

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามชนบทและประกอบอาชีพในภาคการเกษตร ประชาชนในชนบทเหล่านี้จึงต้องมีรายได้พึ่งพาต่อผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก และต้องประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่นเดียวกับประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ ทั้งหลาย แต่อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่ามีปัญหาใหญ่ ๆ 3 ประการ คือ ความยากจน สุขภาพอนามัย และการศึกษา ซึ่งปัญหาทั้ง 3 ประการนี้จะป็นทั้งเหตุและผลที่เกี่ยวข้องกัน จากเหตุไปสู่ผลและจากผลจะไปสู่เหตุซึ่งจะเป็นปัญหาต่อเนื่องไปไม่สิ้นสุด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง การพัฒนาเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้แก่ประชาชนในชนบทจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรัดกุม และแก้ไขให้ถูกต้อง มิเช่นนั้นแล้ว การแก้ปัญหาจะเป็นการสร้างปัญหาต่อไปอีก ดังที่ ยุวัฒน์ วุฒิมณี (2524) ได้กล่าวไว้ว่า

.... การพัฒนาในประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่จะเน้นการพัฒนาในชุมชนเมือง และเน้นการพัฒนาในเรื่องของการยก “ระดับ” มาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน มากกว่าเน้นในเรื่อง “การจัดระบบ” เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน ด้วยเหตุนี้ผลของการพัฒนาเท่าที่แล้ว ๆ มาจึงไม่ปรากฏผลอย่างน่าพึงพอใจ กล่าวคือ การดำรงชีพของประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และความปลอดภัย ก็ยังคงไม่มีหลักประกันอันแน่นอน และยังขาดหลักการที่ประชาชนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์การเอกชนจะยึดเป็นแบบฉบับเพื่อดำเนินการพัฒนาในกิจกรรมต่าง ๆ และในขณะช่องว่างระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบทยิ่งเพิ่มมากยิ่งขึ้น

ถึงแม้ว่า จากการสำรวจจำนวนคนยากจนระหว่างปี 2531 - 2538 ของ World Bank ปรากฏว่า ผู้ที่อยู่ใต้เส้นแห่งความยากจนที่มีร้อยละ 22.8 ของประชากรทั้งหมดในปี 2531 ได้ลดลงเป็นร้อยละ 18.6 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 13.7 ในปี 2535 และเป็นร้อยละ 10.6 ในปี 2538 แต่ยังคงพบว่า กลุ่มที่ยากจนส่วนใหญ่ก็คือกลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในเขตชนบทของประเทศ

ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาส่วนแบ่งรายได้ของคนไทยระหว่างปี 2524-2535 ที่ได้รับรายได้ทั้งหมดของประเทศ กลุ่มคนที่รวยที่สุดในประเทศจำนวน 20% แรก มีสัดส่วนของรายได้เพิ่มจากร้อยละ 51.6 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 54.9 ในปี 2531 ร้อยละ 57.3 ในปี 2533 และเป็นร้อยละ 59.4 ในปี 2535 ในขณะที่กลุ่มคนที่ยากจนที่สุดของประเทศจำนวน 20% หลังมีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 5.4 เหลือร้อยละ 4.5 และ 4.9 และร้อยละ 3.8 ในปี 2535 (ตารางในภาคผนวก)

เห็นได้ว่าแม้จำนวนคนยากจนจะมีการเปลี่ยนแปลงที่ลดลง แต่สัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดของประเทศกับกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำสุดของประเทศ กลับห่างกันมากขึ้น ซึ่งแสดงถึงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข

ดังนั้นในปัจจุบันแนวนโยบายของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาสภาพการณ์ต่างๆ ในชนบท จึงเน้นการพัฒนาเชิงคุณภาพมากกว่าการพัฒนาในเชิงปริมาณดังแต่ก่อน ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน (กระทรวงมหาดไทย, 2536, หน้า 2) ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เป็นรูปธรรมให้ได้ผลอย่างจริงจัง โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 4 ปี คือ พ.ศ. 2536 - 2539 ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 3,310 ล้านบาท ในการตั้งเป็นกองทุนประกอบอาชีพโดยการจัดสรรให้หมู่บ้านละ 280,000 บาท ทั้งนี้โครงการได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าให้ครัวเรือนยากจนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากปีที่ 1 จำนวน 5,000 บาท เป็นจำนวน 9,000 บาท ในปีที่ 2 และจำนวน 12,000 บาท 15,000 บาท ในปีที่ 3 และ 4 ตามลำดับ โครงการนี้เป็นโครงการที่สนองตอบนโยบายการบริหารการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคที่พยายามจัดสรรงบประมาณให้กับคนยากจนที่แท้จริงในหมู่บ้านล่างล่าง โดยเชื่อว่าหากบุคคลดังกล่าวพ้นจากความยากจนก็จะส่งผลให้กลุ่ม 20% ที่มีรายได้ต่ำสุดของประเทศ ได้ครอบครองส่วนแบ่งรายได้ของประเทศมากขึ้น ความแตกต่างระหว่างส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่ม 20% ที่มีรายได้ต่ำสุดกับกลุ่ม 20% ที่มีรายได้สูงสุดของประเทศจะน้อยลง

การดำเนินโครงการดังกล่าวมีพื้นที่เป้าหมายดำเนินการในหมู่บ้านที่มีการพัฒนาต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน โดยดำเนินการในหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับหนึ่งทั่วประเทศ จำนวน 11,608 หมู่บ้าน จากรายงานการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนของกรมการพัฒนาชุมชนพบว่า การดำเนินงานของโครงการดังกล่าวมีปัญหาในการดำเนินงาน เช่น ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่มีรายได้ไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ จากปัญหาที่โครงการดำเนินการไม่

ประสบผลสำเร็จดังกล่าวนี้ จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาว่า มีสาเหตุหรือปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จของครัวเรือนยากจน เพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขสำหรับโครงการที่ไม่ประสบผลสำเร็จ และหาแนวทางพัฒนาโครงการให้ดียิ่งขึ้นสำหรับโครงการที่ประสบผลสำเร็จอยู่แล้ว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อค้นหาสาเหตุหรือปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน

1.2.2 เพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานโครงการ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนให้ประสบความสำเร็จต่อไป

1.3.2 เพื่อจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานของโครงการฯ ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และมีประสิทธิภาพต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษาโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนที่กระจายอยู่ในจังหวัดลำพูน

1.4.2 ในการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของครัวเรือนยากจนภายใต้โครงการนี้ เฉพาะครัวเรือนยากจนที่เข้าร่วม โครงการที่ได้รับงบประมาณจากกระทรวงมหาดไทยที่ดำเนินการในจังหวัดลำพูน ปี พ.ศ. 2536 จำนวน 9 หมู่บ้าน

1.4.3 การศึกษาครั้งนี้ กำหนดขอบเขตที่จะศึกษาเฉพาะหัวหน้าครัวเรือนยากจน คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) และเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนที่จะตอบในฐานะตัวแทนโครงการนั้น ทั้งนี้ โดยการสุ่มตัวอย่างหัวหน้าครัวเรือนจากหมู่บ้านเป้าหมาย 9 หมู่บ้าน รวม 324 คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กม./กสต. เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจำนวน 81 คน

นิยามศัพท์

1. คริวเรือนยากจน หมายถึง คริวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท/ปี ในปี พ.ศ. 2536
2. คริวเรือนเป่าหมาย หมายถึง คริวเรือนยากจนที่ได้รับอนุมัติให้ยืมเงินจากโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน
3. หมู่บ้านเป่าหมาย หมายถึง หมู่บ้านที่ได้รับการกำหนดให้ดำเนินการตามโครงการปี 2536 ในจังหวัดลำพูนจำนวน 9 หมู่บ้าน
4. โครงการ กข.คจ. หมายถึง โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2536 สิ้นสุดในปีงบประมาณ 2539
5. บั๊จยั หมายถึง เหตุหรือการกระทำที่มีผลในรูปของการกระทำ
6. รายได้ หมายถึง เงินรายได้สุทธิที่ได้จากการประกอบอาชีพตามโครงการ กข.คจ.
7. อาชีพ หมายถึง อาชีพที่คริวเรือนยากจนได้กู้ยืมเงินไปลงทุนประกอบอาชีพ
8. คุณภาพชีวิต หมายถึง สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่บ่งชี้โดยเครื่องชี้วัดหรือความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ซึ่งแบ่งออกเป็น 9 หมวด 37 ตัวชี้วัด
9. กสค. หมายถึง สภาตำบลหรือคณะกรรมการสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326
10. กม. หมายถึง คณะกรรมการหมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526