

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในที่ดินราชพัสดุ
ของชุมชนอย่างยั่งยืนเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ :

ศึกษากรณีชุมชนปากแพรก จังหวัดกาญจนบุรี

LEGAL MEASURES TO CONTROL THE ADMINISTRATION OF RATCHAPHATSADU
LAND OF COMMUNITY SUSTAINABLE TO PREVENT THE STATE LAND INVASION
:STUDY ON PAKPRAK IN KANCHANABURI PROVINCE

พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์¹

Pitsinee Srisawat¹

(Received: December 19, 2024 ; Revised: March 23, 2025 ; Accepted: June 17, 2025)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ มีที่มาจากชุมชนปากแพรก อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในชุมชน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยได้สำเร็จ วัตถุประสงค์งานวิจัยมีดังนี้ 1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารจัดการโครงการบ้านมั่นคงของชุมชนปากแพรกในโครงการเดิมและการบริหารจัดการโครงการบ้านมั่นคงของชุมชนปากแพรกในโครงการปัจจุบัน 2. เพื่อศึกษาแนวทางการควบคุมการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในที่ดินราชพัสดุของชุมชนอย่างยั่งยืนเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ผลการวิจัยพบว่า ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมการบริหารจัดการของชุมชน มีเพียงองค์กรชุมชนในฐานะเจ้าของปัญหาดำเนินการด้วยตนเองร่วมกับเครือข่ายองค์กรชุมชน การศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ 1. ควรมีกฎกติกาควบคุมการบริหารจัดการที่เกิดจากการมีส่วนร่วมกันของเครือข่ายองค์กรชุมชนและองค์กรชุมชน 2. สนับสนุนให้มีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารจัดการที่ดินราชพัสดุเพื่อที่อยู่อาศัยขององค์กรชุมชนจะทำให้การบริหารจัดการขององค์กรชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อที่อยู่อาศัยลดลง 3. มาตรการทางกฎหมายควรมีลักษณะเป็นการควบคุมผ่านเครือข่ายองค์กรชุมชนภายใต้หลักการควบคุมของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเพื่อให้การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในที่ดินราชพัสดุของชุมชนยั่งยืนสืบไป

คำสำคัญ : มาตรการทางกฎหมาย องค์กรชุมชน บุกรุก

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
Lecturer in the Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakorn
Rajabhat University. e-mail: aey_legal@hotmail.com

Abstract

This research article is from Pak Phraek community, Muang district, Kanchanaburi province, facing the problems with internal administration within the community, these issues have hindered the community's ability to successfully manage housing. The objectives of the research were 1. to study the problems in the management of the previous and current Baan Mankong housing projects in the Pak Phraek community and 2. to explore legal measures for sustainably managing housing on state-owned land in the community to prevent encroachment on public land. The result showed that there were no legal measures or rules that control the administration of the community. The community organization, the owner of the problem, managed the issues on their own in cooperation with community organization networks. It was suggested that 1. there should be rules to control the administration established by the participation of the network of community organizations and community organizations, 2. advocating the enactment of a law to regulate the management of state-owned land designated for housing. This would improve the efficiency of community organization management and help reduce illegal encroachment on public land for residential purposes. 3. legal measures should take the form of regulation through community organization networks, under the oversight of relevant government agencies responsible for monitoring, in order to ensure the sustainable management of community housing on state-owned land.

Keywords : Legal Measures , Community Organizations , Encroachment

บทนำ

ชุมชนปากแพรก อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี มีกลุ่มผู้มีรายได้น้อยบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ราชพัสดุในความดูแลของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ต่อมาชุมชนปากแพรกรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนและได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการสร้างที่อยู่อาศัยในที่ราชพัสดุ โดยถูกต้องตามกฎหมายจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ภายใต้หลักการทำงานด้านการพัฒนาโดยมีชุมชนเป็นแกนหลัก (Community Driven Development) และสนับสนุนให้ชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลัก (Key Actors) ในการวางแผนและดำเนินการตามแผนพัฒนาชุมชน ให้องค์กรชุมชนเจ้าของปัญหามีบทบาทสำคัญในการกำหนดและวางแผนการพัฒนา เพื่อแก้ปัญหาของตนเอง (Demand Driven) ซึ่งองค์กรชุมชนปากแพรกประสบปัญหาในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในที่ราชพัสดุในโครงการบ้านมั่นคงของชุมชนปากแพรกโครงการแรก

ไม่สามารถก่อสร้างที่อยู่อาศัยได้ทั้งที่มีเครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือในการดำเนินงานระหว่าง พอช.และองค์กรชุมชน ส่งผลทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนปากแพรกยังคงบุกรุกที่ดินของรัฐ กล่าวคือ เกิดการขยายพื้นที่บุกรุกในที่ดินที่ถูกบุกรุกเดิม จวบจนปัจจุบันองค์กรชุมชนปากแพรกเสนอขอรับงบประมาณจาก พอช. อีกครั้ง แต่องค์กรชุมชนปากแพรกยังคงบริหารจัดการในลักษณะเดิมที่ไม่มีกฎกติกาภายในองค์กรชุมชนที่เป็นรูปธรรม ในขณะที่การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ พอช. และกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง โดยเฉพาะ พอช. มีแต่เพียงการสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรชุมชนแต่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชน ทั้งที่ พอช.เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการขอใช้พื้นที่ในที่ราชพัสดุเพื่อให้องค์กรชุมชนสร้างที่อยู่อาศัย ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุอันเป็นที่ดินของรัฐได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารจัดการโครงการบ้านมั่นคงของชุมชนปากแพรกในโครงการเดิมและการบริหารจัดการโครงการบ้านมั่นคงของชุมชนปากแพรกในโครงการปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาแนวทางมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในที่ราชพัสดุของชุมชนอย่างยั่งยืนเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

วิธีการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง บุคลากรของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี ผู้นำและสมาชิกชุมชน ขบวนการองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน

กรอบแนวคิดในการวิจัย การศึกษาหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยในที่ราชพัสดุของชุมชน การศึกษาภาคสนาม ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี ผู้นำและสมาชิกชุมชน ขบวนการองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน

เครื่องมือการวิจัย ใช้การวิจัยเชิงเอกสารและเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก

การรวบรวมข้อมูล รวบรวมเอกสารต่าง ๆ โดยศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิด ทฤษฎีหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยในที่ราชพัสดุของชุมชน อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน SDGs และศึกษาวิเคราะห์ ประกาศสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เรื่อง แนวทางและหลักเกณฑ์การสนับสนุนโครงการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การดำเนินการหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้ มีวัตถุประสงค์และการดำเนินการ (ประกาศสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เรื่อง แนวทางและหลักเกณฑ์การสนับสนุนโครงการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 , 2564) ดังนี้

1.1 วัตถุประสงค์

พอช.ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคง ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อสร้างโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมระบบสาธารณูปโภคและคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ให้เป็นมากกว่าบ้านเพื่อสร้างความมั่นคงของมนุษย์และชุมชนเข้มแข็ง และพัฒนาเป็นชุมชนให้น่าอยู่
- 2) เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบครอบคลุมชุมชนทั้งเมืองและชนบท โดยมีรูปแบบการพัฒนาที่หลากหลาย ครอบคลุมทั้งด้านการจัดการที่ดิน ระบบสาธารณูปโภค ศักยภาพของชุมชนในด้านการออมทรัพย์ การบริหารจัดการองค์กร การบริหารจัดการโครงการ
- 3) เพื่อให้มีระบบการจัดการร่วมระหว่างชุมชนและท้องถิ่น โดยมีกลไกการทำงานร่วมกัน ประกอบด้วย ชุมชน หน่วยงานของท้องถิ่น และหน่วยงานระดับจังหวัด พร้อมทั้งเชื่อมโยงการพัฒนาและแก้ปัญหาให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาของหน่วยงานท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัด
- 4) เพื่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีของชุมชนท้องถิ่น มีระบบบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพตรวจสอบได้ สามารถเชื่อมโยงการพัฒนาอย่างเป็นระบบทั้งในชุมชน นอกชุมชน และตำบล
- 5) เพื่อให้เกิดรูปแบบและรูปแบบในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนอย่างหลากหลาย สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชนตามบริบทของพื้นที่ เกิดการจัดการร่วมกันของชุมชน ท้องถิ่น และภาคีพัฒนา ที่เกี่ยวข้อง

1.2 การสนับสนุนโครงการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคง

ในการสนับสนุนโครงการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคง จะต้องเกิดประโยชน์แก่ชุมชนและประชาชน ดังนี้

- 1) เกิดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบ ให้ ครอบคลุมทุกมิติและผู้เดือดร้อนมากที่สุดเพื่อให้สังคมอยู่ดีมีสุขถ้วนหน้า
- 2) เกิดกลไกคณะกรรมการพัฒนาระดับเมืองและระดับตำบลที่มีองค์ประกอบจากผู้แทนชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคีพัฒนาต่าง ๆ

3) ชุมชนมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการแผนงาน งบประมาณ และในการดำเนินงาน พัฒนาโดยมุ่งการได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง และมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำ

4) เกิดการพัฒนาคนอย่างกว้างขวาง มีผู้นำชุมชนที่เป็นนักยุทธศาสตร์ และนักปฏิบัติการในการขับเคลื่อนงานพัฒนา

5) เกิดความร่วมมือของภาคีพัฒนา เกิดทีมร่วมในการพัฒนาทั้งจากชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่ง พอช. จะสนับสนุนงบประมาณโครงการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคง และกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคง เมืองและชนบท และกรอบเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้เอื้อต่อรูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน

1.3 กรณีโครงการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

กรณี พอช. ดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ พอช. อาจมีการเปลี่ยนแปลงการสนับสนุนงบประมาณได้ตามความเหมาะสม

1.4 ผู้รับการสนับสนุนจากพอช.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 มาตรา 3 (2543) ระบุว่า ผู้รับการสนับสนุนจาก พอช. ต้องเป็นองค์กรชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีระบบการจัดการที่สมาชิก ของชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม หรือพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม โดยผ่านกลไกการพิจารณาดำเนินการร่วมกันจากเครือข่ายองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์ขององค์กรชุมชนในกลุ่มนั้น

จากที่กล่าวข้างต้นเกี่ยวกับการดำเนินการของ พอช. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้ จะเห็นได้ว่า พอช. มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคงให้แก่ผู้ยากไร้อย่างชัดเจน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสนับสนุนโดยมุ่งการสนับสนุนผู้ยากไร้ที่มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนอันเป็นการรวมกลุ่มกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 42 (2560) โดยผ่านกลไกคณะกรรมการพัฒนาระดับเมืองและระดับตำบลที่มีองค์ประกอบจากผู้แทนชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคีพัฒนา และให้องค์กรชุมชนมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการแผนงาน งบประมาณ และในการดำเนินงานด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการให้องค์กรชุมชนในฐานะเจ้าของปัญหาบริหารจัดการเองรวมถึงงบประมาณที่ได้รับ การดำเนินการของ พอช. เป็นเพียงตัวกลางนำส่งงบประมาณให้กับองค์กรชุมชนเท่านั้น มิได้มีกฎกติกาควบคุมการบริหารจัดการแผนงาน งบประมาณ และในการดำเนินงานให้กับองค์กรชุมชน ด้วยหลักการของ พอช. คือการให้องค์กรชุมชนจัดการตนเอง แก้ปัญหาเรียนรู้ปัญหาด้วยตนเอง ทำให้ชุมชนปากแพรกซึ่งเป็นองค์กรชุมชนประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทั้ง

แผนงาน งบประมาณ และการดำเนินการโครงการไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยตามที่เสนอขอรับการสนับสนุนจาก พอช. ได้

2. การดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของผู้มีรายได้น้อยของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ในด้านการบำรุงรักษา การใช้ และการจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ได้กำหนดผู้มีสิทธิขอใช้และผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ ไว้ดังนี้ (พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 , 2562 และ กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545, 2545)

1) "ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า กระทรวง ทบวงกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ขอใช้ที่ราชพัสดุ

2) "ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า กระทรวง ทบวงกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นผู้ปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายสำหรับหลักเกณฑ์การขอใช้ที่ราชพัสดุ และมาตรฐานการใช้ที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังได้ลงนามบันทึกข้อตกลงกับพอช.เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ การจัดระเบียบการอยู่อาศัยในที่ราชพัสดุ โดยใช้แนวทางโครงการบ้านมั่นคงในที่ราชพัสดุเป็นกลไกในการดำเนินการให้ผู้บุกรุกเข้าสู่ระบบการเช่าที่ถูกต้องตามกฎหมาย การจัดระเบียบชุมชนให้เกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัย สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการของกรมธนารักษ์โดยยกเว้นและผ่อนกฎระเบียบ อาทิ การให้สิทธิเช่าระยะยาวไม่เกิน 30 ปี การคิดค่าเช่าในอัตราผ่อนปรนพิเศษ

จะเห็นได้ว่า แม้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังจะมีการกำหนดให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ เป็นกระทรวง ทบวงกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐตามกฎหมายสำหรับหลักเกณฑ์การขอใช้ที่ราชพัสดุ และมาตรฐานการใช้ที่ราชพัสดุก็นั้น แต่กรมธนารักษ์ เล็งเห็นปัญหาของผู้มีรายได้น้อยที่มีการบุกรุกที่ดินของรัฐอันเป็นปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยและมีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งดำเนินการยกเว้นและผ่อนกฎระเบียบ รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยได้เช่าที่ดินราชพัสดุอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

3. รายงานการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการผู้มีรายได้น้อยในเมืองและชนบทมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง.เป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎระเบียบและกฎหมาย ซึ่ง สตง.ต้องตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ รวมถึง พอช. โดย สตง.ได้ดำเนินการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการผู้มีรายได้น้อยในเมืองและชนบทมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของ พอช. สรุปว่า การ

ดำเนินงานตามโครงการแก้ไขปัญหามลพิษชุมชนแออัดบ้านมั่นคงไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด ส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีโครงการและครัวเรือนที่ยกเลิกการดำเนินงาน และสามารถปิดโครงการได้น้อยมาก จากการที่ผลการดำเนินงานภายใต้โครงการไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดส่งผลกระทบต่อ กลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยไม่มีโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย ตลอดจนความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) โดยเฉพาะโครงการแก้ไขปัญหามลพิษชุมชนแออัด บ้านมั่นคง และโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง เกิดการเสียโอกาสในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่มีความพร้อมและความจำเป็นหรือได้รับความเดือดร้อน เพื่อปรับปรุงและพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และส่งผลต่อความเชื่อมั่นของโครงการของกลุ่มเป้าหมาย อันจะส่งผลต่อการบริหารจัดการเงินงบประมาณและเสถียรภาพในการดำเนินงานขององค์กรผู้เสนอโครงการอีกด้วย สาเหตุสำคัญเกิดจาก 1) พอช. ขาดฐานข้อมูลหรือศูนย์รวม ข้อมูลกลุ่มเป้าหมายการดำเนินงานที่เป็นระบบ ที่จะนำไปสู่การวางแผนเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ที่ชัดเจนในการดำเนินงาน ทั้งในระดับพื้นที่ และระดับประเทศ การทำงานของกลไกเครือข่าย ที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบาทเพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกับคณะทำงานด้านการแก้ไขปัญหที่ดินทั้งในระดับพื้นที่ และระดับประเทศ 2) ขาดการบันทึกรายงานผลความสำเร็จและสถานภาพการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการจัดตั้งสหกรณ์ การบริหารจัดการสหกรณ์ และการออมเงินของสมาชิก ปัญหาจากการบริหารจัดการภายในสหกรณ์ เนื่องจากคณะกรรมการของสหกรณ์หรือ องค์กรผู้เสนอโครงการ ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารโครงการและการจัดทำระบบควบคุม ด้านการเงินและบัญชี โดยมีข้อเสนอแนะจัดให้มีกิจกรรมการพัฒนาศักยภาพและความรู้ความเข้าใจ ด้านการบริหารจัดการและ การจัดทำรายงานทางการเงินและบัญชีให้กับองค์กรผู้เสนอโครงการ ให้เป็นไปตามรูปแบบและแนวทางที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือที่ พอช. กำหนดโดยจัดให้มีการพัฒนาศักยภาพให้แก่องค์กร ผู้เสนอโครงการ และเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการด้านการเงินและบัญชี และ จัดให้มีการส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ไปสู่การพัฒนาเพื่อดำเนินงานในรูปแบบสหกรณ์ เพื่อให้มีกลไกการติดตามตรวจสอบจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และได้รับการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมถึงจัดให้มีแนวทางในการจัดเก็บและจัดทำเอกสารหลักฐานประกอบ การเบิกจ่ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อให้หน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานโครงการสามารถติดตาม สอบทานและตรวจสอบได้ อันจะส่งผลให้เกิดความถูกต้อง และความโปร่งใสในการเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรผู้เสนอโครงการต่อไป (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2565).

จากรายงานข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์กรชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจด้านการบริหารจัดการ และการจัดทำรายงานทางการเงินและบัญชีไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบและแนวทางที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนดซึ่งได้กำหนดให้มีกลไกการติดตามตรวจสอบจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แนวทาง

ในการเบิกจ่าย การจัดเก็บและจัดทำเอกสารหลักฐานประกอบ เพื่อให้หน่วยงานภายในพอช.และหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง อาทิ สตง.สามารถติดตาม สอบทานและตรวจสอบได้ อันจะส่งผลให้เกิดความถูกต้อง และความโปร่งใสในการเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรผู้เสนอโครงการ นอกจากนี้ สตง. เห็นว่า เจ้าหน้าที่ พอช.ที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจด้านการบริหารจัดการด้านการเงินและบัญชี ควรได้รับการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการบริหารจัดการด้านการเงินและบัญชี และนำมาตรการทางกฎหมายจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มาใช้เป็นกลไกในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรชุมชน

ผลการวิจัย

1. การบริหารจัดการโครงการบ้านมั่นคงชุมชนปากแพรกทั้งโครงการเดิมและโครงการปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาเดิม อันมีสาเหตุจากแนวทางของ พอช.ที่ให้องค์กรชุมชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของปัญหาเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดมีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการที่ดินราชพัสดุเพื่อยุ้ออาศัยโดยตรง สนับสนุนให้องค์กรชุมชนเจ้าของปัญหามีบทบาทสำคัญในการกำหนดและวางแผนการพัฒนาเอง ดังนี้

1.1 องค์กรชุมชนมิได้มีการวางกติกาหรือกฎในการบริหารจัดการหรือการควบคุมการบริหารจัดการที่เป็นรูปธรรม รวมถึงการบันทึกรายงานผลความคืบหน้าและสถานภาพการดำเนินงานตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด การบริหารจัดการสหกรณ์ และการออมเงินของสมาชิกสหกรณ์

1.2 คณะกรรมการขององค์กรชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารโครงการและการจัดทำระบบควบคุม ด้านการเงินและบัญชี

1.3 แม้จะมีขบวนองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นพี่เลี้ยงในการบริหารจัดการควบคุมการบริหารจัดการในลักษณะการมีส่วนร่วม สอดคล้องตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ก็ตาม แต่ขบวนองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนมีเพียงแนวคิดเชิงกระบวนการมีส่วนร่วมในการสอบทานกัน แต่ไม่มีกติกาหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่ระบุกำหนดเป็นเกณฑ์ทำให้การบริหารจัดการในโครงการไม่แล้วเสร็จประสบปัญหา ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ อาทิ การติดตามรายงานผลความคืบหน้าและสถานภาพการดำเนินงาน

1.4 ในฐานะที่ พอช. เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้มีเพียงการส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการในลักษณะรวมกลุ่มแบบองค์กรชุมชน ขบวนองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน และรวมถึงการสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรชุมชน โดยมีกลไกของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน และหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม หากแต่มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการเชิงพัฒนาที่ไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบขององค์กรชุมชน รวมถึงเจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจในเรื่องการบริหารจัดการด้านการเงินและบัญชี

2. ข้อมูลจากการการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยผู้เข้ารับการสัมภาษณ์เชิงลึก อาทิ เจ้าหน้าที่พอช. สมาชิกในองค์กรชุมชน ผู้แทนเครือข่ายองค์กรชุมชน ได้ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ให้การสนับสนุนควรมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อที่อยู่อาศัยขององค์กรชุมชน ลักษณะขอบเขตและผู้กำหนดกฎหมายควบคุมการบริหารจัดการข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยในที่ราชพัสดุของชุมชนอย่างยั่งยืน ซึ่งผู้เข้ารับการสัมภาษณ์ทุกท่านเห็นด้วยกับการที่หน่วยงานของรัฐที่ให้การสนับสนุนมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อที่อยู่อาศัยขององค์กรชุมชน โดยให้ พอช. นำหลักการของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มาเป็นแนวทางและให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วม รวมทั้งกำหนดให้มีการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในลักษณะติดตามตรวจสอบระหว่างกันด้วย

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

กระบวนการของ พอช. ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้มีการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ มีการกำหนดกระบวนการในลักษณะรวมกลุ่มแบบองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน และรวมถึงให้การสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรชุมชน โดยมีกลไกของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน และหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม แต่มาตรการในกระบวนการดังกล่าวไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบขององค์กรชุมชนด้วยมีฐานคิดจากการให้องค์กรชุมชนจัดการหรือสร้างความเข้มแข็งเอง จึงส่งผลให้การบริหารจัดการในโครงการขององค์กรชุมชนไม่ประสบความสำเร็จ รวมถึงองค์กรชุมชนที่มีแนวคิดเชิงกระบวนการมีส่วนร่วมในการสอบทานกัน แต่ไม่มีกติกาหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่ระบุกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การติดตาม ตรวจสอบทั้งโครงการและด้านการเงินและบัญชี ทำให้การบริหารจัดการในโครงการไม่แล้วเสร็จ ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติและบันทึกข้อตกลงระหว่างพอช.และกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

ข้อเสนอแนะการวิจัย

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ควรจัดระบบและกติกาควบคุมการบริหารจัดการ ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมกันขององค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน และองค์กรชุมชน และการสร้างความเข้าใจและตระหนักรู้แก่ชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการบริหารงบประมาณและการจัดการภายใต้งบประมาณจากรัฐ โดยมีมาตรการกฎหมาย ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการองค์กรชุมชนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเป็นระบบ อาทิ การบันทึกข้อมูล การรายงานผลการดำเนินการในแต่ละระยะก่อนเบิกจ่ายงบประมาณ กลไกการติดตามตรวจสอบจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แนวทางในการจัดเก็บและจัดทำเอกสารหลักฐานประกอบ การเบิกจ่ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อให้หน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องสามารถติดตาม สอบทานและตรวจสอบได้ อันจะส่งผลให้เกิดความถูกต้อง และความโปร่งใส โดยสอบทานตรงองค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน รวมถึงการกำหนดให้คณะกรรมการองค์กรชุมชนมีความรู้และเข้าใจในเรื่องการบริหารโครงการและการจัดทำระบบควบคุม ด้านการเงินและบัญชี

2. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบองค์กรชุมชนโดยองค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยองค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนใช้มาตรการและแนวทางเดียวกับหน่วยงานของรัฐในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ อาทิ การบันทึกข้อมูล การรายงานผลการดำเนินการในแต่ละระยะก่อนเบิกจ่ายงบประมาณ กลไกการติดตามตรวจสอบจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แนวทางในการจัดเก็บและจัดทำเอกสารหลักฐานประกอบ การเบิกจ่ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อให้หน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องสามารถติดตาม สอบทานและตรวจสอบได้ อันจะส่งผลให้เกิดความถูกต้อง และความโปร่งใส

3. มาตรการทางกฎหมายหน่วยงานของรัฐในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบองค์กรชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณขององค์กรชุมชนอย่างเป็นระบบ อาทิ การบันทึกข้อมูล การรายงานผลการดำเนินการในแต่ละระยะก่อนเบิกจ่ายงบประมาณ กลไกการติดตามตรวจสอบจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แนวทางในการจัดเก็บและจัดทำเอกสารหลักฐานประกอบ การเบิกจ่ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อให้หน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องสามารถติดตาม สอบทานและตรวจสอบได้ อันจะส่งผลให้เกิดความถูกต้อง และความโปร่งใส โดยสอบทานตรงกับองค์กรชุมชน ควบคู่กับการสอบทานองค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน รวมถึงการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการชุมชนและระดับพื้นที่มีความเข้าใจในเรื่องการบริหารโครงการและการจัดทำระบบควบคุม ด้านการเงินและบัญชี

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อ จัดทำ (ร่าง) ข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ว่าด้วย การบริหารจัดการโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย พ.ศ.

เอกสารอ้างอิง

Community Organization Development Institute (Public Organization). (2000). *Phraratchakritsadikā chattang sathabān phatthana'ongkoṇ chumchon ('ongkaṇ mahāchon)*

Phọ̌Sọ̌. 2543. [Royal Decree on the Establishment of the Community Organization Development Institute (public organization) B.E. (2000)]. Retrieved May 25, 2023, from <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2020/03/Praraj-kridsadeeka-CODI-on-web-13-03-63.pdf>.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2543). พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2566, จาก <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2020/03/Praraj-kridsadeeka-CODI-on-web-13-03-63.pdf>.

Community Organization Development Institute (Public Organization). (2021). *Prakāṭ sathāban phatthana'ongkoṇ chumchon ('ongkān mahāchon) rūāng nāoṭhāng læ lakkeṇ kān sanapsanun khroṅkān kānkækhai panhā' thī yu' āsai bā nakha ngọ̌pīngoppaman̄ Phọ̌Sọ̌. 2565. [Notification of the Community Organization Development Institute (Public Organization) Re: Guidelines and Criteria for Supporting the Project to Solve the Problem of Stable Housing for the Fiscal year 2022]*. Retrieved May 25, 2023, from <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2021/11/E18-221164.pdf>.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2564). ประกาศสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เรื่อง แนวทางและหลักเกณฑ์การสนับสนุนโครงการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย บ้านมั่นคง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2566, จาก <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2021/11/E18-221164.pdf>.

Constitution of the Kingdom of Thailand A.D. 2017 (2017, April 6). *Rāṭchakitchānubeksa. [Government Gazette]*. Volume 134 Part 40a. pp. 1-90.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.

Ministerial Regulation on Rules and Methods for Administration, Care, Maintenance, Use and Provision of Benefits in relation to Royal Parcel Land A.D. 2002. (2002, August 15). *Rāṭchakitchānubeksa. [Government Gazette]*. Volume 119 Part 79a. pp. 14-25.

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษาใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545. (2545). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนที่ 79 ก. หน้า 14-25.

Office of the Auditor General. (2023). *Kāntruātsoṇ phon samrit læ prasitthiphāp kāndamnoēn ngān khroṅkān phu mī rāidai noṇ nai mūāng læ chonnabot mī*

khwām̐mankhong nai thīyū āsai. [Monitoring the Achievement and Efficiency of the Implementation of the Urban and Rural Low-income Project on Housing Security]. Retrieved May 25, 2023, from <https://www.audit.go.th/>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2565). การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการผู้มีรายได้น้อยในเมืองและชนบทมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2566, จาก <https://www.audit.go.th/>

The Royal Parcel Act A.D. 2019 (2019, March 9). *Rāṭchakitchānubeksa. [Government Gazette].* Volume 13 Part 28a. pp. 1-14.

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562. (2562, 9 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 13 ตอนที่ 28 ก. หน้า 1-14.