

แนวทางการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองชุมแพจังหวัดขอนแก่น จากการดำเนินการตามโครงการบ้านมั่นคง¹

Approaches to Solve Urban Poor Housing Problems: A Case Study of the Baan Mankong Project in Chumpae Municipality, Khon Kaen Province

กิตติ นองพล / นพดล ตั้งสกุล

Kitti Nongpon / Nopadon Thungsakul

บทคัดย่อ

บทความนี้ มุ่งเน้นการศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย โดยศึกษาขั้นตอนการดำเนินโครงการจากเอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วม การสนทนาแบบกลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึกและแบบไม่เป็นทางการ ข้อมูลผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยของเมืองชุมแพมีจำนวน 1,126 ครัวเรือน มีการดำเนินแก้ไขแล้วจำนวน 391 ครัวเรือน คงเหลือผู้เดือดร้อนอีกจำนวน 735 ครัวเรือนที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญห ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งระดับชุมชนและระดับเมือง เกิดการก่อสร้างชุมชนใหม่ การพัฒนาปรับปรุงชุมชนเดิมเกิดการพัฒนาด้านสังคมการสร้างสวัสดิการของชุมชน การสร้างอาชีพเสริม การสร้างแหล่งทุนของชุมชน เป็นต้น การพัฒนาโครงการช่วยเหลือผู้เดือดร้อนของเมืองด้วยการสร้างชุมชนใหม่เทศบาลเมืองชุมแพ พิจารณาจากพื้นที่สามารถรองรับขยายตัวที่มีความเหมาะสมด้านสาธารณูปโภค พื้นฐานทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผลจากการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง เป็นการวางแผนแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยทั้งเมืองจากทำงานร่วมกันของภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการบูรณาการทั้งงบประมาณและองค์ความรู้ในการดำเนินโครงการ

คำสำคัญ: ที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง โครงการบ้านมั่นคง การวางแผนที่อยู่อาศัย

¹ บทความนี้ได้รับการสนับสนุนจากศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This article explores the process of solving problems of low-income housing communities by analyzing information from documents, participatory observations, group discussions, and in-depth unofficial interviews. According to records, from a total of 1,126 households of urban poor, 391 households have already been supported, and 735 still remain. Solutions to solving these problems have influenced changes on both the community and city levels. Not only were new housing and communities constructed, but also community social welfare projects and jobs were developed. The Baan Mankong project developed new communities in Chumpae Municipality by considering expandable urban areas with suitable potential for housing the urban poor, such as existing and future plans of urban infrastructure. Results from this development have affected the planning of urban housing of the whole city, which was a consequence of people's participation that integrated the budget and knowledge acquisition through doing the project.

Keywords: Housing for urban poor, Baan Mankong Project, Housing Planning

บทนำ

ความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จากผลการสำรวจปี 2550 ในพื้นที่ 6,334 ชุมชน 840 เมือง มีผู้มีรายได้น้อยทั้งสิ้น 1,630,447 ครัวเรือน พบว่ามีผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย 728,639 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 44.69 ของชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด โดยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีผู้เดือดร้อนมากที่สุด จำนวน 225,440 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 31.99 รองลงมา คือ ภาคกลาง จำนวน 100,448 ครัวเรือน ภาคตะวันออก จำนวน 90,595 ครัวเรือน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 87,651 ครัวเรือน ภาคใต้ จำนวน 81,115 ครัวเรือน พื้นที่ปริมณฑล จำนวน 70,811 ครัวเรือน ภาคเหนือ จำนวน 48,450 ครัวเรือน และภาคตะวันตก จำนวน 24,129 ครัวเรือน (Sirilaksanaporn, 2007) ดังนั้นการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยจึงได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐ

โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีการดำเนินการ 2 โครงการ คือ โครงการบ้านเอื้ออาทรโดยการเคหะแห่งชาติ และโครงการบ้านมั่นคงโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (Dhiravisit, 2007) โครงการบ้านมั่นคงที่เป็น การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ของคนจนเมืองผ่านกระบวนการทำงาน ร่วมกันระหว่างชุมชนและท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา เริ่มจากการสำรวจความ เดือดร้อนสู่การพิจารณา วางแผนและพัฒนาโครงการจนถึงการปฏิบัติตามแผน การพัฒนาศักยภาพผู้คนในชุมชนให้รู้จักการแก้ไขปัญหาตัวเองพร้อมกับการสร้าง ทัศนคติที่ดีในการอยู่ร่วมกัน จึงถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงสังคมจากฐานรากซึ่งเป็น เรื่องที่ท้าทายและเป็นการยกระดับของงานพัฒนาในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ที่เรื้อรังมายาวนาน

โครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ

การดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในเขตเทศบาลเมืองชุมแพ เริ่มดำเนินการ อย่างจริงจังในปี พ.ศ.2547 โดยการนำข้อมูลชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนเข้าสู่ การพัฒนาร่วมกันของคณะกรรมการเมืองพบว่า มีชุมชนเป้าหมายในการแก้ไข ปัญหาที่อยู่อาศัย จำนวน 10 ชุมชน 1,126 ครัวเรือน (จากการลงทะเบียนของ เทศบาล ปี พ.ศ.2546) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้เดือดร้อนที่มาลงทะเบียนผู้เดือดร้อน ในด้านที่อยู่อาศัยเป็นกลุ่มบ้านเช่า ครอบครัวยาย และในจำนวนนี้ดำเนินการไป แล้ว จำนวน 8 ชุมชน 391 ครัวเรือน จากยุทธศาสตร์ การดำเนินงานด้านการแก้ไข ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหทั้งเมือง มีแผนการดำเนินงานให้เป็นเมืองที่ไม่มีชุมชนแออัด (City Without Slum) โดยมี กลไกการทำงานร่วมมือกันแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นเองในกระบวนการดำเนินงาน และการปฏิบัติงานต้องมีหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อช่วยให้โครงการสามารถ ดำเนินการไปได้ตามเป้าหมาย โดยเรียกกลุ่มนี้ว่า “ภาคีพัฒนา” ซึ่งทำหน้าที่ หนุนเสริมชาวบ้าน ให้ความรู้ กำกับ ติดตามและช่วยแก้ไขปัญหาระหว่างการ ดำเนินการ

การวางแผนเชิงปฏิบัติการที่มีรากฐานจากปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย และ ผลักดันด้วยโอกาสการมีที่อยู่อาศัยที่สร้างความมั่นคงให้กับครัวเรือน โดยเน้น การมีส่วนร่วมการเสริมสร้างความสามารถแก่สมาชิกของชุมชน (Capacity Building) สร้างจิตสำนึกในการสร้างชุมชน มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน ชุมชนที่เข้าร่วม โครงการบ้านมั่นคงได้รับการอบรมพัฒนาศักยภาพไม่ว่าจะเป็น ช่างก่อสร้างชุมชน การทำบัญชี การจัดทำเอกสารในการเบิกจ่าย ซึ่งชุมชนสามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ จริงและสามารถถ่ายทอดต่อได้ การพัฒนาศักยภาพในด้านดังกล่าวทำให้ชุมชน ส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้โดยชุมชนเอง และเกิดการช่วยเหลือกันเองภายใน เครือข่ายของชุมชนต่างๆ ที่ร่วมโครงการบ้านมั่นคง (Community Organizations Development Institute (Public Organization), 2004)

โครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพเริ่มดำเนินโครงการโดยการกำหนดพื้นที่ นำร่องหนึ่งชุมชนแล้ว ขยายผลครอบคลุมทั้งเมืองโดยมีระบบกลไกเครือข่ายในการ ทำงานประสานกับหน่วยงานท้องถิ่น จนเกิดการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนา เมืองชุมแพขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญของการวางแผนพัฒนาเมือง และส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม

การศึกษาการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองที่ผ่านมา โครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพมีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ข้อ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ ที่มีผล จากการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในระดับเมืองและระดับชุมชน
2. เพื่อศึกษาพื้นที่รองรับที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ สำหรับผู้มีรายได้น้อยของเมือง
3. เพื่อศึกษากลไก รูปแบบกระบวนการพัฒนาโครงการของภาคีที่เกี่ยวข้อง กับการแก้ไขปัญหา เรื่องที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้มีรายได้น้อยภายในชุมชนเมือง

การศึกษครั้งนี้ได้ใช้วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูลโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ ส่วนแรกเป็นข้อมูล ที่ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Study) ได้แก่ หนังสือ วารสาร บทความ ตลอดจนเอกสารต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นข้อมูล พื้นฐานในดำเนินการวิจัยทั้ง 3 วัตถุประสงค์ ในส่วนที่ 2 เป็นข้อมูลที่ศึกษาจาก

ภาคสนาม (Field Study) ซึ่งใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) การสัมภาษณ์แบบ ไม่เป็นทางการ โดยเน้นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-Informant Interview) การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์จากสมาชิกภายในชุมชนกรรมการเมือง ตัวแทนเครือข่ายภาคีพัฒนาและหน่วยงานท้องถิ่น ได้แก่ สถาบันการศึกษา เทศบาล นักพัฒนาอิสระในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) เป็นข้อมูลนำไปใช้ในการวิเคราะห์สรุปผลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของเมืองและกลไกการทำงานของโครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ การสนทนากลุ่ม (Focus Group Interview) เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อกำหนดปัจจัยในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของที่ตั้งโครงการและพื้นที่รองรับการขยายตัวของโครงการในพื้นที่เมือง โดยการวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่ (Potential Surface Analysis)

การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนเมืองตามแนวทางโครงการบ้านมั่นคง

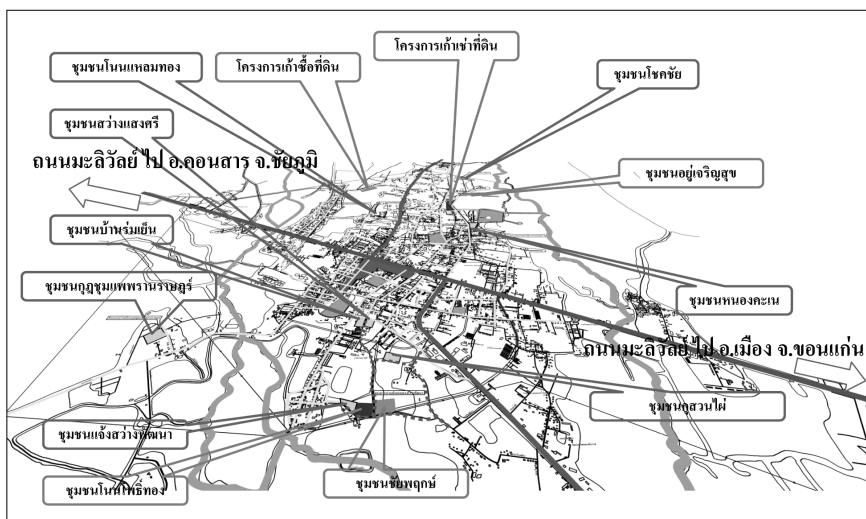
การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่เกิดจากขบวนการมีส่วนร่วมที่เริ่มจากการรวมกลุ่ม การออมทรัพย์ การสร้างความเข้าใจ การหาแหล่งที่ดินสร้างชุมชนใหม่ การพัฒนาโครงการจนได้ก่อสร้างบ้านและเช่าอยู่อาศัยโดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและนำไปสู่การศึกษาวิจัยครั้งนี้ที่มีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ข้อ โดยมีผลการศึกษาดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงของเมืองด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมจากการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของ คนจนเมือง

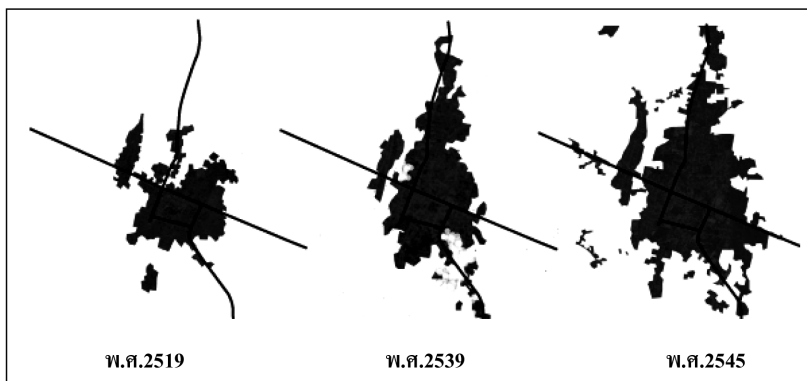
1) ด้านกายภาพ

โครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพสามารถแบ่งเป็น ชุมชนที่ทำการพัฒนาและปรับปรุงในพื้นที่ชุมชนเดิม จำนวน 1 โครงการย่อยได้แก่ ชุมชนสว่างแสงศรี และชุมชนที่ทำการก่อสร้างใหม่ จำนวน 7 ชุมชนได้แก่ ชุมชนบ้านร่มเย็น ชุมชนสวนไผ่ ชุมชนโนนแหลมทอง ชุมชนโชคชัย ชุมชนหนองคะเน ชุมชนแจ้งสว่างพัฒนา และชุมชนกุฎชุมแพพรานราษฎร์ ซึ่งเป็นการขยายตัวในแนวราบของเมืองในช่วงแรกที่เป็นการขยายตัวของเมืองจะเริ่มจากใจกลางเมืองออกไป และแผ่ขยาย

ออกไปโดยรอบในทุกทิศทาง มีลักษณะเป็นรูปวงกลมหรือวงแหวนที่มีย่านเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลางแล้วล้อมด้วยที่อยู่อาศัยและเมืองเริ่มขยายตัวเป็นรูปสี่เหลี่ยมออกจากใจกลางเมืองตามเส้นทางคมนาคมขนส่ง เพราะว่าตามเส้นทางขนส่งมีความต้านทานต่อการขยายตัวน้อยที่สุด การสร้างชุมชนใหม่เป็นการขยายตัวของชุมชนในแนวราบ มีแบบบ้านที่หลากหลายสร้างตามแบบแผน ไม่มีความทึดทึบ มีความมั่นคงแข็งแรง มีช่องเปิดที่ลมผ่านเข้าออกได้ มีพื้นที่ใช้สอยอย่างเหมาะสม มีถนนเข้าถึงทุกบ้าน มีพื้นที่ส่วนกลาง พื้นที่สีเขียว มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสภาพสังคมที่ดีขึ้น มีอาชีพเสริม มีทุน มีการพัฒนาคุณภาพชีวิต



ภาพที่ 1 แสดงการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงภายในเมืองชุมแพ



ภาพที่ 2 พื้นที่สิ่งปลูกสร้าง จากภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ.2519 พ.ศ.2539
และ พ.ศ.2545 ตามลำดับ

2) ด้านเศรษฐกิจ

การอยู่ในเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่เป็นกิจกรรมแบบไม่เป็นทางการ เช่น พ่อค้า แม่ค้า คนใช้แรงงาน เป็นต้น ทำให้มีรายได้ที่ไม่สม่ำเสมอ ทำให้กลุ่มคนจนอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ใกล้กับบริเวณแหล่งเศรษฐกิจศูนย์กลาง (Center Business District: CBD) เนื่องจากที่ดินมีราคาสูง งบประมาณที่ใช้สำหรับการก่อสร้างในโครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ ทั้ง 8 ชุมชนนั้นใช้ในการจัดสร้างสาธารณูปโภคชุมชน จำนวน 23,540,000 บาท และใช้ในการก่อสร้างบ้าน จำนวน 58,741,914 บาท รวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 82,281,914 บาท ซึ่งถือว่าเป็นมูลค่าที่ส่งผลต่อด้านเศรษฐกิจของเมืองพอสมควร นอกจากนี้ ชุมชนได้มีการสร้างทุนภายในชุมชน เช่น ทุนด้านสวัสดิการ ทุนการออมหุ้น ซึ่งอยู่ในรูปเงินสะสมเป็นเวลาประมาณ 3-5 ปี โดยมีจำนวนมากพอสมควร ซึ่งหากมีการนำทุนดังกล่าวที่มีอยู่ในแต่ละชุมชน ไปลงทุนหรือประกอบการเพื่อให้เกิดผลประโยชน์และเกิดกำไรจากการประกอบการมากขึ้น จากนั้นจึงคืนผลกำไรให้กับสมาชิกผู้เดือดร้อน ซึ่งกระบวนการจัดการสร้างทุนภายในชุมชนในรูปแบบนี้ของโครงการบ้านมั่นคงนั้น เป็นที่เข้าใจกันดีอยู่แล้วว่าเป็นการดำเนินการโดยผู้เดือดร้อน ผู้มีฐานะยากจนซึ่งส่วนใหญ่ขาดความรู้ในด้านการเงินและการจัดการ

ที่ดี โครงการจึงจัดให้มีการจัดผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่มีความรู้ด้านนี้ที่มีจิตอาสาเข้ามาช่วยเหลือในการวางแผนด้านเศรษฐกิจของชุมชน เพื่อให้ดำเนินการต่อไปได้โดยลดอุปสรรคที่เป็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจให้น้อยลง

3) ด้านสังคม

การดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเป็นการสร้างชุมชนให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี การมีพื้นที่ส่วนกลาง การมีกิจกรรมร่วมกัน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นจากเดิมที่เป็นอยู่ เกิดกลุ่มออมทรัพย์สวัสดิการเด็ก กลุ่มอาชีพในชุมชน การมีกิจกรรมร่วมกันเป็นเครื่องมือในการพัฒนาด้านสังคมและความรู้ไปพร้อมกัน ทำให้ชุมชนได้มีโอกาส ในการเข้าถึงมากขึ้น

2. พื้นที่รองรับการขยายตัว

ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของเมืองไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยหรือการก่อสร้างที่อยู่อาศัยชั้นดีจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์และวางแผนทั้งในภาพกว้างและในระดับชุมชนเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาใหม่ที่เกิดผลกระทบต่อบริบทและสภาพแวดล้อมในระดับเมืองตามมาภายหลังจากการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะโครงการที่มีครัวเรือนจำนวนมาก ในการศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่ (Potential Surface Analysis: PSA.) ในการวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่เมืองชุมแพเพื่อหาแนวทางในการวางแผนแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของคนจน โดยที่ปัจจัยในการพิจารณามี 5 ปัจจัยซึ่งได้มาจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

1) ระยะทางจากศูนย์กลางเมืองหรือย่านพาณิชยกรรมของเมืองที่เป็นแหล่งงานสำคัญของคนจน ได้กำหนดศูนย์กลางการค้าหรือศูนย์กลางเศรษฐกิจของเมือง (CBD) บริเวณย่านเศรษฐกิจของเมืองและชุมทางของเมืองโดย ให้ระยะห่างที่อยู่ใกล้กับจุดศูนย์กลางเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพมากและน้อยลงตามลำดับ เมื่อมีระยะห่างออกไป กำหนดให้ระยะห่าง 0-0.5 กิโลเมตร เป็น 5 คะแนน 0.5-1.0 กิโลเมตร เป็น 4 คะแนน 1.0-1.5 กิโลเมตร เป็น 3 คะแนน 1.5-2.0 กิโลเมตร เป็น 2 คะแนน 2.0-2.5 กิโลเมตร เป็น 1 คะแนน ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มมีความเห็นว่าตลาดเป็นศูนย์กลางเป็นแหล่งงานของคนจนในเมือง และระยะที่กำหนด

เป็นระยะโดยประมาณ โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการประชุมซึ่งคิดจากระยะทางในการเดินโดยใช้จักรยานยนต์เป็นพาหนะ

2) ราคาที่ดิน สำหรับดำเนินการตามโครงการบ้านมั่นคง โดยเฉพาะชุมชนที่มีการย้ายไปสร้าง ในที่ใหม่นั้นต้องราคาไม่สูงมากนัก ราคาที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์เพราะเป็นต้นทุนของที่อยู่อาศัยซึ่งกำหนดค่าคะแนนตามราคาที่ดินในระดับปานกลางของเทศบาลเมืองชุมแพ ราคาที่ดินที่มีราคาต่ำจะเหมาะสมกับการลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยมากกว่าราคาที่ดินที่มีราคาสูง ซึ่งกำหนดค่าคะแนนเป็นดังนี้ ราคาต่ำกว่า 700 บาทต่อตารางวา ให้ค่าคะแนนเป็น 5 คะแนน ราคา 701-800 บาทต่อตารางวา ให้ค่าคะแนน เป็น 4 คะแนน ราคา 801-900 บาทต่อตารางวา ให้ค่าคะแนนเป็น 3 คะแนน 901-1,000 บาทต่อตารางวา ให้ค่าคะแนนเป็น 2 คะแนน ราคา มากกว่า 1,000 บาทต่อตารางวา ให้ค่าคะแนนเป็น 1 คะแนน ราคาที่ใช้ ในการศึกษาครั้งนี้ อ้างอิงจากสำนักงานที่ดินอำเภอชุมแพเป็นราคาประเมินที่ดินมาแบ่งช่วงราคาตามข้อมูลที่ได้จากการประชุมกลุ่ม

3) ภูมิประเทศไม่อยู่ในที่ลุ่ม มีความสูงน้ำตองไม่ท่วม ไม่อยู่ในทางน้ำเพราะต้องถมดินสูงจะทำให้ ค่าการลงทุนสูง ภูมิประเทศเป็นอีกปัจจัยที่สำคัญในการเลือกที่ตั้งพื้นที่ที่น้ำไม่สามารถท่วมถึงการระบายน้ำดีเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยมากกว่าพื้นที่รับน้ำพื้นที่ที่น้ำท่วมถึงซึ่งสามารถกำหนดค่าคะแนนจากเส้นระดับชั้นความสูงของพื้นที่ศึกษาได้ดังนี้ พื้นที่รับน้ำ พื้นที่น้ำท่วมถึงเป็นค่า 1 คะแนน สูงจากพื้นที่น้ำท่วมถึง 1-2 เมตร ค่าคะแนนเป็น 2 คะแนน สูงจากพื้นที่น้ำท่วมถึง 3-4 เมตร ค่าคะแนนเป็น 3 คะแนน สูงจากพื้นที่น้ำท่วมถึง 5-6 เมตร ค่าคะแนนเป็น 4 คะแนนและ สูงจากพื้นที่น้ำท่วมถึงมากกว่า 7 เมตร ค่าคะแนนเป็น 5 คะแนน แบ่งช่วงโดยเฉลี่ยจากค่าความสูงของพื้นที่

4) การเข้าถึงพื้นที่ ไม่อยู่ห่างจากเส้นทางหลักมากนักเพื่อความสะดวกในการเข้าถึงของผู้คนและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การเข้าถึงพื้นที่ที่กำหนดจากเส้นทางภายในเมืองการเข้าถึงพื้นที่ง่ายจะให้ค่าคะแนนมากกว่า การเข้าถึงพื้นที่ที่ยากกว่าซึ่งกำหนดจากถนนดังนี้ ห่างจากถนนหลัก 0-400 เมตร ให้ค่าคะแนน เป็น 5 คะแนน ห่างจากถนนหลัก 400-800 เมตร ให้ค่าคะแนน

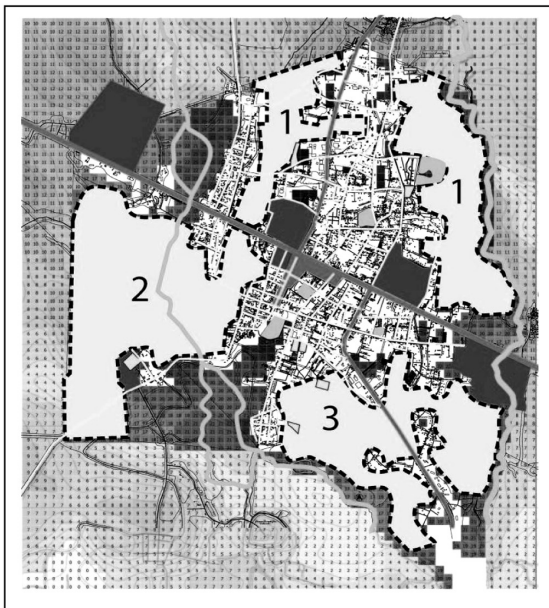
เป็น 4 คะแนน ห่างจากถนนหลัก 800-1,200 เมตร หรือ ห่างจากถนนรอง 0-400 เมตร ให้ค่าคะแนน เป็น 3 คะแนน ห่างจากถนนหลัก 1,200-1,600 เมตร หรือ ห่างจากถนนรอง 400-800 เมตร ให้ค่าคะแนน เป็น 2 คะแนน ห่างจากถนนย่อย 0-400 เมตร ให้ค่าคะแนน ในการกำหนดระยะจากข้อมูลกลุ่มที่อ้างถึงลำดับถนน เนื่องจากชุมชนเดินทางโดยจักรยานยนต์

5) ที่ว่าง เป็นพื้นที่ที่มีขนาดเหมาะสมสามารถรองรับกลุ่มผู้เดือดร้อนได้ ซึ่งสามารถสรุปแนวทางพื้นที่รองรับด้านที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองชุมแพ จากการให้ค่าคะแนนในแต่ละปัจจัยเมื่อนำมากำหนดเกณฑ์ค่าน้ำหนัก ในการพิจารณาในแต่ละปัจจัยโดยแบ่งความสำคัญเป็น 3 ระดับ จากค่าน้อยไปมาก คือ ระดับ 1 ประเด็นการเข้า ซึ่งในการเข้าถึงหรือ การเดินทางในปัจจุบันถือว่า มีความสะดวกสบายโดยจักรยานยนต์เป็นพาหนะที่สำคัญ ระดับ 2 มีค่าน้ำหนัก ปานกลางได้แก่ ปัจจัยด้านภูมิประเทศ ซึ่งเป็นการคิดถึงการลงทุนในพื้นที่ไม่ว่า จะเป็นการปรับถมดิน การมีระบบน้ำระบบไฟที่เข้าถึงที่ดิน และระดับที่ 3 เป็นปัจจัย ด้านราคาที่ดินและระยะทางที่ห่างจากศูนย์กลางย่านการค้าของเมือง ถือว่าเป็น ปัจจัยที่สำคัญของคนจนคือเรื่องของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายและรายได้ที่มาจาก แหล่งงานสำคัญของคนจนคือตลาด เมื่อนำประเด็นทั้งหมดมาให้ค่าน้ำหนักและ รวมกันกับปัจจัยด้านพื้นที่ว่างได้ข้อสรุปการวิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่เพื่อการพัฒนา โครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพ ดังนี้

1) ในพื้นที่หมายเลข 1 (ภาพที่ 3) พื้นที่ด้านทิศเหนือของเมืองที่มี ค่าคะแนนสูงเนื่องจาก มีราคาที่ดินไม่สูงมากนัก มีถนนสายรองผ่านและภูมิประเทศ เป็นพื้นที่ที่สูงน้ำไม่ท่วมถึง เหมาะสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยแต่อยู่ห่างจากศูนย์กลางเมือง ทั้งในด้านความรู้สึกและระยะทาง เนื่องจากมีถนนขนาดใหญ่ตัดผ่าน ทำให้อัตรา ค่าเช่าซื้อมีราคาต่ำกว่าพื้นที่หมายเลข 2 และ พื้นที่หมายเลข 3

2) ในพื้นที่หมายเลข 2 ตามภาพที่ 4 พื้นที่ทางด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ เป็นพื้นที่ว่างมากที่สุด ราคาที่ดินไม่สูงมากนัก มีภูมิประเทศเป็นที่สูงน้ำไม่ท่วมถึง แต่มีระยะทางที่ห่างจากศูนย์กลางการค้ามากกว่าพื้นที่หมายเลข 1 และพื้นที่ หมายเลข 3

3) พื้นที่หมายเลข 3 พื้นที่ทางด้านทิศตะวันออกเฉียงใต้ เป็นพื้นที่ที่มีคะแนนเฉลี่ยน้อยกว่าพื้นที่หมายเลข 1 และพื้นที่หมายเลข 2 มีระยะทางที่ไม่ห่างจากศูนย์กลางการค้าของเมืองมากนักทำให้ที่ดิน มีราคาสูงกว่าพื้นที่หมายเลข 1 และพื้นที่หมายเลข 2



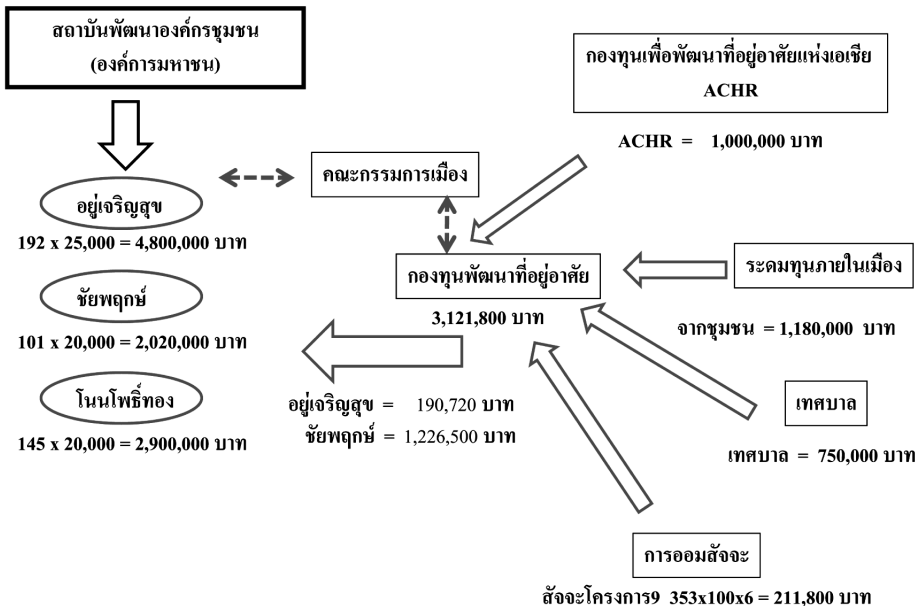
ภาพที่ 3 แสดงพื้นที่รองรับการขยายตัวด้านที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองชุมแพ

3. กลไกการแก้ไขปัญห

กลไกการทำงานของโครงการบ้านมั่นคงเมืองชุมแพมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการเมือง ชนารักษ์พื้นที่จังหวัดขอนแก่น กรมส่งเสริมสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) นักพัฒนาอิสระ (NGOs) กองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยเอเชีย (Asian Coalition for Housing Rights or ACHR., Asian Coalition for Community Action or ACCA.) สถาบันการศึกษา พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น

และเทศบาลเมืองชุมแพ โดยมีบทบาทในการหนุนเสริมชุมชนในการแก้ไขปัญหา และหาแนวทางในการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โครงการบ้านมั่นคง

การดำเนินการในภาพรวมของเมืองชุมแพ ใช้รูปแบบภาคีพัฒนาที่มีอยู่ แล้วไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการเมือง เครือข่ายองค์กรชุมชน กลุ่มย่อย หน่วยงานของรัฐ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีการดำเนินการจนประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนอยู่แล้ว ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าจึงเสนอแนะเพิ่มเติมด้านการจัดหาแหล่งทุนอื่นเพื่อพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยภายในเมืองชุมแพ โดยให้ใช้เป็นกองทุนหมุนเวียนภายในเมืองเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นการระดมทุนภายในเมืองและจัดการ ในรูปแบบองค์กรสาธารณะของเมืองควบคู่กันไปกับการทำงานในรูปแบบเดิม



ภาพที่ 4 แสดงการระดมทุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของเมืองชุมแพ

จากภาพที่ 4 เป็นการบูรณาการแหล่งทุนภายในเมืองร่วมกับทุนภายนอก ทุนภายในได้มาจากกลุ่ม ออมทรัพย์ของชุมชนที่ดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง ที่มีการออมทรัพย์ภายในกลุ่มชุมชนอยู่แล้ว เทศบาลให้การสมทบการออมทรัพย์ สัจจะระดมทุนของสมาชิกผู้เดือดร้อน และกองทุนเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย เป็นการให้ทุนสมทบในการจัดระบบทุนภายในเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของเมือง โดยเน้นประเด็นด้านที่อยู่อาศัยเป็นสำคัญ ควบคู่ไปเป็นรูปแบบเดิมที่มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่เป็นแหล่งทุนสำคัญในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

การดำเนินโครงการนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนเมือง ได้แก่ เทศบาลเมืองชุมแพซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาชุมชนและการสนับสนุนบุคลากรในการช่วยชาวบ้านคิด ประสานงานระหว่างการดำเนินโครงการและจัดทำรายละเอียดโครงการ การสนับสนุนบุคลากรช่วยเหลือควรเป็นลักษณะการเป็นพี่เลี้ยงในช่วงเริ่มต้น เพื่อช่วยเหลือชุมชนในการชวนชาวบ้านคิด ช่วยจัดทำรายละเอียดเนื่องจากผู้นำแกนนำชุมชนของมีข้อจำกัด โดยที่บทบาทของทั้งสองหน่วยงาน ได้แก่

1) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นองค์กรที่ส่งเสริมให้กลุ่มผู้เดือดร้อนดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยแบบมีส่วนร่วม จัดให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการแก้ไขปัญหา เช่น การทำบัญชี การออมทรัพย์ การสำรวจข้อมูลชุมชน การทำผังชุมชน การออกแบบร่วมกับสถาปนิกชุมชน การเลือกแปลงที่ดิน การก่อสร้างบ้าน กระบวนช่างชุมชน และประสานหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา วิธีการดำเนินโครงการที่สำคัญเป็นการจัดให้เกิดการประชุม เช่น เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ เวทีหารือการแก้ไขปัญหา เวทีพิจารณาแผนงบประมาณและความเหมาะสมของโครงการ เป็นต้น

2) เทศบาลเมืองชุมแพ เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความสำคัญในการกำหนดแผนนโยบายการพัฒนาของเมือง การจัดทำรายละเอียดของโครงการ เช่น

การออกแบบบ้าน การออกแบบระบบสาธารณูปโภค ที่กองช่างเทศบาลเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่ชุมชน การหนุนเสริมงบประมาณในการจัดสวัสดิการของชุมชน

บทสรุป

ในการพัฒนาแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยควรเลือกพื้นที่ของรัฐที่ไม่มีแผนการใช้ประโยชน์เพื่อลดต้นทุนในการซื้อที่ดิน เช่น ที่ดินราชพัสดุภายใต้การดูแลของธนาคารพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยขอใช้ตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรณีพื้นที่ในเทศบาลเมืองชุมแพนั้น พบว่า พื้นที่ราชพัสดุ หากได้รับการจัดการในภาพรวมที่เหมาะสมจะมีพื้นที่พอที่จะสามารถรองรับที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนได้ การสร้างชุมชนใหม่เพื่อรองรับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ไม่ควรเลือกที่ดินที่มีระยะทางห่างไกลจากชุมชนและแหล่งงานเดิมที่ทำอยู่ปัจจุบัน เนื่องจากมีผลกระทบกับวิถีชีวิตเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยตรง เช่น ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นสำหรับการเดินทางระหว่างบ้านและพื้นที่แหล่งงาน เป็นต้น

การทำงานและการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยคนจนเมืองนั้น การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ที่เป็นกลไกสำคัญลำดับต้นๆ ที่ทุกชุมชนต้องดำเนินการและ บทบาทสำคัญของกลุ่มย่อยอีกบทบาทหนึ่งคือ การประชาสัมพันธ์ข่าวสาร การหารือพูดคุยกันเองในกลุ่มย่อย เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับคณะกรรมการบริหารกองทุน เครือข่ายการรวมกลุ่มของหลายชุมชนเกิดเป็นเครือข่ายชุมชนที่ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาภายในโครงการที่บางครั้งต้องอาศัยคนภายนอกชุมชนเข้าช่วยเหลือ และคณะกรรมการเมืองถือเป็นกลุ่มคณะบุคคลที่เป็นตัวแทนจากผู้เดือดร้อนและท้องถิ่นที่จะช่วยกันพัฒนาโครงการให้สำเร็จได้ การดำเนินโครงการบ้านมั่นคงของสหกรณ์เคหะสถานที่เป็นรูปแบบสหกรณ์ซึ่งเป็นนิติบุคคลและมีกฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานบังคับใช้ทำให้บางครั้งการบังคับใช้กฎระเบียบมีความยืดหยุ่นน้อย ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือสมาชิกบางรายที่ไม่สามารถเข้าร่วมการออมทรัพย์ได้แต่เป็นคนจนโดยแท้จริง

การดำเนินโครงการโดยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยเมืองชุมแพควบคู่กันเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะจัดตั้งขึ้นมาทำงานร่วมกับระบบกลไกเดิมที่มีอยู่เนื่องจากการเป็นบูรณาการทุนภายในเมืองจากชุมชนอื่นและจากการประกอบการของกองทุนที่จะพัฒนาระบบทุนภายในเมืองให้เป็นระบบมากขึ้น เป็นการสร้างทุนสำรองในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสร้างระบบสวัสดิการของเมืองให้กับกลุ่มคนจนเมืองที่เป็นสมาชิกของกองทุนให้เกิดความยั่งยืนได้

การดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเป็นการทำงานร่วมกันในหลายภาคส่วนโดยส่วนที่สำคัญ คือ ชุมชน ผู้เดือดร้อน ท้องถิ่นผู้ดูแลรับผิดชอบ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการโดยตรง ส่วนอีกฝ่ายเป็นภาคีพัฒนาที่เข้ามาหนุนเสริมให้โครงการสามารถดำเนินการไปได้ คือ สถาบันการศึกษา สหกรณ์จังหวัด ธารักษ์พื้นที่จังหวัดขอนแก่น เป็นการประสานการทำงานที่ต้องมีการหารือทำความเข้าใจกันอย่างต่อเนื่อง ในการดำเนินงานที่ผ่านมาเกิดประเด็นปัญหาต่างๆ บกบาทเมืองที่เป็นการเน้นทางด้านเศรษฐกิจทำให้เมืองมีแนวโน้มที่จะขยายตัวต่อไป การมีถนนตัดผ่านที่เป็นถนนสายสำคัญขนาดใหญ่แบ่งเมืองออกเป็นสองส่วน ส่งผลโดยตรงกับการเลือกที่อยู่อาศัยแหล่งงานของชุมชน ความสัมพันธ์กับชุมชนเดิม ทางด้านเศรษฐกิจถึงเมืองจะมีแนวโน้มการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจแต่โอกาสที่ผู้มีรายได้น้อยจะเข้าถึงแหล่งทุนนั้นไม่มากนักทำให้ต้องมีการสร้างแหล่งทุนของชุมชน รวมถึงการพัฒนาไปสู่งานอื่นๆ เช่น งานสวัสดิการ การพัฒนาอาชีพ การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มที่นำไปสู่การกินดีอยู่ดีของคนในชุมชนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

Community Organizations Development Institute (Public Organization). (2004). *Kumaue Baan Mankong* Chabub Chawbaan. (In Thai) [Guide to Baan Mankong to residents]. Bangkok: Community Organizations Development Institute (Public Organization).

- Sirilaksanaporn, Udomlak. (2007). *Kan Patthana Teeyu Aasai Baan Mankong Pak Tawantok*. (In Thai) [The Development of Housing “Baan Mankong of the Western Region”]. Bangkok: Community Organizations Development Institute (Public Organization).
- Dhiravisit, Apisak. (2007). *Kan Patthana Teeyu Aasai Sam Rab Kon Jon Maung: Korranee Sauksa Maung Khon Kaen*. (In Thai) [The Development of Housing for Urban Poor: a Case Study in Khon Kaen]. Dissertation of Doctor of Philosophy Program in Development Science. Graduate School; Khon Kaen University.