

รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย

เรื่อง

กระบวนการจัดการที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษาคุกเก่าและ
บึงเชียงตึก ตำบลแจระแม อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี



โดย

นายขรรค์เพชร ชายทวีป
นายณรุจน์ วคินปิยมงคล
นางสาวบุญทิศา พ่วงกลัด
และคณะนักวิจัยชาวบ้าน

ได้รับทุนอุดหนุนจากโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาล (Engaging Citizens in Governance)

ภายใต้การสนับสนุนของโครงการสะพาน (Sapan Program)

และองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา

(United States Agency for International Development :USAID)

ประจำปีงบประมาณ 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่สาธารณะแปลงกุดก้วยและแปลงบุงเชียงตึก การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการที่ดินสาธารณะแปลงกุดก้วย และบุงเชียงตึก และรูปแบบ กระบวนการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมรวมถึงความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของชาวบ้านทัพไทและบ้านหนองจานในการจัดการที่สาธารณะแปลงกุดก้วย เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบ กระบวนการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมของชาวบ้านทัพไทและหนองจานในการจัดการที่สาธารณะต่อไป โดยแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของ Pretty (1995) มาเป็นกรอบในการศึกษา โดยใช้การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการทำแบบทดสอบความรู้กฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะเป็นเครื่องมือในการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาการจัดการพื้นที่สาธารณะกุดก้วยและบุงเชียงตึกในตำบลแจระแมแล้วผู้วิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนยังมีค่อนข้างจำกัด ซึ่งหากพิจารณาตามแนวคิดร่วมของ Pretty (1995) แล้ว จะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนจะมีลักษณะเป็น 'การมีส่วนร่วมที่ไม่จริง' และ 'การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา' โดยประชาชนจะมีส่วนร่วมเพียงเพื่อรับทราบข้อมูลเท่านั้นว่าการตัดสินใจอะไรไปหรือมีการดำเนินอะไรไปแล้ว โดยสาเหตุที่ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนมีอย่างจำกัดพบว่ามีปัจจัยจากสาเหตุสองประการ *ประการแรก* เป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการบริหาร โดยในทางกฎหมายนั้นจะเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะระบุว่าประชาชนในชุมชนมีบทบาทสำคัญในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น แต่กฎหมายและกฎหมายลำดับรองที่มีอยู่กลับไม่ให้อำนาจนั้นกับชุมชน และเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐก็ใช้กฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นจัดการที่สาธารณะ *ประการที่สอง* ประชาชนในพื้นที่ก็มีข้อจำกัดเนื่องจากขาดข้อมูลหรือความรู้เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ ทั้งยังมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะแบบจำกัด ซึ่งข้อมูลและความรู้ในเรื่องที่ดินสาธารณะและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้มีความสำคัญอย่างมากในการสร้างอำนาจการต่อรองกับระบบราชการและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในท้องถิ่น

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอ *ประการแรก* ให้มีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยในระหว่างที่ยังไม่แก้ไขให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาอนุโลมใช้ไปพลางก่อน *ประการที่สอง* มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับหมู่บ้านเพื่อช่วยในการจัดการที่สาธารณะ และ *ประการที่สาม* ให้นำหน่วยงานของรัฐให้ความรู้เกี่ยวกับการพื้นที่สาธารณะและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ การมีส่วนร่วมของชุมชน การจัดการ ที่สาธารณะ

Abstract

This research aimed to study laws related to public land management by the community at Kutkuai and Bungxiangtic; community participation in public land management; pattern, process, and laws concerning appropriate participation of villagers of Baan Thab Thai and Baan Nong Chan in public land management; and knowledge of law related to public land management of villagers at Baan Thapthai and Baan Nong Chan to develop appropriate participation of villagers of Baan Thab Thai and Baan Nong Chan in public land management. Documentary research, structured interview, focus group, in-depth interview, and test on knowledge of law related to public land management were applied in this research. Pretty's concept of participation (1995) was employed to data analysis.

The research found that participation of community was restrictive according to Pretty's concept of participation. Level of community participation was 'manipulative participation' and passive participation. The villagers had participation only to receive the information about decision-making of the project and operation of the project. There were 2 causes of restrictive participation. (1) factor of law and administration structure which the law and regulations related to the public land against the constitution mentioned the community rights to manage their own local resources; and (2) villagers lacking of information and knowledge of law related to public land which is significant factor to negotiate with public agencies and to increase participation role of local people.

There are 3 suggestions from this research (1) amending the law to meet with the constitution. And during amendment Office of the Prime Minister's Regulations on public hearing 2005 should be applied in the first place; (2) a community public land committee should be settled up ;and (3) public agents should provide the knowledge about public land and related regulations.

Key Words: Community Participation; Public Land Management

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	จ
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
คำถามวิจัย	3
วัตถุประสงค์การวิจัย	3
ขอบเขตในการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 การมีส่วนร่วม: ความหมาย	5
2.1.1 การมีส่วนร่วม: ความหมายที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายและความสำคัญ	5
2.1.2 การมีส่วนร่วม: ความหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ	6
2.2 การจัดการทรัพยากรและพื้นที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วม	7
2.3 การมีส่วนร่วม: การสร้างอำนาจ	11
2.4 การมีส่วนร่วม: ลักษณะโดยทั่วไปและลำดับขั้นของการมีส่วนร่วม	13
2.4.1 การมีส่วนร่วม: ลักษณะโดยทั่วไป	13
2.4.2 การมีส่วนร่วม: ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วม	15
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	20
3.1 ขอบเขตการศึกษาวิจัย	20
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	21
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	22
3.4 การเก็บข้อมูล	23
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	23

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้ร่วมมือกับโครงการสะพานเสริมสร้างประชาธิปไตย (Sapan) โดยได้รับทุนสนับสนุนจากองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (USAID) รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 โดยดำเนินโครงการในจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดอำนาจเจริญในปี พ.ศ. 2554-2555 ในการดำเนินงานในปี 2556 คณะทำงานได้คัดเลือกจังหวัดอุบลราชธานีเป็นพื้นที่นำร่องเพื่อพัฒนาตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการส่งเสริมธรรมาภิบาลในพื้นที่ ภายใต้ประเด็นการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน

จากสภาพการณ์ของการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันส่งผลให้เขตเมืองของเมืองอุบลราชธานีซึ่งเป็นจังหวัดสำคัญในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างได้ขยายตัวออกไปด้วย พื้นที่ตำบลแจระแม อำเภอเมืองอุบลราชธานีซึ่งเป็นตำบลที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของเมืองอุบลราชธานีก็เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่มีการขยายตัวของเขตเมืองออกมายังพื้นที่ การขยายตัวดังกล่าวส่งผลกระทบที่สำคัญต่อที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่อยู่ภายในเขตตำบลแจระแมสองประการ ประการแรกส่งผลให้เกิดการบุกรุกที่สาธารณะ (ที่ดินสาธารณะประโยชน์) และประการที่สองเนื่องจากพื้นที่ของตำบลแจระแมส่วนที่ใกล้แม่น้ำมูลมีสภาพตามธรรมชาติเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำที่เรียกในภาษาอีสานว่าบุง กุดและทาม การที่จะใช้พื้นที่จึงมีความจำเป็นต้องปรับระดับพื้นที่ด้วยการถมดิน ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการลักลอบขุดเอาดินจากที่สาธารณะมาถมที่ดิน

กุดก้วยซึ่งอยู่ในหมู่บ้านทัพไทและบุงเชียงตึกซึ่งตั้งอยู่ในหมู่บ้านหนองจานเป็นที่สาธารณะประโยชน์อีกสองแปลงที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลแจระแมจึงได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเมืองเช่นกัน โดยกุดก้วยซึ่งอยู่ใกล้ถนนสายรอบเมืองจึงเผชิญกับการบุกรุกอย่างต่อเนื่องจนไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ทั้งแปลงเนื่องจากต้องรอผลการตัดสินของศาล ส่วนบุงเชียงตึกนั้นตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำมูลจึงเผชิญกับการขุดลอกให้เป็นพื้นที่แก้มลิงสำหรับรับน้ำ ซึ่งส่งผลในทางลบต่อความอุดมสมบูรณ์ของตัวบุงเชียงตึกทำให้ชาวบ้านหนองจานไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างที่เคยใช้ อีกทั้งยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากดินที่ได้ขุดเพื่อลอกบุง

สภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับที่สาธารณะประโยชน์ทั้งสองแปลงดังที่กล่าวมานั้น ก่อให้เกิดคำถามว่าในกระบวนการจัดการที่สาธารณะประโยชน์ที่มีอยู่หลายขั้นตอนนี้ ใครเป็นผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่มีในกระบวนการจัดการดังกล่าว และชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและพึ่งพาที่สาธารณะดังกล่าวในการดำรงชีวิตจะมีส่วนร่วม ด้วยการมีบทบาท และอำนาจหน้าที่ได้เพียงใดในกระบวนการจัดการขั้นตอนนี้ และ อย่างไร

ทั้งนี้ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน รวมถึงสิทธิและการมีส่วนร่วมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 66 และมาตรา 67 ที่ให้ความสำคัญกับชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร อนุรักษ์ บำรุงรักษา การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับภาครัฐและชุมชนในการคุ้มครองรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ และร่วมมือกันรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนี้

มาตรา 66 บัญญัติว่า

“บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม อันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

อีกทั้งมาตรา 67 บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ ประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการในการที่ประชาชนในพื้นที่บ้านทัพไทยและบ้านหนองจานซึ่งเป็นผู้ที่อยู่อาศัยและได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณะกุดก้วยและบึงเชียงตึกในการจับ

สัตว์น้ำ เก็บของป่า และใช้น้ำเพื่อการเกษตร จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะอย่างแท้จริง

2. คำถามวิจัย

1) กระบวนการ ขั้นตอน บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรและตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการที่สาธารณะเป็นอย่างไร

2) กระบวนการ ขั้นตอน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เทศบาลเมืองแจระแม ผู้ปกครองท้องที่ และชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการที่สาธารณะกุดก้วยและบุงเชียงตึก ตำบลแจระแม อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี อย่างไร

3) รูปแบบ กระบวนการและกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมของชาวบ้านทัพไทและหนองจานในการจัดการที่สาธารณะควรเป็นอย่างไร

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ขั้นตอน บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรและตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการที่สาธารณะ

2) เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่และชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการที่สาธารณะกุดก้วยและบุงเชียงตึก ตำบลแจระแม อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี

3) เพื่อศึกษาถึงความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะและการจัดการที่สาธารณะชาวบ้านทัพไทและหนองจานในการจัดการที่สาธารณะ

4. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาถึงกฎหมายและกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมของชาวบ้านทัพไท ชาวบ้านหนองจาน และบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ และเทศบาลเมืองแจระแมในกระบวนการในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์กุดก้วย และบุงเชียงตึก ตามลำดับ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ขั้นตอน บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรและตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการที่สาธารณะ

2) ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่และชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการที่สาธารณะกุดก้วยและบุงเชียงตึก ตำบลแจระแม อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี

3) ผลงานศึกษาเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบ กระบวนการและกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมของชาวบ้านทัพไทและหนองจานในการจัดการที่สาธารณะต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การถกเถียงแนวคิดในการจัดการพื้นที่สาธารณะได้มีมานาน ซึ่งในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเด็นนี้ได้ถูกผูกโยงเข้ากับเรื่องการพัฒนาจนแยกออกจากกันได้ยาก และในช่วงทศวรรษที่ 1970 คำว่า “การมีส่วนร่วม” (participation) ก็ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในกระบวนการพัฒนาอย่างมีนัยยะสำคัญ (Cornwall 2008: 269) อย่างไรก็ตามสำหรับนักนิเวศวิทยาบางกลุ่มยังเห็นว่า การจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพที่สุดอาจไม่มีความจำเป็นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทที่สำคัญ

ยกตัวอย่าง ในงานที่เขียนขึ้นสำคัญของนักนิเวศวิทยาชาวอเมริกัน Garrett Hardin (1968) ที่มีชื่อว่า “The Tragedy of the Commons” ได้เสนอให้รัฐหรือเอกชนเข้ามาจัดการพื้นที่สาธารณะมากกว่าที่จะยกให้เป็นหน้าที่ของชุมชน Hardin ได้อธิบายว่าทรัพยากรส่วนรวมที่ถือเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม “สมบัติสาธารณะ” หรือ “สมบัติของชุมชน” ดังกล่าวเป็นสมบัติที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ แต่ทุกคนสามารถที่จะใช้ประโยชน์ เช่น อากาศและแหล่งน้ำตามธรรมชาติ เป็นต้น เพราะความเป็นสมบัติสาธารณะนั้นใครจะใช้ประโยชน์ก็ได้ แต่ในขณะเดียวกัน เขาก็ได้ระบุว่าปัญหาที่สำคัญของพื้นที่สาธารณะ คือ เมื่อไม่มีใครเป็นเจ้าของทุกคนก็จะใช้ประโยชน์จากมันอย่างไม่ระมัดระวัง และเมื่อค่าใช้จ่าย (cost) ในการบำรุงรักษามันสูงกว่าผลประโยชน์ที่ได้ เนื่องจากมีปัญหา free rider ของคนอื่นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ไม่ร่วมดูแล ในที่สุดในพื้นที่สาธารณะ ทรัพยากรจึงถูกใช้และทำลายอย่างรวดเร็ว การหวังจะพึ่ง “จิตสำนึก” (conscience) ในการแก้ไขปัญหานี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่เกิดผล เพื่อแก้ปัญหานี้รัฐหรือเอกชน (ยกทรัพยากรให้เป็นของเอกชน) จึงมีบทบาทสำคัญในการบำรุงรักษาทรัพยากรสาธารณะ

แม้งานของ Hardin จะได้รับการพูดถึงอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังมีการปฏิเสธความสำคัญของแนวคิดนี้อย่างมากเช่นกัน ยกตัวอย่าง Elinor Ostrom และคณะ (1999: 281) กล่าวไว้ว่า “โศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง แต่มันไม่ใช่สิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้” (tragedies of the commons are real, but not inevitable) Ostrom และคณะได้ยกตัวอย่างงานวิชาการหลายชิ้นที่แสดงให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรหรือพื้นที่สาธารณะในท้องถิ่นโดยชุมชนเป็นสิ่งที่ทำได้และมีประสิทธิภาพกว่าการจัดการโดยรัฐและโดยเอกชน และที่สำคัญมันเป็นสิ่งที่ได้เกิดขึ้นมายาวนาน โดยคุณงามสำคัญของความสำเร็จดังกล่าวนี้คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น Ostrom และคณะได้อธิบายว่า กลุ่มคนที่ต้องมีชีวิตขึ้นอยู่กับทรัพยากรในท้องถิ่นและมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรนั้น จะเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์และน่าจะทำตามกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรนั้น

แนวคิดคล้ายกันนี้ได้ถูกตอกย้ำในหนังสือ Power Politics (2001) ของนักเขียนและนักเคลื่อนไหวทางสังคมคนสำคัญชาวอินเดียชื่อ Arundhati Roy ในหนังสือเล่มนี้ Roy ได้เขียนถึงการต่อสู้ของประชาชนอินเดียกับสิ่งที่ Johan Galtung เรียกว่า “ความรุนแรงในเชิงโครงสร้าง” (structural violence) (ดู Galtung

1969) เช่น การต่อสู้ของประชาชนคนยากจนกับความพยายามที่เปลี่ยนทรัพยากรท้องถิ่นให้กลายเป็นสมบัติของเอกชน (privatization) ในตอนหนึ่ง Roy กล่าวว่า “ไม่มีใครที่จะเห็นคุณค่าของน้ำเท่ากับหญิงชาวบ้านที่จำเป็นต้องเดินเป็นไมล์เพื่อจะไปตักมันมา” (No one values water more than a village woman who has to walk miles to fetch it” (Roy 2001: 41) ซึ่งประโยคนี้ได้อธิบายถึงพันธะสัญญาที่ชาวบ้านมีความจำเป็นต้องปกป้องทรัพยากรท้องถิ่น เพราะ พวกเขาต้องมีชีวิตที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรเหล่านี้

จะเห็นได้ว่าในช่วงปลายและสิ้นสุดสงครามเย็น (ทศวรรษที่ 1980 – 1990) แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของคนในพื้นที่ได้ค่อยๆ กลายเป็นแนวคิดกระแสหลัก แม้แต่กับประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยซึ่งก็ได้พูดถึงการมีส่วนร่วมทางเมืองด้วยเช่นกัน (ดู McCargo 2002) ซึ่งนอกจากมันเป็นสิ่งที่สะท้อนแรงกดดันที่เกิดขึ้นจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบที่ในช่วงหลังเริ่มมีอำนาจมากยิ่งขึ้น มันยังสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรที่ปราศจากการมีส่วนร่วมก่อนหน้านั้นได้ประสบปัญหาอย่างมาก ยกตัวอย่างที่ประภาส ปิ่นตกแต่ง (2541) ได้เขียนหนังสือเล่มสำคัญ “การเมืองบนท้องถิ่น: 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย” ที่อธิบายการเกิดขึ้นของสมัชชาคนจนและการเมือง “ภาคประชาชน” ว่ามีสาเหตุสำคัญจากการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นอย่างไม่มีส่วนร่วมของชาวบ้าน ในประเด็นนี้ งานของ Missingham (2003 ดูบทที่ 2) ก็ยืนยันความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้

แนวคิดทฤษฎีที่จะกล่าวถึงในบทนี้จะแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อหลักซึ่งจะครอบคลุมถึงประเด็นคือ ความหมายของการมีส่วนร่วม การจัดการทรัพยากรและพื้นที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมและการสร้างอำนาจให้กับประชาชน และสุดท้าย ลักษณะและลำดับของการมีส่วนร่วม ซึ่งถือว่าเป็นหัวข้อหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยได้เลือกใช้แนวคิดเรื่องลำดับการมีส่วนร่วมของ Pretty (1995) ที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสมในการนำมาปรับใช้การศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นในประเทศไทย

2.1 การมีส่วนร่วม: ความหมาย

ขบวนการ ‘การมีส่วนร่วม’ ได้เริ่มมีบทบาทใน ‘การพัฒนา’ ในช่วงทศวรรษที่ 1950s (Mathbor 2008: 7) แต่คำว่ามีส่วนร่วมมิได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนากระแสหลักจนกระทั่งช่วงปลายทศวรรษที่ 1970s (Cornwall 2008: 269) ซึ่งจะเห็นว่าความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมนั้นมีแง่มุมที่ครอบคลุมหลากหลาย โดยผู้วิจัยจะขอแยกนิยามของการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ 1) ความหมายที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมาย/ความสำคัญ และ 2) ความหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ

2.1.1 การมีส่วนร่วม: ความหมายที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายและความสำคัญ

การมีส่วนร่วม คือ การเพิ่มศักยภาพของคนในชุมชน Brager, Specht, และ Torczyner (1987, อ้างใน Mathbor 2008: 8) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นวิธีการที่นำไปสู่การให้ความรู้และเพิ่มความสามารถให้กับประชาชน ทั้งยังเป็นเครื่องมือในการเพิ่มอำนาจให้คนในท้องถิ่นอีกด้วย Erwin William

(1976: 38, อ้างใน โกวิท ศรีทอง 2551: 12) ได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันกับประชาชน ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนแก้ไขร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ในอีกมุมมองหนึ่งการมีส่วนร่วม คือ การจัดการปัญหาในชุมชน Armitage (1988, อ้างใน Mathbor 2008: 8) มองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการจัดการปัญหาที่ชุมชนมีความกังวล แสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อชุมชน และรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ในทางเดียวกัน ทนงศักดิ์ คุ่มไข่น้อย (2539: 4, อ้างใน จรูญพันธุ์ เขียววิทย์ 2545: 24) กล่าวว่า การที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งนั้น จะเป็นกระบวนการที่กลุ่มเป้าหมายจะได้รับโอกาสและใช้โอกาสเหล่านั้นในการแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิดในการแก้ปัญหาและสนองความต้องการของตนเองหรือชุมชนโดยอาศัยความช่วยเหลือจากภายนอกให้น้อยที่สุด ซึ่งกระบวนการเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังนี้ 1) ช่วยให้ประชาชนยอมรับการดำเนินโครงการมากขึ้น เพราะเป็นโครงการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของตน, 2) ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพัน รู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น, 3) การดำเนินโครงการราบรื่น เพราะจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น, 4) โครงการจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น และมีการระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนามากขึ้น และ 5) จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน

นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมก็ยังมี ความหมายรวมถึงการไปควบคุมทรัพยากรในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน Westergaard (1986, อ้างใน Mathbor 2008: 8) ได้ให้นิยามคำว่ามีส่วนร่วมว่าเป็นการการร่วมมือกันที่จะเพิ่มการควบคุมทรัพยากรและองค์กรของกลุ่มคนชายขอบ และ The World Bank's Learning Group on Participatory Development (1995, อ้างใน Mathbor 2008: 8) ได้ให้นิยามการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเรื่องการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง

เราจะเห็นว่าหากมองการมีส่วนร่วมในแง่ของ 'เป้าหมาย' (end) แล้วมันจะมีความหมายครอบคลุมหลายประเด็น ทั้งในแง่การเพิ่มศักยภาพให้กับคนในชุมชน การแก้ปัญหาและการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่ง Pran Manga และ Manddy Muckle (Chappel 1997, อ้างใน Mathbor 2008: 8) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมนั้นอาจเป็นปฏิกิริยาที่เกิดจากความรู้สึกถึงความไร้อำนาจของชุมชนต่อการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนั้น หากมองในแง่นี้เป้าหมายต่างๆเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดสำหรับท้องถิ่น

2.1.2 การมีส่วนร่วม: ความหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ

ในงานศึกษาหลายชิ้นอาจให้ความสำคัญกับการให้ความหมายกับการมีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการ เช่น Lisk Franklyn (1985: 16, อ้างใน โกวิท ศรีทอง 2551: 12) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน

จะต้องมีความสัมพันธ์กับแนวคิดของการไว้วางใจและการยอมรับตนเองเพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยจะสามารถสังเกตได้จากระดับความพึงพอใจ ระดับความไว้วางใจ และต้องครอบคลุมถึงทัศนคติ ความคาดหวังและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน หรือ พัฒน์ บุญรัตน์พันธ์ (2517: 1, อ่างใน โกวิท ศรีทอง 2551: 12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนจะต้องมีขึ้นโดยตลอดทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การร่วมวางแผนโครงการ การเสียสละกำลังแรงงาน วัสดุ กำลังเงินหรือทรัพยากรใดๆ ที่มีอยู่ในชุมชนนั้น

นอกจากนั้น ยังมีการให้นิยามที่ครอบคลุมไปถึงบทบาทของประชาชนในกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ปกรณ์ ปรียากร (2520: 64, อ่างใน โกวิท ศรีทอง 2551: 12) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชากรว่า คือ การที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมมีผลประโยชน์ ซึ่งกระทำได้ใน 4 ลักษณะ คือ ประชาชน: 1) เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่า อะไรคือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชุมชน, 2) เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่างๆ ในชุมชนเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐาน, 3) เป็นผู้ที่มีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้า และบริการให้สมบูรณ์ และ 4) เป็นผู้ได้รับความพึงพอใจและเกิดแรงจูงใจที่จะสร้างกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่องให้แก่ชุมชน

ในทางเดียวกันอคินรพีพัฒน์ (2531: 30, อ่างใน ยงยุทธ์ พันตารักษ์ และคณะ 2549: 12) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้นำทุกอย่างซึ่งไม่ใช่กำหนดจากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้าร่วม ต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดเอง โดยการมีส่วนร่วมนั้นแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา 2) ร่วมวิเคราะห์ถึงสาเหตุและที่มาของปัญหา 3) ร่วมในการเลือกวิธีการและวางแผนร่วมกันในการแก้ปัญหา 4) ร่วมในการดำเนินการตามแผนและร่วมในการประเมินผล และ 5) วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดผลสำเร็จ

หากดูจากความหมายด้านบนนี้เราจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทั้งแนวทาง (means) และจุดหมายปลายทางโดยตัวของมันเอง (end in itself) ประชาชนทุกคนต่างมีจิตปรารถนา และเกิดความรู้สึกพึงพอใจที่ได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ และร่วมปฏิบัติงานที่เกื้อหนุนต่อการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของตน

2.2 การจัดการทรัพยากรและพื้นที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วม

ในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นและที่ดินสาธารณะในประเทศไทย เราจะเห็นว่าแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่ดินสาธารณะในท้องถิ่นและได้เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยแม้แต่ในคู่มือการจัดทำแผนทรัพยากรธรรมชาติระดับจังหวัดและอำเภอ (2533:13-14, อ่างใน จรูญพันธ์ เชี่ยววิทย์ 2545: 28-29) ได้นำเสนอถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า มีอยู่ 4 ประการ คือ

1) การสงวน (Preservation) ซึ่งหมายถึง การธำรงไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติ ด้วยการปล่อยให้ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการเจริญเติบโตไปโดยความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยกัน โดยมนุษย์ไม่เข้าไปแทรกแซงยุ่งเกี่ยวใดๆทั้งสิ้น

2) การอนุรักษ์ (Conservation) เป็นแนวความคิดในการดูแลป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ให้ถูกทำลายหรือเสื่อมสภาพลง

3) การพัฒนา (Development) หมายถึงแนวคิดในการฟื้นฟู บูรณะและปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีสภาพดียิ่งขึ้น

4) การใช้ประโยชน์ (Utilization) เป็นแนวความคิดในการนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่มาใช้อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามหลักวิชาการ

ทั้งนี้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทนั้น อาจใช้แนวคิดในการจัดการหลายแนวคิดควบคู่กันไปได้ แต่ต้องระบุพื้นที่ให้ชัดเจน เช่น พื้นที่สงวน พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่พัฒนา และพื้นที่ใช้ประโยชน์ เป็นต้น และ วิชัย เทียนน้อย (2539, อ้างใน เสือ อภิชาติเกรียงไกร 2543: 22) ได้เสนอแนวคิดพื้นฐานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ ดังนี้

1) สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อสถานภาพและสถานการณ์ของทรัพยากรแต่ละประเภท รวมทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์อย่างจริงจัง

2) การใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงเพื่อลดปัญหาการสิ้นเปลืองของทรัพยากรธรรมชาติและเพื่อลดมลพิษที่จะเกิดขึ้น

3) สร้างระเบียบวินัยในการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติ และ

4) การให้การศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติกับประชาชนทุกระดับ ทุกกลุ่ม ทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อกระตุ้นประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้บังเกิดผลดียิ่งขึ้น

ในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินสาธารณะและทรัพยากรท้องถิ่นจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นทำให้เกิดผลกระทบด้านบวกต่อท้องถิ่นและกระบวนการจัดการเอง จรุงพันธ์ุ เชี่ยววิทย์ (2545) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาพื้นที่ป่าเขาหลวงและชุมชนบ้านคีรีวง ตำบลลำโพง อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่าประชาชนที่มีสถานภาพด้านครอบครัว อายุ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน การเป็นสมาชิกกลุ่ม การได้รับข้อมูลข่าวสาร และการเคยได้รับความเดือดร้อนหรือเคยประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติที่แตกต่างกันจะมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีสถานภาพด้านเพศ การศึกษารายได้ อาชีพ การได้รับผลประโยชน์ การเป็นผู้นำ การติดต่อสัมพันธ์กับภายนอกชุมชน การติดต่อสัมพันธ์กับบุคลากรภาครัฐและความรู้สึกที่ว่าตนเองเป็นที่ยอมรับจากบุคคลอื่นแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน

นพวรรณ เสวตานนท์ (2546) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา จังหวัดสงขลา พบว่าปัจจัยที่สำคัญยิ่งทางสถิติที่เกี่ยวข้องกับการ

มีส่วนร่วมในระดับ 0.01 คือ การเข้าร่วมกลุ่มทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในการพัฒนาท้องถิ่น การได้รับการฝึกอบรม และผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ต่อครอบครัว และในระดับ 0.05 คือ อาชีพและการได้รับความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สำหรับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมใน (1) การตัดสินใจ คือการเข้าร่วมกลุ่มกิจกรรมเพื่อทำประโยชน์ส่วนรวมในการพัฒนาท้องถิ่น และการได้รับการฝึกอบรมความรู้ด้านป่าไม้อยู่ในระดับ 0.01 ส่วนจำนวนสมาชิกในครัวเรือน การได้รับความรู้ด้านการอนุรักษ์ และประโยชน์ของทรัพยากรป่าไม้ต่อครอบครัวอยู่ที่ระดับ 0.05 (2) การเข้าร่วมกิจกรรม คือการเข้าร่วมกลุ่มกิจกรรมเพื่อทำประโยชน์ส่วนรวมในการพัฒนาท้องถิ่น อยู่ที่ระดับ 0.01 ส่วนอาชีพและประโยชน์ของทรัพยากรป่าไม้ต่อครอบครัวอยู่ที่ระดับ 0.05 (3) การร่วมรับผลประโยชน์ คือ จำนวนประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรป่าไม้และประโยชน์ของทรัพยากรป่าไม้ต่อครอบครัวอยู่ที่ระดับ 0.01 ส่วนการเข้าร่วมกลุ่มกิจกรรมเพื่อทำประโยชน์ส่วนรวมในการพัฒนาท้องถิ่นและขนาดการถือครองอยู่ในระดับ 0.05 และ (4) การควบคุมติดตามประเมินผล คือ การเข้าร่วมกลุ่มกิจกรรมเพื่อทำประโยชน์ส่วนรวมในการพัฒนาท้องถิ่นและจำนวนประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน อยู่ที่ระดับ 0.01 ส่วนประโยชน์ของทรัพยากรป่าไม้ต่อครอบครัวอยู่ที่ระดับ 0.05

ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีพื้นที่ลุ่มน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา ของ เสืออภิชาติเกรียงไกร (2543) พบว่า ประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำลำตะคองมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำในรูปแบบของการนำเสนอปัญหา การเข้าร่วมประชุมเพื่อค้นหาสาเหตุ การร่วมวางแผนดำเนินการ การร่วมออกแรงหรือเข้าร่วมแก้ปัญหา และการร่วมติดตามประเมินผล ซึ่งในการมีส่วนร่วมนั้นเป็นการมีส่วนร่วมในระดับค่อนข้างน้อยหรือน้อยมาก โดยมีสาเหตุของการเข้าร่วมคือการจูงใจชักนำหรือการริเริ่มของส่วนราชการต่างๆ เพราะประชาชนคิดว่าหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของทางราชการประชาชนไม่ควรยุ่งเกี่ยว แต่ถ้าส่วนราชการได้เข้ามาชักชวนหรือขอร้องแล้วก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมือด้วย สำหรับมีส่วนร่วมนั้นส่วนใหญ่เป็นโครงการความร่วมมือระยะสั้นในรูปแบบง่ายๆ ตามนโยบายเฉพาะหน้า ยังไม่มีโครงการความร่วมมือที่เป็นกิจจะลักษณะและเป็นระบบ ทั้งยังขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง

โยธิน เทอดวงศ์กรกุล (2544) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการทำนบปลาประจำหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการทำนบปลาประชาชนจะมีส่วนร่วมในรูปแบบของการร่วมตัดสินใจ ร่วมในการปฏิบัติกิจกรรม ร่วมในการรับผลประโยชน์ และร่วมในการประเมินผลนั้น อยู่ในระดับปานกลาง โดยทำนบปลาที่มีการปล่อยปลาอย่างต่อเนื่องนั้น ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมมากกว่าทำนบปลาที่ไม่มีการปล่อยปลาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งความคาดหวังในผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทำนบปลาประจำ

หมู่บ้านและการติดต่อสื่อสารด้านการประมงที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันจะเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการแหล่งน้ำ กรณีศึกษาบึงตาเสือ หมู่ที่ 3 ตำบลดงป่าคำ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ของ ยงยุทธ พันตารักษ์ และคณะ (2549) พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วยการเป็นผู้สนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ และแรงงาน เนื่องจากประชาชนต้องการใช้น้ำจากแหล่งน้ำ การมีส่วนร่วมในการประสานงานและการมีส่วนร่วมในการริเริ่มการพัฒนานั้น ประชาชนยังให้ความร่วมมืออยู่อยู่ในระดับปานกลาง และเนื่องจากการขาดความมั่นใจประชาชนส่วนน้อยเท่านั้นที่ผู้เสนอปัญหาและแนวทางการแก้ไข ในด้านของการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์นั้น ประชาชนได้ประโยชน์จากการใช้น้ำเพื่อการเกษตร การจับปลา สัตว์น้ำและการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนและกองทุนบึงตาเสือ สำหรับปัญหาการมีส่วนร่วมพบว่า ขาดความมั่นใจในการแสดงความคิดเห็น เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการในด้านการวางแผนการจัดการน้ำ ด้านการดำเนินงานเกิดการแย่งน้ำเพื่อการเกษตร ด้านผลประโยชน์พบว่าผู้ที่เข้าถึงผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำชุมชน และด้านการติดตามผลพบว่าประชาชนยังขาดจิตสำนึกในการเข้าร่วม

นุกูล โปรงเงิน (2550) ได้ศึกษาการจัดการพื้นที่สาธารณะโดยชุมชนบริเวณลำน้ำแม่ลา จังหวัดสิงห์บุรี พบว่าประชาชนที่อาศัยบริเวณลำน้ำแม่ลาตอนบนมีความต้องการมีส่วนร่วมในระดับที่สูง โดยเป็นความต้องการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการแสดงความคิดเห็น การวางแผนในการพัฒนา และการเข้าร่วมกับกลุ่มอิสระเพื่อทำกิจกรรมการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะบริเวณลำน้ำแม่ลาตามลำดับและพบว่าระดับความต้องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะมีความสัมพันธ์ทางบวกกับระดับความต้องการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างมีนัยยะสำคัญและระดับการมีส่วนร่วมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของชุมชนและรายได้ต่อครัวเรือน

แต่ผลกระทบด้านบวกของการมีส่วนร่วมในบางครั้งอาจมีความจำกัด เช่น ในการศึกษาของ โกวิท ศรีทอง (2551) เรื่องมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการระบบบำบัดน้ำเสียเทศบาลเมืองสกลนคร พบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เพศหญิงจะมีส่วนร่วมมากกว่าเพศชาย ผู้เข้ามามีส่วนร่วมส่วนใหญ่อายุจะอยู่ในกลุ่ม 48-54 ปี ซึ่งมีรายได้อยู่ในระหว่าง 4,000 – 6,000 บาทต่อเดือน และพบว่าประชาชนที่มีคุณลักษณะที่ต่างกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ของครัวเรือนมีส่วนร่วมทั้งในภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน โดยประชาชนที่มีคุณลักษณะที่ต่างกันในระดับต่างๆที่กล่าวมามีระดับของการมีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจ ด้านการปฏิบัติการ ด้านการรับประโยชน์และด้านการประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการที่ดินสาธารณะและทรัพยากรในท้องถิ่นจะส่งผลกระทบต่อทั้งกระบวนการและตัวประชาชนในพื้นที่

2.3 การมีส่วนร่วม: การสร้างอำนาจ

ดังที่มีการอธิบายไปในหัวข้อก่อนนี้ว่าการมีส่วนร่วมนั้นมีเป้าหมาย (end) ที่ชัดเจนในการสร้างศักยภาพและให้การควบคุมทรัพยากรในท้องถิ่น และวิธีการ (means) ของการมีส่วนร่วมยังเน้นบทบาทที่ชัดเจนของประชาชนในกระบวนการ โดยผู้วิจัยได้อ้างแนวคิดของ PranManga และ ManddyMuckle (Chappel 1997, อ้างใน Mathbor 2008: 8) ไปแล้วว่า การมีส่วนร่วมนั้นอาจเป็นปฏิกิริยาที่เกิดจากความรู้สึกถึงความไร้อำนาจ (powerlessness) ของชุมชนต่อการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ในมุมมองนี้สรุปได้ชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมนั้นมีความสัมพันธ์กับการสร้างอำนาจ (empowerment) ซึ่งมีงานหลายชิ้นได้เขียนอธิบายความสัมพันธ์นี้

ในการศึกษาขบวนการภาคประชาชน เช่น สมัชชาคนจน ทั้ง ประภาส ปิ่นตอกแต่ง (2541) Missingham (2003) และ Narut (2013) ชี้ให้เห็นตรงกันว่ากรณีที่ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในองค์กรชาวบ้านเองและการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐต่างมีส่วนทำให้ชาวบ้านมีความมั่นใจ (confidence) และทำให้ชาวบ้านรู้สึกถึงการมีอำนาจ (power) ประภาส (2541: 232) ระบุว่ากิจกรรมต่างๆที่ชาวบ้านร่วมกันทำเพื่อเรียกร้องสิทธิในทางการเมืองและเศรษฐกิจของพวกเขาบางส่วนทำให้ชาวบ้านเกิดอำนาจหนึ่งในตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ 'เวทีเจรจาเสมอหน้า' ที่ทำให้ชาวบ้านรู้สึกมีอำนาจเพราะในระหว่างการเจรจาชาวบ้านและข้าราชการจะถูกจัดให้อยู่ในโต๊ะเจรจาให้ทุกฝ่ายรู้สึกว่าจะอยู่ระดับเดียวกัน ซึ่งจะต่างกับในบริบททั่วไปที่ชาวบ้านจะถูกทำให้อยู่ในสถานะที่ต่ำกว่า และมีส่วนทำให้ชาวบ้านได้รู้สึกมั่นใจและรับรู้ถึงการมีอำนาจในการต่อรองกับข้าราชการ อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่สำคัญที่สุดในการสร้างอำนาจให้กับผู้เข้าร่วมชุมนุม คือการมีข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและชัดเจน และเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพราะในการการเจรจาข้อมูลถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมาก การมีข้อมูลที่ดีจะสามารถช่วยให้ข้าราชการซึ่งเคย 'อ้าง' (claim) สถานะที่เหนือกว่าจากการมีข้อมูลและรู้กฎหมายจึงไม่อาจทำแบบนั้นได้อีกต่อไป

ในการศึกษาของ Missingham (2003) ซึ่งเป็นการศึกษาแบบมนุษยศาสตร์ก็สะท้อนปรากฏการณ์ลักษณะที่คล้ายกันแต่จะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมในการประท้วงของชาวบ้าน การเคลื่อนไหวในลักษณะดังกล่าวได้ให้อำนาจกับผู้เข้าร่วมผ่านสัญลักษณ์ต่างๆที่สะท้อนถึงการต่อสู้ของกลุ่มและความยุติธรรมของระบบ ซึ่งมีส่วนในการสร้างอัตลักษณ์ (identity) และความสามัคคี (unity) ในกลุ่มที่มีผลต่อการรู้สึกถึงอำนาจของตัวเอง (Missingham : 140-161) และคล้ายกับประภาส (2541) การมีข้อมูลและรู้กฎหมายก็เป็นสิ่งที่สำคัญมันเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้สร้างสถานะความเท่าเทียมกับข้าราชการ นอกจากนั้น เอ็นจีโอ ผู้มีบทบาทในการเป็นที่เลี้ยงชาวบ้านได้ระบุว่า การต่อสู้แนวทางของสมัชชาคนจนกล่าวคือ ชาวบ้านต้องมีส่วนร่วมและทำอะไรด้วยตนเองเป็นหลักจะส่งผลทำให้ผู้เข้าร่วมมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้น มีความสามารถ ความตั้งใจแน่วแน่

เห็นศักยภาพของตนเอง และรู้สึกว่าคุณเองมีความเทียบเท่ากับผู้นำราชการและรัฐมนตรีเพื่อสะท้อนความสำเร็จของการมีส่วนร่วมในการเมืองบนท้องถนนของชาวบ้าน ชาวบ้านคนหนึ่งได้ระบุว่า

"ถ้าคุณให้การอบรม การศึกษา [แก่พวกเรา] ผมไม่รู้ว่าคุณจะได้ผลลัพธ์ที่ออกมาแบบนี้หรือไม่ อาจจะได้อีกก็ได้ แต่เท่าที่ผ่านมาผมคิดว่าวิธีการประท้วงแบบนี้เป็นสิ่งที่มีความหมายมาก พ่อเลี้ยง [ชาวบ้านคนหนึ่ง] สามารถพูดคุยกับรัฐมนตรีได้ มันเป็นเรื่องที่ธรรมดาไปแล้ว" (อ้างใน Missingham 2003: 159)

ในงานอีกชิ้นที่ศึกษาการขบวนการชาวบ้านที่ชี้ให้เห็นการสร้างอำนาจผ่านการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆของขบวนการNarutได้ชี้ให้เห็นว่าชาวบ้านที่ทุ่มเทให้กับงานในขบวนการและเข้าไปมีส่วนร่วมกับขบวนการมากมีแนวโน้มที่จะอยู่กับขบวนการในระยะยาวและแสดงบทบาทถึงความเป็นผู้นำ(2013: 98) นอกจากนี้ Narutได้เข้าไปสังเกตกระบวนการประชุมต่อรองของชาวบ้านสมาชิกคนจนและข้าราชการในระดับต่างๆรวมทั้งระดับสูง ซึ่งในที่ประชุมจะเห็นว่าชาวบ้านมีความมั่นใจในการถกเถียงต่อรองกับข้าราชการและรัฐมนตรี (2013: 102) แต่ความสามารถและความมั่นใจนี้ได้เกิดมาด้วยความบังเอิญ แต่ทุกครั้งก่อนที่จะมีการเข้าเจรจากับตัวแทนของรัฐชาวบ้านจะมีการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านข้อมูลและวิธีการนำเสนอ (Narut 2013: 103) นอกจากนี้ หนึ่งในหลักการที่สำคัญของสมาชิกคนจน คือ จะเน้นการที่ชาวบ้านต้อง 'ออกแรงเอง' หมายถึงสมาชิกของสมาชิกคนจนต้องศึกษากรณีปัญหาและต้องเข้าไปเจรจากับตนเอง ที่ปรึกษา พี่เลี้ยง และสมาชิกในกลุ่มอื่นๆจะมีหน้าที่แค่ช่วยเหลือเท่านั้น

จากการศึกษาที่กล่าวมาสามารถสรุปตรงกันได้ว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในองค์กรของชาวบ้านและการเข้าไปศึกษากรณีปัญหาของตนเองมีผลกระทบอย่างมีนัยยะต่อการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วม โดยอำนาจนี้อาจจะเกิดจาก 2 ส่วน คือ

1) การที่ชาวบ้านได้เข้าไปเรียนรู้จากประสบการณ์การเจรจาท่อรองกับข้าราชการที่ในบริบทปกติจะถูกมองว่ามีสถานะที่เหนือกว่า เมื่อมีประสบการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากับข้าราชการมากทำให้ชาวบ้านมีความมั่นใจ และมีความเป็นผู้นำมากยิ่งขึ้น และ

2) ที่สำคัญการที่ชาวบ้านได้เรียนรู้เกี่ยวกับกรณีปัญหา/การจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตัวเอง โครงสร้างการบริหารของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนช่วยให้ชาวบ้านมีอำนาจการต่อรองในการเจรจามากยิ่งขึ้น

อำนาจทางการเมืองหาใช่เกิดจากสิทธิอำนาจ (authority) (ดู Tamada 1991) เท่านั้น แต่การที่ได้มี (possess) หรือเป็นเจ้าของ (own) ของ 'ข้อมูล' หรือแม้กระทั่งสิ่งที่เรียกว่าเป็น 'ความรู้' ก็ถือว่าเป็นการสถาปนา (establish) อำนาจ (power) หรือความเป็นเจ้า (hegemony) ในทางการเมืองผ่าน 'วาทกรรม' (discourse) ซึ่งในกระบวนการนี้หาเป็นสิ่งที่ไร้อคติ ไร้อำนาจ หรือความไม่เท่าเทียมกันแอบแฝงอยู่แต่อย่างใด แต่สิ่งที่เรียกว่า 'ความรู้' และ 'ความไม่รู้' นั้นได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อสร้างอำนาจให้ฝ่ายหนึ่งและสร้าง 'ความเป็น

อื่น' (the other)ให้กับอีกฝ่าย (ดู ไชยรัตน์ เจริญสินโอบาร2543) ยกตัวอย่าง การศึกษาของ Arturo Escobar (1994) ในการสร้าง (construction) วาทกรรมการพัฒนาผ่านกระบวนการสร้างปัญหา (problematization) หรือสร้างความเป็นอื่นให้กับ'ประเทศที่ยังไม่พัฒนา' ในบริบทประเทศไทยเราจะเห็น การกำเนิดขึ้นของ 'วิจัยท้องถิ่น' ซึ่งเป็นอีกเวทีของการเมืองเรื่องความรู้ (politics of knowledge) ที่มี เป้าหมายที่จะสร้างอำนาจให้กับชาวบ้านผ่านฝึกความเชี่ยวชาญในการการทำงานร่วมกันกับนักวิชาการและ ผ่านการสร้างข้อมูล/ความรู้อีกชุดเพื่อแข่งกับความรู้ชุดที่ถูกสร้างโดยรัฐ (ดู Naruemon 2006: 171-179)

โดยสรุป การมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นในขบวนการชาวบ้านหรือในการจัดการปัญหา/จัดการทรัพยากร ในท้องถิ่นต่างก็ส่งผลทางด้านบวกต่อการเพิ่มอำนาจของประชาชนที่อยู่ในขบวนการนั้น โดยการเกิดอำนาจ นี้จะมาจากการประสบการณ์การทำงาน การต่อสู้ เจริญต่อรองกับตัวแทนอำนาจรัฐ และมาจากการศึกษา ข้อมูลที่เกี่ยวกับกรณีปัญหา ทรัพยากรท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารของรัฐ และข้อมูลทางกฎหมาย ซึ่ง ประสบการณ์และความรู้ใหม่เหล่านี้จะเสริมสร้างทักษะและความมั่นใจในการทำงาน และตัวความรู้เองก็สามารถ สร้างอำนาจให้กับผู้ที่สามารถอ้างความเป็น 'เจ้าของ' ได้ด้วยเช่นกัน

2.4 การมีส่วนร่วม: ลักษณะโดยทั่วไปและลำดับขั้นของการมีส่วนร่วม

2.4.1 การมีส่วนร่วม: ลักษณะโดยทั่วไป

UN. Department of International Economic and Social Affairs อ้างใน เสือ อภิชาติเกรียง ไกร (2543: 17) ได้รวบรวมลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ 3 อย่าง คือ

1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมโดยการอาสาสมัคร หรือรวมตัวกันขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นเองโดยมิได้มีการช่วยเหลือจาก ภายนอก ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมที่เป็นเป้าหมายขององค์การ สหประชาชาติ

2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นลักษณะของการเข้าร่วมที่ได้รับความเห็นชอบ หรือการสนับสนุนจากรัฐบาล ซึ่งเป็นลักษณะของการเข้าร่วมที่เห็นได้โดยทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Coercive) เป็นการมีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินตามนโยบาย ของรัฐบาล ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ ผู้กระทำจะได้รับผลทันทีแต่จะไม่ได้ผลในระยะยาวและมีผลเสียจากการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ในที่สุด

ทวิทอง หงส์วิวัฒน์ (2527) อ้างใน นพวรรณเสวตานนท์ (2546: 10) กล่าวถึงลักษณะของการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามี ดังนี้

- 1) ร่วมศึกษาค้นคว้าหาปัญหา สาเหตุของปัญหาและความต้องการของชุมชน

2) ร่วมคิดและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ของชุมชน หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

3) ร่วมในการวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหาของชุมชน และเพื่อสนองความต้องการของชุมชน

4) ร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารของงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมหรือโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน

7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

8) ร่วมควบคุม ติดตามประเมินผลและบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ ทั้งที่ทำได้โดยรัฐบาลและเอกชนให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) อ้างใน เสือ อภิชาติเกรียงไกร (2543: 17) ได้จำแนกลักษณะของการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ประการ คือ

1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชนเอง เช่น การรวมกลุ่มของเยาวชนกลุ่มต่างๆ

2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม เป็นการมีส่วนร่วมผ่านทางผู้แทนของประชาชน เช่น ผ่านกรรมการกลุ่ม ชุมชนหรือหมู่บ้าน

3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ เป็นกรณีที่ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านองค์กรซึ่งไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เช่น การมีส่วนร่วมซึ่งสถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการพัฒนาอันเป็นการวัดเชิงคุณภาพ 5 ขั้นตอน กรมการพัฒนาชุมชน (2548: 19) อ้างในยังยุทธ พันตารักษ์ และคณะ (2549:15) เสนอว่ามีอยู่ 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นของการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการและจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของชุมชนด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผนการพัฒนา เป็นกรณีที่ประชาชนมีส่วนร่วมขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ทั้งกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือบริหารงาน ประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนประชาชนมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินผลว่าการพัฒนาที่ได้ดำเนินไปนั้น มีความสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

2.4.2 การมีส่วนร่วม: ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วม

เมื่อ ‘การมี’ หรือ ‘การไม่มี’ ส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่หมายถึงการ ‘การมี’ หรือ ‘การไม่มี’ อำนาจด้วยเช่นกัน มันจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐบาลของประเทศยังไม่พัฒนาหรือกำลังพัฒนาจะกีดกันขัดขวางประชาชนในพื้นที่ในการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมแม้โดยทั่วไปจะได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ดี แต่ก็ยังประสบกับปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโครงสร้างการทำงานของผู้นำโครงการที่ไม่เปิดหรือเปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่แบบจำกัดของผู้นำโครงการ ซึ่งก็ได้มีงานศึกษาได้ศึกษาลำดับการมีส่วนร่วมนี้หลายชิ้น ซึ่งก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนแตกต่างกันออกไปดังนี้

ดูลิต เวชกิจ (2535) อังโน นพวรรณเสwatanนท์ (2546: 12) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 7 ระดับ คือ

ระดับ 1 ไม่มีส่วนร่วมเลยเป็นลักษณะของการดำเนินงานที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินการให้ประชาชนทั้งหมดโดยฝ่ายเดียว หรือบังคับให้ประชาชนเข้าร่วม ประชาชนจึงเข้ามีส่วนร่วมโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เพราะเกรงความผิดหรือกลัวว่าจะเสียผลประโยชน์ แต่ถ้าหลีกเลี่ยงได้ประชาชนก็จะไม่เข้าร่วม

ระดับ 2 มีส่วนร่วมน้อยมาก เป็นการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากมีสิ่งจูงใจ หรือผลประโยชน์บางประการที่จะได้รับเป็นการตอบแทนโดยเมื่อเห็นว่าตนเองไม่ได้รับผลประโยชน์เพียงพอที่จะเข้าร่วม ก็จะไม่เข้าร่วม

ระดับ 3 มีส่วนร่วมน้อยเป็นลักษณะของการเข้าร่วมเพราะถูกชักจูงโดยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ที่มุ่งเน้นให้เห็นผลดีหรือประโยชน์โดยประชาชนไม่ได้มีส่วนในการเสนอความเห็นใดๆ ทั้งนี้หากประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแล้วจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน และอาจให้ความร่วมมือต่อไป

ระดับ 4 มีส่วนร่วมปานกลางเป็นการมีส่วนร่วมที่ทางราชการได้สอบถามถึงความต้องการและสภาพที่เป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น แล้วนำข้อมูลที่ได้ไปกำหนดแผนงานเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม โดยแผนงานที่กำหนดขึ้นนี้อาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน



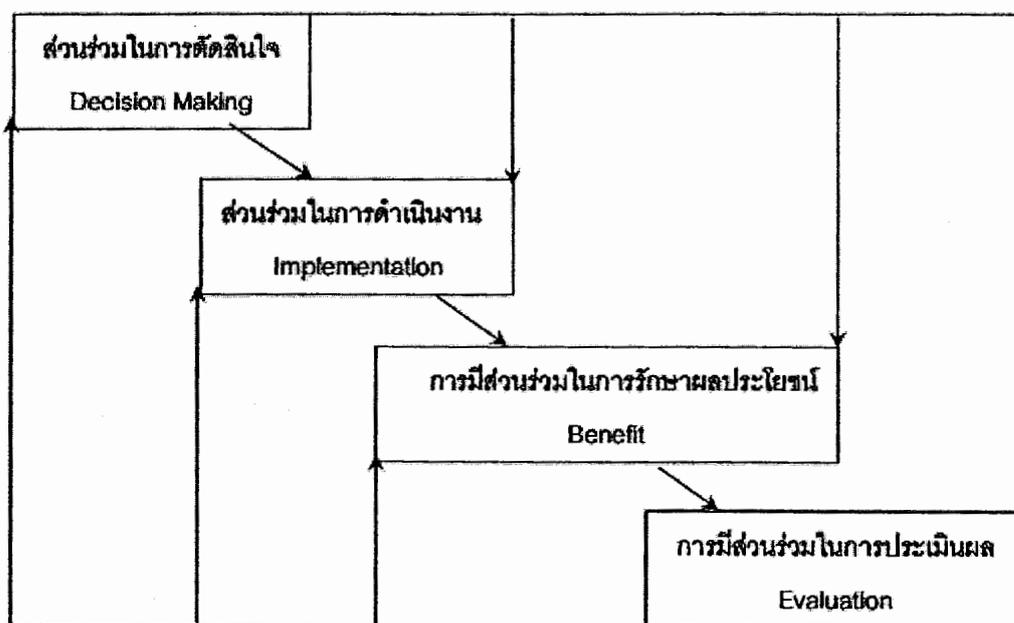
ระดับ 5 มีส่วนร่วมค่อนข้างสูงเป็นกรณีที่ทางราชการได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามความประสงค์ของประชาชน แต่การตัดสินใจดำเนินการต่างๆยังอยู่ที่อำนาจและหน้าที่ของทางราชการ

ระดับ 6 มีส่วนร่วมสูงเป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมที่ทางราชการได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และเสนอแนะโดยใกล้ชิด ทั้งการตัดสินใจดำเนินการต่างๆก็ขึ้นอยู่กับประชาชนเองว่าจะแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างไร

ระดับ 7 มีส่วนร่วมในอุดมคติเป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดการดำเนินงาน เป็นการดำเนินงานที่มีพื้นฐานมาจากความต้องการของประชาชนเอง ทางราชการจะเป็นผู้สนับสนุน

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน Cohen และ Uphoff (1980: 219-222, อ้างใน ถวิลวดี บุรีกุล 2551: 8) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making), 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation), 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) และเพื่อช่วยเกิดความเข้าใจระดับขั้นของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff ได้ง่ายขึ้น ถวิลวดี บุรีกุล (2551: 8) ได้ลงวาดภาพการมีส่วนร่วมตามกรอบความคิดนี้

ภาพ 2.1: ภาพแสดงวงจรการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff (1980)



ที่มา: ถวิลวดี บุรีกุล (2551: 8)

แต่เป็นที่น่าสนใจที่การศึกษาลำดับชั้นของ Cohen และ Uphoff (1980) มีได้เสนอรายละเอียดของการมีส่วนร่วมที่ 'ไม่ดี' หรือการไม่มีส่วนร่วมเลยที่มักจะพบเห็นในการทำโครงการในประเทศยังไม่พัฒนาหรือกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย แต่การศึกษาของ Cohen และ Uphoff (1980) มีความน่าสนใจตรงที่สามารถดูการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน เช่น การดำเนินงาน ว่ามีการมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด

ในการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วม (typologies of participation) ของ Cornwall (2008) ได้เปรียบเทียบรูปแบบของการมีส่วนร่วมแบบต่างๆ แต่ทางผู้วิจัยขอนำรูปแบบที่น่าสนใจ 2 ชั้นหลักที่น่าจะช่วยให้เห็นภาพลำดับการมีส่วนร่วมในบริบทของประเทศไทยที่ชัดเจนขึ้น รูปแบบแรกเป็นของ Arnstein (1969, อ้างใน Cornwall 2008: 270) มักถูกเรียกว่า 'ลำดับบันไดของการมีส่วนร่วม' (ladder of participation) ซึ่งน่าจะเป็นแบบที่รู้จักกันมากที่สุด (Cornwall 2008: 270) ในแบบนี้จะมีการวาง 'การควบคุมของประชาชน' ไว้ด้านบน และเอา 'การบิดเบือน' ไว้ด้านล่างซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสำหรับ Arnstein จุดสูงสุดของการมีส่วนร่วมคือการที่อำนาจตกไปเป็นของประชาชน และจุดที่ต่ำสุดคือ การไม่มีส่วนร่วม (non-participation) กระบวนการต่างๆที่เกิดขึ้นแท้ที่จริงหาใช่การมีส่วนร่วมที่แท้ที่จริงแต่อย่างใดในช่วงกลางที่เป็น การทำพอเป็นพิธี (tokenism) ซึ่งประกอบด้วย การปรึกษาหารือ (consultation) การบอกกล่าว (informing) การทำให้สงบลง (placation) ในรูปแบบนี้ Cornwall (2008) ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในแต่ละข้อได้สะท้อนมุมมองของประชาชนที่อยู่ในกระบวนการมาก (Cornwall 2008: 270)

ภาพ 2.2: บันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein (1969)

การควบคุมโดยประชาชน (citizen control) การได้รับมอบอำนาจ (delegated power) การเป็นหุ้นส่วน (partnership)	อำนาจประชาชน (citizen power)
การปรึกษาหารือ (consultation) การบอกกล่าว (informing) การทำให้สงบลง (placation)	การทำพอเป็นพิธี (tokenism)
การบำบัด (therapy) การบิดเบือน (manipulation)	การไม่มีส่วนร่วม (non-participation)

ในส่วนของรูปแบบต่อไปเป็นของ Pretty (1995: 1252) ซึ่งมีลักษณะเป็นการศึกษาเชิงปทัสฐาน (normative) เช่นกัน และจะมีการเรียงลำดับจากน้อยไปหามาก หรืออาจจะเรียกได้ว่าไล่ลำดับจากการมีส่วนร่วมที่ 'ไม่ดี' ไปหาการมีส่วนร่วมที่ 'ดี' (Cornwall 2008: 271) โดยจะมีการแบ่งลำดับเป็น 7 ขั้นดังนี้

1) การมีส่วนร่วมที่ไม่จริง (manipulative participation) การมีส่วนร่วมจะถูกทำให้เป็นเพียงแต่ในนาม ผู้แทนประชาชนอาจจะถูกแต่งตั้งในรูปแบบกรรมการ แต่จะไม่มีบทบาทหรืออำนาจใดๆเลย

2) การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา (passive participation) ในรูปแบบนี้การสื่อสารจะเป็นไปในทิศทางเดียว ประชาชนจะรับรู้เพียงแค่ว่ารายละเอียดของกิจกรรมจากผู้บริหารโครงการ แต่ไม่ได้มีส่วนเข้าแสดงความคิดเห็น หรือไม่มีการแลกเปลี่ยนอะไรทั้งสิ้น หากมีการจัดเก็บข้อมูลสิ่งที่ได้รับก็จะถูกเก็บไว้กับผู้เชี่ยวชาญภายนอกเท่านั้น การตัดสินใจทุกอย่างจะขึ้นอยู่กับผู้บริหารหรือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก

3) การมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ (participation by consultation) ในรูปแบบนี้ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการปรึกษาหารือ โดยจะมีองค์กรภายนอกหรือผู้ดำเนินโครงการจะรับฟังความคิดเห็น ช่วยวิเคราะห์ปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นให้กับชุมชน

4) การมีส่วนร่วมด้วยสิ่งจูงใจทางวัตถุ (participation for material incentives) เป็นการมีส่วนร่วมโดยต้องมีสิ่งตอบแทน เช่น มีการใช้แรงงานแลกเปลี่ยนกับเงิน อาหาร หรือวัตถุอื่นๆเพื่อเป็นรางวัล แต่จะไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้ และหากแรงจูงใจทางวัตถุหมดลงการมีส่วนร่วมก็จะสิ้นสุดไปด้วย

5) การมีส่วนร่วมตามหน้าที่ (functional participation) ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ แต่การมีส่วนร่วมนี้จะไม่เกิดขึ้นในช่วงต้นของโครงการหรือระหว่างขั้นตอนการวางแผน แต่มักจะเกิดหลังจากมีการตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญไปแล้ว ประชาชนที่อยู่ในกลุ่มทำงานอาจจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้บ้างในเรื่องที่ไม่สำคัญมาก และในบางครั้งประชาชนอาจถูกจัดตั้งเพียงเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เท่านั้นเอง และการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้อาจจะเป็นการมีส่วนร่วมที่เห็นได้มากที่สุด เพราะมันมีผลทำให้การจัดทำโครงการมีประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่าย (Rudqvist and Woodford-Berger 1996, อ้างใน Cornwall 2008: 271)

6) การมีส่วนร่วมที่มีปฏิสัมพันธ์ (interactive participation) ในรูปแบบนี้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆร่วมกัน ในระดับนี้การมีส่วนร่วมไม่ได้ถูกมองว่าเป็นแค่วิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเท่านั้น แต่ถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เป็นหลักการที่สำคัญและต้องทำ การมีส่วนร่วมมีการคำนึงถึงกระบวนการศึกษาเรียนรู้ของประชาชนประชาชนมีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรักษาโครงสร้างและการปฏิบัติงาน

7) การเคลื่อนไหวด้วยตนเอง (self mobilization) ประชาชนมีอิสรภาพในการจัดการระบบโดยไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรภายนอก หากจำเป็นประชาชนจะติดต่อองค์กรภายนอกเพื่อขอความช่วยเหลือ แต่ยังคงอำนาจในการควบคุมทรัพยากรของตนเองไว้ การเคลื่อนไหวด้วยตนเองนี้อาจมีการขยายตัว หากรัฐบาลหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าช่วยเหลือสนับสนุน การเคลื่อนไหวในลักษณะนี้อาจจะส่งผลกระทบต่อด้านลบหรืออาจจะไม่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการกระจายทรัพยากรในปัจจุบัน

Cornwall (2008: 271) ได้ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบทั้งของ Arnstein (1969) และ Pretty (1995) นั้นเป็นเส้นลำดับความมาก-น้อย (spectrum) ที่เริ่มจากการควบคุมโดยผู้มีอำนาจและอีกปลายหนึ่งจะอยู่ที่การควบคุมโดยประชาชน แต่กระนั้นจุดปลายที่ถูกควบคุมของประชาชนนั้นจะเห็นว่ามี ความแตกต่างกันใน

รายละเอียด การควบคุมของประชาชน (citizen control) ของ Arnstein (1969) นั้นไปไกลกว่า การเคลื่อนไหวด้วยตนเอง (self mobilization) ของ Pretty (1995) ซึ่ง การเคลื่อนไหวด้วยตนเองอาจจะทำทนายหรือไม่ทำทนายโครงการกระจายทรัพยากรที่ดำรงอยู่ก็ได้ ซึ่งแนวคิดนี้อาจจะสามารถได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน แต่แนวคิดเรื่องการควบคุมของประชาชนของ Arnstein (1969) นั้นสะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมที่สุดแล้วคือ เรื่องอำนาจและการควบคุมของประชาชน

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ได้เลือกใช้แนวคิดของ Pretty (1995) เป็นแนวคิดหลักในการนำมาศึกษาและอธิบายการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น รวมถึงที่สาธารณะในไทยด้วย 2 สาเหตุหลัก กล่าวคือ ประการแรก อย่างที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่ารูปแบบการอธิบายการมีส่วนร่วมแบบนี้มีรายละเอียดการมีส่วนร่วมที่ครบถ้วนเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมแบบไม่จริง มักพบเห็นโดยทั่วไปในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นโดยรัฐไทยในช่วงหลายทศวรรษหลังที่คำว่า 'การมีส่วนร่วม' กลายเป็นสิ่งที่ดี แต่ในแนวปฏิบัติและวัฒนธรรมของผู้ปกครองไทยก็ยังไม่เปลี่ยนไปจากในอดีตที่ยังคงรักษาอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ตนเอง การเปิดให้มีการมีส่วนร่วมแต่เพียงรูปแบบเพื่อจัดการกับแรงต้านในท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจเลือกใช้ (ดู McCargo 2002) นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังมีการจัดลำดับชั้นอย่างเหมาะสมกับลักษณะการมีส่วนร่วมที่เห็นโดยทั่วไปในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เช่น การกล่าวถึง การมีส่วนร่วมตามโครงหน้าที่ (functional participation) ซึ่งหน่วยงานราชการในบางส่วนหาได้มองการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ดีที่ต้องทำ แต่ได้มองเห็นประโยชน์ของประชาชนในแง่ที่สามารถลดต้นทุนการพัฒนาได้เท่านั้นเอง ดังนั้น เราจะเห็นว่าคนในท้องถิ่นอาจจะมีหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางอย่างในกระบวนการจัดการทรัพยากร แต่ที่สุดแล้วความคิดหรือความต้องการของประชาชนก็หาได้นำมาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจอย่างแท้จริง

บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการทำวิจัยเรื่อง กระบวนการจัดการที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษา กุดก้วย และบึงเชียงตึก ตำบลแจระแม อำเภอมือง จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อศึกษาถึง 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ขั้นตอน บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรและตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการที่สาธารณะ 2) กระบวนการ ขั้นตอน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการที่สาธารณะกุดก้วยและบึงเชียงตึก และ 3) ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะและการจัดการที่สาธารณะชาวบ้านทัพไทยและหนองจางในการจัดการที่สาธารณะ ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยตามกระบวนการและขั้นตอน ดังนี้

- 3.1 ขอบเขตการศึกษาวิจัย
- 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาวิจัยเอาไว้ ดังนี้

3.1.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษากระบวนการการมีส่วนร่วมของชาวบ้านทัพไทย หมู่ 7 ตำบลแจระแม อำเภอมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี ในการจัดการที่ดินสาธารณะแปลงกุดก้วย ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่หมู่บ้านทัพไทย และกระบวนการการมีส่วนร่วมของชาวบ้านหนองจาง หมู่ 4 ตำบลแจระแม อำเภอมือง จังหวัดอุบลราชธานี ในการจัดการที่ดินสาธารณะแปลงบึงเชียงตึก ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่หมู่บ้านหนองจาง

3.1.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ศึกษาถึง

- (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่สาธารณะแปลงกุดก้วย และแปลงบึงเชียงตึก ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย และกฎหมายลำดับรอง

สาธารณสุขบุงเชียงตุง เป็นการทดสอบความรู้ทางกฎหมายเบื้องต้นที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินสาธารณะโดยใช้แบบทดสอบแบบเลือกตอบถูกผิด (True False) จำนวน 12 ข้อ

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการทำวิจัยคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ดังนี้

3.4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Secondary Data)

การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิเป็นการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุงเชียงตุงและกุดก้วย ในประเด็นเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา ที่ตั้ง อาณาเขตของที่สาธารณะ บทความและรายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม การจัดการที่สาธารณะและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณะ ตลอดจนเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เทศบาลเมืองแจระแม สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี และอำเภอเมืองอุบลราชธานี

3.4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม (Field Study)

(1) การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ คณะผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างโดยมีผู้วิจัยที่เป็นชาวบ้านเป็นผู้สัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มกับชาวบ้าน และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก

(2) การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ เป็นการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบทดสอบแบบเลือกตอบถูกผิด เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่สาธารณะ

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.5.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง จากการสนทนากลุ่มกับชาวบ้าน และจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์จากบันทึกการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเพื่อสรุปแนวคิดที่สำคัญซึ่งมีอยู่ พิจารณาถึงความเหมือนและความแตกต่างในแต่ละประเด็นเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการจัดการที่สาธารณะบุงเชียงตุงและกุดก้วย

3.5.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการทดสอบความรู้กฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะ คณะผู้วิจัยวิเคราะห์จากแบบทดสอบโดยนำไปประมวลผลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา อันประกอบด้วยการแจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) และการหาอัตราส่วนร้อยละของแต่ละกลุ่ม (Percentage Distribution) เพื่ออธิบายถึงลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างและความรู้กฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะของแต่ละกลุ่ม

บทที่ 4

การมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินสาธารณะ: ข้อจำกัดและข้อเสนอ

แม้การมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินสาธารณะจะเป็นสิ่งที่มีการพูดถึงและอาจถือว่าเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับมาหลายทศวรรษ (Cornwall 2008: 269) แต่ก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆมากมาย โดยเฉพาะในประเทศไทยซึ่งแม้ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาจะมีการพูดถึงการมีส่วนร่วมในระดับนโยบายอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อไปดูในท้องถิ่นก็จะพบกับข้อจำกัดมากมาย

การจัดการเรื่องที่ดินสาธารณะไม่ใช่ข้อยกเว้นในเรื่องนี้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2540 หรือที่เรียกกันว่าฉบับ 'ประชาชน' ที่มีการเข้ามามีส่วนร่วมการผลักดันจาก 'ภาคประชาชน' กลุ่มต่างๆมากมาย (ดู Connor 2003; Naruemon 2002) ก็ได้มีหลายมาตราที่เขียนขึ้นมาเพื่อสร้างบรรทัดฐานไว้ว่าการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วม แต่หากไปดูในระดับพื้นที่ก็จะเห็นว่ามีโครงสร้างต่างๆมากมายที่เป็นปัญหาทำให้การจัดการที่ดินสาธารณะไม่สามารถเปิดให้มีการมีส่วนร่วมได้อย่างที่ควรจะเป็น

ในการจัดการรุกคืบและบ่งเบียดซึ่งเป็นที่สาธารณะก็ประสบปัญหาในแบบเดียวกันนี้ เพื่อแสดงให้เห็นปัญหาของโครงสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการดังกล่าว ในบทนี้ผู้วิจัยได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับปัจจัยในเชิงโครงสร้างที่ทำให้การมีส่วนร่วมนั้นประสบกับปัญหา ในส่วนแรกจะมีการวิเคราะห์ปัญหาในเชิงกฎหมายและการใช้อำนาจบริการขององค์กรที่มีอำนาจทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับอื่นๆที่ทำให้การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่มีอุปสรรค และในส่วนที่สองจะมีการวิเคราะห์ปัจจัยในระดับชุมชนเองที่ทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินสาธารณะนั้นเป็นไปแบบจำกัด

ข้อจำกัดในการมีส่วนทางด้านโครงสร้างกฎหมายและการจัดการ

ก่อนจะมีการพูดถึงปัญหาในเชิงบริหารขององค์กรในระดับต่างๆโดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น มันเป็นเรื่องที่จำเป็นในการเข้าไปดูปัญหาในระเบียบกฎหมาย ซึ่งก็มีความย้อนแย้งในตัวเอง (self-contradicting) อยู่พอสมควร ดังจะเห็นว่าในระดับความคิด ในระดับรัฐธรรมนูญกฎหมายแม่บท เราจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการสนับสนุน แต่ในตัวกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองกลับกลายเป็นอุปสรรคเสียเอง

ข้อจำกัดในการมีส่วนทางด้านโครงสร้างกฎหมาย

จากการดำเนินการวิจัยโดยใช้เครื่องมือการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการทำแบบทดสอบความรู้กฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะ ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 มาวิเคราะห์ตามแนวคิดทฤษฎีดังที่กล่าวมาในบทที่ 2 แล้ว ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอถึงกระบวนการจัดการที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษาคุกเก่าและบึงเชียงตึก ตำบลแจระแม อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งในการนำเสนอ ผู้วิจัยจะแบ่งประเด็นในการนำเสนอเป็น ดังนี้

4.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่สาธารณะ

4.2 ที่สาธารณะคุกเก่าและบึงเชียงตึก

4.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่สาธารณะคุกเก่าและบึงเชียงตึก

4.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่สาธารณะ

4.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะ

ในเรื่องที่สาธารณะนั้น มีกฎหมายหลักที่บัญญัติถึงที่สาธารณะ คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้บัญญัติถึง “ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน” เอาไว้ในมาตรา 1304 ซึ่งบัญญัติว่า

“สาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์”

จากบทบัญญัติข้างต้น ภาวิต วัชรดาวัลย์ (2548:81) อธิบายว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีลักษณะ 2 ประการ คือ 1) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินชนิดใด อาจเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ได้ และ 2) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

จากบทบัญญัติมาตรา 1304 อาจแบ่งประเภทของสาธารณะสมบัติของแผ่นดินได้ 3 ประเภท คือ

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินประเภทนี้ ภาวัต วัชรตาวัลย์ (2548:84-87) อธิบายว่า

ที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น เป็นที่ดินของรัฐที่ทางราชการไม่เคยออกหนังสือสำคัญใดๆ ให้กับราษฎร คือ ยังไม่มีการออกใบเหยียบย่ำตราจอง, ส.ค.1, ใบจอง, น.ส. 3, น.ส.3 ก. หรือโฉนดที่ดิน เพราะถ้าทางการออกหนังสือดังกล่าวให้ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินดังกล่าวก็ไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอีกต่อไป

ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนเป็นที่ดินที่ราษฎรเวนคืนให้กับรัฐโดยสมัครใจ ไม่ใช่ที่ดินที่ถูกทางการบังคับเวนคืน

ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งเป็นที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง และอธิบดีกรมที่ดินได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิ

2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้ ประมุข สุวรรณศรี (คำอธิบาย ป.พ.พ.ว่าด้วยทรัพย์สิน, 2525:72 อ้างใน ภาวัต วัชรตาวัลย์ (2548: 99) อธิบายว่า อาจแยกเป็นประเภทได้ 9 ประเภท คือ

2.1) ที่ชายตลิ่ง เป็นที่ดินที่อยู่ติดกับแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึงทุกปี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 451/2496) (บัญญัติ สุชีวะ 2515/2496 อ้างใน ภาวัต วัชรตาวัลย์ (2548: 100) ที่มีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 353-360/2507)

2.2) ที่ชายทะเล

2.3) ทางน้ำ ซึ่งหมายถึงแม่น้ำ ลำคลอง คู ซึ่งสาธารณะชนใช้สัญจรไปมา

2.4) ทะเลสาบ เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ซึ่งล้อมรอบด้วยพื้นดิน แหล่งน้ำซึ่งมีพื้นดินล้อมรอบ ในภาษาไทยเรียกได้หลายชื่อ เช่น บึง หนอง กว๊าน เป็นต้น

2.5) หนองน้ำสาธารณะ

2.6) ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ

2.7) ป่าช้าสาธารณะ

2.8) เหมืองสาธารณะ

2.9) ทางหลวง หมายถึง ถนนหนทางซึ่งสาธารณะชนใช้สัญจรไปมา แต่ไม่ได้หมายถึงที่ดินของเอกชน เว้นแต่เอกชนจะได้อุทิศให้เป็นถนนหรือทางสาธารณะแล้ว

“ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเขตของที่ดินดังกล่าวเขตของที่ดินให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

(3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 ได้กำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะโดยบัญญัติว่า

“นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

(4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 เป็นระเบียบที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมอบอำนาจให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

(5) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเขิน พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นระเบียบที่ให้อำนาจนายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินโครงการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเขินได้

(6) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 เป็นระเบียบที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการทำให้ที่ดินซึ่งเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินที่มีการหวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองซึ่งมิได้ตกเป็นที่ราชพัสดุพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือจากการเป็นที่ดินที่มีการหวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองแล้วแต่กรณี

(7) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่นายกรัฐมนตรีออกสั่งอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตราขึ้นเพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน¹ ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี ให้สั่งให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นก่อนก็ได้² กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดรับฟังความคิดเห็น³ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับโครงการให้กับประชาชนได้ทราบ⁴ กำหนดรูปแบบ

¹ ข้อ 5 ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก่อนเริ่มดำเนินการ

² ข้อ 6 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐตามข้อ 5 วรรคหนึ่ง เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร จะสั่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว

³ ข้อ 8 ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้นรวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วยหน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้

⁴ ข้อ 7 ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

- (1) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ
- (2) สาระสำคัญของโครงการ
- (3) ผู้ดำเนินการ

ของการรับฟังความคิดเห็น⁵ อีกทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกาศแจ้งให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าถึงการจัดรับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 15 วัน⁶

(4) สถานที่ที่จะดำเนินการ

(5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

(6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ

(7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก่ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

(8) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนตามวรรคหนึ่งในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

⁵ ข้อ 9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ ๘ อาจใช้วิธีอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

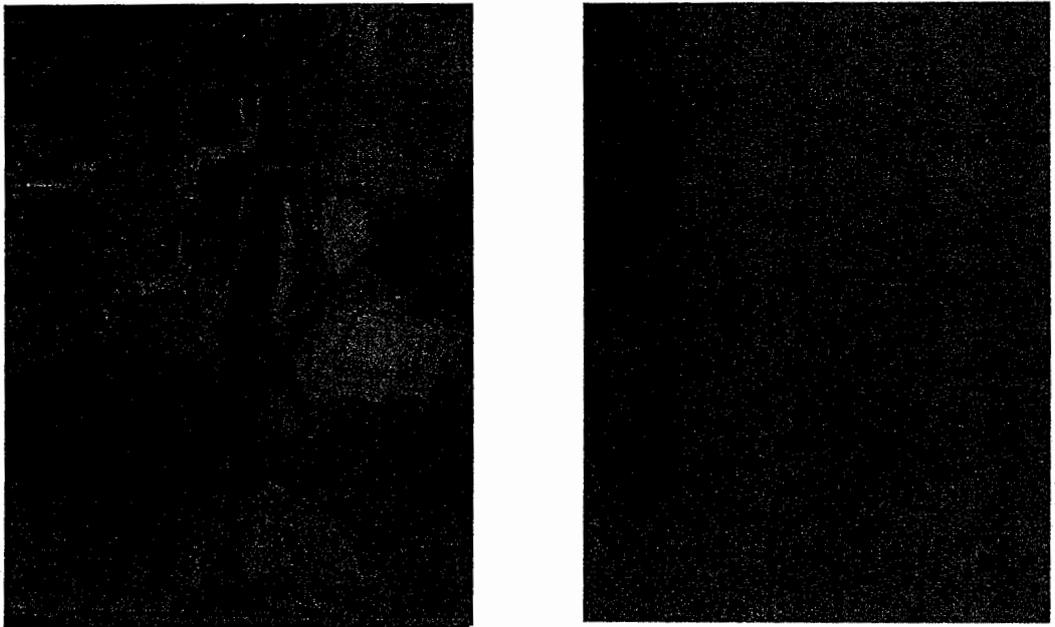
(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

ระยะที่สอง ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ที่ดินสาธารณะทุกฉบับให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

4.2 ที่สาธารณะกุดก่ายและบึงเชียงตึก

4.2.1 กุดก่าย

กุดก่ายเป็นแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)) ตั้งอยู่ที่ทิศเหนือของบ้านทัพไทย หมู่ 7 ตำบลแจระแม อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี มีเนื้อที่เฉพาะส่วนที่รังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แล้ว⁷ จำนวน 54 ไร่⁸ โดยได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2549 เป็นแหล่งน้ำ สาธารณะที่ตั้งอยู่เลียบถนนวงแหวนรอบเมืองสายสำคัญทางด้านทิศตะวันตกของเมืองอุบลราชธานี อยู่ ระหว่างห้างสรรพสินค้าชื่อดังขนาดใหญ่และมหาวิทยาลัยเอกชน



ภาพ 4.1 แสดงภาพถ่ายทางอากาศกุดก่าย (ซ้าย) รูปแผนที่กุดก่ายจากหนังสือสำคัญสำหรับที่ หลวง

⁷ เหตุที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพียงบางส่วนเนื่องจากทางด้านทิศเหนือมีผู้คัดค้านจึงออกเพียงบางส่วนก่อน

⁸ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ อบ 4448 เลขที่ดิน 26 ราว 5939 || 8084

ชาวบ้านทัพไทยและหมู่บ้านใกล้เคียงเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากกุดก้วยด้วยการหาปลา เลี้ยงสัตว์และ
ใช้น้ำจากบึงเพื่อทำการเกษตร

เนื่องจากกุดก้วยมีที่ตั้งอยู่ข้างถนนวงแหวนรอบเมืองที่ความเจริญของเมืองการขยายตัว
อุบลราชธานีทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวมีราคาแพง ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกจนเป็นคดีความและมีความ
พยายามของเอกชนที่เป็นนายทุนจะขอถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณะเพื่อตนเองจะได้ขอเสนอเช่าที่
กุดก้วย

4.2.2 บึงเชียงตึก

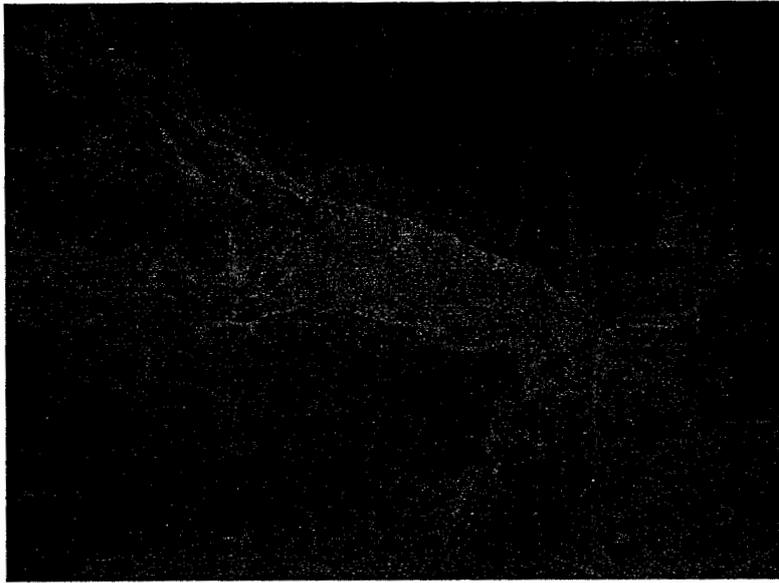
บึงเชียงตึกเป็นแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน
(ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)) ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของบ้านหนองจาน หมู่ 5 ตำบลแ
ระแม อำเภอมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี มีการรังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ซึ่งมี
เนื้อที่จำนวน 421 ไร่ 1 งาน 42 ตารางวา โดยได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน
2549⁹

บึงเชียงตึกเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำมูล โดยเหตุที่มีการตั้งชื่อว่า “บึงเชียงตึก” ก็
เนื่องจากมีชาวบ้านที่เคยบวชเณรชื่อ “ตึก” ได้เสียชีวิตที่บึง เป็นที่สาธารณะที่มีความอุดมสมบูรณ์มากแห่ง
หนึ่งของตำบลแระแม ชาวบ้านทั้งตำบลแระแมและตำบลใกล้เคียงใช้ประโยชน์ด้วยการหาปลาทั้งเพื่อ
จำหน่ายและเพื่อการดำรงชีพ และใช้น้ำจากบึงเชียงตึกเพื่อการเกษตร

เนื่องจากตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำมูลหน่วยงานของทางราชการโดยกรมทรัพยากรน้ำจึงมีโครงการขุดลอก
เพื่อให้บึงเชียงตึกเป็นพื้นที่แก้มลิงสำหรับรับน้ำ โดยเมื่อการดำเนินโครงการขุดลอกบึงซึ่งเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่
จึงต้องมีการขยับดินที่ขุดลอกออกโดยมีข้อตกลงว่า ซึ่งการขยับได้ดำเนินโครงการในช่วงที่มีการถมดินใน
พื้นที่ขนาดใหญ่ในบริเวณรอบๆ ถนนวงแหวนรอบเมืองสายสำคัญ เช่น นำไปถมเพื่อห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่
จึงเกิดข้อสงสัยถึงความโปร่งใสเกี่ยวกับดินที่ขนออกไปจากบึงเชียงตึก จนเกิดการร้องเรียนไปยังองค์กรต่างๆ
ของรัฐ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับเกิดน้ำท่วมในจังหวัดอุบลราชธานีการขุดลอกจึงชะงักไป
เป็นปี

⁹ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ อบ 4447 เลขที่ดิน 62 ระบาย 5939 II 7684, 7884, 5939 I 7688

ภาพ 4.2 แสดงภาพถ่ายทางอากาศบุงเชียงต๊ก



4.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่สาธารณะกุดก้วยและบุงเชียงต๊ก

4.3.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่สาธารณะกุดก้วย

เนื่องจากกุดก้วยเป็นที่สาธารณะที่ตั้งอยู่ในพื้นที่บ้านทัพไทย ชาวบ้านทัพไทยจึงเป็นชุมชนสำคัญที่มีบทบาทในการจัดการ การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในหมู่บ้านทัพไทยในกิจการสาธารณะของชุมชนเป็นการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการเข้าร่วมประชุมชาวบ้าน โดยในหมู่บ้านทัพไทยมีการจัดประชุมอยู่ใน 2 ลักษณะ คือ

1) การประชุมประจำเดือนของหมู่บ้าน ในหมู่บ้านทัพไทยการประชุมประจำเดือนของหมู่บ้านเป็นเวทีของการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ ซึ่งเวทีการประชุมประจำเดือนดังกล่าวจะจัดขึ้นทุกเดือนโดยผู้ใหญ่บ้านภายหลังจากที่ได้เข้าร่วมประชุมในระดับอำเภอร่วมกับนายอำเภอมาแล้ว ผู้ใหญ่บ้านจะประกาศประชาสัมพันธ์เชิญชวนชาวบ้านให้มาประชุมในตอนเย็นที่ศาลากลางบ้าน (ชาญชัย ใจธรรม, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557) ซึ่งในการประชุมผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้แจ้งให้ชาวบ้านได้ทราบถึงเรื่องที่ได้ประชุมมาจากทางอำเภอและปรึกษาหารือกับชาวบ้านในเรื่องที่สำคัญๆ ของหมู่บ้าน ตลอดจนเป็นช่องทางให้ชาวบ้านได้สอบถามเรื่องราวต่างๆ การประชุมประจำเดือนจึงเป็นช่องทางหนึ่งของชาวบ้านทัพไทยในการตัดสินใจหรือสอบถามข้อมูลความคิดเห็นของที่สาธารณะกุดก้วย อย่างไรก็ตามการประชุมประจำเดือนก็มีข้อจำกัดเนื่องจากการประชุมที่มีเรื่องที่ต้องประชุมหลายวาระแต่ใช้เวลาในการประชมน้อย

“ถ้ามีหลายเรื่อง แบบว่าผู้ใหญ่บ้านไปอบรมมาจากทางอำเภอ (ประชุม) จะพูดเรื่องทางการก่อนให้ฟัง หากมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชาวบ้าน ก็จะพูดทีหลังเป็น

ขึ้นเป็นตอน บางครั้งใช้เวลา 2 ชั่วโมง” (เทียมใจ สุกพล, สนทนากลุ่ม 25 มกราคม 2557)

และชาวบ้านทัฟไทยโดยปกติก็เข้าร่วมประชุมบ่อย

“เวลาประชุมกำลังคนไม่ค่อยมา แต่เมื่อตัดสินใจไปแล้วมาพูดย้อนหลังว่า ทำไมทำแบบนั้น ทำไมทำแบบนี้ ทำไมเปลืองงบประมาณ ตอนประชุมทำไมไม่มาร่วมประชุม” (ร้อยตรีสมควร วงศ์พิมพ์, สนทนากลุ่ม 25 มกราคม 2557)

อีกทั้งชาวบ้านทัฟไทยก็มีความขัดแย้งแบ่งพรรคแบ่งฝ่าย

“มีการแบ่งพรรคแบ่งฝ่ายในลักษณะนี้ ผมก็ไม่รู้จะแก้ไขอย่างไร ก็แบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ เวลาประชุมก็มีแต่คณะกรรมการ ลูกบ้านไม่มาแต่เวทีข้างนอกก็ไปพูดไปพูดข้างนอกแต่ในการประชุมไม่มา” (สังเวียน พวงสุวรรณสนทนากลุ่ม 25 มกราคม 2557)

แต่ถ้ามีเรื่องที่ตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนก็จะเข้าร่วม

“คนไม่ค่อยสนใจ ถามว่าแจกเงินจะมามากกว่านี้ไหม แจกเงินอาจจะมามากกว่านี้ แต่ว่ามาประชุมออกความคิดเห็นไม่ค่อยเห็นไม่ค่อยสนใจ” (สังเวียน พวงสุวรรณสนทนากลุ่ม 25 มกราคม 2557)

ข. การประชุมประชาคม เป็นการจัดประชุมชาวบ้านทัฟไทยเพื่อตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นการเฉพาะ โดยอาจจะเป็นการประชุมโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องที่จะต้องประชาคมเป็นผู้จัดประชาคมเอง เช่น ประชาคมในการทำแผนของเทศบาลเมืองแจระแม หรือเป็นการประชุมที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับหนังสือสั่งการมาให้จัดประชุม และเป็นเรื่องที่ชาวบ้านจัดประชุมประชาคมเนื่องจากภาคเอกชนมีหนังสือขอให้ประชาคม (ชาญชัย...) เช่น การประชาคมเรื่องการดูทรายของท่าทราย ทั้งนี้ การประชุมประชาคมของหมู่บ้านอาจจะเป็นการจัดแยกออกมาต่างหากจากการประชุมประจำเดือน หรือจัดทำประชาคมในการประชุมประจำเดือน โดยปีหนึ่งจะมีการประชาคมประมาณ 3-4 ครั้ง

ในช่วงสามปีที่ผ่านมาชาวบ้านทัฟไทยมีการประชาคมเกี่ยวกับกุดก้วย 2 ครั้ง คือ การประชาคมกรณีที่เอกชนขอเช่ากุดก้วยโดยมีการเสนอค่าตอบแทนการเช่าให้กับชาวบ้าน และกรณีการดำเนิน

โครงการขุดลอกกุดก้วยของอำเภอเมืองอุบลราชธานี แต่การประชามติดังกล่าวก็มีข้อจำกัดสำคัญบางประการที่ไม่สามารถทำให้การประชามชเป็นการมีส่วนร่วมที่มีความสมบูรณ์ได้ เช่น การไม่ให้ข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับแบบแผนการขุดลอกและปริมาณดินจะขนออกจากที่สาธารณะ ซึ่งปรากฏในการประชามชในโครงการขุดลอกกุดก้วยของอำเภอเมืองอุบลราชธานี

4.3.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่สาธารณะบุงเชียงตึก

การมีส่วนร่วมของชาวบ้านหนองจานคล้ายคลึงกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในหมู่บ้านทัพไทยซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการประชุม โดยการจัดประชุมใน 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมในการประชุมประจำเดือนและการประชามช ซึ่งในกระบวนการจัดประชามชจะมีการแจ้งผ่านเสียงตามสาย 3 ครั้ง ก่อนวันประชุม ตอนเช้าของวันประชุม และก่อนเวลาประชุม แต่หากเรื่องใดที่ผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าไม่สำคัญก็ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยการแจ้งผ่านเสียงตามสายเท่านั้นไม่ได้จัดประชุมแต่อย่างใด (สุรพงษ์ ขุนไม้, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557)

การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการจัดการบุงเชียงตึกนั้น ก่อนดำเนินโครงการในบ้านหนองจานมีการจัดประชุมชาวบ้านที่ศาลากลางบ้านแล้วให้ชาวบ้านลงมติ เมื่อโครงการได้รับอนุมัติแล้วก็มีการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงโครงการขุดลอกของบุงเชียงตึกในการประชุมผู้สูงอายุ และมีการเรียกประชุมชาวบ้านทั้ง 10 หมู่บ้านที่เทศบาลเพื่อสอบถามถึงการให้ประโยชน์จากดินที่ขุดขึ้นมาจากบุง (สุรพงษ์ ขุนไม้, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557)

เมื่อให้อนุมัติให้ดำเนินโครงการแล้วผู้ใหญ่บ้านหนองจานอธิบายถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าในระหว่างการดำเนินโครงการขุดลอกชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมรับรู้หรือติดตามการขุดลอกแต่อย่างใด

“กรณีของดินนี้ ตอนแรกก่อนเริ่มโครงการนี้ประชุมห้าครั้งหกครั้ง ดินของบุงเชียงตึกจะนำมาถมที่สาธารณะในตำบลแจระแม หรือที่ที่เป็นของราชการของหน่วยราชการที่ต้องการดิน แต่พอมาทำจริงก็ไม่ได้ดิน ไม่รู้ว่าเขาเอาไปที่ไหนบ้าง...” (สุรพงษ์ ขุนไม้, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557)

4.3.3 ปัญหาและอุปสรรคต่อกระบวนการจัดการที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน

แม้ว่าการประชุมประจำเดือนของหมู่บ้านและการประชุมประชามชจะเป็นกระบวนการในการมีส่วนร่วมของชุมชนที่สำคัญแต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวก็เป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ ซึ่งผู้วิจัยจำแนกปัญหาและอุปสรรคออกเป็น ดังนี้

1) ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากชาวบ้านในชุมชน

ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากชาวบ้านในชุมชนต่อกระบวนการจัดการที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วมที่พบทั้งในหมู่บ้านทัฟไทยและบ้านหนองจาน คือ

ก. ชาวบ้านเข้ามีส่วนร่วมน้อยโดยชาวบ้านที่เข้ามีส่วนร่วมในการประชามนั้นเป็นชาวบ้านส่วนน้อย โดยชาวบ้านหนองจานจะเข้าร่วมประชุมเป็นประจำเพียงประมาณ 40 คน จากชาวบ้านทั้งหมดสามร้อยสี่สิบหลังคาเรือน

“คนมาไม่มาก ประมาณไม่ถึงห้าสิบ ประมาณสามสิบสี่สิบอยู่เท่านี้ คนมีแต่คนเก่าๆ นั้นแหละ.... มีสามร้อยสี่สิบสี่ แต่ว่ามาประชามจริงๆมีอยู่ก็มาไม่ถึงสามสิบบางครั้ง บางครั้งก็สี่สิบ สามสิบคนไม่ใช่สามสิบหลังคาเรือน” (สุพงษ์ ชุนไม้, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557)

ข. ในหมู่บ้านทัฟไทยชาวบ้านมีความขัดแย้งกันแบ่งฝักแบ่งฝ่ายจึงไม่เข้าร่วมประชุม

“มีการแบ่งพรรคแบ่งฝ่ายในลักษณะนี้ ผมก็ไม่รู้จะแก้ไขอย่างไร ก็แบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ เวลามาประชุมก็มีแต่คณะกรรมการ ลูกบ้านไม่มาแต่เวทีข้างนอกก็ไปพูด ไปพูดข้างนอกแต่ในการประชุมไม่มา” (สังเวียน พวงสุวรรณสนทนากลุ่ม 25 มกราคม 2557)

2) ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากหน่วยงานและบุคลากรของรัฐ

ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากหน่วยงานและบุคลากรของรัฐต่อกระบวนการจัดการที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วมที่พบจากการวิจัย

ก. ด้านบุคลากรและหน่วยงานภาครัฐ บุคลากรของภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองและป้องกันรักษาอันเป็นการจัดการที่ดินสาธารณะซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่เพียงพอที่ทำหน้าที่ในการจัดการที่ดินสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง แม้ว่านายอำเภอจะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยในการจัดการที่ดินสาธารณะด้วยก็ตามก็ตามอันจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหนองจานและบ้านทัฟไท

“บางครั้งก็น้อยใจอยู่ มีแต่สั่งกับสั่งบางที บางครั้งมีสองสามแปลง
ไม่รู้จะวิ่งไปไหน ทำให้ไม่ทัน บางครั้งต้องโทรบอกที่ดินว่าไปไม่ได้ เดียววัน
พรุ่งนี้หรือวันอื่นค่อยไป ขอวิธีโทรแจ้งที่ดินให้ช่วยดูให้ดีขึ้นหน่อย ส่วนที่ติด
ร่องน้ำให้ระวังให้หน่อย วันไหนที่ว่างค่อยโทรนัดให้ที่ดินมาดูด้วยกัน งาน
เยอะก็เหนื่อยเหมือนกัน แต่พอมายู่จุดนี้แล้วก็ต้องอดทน” (ชาญชัย ใจ
ธรรม, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557)

“มันก็ไม่ทั่วถึงหรอกพื้นที่มันเยอะมาก ทางโน้นผมไม่รู้เรื่องเลยนะ
ฝั่งห้วยแจะแม่ด้านบนไม่รู้เรื่อง.....ผู้เฒ่าผู้แก่ก็คงจะรู้” (สุรพงษ์ ขุนไม้,
สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557)

ดังนั้น เมื่อไม่สามารถดูแลจัดการที่สาธารณะได้ทั่วถึง จึงควรเปิดโอกาสให้
ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลที่สาธารณะให้มากขึ้น

อีกทั้ง บุคลากรยังขาดความรู้เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมและขาดความตระหนักถึง
ความสำคัญของกระบวนการจัดการที่มีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของ
ชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการที่สาธารณะ ทั้งมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ให้ตัวอย่างของการมีส่วนร่วมเอาไว้หลากหลาย เช่น

- การสำรวจความคิดเห็น โดยวิธีการสัมภาษณ์บุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทาง
ไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชน
มารับข้อมูล การแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ การสนทนากลุ่มย่อย

- การประชุมปรึกษาหารือโดยวิธี การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การ
แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมี
ส่วนได้เสีย

แต่หน่วยงานภาครัฐยังดำเนินการด้วยการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมเพียงรูปแบบเดียว
คือการประชาคม

สำหรับประเด็นด้านการสื่อสารเกี่ยวกับการจัดการที่สาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐ
ด้วยกันเอง ยังพบว่ายังขาดการสื่อสารที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เป็นการจากส่วนกลางและราชการ
ในส่วนภูมิภาค อันจะเห็นจากการให้สัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหนองจาน

“ทำไมไม่ไปหาผู้ใหญ่บ้าน ผมไปถามว่าก่อนที่จะมาทำไมไม่ไปหาผู้ใหญ่บ้าน จะทำอะไรก็บอกเจ้าของพื้นที่หน่อย เขาตอบผมว่าไม่ได้เกี่ยวกับผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกี่ยวกับกรรมการหมู่บ้านเพราะผมมาจากส่วนกลาง ถ้าพูดแบบนี้ก็ดีเหมือนกันผมบอก ถ้ามีปัญหาอะไรก็แก้ปัญหาเองเลย ไม่ต้องไปหาผมนะ ผมก็ไม่ได้ไปดูสักที จนกระทั่งมีปัญหาที่วิ่งมาหาผม” (สุรพงษ์ ขุนไม้, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557)

ทำให้ชาวบ้านขาดโอกาสที่จะได้รับทราบข้อมูลทั้งที่ชาวบ้านมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการขุดลอกบึงเชียงตึก

ข. ด้านกระบวนการจัดการอย่างมีส่วนร่วม

แม้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมจะมีหลายรูปแบบ และรูปแบบการมีส่วนร่วมหลักที่ใช้ในการจัดการที่สาธารณะกุดก้วยและบึงเชียงตึกจะเป็นการประชุมประชาคมซึ่งเป็นรูปแบบที่ดีรูปแบบหนึ่งก็ตาม แต่ในการจัดประชาคมนั้นก็ไม่ได้เป็นการจัดประชาคมที่แท้จริง เพราะเป็นการจัดประชาคมที่ไม่ได้ให้ข้อมูลที่ชัดเจน

“จะมีหนังสือคำสั่งออกมา ดูหนังสือก็พูดตามหนังสือ อะไรพูดออกไปได้ก็พูดออกไป ที่ไม่เข้าใจก็คงไฉนนั่นแหละ ทำอย่างไรได้ก็ไม่เข้าใจนี่...ก็ชี้แจงเท่าที่ตัวเองเข้าใจ เปิดโอกาสให้เขาถาม อะไรที่ไม่รู้ไม่เข้าใจก็จะถามให้แล้วมาตอบทีหลัง แต่ต้องโหวตไปก่อน ใครมีคำถาม พูดๆแล้วก็เปิดโอกาสให้ถาม” (สุรพงษ์ ขุนไม้, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557)

อีกทั้ง ยังขาดมาตรการที่ชัดเจนเมื่อมีการละเมิดข้อตกลงจากการประชาคม

“ไม่รู้จะทำอะไรเหมือนกัน ผมก็ไม่รู้ถึงวิธีการ ก็ปล่อยให้เขาทำไปขอให้ได้ดินตามที่ตกลงกันไว้” (สุรพงษ์ ขุนไม้, สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2557)

4.3.3 ภาพรวมของการมีส่วนร่วมตามกรอบแนวคิดของ Pretty

หากมองเป็นภาพรวมแล้วจะเห็นว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ยังรู้สึกยอมรับได้กับการเปิดให้มีส่วนร่วมแบบจำกัดของหน่วยงานรัฐในเรื่องพื้นที่สาธารณะ โดยหากเทียบกับแนวคิดของ Pretty (1995) แล้วอาจจะ

เรียกได้ว่าทัศนคติและพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของชาวบ้านที่มาเข้าร่วมโครงการยังมีค่อนข้างจำกัด จากการศึกษาเก็บข้อมูล ชาวบ้านได้แสดงการยอมรับการทำงานของหน่วยงานราชการที่เข้ามาจัดการพื้นที่สาธารณะในชุมชน แต่ในบางกรณีอาจจะเห็นปัญหาจากการทำงานของในภาครัฐบ้าง แต่ก็ยังไม่เห็นหรือเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมของชาวบ้านจะเข้าไปแก้ไขปัญหของท้องถิ่นอย่างไร ดังนั้น โดยทั่วไปจึงยังเกิดการปล่อยให้โครงสร้างการจัดการพื้นที่สาธารณะที่มีการมีส่วนร่วมอย่างจำกัดนี้ดำเนินต่อไป ซึ่งหากใช้แนวคิดรูปแบบการมีส่วนร่วมของ Pretty (1995) มาวัดอาจเรียกว่าเป็น 'การมีส่วนร่วมที่ไม่จริง' และ 'การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา'

ในความหมายนี้ Pretty (1995: 1252) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมที่ไม่จริง คือ การที่ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมโดยการจัดการจากภาครัฐ เพียงแค่การมีตัวแทนของประชาชนอยู่ในคณะกรรมการอย่างเป็นทางการ แต่ไม่มีอำนาจแต่อย่างใด ซึ่ง 'การมีส่วนร่วม' ในลักษณะนี้เป็นเพียงแต่ในนามหรือถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้เกิดความเชื่อ 'ว่ามีส่วนร่วม' เพียงเท่านั้น ในส่วนของ 'การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา' นั้น Pretty (1995: 1252) เชื่อว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมเพียงเพื่อรับทราบข้อมูลเท่านั้นว่ามีการตัดสินใจอะไรไปหรือมีการดำเนินอะไรไปแล้วบ้าง โดยการมีส่วนร่วมลำดับนี้เป็นเพียงการแถลงเกี่ยวกับการบริหารจัดการโครงการโดยไม่มีมารับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่มีการแบ่งปันข้อมูลกันในกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก โดยไม่นำไปสู่การพิจารณาโดยผู้บริหารโครงการ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในพื้นที่ก็ได้พบว่าแม้ในภาพรวมการมีส่วนร่วมของชาวบ้านยังมีอยู่อย่างจำกัด แต่ในพื้นที่เองก็ยังมีกลุ่มที่มีความกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่สาธารณะด้วยเช่นกัน เช่น กลุ่มผู้นำในชุมชนหรือกลุ่มคนที่ทำงานร่วมกับโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ในสองกลุ่มนี้อาจจะเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมมากกว่ากลุ่มอื่น และหากเอามาเทียบกับกรอบคิดลำดับการมีส่วนร่วมของ (Pretty 1995) แล้วจะเห็นว่าอาจอยู่ในลำดับที่ 3 นั่นคือ 'การมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ' (participation by consultation) ซึ่งหมายถึงการเป็นประชาชนจะมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาหรือตอบคำถาม หน่วยงานภายนอกเป็นผู้ระบุปัญหาและทำกระบวนการรวบรวมข้อมูล แต่ในเรื่องอำนาจการตัดสินใจประชาชนก็ยังไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และความเห็นของประชาชนก็อาจไปไม่ถึงขั้นที่ต้องได้รับการพิจารณาจากผู้บริหารโครงการ หรือสำหรับบางคนสามารถจัดให้อยู่เป็นลำดับที่ 6 คือ 'การมีส่วนร่วมที่มีปฏิสัมพันธ์' (interactive participation) ซึ่งในลำดับนี้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และการพัฒนาแผนปฏิบัติการ นอกจากนั้นประชาชนยังสามารถควบคุมการตัดสินใจเกี่ยวกับท้องถิ่นตนเอง และสามารถกำหนดได้ว่าควรจะใช้ทรัพยากรที่หาได้อย่างไรเพื่อที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถรักษาโครงสร้างและปฏิบัติไว้ได้

อีกปัจจัยที่อาจมีผลต่อการมีส่วนร่วมและการตื่นตัวเรื่องการจัดการที่ดินสาธารณะอาจรวมถึงการมีเหตุการณ์ (event) ที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบในประเด็นนั้น ที่อาจเกิดขึ้นด้วยความบังเอิญและไม่บังเอิญแต่ก็มีผลให้ประชาชนในพื้นที่ให้ความสนใจเรื่องนี้เป็นพิเศษ การเกิดเหตุการณ์ในลักษณะนี้อาจเปิดช่องให้มี 'โอกาสทางการเมือง' (political opportunity) (ดู Kriesi et al. 1992; 1995) และทำให้มีการพูดถึงและการมีส่วนร่วมในประเด็นนั้นๆเพิ่มขึ้น แต่หากไม่มีการผลักดันหรือรณรงค์อย่างต่อเนื่องกระแสในเรื่องนี้ก็คงหมดไป และก็คงไม่อาจอ้างว่าการตื่นตัวนี้เป็นระดับการมีส่วนร่วมแบบปกติหรือทั่วไปในพื้นที่ได้ ยกตัวอย่าง การที่ชาวบ้านทัพไทยบางส่วนได้รวมตัวกันบริเวณหนองน้ำสาธารณะกุดก้วยในวันที่ 13 พฤษภาคม 2557 โดยได้มีการประสานปลัดอำเภอ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลแจระแม ผู้ใหญ่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน ลงพื้นที่ร่วมกับชาวบ้านเพื่อสอบถามกลุ่มผู้รับเหมาในโครงการการขุดลอกพื้นที่สาธารณะชุมชน ภายใต้สัญญา 'การขุดลอกต่างตอบแทน' ในห้าพื้นที่คือ หนองแบน บุ่งไจ้ว กุดแสนห้า กุดหวายและกุดก้วย แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมาชาวบ้านกล่าวว่า ผู้รับเหมาไม่ได้ทำตามสัญญา เนื่องจากตอนนี้ได้ขุดลอกไป 3 จุดแล้ว โดยที่ไม่ได้มีการปรับปรุงให้แล้วเสร็จที่ละจุดตามที่ได้สัญญาไว้ ซึ่งชาวบ้านเกรงว่าจะไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ และเมื่อหมดสัญญาผู้รับเหมาอาจขอนุกรม์หนีโดยไม่ตอบแทนชาวบ้านจริงๆตามที่ระบุในสัญญา¹⁰ จนชาวบ้านได้นัดกันมารวมตัวในวันดังกล่าวเพื่อกดดันให้ผู้รับเหมาทำตามเงื่อนไขในสัญญา ซึ่งแม้ว่าดูแล้วดูเหมือนชาวบ้านจะมีความกระตือรือร้น แต่ก็ไม่อาจจะอ้างว่าเป็นจิตวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมที่ทำได้

4.4 การขาดความรู้เรื่องที่ดินสาธารณะ

จากที่ได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 2 ถึงความสำคัญของการมีข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ (ไม่ว่าจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับลักษณะที่ดินเอง หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย) โดยได้ชี้ให้เห็นถึงอำนาจของ 'ความรู้' และอำนาจของการรู้ระเบียบกฎหมายที่จะนำมาใช้จัดการกับที่ดิน และเมื่อคณะผู้วิจัยได้ลงสำรวจและเก็บข้อมูลในเบื้องต้น ซึ่งพบว่าชาวบ้านในชุมชนที่ศึกษานั้นอาจจะขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับพื้นที่สาธารณะในชุมชน โดยในช่วงการสัมภาษณ์กลุ่ม (focus group interview) ในช่วงแรกของการทำงานวิจัย ผู้ที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์ได้ยังถกเถียงและเกิดความสับสนในข้อเท็จจริงหลายประเด็น เช่น จำนวนและขนาดของพื้นที่สาธารณะในชุมชน สิทธิและอำนาจของคนในชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ หรือแม้แต่กระบวนการในการทำประชาคมอย่างถูกต้อง (บันทึกการลงพื้นที่, บ้านทัพไทย, 24 มกราคม 2557) ซึ่งจะเห็นว่ามันได้สะท้อนถึงความสับสนในเรื่องข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับตัวที่สาธารณะเอง และการขาดความรู้ในเชิงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะเอง

¹⁰ สื่อสร้างสุข 13 พฤษภาคม 2557, ดูเมื่อ 15 พฤษภาคม 2557, <http://www.sangsook.net/?p=14124>.

4.4.1 การขาดความรู้ที่เกี่ยวกับดินสาธารณะ

เนื่องจากประเด็นนี้ได้มีการกล่าวนำไปแล้วในส่วนอื่นของงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงอาจไม่ลงรายละเอียดมาก เช่นส่วนอื่น หากจะกล่าวโดยทั่วไปแล้วการสำรวจพื้นที่และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะจะเห็นว่าที่ผ่าน มาจะถูกรวมศูนย์อยู่กับหน่วยงานราชการ เช่น กรมที่ดิน และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ความรู้จาก หน่วยงานดังกล่าวนี้จะถูกจัดเก็บโดยกระบวนการอย่างเป็นทางการโดยที่ชาวบ้านมีส่วนร่วมอย่างจำกัด มีแต่ เพียงผู้นำในชุมชน ผู้ใหญ่หรือรองผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมบ้าง หากเป็นความรู้อื่นที่มีใช้ใน ประเด็นทรัพยากรในชุมชนสถาบันทางศาสนาก็อาจเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีส่วนร่วมในการจัดเก็บ เช่น ในกรณี โบสถ์ในบ้านทัพไทยที่เก็บข้อมูลประวัติของหมู่บ้านในบางส่วน อย่างที่ได้ถกเถียงในประเด็นนี้ไปแล้ว (ดูบทที่ 2) ว่าองค์ความรู้เรื่องนี้ทำได้เป็นเพียง 'ข้อมูล' หรือ 'ความรู้' โดยตัวมันเองแต่มันยังมี 'อำนาจ' แผงเร้นอยู่ มิใช่ แค่เพียงผู้ที่เกาะกุมความรู้นั้นจะเป็นผู้ได้เปรียบ มีอำนาจในกระบวนการต่อรอง (negotiation) เท่านั้น แต่ผู้ที่เป็นผู้สร้าง (construction) ความรู้เองก็เป็นที่ถูกอำนาจ และความรู้เองก็จะเป็นผู้กำหนดด้วยว่าจะอะไรเป็น ความรู้อะไรไม่ใช่ความรู้ ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำหนดขอบเขต (boundary) แล้วยังเป็นการกำหนดสิ่งที่ไม่ใช่ หรือชั่วตรงข้าม (otherness) ได้อีก (ดู (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร 2543)

ความรู้ความเข้าใจของชาวบ้านในเรื่องที่สาธารณะเนื่องจากไม่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบจึงขาด สถานะการเป็นความรู้ และไม่สามารถเอาไปอ้างอิงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งเป้าหมายอย่างหนึ่งในการทำงาน วิจัยชิ้นนี้เพื่อให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในการสร้างองค์ความรู้ในเรื่องนี้ด้วยตนเอง โดยให้คณะทำงานได้ลงไป เก็บข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะกุดก้วยและบึงเชียงตึกด้วยตนเอง ซึ่งคำถามในการเก็บข้อมูลนี้เป็นคำถามกึ่ง มีโครงสร้าง (semi-structured questions) และถามตอบ (questionnaires) ที่มีรายละเอียดครอบคลุม หัวข้อต่างๆหลากหลายในชุมชน เช่น ประวัติศาสตร์ของชุมชน งานประเพณีและทรัพยากรในท้องถิ่น การ พัฒนาและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของคนในพื้นที่ ความเป็นมาและความสำคัญของที่ดินสาธารณะใน พื้นที่ในแ่งมุ่มต่างๆ (ดูตัวอย่างคำถามในภาคผนวก *) และเมื่อได้ข้อมูลจากการลงสำรวจพื้นที่ของนักวิจัย ชาวบ้านแล้ว ผู้วิจัยจึงรวบรวมข้อมูลที่ได้มาประมวล และบางครั้งยืนยันความถูกต้อง (crosscheck) กับ ข้อมูลจากแหล่งอื่นจนเกิดเป็นองค์ความรู้ที่เกิดจากการผลิต (production) และจากมุมมอง (perspective) ของชาวบ้านเอง

ตัวอย่างหนึ่งที่ชาวบ้านสะท้อนมาจากการสำรวจในชุมชนคือ คนในพื้นที่ต่างเห็นด้วยว่า ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่สาธารณะมีน้อยลง โดยเฉพาะ บึงเชียงตึก ไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำหรือพืชรอบๆบึงมี ปริมาณลดน้อยลงเมื่อเทียบกับอดีต ซึ่งหลายคนมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการขาดการมีส่วนร่วมในการ

จัดการพื้นที่ แม้ชาวบ้านส่วนใหญ่มองว่าในปัจจุบันการมีส่วนร่วมสามารถทำได้ง่ายขึ้น มีมากขึ้น และเป็นประโยชน์มากขึ้นหากเทียบกับในอดีต แต่อาจจะยังไม่เพียงพอ อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในบทนี้ว่า โดยทั่วไปก่อนจะมีการตัดสินใจที่สำคัญกับพื้นที่สาธารณะอย่าง กุดก้วยและบุงเซียงติกจะมีการประชาคม ซึ่งถือว่าเป็นการเปิดให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วม ซึ่งหากมองในมุมของหน่วยงานบริหาร เช่น อบต. และอำเภออาจถือว่าเพียงพอแล้ว แต่เมื่อไปถามประชาชนในพื้นที่ก็จะเห็นว่าชาวบ้านจำนวนมากก็ยังเห็นว่ายังไม่เพียงพอ โดยให้รายละเอียดว่าที่ผ่านมากการประชาคมเองก็อาจมีปัญหา ทำอย่างไม่ถูกขั้นตอน หรือให้รายละเอียดไม่ครอบคลุม หรือประชาชนหลายคนเห็นว่าในการดำเนินการเกี่ยวกับพื้นที่สาธารณะดังกล่าว ควรต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าแค่การประชาคม แต่ชาวบ้านหรือตัวแทนชาวบ้านควรได้เข้าไปร่วมดำเนินการ หรือแม้แต่วางแผนในการดำเนินการในโครงการที่เกี่ยวกับพื้นที่ทั้งสอง ซึ่งหากไม่มีการสอบถามประชาชนในพื้นที่ก็อาจไม่เห็นมุมมองปัญหาเช่นนี้

ข้อสังเกตหนึ่งที่น่าสนใจคือ หลังจากที่ชาวบ้านได้ร่วมทำงานกับโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลแล้ว ได้เป็นกำลังสำคัญในร่วมวางแผน เก็บข้อมูล และดำเนินโครงการ จนสามารถสร้างองค์ความรู้และความมั่นใจและสุดท้ายเป็นการสร้างอำนาจให้กับชาวบ้านเอง ดังที่กล่าวมาในบทที่ 2 แล้วว่ามีการศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าการได้มีประสบการณ์ทำงานและมีข้อมูลนั้นมีผลต่อการรู้สึกมั่นใจและเกิดอำนาจ (empowerment) และการศึกษาของ บุญทิศา ชรรค์เพชร และณรุจน์ (2557) ได้ศึกษาชาวบ้านที่เป็นคณะทำงานในโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลพบว่าชาวบ้านที่ได้เข้ามาทำงานเห็นความสำคัญส่วนร่วมมากขึ้นและเกิดความต้องการที่จะขยายการทำงานในการปกป้องพื้นที่สาธารณะไปยังพื้นที่อื่นๆ

สรุปได้ว่าที่ผ่านมาประชาชนในพื้นที่ยังประสบปัญหาการขาดข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ และองค์ความรู้ที่สะท้อนมุมมองของชาวบ้านเอง แต่ในกระบวนการทำงานวิจัยชิ้นนี้และกิจกรรมอื่นๆในโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาลได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้เข้ามาเรียนรู้และสร้างองค์ความรู้ที่จะมีส่วนช่วยในการสร้างอำนาจให้กับชุมชน และจะมีผลในการช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนต่อไป

4.4.2 การขาดความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ

จากการลงพื้นที่สังเกตการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในพื้นที่วิจัยและสำรวจความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะ ผู้วิจัยพบว่าชาวบ้านในพื้นที่ยังมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้จำกัดพอสมควร แต่เพื่อให้สามารถสะท้อนภาพความเข้าใจของชาวบ้านในประเด็นนี้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นในงานวิจัยนี้ได้มีการจัดทำแบบทดสอบความรู้เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ 3 หมู่บ้านคือ หมู่บ้านทัพไท หมู่บ้านทุ่งขุนน้อย และหมู่บ้านหนองจาน มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างใน 3 หมู่บ้าน เครื่องมือที่ใช้ใน

การสำรวจเป็นแบบทดสอบและใช้การสุ่มแบบไม่อาศัยความน่าจะเป็น (non-probability sampling) ผู้สำรวจดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (accidental sampling) มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งหมด 197 คน โดยผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมีจำนวน 110 คน คิดเป็นร้อยละ 55.8 และเป็นเพศชายจำนวน 87 คน คิดเป็นร้อยละ 44.2

แบบทดสอบมีจำนวนทั้งหมด 12 ข้อ ซึ่งมีระดับความง่ายและยากแตกต่างกันในแต่ละข้อ โดยสามารถดูคำถามและคำตอบในตาราง 4.1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ของชุมชน

ข้อ	เนื้อหา	จำนวนที่เลือก	ร้อยละของภาคชอຍປຸກ	ร้อยละของภาคชອຍເຮົາ
1	ที่ดินสาธารณะสามารถซื้อขายได้	x	93.4	6.6
2	ผู้ดูแลที่ดินสาธารณะคือเทศบาลและนายอำเภอ	✓	66	34
3	ประชาชนในหมู่บ้านไม่มีอำนาจในการให้เอกชนเช่าที่ดินสาธารณะ	✓	72.6	27.4
4	ชุมชนสามารถเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินสาธารณะได้ เช่น เปลี่ยนจากหนองเป็นที่จอดรถ	x	43.1	56.9
5	น.ส. 3 หรือ โฉนดที่ดินคือหลักฐานแสดงอาณาเขตของที่ดินสาธารณะ	x	31	69
6	ประชาชนที่สร้างบ้านอยู่ในที่ดินสาธารณะถือว่าผิดกฎหมาย	✓	65	35
7	การยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณะนั้นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนจึงมีผลตามกฎหมาย	x	5.1	94.9
8	ถ้าชาวบ้านเข้าครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินสาธารณะเกิน 10 ปี ที่ดินสาธารณะจะตกเป็นของผู้ครอบครอง	x	40.6	59.4
9	เฉพาะคนที่อาศัยอยู่ในตำบลแจระแมเท่านั้นที่มีสิทธิในการใช้ที่ดินสาธารณะที่ตั้งอยู่ในตำบลแจระแม	x	32	68
10	ราชการจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการรังวัดขอบเขตที่ดินสาธารณะ	✓	79.7	20.3
11	เมื่อมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะชาวบ้านและผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการฟ้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับผู้บุกรุก	x	9.1	90.9
12	ผู้ดำเนินโครงการต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ชาวบ้านในพื้นที่ทราบล่วงหน้า	x	88.3	11.7

วิเคราะห์คำถาม

จากการสรุปแบบทดสอบความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะของชุมชนพบว่า ประเด็นที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ สามารถตอบถูกได้เกินร้อยละ 50 เรียงลำดับร้อยละของคำตอบที่ตอบถูก จากมากไปหาน้อยได้ ดังนี้

- 1) ประชาชนเข้าใจและทราบว่าที่ดินสาธารณะไม่สามารถทำการซื้อขายได้ (ข้อ 1, ร้อยละ 93.4)
- 2) ประชาชนเข้าใจว่า ผู้ที่ดำเนินโครงการต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบล่วงหน้า (ข้อ 12, ร้อยละ 88.3)
- 3) ประชาชนเข้าใจและทราบว่าในการรังวัดขอบเขตที่ดินสาธารณะหน่วยงานราชการเป็นผู้ที่ออกค่าใช้จ่าย (ข้อ 10, ร้อยละ 79.7)
- 4) ประชาชนเข้าใจว่า ประชาชนในหมู่บ้านไม่มีอำนาจในการให้เอกชนเช่าที่ดินสาธารณะ (ข้อ 3, ร้อยละ 72.6)
- 5) ประชาชนเข้าใจและทราบว่าผู้ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะคือเทศบาลและนายอำเภอ (ข้อ 2, ร้อยละ 66)
- 6) ประชาชนเข้าใจและทราบว่า ประชาชนที่สร้างบ้านอยู่ในที่ดินสาธารณะจะถือว่าผิดกฎหมาย (ข้อ 6, ร้อยละ 65)

สำหรับประเด็นการทดสอบที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างตอบผิด หรือ มีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง หรือ ตอบถูกน้อยกว่าร้อยละ 50 เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้

- 1) ประชาชนยังไม่เข้าใจอย่างแจ่มชัดว่า ประชาชนสามารถเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินสาธารณะได้ เช่น เปลี่ยนจากหนองเป็นที่จอดรถ (ข้อ 4, ร้อยละ 43.1)
- 2) ประชาชนยังไม่เข้าใจอย่างแจ่มชัดว่า ถ้ามีชาวบ้านเข้าครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินสาธารณะเกิน 10 ปี ที่ดินสาธารณะจะตกเป็นของผู้ครอบครอง (ข้อ 8, ร้อยละ 40.6)
- 3) ประชาชนยังไม่เข้าใจว่า ไม่เฉพาะคนที่อาศัยอยู่ในตำบลแจระแมเท่านั้นที่มีสิทธิในการใช้ที่ดินสาธารณะที่ตั้งอยู่ภายในตำบลแจระแม (ข้อ 9, ร้อยละ 32)
- 4) ประชาชนยังไม่เข้าใจว่า นส.3 หรือ โฉนดที่ดิน ไม่สามารถเป็นหลักฐานแสดงอาณาเขตของที่ดินสาธารณะ (ข้อ 5, ร้อยละ 31)
- 5) ประชาชนยังเข้าใจว่า เมื่อมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะชาวบ้านและผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการฟ้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับผู้บุกรุก (ข้อ 11, ร้อยละ 9.1)

6) ประชาชนยังไม่เข้าใจว่า ชุมชนไม่สามารถเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินสาธารณะได้ เช่น เปลี่ยนจากหนองเป็นที่จอดรถ (ข้อ 7, ร้อยละ 5.1)

หากวิเคราะห์จากคำถามและจำนวนคนที่ตอบได้จะเห็นว่าประชาชนที่สำรวจส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในระดับพื้นฐานพอสมควร เมื่อเราดูจากข้อที่ประชาชนเกินครึ่งตอบได้ก็จะเห็นว่าเป็นคำถามที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในระดับพื้นฐาน เช่น ที่ดินสาธารณะไม่สามารถทำการซื้อขายได้, หากมีการดำเนินโครงการใดๆกับที่ดินสาธารณะผู้ที่ดำเนินโครงการจำเป็นที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบล่วงหน้า และประชาชนที่สร้างบ้านอยู่ในที่ดินสาธารณะจะถือว่าผิดกฎหมาย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นความรู้ทั่วไปสำหรับคนที่อาศัยในพื้นที่ แต่ก็ยังมีอีก 2 ข้อที่มีระดับความยากขึ้นอีกในระดับหนึ่งซึ่งชาวบ้านประมาณสองในสามก็ยังสามารถตอบได้ ได้แก่ ประชาชนในหมู่บ้านไม่มีอำนาจในการให้เอกชนเช่าที่ดินสาธารณะ และผู้ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะคือเทศบาลและนายอำเภอ

อย่างไรก็ตาม เมื่อไปดูในคำถามที่ยากขึ้นจะเห็นว่าคนที่ตอบคำถามส่วนใหญ่ (ไม่ถึง ร้อยละ 50) ไม่สามารถตอบได้ เช่น ประชาชนสามารถเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินสาธารณะได้ การทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะเกิน 10 ปีไม่ได้มีผลทำให้ที่ดินสาธารณะตกเป็นของผู้ครอบครอง และชุมชนไม่สามารถเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินสาธารณะได้ จะเห็นว่าคำถามเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินสาธารณะ ซึ่งจากการสำรวจความคิดเห็นของคนในพื้นที่ทำให้เข้าใจว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความสับสนในประเด็นเหล่านี้ เพราะที่ผ่านมาได้มีใช้ที่ดินสาธารณะอย่างไม่ถูกต้องมานานจนทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน และรวมทั้งบางกรณีเกิดจากการได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนซึ่งก็มีผลทำให้เกิดการเข้าใจผิดด้วยเช่นกัน

วิเคราะห์ชุมชน

หากดูในตารางที่ 4.2 และพิจารณาพื้นที่ชุมชนและผลคะแนนที่ออกมาจะเห็นว่าคะแนนโดยรวมยังถือว่า 'ผ่าน' คือเกินร้อยละ 50 แต่ก็ไม่ได้ผ่านด้วยคะแนนที่สูงมาก เพราะได้ 6.18 คะแนนจากทั้งหมด 12 คะแนน อย่างไรก็ตามหากลงไปดูในรายชุมชนก็จะเห็นว่าใน 2 ชุมชน (ทุ่งขุนน้อยและทัพไทย) มีคะแนนที่ต่ำกว่าร้อยละ 50 พอสมควร โดยได้คะแนน 5.29 และ 5.30 จาก 12 คะแนน แต่ที่คะแนนโดยรวมถูกดึงขึ้นมาสูงได้มาจากคะแนนของบ้านหนองจานที่มีค่าเฉลี่ยสูงถึง 7.58 ซึ่งสะท้อนว่าคนในชุมชนบ้านหนองจานนี้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่ดินสาธารณะมากกว่าชุมชนอื่นที่สำรวจ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการตรวจสอบถึงสาเหตุของคะแนนที่แตกต่างในระดับชุมชนนี้แล้วจะเห็นว่าสาเหตุที่แท้จริงเกิดจากการการสุมตัวอย่างที่ไม่มีการสุมอย่างที่ควรจะเป็นทำให้กลุ่มประชาชนที่ทำแบบสำรวจจำนวนหนึ่งเป็นคนที่มีการศึกษาและความรู้ใน

ประเด็นนี้ค่อนข้างดี ซึ่งก็มีผลทำให้เกิดการดึงคะแนนโดยรวมขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จึงอาจสรุปได้ว่าหากมีการสุ่มแบบทดสอบอย่างระมัดระวังแล้วผลคะแนนโดยรวมที่ออกมาน่าจะมีแนวโน้มที่จะต่ำกว่านี้

ตารางที่ 4.2 ค่าเฉลี่ยคะแนนของแต่ละชุมชน

ที่	ชุมชน (หมุ่บคย)	เพศ (จำนวน)	คะแนนเฉลี่ย (ตามเพศ)	คะแนนเฉลี่ย (รวมทั้งที่)
1	ทุ่งขุนน้อย	ชาย (9 คน)	4.58	5.29
		หญิง (12 คน)	6.00	
2	หนองจาน	ชาย (29 คน)	7.55	7.58
		หญิง (49 คน)	7.61	
3	ทัพไทย	ชาย (53 คน)	5.66	5.30
		หญิง (41 คน)	4.95	
		ไม่ระบุเพศ (4 คน)	5.50	
	รวม	197 คน		6.18

สรุปภาพรวมความเข้าใจของกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจนี้พบว่าชาวบ้านโดยส่วนใหญ่มีความเข้าใจในระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมในระดับพื้นฐาน แต่ในคำถามที่ยากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจที่จำกัด และในการสำรวจในครั้งนี้นี้ยังมีปัญหาในการสุ่มตัวอย่างอยู่บ้างในบ้านทัพไทยทำให้ผลคะแนนที่ออกมามีแนวโน้มที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น แต่โดยภาพรวมการสำรวจด้วยแบบทดสอบในครั้งนี้สามารถแสดงระดับความรู้ของคนในชุมชนในเรื่องที่ดินสาธารณะที่มีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัดได้ดีพอสมควร

บทที่ 5

สรุป

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นไม่ใช่กระบวนการที่ถูกระบุดำเนินการโดยหน่วยงานราชการดังเช่นในอดีต แต่ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่ากระบวนการใช้ทรัพยากรเหล่านี้จำเป็นต้องมีส่วนร่วมจากคนในชุมชน (local input) เข้ามาด้วย ไม่เพียงแต่การมีส่วนร่วมจากคนในชุมชนจะมีผลให้การบรรลุเป้าหมายง่ายขึ้นเท่านั้น แต่ก็ได้มีการมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่จะต้อง เป็นเรื่องของสิทธิของคนในชุมชนที่ต้องรับรู้ ยอมรับ และเข้ามามีส่วนร่วมในทางใดทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของชุมชนก็หาได้เป็นไปอย่างที่เราหลายคนคาดหวังไม่ ในประเทศไทยหรือในประเทศที่กำลังหรือยังไม่พัฒนาอื่น การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นมักมีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย ในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินสาธารณะซึ่งก็สามารถสะท้อนข้อจำกัดนี้ได้เป็นอย่างดี อย่างที่ได้มีการรวบรวมแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในบทที่ 2 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับและผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้เกิดอำนาจ (empowerment) ผ่านการได้รับประสบการณ์และการได้ข้อมูลความรู้ ในส่วนของการวัดระดับการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นงานวิจัยนี้ได้ใช้แนวคิดเรื่องรูปแบบการมีส่วนร่วมของ Pretty (1995) ที่มีการจัดวางการมีส่วนร่วมออกเป็น 7 ระดับ เริ่มจากการมีส่วนร่วมที่ไม่จริง เป็นเรื่องของกระบวนการแต่เพียงภายนอกแต่ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมได้จริง จนกระทั่งถึงขั้นสุดท้ายคือ การที่ประชาชนสามารถเคลื่อนไหวด้วยตนเอง ควบคุมทรัพยากรได้ด้วยตนเอง และการเคลื่อนไหวด้วยตนเองนี้อาจมีการขยายตัว หากรัฐบาลหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าช่วยเหลือสนับสนุน การเคลื่อนไหวในลักษณะนี้อาจจะส่งผลกระทบต่อด้านลบหรืออาจจะไม่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการกระจายทรัพยากรในปัจจุบัน

แต่เมื่อมีการศึกษาการจัดการพื้นที่สาธารณะกุดก้วยและบึงเชียงตติในตำบลแจระแมแล้วผู้วิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมในประเด็นนี้ยังสามารถมีได้ค่อนข้างจำกัดโดยหากเอาแนวคิดรูปแบบการมีส่วนร่วมของ Pretty (1995) มาอธิบายแล้วจะเห็นว่าส่วนใหญ่จะเป็น 'การมีส่วนร่วมที่ไม่จริง' และ 'การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา' โดย Pretty (1995: 1252) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมที่ไม่จริงคือ การจัดการทั้งหมดเป็นของภาครัฐ ประชาชนแม้ว่าจะมีชื่อว่าเป็นตัวแทนแต่ในความเป็นจริงก็ไม่มีอำนาจใดๆ และในส่วนของ 'การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา' นั้น Pretty (1995: 1252) ชี้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมเพียงเพื่อรับทราบข้อมูลเท่านั้นว่ามีการตัดสินใจอะไรไปหรือมีการดำเนินอะไรไปแล้วบ้าง ในลำดับนี้อาจมีการเก็บข้อมูลในมุมมองของประชาชน แต่ผู้ที่นำข้อมูลไปใช้กลับไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจแต่เป็นองค์กรภายนอก

สาเหตุของการมีส่วนร่วมแบบจำกัดของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่นี้พบว่ามีปัจจัยจาก 2 สาเหตุหลัก ประการแรก เป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการบริหาร โดยในทางกฎหมายนั้นจะเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะระบุว่าประชาชนในชุมชนมีบทบาทสำคัญในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น แต่

กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่กลับไม่ให้อำนาจนั้นกับชุมชน แต่กลับเป็นอำนาจของส่วนกลางซึ่งไม่มีทั้งทรัพยากรหรือแรงจูงใจในการเข้ามาบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะในแต่ละชุมชน นอกจากนี้ การบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมก็เต็มไปด้วยปัญหา ซึ่งเมื่อดูในรายละเอียดแล้ว จะเห็นว่าไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และประชาชนก็มีบทบาทในกระบวนการจัดการที่ดินสาธารณะอย่างจำกัด

ประการที่สอง ประชาชนในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดเช่นกันซึ่งมาจากสาเหตุใหญ่คือ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ประชาชนขาดข้อมูลหรือความรู้เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับที่ดินและสามารถใช้ความรู้ดังกล่าวในกระบวนการต่อรองอำนาจกับภาครัฐอีกด้วย นอกจากนี้ จากการทดสอบความรู้ทางด้านกฎหมายในเรื่องที่ดินสาธารณะผู้วิจัยพบว่าชาวบ้านจำนวนมากยังมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะแบบจำกัด ข้อมูลและความรู้ในเรื่องที่ดินสาธารณะและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้มีความสำคัญอย่างมากในการสร้างอำนาจการต่อรองกับระบบราชการและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในท้องถิ่น

ข้อเสนอและกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินสาธารณะ

1. การแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อส่งเสริมการจัดการที่ดินสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม แม้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดจะรับประกันสิทธิในการปกป้องรักษาทรัพยากรท้องถิ่นของชุมชน แต่จากการศึกษาพบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่ยังมีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิดังกล่าวของชุมชนคณะผู้วิจัยเสนอว่า ในระยะแรก เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยอาจจะนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาใช้เป็นแนวทางในปฏิบัติเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการที่สาธารณะตามความเหมาะสมของเรื่อง และใน ระยะที่สอง

ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินสาธารณะทุกฉบับให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2. การแต่งตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน เพื่อเพิ่มให้มีการมีส่วนร่วมมากขึ้น คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านเพื่อทำงานร่วมกับเทศบาลในการติดตามและตรวจสอบในเรื่องที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพราะที่ผ่านมามีการติดตามเรื่องที่ดินสาธารณะจะถูกมองว่าเป็นหน้าที่ของผู้นำในท้องถิ่นซึ่งก็มีข้อจำกัดในเรื่องเวลาและกำลังคน การเมืองท้องถิ่นเองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การยกหน้าที่ในเรื่องนี้เป็นของผู้นำท้องถิ่นอาจทำให้กลุ่มการเมืองในฝ่ายตรงกันข้ามอาจไม่เข้ามามีส่วนร่วมได้ ดังนั้น คณะกรรมการดังกล่าวนอกจากจะประกอบไปด้วยผู้นำท้องถิ่นในบางส่วนก็จำเป็นต้องประกอบด้วยผู้นำในทางสังคมหรือศาสนา และมีกลุ่มตัวแทนประชาชนอีกจำนวนหนึ่งเพื่อเพิ่มช่องทางในการสื่อสารกับชุมชนและเปิดช่องทางให้การมีส่วนร่วมเป็นไปได้ง่ายขึ้น คณะกรรมการชุดดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการแต่งตั้งโดยอำนาจกฎหมายและ

ได้รับการเห็นชอบจากชุมชนและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สาธารณะ และมีบทบาทในกระบวนการจัดการที่ดินสาธารณะในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนซึ่งเป็นขั้นตอนแรกจนกระทั่งประเมินผลการทำงาน

3. การให้ความรู้เกี่ยวกับการพื้นที่สาธารณะและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของการขาดข้อมูลและความรู้ โครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมภิบาลได้ทำกิจกรรมเพื่อให้ชาวบ้านได้ร่วมกันเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะกุดก้วยและบึงเชียงตึกในแง่มุมต่างๆ ไม่ว่าจะทางสังคมและเศรษฐกิจ และยังมีการเปิดพื้นที่ให้มีการทำข้อเสนอในการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ในแง่ระเบียบกฎหมายทางคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ก็ได้จัดให้มีการให้ความรู้ทางด้านกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินสาธารณะโดยได้ส่งคณาจารย์ผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้มาให้ความรู้กับคนในชุมชนในวันที่ 29 เมษายน 2557 ที่วัดบ้านหนองจาน

ข้อเสนอแนะ

1. จากการศึกษาครั้งนี้ที่คณะผู้วิจัยพบปัญหาคือ เงื่อนไขข้อจำกัดด้านเวลาของการทำวิจัยขั้นนี้ที่ค่อนข้างมีจำกัดทำให้การเตรียมงานและการเก็บข้อมูลเป็นไปด้วยความเร่งรีบ โดยเฉพาะงานวิจัยที่ต้องการให้มีการมีส่วนร่วมจากชุมชนเช่นนี้ อาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้เวลาในการอบรมนักวิจัยที่เป็นคนในชุมชนมากขึ้น โดยที่ผ่านมากการเก็บข้อมูลของนักวิจัยหรือการสุ่มแบบทดสอบจะเห็นว่ายังมีข้อจำกัดอยู่ ควรเพิ่มระยะเวลาการดำเนินโครงการวิจัยให้มากกว่านี้ และหากมีนักวิจัยในชุมชนควรต้องมีการจัดอบรมให้พร้อมมากขึ้น

2. เนื่องจากงานวิจัยขั้นนี้เน้นการศึกษาที่โครงสร้างการมีส่วนร่วมและตัวชาวบ้านเองซึ่งก็ได้ผลการวิจัยที่เห็นผลชัดของปัจจัยเหล่านี้ แต่เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องการจัดการที่ดินสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีประเด็นอื่นๆที่น่าสนใจ เช่น การศึกษาถึงบทบาทของผู้นำในท้องถิ่น ในกระบวนการการมีส่วนร่วม การศึกษาการเมืองท้องถิ่น หรือแม้แต่การศึกษาวัฒนธรรมการเมืองด้วยเช่นกัน

ภาคผนวก ก

แบบบันทึกการสัมภาษณ์

1. ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกสัมภาษณ์

ชื่อ-นามสกุล..... อายุ..... ปี อยู่บ้านเลขที่.....

โทรศัพท์..... ระยะเวลาที่อยู่ในหมู่บ้าน..... ปี

2. ประวัติชุมชน

หมู่บ้านได้ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. ผู้ก่อตั้ง คือ

เหตุผลที่มีการเลือกบริเวณนี้ในการตั้งหมู่บ้าน คือ

.....

.....

เหตุผลที่ใช้ชื่อนี้เป็นชื่อหมู่บ้านคือ.....

.....

ประวัติศาสตร์ที่สำคัญของหมู่บ้านซึ่งเกี่ยวกับเมืองอุบลมีหรือไม่ อย่างไร.....

.....

.....

จำนวนประชากรของหมู่บ้านในปัจจุบันประมาณ.....ครัวเรือน.....คน

มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลง.....

อาชีพส่วนใหญ่ของคนในหมู่บ้านในอดีต คือ

อาชีพส่วนใหญ่ของคนในหมู่บ้านในปัจจุบัน คือ

สาเหตุที่การประกอบอาชีพเปลี่ยนแปลงไป คือ

กิจกรรมทางประเพณีหรือวัฒนธรรมที่สำคัญของหมู่บ้าน คือ

.....

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวข้องกับหมู่บ้านในรอบ 50 ปี ที่ผ่านมา เช่น การตัดถนนสายรอบเมือง การสร้างสะพาน เป็นต้นมีอะไรบ้าง

พ.ศ.

พ.ศ.

พ.ศ.

กิจกรรมอะไรหรือการตัดสินใจในเรื่องใดที่ชาวบ้านเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องตัดสินใจร่วมกันหรือต้องเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม.....

สภาพการณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการจัดกิจกรรมต่างๆ หรือการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับคนทั้งหมู่บ้านในอดีตและปัจจุบันเป็นอย่างไร.....

ลักษณะหรือรูปแบบในการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นอย่างไร.....

สภาพการณ์ในการมีส่วนร่วมของชาวบ้านเปลี่ยนแปลงหรือไม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นเทศบาล หรือมีความแตกต่างเกี่ยวกับแนวคิดในทางการเมืองในปัจจุบัน.....

3. ข้อมูลเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ “บึงเชียงตึก”

อาณาเขตของบึงเชียงตึก

ทิศเหนือจด.....

ทิศตะวันออกจด.....

ทิศใต้จด.....

ทิศตะวันตกจด.....

อาณาเขตของบึงเชียงตึกในปัจจุบันแตกต่างจากอดีตหรือไม่ (เพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือไม่) อย่างไร.....

จำนวนเนื้อที่ของบึงเชียงตึกโดยประมาณ ไร่

สภาพความอุดมสมบูรณ์ของบึงเชียงตึกและบริเวณโดยรอบเป็นอย่างไร.....

สภาพของบึงเชียงตึกและบริเวณใกล้เคียงในปัจจุบันแตกต่างไปจากอดีตหรือไม่ อย่างไร

การใช้ประโยชน์จากบึงเชียงตึก

ชาวบ้านใช้ประโยชน์จากบึงเชียงตึกอย่างไรบ้าง

- มีคนหาปลาจากบึงเชียงตึกหรือไม่ ในฤดูไหน ปลาที่ได้เอามาทำอะไร มีมูลค่าเท่าไร

.....
.....

- มีคนใช้ประโยชน์จากน้ำในบึงเชียงตึกในรูปแบบอื่นหรือไม่ อย่างไรบ้าง

.....
.....

มีใครใช้ประโยชน์จากบึงเชียงตึกและบริเวณโดยรอบบ้าง และเป็นการใช้ประโยชน์ในลักษณะอย่างไร

ส่งผลกระทบต่อที่สำคัญกับบึงเชียงตึกและการใช้ประโยชน์กับชาวบ้านอย่างไร.....

.....
.....

ปัจจุบันมีความขัดแย้งเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากบึงเชียงตึกและบริเวณโดยรอบหรือไม่ เป็นการขัดแย้งระหว่างใครกับใคร และขัดแย้งในเรื่องอะไร

.....
.....

การดำเนินการต่างๆ ในบึงเชียงตึกในเรื่องใดบ้างที่ท่านเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ

.....
.....

การตัดสินใจดำเนินการต่างๆในบึงเชียงตึกที่ผ่านมาใคร/หน่วยงานใดเป็นผู้ตัดสินใจ ท่านมีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร.....

.....
.....

การดำเนินการต่างๆ ในบึงเชียงตึกในเรื่องใดที่ท่านคิดว่าต้องใช้ชาวบ้านมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วม

ดังกล่าวควรเป็นการมีส่วนร่วมในรูปแบบใด.....

.....
.....

ประเด็นคำถามในการสนทนากลุ่ม

1. กระบวนการ/รูปแบบในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆในบ้านหนองจาน/ทุ่งขุนน้อยเป็นอย่างไร ใครมีส่วนร่วมบ้าง อย่างไร
2. ปัจจุบันมีความขัดแย้งเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากบุงเชียงตึกและบริเวณโดยรอบหรือไม่ เป็นการขัดแย้งระหว่างใครกับใคร และขัดแย้งในเรื่องอะไร
3. การดำเนินการต่างๆ ในบุงเชียงตึกในเรื่องใดบ้างที่ท่านเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ
4. การตัดสินใจดำเนินการต่างๆในบุงเชียงตึกที่ผ่านมาใคร/หน่วยงานใดเป็นผู้ตัดสินใจ ท่านมีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร
5. การดำเนินการต่างๆ ในบุงเชียงตึกในเรื่องใดที่ท่านคิดว่าต้องใช้ชาวบ้านมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมดังกล่าวควรเป็นการมีส่วนร่วมในรูปแบบใด

ประเด็นในการสัมภาษณ์เชิงลึก

1. บทบาทและหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในการจัดการที่สาธารณะ
2. กระบวนการจัดประชาคมในหมู่บ้าน

รายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มในบ้านทัฟไทย

เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2557

ณ ศาลากลางบ้านทัฟไทย

1. นายสิงห์ นักคำพันธ์
2. นายผัน จินดาเนตร
3. นายสมหมาย บุญประสม
4. นางสาวจรรยา มะลิ
5. นางอุไร จินดาเนตร
6. นายสังเวียน พวงสุวรรณ
7. นายสมควร วงศ์พิมพ์
8. นางสาวเทียมใจ สุพล
9. นางเทียมใจ ยลหิรัญ
10. นายชาญชัย ใจธรรม
11. นางสาวสมพร ประสพบุญ
12. นางทองใบ สุพล
13. นางดวล สุพล
14. นางสมพร เฉลิมศิลป์
15. นางทองม้วน แสนวงศ์
16. นายวิชัย แสนวงศ์
17. นางสาวนวลใจ ทกกม
18. นางปราณี กองบุญ
19. นายอำไพ ยลหิรัญ
20. นางบุญเริ่ม นักคำพันธ์
21. นางอริชารีย์ ทอมจันทร์
22. นางวิไล พูลเหลือ
23. นางหนูรักษ์ บัวซ้อน

แบบทดสอบความรู้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

โปรดทำเครื่องหมาย ✓ หน้าข้อที่ท่านเห็นว่าถูก และทำเครื่องหมาย ✗ ในข้อที่ท่านเห็นว่าผิด

ข้อที่ เครื่องหมาย	คำถาม
✗	1. ที่ดินสาธารณะสามารถซื้อขายได้
✓	2. ผู้ดูแลที่ดินสาธารณะคือเทศบาลและนายอำเภอ
✓	3. ประชาชนในหมู่บ้านไม่มีอำนาจในการให้เอกชนเช่าที่ดินสาธารณะ
✗	4. ชุมชนสามารถเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินสาธารณะได้ เช่น เปลี่ยนจากหนองเป็นที่จอดรถ
✗	5. น.ส. 3 หรือ โฉนดที่ดินคือหลักฐานแสดงอาณาเขตของที่ดินสาธารณะ
✓	6. ประชาชนที่สร้างบ้านอยู่ในที่ดินสาธารณะถือว่าผิดกฎหมาย
✗	7. การยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณะนั้นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนจึงมีผลตามกฎหมาย
✗	8. ถ้าชาวบ้านเข้าครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินสาธารณะเกิน 10 ปี ที่ดินสาธารณะจะตกเป็นของผู้ครอบครอง
✗	9. เฉพาะคนที่อาศัยอยู่ในตำบลแจะระแมเท่านั้นที่มีสิทธิในการใช้ที่ดินสาธารณะที่ตั้งอยู่ในตำบลแจะระแม
✓	10. ราชการจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการรังวัดขอบเขตที่ดินสาธารณะ
✗	11. เมื่อมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะชาวบ้านและผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการฟ้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับผู้บุกรุก
✓	12. ผู้ดำเนินโครงการต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ชาวบ้านในพื้นที่ทราบล่วงหน้า

ภาคผนวก ข

รูปภาพ



เวทีคืนข้อมูลให้กับชุมชน



บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Cornwall, A. Unpacking 'Participation': Models, Meanings and Practices. *Community Development Journal* , 43 (3), 269-283. (2008).

Escobar, A. (1994). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Galtung, J. Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research* , 6 (3), (1969).

Hardin, G. The Tragedy of the Commons. *Science, New Series* , 162 (3859), 1243-1248.

Mathbor, G. (2008). *Effective Community Participation in Coastal Development*. Chicago: Lyceum Books. (1968).

Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: Macmillan) , 1947

McCargo, D. Security, Development and Political Participation in Thailand. *Contemporary Southeast Asia* , 2002.

Missingham, B. D. *The Assembly of the Poor in Thailand, From Local Struggles to National* , 2003.

Protest Movement. Chiang Mai: Silkworm Books

Naruemon_Thabchumpon. *Contesting Democracy: Thailand's Forum of the Poor*. Leeds: University of Leeds [PhD. Thesis]. 2006.

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

Ostrom, E., & et_al. *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*. *Science* , (1999).

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

Roy, A. *Power Politics*. Cambridge, Massachusetts: South End Press, 2001.

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

- โกวิท ศรีทอง. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการระบบบำบัดน้ำเสียเทศบาลเมืองสกลนคร. การค้นคว้าอิสระ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2551.
- โครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาล. เอกสารประกอบการอบรมเชิงปฏิบัติการเครื่องมือธรรมาภิบาลขั้นตอน กระบวนการสำหรับผู้รับทุนเครื่องมือ, 2556.
- จรรยาพันธ์ เขียววิทย์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรณีศึกษาพื้นที่ป่าเขาหลวงและชุมชนบ้านคีรีวง ตำบลลำโพง อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช, วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2545.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณะและ ความเป็นอื่น. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา). 2543.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551, มิถุนายน 17). การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. สถาบันประปเกล้า: เอกสาร
- นพวรรณ เสวตานนท์. ปัจจัยที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา จังหวัดสงขลา, วิทยานิพนธ์ปริญญาเกษตรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546.
- นุกูล โปรยเงิน. การจัดการพื้นที่สาธารณะโดยชุมชนบริเวณลำน้ำแม่ลา จังหวัดสิงห์บุรี, การค้นคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550
- ประภาส ปันตบแต่ง. การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก), (2541).
- ยงยุทธ พันธารักษ์และคณะ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการแหล่งน้ำ กรณีศึกษาบึงตาเสือ หมู่ที่ 3 ตำบลดงป่าคำ อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร, การศึกษาคำคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2549.
- โยธิน เทอดวงศ์วรกุล, การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทำนบปลาประจำหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544.
- สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช), 2523.

เสื่อ อภิชาติเกรียงไกร. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีพื้นที่ลุ่มน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2543.

สำนักงานโครงการสะพานเสริมสร้างประชาธิปไตย. (โครงการการเข้าร่วมรับผิดชอบของพลเมืองในการพัฒนา ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลท้องถิ่น) 2555.

เอกสารประกอบการประชุมเวทีสาธารณะ. (2557) “แนวทางการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม และยั่งยืน” 3 มีนาคม 2557.

ประวัตินักวิจัย

ชื่อและสกุล	นายชรรค์เพชร ชายทวีป
ประวัติการศึกษา	2552 นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541 เนติบัณฑิตไทย อนุมัติบัณฑิตยสภา 2540 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง คณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและ สถานที่ทำงาน	
ประสบการณ์การทำงานและ ผลงานวิชาการ	วิทยานิพนธ์ ผู้ทรงสิทธิชุมชน (Subject of Community's Right) บทความ ผู้ทรงสิทธิชุมชน วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนมกราคม - มิถุนายน 2552

ชื่อและสกุล	นายณรุจน์ วศินปิยมงคล
ประวัติการศึกษา	Doctor of Philosophy: Politics and International Studies, University of Leeds, UK Master of Arts: Political Science, California State University, Chico Bachelor of Arts: Sociology, California State University, Chico รักษาการหัวหน้าสาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและ สถานที่ทำงาน	
ประสบการณ์การทำงานและ ผลงานวิชาการ	2557 ชรรค์เพชร ชายทวีป, บุญทิศา พ่วงกลัด และ ณรุจน์ วศินปิยมงคล. 2557. การบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะแบบมีส่วนร่วม: กรณีพื้นที่ กุดก้วยและบึงเชียงตึก ต.แจระแม อ.เมือง จ.อุบลราชธานี สนับสนุน โดย “โครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาล” USAID บุญทิศา พ่วงกลัด, ชรรค์เพชร ชายทวีป และ ณรุจน์ วศินปิยมงคล. 2557. การประเมินการใช้เครื่องมือธรรมาภิบาลกับการจัดการพื้นที่ สาธารณะแบบมีส่วนร่วม: กรณีพื้นที่กุดก้วยและบึงเชียงตึก ต.แจ ระแม อ.เมือง จ.อุบลราชธานี สนับสนุนโดย “โครงการพลเมือง ส่งเสริมธรรมาภิบาล” USAID

ประวัตินักวิจัย

ชื่อและสกุล	นางสาวบุญทิวา พ่วงกลัด
วัน เดือน ปีเกิด	11 เมษายน 2519
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัย อุบลราชธานี ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ภาษาและวัฒนธรรมเพื่อการสื่อสารและพัฒนา) มหาวิทยาลัยมหิดล อักษรศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) (ภาษาอังกฤษ) มหาวิทยาลัย ศิลปากร
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและ สถานที่ทำงาน	อาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ประสบการณ์การทำงานและ ผลงานวิชาการ	พ.ศ. 2550 Testing and Evaluation in Second Language Teaching, International Languages Teacher Training Institute, Malaysia (Supported by Teacher Training Division, Ministry of Education, Malaysia) พ.ศ.2556 การนำมติสมัชชาสุขภาพเรื่องยาสูบไปปฏิบัติในจังหวัด อุบลราชธานี พ.ศ.2556-ปัจจุบัน โครงการเสริมศักยภาพเกษตรกรอินทรีย์เพื่อความมั่นคง ทางอาหารและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศแก่ เกษตรกรรายย่อย (ทุนสนับสนุนสหภาพยุโรป) 2557 การบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะแบบมีส่วนร่วม: กรณีพื้นที่ กุดก้วยและบึงเชียงตึก ต.แจระแม อ.เมือง จ.อุบลราชธานี สนับสนุนโดย “โครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาล” USAID

รายนามนักวิจัยชาวบ้าน

1. นางไพนิตย์ แสนทวีสุข 46 หมู่ 4 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 087-2429664
2. นายทองแดง ดอกแก้ว 27 หมู่ 4 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 089-7203987
3. นายทองพิทักษ์ แสนทวีสุข 46 หมู่ 4 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 081-9667445
4. นางเพ็ญศรี แสงแก้ว หมู่ 4 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ -
5. นายอนงค์ วงศ์มัน 208 หมู่ 5 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 087-7204359
6. นางอนงค์ กองสุข 134 หมู่ 5 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ -
7. นางทิวาภรณ์ จันทร์ทอง 69 หมู่ 8 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 087-2496926
8. นายสมคิด บุตรบาล 137 หมู่ 7 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 081-4303400
9. นายณัฐ จันทร์ 38 หมู่ 8 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 081-0080002
10. นายโกศล จันดา 253 หมู่ 7 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 089-6266287
11. นางพรรณณี เจริญบุตร 136 หมู่ 7 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 082-5661672
12. นางสุจิตรา จันทร์ทอง 7 หมู่ 8 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 087-9586219
13. นางสาวกาญจนา ประมูลศิลป์ 63 หมู่ 8 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 087-4437293
14. นางทองพูน มณีเนตร 23 หมู่ 8 ต.แจระแม อ.เมืองอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี 34000
โทรศัพท์ 094-0948911

