

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการวิจัย

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559), หน้า 1 – 21) ที่เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม พัฒนาประเทศสู่ความสมดุลในทุกมิติอย่างบูรณาการและเป็นองค์รวมโดยมีวิสัยทัศน์ที่ว่า “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาคเป็นธรรมและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” ที่ปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและลึบซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เหมาะสม โดยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้างของระบบต่างๆ ภายในประเทศให้มีศักยภาพ สามารถแข่งขันได้ในกระแสโลกาภิวัตน์ รวมถึงการสร้างฐานความรู้ให้เป็นภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน ควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม และเสริมสร้างความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคม เสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงความสมบูรณ์เป็นรากฐานการพัฒนาที่มั่นคงให้เป็นฐานการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมไทย

จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีการพัฒนาในระดับสูง มีศักยภาพในการท่องเที่ยว เศรษฐกิจ และการลงทุน มีแหล่งท่องเที่ยวทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรมมากมาย จากแนวทางการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ที่ผ่านมา คณะนักวิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นในด้านการบริหาร และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเก็บรวบรวมปัญหาที่สำคัญสามารถวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่นในชนบทของจังหวัดเชียงใหม่ (วีระศักดิ์ สมยานะ, 2552) เพื่อที่จะนำมากำหนดแนวทางการจัดท่ายุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น พบว่ามีปัญหาต่าง ๆ ในด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) ปัญหาด้านแหล่งน้ำ ปัญหาน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค พบว่าขาดแคลนแหล่งน้ำสะอาด เพื่อนำมาใช้ในการผลิตน้ำประปา ส่วนปัญหาแหล่งน้ำทางการเกษตร พบว่าไม่มีระบบชลประทาน ฝ่ายกักเก็บน้ำและสภาพคลองตื้นเขิน

2) ปัญหาด้านสาธารณสุข พบว่ามีปัญหาในเรื่องของการป้องกันโรคติดต่อ ขาดความรู้คำแนะนำที่ถูกต้องเกี่ยวกับปัญหา การขาดความสนใจ ดูแลเอาใจใส่สุขภาพ การบริการสาธารณสุข มูลฐานที่ยังขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ บุคลากรให้บริการอย่างทั่วถึง

3) ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ขาดความรู้ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกวิธี ส่งผลให้เกิดมลพิษ รวมถึงป่าไม้ขาดความอุดมสมบูรณ์

ดังนั้น คณะนักวิจัยของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ อันมีแนวทางในการวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตามวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยที่ว่า “เราจะเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อท้องถิ่น” จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาของชุมชนในท้องถิ่น และคณะนักวิจัยเองก็มีความพร้อมทางด้านความรู้ความสามารถทางวิชาการในการที่จะเข้าไปบูรณาการร่วมมือกับหน่วยงานภาคีที่จะช่วยกันในการขับเคลื่อนงานวิจัยให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเต็มที่ คณะนักวิจัยเล็งเห็นถึงองค์กร 3 ฝ่าย ที่เรียกว่า “ไตรภาคี” ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับงานวิจัยครั้งนี้ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. และเทศบาลตำบล) 2) องค์กรชุมชน และ 3) องค์กรการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะพัฒนาองค์ความรู้ขององค์กรทั้งสามฝ่ายในการเพิ่มศักยภาพขององค์ความรู้เพื่อการแก้ไขปัญหาของชุมชนในพื้นที่เขตรับผิดชอบของจังหวัดเชียงใหม่ ในเชิงบูรณาการ ทั้งด้านความรู้ และด้านงบประมาณ รวมถึงด้านทรัพยากรมนุษย์ให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมเชิงกระบวนการที่สนใจใหม่ในการพัฒนาชุมชนได้แก่

(1) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จนั้นต้องเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึงเป็นการพัฒนาที่ทำให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อยู่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมและสังคมที่ดีงาม เข้มแข็งพอที่จะช่วยเหลือผู้อื่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ

(2) ความคุ้มค่า (Productivity) หมายถึงการพัฒนาต่าง ๆ นั้นมีความคุ้มค่าหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้รับกลับมา ในภาคเอกชนนั้นมักจะเน้นการบริหารที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือทำถูกวิธี (Do Thing Right) เพื่อให้ต้นทุนต่ำสุด ได้กำไรสูงสุด แต่ในภาครัฐหรือองค์กรท้องถิ่นที่มีประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) เป็นเป้าหมายนั้นควรเน้นการบริหารที่มีประสิทธิผล (Effective) คือทำถูกเรื่อง (Do right Thing) โดยมุ่งที่ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก โครงการพัฒนาบางอย่างอาจไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ แต่ถ้ามีความคุ้มค่าในเชิงสังคม วัฒนธรรม การศึกษา หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนก็อาจดำเนินการได้

ดังนั้น คณะผู้วิจัยของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จึงได้ดำเนินการวิจัยเรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ มีแผนการวิจัย 3 ปี

(พ.ศ.2554 – พ.ศ.2556) โดยทำการวิจัยในปีที่ 1 (พ.ศ.2554) มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อวิเคราะห์และประเมินให้ได้ต้นแบบการพัฒนาท้องถิ่นด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ โดยอาศัยการประเมินเชิงระบบ ซึ่งประกอบด้วย การประเมินปัจจัยนำเข้า การประเมินกระบวนการ และการประเมินผลสัมฤทธิ์การพัฒนาทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ผลการวิจัยพบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของ จังหวัดเชียงใหม่ ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าในส่วนของ การใช้งบประมาณในการพัฒนาด้านสังคมเป็นอันดับแรก รองลงมาคือการพัฒนาทางด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจส่วนปัจจัยทางด้านการบริหารพัฒนานั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยการนำเอาคุณธรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงาน ซึ่งพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นำเอาคุณธรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานในระดับมากแล้ว ก็จะทำให้ผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นพัฒนาในระดับมากที่สุดเช่นกัน เพื่อให้เกิดการต่อยอดการพัฒนาทางด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งถือว่าประเด็นทางด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในประเด็นหลักของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น นักวิจัยได้ทำการวิจัยในปีที่ 2 (พ.ศ.2555) โดยการประเมินต้นแบบการพัฒนาด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการประยุกต์ใช้คุณธรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนำมาใช้ในการประเมินการบริหารจัดการองค์การส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นคุณธรรมที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเมื่อเทียบกับหลักธรรมาภิบาลที่เป็นแนวทางที่สามารถพัฒนาได้จากภายนอกเท่านั้น แต่คุณธรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเรื่องของคุณภาพจากภายในของผู้บริหาร ซึ่งอยู่ในมิติที่ลึกกว่าการบริหารจัดการที่ดี ด้วยเหตุผลนี้ถึงแม้จะมีหลักการบริหารจัดการที่ดีแล้วก็ตามแล้วยังต้องมีคุณธรรมของเศรษฐกิจพอเพียงกำกับร่วมด้วย อันจะทำให้การพัฒนาขององค์การส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้นงานวิจัยปีที่ 3 (พ.ศ.2556) นักวิจัยมีแผนการวิจัยคือ การสังเคราะห์องค์ความรู้จากการพัฒนาต้นแบบการพัฒนาด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การจัดการเรียนรู้ในการขยายต้นแบบการพัฒนาด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นสู่ 7 จังหวัดภาคเหนือตอนบนต่อไป ทั้งนี้เพราะการบริหารของท้องถิ่นทั้ง 7 จังหวัด มีความคล้ายคลึงกันกับนโยบายของจังหวัดเชียงใหม่ อันน่าจะมีแนวทางภายในเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์การของ อปท. นี้ก็ได้หากนำเอาองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ไปปรับประยุกต์ใช้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้จากการพัฒนาต้นแบบการพัฒนาด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่
- 2) เพื่อศึกษาให้ได้แนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จากการประยุกต์ใช้คุณธรรมตามหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่อง “การวิจัยเพื่อพัฒนาต้นแบบการพัฒนาอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้ชุดโครงการวิจัยเรื่อง “การวิจัยเพื่อพัฒนาต้นแบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ปีที่ 3” มีขอบเขตของการวิจัยคือ การสังเคราะห์องค์ความรู้จากการพัฒนาต้นแบบการพัฒนาด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ด้วยคุณธรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสนใจและเข้าร่วมโครงการกับนักวิจัยใน 13 อำเภอ ของจังหวัดเชียงใหม่ จากโครงการการจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาต้นแบบการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2555 โดยมีระยะเวลาของการศึกษาเป็นเวลา 1 ปี คือ ในปี พ.ศ.2556 อาศัยวิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR) เพื่อสะท้อนถึงหลักของการบริหารจัดการองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปใช้ในการบริหารจัดการองค์กรตามคุณธรรมของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และเป็นต้นแบบของการพัฒนาด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรเพื่อยกระดับการพัฒนาด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นด้วยคุณธรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- 2) ได้แนวทางในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการองค์กรของ อปท. จากการประยุกต์ใช้คุณธรรมตามหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่

1.5 นิยามศัพท์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง นิติบุคคล มีรายได้ รายจ่ายของตนเอง มีพนักงานตำบล หรือเทศบาลตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบลเป็นระบบย่อยของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การส่งเสริมและสนับสนุน รวมถึงการป้องกันแก้ไขปัญาเกี่ยวกับสุขภาพร่างกาย และจิตใจ และสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้ด้วยดี ซึ่งไม่เพียงแต่ปราศจากโรค หรือทุพพลภาพเท่านั้น พร้อมทั้งการดูแลและรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่มีชีวิต และไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรม (จับต้องและมองเห็นได้) และนามธรรม (วัฒนธรรม ประเพณี แบบแผน ความเชื่อ) ให้มีความสมดุล

คุณธรรมตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง คุณธรรมที่ประกอบไปด้วย

(1) ความซื่อสัตย์สุจริต หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. ที่มีความประพฤติเที่ยงตรง ไม่โกหกเพื่อให้คนได้ประโยชน์และไม่กดโกงต่อหน้าที่ ต่อวิชาชีพ ตรงต่อเวลา ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่โดยชอบธรรมและถูกต้อง ซึ่งรวมถึงความไม่โลภจนเกินไป หมายถึง ผู้ที่พร้อมจะดำเนินชีวิตความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย รู้จักฐานะของตน คิดก่อนใช้ คิดก่อนซื้อ เก็บออม และไม่มีความต้องการหรืออยากได้เกินความจำเป็นในการใช้สอย

(2) ความอดทนและขยันหมั่นเพียร หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. มีความการทนต่อโลก โกรธ หลง ทั้งกายวาจาใจ การทนต่อความยากลำบาก ไม่ทอดย อดทนต่อความทุกข์ ความเหนื่อยยาก และไม่ปล่อยให้สิ่งที่ไม่ดีไม่งามมาครอบงำ รวมถึงผู้ที่เปิดใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น รับผิดชอบต่อตนเองในฐานะผู้ฟังและผู้มีหน้าที่ปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ในสิ่งต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าและเป็นผลดีแก่คนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงความขยันหมั่นเพียร หมายถึง ผู้ที่ตั้งใจทำอะไรอย่าง จริงจังต่อเนื่องในเรื่องที่ถูกที่ควร ผู้เป็นคนสู้งาน มีความพยายาม ไม่ทอดย กล้าเผชิญ อุปสรรค รั้งงานที่นำ ตั้งใจทำหน้าที่อย่างจริงจัง

(3) ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. เป็นผู้มีน้ำใจ คือผู้ที่มีความจริงใจต่อกันไม่เห็นแก่ตัวเองหรือเรื่องของตัวเองเป็นหลัก มีความเห็นอกเห็นใจต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน และพร้อมที่จะช่วยเหลือผู้อื่นทุกครั้งที่มีโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ด้อยโอกาสมากกว่า

ความอยู่ดีมีสุข หมายถึง สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง