

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

การดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมชาวเขาในประเทศไทย ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 โดยในระยะแรกนั้นได้มุ่งเน้นการเข้าถึงชาวเขา ให้การส่งเสริมเบื้องต้นและพัฒนาให้ชาวเขามีความสำนึกเป็นพลเมืองไทย รวมทั้งป้องกันการแทรกแซงจากชนกลุ่มน้อยภายนอกประเทศ ปรากฏว่ารัฐบาลสามารถเข้าถึงชาวเขาและป้องกันการกระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติได้ แต่ปัญหาพื้นฐานต่าง ๆ ยังปรากฏให้เห็นอยู่ เช่น ปัญหาการปลูกฝิ่น การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ความยากจน ตลอดจนมาตรฐานความเป็นอยู่ของชาวเขาดำ

แนวทางใหม่ในการดำเนินการพัฒนาอาชีพชาวเขาคือ ส่งเสริมการเกษตรแบบถาวรที่เหมาะสมทดแทนการปลูกฝิ่นและการทำไร่เลื่อนลอย ตลอดจนการรวมกลุ่มจำหน่ายผลผลิตและฝึกอบรมอุตสาหกรรมครัวเรือน (กรมประชาสัมพันธ์, 2530)

เนื่องจาก โครงสร้างการบริหารงานที่ผ่านมาเป็นแนวดิ่งจากส่วนกลางลงไป ในระดับหมู่บ้าน มีการควบคุมงบประมาณและการตัดสินใจดำเนินงาน โดยเห็นชอบจากผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งหลายครั้งประสบปัญหาความล่าช้า ไม่ทันการณ์ตลอดทั้งขาดความสอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของชาวบ้าน จึงขาดความสนใจและการเอาใจใส่จากประชาชนทำให้หลายโครงการล้มเหลวไป เป้าหมายในการกระจายการบริหารของรัฐ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ในทางปฏิบัติแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาขาดความเสมอภาคขึ้น อันเป็นผลเนื่องจาก เกษตรกรร่ำรวย เจ้าของที่ดิน ผู้ปล่อยเงินกู้ และพ่อค้า ซึ่งสามารถแสวงหาประโยชน์ได้มากกว่าเพราะสถานภาพทางสังคมและรายได้ของพวกเขาเอง กลุ่มบุคคลต่าง ๆ นี้ยังทำให้คนในชนบทเกิดความเห็นแก่ตัวและขาดความรับผิดชอบต่อสังคมตลอดทั้งเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า รัฐจึงพยายามจัด

ตั้งองค์กรประชาชนขึ้นก่อนเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสหกรณ์
กรรมกรหมู่บ้าน เป็นต้น (FAO, 1981)

องค์กรประชาชนที่จัดตั้งไว้ในหมู่บ้าน เป็นเพียงรูปแบบสถาบันที่ทำหน้าที่เสนอ
ปัญหาและความต้องการ ไปยังข้าราชการและคอยรับนโยบาย หรือการสั่งการขอความ
ร่วมมือจากราชการให้ปฏิบัติ โดยประชาชนไม่มีอำนาจตัดสินใจและควบคุมการใช้ทรัพยากร
แต่อย่างใด กล่าวได้ว่าไม่มีโอกาสในการจะพัฒนาตนเอง นอกจากนี้ราชการยังยึดเยียด
โครงการหรือการดำเนินการต่าง ๆ เป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนและตอกย้ำลักษณะ
การพึ่งพิงต่อราชการมากขึ้น

ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่เพียงแต่ปรับแก้การพัฒนาที่เป็นอยู่
ยังเป็นยุทธศาสตร์ใหม่ในการพัฒนา มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ กลไกการพัฒนาเคลื่อนย้าย
จากรัฐสู่ประชาชน โดยประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา เป้าหมายของการพัฒนาคือการ
พัฒนาขีดความสามารถพึ่งตนเอง ไม่ใช่พึ่งพารัฐ กระบวนการพัฒนายึดหลักล่างสู่บนมาก
กว่าสู่ล่าง ตลอดทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6 ได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธและแผน
ปฏิบัติการใหม่ในการดำเนินงานพัฒนาชนบท โดยพิจารณานำเอาปัญหาที่แท้จริงซึ่งแตกต่าง
กันไปในแต่ละพื้นที่ในการแก้ไข้ปัญหา มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการ
แก้ไข้ปัญหาของตนเองและชุมชนมากขึ้น โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน
ในระดับหมู่บ้านและตำบลในการวางแผนและการจัดการแก้ไข้ปัญหา รวมทั้งสนับสนุนให้มี
การระดมทรัพยากร ในท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาในรูปแบบกองทุนต่าง ๆ

กระบวนการส่งเสริมการเกษตรชนบทในปัจจุบันที่ดำเนินการกันมาในรูปแบบหนึ่ง
คือ Functional Group Approach โดยการจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรระดับท้องถิ่น บน
พื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน กำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงาน
ร่วมกัน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้เพื่อรองรับการส่งเสริม
การเกษตร ซึ่งมุ่งเน้นพัฒนาเกษตรกรเป้าหมายโดยกลุ่มเป็นหลัก เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่ม
เคหกิจเกษตร กลุ่มยุวเกษตรกรและกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน เป็นต้น

การดำเนินงานส่งเสริมการเกษตรเพื่อพัฒนาอาชีพชาวเขาผ่านกองทุนหมุน
เวียนหมู่บ้านในยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้เริ่มดำเนินในหมู่บ้านชาวเขา
ประมาณ 4-5 ปีที่ผ่านมาโดยศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์

และโครงการความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งหลายกิจกรรมประสบผลสำเร็จ แต่หลายกิจกรรมไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร การดำเนินงานกลุ่มกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านซึ่งหลากหลายกิจกรรมตลอดทั้งการบริหารงานกองทุนฯ ที่แตกต่างกันไปนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าติดตามเป็นอย่างยิ่ง หากได้ทำการวิจัยแล้วก็สามารถเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ปรับปรุงแก้ไขวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้โครงการส่งเสริมการเกษตรผ่านระบบกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน ได้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารงานกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านระบบบนสู่ล่าง (Top-down) และล่างสู่บน (Bottom-up)
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชาวเขาในการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน
4. เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมการเกษตร โดยผ่านกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงานพัฒนาอาชีพการเกษตรผ่านระบบกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดพะเยา และโครงการพัฒนาที่สูง ไทย-นอร์เว
2. เป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชาวเขา
3. ทำให้ทราบถึงปัจจัยสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการส่งเสริมการเกษตรแบบ Functional Group Approach เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการส่งเสริมการเกษตรชนบทต่อไป

สมมติฐาน

1. กองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านที่ดำเนินงานระบบล่างสู่บน (Bottom-up System) จะทำให้ชาวเขาสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากกว่ากองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านที่ดำเนินงานระบบบนสู่ล่าง (Top-down System)
2. สภาพทางเศรษฐกิจของชาวเขามีความสัมพันธ์กับการเข้ามามีส่วนร่วมในงานกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน
3. สภาพทางสังคมของชาวเขามีความสัมพันธ์กับการเข้ามามีส่วนร่วมในงานกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาคั้งนี้จะดำเนินการในหมู่บ้านชาวเขาจังหวัดพะเยา 2 หมู่บ้าน ที่มีการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านที่ได้รับการสนับสนุนจากศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขาจังหวัดพะเยา 1 หมู่บ้าน และโครงการพัฒนาที่ราบสูง ไทย-นอร์เว อีก 1 หมู่บ้าน โดยการสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนชาวเขามาชิกกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านในหมู่บ้านทุกครัวเรือน

1. เปรียบเทียบระดับความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้ของชาวเขาหมู่บ้านที่มีการดำเนินงานกองทุนฯ ระบบบนสู่ล่าง 1 หมู่บ้าน และดำเนินงานระบบล่างสู่บน 1 หมู่บ้าน โดยพิจารณาจากระดับการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านและระดับความเหมาะสมในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วม
2. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชาวเขาในการดำเนินงานกองทุนฯ โดยสัมภาษณ์ชาวเขาในหมู่บ้านที่มีการดำเนินงานกองทุนฯ ทั้ง 2 หมู่บ้าน ซึ่งศึกษาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางด้านสังคม
3. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานกองทุนฯ โดยสัมภาษณ์กรรมการในหมู่บ้านที่มีการดำเนินงานกองทุนฯ ทั้ง 2 หมู่บ้าน ซึ่งศึกษาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ศึกษาแนวทางส่งเสริมการเกษตรผ่านกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน โดยศึกษาเปรียบเทียบลักษณะการจัดตั้ง การบริหารงานของกลุ่ม วิธีการส่งเสริมการเกษตรของเจ้าหน้าที่และระดับการใช้เทคโนโลยีการเกษตรของชาวเขาทั้ง 2 หมู่บ้าน

นิยามศัพท์

"เย้า (Yao)" หมายถึง ชาวเขากลุ่มหนึ่ง มีต้นกำเนิดในตอนกลางของประเทศจีน ได้อพยพเข้าสู่ประเทศไทยเมื่อประมาณ 100 ปีก่อนนี้เอง อาศัยอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ คือ เชียงราย น่าน พะเยา ลำปาง กำแพงเพชร สุโขทัย ตาก และเชียงใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 32,706 คน (มกคล, 2529) ในจังหวัดพะเยาประกอบด้วย ชาวเขาเผ่าเย้า จำนวน 36 หมู่บ้าน ประชากร 6,647 คน 1,336 ครอบครัว

"ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดพะเยา" หมายถึง หน่วยงานราชการสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย โดยดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขามาตั้งแต่ปี 2525

"โครงการพัฒนาที่สูง ไทย-นอร์เว" หมายถึง หน่วยงานที่ดำเนินงานกิจกรรมพัฒนาสมบูรณ์แบบ Intergrated Highland Development ที่ต้องพัฒนาทางด้านการเกษตร การศึกษา การให้บริการสาธารณสุข และสาธารณสุขโรคต่าง ๆ สำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่

"กองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน (Village Revolving Fund)" ในที่นี้หมายถึง กองทุนที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาอาชีพการเกษตร เช่น ธนาคารปุ๋ย-ยาปราบศัตรูพืช กองทุนเมล็ดพันธุ์ กองทุนถั่วแดง กองทุนกาแฟ ฯลฯ

"ระบบบนสู่ล่าง (Top-down System)" หมายถึง ระบบที่มีโครงสร้างการดำเนินงานซึ่งควบคุมอำนาจ การสั่งการและการตัดสินใจเป็นของส่วนกลางต้นสังกัด ในที่นี้หมายถึงกองทุนหมู่บ้านที่ดำเนินการโดยโครงการพัฒนาที่สูง ไทย-นอร์เว ซึ่งการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ในหมู่บ้านชาวเขาจะต้องขออนุมัติโครงการจากสำนักงานที่จังหวัดเชียงใหม่ก่อนทุกปี การเบิกจ่ายเงินกองทุนต้องให้เจ้าหน้าที่ลงนามร่วมกับการกรรมการกองทุนฯ

"ระบบล่างสู่บน (Bottom-up System)" หมายถึง ระบบที่มีโครงสร้างการดำเนินงานซึ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดรายละเอียดให้กับระดับพื้นฐานของชุมชนหรือประชาชน ในที่นี้หมายถึงกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านที่ดำเนินการโดยศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขาจังหวัดพะเยา ซึ่งให้การสนับสนุนกิจกรรมและโครงการของหมู่บ้านชาวเขาในรูปวัสดุและอุปกรณ์ สำหรับการพิจารณาโครงการและกิจกรรมดำเนินงาน การใช้จ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินกองทุนหมู่บ้านนั้นคณะกรรมการดำเนินงานเป็นผู้ดำเนินการเอง

"ปัจจัยที่ผลต่อการมีส่วนร่วมของชาวเขา" หมายถึง ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางสังคม

1. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้ ขนาดพื้นที่ถือครอง
2. ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ อายุ ขนาดครัวเรือน ระดับการศึกษา ตำแหน่งทางสังคม ทักษะของชาวเขา ความคาดหวังต่อประโยชน์ที่จะได้รับ ความต้องการเกียรติ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน การติดตามแนะนำจากเจ้าหน้าที่

"ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชาวเขา" หมายถึง การมีส่วนร่วมใน 5 ขั้นตอน
ได้แก่

1. การค้นหาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไขปัญหาและวางโครงการ
3. การปฏิบัติตามโครงการที่วางไว้
4. การรับผลประโยชน์
5. การติดตามควบคุมและประเมินผล

"ระดับของการมีส่วนร่วม" หมายถึง ความถี่ในการเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิกเกษตรกรชาวเขา ได้แก่ ความถี่ในการเข้าร่วมประชุม การร่วมลงมติในที่ประชุม การร่วมกิจกรรมกลุ่ม การร่วมรับผลประโยชน์และการเข้าร่วมประเมินผล

"ระดับของความเหมาะสมในการมีส่วนร่วม" หมายถึง ความเหมาะสมของการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงานกองทุนฯ ได้แก่ ความถี่ในการแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการหาปัญหาวิเคราะห์สาเหตุ ความถี่ของโอกาสที่ได้ลงมติในที่ประชุม ในขั้นตอนการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ทักษะต่อการดำเนินกิจกรรมกลุ่มของ

สมาชิกในขั้นตอนการปฏิบัติตามกลุ่ม ความคิดเห็นของสมาชิกต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ใน
ขั้นตอนการรับผลประโยชน์และความถี่ของ โอกาสในการเข้าร่วมประเมินผลติดตามความ
ก้าวหน้าในการดำเนินงานในขั้นตอนการประเมินผลกิจกรรมกองทุนฯ

"ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน" ได้แก่

1. มูลค่าของกองทุนฯ
2. ความรู้ความเข้าใจของชาวเขาเกี่ยวกับกองทุนฯ
3. การมีส่วนร่วมของชาวเขาในขั้นตอนต่าง ๆ
4. ประเภทกิจกรรมของกองทุนฯ
5. ลักษณะการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่
6. อัตราการเพิ่มของมูลค่ากองทุนฯ
7. จำนวนผู้ที่ได้รับประโยชน์

"การช่วยเหลือตนเองได้" หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
งานในขั้นตอนต่าง ๆ ของสมาชิกกองทุนฯ และความเหมาะสมในการเข้ามามีส่วนร่วม
ดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ นั้นด้วย

"นวัตกรรม" หมายถึง ความคิด วิธีการหรือสิ่งของ ซึ่งบุคคลเห็นว่า เป็นของ
ใหม่ สิ่งนั้นอาจเป็นของใหม่แรกพบเห็นหรือบุคคลอาจมีความรู้เกี่ยวกับสิ่งนั้นมาก่อนแล้วแต่
ยังไม่ได้พัฒนาเจตคติ (บุญสม, 2529) ในการศึกษาครั้งนี้ นวัตกรรม หมายถึง ชนิดของ
พืชที่ส่งเสริมให้ชาวเขาปลูกซึ่งในอดีตชาวเขาไม่เคยปลูกมาก่อน เช่น กาแฟ และถั่วแดง
 เป็นต้น

"เทคโนโลยีการเกษตร" หมายถึง กลุ่มของปัจจัยการเกษตร (ดิเรก,
2527) ในที่นี้หมายถึง เทคโนโลยีการเกษตรของชาวเขาซึ่งแตกต่างไปจากปัจจัยการผลิต
ดั้งเดิมที่ชาวเขาเคยใช้ ได้แก่ เครื่องจักรทุบแรง บัญเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช พันธุ์พืช
 เป็นต้น

"ระดับการใช้เทคโนโลยี" ในที่นี้หมายถึง ระดับค่าใช้ในแต่ละปีที่เกษตรกร
ชาวเขาใช้จ่ายกับเทคโนโลยีการเกษตรเพื่อการผลิต

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดในการสุ่มตัวอย่าง โดยจำเป็นต้องทำการสุ่มหมู่บ้าน ตัวอย่างจากกลุ่มหมู่บ้านชาวเขาเผ่าเข้าที่ดำเนินงานกองทุนฯ ระบบบนสู่ล่าง 1 หมู่บ้าน จาก 2 หมู่บ้าน และอีก 1 หมู่บ้านจากกลุ่มหมู่บ้านชาวเขาเผ่าเข้า จำนวน 7 หมู่บ้านที่ ดำเนินงานกองทุนฯ ระบบล่างสู่บน ทำให้สัดส่วนของตัวอย่างจากหมู่บ้านในระบบบนสู่ล่าง และระบบล่างสู่บนไม่เท่ากัน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copyright© by Chiang Mai University
 All rights reserved