

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทของประเทศไทยมีประมาณ 60 ล้านคน หรือร้อยละ 80 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาความยากจน สุขภาพไม่ดีและขาดการศึกษา ยิ่งไปกว่านี้ยังมีประชาชนจำนวนมากกว่า 10 ล้านคนที่ดำรงชีวิตอยู่ในสภาพที่ต่ำกว่าระดับเกณฑ์มาตรฐานของการดำรงชีวิตที่ควรจะเป็นการที่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทต้องตกอยู่ในภาวะดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ปัญหาดังกล่าวส่งผลมาจากการพัฒนาชนบทที่ถูกดำเนินการโดยใช้แนวทางทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติในชนบทได้ถูกใช้ถูกทำให้เสื่อมสภาพ และถูกทำลาย เป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่องและอย่างไม่เป็นระบบ ซึ่งไม่เพียงแต่จะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคย “มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์” ต้อง “มีจำนวนลดน้อยลง” เท่านั้น ยังส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งแต่เดิมประชาชนในชนบทได้เคยนำมาใช้ประโยชน์เป็น “พื้นฐานเกื้อกูลการประกอบอาชีพและสร้างรายได้” ต้องกลายเป็นปัจจัยที่เป็น “ข้อจำกัดสำหรับการประกอบอาชีพและการสร้างรายได้ของประชาชน” ด้วย พร้อมกันนี้ยังส่งผลให้แนวทางการพัฒนาของประเทศและประชาชนที่เคย “ที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ และใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่เพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ” กำลังเปลี่ยนเป็นแนวทางการพัฒนาที่ “คำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไป” หรือแนวทางพัฒนาที่ทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และหากยอมรับกันว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนับตั้งแต่เริ่มวางแผน พัฒนา เป็นต้นมา ความสำคัญนี้จะยิ่งเพิ่มขึ้นไปอีก เพราะปัญหาความเสื่อมโทรมและการลดน้อยถอยลงของทรัพยากรธรรมชาติที่รุนแรงขึ้นทุกทีกำลังจะส่งผลกระทบต่อแนวทางการพัฒนาโดยส่วนรวมในลักษณะที่อาจจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวช้าลงในอนาคต พร้อมทั้งผลการพัฒนาก็อาจไม่กระจายออกไปอย่างทั่วถึงหากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องและตรงจุด (วิรัช วรรษิภาวรรณ 2535 : 1 - 2)

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท มีการระดมความรู้ความสามารถจากหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ในชนบท พร้อมทั้งได้กำหนดนโยบายและบรรจุแผนพัฒนาชนบทไว้ใน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย แต่ปัญหาของประชาชนในชนบทก็ยังไม่อาจทำให้หมดสิ้นไปได้ เมื่อสภาพการณ์เป็นเช่นนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และในนโยบายของรัฐบาล จึงได้กำหนดให้องค์กรในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในชนบท โดยมีพื้นฐานความเชื่อว่าการพัฒนาชนบทไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ หากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยผ่านองค์กรในท้องถิ่น ด้วยเหตุที่องค์กรในท้องถิ่นมีพลังต่อประชาชนในชนบท มีบทบาทหน้าที่สำคัญในท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมทั้งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานพัฒนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายในท้องถิ่น เช่นนี้ องค์กรในท้องถิ่น จึงน่าที่จะรู้ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริง ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประชาชนและปัญหาสิ่งแวดล้อมในชนบทได้เป็นอย่างดี ในสังคมมนุษย์มีการดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและเพื่อจะให้มีชีวิตอยู่รอดได้จึงจำเป็นต้องมีการแสวงหาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติได้นำไปสู่การสร้างเชื่อและให้ความเคารพต่อธรรมชาติรวมถึงการสร้างกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ ความรู้และกฎเกณฑ์ดังกล่าว ได้มีการถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่ชนอีกรุ่นหนึ่ง กระบวนการถ่ายทอดนี้เรียกว่า กระบวนการสังคมประกิต หรือการกล่อมเกลாதงสังคม การกล่อมเกลาทงสังคมดังกล่าว เป็นรูปแบบการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สังคมของตนดำรงอยู่และช่วยให้บุคคลในสังคมสามารถมีชีวิตอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมนั้นได้เป็นอย่างดีแต่ในสังคมประกอบไปด้วยคนหมู่มาก ตัวแทนของสังคมที่มีอยู่ตามธรรมชาติอยู่แล้วจึงเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกล่อมเกลา บุคคลิกภาพของสมาชิก เช่นกลุ่มเพื่อน ผู้นำ ศาสนา (สิทธิโชค วรานุสันติกุล 2534 : 36)

การที่สังคมมนุษย์ในแต่ละแห่งจะต้องมีการจัดการการบริหารในรูปแบบของตัวเอง การที่จะมีบุคคลที่เข้ามาบริหารกิจการ เข้ามาจัดการในองค์กรในท้องถิ่นนั้น ๆ จำเป็นต้องมีค่านิยมและมีวิสัยทัศน์ เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม สิ่งที่มีคุณค่าแล้วยอมรับไว้เป็นความเชื่อหรืออยู่ในความสำนึก ของตนเอง ค่านิยมและวิสัยทัศน์จะสิงอยู่ในตัวบุคคลในรูปของความเชื่อหรือความรู้สึกนึกคิดจนกว่าเจ้าตัวจะพบกันค่านิยม ใหม่ ๆ ซึ่งตนเองพอใจ และยอมรับไว้ เมื่อบุคคลได้ประสบการณ์ต่าง ๆ ก็ จะนำค่านิยมของตนมาใช้วัดค่านิยมจึงเป็นเสมือนพื้นฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลโดยตรง (อุทัย หิรัญโต 2526 : 271) ค่านิยมพัฒนามาจากประสบการณ์ชีวิต สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการรับหรือถ่ายทอดค่านิยมในระยะแรกคือสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบ ๆ ตัวคนโดยเฉพาะบุคคลที่ใกล้ชิด (ประสิทธิ์ กลางณรงค์ 2527 : 21) เมื่อบุคคลากรมีค่านิยมใหม่ที่ตนเองพอใจ มีวิสัยทัศน์ที่ดีด้วย จะสามารถการ กำหนดวิสัยทัศน์ในอนาคตที่เป็นการตั้งเป้าหมายที่พึงปรารถนา ซึ่งก็คือสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ด้วย ภายใต้สภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ในอนาคต(อำนาจ วิวิรรณ 2539 : 18) วิสัยทัศน์เป็นศิลปะของการมองในสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ การวางยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการทาง

การบริหารที่เล็งไปที่การทำให้วิสัยทัศน์กลายเป็นความจริงขึ้นมา (สายสุรี จุติกุล 2539 : 65) การที่บุคคลหรือบุคลากรในท้องถิ่นมีจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีสิ่งทีเรียกว่าค่านิยมและวิสัยทัศน์ในตัวของตนเอง ยิ่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับปัจจุบันได้มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการปกครองลงสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมากทั้งการให้อำนาจหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคลขึ้น และประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2537 เป็นต้นมาทั้งประกอบเหมาะแก่สถานการณ์ดังกล่าวในปัจจุบัน สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีแหล่งกำเนิดตามแนวคิดของการกระจายอำนาจและการเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก อันเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เกิดขึ้นตามกระแสของสังคมโลก การเปิดโอกาสให้องค์กรประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นเองเป็นสิ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รวมไปถึงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น จำเป็นต้องใช้องค์กรส่วนท้องถิ่นเองจึงจะสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบหนึ่งที่ทำให้องค์กรในท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นในแต่ละด้าน มาตราการแก้ไขโดยเฉพาะปัญหาเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการที่เกิดจากการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของฝ่ายรัฐมากที่สุดมีน้อยมากที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ จำเป็นต้องอาศัยบุคคลหรือบุคลากรในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการในแนวทางปฏิบัติต่อไป การที่จะต้องอาศัยบุคลากรในท้องถิ่น ในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีขีดความสามารถ มีค่านิยม มีวิสัยทัศน์ในการดำเนินการจัดการ สิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่เหมาะสมและเหตุนี้

ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาถึง ค่านิยมและวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะสมาชิกและคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากบุคลากรดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญอย่างมากในการบริการ การจัดการสิ่งแวดล้อม การนำทรัพยากรธรรมชาติ ต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาใช้จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากกลุ่มดังกล่าว หากกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีค่านิยมและวิสัยทัศน์ทางด้านที่เป็นไปในทางลบ จำเป็นต้องหันมาพิจารณาถึงมูลเหตุที่เกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น หรือหากกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวมีค่านิยมและวิสัยทัศน์ทางด้านบวก อาจเป็นผลดีเป็นอย่างมากที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรืออาจต้องมองถึงปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อปัญหา สิ่งแวดล้อมหรือปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนชนบทและท้องถิ่น

ของประเทศในอนาคต ดังนั้นปัญหาการศึกษาครั้งนี้จึงมีว่าคณะกรรมการบริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีค่านิยมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างไรในระดับใด และมีวิสัยทัศน์อย่างไรบ้างในเรื่องดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาค่านิยมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.2 เพื่อศึกษาวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 ขอบเขตในการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการศึกษาครั้งนี้ขอบเขตพื้นที่ที่ทำการศึกษาโดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต่างระดับชั้นและขนาดของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ ครอบคลุม 166 ตำบล ใน 24 อำเภอ ของจังหวัดเชียงใหม่ ได้แบ่งเกณฑ์องค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้รายได้ เป็นเกณฑ์ในการแบ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ซึ่งมีระดับรายได้ 5,000,000 บาทขึ้นไป (ไม่รวมเงินอุดหนุน) และองค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็ก ซึ่งมีระดับรายได้ต่ำกว่า 5,000,000 บาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน)

ส่วนขอบเขตด้านประชากรกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 56 คน ใน 8 ตำบล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 200 คน ใน 8 ตำบล

1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตทางด้านเนื้อหาของการวิจัยโดยกำหนดเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1) ศึกษาถึงระดับค่านิยมของคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ภายในจังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ในหัวข้อ ความสนใจ ความสำนึก ความต้องการ การเรียนรู้ โดยในแต่ละหัวข้อจะเน้นในเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม การพัฒนาบุคลากรในด้านความสามารถ การอบรม ความสนใจ การประสานงาน ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การมุ่งให้ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก การวางแผน การติดตาม การประเมินผลการจัดการสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับใด ช่วงใด

2) ศึกษาถึงระดับวิสัยทัศน์ของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ภายในจังหวัดเชียงใหม่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในหัวข้อ ความรู้ ความเข้าใจ การมองการณ์ไกล ข้อเท็จจริง โดยในแต่ละหัวข้อจะเน้นในเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ความรู้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ความเข้าใจในการจัดการสิ่งแวดล้อม การคัดเลือกคน การพัฒนาบุคลากรในด้านความสามารถ การอบรม ความสนใจ การประสานงาน ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การมุ่งให้ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก การวางแผน การติดตาม การประเมินผลการจัดการสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับใด ช่วงใด

1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง การจัดการทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมมีอิทธิพลเกี่ยวโยงถึงกันเป็นปัจจัยเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน การวิจัยครั้งนี้ เน้นพฤติกรรมของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางกายภาพได้แก่ การทิ้งของเสียจากภาคเกษตรกรรม ความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน น้ำดื่ม น้ำใช้ ขยะมูลฝอย ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะทำการวัดเป็น 4 ระดับคือ คิดค้นและกำหนดวิธี คัดเลือกและพัฒนาคน พิจารณาเกี่ยวกับวิธีการทำงานและบุคลากร และประสานความร่วมมือ

ค่านิยมในการจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่บุคคลมีความสนใจ ความสำนึก สิ่งที่คนปรารถนาของบุคคลการตัดสินใจและกำหนดพฤติกรรมของตนเอง ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์มากที่สุดและใช้อย่างถูกต้อง รวมทั้งการหลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมโดยไม่จำเป็นและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

วิสัยทัศน์การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง ภาพรวมตามความคิดเห็นของบุคคลซึ่งในที่นี้ประกอบด้วยความรู้ความเข้าใจ การมองการณ์ไกล และข้อเท็จจริงมาสร้างเป็นภาพดังกล่าวใน

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมการก่อกองเกลาทางสังคมหมายถึงการสืบทอดความรู้ทักษะความเข้าใจตลอดจนทัศนคติ การตระหนักและเห็นคุณค่าของวัฒนธรรมประเพณีในการจัดการเพื่อการดำรงอยู่ของชีวิตโดยมีการถ่ายทอดจากผู้อาวุโสไปยังลูกหลาน

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง บุคคลที่ประชาชนในพื้นที่เลือกเป็นผู้ให้ความคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารและเสนอแผนงานต่อคณะกรรมการบริหาร

กรรมการบริหาร อบต. หมายถึง สมาชิกเลือกผู้แทนภายในกลุ่มเป็นคณะผู้บริหารกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อสภาตำบล