ที่ไม่มีโอกาสได้ใช้เงินก้อนนี้แต่อย่างใด

ในปี 2531 เกิดกรณีไล่รื้อชุมชนพร้อมใจ ทำให้ชาวบ้านได้รับบาดเจ็บรวม 25 คน เป็นชนวนให้เกิดการผลักดันจัดตั้งกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาไล่ที่ก้อนที่สอง จำนวน 250 ล้านบาท ในสมัยที่นายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็น รมว.มหาดไทย โดยให้กรมประชาสงเคราะห์ดูแล แต่ติดปัญหาขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความเชี่ยวชาญเรื่องชุมชนแออัดและขาดแคลงตัว จึงโอนไปให้การเคหะฯดูแล ในที่สุดเงินจำนวนนี้ก็ถูกนำไปจัดซื้อที่ดินเช่นเดียวกับกองทุน 119.5 ล้านบาท

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาเราอาจสรุปบทบาทและศักยภาพของชาวชุมชนในฐานะแกนหลักในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดได้ดังนี้

1. ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการแก้ไขปัญหา โครงการแก้ไขปัญหาที่มักเกิดจากความร่วมมือและการประสานบทบาทอย่างเหมาะสมระหว่างหน่วยงาน องค์กรพัฒนาเอกชนและชาวชุมชนรวมทั้งการประสานความร่วมมือที่ดีกับกลุ่มธุรกิจและเจ้าของที่ดิน เช่น ในโครงการคลองเตย ชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนเซ่งกี่ ชุมชนพระรามสี่ เป็นต้น โดยเฉพาะโครงการเกี่ยวกับที่ดิน-ที่อยู่อาศัย จะเห็นได้จากโครงการที่ประสบความสำเร็จว่า กลุ่มชาวบ้านที่เข้มแข็งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการประสานงาน เจรจาต่อรอง และดำเนินการพัฒนาต่อไป รัฐยอมปรับบทบาทให้ยืดหยุ่นและสนับสนุนแทนการสั่งการหรือวางแผนให้ รวมทั้งการประนีประนอมจากเจ้าของที่ดิน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ความรู้ในกระบวนการพัฒนาของชาวบ้าน

2. การแก้ไขปัญหาและการสร้างการพัฒนาโดยชุมชนเอง เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และสามารถพัฒนาต่อไปอย่างมั่นคงด้วยตนเอง เช่น

- การพัฒนาที่อยู่อาศัยใน โครงการคลองเตยที่

ต่อเนื่องมาจนถึงโครงการปลอดยาเสพติดและอื่น ๆ

- โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย ด้วยการแบ่งปันที่ดิน ในชุมชนบ้านมนังคศิลา ชุมชนเซ่งกี่ ชุมชนพระรามสี่ ซึ่งชาวบ้านเป็นแกนหลักในการจัดการด้านการเงิน การก่อสร้างจนแล้วเสร็จ

- โครงการสร้างชุมชนใหม่ เช่น ชุมชนกองขยะอ่อนนุช เสนาพัฒนาที่ชาวบ้านสามารถจัดการระบบการเงิน การเข้าอยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพอย่างต่อเนื่อง โครงการเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ความคิดที่ว่าชาวชุมชนแออัดไม่มีความสามารถจัดการกันเองได้ ไม่น่าเชื่อถือเรื่องการเงิน ไม่ซื่อสัตย์ ขาดความรับผิดชอบ ไม่เป็นความจริง ความจริงน่าจะอยู่ที่วิธีการและกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องมากกว่า

3. สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั้งสหกรณ์ที่อยู่อาศัยหรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนโดยกระบวนการของชุมชนเองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้จริง และมีความเป็นไปได้ในการใช้รูปแบบเหล่านี้สร้างพัฒนาการต่าง ๆ ร่วมกัน ชุมชนที่จัดตั้งสหกรณ์ได้สำเร็จในช่วงนั้นคือ ชุมชนพระราม 4 ชุมชนบ้านมนังคศิลา ใช้รูปแบบสหกรณ์เครดิตยูเนียน ชุมชนเซ่งกี่ และชุมชนร่วมใจพัฒนาใช้รูปแบบสหกรณ์ที่อยู่อาศัย

4. กลุ่มชาวบ้านที่มีการพัฒนาร่วมกัน จะมีความเข้มแข็งมากขึ้น มีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ และภาคีต่าง ๆ มากขึ้น ดังนี้

- มีรูปแบบ สหพันธ์-ศูนย์รวม 3-4 แห่ง ชาวบ้านมีกลุ่ม มีการประสานงานกัน มีการเรียนรู้ระหว่างกันมากขึ้น เป็นน้ำหนักสำคัญของการแก้ปัญหาด้วยชาวบ้านเอง

- ชุมชนสามารถติดต่อ ขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยใช้กลไกของคณะกรรมการ

- ปัญหาไล่ที่ที่ชาวบ้านเผชิญอยู่ กลุ่มชาวบ้านเท่านั้นที่แก้ไขด้วยการช่วยเหลือกัน

- มีกลุ่มออมทรัพย์เกิดขึ้นโดยกว้างขวาง เพื่อเตรียมการแก้ปัญหา แต่กลุ่มออมทรัพย์ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรเนื่องจากขาดการรองรับทั้งจากหน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง

- มีการพัฒนาอื่น ๆ เป็นสวัสดิการพื้นฐาน

ของชุมชน เช่น ศูนย์เด็กเล็ก โรงเรียน ศูนย์สุขภาพ ชุมชน ฯลฯ

พันทิพย์ เล่าว่า “ฟอสเตอร์เป็นองค์กรแรก ๆ ที่แนะนำให้ชุมชนตั้งกลุ่มออมทรัพย์ ตอนแรกชุมชนไม่สนใจ พอมีเรื่องไล่ที่เข้ามาก็สนใจ ออมทรัพย์สอนเราหลายอย่าง แต่การให้คนเอาเงินมาออมไม่ง่าย เริ่มแรกออมกันเจ็ดคน เอาเงินออมที่ได้ไปขอมอเตอร์ พอมีคนเห็นประโยชน์ก็เริ่มมีคนสนใจมาออมมากขึ้น ปัจจุบันมีเงินออมเป็นแสน ปลายปีแบ่งกำไรกัน 10% มีการประชุมสัญจร ได้เรียนรู้ สร้างคนได้มาก”

พิศุปรานี เล่าถึงประสบการณ์คล้าย ๆ กันว่า “ตอนแรกเราต้องทำความเข้าใจเยอะมาก กรรมการเป็นแค่คนดูแล สมาชิกต่างหากที่เป็นเจ้าของทุน เงินออมเอาไว้ทำอะไรบ้าง ส่งเด็กเรียนหนังสือ ให้สมาชิกปฏิบัติตามความเดือดร้อน แก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย พอมีเงินเราก็เริ่มต่อรองกับเจ้าของที่ หน่วยงาน การติดต่อกับหน่วยงานหรือคนข้างนอกทำให้เราฉลาดขึ้น เช่น เรื่องข้อมูล”

การเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายของกลุ่มออมทรัพย์ เกิดจากกลุ่มแม่บ้านชุมชนแออัดได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย (ACHR) ไปดูงานของกลุ่มมหิลามิลานที่ประเทศอินเดีย กลับมาป้าร้อยเป็นหัวเรือใหญ่ในการตั้งกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านศูนย์รวม ช่วงแรกออมกัน 4 ชุมชนก่อน มีการออม 2 เรื่อง คือเรื่องที่อยู่อาศัยและการไล่ที่ ตอนนั้นนักพัฒนาจากองค์กรเอกชนที่ทำงานร่วมกับชุมชนไม่เห็นด้วย เพราะคิดว่าไม่มีประโยชน์และจะทำให้ชาวบ้านชุมชนอ่อนแอลง ประมาณปี 2534-2535 เกิดเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ที่คลองเตย โดยเน้นการออมเพื่อที่อยู่อาศัยเพราะช่วงนั้นคลองเตยมีการไล่ที่ค่อนข้างบ่อย ต่อมามีการขยายกิจการจัดตั้งสหกรณ์ข้าวสาร ช่วงปี 2539-2540 มีการไล่ที่ครั้งใหญ่ที่คลองเตย สมาชิกบางส่วนย้ายไปอยู่ที่วัชรพล พวกที่เหลือจึงออมกันใหม่

เราอาจสรุปพัฒนาการในช่วงที่ 2 นี้ว่า มีการขอรับการมีอยู่ของชุมชนแออัดว่าเป็นที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยด้วยการปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่งเริ่มจาก

การพัฒนาด้านกายภาพมาสู่การพัฒนาที่ผสมผสานทั้งด้าน กายภาพ สังคม เศรษฐกิจ โดยการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน มีกลุ่มบุคคล องค์กร นักพัฒนาเข้ามาทำงานพัฒนาชุมชนในเมืองมากขึ้น รวมทั้งนำทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาปรับปรุงชุมชนในด้านต่างๆ เกิดกรรมการชุมชนซึ่งมีบทบาทในการประสานงานระหว่างชาวชุมชนเอง และเป็นตัวแทนชุมชนในการประสานงานกับหน่วยงาน ทำให้เกิดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างคนจนเมืองและหน่วยงานของรัฐ



บทที่ 3

การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดย พชม. และ พอช. ช่วงก่อนโครงการบ้านมั่นคง

1 การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดย พชม.

1.1 สาเหตุและปัจจัย ที่นำไปสู่การเกิดกองทุน พัฒนาคนจนในเมืองและการจัดตั้ง พชม.

การจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ในปี 2535 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของแนวทางการทำงานที่เน้นการสนับสนุนให้ชุมชนเป็นแกนกลางและเจ้าของการพัฒนา โดยใช้กองทุนพัฒนาคนจนในเมือง เป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนาโดยชุมชน ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในปี 2543 ทั้งนี้ อาจสรุปเหตุปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การจัดตั้ง พชม. และ พอช. ได้ 6 ประการ ดังนี้

1.) ด้านเศรษฐกิจและฐานะการเงิน ของประเทศ ในช่วงปี 2530-2533 เป็นช่วงที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นสูงมาก โดยอัตราการเติบโตเฉลี่ยปีละ 7% มีการปรับราคาประเมินที่ดินเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมนิคมในการทำนิติกรรมใหม่ รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในช่วงปัญหาวิกฤติราคาน้ำมัน ซึ่งเป็นช่วงที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายประหยัดค่าใช้จ่าย ทำให้มีเงินคงคลังสะสม ฐานะการเงินการคลังของประเทศมั่นคงขึ้น

2.) ตั้งแต่ช่วงปี 2525-2530 ได้เกิดองค์กรชุมชนที่มีกลุ่มออมทรัพย์มากขึ้น มีการรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ มีการระดมการออมหรือกองทุน เพื่อเป็นกลไกของชาวบ้านเองในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในลักษณะ โครงการที่ชาวบ้านเป็นผู้คิดและบริหารจัดการด้วยตนเอง เช่นสหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา สหกรณ์เคหสถานชุมชนแข่งกีชุมชนอ่อนนุช ฯลฯ นอกจากการรวมกลุ่มในระดับ

ชุมชนแล้ว หลายกลุ่มได้รวมกันเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชน ได้แก่ ศูนย์รวมพัฒนาชุมชนแออัด สหกรณ์ชุมชนพระนครธนบุรี จำกัด สหกรณ์ชุมชนร่วมใจพัฒนา ฯลฯ องค์กรเครือข่ายเหล่านี้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยชุมชนมีส่วนร่วม ซึ่งเริ่มตั้งแต่การผลักดัน กองทุนแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย 119 ล้านบาท (ปี 2531) กองทุนฉุกเฉินเพื่อแก้ปัญหา คนจนเมือง 250 ล้านบาท (ปี 2533) และกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง (ปี 2535)

3.) ในด้านการเมือง และนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มองว่า กลุ่มคนจนในเมืองเป็นแรงงานสำคัญในการผลิตและบริการ จึงควรได้รับการบริการสังคมตามสมควร และควรได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม การมีกองทุนจะช่วยส่งเสริมพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานของคนจนในเมืองให้ดีขึ้น

ในช่วงที่มีการอนุมัติจัดตั้งกองทุน เป็นช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้แต่งตั้งหลังจากการยึดอำนาจของทหาร เป็นรัฐบาลที่มีการบริหารสมัยใหม่ มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น รวมทั้งแนวคิดเรื่องการเงินการคลังเพื่อสังคม ซึ่งได้มีความพยายามจัดตั้งกองทุนหลายกองทุน เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ประกอบกับขณะนั้น ดร.ไพจิตร เอื้อทวิกุล เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ในช่วงที่มีการศึกษาเรื่องกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งต่อมาท่านได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายฯ อานันท์ ฯ ทำให้การรับรู้ เข้าใจและเห็นความสำคัญของเรื่องนี้มีความต่อเนื่อง ทำให้การอนุมัติโครงการเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องอิงกับการเมือง

4.) ความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกใหม่เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจน และที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ น้อย ในช่วงดังกล่าวสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับคนจนในเมืองรุนแรงมากขึ้น ชุมชนแออัดถูก

โล่หรือเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความต้องการใช้ที่ดินในเมืองเพื่อธุรกิจการค้าของเอกชน และการพัฒนาสาธารณูปโภคของรัฐ การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของการเคหะฯสามารถรองรับได้บางส่วน โดยการสร้างความมั่นคงในลักษณะ การย้ายชุมชนไปอยู่ที่ใหม่ (Relocation) แต่ชุมชนที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่ มักมีปัญหาในเรื่องการประกอบอาชีพ รายได้ไม่เพียงพอที่จะผ่อนชำระค่าเช่าซื้อได้ การมีกองทุนสนับสนุนการพัฒนาอาชีพจะช่วยเสริมการดำเนินงานของการเคหะฯอย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาที่ละชุมชนด้วยวิธีเดิมๆ และกลไกที่มีอยู่ดูเหมือนจะไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขใหม่เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนในเมือง อย่างมีประสิทธิภาพ รอบด้าน

5.) กระบวนการศึกษาโครงการกองทุนพัฒนาคนจนเมือง ที่นำเสนอขออนุมัติจากรัฐบาล เป็นโครงการที่เกิดจากการศึกษาอย่างมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย (Participatory Process) รวมทั้งชาวชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา จึงเป็นการศึกษาจากสภาพปัญหาตามความเป็นจริง แนวทาง รูปแบบมาจากประสบการณ์แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงตามบริบทของประเทศไทย ซึ่งหัวหน้าคณะศึกษาคือ อาจารย์ไพฑูริย์ วัฒนศิริธรรม เป็นผู้มีความรู้ประสบการณ์อย่างกว้างขวางทั้งด้านการเงิน การพัฒนา ทำให้สามารถนำเสนอผลการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

6.) ประสบการณ์จากต่างประเทศ ก่อนที่จะมีการศึกษาเรื่องกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง ได้มีการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย จากประเทศต่างๆ เช่น Grameen Bank ประเทศบังกลาเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนจนสามารถออมและชำระคืนได้ กลไกการเงินสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่ยืดหยุ่นและหลากหลาย สามารถทำให้คนจนระดับล่างเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาได้ หรือโครงการ Community Mortgage Program (CMP) ของฟิลิปปินส์ ได้ใช้กลไกการเงินในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างกว้างขวาง ฯลฯ นอกจากนี้ องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ESCAP

ได้รวบรวมกรณีตัวอย่างการใช้กลไกการเงิน ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยจากประเทศต่างๆ ออกเผยแพร่ (Guideline on Community Bases Housing Finance and Innovative Credit System for Low Income Households) รวมทั้งการไปศึกษาดูงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง และนักพัฒนาเอกชน

1.2 ความสำคัญของการใช้กองทุนชุมชนเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาคนจนในเมือง

ในบริบทการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในโลกสมัยใหม่ ระบบการเงินหรือระบบทุนเป็นเครื่องมือที่ยืดหยุ่น ทรงพลังในการสร้างโอกาสการพัฒนาต่างๆ ผู้มีทุนคือผู้ที่สามารถเข้าถึงการพัฒนาได้มากกว่า ยิ่งมีทุนมากยิ่งสร้างโอกาสการพัฒนาได้มาก แต่การกระจายทุน หรือโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อสร้างการพัฒนาที่เท่าเทียมสำหรับคนจนในชุมชนเมืองหรือชุมชนชนบทมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับคนร่ำรวยหรือแม้แต่คนชั้นกลางในเมือง การขาดโอกาสทางการเงินทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงการแก้ปัญหาของตนเอง รวมถึงความจำเป็นที่ต้องใช้ทุนเพื่อตอบสนองการมีวิถีชีวิตใหม่ๆ ในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

การที่คนจนเข้าไม่ถึงระบบการเงินและทุนที่มีอยู่ เป็นอุปสรรคสำคัญ ที่ส่งผลต่อความยากจนและขาดแคลน การมีกองทุนชุมชนจะช่วยคลายล็อกข้อติดขัดเหล่านี้และช่วยสนับสนุนให้ชุมชนสามารถเป็นแกนหลักในการพัฒนาตนเองได้ ดังนี้

- ชุมชนจะสามารถเข้าถึงทุนที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนได้อย่างหลากหลาย ทัวถึงและรวดเร็ว
- ทำให้ชาวชุมชน เกิดความสามารถในการพัฒนาทุน การจัดการด้านการเงินเพื่อการพัฒนาของชุมชนและครอบครัว ผ่านระบบกองทุนและการเงินเพื่อการพัฒนาโดยชุมชน
- เชื่อมโยงครอบครัวผู้มีรายได้น้อยให้ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มหรือชุมชนผ่านกระบวนการออมทรัพย์หรือกองทุนชุมชน

- สามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยรูปแบบต่างๆ ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

- ในอนาคตเมื่อมีการพัฒนาทุนและระบบการเงินการจัดการอย่างเข้มแข็งมากขึ้น ชุมชนจะสามารถเชื่อมโยงระบบการเงิน/ทุนของชุมชน กับทุนภายนอก เพื่อสร้างโอกาสการพัฒนาให้มากขึ้น

ด้วยแนวทางดังกล่าวนี้ ชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาชุมชนของตนเอง สามารถเริ่มจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ สร้างกองทุนชุมชน และเริ่มการพัฒนาของชุมชนได้เองโดยไม่ต้องรอใคร แต่เป็นผู้เลือกกำหนดตนเอง วางแผน จัดการร่วมกันเองได้ ซึ่งชุมชนจำนวนไม่น้อยสามารถเริ่มพัฒนาตามแนวทางนี้ได้พร้อมๆกัน

ก่อนการก่อตั้งกองทุนคนจนในเมืองและ พวม. มีการรวมตัวเป็นกลุ่มออมทรัพย์ของคนจนเมือง เพื่อเป็นทางออกโดยตรงในการสนองความต้องการแบบวันต่อวัน ของพวกเขาอย่างง่ายๆ ไม่ยุ่งยาก กิจกรรมการออมเป็นเครื่องมือที่เชื่อมโยงกลุ่มคนในชุมชนให้ทำงานร่วมมือกันในทุกเรื่อง ตั้งแต่การจัดการสินเชื่อไปจนถึงกิจกรรมการพัฒนาที่ซับซ้อน การออมทรัพย์และสินเชื่อเป็น ประตุที่นำไปสู่กระบวนการพัฒนาตนเองของชุมชนกับทรัพยากรภายนอก กองทุนคนจนเมืองจึงเป็นแหล่งทรัพยากรเพิ่มเติมที่สำคัญสำหรับชาวชุมชนในการพัฒนาตนเอง ก่อนปี 2535 ได้มีขบวนการออมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆอยู่ก่อนแล้วประมาณ 60 กลุ่ม¹¹ ดังนี้

1. กลุ่มที่มีสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นนิติบุคคล แล้ว ได้แก่ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย สหกรณ์ออมทรัพย์ ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย สหกรณ์เครดิตยูเนียน สหกรณ์เคหะสถาน สหกรณ์รถแท็กซี่ เป็นต้น

2. กลุ่มออมทรัพย์ ที่ยังไม่เป็นนิติบุคคล ได้แก่กลุ่มออมทรัพย์ที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานหรือองค์กรเอกชน เช่น สหชุมชน สหกรณ์พระนคร-ธนบุรี ท้องถิ่นฟอสเตอร์ให้การสนับสนุน กลุ่มแม่

¹¹ เอกสารกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง นำเสนอคณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พฤศจิกายน 2534.

บ้านศูนย์รวมพัฒนาชุมชนแออัด ที่มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยสนับสนุน กลุ่มออมทรัพย์ที่การเคหะฯและกทม.สนับสนุน

3. กลุ่มออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น ออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย ออมทรัพย์เพื่อต่อสู้การไล่ที่ ออมทรัพย์เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในชุมชน เช่น ค่าใช้จ่ายในบ้าน ซ่อมแซมบ้าน กลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มค้าข้าวสาร ร้านค้าชุมชน กลุ่มทำพรม เป็นต้น

4. สวัสดิการชุมชน เช่น ฌาปนกิจ ประกันรูปแบบต่างๆ

1.3 การจัดตั้งสำนักงานพัฒนา ชุมชนเมือง (พวม)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 รัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารโลก (Poverty Alleviation fund) โดยสภาพัฒนาฯ ได้ขอร่างกองทุนพัฒนาคนจนเมืองเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาให้กับคนจนในเมือง แต่ยังคงมีปัญหาในแนวทางและวิธีดำเนินการที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการ ซึ่งเป็นในลักษณะโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เน้นการออกแบบก่อสร้างโดยหน่วยงาน (Supply Side) มากกว่าการคำนึงถึงความต้องการของผู้อยู่อาศัย (Demand Side) ซึ่งยังไม่ตอบเป้าหมายของการพัฒนาคนจนในเมืองและชุมชนแออัดให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่มีเป้าหมายมุ่งเน้นแนวทางการพัฒนาที่ให้คนและสังคมเป็นตัวตั้ง โดยใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ ทุกฝ่ายจึงเห็นพ้องกันว่า การจัดตั้งกองทุนเมืองจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้กับคนจนในเมือง โดยมีการตั้งคณะทำงานศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนแออัดในประเทศไทยโดยอาจารย์ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม เป็นหัวหน้าคณะ การศึกษาครั้งนี้ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory Process) โดยดึงการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนโดยเชิญกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนจนในเมืองมาให้ความคิดเห็น มีการศึกษารูปแบบกองทุนต่าง ๆ ทั้งจากในและนอกประเทศโดยดูด้านศักยภาพ กระบวนการ ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยความสำเร็จ โดยมอง

ว่าการแก้ไขปัญหาไม่น่าจะแก้ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ควรแก้แบบผสมผสานทั้งในเรื่องที่อยู่อาศัย ความยากจน จึงนำมาสู่ความคิดว่าน่าจะสร้างกองทุนเพื่อเป็นเครื่องมือที่ยืดหยุ่น

ในการแก้ไขปัญหาให้คนจนเมืองอย่างรอบด้าน ผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนเมือง ได้นำเสนอต่อการเคหะแห่งชาติ และอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 และให้เปลี่ยนชื่อเรียกจาก“กองทุนพัฒนาคนจนเมือง” เป็น “โครงการพัฒนาคนจนในเมือง”และจัดสรรงบประมาณเป็นทุน ประเดิมหมุนเวียนจำนวน 1,250 ล้านบาท และเพื่อให้สามารถดำเนินการได้โดยเร็วจึงให้มีสถานะเป็นโครงการพิเศษภายใต้การเคหะแห่งชาติ โดยการเคหะฯ ออกข้อบังคับฉบับที่ 54 จัดตั้งหน่วยงานพิเศษชื่อ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองหรือ พชม. เพื่อดำเนินงานโครงการพัฒนาคนจนในเมือง โดยเป็นโครงการอิสระจากระบบปกติของการเคหะฯ ที่มีความคล่องตัวในการบริหารโครงการ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิในสัดส่วนใกล้เคียงกันรวมจำนวน 11 คน โดยมีผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติเป็นประธานคณะกรรมการฯ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ตัวแทนองค์กรชุมชนได้รับเลือกเป็นกรรมการ ทำงานร่วมกับตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐและผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งให้นายไพฑูริย์ วัฒนศิริธรรม เป็นกรรมการผู้จัดการสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองคนแรก เจ้าหน้าที่โครงการในช่วงต้นมีเพียง 5 คน และค่อย ๆ รับผิดชอบจากผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้อง และเนื่องจากการสร้างองค์กรและแนวทางการพัฒนาใหม่ที่มีชุมชนเป็นตัวตั้ง ในช่วงแรก ๆ จึงเป็นการบริหารอย่างมีส่วนร่วม รับรู้ ร่วมคิดร่วมทำ รวมทั้งต้องรับฟังความคิดเห็นและวิธีการจากชาวบ้านเป็นหลักในเกือบทุกเรื่องของการทำงาน เพื่อสร้างวัฒนธรรมของการทำงานขององค์กรที่ชุมชนเป็นหลักในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้น

อาจารย์ไพฑูริย์ได้กล่าวไว้ในบทสัมภาษณ์คุยเรื่องชีวิตธรรมดา เล่มที่ 1 หน้า 212 ดังนี้ “การทำงานครั้งนี้เป็นการบุกเบิกใหม่ในระดับประเทศ จุดสำคัญคือต้องเข้าถึงคนในชุมชน ทำแบบ Empowerment คือการเสริมพลังให้ชุมชนทำได้เอง จะต่างจากหน่วยงานรัฐที่จะมีลักษณะ ทำจากบนลงล่าง (Top-Down) ที่เข้าไปคิดให้ชุมชนทำมากกว่าให้ชุมชนคิดเองทำเอง” อาจารย์ไพฑูริย์ ดำรงตำแหน่งอยู่ 5 ปี (พ.ศ. 2535-3540) กรรมการผู้จัดการ พชม. ต่อจากอาจารย์ไพฑูริย์ คือนางสาวสมสุข บุญญะบัญชา ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งในทีมผู้ร่วมบุกเบิกศึกษาแนวทางการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคนจนในเมืองร่วมกับอาจารย์และเป็นผู้มีประสบการณ์การพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนโดยมีประสบการณ์จากการเคหะแห่งชาติและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองกรรมการผู้จัดการ พชม.

อาจกล่าวได้ว่า พชม. เป็นนวัตกรรมใหม่ในสมัยนั้น ที่มีรูปแบบการบริหาร โดยดึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคอื่นๆ เข้ามาร่วมในโครงสร้าง กลไกที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายองค์กร ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์กรรัฐอื่นๆ จากบทสัมภาษณ์คุณสมสุขฯ กรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้กล่าวไว้ในหนังสือ

อาจารย์ไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม กับการพัฒนา
ที่ชุมชนเป็นแกนหลัก หน้า 40 ว่า



“การตัดสินใจในระดับนโยบายในช่วงต้นมีความวุ่นวายพอสมควรมีความแตกต่างทางความคิด แต่ก็ใช้รูปแบบการประชุมหารือจนสุดท้ายก็หาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันกลายเป็นรูปแบบใหม่ในการจัดโครงสร้างกรรมการ ที่ให้คนจนกลุ่มเป้าหมายส่งตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นวิธีการสร้างประชาธิปไตยอย่างมีสมดุลของผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นการเรียนรู้จากจุดต่างอันนำไปสู่ความปรองดองในที่สุด” นวัตกรรมใหม่ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยตามแนวทางดังกล่าว ได้รับความสนใจจากหน่วยงานนานาชาติอย่างมาก ทำให้ พชม. ได้รับรางวัลเกียรติยศจากศูนย์การตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (UNCHS) เมื่อปี 2538 ในฐานะองค์กรที่สนับสนุนให้เกิดแนวทางใหม่ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาของชุมชนเอง”

1.4 บทบาทการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.)

1.4.1 การสนับสนุนการตั้งกลุ่มออมทรัพย์และสินเชื่อโครงการในช่วงแรก

พชม. จัดตั้งขึ้นในฐานะเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบการจัดการกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนและขบวนการชุมชนเมืองให้มีความเข้มแข็ง นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยใช้กระบวนการทางการเงินเป็นเครื่องมือสนับสนุนผู้มีรายได้น้อยในเมืองผ่านกระบวนการรวมกลุ่ม ออมทรัพย์และสินเชื่อ เพื่อให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม มีสภาพชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมดีขึ้น และสามารถพึ่งพาตนเองในที่สุด โดยมีปรัชญาความเชื่อในการทำงานว่า คนจนมีศักยภาพ และสามารถจัดการตนเอง ชุมชนและองค์กรชุมชนสามารถเป็นแกนหลักในการพัฒนา โดยมีหน่วยงานภาคีพัฒนาร่วมแรงร่วมใจทำหน้าที่สนับสนุนและพัฒนาร่วมกัน บทบาทการทำงานของ พชม. คือการขยายความรู้ ความเข้าใจ พัฒนาความสามารถในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ ทำให้ชุมชนมีความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนชุมชนและสนับสนุนสินเชื่อต่างๆ รวมทั้งการสนับสนุนให้ชุมชนสามารถร่วมกันทำงานได้อย่างเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ มีส่วนร่วม



ซึ่งได้มีการตั้งเป้าหมายการดำเนินงานใน
ระยะ 5 ปีแรก (2536-2540) ไว้ดังนี้

1) เกิดองค์กร
“เพื่อการออมทรัพย์และ สินเชื่อ”
ไม่น้อยกว่า 850 องค์กรในชุมชนเมือง

2) ชาวชุมชนเมืองไม่น้อยกว่า 120,000 คน
เรียนเป็นสมาชิก และใช้บริการของ
“องค์กรเพื่อการออมทรัพย์และสินเชื่อ”

3) ชาวชุมชนเมืองที่เป็นสมาชิกของ
“องค์กรเพื่อการออมทรัพย์และสินเชื่อ”
ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 สามารถมีอาชีพที่
แน่นอน มีรายได้ที่มั่นคงพอสมควร

4) พชม. มีมียอดสินเชื่อคงค้างที่ให้แก
“องค์กรเพื่อการออมทรัพย์และสินเชื่อ”
ไม่ต่ำกว่า 1,100 ล้านบาท

5) พชม. ได้รับการชำระคืนสินเชื่อ
ในอัตราไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ
ของสถาบันการเงินทั่วไป

6) พชม.สามารถเลี้ยงตัวเองได้ มีรายรับสูง
กว่าค่าใช้จ่าย มีกำไรสะสมพอสมควร และ
เจริญเติบโตต่อเนื่อง

7) พชม. สามารถแปรสภาพเป็นนิติบุคคล
เพื่อสามารถดำเนินงานได้อย่าง
มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว พชม. ได้ดำเนินการ
ดังนี้

1) ส่งเสริม จัดตั้งและพัฒนาความเข้มแข็ง
ของกลุ่มออมทรัพย์ใหม่ ทั้งในกทม.และภูมิภาค จัด
กระบวนการเรียนรู้ให้กลุ่มออมทรัพย์เดิม สหกรณ์
หรือองค์กรการเงินชุมชน ในรูปแบบอื่น ด้วยการ
สนับสนุนในด้านต่างๆ เช่นการบริหารจัดการ การทำ
บัญชี การบริหารสินเชื่อ การวางแผน การศึกษาดูงาน
ในพื้นที่

2) พัฒนาเครื่องมือและกลไกใหม่ๆในการส่ง
เสริมกลุ่มออมทรัพย์ ได้แก่ พัฒนาระบบกลุ่มย่อยใน
กลุ่มออมทรัพย์ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่ม
ให้กลุ่มย่อยเข้ามามีบทบาทในการแบ่งเบาภาระของ
กรรมการกลุ่มในการบริหารจัดการ ช่วยลดภาระของ
ประธานการใช้สินเชื่อของสมาชิกกลุ่ม ส่งเสริมการ
ออมทรัพย์รายวันเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ของ
คนจน ทำให้มีเงินหมุนเวียนในกลุ่มเร็วขึ้น กระจาย
เงินกู้ได้ทั่วถึง สมาชิกใกล้ชิดกันมากขึ้น เกิดการออมที่
ต่อเนื่อง มีระบบการบริหารจัดการ และนำไปสู่การ
ขยายกิจกรรมในการพัฒนาชุมชนในด้านอื่นๆที่หลากหลาย เช่น การพัฒนาอาชีพ รายได้ ที่อยู่อาศัย สภาพ
แวดล้อม สวัสดิการ ฯลฯ

3) พัฒนาเครือข่ายและขบวนการชุมชนเมือง
อย่างกว้างขวาง ด้วยการสนับสนุนกลุ่มระดับชุมชน
ให้รวมตัวกันเป็นเครือข่าย เพื่อให้เกิดการหนุนช่วย
แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ซึ่งมีทั้งเครือข่ายพื้นที่ เขต เมือง
เครือข่ายกิจกรรม การที่ชุมชนรวมตัวกันเป็นเครือข่าย
จะทำให้กิจกรรมต่างๆมีความหลากหลายขึ้น และ
เครือข่ายสามารถเป็นแกนกลางในการดำเนินกิจกรรม
พัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งและพัฒนาออม
ทรัพย์ การพัฒนาอาชีพและรายได้ การลดภาระและ
ติดตามการใช้สินเชื่อ การจัดสวัสดิการชุมชน การ
พัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ฯลฯ

4) การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนา พชม.
สนับสนุนการใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนา
โดยการให้สินเชื่อผ่านกลุ่ม/เครือข่ายเพื่อนำสินเชื่อไป
กระจายสู่สมาชิก หรือใช้ในการทำกิจกรรมพัฒนาโดย
กลุ่ม เช่น การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพ

การดำเนินงานช่วงแรกของ พชม. จะมีกระบวนการทำงาน เป็นรายชุมชนหรือรายโครงการ (Project Oriented) โดยสนับสนุนให้ชุมชนเมืองต่างๆ รวมตัวกันเป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสร้างกองทุนกลางของชุมชน เมื่อระบบการจัดการแสดงว่าสามารถบริหาร รับผิดชอบได้ระยะหนึ่ง (อย่างต่ำ 6 เดือน) ชุมชนสามารถเสนอขอใช้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาตามที่สมาชิกและกลุ่มเห็นว่าจำเป็น เพื่อสามารถแก้ปัญหาและสร้างโอกาสการพัฒนามากขึ้นหรือชุมชนใดเกิดปัญหาได้ที่ ชุมชนสามารถเจรจาต่อรองเรื่องที่ดินจนได้ข้อยุติ ก็สามารถขอใช้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยซื้อที่ดินหรือก่อสร้างบ้านร่วมกัน โดยจัดตั้งสหกรณ์เป็นกลไกนิติบุคคลของชุมชนในการพัฒนาที่

อยู่อาศัยร่วมกัน หรือกรณีที่มีความมั่นคงในที่ดินก็อาจรวมตัวกันขอใช้สินเชื่อปรับปรุงที่อยู่อาศัยร่วมกัน พชม. ได้ใช้การออมทรัพย์และสินเชื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการขยายขบวนการ โดยการเชื่อมโยงกลุ่มออมทรัพย์ที่มีอยู่เดิมพร้อมกับการสนับสนุนให้เกิดการตั้งกลุ่มออมทรัพย์ใหม่ ๆ ขึ้นในชุมชนเมืองต่าง ๆ การออมทรัพย์จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการขยายไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ เช่น การพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชน การพัฒนาอาชีพ ธุรกิจชุมชน สวัสดิการชุมชน เป็นต้น รวมทั้งสามารถรวมตัวกันขอใช้สินเชื่อ แก้ไขปัญหาหนี้สิน ปัญหาจำเป็นอื่นๆในครอบครัว พชม. จึงให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่องค์กรชุมชนหลากหลายประเภท ดังนี้

ตารางที่ 3.1 สินเชื่อประเภทต่าง ๆ ของ พชม. ในช่วงแรก

ประเภทสินเชื่อ	วัตถุประสงค์	อัตราดอกเบี้ย/ปี	
สินเชื่อหมุนเวียน	ใช้เป็นสินเชื่อหมุนเวียนสำหรับกลุ่มออมทรัพย์	10%	1 ปี
สินเชื่ออาชีพ	เป็นสินเชื่อระดับครัวเรือนหรือให้กลุ่มที่จะรวมตัวเพื่อทำธุรกิจร่วมกัน	8%	5 ปี
โครงการที่อยู่อาศัย (เป็นโครงการ)	สินเชื่อให้ชุมชนที่มีปัญหาเดือดร้อน เช่น ไฟไหม้ ไล่ที่ เพื่อซื้อที่ดินและสร้างที่อยู่อาศัย	3% สำหรับสินเชื่อต่ำกว่า 150,000 บาท 8% สำหรับสินเชื่อ 150,000-300,000 บาท	15 ปี
ที่อยู่อาศัย (ไม่เป็นโครงการ)	เพื่อซ่อมแซม ต่อเติมบ้านและสาธารณูปโภค	10%	5 ปี

ประเภทสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา รวมทั้งเงื่อนไข รายละเอียดต่างๆของสินเชื่อ มาจากข้อสรุปร่วมกันของคณะกรรมการซึ่งมาจากตัวแทนหลายฝ่ายที่มีมุมมองต่าง ๆ กัน (บางครั้งถึงกับตรงข้ามกัน) เช่นตัวแทนจากชุมชนต้องการให้อัตราดอกเบี้ยต่ำที่สุด ขณะที่ตัวแทนจากภาครัฐหรือภาคเอกชนมักมีความเห็นให้ยึดตามอัตราตลาด เพราะเกรงว่าถ้าอัตราดอกเบี้ยต่ำมากก็อาจถูกแทรกแซงจากตลาด หรือชาวบ้านอาจขอใช้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำจากกองทุนเพื่อนำไปปล่อยกู้ในอัตราตลาด หรือสูงกว่า อย่างไรก็ตาม

เนื่องจากสินเชื่อ พชม. เป็นสินเชื่อที่บริหารจัดการโดยชุมชน (Wholesale Loan) ทำให้ชุมชนสามารถบวกส่วนต่าง เพื่อเป็นค่าบริหารจัดการ หรือใช้เป็นทุนสำรองเพื่อการบริหารจัดการหรือการพัฒนาของชุมชน (ประมาณร้อยละ 2-4) แนวทางนี้ ทำให้อัตราดอกเบี้ยจาก พชม. ผู้ชุมชนต่ำกว่าอัตราตลาด เป็นรูปแบบของการกระจายการบริหารจัดการ และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการบริหารจัดการร่วมกันระหว่าง พชม.และองค์กรชุมชน โดยเฉพาะสินเชื่อที่อยู่อาศัยร้อยละ 3 ได้ผ่านการประชุมหารือกัน อย่างมาก

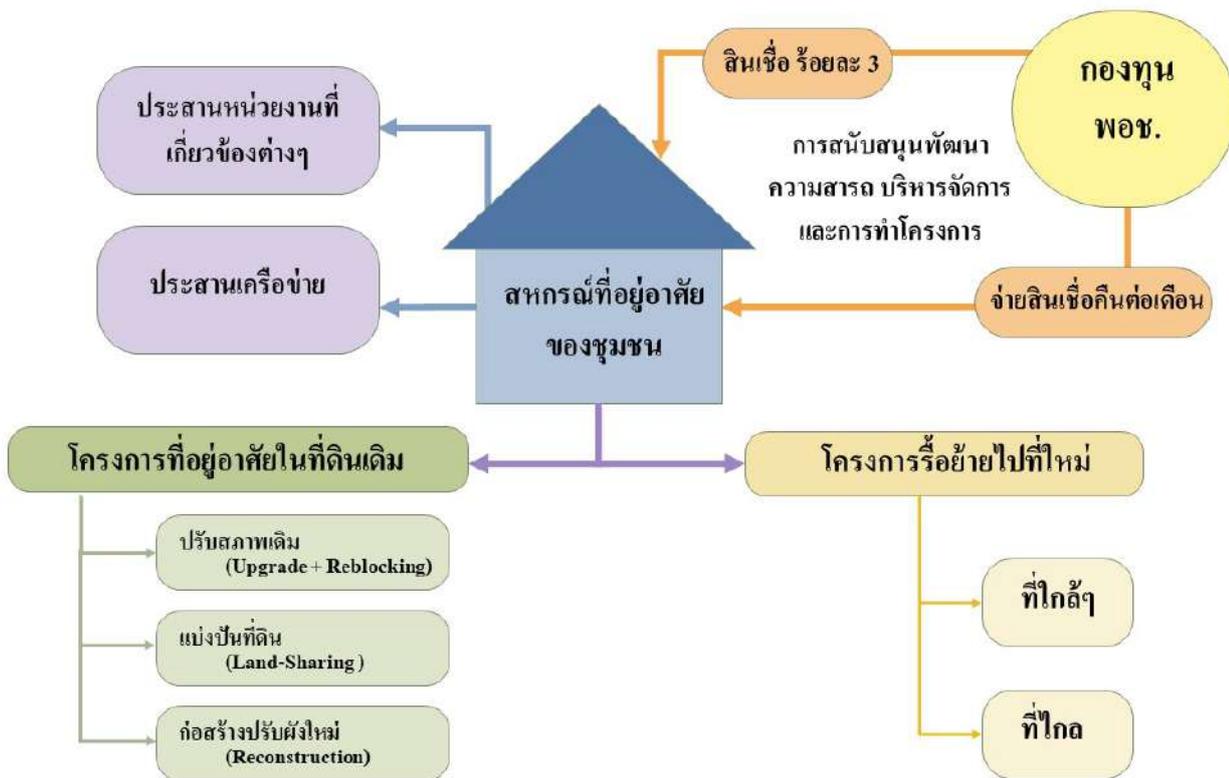
เนื่องจากเป็นปัญหาจำเป็นสำหรับชุมชนที่ถูกไล่ที่ ซึ่งต้องใช้สินเชื่อสูงกว่าสินเชื่อประเภทอื่น ๆ

1.4.2 การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โดย พชม.

พชม. สนับสนุนการแก้ไขปัญหา ที่อยู่อาศัย ของชุมชน โดยให้ชุมชนเป็นเจ้าของโครงการและบริหารจัดการโครงการร่วมกัน โดยพัฒนาจากความรู้ และรูปแบบ แนวทางการสนับสนุนจากโครงการที่เกิดขึ้นก่อนหน้าการจัดตั้งกองทุนคนจนในเมืองรวมทั้งศึกษาประสบการณ์ที่มีอยู่ในต่างประเทศ เช่น สหกรณ์ที่อยู่อาศัย (Housing Cooperative) โครงการสินเชื่อเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยชุมชน (Community Mortgage Program) ประเทศฟิลิปปินส์ โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัย (Grameen Bank) เป็นต้น

เพื่อเป็นแนวทางให้ชาวบ้านผู้เดือดร้อนหรือผู้ประสงค์จะทำโครงการที่อยู่อาศัยร่วมกัน ร่วมกันออมทรัพย์ สร้างระบบกองทุนชุมชน พัฒนาระบบบริหารจัดการร่วมที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ และขอใช้สินเชื่อจาก พชม. เพื่อใช้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามที่ตั้งรูปแบบเงื่อนไข ดังนี้

- ซื้อและพัฒนาที่ดินในที่เอกชน หรือที่ดินรัฐ ในชุมชนที่อยู่เดิมหรือในที่ดินใหม่ที่หาได้
- การก่อสร้างบ้าน/ที่อยู่อาศัย ตามรูปแบบที่สมาชิกในโครงการพอใจและสามารถจ่ายได้
- การพัฒนาที่จำเป็นเกี่ยวเนื่อง เช่นระบบสาธารณูปโภค สภาพแวดล้อม อาชีพ ที่จะทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น



ชุมชนที่มีปัญหาไล่ที่หรือมีความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยหรือกลุ่มห้องเช่าที่กระจายอยู่ ก็สามารถรวมตัวกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อสร้างกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกัน พร้อมๆกับการเจรจาแก้ไขปัญหาที่ดินในที่เดิมหรือหาซื้อที่ดินใหม่ จัดผังที่ดิน ออกแบบที่อยู่อาศัยใหม่หรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่เดิม สามารถ

เสนอขอใช้สินเชื่อที่อยู่อาศัยจาก พชม. เพื่อดำเนินโครงการ โดย พชม. จะให้สินเชื่อกับองค์กรหรือสหกรณ์ที่อยู่อาศัย (ในกรณีที่ชุมชนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ที่อยู่อาศัย) ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ชุมชนสามารถบวกส่วนต่างเพิ่มได้ร้อยละ 2 หรือ 3 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายและการพัฒนาของกลุ่ม

ดังนั้น ชุมชนผู้มีรายได้น้อยหรือชุมชนแออัดสามารถเริ่มต้นการแก้ไขปัญหาได้พร้อมๆกัน ด้วยการเริ่มตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสร้างวิธีการทำงานผ่านระบบกองทุน สินเชื่อ และเจรจาต่อรองเรื่องที่ดินหรือรูปแบบโครงการที่อยู่อาศัยต่างๆตามความเหมาะสมและความเป็นไปได้พร้อมๆกัน ในช่วงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อโครงการที่อยู่อาศัยของชุมชน พชม.ยังไม่ได้รับงบประมาณสาธาณูปโภคโดยตรงจากรัฐบาล ดังนั้น โครงการที่อยู่อาศัยแต่ละโครงการจึงต้องประสานขอใช้งบอุดหนุนสาธาณูปโภคจากการเคหะฯ โดยการเคหะฯออกแบบและให้ผู้รับเหมาดำเนินการก่อสร้าง เมื่อมีการทำโครงการบ้านมั่นคงในปี 2546 พอช.จึงได้รับงบอุดหนุนสาธาณูปโภคโดยตรง และสามารถกระจายให้องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างเอง

1.4.3 พัฒนาสู่การทำงาน เป็นเครือข่ายชุมชน

วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540-2542 ได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มออมทรัพย์และสินเชื่อของนครใน เมืองอย่างรุนแรงอัตราเงินค้ำชำระเพิ่มขึ้นจาก 1-2% ในปี พ.ศ. 2538 เป็น 7-8% ในระหว่างปี พ.ศ. 2541-2542 อีกทั้งหลายต่อหลายกลุ่มออมทรัพย์และสินเชื่อของชุมชนก็แทบจะล้มละลาย ดังนั้น ความเข้าใจที่ลึกซึ้งต่อกระบวนการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์และสินเชื่อ และการฟื้นฟูกลุ่มจึงเป็นสิ่งที่ต้องทำให้เกิดขึ้น และพร้อมๆกับต้องมีการเรียนรู้จากปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบทั้งหมดของ พชม. จึงถูกพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ความอ่อนแอของกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งขาดการสนับสนุนที่พอเพียงได้รับการเอาใจใส่อย่างดี ทั้งยังเกิดความต้องการที่จะหากลไกของชุมชนหรือผู้เกี่ยวข้องด้านการพัฒนาอื่นๆ ที่จะทำหน้าที่ในการสนับสนุนกลุ่มออมทรัพย์และสินเชื่อ นอกจากนั้น ยังมีการให้ความสำคัญในการหาทางที่จะทำให้ความรับผิดชอบในการจ่ายเงินคืน เป็นความรับผิดชอบที่เป็นส่วนรวมมากยิ่งขึ้นแทนที่จะเป็นความรับผิดชอบของชุมชนนั้นๆ ที่มีผู้นำชุมชนเพียงไม่กี่คนแต่ลำพังปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการหาแนวทางใหม่ในการทำงาน ได้มีการเชิญภาคี องค์กรต่างๆและชาวบ้านมา

ร่วมหารือหาข้อสรุปร่วมกันว่า อาจต้องใช้วิธีเชื่อมโยงองค์กรชุมชนทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย ในปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดมิติใหม่ทางการพัฒนาที่สำคัญเมื่อกลุ่มออมทรัพย์ทั่วประเทศได้พัฒนาไปสู่การสร้างเครือข่ายขึ้น โดยรวมกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันเข้าด้วยกันเป็นเครือข่ายพื้นที่ หรือร่วมกันในลักษณะของปัญหา เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่อยู่อาศัย ฯลฯ เป็นเครือข่ายเชิงประเด็นที่ก่อให้เกิดการหนุนช่วยซึ่งกันและกันในการทำงานอย่างเป็นระบบมากขึ้น โครงการที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ ตัวอย่างเช่น กิจกรรมการพัฒนาของชุมชน และโครงการสวัสดิการชุมชน เริ่มถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจและในการทำงานในลักษณะที่เป็นเครือข่ายมากขึ้น แนวทางใหม่นี้ได้แสดงให้เห็นว่ามีประสิทธิภาพอย่างมากที่จะนำโครงการต่างๆ ไปปฏิบัติโดยตัวชุมชนเองทั้งในเมืองและระดับประเทศ ด้วยแนวทางใหม่นี้ ชุมชนสามารถหาช่องทางติดต่อและดำเนินการอย่างต่อเนื่องสำหรับโครงการต่าง ๆ ได้เอง กระบวนการที่เป็นเครือข่ายดังกล่าวนี้ จะเคลื่อนไปสู่การจัดการกับประเด็นอื่นๆ ของชุมชนเมืองในเรื่อง โครงสร้างพื้นฐาน การจัดหาที่อยู่อาศัย การวางแผนชุมชน การศึกษา เศรษฐกิจชุมชน สุขภาพและสวัสดิการ ตัวอย่างเช่น

- ในปี 2542 สมาชิกเครือข่ายชุมชนใน กทม. สามารถประมวลการผลิตเครื่องแบบนักเรียนมูลค่า 30 ล้านบาท เครือข่ายเป็นผู้บริหารจัดการการผลิตโดยสมาชิกที่เชี่ยวชาญของชุมชนและยังได้รับมอบหมายให้ผลิตเหรียญที่ระลึกในกีฬาเอเชียนเกมส์ที่จัดขึ้นที่ กทม. อีกด้วย

- เครือข่ายช่วยประสานงานสนับสนุนการช่วยสร้างงานในท้องถิ่นและภาคธุรกิจที่หลากหลาย กว้างขวาง เพื่อให้สมาชิกมีรายได้มากขึ้น มีสภาพการทำงานที่ดีขึ้น โดยอาศัยการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและนักวิชาการ มีการสร้างเครือข่ายที่มีอาชีพเดียวกันเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงผลักดันการเปลี่ยนแปลงเพื่อกลุ่มของพวกเขาเอง

- การพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนโดยเครือข่ายชุมชน เมื่อปี 2542 พชม. ได้ร่วมมือกับโครงการกองทุนลงทุนทางสังคมเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการ

ชุมชน โดยเครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นองค์กรกลางระหว่างสมาชิกในการประสานงาน จัดการกับกองทุนสวัสดิการที่หลากหลาย ทั้งนี้ เครือข่ายชุมชนเมืองสามารถจัดตั้งกองทุนสวัสดิการด้วยตนเอง เพื่อสนับสนุนสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ทุนการศึกษา สวัสดิการกองทุนกู้ยืมค่าการศึกษา เงินทุนช่วยเหลือผู้สูงอายุ เงินทุนคำปรึกษาพยาบาล กองทุนกู้ยืมสำหรับกิจกรรมการกระจายรายได้ ฯลฯ

- การพัฒนาสภาพแวดล้อม ชุมชนเมืองโดยเครือข่ายชุมชนและกรรมการท้องถิ่น พชม. ได้ร่วมมือกับโครงการ DANCED ประเทศเดนมาร์ก ในการตั้งกองทุนพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง โดยมีเครือข่ายชุมชนและองค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการหลัก ในการระบุปัญหา วางแผน จัดการด้านการเงินและงบประมาณ โดยส่งเสริมให้เกิดกลไกความร่วมมือจากองค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่น ซึ่งจะได้โครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง โดยใช้งบประมาณอย่างประหยัด เช่น การสร้างทางเท้าด้วยขยะของชุมชนริมทางด่วนบางนา ที่ชาวชุมชนร่วมกันคุ้ยขยะใต้ถนนมาทำทางเท้าในชุมชนเสริมด้วยทราย ใช้ไม้ไผ่แทนเหล็กเส้น เททับด้วยซีเมนต์ ทำให้ได้ทางเท้าตลอดทุกซอยรวม 1 กิโลเมตร โดยใช้งบประมาณเพียง 90,000 บาทเท่านั้น ภายในระยะเวลาเพียง 2 ปีเกิดโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมในเมืองต่าง ๆ ประมาณ 200 โครงการ กิจกรรมที่เกิดขึ้นหลากหลายตามสภาพปัญหา เช่น ขุดลอกคลอง ประปาชุมชน การทำทางเดินเท้าในชุมชน การจัดการขยะโดยชุมชน ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงทั่วประเทศ ประมาณ 100 กลุ่ม 20 เครือข่าย มีรูปแบบการจัดการขยะที่หลากหลาย เช่น ทำโกดังรับซื้อขยะรีไซเคิล ตั้งธนาคารขยะ รวมกลุ่มชาเลี้ยงรับซื้อของเก่า ทำปุ๋ยหมัก ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาพื้นที่ปลูกองุ่นในเมืองต่าง ๆ เช่น เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน เป็นต้น กิจกรรมที่ทำในพื้นที่นำไปสู่การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายสิ่งแวดล้อมในเมืองนั้น ๆ นับเป็นการเริ่มกระบวนการของเครือข่ายเมืองที่จะนำไปสู่การพัฒนากิจกรรมในระดับต่อไปอย่างเป็นขั้นตอน

ตารางที่ 2.3 สินเชื่อประเภทต่างๆตั้งแต่ปี 2543

เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการใช้สินเชื่อของชุมชนและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ได้มีการเพิ่มประเภทของสินเชื่อให้มีความหลากหลายมากขึ้น และปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยใหม่ ดังนี้

ประเภทสินเชื่อ	อัตราราคาดอกเบี้ย/ปี	ระยะเวลา
สินเชื่อหมุนเวียน	10	3
สินเชื่อเพื่อพัฒนาอาชีพ	8	5
สินเชื่อวิสาหกิจชุมชน	4	7
สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย	8-10	5-15
สินเชื่อที่อยู่อาศัย (เป็นโครงการ)	3-8	5
สินเชื่อหมุนเวียนเครือข่าย	4	5
สินเชื่อฟื้นฟูกลุ่มออมทรัพย์	1	5
สินเชื่อมิยาซาวา	1	5
สินเชื่อค่าประกัน	Fixed rate +2	ยึดหยุ่นตามสัญญา

1.4.4 การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่สนับสนุนโดย พชม.จากโครงการสู่การทำงานของเครือข่าย

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 เป็นต้นมา หลายชุมชนมีโอกาสใช้สินเชื่อจาก พชม. เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกันทำให้ชาวชุมชนได้มีโอกาสจัดการที่อยู่อาศัยด้วยตัวเองอย่างครบวงจร ตั้งแต่การจัดหาที่ดิน การวางผังชุมชน ผังบ้าน การจัดการด้านการเงิน การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ระบบในการอยู่อาศัยร่วมกัน จนชาวชุมชนมีความสามารถในการจัดการที่อยู่อาศัยได้เป็นอย่างดี เช่น

ชุมชนทับแก้ว เดิมตั้งอยู่ที่ริมทางรถไฟ มักกะสัน สภาพที่อยู่อาศัยทรุดโทรม เมื่อย้ายมาสร้างชุมชนในที่ดินใหม่(ห่างจากที่เดิมประมาณ 2 กม.) โดยการเช่าระยะยาวกับการรถไฟ เมื่อมีความมั่นคงความทรุดโทรมก็หมดไป กลายเป็นชุมชนที่มั่นคงแข็งแรงในเวลาไม่กี่เดือนกรณีนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความเป็นสลัมเกิดจากการกำหนดจากเงื่อนไขภายนอกเมื่อเงื่อนไขนั้นถูกแก้ไข คือชาวบ้านมีความมั่นคงในที่ดิน เขาจะค่อยๆปรับปรุงที่อยู่อาศัย ความทรุดโทรมจะค่อยๆ หายไป

ชุมชนใต้สะพาน



ชุมชนใต้สะพานรวม 6 สะพาน ได้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย มีการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกัน โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการเลือกที่ตั้งและวางผังชุมชนใหม่ด้วยการเช่าที่ดินจากการเคหะฯ และใช้สินเชื่อ พชม. ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย เฉลี่ย 40,000 บาท/หน่วย โดยค้ำประกันร่วมกันเป็นกลุ่ม

ชุมชนเจริญธรรม จ. อุดรดิตถ์ ชาวบ้านยากจน 8 ครอบครัว ริมคลองโพ ได้รวมกลุ่มกันสร้างบ้านเองทุกชั้นตอนบ้านของชาวเจริญธรรมที่สร้างใหม่ราคาหลังละ 3-4 หมื่นบาท ค่าผ่อนส่งเฉลี่ยวันละ 15 บาท โดยชาวบ้านตั้งกลุ่มออมทรัพย์รายวันออมวันละ 15 บาท เพื่อจ่ายเป็นค่าผ่อนบ้านจากกรณีของชุมชนเจริญธรรมได้จุดประกายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเมืองอุดรดิตถ์

ชุมชนแพรภษา สมุทรปราการ เป็นชุมชนที่ชาวบ้านตัดสินใจซื้อที่ดินและสร้างบ้านใหม่ร่วมกันเป็นบ้านแถวสองชั้น โดยให้ผู้รับเหมาเป็นผู้ก่อสร้าง ราคาค่าก่อสร้างหลังละเกือบสามแสนบาท ซึ่งราคาค่อนข้างสูงสำหรับคนจนทั่วไปแม้จะสามารถใช้สินเชื่อจาก พชม ดอกเบี้ยร้อยละสามก็ยังลำบากสำหรับคนจน ทำให้มีการขายสิทธิไปหลายราย แต่เมื่อเทียบกับบ้านที่เอกชนสร้าง นับว่าราคาถูกกว่าบ้านแถวสองชั้นแบบเดียวกันที่เอกชนสร้าง

บ้านชาวแพ พิษณุโลก



เป็นโครงการย้ายชาวแพขึ้นฝั่ง โดยที่ดินใหม่อยู่ห่างจากตัวเมืองประมาณ 3 กม. เป็นโครงการที่ได้รับความร่วมมือจากเทศบาลและใช้การจ้างผู้รับเหมาดำเนินการ โดยชาวบ้านจัดหาผู้รับเหมา ควบคุมการก่อสร้างเอง โดยใช้สินเชื่อ พชม. ราคาค่าก่อสร้างหลังละ 100,000-120,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 1,000-1,200 บาท โดยการเคหะฯ สนับสนุนการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค

ทั้งนี้อาจสรุปรูปแบบที่อยู่อาศัยที่เกิดจากประสบการณ์การดำเนินงานของ พชม. 6 รูปแบบ ดังนี้

1. **สร้างความมั่นคงในที่ดินเดิมด้วยการพยายามสร้างความมั่นคงในชุมชนเดิม** ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการขอเช่าทั้งระยะสั้นระยะยาวเมื่อที่ดินมั่นคงแล้วก็ขอใช้สินเชื่อที่อยู่อาศัย แบบค่อยเป็นค่อยไป มีเงินมากปรับปรุงมาก มีเงินน้อยปรับปรุงน้อย วิธีนี้จะไม่เป็นภาระกับชาวชุมชนมากนักเช่น ชุมชนลาดพร้าว 42-44 ชุมชนสุวรรณประสิทธิ์ 1 เป็นต้น

2. **การรวมกลุ่มกันซื้อที่ดินในชุมชนเดิม** ในกรณีนี้ชาวบ้านจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมจนกว่าจะจ่ายค่าที่ดินหมดเมื่อซื้อที่ดินแล้วจึงเริ่มปรับสภาพที่ดินก่อสร้างบ้านใหม่

3. **ซื้อที่ดินใหม่ใกล้ชุมชนเดิม** ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินตาบอด ทำให้ชาวบ้านสามารถซื้อที่ดินในราคาที่จ่ายได้แม้จะเป็นที่ดินตาบอด แต่ชาวบ้านสามารถอยู่อาศัยได้ ทั้งยังมีส่วนช่วยดึงการพัฒนาสาธารณูปโภคไปสู่ที่ดินตาบอดทำให้ที่ดินใกล้

เสียงเกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นเช่น ชุมชนวัดจันทร์ประดิษฐาราม

4. ซื่อที่ดินใหม่ซึ่งอยู่ไกลออกไป และก่อสร้างบ้านใหม่ วิธีนี้สร้างปัญหาให้ชุมชนไม่น้อยเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภค การเดินทาง การประกอบอาชีพ ฯลฯ เช่น ชุมชนทรัพย์นุกูล ชุมชนรังสิตคลอง 6

5. เข้าซื้อที่ดินจากการเคหะแห่งชาติและใช้เงินซื้อก่อสร้างบ้านด้วยกัน ตามแบบที่ชุมชนต้องการ เช่น ชุมชนดวงพิทักษ์โชชน 9 ชุมชนบางพลี

6. เข้าที่สาธารณะ เช่น ที่วัด แล้วก่อสร้างที่อยู่อาศัยร่วมกัน

1.5 ผลการดำเนินงานของ พชม. ที่ส่งผลต่อการจัดตั้งและการดำเนินงานของ พอช.

1.) การเติบโตและขยายตัวขององค์กรการเงินชุมชน

การที่ พชม. ใช้เรื่องการส่งเสริมจัดตั้งและพัฒนา กลุ่มออมทรัพย์เป็นเครื่องมือในการทำงานกับชุมชน ส่งผลให้เกิดการขยายตัวขององค์กรการเงินชุมชน ณ เดือนกันยายน 2543 มีองค์กรการเงินในชุมชนเมืองรวม 916 องค์กร กระจายอยู่ในชุมชนเขตเมือง 144 เมือง/เขต ใน 52 จังหวัด สมาชิกองค์กรรวม 105,497 ราย เงินออมรวมกัน 540.82 ล้านบาท

2.) เกิดเครือข่ายองค์กรชุมชนและขบวนการชุมชนเมือง

การเชื่อมโยง เป็นเครือข่ายขององค์กรชุมชน ซึ่งมีทั้งเครือข่ายพื้นที่เขต/เมืองเดียวกัน เครือข่ายตามประเด็นปัญหาและเครือข่ายกิจกรรมพัฒนา เช่น เครือข่ายที่อยู่อาศัย เครือข่ายธุรกิจชุมชน รวม 110 เครือข่าย จำนวนองค์กรชุมชนที่เป็นสมาชิกเครือข่าย 736 องค์กร การเกิดเครือข่ายทำให้เกิดการหนุนช่วยกันเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เป็นแกนกลางในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดตั้งและพัฒนา กลุ่มออมทรัพย์ การถ่วงกรองและติดตามการใช้เงินเชื่อ การสำรวจข้อมูลชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชน การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ฯลฯ การที่องค์กรชุมชนสามารถเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ทำให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับองค์กรท้องถิ่น เกิดการต่อรองและประสานประโยชน์มากขึ้น เกิดการยอมรับเครือข่าย บางแห่งมีการนำแผนของเครือข่ายไปบรรจุไว้ในแผนของเทศบาลด้วย

3.) เกิดกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ที่องค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ

มีชุมชนที่มีปัญหาที่อยู่อาศัยรวมตัวกันเป็นองค์กรจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยด้วยตัวเอง โดยใช้เงินเชื่อจาก พชม. 34 องค์กร 38 โครงการ ผู้ได้รับประโยชน์ 3,766 ครอบครัว (ไม่รวมผู้ใช้เงินเชื่อต่อเติมซ่อมแซมบ้าน) ซึ่งในช่วงหลังมีการเชื่อมโยงหาแนวทางร่วมกันแก้ไขปัญหามากขึ้น จากระดับชุมชนเป็นระดับเมือง/เขต เกิดการเชื่อมโยงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนผู้มีรายได้น้อยกับเมืองนำอยู่ เกิดการสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดทั้งเมืองและวางแผนการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ในด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อม มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย 27 เครือข่าย ทำโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมร่วมกัน 196 โครงการ เกิดกลไกการพัฒนาร่วมกันที่ระดับท้องถิ่น มีองค์ประกอบจากเครือข่ายชุมชนและพหุภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับเมือง ภาคและส่วนกลาง

4.) การพัฒนาอาชีพ/รายได้และธุรกิจชุมชน
เกิดกลุ่มและเครือข่ายที่ร่วมกันพัฒนาธุรกิจชุมชน เช่น ร้านค้าชุมชน เครือข่ายค้าข้าวสาร เครือข่ายหัตถกรรม กลุ่มชาเลี้ยงรับซื้อของเก่า ศูนย์กระจายสินค้าชุมชน เป็นต้น

5.) การพัฒนาสวัสดิการชุมชน
องค์กรชุมชนได้ร่วมกันจัดตั้ง กองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งมีสมาชิก 51 กลุ่ม 1,287 ราย เมื่อเครือข่ายองค์กรชุมชนได้เริ่มทำโครงการสวัสดิการผู้ยากลำบาก (SIF เมนู 5) กระบวนการจัดตั้งสวัสดิการผู้ยากลำบากได้กระจายไปสู่เครือข่ายต่างๆอย่างกว้างขวาง ทำให้องค์กรชุมชนเกิดการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการเพิ่มขึ้น ได้แก่ กองทุนการศึกษา กองทุนพัฒนาอาชีพ กองทุนผู้สูงอายุ ฯลฯ

2. การแก้ปัญหาและการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดย พอช. ก่อนโครงการบ้านมั่นคง

2.1 ปัจจัยที่นำไปสู่การจัดตั้ง พอช.

ในการก่อตั้ง พชม. ได้มีการวางเป้าหมายให้พชม. สามารถแปรสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังนี้

1.) แม้การดำเนินงานของ พชม. ในฐานะโครงการภายใต้การเคหะแห่งชาติทำให้ พชม. สามารถดำเนินงานที่แตกต่างไปจากองค์กรแม่ได้ตามวัตถุประสงค์ ด้วยการใช้ระบบการเงินเป็นเครื่องมือในการพัฒนา แต่พชม. เป็นเพียงโครงการพิเศษภายใต้การเคหะฯ เมื่อพชม. มีพัฒนาการของขอบข่ายงานกว้างขวางมากขึ้น มากกว่ากรอบภารกิจของการเคหะฯ จึงจำเป็นที่พชม. ต้องปรับสถานะขององค์กรให้สอดคล้องและสามารถสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรได้มากขึ้น

2.) การที่พชม. ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้พชม. ต้องใช้สถานะนิติบุคคลของการเคหะฯ ในการทำนิติกรรมสัญญา การดำเนินงาน การประสานงานกับระบบที่เป็นทางการจึงค่อนข้างจำกัดและไม่คล่องตัว การนำกลุ่มเป้าหมายคนจนไปต่อกับระบบตลาดเป็นไปได้ยาก

3.) เมื่อปี 2542 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. องค์กรมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมต่อการทำงานในรูปแบบเฉพาะเช่นงานของพอช. เนื่องจากมีความยืดหยุ่นสูง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้โอกาส พชม. สามารถดำเนินการตามกรอบ แนวทางที่ดำเนินการอยู่ได้อย่างเต็มที่

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญที่ พชม. ควรมีสถานะเป็นองค์กรมหาชนเพื่อเปิดพื้นที่การทำงานให้กับชาวบ้าน โดยคล่องตัวอิสระและสามารถทำงานเอื้ออำนวยสนับสนุนองค์กรชุมชนได้อย่างกว้างขวางทั้งเมืองและชนบท จึงเป็นที่มาของแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในปี 2543 อาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มของการก่อตั้งสถาบันพัฒนาชุมชนมาจากการระดมความคิดจากทุกภาคส่วนในการกระจายความ

เจริญไปสู่ภูมิภาค ซึ่งเป็นทิศทางการพัฒนาที่อยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ระหว่างวันที่ 11-12 พฤศจิกายน ปี 2538 มูลนิธิพัฒนาชนบทได้ร่วมกับบริษัท บางจาก คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จัดสัมมนาเรื่องการส่งเสริมองค์กรชุมชนและแก้ปัญหาสังคมด้วยมาตรการเศรษฐกิจ การเงิน การคลังและอื่น ๆ มีข้อเสนอด้านมาตรการทางการเงินเพื่อเสริมสร้างขบวนการออมทรัพย์ชุมชน ให้จัดตั้ง ธนาคารเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชน (Community Bank) โดยเริ่มจากโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ คือโครงการสินเชื่อ เพื่อการพัฒนาชนบท (สพช.) และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) โดยเสนอให้ออกเป็น พ.ร.บ. จัดตั้ง

2.2 การจัดตั้ง พอช. และการดำเนินงานในช่วงต้น

ในปี พ.ศ. 2539 คณะกรรมการนโยบายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) มีนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) เป็นประธาน ได้แต่งตั้งอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการเงินการคลังเพื่อสังคมและจัดทำ “แผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม” โดยในแผนแม่บทดังกล่าว มีมาตรการสำคัญประการหนึ่งคือ “การจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสถาบันกลางทางการเงินและการพัฒนาที่จะมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์กรการเงินผู้มีรายได้น้อยในชนบทและในเมือง ในเบื้องต้นเห็นควรจัดตั้งองค์กรใหม่โดยรวมโครงการพัฒนาคนจนในเมืองการเคหะแห่งชาติและกองทุนพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรเดียวกัน ด้วยเห็นว่ามิทูน กลไกการดำเนินงาน และบุคลากรอยู่แล้ว โดยกนภ. ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังศึกษารูปแบบการจัดตั้งว่าควรเป็นเช่นไร ซึ่งกระทรวงการคลังได้ยกร่างพรฎ. จัดตั้ง “องค์กรพัฒนาชุมชน” และนำเสนอกรม. อนุมัติในหลักการตั้งแต่เดือนตุลาคม 2539 ต่อมาได้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อการจัดตั้งพอช. ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการจัดตั้งพอชได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง อาจารย์ไพฑูริย์ฯ ได้เล่าถึงกระบวนการจัดตั้งไว้ในคำกล่าวรายงานในการเปิดสัมมนา การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนและผู้เกี่ยวข้องในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2543 ณ ห้องบูรฉัตร ธนาคารออมสินว่า

“การจัดตั้งพอช. ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการที่ทุกฝ่ายอันได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้นำองค์กรชุมชนทั้งเมืองและชนบทได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยได้ผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน มีการพิจารณากลับกรองอย่างละเอียดเป็นการผสมผสานในหลายมิติ”

ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งพอช.ได้ ผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมาแล้วสามครั้ง แต่ต้องสะดุดลงทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล จนครั้งหลังสุดคณะรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย) ได้อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง พอช. เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2543 คณะทำงานร่วมองค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้จัดเวทีประชุมหารือเกี่ยวกับเรื่องนี้ในพื้นที่ต่างๆ 8 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมจากกว่า 100 เครือข่าย มีข้อเสนอให้ชะลอการจัดตั้งออกไปก่อน จนกว่าจะได้ตกลงกันในข้อเสนอจากชาวชุมชน เช่น องค์กรประกอบตัวแทนชาวบ้านในคณะกรรมการ การยกเลิกภาษีธุรกิจเฉพาะ อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อ กระบวนการคลังก็ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฯ ได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง มีการประชุมหารือกับผู้เกี่ยวข้องหลายครั้ง จนสามารถปรับความเห็นที่แตกต่างกันให้เข้ามาใกล้เคียงกันและเห็นชอบร่วมกัน และร่วมกันปรับร่างพระราชกฤษฎีกา จนกระทั่งวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 จึงมีการประกาศตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหลังจากนั้นอีกหนึ่งวันคือวันที่ 28 กรกฎาคม ได้มีการจัดสัมมนา”การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนและผู้เกี่ยวข้องในการเตรียมการจัดตั้งสถาบันพัฒนาพัฒนา

องค์กรชุมชน (พอช.)” เพื่อให้ผู้เข้าร่วมได้เห็นภาพรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางของพอช. จากเวทีสัมมนาย่อยในพื้นที่ต่างๆ การระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ บทบาทแนวทางการดำเนินงานของพอช. ที่จะนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างและการบริหารองค์กรโดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนา 254 คน พอช.ได้เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ.2543 โดยมีเหตุผลในการจัดตั้ง ตามประกาศไว้ในพระราชกฤษฎีกา ดังนี้

“โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาสังคม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำของรายได้ การกระจายรายได้ และระดับความเจริญที่แตกต่างระหว่างสังคมเมืองกับชนบท ในขณะที่องค์กรชุมชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาชุมชนและสังคม ยังประสบปัญหาการขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการ ทำให้ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของชุมชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นสมควรจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อให้การสนับสนุนและช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน ทั้งในเมืองและชนบท และเพื่อให้มีการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจและสังคมไทยเติบโตอย่างมีคุณภาพ มีการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและยั่งยืน”

การโอนกองทุนพัฒนาคนจนในเมือง (พชม.) จำนวน 2,156.69 ล้านบาทและกองทุนพัฒนาชนบท (สพช.) จำนวน 743.04 ล้านบาท ทำให้กองทุนพอช. เพิ่มขึ้นเป็น 2,899.73 ล้านบาท ตาม พ.ร.ฎ. จัดตั้ง พอช. ได้เปลี่ยนแปลงสถานะของ พอช. เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสามารถจัดกิจกรรมพัฒนาต่อจาก พชม. โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่เมืองและชนบทด้วย จากภารกิจที่ครอบคลุมการดำเนินงานทั่วประเทศ ทำให้การดำเนินงานในระยะแรกของ พอช. ต้องปรับเปลี่ยนเพื่อหาแนวทางการทำงานสนับสนุนให้้องค์กรชุมชนทั้งภาคเมืองและชนบทเกิดการเรียนรู้

เพื่อวางแนวทางการพัฒนาร่วมกัน จนเกิดการเชื่อมโยงในพื้นที่และประเด็นเดียวกัน ก่อให้เกิดการรวมพลังของชุมชนที่จะเข้าไปจัดการกับปัญหาของตนเองอย่างหลากหลายและครอบคลุมเกือบทุกประเด็น นับเป็นก้าวที่สำคัญยิ่งของประวัติศาสตร์กาศนับสนุนการพัฒนาขบวนการชุมชนในประเทศไทย โดยการสนับสนุนจากหน่วยงานและงบประมาณของรัฐจึงมีการปรับโครงสร้างให้มีการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคมากขึ้น กล่าวคือแต่ละภาคมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้นำชุมชนและนักพัฒนาชุมชนในพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงองค์กรชุมชนภายในจังหวัดให้เกิดเป็นกระบวนการพัฒนาระดับจังหวัด เพื่อเป็นกลไกที่ร่วมกันทำงานอย่างต่อเนื่อง เป็นร่วมให้กับแนวทางการพัฒนาพึ่งตนเองของชุมชน ตลอดจนเชื่อมโยงกับกลไกอื่นๆ ภายในจังหวัด กลไกจังหวัดนี้ถือเป็นกลไกการพัฒนาของชุมชนในแต่ละจังหวัดและเป็นอิสระจากพอช. โดยพอช. เป็นเครื่องมือ เป็นเลขานุการ เป็นผู้ช่วยและผู้สนับสนุนขบวนการพัฒนาที่องค์กรชุมชนเป็นแกน ส่งผลให้การทำงานของภาคประชาชนมีการเชื่อมโยงกับการทำงานของภาครัฐมากขึ้น ในช่วงต้น พอช. ได้ดำเนินโครงการพัฒนาที่สำคัญ 2 โครงการ คือ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเมืองและชนบท โดยได้รับงบประมาณจากรัฐบาลจำนวน 500 ล้านบาท และโครงการกองทุนผู้สูงอายุจำนวน 80 ล้านบาท ภายใต้กระบวนการดังกล่าว ได้สร้างความสัมพันธ์ของการทำงานและเชื่อมโยงกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน เช่น การจัดทำฐานข้อมูลองค์กรชุมชนทั่วประเทศ การพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การพัฒนาเมืองน่าอยู่ เป็นต้น อาจสรุปผลและกลไกต่างๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานในระยะต่อไปคือ

1.) เกิดการสร้างและเชื่อมโยง กลไกการพัฒนาโดยชุมชนทั้งเมืองและชนบทในระดับจังหวัด ใน 74 จังหวัด ซึ่งได้ร่วมกันวางแนวทางและส่งเสริมกระบวนการพัฒนา ของชุมชนในจังหวัด รวมทั้งพัฒนาขีดความสามารถไปสู่การพัฒนายุทธศาสตร์และกำหนดทิศทางงานพัฒนาในจังหวัด

2.) เกิดโครงสร้างการพัฒนาในพื้นที่ และ

เชื่อมโยงการพัฒนาเชิงประเด็นต่างๆ โดยเครือข่ายองค์กรชุมชนและเครือข่ายชุมชนที่มีลักษณะหลากหลาย ทำให้เกิดการร่วมกันคิด ร่วมกันทำจากประชาชนฐานล่างอย่างกว้างขวาง

3) เกิดการพัฒนาขบวนการสินเชื่อที่ดำเนินการโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยพัฒนามาจากโครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อองค์กรการเงินในภาวะวิกฤติหรือมีชาวา ซึ่งนำไปสู่การปรับกระบวนการสินเชื่อแนวใหม่ที่มีมิติหลากหลายมากขึ้น

4) ก่อให้เกิดกลไกความร่วมมือระหว่างกลไกการพัฒนา และเชื่อมโยงขบวนการชุมชนกับพหุภาคีในโครงการต่างๆอย่างกว้างขวาง

2.3 การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่สนับสนุนโดยพอช. ก่อนโครงการบ้านมั่นคง

2.3.1.) การพัฒนาที่อยู่อาศัยช่วงแรกของการก่อตั้ง พอช. ก่อนโครงการบ้านมั่นคง ยังคงมีลักษณะเป็นโครงการ โดยมีการหนุนช่วยระหว่างชุมชนและเครือข่าย พอช. ยังคงให้การสนับสนุนให้ชุมชนรวมตัวกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยร่วมกัน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้กลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่แล้วเข้มแข็งมากขึ้น ด้วยการสนับสนุนเครือข่าย/ขบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยร่วมกันของชุมชน ตามลักษณะเฉพาะของเครือข่าย เช่น ชุมชนที่อยู่ในที่ดินเจ้าของเดียวกัน เครือข่ายพื้นที่เมืองเดียวกัน เช่น เครือข่ายวังทองหลาง เครือข่ายคลอง เครือข่ายชุมชนริมทางรถไฟ รวมทั้งสนับสนุนสินเชื่อสำหรับชุมชนเพื่อจัดซื้อที่ดิน ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ก่อสร้างบ้านทั้งในชุมชนเดิมและการสร้างชุมชนใหม่ ในช่วงที่ผ่านมา พอช.-พชม ได้สนับสนุนสินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆรวม 658 ล้านบาท

ในช่วงนั้นมีการไล่ที่เกิดขึ้นหลายแห่งเพื่อการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและบริการพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ทางด่วน ชุมชนหลายแห่งประสบปัญหาไล่ที่ เช่น เจริญชัยนิมิตรใหม่ คลองลำนุ่น คลองเตย บางชุมชนประสบเหตุไฟไหม้ เช่น บ่อนไก่ พอช. ได้เข้าไปทำงานร่วมกับชุมชนเหล่านี้ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งต่อ

มาโครงการเหล่านี้ได้กลายเป็นโครงการนำร่องในโครงการบ้านมั่นคง เป็นตัวอย่างในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ชุมชนเป็นหลักตั้งแต่การสำรวจข้อมูล การวางแผน ออกแบบชุมชน การก่อสร้าง สาธารณูปโภคและที่อยู่อาศัย ควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ ทั้งการจัดสิทธิการเช่าที่ดิน การซื้อที่ดินในชุมชนเดิม การต่อรองขอแบ่งปันที่ดิน รวมทั้งการพัฒนาความสามารถขององค์กรชุมชนในการบริหารจัดการ

2.3.2 นอกจากการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในลักษณะโครงการแล้ว ได้มีการริเริ่มขยายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในระดับเมือง โดยให้ชุมชนและท้องถิ่นเป็นหลักในการสร้างความมั่นคงในที่ดินและการอยู่อาศัย อันนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของคนจนในเมืองตามโครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองนำอยู่ ซึ่งเริ่มดำเนินการเมื่อปี 2545 โดยพอช.ร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลนิธิชุมชนไท และองค์กรชุมชน 4 ภาค เพื่อสร้างกระบวนการพัฒนาเมืองที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของท้องถิ่นให้เกิดรูปธรรมการจัดการของเมืองเกิดกลไกการประสานงาน การวางแผนและการจัดการเมืองที่ยกระดับไปสู่การจัดการเมืองอย่างยั่งยืนใน 12 เมืองในปีแรก โดยแบ่งเป็น 4 ประเด็นคือ

1) การจัดการขยะโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งมีการดำเนินงานหลายๆเมือง เช่น เครือข่ายการจัดการขยะเขตดอนเมือง หาดใหญ่ ระยอง เป็นต้น

2) การฟื้นฟูแม่น้ำลำคลอง เช่น เครือข่ายคลองเปรมประชากร เครือข่ายคลองบางบัว แม่น้ำระยอง แม่น้ำท่าจีน การพัฒนาหนองจอกคำ ฯลฯ

3) การอนุรักษ์เมืองเก่า/ศิลปวัฒนธรรม ซึ่งได้เริ่มเป็นรูปธรรมที่การพัฒนาตลาดเก่าเมืองสามชุก ซึ่งได้ขยายไปอีกหลายเมือง เช่น ระยอง ปทุมธานี

กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

4) การพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง เริ่มที่เมืองอุดรดิตถ์ นครสวรรค์ อโยธยา เชียงใหม่ ซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนากระบวนการทำงานจากเมืองนำอยู่สู่การพัฒนาทั้งเมืองในโครงการบ้านมั่นคงในการดำเนินโครงการมีแนวทางสำคัญที่ให้กระบวนการและกลไกท้องถิ่นได้แก่ หน่วยงาน เครือข่ายชุมชน ประชาสังคม และสถาบันวิชาการในพื้นที่เป็นหลัก อันเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเมืองแล้วพัฒนาความสามารถในการดำเนินงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ในลักษณะที่เป็นองค์กรวม ทั้งด้านเศรษฐกิจ ภายภาพ สังคมและสิ่งแวดล้อม

โดยกระบวนการพัฒนาเกิดขึ้นจากพื้นฐานของข้อมูลและข้อเท็จจริงในพื้นที่เป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาร่วมกัน โดยมีการทำงานที่หลากหลายดังนี้

- สร้างเวทีร่วมเพื่อระดมความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้วในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการร่วมกันสรุปบทเรียน ถอดองค์ความรู้ทิศทางการพัฒนาเกี่ยวกับเมืองนำอยู่ร่วมกัน

- สำรวจ จัดทำข้อมูลภาพรวมของเมืองอย่างรอบด้าน

- ทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ การปรับบทบาทและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆที่เป็นประเด็นร่วมของเมือง

-สนับสนุนการพัฒนา และการดำเนินโครงการนำร่องที่จะเกิดขึ้น

- ศึกษาดูงานระหว่างเมืองต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เกิดความคิดใหม่ๆในการดำเนินการ

ในการดำเนินงานในเมืองนำร่องแต่ละเมือง จะเริ่มด้วยการสำรวจข้อมูลเมืองอย่างรอบด้าน เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนโครงการด้วยวิธีที่แตกต่างกัน ดังนี้

-กระตุ้นกระบวนการผ่านเทศบาล ประชาคม
ประชารัฐ ได้แก่ อุดรดิตถ์ ระยอง ระนอง หาดใหญ่
สามชุก แพร่ ปัตตานี

-กระตุ้นกระบวนการผ่านเครือข่ายองค์กร
ชุมชน ได้แก่ อุบลราชธานี เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน

-กระตุ้นกระบวนการผ่านสถาบันการศึกษา
ได้แก่มหาสารคาม

ผลจากการดำเนินโครงการเมืองน่าอยู่ ส่งผล
ให้เกิดการตื่นตัว การเรียนรู้ของชุมชนท้องถิ่นเพื่อแก้
ปัญหาของตนเอง และความพยายามหาแนวทาง
จัดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค ซึ่งในแง่
ของชุมชนและประชาชนทั่วไป มีการตื่นตัวทางด้าน
การพัฒนาสูง เกิดการรวมตัวกันทำกิจกรรมหลาก
หลายรูปแบบกระจายอยู่ในเมืองต่างๆ เป็นขบวนการ
หนึ่งของการรับมือกับการเติบโตของเมืองด้วยการมี
ส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วนในเมือง ประสบการณ์ที่
ได้จากโครงการเมืองน่าอยู่ได้พัฒนาเป็นพื้นฐาน
แนวทางการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงทั้งเมืองใน
เวลาต่อมา

.....





บทที่ 4

โครงการบ้านมั่นคงโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พ.ศ. 2546-ปัจจุบัน)

4.1. เหตุและปัจจัยที่นำมาสู่ การเกิดโครงการบ้านมั่นคง

การก่อตั้ง พอช. เมื่อปี 2543 ได้เกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อพัฒนาการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยของ พอช. ในช่วงต้น ก่อนการเกิดโครงการบ้านมั่นคงเมื่อปี 2546 ดังนี้

1.) การเกิด พอช. ในฐานะองค์กรมหาชนภายใต้กฎหมายใหม่ เป็นการรวมงานเมืองและงานชนบทเข้าด้วยกัน ในช่วงแรกพอช. ต้องใช้เวลาไปกับการจัดระบบองค์กร กลไก และปรับงานที่สืบทอดจาก พชม. และกองทุนพัฒนาชนบท โดยพยายามใช้ทุนที่มีอยู่เดิมสนับสนุนให้องค์กรชุมชนทั้งภาคเมืองและชนบทเกิดการเรียนรู้ เพื่อวางแนวทางการพัฒนาร่วมกัน จนเกิดการเชื่อมโยงในพื้นที่และในประเด็นเดียวกัน มีการตั้งหน่วยงานสาขาใน 5 ภาค โดยทุกภาคทำงานผสมกันทั้งงานเมืองและชนบท จากโครงสร้างเดิมที่ทำงานเฉพาะเมือง ซึ่งรวมไปถึงการปรับและพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้สามารถทำงานได้ทั้งงานเมืองและชนบท

2.) ช่วงการจัดตั้ง พอช. เป็นช่วงที่ประเทศเผชิญกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ นำหนักของกิจกรรมช่วงแรกของ พอช. จึงเน้นไปในเรื่องของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้าของชาวชุมชน ซึ่งได้รับผลกระทบยิ่งกว่าคนกลุ่มอื่นๆ เช่น สินเชื่อมีชาวดาวน์ด้วยการกระจายสินเชื่อจากรัฐบาลให้ชาวบ้านในชุมชนต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้เกิดการชะลอการไล่ที่ เครือข่ายที่เชื่อมโยงกันเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยก่อนหน้านั้น จึงหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจมากขึ้นระหว่างช่วงปี 2543-2546 สินเชื่อมีชาวดาวน์ซึ่งดำเนินการผ่านเครือข่ายเมืองนั้นแม้จะได้ผลดีหลายประการ แต่ก็มีปัญหาสืบเนื่องต่อเนื่องมาหลายประการเช่นกัน

3.) การทำงานช่วงปลายของ พชม. ต่อมาถึงช่วงต้นของ พอช. ได้ให้ความสำคัญกับการทำงานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่เน้นภาพรวมมากขึ้น นำไปสู่การเริ่มต้นของขบวนการแก้ไขปัญหาทั้งเมือง เช่น นครสวรรค์ อุดรดิตถ์อยุธยา ฯลฯ โดยมีการทำงานร่วมกับเครือข่ายในการสำรวจชุมชนทั้งเมือง นำข้อมูลมาวางแผน เลือกรวมชนตัวอย่างประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการเริ่มต้นแก้ไขปัญหาทั้งเมือง บางเมืองเริ่มทำโครงการนำร่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาทั้งเมืองที่พัฒนาขึ้นในช่วงนี้ เป็นทิศทางสำคัญในการนำเสนอโครงการบ้านมั่นคงต่อรัฐบาลในช่วงต่อมา

4.) การปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ระหว่างปี 2544-2545 มีการย้ายการเคหะแห่งชาติซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย และพอช. ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลังมาสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งรับผิดชอบเรื่องที่อยู่อาศัย ทำให้ความสำคัญในการใช้ระบบการเงินแก้ไขปัญหาหลายความสำคัญลง

4.2. การพัฒนาที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด “โครงการบ้านมั่นคง”

ในช่วงรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร สมัยแรก มีแนวทางสนับสนุนการพัฒนาขนาดใหญ่ เพื่อกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในแผนงานดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติ และ พอช. เสนอโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองซึ่งรัฐบาลได้ประกาศเป็นนโยบายสำคัญเมื่อเดือนมกราคม 2546 โดยแยกเป็น 2 โครงการหลักคือ

1.) โครงการบ้านเอื้ออาทร มีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อยและปานกลางทั่วไป รวม 600,000 หน่วย สำหรับประชาชนที่มีรายได้ระหว่าง 10,000 - 15,000 บาทต่อเดือนเช่าและเช่าซื้อ โดยมอบหมายให้การเคหะฯ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนงบประมาณหน่วยละ 80,000 บาท

2.) โครงการบ้านมั่นคง มีเป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด 200,000 ครัวเรือน โดยมอบหมายให้ พอช. ดำเนินการ ในการนี้รัฐบาลจะสนับสนุนงบประมาณครัวเรือนละ 68,000 บาท เพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อมชุมชน ตลอดจนคุณภาพชีวิตผู้อยู่อาศัยในการก่อสร้างหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยใหม่ ชาวชุมชนจะได้รับการสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำจาก พอช. ซึ่งนายกทักษิณฯ ได้กล่าวปราศรัยที่ท้องสนามหลวงเนื่องในการจัดงานวันที่อยู่อาศัยโลก 2005 ว่า “รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการทำให้ประชาชนมีความมั่นคงในปัจจัย 4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านที่อยู่อาศัย บ้านมั่นคงเป็นโครงการสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด อยู่ในที่ของผู้อื่น ที่ผ่านมามีความรู้สึกไม่มั่นคง ไม่อยากตื่นขึ้นมาเพราะเมื่อตื่นแล้วจะต้องพบกับภาระได้ตลอดเวลา แต่บ้านมั่นคงจะเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้สร้างบ้านของตนเอง สร้างบ้านตามใจผู้อยู่ สร้างบ้าน สร้างชุมชนที่มีจิตวิญญาณ ซึ่งเป็นแนวทางที่ถูกต้อง”

แม้ว่าแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งเมืองของโครงการบ้านมั่นคงจะได้รับความเห็นชอบ แต่รัฐบาลขอให้มีการดำเนินโครงการนำร่องก่อน 10 โครงการในปีแรกเพื่อเป็นตัวอย่าง เมื่อโครงการนำร่องสำเร็จเป็นรูปธรรมนายกรัฐมนตรีนครินทร์และรัฐมนตรีได้เป็นประธานในพิธีเปิดชุมชนหลายแห่ง เช่น ชุมชนบ่อนไก่ ชุมชนเจริญชัยนิมิตรใหม่ ในปี 2547 กรม. ได้อนุมัติแผนปฏิบัติการ จำนวน 174 ชุมชน 15,016 หน่วย ใน 42 เมือง/เขต 30 จังหวัดทั่วประเทศ ความสำเร็จนี้นำมาสู่การเสนอแผน 4 ปีบ้านมั่นคง (2548-2551) ซึ่งเสนอให้ดำเนินการรวม 285,000 หน่วย งบประมาณ 19,367 ล้านบาท ซึ่งได้รับการอนุมัติเมื่อปี 2548 ซึ่งรัฐบาลต่อมาได้สนับสนุนโครงการบ้านมั่นคงอย่างต่อเนื่อง และได้มีการปรับงบประมาณสาธารณูปโภคจาก 68,000 บาทเป็น 80,000 บาท พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณสำหรับสินเชื่อที่อยู่อาศัยอีก 3,000 ล้านบาทในปี 2553 ในสมัยนายกอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ผลจากการดำเนินงานทำให้เกิดเครือข่ายที่อยู่อาศัยของชาวบ้านในชุมชนและเมืองต่าง ๆ เกิดกระบวนการบ้านมั่นคงที่มีการดำเนินงานในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นหลายเมือง เช่น นครสวรรค์ โคราช อุตรธานี จันทบุรี อุตรดิตถ์ เชียงใหม่ สงขลา สระบุรี ขอนแก่น ฯลฯ การที่ พอช. ได้รับอนุมัติโครงการบ้านมั่นคง ทำให้ พอช. ได้รับงบประมาณอุดหนุนสาธารณูปโภคโดยตรงเป็นครั้งแรก ก่อนหน้านั้น ชุมชนที่ขอใช้สินเชื่อ พชม. ต้องขอใช้งบพัฒนาสาธารณูปโภคจากการเคหะฯ การที่งบประมาณสาธารณูปโภคผ่านไปที่ พอช. ทำให้ พอช. สามารถออกแบบระบบการเงินอุดหนุนสาธารณูปโภคให้ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการ ปรับรายละเอียดงบประมาณที่แตกต่างตามประเภทที่อยู่อาศัย เช่น การปรับปรุงชุมชนในที่เดิม การก่อสร้างชุมชนใหม่ในที่เดิม การย้ายที่ดินไปก่อสร้างในที่ใหม่และยังสามารถกันงบส่วนหนึ่งสำหรับสนับสนุนกระบวนการทำงานของเครือข่ายและกลไกที่เกี่ยวข้อง โดยให้การบริหารจัดการเป็นการตัดสินใจของชุมชน ในขณะที่การเคหะฯ ต้องให้ความสำคัญกับการบริหารโครงการเอื้ออาทรซึ่งมีขนาดใหญ่ การพัฒนาชุมชนแออัดจึงกลายเป็นบทบาทของ พอช. นับแต่นั้นมา

ตารางที่ 4.1

เกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณเดิม (ปี 2546-2551)

งบประมาณ	จำนวนเงิน
การปรับปรุงในที่เดิม	ไม่เกินหน่วยละ 25,000 บาท
การซื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม	ไม่เกินหน่วยละ 45,000 บาท
การรื้อย้ายไปที่ใหม่	ไม่เกินหน่วยละ 65,000 บาท
การสนับสนุนตามแผนการพัฒนาในภาพรวมแต่ละปีของเมืองที่ชุมชนและคณะทำงานหลายฝ่ายนำเสนอ	เฉลี่ยครัวเรือนละ 45,000 บาท
การปรับปรุงในที่เดิมและรื้อ / สร้างใหม่ในที่เดิมซึ่งอยู่ในที่ลุ่มพื้นที่สนับสนุนรวมไม่เกินหน่วยละ 65,000 บาทและไม่เกินงบประมาณรวมของพัฒนาเมืองนั้น ๆ	

ทั้งนี้ในแต่ละปีจะมีการประชุมปรับงบอุดหนุนประเภทต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยความเห็นพ้องของเครือข่ายชุมชน

4.3. หลักคิดสำคัญของโครงการบ้านมั่นคง

แม้พอช.จะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโครงการบ้านมั่นคงระดับชาติแต่กลไกดำเนินการจริงในพื้นที่คือองค์กรชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดเป็นเรื่องยากและซับซ้อน เพราะเป็นปัญหาที่สั่งสมมายาวนานและมีขอบเขตของปัญหาทั่วประเทศต้องอาศัยกลไกที่ใหญ่โตกว้างขวาง และการประสานความร่วมมือจากหลายฝ่ายจึงจะสามารถแก้ปัญหาได้ จากเหตุผลดังกล่าวประกอบกับประสบการณ์ในอดีตจึงมีการออกแบบให้เครือข่ายองค์กรชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่เป็นกลไกหลักในการดำเนินการ อย่งไรก็ดี บริบทและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน อาจทำให้แนวทาง วิธีการทำงานในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันบ้างจากการคิดค้นร่วมกันของเครือข่ายหน่วยงานท้องถิ่นและพอช. แต่หลักคิดสำคัญยังคงยึดถือแนวทางที่พัฒนาต่อเนื่องมาจากประสบการณ์ร่วม ดังนี้

1.) **องค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก** ไม่ว่าแต่ละโครงการแต่ละพื้นที่ที่จะมีความแตกต่างกันเพียงไร ทุกโครงการทุกพื้นที่ที่จะยึดหลักการเดียวกันคือองค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาเป็นเจ้าของโครงการร่วมบริหาร โดยชุมชนท้องถิ่น แทนการบริหารโครงการก่อสร้างแบบเดิมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ในโครงการบ้านมั่นคงรัฐบาลจะอุดหนุนงบประมาณพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อม โดยงบประมาณจะส่งตรงไปที่ชุมชนซึ่งจะทำให้ชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินโครงการทุกขั้นตอน ชุมชนสามารถคิด วางแผน และจัดการได้อย่างเต็มที่ โดยมีท้องถิ่น องค์กรและสถาบันการศึกษาในพื้นที่เป็นผู้ช่วยสนับสนุนตามแนวทางนี้ ชุมชนจะเปลี่ยนจาก “ผู้รับประโยชน์ หรือผู้ขอความช่วยเหลือ เป็นเจ้าของโครงการและการพัฒนา” ขณะเดียวกันก็จะใช้กระบวนการบ้านมั่นคง เป็นกระบวนการพัฒนาที่จะเปลี่ยนวิธีคิด สถานภาพและความสัมพันธ์ของชุมชนกับสังคมให้ดีขึ้น โดย พอช. จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางสนับสนุนการดำเนินโครงการในระยะแรก เพื่อสร้างองค์ความรู้ แนวทาง และกระบวนการเรียนรู้ เพื่อถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นและชุมชนร่วม

กันดำเนินงานในระยะต่อไป

2. สร้างความมั่นคง ในเรื่องที่ดินอยู่อาศัย

เนื่องจากความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เป็นพื้นฐานที่จะสร้างชุมชนที่มั่นคงยั่งยืน การพัฒนาตามแนวทางโครงการบ้านมั่นคงจึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่ดิน โดยเน้นการใช้ที่ดินเดิมซึ่งอาจเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งการหาที่ดินใหม่กรณีที่ต้องมีการรื้อย้าย เช่น การซื้อที่ดิน การเช่าที่ดินระยะยาว เป็นต้น โดยเน้นสิทธิร่วมกันของชุมชนในการอยู่อาศัย โครงการบ้านมั่นคงให้สิทธิชาวบ้านเต็มที่ในการแก้ปัญหาที่ดินของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อหรือเช่าที่ดินที่ชุมชนตั้งอยู่เดิม หรือซื้อ/เช่าที่ดินผืนใหม่เพื่อสร้างชุมชนใหม่ ดังนั้นกระบวนการเสาะหาที่ดินของชาวบ้านจึงเกิดขึ้นทั่วประเทศ เครือข่ายที่ประสบความสำเร็จในการต่อรองเพื่อซื้อหรือเช่าที่ดิน สามารถดำเนินโครงการได้ การที่ชาวบ้านมีบทบาทในการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยให้ชุมชนนั้น ถือได้ว่าเป็นรูปแบบใหม่ของการปฏิรูปที่ดินที่อยู่อาศัย โดยกระบวนการดังกล่าว ชาวบ้านไม่ต้องต่อสู้เพื่อความเท่าเทียมทางกฎหมายหรือผลักดันให้เกิดกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อชาวบ้านซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานานและอาจไม่มีโอกาสได้ที่ดินมา ในกระบวนการปฏิรูปที่ดินอย่างไม่เป็นทางการนี้ ชาวบ้านจะมองหาที่ดินที่เหมาะสมกับการตั้งชุมชนใหม่ โดยอาศัยความรู้จักคุ้นเคยในเมืองที่ตนอาศัยอยู่ ต่อรองราคา เมื่อซื้อหรือเช่าที่ดินแล้ว ก็ร่วมกันทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและชุมชนการที่ชุมชนสามารถต่อรองกับหน่วยงานรัฐเพื่อการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชนได้นั้น คือรูปธรรมของทางออกและความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาของคนจนในรูปแบบใหม่ ขณะที่ เจ้าของที่ดินและหน่วยงานที่ดูแลที่ดินได้ตระหนักว่าการให้โอกาสชาวบ้านได้พัฒนาชุมชนของตนมีบ้านที่น่ายู่ มีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นแนวทางใหม่ของการใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างคุ้มค่า

3. **สร้างชุมชนที่เข้มแข็ง** ด้วยการสร้างการตระหนักร่วมกันว่า ที่อยู่อาศัยเป็นพื้นฐานสำคัญของมนุษย์ ที่อยู่อาศัยไม่ได้มีความสำคัญเพียงเป็นที่หลบ

แด่หลบฝน พักผ่อนหลับนอนแต่ชุมชนที่อยู่อาศัย เป็นพื้นฐานของการสร้างครอบครัวเป็นที่เริ่มต้นของการสร้างระบบของการอยู่ร่วมกันการเกื้อกูลช่วยเหลือกัน เพื่อให้เป็นสังคมที่เอื้ออาทร อบอุ่นสามารถพัฒนาทั้งด้านกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กัน

4. เน้นการแก้ไขปัญหาทั้งเมืองโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

โดยมุ่งให้เกิดแนวทางและแผนการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมชุมชนและผู้มีรายได้น้อยทั้งเมือง โดยชุมชนเป็นแกนหลัก ร่วมกับภาคีต่างๆ เช่น เทศบาล หน่วยงานท้องถิ่น สถาบันการศึกษา ฝั่งเมือง นักพัฒนาเอกชน ฯลฯ เชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนท้องถิ่น แผนจังหวัด และแผนการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้วยวิธีนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และป้องกันมิให้เกิดปัญหาใหม่ในขณะเดียวกัน

4.3. วัตถุประสงค์ของโครงการบ้านมั่นคง

4.3.1. เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ทั้งในเมืองและชนบท หรือผู้มีรายได้น้อยที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจากความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยชำรุดทรุดโทรม ประสบบัญชีพิบัติหรือถูกไล่อื้อ

4.3.2. เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมการพัฒนา ทั้งมิติด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ สวัสดิการและความเข้มแข็งของชุมชนผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้รับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสภาพแวดล้อม รวมทั้งเกิดกระบวนการเรียนรู้และองค์ความรู้ชุมชน

4.3.3. เพื่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีของชุมชน มีระบบบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ สามารถเชื่อมโยง สัมพันธ์เป็นส่วนหนึ่งของระบบการพัฒนาโดยรวม

4.3.4. เพื่อให้เกิดการใช้ กระบวนการดำเนินงานเป็นเครื่องมือในการสร้างความพร้อม สร้างความรู้ความสามารถให้กับกลไกท้องถิ่น และรองรับการกระจายอำนาจให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดกลไกการทำงานของพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม มีความต่อเนื่อง สามารถจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างยั่งยืน

4.4. ทิศทางสำคัญในการดำเนินงาน

4.4.1. เป็นการแก้ไขปัญหาทั้งเมือง ให้คนจน/คนเดือดร้อนมีโอกาสเข้าถึงและเป็นเจ้าของโครงการอย่างกว้างขวาง

4.4.2. พัฒนาและสร้างการเชื่อมโยงของชุมชน/เครือข่าย ให้เป็นกำลังสำคัญ ในการขับเคลื่อนและขยายผลกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย สู่การแก้ไขปัญหาทั้งเมือง

4.4.3. สร้างกระบวนการทำงาน ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยประสานให้เกิดพลังการทำงานร่วม ของชุมชน เครือข่าย และกรรมการเมือง

4.4.4. สร้างการพัฒนาที่ต่อเนื่องนอกจากความมั่นคงในการอยู่อาศัย บ้านมั่นคงยังมีแนวทางในการให้บ้านและชุมชน เป็นการเริ่มต้นในการสร้าง/ฟื้นฟูการจัดการตนเองของชุมชนให้เป็นชุมชนที่เข้มแข็ง จัดการปัญหาได้ด้วยตนเอง (มีคน มีการเชื่อมโยงชุมชน มีทุน มีการสร้างงานสร้างกิจกรรมการพัฒนาด้วยชุมชนเอง)

1.) เกิดขบวนการชุมชนในรูปแบบของเครือข่ายชุมชนเมือง ที่จะเป็นพลังสำคัญของการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเชื่อมโยงเพื่อนชุมชนอื่น ๆ ในเมือง และการเชื่อมโยงเครือข่ายทุกระดับ

2.) การพัฒนาชุมชนในอนาคต: มีกระบวนการพัฒนาชุมชน คุณภาพชีวิต อาชีพรายได้ สังคมสิ่งแวดล้อมชุมชนและเมือง โดยขบวนการชุมชนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

3.) เกิดกระบวนการพัฒนา สร้างความเข้มแข็งของกลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ของชุมชน มีระบบการดูแล รักษาที่ดินและบ้าน และระบบป้องกันความเสี่ยง

4.5 กลไกสำคัญในการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง

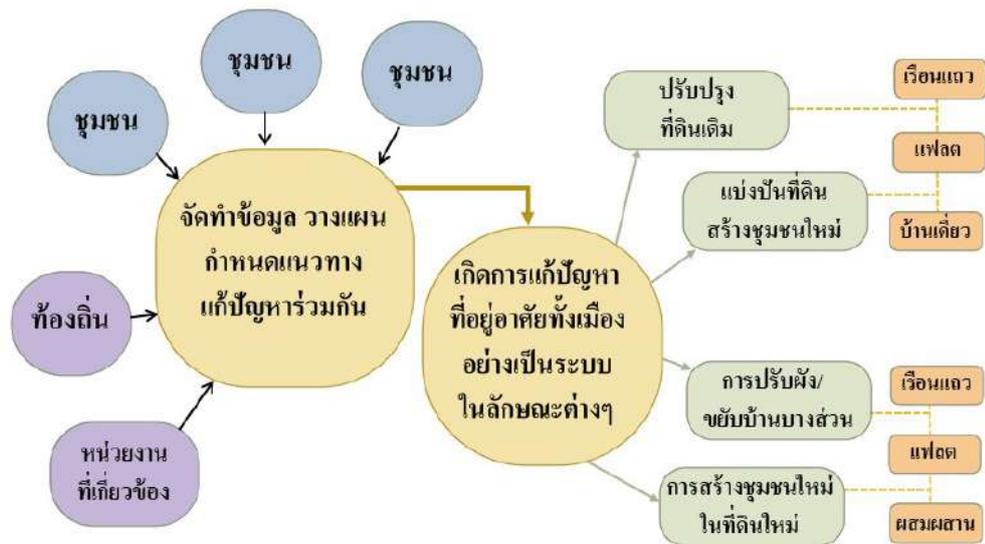
ขบวนการองค์กรชุมชนทั้งระดับชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นกลไกหลักในการทำงาน และการจัดการ ทั้งนี้ เพราะชุมชนเป็นเจ้าของปัญหา และรู้ความต้องการของตนเองและมีพลังอย่างหลากหลาย เช่น การออมทรัพย์ ช่างชุมชน เป็นต้น

คณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงระดับเมือง เป็นกลไกที่เห็นภาพรวมของการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง มีองค์ประกอบของชุมชนที่ประสบปัญหาหน่วยงานท้องถิ่น เทศบาล เจ้าของที่ดิน สถาบันการศึกษา ฯลฯ มีบทบาทในการกำหนดทิศทาง วางแผน เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง สนับสนุนการทำงาน

ขององค์กรชุมชนเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย และเมือง เป็นกลไกกลางในการประสานงานเพื่อพัฒนา แก้ไขปัญหาและประสานหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนองค์กรชุมชน ตลอดจนเชื่อมโยงการพัฒนาที่อยู่อาศัยไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ ในท้องถิ่นร่วมกัน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือ พอช. เป็นหน่วยงานกลาง ที่มีบทบาทส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้เกิดการทำงานร่วมกันในแต่ละเมือง อย่างเป็นขบวนการ โดยเชื่อมโยงให้เกิดการเรียนรู้ ส่งเสริมให้เกิดกลไกการทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวาง และต่อเนื่อง และเป็นหน่วยงานที่ผ่านงบประมาณจากรัฐบาลมาสู่ชุมชน

แผนภูมิที่ 4.2 กลไกพัฒนาการของโครงการบ้านมั่นคง : จากโครงการนำร่องสู่การแก้ไขปัญหาพร้อมกันทั้งเมือง



4.6. พัฒนาการของโครงการบ้านมั่นคง : จากโครงการนำร่องสู่การแก้ไขปัญหาพร้อมกันทั้งเมือง ระยะที่ 1 โครงการนำร่อง 10 โครงการ

(ปี พ.ศ. 2546) เนื่องจากโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลเป็นโครงการสำคัญที่ใช้งบประมาณค่อนข้างสูงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องจัดทำแผนงานที่ชัดเจนเสนอ กรม. ในกรณีของบ้านมั่นคง พอช. มีแนวคิดที่จะเสนอโครงการขนาดใหญ่ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วยั่งยืนทั้งเมือง โดยการสนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นหลักในการวางแผน ออกแบบชุมชน ก่อสร้างสาธารณูปโภคและ

ที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับกระบวนการสร้างความมั่นคงได้แก่การจัดสิทธิการเช่า การครอบครองที่ดิน การสร้างความมั่นคงทางอาชีพ การจัดระบบสวัสดิการที่จะช่วยเหลือกลุ่มคนที่จนที่สุดในชุมชน รวมทั้งการสร้างความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรชุมชนเนื่องจากแนวทางดังกล่าวค่อนข้างใหม่ จึงมีการเสนอโครงการนำร่อง 10 โครงการ เพื่อเป็นตัวอย่างความพร้อมของการดำเนินโครงการ โดยชุมชน 10 โครงการนำร่องได้แก่ โครงการเจริญชัยนิมิตใหม่ โครงการบ่อนไก่ โครงการคลองเตยลือลือ 7-12 โครงการเก้าพัฒนา โครงการร่วมสามัคคี โครงการ

คลองลำนุ่น โครงการบึงคุก โครงการแหลมรุ่งเรือง โครงการเก้าเส้ง และโครงการโกลกวิลเลจ ทั้งนี้กรมได้ อนุมัติงบประมาณจำนวน 146 ล้านบาทเพื่อกำหนดโครงการ ชุดของความรู้และประสบการณ์ที่เกิดจากโครงการนำร่องได้ พัฒนารูปแบบอย่างหลากหลาย และขยายผลอย่างกว้างขวางในระดับเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา

ระยะที่ 2 การแก้ไขปัญหาทั้งเมือง

(ปี พ.ศ. 2547-2550) เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2547 นับเป็นช่วงที่มีความสำคัญในแง่ของการวางยุทธศาสตร์บ้านมั่นคงระดับเมืองพร้อมกันทั่วประเทศ เป็นการขยับจากโครงการนำร่องเป็นเมืองนำร่อง ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาพร้อมกันทั้งเมือง พร้อมๆกับการสร้างรูปธรรมของการแก้ไขปัญหาที่ผสมผสานระหว่างการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัยทางกายภาพ และการสร้างความมั่นคงของชุมชนทางเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้แนวทางการทำงานร่วมกันของกลไกชุมชนและท้องถิ่นในเมืองต่างๆซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่การพัฒนาแนวใหม่ให้มีพลังกว้างขวางมากขึ้น เกิดการเชื่อมโยงเครือข่ายในพื้นที่ต่างๆ เกิดความร่วมมือกับเทศบาล หน่วยงานท้องถิ่น สถาบันการศึกษาและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเมืองต่างๆมีความตื่นตัวเข้าร่วมกระบวนการแต่ละเมืองเริ่มสำรวจข้อมูลชุมชนทั้งเมือง ร่วมกันวางหลักเกณฑ์ จัดทำแผนแก้ไขปัญหาพร้อมกันทั้งเมือง เช่น อุดรราชธานีโคราช จันทบุรี ขอนแก่น ชุมแพ สุรินทร์กาฬสินธุ์ สงขลา ปัตตานี นครสวรรค์ อูษุยา เขตวังทองหลาง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่เครือข่ายองค์กรและผู้เกี่ยวข้อง โดยจัดการประชุม สัมมนา ศึกษาแลกเปลี่ยนดูงานทั้งในและนอกประเทศ

เมื่อสิ้นสุดปี 2550 มีโครงการที่ได้รับอนุมัติรวม 469 โครงการ 971 ชุมชน 53,190 ครัวเรือน ใน 226 เขต/เมือง

ระยะที่ 3 การเติบโตของเครือข่ายเป็นเครือข่ายระดับประเทศ

(ปี พ.ศ. 2550-2554) แนวทางการดำเนินงานร่วมกับเมืองและภาคีในพื้นที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาได้ทำให้เกิดเครือข่ายชุมชนเมืองมากกว่า 100 เครือข่ายในเมืองต่าง ๆ มีการทำกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องมีการเชื่อมโยงเครือข่ายเมืองต่างๆเข้าด้วยกันเป็นเครือข่ายระดับเมือง เป็นกลไกสำคัญในการทำงานในเมือง ต่อมามีการเชื่อมโยงเครือข่ายระดับเมืองเป็นระดับชาติรู้จักกันในนามสมาพันธ์คนจนชุมชนเมืองแห่งชาติ (สอช.) นับเป็นความพยายามขององค์กรชุมชนที่จะสร้างองค์กรของชาวบ้านควบคู่ไปกับ พอช. เพื่อหนุนเสริมซึ่งกันและกัน การเติบโตของเครือข่ายมีส่วนสนับสนุนให้โครงการบ้านมั่นคงขยายตัวอย่างรวดเร็วเกิดโครงการใหม่ๆทั่วประเทศมีการขอใช้สินเชื่อที่อยู่อาศัยอย่างต่อเนื่องจนกองทุนที่อยู่อาศัยที่ พอช. บริหารอยู่ไม่เพียงพอ พอช. และเครือข่ายจึงได้ขอสินเชื่อเพิ่มเติมจากรัฐบาล และได้รับงบประมาณสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพิ่มเติมอีก 3,000 ล้านบาทเมื่อปี 2553

ระยะที่ 4 การกระจายการบริหารจัดการบ้านมั่นคงสู่ภูมิภาค

(ปี พ.ศ. 2555-2560) มีการปรับโครงสร้างการบริหารของ พอช. เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ โดยกระจายบทบาทความรับผิดชอบสู่ภาคต่าง ๆ มากขึ้น โดยมีระบบตัวชี้วัดซึ่งกำหนดจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กพร.) เป็นเครื่องมือควบคุมการทำงาน ส่งผลให้การดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงในภาคเน้นปริมาณเพื่อตอบตัวชี้วัดมากกว่าปรัชญาและแนวทางของบ้านมั่นคงที่มุ่งเน้นการพัฒนาทั้งเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านอื่นๆส่งผลให้โครงการที่เกิดขึ้นในช่วงนี้มีลักษณะเป็นโครงการเดี่ยวที่กระจุกกระจาย ที่เกิดจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ร่วมกับชุมชนโดยไม่ผ่านการสนับสนุนและทำงานร่วมกันของเครือข่ายเมือง การดำเนินโครงการจึงช้าลงมาก ในกทม. มีพัฒนาการที่สำคัญของโครงการบ้าน

มันคงคือ โครงการบ้านมันคงคลองซึ่งเริ่มที่คลองบางบัวเป็นที่แรก จากนั้นขยายสู่โครงการพัฒนา ที่อยู่อาศัยคลองลาดพร้าวและคลองเปรมประชากรอันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของกทม. นอกจากนั้น ในช่วงเวลานี้มีการเกิดและเติบโตของกองทุนชุมชนหลากหลายกองทุนที่กลายเป็นฐานการเงินสำคัญของชุมชนจนถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ.2564) ได้แก่

1). **กองทุนเมือง** เป็นกองทุนที่เกิดจากการออมของชุมชนและ โยงกันเป็นกองทุนเมืองโดยพอช. สนับสนุนเงินทุนเบื้องต้น รวมทั้งการรับสนับสนุนทุนจากภายนอก เมื่อปี 2560 มีกองทุนเมืองทั่วประเทศรวม 116 กองทุน มีเงินทุนรวมกันประมาณ 213.5 ล้านบาท

2). **กองทุนสวัสดิการ** เป็นกองทุน ที่เริ่มจากการออมวันละบาทของสมาชิกชุมชน ต่อมาได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลครั้งหนึ่งของเงินที่ชุมชนออมได้ โดยกรอบการสนับสนุนจากรัฐบาลมีระยะเวลา 3 ปี บางเมืองจะรวมกองทุนสวัสดิการเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนเมือง ณ เดือนธันวาคม 2563 มีกองทุนสวัสดิการชุมชน (ทั้งเมืองและชนบท) รวม 6,033 กองทุน จำนวนสมาชิก 5,775,108 ราย มีเงินกองทุนรวม 18,126,281,707.40 บาท

3). **กองทุนรักษาดินรักษาดิน** จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือสมาชิก โครงการบ้านมันคงที่อาจประสบปัญหาการเงินจนไม่อาจผ่อนส่งได้มีลักษณะเหมือนกองทุนค้ำประกัน เงินทุนเริ่มต้นมาจากการสนับสนุนของ พอช. และการออมของสมาชิกกองทุนปัจจุบันมีกองทุนรักษาดินรักษาดิน 87 กองทุน มีเงินทุนรวมกันประมาณ 10.8 ล้านบาท

ระยะที่ 5 พื้นฟูการแก้ไขปัญหาทั้งเมืองและโครงการบ้านมันคงชนบท

(ปี พ.ศ. 2560- ปัจจุบัน)จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ทำให้เกิดการปรับโครงสร้างการบริหารโครงการบ้านมันคงอีกครั้งหนึ่งโดยเชื่อมโยงการดำเนินงานในภาคมาสัมพันธ์กับส่วนกลางมากขึ้น มี

เครือข่ายเมืองแต่ละเมืองเป็นกลไกสำคัญในการทำงานร่วมกับภาคและหันมาให้ความสำคัญกับแนวทางการแก้ไขปัญหาทั้งเมืองมีการเชื่อมโยงและทำงานกับเทศบาล หน่วยงานภาคีอย่างใกล้ชิดมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงของที่ดินและที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมและการพัฒนาอื่น ๆ ที่จะช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นำไปสู่การขยายโครงการบ้านมันคงสู่ชนบท โครงการบ้านมันคงชนบทได้เริ่มโครงการนำร่องตั้งแต่ปี 2560 โดยรัฐบาลได้นำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาจัดสรรให้กลุ่มเกษตรกร เพื่อพัฒนาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยพอชได้รับงบประมาณดำเนินโครงการเริ่มโครงการบ้านมันคงนำร่องใน 10 พื้นที่ มีการจัดโซนที่ดินใหม่สำหรับที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกินและพื้นที่รวม โดยถือสิทธิที่ดินร่วมกันทั้งชุมชน ต่อมาโครงการบ้านมันคงชนบทได้ขยายฐานการพัฒนาไปยังที่อื่นประเภทอื่นด้วย เพื่อสร้างโอกาสของคนจนที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ได้สร้างชุมชนใหม่ควบคู่การพัฒนาในทุกด้าน ปัจจุบันโครงการบ้านมันคงชนบทดำเนินการใน 89 เมือง/พื้นที่ 7,701 ครัวเรือน

4.7. การพัฒนา ที่อยู่อาศัย ประเภทต่างๆ ตามแนวทางบ้านมันคง

ตั้งแต่โครงการบ้านมันคงเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ เพื่อให้สอดคล้อง กับความต้องการและความจำเป็นตลอดจนเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานพัฒนาของรัฐบาล โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

4.7.1. **บ้านมันคงเมือง** เป็นโครงการเริ่มแรกของบ้านมันคง โดยเริ่มที่โครงการนำร่อง 10 โครงการเมื่อปี พ.ศ. 2546 โครงการนำร่องนี้เป็นเสมือนใบเบิกทางให้กับรัฐบาลและชาวชุมชนมั่นใจว่า ขบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ให้ชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาสามารถทำได้ คณะรัฐมนตรีจึงรับร่างนี้เป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันโดยมีแนวทางสำคัญดังนี้

การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน (Collective Housing) กระบวนการนี้จะทำให้ชุมชนเกิดความรู้สึกมั่นใจและเป็นเจ้าของโครงการ โดยร่วมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ สำรวจข้อมูลความต้องการ ประชุมรับทราบกติกาโครงการ วางแผนการดำเนินการ ออกแบบวางผังชุมชนและที่อยู่อาศัย และพร้อมที่จะขับเคลื่อนร่วมกันแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดข้อติดขัดดูแลช่วยเหลือแบ่งปันกัน

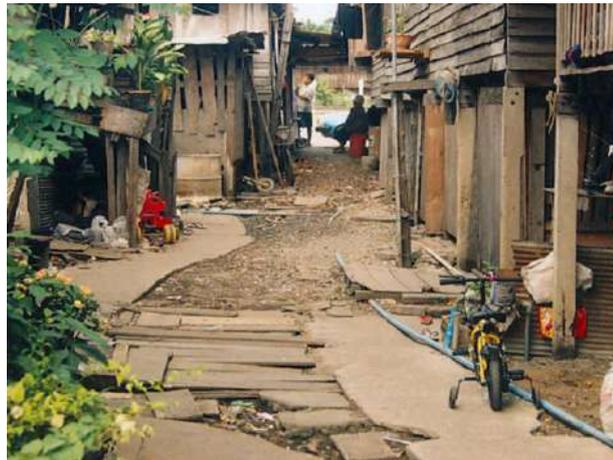
การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบร่วมกันทั้งเมือง (City-wide scale) ซึ่งจะช่วยสร้างพลังขนาดใหญ่ในการขับเคลื่อน การจัดการและการสนับสนุนพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยอย่างเป็นระบบทั้งเมือง ทำให้เกิดการเชื่อมโยงช่วยเหลือกันระหว่างชุมชน เครือข่ายชุมชน หน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานสนับสนุน และภาคีพัฒนาที่มีอยู่ในเมืองนั้น ๆ โดยทำงานผ่านกลไกระดับเมือง เป็นกลไกของการร่วมวางแผนร่วมจัดการ ช่วยลดปัญหาข้อจำกัดของการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบโครงการ

สร้างความสามารถและทักษะในการจัดการทุนโดยชุมชน เพื่อพิสูจน์ว่าชุมชนมีความพร้อมที่จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รวมทั้งการพัฒนาไปสู่เรื่องอื่น ๆ การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ทำให้ชุมชนสามารถสร้างทุนของตนเองได้ ซึ่งการออมทรัพย์ยืดหยุ่นตามแต่จะจัดการให้เหมาะสมกับชุมชนของตนเอง โดยโครงการบ้านมั่นคงมีเงื่อนไขว่าจะต้องออมให้ได้ 10% ของงบประมาณปรับปรุงชุมชนหรือพัฒนาที่อยู่อาศัย จึงจะขอรับการสนับสนุนสินเชื่อจาก พอช. ได้ ระบบการเงินและการจัดการทุนร่วมของชุมชน เป็นระบบการเงินที่คนจนสามารถเข้าถึงได้ ในระดับครัวเรือนจะช่วยสร้างวินัยทางการเงินให้เกิดขึ้น สร้างสถานะและความมั่นใจที่จะออกไปสู่สังคมภายนอก ในระดับชุมชนจะช่วยรวมคนให้มาทำงานร่วมกันเกิดการปรึกษาหารือการสื่อสารข้อมูลร่วมกัน สร้างความไว้วางใจร่วมกัน มีการตัดสินใจร่วมในการใช้ทุนที่มีอยู่ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนและสมาชิก

รูปแบบต่างๆของการพัฒนาที่อยู่อาศัยโครงการ - การบ้านมั่นคงเมือง

รูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคง อาจแบ่งคร่าว ๆ เป็น 5 รูปแบบด้วยกัน รูปแบบเหล่านี้ไม่ใช่รูปแบบที่ตายตัว แต่สามารถปรับให้เข้ากับความเหมาะสมและความต้องการของชุมชนซึ่งสามารถพัฒนาไปพร้อมๆกับการเติบโตของโครงการ

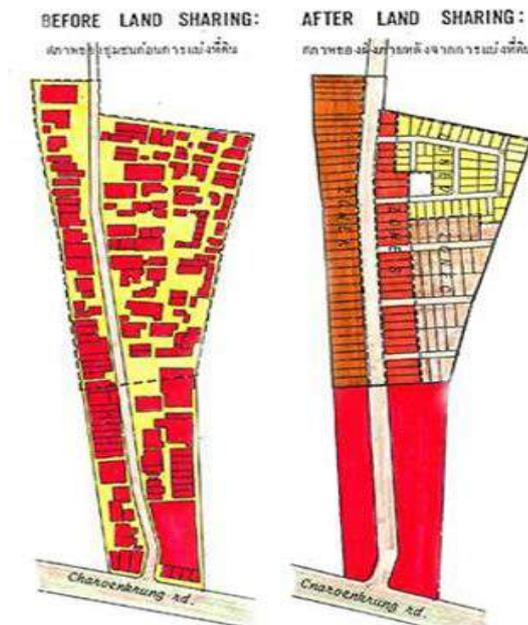
1. การปรับปรุงชุมชนในที่เดิม (Upgrading)



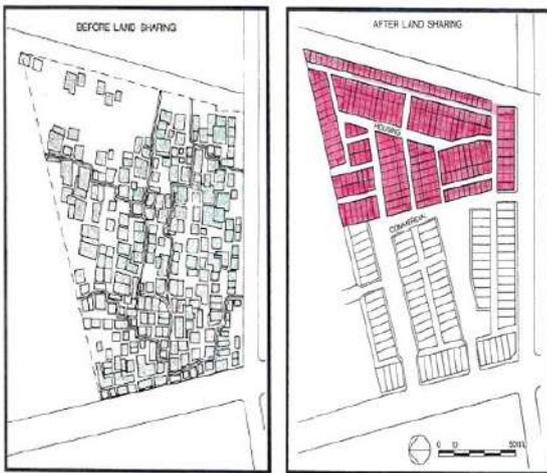
เป็นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสาธารณูปโภคพื้นฐานในที่เดิม โดยคงโครงสร้างทางสังคมของชุมชนไว้กล่าวคือ ระบบประปาไฟฟ้า ที่อยู่อาศัย ทางเดินในชุมชน ที่ว่างส่วนรวมของชุมชน จะได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมให้มีสภาพดีขึ้น โดยมีการปรับผังชุมชนเดิม การปรับปรุงสภาพทางกายภาพและสภาพแวดล้อมชุมชนยังนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่นๆ เช่น การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการ การพัฒนาธุรกิจชุมชนที่ทำร่วมกันในนามของชุมชน ฯลฯ

4. การแบ่งปันที่ดิน (Land-sharing)

เป็นแนวทางการพัฒนาที่ดินทั้งเจ้าของที่ดิน และชุมชนต่างได้รับประโยชน์จากที่ดิน วิธีการคือ แบ่งที่ดินที่เคยเป็นที่ตั้งชุมชนเดิมเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งจะคืนให้เจ้าของที่ดิน นำไปใช้ประโยชน์ ชาวชุมชนจะย้ายมาอยู่รวมกันในที่ดินส่วนที่เหลือ ชุมชนอาจซื้อหรือเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินจากนั้นจึงเริ่มพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย เนื่องจากที่ดินจะมีขนาดเล็กลง จึงต้องรื้อถอนสิ่งก่อสร้างเดิมเพื่อสร้างใหม่ทั้งหมด แม้ว่าวิธีนี้จะทำให้ที่ดินที่อยู่อาศัยมีขนาดเล็กลงแต่สถานะของชุมชนจะมีความมั่นคง ขณะเดียวกันเจ้าของที่ดินก็สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนได้ตามประสงค์



ผังการแบ่งที่ดินโครงการชั่งกั้นที่ดินสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินที่แบ่งขายให้ชุมชนประมาณ 40% ของที่ดินเดิม แปลงที่ดินขนาด 5 - 12 ตารางวา



ก่อนปรับปรุง

หลังปรับปรุง



5.การย้ายชุมชนไปก่อสร้างในที่ดินแห่งใหม่ (Relocation)

การย้ายชุมชนไปก่อสร้างใหม่ในโครงการบ้านมั่นคงจะเกิดขึ้นเมื่อชุมชนไม่สามารถอยู่อาศัยในที่ดินเดิมได้อีก เนื่องจากเจ้าของที่ดินหรือหน่วยงานรัฐที่ดูแลที่ดินนั้นๆต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน และในกรณีการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของชุมชนนุกรุกขนาดเล็ก และบ้านเช่า/ห้องเช่าขนาดเล็กที่กระจายอยู่ตามส่วนต่างๆของเมือง ในกรณีนี้ชาวบ้านจะรวมตัวกันหาที่ดินที่ไม่ไกลจากชุมชนเดิม เพื่อให้ไม่ทำให้ไกลจากแหล่งงาน โรงเรียนและสภาพแวดล้อมที่เคยชินจนเกินไป มีโครงการบ้านมั่นคงหลายแห่งที่ชุมชนสามารถซื้อหรือเช่าที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยใหม่ร่วมกัน โดยราคาที่ดินหรือค่าเช่าไม่แพงจนเกินไป การก่อสร้างชุมชนบนที่ดินผืนใหม่จำเป็นที่ชาวชุมชนต้องแบกรับค่าที่ดิน และค่าก่อสร้างบ้าน (ในกรณีซื้อที่ดิน)แต่ความมั่นคงในการอยู่อาศัยการมีสภาพแวดล้อมที่ดีเป็นแรงจูงใจให้ชาวชุมชนตัดสินใจย้ายไปอยู่ที่ใหม่พร้อมแบกรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น



ก่อนปรับปรุง

หลังปรับปรุง



4.7.2 โครงการบ้านมั่นคงชนบท



การจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ทำให้พื้นที่การดำเนินการของพอช.ขยายครอบคลุมพื้นที่ชนบท เมื่อปี 2547 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน โดยจัดตั้งศูนย์ประสานสนับสนุนการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.) โดยพอช. เป็นสำนักงานเลขานุการ ซึ่งการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของคนจนในชนบทเป็นโครงการหนึ่งที่ริเริ่มโดยศตจ.ปชช. โดยสนับสนุนให้ขบวนการชุมชนวางแผนแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในพื้นที่ชนบทร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เน้นการพัฒนาพื้นที่ตำบลในรูปแบบของการพัฒนาคุณภาพชีวิตการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม เป็นการจัดการร่วมกันของคนในตำบล หน่วยงานท้องถิ่น ท้องที่ และองค์กรชุมชนเป็นผู้จัดทำข้อมูลแผนที่ และสำรวจข้อมูลครัวเรือนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนของตนเอง แล้วเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ปัญหาตามกระบวนการ บางชุมชนมีการจัดตั้งชุมชนและตั้งชุมชนใหม่

กรอบแนวคิดแนวทาง เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยคนในชนบท

- เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนชนบท โดยมีที่อยู่อาศัยที่ดินทำกินอย่างพอเพียงต่อการดำรงชีวิตนำไปสู่การลดและป้องกันการอพยพเข้าเมือง

- พัฒนาชีวิต และดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพึ่งตนเองตามวิถีชีวิตคนจนในชนบทนำไปสู่การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

- สามารถรักษาฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชนบท นำไปสู่การลดต้นทุน และภาระการดูแลของสังคมของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- พื้นฟูภูมิปัญญาวัฒนธรรม ต้นทุนทางสังคมนำไปสู่การสร้างครอบครัว ชุมชนสังคมที่เป็นสุข

ต่อมา เมื่อ พ.ศ. 2560 รัฐบาลมีนโยบายยึดคืนพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มาจัดสรรให้แก่กลุ่มเกษตรกรใช้ประโยชน์ จึงเกิดโครงการบ้านมั่นคงชนบทนาร่องใน 10 พื้นที่ เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งชุมชน จัดโซนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน และการจัดการ

พื้นที่รวม โดยมีสิทธิร่วมในที่ดินทั้งหมด ต่อมา โครงการบ้านมั่นคงชนบทได้ขยายฐานการพัฒนาไปยังที่ดินประเภทอื่นเช่นผู้ประสบปัญหาไ้หรือผู้ประสบภัยพิบัติ เพื่อสร้างโอกาสให้คนจนที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัยได้สร้างชุมชนใหม่ที่มั่นคงและยั่งยืน ควบคู่กับการพัฒนาในทุกด้านโดยพื้นที่เป็นตัวตั้ง ระหว่างปี 2560-2562 มีผู้ได้รับประโยชน์จำนวน 7,701 ครอบครัว

4.7.3. โครงการบ้านพอเพียงชนบท



เริ่มดำเนินการปี พ.ศ. 2560 อยู่ภายใต้แผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ. 2559-2568) การดำเนินโครงการบ้านพอเพียงชนบทมีระยะเวลา 5 ปีตั้งแต่ พ.ศ.2559-2563 เป้าหมาย 5,300 ตำบล 352,000 ครัวเรือน เป็นโครงการสนับสนุนครัวเรือนที่ยากจนในชนบทที่มีปัญหาความเดือดร้อนด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยโดยการพัฒนาซ่อมแซมปรับปรุงต่อเติมหรือสร้างบ้านใหม่ที่มีสภาพทรุดโทรมให้มีสภาพบ้านที่มั่นคงมีที่อยู่อาศัยที่ดีขึ้น โดยให้ชุมชนเป็นแกนหลักการดำเนินการในพื้นที่ระดับตำบลเริ่มตั้งแต่ทำความเข้าใจในหลักกติการ่วมกันสำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อนคัดกรองข้อมูลผู้เดือดร้อนจัดทำแผนงานแก้ไขปัญหาเสนอให้ประชาคมรับรองข้อมูลผู้เดือดร้อนทั้งตำบล เชื่อมโยงการทำงานกับท้องถิ่น ท้องที่ ดังนั้นการดำเนินงานส่วนใหญ่จะมีสภาองค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง สำหรับหลักเกณฑ์การสนับสนุนการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเฉลี่ยหลังคาเรือนละ 19,000 บาท ผลการดำเนินงานรวมทั้งหมดถึงปี 2562 จำนวน 2391 ตำบล

4.7.4. โครงการพัฒนา คุณภาพชีวิตกลุ่มคนไร้บ้าน



คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการพัฒนาชีวิตคนไร้บ้านโดยการฟื้นฟูศักยภาพและคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ ด้วยการอนุมัติงบประมาณจำนวน 118 ล้านบาทเพื่อก่อสร้าง ศูนย์ที่พักคนไร้บ้านใน กทม. ปทุมธานี ขอนแก่น และเชียงใหม่สามารถรองรับคนไร้บ้านได้ประมาณ 700 ราย ปัจจุบันการก่อสร้างศูนย์คนไร้บ้านแล้วเสร็จ 4 แห่งคือที่ กทม. เชียงใหม่ ขอนแก่น ปทุมธานี ศูนย์คนไร้บ้านแต่ละแห่งจะมีการบริหารจัดการโดยองค์กรคนไร้บ้าน มีการพัฒนาพื้นที่คนไร้บ้านทำกิจกรรมร่วมกับคนทั่วไป เช่น การทำแปลงปลูกผักสวนครัว ตลาดนัด ส่งเสริมการออมวางแผนพัฒนาอาชีพและจัดระบบการทำงานร่วมกับบุคคล หน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง สำหรับผู้ที่มีความพร้อมจะสามารถเข้าสู่กระบวนการบ้านมั่นคงปกติได้



4.7.5. โครงการบ้านชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ



เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2559 เพื่อช่วยเหลือชุมชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยแบบฉุกเฉิน เช่น ไฟไหม้ ไล้รื้อ รวมถึงการประสบปัญหาภัยพิบัติต่าง ๆ ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ ชุมชนที่ประสบเหตุจำเป็นต้องมีที่พักอาศัยชั่วคราวระหว่างการพัฒนาที่อยู่อาศัยถาวร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559-2562 พอช. ได้ดำเนินการร่วมกับเครือข่ายองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือชุมชนผู้ประสบภัยไปแล้วทั้งสิ้น 79 โครงการ 2,892 ครัวเรือน ซึ่งแนวทางในการดำเนินการจะให้ชุมชนที่ประสบภัย

เป็นหลักในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าไปจนถึงการฟื้นฟูชุมชนในด้านต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น กรณีน้ำท่วมใหญ่ภาคกลางและกรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ. 2554 กรณีน้ำท่วมภาคต่าง ๆ อันเนื่องมาจากพายุโซนร้อน แผ่นดินไหวที่จังหวัดเชียงรายปี พ.ศ. 2557 ดินโคลนถล่มที่จังหวัดน่าน ปี พ.ศ. 2561 เป็นต้น

4.7.6 โครงการบ้านมั่นคงชุมชนริมคลอง



ระหว่างปี พ.ศ. 2539-2541 รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐ และสร้างเงื่อนไขเพื่อแก้ไขปัญหาหน้าท่วม ส่งผลให้เกิดการรื้อย้ายและพัฒนาชุมชนริมคลอง จากการสำรวจของกรุงเทพมหานครพบว่า มีผู้อยู่อาศัยในชุมชนริมคลอง 184 ชุมชน 8,282 หลังคาเรือน ประชากร 33,629 คน การไล้รื้อชุมชนริมคลองส่งผลให้ชาวชุมชนรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเมื่อปี 2540 สมาชิกเครือข่ายมี 9 คลอง คือ คลองบางบัว คลองเปรมประชากร คลองบางเขน คลองลาดพร้าว คลองโอง่าง คลองขวาง คลองทุ่ง คลองหัวลำโพง และคลองรังสิต โดยระหว่างปี 2546-2557 ได้มีการปรับปรุงชุมชนโดยเริ่มที่คลองบางบัว

ก่อน ด้วยการรื้อย้ายเพื่อสร้างใหม่ทั้งหมด มีการปรับผังชุมชนใหม่เพื่อรองรับบ้านที่รื้อถล่มลงได้ย้ายขึ้นมาบนบก โดยสร้างที่อยู่อาศัยแล้วเสร็จ 715 หลังคาเรือน อยู่ระหว่างดำเนินการ 4,153 หลังคาเรือนต่อมาปี 2544 จากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่มีการสำรวจข้อมูลชุมชนริมคลอง โดยเครือข่ายชุมชนริมคลองร่วมกับพอช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ กทม. โดย กทม. ได้เสนอแผนบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ โดยมีการเชื่อมโยงแก้ไขปัญหาทั่วทั้งภาคส่วน ซึ่ง กรม. ได้เห็นชอบโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองลาดพร้าวและคลองเปรมประชากร โดยมอบหมายให้ กทม. รับผิดชอบสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมริมคลองลาดพร้าวและ พอช.จัดการที่อยู่อาศัยให้ชุมชนแออัดกว่า 7,069 ครัวเรือน 50 ชุมชน โดยให้ดำเนินการตามแนวทางบ้านมั่นคง ได้แก่ การก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในที่ดินเดิม การรื้อย้ายไปที่อยู่ใหม่ และการเช่าซื้ออาคารในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีอยู่แล้ว เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ กระทรวงการคลัง

4.8. โครงการบ้านมั่นคง แตกต่างจากโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้เล็กน้อยอื่นๆอย่างไร

4.8.1. บ้านมั่นคงทำให้คนจนเป็นเจ้าของโครงการ

และบริหารจัดการร่วมกันด้วยการปรับเปลี่ยนการวางแผน การจัดการ การดำเนินการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ มาเป็นการวางแผนจัดการและดำเนินงานโดยองค์กรชุมชนและท้องถิ่นเป็นหลัก (Demand Driven แทน Supply Driven) กล่าวคือที่ผ่านมานักหน่วยงานจะเป็นผู้กำหนดโครงการขึ้นมา จัดหาที่ดิน ออกแบบและก่อสร้างอย่างเบ็ดเสร็จ แล้วจัดให้ประชาชนเข้าไปอยู่ เป็นการบริหารโครงการโดยรัฐ ซึ่งมีความเสี่ยงที่อาจไม่ตรงกับความต้องการของผู้อยู่อาศัย ทำให้มีโครงการที่ก่อสร้างแล้วไม่มีผู้เช่าอยู่อาศัย หรืออยู่ไประยะหนึ่งก็มีการขายสิทธิเพื่อไปหาที่อยู่ใหม่ที่ตรงกับความต้องการหรือผู้อยู่อาศัยไม่ใช่

กลุ่มเป้าหมาย การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชน และท้องถิ่นตามแนวทางโครงการบ้านมั่นคง ปรับเปลี่ยนการบริหารโครงการโดยหน่วยงาน มาเป็นการบริหารโครงการที่สมาชิกมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจที่มีความยืดหยุ่นตาม โครงการของชุมชนในลักษณะรูปแบบต่างๆตามข้อเท็จจริงของชุมชน โครงการบ้านมั่นคงจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในทุกขั้นตอนตั้งแต่สำรวจข้อมูลเลือกวิธีปรับปรุงชุมชน จัดหาที่ดิน ออมทรัพย์ ออกแบบบ้านออกแบบชุมชน ก่อสร้าง และการพัฒนาต่อเนื่องหลังการเข้าอยู่อาศัยในโครงการ

4.8.2. บ้านมั่นคงใช้ระบบการเงินเป็นเครื่องมือของชุมชน

ด้วยการสนับสนุนให้ชาวบ้านตั้งกลุ่มออมทรัพย์และให้ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการการเงินด้วยตนเองสร้างระบบการบริหารงบประมาณที่โปร่งใสตรวจสอบได้ มีการคานอำนาจการบริหารของกรรมการชุมชนและเครือข่าย งบประมาณระบบสาธารณูปโภคจะถูกโอนไปที่ชุมชนเพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการกันเองภายใต้โครงสร้างสหกรณ์/กองทุนชุมชนมีการพัฒนาระบบสินเชื่อที่คนจนสามารถเข้าถึงได้ มีกองทุนที่ชาวบ้านสามารถขอสินเชื่อ เพื่อนำมาพัฒนาที่อยู่อาศัยและชุมชนของตนโดยไม่มีระเบียบขั้นตอนที่ยุงยากซับซ้อนการที่ชุมชนเป็นแกนหลักในการวางแผนพัฒนา และเป็นผู้เสนอขอสินเชื่อชาวบ้านจึงให้น้ำหนักแก่สิ่งที่เป็นและเหมาะสมกับชุมชนของตน แนวทางนี้ทำให้บ้านมั่นคงแตกต่างจากโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐและโครงการที่พัฒนาโดยภาคเอกชนในสถานะสินเชื่อเพราะเป็นโครงการที่บริหารจัดการ รวมทั้งลงทุนร่วมโดยชุมชนระบบการเงินนี้ช่วยให้ชาวบ้านมีความหวังว่าการพัฒนาชุมชนเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ชาวบ้านจึงมีความกระตือรือร้นในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และกองทุนชุมชนเพื่อเป็นทุนเริ่มต้นที่ให้ความมั่นใจแก่ชาวบ้าน และเป็นแบบฝึกหัดในการบริหารจัดการการเงินการวางแผนและการพัฒนาอื่นๆในชุมชนของตน

4.8.3. บ้านมั่นคงพัฒนาแนวทาง การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ครอบคลุมทุกมิติ

ด้วยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอื่นๆที่ประกอบกันเป็นองค์รวมของการพัฒนาชุมชน ได้แก่การพัฒนาด้านความมั่นคง/สิทธิ ในการอยู่อาศัย การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สภาพแวดล้อม การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมสำหรับบ้านมั่นคง การพัฒนาทางกายภาพเป็นการพัฒนาที่จับต้องได้ เห็นผลรวดเร็ว ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาด้านอื่นๆที่ละเอียดลึกซึ้งกว่า จับต้องได้ยาก แต่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการพัฒนาทางกายภาพ เช่น การพัฒนาความสามารถด้านการบริหารจัดการของชาวชุมชนการสร้าง ความเชื่อมั่นให้ชุมชน การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นต้น

4.8.4. บ้านมั่นคงได้พัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง

แทนการพัฒนาทีละโครงการ วิธีนี้ช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วกว่ามีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะสามารถดำเนินการได้พร้อมกันหลายโครงการ ไม่ต้องรอให้โครงการหนึ่งเสร็จจึงจะเริ่มโครงการใหม่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาการแก้ปัญหาทีละโครงการ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้เท่าทันกับจำนวนชุมชนที่เพิ่มขึ้นการแก้ปัญหาพร้อมกันทั้งเมืองเป็นการเชื่อมพลังของชุมชนเข้าด้วยกันเกิดพลังที่สามารถต่อรอง ประสานงานกับหน่วยงาน องค์กรท้องถิ่น และภาคีในพื้นที่ให้ทำงานหนุนเสริมกันเกิดการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด และยังสามารถขยายไปสู่การพัฒนาอื่นๆทำให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยเป็นเรื่องร่วมของเมืองผู้มีรายได้น้อยเปลี่ยนจากผู้รับผลกระทบจากการพัฒนาเมืองเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง

4.8.5. โครงการบ้านมั่นคงให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือกับหลายฝ่าย

ด้วยการตั้งกลไกร่วมที่มีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานท้องถิ่น ชาวบ้าน/เครือข่ายพอช.ประชาสังคม สถาบันการศึกษา และผู้สนใจการพัฒนาที่อยู่อาศัยคนจนเพื่อสร้างเวทีปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยน ความคิด ข้อมูลและการสนับสนุน/ช่วยเหลือ

จากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยชาวชุมชนจะยังเป็นแกนหลักและสร้างความสมดุลในการวางแผนการวางแผน การสร้างหลักเกณฑ์และการดำเนินการทั้งในระดับเมืองจังหวัด ภาค และกลไกกลางระดับประเทศ

4.9. การเชื่อมโยง โครงการบ้านมั่นคงกับต่างประเทศ



แนวทางการดำเนินงาน ตามรูปแบบองค์กร (Institution) แบบพอช. และการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคงที่มีการจัดกระบวนการครอบคลุมแต่ละเมืองในระดับประเทศ ซึ่งส่งผลต่อความเข้มแข็งของขบวนการภายในประเทศและการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงกับเครือข่ายองค์กรชุมชน หน่วยงานของประเทศต่าง ๆ ในหลายภูมิภาค หลายประเทศ เช่น กัมพูชา ลาว เวียดนาม พม่า อินเดีย ศรีลังกา เนปาล แอฟริกาใต้ ฯลฯ มีการนำเสนอแนวทางในการประชุมระหว่างประเทศอยู่เสมอๆ ในหลายประเด็น เช่นการแก้ปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยโดยชุมชน การพัฒนาร่วมกันทั้งเมือง สวัสดิการชุมชน การจัดการการเงินชุมชนและกองทุนชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น รวมทั้งเชื่อมโยงกับหน่วยงานนานาชาติ มหาวิทยาลัย องค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในเอเชียและนอกเอเชีย ผ่านกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

1). การจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยในวัน ที่อยู่อาศัยโลก (World Habitat Day)

ซึ่งจัดเป็นประจำในวันจันทร์แรกของเดือน ตุลาคมทุกปี เครือข่ายบ้านมั่นคงและพอช. จะเป็นเจ้า ภาพร้อมทั้ง UNHABITAT และ ESCAP มีการนำ เสนอผลการดำเนินงาน โครงการบ้านมั่นคงผ่าน นิทรรศการ การอภิปรายของผู้เกี่ยวข้องจากภาคส่วน ต่างๆทั้งจากหน่วยงาน ท้องถิ่น เครือข่ายเอง โดยเรียน เชิญนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีเป็นประธานในพิธีนอกจากนี้บางปียังมี ตัวแทนจากต่างประเทศมาร่วมงานด้วย มีการเยี่ยมชม โครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่ซึ่งตัวแทนจากต่าง ประเทศก็จะได้เข้าร่วมกิจการในพื้นที่และเรียนรู้ใน พื้นที่ด้วย การจัดงานเพื่อฉลองวันที่อยู่อาศัยโลกครั้ง สำคัญคือเมื่อ พ.ศ. 2548 ที่ท้องสนามหลวงและหอ ประชุมสหประชาชาติ ถนนราชดำเนิน

โดยนางแอนนา ทิไบจูคา (Mrs. Anna Tibaijuka) รองเลขาธิการสหประชาชาติและผู้อำนวยการ UN-HABITAT พร้อมคณะได้เดินทางมาร่วมงาน รับฟังรายงานโครงการบ้านมั่นคง ชมนิทรรศการรวม ทั้งเยี่ยมชมโครงการบ้านมั่นคง ทำให้โครงการบ้าน มั่นคงเป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับในฐานะ โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยแนว ใหม่โดยชุมชนเป็นแกนหลัก ซึ่งนางแอนนาฯ ได้กล่าว ถึงบ้านมั่นคงว่า

“การจะแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่ อาศัยให้ได้นั้น ปัจจัยสำคัญคือต้องทำให้ชุมชนเข้ม แข็ง ซึ่งชุมชนจะเข้มแข็งได้ ชุมชนจะต้องทำกิจกรรม ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่นการออมทรัพย์ ฯลฯ แล้ว ขยายเครือข่ายให้เชื่อมโยงกัน เพื่อให้ชุมชนเป็นแกน หลักในการพัฒนา....บ้านมั่นคงเป็นการพัฒนาโดย ชุมชนเป็นหลัก ชาวบ้านเป็นผู้จัดการเองทั้งเรื่องบ้าน เรื่องที่ดิน เรื่องการจัดระบบชุมชน โดยได้รับการ สนับสนุนจากหน่วยงานในท้องถิ่น อีกทั้งรัฐบาลไทย ได้ถือเป็นนโยบายสำคัญ ดังนั้น บ้านมั่นคงจึงเป็น ทิศทางสำคัญที่ทั่วโลกควรได้เรียนรู้ เพื่อทำให้คนจน 100 ล้านคน มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงภายในปี 2020”

2).การจัดประชุมสัมมนานานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยใน ประเด็นต่าง ๆ

ซึ่งมีการเชิญเครือข่ายชุมชนจากประเทศต่าง ๆ และตัวแทนหน่วยงานเข้าร่วมด้วย เช่นการสัมมนา เรื่องการเงินและกองทุนชุมชน ที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550



นางสนอง รวยสูงเนิน หรือแม่หนอง ของชาว ชุมแพ ได้เป็นตัวแทนประเทศไทยเล่าเรื่องโครงการ บ้านมั่นคงไว้ ดังนี้

“บ้านและชุมชนในเมืองชุมแพเดี๋ยวนี สบายงามน่าอยู่ คิฉันภูมิใจมากที่จะได้เล่าเรื่องการออม ทรัพย์และการร่วมมือร่วมมือกันของชาวบ้านในการ พัฒนาชีวิตและชุมชน ให้ผู้มาเยี่ยมชุมชนจาก 20 ประเทศทั้งจากเอเชียและแอฟริกา คิฉันภูมิใจรัฐบาลชุด นี้จริงๆที่ให้การสนับสนุนและคำแนะนำแก่ชุมชนใน การพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงอย่างเต็มที่และยอมให้ พวกเราพัฒนาชุมชนของเราอย่างที่เราต้องการ เดี๋ยวนีพวกเราเดินเข้าทำเนียบรัฐบาลได้โดยไม่ต้อง กลัวใครดูถูกเราอีก ... เจ้าหน้าที่ที่ชุมแพให้ความช่วย เหลืออย่างดีในโครงการพัฒนาชุมชนเมืองชุมแพทั้ง เมือง พวกเราทำงานกันอย่างหนักเพื่อพัฒนาชุมชน แต่ ถ้าชุมชนไหนต้องการให้เราช่วยประสานงานกับ หน่วยงานราชการท้องถิ่นเราก็ช่วยได้... พวกเราไม่เคย รู้สึกเบื่อเลย งานเรายังมาก ต้องคุย ต้องประชุม ไปดู งาน ช่วยเหลือชุมชนอื่นๆ เตรียมยื่นเรื่องขอสินเชื่อ พัฒนาโครงการ คิฉันต้องไปช่วยงานที่หมู่บ้านที่นี้เกือบทั่ว

ประเทศ จนแทบไม่ได้นอนในบ้านตัวเองเลย เราเชื่อว่าถ้าเราทำความดี ความดีจะคุ้มครองเรา ความดีเป็นเสมือนรั้วที่ป้องกันเราละบ้านของเรา”

ในการประชุมเหล่านี้เป็นการดำเนินการร่วมกับมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย ซึ่งมีการเชิญผู้ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิและเครือข่ายจากประเทศต่างในเอเชียมาร่วมประชุม พร้อมจัดการดูงานในพื้นที่ โดยเครือข่ายในพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการบ้านมั่นคง ช่วยให้ความรู้และแนวทางโครงการบ้านมั่นคงขยายไปสู่การดำเนินการในประเทศอื่นอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ตัวแทนเครือข่ายบ้านมั่นคงยังได้รับเชิญไปร่วมให้คำแนะนำร่วมให้ความคิดเห็นในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในประเทศ กัมพูชา ลาว มองโกเลีย ฟิจิ เป็นต้น

3). การเข้าร่วมในการประชุม ระดับนานาชาติ ทั้งในเอเชียและระดับโลก



เช่นการประชุม World Urban Forum การประชุม Asia Pacific Urban Forum ในการประชุมเหล่านี้ตัวแทนจากประเทศไทยจะเป็นผู้นำเสนอโครงการบ้านมั่นคงเป็นตัวอย่างเป็นประเด็นต่างๆ เช่น การจัดการภัยพิบัติ การจัดการการเงินและทุนชุมชน สวัสดิการชุมชน การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง ปีที่ผ่านมา ตัวแทนชุมชนได้เข้าร่วมประชุม Asia Pacific Urban Forum ครั้งที่ 7 ซึ่งเป็นการประชุมระดับภูมิภาคที่ปีนัง โดยได้ร่วมนำเสนอบทบาทของเครือข่ายในการดำเนิน โครงการบ้านมั่นคงในช่วง Grassroots Assembly และแลกเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกัน โดยชุมชนในการประชุมกลุ่ม

ย่อย Collective Housing นอกจากนี้ยังเป็นตัวแทนประเทศไทยไปนำเสนอ แลกเปลี่ยน ในการประชุมที่จัดขึ้นในประเทศต่างๆในเอเชีย เช่น การร่วมประชุมครบรอบ 50 ปี Women Bank ประเทศศรีลังกา



4. การที่พอช. และโครงการบ้านมั่นคง เป็นที่รู้จักในระดับนานาชาติ

ในฐานะแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองอย่างยั่งยืน พอช. และโครงการบ้านมั่นคงจึงเป็นสถานที่เรียนรู้ที่มีประเทศต่างๆ ทั้งเครือข่ายชุมชน องค์กร หน่วยงานภาครัฐนอกภาครัฐ และองค์กรระหว่างประเทศ ขอดินทางมาเยี่ยมชมโครงการ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็น แลกเปลี่ยนประสบการณ์ แนวทางแก้ไขปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในแต่ละประเทศ เช่น เครือข่ายภาคอีสานได้เป็นเจ้าภาพเชิญเครือข่ายจากเขมรเดินทางมาดูงาน และเรียนรู้เกี่ยวกับชุมชนสีเขียวในอีสาน และเครือข่ายภาคอีสานได้เดินทางไปแลกเปลี่ยน เยี่ยมชมผลการดำเนินงานชุมชนสีเขียวที่เมืองต่างๆ ในกัมพูชา เป็นต้น นอกจากนี้ โดยความร่วมมือของมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งประเทศไทย มีการจัดประชุมและแลกเปลี่ยนดูงานในประเทศต่างๆ เสมอๆ

5. การร่วมในงานศึกษาวิจัยกับมหาวิทยาลัย และองค์กรนานาชาติ

เครือข่ายชุมชนได้ร่วมกับมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย (Asian Coalition for Housing Rights) ในการศึกษาวิจัยทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาและองค์กรนานาชาติ เกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้มีรายได้น้อยซึ่งมักจะเน้นประสบการณ์โครงการบ้านมั่นคง เช่น ร่วมศึกษาในโครงการ KNOW: Knowledge in Action for Urban Equality ซึ่งดำเนินการโดย Development Planning Unit (DPU) University College London การศึกษาเรื่องการเงินชุมชนในเอเชีย 5 ประเทศ ประกอบด้วยเนปาล ศรีลังกา ไทย ฟิลิปปินส์ และกัมพูชา โดยการสนับสนุนงบประมาณ จากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (The Rockefeller Foundation) การศึกษาเรื่อง ทัศนคติความยากจนในเอเชีย โดยการสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาสิ่งแวดล้อมนานาชาติ (The International Institute for Environment and Development – IIED) ลอนดอน การศึกษาเรื่องความมั่นคงทางอาหาร ร่วมกับสถาบันพัฒนาสิ่งแวดล้อมนานาชาติ การศึกษาเรื่องการพัฒนา

ที่อยู่อาศัยโดยชุมชนในเอเชีย (Collective Housing) ร่วมกับองค์กร UrbaMonde ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ในการศึกษาเหล่านี้ เครือข่ายชุมชนจะเป็นแกนหลักสำรวจ จัดเก็บข้อมูลในพื้นที่ เป็นเจ้าของข้อมูลและให้ความเห็นเพิ่มเติมในการร่วมวิเคราะห์ข้อมูลการมีส่วนร่วมของเครือข่ายในงานศึกษา วิจัยเหล่านี้ ช่วยให้ผลงานศึกษามีน้ำหนักน่าเชื่อถือ มีชีวิตชีวาเพราะเป็นการเก็บข้อมูลตรงจากพื้นที่ ทำให้ผู้ศึกษาได้เรียนรู้เรื่องราวต่างๆ จากชุมชนอย่างละเอียดลึกซึ้งมากขึ้น ขณะที่ชาวชุมชนเองก็ได้เรียนรู้เทคนิคทางวิชาการ ได้แลกเปลี่ยนความรู้จากเครือข่ายอื่นๆ ในเอเชีย เกิดความมั่นใจในศักยภาพของตนเองและพัฒนาความสามารถในเชิงวิชาการเพิ่มขึ้น

บทที่ 5

บ้านมั่นคงกับการ เปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ และทิศทางข้างหน้า

บ้านมั่นคงไม่ใช่โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั่วไปที่มีเป้าหมายอยู่ที่การก่อสร้างที่อยู่อาศัยเท่านั้น บ้านมั่นคงถูกออกแบบให้สร้างการเปลี่ยนแปลงในหลายระดับ ตั้งแต่ตัวบุคคล ครอบครัว ชุมชนไปจนถึงระดับเมืองเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สามารถพัฒนาไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆอย่างยั่งยืน โดยใช้ยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับความสามารถในการจัดการของชุมชนในฐานะกลไกหลักในการดำเนินการ องค์กรชุมชนจะพยายามหากระบวนการที่จะทำให้การพัฒนาดำเนินไปอย่างเรียบง่ายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพิ่มกิจกรรมต่างๆ ขึ้นเป็นทวีคูณเพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง มีการพัฒนาต่อไปอย่างต่อเนื่อง โดย พอช. ทำหน้าที่ให้การสนับสนุน อำนวยความสะดวกให้องค์กรชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งด้านการประสานงาน ด้านงบประมาณ การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน เป็นต้น

ตลอด 17 ปี ของการดำเนินโครงการความมั่นคง ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายให้ชาวชุมชน ทั้งระดับบุคคล ชุมชน เครือข่ายจนถึงระดับเมืองเครือข่ายองค์กรชุมชน ได้ร่วมกันสรุปการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ดังนี้

1. เปลี่ยนจากผิดกฎหมายเป็นถูกกฎหมาย

ก่อนหน้าโครงการบ้านมั่นคง คนจนถูกมองว่าเป็นคนนอกกฎหมาย ไม่ได้รับการยอมรับถึงการมีอยู่ ไม่มีเลขที่บ้าน ไม่มีทะเบียนบ้าน ซึ่งส่งผลต่อการมีงานทำ การศึกษาของเด็ก การเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล การขอมอเตอร์น้ำ-ไฟ บ้านมั่นคง การมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ทำให้ชาวชุมชนมีศักดิ์ศรี มีสถานะที่ถูก

กฎหมาย เกิดการเปลี่ยนแปลง จากชาวสลัม มาสู่ความเป็นพลเมือง (Citizenship) อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาก สถานะความเป็นพลเมือง ช่วยเปลี่ยนแปลงชีวิตของคนจนให้มีโอกาสดีขึ้นในการทำงาน เรียนหนังสือ เข้าถึงแหล่งทุนในระบบ ทำธุรกรรมกับธนาคารได้ สามารถได้รับบริการจากรัฐเท่าเทียมกับคนอื่นๆในสังคม ไม่ต้องกังวลกับการถูกไล่ที่ ทำให้ชีวิตสามารถตั้งหลักปักฐานได้ กล้าคิดกล้าทำ เป็นที่เริ่มต้นของการพัฒนาตนเอง ครอบครัว และชุมชนในด้านอื่นๆต่อไป เช่นการสร้างชุมชนสีเขียวการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนการมีระบบสวัสดิการชุมชนที่ช่วยดูแลกันตั้งแต่เกิดจนตาย การส่งเสริมการศึกษา การแก้ไขปัญหาเสพติด ฯลฯ สุดใจ มิ่งพุกงษ์ จากจังหวัดสุรินทร์ สรุปเรื่องนี้ว่า“คนจนเราอยู่หลังม่านมาตลอด เพราะเราไม่รู้กฎหมาย ไม่รู้สิทธิของเรา ทำอะไรก็ผิด ไม่กล้าทำอะไรเหมือนแอบอยู่หลังม่านพอมีบ้านมั่นคงเกิดความเข้าใจ มั่นใจกล้าพูด รู้ถึงความเท่าเทียมกัน ทำให้ความคิดเปลี่ยน กล้าทำกล้าเปลี่ยน ทำให้เกิดการเปลี่ยนขนานใหญ่ จากเรื่องหนึ่งไปสู่อีกเรื่องหนึ่ง เราไม่เคยจนความคิด บ้านมั่นคงทำให้เราเปลี่ยนจากหลังม่านมาอยู่หน้าม่าน”

2. เปลี่ยนความจนเป็นความรวย

บ้านเป็นทรัพย์สินที่จับต้องได้ การมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงเป็นของตนเองทำให้คนจนจากไม่มีทรัพย์สินของตนเอง เริ่มมีมีทรัพย์สินเป็นของตัวเอง บางชุมชนซื้อที่ดินด้วย ทำให้มีทั้งบ้านและที่ดินเป็นทรัพย์สิน ซึ่งหากคิดตามราคาตลาดอาจมีราคาว่าล้านบาทการมีทรัพย์สินเท่ากับชาวบ้านมีหลักทรัพย์ของตัวเอง มีความมั่นคงที่จะสร้างสถานะทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง สร้างความมั่นใจและกระตือรือร้นที่จะทำงานเก็บออมเพื่อรักษาบ้านและที่ดินของตนไว้ ทำให้ชีวิตมีความหวัง มีเป้าหมายที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลง การมีบ้านที่มั่นคงจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ นอกจากการเปลี่ยนสถานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวแล้วชาวบ้านยังร่วมกันจัดตั้งกองทุนชุมชน ที่ช่วยเชื่อมโยงระบบการเงินของแต่ละครอบครัวกับกองทุนชุมชนที่

ทุกคนมีส่วนร่วม ช่วยกันบริหารจัดการในรูปแบบของสหกรณ์เป็นการสร้างโอกาสทางการเงินให้คนจน จาก การไม่ได้รับการยอมรับ ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุน กลายเป็นเจ้าของทุนของตัวเองที่มีอิสระในการคิดค้น ลงทุน พัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ให้ครอบครัวและ ชุมชนเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ตัวอย่างกองทุนของชุมชน เช่น กองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนพัฒนาอาชีพ กองทุนพัฒนาสภาพแวดล้อม กองทุนรักษาดินรักษาน้ำ เป็นต้น ซึ่งต่อมามีการ เชื่อมโยงจัดระบบเป็นกองทุนระดับเมืองเพื่อให้ สามารถดูแลช่วยเหลือกันทั่วถึงมากขึ้น โดยชาวบ้าน บริหารจัดการกันเองปัจจุบันมีกองทุนประเภทต่างๆที่ ชาวบ้านบริหาร จัดการกันเองกว่า 18,350.5 ล้านบาท ในความรู้สึก ของชาวบ้าน บ้านมั่นคงไม่ได้ทำให้ ครอบครัวหายจนเท่านั้น แต่ยังสามารถสร้างความรวยที่ ไม่ใช่เงินตราแต่เป็นความรวยทางสังคมที่สามารถ สัมผัสได้ด้วยใจซึ่งยากที่คนทั่วไปจะจับต้องได้



เก สนามชัย จากสุพรรณบุรีมีความเห็นว่า

“มีบ้านทำให้เรามีฐานะดีขึ้น บ้านมั่นคง เป็นการแก้ปัญหาให้คนจนอย่างตรงจุดเรามีบ้านใน ราคาที่เราเลือกได้ ได้ผ่อนส่งบ้านในราคาที่ส่งได้ ทำให้เรามีเงินเหลือเก็บ เราออมได้มากขึ้น จากไม่มี อะไรเลยก็เริ่มมี พอมีบ้านก็มีรถ มีที่ดินช่วยกันปลูกผัก เลี้ยงสัตว์ ลดค่าใช้จ่าย ถ้าเกิดต้องถือคความขึ้นมาก็มี ชุมชนเราอยู่กันได้ไม่ต้องพึ่งภายนอก นอกจากมีบ้าน มีเงิน มีอาชีพที่บ้านมั่นคง บ้านมั่นคงยังทำให้เรารวยน้ำใจ รวยความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รวยความรู้ บ้านมั่นคงสอนให้ เรารักกัน ก็เราต้องลำบากต่อสู้มาด้วยกัน เรารวยขึ้น หลายอย่าง”



ในกรณีของ แม่สนอง จากชุมแพ บ้านมั่นคง นอกจากให้บ้านแล้วยังให้สภาพแวดล้อมที่ดี ทำให้ สุขภาพดีขึ้น โรคภัยไข้เจ็บหายไป การมีที่อยู่อาศัยเป็น ของตนเองเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีอิสระในการ คิดสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาชุมชนและครอบครัว

“แม่หนองหนี่ความแห้งแล้งจากบ้านนอกมา อยู่ในเมืองเป็นแม่ค้าขายของในตลาด แม่หนองไม่มี ความรู้ อยู่บ้านเข้ามา 30 ปี ห้องเช่าของแม่หนองเป็น ห้องเล็กๆห้องเดียว ไม่มีหน้าต่าง ทำให้แม่หนองเป็น ภูมิแพ้ พอมาอยู่บ้านมั่นคง ภูมิแพ้ก็หายไป เพราะ อากาศดี ชุมชนเราปลูกต้นไม้เยอะ ตอนนี้อยู่บ้านมี บ้าน มีทรัพย์สิน มีกองทุนชุมชน มีอาชีพมีนารวม มี โรงงานผลิตน้ำที่สมาชิกในชุมชนเป็นเจ้าของ บ้าน มั่นคงทำให้เราเปลี่ยนไป เกิดความรวยในมิติต่างๆเรา ไม่ต้องกังวลว่าจะถูกไล่ที่ จะไปอยู่กันที่ไหนลูกหลาน จะเป็นอย่างไร เราจัดการตัวเราอนาคตของเราได้เอง”

3. เปลี่ยนสภาพที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม และคุณภาพชีวิต

ก่อนที่จะมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยชาว ชุมชนส่วนใหญ่จะอยู่ในบ้านที่ชำรุดทรุดโทรม เนื่องจากไม่ต้องการลงทุนก่อสร้างบ้านใหม่ เพราะไม่ แน่ใจว่าจะอยู่ได้นานหรือไม่ อาจเป็นการลงทุนด้วย เงินก้อนใหญ่เพื่อถูกไล่ที่ หลังจากเข้าร่วมโครงการ บ้านมั่นคง ชาวบ้านสามารถก่อสร้างบ้านและมีความ มั่นคงในที่ดินแล้ว รูปแบบต่างๆที่เหมาะสมในการอยู่ อาศัยตามความชอบ ความพร้อมและความสามารถในการจ่ายของผู้เป็นเจ้าของ รวมทั้งการตกแต่งในราย

ละเอียดต่างหาก ตัวที่อยู่อาศัยมั่นคงแข็งแรง พื้นที่การอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ย 8-10 ตรม. เป็น 15-25 ตรม. ต่อคน มีระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ถนนในชุมชน ไฟส่องสว่างในชุมชน ซึ่งส่งผลต่อความเป็นระเบียบ เรียบร้อย ปลอดภัย นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาสภาพแวดล้อมไปพร้อมๆกัน ชุมชนจึงได้รับการดูแลให้สะอาดสะอ้าน มีการปลูกต้นไม้พืชผักเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการบริโภค ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างมากของชาวชุมชน

4. เปลี่ยนจากต่างคนต่างอยู่ สู่อารมณ์ร่วมพัฒนา

กระบวนการของบ้านมั่นคง ทำให้ชาวชุมชนต้องรวมตัวกันพัฒนาตนเอง ดึงเอาส่วนที่ดีของคนออกมา ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากคนที่สังคมไม่เชื่อถือ ถูกมองว่าไม่ซื่อสัตย์ เกียจคร้านมาเป็นคนที่น่าเชื่อถือ ชยัน เรียนรู้ มั่นใจในตัวเอง อุดม มิวินัย เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่



บ้านจันทร์ จากชุมชน คลองด่าน หนึ่งในสิบโครงการนำร่องบ้านมั่นคงพูดถึงเรื่องนี้ว่า

“บ้านบ้านจันทร์ถูกไล่ที่ เป็นจุดเปลี่ยนทำให้บ้านจันทร์ต้องลุกขึ้นมาสู้ บ้านจันทร์ไม่รู้หนังสือ แต่ก่อนไม่รู้ แต่ถ้าไม่รู้ลูกเราจะอยู่ยังไง ลูกสอบติด โรงเรียนยังไม่รับเข้าเรียนเพราะอยู่สลัม คนจนเราทำได้ทุกอย่าง ล้างแก้วล้างจานล้างส้วม สร้างบ้านเราก็ต้อง

ทำได้บ้านมั่นคงทำให้ทุกอย่างเปลี่ยน เราออมทรัพย์ ทำให้เรามีสัจจะ มีศักดิ์ศรี เป็นที่เชื่อถือ ลูกเราก็มีศักดิ์ศรีด้วย แต่ก่อนแม่บ้านจันทร์ไม่กล้าจับเคียวนี้เรา รวมกันเป็นเครือข่ายบ้านจันทร์ไม่กลัวอะไรอีกแล้ว”

การเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากโครงการบ้านมั่นคง ทำให้ชุมชนและสมาชิกได้เข้าไปอยู่ในระบบที่เป็นทางการ เป็นการเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับระบบเมืองที่เป็นอยู่ จึงเป็นที่ยอมรับของหน่วยงาน โดยเฉพาะระดับเมือง/ท้องถิ่นการมีองค์กรชุมชนทำให้ชาวบ้านสามารถประสานงาน เสนอแผนของชุมชนทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น ท้องที่ได้อย่างมั่นใจ และประสานหน่วยงานมาเป็นกลไกทำงานร่วมพัฒนา การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นข้อต่อสำคัญที่ทำให้ชาวบ้าน สามารถเข้าถึงนโยบาย งบประมาณ ข้อมูล สร้างการมีส่วนร่วมที่สำคัญในการพัฒนาเมืองโดยการสร้างกระบวนการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยทั้งเมืองร่วมกับท้องถิ่น เช่น เมืองนครสวรรค์ อุตรธานี ชุมแพ ฯลฯ ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระดับเมือง โดยชาวบ้าน จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาไม่ใช่ผู้รับผลกระทบจากการพัฒนาเช่นที่ผ่านมา

การเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากโครงการบ้านมั่นคง ไม่ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงเฉพาะในเมือง ในชนบทเองก็เกิดการเปลี่ยนแปลง คุณประวีติ จากมหาสารคามเล่าถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง โดยชวนบ้านมั่นคงชวนบอกว่า “เดิมต่างคนต่างสู้คนเดียว แก้ปัญหาไม่ได้ เราเชิญท้องถิ่นท้องถิ่นที่เป็นกลไกทำงานด้วยกัน เราเริ่มด้วยการออมทรัพย์ ตั้งกองทุน เปลี่ยนความเชื่อ จัดระบบชีวิตใหม่ สร้างให้คนเคลื่อนไปด้วยกัน พอมีคนมาร่วมด้วยเราก็กล้าเปลี่ยนแปลงเราต่อเรื่องที่ดิน จัดผังวางระบบใหม่ ตั้งลูกการพัฒนาจากพื้นที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงด้วยกัน ทำอย่างนี้เราจะสามารถเปลี่ยน โครงสร้างทั้งตำบลเปลี่ยนเมืองได้”

5. มืองค์กรชุมชนเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและสร้างสังคมที่ยั่งยืน

กระบวนการบ้านมั่นคงมีส่วนสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของชาวชุมชนและองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นกุญแจของความสำเร็จในการพัฒนาตนเองของชาวชุมชน ด้วยการสร้างเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านการศึกษาดูงานในพื้นที่เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนสร้างความรู้ความเข้าใจจากประสบการณ์จริง รวมทั้งการไปร่วมกิจกรรม ร่วมประชุม ศึกษาดูงานในต่างประเทศผ่านกลไกร่วม เวทีประชุมที่มีตัวแทนจากเครือข่าย พื้นที่ เจ้าหน้าที่พอช หน่วยงาน ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมรวมทั้งการอบรมให้ความรู้ด้านเทคนิคที่จำเป็นและส่งเจ้าหน้าที่ลงไปช่วยปฏิบัติงานร่วมในพื้นที่ เช่น การวางผังชุมชน การออกแบบบ้าน การทำบัญชีการอำนวยการ การตรวจสอบ การบริหารสหกรณ์/กองทุน การสำรวจชุมชน ฯลฯ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและเครือข่ายชุมชนด้วยแนวทางต่างๆ ได้เสริมสร้างทักษะให้ชาวชุมชนและเครือข่าย การส่งเสริมให้ชาวบ้านเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการโครงการ และการพัฒนาชุมชนของตนเอง ทำให้ชาวชุมชนกลายเป็นเป็นบุคลากรที่มีความมั่นใจ มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย การออมทรัพย์ การสำรวจ/จัดการข้อมูล การประสานงาน และความรู้ด้านอื่นๆ อย่างรอบด้าน เครือข่ายชาวบ้านผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้กลายเป็นกำลังสำคัญในการให้คำปรึกษา ช่วยเหลือเพื่อนชุมชนอื่นๆ ที่มีปัญหาโดยอาจเป็นการช่วยเหลือกันในพื้นที่/เมือง/ภาคเดียวกันหรือช่วยเหลือกันผ่านเครือข่ายในประเด็นเดียวกันยังทำงานร่วมกันมากเท่าไร ยิ่งสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายมากขึ้นเท่านั้น เพราะเป็นการรวมพลังความสามารถของคนที่มีความมุ่งหมายเดียวกันมีแนวทางเดียวกัน ความเชื่อเดียวกันมาทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันสร้างการเปลี่ยนแปลงเพื่อสังคมที่ดีและการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยไม่ต้องเรียกร้องการแก้ไขข้อกฎหมายซึ่งต้องใช้เวลาและอาจไม่เป็นไปตามต้องการ เกิดประชากรที่ตื่นรู้ของสังคมที่พร้อมพัฒนาตนเองและช่วยเหลือผู้อื่นให้มีชีวิตที่ดีขึ้นอย่างเป็นขบวนการทั่วประเทศ

6. บ้านมั่นคงสร้างชุมชน ที่เข้มแข็ง

โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนามิติอื่นๆ ที่ประกอบกันเป็นองค์รวมของการพัฒนาชุมชน เพื่อให้เกิดชุมชนที่ทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เป็นสังคมที่ผู้คนดูแลกันและกัน ช่วยเหลือพึ่งพากันเมื่อครอบครัวเกิดปัญหา โดยใช้ทุนหรือทรัพยากรของชุมชนเอง เช่นกองทุนชุมชน ระบบสวัสดิการชุมชน ทุนการศึกษา ทุนเล่าเรียนเด็ก กองทุนผู้สูงอายุ การดูแลผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เป็นต้น หลายชุมชนเป็นชุมชนปลอดยาเสพติด ปลอดอบายมุข ครอบครัวที่มีปัญหาจะได้รับการช่วยเหลือแบ่งเบาปัญหาโดยเพื่อนบ้าน องค์กรชุมชน ทำให้ยากที่จะเกิดเหตุร้ายแรงขึ้นในชุมชน

หลายชุมชนไม่สร้างรั้วบ้าน เพราะถือเป็นครอบครัวเดียวกัน ครอบครัวที่ต้องไปทำงานหรือไปทำธุระสามารถฝากเพื่อนบ้านให้ช่วยดูแลบ้านและเด็กๆ ให้ชุมชนส่วนใหญ่จะมีสนามเด็กเล่น พื้นที่ส่วนกลาง ศูนย์ชุมชน เพื่อการพบปะสังสรรค์ ประชุม หรือทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน นอกจากนี้ ยังมีความพยายามสร้างชุมชนสีเขียว ด้วยการปลูกต้นไม้ ปลูกผัก เพาะเห็ดเป็นแหล่งอาหารกลางของชุมชน ซึ่งสามารถพัฒนาต่อไป ทั้งในชุมชนของตนเองและช่วยเหลือกัน ในช่วงที่เกิดสถานการณ์โควิด 19 ชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ ได้ร่วมมือกันสู้ภัยโควิดอย่างต่อเนื่อง เช่น ทำหน้ากากอนามัย และนำข้าวสารอาหารแห้ง แจกจ่ายกับพี่น้องชุมชน จัดตั้งครัวกลาง จัดหาอาหารให้คนตกงาน คนป่วย ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ดูแลผู้ที่ต้องกักตัวจากการติดเชื้อโควิด แจกจ่ายสมุนไพรป้องกันโควิดให้เครือข่ายชุมชนต่างๆ และแผนสร้างแหล่งอาหารระยะยาว เช่นการทำแปลงเกษตร ปลูกผัก เลี้ยงไก่ เพื่อความยั่งยืน

7. บ้านมั่นคงกับทิศทางข้างหน้า

โครงการบ้านมั่นคง คงพัฒนา มาจากแนวคิดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อหลายสิบปีก่อน และมาต่อ ยอดจากแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยที่พัฒนาโดยพชม. ซึ่งพัฒนาการแก้ไขปัญหามาโดยเครือข่ายและใช้การเงินเป็นเครื่องมือ นำมาสู่การพัฒนา

โครงการนำร่อง 10 โครงการเมื่อเริ่มโครงการบ้านมั่นคงในปี 2546 ความสำเร็จของโครงการนำร่องได้ปักหมุดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยโดยชุมชนเป็นแกนหลัก จนถึง ปี 2563 เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามแนวทางโครงการบ้านมั่นคงในเมืองใน 400 เมือง/ตำบลทั่วประเทศ มีผู้ได้รับประโยชน์ประมาณ 130,000 ครอบครัว ในหลายเมืองสามารถพัฒนาเป็นขบวนการแก้ไขปัญหาทั้งเมือง เช่น ชุมแพ อุดรดิตต์ เชียงราย นครสวรรค์ โคราช อุดรธานี เชียงราย กาฬสินธุ์ จันทบุรี สงขลา สตูล ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีชุดโครงการที่สำคัญ ได้แก่ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยริมคลอง โดยมีเป้าหมายพัฒนาสภาพแวดล้อมริมฝั่งคลองใน 3 คลอง ได้แก่ คลองลาดพร้าว คลองบางบัว และคลองเปรมประชากร ครอบคลุมการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชุมชน เป้าหมายรวม 13,400 ครอบครัว ซึ่งจะขยายผลสู่ชุมชนริมคลองอื่นๆต่อไป

จาก 17 ปีที่ผ่านมาของการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ได้ทำให้เกิดทิศทาง ที่มีเนื้อหาของพัฒนาการที่ต่อเนื่อง ดังนี้

1. เกิดการพัฒนาบ้านรูปแบบต่างๆที่หลากหลาย เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย เช่น บ้านพอเพียง ศูนย์คนไร้บ้าน บ้านมั่นคงชนบท โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยริมคลอง ฯลฯ

2. การพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง (Citywide Upgrading) เกิดจากการเชื่อมโยงหน่วยงานภาคส่วนต่างๆในพื้นที่ เมืองเดียวกันมาทำงานร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนสู่เป้าหมายร่วมในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมืองจากนั้นขยายไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนจนในประเด็นต่างๆที่หลากหลาย เช่น เยาวชน ผู้สูงอายุ สุขภาพ สภาพแวดล้อม ฯลฯ นำไปสู่การเกิดกลไกร่วมในการพัฒนาเมือง ซึ่งอาจจะถือเป็นการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยมีบ้านมั่นคงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาเมือง

3. การขยายโครงการสู่บ้านมั่นคงชนบท

บ้านมั่นคงเมืองเริ่มด้วยการที่คนจนในเมืองไม่มีสิทธิการอยู่อาศัยที่มั่นคงในเมือง แต่ปัญหาความไม่มั่นคงของชุมชนชนบทมีไม่น้อยกว่าปัญหาชุมชนในเมือง มีการไล่ที่ที่รุนแรงในมิติต่างๆ เช่น ภัยพิบัติที่ดินทับซ้อน การพัฒนาที่ไม่สมดุล หากไม่มีวิธีการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้ชุมชนในชนบท การอพยพเข้าสู่เมืองจะยังเกิดขึ้นและจะเกิดปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองโดยไม่สิ้นสุด การจะแก้ไขปัญหาจึงต้องแก้ด้วยการสร้างมั่นคงยั่งยืนตั้งแต่ต้นทาง พอช.ได้เริ่มดำเนินโครงการบ้านมั่นคงชนบท โดยเริ่มพื้นที่นำร่องในที่ดินสปก. ซึ่งจัดสรรที่ดินให้ปัจเจกในหลายพื้นที่แต่ไม่มีการสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัย พอช.และองค์กรชุมชนจึงเข้ามาสนับสนุนในเรื่องการวางแผนจัดการที่ดินและที่อยู่อาศัยโดยชุมชนเป็นแกนหลักในการจัดการเช่นเดียวกับโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งต่อมาขยายไปสู่พื้นที่ของหน่วยงานอื่น เช่น กรมป่าไม้ ป่าชายเลน หรือที่ดินทับซ้อนการอยู่อาศัยของชุมชนต่างๆ ปัจจุบันมีการทำความร่วมมือกับหลายกระทรวง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้โครงการบ้านมั่นคงชนบทเป็นเครื่องมือไม่เพียงการแก้ไขปัญหาที่ดินอยู่อาศัยและที่ดินทำกินในชนบทแต่เป็นการจัดระบบการจัดการที่ดินในพื้นที่นี้มาใหม่ อันเป็นทิศทางที่สำคัญทำให้ชุมชนสามารถตั้งหลักและเกิดการพัฒนาดีได้ แนวทางนี้เป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ต้นทาง ซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต สังคมด้วยในขณะเดียวกัน

4. บ้านมั่นคงทำให้เกิดการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับจังหวัด

ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันทั้งเมืองและชนบท มีการเชื่อมโยงการทำงานโดยกลไกจังหวัด/ องค์กรชุมชน ทำให้มีการมองภาพรวมของที่อยู่อาศัยทั้งในเมืองและชนบทอันเป็นสาระสำคัญของการพัฒนา การมีแผนจังหวัดหมายถึงการการพัฒนาในระบบของพื้นที่ เกิดการเชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อทำงานร่วมกันอย่างมีแผน/ภาพรวม ลด

ความซ้ำซ้อน สนับสนุนซึ่งกันและกัน ในหลายจังหวัดที่เครือข่ายเข้มแข็ง ได้เริ่มพัฒนาแผนระดับจังหวัดบ้างแล้ว เช่น อุทัยธานี สุพรรณบุรี ขอนแก่น นครสวรรค์ สตูล เป็นต้น ทั้งนี้แผนจังหวัดจะเป็นทิศทางสำคัญของการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในอนาคต

5. สร้างเครือข่ายการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับภูมิภาค

เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ องค์กรชุมชน ผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แนวทาง วิธีการที่พัฒนาขึ้นจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ในการประชุมว่าด้วยเมืองในประเทศเอเชียและแปซิฟิก (Asia-Pacific Urban Forum) ครั้งที่ 7 ที่ปีนัง ประเทศมาเลเซีย



อร่ามศรี จันท์สุขศรี ผู้นำจากจังหวัดนครสวรรค์ ได้เสนอแนวทางในอนาคตว่า

“ เรื่องที่เรากำลังทำกันอยู่นี้ ไม่ใช่เรื่องที่จะพูดคุยและดำเนินการอยู่เฉพาะในกลุ่มพวกเรา แล้วปล่อยให้คนจนในประเทศต่างๆต่อสู้กันตามลำพัง เรายังมีงานที่จะต้องทำ ก่อนอื่นเราต้องมีเครือข่ายของชาวบ้านเอง เป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง ที่จะร่วมกันทำงานสนับสนุนการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ให้เห็นว่าเรามีตัวตน มีศักยภาพ การเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างประเทศ จะช่วยให้เราเข้มแข็งขึ้นจากนั้น เราต้องทำให้ภาครัฐยอมรับ เราต้องหาทางทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกันโดยชาวบ้านเป็นแกน เป็นแนวทางที่

ภาครัฐรับรู้อยู่และยอมรับ รวมถึงการผลักดันให้รัฐบาลประกาศเป็นนโยบาย ให้มีการดำเนินการพร้อมกันทั่วประเทศ และสร้างกลไกในการดำเนินการ”

มาถึงตรงนี้ เราจะเข้าใจได้ว่าโครงการบ้านมั่นคง เกิดขึ้น ประกอบส่วนและพัฒนาบนพื้นฐานของอะไรบ้าง เมื่อเราคิดถึงบ้านมั่นคง ภาพแรกๆที่เรานึกถึงน่าจะเป็นบ้านที่สวยงาม มีรูปแบบหลากหลาย ทั้งบ้านเดี่ยวบ้านแฝด บ้านแถว รวมทั้งแฟลต บ้านเหล่านี้อาจไม่เหมือนกันเลย ทั้งรูปแบบ ขนาด สีสี้น การตกแต่งประดับประดา เป็นไปตามความชอบความสามารถในการจ่าย ประโยชน์ใช้สอยของผู้เป็นเจ้าของ ถัดมาเราจะนึกถึงการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน เราจะเห็นความเป็นระเบียบ ถนนในชุมชนที่ได้มาตรฐาน มีไฟส่องสว่าง ทุกบ้านมีน้ำประปา มีห้องน้ำ มีสวนที่ไม่ต่างจากบ้านทั่วไป เกือบทุกชุมชนมีการปลูกต้นไม้เพิ่มความเขียว ร่มรื่นให้ชุมชน ทั้งไม้ประดับและพืชผักสวนครัวเหมือนมีชุมชนของตัวเอง นอกจากชุมชนมีอาคารของตนเองที่บริหารโดยคณะกรรมการ สมาชิกสามารถออมเงิน ผู้เงิน ได้รับปันผลและสวัสดิการต่างๆ จะเก็บใช้ได้ด้วยหรือเดือดเนื้อร้อนใจก็มีเพื่อนๆให้คำปรึกษา ดูแล ช่วยเหลือกัน ในระดับเมือง ชาวชุมชนมีตัวแทนอยู่ในกรรมการหลายชุดเพื่อเสนอข้อมูล ปัญหาและทำงานร่วมกับตัวแทนจากหน่วยงานและภาคส่วนอื่นๆในการพัฒนาเมือง แม้แต่ในระดับนานาชาติบ้านมั่นคงก็มีตัวแทนเข้าร่วมประชุม เผยแพร่ความคิดแนวทาง ประสบการณ์ และสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายประเทศต่างๆเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กันและกัน

นอกจากความเปลี่ยนแปลงด้านนามธรรมที่ปรากฏชัดเจนเป็นที่ประจักษ์ ยังมีความเปลี่ยนแปลงที่ค่อยๆพัฒนาควบคู่ไปกับโครงการบ้านมั่นคง นั่นคือ ขบวนการบ้านมั่นคงที่เกิดจากอุดมคติและความเชื่อร่วมของกลุ่มคน ที่เชื่อมโยงผู้คนที่แตกต่างกันจำนวนมากมาทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ความเชื่อและอุดมคตินี้เติบโตขึ้นพร้อมๆกับการพัฒนาทักษะทางสังคมและการสื่อสารที่สร้างความไว้วางใจ เชื่อมั่นซึ่งกันและกันของกลุ่มคนที่มา

รวมตัวกันเกิดเป็นแรงขับเคลื่อนที่ทรงพลัง เกิดความรู้ใหม่ๆ ประสพการณ์ใหม่ๆ ที่ผู้คนเหล่านี้ได้เรียนรู้ร่วมกันที่พัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันจนกลายเป็นขบวนการ เราได้เรียนรู้ว่าชุมชนที่ขาดข้อมูล ขาดการสื่อสารระหว่างกลุ่ม ขาดความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่นพอ ขาดความเชื่อที่หนักแน่นและเป้าหมายที่ชัดเจนจะไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและไม่สามารถพัฒนาไปสู่การแก้ปัญหาอื่นๆ เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้นในทุกๆ ด้าน การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถหลีกเลี่ยงความซับซ้อนดังกล่าวได้ การพึ่งพาความสามารถต่างๆ ของบุคคลในขบวนการจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงมี

ความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายและความสามารถในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าโครงการบ้านมั่นคงจะพัฒนาจนมีความก้าวหน้าในระดับที่ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาที่ดินและอยู่อาศัยให้มีความมั่นคง มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ได้รับการยอมรับเป็นพลเมืองที่ถูกกฎหมาย มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่ยังมีงานอีกมากที่จะต้องดำเนินการเพื่อยกระดับการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายครอบคลุมผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด ทั้งเมืองและชนบท ลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การสร้างสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริงในอนาคต

การพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย

ก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในการพัฒนาประเทศ มีการก่อตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยอยู่ก่อนแล้วได้แก่ กองเคหสถานสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

ก่อนก่อตั้ง กคช.

แผนพัฒนาฯ 1 (พ.ศ. 2504 -2509)

- บริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศ เสนอให้ตัดถนน 33 สายใน กรุงเทพฯ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของกรุงเทพฯอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้น ราคาที่ดิน การกักตุนที่ดิน เพื่อเก็งกำไร การเคลื่อนย้ายของแรงงาน จากชนบทเข้ามาทำงานในเมือง

แผนพัฒนาฯ 2 (พ.ศ. 2510 -2514)

- 2509 สถาปนากรมสงเคราะห์สำรวจพบผู้อาศัยบริเวณแหล่งเสื่อมโทรม ประมาณ 144,900 คน
- 2511 เกิดชุมชนแออัดกระจายทั่วเขตกรุงเทพฯ-ธนบุรี ประมาณว่ามีผู้อาศัยในชุมชนแออัดประมาณ 740,000 คน
- 2511 คณะสังคมศาสตร์ ธรรมศาสตร์สำรวจชุมชนคลองเตย ระบุประเภท ตั้งโรงเรียนวันละบาท

ช่วงก่อตั้ง กคช.

แผนพัฒนาฯ 3 (พ.ศ. 2515 -2519)

- 2516 จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ โดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย สี่หน่วยงานเข้าด้วยกัน ได้แก่ กองเคหะสถาน สงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการให้เช่า/เช่าซื้อที่ดินและสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 2519 ประชุม WORLD HABITAT ครั้งที่ 1 การเสนอ แนวทางแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยชุมชน
- 2519 การเคหะแห่งชาติ ตั้งฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด เริ่มสำรวจชุมชนในกรุงเทพฯ พบชุมชนทั้งสิ้น 108 ชุมชน เริ่ม การปรับปรุงชุมชนในที่เดิม (SLUM UPGRADING)

แผนพัฒนาฯ 4 (พ.ศ. 2520 -2524)

- องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาทำงานในชุมชนมากขึ้น เช่น RED BANNA , JVC, มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม, มูลนิธิศึกษาเอเชีย, มูลนิธิศุภนิมิต และ YMCA เป็นต้น
- 2522 รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณการปรับปรุงชุมชนแออัดผ่าน กคช

แผนพัฒนาฯ 5 (พ.ศ. 2525-2530)

เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมาก เกิดการไล่ที่ขนานใหญ่ มีชุมชนถูกไล่ที่ 129 ชุมชน

- องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาทำงานในชุมชนมากขึ้น เช่น RED BANANA JVC มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม มูลนิธิศึกษาเอเชีย มูลนิธิศุภนิมิตและ YMCA เป็นต้น
- 2525 - กทมและ กคช. ร่วมกันตั้งกรรมการชุมชน เพื่อเป็นตัวแทนชุมชนในการพัฒนาชุมชนร่วมกับหน่วยงาน เป็นการรับรองการมีอยู่ของชุมชน
- ก่อตั้งศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย เริ่มโครงการตัวอย่าง LAND SHARING และ โครงการฟื้นฟูนคร ต่อมาโครงการเช่าที่ที่ได้รับรางวัลจาก UNHABITAT ในฐานะโครงการที่พัฒนาแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่ดินและการเงินชุมชน เพื่อการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมือง
- 2529 ก่อตั้งศูนย์รวมพัฒนาชุมชนแออัด เพื่อเป็นศูนย์กลางการแก้ไขปัญหาชุมชนที่ถูกไล่ที่
- 2530 สหประชาชาติประกาศปีที่อยู่อาศัยสากล โดยกำหนดให้วันจันทร์แรกของเดือนตุลาคมทุกปีเป็นวันที่อยู่อาศัยสากล รัฐบาลอนุมัติงบประมาณ 119.5 ล้านบาทเป็นกองทุนแก้ไขปัญหาไล่ที่และสนับสนุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยผ่าน กคช

แผนพัฒนาฯ 6 (พ.ศ. 2531 -2534)

- 2531 การไล่ที่ชุมชน พร้อมใจ ชาวบ้านได้รับบาดเจ็บ 25 คน ทำให้เกิดการผลักดันจัดตั้งกองทุนที่อยู่อาศัยก้อนที่ 2 จำนวน 250 ล้านบาท โดยให้กรมประชาสงเคราะห์ดูแล ซึ่งต่อมาโอนไปที่กคช ในเวลาต่อมาเงินกองทุนทั้งสองกองถูกนำไปจัดซื้อที่ดิน
- 2534 คณะทำงานศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนแออัดนำเสนอผลการศึกษาคณะอนุนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ

แผนพัฒนาฯ 7 (พ.ศ. 2535 -2539)

- มีนาคม 2535 ครมอนุมัติโครงการพัฒนาคนจนในเมือง พร้อมทุนประเดิม 1,250 ล้านบาท สถานะเป็นโครงการพิเศษภายใต้กคช โดยจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเป็นหน่วยงานบริหารจัดการกองทุน ด้วยการส่งเสริมให้ชุมชนรวมตัวกันเป็นกลุ่มออมทรัพย์ ขอใช้สินเชื่อจากพหม เพื่อพัฒนาอาชีพ พัฒนาที่อยู่อาศัย แก้ไขปัญหาเดือดร้อนของชุมชน โดยในระยะแรกมีกระบวนการทำงานเป็นรายชุมชน
- 2538 พหม. ได้รับรางวัลเกียรติยศจาก UNCHS ในฐานะองค์กรที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาของชุมชนเอง
- 2539 คณะกรรมการนโยบายความเจริญสู่ภูมิภาค ได้จัดทำแผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม โดยในแผนแม่บทดังกล่าวเสนอมาตรการ จัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนซึ่งกระทรวงการคลังได้ยกร่างพรฎจัดตั้ง องค์กรพัฒนาองค์กรชุมชนและนำเสนอ ครม.อนุมัติในหลักการเมื่อเดือนตุลาคม 2539 โดยมีกระบวนการเตรียมการจัดตั้ง พอช.มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของกลไกภาครัฐ องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน

แผนพัฒนาฯ 8 (พ.ศ. 2540 -2544)

วิกฤตเศรษฐกิจ

- 2540 องค์กรชุมชนเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหากลุ่มออมทรัพย์ สินเชื่อและพัฒนาประเด็นต่างๆ รวมทั้งที่อยู่อาศัย เศรษฐกิจชุมชน สวัสดิการ สภาพแวดล้อมชุมชน ส่งผลให้เกิดการขยายตัวขององค์กรการเงินชุมชนและการเชื่อมโยงของเครือข่ายองค์กรชุมชนในกิจกรรมต่างๆอย่างกว้างขวาง
- 2542 พหม. ได้ร่วมดำเนินการโครงการแก้ไขปัญหาการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนเมือง (มียาชาวา) โดยได้รับงบประมาณจากโครงการ SIF เมนู 5 จำนวน 250 ล้านบาท เพื่อช่วยเหลือองค์กรชุมชนที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจต่อเนื่องมาจากปี 2540

แผนพัฒนาฯ 9 (พ.ศ. 2545 -2549)

-- กรกฎาคม 2543 ประกาศจัดตั้ง พอช. ในราชกิจจานุเบกษา โดยเป็นองค์กรมหาชนสังกัดกระทรวงการคลังและเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2543
- 2546 เริ่มโครงการบ้านมั่นคง มีเป้าหมายแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด 200,000 ครัวเรือน โดยเริ่มโครงการนำร่อง 10 โครงการ
- 2547-2550 วางยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาทั้งเมือง ซึ่งผสมผสานการพัฒนาความมั่นคงในการอยู่อาศัยทางกายภาพ และการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม ภายใต้การทำงานร่วมกันของกลไกชุมชนและท้องถิ่นในเมืองต่างๆ

แผนพัฒนาฯ 10 (พ.ศ. 2550 -2554)

- 2551 เครือข่ายบ้านมั่นคงขยายตัวเป็นเครือข่ายระดับประเทศ โดยมีเครือข่ายเมืองเข้าด้วยกัน เป็นเครือข่ายเมืองระดับชาติ (สอช.)
- 2553 ได้รับงบประมาณสินเชื่อบ้านมั่นคงเพิ่มอีก 3,000 ล้านบาท

แผนพัฒนาฯ 11 (พ.ศ. 2555 -2559)

- 2555 กระจายการบริหารจัดการบ้านมั่นคงสู่ภูมิภาคตามโครงสร้างของ พอช. โดยกระจายบทบาทความรับผิดชอบสู่ภาคต่างๆมากขึ้น โดยมีระบบตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือควบคุมการทำงาน ทำให้การทำงานช่วงนี้เน้นปริมาณเพื่อตอบตัวชี้วัด มีลักษณะเป็นโครงการเดี่ยวที่กระจุกกระจายแทนการทำทั้งเมือง

แผนพัฒนาฯ 12 (พ.ศ. 2560 -2564)

- 2560-ปัจจุบัน ให้ความสำคัญกับแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งเมืองมีการเชื่อมโยงการทำงานกับมีการทำงานร่วมกับเทศบาลและหน่วยงานภาคีอย่างใกล้ชิดมาก มีการขยายโครงการบ้านมั่นคงสู่ชนบท
- รัฐบาลประกาศแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงของที่ดินและที่อยู่อาศัย การพัฒนาสภาพแวดล้อมและการพัฒนาด้านอื่นๆที่จะช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ช่วงก่อตั้ง พหม.

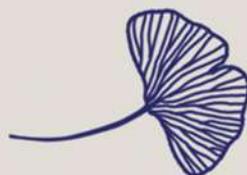
ช่วงพหม./บ้านมั่นคง

เอกสารอ้างอิง

1. การเคหะแห่งชาติ, 40 ปีการเคหะแห่งชาติ, กทม. 2556
2. กุณฑลทิพย์ พานิชภักดิ์และคณะ, “เหลียวหลังแลหน้า 20 ปี ที่อยู่อาศัยไทย”
3. โครงการบ้านมั่นคง, สถานการณ์และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมือง, 2558 (เอกสารอัครำเนา)
4. จิรา สารพันธ์และอื่น ๆ , คลองเตย: การสำรวจทางด้านสังคมของแหล่งเสื่อมโทรม, คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514
5. จำนง จิตรนิรัตน์, “คนจนเมืองกับคืนวันแห่งการเปลี่ยนแปลง” เอกสารวิชาการของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย
6. สมสุข บุญญะบัญชา, การพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์โดยชุมชน: ประสบการณ์ของ UCDO, เอกสารอัครำเนาไม่ปรากฏปีที่พิมพ์
7. สมสุข บุญญะบัญชา, กระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองน่าอยู่, เอกสารอัครำเนา
8. สมสุข บุญญะบัญชา, บทบาทขององค์กรเอกชนและประชาชนในงานพัฒนาชุมชน, เอกสารวิชาการ, เอกสารอัครำเนา ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์
9. มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย, 10 ปี มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์
10. วิยะดา ทิศคร, ที่ดิน...บ้าน...และผู้ยากไร้ แปลจาก Land for Housing the Poor ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์, การเคหะแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, 2528
11. สุปรียา หวังวัชรพลและคณะ, “ชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง” สืบค้นทาง Internet เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2563
12. โสภณ พร โชคชัย, 1020, สำนักวิจัยและปฏิบัติการชุมชนเมือง, กรุงเทพฯ, 2528
13. หน่วยวิจัย, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, “การเติบโตของเขตชุมชนในภาคกรุงเทพมหานคร”, โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ, 2519
14. อคิน รพีพัฒน์, ชุมชนแออัด องค์ความรู้กับความเป็นจริง
15. Somsook Boonyabanha, A Decade of Change: From the Urban Community Development (UCDO) to the Community Organizations Development Institute (CODI) in Thailand, International Institute for Environment and Development, London, 2003
16. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, จดหมายเหตุ 10 ปี พอช. 2535-2553
17. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานประจำปี 2545
18. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานประจำปี 2546-2547
19. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานประจำปี 2548
20. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานประจำปี 2549
21. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานประจำปี 2550
22. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานประจำปี 2551
23. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, บ้านมั่นคง บ้านโดยชุมชน ทุกคนร่วมกันสร้าง: มหกรรมวันที่อยู่อาศัยโลก ประจำปี 2562
24. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานการวิจัย ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษาสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง

เอกสารอ้างอิง

25. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง, รายงานสรุปการสัมมนา “ การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในการเตรียมการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน” พ.ศ. 2543
26. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สืบค้นทางอินเทอร์เน็ต เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2563
27. Planning and Development Collaborative International, (PADCO) The Bangkok Land Management Study, 1987.



โครงการบ้านมั่นคงเป็นแนวทางที่เรียกว่า “**ตัดรอนทำให้เข้ากับเท้า**” ทำให้โครงการบ้านมั่นคงแตกต่างจากโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยอื่น ๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน ที่สร้างโครงการ รูปแบบและกำหนดรายละเอียดก่อน แล้วให้คนมาซื้อทีหลัง แต่โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการที่เริ่มจากคนจนที่มีอยู่ แล้วจัดขบวนการออกแบบให้คนจนหรือชุมชน มีรูปแบบการอยู่อาศัยที่ดีขึ้นอย่างหลากหลายตามลักษณะพื้นที่ และความต้องการของผู้อยู่อาศัย



สำนักบ้านมั่นคงและที่ดิน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
912 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองจั่น
เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240