

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้เริ่มวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มโครงการจัดตั้งเทศบาลแต่มีเหตุการณ์จำต้องระงับไป เมื่อมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ทำให้มีเทศบาลเกิดขึ้นนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙ ขึ้น เป็นผลให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น เพื่อให้การปกครองระดับตำบลที่มีความเจริญ มีรายได้ ได้มีการปกครองตนเองเกิดขึ้นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล และในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ หน่วยการปกครองระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จำเป็นต้องถูกยุบเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครขึ้นอีก เป็นผลให้กรุงเทพมหานครเป็นรูปการปกครองพิเศษ ตามระบบการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการรวมเทศบาลกรุงเทพและธนบุรีเข้าด้วยกัน และมีฐานะเป็นเทศบาลกรุงเทพธนบุรีแล้วนั้น ในที่สุดปัจจุบันกรุงเทพมหานครก็คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษรูปหนึ่ง และได้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นอีก ตามพระราชบัญญัติการปกครองเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นผลให้พัทยาเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นและเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาสามปีติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครองตนเองและมีอิสระในการบริหารงาน การงบประมาณ และการคลัง^๑

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ บัญญัติไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ การพัฒนาท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๓๕๓๗ จนถึงปัจจุบัน มีระยะเวลาการดำเนินการกว่า ๒๑ ปี เป็นหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน และมี

^๑ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต, ปรับปรุงใหม่, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๒๕๔.

บทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นระยะเวลานาน^๒

ในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องประสบกับภาวะความยากจน อยู่ในภาวะที่ขาดแคลนไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการมีหนี้สิน ซึ่งสาเหตุของความยากจน ก็เกิดจากการไม่มีงานทำ ประชากรเพิ่มขึ้น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำเมื่อเทียบกับอัตราการเติบโตของประชากร ความเกียจคร้านและความเฉื่อยชา ลักษณะของอุตสาหกรรม ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม และสังคม ตลอดจนขาดการกระจายรายได้ที่เหมาะสม คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ไม่เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ และความยากจนยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งเป็นปัญหาสังคม เช่น อาชญากรรม และยิ่งครอบคลุมถึงขาดโอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การไร้ซึ่งอำนาจ และส่งผลทางด้านสุขภาพจิตของบุคคลทำให้เกิดความท้อแท้สิ้นหวังต่างๆตามมา

จะเห็นได้ว่าปัญหาความยากจนเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญเข้ามาแก้ไขในส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจและสังคม เช่น ให้การศึกษา เพราะการศึกษาจะช่วยให้ประชาชนมีความรู้ที่สามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพที่มีความก้าวหน้า ส่งเสริมในเรื่องของสุขภาพอนามัย และให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนสร้างอาชีพให้แก่ประชาชนเนื่องจากสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐาน^๓

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน เพราะเป็นหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลความอยู่ดีกินดีของประชาชนในเขตพื้นที่ แต่การแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการแก้ไขปัญหาแบบแนวตั้ง โดยภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มและดำเนินการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ไม่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหของตนเอง^๔ การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจน ถูกกำหนดตามความต้องการของผู้บริหารซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน ผู้บริหารให้ความสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการส่งเสริมอาชีพเพราะเป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด จึงให้ความสำคัญการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนน้อย การสนับสนุนงบประมาณที่ไม่เพียงพอ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรไม่เพียงพอ ขาดข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาความยากจนของประชาชน

^๒ กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประสานมิตร, ๒๕๔๖), หน้า ๓.

^๓ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๗๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๖, การดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน, (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๖), หน้า ๒๒.

^๔ เสน่ห์ จามริก และคณะ, คลังสมองคนจน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, ๒๕๔๓), หน้า ๑๘.

ทิศทางในการดำเนินงานไม่ชัดเจน ขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และขาดการประชาสัมพันธ์ ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้นน้อย^๕

องค์การบริหารส่วนตำบลวังจุก อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจการปกครองให้มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลวังจุกได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยจัดทำโครงการส่งเสริมอาชีพกลุ่มสตรี แม่บ้านและเยาวชน จัดกิจกรรมฝึกอาชีพผู้ว่างงาน ส่งเสริมสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ส่งเสริมให้เลี้ยงชีพให้แก่ผู้สูงอายุ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ประปา ไฟฟ้า เป็นต้นให้มีใช้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ แต่เท่าที่ผ่านมาการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่เท่าที่ควร เนื่องจากการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน และการติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนยังขาดความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงาน ขาดการสนับสนุนด้านวิชาการ วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณจากรัฐบาล ตลอดจนถึงประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหา จึงทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนไม่ได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยได้เล็งเห็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจที่จะศึกษา ประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุก อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ต้องการทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษาเสนอผู้บริหารพิจารณา กำหนดเป็นนโยบายเพื่อปรับปรุง พัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุก อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุก อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุก อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

^๕ สุพัตรา สุภาพ, ปัญหาสังคม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๙, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๖),

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ ประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาคความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาคความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

๑.๓.๓ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาคความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาคความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านการกำหนดนโยบาย ๒) ด้านการจัดทำแผน ๓) ด้านการปฏิบัติตามแผน ๔) ด้านการติดตามผล

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

๑) ตัวแปรต้น คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ และอาชีพ

๒) ตัวแปรตาม คือ ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาคความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ใน ๔ ด้าน ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการจัดทำแผน ด้านการปฏิบัติตามแผน และด้านการติดตามผล

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยมีประชาชนอายุ ๒๐ ปีขึ้นไปเป็นประชากรในการศึกษา โดยเลือกประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน ๔,๐๓๓ คน^๖

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ เขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยในครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษาค้นคว้าและวิจัย เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๘ ถึง เดือนธันวาคม ๒๕๕๘

^๖ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรอำเภอวังน้อย, (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๕๕๗), (เอกสารอัดสำเนา).

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานที่ ๑ ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๒ ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๓ ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๔ ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๕ ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แตกต่างกัน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการแก้ไขปัญหาความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในด้านการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน และการติดตามผล โดยมุ่งหวังถึงผลสำเร็จ และการดำเนินการเป็นไปอย่างประหยัด ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลา ทรัพยากร แรงงาน รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่ต้องใช้ในการดำเนินการนั้นๆ ให้เป็นผลสำเร็จ และถูกต้อง

การแก้ไขปัญหา หมายถึง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในการแก้ปัญหาความยากจนให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยการจัดกิจกรรมส่งเสริมการประกอบอาชีพ การฝึกอบรมพัฒนาอาชีพ การส่งเสริมงานฝีมือของกลุ่มแม่บ้าน และเยาวชน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว

ความยากจน หมายถึง คนจนที่ขัดสนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ในการยังชีพ ครอบคลุมถึงความยากจนในเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลายๆด้าน ที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย ขาดที่ดินทำกิน ขาดความรู้ในการประกอบอาชีพ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นให้เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทำให้ทราบประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาคความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑.๗.๒ ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาคความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๗.๓ ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาคความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑.๗.๔ ผลที่ได้จะจากการวิจัยจะเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังจุฬา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น