

การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ  
ในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>

Housing Development for Low-Income Elderlies Who Invade Public Land  
of Local Government Organizations

จिरนันท์ ชูชีพ,<sup>2</sup> ชลธีรัตน์ มเหสั๊กขกุล,<sup>3</sup> จิดาภา พรยิ๊ง<sup>4</sup>

Jiranan Chucheep, Chaleerath Maheasakkagul, Jidapa Pornying

(Received: March 29, 2024, Revised: August 28, 2024, Accepted: August 29, 2024)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาหรือข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ 2) ถอดบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย 3) เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวิจัยนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ผลการวิจัย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท เช่น เทศบาลเมือง องค์กรการบริหารส่วนตำบล ไม่มีอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัย อีกทั้งไม่สามารถเข้ามาตรึงการบังคับทางปกครองแก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่บุกรุกที่ดินของรัฐได้ ขาดการนำหลักการมีส่วนร่วมไปดำเนินงาน ขาดการบูรณาการทำงานร่วมกัน ดังนั้น ควรเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ นำหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นเอกสารค้นคว้าทางวิชาการส่วนบุคคล

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 หมู่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000, jiranan.cs@gmail.com

Assistance professor, Faculty of Law, Thaksin University, 140 Moo 4, Tambon Khoa-Roob-Chang, Muang, Songkhla 90000, jiranan.cs@gmail.com

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, เลขที่ 140 หมู่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000, chaleerath.m@tsu.ac.th

Assistance professor, Faculty of Law, Thaksin University, 140 Moo 4, Tambon Khoa-Roob-Chang, Muang, Songkhla 90000, chaleerath.m@tsu.ac.th

<sup>4</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ เลขที่ 140 หมู่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000, jidapa.p@tsu.ac.th

Assistance professor Dr., Faculty of Law, Thaksin University, 140 Moo 4, Tambon Khoa-Roob-Chang, Muang, Songkhla 90000, jidapa.p@tsu.ac.th

\*Corresponding author: Chaleerath Maheasakkagul, chaleerath.m@tsu.ac.th

มาใช้ในการแก้ไขปัญหาและการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีคุณค่าและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

**คำสำคัญ:** สิทธิในที่อยู่อาศัย, ผู้สูงอายุ, รายได้น้อย

### Abstract

This research purposes to 1) study the problems or the limitations of local government organizations to develop the Housing for low-income elderlies who are invaded the public land 2) lesson learned or appropriate guidelines to provide Housing for the low-income elderlies who invaded the public land 3) recommend the suitable management for providing the housing for low-income elderlies in the part of local administrative organizations. This research applies the documentary research.

The results found that some local administrative organizations as city municipalities, sub-district administrative organizations. There is no authority to provide the housing and no authority to apply the participation of local people to solve the problems. Consequently, the local government should increase the authority the local administrative organization to provide the housing by applying community participation for solving and integration between government sectors, private sectors, civil sectors and communities. These purposes are to prevent the fundament rights of people to accomplish the value and effective living.

**Keywords:** Right to Housing, Elderly, Low-income

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิในที่อยู่อาศัย (Right to Housing) เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพราะเป็นปัจจัยสี่ที่ใช้ในการดำรงชีพและมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน การจัดที่อยู่อาศัยที่มั่นคงให้แก่ประชาชนจึงเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่ต้องจัดให้แก่ประชาชนในรัฐของตน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ได้อ้างอิงรายงานการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคม ในปี พ.ศ. 2556 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า คนไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก มีทั้งการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและการไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย ซึ่งมีจำนวนสูงถึง 5.87 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.5 ของครัวเรือนทั่วประเทศ<sup>5</sup> และจากการสำรวจข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ ในปี 2562 พบว่า

---

<sup>5</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579), สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2567, จาก <https://www.nha.co.th/download/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%97/>

มีชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศทั้งหมดประมาณ 1,678 ชุมชน จำนวนครัวเรือน 118,345 ครัวเรือน และจำนวนประชากร 473,380 คน<sup>6</sup> มีการเข้ามาอยู่ในที่ดินของหน่วยงานรัฐมากถึง 794 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 43.44<sup>7</sup> ซึ่งการเข้ามาอยู่อาศัยดังกล่าวมีทั้งลักษณะแบบบุกเบิกหรือเข้ามาอยู่เฉย ๆ จำนวน 621 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 37.01<sup>8</sup> โดยที่ดินของรัฐที่มีชุมชนผู้มีรายได้น้อยมารวมกลุ่มตั้งถิ่นฐานและปลูกบ้านเรือนอยู่อาศัยมากที่สุดคือ กรมธนารักษ์และราชพัสดุ มีถึง 237 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 27.75 อันดับรองลงมา คือ กรมชลประทานและกรมเจ้าท่า มี 184 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 21.55 อันดับสาม คือ การรถไฟ มี 146 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 17.10 อันดับสี่ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม. เทศบาล อบต.) มี 117 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 13.70 อันดับห้าคือ ที่ดินของรัฐ รัฐวิสาหกิจ รัฐผู้ดูแลประเภทอื่น ๆ เช่น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมทางหลวง มูลนิธิ การประปา และการเคหะแห่งชาติ มี 96 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 11.24<sup>9</sup> จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า คนไทยจำนวนมากยังมีความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะกลุ่มคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในที่ดินของรัฐ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการบริการหรือสวัสดิการจากรัฐได้ อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏข้อมูลจำนวนที่แน่นอนของการไร้ที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทมีอำนาจในการวางผังเมืองและการจัดที่อยู่อาศัย กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (5) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่วางผังเมือง และมาตรา 89 (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 (4) กำหนดให้เมืองพัทยานี้อำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง และมาตรา 62 (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (5) กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และมาตรา 56 (7) กำหนดให้มีหน้าที่วางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ในขณะที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง ไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดที่อยู่อาศัยหรือผังเมืองแต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติสภาตำบลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลไว้ตามมาตรา 23 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 67 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยไว้อย่างชัดเจน หากแต่มีเพียงการกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามมาตรา 68 (7) วรรคหนึ่ง และในส่วนของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการผังเมืองหรือการจัด

<sup>6</sup> การเคหะแห่งชาติ, (2562), รายงานสรุปและวิเคราะห์ฐานข้อมูลชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ 2562, (บริษัทไอเอส จำกัด, ม.ป.ท., 2562), น. 2-1.

<sup>7</sup> การเคหะแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, น. 3-3.

<sup>8</sup> การเคหะแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, น. 3-1.

<sup>9</sup> การเคหะแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, น. 3-5.

ที่อยู่อาศัยแต่อย่างใด ส่วนในด้านการดูแลให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทอย่างชัดเจน

ในด้านการดำเนินงาน พบว่า การดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ มักอยู่ในรูปของโครงการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ได้ริเริ่มในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยโดยการจัดหาที่ดินและดำเนินการก่อสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่ต้องประสบกับปัญหาทางด้านกฎหมายในประเด็นการโอนกรรมสิทธิ์ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (5) จะให้อำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายได้ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินและการสร้างบ้านขายไม่ใช่การบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้ ทั้งยังอาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชน<sup>10</sup> ส่วนการดูแลที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่สำรวจข้อมูลความต้องการในการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุจัดส่งให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ดำเนินการสนับสนุนงบประมาณในการซ่อมแซมบ้าน อย่างไรก็ตาม หากผู้สูงอายุอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ ย่อมไม่สามารถขอรับความช่วยเหลือในด้านดังกล่าวจากหน่วยงานภาครัฐได้

นอกจากปัญหอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ยังพบปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ได้กำหนดให้ผู้จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ โดยหากผู้ใดก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตออกได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวอาจประสบปัญหาหากเป็นกรณีที่ประชาชนอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐซึ่งมักมีลักษณะเป็นการสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวมักเป็นคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง และบางส่วนเป็นผู้สูงอายุ เช่น การบังคับให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของกรมธนารักษ์ บริเวณแหลมสนอ่อน เทศบาลนครสงขลา จังหวัดสงขลา รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผู้สูงอายุพักอาศัยอยู่ประมาณ 40 ครอบครัว<sup>11</sup> รวมทั้งหลายชุมชนในพื้นที่เขตเทศบาลนครที่ชาวบ้านเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ อาทิ ชุมชนบาราเซาะห์เก่าแสน ชุมชน

<sup>10</sup> เรื่องเสรีจที่ 156/2550 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>11</sup> เพจ Hi Songkhla, เทศบาลนครสงขลาแจ้งประชาสัมพันธ์ก่อนเข้ารื้อถอนอาคาร บริเวณแหลมสนอ่อนเข้ารื้อถอนในวันนี้ (27 เมษายน 2565), สืบค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2567, จาก <https://fb.watch/ubUM4RMIjt/>

ริมคลองสำโรง ชุมชนเก่าแก่อายุเป็นต้น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ย่อมกระทบต่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัย (Right to Housing) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน อันส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและปัญหาอื่นตามมาอีกมากมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังประสบปัญหาหรือข้อจำกัดบางประการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดที่อยู่อาศัย ข้อจำกัดในการดำเนินงานเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้อจำกัดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งรัฐบาลยังขาดนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่คำนึงถึงความเปราะบางของผู้สูงอายุที่เป็นผู้ไร้ความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย บทความวิจัยนี้จึงได้นำเสนอผลการวิจัยบางส่วนจากงานวิจัย เรื่อง “ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมุ่งชี้ให้เห็นถึงประเด็นสภาพปัญหาหรือข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะเป็นหลักประกันให้ผู้ยากไร้ได้มีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นผู้สูงอายุที่ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี คงไว้ซึ่งสุขภาพและความปลอดภัยให้ยาวนานที่สุด ทั้งนี้ ผลการวิจัยในประเด็นอื่นจะได้นำเสนอในบทความวิจัยฉบับต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาหรือข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ
- 2) เพื่อถอดบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 3. สมมติฐาน

การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่เหมาะสมตามช่วงวัยถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องคุ้มครองเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะประการหนึ่งที่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท เช่น เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านดังกล่าวที่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

ขาดการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดที่อยู่อาศัยร่วมกับประชาชน อีกทั้งการกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ส่งผลให้เกิดความความทับซ้อนกันของอำนาจและความไม่ชัดเจนในด้านบทบาทหน้าที่ รวมทั้งการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือชุมชนขาดความเป็นเอกภาพและขาดการบูรณาการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ ดังนั้น จึงควรกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดที่อยู่อาศัยให้มีความชัดเจน นำหลักการมีส่วนร่วมและการบูรณาการทำงานมาขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพของผู้ยากไร้ให้ดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าคงไว้ซึ่งสุขภาพและความ เป็นอยู่ที่ดีให้นานที่สุด

#### 4. ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในมติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่รวมถึงผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยหรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยเพราะเหตุถูกทอดทิ้ง ตกอยู่ในภาวะยากไร้หรือเพราะเหตุอื่น

#### 5. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลประเภทเอกสารในประเด็นแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) สิทธิในที่อยู่อาศัย (Right to Housing) สิทธิของผู้สูงอายุ แผนยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนการดำเนินงาน รายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลประเภทตำรา งานวิจัย บทความ เอกสารทางวิชาการ และกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัยที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ บทความวิจัยนี้มิได้นำเสนอผลการวิจัยที่ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารต่างประเทศ และผลการวิจัยที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การร่วมออกแบบ (Co-design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) โดยผลการวิจัยในส่วนดังกล่าวจะได้นำเสนอในบทความต่อไป

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ข้อมูลสภาพปัญหาหรือข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ
- 2) ได้ข้อมูลบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย
- 3) ได้ข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นผู้มีรายได้น้อยในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 7. ทบทวนวรรณกรรม

### 7.1 แนวคิดการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

การจัดที่อยู่อาศัยที่มั่นคงให้แก่ประชาชนเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่ต้องจัดให้แก่ประชาชนในรัฐของตน เนื่องจากสิทธิในที่อยู่อาศัย (Right to Housing) เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เพราะเป็นปัจจัยที่ใช้ในการดำรงชีพและมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 กล่าวว่า ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ข้อ 11 กล่าวว่า รัฐจะประกันสิทธิในอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 ได้กำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างสรรค์สุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า การมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมและมั่นคงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดเป็นหลักประกันให้กับประชาชนทุกคน

นอกจากนี้ การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนถือเป็นหลักประกันสิทธิสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาในมิติด้านอื่น สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ที่มุ่งเน้นให้ประชากรมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การยุติความยากจนทุกรูปแบบและในทุกพื้นที่ (เป้าหมายที่ 1)<sup>12</sup> โดยต้องสามารถเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเมืองกับการสร้างงาน การสร้างโอกาสในการดำรงชีวิต และการปรับปรุงคุณภาพชีวิต ตามแนวคิดวาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (New Urban Agenda หรือ NUA)<sup>13</sup> และในกรณีของผู้สูงอายุจะต้องจัดให้มีที่อยู่อาศัยในลักษณะเหมาะสมทั้งทางร่างกาย

<sup>12</sup> มูลนิธิเพื่อการพัฒนา นโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ, *ตัวชี้วัดและแดชบอร์ด*, สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.sdgport-th.org/indicators-dashboard/#1628572180860-04b99675-4efd>

<sup>13</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (New Urban Agenda)*, สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://ebooks.m-society.go.th/ebooks/detail/395>

จิตใจ และสังคมที่สมบูรณ์ให้แก่ผู้สูงอายุ ตามแนวคิดเมืองสุขภาวะ (Healthy City)<sup>14</sup> และเป็นมิตรกับคนทุกวัย (Age-friendly City) ซึ่งจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ โดยการสร้างสภาพแวดล้อม การอยู่อาศัยที่ไปชดเชยหรือช่วยสร้างสมดุลจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทางกายภาพที่เกิดขึ้นในภาวะ สูงวัย<sup>15</sup> เพื่อลดการพึ่งพิงการดูแลหรือบริการจากสถานบริการ รวมถึงลดปัญหาอันเกิดจากการย้ายที่อยู่ไปมา และความกลัวที่จะต้องย้ายที่อยู่ใหม่ในหมู่ผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความรู้สึกสะดวกสบาย มีบริการสุขภาพ และสามารถอยู่ในชุมชนเดิมของตนได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามแนวคิดการสูงวัยในที่ เดิม (Ageing in Place)<sup>16</sup> อันจะทำให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตอย่างมีคุณค่าและมีความสุขในบั้นปลายของชีวิต สำหรับแนวทางการจัดการที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทยนั้น มูลนิธิสถาบันการวิจัยและ พัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ได้จัดเวทีเสวนาเรื่อง นโยบายและการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ในประเทศไทย โดยในเวทีเสวนาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>17</sup>

- (1) การผลักดันให้ “การสูงวัยในที่เดิม” เป็นแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (2) สนับสนุนการสร้างระบบฐานข้อมูลในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเพื่อตรวจสอบและติดตาม การเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ
- (3) มุ่งเป้าการปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเดิมสำหรับครัวเรือนผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเป็นหลัก และ จัดลำดับความสำคัญต่อไปตามรูปแบบการอยู่อาศัย และจึงขยายขอบเขตไปยังครัวเรือนผู้สูงอายุที่มีรายได้สูงขึ้น
- (4) พัฒนาคู่มือการอยู่อาศัยใหม่สำหรับผู้สูงอายุเน้นการอยู่อาศัยร่วมกันหลายรุ่นวัยหรือระหว่างวัย มากกว่าการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยที่มุ่งเน้นการนำผู้สูงอายุมาอาศัยร่วมกัน
- (5) จัดบริการสถานบริการผู้สูงอายุไว้ในฐานะเป็นการอยู่อาศัยที่เป็นทางเลือกสุดท้ายเพื่อรองรับ ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะที่มีรายได้น้อยและไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ทั้งนี้ควรตั้งไม่ห่างไกลจากพื้นที่ที่อยู่อาศัย ชุมชนหรือท้องถิ่นเดิมของผู้สูงอายุ
- (6) ลงทุนสร้างสถานบริการผู้สูงอายุด้วยวิธีการสร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อส่งเสริม การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ทั้งในขั้นตอนการลงทุนก่อสร้างและการบริหารจัดการโดยมีภาครัฐเป็น ผู้กำกับและควบคุมหรืออาจส่งเสริมการสร้างร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน
- (7) กำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีคัดกรองผู้สูงอายุที่ชัดเจนสำหรับการรับเข้าหรือส่งต่อผู้สูงอายุจาก บ้านหรือสถานพยาบาลเพื่อเข้าสู่สถานบริการผู้สูงอายุ และรัฐควรเป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลมาตรฐานของ ที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันสำหรับผู้สูงอายุทั้งหมด

<sup>14</sup> สิรินทร์ยา พูลเกิด และณปภัช สัจจนกุล, *ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในสังคมไทย: แนวคิด พัฒนาการ และมุมมองเชิง นโยบาย*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2563), น. 4.

<sup>15</sup> สิรินทร์ยา พูลเกิด และณปภัช สัจจนกุล, *เรื่องเดียวกัน*, น. 16.

<sup>16</sup> สิรินทร์ยา พูลเกิด และณปภัช สัจจนกุล, *เรื่องเดียวกัน*, น. 18.

<sup>17</sup> มูลนิธิสถาบันการวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, *เวทีเสวนา “นโยบายและการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย”* สืบค้น วันที่ 15 กรกฎาคม 2567, จาก [https://thaitgri.org/?page\\_id=35858](https://thaitgri.org/?page_id=35858)



(8) ผลักดันให้เกิดกฎหมายในการกำหนดและควบคุมการดำเนินงานของสถานบริการสถานดูแลและสถานประกอบการเพื่อสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะการอยู่แล้วและจะมีการจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคตให้มีคุณภาพ ราคามาตรฐาน และสภาวะที่เหมาะสม

จากข้อเสนอแนะทางวิชาการดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในที่ดินรัฐ ควรมุ่งเน้นหลักการ “สูงวัยในที่เดิม” โดยจำแนก “ประเภทของผู้สูงอายุและลักษณะของความเดือดร้อนในด้านที่อยู่อาศัย” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง “บูรณาการทำงานร่วมกัน” ระหว่างหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในมิติด้านอำนาจหน้าที่และบทบาทการทำงาน รวมทั้ง “สร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” ในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถนำไปเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาได้ต่อไป

## 7.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคมภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล<sup>18</sup>

### 7.2.1 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยแบ่งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และ 2) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ<sup>19</sup>

1) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2) เทศบาล และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่เหมือนรูปแบบทั่วไป จะมีรูปแบบเฉพาะ และมักเกิดขึ้นในเมืองใหญ่ ซึ่งปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

### 7.2.2 กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัย

เมื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

<sup>18</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, รายงานผลการศึกษา เรื่อง การกล่าวหา การข่มขู่ความผิด ข้อทักท้วงและพฤติกรรมกรรมการทำความผิด, สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2567, จาก [https://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176\\_5794.pdf](https://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf)

<sup>19</sup> สถาบันพระปกเกล้า, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.kpi-corner.com/content/8073/local0001>

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งเทศบาลเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล<sup>20</sup> เทศบาลเมือง<sup>21</sup> และเทศบาลนคร<sup>22</sup> โดยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลได้กำหนดไว้ตามมาตรา 50 และมาตรา 51 ส่วนเทศบาลเมืองได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 53 และมาตรา 54 ในกรณีของเทศบาลนครได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 57 ทวิ และมาตรา 57 ตริ ซึ่งอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร ตามมาตรา 56 (5) โดยกำหนดให้มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และมาตรา 56 (7) กำหนดให้มีหน้าที่วางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม หากเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดที่อยู่อาศัยหรือผังเมืองแต่อย่างใด

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลไว้ตามมาตรา 23 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 67 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยไว้อย่างชัดเจน หากมีเพียงการกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามมาตรา 68 (7) ไว้เท่านั้น

3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ตามมาตรา 45 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 89 ซึ่งอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ตาม มาตรา 89 (5) โดยกำหนดให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมือง และมาตรา 89 (12) กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 62 ซึ่งอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ตาม มาตรา 62 (4) โดยกำหนดให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง และมาตรา 62 (5) กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

6) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านผู้สูงอายุหลายประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในปี พ.ศ. 2545 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดสวัสดิการเบี้ยผู้สูงอายุให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินงาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการถ่ายโอนภารกิจงานสถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 13 แห่ง และศูนย์บริการผู้สูงอายุ จำนวน 2 แห่ง ให้แก่กรุงเทพมหานครและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ.) รับไปดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2548 องค์กรปกครอง

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 9

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 10

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 11

ส่วนท้องถิ่นได้กำหนดมาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ 6 ประการ ได้แก่ 1) มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล 2) มาตรฐานด้านรายได้ 3) มาตรฐานด้านที่พักอาศัย 4) มาตรฐานด้านนันทนาการ 5) มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง 6) มาตรฐานการสร้างบริการทางสังคม และเครือข่ายการเกื้อหนุน ซึ่งได้แบ่งตัวชี้วัดเป็น 2 ระดับ คือ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (Primary Indicators) เป็นภารกิจที่ต้องทำเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ และเป็นตัวชี้วัดการพัฒนา (Performance Indicators) เป็นภารกิจเลือกทำได้ตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อพัฒนาระดับการให้บริการหรือสวัสดิการที่สูงขึ้น ซึ่งมาตรฐานงานดังกล่าวถือเป็นโอกาสในการพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในการร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง<sup>23</sup>

7) กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของกรมกิจการผู้สูงอายุ โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริการในพื้นที่<sup>24</sup> ตามระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562<sup>25</sup> มีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งการ “ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย” หมายความว่า การเพิ่มเติม ปรับปรุง ซ่อมแซม เปลี่ยนแปลง หรือตัดแปลงที่อยู่อาศัยบางส่วนหรือทั้งหมด โดยอาศัยการออกแบบ การซ่อมแซม การก่อสร้าง การใช้เทคโนโลยี หรือวิธีการอื่นใด เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตในที่อยู่อาศัยนั้นได้โดยสะดวก เหมาะสม ปลอดภัย และมีสุขอนามัยที่ดี<sup>26</sup> โดยผู้สูงอายุ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดที่ประสงค์ขอรับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยตามข้อ 5 เจ้าของสถานที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอรับการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรตามข้อ 6 สามารถยื่นคำขอต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุบ้านบางแค หรือสำนักงานเขตตามภูมิลำเนา กรณีอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานบริการในพื้นที่ ทั้งนี้ ผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว ต้องมีฐานะยากจน หรือรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ และที่อยู่อาศัยไม่มั่นคง ไม่เหมาะสม หรือไม่ปลอดภัยกับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ กรณีที่อยู่อาศัยและที่ดินเป็นที่ตั้งของที่อยู่อาศัยไม่ได้เป็นของผู้สูงอายุหรือทายาทต้องอาศัยอยู่จริงไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และได้รับความยินยอมจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ให้ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย<sup>27</sup>

<sup>23</sup> สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี พ.ศ. 2551, สืบค้น วันที่ 15 กรกฎาคม 2567 จาก <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=12971>

<sup>24</sup> ระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562, ข้อ 3

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 32

<sup>26</sup> ระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562, ข้อ 3

<sup>27</sup> ระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562, ข้อ 5

จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ในด้านการจัดที่อยู่อาศัยนั้นได้ให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในการสนับสนุนงบประมาณในการสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยอาจมีปัญหาหรือข้อจำกัดบางประการ รวมทั้งปัญหาความทับซ้อนกันของอำนาจและความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่ ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนถัดไป

### 7.3 บทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย

#### 7.3.1 บทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัย

##### 1) โครงการ “บ้านมั่นคง” เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

โครงการ “บ้านมั่นคง” เป็นต้นแบบแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่มุ่งเน้น “การทำงานแบบบูรณาการ” โดยเป็นการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่อาศัยหลัก “การมีส่วนร่วม” ขององค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการดำเนินงาน ผ่านการสนับสนุนชุมชนและขบวนองค์กรชุมชนด้วยโครงการต่าง ๆ เช่น บ้านมั่นคงเมืองและชนบท (มีที่อยู่อาศัยที่ไม่มั่นคง อยู่ในที่ดินเช่าหรือบุกรุก) โครงการบ้านพอเพียงชนบท (ซ่อมสร้างบ้านครัวเรือนที่ยากจนด้อยโอกาส) โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองลาดพร้าว คลองเปรมประชากร กรุงเทพมหานคร การพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนชายฝั่งทะเลอันดามัน กลุ่มคนไร้บ้านในกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ขอนแก่น และเชียงใหม่ เป็นต้น

ทั้งนี้ พื้นที่ดินแบบความสำเร็จที่นำมาเป็นตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดี คือ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองลาดพร้าว คลองเปรมประชากร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ปัญหาการรुक้าของชุมชนริมคลองและพัฒนาที่อยู่อาศัย สิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชน และการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน ประชาสังคม และองค์กรท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งโครงการดังกล่าวอาศัยหลักการสำคัญในการจัดการร่วมกันของชุมชน เป็นระบบจัดการร่วมในรูปแบบของสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่ใกล้เคียงกัน มีการขยับบ้านเรือน แบ่งปันการใช้ที่ดินที่รुक้าคลองขึ้นมามีจัดระเบียบร่วมกัน โดยมีรูปแบบที่หลากหลาย<sup>28</sup> ดังนี้

1) การก่อสร้างหรือปรับปรุงในที่ดินเดิม มีการเช่าที่ดินร่วมกัน จัดระเบียบการอยู่อาศัยเพื่อรองรับครัวเรือนที่รुक้าคลอง

2) การสร้างชุมชนในที่ดินใหม่ ที่ชุมชนจะจัดการที่อยู่อาศัยร่วมกัน ในลักษณะการซื้อหรือเช่าที่ดิน และปลูกสร้างที่พักอาศัยร่วมกันในกรณีที่ไม่สามารถปรับปรุงที่ดินเดิมได้

3) การเช่าซื้ออาคารในโครงการที่มีอยู่แล้ว เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร หรือโครงการที่พักอาศัยของหน่วยงานอื่น ๆ

<sup>28</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), *โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยริมคลอง*, สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2019/05/book-27072560.pdf>

การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นต้นแบบที่ดีของการบูรณาการทำงานร่วมกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชน ซึ่งประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร โดยสำนักการระบายน้ำและสำนักงานเขตพื้นที่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองทัพบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมธนารักษ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และหน่วยงานด้านสาธารณสุข (การไฟฟ้า การประปา) กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมธนารักษ์ สหกรณ์ชุมชน โดยทำงานร่วมกันภายใต้แผนปฏิบัติการร่วมกัน (Action Plan)<sup>29</sup>

## 2) แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

แนวทางนี้เป็นต้นแบบของการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยในที่ดินรัฐที่มุ่งเน้น “การจำแนกประเภทของผู้อยู่อาศัยในที่ดิน” เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่าและอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และกรณีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินได้ประกาศแนวเขตทับซ้อนกันหลายหน่วยงาน เช่น บางพื้นที่เป็นทั้งป่าไม้และที่สงวนหวงห้ามของราชการทหาร บางแห่งเป็นทั้งป่าไม้และที่ราชพัสดุ บางแห่งเป็นทั้งพื้นที่ป่าไม้และที่สาธารณประโยชน์ โดยในปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน และกรมธนารักษ์ ตรวจสอบราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่และดำเนินการจำแนกแยกแยะแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจน ซึ่งภายหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมป่าไม้ได้ดำเนินการตรวจสอบเพื่อคุ้มครองการทำประโยชน์ในพื้นที่ และได้จำแนกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ตามชั้นลุ่มน้ำ<sup>30</sup> ดังนี้

**กลุ่มที่ 1** ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 และ 2 เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ควรจ่ายค่าชดเชย หรือเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ต้นน้ำ ทั้งนี้ กรณีรอการเคลื่อนย้ายให้ควบคุมพื้นที่อย่างเข้มงวดโดยจัดให้อยู่อาศัยในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ระดับ 1

**กลุ่มที่ 2** ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 3, 4 และ 5 อนุญาตให้อยู่อาศัยทำประโยชน์ในลักษณะเป็นกลุ่มชุมชนโดยจัดอยู่ในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ระดับ 2

สำหรับการแก้ไขปัญหาราษฎรที่บุกรุกในพื้นที่ป่าไม้เพื่ออยู่อาศัยทำกินหลังมติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าเป็นผู้บุกรุกรายใหม่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยเด็ดขาด (ทวงคืน จับกุม) และให้กรมป่าไม้ นำพื้นที่เหล่านี้มาฟื้นฟูสภาพป่าโดยเร็ว กรณีมีพืชผล หากเป็นพืชเก็บเกี่ยวได้ในรอบฤดูกาล ให้อาศัยอยู่ได้จนเสร็จสิ้นฤดูกาลเก็บเกี่ยว หากเป็นพืชยืนต้น เช่น ยางพารา และไม้ผลชนิดอื่น ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดภายใต้กฎหมายและระเบียบ หากฝ่าฝืนให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อย่างไม่กั๊ก การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกรายใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์สิทธิ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ กรณีใด ๆ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตาม

<sup>29</sup> สำนักพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), คู่มือการบริหารโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ปี 2565, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2564), น. 6.

<sup>30</sup> สิริลักษณ์ จันทร์แจ่มศรี และ ภิชากรณ์ วงศ์ทองดีแก้ว, แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ, สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.onlb.go.th/about/featured-articles/5147-a5147>

กระบวนการยุติธรรมให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด<sup>31</sup> อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกของราษฎรในพื้นที่ได้ เนื่องจากยังมีราษฎรรายใหม่เข้าไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลง ดังนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้เสนอเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าไม้อย่างผิดกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 เห็นชอบหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนดในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นหลักการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐทุกประเภท รวมถึงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วย<sup>32</sup>

### 3) โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาระบบรางรถไฟ

โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาระบบรางรถไฟ ถือเป็นต้นแบบของแนวทางที่เน้นกระบวนการ “สร้างการรับรู้” ให้แก่ชุมชนถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนา รวมทั้ง “กระบวนการมีส่วนร่วม” จากชุมชน ซึ่งก่อนเริ่มดำเนินโครงการได้มีการสร้างความรับรู้และเข้าใจต่อประชาชนในการดำเนินโครงการ การปรับปรุง ก่อสร้างบ้านในที่ดินเดิม (กรณีอาศัยในที่ดินเดิมได้) ในกรณีที่ไม่สามารถอยู่อาศัยในที่ดินเดิมได้ จะต้องขอเช่าที่ดินใหม่จากการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อก่อสร้างบ้าน หรือจัดหาที่ดินของรัฐ เอกชน หรือจัดซื้อ-เช่าโครงการที่มีอยู่แล้ว เช่น โครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ในขณะที่ชาวชุมชนที่เดือดร้อนจะต้องรวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหา เช่น จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินงาน จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเป็นทุนจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถาน เพื่อจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามแนวทางบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดทำสัญญาซื้อหรือเช่าที่ดิน ออกแบบวางผังบ้าน-ผังชุมชน และบริหารโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย ส่วนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จะสนับสนุนการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรี โดยจะอุดหนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัย เช่น ช่วยเหลือการก่อสร้างที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคส่วนกลาง เป็นต้น<sup>33</sup>

<sup>31</sup> คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 สั่ง ณ วันที่ 17 มิถุนายน 2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

<sup>32</sup> สิริลักษณ์ จันท์แจ่มศรี และ ภิชชาภรณ์ วงศ์ทองดีปีแก้ว, เรื่องเดิม.

<sup>33</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) , *รวมพลังชุมชนริมรางอีสาน ระดมแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการรถไฟความเร็วสูง*, สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://web.codi.or.th/20230510-45391/>

จากตัวอย่างบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่ตกอยู่ในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยแก่กลุ่มคนดังกล่าวจะต้องเริ่มจาก “การจำแนกประเภท” ของกลุ่มผู้บุกรุกหรือผู้อาศัยในที่ดินของรัฐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เช่น การอยู่ก่อนกฎหมายประกาศใช้ การสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบนิเวศ หรือความจำเป็นต่อการพัฒนาเมือง เป็นต้น หลังจากนั้นจะต้อง “สร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อประชาชน” ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ การเปิดโอกาสให้ประชาชน “มีส่วนร่วมในการออกแบบ” แนวทางการแก้ไขปัญหา การดูแลรักษาพื้นที่ การร่วมดำเนินโครงการ ตลอดจนการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชาวชุมชน “สร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” ในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ เพื่อให้เกิดแรงหนุนในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

### 7.3.2 บทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ

#### 1) ศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex)

การจัดสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) บนที่ดินราชพัสดุ เป็นต้นแบบแนวทางที่มุ่งเน้น “การแก้ไขปัญหาบนฐานความรู้” จากสถาบันการศึกษา ผ่านการ “การลงทุนของภาครัฐ” ในลักษณะของรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกรมธนารักษ์ร่วมกับคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาริบัติ เพื่อส่งเสริมการสร้างที่พักอาศัยที่มีความเหมาะสมและมีสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นการเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุภายใต้หลักพระราชรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบเชื่อมโยงกัน คือศูนย์เรียนรู้และพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุแบบครบวงจรและบริบาลผู้ป่วยระยะท้าย (Ramathibodi Elderly Care and Hospice หรือ ECH) เพื่อเป็นศูนย์เรียนรู้ วิจัย พัฒนานวัตกรรม และแหล่งฝึกอบรม (Research and Training Center) แก่แพทย์พยาบาล บุคลากรทางการแพทย์ และประชาชนทั่วไป รวมถึงให้บริการด้านสุขภาพแก่ผู้สูงวัยด้วยเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ทันสมัยและได้มาตรฐานสากล ครอบคลุมทั้งคลินิกผู้ป่วยนอก (Outpatient Clinic) งานบริบาลผู้ป่วยระยะฟื้นฟูและกายภาพบำบัด (Intermediate Care and Rehabilitation) งานบริบาลผู้ป่วยแบบประคับประคองและผู้ป่วยระยะสุดท้าย (Palliative Care and Hospice) และอื่น ๆ โดยโครงการที่พักอาศัยผู้สูงอายุรามาริบัติ-ธนารักษ์ (Senior Housing) เป็นที่พักอาศัยในรูปแบบคอนโดมิเนียมที่ทันสมัย มีสิ่งอำนวยความสะดวกและมีสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นมิตรกับผู้สูงวัยที่มีสุขภาพแข็งแรงและพึ่งพาตนเองได้ดี (Active Aging) และใกล้กับสถานบริการด้านสุขภาพทั้งศูนย์ ECH และสถาบันการแพทย์จักรีนฤเบดินทร์ โครงการนี้เป็นการเช่าสิทธิการพักอาศัยระยะยาว 30 ปี บริหารงานโดยบริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ (ธพส) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมดของทุนจดทะเบียน<sup>34</sup>

#### 2) การปรับปรุงที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุรูปแบบประชารัฐ

การปรับปรุงที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุรูปแบบประชารัฐเป็นต้นแบบ “การบูรณาการทำงานร่วมกับภาคเอกชน” โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ปรับปรุงซ่อมแซมที่

<sup>34</sup> บริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.), ที่มาโครงการศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex), สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.dadasset.com/>

อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ รวมถึงปรับสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุรูปแบบประชารัฐ โดยได้มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) หรือ SCG ในรูปแบบของ “นโยบายที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคม” เพื่อช่วยซ่อมแซมบ้านของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเป็นหลัก ขณะเดียวกัน กรมกิจการผู้สูงอายุได้ดำเนินโครงการสร้างชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ด้วยการปรับสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในที่สาธารณะ หรือสถานที่ที่ผู้สูงอายุทำกิจกรรมร่วมกัน หรือใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีความเหมาะสมปลอดภัยต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ

ส่วนการสร้างที่อยู่อาศัยเชิงสถาบันนั้น ภาครัฐมีการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก ผ่านการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 12 แห่ง ให้บริการใน 4 ลักษณะ คือ ศูนย์บริการผู้สูงอายุกลางวัน ศูนย์บริการเลี้ยงดูผู้สูงอายุแบบเข้าไปเย็นกลับบ้านพักฉุกเฉินบริการที่พักชั่วคราวไม่เกิน 15 วัน และบ้านพักผู้สูงอายุ 3 ประเภท คือสามัญ หอพัก และปลูกบ้านอยู่เอง ขณะเดียวกันยังมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลผู้สูงอายุไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 13 แห่ง และศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุอีก 2 แห่งที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>35</sup>

จากตัวอย่างบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการ “บูรณาการทำงานร่วมกัน” ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา รวมทั้งการ “สร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” ในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ ซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถนำไปเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน

### 7.3.3 แนวทางในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่บุกรุกที่ดินรัฐในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่บุกรุกที่ดินรัฐของกรุงเทพมหานคร ถือเป็นต้นแบบการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชน โดยมีการรวบรวมข้อมูล ทบทวน วิเคราะห์และสังเคราะห์ ตลอดจนการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และแผนปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำในด้านการอยู่อาศัย ตลอดจนส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองและชุมชนที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนสำหรับประชาชนทุกคน ซึ่งแผนดังกล่าวมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ คือ การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในที่ดินรัฐบนชุมชนเดิมและการพัฒนาพื้นที่ใหม่ รวมทั้งเสนอให้มีการสำรวจ บันทึกลงทะเบียนข้อบังคับป้องกันรักษาแปลงที่ดินสาธารณะในการดูแลของกรุงเทพมหานคร<sup>36</sup> นอกจากนี้ เครือข่ายสลัม 4 ภาค จากทั่วประเทศ และภาคีเครือข่าย ได้ยื่นข้อเสนอต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีแนวคิดว่าจะนำร่องนโยบายแนวทางการแก้ไข

<sup>35</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, *เปิดรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2562 ตอนที่ 6 : เน้นอยู่อาศัยในที่เดิม – เร่งสร้างที่พักต้นแบบ*, สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://thaitgri.org/?p=39501>

<sup>36</sup> สำนักงานการพัฒนาชุมชน สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร, *แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานครและแผนปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัย*, สืบค้นวันที่ 17 กรกฎาคม 2567, จาก [https://webportal.bangkok.go.th/public/user\\_files\\_editor/103/SorSorchor/plan.pdf](https://webportal.bangkok.go.th/public/user_files_editor/103/SorSorchor/plan.pdf)



ปัญหาต่าง ๆ ได้ที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวง ก็จะเป็นโมเดลสำคัญกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับเขตเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ต่อไป โดยภาคีเครือข่ายได้เสนอให้กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานในการขอใช้ที่ดินสาธารณะ และที่ดินของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้ชุมชนจัดสร้างที่อยู่อาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยจัดทำข้อมูลชุมชนในโครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่ กรุงเทพมหานครร่วมกัน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน , กรุงเทพมหานคร, องค์กรชุมชน) และมีโครงการบ้านมั่นคง ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนรวมทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามาสนับสนุน ทั้งนี้ ควรกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อให้ชุมชนสามารถปรับปรุงสร้าง ความมั่นคงการอยู่อาศัยในที่เดิมได้ และอาจมีการกำหนดนโยบายการเก็บภาษีแบบรายแปลงย่อยตามการอยู่อาศัยจริง หรือตามทะเบียนบ้านของผู้อยู่อาศัยในโครงการ<sup>37</sup> โดยพื้นที่ต้นแบบความสำเร็จในด้านการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เช่น พื้นที่ “ยานนาวาโมเดล” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกรมธนารักษ์ กรุงเทพมหานคร และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ร่วมกันหนุนเสริมชุมชนในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเพื่อสร้างบ้านมั่นคง

## 8. ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทเรียนหรือแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดที่อยู่อาศัยของหน่วยงานต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย สามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

### 8.1 ปัญหาหรือข้อจำกัดในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย

#### 8.1.1 อำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

##### 1) การสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่าย

ในประเด็นการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่ายนั้น องค์กรส่วนท้องถิ่นอาจติดขัดปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (5) ได้กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และมาตรา 56 (7) กำหนดให้มีหน้าที่วางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง แต่หากเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดที่อยู่อาศัยหรือผังเมืองแต่อย่างใด อีกทั้งมีกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ริเริ่มในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยโดยการจัดหาที่ดินและดำเนินการก่อสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่มีปัญหาทางด้านกฎหมายในประเด็นการโอนกรรมสิทธิ์ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (5) จะให้อำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่ก็ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการ

<sup>37</sup> The ACTIVE Thai PBS, “ซัชชาติ” เดินหน้าแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยคนจนเมือง, สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2567 <https://theactive.net/news/housing-20231002/>

ค้าขายได้ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินและการสร้างบ้านขายไม่ใช่การบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้ ทั้งยังอาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่ายให้แก่ประชาชนได้

อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบเคียงแนวการตีความการจัดทำบริการสาธารณะประเภทอื่น เช่น การจัดทำให้มีท่าเทียบเรือ ตามมาตรา 51 (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 51 กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม และ (9) เทศพาณิชย์ มาตรา 60 วรรคหนึ่งกำหนดว่า เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความเห็นว่า คำว่าพาณิชย์หรือการพาณิชย์ หมายถึง การค้าขาย หรือการลงทุนเพื่อแสวงหากำไร และมาตรา 66 (4) กำหนดให้เทศบาลอาจมีรายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ ดังนั้น เทศบาลตำบลจึงอาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำให้มีท่าเทียบเรือเพื่อบริการสาธารณะแก่ประชาชนในลักษณะเทศพาณิชย์ (การค้า การลงทุน เพื่อแสวงหากำไรหรือรายได้) โดยตราเป็นเทศบัญญัติเพื่อดำเนินการเทศพาณิชย์ในการจัดทำให้มีท่าเทียบเรือไว้บริการประชาชนเพื่อแสวงหากำไรหรือรายได้ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ การตราเทศบัญญัติดังกล่าวต้องกระทำให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>38</sup>

นอกจากนี้ ในด้านการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 55/2556 เรื่อง การจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่าการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่อันกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น กรณีเทศบาลเมือง มาตรา 53 (4) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลเมืองต้องจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้และอาจดำเนินการให้มีและบำรุงโรงพยาบาลในเขตเทศบาลเมืองได้ และกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 (8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหาร

<sup>38</sup> กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, บันทึกข้อความ ที่ มท 0804.3/9721 เรื่อง การขอความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ เรื่อง การบริหารจัดการท่าเรือเวียงเชียงแสน พ.ศ. .... ของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2563

ส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้กิจการในการจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาลเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ<sup>39</sup>

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหรือจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว การจัดให้ได้มาซึ่งสถานที่และอาคารของโรงพยาบาลย่อมกระทำได้เพราะอาคารและสถานที่เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ้างบุคคลอื่นมาบริหารจัดการหรือดำเนินการกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำหรือไม่นั้น เห็นว่า ในการจัดจ้างบุคคลอื่นมาบริหารจัดการหรือดำเนินการกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำนั้นอาจแยกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ ถ้ากิจการนั้นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเพื่อให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่สามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวกหรือเป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น การดูแลรักษาอาคารที่ทำการ การรักษาความปลอดภัยของที่ทำการ หรือการทำความสะอาดสถานที่ทำงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจ้างเหมาเอกชนหรือบุคคลใดให้มาดำเนินการให้ได้ ตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยวางหลักเกณฑ์ไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 1452 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2541 แต่ในกรณีที่กิจการใดเป็นกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการประชาชน ย่อมเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจะมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการนั้นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้<sup>40</sup>

จากบันทึกข้อหารือดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถแสวงหากำไรอันมีลักษณะเป็นการค้าขายแข่งกับเอกชนได้ และสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเพื่อให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่สามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวกหรือเป็นระเบียบเรียบร้อย ส่วนการจะมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ ซึ่งแนวการตีความดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 ที่มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

<sup>39</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 55/2556 เรื่อง การจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>40</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเดียวกัน.

ดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ และประการสำคัญต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การเงิน และการคลัง โดยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

ทั้งนี้ เมื่อการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุ เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องดำเนินการ หากมีการตีความจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ “จัดที่อยู่อาศัย” อาจส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน

## 2) การปรับปรุงที่อยู่อาศัย

ส่วนในด้านการปรับปรุงที่อยู่อาศัย ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุน การดำเนินงานของราชการส่วนกลาง เช่น การสนับสนุนการดำเนินงานของกรมกิจการผู้สูงอายุที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริการในพื้นที่ตามระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุและการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562 โดยมีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งการ “ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย” หมายความว่า การเพิ่มเติม ปรับปรุง ซ่อมแซม เปลี่ยนแปลง หรือตัดแปลงที่อยู่อาศัยบางส่วนหรือทั้งหมด โดยอาศัยการออกแบบ การซ่อมแซม การก่อสร้าง การใช้เทคโนโลยี หรือวิธีการอื่นใด เพื่อให้ผู้สูงอายุ ดำรงชีวิตในที่อยู่อาศัยนั้นได้โดยสะดวก เหมาะสม ปลอดภัย และมีสุขอนามัยที่ดี โดยผู้สูงอายุ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดที่ประสงค์ขอรับการปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยตามข้อ 5 หรือผู้สูงอายุ บุคคลที่เกี่ยวข้อง เจ้าของสถานที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์ขอรับการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรตามข้อ 6 สามารถยื่นคำขอต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุบ้านบางแค หรือสำนักงานเขตตามภูมิลำเนา กรณีอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานบริการในพื้นที่

อย่างไรก็ดี มีผู้สูงอายุบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการดังกล่าวจากภาครัฐได้ เช่น ผู้สูงอายุที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ เนื่องจากหลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณในกรณีที่อยู่อาศัยไม่ได้เป็นของผู้สูงอายุหรือทายาท ในกรณีเช่นนี้ บุคคลนั้นต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นจริงไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และได้รับความยินยอมจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ให้ปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ซึ่งในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของพื้นที่ เช่น กรมธนารักษ์ การรถไฟ อาจเกิดความยากลำบากในการตัดสินใจแสดงเจตนาให้ความยินยอม เนื่องจากเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของมิติความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายเพราะบุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานะของการเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ทำให้กลุ่มผู้สูงอายุดังกล่าวไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยจากภาครัฐได้ ทำให้คนเหล่านี้ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการดำเนินชีวิต ซึ่งกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องรับรองและคุ้มครองให้กับประชาชน

### 8.1.2 การบังคับใช้กฎหมายในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้มีรายได้น้อยในที่ดินของรัฐ

นอกจากปัญหาอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ยังพบปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ได้กำหนดให้ผู้จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ โดยหากผู้ใดก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 42 เพื่อรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตออกได้ทั้งหมด

อย่างไรก็ดี การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาบางประการ เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยเพิกเฉยมิได้ตรวจสอบการก่อสร้างจนเป็นเหตุให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐและก่อสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต หรือในบางกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองรื้อถอนอาคาร แต่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองกลับเพิกเฉย เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถใช้มาตรการทางปกครองตามมาตรา 43 (1) เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวถูกจำกัดการใช้เท่าที่จำเป็น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 99/2555 ซึ่งได้วินิจฉัยโดยสรุปความได้ว่า “การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ต่างมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองทั้งสิ้น การวินิจฉัยและตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งมากกว่าการที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) ดังนั้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะใช้หรือศาลปกครองจะกำหนดคำสั่งบังคับตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) ได้ ต่อเมื่อปรากฏชัดตั้งแต่เบื้องต้นว่า มาตรการตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) ไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้บุคคลรื้อถอนอาคารโดยแน่แท้เท่านั้น เมื่อยังไม่ปรากฏพฤติการณ์ใด ๆ ที่บ่งชี้ให้เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) ไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งที่ให้รื้อถอนอาคารได้โดยแน่แท้ ศาลปกครองจึงไม่ชอบที่จะกำหนดคำสั่งบังคับโดยสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีได้” ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการทางปกครองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) ไม่อาจบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติทำให้ประชาชนไม่เกรงกลัวต่อการกระทำที่ผิดกฎหมายเพราะหากเป็นการรื้อถอนตามมาตรา 43 (2) ย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะรัฐต้องใช้งบประมาณในการรื้อถอน แม้ความในตอนท้ายของมาตราดังกล่าวจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน แต่เมื่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุ มักไม่มีเงินที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทำให้ในทางปฏิบัติรัฐต้องเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด อีกทั้งความยากลำบากในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวมักเป็นคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่

ในเขตเมือง ไร่ที่อยู่หรือแหล่งทำมาหากินที่มั่นคง ทั้งนี้ หากมีการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นมาตรการตาม มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) อย่างจริงจัง ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งความมั่นคงในที่อยู่ อาศัยซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ส่งผลต่อการดำเนินชีวิต คุณภาพชีวิตของประชาชนและปัญหาอื่น ตามมาอีกมากมาย ทำให้การบุกรุกเข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีลักษณะเป็นปรากฏการณ์ “ดื้อแพ่ง” ที่ยาก ต่อการแก้ไขและมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยที่ประชาชนมิได้มีเจตนาที่จะเป็นผู้ละเมิดกฎหมาย แต่เพียงเพราะ ต้องการที่อยู่อาศัยและแหล่งทำมาหากินเพื่อดำเนินชีวิตตามปกติเช่นมนุษย์ทั่วไป

นอกจากนี้ ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมิได้สร้าง ความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนได้ทราบถึงข้อดี ข้อเสีย หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ขาดกระบวนการ มีส่วนร่วมในการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งขาดแนวทางการแก้ไขปัญหาคัดเจนในด้านที่อยู่ อาศัยหรือที่ทำกินของประชาชน และขาดการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อหน่วยงานภาครัฐในลักษณะ ของ การกลั่นแกล้งรังแกประชาชน

## 9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่บุกรุกที่ดินของรัฐ ถือเป็นบริการสาธารณะประการหนึ่ง เนื่องจากสิทธิในที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องคุ้มครองเพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิต ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงควรมี อำนาจหน้าที่ในการกิจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารจังหวัด กลับไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านดังกล่าวที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ในการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิในที่อยู่ อาศัยของประชาชนยังเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองได้อย่างจริงจัง อีกทั้งในการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดการสร้างความรับรู้ให้กับประชาชนถึงผลกระทบที่ เกิดขึ้นจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายหรือกระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบหรือเสนอแนะแนวทาง ในการแก้ไขปัญหา ขาดการบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือ ชุมชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน สร้างภาพลักษณ์ที่ ไม่ดีต่อหน่วยงานภาครัฐและเกิดเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยากต่อการแก้ไข

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสบปัญหาด้านการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยควรเป็นผู้นำหลักในการดำเนินการแก้ไข ปัญหา เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดและรับรู้ปัญหาทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ และควรศึกษา แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยบนฐานองค์ความรู้ทางวิชาการ จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย และแผนปฏิบัติการ ด้านที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในด้านการอยู่อาศัย ตลอดจน ส่งเสริมให้เป็นเมืองและชุมชนที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนสำหรับประชาชนทุกคน ทั้งนี้ อาจดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

## 9.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการขับเคลื่อนการทำงาน

9.1.1 จัดตั้งที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการศึกษาวิจัย รวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลบนพื้นฐานองค์ความรู้ทางวิชาการและข้อเท็จจริงตามบริบทของแต่ละพื้นที่ จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัยเพื่อกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการพัฒนา บทบาทหน้าที่และแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน

9.1.2 จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนการทำงานในลักษณะบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และชุมชน

9.1.3 จัดทำฐานข้อมูลการอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ลักษณะของกลุ่มผู้อาศัย ระยะเวลาการอยู่อาศัย ผลกระทบจากการอาศัยในที่ดินของรัฐให้ชัดเจน และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้บุกรุกในแต่ละกลุ่มโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน

9.1.4 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้และร่วมออกแบบแนวทางในการแก้ไขปัญหา

## 9.2 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

9.2.1 ควรเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้มีอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัย เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่

9.2.2 ควรขยายการตีความอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยให้หมายความรวมถึงการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่ายในลักษณะเทศพาณิชย์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

9.2.3 ควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในด้านการจัดการที่อยู่อาศัยบนที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันรักษาที่ดินสาธารณะที่อยู่ในเขตการปกครองดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดที่อยู่อาศัยให้มีความชัดเจน นำหลักการมีส่วนร่วมและการบูรณาการทำงานมาขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพของผู้ยากไร้ให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า คงไว้ซึ่งสุขภาพและความเป็นที่อยู่ที่ดีให้นานที่สุด

## บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). รายงานผลการศึกษา เรื่อง การกล่าวหา การข่มขู่ความผิด ข้อทักท้วง และพฤติกรรมการกระทำความผิด. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2567, จาก [https://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176\\_5794.pdf](https://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, (2561) ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579). สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2567, จาก <https://www.nha.co.th/download/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%97/>

- การเคหะแห่งชาติ. (2562). รายงานสรุปและวิเคราะห์ฐานข้อมูลชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ 2562 บริษัท  
จีไอเอส จำกัด: ม.ป.ท.
- ณปภัช สัจจนกุล และคณะ. (2565). เรื่องการสูงวัยในถิ่นที่อยู่ ข้อเสนอตัวแบบนโยบายจากบทเรียน  
ต่างประเทศ (เอกสารสรุปการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.). (ม.ป.ป). ที่มาโครงการศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบ  
วงจร (Senior Complex). สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.dadasset.com/>  
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.
- เพจ Hi Songkhla. (2565). เทศบาลนครสงขลาแจ้งประชาสัมพันธ์ก่อนเข้ารีดถอนอาคาร บริเวณแหลมสนอ่อน  
เข้ารีดถอนในวันนี้ (27 เมษายน 2565). สืบค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2567, จาก  
<https://fb.watch/ubUM4RMIjt/>
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาคุณภาพระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ SDGs. สืบค้นวันที่  
2 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.sdgmove.com/intro-to-sdgs/>
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาคุณภาพระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). ตัวชี้วัดและแดชบอร์ด. สืบค้นวันที่  
2 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.sdgport-th.org/indicators-dashboard/#1628572180860-04b99675-4efd>
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2562). เปิดรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2562 ตอนที่ 6 :  
เน้นอยู่อาศัยในที่เดิมเร่งสร้างที่พักต้นแบบ. สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567, จาก  
<https://thaitgri.org/?p=39501>
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2563). เวทีเสวนา “นโยบายและการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้  
สูงอายุในประเทศไทย. สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2567, จาก [https://thaitgri.org/?page\\_id=35858](https://thaitgri.org/?page_id=35858)
- วิชัย วิรัตน์พันธ์. (2566). วิฤตบ้านสูงวัย ผู้มีรายได้น้อย “คนจนมีสิทธิ์มั้ครับ” โจทย์ใหญ่รัฐบาลเศรษฐา.  
สืบค้นวันที่ 25 มกราคม 2566 จาก <https://www.prachachat.net/property/news-1453570>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2566). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2567  
จาก <https://www.kpi-corner.com/content/8073/local0001>
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2566). รวมพลังชุมชนริมรางอีสาน ระดมแนวทางในการแก้ไข  
ปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการรถไฟความเร็วสูง. สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567,  
จาก <https://web.codi.or.th/20230510-45391/>
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2566). โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยริมคลอง. สืบค้นวันที่  
25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2019/05/book-27072560.pdf>



- สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย. (2567). *รายงานประจำปี พ.ศ. 2551*. สืบค้น วันที่ 15 กรกฎาคม 2567 จาก <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=12971>
- สรนันท์ ตุลยานนท์. (ม.ป.ป.). *ภาพรวมของโลกด้านสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (Health and Wellness)*. สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://www.mtec.or.th/post-knowledges/66565/>
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, (2562), *มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 11 พ.ศ. 2561*. สืบค้น วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://infocenter.nationalhealth.or.th/Ebook/MatiSamatcha11/book.html#p=22>
- สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน). (2566). *หลากหลายว่าด้วยเมืองน่าอยู่*. สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://knowledgeportal.okmd.or.th/article/64144387cfb1f>
- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). *วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (New Urban Agenda)*. สืบค้นวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567 จาก <https://ebooks.m-society.go.th/ebooks/detail/395>
- สำนักพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2564). *คู่มือการบริหารโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ปี 2565*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท..
- สำนักงานการพัฒนาชุมชน สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร, *แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานครและแผนปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัย*. สืบค้นวันที่ 17 กรกฎาคม 2567, จาก [https://webportal.bangkok.go.th/public/user\\_files\\_editor/103/SorSorchor/plan.pdf](https://webportal.bangkok.go.th/public/user_files_editor/103/SorSorchor/plan.pdf)
- สิรินทรียา พูลเกิด และณปภัช สัจจนกุล. (2563). *ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในสังคมไทย: แนวคิดพัฒนาการ และมุมมองเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สิริลักษณ์ จันทรแจ่มศรี และ ภิชากรณ วรงค์ทงติเป็แก้ว. (2567). *แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ*. สืบค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.onlb.go.th/about/featured-articles/5147-a5147>
- The ACTIVE Thai PBS, “*ซัชชาติ*” *เดินหน้าแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยคนจนเมือง*. สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2567, จาก <https://theactive.net/news/housing-20231002/>