

บ้านมั่นคง : บ้านของคนชุมชนในเมือง Bann ManKong ; Home of Urban Community

ประคอง สุคนธจิตต์¹ สุทธิศา รัตนวิชา² พัชรีย์ ทองสุก³ ดาวพันธ์ เฉลยพงษ์⁴ ชุตติพัฒน์ วงศ์ชัยสุวรรณ⁵
Prakong Sukhonthachit, Suthisa Rattanawicha, Patcharee Thongsuk,
Daophan Chaleopong, Chutipat Wongchaisuwan

บทคัดย่อ (Abstract)

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีศูนย์กลางการพัฒนาอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ส่งผลให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองมหานครที่มีลักษณะเติบโตอย่างรวดเร็วและดึงดูดประชากรจากทุกภูมิภาคให้หลั่งไหลเข้ามาทำมาหากินในเมืองหลวง การอพยพของผู้คนเหล่านั้นส่วนหนึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพการดำรงชีวิตให้กับคนจนจากต่างจังหวัด เพื่อให้คนจนเมืองมีโอกาสได้เข้าถึงที่อยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยหลายลักษณะและเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของความต้องการในการใช้ที่ดินในพื้นที่เมือง นโยบายของแต่ละรัฐบาล เช่น การจัดที่อยู่อาศัยแบบเคหะสงเคราะห์ แฟลตการเคหะ โครงการขอแบ่งที่ดินกับเจ้าของที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย การทำบ้านเอื้ออาทรสำหรับผู้มีรายได้น้อยและการทำโครงการบ้านมั่นคงเพื่อให้คนจนได้มีความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย เป็นต้น การดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งเป็นโครงการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยให้กับคนจนเมือง ทั้งยังเป็นโครงการที่มีการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องการช่วยเหลือตนเอง โดยการตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อบริหารจัดการโครงการ ซึ่งเป็นโครงการที่สามารถช่วยให้คนจนเมืองมีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงและมีความสามารถยกระดับในการพึ่งตนเองในการบริหารจัดการได้มากขึ้น

คำสำคัญ (Keywords): บ้าน; บ้านมั่นคง; ชุมชนในเมือง

Received: 2021-07-07 Revised: 2021-07-23 Accepted: 2021-07-24

¹ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก Faculty of Art, Krirk University. E-mail :
suprakong1@gmail.com

² คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกริก Faculty of Business Administration, Krirk University.
E-mail : suthisa.ratanavicha@gmail.com

³ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกริก Faculty of Business Administration, Krirk University.
E-mail : P_atchreepluem@hotmail.com

⁴ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก Faculty of Art, Krirk University. E-mail :
suprakong1@gmail.com

⁵ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก Faculty of Art, Krirk University. E-mail :
honey_bizzard@hotmail.com

Abstract

In the past, the national development center was Bangkok. As a result, Bangkok has become a rapidly growing metropolitan attracting people from all regions to live and work. The immigration of these people is improving the livelihoods of the poor from the provinces: providing the opportunity for the urban poor to obtain access to the public housing. In the past, the government made several policies on housing development, and revised them in the directions-of the demand for land use in urban areas. Samples of the housing policies from different governments are: public housing development, low-income apartments, land-sharing project with landowners for residential development, Baan Eua-Arthorn for people with low income, and Baan Mankong for the poor with security in their housing, etc. Baan Mankong, a project of the Community Organization Development Institute (CODI), has emphasized the community participations in securing the public housing for the urban poor. The project has also applied the concept of self-help: establishing a savings group for management. It can help the urban poor to have a more housing securities and the ability to develop their self-reliance on management.

Keywords: Home; Baan Mankong; Urban Community

บทนำ (Introduction)

บ้านถือเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งในสี่ปัจจัยที่สำคัญของมนุษย์ เมื่อมนุษย์ทุกคนต่างมีความจำเป็นที่จะต้องมีการอยู่อาศัย ไม่ว่าที่อยู่อาศัยนั้นจะมีคุณภาพต่ำเพียงใด หรือตนจะเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยนั้นหรือไม่ก็ตาม ความต้องการในการมีที่อยู่อาศัยไม่มีที่สิ้นสุด แม้บุคคลที่มีที่อยู่อาศัยแล้ว แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นของตนเอง ส่วนผู้ที่มิที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองแล้วยังมีความใฝ่ฝันที่จะมีที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพดีขึ้นไปอีกตามลำดับ ความต้องการซื้อบ้านที่อยู่อาศัยตามอำนาจซื้อ ความอยากได้บ้านหรือความใฝ่ฝันที่จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองนั้นจะเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นมีเงินพอที่จะซื้อได้ ความต้องการมีบ้านเป็นของตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งของคนในชุมชนในเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีสัดส่วนมากที่สุดในกรุงเทพมหานคร กลุ่มคนจนเมืองซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน ทำงานที่มีรายได้น้อยและไม่มั่นคง อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครในที่อยู่อาศัยที่แออัดและไม่มั่นคงที่มีความต้องการมีบ้านเป็นของตนเอง (วิชา โกมินทร์ และบวร ทรัพย์สิงห์, 2557) ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นเนื่องจากคนจนเมืองที่อาศัยในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในที่ดินเช่าปลูกบ้านทั้งของเอกชนและของรัฐ ส่วนหนึ่งบุกรุกสร้างบ้านในที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน ในอดีตคนจนเมืองเหล่านี้

สามารถดำเนินชีวิตได้ปกติโดยมีสายสัมพันธ์และผลประโยชน์ร่วมกับเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามเมื่อกรุงเทพมหานครมีการเจริญเติบโตมากขึ้น ที่ดินมีราคาสูงขึ้น ความต้องการใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวของเจ้าของที่ดินมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลประโยชน์จากการให้เช่าที่กับคนจนจึงเทียบไม่ได้รับการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ คนจนเมืองดังกล่าวจึงประสบกับปัญหาการถูกเรียกที่ดินคืน รวมทั้งการไล่รื้ออย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันกับที่คนจนในชุมชนแออัดประสบกับปัญหาการขอคืนพื้นที่หน่วยงานของรัฐ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ จึงเกิดโครงการบ้านมั่นคงขึ้น

ความเป็นมาของโครงการบ้านมั่นคง

โครงการบ้านมั่นคงเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยมีบางส่วนตั้งอยู่ในพื้นที่ของหน่วยราชการ บางส่วนอยู่ในพื้นที่ของเอกชน เมื่อเจ้าของต้องการใช้พื้นที่ดังกล่าว ก็เกิดปัญหาขัดแย้งกับคนในชุมชน มีการไล่รื้อและเดินขบวนเรียกร้องไม่ยอมออกจากพื้นที่ ทางราชการพยายามแก้ไขปัญหาในหลายรูปแบบ เช่น จัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทร จำหน่ายให้กับประชาชนในราคาถูก แต่เนื่องจากพื้นที่ที่สร้างบ้านมักอยู่ไกลจากที่เดิม ซึ่งเป็นแหล่งทำมาหากินของชาวชุมชน หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบจึงจัดทำโครงการบ้านมั่นคงขึ้นเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชนให้ดีขึ้น มีแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตเดิมของชาวชุมชนและการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การพัฒนาที่อยู่อาศัยในโครงการจะดำเนินการในพื้นที่ดั้งเดิมของชุมชน แต่รูปแบบทางกายภาพของชุมชนและรูปแบบบ้านนั้นให้คนในชุมชนร่วมกันคิดและตัดสินใจกันเอง เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม ได้มีการส่งเสริมให้คนในชุมชนรวมกันจัดตั้ง “สหกรณ์” ของชุมชนขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารโครงการในส่วนของชุมชน ทั้งนี้คนในชุมชนที่จะเข้าร่วมโครงการจะต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์เพื่อจะสะสมเงินไว้กับสหกรณ์ในการใช้เป็นทุนเริ่มต้นของตนในการสร้างหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัย (กำหนดไว้ร้อยละ 10 ของวงเงินสินเชื่อที่ต้องการใช้) จากนั้น พอช.หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และเจ้าของที่ดิน (อาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนก็ได้ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นต้น) ก็จะเข้ามาช่วยเหลือทางการเงินและอื่น ๆ แก่ชุมชนผ่านสหกรณ์ โดยพอช.จะทำหน้าที่เหมือนศูนย์กลางในการประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมถึงเป็นตัวแทนของรัฐในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ชุมชน 2 รูปแบบ คือ การใช้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่ชุมชนเพื่อปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในอัตราครัวเรือนละ 25,000 บาท (เงินก้อนนี้จะจ่ายให้กับชุมชนผ่านสหกรณ์หรือกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่) และการให้สินเชื่อแก่คนในชุมชนเพื่อซื้อและหรือสร้างบ้าน (ถ้าสร้างบ้านอย่างเดียวให้สินเชื่อไม่เกินรายละ 150,000 บาท แต่ถ้าซื้อที่ดินและสร้างบ้าน ให้สินเชื่อไม่เกินรายละ 300,000 บาท ทั้งนี้เงินสินเชื่อดังกล่าวจะให้แก่สหกรณ์แล้วสหกรณ์

นำไปให้กู้ต่อแก่สมาชิก) ส่วนกรมส่งเสริมสหกรณ์จะเข้ามาให้ความรู้ในเรื่องของสหกรณ์และวิธีการบริหารจัดการสหกรณ์ ขณะที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ก็จะเข้ามาดูแลและตรวจสอบการจัดทำบัญชีให้มีความถูกต้อง สำหรับเจ้าของที่ดินนอกจากขายหรือให้เช่าที่ดินแก่ชุมชนแล้ว บางราย(โดยเฉพาะในกรณีการให้เช่า) ยังเข้าช่วยส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนด้วย เช่น กรณีของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำหรับสหกรณ์ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของโครงการ จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชนในการทำนิติกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องการเช่าที่ดิน การซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ตัวอย่างเช่น การซื้อที่ดิน สหกรณ์จะเป็นผู้ซื้อจากเจ้าของที่ดินแล้วนำมาให้เช่าซื้อต่อแก่ชาวชุมชนที่เป็นสมาชิก นอกจากนั้นสหกรณ์ก็ให้สินเชื่อแก่สมาชิกในการสร้างหรือปรับปรุงบ้านด้วย ทั้งนี้เงินที่สหกรณ์นำมาใช้ซื้อที่ดินและให้สินเชื่อแก่สมาชิกนั้นส่วนใหญ่กู้มาจาก พอช. ซึ่งสหกรณ์มีภาระต้องส่งชำระคืนตามสัญญาเงินที่จะนำมาชำระคืนก็คือเงินที่เรียกเก็บคืนมาจากสมาชิกเป็นค่าเช่าซื้อที่ดิน และการชำระคืนเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยนั่นเอง เมื่อสมาชิกรายใดชำระค่าเช่าซื้อที่ดินหมดแล้ว สหกรณ์ก็จะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวให้

โครงการบ้านมั่นคง เป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชาวชุมชนเป็นหลัก เป็นคนคิด คนทำ วางระบบการบริหารจัดการเองโดยหน่วยงานในท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน รวมทั้งมีสถาบันกชุมชน วิศวกร เข้าไปช่วยในการออกแบบ วางผัง และเป็นที่ปรึกษาในการก่อสร้างให้กับชุมชน

หลักการสำคัญของโครงการบ้านมั่นคง

โครงการบ้านมั่นคงมีหลักคิดและแนวทางในการดำเนินงาน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554) ที่สำคัญ ดังนี้

1. เป็นการดำเนินการโดยองค์กรชุมชน โครงการบ้านมั่นคงจะดำเนินการโดยใช้การบริหารการเงินแทนการบริหารโครงการก่อสร้างแบบเดิมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการให้ โดยรัฐจะอุดหนุนงบประมาณ ค่าพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมถึงชุมชนโดยตรง ทำให้ชุมชนเป็นตัวตั้งในการดำเนินกระบวนการทุกขั้นตอน สามารถคิด วางแผนและจัดการได้อย่างเต็มที่ โดยมีหน่วยงานท้องถิ่นและมหาวิทยาลัยเป็นผู้ช่วยสนับสนุน ตามแนวทางใหม่นี้ชาวบ้านจะเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้รับประโยชน์” หรือ “ผู้ขอรับความช่วยเหลือ” เป็น “เจ้าของโครงการ” ร่วมกันทั้งชุมชนและใช้กระบวนการบ้านมั่นคงเป็นกระบวนการพัฒนาที่จะเปลี่ยนสภาพ วิถีคิด สถานภาพและความสัมพันธ์ของชุมชนกับสังคมให้ดีขึ้น

2. เป็นการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน เนื่องจากความมั่นคงในการถือครองที่ดินจะเป็นพื้นฐานให้เกิดการสร้างชุมชนที่มั่นคง ยั่งยืน โดยเน้นที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งการหาที่ดินใหม่ในกรณีที่จะต้องมีการรื้อย้ายอันจะนำไปสู่การกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม เช่น การซื้อที่ดิน การเช่าระยะยาว เป็นต้น โดยเน้นสิทธิร่วมกันของชุมชนในการอยู่อาศัย ตลอดจนการปรับแก้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

3. บ้านมั่นคงมิใช่เป็นเพียงการสร้างที่อยู่อาศัยที่มั่นคงเท่านั้น แต่จะเน้นการสร้างชุมชนที่มั่นคง เข้มแข็งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงของชีวิตด้านสังคมและเศรษฐกิจ ให้เป็นสังคมที่มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความสัมพันธ์ต่อกันและมีการจัดการร่วมกัน เป็นการพัฒนาโครงการที่มั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ สภาพกายภาพที่สวยงามมีศักดิ์ศรีและการจัดการไปพร้อม ๆ กัน

4. บ้านมั่นคงจะเน้นการแก้ปัญหาาร่วมกันทั้งเมือง โดยมุ่งให้เกิดแนวทางและแผนการแก้ปัญหาที่ครอบคลุมทุกชุมชนที่ไม่มีความมั่นคงในเมือง สนับสนุนให้เกิดกลไกการพัฒนาเมืองร่วมกัน โดยชุมชนเป็นแกนหลัก ร่วมกับภาคีต่าง ๆ เช่น หน่วยงานท้องถิ่น เทศบาล สถาบันการศึกษา ผังเมือง นักพัฒนาเอกชน ฯลฯ เพื่อร่วมกันวางแผนและจัดกระบวนการพัฒนาเมืองควบคู่กันไป กล่าวโดยสรุปโครงการบ้านมั่นคง เป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชาวชุมชนเป็นหลักเป็นคนคิด คนทำ วางระบบการบริหารจัดการเอง โดยหน่วยงานในท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน รวมทั้งมีสถาบันชุมชน วิศวกรเข้าไปช่วยในการออกแบบ วางผัง และเป็นที่ปรึกษาในการก่อสร้างให้กับชุมชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของโครงการบ้านมั่นคง

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2558) ได้กำหนดวัตถุประสงค์โครงการบ้านมั่นคงไว้ ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างเป็นระบบในแต่ละเมืองทั่วประเทศ มีระบบข้อมูลและแผนรวมของการพัฒนาชุมชนแออัด
2. คนจนในเมืองมีชุมชนที่มั่นคง มีคุณภาพชีวิตดี ครอบคลุมมิติการพัฒนาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม เกิดความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัยและสิทธิการครอบครองที่ดิน
3. เกิดรูปธรรมและรูปแบบการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดอย่างหลากหลาย รวมถึงการจัดการร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น สถาบันวิชาการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรพัฒนาต่าง ๆ
4. สร้างความพร้อม ความสามารถ องค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนและท้องถิ่น
5. เกิดการปรับปรุง/ผ่อนปรนกฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา
6. เกิดการปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคง สวยงามน่าอยู่ มีรูปแบบสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจ่ายของคนในชุมชน
7. เกิดแผนและทิศทางการพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการ สิ่งแวดล้อม มีการออมทรัพย์เพื่อการสร้างทุนของชุมชน ฯลฯ
8. เกิดการรับรองสถานภาพของชุมชนและคนจนที่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน สังคมและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

9. เกิดระบบการจัดการของชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ สามารถเชื่อมโยงการพัฒนาทั้งระบบภายในชุมชนและนอกชุมชน

10. ใช้กระบวนการดำเนินงานโดยการสร้างความพร้อม สร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนและท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

เป้าหมายของโครงการบ้านมั่นคง

โครงการบ้านมั่นคง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546) มีเป้าหมายในการดำเนินการดังนี้

1. แก้ไขปัญหาและสร้างการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนในชุมชนแออัด
2. สร้างความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย
3. พัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและสิ่งแวดล้อมที่ดี
4. เกิดการปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคง สวยงาม น่าอยู่ มีรูปแบบสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจ่ายของคนในชุมชน
5. เกิดแผนและทิศทางการพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการ กายภาพ สิ่งแวดล้อม มีการออมทรัพย์เพื่อการสร้างทุนของชุมชน
6. เกิดสถานภาพของชุมชนและคนจนโดยได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน สังคมและองค์กรที่เกี่ยวข้อง
7. เกิดระบบการจัดการของชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ สามารถเชื่อมโยงการพัฒนาทั้งจากภายในและภายนอกให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
8. เกิดระบบข้อมูล และแผนรวมของการพัฒนาชุมชนแออัดที่ครอบคลุมชุมชนทั้งหมด รวมทั้งคนจนที่ไร้ที่อยู่อาศัยของแต่ละเมือง
9. เกิดกลไกการพัฒนาที่มีส่วนร่วมหลายฝ่าย โดยชุมชนและองค์กรพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาที่เชื่อมโยงการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการพัฒนาเมืองด้านอื่น ๆ
10. เกิดบทบาทใหม่ของสถาบันการศึกษาและวิชาการโดยการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและเชื่อมโยงการเรียนรู้ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา
11. เกิดการปรับกฎระเบียบ เงื่อนไขให้เกิดความยืดหยุ่นสอดคล้องต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนและเป็นกฎระเบียบที่ท้องถิ่นมีส่วนกำหนดกันเองมากขึ้น
12. เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ ของท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน ประชาสังคม องค์กรท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

รูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคง

การพัฒนาที่อยู่อาศัยตามโครงการบ้านมั่นคง ไม่มีรูปแบบที่ตายตัวขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาความสามารถในการจ่าย เงื่อนไขและความต้องการของชาวชุมชน ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ดังนี้

1. การปรับปรุงชุมชนให้มั่นคงในที่ดินเดิม (Slum Upgrading) เป็นการปรับปรุงชุมชนให้มีสภาพดีขึ้น เพื่อคงรูปแบบชุมชนเดิมต่อไป โดยปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ทางเดินเท้าและสภาพแวดล้อมในชุมชน เป็นการสร้างคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามการปรับปรุงชุมชนก็ยังขาดความมั่นคงในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยระยะยาว

2. การปรับผังแปลงที่ดินใหม่โดยพยายามคงโครงสร้างเดิม (Re-blocking) เป็นการปรับปรุงรูปแบบชุมชนเดิมให้มีผังและโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ดีขึ้น โดยอาจมีการปรับหรือรื้อย้ายบ้านบางส่วน และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ดีขึ้น การปรับผังที่ดินถือได้ว่าเป็นการต่อเนื่องจากการพัฒนาแบบเดิม ชุมชนไม่บอบช้ำมาก แต่ต้องเสียค่าที่ดินในกรณีเช่าที่ระยะยาวหรือซื้อที่สลับเดิม แต่ชุมชนได้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย และสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป

3. การแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) รูปแบบคือ เมื่อเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินไปใช้ก็เกิดการประสานประโยชน์ระหว่างชุมชนและเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ให้เช่าหรือขายที่บางส่วนให้ชุมชนในราคาถูก แลกกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนที่เหลือ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงในระยะยาวหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เกิดการปรับผัง มีการก่อสร้างและพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกันของชุมชนใหม่

4. การก่อสร้างรูปแบบใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการรื้อย้ายภายในบริเวณเดิมจากจุดหนึ่งไปอยู่อีกจุดหนึ่ง แล้วให้สัญญาเช่าระยะยาว โดยชุมชนต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งหมด เมื่อชุมชนมีโอกาส มีความมั่นคงชาวบ้านก็พร้อมที่จะลงทุน ทำให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ซึ่งการรื้อย้ายและสร้างชุมชนใหม่ที่อยู่ในบริเวณเดิมทำให้ชุมชนยังคงสามารถอยู่ใกล้บริเวณชุมชนเดิมและแหล่งงานไม่ต้องปรับตัวมากและมีความมั่นคงโดยการเช่าที่ระยะยาว

5. การรื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ในที่ใหม่ (Relocation) เป็นการรื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ในที่ใหม่ ซึ่งมีข้อดีที่ชุมชนได้ความมั่นคง แต่ทำให้ชุมชนอาจต้องอยู่ไกลจากชุมชนเดิม ไกลจากแหล่งงาน สถานศึกษา เสียค่าเดินทางเพิ่ม อาจต้องสร้างชีวิตและสังคมใหม่ เกิดภาระค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงในการซื้อที่ดินและก่อสร้างบ้านแต่ชาวบ้านมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการอยู่อาศัย สามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนใหม่ได้เต็มที่

นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการพัฒนาอื่น ๆ อีกหลายรูปแบบที่ชาวชุมชนสามารถเลือกใช้ได้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและสภาพของแต่ละชุมชน เช่น การย้ายเพื่อสร้างชุมชนเกษตรกรรมชานเมือง การเช่าซื้อโครงการบ้านจัดสรร เป็นต้น

ขั้นตอนสู่เป้าหมายของโครงการบ้านมั่นคง

เป้าหมายสำคัญของบ้านมั่นคง คือ การที่คนจนในชุมชนแออัดมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง เกิดสังคมที่น่าอยู่และพึ่งตนเองได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ ชาวชุมชนต้องเป็นหลักในการทำในทุกขั้นตอน เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังของทุกคนในชุมชนเพื่อสร้างชุมชนใหม่ที่พึงปรารถนาด้วยกัน ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

1. ด้านการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันของคนในชุมชน โดยสิ่งที่ชุมชนที่จะเข้าโครงการบ้านมั่นคงจะต้องทำเป็นเรื่องแรก ก็คือ การชี้แจงทำความเข้าใจให้กับชาวชุมชนทุกคน ให้มีความเข้าใจตรงกัน เพราะการทำบ้านมั่นคงในแต่ละชุมชนจะทำเพียงบางส่วนไม่ได้ ต้องทำทั้งชุมชน ซึ่งจะมีผลกับทุกครอบครัวไปสู่ความมั่นคงพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้จะต้องทำความเข้าใจกับทุกครอบครัวให้เข้าใจถึงวิธีการของบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกคนในชุมชนจะต้องร่วมกันสร้างในทุกขั้นตอน

2. การจัดตั้งคณะกรรมการบ้านมั่นคง โดยการตั้งคณะกรรมการบ้านมั่นคงประจำชุมชนนี้ ซึ่งอาจจะเป็นคนละชุดกับคณะกรรมการออมทรัพย์หรือกรรมการชุมชนก็ได้ เพื่อเป็นการแบ่งงานกันทำ แต่ต้องทำงานประสานกัน คณะกรรมการบ้านมั่นคงนี้อาจจะมีการแบ่งหน้าที่เป็นฝ่ายต่าง ๆ ตามความจำเป็น เช่น มีคณะกรรมการบ้านมั่นคง จำนวน 15 คน แบ่งเป็นฝ่ายสมาชิก ฝ่ายเงินทุน ฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายข้อมูล ฝ่ายตรวจสอบ เป็นต้น

3. การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ โดยการจะบรรลุเป้าหมายของการมีบ้านมั่นคง ชาวชุมชนจะต้องมีฐานการเงินเป็นของตนเองเพื่อนำไปสู่การสร้างบ้าน รวมทั้งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและหลักประกันในการใช้สินเชื่อจาก พอช.หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงต้องรวมตัวกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการออมทรัพย์รายวัน หรือออมเป็นรายเดือน ซึ่งการรวมกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์ ไม่เพียงทำให้ชาวชุมชนมีฐานการเงินของตนเองเท่านั้น แต่ยังได้เรียนรู้ระบบการจัดการร่วมกัน ได้รู้จักเพื่อนในชุมชนจากการนำและการออมทรัพย์มากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความเอื้ออาทร ช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน การตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในปัจจุบันอาจขอคำแนะนำจากองค์กรที่มีกลุ่มหรือเครือข่ายได้โดยทั่วไป สามารถตั้งได้ง่าย กลุ่มออมทรัพย์ที่มีอยู่แล้วก็ควรใช้โอกาสสนับสนุนระบบกลไกและการออมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. การสำรวจข้อมูลชุมชน โดยข้อมูลนับเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างบ้าน สร้างชุมชน เพราะหากไม่รู้ข้อมูลก็จะวางแผนได้ยาก โดยเฉพาะข้อมูลสำคัญ ๆ เช่น ในชุมชนมีอยู่กี่ครอบครัว มีบ้านกี่หลัง ครอบครัวที่เข้าบ้านมีกี่หลัง แต่ละครอบครัวมีผู้อยู่อาศัยกี่คน ประกอบอาชีพอะไร มีรายได้เท่าไร รายจ่ายเท่าไร มีหนี้สินหรือไม่ ต้องการสร้างบ้านแบบไหน เป็นต้น ดังนั้น ข้อมูลจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ชุมชนจะต้องร่วมกันสำรวจทุกครอบครัวที่มีอยู่ในชุมชน เพื่อนำไปวางแผนสร้างบ้านมั่นคงชุมชนน่าอยู่ การพิจารณาสีทธิในที่อยู่อาศัยที่ทุกคนพอใจและเป็นธรรม รวมทั้งการวางแผนพัฒนารายครัวเรือนที่อาจต้องมีการขึ้นต่อไป

5. การจัดระบบสิทธิในที่อยู่อาศัย ซึ่งนับเป็นขั้นตอนที่สำคัญ และต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจ ความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากข้อมูลที่ร่วมกันสำรวจเป็นตัวตั้ง ทั้งนี้เพราะลักษณะการอยู่อาศัยเดิมที่ยังไม่เป็นระบบทั้งเช่าที่ เช่าบ้าน เช่าห้อง มีผู้อยู่อาศัยที่หลากหลายไม่เป็นทางการ ทั้งเจ้าบ้านเดิมและผู้เช่ามาอยู่ใหม่ ผู้เช่าช่วง ครอบครัวขยาย เป็นต้น ดังนั้น เมื่อต้องนำไปสู่การจัดสิทธิใหม่ จึงต้องนำเรื่องเหล่านี้มาพิจารณา โดยที่ทุกครอบครัวได้รับสิทธิที่เหมาะสมและเป็นธรรม

6. การร่วมวางผัง สร้างแปลน เพื่อปลูกบ้าน โดยจากการที่ได้ร่วมกันทำการสำรวจแล้วข้างต้น ก็จะเป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำไปสู่การวางผังชุมชนและการสร้างแปลนบ้าน โดยจะต้องร่วมกันทำทั้งชุมชน อาจจะมีศูนย์เด็ก มีพื้นที่กลาง พื้นที่สีเขียว ศูนย์อาชีพ ตลาดชุมชน รูปแบบบ้าน ตามแต่จะตกลงร่วมกัน ซึ่งชุมชนควรดูความสามารถในการจ่าย ซึ่งวิธีการก็ทำได้หลายรูปแบบไม่ตายตัวแล้วแต่จะคิดกันขึ้นมา การคิดแบบแปลนของชุมชนจะต้องคิดถึงผังที่เป็นชุมชนอนาคต ที่จะสามารถเอื้ออำนวยให้สามารถอยู่กันอย่างสงบสุข อยู่อย่างฉันทันพี่น้อง เป็นวิถีชุมชน มีพื้นที่กว้าง พื้นที่ของเด็กเยาวชน การคิดแบบผังชุมชน คิดที่จะสร้างชุมชนตามวิถีทางสังคมของชุมชนให้มากที่สุด ในขั้นตอนนี้อาจมีสถาปนิกชุมชนหรือมหาวิทยาลัยเข้าไปสนับสนุนการทำผังร่วมกับชาวบ้านในชุมชน

7. ร่วมกันสร้างระบบสาธารณูปโภคและการสร้างบ้าน เนื่องจากบ้านมั่นคงเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยแนวใหม่ที่ชาวบ้านเป็นหลักในการร่วมทำทุกขั้นตอนดังกล่าว ดังนั้นการสร้างบ้านตามโครงการบ้านมั่นคงรัฐจะสนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่าเป็นค่าพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นค่าถมดิน ระบบน้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ และเงินสินเชื่อที่ใช้เพื่อการสร้างบ้าน (และซื้อที่ดิน ถ้ามี) ซึ่งจะส่งถึงมือชุมชนโดยตรง (ในนามองค์กรชุมชนที่เป็นนิติบุคคล เช่น สหกรณ์ ฯลฯ) โดยชุมชนมีอิสระในการบริหารเงินดังกล่าวว่าจะนำไปใช้อะไร เทาไร อย่างไร เช่น ชุมชนอาจจะรับเหมาเอง โดยใช้ช่างฝีมือและแรงงานในชุมชนหรืออาจจะจ้างผู้รับเหมาจากภายนอกหรือทำเอง บางส่วนอาจจ้างผู้รับเหมา บางส่วนก็เป็นเรื่องที่ชุมชนจะตกลงกัน

8. การสร้างชุมชนให้มั่นคง โดยโครงการบ้านมั่นคง มิได้เน้นเฉพาะการมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงเท่านั้น แต่จะต้องสร้างระบบการดูแลซึ่งกันและกันในชุมชนควบคู่กันไปด้วย เช่น กลุ่มออมทรัพย์ที่อาจขยายบทบาทไปสู่การกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ หรือความจำเป็นอื่น ๆ การมีกองทุนสวัสดิการ การหนุนช่วยกันเรื่องอาชีพ การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ ยาเสพติดในชุมชน การช่วยกันดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม มีพื้นที่สีเขียว มีแปลงปลูกผักสวนครัว เป็นต้น ซึ่งจะต้องร่วมกันดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้น โดยทำให้เป็นเนื้อเดียวกันกับการสร้างที่อยู่อาศัย มิใช่สร้างบ้านเสร็จแล้วค่อยทำ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่สังคมแห่งความรัก ความเอื้ออาทรและเข้มแข็งพึ่งตนเองได้

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคง

จากการศึกษาข้อมูลของโครงการบ้านมั่นคงในอดีตที่ผ่านมา พบว่าผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชนของโครงการบ้านมั่นคงมีส่วนร่วมที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จ มีปัจจัยแห่งความสำเร็จของชุมชน บทเรียนของแต่ละชุมชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ชุมชนบางบัว

จากการศึกษา (เฉลิม เกิดโมลี และคณะ, 2563) พบว่าชุมชนบางบัวมีการประสานงานร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานเขตบางเขนและมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัยเกริกในการชี้แจงทำความเข้าใจกับสมาชิกในชุมชนที่เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงให้มี

ความเข้าใจตรงกัน ซึ่งโครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการที่เน้นการแก้ปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และสร้างโอกาสการพัฒนาให้ชุมชนแออัดให้อยู่ในที่เดิม โดยให้ชาวบ้านในชุมชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกับกลไกการพัฒนาในท้องถิ่น โดยเริ่มจากการสร้างความเข้าใจในโครงการร่วมกันและ ร่วมกันทำงานในการดำเนินงานขั้นทำความเข้าใจให้ตรงกันและสร้างความเป็นเจ้าของโครงการ ร่วมกัน มีการเปิดเวทีให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม ให้โอกาสได้ซักถามในสิ่งที่ตนเองไม่เข้าใจ โดยมี เจ้าหน้าที่ พอช.เป็นผู้ตอบข้อสงสัย มีการแบ่งการทำงานออกเป็นกลุ่มย่อยต่าง ๆ

ร.อ.ประสาท แสงประดับ ประธานชุมชนบางบัวกล่าวถึงเรื่องราวความเป็นมา รวมถึง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการว่า ตนเองได้ย้ายมาอาศัยในชุมชนแห่งนี้และได้ประสบ ปัญหาเช่นเดียวกับชาวชุมชนอื่น ๆ ทั้งเรื่องยาเสพติดที่แพร่ระบาดอย่างมากในชุมชน เรื่องขยะมูล ฝอยที่มักถูกทิ้งไม่เป็นที่ น้ำในคลองบางบัวเน่าเสีย และความแออัดของบ้านเรือน เป็นต้น จึงมี ความคิดปรับปรุงพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชนให้ดีขึ้น ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวหน่วยงาน ภาครัฐมีนโยบายจัดระเบียบสลัมและสายคลองทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสร้างเขื่อน ริมคลอง 2 ฝั่ง ซ้าย-ขวา ความกว้างคลองระหว่าง 25-38 เมตร กระทรวงพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์โดยมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อน โครงการผ่านการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อนำเงินออมที่ได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ตามแนวคลอง พร้อมกับทำสัญญาเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์เป็นระยะเวลา 30 ปี

การให้ความรู้และชักชวนชาวชุมชนเข้าร่วมออมเงินกับกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์สำหรับ ชุมชนบางบัว ปรากฏจำนวนสมาชิกที่ให้ความสนใจเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งมาจากความ ไว้วางใจในตัวผู้นำและความไว้วางใจกันของสมาชิกในชุมชนที่มีให้กัน จึงส่งผลให้สหกรณ์ออมทรัพย์ ของชุมชนบางบัวมีความแข็งแกร่งเป็นอย่างยิ่ง จำนวนสมาชิกครอบคลุมสัดส่วนเกือบทั้งชุมชน เป็น พลังขับเคลื่อนสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สมาชิกในชุมชนต่างยินยอมให้ช่างเข้าพื้นที่เพื่อรื้อถอน บ้านและลงเสาเข็มเพื่อสร้างเขื่อนริมคลอง และด้วยพลังความสามัคคีกันของคนในชุมชน ก่อให้เกิด การเกื้อหนุนกันในการสร้างสรรค์ชุมชนขึ้นใหม่ด้วยชาวชุมชนเอง การก่อสร้างบ้านเรือน ถนน หนทางล้วนได้รับความร่วมมือจากคนในชุมชน โดยที่ใครถนัดเรื่องใด มีทักษะด้านไหนก็จะ รับผิดชอบงานนั้นไปดำเนินการ รวมถึงเรื่องการเงินที่เปิดให้ทุกคนได้รับรู้และมีส่วนร่วมตรวจสอบ เสนอแนะเพื่อให้การจัดการเงินส่วนกลางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับปัญหาสำคัญที่ชาวชุมชนประสบปัญหาคือ หน่วยงานของรัฐไม่ได้ตระหนักในการ ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนประชาชนอย่างจริงจัง ข้าราชการยังใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดบังคับใช้ กับชุมชน จนบางช่วงเวลากการดำเนินโครงการต้องหยุดชะงัก การประสานความช่วยเหลือแก่ ชาวบ้านจึงเป็นหน้าที่หลักของผู้นำชุมชนต้องแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ภาครัฐและเอกชนเอง

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของชุมชนบางบัว (วิไลลักษณ์ รัตนเพียรธัมมะ, 2553) เกิดการ พัฒนาชุมชนลดความแออัดของบ้านเรือน ชุมชนได้รับการจัดระเบียบตามระบบสุขาภิบาลอย่าง

สมบูรณ์ สภาพน้ำในคลองสวยใสขึ้นอย่างชัดเจน เหตุปัจจัยหลัก ๆ ที่ส่งผลให้ชุมชนประสบความสำเร็จและเป็นอีกหนึ่งชุมชนต้นแบบในการพัฒนาศายคลองมี ดังนี้

1. ผู้นำมีความสามารถ มีภาวะผู้นำ เป็นตัวแทนประสานภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนโครงการอย่างราบรื่น
2. ชาวชุมชนมีความเป็นเอกภาพ ร่วมคิดร่วมทำ เชื่อมมั่นผู้นำและเอื้ออาทรต่อกัน มีการแบ่งปันเพื่อให้ทุกคนสามารถมีพื้นที่และอยู่อาศัยในชุมชนเช่นเดิมได้
3. ชาวชุมชนมีจิตสำนึกต่อส่วนรวมมุ่งเน้นผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าส่วนตน มีการแบ่งงานกันทำภายในชุมชนทั้งในอดีตและปัจจุบัน
4. ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ทั้งหน่วยงานราชการ เช่น พอช.ร่วมกับหน่วยงานเอกชน ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ

ชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่

ชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่ (อักษณิข ศรีดารัตน์, 2548) เป็นชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็น 1 ใน 10 โครงการบ้านมั่นคงนาร่อง ลุงวิเชียร แสงพลอย ประธานชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่ เขตจตุจักร กล่าวว่าชุมชนที่อาศัยอยู่มีเนื้อที่ประมาณ 5 ไร่เศษ เป็นทำเลที่ดี การคมนาคมสะดวก มีถนนใหม่ ๆ ตัดผ่านหลายสาย (สถานี บขส. หรือหมอชิตใหม่) จึงทำให้มีกระแสข่าวว่า มีนักลงทุนหลายรายจะขอซื้อที่ดินแปลงนี้ แต่ด้วยความใจบุญของเจ้าของที่ดิน กล่าวว่าชาวบ้านจะเดือดร้อน จึงไม่ขายที่ดินออกไป ขณะที่ชาวบ้านก็เริ่มตื่นตัว เพราะไม่รู้ว่าเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินในวันไหน จึงรวมกลุ่มกันจัดตั้งกลุ่มออกทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยในปี 2537 โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง สังกัดการเคหะแห่งชาติเข้ามาให้คำแนะนำและความรู้ในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อเป็นกองทุนเตรียมพร้อมรองรับ หากถูกไล่ที่ สมาชิกเริ่มต้นมี 28 ราย ออมเงินกันอย่างน้อยเดือนละ 100 บาท ใครมีมากก็ออมมากกว่านั้น

พอถึงปี 2542 ตอนนั้นสถานีหมอชิตใหม่ย้ายมาแล้ว มีคนมาขอซื้อที่ดินแปลงนี้จากเจ้าของราคา 65 ล้านบาทหรือประมาณตารางวาละ 30,000 บาท พวกเราก็ส่งตัวแทนไปคุยกับเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินใจบุญ คือ นายมานะ เนตรสาริกา ยอมขายที่ดินให้ชาวบ้านในราคาตารางวาละ 10,000 บาท แต่ชาวบ้านก็ยังขอต่อรองอีก จนเจ้าของใจอ่อนลดเหลือตารางวาละ 7,000 บาท รวมที่ดินเนื้อที่ 5 ไร่ 35 ตารางวา ราคา 18 ล้านบาทเศษ โดยชาวบ้านได้รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์เคหสถานชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่ เพื่อยื่นขอสินเชื่อจากสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ปัจจุบันคือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน องค์กรมหาชน และทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับเจ้าของในเดือนสิงหาคม 2543 สำหรับ ในส่วนของชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่ ได้เริ่มกระบวนการบ้านมั่นคง โดยพอช. ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาให้คำแนะนำการทำโครงการ มีตัวแทนชาวบ้านเป็นคณะกรรมการ มีการไปศึกษาดูงานชุมชนที่แก้ไขปัญหาไปแล้ว ร่วมกันสำรวจข้อมูลต่าง ๆ ในชุมชน จัดประชุมเพื่อรับฟังความเห็นของสมาชิก เช่น รูปแบบการพัฒนาชุมชน ร่วมกันออกแบบผังชุมชนใหม่ ออกแบบบ้าน

ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบ้านเดี่ยวชั้นเดียว และบ้านเดี่ยวสองชั้น ฯลฯ หลังจากนั้นจึงร่วมกันสร้างระบบสาธารณูปโภค มีไฟฟ้า น้ำประปา ท่อระบายน้ำและถนนในชุมชน 3 สาย กว้าง 4 เมตร โดย พอช. สนับสนุนงบประมาณ จำนวน 1,780,000 บาท ใช้แรงงานในชุมชนเป็นหลัก ส่วนการสร้างบ้านครอบครัวไหนที่มีความพร้อมก็ดำเนินการไปก่อน มีทั้งสร้างเอง จ้างช่างมาสร้าง รวมทั้งการลงแรงช่วยกันก่อสร้าง ใช้วัสดุเก่าที่ยังใช้ได้ ทำให้ชาวบ้านสามารถประหยัดงบประมาณได้ พอปี 2547 บ้านส่วนใหญ่ก็ทยอยก่อสร้างแล้วเสร็จ จากชุมชนที่เคยอยู่กันแบบ “ตามมีตามเกิด” กลายมาเป็นโครงการบ้านมั่นคงในวันนี้ ทำให้ความเป็นอยู่ของชาวบ้านในชุมชนดีขึ้นมาก และปัจจัยแห่งความสำเร็จของชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่ คือ 1) ความรู้ความสามารถและความเสียสละของผู้นำ 2) การสนับสนุนจากบุคคลเจ้าของที่ดินเดิมและหน่วยงานราชการที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ 3) ความสามารถในการระดมเงินฝากของชาวชุมชน และ 4) ความมีจิตสำนึกและความสามัคคีของคนในชุมชน

ชุมชนพัฒนาบ่อนไก่

ในปี 2545 การพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนบ่อนไก่ ไม่มีความคืบหน้ามากนัก แต่ชาวบ้านยังคงยึดถือแนวทางเดิม คือ การพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิม ซึ่งสำนักงานทรัพย์สินฯ ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังคงเหลือเพียงการจัดทำรายละเอียดต่าง ๆ จนกระทั่งปี 2546 รัฐบาลมีนโยบายบ้านมั่นคง จึงได้คัดเลือกชุมชนบ่อนไก่เป็นหนึ่งใน 10 โครงการนำร่องที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จในปี 2546 ซึ่งหลังจากบรรจุเข้าโครงการบ้านมั่นคง ทางชุมชนได้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังอีกครั้งอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน (ภูติศ กุลนิธิไพบูลย์, 2552) ดังนี้

1. ทางคณะกรรมการสหกรณ์ฯ และคณะกรรมการชุมชนได้ร่วมกันวางแผนกำหนดโครงการบริหารจัดการโครงการของชุมชน เพื่อให้สมาชิกได้รับทราบและให้สมาชิกรวมทั้งคณะกรรมการเข้ามามีส่วนร่วม โดยในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงจะมีสหกรณ์ชุมชนพัฒนาบ่อนไก่ จำกัด เป็นผู้รับผิดชอบรายได้การดำเนินงานของ "คณะกรรมการโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย" ซึ่งมีการแบ่งออกเป็นโครงการระยะที่ 1 จำนวน 72 หน่วย ระยะที่ 2 จำนวน 130 หน่วย โดยมีการแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย กลุ่มละ 9-10 หน่วย จะมีหัวหน้ากลุ่มย่อยดูแล มีคณะทำงานสาธารณูปโภคของชุมชนนำร่องในเขตกรุงเทพ จำนวน 6 คน เข้ามาให้การสนับสนุน โดยทำงานร่วมกับผู้แทนจากชุมชนอีก 2 คน รวมเป็น 8 คน ซึ่งคณะทำงานด้านสาธารณูปโภคนี้จะคอยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานด้านสาธารณูปโภคแก่ชุมชนต่าง ๆ เช่น การวางระบบสาธารณูปโภค การดูแลเรื่องวัสดุ การรับเหมา การตรวจงาน เป็นต้น นอกจากนี้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่มาจากภาคีพัฒนาต่าง ๆ จำนวน 19 คน โดยจะให้การสนับสนุนด้านการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานของชุมชนได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสนับสนุนด้านเทคนิคและนโยบาย รวมทั้งมีคณะที่ปรึกษาด้านกฎหมายและด้านวิศวกรรม จำนวน 2 คน ซึ่งจะคอยอำนวยความสะดวกการให้คำปรึกษาอีกด้วย

2. การสำรวจผู้เดือดร้อน หรือผู้ที่เข้าร่วมโครงการกันอีกครั้ง มีการกำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ ในการพิจารณาสิทธิผู้ที่จะเข้าร่วมโครงการ โดยต้องสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ มีการประชุมเพื่อทำความเข้าใจกับสมาชิกเกี่ยวกับโครงการบ้านมั่นคงให้เกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน ให้สมาชิกเตรียมตัวในการเข้าสู่โครงการบ้านมั่นคง โดยเน้นให้สมาชิกเห็นว่า การสร้างบ้านคือภาระหน้าที่ของทุกคนและจะต้องทำไปพร้อม ๆ กับการสร้างชุมชนที่มั่นคง สังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน

3. การแบ่งความรับผิดชอบ เพื่อให้การสร้างบ้านและการสร้างความมั่นคงของชาวชุมชนเดินควบคู่กันไป ชาวชุมชนจึงได้มีคณะกรรมการขึ้นมา 15 คน และยังแบ่งความรับผิดชอบออกเป็นกลุ่ม ๆ ละ 9-20 หลัง ให้เลือกหัวหน้ากลุ่มกันเอง ซึ่งหัวหน้ากลุ่มจะต้องแบ่งเบาภาระในทุก ๆ เรื่องจากคณะกรรมการ ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจข้อมูล สร้างความเข้าใจ แก้ปัญหา ช่วยสอดส่องดูแลความเรียบร้อยต่าง ๆ การเก็บเงินออมทรัพย์ หางานให้ทำ ชวนลูกบ้านดูแลสิ่งแวดล้อม ดูแลเด็กเล็ก คนแก่ ยาเสพติด ฯลฯ

4. กระบวนการออกแบบผังชุมชนและแปลนบ้าน โดยให้ชาวบ้านทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น มีการปรับเปลี่ยนมาหลายครั้ง ซึ่งในเรื่องของผังชุมชนจะใช้รูปแบบความสัมพันธ์เดิมเป็นฐาน ส่วนแบบบ้านนั้นจะเป็นบ้านทาวน์เฮาส์ 2 ชั้นครึ่ง ขนาดประมาณ 3.5 X 7 เมตร โดยมีถนนซอยกว้าง 4 เมตร ราคาการก่อสร้างมีการต่อรองราคากันหลายครั้ง ในที่สุดก็ตกลงราคาหลังละ 200,000 บาท จากนั้นก็เสนอใช้สินเชื่อบ้านมั่นคงจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สินเชื่อจาก พอช. นี้ ทางสหกรณ์ฯ จะให้ชาวบ้านกู้ในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี สมาชิกต้องชำระคืนเดือนละ 1,200 บาท เป็นเวลา 15 ปี โดยส่วนต่างดอกเบี้ย 3% นั้น สหกรณ์จะนำไปเป็นค่าบริการจัดการและเป็นทุนสำรองในกรณีสมาชิกชำระเงินช้ากว่ากำหนดก็จะได้มีเงินไปชำระให้กับ พอช. ได้ รวมทั้งในอนาคตเงินจำนวนนี้จะถูกจัดการเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิกอีกด้วย

5. การประสานงานกับเจ้าของที่ดินเพื่อทำสัญญาเช่า เมื่อได้เข้าสู่โครงการบ้านมั่นคง ชาวบ้านได้มีการประชุมหารือจนได้ข้อยุติทั้งในรูปแบบของบ้าน ขนาดที่ดิน เงินทุนในการดำเนินงาน เป็นต้น จึงได้เข้าร่วมหารือกับสำนักงานทรัพย์สินฯ อีกครั้ง โดยทำสัญญาเช่าที่เป็นระยะเวลา 15 ปี ในราคาตารางวาละ 19 บาท โดยทำสัญญาเช่าในนามสหกรณ์เครดิตยูเนียนชุมชนพัฒนาบ่อนไก่ จำกัด เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2545 เป็นต้นมา

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่ คือ 1) คนในชุมชนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในโครงการเป็นอย่างดี 2) มีการประสานความร่วมมือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และสำนักงานทรัพย์สินฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำความเข้าใจและดำเนินงานในโครงการฯ 3) คนในชุมชนมีความสามารถในการระดมสมาชิกให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ และ 4) ความมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม มีความรู้สึกเอื้ออาทรต่อกัน

ปัญหาของโครงการบ้านมั่นคง

โครงการบ้านมั่นคง ถึงแม้จะเป็นโครงการที่ดี แต่การดำเนินงานก็ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ (รังสรรค์ ปิติปัญญา, 2554) ที่สำคัญ ได้แก่

1. ปัญหาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่ร่วมโครงการจำนวนหนึ่งยังเอางานของตนเองเป็นตัวตั้ง ไม่ได้เอาชุมชนเป็นตัวตั้ง ทำให้การดำเนินโครงการยังไม่บรรลุเป้าหมายอย่างที่ต้องการและบางครั้งสร้างปัญหาให้กับสหกรณ์ด้วย

2. ปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจของสมาชิก สมาชิกจำนวนมากไม่เข้าใจถึงหลักและวิธีการทำงานของสหกรณ์ ทำให้เกิดการต่อต้านและความขัดแย้งขึ้นในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางชุมชนมีองค์กรของชาวชุมชนทำงานซ้อนกัน 2 องค์กร คือ สหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ นอกจากนั้นปัญหาความขัดแย้งนั้นยังเกิดขึ้นจากการไม่ไว้วางใจกันระหว่างคนในชุมชน โดยเฉพาะมีการตั้งข้อสงสัยถึงความโปร่งใสของผู้บริหารองค์กรของชุมชน เนื่องจากหลายแห่งไม่สามารถปิดบัญชีได้ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องต้องเร่งแก้ไขปัญหานี้โดยด่วน

3. ปัญหาเรื่องวิธีการทำงาน การทำงานภายใต้โครงการนี้จำเป็นต้องทำให้สมาชิกสหกรณ์มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำโครงการ การดำเนินโครงการและการบริหารโครงการ ไม่เช่นนั้นแล้วจะเกิดปัญหาในขั้นตอนของการปฏิบัติ ทำให้ไม่สามารถเรียกคืนเงินที่ทางราชการให้กับสหกรณ์ได้ ซึ่งบางแห่งมีปัญหานี้เกิดขึ้นแล้ว

บทสรุป (Conclusion)

เรื่องที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง พบประเด็นที่น่าสนใจคือสิทธิในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองในฐานะพลเมืองของประเทศ ควรจะมีสิทธิที่จะต้องได้รับที่อยู่อาศัยที่มีความปลอดภัยตามอัตภาพ แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองของภาครัฐ รัฐบาลกระทำเหมือนให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง จนกระทั่งมีโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในลักษณะต่าง ๆ เช่น การจัดที่อยู่อาศัยแบบเคหะสงเคราะห์ แพลตการเคหะ โครงการขอแบ่งที่ดินกับเจ้าของที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย การทำบ้านเอื้ออาทรสำหรับผู้มีรายได้น้อยและการทำโครงการบ้านมั่นคงเพื่อให้คนจนได้มีความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งเป็นโครงการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยให้กับคนในชุมชนเมือง ทั้งยังเป็นโครงการที่มีการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องการช่วยเหลือตนเอง ถือเป็นโครงการที่สามารถช่วยให้คนในชุมชนเมืองมีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงและมีความสามารถยกระดับในการพึ่งตนเองในการบริหารจัดการได้มากขึ้น

เอกสารอ้างอิง (References)

เฉลิม เกิดโมลี และคณะ. (2563). การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการบ้านมั่นคง : กรณีศึกษาชุมชนริมคลองเปรมประชากร เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกริก.

ภูติศ ภูณิธิไพบูลย์. (2552). การวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง :

กรณีศึกษาชุมชนพัฒนาบ่อนไก่ กรุงเทพมหานคร. สารนิพนธ์หลักสูตร

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

รังสรรค์ ปิติปัญญา. (2554). โครงการบ้านมั่นคง : เครื่องมือในการบริหารที่อยู่อาศัยเพื่อคน

ยากไร้. โคออปนิวส์. ฉบับวันที่ 1-15 มกราคม 2554.

วิชา โกมินทร์ และบรรพ ทรัพย์สิงห์. (2557). การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเรื่องที่อยู่อาศัยใน

กลุ่มคนจนเมือง. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ ประจำปี 2557. สถาบันวิจัย

สังคม : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิไลลักษณ์ รัตนเพียรธัมมะ. (2553). กระบวนการและปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จของโครงการ

บ้านมั่นคงชุมชนบางบัว. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกริก.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2558). โครงการบ้านมั่นคง : การพัฒนาที่อยู่

อาศัยโดยองค์กรชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2546). คู่มือบ้านมั่นคง ฉบับชาวบ้าน. กรุงเทพฯ. กระทรวงพัฒนา

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2554). โครงการบ้านมั่นคงยกระดับคุณภาพชีวิตคนจน

เมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อักษนิช ศรีดารัตน์. (2548). บ้านมั่นคง ชุมชนเจริญชัยนิมิตใหม่. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

(องค์การมหาชน) : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

