

การประเมินโครงการบ้านมั่นคงในที่ดินราชพัสดุ Evaluation of the Baan Mankong Housing Project on Government Surplus Land

นันทวัฒน์ ธานินทร์เดชานันท์¹ และ ชวลิต สวัสดิ์ผล²

¹มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด และ ²นักวิจัยอิสระ

Nantawat Thanindechanan¹ and Chavalit Sawatphon²

¹Stamford International University and ²Independent Researcher

nantawat.thanindechanan@stamford.edu

รับบทความ : 6 พฤษภาคม 2568 แก้ไขบทความ : 8 มิถุนายน 2568 ตอรับบทความ : 19 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์และประเมินโครงการบ้านมั่นคงสำหรับผู้มีรายได้น้อยในที่ดินราชพัสดุ โดยทำการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่ม ประชากรเป้าหมายโครงการบ้านมั่นคง 5 ภูมิภาค 17 โครงการ ผลการศึกษา พบว่า บ้านมั่นคงจำนวน 9 โครงการ สามารถสร้างบ้านเสร็จตามที่กำหนด 6 โครงการ อยู่ระหว่างดำเนินการ และ 2 โครงการไม่สามารถดำเนินการต่อได้ เพราะไม่สามารถหาที่ราชพัสดุได้ หรือไม่ต้องการกู้เงินมาสร้างบ้านใหม่ เนื่องจากมีบ้านอยู่ในที่ราชพัสดุแล้ว เพียงต้องการเช่าให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น สำหรับปัญหาของสมาชิกบ้านมั่นคงบางส่วนไม่สามารถผ่อนชำระเงินกู้ได้เป็นรายเดือน เพราะไม่มีรายได้ประจำ เมื่อพิจารณาตามกรอบ CIPP Model พบว่า ด้านบริบท สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมเมืองที่มีความเหลื่อมล้ำสูง ส่งผลให้ประชาชนต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ถูกคุกคามโดยไม่มีความมั่นคงทางที่อยู่อาศัย ด้านปัจจัยนำเข้า แสดงถึงทรัพยากรที่รัฐและชุมชนระดมมาเพื่อรองรับการพัฒนา รวมถึงกลไกการจัดการโดยชุมชนเอง ด้านกระบวนการ แสดงให้เห็นรูปแบบการดำเนินงานที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน แม้จะพบอุปสรรคด้านความเข้าใจ และข้อกฎหมาย และด้านผลผลิตแสดงถึงผลลัพธ์ที่หลากหลาย ทั้งในรูปแบบของความสำเร็จในการก่อสร้างบ้าน การได้สิทธิในที่ดิน การพัฒนาคุณภาพชีวิต และปัญหาการผ่อนหนี้ที่ยังคงมีในบางกรณี

คำสำคัญ: การประเมิน, บ้านมั่นคง, ที่ดินราชพัสดุ

Abstract

This article aims to study the current situation and evaluate the Baan Mankong Housing Project for low-income households on government surplus land. The study employed in-depth interviews and focus group discussions with project participants across 17 projects in five regions. The findings revealed that nine projects successfully completed housing construction as planned, six projects were still in progress, and two projects could not proceed due to the unavailability of

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์และสังคมศึกษา มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด

² นักวิจัยอิสระ



government land or the residents' reluctance to take out housing loans. In these cases, the residents already had homes on the government land and only sought to formalize tenancy under the law. Some participants faced difficulties in repaying loans on a monthly basis due to a lack of stable income. Applying the CIPP Model, the Context dimension reflects structural urban inequality, which forces people to reside in informal settlements without secure housing. The Input dimension highlights the mobilization of resources from both the state and community, as well as the community-based management mechanisms. The Process dimension emphasizes the participatory implementation approach, despite challenges in legal understanding and interpretation. The Product dimension demonstrates diverse outcomes, including successful housing construction, land tenure security, improved quality of life, and continuing challenges in loan repayment for some members.

Key word: Assessment, Baan Mankong, Government Surplus Land

บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลให้ทรัพยากรและการลงทุนทั้งจากภาครัฐและเอกชนกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและหัวเมืองขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม การเติบโตดังกล่าวกลับไม่ได้กระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึงไปยังภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะในเขตชนบท อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ จากบริบทดังกล่าว ทำให้ประชากรในพื้นที่ชนบทจำนวนมากอพยพเข้าสู่เมือง เพื่อแสวงหาโอกาสและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารจัดการเมืองของไทยยังไม่สามารถตอบสนองการขยายตัวของประชากรในเขตเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในมิติของที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานโดยไม่ได้รับอนุญาตในพื้นที่สาธารณะ เช่น พื้นที่ริมคลอง หรือริมทางรถไฟ เป็นต้น โดยชุมชนเหล่านี้มักขาดความมั่นคงทางสิทธิในการครอบครองที่ดิน และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาวะของผู้อยู่อาศัย รวมทั้งกลายเป็นภาระเชิงโครงสร้างต่อการบริหารจัดการเมืองอย่างยั่งยืน หนึ่งในอุปสรรคหลักของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในเขตเมือง คือ ราคาที่ดินที่สูงเกินกว่าที่ผู้มีรายได้น้อยจะสามารถเข้าถึงได้ รัฐบาลจึงได้ริเริ่ม “โครงการบ้านมั่นคง” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยถือเป็นนโยบายเชิงรุกที่บูรณาการระหว่างกรมธนารักษ์ ซึ่งมีบทบาทในการบริหารที่ราชพัสดุ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนในระดับฐานราก โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดหาที่ดินให้ชุมชนผู้มีรายได้น้อย ผ่านการเช่าที่ราชพัสดุระยะยาวไม่เกิน 30 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน ออกแบบ ไปจนถึงการบริหารจัดการโครงการ

โครงการบ้านมั่นคงมิได้มุ่งหวังเพียงการสร้างที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการพัฒนาสังคมจากฐานรากที่เปลี่ยนบทบาทของผู้อยู่อาศัยจาก “ผู้รับความช่วยเหลือ” เป็น “เจ้าของโครงการร่วม” ส่งผลให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีความรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมของชุมชน โดยใช้แนวคิด “พัฒนาชุมชนไปพร้อมกับพัฒนาเมือง” ซึ่งช่วยลดแรงต้านจากหน่วยงานท้องถิ่นและประชาชนรอบข้าง อีกทั้งยังเอื้อให้เกิดความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รายงานของสำนักงานสภาพัฒนาการ



เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2566) ระบุว่า ประเทศไทยมีชุมชนแออัดกว่า 1.1 ล้านครัวเรือนทั่วประเทศ โดยกว่าร้อยละ 60 กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างในการจัดสรรทรัพยากรที่อยู่อาศัย และความจำเป็นในการผลักดันนโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับสิทธิในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานด้านมนุษยชน และเป็นปัจจัยสำคัญของความมั่นคงในชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม

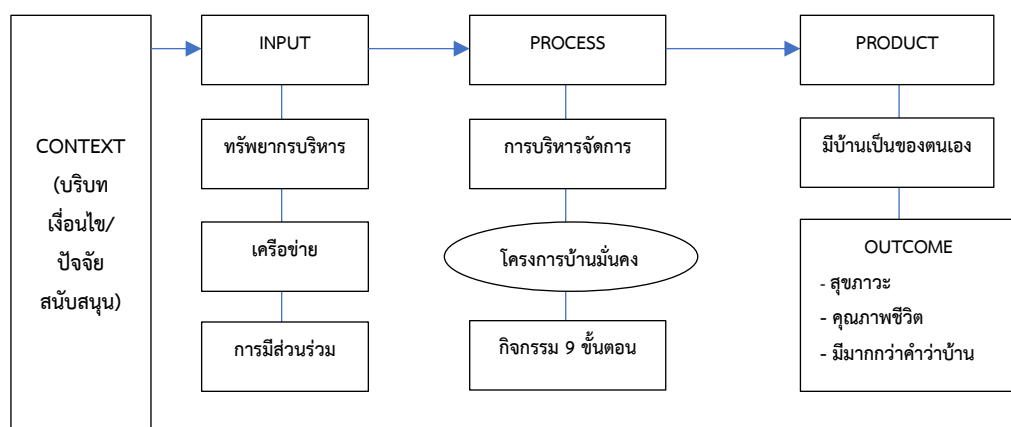
ความสำเร็จจากความร่วมมือของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกรมธนารักษ์ ตามหลักการสำคัญข้างต้น เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยเวลา และปัจจัยสนับสนุนทั้งภายในและภายนอกหลายประการในขณะที่มีปัญหาและอุปสรรคทั้งในระดับนโยบาย และระดับการปฏิบัติที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการ ที่สมควรได้รับการศึกษา และทบทวน เพื่อนำไปสู่การสรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และจัดการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์โครงการบ้านมั่นคงสำหรับผู้มีรายได้น้อยในที่ดินราชพัสดุ
2. เพื่อประเมินโครงการบ้านมั่นคงสำหรับผู้มีรายได้น้อยในที่ดินราชพัสดุ

กรอบแนวคิดการวิจัย

โครงการบ้านมั่นคงในที่ดินราชพัสดุเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างกรมธนารักษ์และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอ.ช.) เพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดตามกระบวนการที่กำหนดซึ่งเป็นการรวมตัวในรูปของสหกรณ์เคหสถานภาคีรัฐจะอุดหนุนเงินงบประมาณพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม สำหรับการประเมินโครงการบ้านมั่นคงใช้แนวคิดการประเมินของ Stufflebeam (2007) รูปแบบของ การประเมินแบบชิปปี้ (CIPP Model) ได้แก่ การประเมิน บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 รูปแบบของ การประเมินแบบชิปปี้ (CIPP Model)



แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการ (Project Evaluation Theory)

การประเมินโครงการถือเป็นกระบวนการสำคัญที่มีบทบาทต่อการพัฒนาและตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หนึ่งในกรอบแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในการประเมินโครงการคือ CIPP Model ซึ่งได้รับการพัฒนาโดย Stufflebeam และ Shinkfield (2007) โมเดลนี้มุ่งเน้นให้การประเมินเป็นเครื่องมือสำหรับการตัดสินใจและการปรับปรุงการดำเนินงานมากกว่าการตัดสินความสำเร็จหรือความล้มเหลวเพียงอย่างเดียว โดยคำว่า “CIPP” เป็นตัวย่อจากองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่

1. บริบท (Context) การประเมินจะเน้นการศึกษาปัญหา ความต้องการ หรือโอกาสในชุมชนที่ก่อให้เกิดโครงการ เช่น การที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่มีความมั่นคงทางที่อยู่อาศัย และอาศัยอยู่ในพื้นที่บุงกรุก ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านสังคมและเศรษฐกิจ
2. ปัจจัยนำเข้า (Input) เป็นการประเมินความพร้อมของทรัพยากร เช่น งบประมาณ ที่ดิน การสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ และความร่วมมือของชุมชน
3. กระบวนการ (Process) การประเมินจะเน้นตรวจสอบขั้นตอนของการดำเนินงาน เช่น การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การวางแผนผังชุมชน และการประสานงานกับภาคีต่าง ๆ
4. ผลผลิต (Product) หมายถึง การพิจารณาโครงการว่าสามารถบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด เช่น จำนวนบ้านที่ก่อสร้างเสร็จ ความพึงพอใจของสมาชิก หรือคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยและความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย (Housing Security and Land Tenure Rights)

สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) มาตรา 25 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่ระบุให้รัฐต้องรับรองสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอสิทธิดังกล่าวมิได้หมายถึงเพียงการมีที่พักอาศัยทางกายภาพ แต่ครอบคลุมถึงความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินชีวิต การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะในบริบทของเมืองที่ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรที่ดินและที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แนวคิด “ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย” (Housing Security) หมายถึง การที่ผู้พักอาศัยสามารถอยู่อาศัยได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่เสี่ยงต่อการถูกขับไล่หรือโยกย้ายอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งไม่จำเป็นต้องอยู่บนฐานกรรมสิทธิ์ แต่อาจอยู่ในรูปแบบสิทธิในการเช่าระยะยาว หรือการได้รับอนุญาตใช้งานที่ดินตามกฎหมาย โดยแนวคิดนี้เน้นการเสริมสร้างความมั่นใจและเสถียรภาพในการใช้ชีวิต ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ปัญหาความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยมักผูกพันกับประเด็นสิทธิในการครอบครองที่ดิน โดยเฉพาะในพื้นที่เมือง ซึ่งที่ดินมีราคาสูงและถูกควบคุมโดยภาคเอกชนหรือรัฐ แนวคิด “land tenure” จึงกลายเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างโอกาสการเข้าถึงที่ดินอย่างถูกต้องและยั่งยืนแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย Payne, Durand-Lasserve และ Rakodi (2009) ชี้ให้เห็นว่าความมั่นคงในการถือครองที่ดินมีหลายระดับ ตั้งแต่การอยู่อาศัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไปจนถึงการมีเอกสารสิทธิ์อย่างเป็นทางการ และรัฐสามารถออกแบบนโยบายให้เหมาะสมกับบริบทนั้น ๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องมอบกรรมสิทธิ์โดยตรง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ “โครงการบ้านมั่นคง” ที่รัฐให้ชุมชนเช่าที่ดินราชพัสดุระยะยาวเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย ส่งเสริมให้เกิดการวางแผนชีวิตในระยะยาว ลดความเสี่ยงการสูญเสียที่พัก และสร้างความมั่นคงทางสังคมในระดับชุมชน



แนวคิดที่ว่าด้วยความยากจนในเมืองและการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Urban Poverty and Participatory Community Development)

1) แนวคิดที่ว่าด้วยความยากจนในเมือง (Urban Poverty) ความยากจนในเมืองมิได้หมายถึงการขาดแคลนรายได้เพียงประการเดียว แต่หมายรวมถึงการขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรพื้นฐาน และบริการของรัฐที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ผู้คนที่อพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองต้องเผชิญกับการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ที่ไม่มีความมั่นคงทางกฎหมาย และอยู่นอกแผนผังเมืองอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานหรือการสนับสนุนจากรัฐได้อย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ Mitlin และ Satterthwaite (2013) ชี้ให้เห็นว่า ความยากจนในเมืองมีมิติเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนาเมืองที่ละเลยเสียงของผู้มีรายได้น้อย จึงทำให้พวกเขาไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งนี้ UN-Habitat (2016) ยังเสนอว่า “urban poverty” มักเชื่อมโยงกับความไม่มั่นคงทางที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการถูกกีดกันทางสังคม ทั้งนี้บริบทของประเทศไทย ความยากจนในเมืองมักแสดงออกผ่านชุมชนแออัดที่ไม่ได้รับการจัดสรรอย่างเป็นธรรม ส่งผลให้การดำเนินชีวิตในเมืองใหญ่เต็มไปด้วยความไม่มั่นคงในทุกมิติ การจัดการปัญหานี้จึงไม่สามารถอาศัยเพียงการแจกบ้านหรือการปรับปรุงพื้นที่อย่างผิวเผิน แต่ต้องเปลี่ยนวิธีคิดในการพัฒนา โดยให้คนจนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2) ทฤษฎีการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Community Development) มีรากฐานจากหลักการที่เชื่อว่า คนในชุมชนเป็น “ผู้รู้” ที่ดีที่สุดเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของตนเอง และการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริงต้องเริ่มต้นจากการเปิดพื้นที่ให้คนในชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วางแผน และจัดการทรัพยากรของตนเอง (Chambers, 1997) ทฤษฎีนี้เน้นการสร้าง “พลังจากล่างขึ้นบน” โดยรัฐหรือหน่วยงานสนับสนุนจะทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง แทนที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางแต่เพียงฝ่ายเดียว Chambers ได้เสนอแนวทาง “Putting the Last First” ซึ่งสะท้อนความเชื่อมั่นในศักยภาพของคนจนและการฟังเสียงของผู้ที่มักถูกละเลยจากกระบวนการวางแผน แนวคิดนี้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในโครงการบ้านมั่นคง โดยชุมชนจะต้องร่วมกันก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ ออกแบบแผนผังชุมชน ร่วมสร้างบ้าน และมีบทบาทในการจัดการกระบวนการทั้งหมด โดยมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นผู้สนับสนุนทางด้านวิชาการและการเงิน ซึ่งเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็น “เจ้าของการพัฒนา” การพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิ่งปลูกสร้างเพียงอย่างเดียว แต่เน้นการสร้างระบบความสัมพันธ์ในชุมชน การเรียนรู้ร่วมกัน และการบริหารจัดการตนเอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน”

ระเบียบวิธีวิจัย

รูปแบบการวิจัย การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มย่อยในการเก็บรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างสำหรับประชากรของการวิจัย คือ ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงในที่ดินราชพัสดุ ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ถึงปี พ.ศ. 2560 จำนวนทั้งสิ้น 215 โครงการ

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ทำการคัดเลือกแบบเจาะจงจำนวน 17 ชุมชน จาก 5 ภูมิภาค โดยใช้หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง คือ เลือกโครงการที่ประสบความสำเร็จสูง หรือมีข้อจำกัดและปัญหาที่น่าสนใจ เพื่อศึกษารายละเอียดเชิงลึกตามกรอบการประเมินแบบ CIPP Mode ได้แก่ ภาครัฐฯ ปริมณฑล



และตะวันออก 6 ชุมชน ภาคกลางและตะวันตก 3 ชุมชน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4 ชุมชน ภาคเหนือ 2 ชุมชน และภาคใต้ 2 ชุมชน (รายละเอียดแสดงในผลการวิจัย)

การเก็บรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยนี้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และ แนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน 1 รายต่อชุมชน โดยแบบสัมภาษณ์ที่พัฒนาขึ้น และจัดการสนทนากลุ่มละ 6–10 คน ในแต่ละชุมชน ทั้งนี้ เครื่องมือการสัมภาษณ์เชิงลึกพัฒนาขึ้นตามกรอบ CIPP Model

การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มจะถูกนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามกรอบของ CIPP Model เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบประสิทธิผล ความสำเร็จ และอุปสรรคในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบ

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1. สถานการณ์โครงการบ้านมั่นคงสำหรับผู้มีรายได้น้อยในที่ดินราชพัสดุ

1. ชุมชนศาลเจ้าพ่อสมบุญ กรุงเทพมหานคร ตั้งอยู่ในย่านการค้า มีจำนวนครัวเรือน 64 ครัวเรือน ประชากรรวม 289 คน ตั้งอยู่ในพื้นที่กรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพ รับจ้างและค้าขาย มีศาลเจ้าพ่อสมบุญเป็นที่เคารพของชาวบ้าน ชุมชนมีการขยายอย่างมาก มีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำคลองเช่นเดียวกับชุมชนริมคลองอื่น ๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ขยะ น้ำเน่าเสีย สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ท่อระบายน้ำอุดตันมีปัญหการระบายน้ำในลำคลอง ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายรื้อย้ายบ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำลำคลองเพื่อแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวคลองและทางระบายน้ำ ชุมชนศาลเจ้าพ่อสมบุญ 54 เป็นชุมชนนำร่องในการจัดทำโครงการบ้านมั่นคง ชุมชนได้เช่าที่ดินของกรมธนารักษ์ในพื้นที่ประมาณ 3 ไร่ 245 ตารางวาในระยะเวลา 30 ปี เพื่อสร้างบ้านในโครงการบ้านมั่นคงที่มีแบบบ้าน 3 แบบ มีพื้นที่ใช้สอย 24 ตารางเมตร 48 ตารางเมตร และ 72 ตารางเมตร โดยโครงการได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จไปแล้วและมีพิธีมอบทะเบียนบ้านให้กับครัวเรือนในชุมชนจำนวน 64 ครัวเรือน

2. ชุมชนสหกรณ์เคหสถานวังหลังตันโพธิ์ กรุงเทพมหานคร ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและอยู่อาศัยในลักษณะเพิงพักในพื้นที่ของกรมธนารักษ์ ในปี พ.ศ. 2554 หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้จัดตั้ง “สหกรณ์เคหสถานตรอกวังหลังตันโพธิ์ จำกัด” เพื่อขอเช่าที่ดินขนาด 1 ไร่ 50 ตารางวาและดำเนินการสร้างบ้านให้กับสมาชิกโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ สร้างบ้านทั้งหมดจำนวน 34 หลัง มีรูปแบบเดียวกันเป็นบ้านไม้ยกพื้นสะอาดถูกสุขลักษณะ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยถาวรอย่างมั่นคง ปัจจุบันชุมชนได้กลายเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการใช้กระบวนการสหกรณ์ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างยั่งยืน โดยยึดหลักการพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้ชุมชนมีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น หากยังทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างมีศักดิ์ศรีและมั่นคงในเมืองใหญ่

3. ชุมชนเคหสถานเชื้อเพลิง 2 ร่วมใจ กรุงเทพมหานคร ชุมชนเชื้อเพลิง 1 และ 2 ซึ่งเดิมเป็นชุมชนแออัดของแรงงานไร่บ้าน ในปี พ.ศ. 2552 ชาวบ้านในชุมชนเชื้อเพลิง 2 เห็นพ้องต้องกันที่จะเข้าสู่กระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามโครงการบ้านมั่นคง จึงจัดตั้ง “สหกรณ์เคหสถานเชื้อเพลิง” และเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ประมาณ 3 ไร่เศษ เพื่อวางแผนผังสร้างบ้านใหม่ โดยได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ทั้งเงินอุดหนุนค่าเช่าชั่วคราวและงบประมาณปกติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานต้องหยุดชะงักนานหลายปีเนื่องจากการฟ้องร้องสิทธิ์ในที่ดินจากสมาชิกเดิมบางราย แม้ต่อมาศาลจะมีคำพิพากษาให้สหกรณ์เป็นผู้ชนะ สมาชิกสหกรณ์ 145 ครัวเรือน



ส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถเริ่มก่อสร้างได้ ทั้งที่บางรายได้โอนเงินมากกว่ามูลค่าบ้านแล้ว คณะกรรมการจึงมีเป้าหมายจะเร่งใช้เงินสนับสนุน 8 ล้านบาทเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคและเริ่มก่อสร้างภายในปี พ.ศ. 2561 โดยหวังสร้างที่อยู่อาศัยที่มั่นคงให้แก่ชุมชนตามหลักสหกรณ์ที่ส่งเสริมการพึ่งพาตนเองและความร่วมมือของคนในชุมชน.

4. ชุมชนสหกรณ์เคหสถานสะพานไม้ 2 กรุงเทพมหานคร เป็นหนึ่งในชุมชนต้นแบบที่ริเริ่มการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยริมคลองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยใช้แนวทางบ้านมั่นคง แต่ต้องเผชิญกับอุปสรรคจนโครงการหยุดชะงัก กระทั่งมีการฟื้นฟูความร่วมมือใหม่ผ่านการจัดตั้ง “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยชุมชนบางบัวร่วมใจพัฒนา” ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 15 คน และการแบ่งพื้นที่บริหารจัดการเป็น 4 เขต พร้อมการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พอช. และสถาปนิกชุมชนที่ร่วมลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อมูล ออกแบบบ้าน และวางแผนผังที่อยู่อาศัยร่วมกับชาวบ้าน โดยสามารถเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์กว่า 6 ไร่ ในอัตราค่าเช่าต่อตารางวา ราคาเพียง 1.50 บาทต่อเดือน อีกทั้งยังได้รับคำแนะนำและความช่วยเหลือจากชุมชนใกล้เคียงที่เคยดำเนินการบ้านมั่นคงมาก่อน เมื่อถึงปี พ.ศ. 2558 ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างระยะแรก โดยสมาชิกจำนวน 28 ครอบครัวเรือนรื้อถอนบ้านเรือนเดิม และเว้นแนวเขตริมคลองให้กรุงเทพมหานครสร้างเขื่อนกันน้ำท่วม จากนั้นเริ่มตอกเสาเข็มและสร้างบ้านตามแบบที่ชุมชนร่วมกันออกแบบจำนวน 5 แบบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบ้านเดี่ยว 2 ชั้น ขนาด 35.5 ตารางเมตร ในราคาผ่อนส่ง 15 ปี รวมทั้งมีการของบประมาณจากพอช. ทั้งในส่วนของสินเชื่อสร้างบ้านพัฒนาสาธารณูปโภค และงบอุดหนุนรวมกว่า 50 ล้านบาท โดยแบ่งการก่อสร้างออกเป็น 4 ระยะ และคาดว่าจะการก่อสร้างบ้านทั้งหมดจำนวน 194 หลังจะแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2561 สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือของชุมชนในการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

5. ชุมชนสหกรณ์เคหสถานปทุมธานีโมเดล จังหวัดปทุมธานี

ชุมชนสหกรณ์เคหสถานปทุมธานีโมเดล จังหวัดปทุมธานี เกิดขึ้นจากนโยบายเร่งด่วนของรัฐในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่รูกาล้าน้ำสาธารณะ โดยเฉพาะบริเวณคลองหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบายน้ำในพื้นที่ตอนเหนือของกรุงเทพมหานคร จากการสำรวจพบว่ามีชุมชนริมคลองจำนวน 16 ชุมชน รวมกว่า 1,000 ครอบครัว จึงมีการจัดทำ “โครงการบ้านมั่นคงปทุมธานีโมเดล” บนที่ดินราชพัสดุ 30 ไร่ ใกล้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รังสิต โดยความร่วมมือของเทศบาลท่าโขลง เทศบาลเมืองคลองหลวง และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) พร้อมการจัดตั้ง “สหกรณ์เคหสถานปทุมธานีโมเดล” ที่มีสมาชิกเริ่มต้น 223 ครอบครัว โดยโอนเงินตามกำลังหรือขั้นต่ำเดือนละ 2,400 บาท ซึ่งภายในปี พ.ศ. 2559 ได้เริ่มสร้างอาคารแรกสูง 3 ชั้นจำนวน 23 ห้อง พร้อมออกแบบบ้าน 3 ขนาด โครงการนี้มีแผนก่อสร้างรวม 12 อาคาร รองรับได้ 463 ครอบครัว และในระยะแรกจะก่อสร้างให้แล้วเสร็จ 149 ครอบครัว โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากพอช.กว่า 37.5 ล้านบาทเพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ภายในโครงการยังจัดพื้นที่สาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต เช่น พื้นที่สีเขียว สนามเด็กเล่น ร้านค้าชุมชน และระบบบำบัดน้ำเสีย สะท้อนให้เห็นถึงการออกแบบโครงการบ้านมั่นคงอย่างรอบด้าน

6. ชุมชนสหกรณ์บ้านมั่นคงผิซุดพัฒนา จังหวัดฉะเชิงเทรา ชุมชนนี้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยของโครงการบ้านมั่นคงเริ่มมาจากการเป็นชุมชนค่อนข้างแออัดอาศัยบน พื้นที่ริมคลองของกรมชลประทานเป็นที่พักอาศัยเช่นเดียวกับชุมชนปทุมธานีโมเดล การสร้างถนนในชุมชนเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณจากการก่อสร้าง ทำให้ปัญหาน้ำท่วมถนอยู่เป็นประจำเนื่องจากเป็นพื้นที่ลุ่มและต่ำ นอกจากนี้ชุมชนผิซุดพัฒนาก็มีปัญหามาจากการไล่อื้อเช่นเดียวกัน และชาวบ้านส่วนใหญ่ก็กลัวการไล่ที่ การประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัยทำให้ชุมชนบ้านผิซุดพัฒนาหาวิธีทางแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของตนเอง โดยการริเริ่มทดลองออมทรัพย์ให้เห็นเป็นรูปธรรมก่อน ทั้งนี้การออมทรัพย์ที่เกิดขึ้นจะเป็นหลักฐานอันสำคัญต่อการขอของบประมาณด้านสินเชื่อจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งชุมชน



ได้เสนอโครงการบ้านมั่นคงต่อ พอช. และได้อนุมัติในปี พ.ศ. 2559 เมื่อ พอช. ได้เห็นชอบแล้วการเริ่มต้นดำเนินงานโครงการของ สหกรณ์ออมทรัพย์บ้านผิซึกก็เกิดขึ้น

7. ชุมชนสหกรณ์ท่าเรือมั่นคง จังหวัดกาญจนบุรี เกิดจากการรวมตัวของชาวบ้านในเขตเทศบาลตำบลท่าเรือที่ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เทศบาลตำบลท่าเรือจึงร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ให้ความรู้เรื่องโครงการบ้านมั่นคง แม้ในระยะแรกจะมีบางส่วนของชาวบ้านเข้าใจผิดและถอนตัว แต่ก็มีผู้เข้าใจแนวทางและยินยอมจ่ายเงิน พร้อมร่วมจัดตั้ง “สหกรณ์ท่าเรือมั่นคง” ในปี พ.ศ. 2557 และขอเช่าที่ดินสาธารณะจากการเปลี่ยนทิศทางการแม่น้ำแม่กลองจำนวน 19 ไร่ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก พอช. สำหรับการพัฒนาสาธารณูปโภคและเริ่มก่อสร้างบ้านในระยะที่ 1 จำนวน 31 หลัง ในรูปแบบบ้าน 3 แบบ ซึ่งแล้วเสร็จและมีผู้อยู่อาศัยเรียบร้อยแล้ว แต่ในระยะถัดมาการควบคุมการก่อสร้างเปลี่ยนไปเป็นหน้าที่ของชุมชนเอง ทำให้เกิดความล่าช้าในการส่งมอบบ้าน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีชาวบ้านอีก 94 ครัวเรือนที่แสดงความประสงค์จะเข้าร่วมในระยะที่ 2 และ 3 สะท้อนให้เห็นถึงพลังของการจัดการตนเองในชุมชน พร้อมการมีส่วนร่วมจากภาครัฐที่ส่งเสริมให้เกิดการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ยั่งยืน และเป็นระบบ

8. ชุมชนย่านยาว จังหวัดสุพรรณบุรี ชุมชนนี้ประมาณ 90 ครัวเรือนไม่มีบ้านเป็นของตนเอง และได้กำเนิดการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อโครงการบ้านมั่นคง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อได้ เพราะชาวบ้านต้องการเช่าที่ดินราชพัสดุบริเวณหน้าโรงพยาบาล ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 8-10 ไร่ เนื่องจากอยู่ใกล้แหล่งค้าขาย การเดินทางสะดวก ตัวแทนชาวบ้านในชุมชนนี้ได้ติดต่อกับกรมธนารักษ์จังหวัดสุพรรณบุรีเพื่อขอเช่าที่ดิน แต่ก็ยังไม่ได้คำตอบชัดเจน ประกอบกับเสียงวิจารณ์จากชาวบ้านบางส่วน เกี่ยวกับโครงการบ้านมั่นคงจะไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เพราะธนารักษ์จังหวัดได้ใช้ที่ดินดังกล่าวก่อสร้างบ้านพักราชการ ดังนั้นการออมทรัพย์เพื่อดำเนินการโครงการบ้านมั่นคงจึงต้องชะลอการดำเนินการออกไป และคณะกรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ได้คืนเงินที่ออมแก่สมาชิกเรียบร้อยแล้ว

9. ชุมชนสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงตาคลี จังหวัดนครสวรรค์ เกิดจากประชาชนที่ไม่มีบ้าน เช่าบ้านอยู่หรือปลูกบ้านตามริมรถไฟได้ร่วมกันในรูปสหกรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 และได้ตั้งชื่อเป็น โครงการบ้านมั่นคงชุมชนพนาวัลย์ โดยมีครัวเรือนจำนวน 60 ครัวเรือน เข้าร่วมเป็นสมาชิก ได้เช่าที่ดินกรมธนารักษ์ จำนวน 11 ไร่ ระยะเวลาเช่า 30 ปี ในอัตราค่าเช่าตารางละ 25 สตางค์ต่อเดือนและขึ้นค่าเช่าทุก ๆ 5 ปี สำหรับแบบบ้านของชุมชนจะมี 2 แบบ คือ 1) บ้านที่ก่อสร้างด้วยวัสดุใหม่ และ 2) บ้านที่นำวัสดุเดิมและใหม่มาสร้างประกอบกัน ราคาบ้านรวมค่าแรงก่อสร้างต่อหลังประมาณ 110,000 -155,000 บาท บนพื้นที่ 54 ตารางวา โดยส่งค่าผ่อนชำระประมาณ 852 บาทต่อเดือน

10. ชุมชนกลุ่มออมทรัพย์บ้านมั่นคงร่มเย็น จังหวัดขอนแก่น เป็นโครงการบ้านมั่นคงแห่งแรกในอำเภอชุมแพที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของชาวบ้านที่ประสบปัญหาความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัย เมื่อรัฐบาลในปี พ.ศ. 2546 มีนโยบายบ้านมั่นคงภายใต้แนวคิดให้ชาวบ้านเป็นเจ้าของโครงการและสร้างบ้านด้วยตนเอง จึงเกิดการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในปี พ.ศ. 2547 เพื่อออมเงินรายวัน วันละ 40 บาท โดยได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลเมืองชุมแพและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งร่วมเจรจาเช่าที่ดินราชพัสดุ 3 ไร่เศษเป็นเวลา 30 ปี ในอัตราค่าเช่าตารางละ 0.5 บาทต่อเดือน เมื่อกลุ่มออมทรัพย์สะสมเงินได้ครบตามเกณฑ์จึงเสนอขอสินเชื่อจาก พอช. เพื่อก่อสร้างบ้าน 2 ชั้น ขนาด 20 ตารางวา โดยสร้างเสร็จระยะแรกจำนวน 30 หลังในปี พ.ศ. 2549 ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 มีการสำรวจเพิ่มเติมและพบผู้เดือดร้อนในเขตเทศบาลเมืองชุมแพกว่า 1,000 ครัวเรือน นำไปสู่การขยายโครงการบ้านมั่นคงเพิ่มอีก 13 โครงการ และภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 สามารถสร้างบ้านและรองรับผู้มีรายได้น้อยได้ถึง 1,000 ครัวเรือน อย่างมั่นคงและยั่งยืน สะท้อนพลังของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตตนเองผ่านการออมและการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ



11. ชุมชนบ้านโนนสมบูรณ์ จังหวัดขอนแก่น บ้านโนนสมบูรณ์จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2507 บนที่ดินกรมธนารักษ์ เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของผู้ป่วยโรคเรื้อนที่มาจากทุกสารทิศ รวมพื้นที่ 2,850 ไร่ แบ่งพื้นที่ทำกิน 1,955 ไร่ ทำที่อยู่อาศัยและถนน 215 ไร่ มีชาวบ้านได้รับผลประโยชน์ 2 หมู่บ้าน รวม 3,111 คน มีผู้ป่วยโรคเรื้อนคงเหลืออยู่ 786 คน ที่ผ่านมาก่อปัญหาการแย่งชิงพื้นที่จากผู้ติดเชื้อที่เสียชีวิตเพราะระเบียบนิคม เมื่อผู้ป่วยเสียชีวิตจะไม่มีสิทธิ์ในที่ดินต่อไป บ้านโนนสมบูรณ์ประกอบด้วย 500 ครัวเรือน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้เข้ามาส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ ปัจจุบันมีการเจรจาเช่าที่ดินระยะยาวจำนวน 3,000 ไร่ หลังจากนั้น ขอสนับสนุน จัดสร้างและสาธารณูปโภค ลักษณะทำงานควบคู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสมบูรณ์ พอช. ใช้งบสนับสนุนเพื่อซ่อมและต่อเติมทุก ๆ ครัวเรือน ครัวเรือนละ 20,000 บาท

12. ชุมชนกลุ่มออมทรัพย์บ้านสายสัมพันธ์มั่นคง จังหวัดร้อยเอ็ด ก่อตั้งขึ้นตามนโยบายรัฐบาลในปี พ.ศ. 2546 เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย โดยอำเภอโพนทรายได้สำรวจพบว่ามีความครัวเรือนเดือดร้อน จำนวน 123 ครัวเรือน แบ่งเป็นกลุ่มผู้บุกรุกป่าสงวน ครอบครัวยาย และผู้เช่าบ้าน จึงได้ร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ จัดหาที่ดินราชพัสดุในเขตเทศบาลตำบลโพนทรายขนาดกว่า 10 ไร่ ซึ่งอยู่ใกล้ศูนย์ราชการ ทำให้ประชาชนยินดีเข้าร่วม โครงการ โดยในปี พ.ศ. 2551 เจ้าหน้าที่จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้เข้ามาชี้แจงแนวทางการดำเนินงาน บ้านมั่นคง ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มออมทรัพย์ และเริ่มดำเนินการเช่าที่ดินอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2555 พร้อมนำงบประมาณสาธารณูปโภคเพื่อปรับพื้นที่และจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการสร้างบ้านระยะแรกจำนวน 28 หลังเป็นอาคารพาณิชย์ 2 ชั้น ขนาด 44 ตารางเมตร ซึ่งชาวบ้านลงทุนด้วยตนเองโดยกู้จาก ธ.ก.ส. และชำระหนี้รายปี ภายหลังได้ตั้งชื่อชุมชนว่า “บ้านสายสัมพันธ์มั่นคง” และในปี พ.ศ. 2560 ได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถาน อย่างเป็นทางการ ขณะที่ยังมีอีก 95 ครัวเรือนที่เหลืออยู่ระหว่างดำเนินการขอสินเชื่อจาก พอช. เพื่อปลูกสร้าง บ้านต่อไป แสดงให้เห็นถึงพลังของชุมชนในการพึ่งพาตนเองร่วมกับการสนับสนุนจากภาครัฐเพื่อสร้างความมั่นคง ทางที่อยู่อาศัยอย่างยั่งยืน

13. ชุมชนสะพานขาว จังหวัดศรีสะเกษ เป็นชุมชนเก่าแก่ พื้นที่ลุ่มที่ติดกับลำห้วยสำราญซึ่งน้ำท่วมเกือบทุกปี ลักษณะที่ตั้งของบ้านเรือนมีลักษณะเป็นบ้านเดี่ยวกระจายตามพื้นที่ ชาวบ้านเล่าว่าที่ดินของชุมชนสะพานขาวมี 2 ลักษณะคือ 1) มีหนังสือรับรองทำประโยชน์ และ 2) เป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งชาวบ้านฝั่งที่เป็นที่ราชพัสดุต้องการเช่าหรือ มีหนังสือ รับรองทำประโยชน์ ปี พ.ศ. 2546 จากที่รัฐบาลมีนโยบายผู้เดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย ชุมชนนี้ได้ถูกเสนอ ด้วยแต่ก็ดำเนินการต่อไปไม่ได้ ในปี พ.ศ. 2548 ผู้นำมีความคิดจะใช้โครงการบ้านมั่นคงเป็นเครื่องมือเพื่อเช่าที่ราชพัสดุ แปลงดังกล่าว จึงเริ่มตั้งกลุ่มการออมขึ้น มีเงินออมมากกว่า 100,000 บาท ปี พ.ศ. 2552 ได้ทำเรื่องเสนอเพื่อขอ งบประมาณ แต่ก็ติดปัญหาในเรื่องที่ดินที่ไม่ชัดเจนเบิกจ่ายไม่ได้ จนกระทั่งชาวบ้านขาดความมั่นใจจึงได้ถอนเงิน ที่ออมไว้ทั้งหมด โครงการบ้านมั่นคงต้องล้มเลิกด้วยเหตุผลคือ ชาวบ้านมีบ้านอยู่แล้วไม่อยากเป็นหนี้สิ่งที่ชาวบ้าน ต้องการคืออยากได้หนังสือทำประโยชน์ในที่ดินหรือเช่าที่ดินที่ตัวเองตั้งบ้านเรือนอยู่

14. ชุมชนสหกรณ์เคหสถานตากสิน จังหวัดตาก เกิดจากความต้องการของผู้ที่ต้องการมีความมั่นคงด้านที่อยู่ อาศัย เริ่มโครงการปี พ.ศ. 2549 จากการสำรวจข้อมูลของผู้ที่มีปัญหาด้านที่อยู่อาศัย จึงได้มีข้อตกลงเข้าสู่กระบวนการ บ้านมั่นคง โดยจัดตั้งเป็น "สหกรณ์เคหสถานตากสิน จำกัด" และได้ดำเนินการหาที่ดินของกรมธนารักษ์บริเวณสนามบิน เก้า พื้นที่ 35 ไร่ มีจำนวนครัวเรือน 315 ครัวเรือน รูปแบบบ้านมี 4 แบบ พื้นที่ใช้สอย 36 ตารางเมตร 48 ตารางเมตร 54 ตาราง เมตร และ 80 ตารางเมตร ได้ดำเนินการก่อสร้างในปี พ.ศ. 2555 จนถึงปัจจุบัน (4 ระยะ) หลังก่อสร้างระยะ 1 ระยะ 2 มีปัญหาใน ด้านการเบิกจ่ายเงินของคณะกรรมการไม่สามารถส่งมอบบ้านตามกำหนดได้และมีการ



เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการหลายชุด ขณะนี้มีบ้านหลายหลังสามารถส่งมอบให้เจ้าของบ้านได้แล้ว ส่วนถนนในหมู่บ้านยังไม่เสร็จสมบูรณ์เพราะขาดงบประมาณ ทางคณะกรรมการกำลังขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น

15. ชุมชนสหกรณ์เคหสถานลำนาเชียงราย จังหวัดเชียงราย ก่อตั้งขึ้นจากการรวมตัวของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยในเขตเทศบาลเมืองเชียงราย ซึ่งประสบปัญหาไร้ที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยในปี พ.ศ. 2546 กลุ่มชาวบ้านได้จัดตั้ง “สหกรณ์เคหสถานลำนาเชียงราย จำกัด” ภายใต้คำแนะนำจากสำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เพื่อดำเนินโครงการบ้านมั่นคงระยะที่ 1 โดยจัดหาที่ดินขนาดประมาณ 2 ไร่เศษ และเริ่มรับสมัครสมาชิกซึ่งในตอนแรกมีจำนวนถึง 90 ครัวเรือน แต่ต่อมาจำนวนลดลงเหลือ 34 ครัวเรือน เนื่องจากบางครัวเรือนยังไม่มั่นใจในความเป็นไปได้ของโครงการ ทั้งนี้สหกรณ์ได้รับสินเชื่รวมกว่า 3 ล้านบาท เพื่อใช้ในการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างบ้าน บนพื้นที่เฉลี่ย 18 ตารางวา โดยมีรูปแบบบ้านให้เลือกหลากหลาย เช่น บ้านแถว บ้านเดี่ยวยกพื้น และบ้านสองชั้น เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของสมาชิก โดยให้ผ่อนชำระกับสหกรณ์ในอัตราเดือนละ 1,200 บาท โครงการระยะแรกได้ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้ว และขณะนี้กำลังเตรียมเข้าสู่โครงการบ้านมั่นคงระยะที่ 2 เพื่อก่อสร้างบ้านเพิ่มอีก 111 หลัง บนพื้นที่ประมาณ 10 ไร่เศษ

16. ชุมชนสหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงชุมโค จังหวัดชุมพร เกิดจากการสำรวจผู้ยากไร้ที่ยังไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ใน 14 หมู่บ้าน เขตเทศบาลปะทิว ประกอบกับมีพื้นที่ราชพัสดุจำนวน 80 ไร่ โดยกรมธนารักษ์ให้เช่าสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยได้เท่านั้น ชุมชนจึงเข้าสู่กระบวนการบ้านมั่นคง ปี พ.ศ. 2551 จดทะเบียนเป็น “สหกรณ์เคหสถานบ้านมั่นคงชุมโค” เมื่อ พ.ศ. 2552 และนำเสนอโครงการไปยังสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในระยะแรกจำนวน 85 ครัวเรือน ปลูกสร้างในพื้นที่ 12 ไร่ โดยเช่าพื้นที่ราชพัสดุเป็นเวลา 30 ปี แบบบ้านเป็นบ้านเดี่ยวชั้นเดียว 35 ตารางวา โดยกู้จำนวนเท่ากันทุกครัวเรือน การก่อสร้างระหว่างสถาปนาจาก พอช. กับเทศบาลและชาวบ้านแล้วเสร็จและสามารถเข้าพักอาศัยแล้วและผ่อนชำระมาเป็นเวลา 7 ปี ที่น่าสังเกตถนนในหมู่บ้านเป็นถนนลูกรัง เนื่องจากงบประมาณได้มาไม่เพียงพอ ขณะนี้อยู่ระหว่างติดต่อเทศบาลเพื่อช่วยเหลือ อย่างไรก็ตามผู้นำมีแนวคิดที่จัดสร้างระยะ 2 เพราะสมาชิกสหกรณ์จำนวนหนึ่งยังไม่ได้รับสิทธิเสนอโครงการ แต่ยังไม่ได้รับพิจารณาเนื่องจากสหกรณ์ยังไม่สามารถปิดบัญชีหากดำเนินการได้ระยะ 2 จะมีบ้านอีก 40 ครัวเรือน แบบบ้านเป็นบ้านเดี่ยวชั้นเดียว พื้นที่ 50 ตารางวา

17. ชุมชนบ้านมั่นคงชุมชนเก่าแสง จังหวัดสงขลา เป็นโครงการนำร่องในจำนวน 10 โครงการแรกของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ชุมชนเก่าแสงเป็นชุมชนเก่าแก่ ซึ่งโยกย้ายมาจากแหลมสนอ่อนตั้งแต่สมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในพื้นที่ราชพัสดุจำนวน 24 ไร่ 3 งาน โดยจัดสรรที่ดินครอบครัวละ 50 ตารางวา ในขณะนั้นมีจำนวน 56 ครัวเรือน ซึ่งมีทั้ง นิกายศาสนาพุทธและอิสลาม อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้มีจำนวนครัวเรือนเพิ่มขึ้น 480 ครัวเรือน ปี พ.ศ. 2546 เริ่มเข้ากระบวนการของโครงการบ้านมั่นคง ปี พ.ศ. 2547 ได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์บ้านมั่นคงเก่าแสง ปี พ.ศ. 2548 ได้ทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุในพื้นที่ดังกล่าว ได้ขอสินเชื่อทั้งหมด 21 ล้านบาท โดยผ่อนคืนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนภายในระยะเวลา 15 ปี และวงเงินอีก 9.6 ล้านบาทสำหรับโครงการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค อย่างไรก็ตามชุมชนมีความขัดแย้งเกี่ยวกับค่าเช่าที่ราชพัสดุกับธนารักษ์มาหลายปีแล้ว เพราะที่ผ่านมาสหกรณ์บ้านมั่นคงเก่าแสงเป็นผู้รับผิดชอบค่าเช่าแก่กรมธนารักษ์เช่นเดียวกันก็มีสมาชิกบางส่วนไม่จ่ายทำให้สหกรณ์ไม่สามารถแบกรับค่าเช่าได้

2. การประเมินโครงการบ้านมั่นคงสำหรับผู้มีรายได้น้อยในที่ดินราชพัสดุด้วย CIPP Model

จากข้อมูลทั้ง 17 ชุมชน เมื่อนำมาวิเคราะห์ด้วย CIPP Model สามารถสรุปผลการประเมินโครงการบ้านมั่นคงในที่ดินราชพัสดุ ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์โครงการบ้านมั่นคงในที่ดินราชพัสดุด้วยโมเดล CIPP

องค์ประกอบ (CIPP)	รายละเอียดการประเมิน
1. Context (บริบท)	1) ชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่อยู่อาศัยรกร้างที่ราชพัสดุ 2) ขาดความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย 3) ความเหลื่อมล้ำในเมืองและชนบท 4) ความต้องการการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยใช้ทรัพยากรที่ดินของรัฐ
2. Input (ปัจจัยนำเข้า)	1) ความร่วมมือระหว่างกรมธนารักษ์ และ พอช. 2) ที่ดินราชพัสดุในระยะเวลาเช่า 30 ปี 3) งบประมาณสนับสนุนด้านสาธารณูปโภคและสินเชื่อ 4) การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ในชุมชน 5) แบบแปลนบ้านและการสนับสนุนทางเทคนิคจาก พอช.
3. Process (กระบวนการ)	1) การจัดตั้งสหกรณ์เคหสถาน 2) การออมทรัพย์และยื่นขอสินเชื่อ 3) การวางแผนผังชุมชนและออกแบบบ้านร่วมกัน 4) การประสานงานระหว่างชุมชน ภาครัฐ และภาคีเครือข่าย 5) โครงการที่หยุดชะงักมักเกิดจากปัญหาที่ดินและความเข้าใจผิด
4. Product (ผลผลิต/ผลลัพธ์)	1) สำเร็จตามเป้า 9 โครงการ 2) อยู่ระหว่างดำเนินการ 6 โครงการ 3) ไม่สามารถดำเนินการต่อ 2 โครงการ 4) ชุมชนมีที่อยู่อาศัยมั่นคงและได้รับสิทธิในการเช่าที่ดินอย่างถูกกฎหมาย 5) ปัญหาการฟ้องชำระเนื่องจากไม่มีรายได้ประจำยังมีอยู่บ้าง

จากตารางที่ 1 พบว่า การผลการประเมินโครงการบ้านมั่นคงในที่ดินราชพัสดุตามกรอบแนวคิด CIPP Model โดยเริ่มจาก บริบท ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมเมืองที่มีความเหลื่อมล้ำสูง ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่บุกรุกโดยไม่มีความมั่นคงทางที่อยู่อาศัย ส่วนของ ปัจจัยนำเข้า ชี้ให้เห็นถึงทรัพยากรที่รัฐและชุมชนระดมมาเพื่อรองรับการพัฒนา รวมถึงกลไกการจัดการโดยชุมชนเอง ด้านกระบวนการแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการดำเนินงานที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน แม้จะพบอุปสรรคด้านความเข้าใจและข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในบางพื้นที่ ขณะที่ ผลผลิต แสดงถึงผลลัพธ์ที่หลากหลาย ทั้งในรูปแบบของความสำเร็จในการก่อสร้างบ้าน การได้สิทธิที่ดิน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกชุมชน และปัญหาการฟ้องชำระสินเชื่อที่ยังคงมีในบางกรณี จากการประเมินโครงการบ้านมั่นคงโดยใช้ CIPP Model ในตารางที่ 1 ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการดำเนินงานของโครงการตามองค์ประกอบของ CIPP Model ดังตารางที่ 2



ตารางที่ 2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการดำเนินงานของโครงการบ้านมั่นคงตามองค์ประกอบของ CIPP Model

องค์ประกอบ (CIPP)	ข้อเสนอแนะ
1. Context (บริบท)	1) รัฐควรจัดทำ นโยบายที่ชัดเจน ในการจัดสรรที่ดินราชพัสดุ เพื่อสาธารณประโยชน์ มากกว่าการเน้นรายได้จากการเช่าที่ดินเชิงพาณิชย์ 2) ควรมีการสื่อสารให้ประชาชนทั่วไปเห็นคุณค่าและความจำเป็นของโครงการนี้ ในการลดความเหลื่อมล้ำ
2. Input (ปัจจัยนำเข้า)	1) ควรจัดให้มี รูปแบบการสนับสนุนทางการเงินที่หลากหลาย เช่น กองทุนเฉพาะกิจ สำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือกลุ่มเปราะบาง 2) ควรเพิ่ม แหล่งเงินทุนและภาคีเครือข่ายใหม่ ๆ
3. Process (กระบวนการ)	1) ต้องมี การประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจหลักการของโครงการ และเห็นประโยชน์ในระยะยาว 2) ควรจัดตั้งทีมที่เลี้ยวระดับภาคหรือระดับจังหวัดเพื่อช่วยติดตามและแก้ไขปัญหาอย่าง ใกล้ชิด 3) ส่งเสริมให้มี การรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เพื่อพัฒนาอาชีพควบคู่ไปกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย
4. Product (ผลผลิต/ผลลัพธ์)	1) ควรจัดทำ ดัชนีชี้วัดความสำเร็จ ที่ครอบคลุมทั้งเชิงกายภาพ (จำนวนบ้าน สร้างเสร็จ) และเชิงสังคม (ความพอใจของผู้อยู่อาศัย, ความมั่นคงทางรายได้) 2) ส่งเสริม โครงการบ้านเช่าในอัตราพิเศษ สำหรับผู้ที่ไม่สามารถกู้เงินได้ เพื่อให้เกิดความ ยืดหยุ่นในการเลือกที่อยู่อาศัยของกลุ่มเปราะบาง

จากตารางที่ 2 ข้อเสนอแนะในตารางนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการ “ขยายความเข้าใจของโครงการ” และ “ออกแบบโครงการให้ครอบคลุมความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย” โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้น้อย นอกจากนี้ยังเน้นการพัฒนากลไกสนับสนุนจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้การดำเนินโครงการเกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง ไม่เพียงแค่นี้เชิงกายภาพของการมีบ้านเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีในระยะยาว

นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมทั้ง 9 ขั้นตอนของโครงการบ้านมั่นคง ได้แสดงให้เห็นถึงจุดเด่นที่สำคัญในแง่ของการสร้างกระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่การสำรวจข้อมูล การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การกำหนดผังแม่บทที่สะท้อนความต้องการจริง ไปจนถึงการออกแบบและดำเนินการก่อสร้างร่วมกัน ซึ่งช่วยส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความสามัคคีในชุมชน และการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกในการบริหารจัดการชุมชนอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ จุดเด่นอีกประการคือ การเชื่อมโยงกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทางวิชาการ เทคโนโลยี และการจัดการทางกายภาพของพื้นที่ ทำให้แผนพัฒนาที่มีความเป็นไปได้จริงในบริบทของแต่ละชุมชน อีกทั้งการใช้ที่ดินราชพัสดุของรัฐยังเป็นกลไกที่ช่วยลดต้นทุนในการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยไม่ต้องพึ่งพากลไกราคาตลาดที่ไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม การนำกิจกรรมทั้ง 9 ไปสู่การปฏิบัติในสภาพจริงกลับพบข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะในด้านความพร้อมของชุมชน เช่น การขาดแกนนำที่มีศักยภาพ ทักษะด้านการจัดการและการวางแผนที่ยังไม่ทั่วถึง ตลอดจนปัญหาทางเศรษฐกิจของครัวเรือนที่ส่งผลต่อความต่อเนื่องของการออมเงิน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของโครงการ ความเปราะบางนี้ทำให้บางชุมชนขาดความสามารถในการร่วมลงทุนหรือผลักดันแผนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเชิงโครงสร้าง ยังมีอุปสรรคจากกระบวนการอนุญาตใช้ที่ดินของรัฐที่ใช้เวลานาน รวมถึงความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณสนับสนุน ซึ่งส่งผลกระทบต่อแผนการก่อสร้าง นอกจากนี้ ราคาวัสดุก่อสร้างที่ผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจยังเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้ต้นทุนการก่อสร้างเกินกว่าวงเงินที่กำหนดไว้ ขณะเดียวกัน การขาดความเข้าใจหรือการสนับสนุนที่เพียงพอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ ก็เป็นอีกหนึ่งข้อจำกัดที่ลดทอนประสิทธิภาพของกระบวนการพัฒนาโดยชุมชน ดังนั้น แม้ว่ากิจกรรมทั้ง 9 จะมีโครงสร้างเชิงกระบวนการที่ดีและมีศักยภาพในการสร้างความเปลี่ยนแปลง แต่การขับเคลื่อนในบริบทจริงยังจำเป็นต้องอาศัยกลไกสนับสนุนทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เพื่อเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และลดอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของโครงการในระยะยาว

ทั้งนี้ การดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ของชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับการจัดความยากจนของชุมชนเอง โดยมีข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน ดังนี้

1. โครงการบ้านมั่นคงสำหรับคนจนในชุมชนแออัดมีอุปสรรคมากกว่าโครงการบ้านสำหรับคนจนอื่น เพราะหน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดิน ต่างก็มุ่งเอาที่ดินไปทำธุรกิจเพื่อหารายได้สูงขึ้นมากกว่าอยากให้คนจนเช่าราคาถูก ระยะยาวทำให้โครงการไม่สามารถดำเนินการต่อ ดังนั้นรัฐควรกำหนดเป็นนโยบายหรือมาตรการที่ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่
2. ชุมชนบ้านมั่นคงมีความต้องการรวมกลุ่มประกอบอาชีพและหาตลาดเพื่อสร้างรายได้การส่งเสริมให้เกิดระบบการออมในชุมชน การสร้างสภาพแวดล้อมในชุมชนให้เหมาะสม ตลอดจนการสร้างระบบการดูแลด้านสุขภาพ การศึกษาโดยมีภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมารับทราบปัญหาในชุมชน ภายใต้อำนาจชุดเดียวกันเพื่อร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญห
3. โครงการบ้านมั่นคงเหมาะสมสำหรับผู้ที่มีรายได้ประจำสามารถผ่อนชำระเงินกู้ได้ หากเป็นการจัดที่อยู่อาศัยที่เป็นคนจนเมืองที่แท้จริง ๆ ควรมีการหาบ้านเช่าราคาถูกที่อยู่ใกล้ที่ทำงาน
4. หลายชุมชนไม่สามารถดำเนินโครงการบ้านมั่นคงตามปรัชญาและหลักการได้ด้วยความไม่เข้าใจ ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกเข้าใจหลักการของโครงการ
5. ชุมชนบางชุมชนไม่ต้องมีการกู้หรือเป็นหนี้จากสถาบันทางการเงินเพราะรายได้ไม่แน่นอน สมาชิกบางชุมชนต้องการเพียงเช่าที่ราชพัสดุให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น รัฐควรมีนโยบาย ที่หลากหลายเพื่อเปิดโอกาสครัวเรือนที่ยากจนที่ไม่สามารถผ่อน

อภิปราย

การประเมินโครงการบ้านมั่นคงในที่ดินราชพัสดุโดยใช้ CIPP Model ชี้ให้เห็นภาพรวมของความก้าวหน้าความสำเร็จ ตลอดจนปัญหาเชิงโครงสร้างที่ยังดำรงอยู่ในระบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาบริบทของความเหลื่อมล้ำในเมืองและความสามารถของรัฐในการใช้ทรัพยากรของตนเอง เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามกรอบ CIPP Model พบว่า ในประเด็นบริบท (Context) การจัดการความเหลื่อมล้ำด้วยทรัพยากรของรัฐ ปัญหาหลักของการไร้ที่อยู่อาศัยในเขตเมือง สะท้อนถึงการกระจายทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะในเรื่อง “สิทธิในการเข้าถึงที่ดิน” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของความมั่นคงในชีวิต (Durand &



Royston, 2002) โครงการบ้านมั่นคงจึงนับเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างในระดับหนึ่ง โดยรัฐใช้ “ที่ราชพัสดุ” เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และเปิดโอกาสให้กลุ่มเปราะบางมีฐานในการดำรงชีวิตในเมืองใหญ่ แม้ว่าจะไม่มีการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่การให้สิทธิในการเช่าระยะยาวได้สร้าง “ความมั่นคงทางกฎหมาย” ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ UN-Habitat (2011) ที่ระบุว่า tenure security ไม่จำเป็นต้องเท่ากับ land ownership แต่ควรหมายถึง “สิทธิในการอยู่อาศัยอย่างปลอดภัย โดยไม่ถูกขับไล่โดยไม่มีเหตุผล”

ประเด็นต่อมาคือ ปัจจัยนำเข้า (Input) การเสริมพลังชุมชนผ่านกลไกความร่วมมือ ทั้งนี้ การมีทรัพยากรของรัฐ เช่น ที่ดิน งบประมาณสนับสนุน และสถาบันสนับสนุนอย่าง พอช. เป็นปัจจัยเอื้อสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่มีนัยสำคัญไม่แพ้กันคือการเสริมสร้าง “ทุนทางสังคม” (Social Capital) ผ่านการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และสหกรณ์ของชุมชนเอง สอดคล้องกับ Narayan (1999) ที่ชี้ว่า ความสามารถในการจัดการตนเองของกลุ่มเปราะบางต้องการโครงสร้างทางสถาบันที่เอื้อให้พวกเขาเชื่อมต่อกับแหล่งทรัพยากรและการสนับสนุนภายนอก ซึ่งในกรณีนี้ พอช. ทำหน้าที่เป็น facilitator สำคัญที่ช่วยประสานความรู้ ความเข้าใจ และทรัพยากรทั้งทางการเงินและเทคนิค ให้สามารถดำเนินโครงการได้อย่างยั่งยืน

ประเด็นถัดมาคือ กระบวนการ (Process) คือ พลังจากล่างขึ้นบนกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ซึ่งผลการศึกษาในหลายพื้นที่ เช่น ชุมชนบ้านมั่นคงร่มเย็น จังหวัดขอนแก่น หรือสหกรณ์สะพานไม้ 2 กรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นถึงพลังของ “การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม” ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Chambers (1997) ว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องเริ่มจากความรู้และการตัดสินใจของประชาชนเอง อย่างไรก็ตาม อุปสรรคที่ปรากฏในบางชุมชน เช่น การเข้าใจผิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ปัญหาโครงสร้างของการบริหารจัดการงบประมาณ หรือความล่าช้าในการอนุมัติสินเชื่อ สะท้อนถึง “ข้อจำกัดเชิงระบบราชการ” ที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาแบบชุมชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง นอกจากนี้ความล่าช้าเหล่านี้มีความเสี่ยงต่อการลดทอนศรัทธาในโครงการ และทำให้กระบวนการพัฒนาแบบ “bottom-up” หยุดชะงักลง หรืออาจย้อนกลับสู่ระบบอุปถัมภ์ที่ประชาชนต้องพึ่งพารัฐอีกครั้ง

ประการสุดท้ายคือ ผลผลิต (Product) คือความสำเร็จและข้อเสนอเชิงนโยบาย ซึ่งข้อมูลแสดงให้เห็นว่า ใน 17 ชุมชน มี 9 ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการก่อสร้างแล้วเสร็จ ชุมชนเหล่านี้มีลักษณะร่วมคือ มีการบริหารจัดการภายในที่เข้มแข็ง มีความร่วมมือจากองค์กรภายนอก และสามารถสร้างพลังของชุมชนอย่างแท้จริง ขณะที่ชุมชนที่ประสบปัญหา ส่วนใหญ่มักพบกับอุปสรรคทางกฎหมาย ทรัพยากรไม่เพียงพอ หรือความไม่ชัดเจนของนโยบาย ดังนั้น ข้อเสนอเชิงนโยบายจึงควรเน้นที่การจัดตั้ง “ระบบติดตามสนับสนุนเชิงพื้นที่” โดยรัฐควรมีหน่วยงานระดับจังหวัดหรือภาคที่ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง (mentor) ให้กับชุมชน พร้อมทั้งจัดตั้ง “กองทุนความยืดหยุ่น” สำหรับกลุ่มเปราะบางที่ไม่สามารถกู้เงินในระบบปกติได้ นอกจากนี้ควรมีการวาง “ดัชนีวัดความสำเร็จทางสังคม” (Social Impact Index) ควบคู่กับตัวชี้วัดทางกายภาพ เช่น จำนวนบ้าน เพื่อสะท้อนผลลัพธ์ที่แท้จริงต่อคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการนำไปปฏิบัติ

1. ภาครัฐควรส่งเสริมการใช้ที่ราชพัสดุเพื่อสนับสนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยออกแบบนโยบายเช่าระยะยาวที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับกลุ่มเปราะบางที่ไม่มีรายได้ประจำ



2. ควรจัดตั้งทีมพี่เลี้ยงระดับพื้นที่เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชน ทั้งในด้านการวางแผน การบริหารจัดการ และการให้ความรู้เรื่องสิทธิและการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

1. ควรขยายการศึกษาไปยังพื้นที่อื่นที่มีรูปแบบการถือครองที่ดินหลากหลาย เพื่อเปรียบเทียบผลกระทบ ด้านความมั่นคงและคุณภาพชีวิต

2. ควรศึกษาปัจจัยด้านความเข้าใจและแรงจูงใจของชาวบ้าน ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการหรือ ปฏิเสธการกู้เงินสร้างบ้าน

เอกสารอ้างอิง

เครือข่ายชุมชนไทย. (2552). **โครงการบ้านมั่นคง**. <http://baanmankong.blogspot.com/>

ชาย โพธิ์สิตา. (2537). **การวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อพิจารณาเชิงทฤษฎี**. วางแผน. ใน **การศึกษาเชิงคุณภาพ: เทคนิคการวิจัยภาคสนาม**, เบญจา ยอดดำเนิน-แอ๊ดติง, บุปผา ศิริรัศมี และ วาทีณี บุญชะลิกษ์ บรรณาธิการ, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล.

บุญเลิศ เลี้ยวประไพ. (2537). **บทบาทของการศึกษาเชิงคุณภาพในการกำหนดนโยบายและการวางแผน**. ใน **การศึกษาเชิงคุณภาพ: เทคนิคการวิจัยภาคสนาม**, เบญจา ยอดดำเนิน-แอ๊ดติง, บุปผา ศิริรัศมี และวาทีณี บุญชะลิกษ์ บรรณาธิการ, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล.

สำนักงานบริหารที่ราชพัสดุกรุงเทพมหานคร กรมธนารักษ์ (2557). **คู่มือโครงการบ้านมั่นคงในที่ดินราชพัสดุ**. กรุงเทพฯ : กรมธนารักษ์

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). **ภาวะสังคมไทยไตรมาสสี่และภาพรวม ปี 2566**. https://www.nesdc.go.th/download/Social/Social_Report/2566_q4_001_report.pdf

Bamberger, M., Rugh, J., and Mabry, L. (2006). **Real World Evaluation. Working Under Budget, Time, Data, and Polical Constraints**. Sage Publications, Thousand Oaks, CA, USA.

Chambers, R. (1997). **Whose Reality Counts? Putting the First Last**. Intermediate Technology Publications. <https://staff.washington.edu/jhannah/geog335aut07/readings/Chambers%20-%20WhoseReality%20Ch1&2.pdf>

Greenbaum, T. (2000). **Moderating Focus Groups: A Practical Guide for Group Facilitation**. Sage Publications, Thousand Oaks, CA, USA.

Kumar, K. (1987). **Conducting Group Interviews in Developing Countries**. USAID Program Design and Evaluation Methodology, Report No. 8, 1987.

Kumar, K. (1989). **Conducting Key Informant Interviews in Developing Countries**. USAID Program Design and Evaluation Methodology, Report No. 13, 1989.

Kumar, K. (2006). **Conducting Mini Surveys in Developing Countries**. USAID Program Design and valuation Methodology, Report No. 15, 1990 (revised 2006)

Mitlin, D., & Satterthwaite, D. (2013). **Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature**. Routledge. NY



- Payne, G., Durand-Lasserve, A., and Rakodi, C. (2009). The limits of land titling and home ownership. **Environment and Urbanization**, 21(2), 443–462.
- Stufflebeam, D.L., and Shinkfield. (2007). **Evaluation Theory, Models and Applications**. John Wiley & Son, Inc. New York, USA.
- UN-Habitat. (2016). **World Cities Report 2016: Urbanization and Development – Emerging Futures. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme**. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/WCR-2016-WEB.pdf>
- USAID. (2010). **Performance Monitoring Evaluation TIPS Using Rapid Appraisal Methods**. The United States Agency for International Development (USAID/182000/149954)