

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นกระแสการเปลี่ยนของโลก ซึ่งเป็นทั้ง โอกาสและภัยคุกคาม ต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน มากขึ้นทำให้เกิดการพัฒนาที่ขาดสมดุล และส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการกระจาย รายได้ ความยากจน และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงขึ้น นอกจากนี้สังคมไทยเกิดความอ่อนแอและตกอยู่ในกระแสวัตถุนิยม ก่อให้เกิดปัญหาทางศีลธรรม และปัญหาทางสังคมมากขึ้นด้วย ในขณะเดียวกันก็มีแนวโน้มในการพัฒนาสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ที่มี เทคโนโลยี และการใช้ความรู้เป็นฐานของการพัฒนา ดังนั้นทำให้ประเทศไทยต้องเร่งเตรียม ความพร้อมในการสร้างระบบกลไก และพัฒนาคนให้สามารถปรับตัวอย่างรู้เท่าทันและรวดเร็ว (ชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมายและพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู 2545 : 34 – 35) ภายใต้ สถานการณ์ดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี จึงถูกกำหนด ขึ้นเพื่อเป็นแผนสำคัญในการพัฒนาประเทศ ในการที่จะเร่งรัดการปฏิรูประบบเศรษฐกิจและสังคม ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศไว้ว่า การพัฒนาประเทศไทยในอนาคต 20 ปี มีจุดมุ่งหมายเน้นการแก้ปัญหาความยากจน และยกระดับ คุณภาพชีวิตของชนส่วนใหญ่ของประเทศให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย และสร้างค่านิยมร่วมให้คนได้ตระหนักถึงความจำเป็นและปรับเปลี่ยนกระบวนความคิด ทัศนคติ และกระบวนการทำงาน โดยยึดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นปรัชญานำทางให้เอื้อต่อการ เปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการประเทศแนวใหม่ที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพและคุณภาพ โดยได้กำหนด สภาพสังคมไทยที่พึงประสงค์โดยมุ่งพัฒนาสู่ “สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ” ใน 3 ด้าน คือ สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญา และสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน

ทั้งนี้ในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องให้ความสำคัญ กับบทบาทการพัฒนาประเทศในอนาคต ซึ่งต้องสอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ซึ่ง การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็งนั้นประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคน

และการคุ้มครองทางสังคม ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (วงศกร ภูทอง และอลงกต ศรีเสน 2545 : 11 – 12) ในการพัฒนาประเทศเพื่อให้สังคมเกิดความเข้มแข็งและมีคุณภาพนั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในระดับรากฐานของสังคม โดยการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติในมาตรา 78 ไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขอุปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (สำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2545 : 34 – 35) จากผลของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะต้องมีการ ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาสังคม และประเทศชาติให้เป็นไปในทิศทางที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ดังนั้นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงมีภาระหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (กรมการปกครอง 2539 : 13) และมีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นให้ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษา ความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 2545 : 42 – 45)

จากที่กล่าวมาข้างต้น การพัฒนาสังคมเป็นบทบาทภาระหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทุกระดับที่ต้องเร่งดำเนินการ ซึ่งเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างที่มีบทบาทมากในการพัฒนาสังคม เป็นหน่วยงาน ที่สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ และ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตามอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาต่าง ๆ ภายใต้ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่จากผลการประเมินประสิทธิภาพของแผนพัฒนาประจำปี ของเทศบาลนครชุมในปี 2547 (เทศบาลตำบลนครชุม 2547 : 22 – 24) พบว่า เทศบาลตำบลนครชุม มีการพัฒนาสังคมด้าน โครงสร้างพื้นฐาน สามารถดำเนินโครงการได้จริงคิดเป็นร้อยละ 16.67 และ

จากประเมินแผนพัฒนาประจำปี 2546 พบว่า เทศบาลตำบลนครชุม ดำเนินงานโครงการด้านการพัฒนาสังคมเกี่ยวกับการป้องกันรักษาและส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนได้เพียงร้อยละ 8.79 การส่งเสริมงานด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ในชุมชน ร้อยละ 5.49 การส่งเสริมอาชีพและเพิ่มรายได้แก่ประชาชน ร้อยละ 1.10 ของโครงการทั้งหมด และในขณะเดียวกันเทศบาลตำบลนครชุมก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมด้านสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้ง พบว่าส่วนใหญ่มีสภาพการระบายน้ำทิ้งตามถนน จึงทำให้ตรอกรอยในเขตเทศบาลตำบลนครชุมเกิดสภาพชำรุด มีปริมาณขยะต่อวันถึง 6 ตันต่อวัน ใช้วิธีการฝังกลบอย่างเดียว ซึ่งอาจทำให้เกิดมลภาวะเป็นพิษ ประกอบกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ในการทำงาน ซึ่งในการจัดทำแผนกลยุทธ์ยังมีจุดด้อยหลายประการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องมากขึ้น ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงสภาพและปัญหาการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม และการศึกษากลยุทธ์การพัฒนาสังคมเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุมให้เป็นสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษากลยุทธ์การพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อให้ผู้บริหารเทศบาลตำบลนครชุม และผู้ที่เกี่ยวข้องนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสังคมให้เกิดประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
2. เพื่อศึกษาปัญหาการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
3. เพื่อพัฒนากลยุทธ์การพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร

## ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษากลยุทธ์การพัฒนาสังคม ของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร โดยมีขอบเขตการวิจัยการพัฒนาสังคม ใน 3 ด้าน คือ
  - 1.1 ด้านการพัฒนาคุณภาพคน และการคุ้มครองทางสังคม
  - 1.2 ด้านการปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน
  - 1.3 ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และ 2 เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
  - 2.1 ผู้ให้ข้อมูล
    - 2.1.1 ในกรณีที่ใช้แบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร จำนวน 26 คน
    - 2.1.2 ในกรณีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ นายกเทศมนตรี 1 คน สมาชิกสภาเทศบาล 5 คน และพนักงานเทศบาล 5 คน ซึ่งปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร รวมทั้งสิ้น 11 คน
  - 2.2 ตัวแปรที่ศึกษา
    - 2.2.1 สภาพการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
    - 2.2.2 ปัญหาการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
3. ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อพัฒนากลยุทธ์การพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
  - 3.1 ผู้ให้ข้อมูล
    - เป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ผู้ที่ให้ข้อมูล ได้แก่ นายกเทศมนตรี 1 คน สมาชิกสภาเทศบาล 5 คน และพนักงานเทศบาล 3 คน และผู้นำชุมชน 2 คน ซึ่งปฏิบัติงานในเขตเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร รวมทั้งสิ้น 11 คน
  - 3.2 ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่
    - การพัฒนากลยุทธ์การพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การพัฒนาสังคม หมายถึง วิธีการหรือกระบวนการที่มุ่งเน้นการพัฒนาคน ครอบครัว ชุมชนและสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งการจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมต่อการที่จะสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนให้อยู่ดีมีสุข ของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ใน 3 ด้าน คือ

1.1 ด้านการพัฒนาคุณภาพคน และการคุ้มครองทางสังคม คือ การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การส่งเสริมให้คนมีงานทำ การปรับปรุงระบบคุ้มครองทางสังคม การป้องกันแก้ไขปัญหาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ส่งเสริมบทบาทครอบครัว องค์กรทางศาสนา โรงเรียน ชุมชน เอกชน อาสาสมัคร และสื่อมวลชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้มีความเข้มแข็ง

1.2 ด้านการปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน คือ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาชุมชนให้น่าอยู่ มีการแก้ปัญหาคาความยากจนในเทศบาล สร้างสภาวะแวดล้อมที่ดีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต มีการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อสร้างโอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของเทศบาลอย่างทั่วถึง ส่งเสริมให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเหมาะสมไม่ขัดต่อกฎระเบียบ พัฒนาการรวมกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการบริหารจัดการโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

1.3 ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์ การอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยว มีการบริหารจัดการปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ

2. สภาพการพัฒนาสังคม หมายถึง ลักษณะที่เป็นจริงเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม ใน 3 ด้าน คือ การพัฒนาคุณภาพคน และการคุ้มครองทางสังคม การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบท และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. ปัญหาการพัฒนาสังคม หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคของการดำเนินงานพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม ใน 3 ด้าน คือ การพัฒนาคุณภาพคน และการคุ้มครองทางสังคม การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบท และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. กลยุทธ์การพัฒนาสังคม หมายถึง ขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เทศบาลตำบลนครชุมนำไปปรับประยุกต์ใช้ในการพัฒนาสังคมของเทศบาล ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอกเพื่อให้มีประสิทธิภาพตามกรอบการพัฒนาสังคมทั้ง 3 ด้าน คือ

การพัฒนาคุณภาพคน และการคุ้มครองทางสังคม การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบท และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5. เทศบาลตำบล หมายถึง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ผลงานของการวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ทราบถึง สภาพและปัญหาของการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งจะ เป็นแนวทางให้ผู้บริหารของเทศบาลตำบลนครชุม นำไปใช้ในการตัดสินใจในการพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุม อีกทั้งทำให้ได้กลยุทธ์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลตำบลนครชุม และผู้นำชุมชน แล้วพัฒนาให้เป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการนำไปวางแผนพัฒนาสังคมของเทศบาลตำบลนครชุมให้มีประสิทธิภาพต่อไป