



**การประเมินเครื่องมือธรรมาภิบาล : การมีส่วนร่วมและ
การเสริมแรงพลังชุมชน**

Evaluating Governance Measure : Participation and
Empowerment

บุญทิวา พ่วงกลัด*
Boonthiwa Puanglad

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี,
E-mail: boonthiwa.uttho@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยประเมินเครื่องมือธรรมาภิบาลนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการสะพานเสริมสร้างประชาธิปไตย (Sapan) ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (USAID) รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อประเมินผลการนำเครื่องมือธรรมาภิบาลบัตรศักยภาพชุมชน (Community Scorecard) และข้อตกลงพลเมือง (Citizen Charter) ไปใช้ในคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลในสามพื้นที่คือ คณะทำงานบ้านทัพไทย คณะทำงานบ้านหนองจาน และคณะทำงานบ้านหนองแก ซึ่งทั้งสามพื้นที่อยู่ในพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อนำแนวทางการศึกษาไปใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินการและปรับเปลี่ยนการดำเนินงานของโครงการต่อไป แนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้ประกอบการศึกษาคั้งนี้ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) และการเสริมพลัง (Empowerment)

ผลการศึกษาพบว่า บัตรคะแนนศักยภาพชุมชนและสัญญาใจพลเมือง ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการเสริมศักยภาพและสร้างการเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตยให้กับคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาล เห็นได้จากการมีส่วนร่วมของคณะทำงานในภาพรวมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงในด้านบวกอย่างชัดเจน หากพิจารณาตามแนวคิดของ Pretty (1995) จากเดิมที่คณะทำงานส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วมในแบบ ‘การมีส่วนร่วมที่ไม่จริง’ และ ‘การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา’ เปลี่ยนไปสู่การมีส่วนร่วม ‘แบบปรึกษาหารือ’ อย่างไรก็ตาม มีชาวบ้านบางคนที่มีความกระตือรือร้นในการทำงานกับโครงการ และได้แสดงความต้องการที่จะมีส่วนร่วมมากกว่าชาวบ้านกลุ่มอื่น ทำให้ชาวบ้านกลุ่มนี้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมมากขึ้นอย่างก้าวกระโดดไปสู่ ‘การมีส่วนร่วมที่มีปฏิสัมพันธ์’ แม้การเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติจะไม่ได้เกิดกับคณะทำงานในระดับที่เท่ากันทุกคน แต่ก็สามารถแบ่งการเปลี่ยนแปลงในเชิงทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมได้เป็น 2 ประเด็นหลักคือ 1) การเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม และ 2) ด้านการตื่นตัวเรื่องที่ดินสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม และการตื่นตัวเรื่องที่ดินสาธารณะ ดังกล่าวข้างต้น ก็ยังมีข้อจำกัดที่ยังไม่สามารถเปลี่ยนไปสู่การปฏิบัติได้สมบูรณ์ โดยมีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการได้แก่ ข้อจำกัดด้านเวลาของโครงการ ข้อจำกัดด้านศักยภาพของคณะทำงานบางส่วน อีกทั้งข้อจำกัดของระบบราชการและ

ตัวบทกฎหมายในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
ที่ดินสาธารณะอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, การเสริมพลัง, เครื่องมือธรรมาภิบาล

Abstract

This research was the project under Sapan project funded by USIAD which aims to evaluate governance measures i.e. community scorecard and citizen charter applied to working groups at Baan Thabthai, Baan Nongchan, and Baan Nong Khae that are in Maung district, Ubonratchathani. This study would assist to make decision on operating or adjusting the project afterward. Qualitative data analysis relied on interview and the theory of participation and empowerment.

The finding revealed that community scorecard and citizen charter was important tool to empowerment and democratization to the working groups. In terms of participation, there was significant change among them according to Pretty's participation model (1995). Initially their participation feature was 'manipulative participation' and 'passive participation'; however, after attended the project their views on participation shifted to 'participation by consultation'. Some working groups were more very active than the other and their view on participation advanced to 'interactive participation'. Even if not all villagers shared the same level of change, changing attitude to participation of the working groups could be identified into 2 points : 1) awareness of the importance of participation and 2) awareness of public land. Even if the changing mentioned above emerged, the change was mostly limited to the view of the participants, but not the behavior due to many restrictions namely the time restriction of the project, potential limitation of some working groups; and bureaucratic

limitations. Three working groups still required this kind of helpful project to to empower community people. After the project terminated, the working groups said they could apply governance measure to assess the public service in the future and they also suggested the role of the project could be adjusted to consultant on the operating process.

Keywords : Participation, Empowerment, Governance Measure

บทนำ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้ร่วมมือกับโครงการสะพานเสริมสร้างประชาธิปไตย (Sapan) โดยได้รับทุนสนับสนุนจากองค์การเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ (USAID) รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกา และได้ดำเนินโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ในปี พ.ศ. 2554-2555 ดำเนินโครงการใน จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดอำนาจเจริญ ในการดำเนินงานปี 2556 คณะทำงานได้คัดเลือกจังหวัดอุบลราชธานีเป็นพื้นที่นำร่องเพื่อพัฒนาตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการส่งเสริมธรรมาภิบาลในพื้นที่ ภายใต้ประเด็น การบริหารจัดการที่ดินสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2552-2556 เกิดการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างรวดเร็วในจังหวัดอุบลราชธานี และบางพื้นที่พัฒนาไปสู่ความขัดแย้งระหว่างที่ดินของเอกชนและที่ดินสาธารณะประโยชน์ของชุมชน ทำให้เกิดการตระหนกถึงความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินสาธารณะในพื้นที่เทศบาลเมืองแฉะแม่ อำเภอมือง จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง ดังนั้นพื้นที่นี้จึงได้รับเลือกให้เป็นพื้นที่นำร่องในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่ดินสาธารณะ โดยโครงการได้ให้การสนับสนุนทุนกับองค์กรภาคประชาชน นักวิชาการ และเยาวชนในสองลักษณะคือ 1) ทุนวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) และ 2) ทุนเครื่องมือธรรมาภิบาล (Local Governance) โดยผู้ศึกษาทำการวิจัยเพื่อถอดบทเรียนผลที่เกิดขึ้นกับคณะทำงานในสามพื้นที่ได้แก่ กลุ่มคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลบ้านหนองแก คณะทำงาน

เครื่องมือธรรมาภิบาลบ้านทัพไทย และคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลบ้านหนองจาน หลังจากนำเครื่องมือธรรมาภิบาลไปใช้ในพื้นที่แล้ว ทั้งนี้เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจดำเนินการและปรับเปลี่ยนการดำเนินงานโครงการต่อไป

เครื่องมือธรรมาภิบาล

เครื่องมือธรรมาภิบาลคือ เครื่องมือที่ประชาชนสามารถใช้ในการตรวจสอบการทำงานรวมถึงการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ ผ่านกระบวนการการตรวจสอบและประเมินผลแบบมีส่วนร่วมทั้งจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้นๆ และประชาชนในพื้นที่ เครื่องมือธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในโครงการมีการทดลองใช้ในบางประเทศในเอเชียใต้ เช่น อินเดีย บังคลาเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ อินโดนีเซีย เป็นต้น หากแต่ยังไม่เคยมีการนำมาใช้ในประเทศไทย (ปิยะมาศ, 2557 :127) เครื่องมือธรรมาภิบาลประกอบด้วย 5 รูปแบบ คือ 1) เครื่องมือการตรวจสอบงบประมาณ (Budget Monitoring) 2) บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน (Community Scorecard) 3) เครื่องมือการรู้เท่าทันงบประมาณ (Budget Literacy) (4) การตรวจสอบทางสังคม (Social Audit) และ 5) ข้อตกลงพลเมือง (Citizen Charter) อย่างไรก็ตาม คณะทำงานของโครงการมีมติเลือกบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน และข้อตกลงพลเมืองไปใช้เพื่อพัฒนาศักยภาพของสมาชิกชุมชนในการตรวจสอบการทำงานหน่วยงานภาครัฐ ส่งเสริมธรรมาภิบาลในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ของชุมชน และเพื่อให้เกิดการร่วมกันแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะแบบมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

โครงการนำบัตรคะแนนศักยภาพมาใช้ในชุมชนเพื่อช่วยในการพัฒนาศักยภาพชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน อีกทั้งใช้ในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและบริการสาธารณะ และทำให้เกิดการแก้ปัญหาการให้บริการของภาครัฐและการบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นระบบ โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำบัตรคะแนนศักยภาพชุมชนตั้งแต่การเลือกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน การจัดตั้งคณะทำงานจากคนภายในชุมชน การสร้างการรับรู้และตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะร่วมกันของคนในชุมชน การรวบรวมเอกสารและข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูล

ได้มาร่วมกันจัดทำตัวชี้วัดของปัญหา การจัดเวทีคืนข้อมูลที่ได้จากการประมวลผล การเก็บข้อมูลจากบัตรศักราชภาพชุมชนให้กับชาวบ้านและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ดินสาธารณะ เพื่อหาทางออกและแก้ไขปัญหาร่วมกัน และติดตามประเมินผลการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณะจากหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้โครงการยังได้นำเอาข้อตกลงพลเมืองมาใช้ร่วมด้วยเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ และกติการ่วมกันระหว่างประชาชนในชุมชนทั้งสามพื้นที่และเทศบาลเมืองแฉะแม ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะที่เกิดขึ้นในพื้นที่วิจัยทั้งสามพื้นที่

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับชาวบ้าน ทั้งสามพื้นที่ซึ่งเป็นคณะทำงานโครงการ หลังจากโครงการนำเอาเครื่องมือธรรมาภิบาล และข้อตกลงพลเมืองไปปฏิบัติการในพื้นที่ อีกทั้งเพื่อประเมินถึงปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินโครงการ

วิธีดำเนินการวิจัยและระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อประเมินการใช้เครื่องมือธรรมาภิบาล โดยเน้นที่การศึกษาที่ตัวผู้ใช้เครื่องมือ โดยเน้นไปที่การพัฒนาเปลี่ยนแปลงในเชิงทัศนคติและพฤติกรรมกรรมมีส่วนร่วมของผู้ที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อประเมินการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวของผู้เข้าร่วมโครงการในเชิงลึกพร้อมทั้งมีมุมมองที่หลากหลายทางคณะผู้วิจัยได้ประเมินโดยการใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) การสนทนากลุ่ม (focus group) กับผู้ที่เข้าร่วมโครงการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเครื่องหลักในการประเมิน และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) การสังเกตแบบมีส่วนร่วมคือ ผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมในการนับคะแนนบัตรศักราชภาพชุมชนของคณะทำงานบ้านหนองแอก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมได้แก่การเข้าร่วมประชุมต่างๆ คณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลในแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ยังใช้การศึกษาเอกสาร (documentary research) โดยผู้วิจัย ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (review literature) เรื่อง การมีส่วนร่วม (participation) และการเสริมอำนาจ (empowerment) ซึ่งนอกจากจะมีประโยชน์ในแง่แนวคิดและทฤษฎีแล้ว ยังเอากรณีศึกษาต่างๆมาเทียบเคียงกับการศึกษาในงานวิจัยนี้ด้วย

ผลการวิจัย

โครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาล ได้เริ่มดำเนินโครงการนำเอาบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน ไปใช้ในพื้นที่ตำบลแจระแม อำเภอมือเมือง จังหวัดอุบลราชธานี กับกลุ่มคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลจำนวนสามกลุ่ม ซึ่งมีลักษณะการทำงาน แบ่งเป็นสองลักษณะ คือ 1) การนำบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน ไปใช้ในการประเมินสภาพปัญหาในระดับหมู่บ้าน และ 2) การนำบัตรคะแนนศักยภาพชุมชน ไปใช้ในการประเมินสภาพปัญหาในภาพรวมของตำบลแจระแม กล่าวคือคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลบ้านทัพไทยและบ้านหนองจานใช้บัตรคะแนนศักยภาพชุมชน ในการประเมินสภาพปัญหาในระดับหมู่บ้าน โดยประเมินการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินสาธารณะพื้นที่กุดก้วยและพื้นที่บึงเชียงตึก ตามลำดับ ส่วนคณะทำงานบ้านหนองแกประเมินภาพรวมการทำงานของเทศบาลเมืองแจระแม ในส่วนของพื้นที่ตำบลแจระแม หลังจากคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลทั้งสามพื้นที่ได้รับการเสริมศักยภาพด้วยกระบวนการจัดทำบัตรศักยภาพชุมชนและข้อตกลงพลเมืองแล้ว พบว่า คณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลส่วนใหญ่ของทั้งสามพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงทัศนคติที่ดีขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญต่อการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นผลจากการเข้าร่วมโครงการนี้ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะไม่ได้เกิดขึ้นในระดับที่เท่ากันกับคณะทำงานทุกคน แต่ถือว่ามี การเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะสำคัญและสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลนี้

การเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติของคณะเครื่องมือธรรมาภิบาลในโครงการ พลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาล

ในการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่ ผู้วิจัยได้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดของ Pretty (1995) ซึ่งหากมองเป็นภาพรวมจะเห็นว่าคณะทีมงานส่วนใหญ่ได้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงในด้านบวกอย่างชัดเจน จากการที่คณะวิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เพื่อเข้าใจถึงทัศนคติและได้สังเกตพฤติกรรมของคณะทำงานในเรื่องความสำคัญของการมีส่วนร่วมและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากมองเป็นภาพรวมแล้วจะเห็นว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ยังรู้สึกยอมรับได้กับการเปิดให้มีส่วนร่วมแบบจำกัดของหน่วยงานรัฐในเรื่องพื้นที่สาธารณะ โดยหากเทียบเคียงกับแนวคิดของ Pretty (1995) แล้วอาจจะเรียกได้ว่าก่อนจะมาทำงานในโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลนี้ ทัศนคติและพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของชาวบ้านที่มาเข้าร่วมโครงการยังมีค่อนข้างจำกัด ชาวบ้านยอมรับการทำงานของหน่วยงานราชการที่เข้ามาจัดการพื้นที่สาธารณะในชุมชน แต่ในบางกรณีอาจจะเห็นปัญหาจากการทำงานของในภาครัฐบ้าง แต่ก็ยังไม่เห็นหรือเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมของชาวบ้านจะเข้าไปแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นอย่างไร ดังนั้นส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่สาธารณะ และหากพิจารณางานวิจัยของ ชอร์คเพเซอร์ ชายทีป, บุญทิศา พ่วงกลัด และณรุจน์ วศินปิยมงคล (2557) แล้วพบว่า การจัดการโครงการของรัฐในพื้นที่ดังกล่าวยังไม่ได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น ‘การมีส่วนร่วมที่ไม่จริง’ และ ‘การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา’ ในความหมายนี้ Pretty (1995: pp.1252) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมที่ไม่จริง คือ การที่ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมโดยการจัดการจากภาครัฐ เพียงแค่การมีตัวแทนของประชาชนอยู่ในคณะกรรมการอย่างเป็นทางการ แต่ไม่มีอำนาจแต่อย่างใด ซึ่ง ‘การมีส่วนร่วม’ ในลักษณะนี้เป็นเพียงแต่ในนามหรือถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้เกิดความเชื่อ ‘ว่ามีส่วนร่วม’ เพียงเท่านั้น ในส่วนของ ‘การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา’ นั้น Pretty (1995: pp.1252) ชี้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมเพียงเพื่อรับทราบข้อมูลเท่านั้นว่าการตัดสินใจอะไรไป หรือมีการดำเนินอะไรไปแล้วบ้าง โดยการมีส่วนร่วมลำดับนี้เป็นเพียงการแถลงเกี่ยวกับการบริหารจัดการโครงการโดยไม่มีกรรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่มีการแบ่งปันข้อมูลกันในกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก โดยไม่นำไปสู่การพิจารณาโดยผู้บริหารโครงการ

แต่หลังจากที่ได้ร่วมทำงานกับโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลแล้ว ผู้วิจัยได้สังเกตเห็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงทัศนคติต่อการมีส่วนร่วม ในการลงเก็บข้อมูลภาคสนามผู้วิจัยได้สังเกตเห็นว่าผู้ที่เข้าร่วมโครงการมีความคิดเห็นในด้านบวกกับการมีส่วนร่วมและเห็นความสำคัญมากขึ้น หากเอามาเทียบกับกรอบคิดลำดับการมีส่วนร่วมของ Pretty (1995: pp.1247-1263) แล้วจะเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงจากที่เป็นลำดับที่ 1 (การมีส่วนร่วมที่ไม่จริง) และ 2 (การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา) เป็น ลำดับที่ 3 นั่นคือ “การมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ” (participation by consultation) ซึ่งหมายถึงบทบาทประชาชนที่เป็นผู้รับอย่างเฉื่อยชาในอดีตได้เปลี่ยนไปเป็นประชาชนจะมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาหรือตอบคำถาม หน่วยงานภายนอกเป็นผู้ระบuproblemและทำกระบวนการรวบรวมข้อมูล แต่ในเรื่องอำนาจการตัดสินใจประชาชนก็ยังไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และความเห็นของประชาชนก็อาจไม่ถึงขั้นที่ต้องได้รับการพิจารณาจากผู้บริหารโครงการ

แต่สำหรับชาวบ้านบางคนที่มีความกระตือรือร้นในการทำงานกับโครงการฯ พวกเขาได้แสดงความต้องการที่จะมีส่วนร่วมมากกว่าชาวบ้านกลุ่มอื่น และแสดงความต้องการที่จะขยายการทำงานเรื่องนี้ไปยังพื้นที่อื่นอีกด้วย หากอธิบายด้วยตัวแบบลำดับการมีส่วนร่วมของ Pretty (1995) อาจเรียกได้ว่าการทำงานร่วมกับโครงการฯ ทำให้ชาวบ้านกลุ่มนี้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมมากขึ้นอย่างก้าวกระโดดจากลำดับที่ 1 หรือ 2 พวกเขาได้ขยับไปเป็นลำดับที่ 6 คือ ‘การมีส่วนร่วมที่มีปฏิสัมพันธ์’ (interactive participation) ซึ่งในลำดับนี้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และการพัฒนาแผนปฏิบัติการ นอกจากนั้นประชาชนยังสามารถควบคุมการตัดสินใจเกี่ยวกับท้องถิ่นตนเอง และสามารถกำหนดได้ว่าควรจะใช้ทรัพยากรที่หามาได้อย่างไรเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรักษาโครงสร้างและการปฏิบัติไว้ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าการเปลี่ยนแปลงนี้ยังคงมีข้อจำกัดอยู่แค่เพียงในระดับความคิดหรือทัศนคติ แต่ยังไม่เปลี่ยนแปลงในเชิงพฤติกรรม กล่าวคือ กลุ่มทีมงานล้วนยอมรับว่าการมีส่วนร่วมในการเข้ามาจัดการพื้นที่สาธารณะมีความสำคัญ และมีความต้องการที่จะขยายงานในลักษณะเดียวกับในโครงการฯ ไปยังพื้นที่อื่นๆ เช่น ป่าชุมชนในหมู่บ้าน แต่เมื่อถามต่อว่าจะเข้าไปทำจริงหรือไม่และทำอย่างไร สมาชิกทีมงานส่วนใหญ่ตอบตรงกันว่าคงไม่สามารถทำเองได้ แต่คงต้องอาศัยการนำหรือความช่วยเหลือขององค์กรภายนอก เช่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี หรือหน่วยงานอื่น และจากการสัมภาษณ์มีเพียงชาวบ้านจำนวนน้อยที่ต้องการจะทดลอง

ทำด้วยตัวเองไปก่อน ผู้วิจัยพบว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อจำกัดทางด้านเวลา
โครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลมีระยะเวลาที่สั้นเพียง 4 เดือน ดังนั้น คณะ
ทีมงานที่ทำงานไม่สามารถเรียนรู้ทักษะหรือข้อมูลที่มีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วม
มากพอที่จะนำไปปฏิบัติเองได้ นอกจากนี้ ตัวคณะทำงานเองก็มีเงื่อนไขส่วนตัวทั้ง
ทางด้านศักยภาพและเวลาที่ให้กับกิจกรรมของโครงการที่มีมากน้อยไม่เท่ากัน และที่
สำคัญระบบราชการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเองก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการทำให้
การดำเนินงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก

โดยทั่วไป สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้คณะทำงานเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม
ร่วมดังกล่าว เป็นผลมาจากการทำงานในกลุ่มเครื่องมือของโครงการพลเมืองส่งเสริม
ธรรมาภิบาลที่เปิดโอกาสให้คณะทีมงานได้เข้าไปศึกษาพื้นที่สาธารณะในชุมชนใน
แง่มุมต่างๆ ผ่านทำเครื่องมือสอบถาม ผ่านการหาข้อมูลจากหน่วยงานราชการ จนทำให้
คณะทำงานได้มีประสบการณ์และทักษะในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม
และการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ และที่สำคัญไม่แพ้กัน คณะทำงานยังได้เรียนรู้
ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สาธารณะในท้องถิ่น การใช้ประโยชน์ และกฎระเบียบที่
เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ปัจจัยทั้งหมดนี้มีส่วนอย่างมากที่ทำให้ชาวบ้านเห็นประโยชน์จากการ
เข้ามีส่วนร่วมในโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาล และมีส่วนร่วมในการจัดการ
ทรัพยากรในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมนี้ยังส่งผลไปถึงการสร้าง
อำนาจให้กับตัวคณะทำงานเองด้วย

กล่าวคือ การที่คณะทำงานได้จัดทำบัตรศักยภาพชุมชนและข้อตกลง
พลเมือง คณะทำงานต้องนำเสนอข้อมูลคืนให้กับชุมชนของตนเอง รวมถึงหน่วยงาน
ราชการในพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลเมืองแจระแม กรมเจ้าท่า สำนักงานที่ดินจังหวัด
เป็นต้น เพื่อสะท้อนถึงผลการประเมินความพึงพอใจและประสิทธิภาพของหน่วยงาน
ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ จากกระบวนการนี้เองมีส่วน
ทำให้คณะทำงานรู้สึกมั่นใจและรับรู้ได้ถึงการมีอำนาจในการต่อรองกับข้าราชการใน
พื้นที่อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยมีปัจจัยสำคัญที่สร้างความรู้สึกนี้คือ ข้อมูลและ
ความรู้เกี่ยวกับระเบียบและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะที่คณะทำงานศึกษา
และรวบรวม ทำให้คณะทำงานสามารถซักถามประเด็นต่างๆ ทั้งในเชิงเทคนิคและเชิง
กฎหมายกับหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมรับฟังการคืนข้อมูล ปรากฏการณ์นี้สอดคล้อง
กับการศึกษาขบวนการภาคประชาชนของประภาส ปันตกแต่ง (2541: 232) และ
Narut (2013:103) ที่กล่าวถึง “เวทีเจรจาเสมอหน้า” ที่ทำให้ชาวบ้านรู้สึกมีอำนาจ

เพราะในระหว่างการเจรจาชาวบ้านและข้าราชการจะถูกจัดให้อยู่ในโต๊ะเจรจาให้ทุกฝ่ายรู้สึกว่าจะอยู่ระดับเดียวกัน ซึ่งจะต่างกับในบริบททั่วไปที่ชาวบ้านจะถูกทำให้อยู่ในสถานะที่ต่ำกว่า และมีส่วนทำให้ชาวบ้านได้รู้สึกมั่นใจและรับรู้ถึงการมีอำนาจในการต่อรองกับข้าราชการ เนื่องจากต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งด้านข้อมูลและวิธีการนำเสนอ ประการสำคัญคือด้วยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องชัดเจนและการเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้เองเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดในการสร้างอำนาจ เพราะการมีข้อมูลที่ดีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างสถานะความเท่าเทียมระหว่างชาวบ้านกับข้าราชการ และทำให้ข้าราชการซึ่งมักอ้างสถานะที่เหนือกว่าชาวบ้านเนื่องจากการมีข้อมูลและรู้กฎหมาย ไม่สามารถทำแบบนั้นได้อีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นอำนาจทางการเมืองก็ไม่ได้เกิดจากสิทธิอำนาจ (authority) (ดู Tamada 1991) เท่านั้น แต่การมี (possess) หรือเป็นเจ้าของ “ข้อมูล” หรือแม้กระทั่งสิ่งที่เรียกว่าเป็น “ความรู้” ก็ถือว่าเป็นการสถาปนา (establish) อำนาจ (power) หรือการครอบงำ (hegemony) ในทางการเมืองผ่าน ‘วาทกรรม’ (discourse) ซึ่งในกระบวนการนี้สิ่งที่เรียกว่า “ความรู้” และ “ความไม่รู้” นั้นได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อสร้างอำนาจให้ฝ่ายหนึ่งและสร้าง “ความเป็นอื่น” (the other) ให้กับอีกฝ่าย (ดู ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร, 2543)

การเปลี่ยนแปลงในเชิงทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ การเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม และ ด้านการตื่นตัวเรื่องที่ดินสาธารณะ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

การเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนอาจสามารถวัดได้ในระดับเบื้องต้นโดยการดูจากการเข้าร่วมประชาคม เพราะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่มีค่าใช้จ่ายต่ำ (low cost) และทำได้ง่าย (convenient) ซึ่งหากลงไปดูในรายละเอียดจะเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงด้านที่ชัดเจนกับคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลบ้านทัพไทยและบ้านหนองแก กล่าวคือคณะทำงานบางส่วนที่ไม่เคยเข้าร่วมการประชาคมหมู่บ้านก็เห็นความสำคัญของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชาคม คณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลบ้านทัพไทยและบ้านหนองแก ซึ่งไม่เคยเข้าร่วมการประชาคมกับหมู่บ้านเลยให้เหตุผลการไม่เข้าร่วมในการประชาคม เพราะไม่สนใจที่จะเข้าร่วม อีกทั้งเห็นว่าการที่สมาชิกในครอบครัวคนใดคนหนึ่งเข้าร่วมการประชาคมแล้ว ตนเองก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องไปเข้าร่วมประชาคมด้วย แต่เมื่อได้เข้าร่วมทำงานกับโครงการแล้วทำให้เกิดความสนใจที่จะเข้า

ร่วมการประชาคมของหมู่บ้านมากขึ้น ส่วนหนึ่งความต้องการที่จะมีส่วนร่วมเกิดจากความรูสึกว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้นยังมีไม่เพียงพอและในอดีตมองว่าผู้นำของชุมชนเป็นผู้ที่ต้องดูแลทั้งหมด เพราะน่าจะรู้เรื่องในหมู่บ้านดีที่สุด

แต่หลังจากที่มีการทำงานกับโครงการแล้วคณะทำงานบางคนกล่าวว่า การที่มีคนมามีส่วนร่วมมาก ร่วมมือร่วมใจกันจะสามารถช่วยสนับสนุนให้การจัดการพื้นที่สาธารณะสามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (พัชรี ใจธรรม, สัมภาษณ์ 25 มีนาคม 2557) และสิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ ก่อนที่จะเข้ามาทำโครงการนี้ คณะทำงานบางคนไม่ทราบว่าปัญหาของการจัดการที่สาธารณะว่าอยู่ตรงจุดใด อีกทั้งไม่รู้ระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดการปัญหาที่สาธารณะ (ดู ชรรค์เพชร ชายทวีป, บุญทิวา พ่วงกลัด, และณรุจน์ วศินปิยมงคล, 2557) เมื่อเกิดปัญหาก็โทษแต่ผู้นำ มองว่าผู้นำไม่มีความสามารถและไม่ใส่ใจ แต่หลังจากที่ได้มาทำงานกับโครงการแล้วก็ได้เรียนรู้ว่าปัญหาเรื่องนี้หลายครั้งก็ไม่ได้อยู่ที่ตัวผู้นำเท่านั้น แต่ยังมีปัญหาในเชิงโครงสร้างอีกด้วย ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่าเมื่อได้เข้าใจปัญหาในจุดนี้จึงเห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วม และคิดว่าหากคนอื่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาร่วมกัน ไม่รอคอยแต่เพียงผู้นำ พวกเขาก็น่าจะเข้าใจปัญหามากขึ้น และสามารถช่วยกันแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (พัชรี ใจธรรม, สัมภาษณ์ 25 มีนาคม 2557)

ในส่วนของคณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติบำบัดบ้านหนองจานนั้น คณะทำงานส่วนใหญ่เป็นคนที่ทำงานด้านจิตอาสาและเข้าร่วมการประชาคมของหมู่บ้านอย่างสม่ำเสมอ เพราะเคยมีบทบาทหน้าที่และตำแหน่งในกลุ่มต่างๆ ในหมู่บ้านมาก่อน เช่น ประธานกลุ่มแม่บ้าน รองประธาน เป็นเจ้าหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า คณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติบำบัดบ้านหนองจานส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมในการประชาคมหมู่บ้านและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของทางชุมชนอย่างสม่ำเสมอก่อนที่จะโครงการสะพานจะเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ แต่ในประเด็นพื้นที่สาธารณะ การมีส่วนร่วมอาจยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง

ด้านการตื่นตัวเรื่องที่ดินสาธารณะ นอกจากการเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมแล้ว ความเปลี่ยนแปลงอีกอย่างที่เราเห็นได้ชัดในตัวคณะทำงานและมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมอย่างมาก คือ การตื่นตัวในประเด็นที่ดินสาธารณะ สิ่งหนึ่งที่โครงการนี้พยายามทำคือ ชี้ให้ชาวบ้านในชุมชนได้เห็นความสำคัญของที่ดินสาธารณะ โดยดำเนินการผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การสำรวจพื้นที่สาธารณะในชุมชน จนทำให้เกิดข้อมูลและความรู้ต่างๆเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวและตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ยกตัวอย่างรายละเอียดของกระบวนการจัดทำบัตรศักยภาพชุมชนเป็นต้น เราจะเห็นว่ามีการสอบถามสืบค้นประวัติหมู่บ้านและข้อมูลที่ดินสาธารณะ จากผู้สูงอายุในชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน และผู้นำชุมชน รวมถึงการขอข้อมูลจากหน่วยงานราชการ ได้แก่ เทศบาลตำบลแฉะแม่และสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำบัตรศักยภาพชุมชน ทำให้เกิดการแบ่งปันข้อมูลกันระหว่างคณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติทั้งสามพื้นที่ มีการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากการสอบถามชาวบ้านภายในชุมชนกับข้อมูลจากหน่วยงานราชการ ทำให้ทราบถึงจำนวนที่ดินสาธารณะในอดีตและปัจจุบันที่เหลืออยู่ทั้งในพื้นที่ของตนเองและในภาพรวมของพื้นที่ตำบลแฉะแม่ อีกทั้งพบว่าเทศบาลตำบลแฉะแม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่นั้นมีข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะในตำบลแฉะแม่ไม่ครบถ้วน จึงต้องมีการขอเอกสารจากสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีและพบว่า ข้อมูลที่ดินสาธารณะซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีจัดเก็บมีความซ้ำซ้อน

จากข้อมูลทั้งสองส่วนนี้เอง คณะทำงานในโครงการหลายคนได้สะท้อนมุมมองมองที่น่าสนใจรวมถึงเกิดการตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานราชการในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะ เป็นห่วงสถานการณ์การบุกรุกที่ดินสาธารณะ มีความตื่นตัวและต้องการช่วยกันดูแลและอนุรักษ์ที่ดินสาธารณะที่เหลือไว้ เพื่อให้ชาวบ้านและลูกหลานในรุ่นต่อไปจะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะร่วมกัน เพราะในปัจจุบันชาวบ้านและคณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติทั้งสามพื้นที่ก็ยังคงเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ เช่น เก็บเห็ด เก็บฝืน จับปลา ใช้น้ำเพื่อการเกษตร เป็นต้น

ในส่วนของพื้นที่บ้านหนองแก จากการสัมภาษณ์พบว่า ในพื้นที่ที่ยังไม่มีกลุ่มนายทุนเข้าไปบุกรุกที่ดินสาธารณะในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การที่โครงการสะพานเข้าไปในพื้นที่ทำให้ชาวบ้านมีความตื่นตัวในการติดตามข่าวสารและเฝ้าระวังการบุกรุก

ที่ดินสาธารณะมากขึ้น นอกจากนั้น ผู้วิจัยพบว่าคณะผู้ทำงานไม่เพียงแต่สนใจในประเด็นที่ดินสาธารณะที่กุดก้วยและบึงเซียงตึกที่พวกเขากำลังทำงานอยู่เท่านั้น แต่ยังให้ความสนใจกับพื้นที่อื่นๆ อีกด้วย เช่น ในกรณี นัยนา มณีเชียว หนึ่งในคณะทำงานที่เพื่อได้ข้อมูลว่ามีท่าสาธารณะในชุมชนที่เธออาศัยอยู่และมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์แก่สาธารณะเธอก็แสดงความต้องการที่จะเข้าไปผลักดันร่วมกับองค์กรส่วนท้องถิ่นอื่น ในกรณีนี้ไม่ใช่แค่เพียงข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินเท่านั้นที่ทำให้ นัยนาเกิดการตื่นตัวในประเด็นนี้ แต่มันรวมไปถึงการที่นัยนาได้เรียนรู้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะด้วยที่มีส่วนผลักดันให้เธอเกิดความสนใจเรื่องนี้ขึ้น (นัยนา มณีเชียว, สัมภาษณ์ 9 มีนาคม 2557)

นอกจากนี้ หลังจากเข้าร่วมโครงการของสะพานแล้วทำให้คณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติบ้านหนองแกตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองและชาวบ้านในเรื่องที่ดินสาธารณะว่า นอกจากทุกคนสามารถมีสิทธิในการเข้าไปร่วมใช้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณะแล้ว ทุกคนยังมีหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันดูแลรักษาที่ดินสาธารณะอีกด้วย ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นการละเมิดของผู้อยู่บ้านในการปกป้องและดูแลรักษา แต่เพียงผู้เดียว ตัวอย่างเหตุการณ์ที่ทำให้เห็นถึงความตื่นตัวเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะของคณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติในการพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกป้องพื้นที่ซึ่งเป็นประเด็นที่เร่งด่วน ได้แก่กรณีพื้นที่บ้านทัพไท โดย เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2557 ชาวบ้านทัพไทรวมถึงคณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติบ้านทัพไทบางส่วนได้รวมตัวกันบริเวณหนองน้ำสาธารณะกุดก้วยโดยได้มีการประสานปลัดอำเภอ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลแจะแม่ ผู้อยู่บ้านและผู้ช่วยผู้อยู่บ้านลงพื้นที่ร่วมกับชาวบ้านเพื่อสอบถามกลุ่มผู้รับเหมาในโครงการการขุดลอกพื้นที่สาธารณะชุมชน ภายใต้สัญญา “การขุดลอกต่างตอบแทน” ในห้าพื้นที่คือ หนองแบน บึงไฉ้ว กุดแสนห้า กุดหวายและกุดก้วย แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมา ชาวบ้านกล่าวว่า ผู้รับเหมาไม่ได้ทำตามสัญญา เนื่องจากตอนนี้ได้ขุดลอกไป 3 จุดแล้ว โดยที่ไม่ได้มีการปรับปรุงให้แล้วเสร็จที่ละจุดตามที่ได้สัญญาไว้ ซึ่งชาวบ้านเกรงว่าจะไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ และเมื่อหมดสัญญาผู้รับเหมาอาจขวนอูกรณ์หนีโดยที่ไม่ตอบแทนชาวบ้านจริงๆ ตามที่ระบุในสัญญา (กมล หอมกลิ่น, 2557) และคณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติบ้านทัพไทได้เข้าร่วมในการเจรจาและได้ข้อสรุปร่วมกัน คือ ให้ผู้รับเหมาสามารถดำเนินการทั้งห้าพื้นที่ได้หลังจากที่นำดินมาถมบริเวณหนองแสง

เพื่อให้ชาวบ้านใช้เป็นที่พักผ่อนไปอยู่ในช่วงน้ำท่วม (สัมภาษณ์นวลใจ ทองถม 20 พฤษภาคม 2557)

นอกจากนี้โครงการสะพานยังได้ให้ความรู้กับคณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ทั้งนี้เพื่อให้คณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะเพิ่มมากขึ้น อย่างก็ตาม จากการสัมภาษณ์คณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติทั้งสามพื้นที่พบว่า คณะทำงานจะกล่าวถึงพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ว่าทำให้ทราบถึงระดับความสูงและความลึกที่สามารถถมดินและขุดดินได้ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะมากขึ้น และจะอ่านและศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆ เพื่อนำมาใช้ประกอบการประชุมเท่านั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเนื้อหาของข้อกำหนดมีเป็นจำนวนมากและคณะทำงานไม่มีความจำเป็นต้องทราบข้อมูลทั้งหมด ดังนั้นข้อมูลด้านกฎหมายที่โครงการสะพานแจกให้จึงเป็นเหมือนคู่มือที่คณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติยังต้องอ่านศึกษาและทำความเข้าใจต่อไป

ปัญหาและข้อจำกัด

แม้คณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติบ้านทัพไทยและบ้านหนองแก จะมีพัฒนาการที่ดีในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชาคมหมู่บ้านมากขึ้น และคณะทำงานเครื่องมือธรรมชาติบ้านหนองจานเข้าร่วมการประชาคมหมู่บ้านสม่ำเสมออยู่แล้ว แต่ข้อสังเกตจากการวิจัยครั้งนี้คือ บทบาทในการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในเวทีการประชาคมและการมีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ ของภาครัฐนั้นส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะที่ 1 หรือ 2 เท่านั้น ตามตัวแบบการมีส่วนร่วมของ Pretty (1995) ทั้งนี้เนื่องจากหลายปัจจัยและเงื่อนไขหลายประการ

ข้อจำกัดด้านเวลา ข้อจำกัดด้านเวลานั้นเกิดจากระยะเวลาการดำเนินการโครงการสี่เดือนนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้ คณะทีมงานสามารถเรียนรู้ทักษะหรือข้อมูลที่มีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมมากพอที่จะนำไปปฏิบัติเองได้ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น อีกทั้งระยะเวลาที่สั้นนั้นอาจเกิดปัญหาในการปรับตัวและซึมซับความรู้ความเข้าใจ

ของคณะกรรมการ จากข้อจำกัดด้านเวลาดังกล่าวทำให้คณะกรรมการบางคนกล่าวว่า ลักษณะการจัดกิจกรรมโครงการนั้นยังมีการประชุมสัมมนาระหว่างคณะกรรมการในส่วนต่างๆ น้อยเกินไป ด้วยระยะเวลาโครงการที่สั้นเกินไปจึงอาจทำให้การเสริมพลังให้กับคณะกรรมการได้ไม่เต็มที่ เพราะการเสริมพลังนั้นต้องใช้เวลาและกระบวนการที่ต่อเนื่อง (sustained engagement) (The Organisation for Economic Co-operation and Development, n.d.,1)

ข้อจำกัดด้านศักยภาพของคณะกรรมการ ในส่วนของข้อจำกัดด้านเวลาของคณะกรรมการพบว่า คณะกรรมการบางส่วนมีชื่ออยู่ในกลุ่มคณะกรรมการแต่ไม่ค่อยได้เข้าร่วมกิจกรรมของโครงการมากเท่าใดนักโดยให้เหตุผลว่าต้องทำงานจึงไม่ค่อยมีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมและไม่ค่อยรู้อะไรเกี่ยวกับกิจกรรมโครงการ คณะกรรมการเหล่านี้จะสามารถเข้าร่วมประชุมได้เฉพาะในช่วงเสาร์-อาทิตย์ หรือช่วงเวลาเย็นหลังเลิกงานเป็นหลัก ในส่วนของคณะกรรมการที่เป็นแม่บ้านเพียงอย่างเดียวก็จะมีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมโครงการได้มากกว่าคณะกรรมการที่ต้องทำงานประจำ ในส่วนของข้อจำกัดด้านเวลาของคณะกรรมการนั้นจึงทำให้การเสริมศักยภาพให้กับคณะกรรมการบางส่วนไม่เกิดผลเท่าที่ควร ดังที่ Churchman 1990 (อ้างอิงใน Sadan, 2004, p.195) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการวางแผนงานของชุมชนว่า ยิ่งปัจเจกบุคคลเข้าร่วมทำงานกับกลุ่มมากเท่าใดกระบวนการในการเสริมพลังก็จะยิ่งประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น ในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกันการที่คณะกรรมการบางส่วนไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรมบ่อยครั้งก็ทำให้การเสริมพลังนั้นไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร

ในการสัมภาษณ์คณะกรรมการยังพบว่า สมาชิกในครอบครัวเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการบางคนไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมโครงการได้ตลอด เนื่องจากสมาชิกในครอบครัวเห็นว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องสาธารณะนั้นควรจะต้องปล่อยให้ เป็นบทบาทหน้าที่ของสามีซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัว นอกจากนั้นทัศนคติของคณะกรรมการแต่ละคนก็เป็นอีกหนึ่งข้อจำกัด กล่าวคือ แม้ว่าคณะกรรมการส่วนใหญ่ จะได้รับการพัฒนาศักยภาพจากโครงการนี้ อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์พบว่า คณะกรรมการบางคนยังมองว่าตนเองมีความรู้มีสติปัญญาไม่ฉลาดเพียงพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะแบบมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ หรือสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ถึงระดับการเคลื่อนไหวได้ด้วยตนเอง รวมถึงคณะกรรมการบางส่วนมองว่าตนเองนั้นอายุมากแล้วและต้องการให้คนรุ่นใหม่เข้ามาเรียนรู้

การทำงานลักษณะนี้มากกว่าที่ตนเองจะเข้าไปเป็นคณะทำงานเอง โดยอาจปรับบทบาทหน้าที่ของตนเองเหลือเพียงการเป็นที่ปรึกษาคณะทำงานเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของระบบราชการที่ไม่เอื้อให้ประชาชนได้เข้าไปรับรู้มีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการต่างๆ ของภาครัฐอย่างแท้จริง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมส่วนใหญ่แล้วเป็นแค่เพียงการมีส่วนร่วมในลักษณะพิธีกรรม ชาวบ้านมีบทบาทเพียงเข้าร่วมรับทราบข้อมูลในเวทีประชาคมในโครงการของภาครัฐที่มีการดำเนินการและตัดสินใจไปแล้ว และอำนาจในการวางแผนตัดสินใจ และดำเนินการยังคงอยู่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ยกตัวอย่างกรณีโครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำพื้นที่ชุ่มน้ำลำห้วยแจระแม (แก้มลิงบึงเชียงตึก) ตั้งอยู่ในเขตบ้านหนองจาน หมู่ที่ 4 ตำบลแจระแม อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ บรรเทาความเดือดร้อนจากปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค การเกษตรและการทำปศุสัตว์ ให้ประชาชนโดยรอบพื้นที่แหล่งน้ำ และเก็บกักเป็นแก้มลิงในฤดูฝน ช่วยบรรเทาปัญหาน้ำท่วมขังพื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ (กรมทรัพยากรน้ำ, 2557) โดยชาวบ้านในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผน หรือตัดสินใจในการดำเนินโครงการอย่างแท้จริง การเข้าดำเนินงานในพื้นที่ก็ไม่ได้มีการประสานกับทางผู้นำชุมชนก่อนแต่อย่างใด ข้อมูลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งที่ค้นพบจากการดำเนินโครงการนี้ก็คือ ไม่เฉพาะชาวบ้านในพื้นที่บ้านหนองจานเท่านั้นที่ไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการขุดลอกบึงเชียงตึก แม้แต่เทศบาลตำบลแจระแม ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่เองก็ไม่ทราบเรื่องหรือได้รับหนังสือแจ้งเกี่ยวกับกับโครงการนี้เช่นกัน

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้มี 3 ประเด็น คือ ประการแรก ควรเพิ่มระยะเวลาการดำเนินโครงการนำเครื่องมือธรรมาภิบาลไปใช้ในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้ชาวบ้าน และคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาล ได้เข้าใจและมีเวลาเรียนรู้ถึงกระบวนการการนำเครื่องมือธรรมาภิบาลไปใช้อย่างถ่องแท้และลึกซึ้ง เพื่อในอนาคตชาวบ้านและคณะทำงานเครื่องมือธรรมาภิบาลจะสามารถนำเครื่องมือธรรมาภิบาลไปปรับประยุกต์ใช้เพื่อนำไปประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ได้

อย่างแท้จริง ข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่งนั้นเชื่อมโยงกับข้อแรกคือควรมีการสลับผลัดเปลี่ยนหน้าที่ของคณะทำงานเพื่อให้คณะทำงานทุกคนได้มีโอกาสในการเรียนรู้การทำงานในส่วนต่างๆ อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตามหากจะมีการสลับผลัดเปลี่ยนหน้าที่กันได้นั้นระยะเวลาการดำเนินโครงการจะต้องขยายออกไปมากกว่านี้ อย่างน้อยหกเดือนถึงหนึ่งปี ประการสุดท้าย ในช่วงกระบวนการทำงานควรมีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ได้รับทุน เริ่มตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นโครงการ ระหว่างการดำเนินงาน และหลังจากการดำเนินงานเสร็จสิ้นแล้ว เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน

บทสรุป

เครื่องมือธรรมนูญตำบลศักยภาพชุมชนและข้อตกลงพลเมือง แม้จะเป็นเครื่องมือใหม่ที่ยังไม่เคยมีการนำมาทดลองใช้ในประเทศไทย แต่จากการศึกษาพบว่าเครื่องมือธรรมนูญทั้งสองชิ้นนี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการเสริมศักยภาพและสร้างการเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตยให้กับคณะทำงานเครื่องมือธรรมนูญ กล่าวคือขั้นตอนกระบวนการการจัดทำบัตรคะแนนศักยภาพชุมชนและการจัดทำสัญญาใจพลเมือง ตั้งแต่แรกเริ่มกระบวนการในการเลือกประเด็นปัญหาที่จะทำการประเมิน กระบวนการสร้างการรับรู้และตระหนักถึงปัญหาาร่วมกันของคนในชุมชน การรวบรวมข้อมูลประวัติความเป็นมาและบริบทของพื้นที่ การระดมความคิดเห็นในการออกแบบคำถามและตัวชี้วัด การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อนำเสนอข้อมูลที่สะท้อนถึงการบริการสร้างการเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตย และสิ้นสุดด้วยการจัดทำข้อตกลงพลเมืองระหว่างชาวบ้านและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานด้านที่ดินสาธารณะ ขั้นตอนกระบวนการเหล่านี้ส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล การรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง และการทำงานและการวางแผนร่วมกันของกลุ่มคณะทำงาน อีกทั้งทำให้หน่วยงานภาครัฐได้ตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการร่วมคิด และนำเสนอข้อปัญหาและข้อเสนอต่างๆ เพื่อให้นโยบายของรัฐประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองและตอบเจตยในการแก้ไขปัญหาต่างของพื้นที่ นอกจากนี้การเข้าร่วมโครงการยังส่งผลด้านบวกต่อการเพิ่มอำนาจของคณะทำงาน โดยการเกิดอำนาจนี้จะมาจากการมีประสบการณ์การทำงาน การเจรจา

ซักถามและนำเสนอข้อมูลต่อตัวแทนอำนาจรัฐ และมาจากการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกรณีปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ โครงสร้างการบริหารของรัฐในพื้นที่ และข้อมูลทางระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ ซึ่งประสบการณ์และความรู้ใหม่เหล่านี้ช่วยเสริมสร้างทักษะและความมั่นใจในการทำงาน และความรู้ที่ได้ก็สามารถสร้าง 'อำนาจ' ให้กับกลุ่มคณะทำงานได้ด้วยเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- กมล หอมกลิ่น. 2557. ชาวบ้านทัพไทเดือด!! ผู้รับเหมาไม่ทำตามสัญญาขุดลอกพื้นที่สาธารณะ. สื่อสร้างสุขอุบลราชธานี. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.sangsook.net/?p=14124>. เมื่อ 13 พฤษภาคม 2557.
- กรมทรัพยากรน้ำ. 2557. สทท. 5 ร่วมประชุมสัมมนาครั้งที่ 3 (ปัจฉิมนิเทศโครงการ) โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำพื้นที่ชุ่มน้ำลำห้วยแจะระแม (แก้มลิงบึงเชียงตึก). [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://www.dwr.go.th/news/2/news-2-0-11487.html>. เมื่อ 2 ธันวาคม 2556.
- ชรรค์เพชร ชายทวีป, บุญทิศา พ่วงกลัด และณรุจน์ วศินปิยมงคล. กระบวนการจัดการที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษาทุกถ้วยและบึงเชียงตึกตำบลแจะระแมอำเภอเมืองจังหวัดอุบลราชธานี. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2543. วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณะและความเป็นอื่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2541. การเมืองบนท้องถนน : 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- ปิยะมาศ ทับมงคล. 2557. การสร้างธรรมาภิบาลโดยเครื่องมือธรรมาภิบาล. วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557).

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (ม.ค.-มิ.ย. 2558)

Narut Wasinpiyamongkhon. 2013. **People's Politics in Thailand : A Critical Study of the Assembly of the Poor, 2001-2010.** Leeds : University of Leeds [PhD. Thesis].

Organisation for Economic Co-operation and Development (.n.d.). Empowerment for poverty reduction. [Online URL: www.oecd.org/dac/povertyreduction/50313489.pdf] accessed on November 8, 2013.

Pretty, J. N. 1995. **Participatory Learning for Sustainable Agriculture.** *World Development*, 23 (8), 1247-1263.

Sadan, Elisheva. 1997. **Empowerment and Community Planning : Theory and Practice of People-Focused Social Solutions.** Translated from Hebrew by Richard Flantz Tel Aviv: Hakibbutz. Hameuchad Publishers [in Hebrew]. [Online URL: www.mpow.org/elisheva_sadan_empowerment.pdf] accessed on November 8, 2013.

Tamada, Y. 1991. Itthiphon and Amnat: An Informal Aspect of Thai Politics. *Southeast Asian Studies*, 28 (4), 455-466.

การสัมภาษณ์

นวลใจ ทองถม. ชาวบ้านบ้านทัพไทย. สัมภาษณ์ 20 พฤษภาคม 2557

นัยนา มณีเขียว. ชาวบ้านบ้านหนองแก. สัมภาษณ์ 9 มีนาคม 2557.

พัชรี ไจธรรม. ชาวบ้านบ้านหนองแก. สัมภาษณ์ 25 มีนาคม 2557