

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

องค์การอนามัยโลกได้ใช้คำว่าเมืองน่าอยู่ในความหมายของ “Healthy Cities” มาตั้งแต่ปี 2537 ผู้ใช้คำว่า “เมืองน่าอยู่” ในความหมายของ Healthy City เป็นท่านแรกคือ ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขณะนั้น โดยรับเอาแนวความคิดนี้มาจากองค์การอนามัยโลกและนำมาเผยแพร่สนับสนุนให้ชุมชนเมืองขนาดต่าง ๆ กัน 5 เมืองในประเทศไทยเป็นเมืองนำร่องที่จะนำแนวคิดนี้ไปปฏิบัติโดยมุ่งไปที่ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารสูงสุดในทางราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นผู้นำหรือเป็นแกนหลักในการดำเนินการ โดยพยายามดำเนินการในลักษณะเครือข่ายร่วมหรือภาคร่วมกับชุมชนหรือประชาคมของท้องถิ่นนั้น ๆเอง จังหวัดนำร่องในการดำเนินงานเมืองน่าอยู่ 5 จังหวัด ได้แก่ พะเยา นครราชสีมา ชลบุรี ยะลาและกรุงเทพมหานคร ซึ่งแต่ละเมืองก็ได้ใช้วิธีการของตนเองแตกต่างกันไป ในการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ของแต่ละแห่งบางเมืองก็ใช้ความเป็นผู้นำของผู้บริหารและความเข้มแข็งของระบบราชการของตน กระตุ้นภาคีอื่น ๆอย่างแข็งขัน บางเมืองก็ให้บทบาทเป็นของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบางเมืองก็พยายามสร้างความเข้มแข็งของชุมชนจากฐานรากก่อนและเติบโตอย่างช้า ๆ ความสำเร็จของการพัฒนาความเป็นเมืองน่าอยู่นั้นจะวัดกันอย่างไรหรือต้องอยู่ในระดับใด (สุภโชค กลมกลาง. 2553 : 2-3)

ทั้งนี้เนื่องด้วยปรัชญาหลักเพียงสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง คือ ความเป็นเมืองน่าอยู่นั้นต้องเป็นความน่าอยู่ของชาวเมืองนั่นเองมิใช่กรมอนามัยหรือหน่วยงานองค์กรภายนอกใด ๆ และประการที่สองคือ ความน่าอยู่หรือไม่น่าอยู่ ทั้งสองประการย่อมเป็นอนิจจัง วันนี้อาจน่าอยู่แต่รุ่งขึ้นพลเมืองของเมืองนี้อาจต้องการให้น่าอยู่ยิ่งจื้นกว่าเดิมหรือวันนี้ไม่น่าอยู่แต่รุ่งขึ้นอาจเห็นว่าน่าอยู่ดีอยู่แล้วก็ได้ แต่โดยความเป็นพลเมืองที่เป็นมนุษย์ การพัฒนาจึงน่าจะมีความหมายเพียงด้านเดียวคือเปลี่ยนไปสู่สิ่งที่ดีจื้นเท่านั้น ไม่ใช่เปลี่ยนเพียงได้ชื่อว่าเปลี่ยนหรืออีกนัยหนึ่ง “การพัฒนาความเป็นเมืองน่าอยู่” จะเป็นกระบวนการทั้งหมดที่เกิดขึ้นคงอยู่ ดับไปของกิจกรรมต่าง ๆ และเกิดขึ้นใหม่อีกอย่างไม่สิ้นสุด จึงต้องมีการประเมินบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและกระจายงบประมาณสู่ท้องถิ่นและชุมชน เพื่อการจัดการพัฒนาเมืองคุณภาพชีวิตได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการและสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ มีการกำหนดและพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความเป็นเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม (สุภโชค กลมกลาง. 2553 : 2-3)

กระบวนการในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์เมืองน่าอยู่และยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาคประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปากน้ำประแสที่ผ่านมา เป็นกระบวนการจากบนลงล่าง (Top-down Approach) คือ การศึกษาความต้องการขององค์กรจากแผนยุทธศาสตร์ จากนั้นจึงพัฒนาและสร้างแผนงานนั้น โดยเริ่มจากนายกเทศมนตรีตามลำดับชั้นลงมาสู่ภาคประชาชน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้นกระบวนการขับเคลื่อนเมืองน่าอยู่ที่ผ่านมาจึงประสบปัญหาคือไม่เกิดประสิทธิผล มักจะเป็นความต้องการของผู้บริหารไม่ใช่ของประชาชนอย่างแท้จริง

เทศบาลตำบลปากน้ำประแส อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำนโยบายการพัฒนาเทศบาลตำบลคูเมืองน่าอยู่มาดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา เริ่มด้วยการทำวิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลว่า “ประแสเมืองน่าอยู่ นำท่องเที่ยว” และจัดทำโครงการที่เกิดจากปัญหาความต้องการของประชาชนโดยการทำประชาคม ประชาชนย่อมรู้สภาพปัญหาของท้องถิ่นที่ตนเองอยู่เป็นอย่างดี โดยเสนอปัญหาต่างๆที่ต้องการให้เทศบาลดำเนินการแก้ไขผ่านเวทีประชาคม ซึ่งบางโครงการก็ประสบความสำเร็จ สามารถแก้ไขปัญหาและสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนได้ บางโครงการก็ไม่ประสบความสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายและด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณของเทศบาล สภาพพื้นที่ของเทศบาลตำบลปากน้ำประแส ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าชายเลนและติดทะเล ซึ่งกำลังพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติและมีประชากรอยู่หนาแน่น รวมถึงจำนวนประชากรแฝงอีกครึ่งหนึ่งของประชากรจริง ทำให้ยากต่อการพัฒนาได้ทั่วถึง การมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีทำให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และเป็นกลไกให้นโยบายเมืองน่าอยู่ประสบความสำเร็จ (เทศบาลตำบลปากน้ำประแส. 2550 : 9)

ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาเรื่องการสร้างวิสัยทัศน์เมืองน่าอยู่และยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาคประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปากน้ำประแส อำเภอแกลง จังหวัดระยอง โดยการนำความต้องการของประชาชนในพื้นที่มาพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาเมืองน่าอยู่ที่มาจากความต้องการของภาคประชาชนที่แท้จริงหรือจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) เพื่อให้เป็นเมืองน่าอยู่ในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาวิสัยทัศน์เมื่อนำอยู่ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปากน้ำประแส อำเภอกาแพง จังหวัดระยอง
2. เพื่อศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านเมื่อนำอยู่ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปากน้ำประแส อำเภอกาแพง จังหวัดระยอง
3. เพื่อศึกษามาตรการขับเคลื่อนเมื่อนำอยู่ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปากน้ำประแส อำเภอกาแพง จังหวัดระยอง

ประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีประโยชน์ดังต่อไปนี้

คาดว่าจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เมื่อนำอยู่ตามกระบวนการจากล่างขึ้นบนโดยภาคประชาชน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

ทำการศึกษาในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลปากน้ำประแส อำเภอกาแพง จังหวัดระยอง พื้นที่ในเขตตำบลปากน้ำประแส 4.866 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนชุมชนทั้งหมด 7 ชุมชน ได้แก่

- 1.1 ชุมชนหมู่ที่ 1 ตลาดตอนล่าง
- 1.2 ชุมชนหมู่ที่ 2 ตลาดตอนบน
- 1.3 ชุมชนหมู่ที่ 3 คอนมะกอกล่าง (บางส่วน)
- 1.4 ชุมชนหมู่ที่ 4 นาซา (บางส่วน)
- 1.5 ชุมชนหมู่ที่ 6 บ้านแหลมสน
- 1.6 ชุมชนหมู่ที่ 7 แสมผู้
- 1.7 ชุมชนหมู่ที่ 8 ตลาดตอนกลาง

*หมายเหตุ หมู่ที่ 3, 4 เป็นเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองปูนบางส่วน

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่ตำบลปากน้ำประแส จำนวน 5,137 คน (เทศบาลตำบลปากน้ำประแส. 2550 : 10)

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาแนวคิด ประสบการณ์ การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนและประชาชนในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งเมืองนำอยู่ของตำบลปากน้ำประแสในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่ความเป็นเมืองนำอยู่ของตำบลปากน้ำประแส

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะกำหนดนิยามศัพท์เบื้องต้นไว้ดังนี้

1. **วิสัยทัศน์** หมายถึงความสามารถของบุคคลในการมองเห็นภาพ ในอนาคตขององค์กร ที่ต้องการให้เป็นไปได้อย่างชัดเจน โดยภาพนั้นจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร มีความเป็นไปได้ และสามารถมองเห็นวิธีการปฏิบัติที่จะนำองค์กรให้บรรลุความต้องการนั้น
2. **เมืองนำอยู่** หมายถึงเมืองที่มีการสร้างสรรค์และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านกายภาพ และสังคมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการขยายแหล่งทรัพยากรของชุมชน โดยให้ประชาชนในชุมชนนั้นมีส่วนร่วมและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเกี่ยวกับการดำเนินวิถีทางของชีวิต เพื่อให้ได้ศักยภาพหรือคุณภาพของชีวิตที่ดีที่สุดหรือหมายถึง เมืองที่มีพลเมืองที่มีสุขภาพอนามัยที่ดีหรือหมายถึงเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมที่ดี เมืองที่มีการจราจรดี เมืองที่มีมลภาวะน้อยที่สุด ซึ่งสภาวะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยความร่วมมือร่วมใจของพลเมืองในชุมชนและเจ้าหน้าที่ทุกระดับ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงของชุมชน
3. **ยุทธศาสตร์** หมายถึงแนวทางการพัฒนาของเทศบาลตำบลปากน้ำประแส ซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลปากน้ำประแส
4. **ด้านเศรษฐกิจ** หมายถึงพัฒนาและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการสร้างอาชีพใหม่ และพัฒนาอาชีพเดิมให้เข้มแข็งได้ สนับสนุนให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอย่างสร้างสรรค์เพื่อพึ่งพาตนเอง สร้างและส่งเสริมให้มีสถานที่จำหน่ายสินค้าและอาหารพร้อมพัฒนาสถานที่จำหน่ายสินค้าและอาหาร ชุมชนมีบรรยากาศที่ดีสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ค่าครองชีพไม่สูง ประชาชนมีงานทำ มีรายได้ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำและมีการประกอบสัมมาอาชีพที่ดี
5. **ด้านสิ่งแวดล้อม** หมายถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน พัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษต่าง ๆ เช่น ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดขยะ ฯลฯ

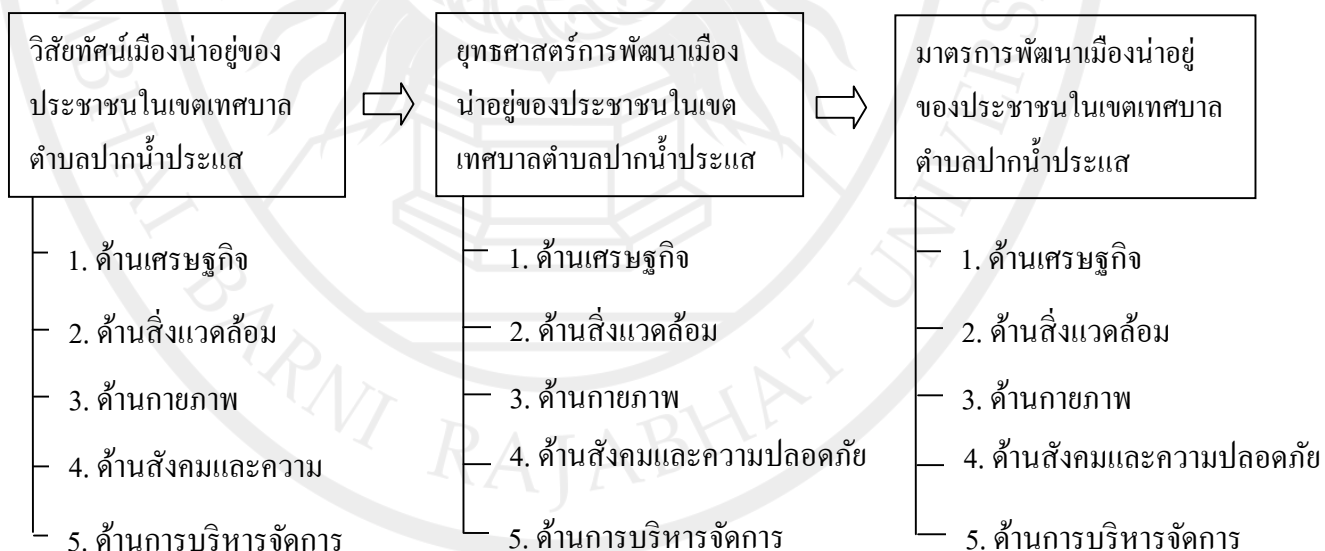
6. ด้านกายภาพ หมายถึงชุมชนได้รับการบริการของภาครัฐ เช่น น้ำ ไฟฟ้า ถนน อย่างพอเพียงต่อความต้องการ มีการจัดสรรการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม มีการเดินทางขนส่งที่สะดวก ปลอดภัย และไม่สิ้นเปลือง

7. ด้านสังคมและความปลอดภัย หมายถึงชุมชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดภัยจากอุบัติเหตุ ปลอดภัยจากภัยคุกคาม ป้องกันแลปราบปรามอาชญากรรมและยาเสพติด มีการลดอุบัติเหตุในชุมชน เช่น การจัดให้มีสัญญาณไฟจราจร จัดให้มีกระจกโค้ง ฯลฯ

8. ด้านการบริหารจัดการ หมายถึงมีความโปร่งใสและยุติธรรม มีประสิทธิภาพและยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน ส่งเสริมและพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ศูนย์บริการร่วม การลดขั้นตอนการให้บริการประชาชนในรูปแบบ One Stop Service ฯลฯ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสำรวจองค์ความรู้ทั้งทางด้านทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนำอยู่ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปากน้ำประแส อำเภอกะลา จังหวัดระยอง ได้ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิด

จากกรอบแนวคิดอธิบายได้ว่า

การสร้างเมืองน่าอยู่ในตำบลปากน้ำประแสต้องสร้างวิสัยทัศน์เมืองน่าอยู่ตำบลปากน้ำประแส คือความฝันในอนาคตที่เป็นจริงได้ในทัศนคติจากประชาชนโดยตรงในวิสัยทัศน์นั้นแบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านกายภาพ ด้านสังคมและความปลอดภัย ด้านการบริหารจัดการ ซึ่ง จะนำสู่การทำยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เป็นประแสเมืองน่าอยู่ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ และจะ นำไปสู่มาตรการพัฒนาเมืองน่าอยู่ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปากน้ำประแสอย่างเป็นรูปธรรม

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี