

# การจัดทำแผนชุมชนและการขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม<sup>1</sup>

## The Community Planning and Movement Provision of Tambon Administrative Organization on Disaster Management: A case study of Bangchang sub-district, Nakhon Pathom Province

นิภาพรรณ เจนสันติกุล<sup>2</sup>

Nipapan Jentsantikul<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและลักษณะการจัดทำแผนชุมชน และการขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการด้านกฎหมาย และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ตำบลบางช้างจำนวน 165 คน (จัดประชุมประชาคมระดับหมู่บ้าน 11 ครั้ง ใน 11 หมู่บ้าน) และผู้ให้ข้อมูลในการประชุมกลุ่ม ประกอบด้วย คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นิติกร และประชาชน จำนวน 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง แนวคำถามการประชุมประชาคมระดับหมู่บ้าน และแนวคำถามการประชุมกลุ่ม และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย

ผลการวิจัย พบว่า

1. สภาพและลักษณะการจัดทำแผนชุมชนของตำบลบางช้าง อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม แบ่งเป็น 4 ระยะ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูล การนำข้อมูลสู่ประชาคมหมู่บ้าน การนำแผนชุมชนเข้าสู่อำเภอพิจารณา และการสรุปข้อมูลเพื่อรวบรวมจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. การขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ มีลักษณะเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ขั้นเห็นคุณค่า ด้วยการศึกษาดูงานถึงสภาพการณ์และปัญหาอุทกภัยและภัยพิบัติอื่น ๆ ขึ้นปฏิสัมพันธ์ เป็นการระบุสิ่งที่ทำให้บรรลุเป้าหมายเป็นกิจกรรมหรือโครงการและจัดลำดับความสำคัญด้วยการหาฉันทามติของประชาชนในการขับเคลื่อนข้อบัญญัติสู่การปฏิบัติในชุมชนบางช้าง และขั้นตอนมี 2 ขั้นตอน คือ การแสวงหาผู้รับผิดชอบ และการวางแผนดำเนินงาน

**คำสำคัญ:** แผนชุมชน, การขับเคลื่อน, แนวทางการจัดการภัยพิบัติ

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาแผนการจัดการภัยพิบัติประจำตำบลบางช้าง อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำ, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

<sup>2</sup> Lecture, Department of Public Administration, Faculty Humanities and Social Science, Nakhon Pathom Rajabhat University

## Abstract

This article aims to analyze the condition and appearance of the community plan and movement Provision of Tambon Administrative Organization on Disaster Management: A case study of Bangchang sub-district, Nakhon Pathom province. The study was a qualitative research. The key informant interviews included plan and policy analyst, lawyers and representative of Tambon Administrative Organization 3 people and representative of people in Bangchang sub-district totalling 165 people (meeting in the village area 11 times at 11 villages). The key informant focus group included management team, member of Tambon Administrative Organization, sub district headman, village headman, Chief Administrator of Tambon Administrative Organization and people in Bangchang sub-district of 30 people. The research instruments were the structured interviews and questionnaires for group meeting and community. The analytic induction was used for analyzing the data.

The research found that;

1. Condition and appearance of the community plan were divided into four phases composed of creating a database, compiled for the village community, bringing a community into consideration and summary data to compile a three-year development plan of the Tambon Administrative Organization.

2. The movement of Provision of Tambon Administrative Organization on Disaster Management: A case study of Bangchang sub-district, Nakhon Pathom province was taken from participation of community. An appreciating stage was studied the conditions and problems of floods. Influence stage identified the activity or project goals and priorities with a consensus of people to drive the provisions into practice. A control stage had two phases: the pursuit of those responsible and planning the activities.

**Keywords :** Community Planning, Movement, Disaster management approach

## บทนำ

การเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาเชิงทุนนิยมที่ตามมาด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างไร้ขีดจำกัดท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ประเทศเกิดการพัฒนาไปในทิศทางบวก แต่ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงได้สร้างความเสียหายให้กับประเทศในด้านลบด้วยเช่นกัน และผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิด

ปัญหารูปแบบใหม่ตามมา โดยเฉพาะปัญหาที่เห็นเด่นชัด คือ ปัญหาด้านภัยพิบัติ ซึ่งกำลังเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจของหลายประเทศ (ชูวงศ์ อุบลี, 2557: 55) และจากสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นชัดว่าภัยพิบัติเกิดขึ้นและมีความซับซ้อน การจัดการเป็นไปอย่างยากลำบากหากยึดติดกับกฎระเบียบและความเป็นทางการ ซึ่งในพื้นที่ตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐมเป็นอีกหนึ่งพื้นที่ที่ประสบปัญหาอุทกภัยและผลจากการเกิดสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ชุมชนบางช้างตระหนัก

ถึงปัญหาและได้พยายามแก้ไขสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2557) ซึ่งแนวทางการจัดการดังกล่าวเริ่มจากการให้ความสำคัญกับการวางแผนแผนชุมชน ซึ่งเป็นแผนที่ประชาชนในชุมชนใช้เป็น “เครื่องมือในการสร้างพลังความคิดหลังการกระทำ พลังจิตสำนึก” ของประชาชนให้แสดงความสามารถได้เต็มศักยภาพของมนุษย์ที่พึงมีสำหรับรับผิดชอบภารกิจตามบทบาทหน้าที่ด้วยสำนึกตระหนักต่อการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน กระบวนการแผนชุมชนจึงเป็นการสร้างสถานการณ์การเรียนรู้ของประชาชนให้รู้จักเข้าใจมีทัศนคติที่ดีต่อวิธีการทำงานที่เป็นระบบ มีรูปแบบการตัดสินใจบนฐานความรู้ที่สามารถศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ ทดลอง คาดหมายอนาคตปรับปรุง ยุติ เพื่อเลือกแนวทางการจัดการกับปัญหา อหุรักษ์ พัฒนาองค์ประกอบในการดำเนินชีวิตเพื่อสร้างความสุขสมบูรณ์อย่างยั่งยืน (ฉันทนา สุลลจิตร์ และทิพากร แก้วมณี, 2554: 2-3)

ตำบลบางช้าง มีเนื้อที่ 17.184 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 10,740 ไร่ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 11 หมู่บ้าน มีประชากร 7,751 คน มีแม่น้ำนครชัยศรี หรือแม่น้ำท่าจีนไหลผ่าน และมีลำคลองจำนวน 33 สาย อาชีพหลักของประชากร คือ เกษตรกรรม และปลูกพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ฝรั่ง มะนาว ชมพู กัลยไม้ และมะพร้าว น้ำหอม เป็นต้น อาชีพรอง คือ ค้าขายและรับจ้าง ในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งประชากรส่วนใหญ่สามารถประกอบอาชีพในการเลี้ยงชีพตนเองได้ และมีรายได้ที่ค่อนข้างแน่นอน สภาพบ้าน ส่วนใหญ่มีทั้งบ้านแบบไทย บ้านยกพื้นสูง บ้านแบบตะวันตก และบ้านแบบผสมผสาน (องค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง, 2556; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2558: 86-87) นอกจากนี้ตำบล บางช้างยังได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา มีอุทกภัยเกิดขึ้น 102 ครั้ง และทำให้พืชผลทางการ

เกษตรเสียหายในหลายหมู่บ้าน เช่น หมู่ 1 บ้านบางช้างใต้ และหมู่ 5 บ้านหัวอ่าว เป็นต้น ซึ่งเป็นพื้นที่ติดริมคลอง (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2558: 88)

จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ทางตำบลบางช้างได้ตระหนักถึงปัญหาและแสวงหาแนวทางแก้ไขร่วมกันโดยพยายามผลักดัน ข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการพิบัติให้เป็นระเบียบข้อบังคับของชุมชน อย่างไรก็ตามการจัดการต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิด แนวปฏิบัติและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาชุมชนของตนเอง (วิวัฒน์ หามนตรี, 2556) เมื่อใดก็ตามที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนด วางแผนและร่วมนำไปปฏิบัติประชาชนในพื้นที่จะสามารถบริหารจัดการได้อย่างต่อเนื่องและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นความสามารถในการกำหนดตัวเองในกระบวนการวางแผนพัฒนาชุมชนต้องมีการดึงเอาเอกลักษณ์หรืออัตลักษณ์ของทั้งปัจเจกชนและชุมชนออกมาให้ได้มากที่สุด รวมไปถึงฐานทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิม เพื่อให้ทุกคนได้เห็นภาพร่วมกันของมโนทัศน์ในอนาคตในการโคจรวิญ ไตรตรองถึงทิศทางการไปข้างหน้าของชุมชนร่วมกัน คือ ให้ชุมชนสร้างภาวะของอัตวิสัยกำหนดตัวเองสู่ทิศทางการพัฒนาพื้นที่บนฐานแห่งอัตลักษณ์ความเป็นจริงเฉพาะของพื้นที่นั้นได้ (ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และปฐมนิ ชวัญสุวรรณ, 2550: 88)

จากความเป็นมาข้างต้นเป็นที่มาของบทความวิจัยเรื่อง การจัดทำแผนชุมชนและการขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและลักษณะการจัดทำแผนชุมชน และการขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม

## วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพและลักษณะการจัดทำแผนชุมชน และการขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม

## ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยดำเนินการดังนี้

### 1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย

1.1 นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการด้านกฎหมาย และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน โดยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง

1.2 ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ตำบลบางช้าง หมู่บ้านละประมาณ 15 คน จำนวน 11 หมู่บ้าน รวมจำนวน 165 คน ร่วมประชุมประชาคมระดับหมู่บ้านเพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อแผนชุมชนและข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม

1.3 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นิติกร และประชาชน จำนวน 30 คน

### 2. เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง แนวคำถามการประชุมประชาคมระดับหมู่บ้าน แนวคำถามการประชุมกลุ่ม โดยเครื่องมือการวิจัยผ่านการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน

### 3. การรวบรวมข้อมูล

3.1 รวบรวมข้อมูลเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับแผนชุมชน ข้อบัญญัติ และข้อมูลบริบทของตำบลบางช้าง

3.2 ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการด้าน

กฎหมาย และผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง โดยคัดเลือกแบบเจาะจงจำนวน 3 คน

3.3 ดำเนินการประชุมกลุ่มและเข้าร่วมประชุมประชาคมระดับหมู่บ้าน กับตัวแทนประชาชนในพื้นที่ตำบลบางช้าง หมู่บ้านละประมาณ 15 คน จำนวน 11 หมู่บ้าน รวมจำนวน 165 คน

3.4 ดำเนินการประชุมกลุ่ม โดยมีผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นิติกร และประชาชน จำนวน 30 คน

### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ผู้วิจัยดำเนินการถอดเทปข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่ม

4.2 จำแนกและจัดลำดับข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มเป็นข้อความบรรยาย ซึ่งมีข้อมูล 2 ชุด ได้แก่ ข้อมูลการจัดทำแผนชุมชน และข้อมูลการขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ

4.3 คัดเลือกข้อมูลให้กับชุมชนเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของข้อมูล

## ผลการวิจัยด้านการจัดทำแผนชุมชน

ผลการวิจัย พบว่า การจัดทำแผนชุมชนของตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม แบ่งเป็น 4 ระยะดังนี้

ระยะที่ 1 การรวบรวมข้อมูลอย่างมีส่วนร่วม โดยจัดทำแผนชุมชนระดับหมู่บ้าน ซึ่งในตำบลบางช้างแบ่งเขตการปกครองเป็น 11 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น 7,751 คน แยกเป็นชาย 3,723 คน หญิง 4,028 คน ใน 11 หมู่บ้านจะมีการเตรียมข้อมูลโดยการสำรวจความต้องการของประชาชนว่ามีความต้องการสิ่งใดบ้าง และสรุปออกมาเป็นประเด็นต่างๆ เช่น ถนน น้ำ ไฟฟ้า สุขภาพ และการประกอบอาชีพของเกษตรกร ดังคำให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับความต้องการของประชาชน

“ในแผนชุมชนนั้นเราจะเสนอแผนการปลูกผลไม้ เพื่อการขายไม่ล้นตลาด การปลูกพืชให้ถูกฤดูกาล เพราะจะเกี่ยวกับการใช้น้ำน้อยน้ำมาก”

“เราอยากให้หมู่บ้านมีสิ่งแวดล้อมที่ดี คุณแลเด็ก คนชรา สตรี ดูแลสุขภาพ ถนน น้ำ ไฟฟ้า การศึกษาด้วย”

ในขณะที่ทางนักวิเคราะห์นโยบายและแผนและผู้อำนวยการบริหารส่วนตำบลบางช้าง ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า

“ชุมชนจะทำแผนในระดับหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้านก่อน เพราะเค้าต้องดูว่าในแต่ละหมู่บ้านเค้าต้องการอะไรและค่อยเอามาเสนอในระดับตำบล”

การรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชนจะมีที่มา 2 ส่วน ส่วนแรกมากจากการส่งตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง ลงพื้นที่สำรวจความต้องการของชุมชน ส่วนที่สองมาจากผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่จัดการประชุมของแต่ละหมู่บ้าน เชิญตัวแทนครัวเรือนละ 1 คนเข้าร่วมเสนอข้อมูล ในส่วนนี้พบปัญหาสำคัญ คือ ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมประชุมแตกต่างกัน บางหมู่บ้านสามารถรวบรวมข้อมูลความต้องการได้จำนวนมากในขณะที่บางหมู่บ้านไม่มีการนำเสนอข้อมูลและเข้าร่วมประชุมน้อย

ระยะที่ 2 การนำแผนชุมชนระดับหมู่บ้านเข้าประชาคมหมู่บ้านทุกเดือน โดยบางหมู่บ้านจะมีการจัดประชาคมในทุกวันทั้งที่ 5 หรือวันที่ 15 ของทุกเดือน เพื่อรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชน ในระยะที่ 2 นี้ผู้ใหญ่บ้านจะทำการประกาศวัน เวลา สถานที่ประชุมให้ประชาชนแต่ละหมู่บ้านทราบโดยให้ตัวแทนจากครัวเรือนละ 1 คนเข้าร่วมประชุม ในการประชุมแต่ละครั้งจะพิจารณาจากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมโดยต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ระหว่างการประชุมจะดำเนินการทบทวนแผนพัฒนาและเสนอข้อมูลความคิดเห็นต่างๆ เสร็จแล้วผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่บ้านจะสรุปรายละเอียดและส่งข้อมูลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง ดังคำให้สัมภาษณ์ของ

ประชาชนท่านหนึ่ง

“เรามีส่วนร่วม เพราะทุกเดือนเรามีประชาคม เพื่อแจ้งข้อมูลให้รู้และแสดงความคิดเห็นว่าต้องการอะไรอีกบ้าง”

“แต่ที่เสนอไปไม่ใช่ว่าได้หมดนะ เพราะก็ต้องดูด้วยว่าคนอื่น ๆ เห็นด้วยไหม”

ระยะที่ 3 การสรุปข้อมูลความต้องการของประชาชน และการนำแผนชุมชนระดับหมู่บ้านเข้าสู่วาระการพิจารณาของที่ประชุมประชาคมตำบล และในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการบริหารส่วนตำบลบางช้าง

“ข้อมูลส่วนใหญ่มาจากหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านจะเสนอข้อมูลเข้ามาและจะนำเข้าสู่วาระการพิจารณา ตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะร่วมกันพิจารณาให้ข้อคิดเห็นและจะนำเข้าสู่แผนพัฒนา 3 ปี มีโครงการต่างๆ ทุกคนอยากให้พื้นที่ตนพัฒนา และได้สิ่งที่ตรงความต้องการ ซึ่งก่อนจะมาถึงการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ข้อเสนอต่างๆ จะผ่านประชุมประชาคมระดับตำบลที่จะจัดขึ้นในทุกๆ วันที่ 15 ของทุกเดือนมาก่อนด้วย”

ระยะที่ 4 องค์การบริหารส่วนตำบลบางช้างสรุปข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและนำข้อมูลเหล่านั้นบรรจุเข้าสู่แผนพัฒนา 3 ปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง เพื่อนำไปปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ต่อไป

สรุปได้ว่าสภาพและลักษณะการจัดทำแผนชุมชนของหมู่บ้าน โดยทั่วไปมีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้จัดทำแผนชุมชนของหมู่บ้าน ทั้งนี้แต่ละหมู่บ้านมีการกำหนดรูปแบบการประชุมประชาคมในเวลาที่แตกต่างกันบางหมู่บ้านทุกสัปดาห์ บางหมู่บ้านทุกวันที่ 5 ของเดือน บางหมู่บ้านทุกวันที่ 15 ของเดือน แต่ทั้งนี้ในแต่ละหมู่บ้านจะมีการดำเนินการคล้ายคลึงกันตั้งแต่การสร้างความรู้เข้าใจ การรวบรวมความต้องการของประชาชน การทำประชาพิจารณ์ และการนำไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญในการรวบรวม

ข้อมูลมาจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือระดับน้อย และเห็นว่าการใช้เวลาในการประชุมหรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนต่างๆ มีผลกระทบต่อการทำงานอาชีพ และการหารายได้ของตนเอง ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยได้ใช้วิธีการลงพื้นที่อย่างสม่ำเสมอเพื่อเข้าถึงประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน ตลอดจนการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน อาทิ การร่วมกิจกรรมงานบุญ การประชุมประชาคมหมู่บ้าน และมีบทบาทของการเป็นผู้ให้ความรู้และข้อมูลที่สำคัญเพื่อการพัฒนาชุมชนร่วมกัน เป็นต้น โดยผู้วิจัยดำเนินการวิจัยอย่างต่อเนื่องและถ่ายทอดความรู้ในรูปแบบของการให้บริการวิชาการและการส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนผลของการลงพื้นที่ทำให้ผู้วิจัยและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในชุมชนมีการติดต่อสื่อสารและมีการแลกเปลี่ยนความรู้ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยและชุมชน และเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้ประชาชนมีความตระหนักในปัญหาและค้นหาแนวทางการจัดการปัญหาในชุมชนร่วมกัน

### ผลการวิจัยด้านการขับเคลื่อนข้อบัญญัติไปสู่การปฏิบัติในชุมชน

ผลการวิจัยในส่วนนี้ผู้วิจัยนำเสนอถึงกลไกการขับเคลื่อนข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งปัจจุบันข้อบัญญัติดังกล่าวอยู่ระหว่างการพัฒนาเข้าสู่การนำไปปฏิบัติโดยชุมชน โดยข้อมูลในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 และดำเนินการต่อเนื่องถึงปัจจุบันเพื่อให้ข้อบัญญัติดังกล่าวถูกนำไปปฏิบัติจริงในชุมชน

จากการที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่และรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามเพิ่มเติมในช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และจัดทำข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐมขึ้น โดยข้อบัญญัติดังกล่าวถูกพัฒนาและวางแผนขึ้นร่วมกันระหว่าง

ผู้วิจัย และผู้มีส่วนร่วมหลายฝ่ายในปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ปัญหาชุมชนร่วมกันภายใต้โครงการนครปฐม นครแห่งความผาสุกทุกชุมชนท้องถิ่น ด้วยการลงพื้นที่หาข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลศักยภาพของตำบลจากผู้นำ โดยใช้กระบวนการวิจัยชุมชนเชิงชาติพันธุ์วรรณาแบบเร่งด่วน ผู้มีส่วนร่วมประกอบด้วย คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นิติกร และประชาชน จำนวน 30 คน ผลจากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่ม ทำให้ได้ข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้ปรับปรุงตามข้อเสนอแนะจากผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ให้ข้อสังเกตว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนโดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่ หรือการจัดทำและขับเคลื่อนข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นหน้าที่ของจังหวัด

ในการประชุมกลุ่มครั้งที่ 2 ช่วงกลางปี พ.ศ. 2558 ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม โดยได้นำเสนอชุมชนที่เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณี ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ให้ทางผู้มีส่วนร่วมรับฟังเพื่อเป็นตัวอย่างและร่วมกันทำความเข้าใจถึงสาระและความสำคัญของการจัดทำข้อบัญญัติ ซึ่งการประชุมในครั้งนี้ผู้วิจัยพยายามสะท้อนข้อมูลให้เห็นว่าในชุมชนควรบริหารจัดการและร่วมกันจัดทำสิ่งต่างๆ อย่างมีส่วนร่วมเพราะผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์อุทกภัยใน พ.ศ. 2554 ในชุมชนบางช้างได้ชี้ให้เห็นว่า เหตุการณ์ดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือการรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาลแต่ชุมชนบางช้างจะต้องมีการเตรียมความพร้อมตั้งแต่การมีศูนย์การจัดการภัยพิบัติประจำตำบล จัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ มีอาสาสมัคร และการระบุพื้นที่เสี่ยงภัยได้อย่างชัดเจน

การลงพื้นที่ครั้งที่ 3 ผู้วิจัยได้นำข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยแนวทางการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม ไปสัมภาษณ์

ความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ทั้งในรูปแบบของการเข้าร่วมประชุมประชาคมระดับหมู่บ้าน และการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งประชาชนในแต่ละหมู่บ้านหลายคนได้ให้ข้อคิดเห็นในทำนองเดียวกันว่า

“หากมีข้อบัญญัติจริงก็ดี และยินดีจ่ายเงินเข้ากองทุน แต่ก็ไม่ว่าใครจะบริหาร และบริหารกองทุนอย่างไร”

“เห็นด้วยกับการตั้งกองทุน แต่อยากให้อาสาสมัครช่วยเหลือชาวบ้านได้จริง ๆ”

นอกจากนี้ยังมีประชาชนในหมู่บ้านได้แสดงความคิดเห็นแตกต่างกัน ดังนี้

“ถ้าฉันไม่ได้เดือดร้อนจากน้ำท่วมหรือเหตุอื่นๆ ทำไมฉันต้องจ่าย จ่ายทำไม”

“กรรมการดูแลเป็นใคร จ่ายให้ใคร และดูแลกันยังงัย”

สำหรับนักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการด้านกฎหมาย และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่า

“เนื่องจากข้อบัญญัตินี้เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับเงิน ชาวบ้านส่วนใหญ่จึงมีความกังวลสูง อย่างกองทุนเงินล้านที่รัฐบาลจัดสรรให้แต่ละหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านบางหมู่บ้านนิ่งเฉยและไม่นำเงินไปใช้ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเข้าไปช่วยบริหารจัดการให้”

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยได้ติดตามและรวบรวมข้อมูลเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง โดยผู้วิจัยได้เข้าร่วมประชุม และนำเสนอผลการวิจัยเพื่อสะท้อนข้อคิดเห็นถึงแนวทางการขับเคลื่อนอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ขั้นเห็นคุณค่า (A: Appreciation) ด้วยการลงพื้นที่ ประชุมประชาคมร่วมกับประชาชนถึงสภาพการณ์และปัญหาอุปสรรคและภัยพิบัติอื่นและความต้องการในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ผลจากการเข้าร่วมในครั้งนี้ทำให้ผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมโดยมีบทบาทเป็นผู้ให้ความรู้กับประชาชน และสร้างการตระหนักให้กับประชาชนให้เห็นถึงคุณค่า

ของการพัฒนาร่วมกัน โดยเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างมหาวิทยาลัยและชุมชน ขั้นปฏิสัมพันธ์ (I: Influence) ในขั้นนี้เป็นการระบุสิ่งที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย โดยระบุเป็นกิจกรรมหรือโครงการและจัดลำดับความสำคัญด้วยการหาฉันทามติของประชาชนในการขับเคลื่อนข้อบัญญัติสู่การปฏิบัติ ในชุมชนบางช้าง ในขั้นตอนนี้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของชุมชนในการร่วมกันจัดลำดับความสำคัญ วางแผน และให้ข้อคิดเห็นต่อการพัฒนาชุมชน ขั้นควบคุม (C: Control) มี 2 ขั้นตอนคือการแสวงหาผู้รับผิดชอบและขึ้นวางแผนดำเนินงาน โดยกำหนดกิจกรรมภายใต้โครงการต่างๆ วิธีดำเนินการ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรม โดยการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้รับผิดชอบ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง นักวิชาการประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนประชาชน ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นิติกร และประชาชน ได้ร่วมกันกำหนดและออกแบบให้เหมาะสมกับพื้นที่ ด้วยการจัดประชุมประชาคมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นต่อไป

## อภิปรายผลการวิจัย

1. ด้านแผนชุมชน พบว่า การจัดทำแผนชุมชนของตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม แบ่งเป็น 4 ระยะ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูล การรวบรวมข้อมูลสู่ประชาคมหมู่บ้าน การนำแผนชุมชนเข้าสู่การพิจารณา และการสรุปข้อมูลเพื่อรวบรวมจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลที่ได้จากกระบวนการต่างๆ จะถูกนำไปทบทวนและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาเป็นแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลสามปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นการจัดการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนและตระหนักถึงสิทธิของชุมชนในการร่วมกันแสดงข้อคิดเห็นเพื่อพัฒนา

พื้นที่สอดคล้องกับไพโรจน์ พลเพชร (2547) ที่อธิบายว่า “ชุมชนถือเป็นหน่วยทางสังคมประเภทหนึ่ง จึงย่อมที่จะมีสิทธิและอำนาจของตนเองได้ สิทธิชุมชน ดำรงอยู่ในทุกส่วนของวิถีชีวิตชุมชนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ระบบยุติธรรมระบบสุขภาพ การศึกษา ประเพณี พิธีกรรม ฯลฯ ทั้งนี้ มีผู้ทดลองแบ่งสิทธิชุมชนเป็น 3 ด้านใหญ่ๆ คือ สิทธิการจัดการทรัพยากร สิทธิในอัตลักษณ์ และสิทธิในการพัฒนาและการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง มติในเนื้อหาหลายด้านของชุมชนเป็นสิ่งบ่งบอกว่าชุมชนเป็นระบบสังคมระบบหนึ่ง ที่มีสิทธิและอำนาจในการดูแลจัดการตัวเอง” สอดคล้องกับ จันทนา สุพลจิตร และทิวากร แก้วมณี (2554) ที่ชี้ให้เห็นว่าแผนชุมชนควรเป็นแผนที่ทุกคนสามารถเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดแผนตามความต้องการของชุมชนรู้ปัญหา รู้ศักยภาพที่มีอยู่ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดตรงประเด็น

2. ด้านการขับเคลื่อนข้อบัญญัติไปสู่การปฏิบัติในชุมชน พบว่า มีการขับเคลื่อนข้อบัญญัติเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ขั้นเห็นคุณค่าด้วยการเริ่มจากผู้วิจัยทำการลงพื้นที่ ประชุมกลุ่มร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อศึกษาถึงสภาพการณ์และปัญหาทุกภัยและภัยพิบัติอื่น และความต้องการในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ซึ่งแสดงให้เห็นว่าลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลบางช้างเน้นไปที่การสร้างอำนาจให้ประชาชนทุกคนในการกระจายทรัพยากรและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการวิเคราะห์ปัญหาร่วมกันเพื่อปรึกษาหารือถึงแนวทางแก้ไขปัญหา (นิภาพรรณ เชนสันติกุล, 2556: 67) ขั้นปฏิสัมพันธ์ ในขั้นนี้เป็นการระบุสิ่งที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย โดยระบุเป็นกิจกรรมหรือโครงการและจัดลำดับความสำคัญด้วยการหาฉันทามติของประชาชนในการขับเคลื่อนข้อบัญญัติสู่การปฏิบัติในชุมชนบางช้าง ขั้นควบคุม มี 2 ขั้นตอนคือ การแสวงหาผู้รับผิดชอบ และขึ้นวางแผนดำเนินงานโดยกำหนดกิจกรรมภายใต้โครงการต่างๆ วิธีดำเนินการ งบประมาณ และผู้รับ

ผิดชอบในแต่ละกิจกรรม ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นิติกร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนร่วมกันกำหนดและออกแบบให้เหมาะสมกับพื้นที่ ด้วยการจัดประชุมประชาคมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นต่อไป ในกระบวนการขับเคลื่อนข้อบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของนักวิชาการหลายท่าน อาทิ อรทัย ก๊กผล (2552) อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2558) และ Wengert (1976) ที่สรุปให้เห็นถึงสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนดปัญหา ความต้องการ และร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นจากปัญหาของชุมชนในอดีต นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่ประชาชนตระหนักและเข้าใจปัญหาโดยคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหา/ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ 2) กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม 3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ/อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ใดเหนือกว่า (อรทัย ก๊กผล, 2552: 19; Wilson & Wilde, 2003)

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ควรมีการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการให้ข้อมูลและการจัดการความรู้เกี่ยวกับการจัดการแผนชุมชนระหว่างมหาวิทยาลัยในพื้นที่และหน่วยงานระดับชาติเพื่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนในแต่ละพื้นที่ได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงและสร้างกลไกเชิงสถาบัน

ขึ้นมารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชุมชนทั้งในเรื่องของการจัดทำแผนชุมชน ข้อบัญญัติต่าง ๆ ของตนเองอย่างเป็นระบบผ่านประสบการณ์ของชุมชน

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

### กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้ได้รับการอนุมัติทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณรายได้ของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ปีงบประมาณ 2558 ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

### เอกสารอ้างอิง

- จันทนา สุพลจิตร และทิวากร แก้วมณี. (2554). บทบาทของประชาชนในการจัดทำแผนหมู่บ้าน/ชุมชน: กรณีศึกษาประชาชนในเขตตำบลลงเสือเหลือง อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร. ม.ป.ท.
- ชูวงศ์ อุบลี. (2557). การบริหารจัดการภัยพิบัติ: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี. วารสารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 7 (2): 51-69.
- ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์ และปฐมนิ ชวัญสุวรรณ. (2550ป. ประชาสังคม เครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา. วารสารวิจัยและสาระสถาปัตยกรรม/การผังเมือง. 5 (2): 79-96.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2556). การพัฒนาชุมชนและเมือง: บทสำรวจเบื้องต้น. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. 32 (4): 58-69.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2557). รายงานการวิจัยเรื่องกระบวนการจัดการเรียนรู้เพื่อการจัดการ ภัยพิบัติ โดยชุมชนในตำบลบางช้าง อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม: ข้อเสนอเพื่อจัดทำธรรมนูญท้องถิ่น. นครปฐม: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2558). ชุมชนกับความรู้ในการจัดการภัยพิบัติ กรณีศึกษา ตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐม. วารสารเกษมบัณฑิต. 16 (2): 82-93.
- ไพโรจน์ พลเพชร. (2547). สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิวัฒน์ หามนตรี. (2556). การจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงตำบลชัยฤทธิ์ อำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง. วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. 7 (1): 39-45.
- องค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง. (2556). แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลสามปี (พ.ศ. 2557- พ.ศ. 2559). นครปฐม: องค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง.
- อรทัย กิกผล. (2552). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์ การพิมพ์.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2558). ชุมชนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. วารสารนักบริหาร. 35 (1): 104-113.

Wengert, N. (1976). Citizen Participation: Practice in Search of a Theory. *Natural Resources Journal*. 16: 23-40.

Wilson, M. & Wilde, P. (2003). *Benchmarking Community Participation: Developing and Implementing the Active Partners Benchmarks*. York: Joseph Rowntree Foundation.