

เรื่อง

**ความมั่นคงของมนุษย์**

กลุ่มที่ 2

สภาพแวดล้อมทางสังคมกับความมั่นคงของมนุษย์

**บ้าน...ชุมชน...ฐานความมั่นคงของคนจนในเมือง**  
**(Shelter ... Community:**  
**Urban Poor Security Community Based)**

โดย

สมสุข บุญยะปัญญา  
กนิษฐา ปรีชาพีชคุปต์  
พรรณทิพย์ เพชรมาก  
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา  
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน  
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข  
และ  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

## สารบัญ

	หน้า
“คนจนในเมือง” เป็นใคร มาจากไหน.....	1
ปริมาณคนจนในเมือง.....	2
ปัญหาความไม่มั่นคงของคนจนในเมือง .....	4
ศักยภาพของชาวชุมชนแออัด...รากฐานการสร้างความมั่นคง.....	6
“บ้านมั่นคง” เพื่อสร้างความมั่นคงของคนจนในชุมชนแออัด .....	7
รูปธรรมการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยที่จะนำไปสู่ความมั่นคงด้านอื่นๆ ของชุมชน.....	12
ผลเบื้องต้นจากการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง .....	17
โครงการบ้านมั่นคงช่วยสร้างความมั่นคงของชาวชุมชนแออัดได้อย่างไร.....	19
บรรณานุกรม .....	22

## บ้าน...ชุมชน...ฐานความมั่นคงของคนจนในเมือง

สมสุข บุญญะบัญชา  
กนิษฐา ปรีชาพิชิตต์  
พรรณทิพย์ เพชรมาก  
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

### “คนจนในเมือง” เป็นใคร มาจากไหน

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศไปสู่อุตสาหกรรม และการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา ทำให้เมืองกลายเป็นฐานของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น อุตสาหกรรม การค้า การบริการ การศึกษา การจ้างงาน ฯลฯ ความต้องการแรงงานภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการสูงขึ้นมาก ขณะที่ความต้องการแรงงานภาคเกษตรกรรมลดลง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง ซึ่งในช่วงต้นของการเติบโตกระจุกอยู่ที่กรุงเทพฯ จากนั้นได้กระจายการเติบโตไปสู่เขตปริมณฑล และเมืองหลักในภูมิภาค ทำให้ปริมณฑลและเมืองหลักอื่นๆ กลายเป็นแหล่งรองรับผู้ย้ายถิ่นจากภาคชนบททั่วประเทศ รวมทั้งการเพิ่มขึ้นตามปกติของคนจนในเมือง ทำให้ปัญหาคนจนในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่อยู่อาศัยได้ทวีความรุนแรงขึ้น ประชากรเมืองมีทั้งผู้ที่มีทะเบียนบ้านอยู่ในเมืองนั้น และประชากรแฝงที่ไม่ได้ย้ายทะเบียนบ้านเข้ามา คาดว่าในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีประชากรแฝงประมาณ 45% ของประชากรทั้งหมด และเมืองหลักในภูมิภาคมีประชากรแฝงประมาณ 25%

ในขณะที่ประชากรของเมืองเพิ่มมากขึ้น ความต้องการใช้ที่ดินในเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่ที่อยู่อาศัยของคนจนไม่ได้เพิ่มขึ้น พื้นที่ชุมชนเดิมก็กลายเป็นชุมชนแออัดที่มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น มีห้องแบ่งเช่า ชุมชนแออัดที่เป็นที่รองรับการอยู่อาศัยของคนจนในเมืองส่วนหนึ่งก็ถูกทำลายไปโดยการไล่ที่ เวรคืน เพื่อก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค อาคารธุรกิจการค้า เป็นเหตุให้คนจนต้องขนขวายหาที่อยู่อาศัยเอง ซึ่งที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนจะต้องราคาถูก ใกล้แหล่งงาน มีคนรู้จักพอที่จะพึ่งพากันได้ ซึ่งลักษณะที่อยู่อาศัยแบบนี้ไม่สามารถหาในท้องตลาด หรือรัฐสามารถจัดให้ได้ คนจนจึงจำเป็นต้องหาที่อยู่อาศัยจากระบบที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ การบุกเบิก/บุกรุกที่ว่างที่พอจะหาได้สร้างที่อยู่อาศัยอย่างง่าย ๆ ขึ้น การเช่าบ้าน/เช่าห้องในชุมชนแออัด ฯลฯ ซึ่งลักษณะการอยู่อาศัยดังกล่าวทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมาย และขาดโอกาสที่จะได้รับสิทธิและสวัสดิการต่างๆ จากรัฐ ทำให้สภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคนจนเหล่านี้ลำบากมากยิ่งขึ้น

ลักษณะของคนจนในเมือง โดยเฉพาะอยู่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด อาจพิจารณาจาก

1. **สภาพการอยู่อาศัย/สภาพด้านกายภาพ** อาศัยอยู่ในที่ที่ไม่ใช่ของตนเอง เช่น ที่เช่ารัฐ ที่บุกรุก/บุกเบิกที่สาธารณะ ริมน้ำ เิงภูเขา หรือที่เอกชน หรือเป็นชุมชนที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่ โครงการเช่าซื้อจากการเคหะแห่งชาติ ทำโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเอง สภาพกายภาพ บ้านเรือนหนาแน่น ทรุดโทรม ถนน/ทางเท้า/ทางเดินคับแคบ น้ำขัง/ไม่มีทางระบายน้ำ ฯลฯ

2. **ลักษณะอาชีพ/รายได้** ส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่ไม่เป็นทางการ เช่น รับจ้างทั่วไป ค้าขาย หาบเร่ รถเข็น รับงานมาทำที่บ้าน ขับรถ/ขี่มอเตอร์ไซด์รับจ้าง เก็บ/รับซื้อของเก่า ฯลฯ รายได้น้อย/ไม่แน่นอน

3. **ความสัมพันธ์ทางสังคม** คนที่อยู่อาศัยรู้สึกว่าเป็นชุมชนเดียวกัน มีความเป็นชุมชนที่มีกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน เช่น ทำบุญประเพณี กิจกรรมการสัมนา มีการรวมกลุ่ม ฯลฯ

4. **การได้รับบริการพื้นฐาน** การที่ไม่มีสถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ขาดโอกาสที่จะได้รับบริการสังคมอย่างทั่วถึง หรือได้รับโดยเสียค่าบริการแพงกว่าปกติ เช่น น้ำประปา - ไฟฟ้า การจัดเก็บขยะ ฯลฯ

## ปริมาณคนจนในเมือง

การที่คนจนในเมืองส่วนใหญ่อยู่ในภาคเศรษฐกิจสังคมที่ไม่เป็นทางการ การคาดประมาณจำนวนคนจนในเมืองอาจใช้เกณฑ์หลายๆ อย่างตามลักษณะองค์ประกอบของคนจนในเมือง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น ดูจากฐานรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้ 20% สุดท้าย กลุ่มคนในเขตเมืองที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นวัดความยากจน สภาพการอยู่อาศัย ฯลฯ ซึ่งการใช้สภาพการอยู่อาศัยในการประมาณการจำนวนคนจนในเมืองสำหรับผู้ที่อยู่ในชุมชนผู้มีรายได้น้อย/ชุมชนแออัด พอจะสำรวจข้อมูลเชิงปริมาณได้ชัดเจนกว่าผู้ที่อยู่อาศัยนอกชุมชนแออัด เพราะมีการกระจายตัวและเคลื่อนย้ายสูง

ปัจจุบันจากการสำรวจ มีชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองทั่วประเทศประมาณ 5,500 ชุมชน 1.5 ล้านครัวเรือน ประชากรประมาณ 6.75 ล้านคน ซึ่งชุมชนเหล่านี้มีทั้งที่เป็นชุมชนที่มีปัญหาไม่มาก เช่น ชุมชนชานเมือง ชุมชนเก่าดั้งเดิม ฯลฯ ที่ส่วนใหญ่มีที่ดินและบ้านของตนเอง รวมประมาณ 1,750 ชุมชน ประมาณ 360,000 ครัวเรือน ประชากร 1.62 ล้านคน ในชุมชนลักษณะดังกล่าวจะมีคนจนที่อยู่บ้านเช่า/ห้องเช่าหรือที่บุกรุกเล็กแทรกอยู่ส่วนหนึ่ง เป็นชุมชนที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นประกาศจัดตั้งเป็นชุมชนสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนา มีคณะกรรมการชุมชน กลุ่มกิจกรรมต่างๆ ชุมชนเหล่านี้ยังไม่ถึงกับมีปัญหาที่อยู่อาศัย

ส่วนชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัด และมีปัญหาที่อยู่อาศัยชัดเจน คือ ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินผู้อื่นโดยการเช่า บุกรุก/บุกเบิกอยู่อาศัย ซึ่งอยู่ในชุมชนที่ดินของรัฐ/วัด ประมาณ 1,363 ชุมชน ที่ดินเอกชน 1,418 ชุมชน ลักษณะที่ดินผสมที่รัฐ เอกชน และที่ดินตนเอง 1,246 ชุมชน รวมประมาณ 3,752 ชุมชน 1.14 ล้านครัวเรือน ประชากรประมาณ 5.13 ล้านคน ซึ่งลักษณะการครอบครองที่ดินมีทั้งเป็นประเภทเช่า ทั้งที่สัญญาระยะสั้น และไม่มีสัญญา ประเภทชุมชนบุกเบิก/บุกรุก

692 ชุมชน 179,230 ครัวเรือน และผสมทั้งเช่า บุกรุก รวมทั้งที่ดินของตนเอง 2,019 ชุมชน 667,345 ครัวเรือน

นอกจากนี้ยังมีคนจนในเมืองที่อยู่นอกชุมชน กระจัดกระจายอยู่ตามที่อยู่อาศัยราคาถูกอื่นๆ เช่น ห้องแบ่งเช่าในตึกแถว ลูกจ้างโรงงานที่นายจ้างจัดให้ กรรมกรก่อสร้างที่ย้ายตามสถานที่ก่อสร้าง หรือ แคมป์ก่อสร้างที่นายจ้างจัดให้ ซึ่งบางแห่งภายหลังได้กลายเป็นชุมชนขึ้น คนเร่ร่อน อยู่วัด ฯลฯ

**เจ้าของที่ดิน (แยกชุมชนที่มีที่ดินเป็นของตนเองทั้งชุมชนออก)**

ภาค	เอกชน		รัฐ		วัด		ผสม (รวมที่ดินเอง)		รวม	
	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน
กทม.	643	NA	209	NA	รวมในที่ดินรัฐ		185	NA	1,037	270,503
ปริมณฑล	159	65,527	72	43,266	78	36,943	80	45,468	389	191,204
ภาคเหนือ	88	27,358	178	47,689	72	24,487	248	78,994	586	178,528
ภาคใต้	112	39,636	136	41,530	39	23,852	146	68,923	433	173,941
ภาคกลาง	170	34,308	210	49,322	117	31,051	186	57,578	683	172,259
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	246	81,914	205	56,009	47	17,993	401	136,727	899	292,643
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>1,418</b>	<b>248,743</b>	<b>1,010</b>	<b>237,816</b>	<b>353</b>	<b>134,326</b>	<b>1,246</b>	<b>387,690</b>	<b>4,027</b>	<b>1,279,07</b>

8

**การครอบครองที่ดิน**

ภาค	เช่าที่		บุกรุก		ผสม		รวม	
	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน
กทม.	236	65,375	117	38,304	674	166,824	1,027	270,503
ปริมณฑล	187	58,792	60	21,621	185	104,228	432	184,641
ภาคเหนือ	129	36,528	126	32,179	326	105,481	581	174,188
ภาคใต้	102	32,103	87	19,858	159	71,405	348	123,366
ภาคกลาง	248	60,125	140	30,134	257	77,402	645	167,661
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	139	43,245	162	37,134	418	142,005	719	222,384
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>1,041</b>	<b>296,168</b>	<b>692</b>	<b>179,230</b>	<b>2,019</b>	<b>134,326</b>	<b>3,752</b>	<b>1,142,743</b>

## การไล่ที่ (เฉพาะที่มีข้อมูล)

ภาค	มีข่าวลือ		แจ้งให้ย้ายออก		อยู่ระหว่างการไล่ที่		รวมที่มีปัญหาไล่ที่	
	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน	ชุมชน	ครัวเรือน
กทม.	NA	NA	NA	NA	18	1,546	18	1,546
ปริมณฑล	44	9,456	14	1,274	13	3,163	71	13,893
ภาคเหนือ	57	15,306	11	1,038	10	2,733	78	19,077
ภาคใต้	26	8,825	7	1,730	5	1,885	38	12,440
ภาคกลาง	68	12,964	23	3,600	13	3,173	104	19,737
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	69	16,335	37	7,708	30	9,091	136	33,134
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>264</b>	<b>62,886</b>	<b>92</b>	<b>15,350</b>	<b>89</b>	<b>21,591</b>	<b>445</b>	<b>99,827</b>

## ปัญหาความไม่มั่นคงของคนจนในเมือง

เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ความมั่นคงของมนุษย์ที่หลายส่วนได้พยายามประมวลให้เห็นภาพรวม เช่น UNDP กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คุณไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม Commission on Human Security เห็นได้ว่ากลุ่มคนจนในเมืองเป็นกลุ่มที่มีปัญหาด้านความมั่นคงในหลายเรื่อง ได้แก่

1. **ปัญหาที่อยู่อาศัย** ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง หรือชุมชนแออัด มีระดับความเข้มข้นต่างๆ กัน เช่น ปัญหาคนเร่ร่อนที่ไร้บ้าน ชุมชนที่มีปัญหาถูกไล่ที่ มีประมาณ 445 ชุมชน แยกเป็นประเภทอยู่ระหว่างการไล่ที่ เช่น แจ้งให้ย้ายออก ฟ้องขับไล่ ฯลฯ ประมาณ 180 ชุมชน ประมาณ 36,941 ครัวเรือน มีข่าวว่าจะไล่/ไม่ให้อาศัยอยู่ต่อ 264 ชุมชน 62,886 ครัวเรือน (ข้อมูลปี 2543) ชุมชนที่ไม่ได้อยู่ในที่ดินของตนเอง หรือมีสัญญาเช่าระยะยาว แม้ว่าจะไม่มีข่าวว่าจะไล่ที่ก็ถือว่าไม่มี ความมั่นคงในการอยู่อาศัยเช่นเดียวกันเพราะเจ้าของที่ดินอาจนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า เป็นที่อยู่อาศัยคนจน ยิ่งเศรษฐกิจมีการฟื้นตัวภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การก่อสร้างโครงข่าย สาธารณูปโภค ถนนต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ความต้องการนำที่ดินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของคนจนในเมืองไปใช้ประโยชน์อื่นก็ย่อมมีมากขึ้น ปัญหาการไล่ที่อยู่อาศัยนอกจากกระทบกับผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านแล้ว ยังมี กลุ่มที่อาศัยบ้านเช่า ห้องแบ่งเช่าในชุมชนได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน

นอกจากปัญหาความมั่นคงในด้านการครอบครองที่ดิน การถูกไล่ที่แล้ว ปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด ยังคงมีปัญหาด้านสาธารณูปโภคที่ขาดการจัดการ การที่ต้องจ่ายค่าบริการ สาธารณูปโภคแพงกว่าคนกลุ่มอื่นในเมือง การที่ผู้ที่อยู่ในชุมชนบุกเบิก/บุกรุก สถานภาพทางกฎหมาย ไม่เป็นที่ยอมรับ ทำให้คนกลุ่มนี้ไม่สามารถขอต่อมิเตอร์น้ำประปา - ไฟฟ้าได้เหมือนชุมชนทั่วไป ทำให้ต้องต่อมิเตอร์จากบ้านอื่น ใช้มิเตอร์รวม ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านค่าน้ำประปา - ค่าไฟฟ้า ของชุมชนที่อาศัย อยู่ในที่บุกรุกสูงกว่าคนทั่วไปประมาณ 2 - 10 เท่า บางส่วนยังคงต้องใช้น้ำคลอง ซึ่งคุณภาพน้ำต่ำลง

เรื่อยๆ ใช้เทียน/ตะเกียงแทนไฟฟ้า หลายชุมชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำทางเท้า ทางระบายน้ำ จัดการขยะในชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้วยตัวเอง

**2. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ** แม้ว่าในเมืองจะมีโอกาสในการจ้างงานสูงกว่าในชนบท คนจนในชนบทอพยพเข้าเมืองเพื่อมาหางานทำ แต่ด้วยสถานะทางด้านการศึกษาต่ำ เป็นแรงงานไร้ฝีมือ การขาดแคลนเงินลงทุน ทำให้ไม่สามารถหางานที่มีความมั่นคงและรายได้สูงได้ ประกอบกับภาระค่าใช้จ่ายบางด้านที่สูงกว่าคนในเมืองทั่วไป ทำให้คนจนในเมืองมีปัญหาด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับปัจจุบันลักษณะเศรษฐกิจมีแนวโน้มเข้าสู่เศรษฐกิจในระบบมากขึ้น คนจนในเมืองที่ทำมาหากินโดยมีอาชีพอิสระ เช่น ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ รับเหมารื้อถอน/ซ่อมแซมบ้าน รับจ้างซักผ้า รับจ้างทำความสะอาด ฯลฯ มีช่องทางการทำมาหากินน้อยลง มีการแข่งขันมากขึ้น ลูกค้าน้อยลง หรือต้องเข้าสู่ระบบที่การจัดการโดยธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ ปัญหาเงินกู้ยืมในระบบที่อัตราดอกเบี้ยสูงก็ยังคงมีอยู่ แม้ว่ารัฐได้เปิดช่องทางให้คนจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากขึ้น เช่น กองทุนชุมชนเมือง ฯลฯ แต่บางพื้นที่ไม่สามารถจัดตั้งได้ หรือแม้จะมีกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนในชุมชน แต่คนที่ฐานะยากจนไม่สามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากกลุ่มเกรงว่าจะชำระคืนไม่ได้ คนจนในชุมชนแออัดส่วนหนึ่งจึงยังคงต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้ยืมในระบบ การผ่อนซื้อของใช้ต่างๆ ที่อัตราดอกเบี้ยสูง นอกจากนี้ครอบครัวที่มีคนทำงานเพียงคนเดียว แต่ต้องเลี้ยงผู้สูงอายุ เด็ก หรือผู้พิการ เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือหัวหน้าครอบครัวเจ็บป่วย ว่างงาน ดิดคูก ผู้หญิงรับภาระเลี้ยงดูครอบครัวคนเดียว ยังทำให้ครอบครัวนั้นประสบปัญหาความเดือดร้อน/ขาดแคลนมากขึ้น

**3. ปัญหาด้านสภาพทางกฎหมายและโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐ** แม้ว่าในปัจจุบันปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพทางด้านกฎหมายของคนจนในเมืองบางด้านได้รับการแก้ไขไปแล้ว เช่น ทะเบียนบ้าน การศึกษาที่เด็กมีโอกาสเข้าเรียนแม้จะไม่มีทะเบียนบ้าน การยินยอมให้มีมิเตอร์น้ำประปา – ไฟฟ้ารวม การรับรองคณะกรรมการชุมชน กลุ่มกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ฯลฯ แต่ยังมีข้อขัดขวางด้านกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการของรัฐ และการสนับสนุนการพัฒนาในด้านต่างๆ ของชุมชน เช่น การที่คนจนที่อาศัยอยู่ในชุมชนบุกรุก/บุกเบิก โดยที่ไม่มีทะเบียนบ้าน/ไม่ได้ย้ายทะเบียนเข้ามา ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมากในพื้นที่เขตปริมณฑล ทำให้นักการเมือง/ผู้บริหารหน่วยงานท้องถิ่นไม่สนใจที่จะสนับสนุน/ช่วยแก้ปัญหา เพราะไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ การเลือกปฏิบัติการใช้กฎหมายของหน่วยงาน อย่างกรณีการรื้อถอน/การปล่อยน้ำเสียลงคลอง หน่วยงานบางแห่งใช้กฎหมายจัดการกับคนจน แต่ไม่ได้จัดการกับนายทุน ซึ่งเป็นเสียงสะท้อนที่ได้รับจากเวทีคนจนในเมืองอยู่บ่อยครั้ง

**4. ปัญหาด้านสภาพแวดล้อม** การตั้งถิ่นฐานของคนที่ยากจนในชุมชนแออัด โดยเฉพาะในชุมชนบุกเบิก/บุกรุก ที่แต่ละคนพยายามหาที่ดินที่ว่างสำหรับปลูกบ้านอยู่อาศัย ซึ่งสภาพที่ดินที่ว่างอยู่ส่วนใหญ่จะเป็นที่ลุ่มน้ำขัง ที่ริมคลอง ที่ดินเชิงภูเขา ซึ่งในช่วงต้นยังไม่ค่อยมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เมื่อแต่ละครอบครัวมาจับจองที่ปลูกบ้านที่ก่อสร้างอย่างง่าย ใช้วัสดุเท่าที่หาได้ และเมื่อมีคนย้ายเข้ามาอยู่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ความหนาแน่น ความทรุดโทรมของที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ยังทำให้ชุมชนแออัดมีสภาพแวดล้อมด้านกายภาพที่ไม่เหมาะสม เช่น น้ำขัง ขยะ ทางเท้าทรุดโทรม ฯลฯ ด้วยฐานะทางเศรษฐกิจ

ที่ยากจน และความไม่มั่นใจว่าจะสามารถอยู่ต่อไปได้อีกนานเท่าใด เนื่องจากไม่ใช่ที่ดินของตนเอง หรือ มีสัญญาเช่าระยะยาว ทำให้คนในชุมชนไม่อยากลงทุนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยให้ดีขึ้น แต่ในช่วงปัจจุบันที่ชุมชนแออัดมีองค์กรชุมชน และเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ทำให้ชุมชนแออัดจำนวนมากหันมาปรับปรุงพัฒนาสภาพแวดล้อมในชุมชนให้ดีขึ้น ส่วนหนึ่งเชื่อว่าถ้าปรับปรุงให้สภาพแวดล้อมดีขึ้นแล้ว ความมั่นคงด้านอื่นๆ ก็จะเกิดขึ้นได้

**5. ปัญหาด้านสังคม** จากสภาพด้านกายภาพที่อยู่กันอย่างแออัด ฐานะทางเศรษฐกิจที่ยากจน การขาดการยอมรับจากคนทั่วไป และกฎหมายบ้านเมือง ทำให้มีปัญหาด้านสังคมติดตามมา เช่น ปัญหายาเสพติด การมั่วสุมของเยาวชน โรคเอดส์ อาชญากรรม ปัญหาครอบครัว การศึกษา ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกันและมีความสัมพันธ์กับปัญหาโครงสร้างสังคมโดยรวม แต่อย่างไรก็ตาม การร่วมกันป้องกัน/แก้ไขปัญหาด้านสังคมของชาวชุมชนแออัดก็ได้มีเพิ่มมากขึ้น มีหลายชุมชนที่สามารถจัดระบบให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถแก้ไขปัญหาละเลยมาชิกภายในชุมชนได้เอง

### ศักยภาพของชาวชุมชนแออัด...รากฐานการสร้างความมั่นคง

มุมมองของคนทั่วไปในเมืองอาจมองว่าคนจนในเมืองหรือผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในลักษณะที่เป็นภาพด้านลบ เช่น เป็นแหล่งยาเสพติด การพนัน อาชญากรรม ฯลฯ ลักษณะงานที่สร้างความเกะกะไม่เป็นระเบียบ เช่น ขยายของรถเข็น ขยายพวงมาลัย ฯลฯ สภาพการอยู่อาศัยทรุดโทรม ทำลายสภาพแวดล้อม ภูมิทัศน์อันสวยงามของเมือง เช่น บุกรุกคูคลอง ปล่อยน้ำเสียลงคลอง ฯลฯ ซึ่งมุมมองดังกล่าวมีทั้งที่เป็นส่วนจริงและภาพลวงตาปะปนกันไป เช่นเดียวกับคนกลุ่มอื่นในสังคม การตัดสินใจเชิงคุณค่าคงต้องมองบริบทต่างๆ/ข้อเท็จจริงควบคู่กันไป ซึ่งคนจนในเมืองมีศักยภาพและจุดแข็งที่จะพัฒนาในมิติต่างๆ ได้แก่

**1. ถ้ามองในมิติของเศรษฐกิจ** “คนจนในเมือง” ถือเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญในการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการผลิตในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 45.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ อาชีพของคนจนในเมืองมีหลากหลายทำงานใช้แรงงานเป็นหลัก ลักษณะงานมีตั้งแต่ที่เป็นคนงานก่อสร้าง สร้างดีกรามบ้านช่อง ถนนหนทางในเมือง การให้บริการเป็นคนงานเก็บขยะ กวาดถนน พนักงานทำความสะอาด ยาม ขับแท็กซี่/มอเตอร์ไซค์รับจ้าง ค้าขายหาบเร่/รถเข็น/แผงลอย ขายอาหาร แม่ค้าในตลาด รับงานมาทำที่บ้าน เย็บเสื้อผ้าโหล บรรจุของ ประกอบชิ้นส่วนสินค้าจากโรงงาน เก็บและรับซื้อของเก่า ฯลฯ ซึ่งอาชีพเหล่านี้มีผลช่วยทำให้ค่าครองชีพในเมืองไม่สูงเกินไป เช่น อาชีพรถเข็นขายอาหาร ขายผลไม้ ขายของในตลาดสด ฯลฯ ทำให้คนที่ทำงานในภาคที่เป็นทางการสามารถเลือกใช้บริการได้ ช่วยอุดช่องว่างการให้บริการที่ขนส่งสาธารณะเข้าไม่ถึง หรือปัญหาการจราจรติดขัด เช่น อาชีพขี่มอเตอร์ไซค์รับจ้าง ฯลฯ ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะ/ลดการใช้ทรัพยากร ทำให้เกิดการหมุนเวียนนำมาใช้ใหม่ เช่น อาชีพเก็บและรับซื้อของเก่า ฯลฯ ซึ่งเห็นได้ชัดจากการอยู่อาศัยของคนจนในเมืองส่วนใหญ่จะพยายามหาที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงาน เช่น ตลาด ท่าเรือ โรงงาน กองขยะ ฯลฯ



2. ในมิติด้านสังคม “คนจนในเมือง” เป็นกลุ่มคนที่มี “ความเป็นชุมชน” (sense of community) มากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ในเมือง ส่วนหนึ่งมีพื้นฐานจากความเป็นชุมชนในชนบท เป็นเครือญาติ มีภูมิสำเนาเดิมเดียวกันที่ชักชวนมาอยู่ในชุมชนเดียวกัน ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพากัน ใช้น้ำ – ไฟฟ้า มิเตอร์เดียวกัน มีอาชีพเดียวกัน หรือเป็นอาชีพที่ต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เช่น งานรับจ้างก่อสร้าง ซึ่งประกอบด้วยช่างต่างๆ และกรรมกร ประเพณีร่วมกัน เช่น การทำบุญในชุมชน จัดทอดกฐิน – ผ้าป่าที่ ภูมิสำเนาเดิม งานประเพณีสงกรานต์ ปีใหม่ วันเด็ก วันสำคัญต่างๆ การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน และกันในเรื่องต่างๆ เช่น กรรมการชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การจัดการขยะ ฯลฯ การมีสภาพการอยู่อาศัยที่ไม่มั่นคงเหมือนกัน การที่ต้องเผชิญปัญหาถูกไล่ที่เหมือนกัน ทำให้ ความเป็นชุมชนที่ต้องร่วมมือ ช่วยเหลือกันก็มีมากขึ้น

3. ในด้านการเมือง กลุ่มคนจนในเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและมีทะเบียนบ้านเป็นกลุ่มที่ ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มีส่วนร่วมไปเป็นคณะกรรมการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งต่างๆ มากกว่าคนกลุ่ม อื่นๆ มีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรชุมชน รับผิดชอบดูแลงานพัฒนาพื้นฐานด้านต่างๆ ของชุมชน เช่น การพัฒนาสภาพแวดล้อม ดูแลสวัสดิการเด็ก/ผู้สูงอายุ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มฌาปนกิจ กลุ่มอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร.) อาสาสมัครสาธารณสุข ฯลฯ จากกลุ่มในระดับชุมชนได้มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายระดับพื้นที่ เช่น เขต เมือง คลอง ฯลฯ และเครือข่ายตามประเด็นการพัฒนา เช่น ธุรกิจชุมชน ออมทรัพย์ พัฒนาสภาพแวดล้อม ฯลฯ เป็นองค์กรพื้นฐานที่มีการทำงานตามหลัก ประชาธิปไตย

### “บ้านมั่นคง” เพื่อสร้างความมั่นคงของคนจนในชุมชนแออัด

แนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่ผ่านมา ขึ้นอยู่กับทัศนะการมองปัญหาในแต่ละยุค ในยุค แรกมีการมองว่าชุมชนแออัดเป็นสิ่งเลวร้าย เป็นท้องที่สกปรกรกรุงรัง ทำให้บ้านเมืองเสียภาพพจน์ และ เป็นที่มาของปัญหาสังคมต่างๆ การแก้ปัญหาจึงออกมาในลักษณะการรื้อล้างไล่รื้อให้หมดไป (ปี 2503 – 2515) ในระยะต่อมา (ปี 2516) ที่มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ ได้แก้ปัญหาโดยการรื้อล้างแล้วสร้าง แพลตให้เช่าหรือเช่าซื้อ เมื่อชาวชุมชนแออัดเข้าไปอยู่ไม่นานก็ขายสิทธิ์ให้กับผู้ที่มีรายได้สูงกว่า แล้ว กลับไปอยู่ชุมชนแออัดเหมือนเดิม เนื่องจากสภาพไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต เป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายใน การอยู่อาศัย และไม่สามารถใช้ที่อยู่อาศัยเป็นที่ประกอบอาชีพได้ รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายต่อหน่วยสูง แต่ ผลประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่กับผู้ที่มีรายได้น้อยที่แท้จริง นโยบายในช่วงต่อมาจึงเปลี่ยนแปลงเป็นการปรับ บรุงชุมชนแออัด ซึ่งเสียค่าใช้จ่ายต่อหน่วยถูกกว่า ในระยะแรกเป็นการปรับปรุงด้านกายภาพให้ดีขึ้น แต่ ต่อมาได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยมากขึ้น ตลอดจนการปรับปรุงครบวงจรทั้งด้าน กายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชาวชุมชนแออัด อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่แท้จริงของชาวบ้านไม่ได้รับการแก้ไข เพราะไม่ได้มีหลักประกันว่าผู้อยู่อาศัยจะมีสิทธิ์อยู่ในที่ดิน อีกนานเท่าใด

แนวทางแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในช่วงต่อมาจึงได้ให้ความสำคัญกับความมั่นคงในการอยู่อาศัยมากขึ้น อย่างเช่น โครงการบ้านสร้างบางส่วน (site and service) โครงการย้ายไปสร้างที่ใหม่ (relocation) ด้วยเหตุที่ที่ดินในเมืองหาได้ยากและราคาสูง โครงการที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีการเคหะแห่งชาติจัดให้จึงตั้งอยู่ไกลแหล่งงาน การคมนาคมไม่สะดวก ชุมชนไม่ได้เลือกพื้นที่ที่จะย้ายเข้าไปอยู่ ทำให้ผู้ที่ย้ายเข้าไปอยู่แล้วต้องย้ายกลับมาเช่าบ้าน หรือบุกรุกที่ใหม่ในเมือง ได้มีความพยายามที่จะทำโครงการนำร่องในการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น โครงการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) ชุมชนหลังบ้านมนังคศิลา ชุมชนแข่งกี โครงการปรับปรุงและแบ่งที่ดินในที่ดินเดิม (Reblocking) โครงการบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment) ฯลฯ ซึ่งโครงการเหล่านี้มีโครงการนำร่องเพียงไม่กี่แห่ง

ในช่วงต่อมาได้มีการศึกษาแนวทางการพัฒนาคนจนในเมือง โดยได้ประมวลประสบการณ์จากการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา ชุมชน และภาคีที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการศึกษา ซึ่งผลการศึกษาได้มีข้อเสนอให้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนาคนจนในเมือง” โดยรัฐบาลอนุมัติกองทุนประเดิม 1,250 ล้านบาท (ปี 2535) จัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) เป็นหน่วยงานพิเศษในการเคหะแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ซึ่งถือเป็นรูปแบบการบริหารกองทุนแนวใหม่ที่เปิดโอกาสให้คนจนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ในการดำเนินงานได้ใช้ขบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยง/ขยายการพัฒนา ในส่วนของการพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้ใช้กลไกการเงินสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาอื่นๆ ของชุมชน เช่น อาชีพ สวัสดิการ ฯลฯ (Community – Based Housing Finance) ซึ่งได้สนับสนุนสินเชื่อสำหรับองค์กรชุมชนในการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่บริเวณที่ดินเดิม หรือไกลที่ดินเดิม การซื้อที่ดินและปลูกสร้างบ้านในที่ใหม่ไกลจากที่เดิม การก่อสร้างบ้านบนที่ดินเช่าหรือเช่าซื้อจากหน่วยงานรัฐ ฯลฯ ได้ดำเนินการไปแล้ว 47 โครงการ 11 จังหวัด ผู้ได้รับประโยชน์ 6,400 ครัวเรือน รวมสินเชื่อ 708 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยสำหรับองค์กรร้อยละ 3 ต่อปี องค์กรบวกเพิ่ม 3 – 5% เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและพัฒนา

จากการสนับสนุนการจัดการที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนตามแนวทางดังกล่าวช่วยให้ชุมชนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงและสามารถพัฒนาด้านอื่นๆ ต่อเนื่องควบคู่กันไป แต่ก็มีข้อจำกัด คือ โครงการที่อยู่อาศัยใหม่ที่ย้ายไปอยู่ไกลเมืองและชุมชนต้องรับภาระทั้งในการจัดซื้อที่ดินและปลูกสร้างบ้าน ทำให้สมาชิกส่วนหนึ่งรับภาระในการชำระหนี้ไม่ไหว และไม่พร้อมที่จะย้ายเข้าไปอยู่ โครงการจัดซื้อที่ดินและปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิม หรือไกลเคียงที่ดินเดิมเป็นรูปแบบที่เหมาะสม แต่สมาชิกรับภาระค่าใช้จ่ายสูงเมื่อเทียบกับรายได้ เนื่องจากที่ดินในเมืองราคาสูง และหาซื้อยาก ฯลฯ ข้อสรุปประการหนึ่งจากการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับคนจนในชุมชนแออัด คือ ถ้าหากให้ชาวชุมชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งค่าที่ดิน ค่าปลูกสร้างบ้านใหม่ และค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค จะทำให้คนจนรับภาระไม่ไหว โครงการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดในช่วงหลังจึงพยายามที่จะหาทางให้ชุมชนสามารถอยู่บริเวณที่เดิม/ไม่ไกลจากที่เดิม เน้นการขอเช่าที่ดินรัฐ ซึ่งชุมชนอาศัยอยู่แล้ว เสียค่าใช้จ่ายเฉพาะก่อสร้างบ้านหรือปรับปรุงบ้านกรณีเป็นที่ดินเอกชนที่ต้องซื้อก็ควรเป็นการซื้อเฉพาะที่ดิน และปรับปรุงบ้านบางส่วนโดยไม่ต้องก่อสร้าง

ใหม่ทั้งหมด ให้รัฐช่วยอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดหาสาธารณูปโภค เป็นโครงการที่ดำเนินการร่วมกันใน ส่วนของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเจ้าของที่ดิน และ พอช. การดำเนินการจัด กระจายเป็นรายชุมชนไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาและไม่ทำให้เกิดการประสานพลัง หรือเรียนรู้ร่วมกันของผู้ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ซึ่งจากการสรุปบทเรียนที่ผ่านมาได้นำมาสู่หลักการ สำคัญของโครงการบ้านมั่นคง ดังนี้

1. แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่มีอยู่เดิม
2. ทำให้เกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัย
3. เกิดการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคและสิทธิพื้นฐาน
4. เกิดการปรับปรุงพัฒนาและก่อสร้างที่อยู่ให้เกิดความมั่นคง/สวยงาม
5. ให้มีการเชื่อมโยงการพัฒนาความมั่นคงด้านกายภาพกับการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ
6. องค์กรผู้อยู่อาศัยในชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่เป็นหลักในการดำเนินการ โดย การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนา/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. เกิดการทำแผนที่อยู่ชุมชนและที่อยู่อาศัยอย่างเป็นองค์รวมในแต่ละเมือง และเชื่อมโยงกับ การพัฒนาด้านอื่นๆ
8. องค์กรส่วนกลางมีหน้าที่สนับสนุนให้องค์กรชุมชนและกลไกร่วมในท้องถิ่น กระจาย งบประมาณไปสู่การจัดการร่วมกันในท้องถิ่น

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จึงได้เสนอแนวทางโครงการบ้านมั่นคงต่อรัฐบาล ซึ่งได้ รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2546 สำหรับการดำเนินการโครงการนำร่อง 10 โครงการ 1,525 หน่วย โดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณรวม 126.63 ล้านบาท เพื่อปรับปรุงระบบ สาธารณูปโภค การบริหารจัดการ และชดเชยส่วนต่างดอกเบี้ยที่ใช้สินเชื่อจาก พอช. และการพัฒนา กลไกและกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยระดับเมือง 20 เมือง โดยมีความคืบหน้าในการดำเนินการ ดังนี้

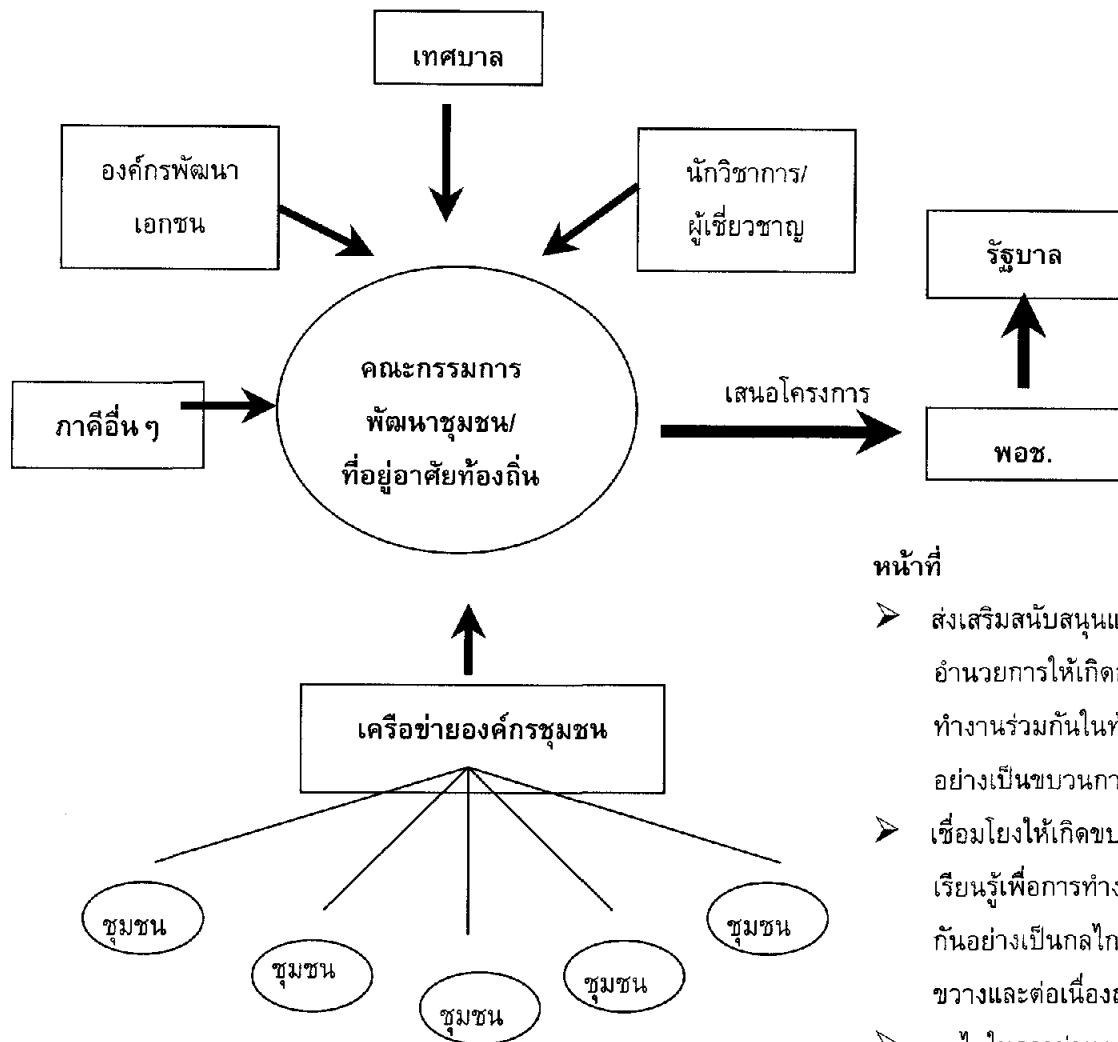
1. การดำเนินการโครงการนำร่อง ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยหลายแบบ กระจายตามพื้นที่ต่างๆ

โครงการ/พื้นที่	จำนวนหน่วย	เจ้าของที่ดิน	ลักษณะโครงการ	ความคืบหน้าโครงการ
1. โกลกวิลเลจ : นราธิวาส	310	การรถไฟ	ย้ายไปที่ใหม่	อยู่ระหว่างหาข้อตกลงของชุมชนในเรื่องการพัฒนาชุมชน
2. แก้วเส็ง : สงขลา	450	ราชพัสดุ	ปรับปรุงที่เดิม	ออกแบบผังแล้วอยู่ระหว่างทำแผนก่อสร้าง ซึ่งกระจายตามกลุ่มย่อย
3. เจริญชัยนิมิตใหม่ : กรุงเทพฯ	89	เอกชน	ปรับปรุงที่เดิม	ก่อสร้างท่อระบายน้ำแล้ว และปรับผังใหม่บางส่วนเพราะงบประมาณเกิน
4. บ่อนไก่ : กรุงเทพฯ	202	สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	ก่อสร้างใหม่ที่เดิม	ก่อสร้างระยะแรก 72 หลัง จะเสร็จสิ้นในเดือนธันวาคม 2546
5. บึงคอก : อุดรดิตต์	124	เทศบาลซื้อที่	ย้ายไปที่ใหม่	ทำสัญญาเช่าที่ดิน และอยู่ระหว่างการปลูกสร้างบ้าน
6. คลองเตย ลีด 7-12 : กรุงเทพฯ	115	การทำเรือฯ	ก่อสร้างใหม่/แบ่งปันที่ดิน	ทำการประมูลการพัฒนาแบบสาธารณูปโภคแล้วเริ่มก่อสร้าง 21 พฤศจิกายน 2546
7. แก้วพัฒนา : กรุงเทพฯ	29	สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	ปรับผัง/ก่อสร้างใหม่ที่เดิม	อยู่ระหว่างการปรับผังอีกครั้ง และเสนอขอเช่าที่ดินกับทางสำนักงานทรัพย์สินฯ
8. ร่วมสามัคคี : กรุงเทพฯ	90	สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	ปรับผัง/ก่อสร้างใหม่ที่เดิม	อยู่ระหว่างการปรับผังอีกครั้ง และเสนอขอเช่าที่ดินกับทางสำนักงานทรัพย์สินฯ
9. คลองลำน้ำ : กรุงเทพฯ	49	เอกชน	ก่อสร้างใหม่/แบ่งปันที่ดิน	ก่อสร้างถนนแล้ว ปรับผังอีกครั้งเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว
10. แหลมรุ่งเรือง : ระยอง	67	ราชพัสดุ	ปรับปรุงที่เดิม	ปลูกสร้างบ้านแล้ว ทำแบบสาธารณูปโภค

2. การพัฒนากลไกและกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยระดับเมือง มุ่งเน้นให้ชุมชนเครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเจ้าของที่ดิน สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรสนับสนุนส่วนกลาง พอช. ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและวางแผนการพัฒนาในระดับเมือง โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

1) รูปแบบกลไกการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัยท้องถิ่น จะประกอบด้วยเครือข่ายองค์กรชุมชน เทศบาล นักวิชาการ และภาคีที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งจะมีภาคีไหนบ้างก็ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นนั้นๆ

รูปแบบกลไกการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัยท้องถิ่น



หน้าที่

- ส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้เกิดการทำงานร่วมกันในท้องถิ่นอย่างเป็นขบวนการ
- เชื่อมโยงให้เกิดขบวนการเรียนรู้เพื่อการทำงานร่วมกันอย่างเป็นกลไก กว้างขวางและต่อเนื่องถาวร
- กลไกในการผ่านงบประมาณของรัฐสู่ชุมชน

หน้าที่

- พัฒนากลไก ขบวนการและสร้างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมือง
- เสนอโครงสร้างการทำงาน ระบบ ขั้นตอน และวิธีการต่างๆ ในการพัฒนาที่อยู่อาศัย
- เชื่อมโยงขบวนการไปสู่การพัฒนาเมืองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม อันเป็นทิศทางของการพัฒนาเมืองนำอยู่
- เสนอการใช้งบประมาณ

2) ความคืบหน้าการพัฒนาไกลและกระบวนการแก้ไขปัญหาในระดับเมือง กระบวนการพัฒนาระดับเมืองในแต่ละภาค ได้มีความคืบหน้าในการดำเนินการ ได้แก่ การสร้างความเข้าใจร่วมกับเทศบาล เครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาและสถาบันวิชาการ ซึ่งแต่ละพื้นที่ได้ให้ความสนใจเป็นอย่างดี เทศบาลหลายแห่งสนับสนุนและเข้าร่วมดำเนินโครงการเต็มที่ และพร้อมที่จะจัดงบประมาณสมทบการดำเนินการตามโครงการ ทุกเมืองได้เริ่มสำรวจข้อมูลชุมชน สถาบันการศึกษาในพื้นที่มีส่วนร่วมใน

โครงการอย่างใกล้ชิด เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ฯลฯ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำผังออกแบบให้ กับชุมชน และมีกระบวนการศึกษาควบคู่กับการดำเนินการ

ซึ่งกระบวนการที่เชื่อมโยงภาพรวมของปัญหาชุมชนที่มีอยู่ทั้งหมดในเมือง และมุ่งที่จะแก้ปัญหา สร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่คนจนในเมือง แก่คนจนที่มีอยู่ทั้งเมือง ทำให้เกิดวิสัยทัศน์ และการเชื่อมโยง การพัฒนาในระดับเมืองมากขึ้น ต่างจากเดิมที่มักแก้เป็นจุดๆ ซึ่งอาจไม่สัมพันธ์กัน และมักเป็นการแก้ ปัญหาเฉพาะหน้า การเชื่อมโยงเป็นภาพรวม ทำให้ต้องพิจารณาความสัมพันธ์กับทิศทางการพัฒนาของ เมือง ผังเมือง ปัญหาน้ำ ปัญหาการใช้ที่ดินของเมือง การใช้ที่ว่างที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์กับเมืองมากขึ้น ทิศทางที่จะนำไปสู่การสร้างบทบาทของเทศบาล และองค์กรท้องถิ่นในการที่จะร่วมกับประชาคม เมืองในการที่จะเป็นผู้จัดกระบวนการพัฒนาเมืองต่อไป

ผลการดำเนินงาน	รวม	พื้นที่/ภาค				
		กทม.	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้
1) การสำรวจข้อมูลชุมชน	43 เมือง 5 คลอง	5 คลอง	9 เมือง	20 เมือง	14 เมือง	-
2) การกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ดำเนินการปี 2547	21 เมือง 5 คลอง 119 ชุมชน	5 คลอง 40 ชุมชน	4 เมือง 12 ชุมชน	10 เมือง 37 ชุมชน	7 เมือง 30 ชุมชน	7 เมือง 9 ชุมชน
3) การพัฒนารูปแบบโครงการ	-	-	1 เมือง 2 ชุมชน	5 เมือง 14 ชุมชน	-	-
4) การตั้งคณะกรรมการร่วม ระดับเมือง	-	-	2 เมือง	3 เมือง	-	-

## รูปธรรมการสร้าง ความมั่นคงในการอยู่อาศัย ที่จะนำไปสู่ความมั่นคงด้านอื่น ๆ ของชุมชน

### 1. ชุมชนเก้าเส้ง จังหวัดสงขลา

ชุมชนเก้าเส้ง ตั้งอยู่ที่ถนนเก้าแสน ตำบลบ่อยาง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา เป็นชุมชนเก่าที่ ถูกย้ายจากบริเวณแหลมสนอ่อน ตั้งแต่ปี 2502 ซึ่งได้จัดที่ดินให้ครอบครัวที่ย้ายมาอยู่ประมาณ 40 หลังคาเรือน หลังละ 50 ตารางวา หลังจากนั้นได้มีผู้ย้ายเข้ามาอยู่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งประมาณปี 2526 มีผู้ย้ายเข้าอยู่อาศัยกว่า 300 หลังคาเรือน เริ่มมีชาวไล้รื้อ เนื่องจากเทศบาลต้องการใช้พื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนทำเป็นสถานที่ท่องเที่ยว ชุมชนได้รวมกลุ่มกันและร่วมกับชุมชนอื่นๆ เพื่อหาวิธีการแก้ไข ปัญหา ให้ชุมชนสามารถอยู่ในที่เดิมได้ ควบคู่กับการรวมกลุ่มทำกิจกรรมการพัฒนาบ้านต่างๆ เช่น

การจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขอบที่ดินบริเวณหน้าชุมชนจากเทศบาลท่าตลาดสดชุมชน (ปี 2530) จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ (ปี 2533) โดยมีสมาชิกเริ่มแรก 126 คน กลุ่มพัฒนาอาชีพ จัดสวัสดิการสมาชิกในด้านต่างๆ เช่น ทุนการศึกษาเด็ก ผู้สูงอายุ ฯลฯ

นอกจากทำงานพัฒนาในระดับชุมชนแล้ว ชุมชนเก้าเส้งได้ร่วมกับชุมชนแออัดในเมืองสงขลา จัดตั้งเป็นศูนย์ประสานงานพัฒนาชุมชนแออัดสงขลา ทำกิจกรรมการพัฒนาด้านต่างๆ ร่วมกัน เช่น การฟื้นฟูคลองลำโรง ฯลฯ ในด้านความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนได้หาทางดำเนินการมาตลอด เช่น เคยจัดให้มีนักศึกษาสถาปัตย์ฯ มาออกแบบผังชุมชน การเจรจาขอเช่าที่ดินโดยตลอด ฯลฯ

ปัจจุบันมีผู้อยู่อาศัยในชุมชนเก้าเส้ง 450 หลังคาเรือน พื้นที่ 26 ไร่ 2 งาน (เป็นที่ดินราชพัสดุ 21 ไร่ และที่ดินสาธารณประโยชน์ 5 ไร่กว่า) ผู้อยู่อาศัยมีทั้งชาวไทยพุทธ ไทยเชื้อสายจีน และไทยมุสลิม อาชีพส่วนใหญ่ คือ คำขาย และบางส่วนเป็นชาวประมง มีกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนเก้าเส้งสมาชิก 1,295 ราย จาก 450 ครัวเรือน เงินทุน 3,596,357 บาท เงินออมที่อยู่อาศัย 243,487 บาท ทุนการศึกษา 305,075 บาท เมื่อปี 2543 เทศบาลได้มีแผนปรับปรุงที่ดินบริเวณชุมชนเก้าเส้งให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว และต้องการย้ายชุมชนไปอยู่ที่ใหม่ แต่ชุมชนได้รวมตัวกันต่อรองเพื่อขออยู่ในที่ดินเดิม ซึ่งเป็นแหล่งงานที่ชุมชนได้อาศัยอยู่และพัฒนาร่วมกันมาโดยตลอด ปัจจุบันทางจังหวัดได้ชะลอโครงการรื้อย้าย แต่ยังไม่ได้ทำสัญญาเช่าที่กับชุมชน

ชุมชนได้จัดกระบวนการในการทำแผนที่อยู่อาศัยของชุมชนโดยการพัฒนาปรับปรุงในที่ดินเดิมด้วยการแบ่งพื้นที่เป็น 5 เขต โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย คณะกรรมการชุมชน คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ คณะกรรมการมัสยิด และตัวแทน อสม. จากเขตได้แบ่งกลุ่มย่อยในการจัดผังชุมชนกลุ่มละ 10 - 15 ครัวเรือน รวม 33 กลุ่ม เพื่อทำหน้าที่สำรวจข้อมูลรายได้ ค่าใช้จ่าย หนี้สิน ความต้องการปรับปรุงบ้าน และทางด้านการเงินเพื่อการปรับปรุง จัดการการออมรายวัน ซึ่งสมาชิกออมวันละ 5 - 50 บาท ร่วมกันจัดผัง วางแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค แผนปรับปรุงบ้าน และแผนพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชน ซึ่งในการจัดกลุ่มย่อยเพื่อร่วมกันวางแผนผังในการปรับปรุงบ้านได้ทำรายกลุ่มอย่างจริงจัง ฐานกลุ่มจัดตามความสัมพันธ์ เช่น ผู้ที่ทำอาชีพประมง ซึ่งได้จัดผังโดยมีสถานที่เก็บ เครื่องมือทำประมงร่วมกัน การทำห้องน้ำรวม การสร้างระบบทางเท้าตามซอยที่ใช้ร่วมกัน ฯลฯ ในการวางแผนการก่อสร้างก็จะให้กลุ่มย่อยมาร่วมกันทำ

ซึ่งขณะนี้ชุมชนได้จัดทำผังเสร็จแล้ว ได้เสนอสินเชื่อจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน วงเงิน 21,116,000 บาท เพื่อให้สมาชิกนำไปปรับปรุงบ้าน ซึ่งมีทั้งที่ปรับปรุงบางส่วน ก่อสร้างใหม่ กรณีต้องขยับบ้านจากที่เดิม ซ่อมแซมบ้าน ฯลฯ การวางแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค เสนอใช้งบปรับปรุงสาธารณูปโภคที่รัฐอุดหนุนสำหรับโครงการบ้านมั่นคง 18,750.- บาท/ครัวเรือน แผนด้านการพัฒนาสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการ ได้แก่ การปรับปรุงทางเดินด้านหน้าและภายในชุมชน การติดตั้งไฟฟ้า ระบบประปา ทำทางระบายน้ำ บ่อบำบัดน้ำเสียรายครัวเรือน และบำบัดรวม สถานที่เก็บเครื่องมือประมง (อวน) ศาลา รื้อถอน/ปรับปรุงบริเวณที่ทรุด และปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองลำโรง

## 2. “บ้านเพื่อชีวิตใหม่” สู่การพัฒนาทั้งเมืองอุดรดิตถ์

ปัญหาของชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองอุดรดิตถ์ก็คล้ายกับชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองอื่นๆ แม้ว่าอุดรดิตถ์จะเป็นเมืองเล็กๆ ที่สถานการณ์ปัญหายังไม่ซับซ้อนมาก แต่ก็มีชุมชนผู้มีรายได้น้อย เครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองอุดรดิตถ์ร่วมกันสำรวจทั้งหมด 18 ชุมชน 4,914 ครัวเรือน แยกเป็นชุมชนแออัด 6 ชุมชน 778 ครัวเรือน ที่มีสภาพการอยู่อาศัยหนาแน่น สภาพบ้านทรุดโทรม สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม และไม่มี ความมั่นคง เนื่องจากอาศัยอยู่ในที่ดินของผู้อื่น ได้แก่ ชุมชนหลัง รพช. ชุมชนเกษมราษฎร์ ชุมชนพาดาวรี และชุมชนเจริญธรรม นอกจากชุมชนดังกล่าวก็มีที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่เป็นที่ปลูกกุสสารขนาดเล็กๆ ประมาณ 10 – 20 ครัวเรือน ส่วนชุมชนอื่นๆ จะเป็นชุมชนเมืองที่เป็นชุมชนเก่า และชุมชนชานเมืองซึ่งส่วนใหญ่มีที่ดินของตนเอง

### ออมวันละ 15.- บาท เพื่อมีบ้านที่ชุมชนเจริญธรรม

การร่วมกันสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองอุดรดิตถ์ เริ่มต้นจากการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ที่ชุมชนเจริญธรรม ซึ่งผลการดำเนินการเป็นไปได้ไม่ค่อยดีนัก มีปัญหาในการบริหารจัดการ นายกเหล่ากาชาดจังหวัดได้ประสานให้สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ให้ไปร่วมงานสนับสนุนการพัฒนาชุมชน และที่อยู่อาศัยชุมชนในเมืองอุดรดิตถ์ โดย พชม. ได้ส่ง “สถาปนิกชุมชน” เข้าไปทำงานร่วมกับชุมชน เพื่อร่วมวางแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกับชุมชน โดยเริ่มจากการสำรวจข้อมูลชุมชนทั้งเมือง และเลือกพื้นที่เริ่มต้นทำโครงการที่ชุมชนเจริญธรรม ในส่วนของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ริมคลองโพธิ์ ซึ่งถือเป็นกลุ่มคนยากจนที่สุด สภาพบ้านเรือนทรุดโทรม เสี่ยงต่อภัยจากกระแสน้ำ ต้องย้ายหนีน้ำท่วมทุกปี จึงได้ร่วมกันหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โดยได้แนวทางการแก้ไขปัญหโดยย้ายบ้านที่อยู่ริมคลองไปก่อสร้างบ้านใหม่บริเวณที่ดินแปลงว่างในชุมชน

เนื่องจากกลุ่มชาวบ้านกลุ่มนี้เป็นคนยากจน มีอาชีพรับจ้างทั่วไป ถีบสามล้อ หรือเข็นของขายเล็กๆ น้อยๆ มีรายได้เป็นรายวัน และไม่แน่นอน จึงได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นแบบออมเป็นรายวัน ซึ่งมีทั้งออมเพื่อกู้ไปประกอบอาชีพ ออมวันละ 5.- บาท แบ่งกลุ่มย่อยดูแลซึ่งกันและกัน กลุ่มละ 4 – 5 คน และการออมเพื่อสร้างบ้านวันละ 15.- บาท โดยชาวบ้านร่วมกันออกแบบบ้านกับสถาปนิก โดยได้บ้านแบบชั้นครึ่ง ราคา 40,000.- บาท ได้นำเสนอเรื่องขอใช้สินเชื่อจาก พชม. สำหรับปลูกสร้างบ้านให้กับสมาชิกจำนวน 8 ครอบครัว โดยขอใช้ที่ดินวัดเป็นที่ตั้งบ้าน และชาวบ้านได้ร่วมกันสร้างบ้าน ทำให้ได้บ้านในราคาถูก อยู่ใกล้เคียงที่เดิม จากการปลูกสร้างบ้านใหม่จำนวน 8 หลัง ทำให้บ้านริมคลองอีก 32 ครอบครัวตื่นตัวที่จะปรับปรุงบ้าน ทางเท้า และพื้นที่ว่างในชุมชน เป็นที่เรียนรู้ของชุมชนอื่นๆ ทำให้ชุมชนที่ยากจนมีความเชื่อมั่นว่าคนจนสามารถมีบ้านที่มั่นคงได้ และนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชนของตนเอง



## การเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายขององค์กรชุมชนและภาคีความร่วมมือในท้องถิ่น

จากการเริ่มโครงการบ้าน 15- บาท ที่ชุมชนเจริญธรรม ทำให้ผู้นำชุมชนต่างๆ เทศบาลเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความตื่นตัวที่จะร่วมกันพัฒนาชุมชนเมืองอุดรดิติให้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง สาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อมที่ดี ให้คนจนสามารถอยู่ร่วมกับเมืองได้อย่างพึ่งพาต่อกัน ชุมชนจึงได้รวมกันเป็นเครือข่าย ร่วมกันทำกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ได้แก่

1. การออมทรัพย์ ได้มีการสนับสนุนให้ชุมชนที่มีปัญหาที่อยู่อาศัยออมทรัพย์ร่วมกัน ทั้งที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์ในระดับชุมชน การออมร่วมกันที่เครือข่าย และการออมเพื่อที่อยู่อาศัย รูปแบบการออมมีทั้งที่เป็นการออมรายวัน และออมรายเดือน ตามความเหมาะสมกับชุมชนนั้นๆ
2. การจัดทำโครงการสวัสดิการชุมชน ชุมชนได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนชุมชน (SIF) ในการจัดทำโครงการสวัสดิการผู้ยากลำบาก โดยองค์กรชุมชนได้ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ “ผู้ยากลำบาก” และสำรวจข้อมูล ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของงานสวัสดิการชุมชน
3. โครงการเมืองอุดรดิติหน้าอยู่ โดยการประสานเชื่อมต่องานประชาคม หน่วยงานต่างๆ พระสงฆ์ องค์กรชุมชน มาร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาาร่วมกันของเมืองอุดรดิติ โดยมีกิจกรรมที่ช่วยเชื่อมโยงให้คนมาทำร่วมกัน และกระตุ้นให้เกิดการรู้จัก สำนึกรักท้องถิ่น คือ “ภาพเก่ามาแล้วขาน” การปลูกต้นไม้ริมแม่น้ำ ซึ่งทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของคนในเมืองได้กว้างขวางขึ้น ทั้งในส่วนของสถาบันราชภัฏ นักธุรกิจ และประชาชนในท้องถิ่น พระสงฆ์นักพัฒนา 23 รูป กลายเป็นเครือข่ายพระสงฆ์นักพัฒนาที่ทำงานสนับสนุนงานพัฒนาของชุมชนในประเด็นต่างๆ ใช้ที่วัดเป็นที่ทำการของเครือข่าย

## การสำรวจทั้งเมือง สู่โครงการที่อยู่อาศัยคนจน “บุงคูก”

หลังจากที่ชุมชนได้รวมตัวกันเป็นเครือข่าย กิจกรรมหนึ่งที่ทำร่วมกัน คือ การสำรวจข้อมูลผู้ที่มีปัญหาที่อยู่อาศัยทั้งเมือง ซึ่งพบว่า มีผู้ที่เดือดร้อน ไม่มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยกระจายอยู่ในที่ต่างๆ ทั้งที่บุกรุกที่ดินเอกชน ที่สาธารณะ เป็นกลุ่มเล็กๆ ขนาด 10 – 15 ครัวเรือน รวมแล้วมี 778 ครัวเรือน โดยเป็นกลุ่มที่มีปัญหาถูกไล่ที่ 124 ครัวเรือน จาก 16 กลุ่ม จึงนำมาสู่การหารือแนวทางการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับคนกลุ่มนี้ โครงการสร้างชุมชนใหม่ ซึ่งแนวทางที่น่าจะเป็นไปได้ในช่วงแรก คือ การขอ “แบ่งปัน” ที่ดินสาธารณะประโยชน์บริเวณบุงคูก 10 ไร่ จากที่ดินทั้งหมด 60 ไร่ ที่เทศบาลมีแผนที่จะสร้างสวนสาธารณะ เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้เดือดร้อน 124 ครอบครัว แต่ก็ติดปัญหาที่ดินดังกล่าวถูกกำหนดเป็นพื้นที่สีเขียวอ่อน ซึ่งหมายถึงเป็นพื้นที่สันทนาการของเมือง ไม่ใช่เพื่อการอยู่อาศัย เทศบาลได้ขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากผังเมือง แต่ไม่สามารถทำได้ จึงได้เปลี่ยนเป็นการซื้อที่ดินใหม่ โดยใช้งบประมาณจากเทศบาล 6 ล้านบาท

ในกระบวนการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยได้มีขั้นตอนในรายละเอียด ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ได้จัดตั้งคณะทำงานที่อยู่อาศัย ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้เดือดร้อน เครือข่าย หน่วยงาน และพระสงฆ์ ร่วมกันวางแผนการทำงาน สำรวจข้อมูลซ้ำ พิจารณาสีทธิ และกระตุ้นให้สมาชิกตื่นตัว ร่วม

กันทำโครงการที่อยู่อาศัย จากการไปสำรวจข้อมูลเพื่อพิจารณาสิทธิโดยให้สมาชิกเป็นผู้ร่วมสำรวจ ทำให้เกิดความเอื้ออาทรระหว่างสมาชิก มีหลายคนสละสิทธิ์ให้ผู้เดือดร้อนกว่า หลังจากเห็นสภาพปัญหาของเพื่อน การทำงานร่วมกันทำให้ได้เกณฑ์กลางในการเข้าไปอยู่ในโครงการ และหลักเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันในชุมชนใหม่ ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน เพราะมาจากการสร้างร่วมกัน

ในการออกแบบผังชุมชนใหม่ในการร่วมกันออกแบบของสมาชิก โดยมีสถาปนิกไปช่วยสนับสนุนผังที่ออกแบบอยู่บนพื้นฐานโครงสร้างความสัมพันธ์เดิมของกลุ่มชุมชนเป็นหลัก การออกแบบขนาดถนนทางเดิน การออกแบบให้เพียงพอกับความจำเป็นในการใช้สอยของคนจนเป็นหลัก จุดเด่นที่สำคัญของโครงการนี้อีกอย่างหนึ่ง ก็คือ นอกจากจะมีบ้านสำหรับสมาชิกรายครอบครัวแล้ว ยังได้จัดให้มี “บ้านกลาง” สำหรับผู้เดือดร้อน เช่น ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว คนพิการตาบอดที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ 6 – 7 ราย โดยได้จัดหาทุนในการสร้าง “บ้านกลาง” ให้อยู่อาศัยฟรี โดยให้ผู้ด้อยโอกาสช่วยเหลืองานชุมชนเท่าที่สามารถทำได้ โดยบ้านกลางจะเป็นสมบัติร่วมของชุมชน บ้านกลางของผู้ด้อยโอกาส สะท้อนให้เห็นถึงความเอื้ออาทรของคนจนที่มีต่อผู้ที่ลำบากกว่า เป็นรูปแบบโครงสร้างสังคมไทยแบบดั้งเดิมที่คนต่างวัยอยู่ร่วมกันอย่างกตัญญูต่อผู้สูงอายุ และไม่ทอดทิ้งผู้ที่ลำบากกว่า

การออมทรัพย์เป็นเครื่องมือหลักที่นำไปสู่การสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ การที่สมาชิกผู้เดือดร้อนได้มาออมทรัพย์ร่วมกันทำให้ได้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนกัน ทำงานร่วมกัน เป็นการเตรียมความพร้อมทางด้าน “ทุน” ในทุกมิติ ที่จะอยู่ร่วมกันในชุมชนใหม่ โดยมีพระสงฆ์และเครือข่ายเป็นพี่เลี้ยง ปัจจุบันเครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองอุดรดิตถ์มีกลุ่มออมทรัพย์ 17 กลุ่ม สมาชิกกว่า 3,000 ราย เงินออมรวมกว่า 3 ล้านบาท เฉพาะกลุ่มชุมชนใหม่มีเงินออม 300,000.- บาท โดยออมคนละ 20 – 200 บาทต่อเดือน นอกจากการออมทรัพย์จากรายได้ของสมาชิกตามปกติแล้ว สมาชิกที่เป็นกลุ่มคนยากจนมากยังมีอาชีพเก็บขยะ และรับจ้างรายวัน ทำให้ไม่สามารถออมเพื่อที่อยู่อาศัยได้สม่ำเสมอ กลุ่มจึงได้รวมตัวกันทำโครงการ “ธนาคารขยะ” รับซื้อขยะจากสมาชิก รวบรวมขายต่อให้เอกชนเพื่อให้ได้ราคาดีขึ้น

### บทเรียนจากโครงการบุงคูกในการสร้างความมั่นคงของชุมชนคนจนในเมือง

การเตรียมการสร้าง “บ้าน” ของโครงการที่อยู่อาศัยบุงคูกไม่ได้เป็นการเตรียมการสร้างบ้านในมิติทางกายภาพแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการเตรียมการสร้างบ้าน สร้างชุมชนใหม่ที่จะให้สมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างมีความเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การช่วยเหลือเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน บทเรียนที่เห็นได้ชัดในหลายอย่าง เช่น

- การสำรวจข้อมูลผู้เดือดร้อน ที่สำรวจโดยชาวบ้านด้วยตนเอง ทำให้ผู้สำรวจได้รับรู้เข้าใจสภาพปัญหาของสมาชิกด้วยกัน ทำให้เกิดความตื่นตัวที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา รวมทั้งการเสียสละให้ผู้เดือดร้อนกว่าได้สิทธิ์ก่อน แต่ในด้านลบทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนต้องทำซ้ำหลายครั้ง เพื่อให้ข้อมูลสมบูรณ์
- ข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เห็นได้ว่ายังมีกฎหมาย กฎระเบียบหลายอย่างไม่เอื้อต่อการสร้างความมั่นคงของชุมชนได้อย่างสอดคล้องกับปัญหาความต้องการ เช่น การออก

แบบผังที่สอดคล้องกับรูปแบบและวิถีชีวิตชาวบ้าน โดยมีสถาปนิกชุมชนและเทศบาลเป็นผู้  
 เลียง แต่ไม่ได้รับการรับรอง หรือการปรับผังเมืองที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง แทนที่คนท้องถิ่น  
 เป็นผู้กำหนด

## ผลเบื้องต้นจากการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง

หลังจากที่โครงการบ้านมั่นคง ปี 2546 ได้ดำเนินการมาระยะหนึ่ง พอช. ได้เตรียมแผนปฏิบัติ  
 การโครงการบ้านมั่นคง ปี 2547 และแผน 5 ปี เสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่อง  
 ครม. ได้ให้มีการประเมินผลการดำเนินการ ปี 2546 พอช. จึงได้ประสานให้คณะประเมินผลจากคณะ  
 สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดย ดร. วิมูติ ประเสริฐพันธ์ เป็นหัวหน้าคณะ  
 ประเมินผล ได้ดำเนินการประเมินผลการดำเนินงานเบื้องต้น และการประเมินเชิงนโยบาย ซึ่งในการ  
 ประเมินการดำเนินการได้ใช้แบบสอบถาม ประมาณร้อยละ 20 ของครัวเรือนในชุมชนนำร่อง 9 โครงการ  
 กลุ่มตัวอย่าง 253 ราย และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ผู้นำชุมชน  
 และนายกเทศมนตรีเมืองที่มีโครงการนำร่อง

ผลการประเมินการดำเนินงานจากแบบสอบถาม ผู้อยู่อาศัยเกือบทั้งหมด เห็นว่า โครงการบ้าน  
 มั่นคงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ในการมีบ้านตรงกับความต้องการ (ร้อยละ 94.3) ได้รับความ  
 ยอมรับจากหน่วยงานและภาคีต่างๆ (ร้อยละ 92.4) มีการพัฒนาสภาพแวดล้อมในชุมชน ทำให้ชุมชน  
 น่าอยู่อาศัย (ร้อยละ 91.4) มีการพัฒนาสาธารณูปโภค ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น (ร้อยละ 90) มีความ  
 มั่นคงในที่ดิน (ร้อยละ 88.1) โดยเรื่องที่พอใจมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ การมีความมั่นคงในที่ดิน  
 (ร้อยละ 70.5) การมีบ้านตรงกับความต้องการ (ร้อยละ 53.1) การมีสาธารณูปโภคพื้นฐาน (ร้อยละ 43.1)

สิ่งที่ชุมชนต้องการให้มีการพัฒนาต่อ 3 ลำดับแรก คือ การพัฒนาอาชีพเสริม การจัดที่ทำกิน  
 (ร้อยละ 43.3) สวัสดิการชุมชน กองทุนชุมชน การพัฒนาคุณภาพชีวิต (ร้อยละ 43.3) และการพัฒนา  
 สภาพแวดล้อมในชุมชน (ร้อยละ 36.4) ส่วนเรื่องที่เสนอแนะเพิ่มเติม คือ ต้องการให้ผลักดันเรื่องการ  
 เช่าที่ดินระยะยาวจากรัฐ ตั้งแต่ 30 – 99 ปี รองลงมา คือ การจัดระเบียบภายในชุมชน

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก สรุปได้ว่า

1. โครงการที่คัดเลือกมาเป็นโครงการนำร่องมีเกณฑ์ในการเลือกสูง โดยเฉพาะกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน สามารถประสานงานในลักษณะเครือข่าย อันจะนำไปสู่การพัฒนาในอนาคต การถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ระหว่างชุมชน จะเป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยให้โครงการบ้านมั่นคงสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนได้อย่างเป็นระบบพร้อมกันทั่วประเทศ
2. โครงการบ้านมั่นคงสามารถแก้ไขปัญหาความมั่นคงในการอยู่อาศัยของชุมชนได้จริง และ การมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจนของคนในเมืองอย่างยั่งยืนต่อไป

3. โครงการบ้านมั่นคงทำให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรชุมชน และภาคอื่นๆ อันเป็นกระบวนการสร้างกลไกการทำงานในท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้อย่างมั่นใจ
4. โครงการบ้านมั่นคงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการกระตุ้นและพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง ขณะเดียวกันทำให้ประชาชนเกิดการออมและถ่ายเทหนี้ในระบบให้มาอยู่ในระบบสหกรณ์ นอกจากนี้การลดปัญหาสังคมในชุมชนจะช่วยลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจได้เป็นมูลค่ามหาศาล
5. โครงการบ้านมั่นคงทำให้ประชาชนในชุมชนสามารถแปลงที่อยู่อาศัยที่มั่นคงเป็นทุนในการประกอบอาชีพได้ตามนโยบายของรัฐบาล
6. การจัดระเบียบชุมชนโดยการมีสัญญาเช่าที่ถูกกฎหมาย ทำให้รัฐสามารถเก็บรายได้และภาษีได้มากขึ้น
7. การแก้ไขกฎระเบียบในการก่อสร้าง เช่น เทศบัญญัติ กฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อเอื้ออำนาจการพัฒนาที่อยู่อาศัยยังไม่ปรากฏผลชัดเจน เนื่องจากเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องใช้เวลาเพื่อหาข้อสรุปที่เหมาะสม เท่าที่ดำเนินการในปัจจุบัน คือ การขอความร่วมมือจากเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอะลุ่มอล่วย ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่
8. การมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกขั้นตอน และการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทำให้การดำเนินการโครงการบ้านมั่นคงเป็นไปอย่างโปร่งใสมุ่งสู่ธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

ส่วนผลจากการประเมินเชิงนโยบาย แม้ว่าในขณะนี้ โครงการยังดำเนินการได้ไม่เต็มรูปแบบ แต่ก็พบว่า แนวคิดโครงการมีความสัมพันธ์อย่างมากกับปัญหาของคนจนและปัญหาสำคัญในสังคม โครงการมีความชัดเจนในการสนองตอบต่อปัญหา มีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ ผลผลิต และผลกระทบของนโยบายต่อประชาชนผู้ยากจน ทั้งนี้ โครงการมีจุดเด่นอย่างมากในหารสร้างการเรียนรู้กับภาคีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของ พอช. เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพและวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายของโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งความสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนในภาพรวมด้วย

### แนวทางการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยในช่วงต่อไป “ชุมชนและท้องถิ่นเป็นแกนหลัก”

จากบทเรียน/ประสบการณ์การพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดในช่วงที่ผ่านมา การดำเนินการตามโครงการนำร่องและการจัดกระบวนการร่วมในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยระดับเมืองสามารถสรุปเป็นข้อเสนอ แนวทางการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยที่จะส่งผลต่อความมั่นคงด้านอื่นๆ ของคนจนในชุมชนแออัดในช่วงต่อไปด้วย

1. ในการพัฒนาปรับปรุงชุมชนเริ่มจากคนกลุ่มเล็กๆ มาร่วมคิดและจัดความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันในชุมชน แล้วจึงนำไปสู่การให้ชุมชนและเครือข่ายชุมชนเป็น “เจ้าของโครงการ”

- ทำงานกับหน่วยงานในท้องถิ่น โดยการจัดวางผังทางกายภาพ การออกแบบ ปรับปรุงชุมชนร่วมกัน
2. ปรับเปลี่ยนการทำงานที่ “หน่วยงาน” เป็นหลักมาเป็นการดำเนินงานโดยชุมชนและท้องถิ่นเป็นหลัก (Demand driven แทน Supply driven) เปิดพื้นที่ให้คนเล็กๆ ในชุมชนได้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน โดยใช้เงื่อนไขของการจัดการที่ดิน และการพัฒนาสภาพภาพของชุมชน
  3. ปรับเปลี่ยนจากการทำโครงการโดยหน่วยงาน (Project Management) เป็นการบริหารการเงิน (Financial Management) ที่ยืดหยุ่นตามโครงการของชุมชนร่วมกับท้องถิ่น โดยกำหนดเพดานงบประมาณสนับสนุนต่อหน่วย เมื่อคูณด้วยจำนวนหน่วย (ครอบครัว) จะเป็นงบประมาณให้ชุมชนร่วมกับเครือข่าย วางแผนดำเนินการพัฒนาเอง
  4. ให้ชุมชนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสมทบ เป็นเงื่อนไขในการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการของชุมชนและเครือข่าย
  5. ให้ชุมชนและท้องถิ่นร่วมกันจัดทำแผนและโครงการ และสามารถเลือกหน่วยงาน/องค์กร ที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงาน โดยให้หน่วยงาน/องค์กรพี่เลี้ยงได้รับค่าบริหารจัดการ เช่น เทศบาล องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา ฯลฯ
  6. มีการทำงานที่เชื่อมโยงให้แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาชุมชน และเมื่อนำอยู่อย่างบูรณาการไปสู่เรื่องอื่นๆ จากการทำที่ดินร่วมกัน นำไปสู่การจัดสาธารณูปโภค การดูแลผู้ยากไร้ หรือการจัดการพื้นที่ส่วนกลางร่วมกันอย่างเป็นองค์รวม
  7. เพิ่มบทบาทสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น มาร่วมสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชน ใช้ศักยภาพของสถาบันการศึกษาที่มีสาขาวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรม ช่างเทคนิค ด้านสังคมศาสตร์ มาร่วมกันพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และเป็นพื้นที่ฝึกให้นักศึกษาได้ปฏิบัติงานในชุมชน
  8. เป็นแผนที่แก้ปัญหาชุมชนทั้งเมือง โดยมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในเมือง เช่น ที่ดิน สิ่งแวดล้อมอย่างคุ้มค่า นำที่ดินของรัฐที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเกิดคุณค่า มาจัดเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับชาวชุมชนแออัดให้สามารถอยู่ได้อย่างมั่นคง ถูกต้อง และรัฐก็ได้รับประโยชน์ทั้งในด้านการสร้างความมั่นคงของมนุษย์และทำให้ที่ดินเกิดมูลค่าและคุณค่าเพิ่มขึ้น

### โครงการบ้านมั่นคงช่วยสร้างความมั่นคงของชาวชุมชนแออัดได้อย่างไร

แผนพัฒนาสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2545 – 2549) ได้ประมวลความหมายของ “ความมั่นคงของมนุษย์” ไว้ว่า “การที่ประชาชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิ ความปลอดภัย การตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐาน สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ตลอดจนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง” และบทความของไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม ที่ได้กล่าวถึง “ความมั่นคง” ว่าหมายรวมถึง

1. **ความมั่นคงทางสุขภาพ** ได้แก่ ความไม่เป็นโรคร้ายแรง ไม่เจ็บไข้ได้ป่วยถึงขั้นที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหรือการดำเนินชีวิตตามปกติ
2. **ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ** คือ มีช่องทางเลี้ยงชีพ หรือมีรายได้เพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานของตนเองและครอบครัวอันประกอบด้วยปัจจัย 4 เป็นอย่างน้อย โดยไม่เป็นหนี้สินที่เป็นภาระเกินกำลังส่งคืน รวมทั้งมีหลักประกันความมั่นคงของรายได้ในอนาคตตามสมควร
3. **ความมั่นคงทางสังคม** ซึ่งรวมถึงความมั่นคงของครอบครัวและชุมชน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขใจสังคม
4. **ความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง** ได้แก่ การมีสิทธิเสรีภาพเพียงพอ ไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน มีความยุติธรรมเสมอภาคในสังคม ประเทศชาติ มีความปลอดภัยจากการรุกราน หรือการทำให้แตกสลาย
5. **ความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** คือ มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตโดยไม่เกิดการเสื่อมโทรม หรือเป็นอุปสรรคต่อความมั่นคงด้านอื่นๆ

จากความหมายและองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าวสามารถนำมาอธิบายให้เห็นได้ชัดเจนได้ว่า โครงการบ้านมั่นคงหรือกระบวนการความมั่นคงในการอยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องมีบทบาทสนับสนุนนั้น ช่วยสร้างความมั่นคงสำหรับชาวชุมชนแออัดหรือคนจนในเมือง ได้ดังนี้คือ

1. **ชาวชุมชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิ ความปลอดภัย และการตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐาน** โครงการบ้านมั่นคงทำให้ชุมชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิ คือ ที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัย 4 หรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน มีบ้านของตนเองและหลักประกัน “ที่ดิน” ที่มีสัญญาเช่าระยะยาว หรือเป็นเจ้าของ การที่อยู่ร่วมกันแบบชุมชนที่มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างอยู่ ทำให้เกิดความมั่นคง ปลอดภัย ซึ่งหมายรวมทั้งด้านร่างกายและจิตใจ การมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงขึ้นโดยที่ชุมชนสามารถอยู่ได้ในชุมชนเดิม หรือใกล้เคียงชุมชนเดิม จะทำให้เกิดความมั่นคงด้านอื่นๆ ตามมา ได้แก่ การที่มีที่อยู่อาศัยใกล้ที่ทำมาหากิน หรือใช้บ้านเป็นฐานในการผลิต ทำให้มีความมั่นคงด้านอาชีพเพิ่มขึ้น ความมั่นคงด้านจิตใจที่ไม่ต้องห่วงเรื่องการถูกไล่อื้อ การมีเพื่อนทั้งในระดับชุมชนและเครือข่ายที่สามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
2. **สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ตลอดจนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน** ในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง การที่ชุมชนร่วมกันแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของตนเอง ไม่ต้องถูกกล่าวหาว่า “เป็นผู้บุกรุก” มีที่อยู่อาศัยที่สิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้คนที่อยู่ในชุมชนมีศักดิ์ศรีความภาคภูมิใจ และชุมชนสามารถอยู่ร่วมกับเมืองได้อย่างเท่าเทียม พี่พาทอาศัยซึ่งกันและกัน การที่มีที่อยู่อาศัย/ชุมชนที่มั่นคงขึ้น ทำให้มีโอกาสในการที่จะร่วมกัน

พัฒนาชุมชนตนเอง ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอย่างถูกต้อง เด็กที่เกิด เติบโตในชุมชนก็มีโอกาสที่จะเติบโต พัฒนาตนเองได้อย่างเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ ในเมือง การที่ชุมชนแออัดในเมืองต่างๆ ได้มีการปรับผัง จัดสภาพแวดล้อม ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค และบ้านให้มั่นคงขึ้น ทำให้เกิดการยอมรับการอยู่ร่วมกันของชุมชนกับเมือง

เมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบ ประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ โครงการบ้านมั่นคงช่วยทำให้มีความมั่นคงของคนจนในเมืองเพิ่มขึ้นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. **ความมั่นคงทางด้านสุขภาพ** การที่ชาวชุมชนแออัดได้มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ทำให้สภาพแวดล้อมในชุมชนดีขึ้น มีการจัดการขยะ น้ำเน่าเสีย การพัฒนาด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการเด็ก/ผู้สูงอายุ ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกในชุมชนได้รับการดูแลด้านสุขภาพที่ดี รวมทั้งในด้านสุขภาพจิต เมื่อที่อยู่อาศัยมั่นคงขึ้นก็ไม่ต้องกังวลเรื่องปัญหาถูกไล่ที่
2. **ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ** บ้านของชาวชุมชนแออัดส่วนใหญ่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต ทำมาหากิน การที่ชุมชนสามารถมีบ้านที่มั่นคง ใกล้เคียงแหล่งงานเดิม ทำให้ไม่ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่สูงขึ้น สามารถใช้บ้านผลิตสินค้าที่จะนำไปขาย หรือรับงานมาทำที่บ้าน เช่น อาหารต่างๆ ผลไม้ ฯลฯ และในบางชุมชนที่มีการปรับปรุงแล้ว จะมีส่วนพื้นที่ทางเศรษฐกิจของชุมชนอยู่ในบริเวณชุมชนด้วย เช่น ตลาดหน้าชุมชนเก่าแสง ที่จังหวัดสงขลา การจัดทำโกดังเก็บของเก่าเพื่อรวมกันขายของ โครงการปลูก จังหวัดอุดรดิตถ์ ฯลฯ ที่ชุมชนสามารถอยู่ในเมือง ทำให้มีโอกาที่จะเข้าถึงแหล่งงาน หางานทำได้สะดวก ตามความสามารถของคนในชุมชน เพราะหลายอาชีพถ้าหากต้องย้ายไปอยู่นอกเมืองแล้ว โอกาสในการประกอบอาชีพก็น้อยลง เช่น การขายของ รับจ้างทั่วไป รับจ้างก่อสร้าง รับซื้อของเก่า ฯลฯ นอกจากนี้ชุมชนได้มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ที่ทำให้สมาชิกเกิดการออม และสามารถกู้เงินไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ การพัฒนาอาชีพรายได้ ลดภาระหนี้สินจากเงินกู้ยืมในระบบ
3. **ความมั่นคงทางสังคม** การที่กลุ่มคนจนในเมืองอยู่รวมกันเป็นชุมชนทำให้มีความมั่นคงทางด้านสังคมมากขึ้น ด้วยมีสภาพความเป็นชุมชน มีเพื่อนบ้านที่สามารถช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้ เช่น การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ ดูแลบ้าน/ความปลอดภัย ฯลฯ เกิดระบบสวัสดิการที่จัดการดูแลโดยชุมชน เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์การศึกษาเด็ก สวัสดิการผู้สูงอายุ กิจกรรมพัฒนาเยาวชน ฯลฯ ซึ่งการจัดสวัสดิการเหล่านี้มาจากฐานทุนจากกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนและการสมทบสนับสนุนจากภายนอก การร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด ซึ่งนอกจากในระดับชุมชนแล้ว การเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ทำให้ชุมชนที่มีประสบการณ์สามารถกระจายการเรียนรู้ไปสู่ชุมชนอื่น ชุมชนใหม่ๆ เกิดความมั่นใจที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาของตนเอง
4. **ความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง** การทำให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินบุกรุก ซึ่งทางกฎหมายถือว่าผิดกฎหมาย แต่ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัย 4 ของมนุษย์ที่ทุกคนควรจะมี

สิทธิในการอยู่อาศัยที่มั่นคง การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยให้ชุมชนได้สิทธิ์การเช่าระยะเวลาหรือซื้อที่ดินเป็นของตนเอง ก็จะทำให้ชุมชนมีความมั่นคงทางด้านกฎหมาย สามารถใช้สถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมายในการได้รับสิทธิด้านอื่นๆ ตามมา เช่น การได้รับบริการน้ำประปา – ไฟฟ้าในราคาปกติ มีทะเบียนบ้านในท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ สามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง ฯลฯ เกิดกลุ่ม/องค์กรชุมชนมาจัดการดูแลแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง มีการดำเนินงานในลักษณะพื้นฐานประชาธิปไตย รวมทั้งการรวมตัวเป็นเครือข่ายที่ช่วยดูปกป้องรักษาสิทธิขั้นพื้นฐานของคนจนในเมือง ในการทำงานที่อยู่กับกลุ่มต่างๆ ในเมืองอย่างถูกต้อง

### บรรณานุกรม

- คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. การประเมินผลการดำเนินงานเบื้องต้นของโครงการนำร่อง 10 โครงการ ภายใต้โครงการบ้านมั่นคง. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. 2540.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. มาช่วยกัน “ทำใหม่” ให้ดีขึ้น. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. 2545.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. แนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง “คิดใหม่ ทำใหม่ บ้านมั่นคง”. เอกสารประกอบการสัมมนา 4 มิถุนายน 2546 ณ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. รายงานผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ปี 2546.
- สุวัฒน์ คงแป้น (บรรณาธิการ). “บ้านมั่นคง” เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้คนจนในชุมชนแออัด. 2546.
- สุวัฒน์ คงแป้น (บรรณาธิการ). แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน : กรณีศึกษาเมืองอยุธยา. 2546.
- สุวัฒน์ คงแป้น (บรรณาธิการ). บ้านมั่นคง อุดรดิตถ์. 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนจนในเมืองอย่างยั่งยืน. (เอกสารประกอบการประชุม มปพ.)