

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาล (Municipality) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในด้านการให้บริการสาธารณะการสร้างเสริมความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นภารกิจหน้าที่โดยรวมคือ การดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่นด้านต่างๆ อาทิการจัดบริการขั้นพื้นฐานการบริการด้านสาธารณสุขปโภคสาธารณูปการการศึกษาการสาธารณสุข การดูแลรักษาสภาพแวดล้อม การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การพัฒนาชุมชนเมืองให้น่าอยู่เข้มแข็งโดยมีการนำทรัพยากรในท้องถิ่นไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนตามเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน หนึ่งในหน้าที่ของการพัฒนาท้องถิ่นนั้นคือการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งจึงต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นคือหัวใจของการพัฒนา ซึ่งถือว่าเป็นพลังของชุมชนและเชื่อมั่นว่าประชาชนจะสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตัวเอง จากแนวคิดการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนนับได้ว่ามีความสอดคล้องกับหัวใจของการพัฒนาคือการมีส่วนร่วมของชุมชน

โดยมีเป้าหมายที่ต้องการให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถแก้ปัญหาและพึ่งพาตนเองโดยชุมชนและเพื่อชุมชน โดยการจัดตั้งเป็นชุมชนย่อยขึ้นมาเพื่อนำไปสู่ชุมชนที่เข้มแข็งและให้กลายเป็นชุมชนที่พึ่งตนเองสามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติต่างๆ ได้จึงต้องมีคณะกรรมการชุมชนเพื่อเป็นแกนนำสำคัญในการพัฒนาชุมชนที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้เกิดความร่วมมือร่วมใจร่วมคิดร่วมทำร่วมกันศึกษาปัญหาความต้องการของชุมชนและแก้ไขปัญหาชุมชนด้วยตัวเอง โดยภาครัฐจะสนับสนุนให้ในส่วนที่เกินขีดความสามารถของชุมชนโดยคณะกรรมการชุมชนนั้นมีบทบาทได้แก่ ๑) เป็นผู้นำและแกนกลางในการพัฒนาชุมชน ๒) แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ๓) เสนอแผนงานโครงการ เพื่อขอความช่วยเหลือจากเทศบาล ๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความสำนึกและร่วมใจกันพัฒนา ๕) ส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม และสร้างความสามัคคีในชุมชน และ ๖) ดำเนินการอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร

ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนโดยบัญญัติให้ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”^๑ และการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศโดยยึด “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง”^๒ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่สำคัญของภาครัฐในการกระตุ้นส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาประเทศตั้งแต่วระดับ หมู่บ้าน/ชุมชน จนถึงในระดับชาติ

ขณะเดียวกัน มาตรา ๖๑/๑ แห่งระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม หมู่บ้านซึ่งเป็นองค์กรบริหารในระดับรากหญ้า มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ นอกจากจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการบริหารงาน “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับราษฎรในหมู่บ้านแล้ว ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือที่นายอำเภอมอบหมายหรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอและให้คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและบริหารกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน ในการบริหารการพัฒนาหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เทศบาลเมืองวิเชียรบุรีจึงได้ตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นทั้งหมด ๒๓ ชุมชน มีคณะกรรมการชุมชนทั้งหมด ๒๗๔ คน^๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการป้องกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า โดยการคัดเลือกตัวแทนของชุมชนเพื่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เป็นการแบ่งเบาภารกิจของเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยได้ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักช่วยตนเองและเทศบาลเมืองวิเชียรบุรียังเป็นหน่วยงานสนับสนุนส่วนที่เกินขีดความสามารถของชุมชน

^๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๕๐), หน้า ๓๙

^๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐**, (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.nesdb.go.th/?tabid=139> [๒๗ มกราคม ๒๕๕๘].

^๓ งานประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดเทศบาล เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี, **วารสารประชาสัมพันธ์เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี ประจำเดือน มกราคม-เมษายน ๒๕๕๗ ,ข้อมูลทั่วไป เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี**, (เพชรบูรณ์ : ใบบัวเชนเตอร์, ๒๕๕๗), หน้า ๑๐.

และเพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี อีกทั้งอำนวยความสะดวกให้ประชาชนในด้านต่างๆ ทั้งทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านการสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากจำนวนของบุคลากรของเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีในฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชนมีไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานทำให้เกิดการประสานงานขาดความคล่องตัวและจำนวนประชากรในแต่ละชุมชนมีจำนวนมากขึ้นสภาพความต้องการ และปัญหาของแต่ละชุมชนไม่เหมือนกัน คณะกรรมการชุมชนจึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนของแต่ละชุมชนในด้านต่างๆ ทั้ง ๖ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านอำนวยการ ๒) ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ๓) ด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ๔) ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ๕) ด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และ ๖) ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม^๔

จากที่กล่าวมาผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าคณะกรรมการชุมชนซึ่งมีบทบาทในหลายด้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่าคณะกรรมการชุมชนเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนชุมชนทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการหรือองค์กรเอกชนต่างๆ และเป็นแกนนำของชุมชนในการพัฒนาชุมชนตามแนวนโยบายการพัฒนาของผู้บริหารเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี ว่ามีบทบาทต่อการพัฒนาชุมชนในกรอบทั้ง ๖ ด้านมากน้อยเพียงใดอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์การวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีจังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีจังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีจังหวัดเพชรบูรณ์

^๔ ส่วนพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องที่สำนักบริหารการปกครองท้องที่กรมการปกครอง, **คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักบริหารการปกครองท้องที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๑), หน้า ๑๗.

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๓.๑ บทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีจังหวัดเพชรบูรณ์เป็นอย่างไร

๓.๒ ผลเปรียบเทียบบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีจังหวัดเพชรบูรณ์โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

๓.๓ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีจังหวัดเพชรบูรณ์ มีอะไรบ้าง

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยเรื่อง “บทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีจังหวัดเพชรบูรณ์” ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาออกเป็น ๖ ด้าน ตามคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน คือ

๑. ด้านอำนวยการ
๒. ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
๓. ด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน
๔. ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ
๕. ด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข
๖. ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ประกอบด้วย เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพ และรายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ บทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาออกเป็น ๖ ด้าน คือ ๑) ด้านอำนวยการ ๒) ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ๓) ด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ๔) ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ๕) ด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และ ๖) ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

๑) ประชากร (Population) ได้แก่ ประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งมีจำนวน ๒๓,๔๙๙ คน^๕

๒) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน ๗ ท่าน

^๕ “เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี” (ณ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘), จำนวนประชากร, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.wichainburee.go.th/condition.php> [๒๗ กันยายน ๒๕๕๘].

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ เขตปกครองของเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ทั้งหมด ๒๓ ชุมชน

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึงเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ รวมเป็นระยะเวลา ๖ เดือน

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

๑. ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

๒. ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีจังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

๓. ประชาชนที่มีการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

๔. ประชาชนที่มีสถานภาพกัน มีความคิดเห็นต่อบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

๕. ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

บทบาท หมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรีในการพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชน หมายถึง การพัฒนาชุมชนในกรอบทั้ง ๖ ด้าน ได้แก่

๑. ด้านอำนวยการ มีหน้าที่อำนวยการในงานสาธารณะของหมู่บ้าน
๒. ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยมีหน้าที่ส่งเสริมดูแลให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และ ข้อบังคับของหมู่บ้าน
๓. ด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีหน้าที่บูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน
๔. ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ มีหน้าที่พัฒนาและส่งเสริมการ ประกอบอาชีพ การผลิต และการตลาด เพื่อเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน
๕. ด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข มีหน้าที่ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๖. ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา การบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาของหมู่บ้าน หรืองานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

คณะกรรมการชุมชน หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ทั้งหมด ๒๗๔ คน

ชุมชน หมายถึง ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ทั้งหมด ๒๓ ชุมชน

เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบเทศบาล ภายในจังหวัดเพชรบูรณ์ที่มีบทบาทสำคัญในด้านการให้บริการสาธารณะการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทำให้ทราบถึงบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๗.๒ ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๗.๓ ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อบทบาทการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๗.๔ ผลวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในเทศบาลอื่นๆ ต่อไป