

## บทที่ 2

### การตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องครอบคลุมในประเด็นต่างๆ เป็นพื้นฐานในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ปรัชญา ทฤษฎีการพัฒนา และการพัฒนาที่ยั่งยืน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชาวเขาบนพื้นที่สูง
3. ทฤษฎีการบริหารการพัฒนา
4. ทฤษฎีระบบราชการ
5. ทฤษฎีการวิจัยเชิงอนาคต
6. บริบทชุมชนอำเภอแม่สะเรียง
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบในการวิจัย

### ทฤษฎีการพัฒนา และการพัฒนาที่ยั่งยืน

#### ปรัชญาพัฒนา

เกี่ยวกับปรัชญาการพัฒนาให้นักวิชาการให้คำนิยามไว้หลากหลาย สามารถสรุปไว้ดังนี้

หลักปรัชญามูลฐานของการพัฒนา

1. บุคคลแต่ละคนย่อมมีความสำคัญและมีความเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนกัน จึงมีสิทธิอันพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความยุติธรรม และอย่างบุคคลมีเกียรติในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนอันหนึ่ง
2. บุคคลแต่ละคนย่อมมีสิทธิ และสามารถที่จะกำหนดวิถีการดำรงชีวิตของตนไปในทิศทางที่ตนต้องการ
3. บุคคลแต่ละคนถ้าหากมีโอกาสแล้วย่อมมีความสามารถที่จะเรียนรู้ เปลี่ยนแปลงทัศนะประพหุติปฏิบัติละพัฒนาขีดความสามารถให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้นไป

4. มนุษย์ทุกคนมีพลังในเรื่องความคิดริเริ่มความเป็นผู้นำและความคิดใหม่ๆ ซึ่งซ่อนเร้นอยู่และพลังความสามารถเหล่านี้สามารถเจริญเติบโต และนำออกมาใช้ได้ ถ้าพลังที่ซ่อนเร้นเหล่านี้ได้รับการพัฒนา

5. การพัฒนาพลังและขีดความสามารถของชุมชนในทุกด้านเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและมีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตของบุคคลชุมชนและรัฐ

ขณะที่ ทนงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ (2534 : 6) ได้ให้ความหมายของหลักปรัชญาอันเป็นมูลฐานสำคัญของการพัฒนา ไว้ว่า

1. มนุษย์ทุกคนมีพลังในเรื่องความคิดริเริ่ม และความเป็นผู้นำซ่อนเร้นอยู่ในตัวพลังเหล่านี้สามารถเจริญเติบโตและนำออกมาใช้ได้ถ้าได้รับการพัฒนา

2. บุคคลแต่ละคนถ้าหากมีโอกาสแล้วย่อมมีความสามารถที่จะเรียนรู้ เปลี่ยนแปลงทัศนะประพตปฏิบัติและพัฒนาขีดความสามารถให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้นได้

3. บุคคลแต่ละคนย่อมมีความสำคัญและมีความเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนกัน จึงมีสิทธิอันพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความยุติธรรมอย่างบุคคลมีเกียรติในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนผู้หนึ่ง

4. บุคคลแต่ละคนย่อมมีสิทธิและสามารถที่จะกำหนดวิถีการดำรงชีวิตของตนไปในทิศทางที่ตนต้องการ

5. การพัฒนาพลังและขีดความสามารถของคนในชุมชนทุกด้าน เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและมีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนทุกคนและชุมชนโดยส่วนรวม

ปรัชญาของการพัฒนาว่าประกอบด้วย 2 ประการ คือ

1. การพัฒนาชุมชนเน้นให้ความสำคัญสรรถา เชื่อมั่นในตัวบุคคลว่าเป็นทรัพยากร (Human Resources) ที่มีความสำคัญที่สุดในความสำเร็จของการดำเนินงานทั้งปวงและเชื่ออย่างแน่วแน่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาตัวเองได้ตามขีดความสามารถทางกายภาพของตนหากโอกาสอำนวยและมีผู้คอยชี้แนะที่ถูกต้อง

2. การพัฒนาชุมชนเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาต้องการความยุติธรรมที่จะมีชีวิตอยู่ในสังคม (Social Justice) ต้องการอยู่ในสังคมด้วยความสุขกาย สบายใจ (Social Satisfaction) และต้องการอยู่ร่วมในสังคมให้เป็นที่ยอมรับของสังคมด้วย (Social Acceptability)

ส่วน กรมการพัฒนาชุมชน (2538) ได้สรุปปรัชญาการพัฒนา ซึ่งมีความเชื่อว่า

1. มนุษย์ทุกคนมีเกียรติและศักดิ์ศรีในความเป็นคน
2. มนุษย์ทุกคนมีความสามารถหรือมีศักยภาพ
3. ความสามารถของมนุษย์สามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาส

จะเห็นว่าปรัชญาการพัฒนาเป็นเรื่องของคนอันมีความเชื่อพื้นฐานที่สำคัญคือ มนุษย์ทุกคนมีจินตนาการและความฝัน มีความหวังและความต้องการ มีอุดมการณ์และความคิด มีศักยภาพและมุ่งมั่นที่จะทำให้สำเร็จ จึงควรได้รับโอกาสและมีสิทธิอย่างเท่าเทียมและได้รับความยุติธรรมเช่นคนส่วนใหญ่ในสังคม และในความหมายของการพัฒนาแล้วมีผู้นิยมไว้อย่างหลากหลาย ดังต่อไปนี้

### ความหมายของการพัฒนา

การพัฒนา (development) ความหมายโดยทั่วไป หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจสังคม การเมือง การบริหาร และวัฒนธรรม โดยส่วนรวมจะทำให้ระดับความเป็นอยู่ของคนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำหรับแนวคิดในการพัฒนานั้น การพัฒนาจะใช้ในความหมายที่แตกต่างกันไป แนวคิดดังกล่าว เช่น การทำให้ทันสมัย (modernization) การเปลี่ยนแปลง (social change) การทำให้เป็นอุตสาหกรรม (industrialization) และการทำให้เป็นตะวันตก (westernization) ซึ่งบางแนวมีความหมายในลักษณะที่เน้นถึงวิถีชีวิตของชาวตะวันตกและสังคมตะวันตกเป็นเกณฑ์ เช่น การทำให้เป็นอุตสาหกรรมและการทำให้เป็นแบบตะวันตก สาเหตุเนื่องจากสภาพของสังคมตะวันตก ส่วนใหญ่ที่มีความก้าวหน้าในด้านวัตถุและเทคโนโลยี ตลอดจนภูมิหลังของการพัฒนาทั้งในด้านแนวคิดและการไหลบ่าของวัตถุและเทคโนโลยีจากโลกตะวันตกมาสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา ชวรัตน์ เชิดชัย (2535) ได้สรุปแนวคิดการพัฒนาได้ 3 ประการ คือ

1. การทำให้เป็นอุตสาหกรรม เป็นการที่พยายามเปลี่ยนสภาพเศรษฐกิจของสังคมจากเกษตรกรรมไปเป็นสังคมอุตสาหกรรม
2. การทำให้ทันสมัยแบบตะวันตก เป็นการที่พยายามเปลี่ยนสภาพของสังคมด้วยการพัฒนาให้เป็นลักษณะเดียวกับตะวันตกทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม
3. การเปลี่ยนแปลง เป็นสภาวะของการเคลื่อนไหวในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งในเวลาเดียวหรือต่างเวลากัน

จะเห็นว่าความหมายของการพัฒนานั้น เป็นเรื่องของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และอื่นๆ เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตก้าวหน้า อันจะนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตและสังคมที่ดีขึ้น โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากหลากหลายแนวคิด ดังนี้

## ทฤษฎีการพัฒนา

จากแนวคิดการพัฒนาทั้ง 3 ความหมายข้างต้น ทำให้เกิดทฤษฎี หรือ คำอธิบายอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับความเป็นจริงของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นนามธรรมที่สามารถทดสอบถูกผิดได้ และมุ่งที่จะสร้างคำอธิบายที่ใช้ได้ตลอดเวลาและทุกสถานที่ในเรื่องนั้นๆ สามารถสรุปได้ 4 กลุ่มทฤษฎีการพัฒนา (Development Theory) ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization Theory) แนวคิดนี้จะเน้นให้ความสำคัญของความทันสมัยในเชิงการผลิตการลงทุนโดยกรรมวิธีที่มีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูง ประชาชนมีเครื่องมืออำนวยความสะดวกมากมายในชีวิตประจำวัน การพัฒนาที่นำไปสู่ความทันสมัยนั้นจะต้องอาศัยกระบวนการอันก่อให้เกิดอุตสาหกรรม การขยายความเป็นเมือง การยกระดับความมีเหตุผลของประชาชน โดยเน้นการพัฒนาทางวัตถุเป็นสำคัญจะมีเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย

กลุ่มที่ 2 ทฤษฎีการพัฒนาแบบแรดิคัล (Radical Development Theory) ประกอบด้วย แนวคิดแบบโครงสร้างนิยม มาร์กซิสต์ และจักรวรรดินิยม แนวความคิดระบบโลก (World Systems) ทฤษฎีการด้อยพัฒนาและการพึ่งพา (Underdevelopment and Dependency Theory) เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันโดยมีความเชื่อพื้นฐานว่า ทฤษฎีการด้อยพัฒนาเกิดขึ้นพร้อมๆ กับ การพัฒนาและการพัฒนาประเทศ ซึ่งเรียกว่า การพึ่งพา (Dependency) ทั้งในด้านวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองแบบนิยมของประเทศตะวันตก

กลุ่มที่ 3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเจริญเติบโต (Growth Theory) แนวคิดการพัฒนานี้ เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งการแก้ปัญหาความยากจนที่มีการบริหารจัดการโดยรัฐ เช่น ทฤษฎีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามลำดับขั้น (The Stages of Economic Growth Theory) เป็นแนวคิดเน้นหนักไปในทางการพัฒนาระบบ การผลิต การขยายตัวด้านการผลิตว่าจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้า ทฤษฎีฝ่นหล่นจากฟ้า (Trickle Down Effect Theory) แนวคิดนี้ได้เน้นเอาทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดแบ่งเฉลี่ยให้กับทุกคนในสังคมในจำนวนที่เท่าๆกันหรือมาจัดสรรให้เกิดผลประโยชน์ต่อทุกคนในปริมาณที่เท่ากันแล้ว ทฤษฎีการกระจายรายได้และการเจริญเติบโตทาง

เศรษฐกิจ (Redistribution with Economic Growth Theory) โดยเน้นเพิ่มการกระจายรายได้เข้าควบคู่กับการระดมทุน ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs Theory) แนวคิดนี้เน้นความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ไว้ 4 ด้าน คือ ความมั่นคงปลอดภัย สุขภาพของชีวิต เอกสิทธิ์และเสรีภาพ ซึ่งกลยุทธ์ที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ได้แก่ การลดอัตราการว่างงาน การเพิ่มผลผลิตให้ถึงระดับความต้องการพื้นฐานของประชาชน เป็นต้น

กลุ่มที่ 4 ทฤษฎีการพัฒนารูปแบบหนึ่ง (The Concept of Another Development) โดยแนวคิดได้เปลี่ยนจากการพัฒนาที่ยึดถือการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก สำคัญ มาเป็นการยึดถือคนเป็นหลัก โดยถือว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด การที่สามารถนำเอาศักยภาพและความคิดสร้างสรรค์ของคนออกมาใช้ในการพัฒนา เช่น แนวคิดการพัฒนาที่เน้นสิ่งแวดล้อม เช่น ทฤษฎีความสมดุลและนิเวศวิทยา (Equilibrium and Ecological Theory) เป็นแนวคิดที่เน้นความจำเป็นในการดำรงรักษาระบบนิเวศวิทยาที่เหมาะสม ความสัมพันธ์ระหว่างธรรมชาติของคนกับสภาพแวดล้อม ต้องได้สมดุลย์ การพัฒนาของสังคมจะต้องอยู่ในขอบเขตจำกัดที่สภาพแวดล้อมสามารถคงอยู่ได้ เป็นต้น

จะเห็นว่าทฤษฎีดังกล่าวมา ล้วนเป็นการทำความเข้าใจในปรากฏการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและเป็นการเสนอมุมมองต่อปรากฏการณ์นั้นทั้งในแนวทางที่สนับสนุนกันและขัดแย้งกัน แต่ทั้งหมดล้วนมุ่งเป้าหมายไปที่การพัฒนาคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความมั่นคง มั่นคง ก้าวหน้า และยั่งยืน มีขั้นตอนการพัฒนา ดังนี้

### ขั้นตอนการพัฒนา

Kunt Lewin (1969) ได้เปรียบเทียบว่าการพัฒนาเหมือนการละลายของก้อนน้ำแข็ง สรุปได้ว่ากลไกของการพัฒนามี 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนแรก ขั้นตอนละลายก้อนน้ำแข็ง (Unfreezing) เป็นขั้นสร้างแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลง กิจกรรมขั้นตอนนี้แยกเป็น 3 ขั้นตอนย่อยๆ คือ เริ่มจากการผ่อนคลายเพื่อละลายพฤติกรรมและขั้นต่อไปคือ การสร้างความสำนึกเพื่อจะประเมินตัวเองและนำไปสู่ขั้นตอนย่อยที่สาม คือ ยอมรับที่จะเปลี่ยนแปลงหรือรับการจูงใจเพื่อพัฒนา

ขั้นตอนที่สอง ขั้นการเปลี่ยนแปลง (Changing) หรือขั้นสร้างแนวทางใหม่ กิจกรรมขั้นตอนนี้คือ การเสนอความรู้ ความคิด กระบวนการเรียนรู้ เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดการพัฒนา

ขั้นตอนที่สาม ขั้นการทำให้น้ำกลับเป็นน้ำแข็งเช่นเดิม (Refreezing) เป็นขั้นตอนเพื่อสร้างความมั่นใจและประมวลความคิดต่างๆ ที่ผ่านจากระบวนการเรียนรู้ให้เกิด องค์ความรู้ ค่านิยม และทัศนคติ เป็นบุคลิกภาพของบุคคลที่ต้องการพัฒนา

จะเห็นว่าขั้นตอนการพัฒนานั้น มี 3 ขั้นตอนคือ ขั้นการสร้างแรงจูงใจและสำนึกในความเปลี่ยนแปลงเพื่อการยอมรับนวัตกรรม ขั้นการปฏิบัติตามแนวทางใหม่เพื่อการเปลี่ยนแปลง และขั้นการประมวลความคิด การสรุปบทเรียนจากการเรียนรู้ทั้งหมดจนเกิดเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่บุคคลนำไปปฏิบัติ

จากปรัชญา ความหมาย และทฤษฎีตามข้างต้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนาเป็นการสร้างความเจริญเติบโตทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนในสังคมมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีปัจจัย 4 เป็นพื้นฐาน มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และมีสิทธิในทุกๆ ด้านอย่างเท่าเทียมกันในสังคม แต่การพัฒนาก็มีสูตรสำเร็จ (ready formula) ที่นำไปใช้ได้อย่างกว้างขวางในทุกสังคม แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาที่นักวิชาการเห็นว่าดีที่สุดนั้น จะเหมาะสมกับสังคมหรือพื้นที่ที่มากน้อยเพียงใดนั้น จึงจำเป็นต้องมองภูมิหลัง ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมชุมชนของแต่ละพื้นที่ด้วย ทุกสำนักทางวิชาการเห็นพ้องต้องกันว่า การวางแผนการพัฒนาเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์สภาพและปัญหาชาวเขา ผลกระทบการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ผลการพัฒนาชาวเขาที่พึงประสงค์ แนวทางและรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นที่สูง

### การพัฒนาที่ยั่งยืน

#### ความเป็นมาของการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเริ่มเข้ามามีบทบาทในกระแสการพัฒนาสังคมโลก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เริ่มตั้งแต่สหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human Environment) ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งเรียกร้องให้ทั่วโลกคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่าให้ฟุ่มเฟือยนัก และต่อมาในปี พ.ศ. 2526 สหประชาชาติได้จัดตั้งสมัชชาโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Brundtland Commission) โดยเรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตให้ปลอดภัยจากสิ่งแวดล้อม และ สอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติ

รวมทั้งได้เสนอว่ามนุษยชาติสามารถที่จะทำให้เกิด "การพัฒนาที่ยั่งยืน" ขึ้นมาได้การพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น เมื่อสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Conference on Environment and Development - UNCED) หรือการประชุมสุดยอดโลก (Earth Summit) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งผลการประชุมนี้ผู้แทนของ 178 ประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรอง แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ถือเป็นแผนแม่บทของโลกที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และเห็นความสำคัญที่จะร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

องค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยจะต้องมี "คน" เป็นศูนย์กลางการพัฒนา (People-Centered Sustainable Development) สำหรับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ได้จัดสัมมนาทิศทางพัฒนาประเทศไทยตามกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สรุปลงข้อสรุปองค์ประกอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ 4 ด้าน ได้แก่ ความเท่าเทียมกัน (equity) ของคนโดยมีโอกาสในทุกๆ ด้าน ความยั่งยืน (sustainability) หรือความยั่งยืนในโอกาสการดำรงชีวิตของมนุษย์ ผลิตภาพ (productivity) หรือ คนเป็นเป้าหมาย (end) ของการพัฒนา การเพิ่มผลิตภาพของคนจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาคน และการเพิ่มพลังศักยภาพ (empowerment) คือ เน้นการพัฒนาโดยประชาชน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรมและกระบวนการกำหนดวิถีชีวิตของตน

จะเห็นว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดขึ้นมาจากผลกระทบจากการพัฒนาและการบริโภคอย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่มีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมและเริ่มส่งผลย้อนกลับมาทำลายความสงบสุขและความปลอดภัยในชีวิตของมนุษย์นั่นเอง ซึ่งมีการให้นิยามความหมายไว้หลายประการ ดังนี้

### ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืน ภาษาอังกฤษเรียกว่า Sustainable Development โดยสมัชชาโลกซึ่งเสนอแนะว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ รูปแบบของการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง (Sustainable Development is development that meets to needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs) (นิตยา กมลวัฒน์นิสา, 2546)



การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นนิยามที่แพร่หลายในระดับสากล หมายถึง การเจริญเติบโตด้านความเป็นอยู่ของมนุษย์อย่างมั่นคงเมื่อเวลาผ่านไปไม่เสื่อมถอย แต่จะต้องดีขึ้น สาเหตุที่โลกจำเป็นต้องนิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนคือ การเจริญเติบโตด้านความเป็นอยู่ของมนุษย์แสดงให้เห็นแนวโน้มที่ไม่ยั่งยืน และได้เกิดกระแสการทบทวนเกี่ยวกับการเจริญเติบโตด้านความเป็นอยู่ของมนุษย์ แต่ประชากรมนุษย์จำนวนมากยังไม่สามารถตระหนักได้ จึงทำให้การทบทวนไม่ก้าวหน้า การเจริญเติบโตด้านความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่ไม่ยั่งยืนเกิดจากธรรมชาติของมนุษย์เองที่กระตือรือร้นที่จะสร้างความสะดวกสบายให้กับตนเอง แต่มีทิศทางด้านการเมือง และวัฒนธรรมทำให้มนุษย์มีความแตกต่างกันมากเกี่ยวกับการเจริญเติบโตด้านความเป็นอยู่ ประชากรของโลกจำนวนมากไม่สามารถมีปัจจัยยังชีพในขั้นความจำเป็นพื้นฐาน ในขณะที่ประชากรของโลกจำนวนน้อยควบคุมทรัพยากรอยู่ในอำนาจของตนเพื่อสร้างความมั่งคั่งของตนเอง จนกระทั่งทำให้การเจริญเติบโตด้านความเป็นอยู่ของมนุษย์เอียงไปสู่กลุ่มบุคคลจำนวนน้อยซึ่งใช้ทรัพยากรจำนวนมากทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมแต่ก็ไม่สามารถกำจัดปัญหาความยากจน การปฏิบัติตามสัญญาตัญจิงขัดแย้งกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2549) ให้ความหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืนว่า การพัฒนาที่สามารถดำเนินไปได้อย่างมั่นคง ราบรื่น โดยไม่เกิดสภาพที่ไม่พึงปรารถนา อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนานั้นเอง การพัฒนาที่ไปตัดไม้ทำลายป่า ทำลายดิน ทำลายน้ำ ส่งก๊าซบางชนิดสู่ชั้นบรรยากาศ ทำให้ผืนป่าเหลือน้อย ดินเสื่อม น้ำเสีย ชั้นบรรยากาศเปลี่ยนแปลงนำสู่ภาวะ "โลกร้อน" ซึ่งจะทำให้น้ำแข็งบริเวณขั้วโลกละลาย ระดับน้ำในมหาสมุทรเพิ่มสูงขึ้นจนท่วมพื้นดินจำนวนมาก สภาพเหล่านี้คือการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน เพราะยังดำเนินไปก็ยิ่งเกิดความเสียหายต่อโลก ต่อมนุษย์ ต่อสัตว์ และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ การพัฒนาที่นำไปสู่ความขัดแย้งหรือความระส่ำระสายทางการเมือง เกิดความแตกแยกระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่มคน หรือระหว่างประเทศ เกิดการใช้ความรุนแรงถึงขั้นประหัตประหารกันด้วยอาวุธ เช่นนี้ก็เรียกว่าการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน การพัฒนาที่ทำให้สังคมไม่สงบสุข เกิดอาชญากรรม มีความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีการเสพสิ่งเสพติด มอมเมากันมาก มีการพนันเป็นวิถีชีวิต ครอบครัแตกแยก มีการประพฤติปฏิบัติผิดศีลธรรมจรรยา รวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันกันมากสังคมเช่นนี้เป็นผลของการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน การพัฒนาที่ทำให้ชีวิตคนขาดความสุข คนมีความเครียดสูง มีสภาพจิตใจไม่มั่นคง มีผู้ฆ่าตัวตายหรือคิดฆ่าตัวตายในอัตราส่วนสูง คนจำนวนมากมีอารมณ์ซึมเศร้า เป็นทุกข์ กังวล บางส่วนถึงขั้นวิกฤตจิต บางส่วนแปรเปลี่ยนเป็นความรุนแรงต่อผู้อื่น สภาพดังกล่าวนี้ก็เป็นผลพวงของการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน

Suthasupa (1982) ให้ความหมายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน (sustainable economic development) ไว้ว่า เป็นรูปแบบการพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของระบบ

ชีววิทยา ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคม โดยแต่ละระบบสามารถพัฒนาไปสู่เป้าหมายของตนเองได้ ทั้งนี้ เป้าหมายระบบชีววิทยา เน้นถึงความหลากหลายทางพันธุกรรม (genetic diversity) ระบบเศรษฐกิจเน้นถึงความต้องการขั้นพื้นฐานให้เกิดความเท่าเทียมกัน (equity) และระบบสังคมเน้นความหลากหลายทางวัฒนธรรม (cultural diversity) มีสถาบันที่ยั่งยืนยาวนาน มีส่วนร่วมจากผู้คนต่าง ๆ ในสังคมสรุปแล้วการพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นยุทธวิธีการพัฒนาที่ช่วยจัดการทรัพยากรธรรมชาติทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการจัดการทางการเงินและวัสดุอุปกรณ์ทางกายภาพต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความร่ำรวยและชีวิตความเป็นอยู่ การพัฒนาแบบยั่งยืนเปรียบเสมือนเป้าหมายที่ปฏิเสธนโยบาย และการดำเนินงานของกิจกรรมใดๆ ที่ส่งเสริมมาตรฐานความเป็นอยู่และการครองชีพในปัจจุบันด้วย การทำลายฐานการผลิตและทรัพยากรธรรมชาติ โดยปล่อยให้อนุชนรุ่นหลังประสบสภาพการณ์ที่ยิ่งแย่กว่าและเสี่ยงมากกว่าในสภาพปัจจุบันที่ประสบอยู่

ในแง่ของศาสนาพุทธ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต, 2549) ได้อธิบายว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะที่เป็นบูรณาการ (integrated) ทำให้เกิดเป็นองค์รวม (holistic) หมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่ง คือ มีดุลยภาพ (balance) หรือพูดอีกนัยหนึ่ง คือ การทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ การพัฒนาที่ยั่งยืน จะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้น จะอาศัยแต่เทคโนโลยี และวัตถุไม่ได้ ต้องพัฒนาจิตใจให้มีจริยธรรมที่นำมาปฏิบัติให้เกิดผลจริงด้วย แต่พระธรรมปิฎกเห็นว่า จริยธรรมเป็นเพียงศีลข้อปฏิบัติ ถึงทำได้ก็ไม่เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องพัฒนาปัญญา ความเห็นที่ถูกต้องตามหลักศาสนาพุทธด้วย

จากความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่นักวิชาการได้นำเสนอไว้ทั้งหมดจะเห็นว่าเป็นกระบวนการพัฒนาคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน สอดคล้องและสนับสนุนกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการจัดกาเชิงบูรณาการกันเป็นองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลและความมั่นคงในระยะยาว และมีความยั่งยืนในที่สุด ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับโลก ดังต่อไปนี้

### แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในสังคมโลก

ในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ณ นคร โจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ เมื่อเดือนกันยายน 2545 คณะอนุกรรมการกำกับแผนปฏิบัติการ 21 และการพัฒนาที่ยั่งยืน ร่วมกับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ได้หาข้อยุติด้านคำนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยเป็นการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงความเป็นองค์รวมของทุกๆ ด้านอย่าง

สมดุลบนพื้นฐานของทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมไทยด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม ด้วยความเอื้ออาทร เคารพซึ่งกันและกัน เพื่อสามารถในการพึ่งตนเอง และคุณภาพชีวิตที่ดี และ การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงจำเป็นต้องมองมิติทั้งในด้านระบบนิเวศ ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมด้วย โดยทุกระบบจะต้องมีความสมดุลและเชื่อมโยงกัน (Wasi, 1994 อ้างใน สีสลาภรณ์ นาคทรพรพ, 2543 : 56)

ในการดำเนินงานเพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้นนั้น สิ่งที่สำคัญ (นิตยา กมลวาทนนิศา, 2546) คือ

1. กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องบรรลุข้อตกลงในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ร่วมกันให้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ.2015) เพื่อผลของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานในด้านต่างๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและขจัดความยากจนของคนในประเทศ

2. ประเทศสมาชิกควรมุ่งส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ (Human Capacity Building) ซึ่งรวมถึงการพัฒนาด้านการศึกษาและการจัดหาบริการด้านสุขภาพอนามัยให้ประชาชนอย่างทั่วถึง

3. สร้างจิตสำนึกเพื่อกระตุ้นให้ประชากรทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมของแต่ละประเทศ ต้องร่วมกันเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาและร่วมพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นการพัฒนาที่สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางที่ชุมชนนั้นพึงปรารถนา และมีการรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อม เพื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นไปได้อย่างยาวนานคือ นอกจากจะให้ประชาชนในชนบทช่วยเหลือตัวเอง (self help) ให้อำนาจ (empowering) เกิดความเที่ยงธรรม (equity) การมีส่วนร่วม (participation) ในการพัฒนา และพึ่งพาตัวเองได้โดยสมบูรณ์ (self reliance of independence) แล้วยังเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะให้คนในชนบทรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างจำกัดอย่างชาญฉลาด จนชั่วลูกชั่วหลานและไม่กระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ตัวอย่างและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากมายในการพัฒนาชนบทแบบยั่งยืน เช่น การทำไร่นาสวนผสม (integrated farming or mixed farming) เกษตรป่าไม้หรือวนเกษตร (agroforestry) เป็นต้น

จะเห็นว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับโลก เป็นความพยายามที่ต้องการให้ประชาคมโลกบรรลุข้อตกลงในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ร่วมกันให้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ.2015) เพื่อผลของการพัฒนาที่ยั่งยืน และส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทยเช่นเดียวกัน

## แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย

ทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย ได้อาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต, 2549) คือ สังคมคุณภาพ สังคม แห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ และสังคม สมานฉันท์เอื้ออาทรต่อกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการพัฒนา "เศรษฐกิจดี สังคมมีการพึ่งพา การพัฒนาที่ยั่งยืน วิสัยทัศน์ร่วม" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

อีกส่วนหนึ่งเป็นการสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลกจากแผนปฏิบัติการ 21 ประเทศไทยของเราก็รับเอาเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน เข้าร่วมดำเนินการด้วย โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) นอกจากจะมุ่งเน้นคน เป็นศูนย์กลางการพัฒนา เน้นเศรษฐกิจพอเพียง เน้นชุมชนเข้มแข็ง และอื่น ๆ แล้วยังเน้น “การพัฒนาที่ยั่งยืน” อีกด้วย (นิตยา กมลวาทินนิสา, 2546)

แนวทางที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยมีพื้นฐานมากจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีคุณภาพทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการพัฒนาทั้งสามมิติจะต้องเกื้อกูลและไม่เกิดความขัดแย้งกัน โดยความหมายของสามมิติดังกล่าวมีความหมาย (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544) ดังนี้

1. มิติทางเศรษฐกิจ หมายถึง การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มีคุณภาพ มีเสถียรภาพ เป็นการเติบโตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและยั่งยืนในระยะยาว และมีการกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึงอำนวยประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่
2. มิติทางสังคม หมายถึง การพัฒนาที่มุ่งให้คนและสังคมไทยมีคุณภาพ สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึก พฤติกรรม และวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยอยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการที่ดี ที่มุ่งให้คนและสังคมไทยเข้มแข็ง อยู่ดีมีสุข และพัฒนาได้ยั่งยืน
3. มิติทางสภาพแวดล้อม หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ ตลอดจนการคงไว้ซึ่งคุณภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อสนองความ

ต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและสงวนรักษาไว้ให้คนรุ่นอนาคต รวมทั้งการกระจายโอกาสและมี ส่วนร่วมในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาที่มีคุณภาพระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 - 2549 กำหนดไว้ว่า การพัฒนาประเทศไทย จะยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้การพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของความ สมดุลพอดีและความ พอประมาณอย่างมีเหตุผล นำไปสู่สังคมที่มีคุณภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สามารถพึ่งตนเอง มีภูมิคุ้มกัน และรู้เท่าทันโลก คนไทยส่วนใหญ่ มีการศึกษาและ รู้จักเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต เป็นคนดี มีคุณธรรม และซื่อสัตย์สุจริต อยู่ในสังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ สามารถรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับ การสืบสานวัฒนธรรม ประเพณีที่ดีงาม ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและคุณค่าของ สังคมไทยที่มีความสมานฉันท์ และเอื้ออาทรต่อกัน อันจะเป็น รากฐานของการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล มีคุณภาพ และยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) ได้ กำหนดเป้าประสงค์ของการพัฒนาไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. คุณภาพชีวิต เพื่อให้สังคมไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นสังคมฐานความรู้ มีการ พัฒนาศักยภาพและการศึกษาได้ด้วยตนเอง มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพตามศักยภาพ การผลิตในประเทศ โดยใช้ความได้เปรียบเชิงแข่งขันควบคู่กับผลิตภาพ (productivity) เพิ่มผลผลิต ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และลดมลพิษเชิงป้องกัน

2. เสถียรภาพและการปรับตัว เพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ มีการ สร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงขีดจำกัดและความสามารถในการรองรับของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาและบริหารจัดการเศรษฐกิจระดับฐานรากอย่างครบ วงจรมีสินค้าภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย มีการธำรงไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมและเอกลักษณ์อันเป็น มรดกดีงามของชาติ

3. การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม เพื่อให้ประชากรมีสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนมีความเท่าเทียมกันทั้งด้านเพศ อาชีพ รายได้ การศึกษา ความต้องการพื้นฐานในการ ดำรงชีวิต และการบริการพื้นฐานทางสังคม มีโอกาสในการเข้าถึงตลาดและการจัดการทรัพยากร อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

4. ระบบการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้ ประชากรทุกภาคส่วนของสังคม มีโอกาส และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายสาธารณะ

โดยผ่านการบริหารจัดการและความร่วมมือแบบบูรณาการของสถาบันการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

การบรรลุถึงเป้าประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง 4 ประการ จึงจำเป็นต้องกำหนดองค์ประกอบสำหรับมิติของการพัฒนา เพื่อประโยชน์ในการจัดทำดัชนีการพัฒนายั่งยืนที่ให้ความสำคัญกับการวัดผลการพัฒนาที่แสดงถึงลักษณะการมีคุณภาพและเกื้อกูลกัน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จากศึกษา รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือเป็นเหตุเป็นผลโดยตรงต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน อาศัยการประชุมระดมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาทำการคัดเลือกตัวชี้วัดในแต่ละมิติ ทำให้ตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนการพัฒนาในแต่ละมิติและสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาของประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : 2550)

ในทางตรงข้าม ตัวชี้วัดการพัฒนายั่งยืนที่สำคัญที่สุด คือ การกระจุกตัวของทรัพยากรในมือของนายทุน การประเมินการกระจุกตัวของทรัพยากรในมือของนายทุนที่แสดงให้เห็นแนวโน้มการกระจุกตัวยังมีมากขึ้นก็ยิ่งแสดงให้เห็นว่า สังคมกำลังเดินไปในทิศทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน

จะเห็นว่าแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย เริ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 - 9 เป็นต้นมา โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน ไปอย่างสมดุล เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตและสังคมที่ดี เสถียรภาพและการปรับตัวได้ดี การกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม และการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาที่ยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็นการรักษาสมดุลย์ของระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้เกื้อกูลกัน สนับสนุนกัน ไม่ทำลายกัน ทั้งนี้เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของคนในสังคมให้มีคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคมดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาที่ยั่งยืนมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ แต่ละเวลา ซึ่งมีความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเช่นกัน ส่วนกระบวนการพัฒนานั้นจะเน้นทั้งแนวดิ่ง (vertical) ที่มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาจากรัฐบาล และ แนวราบ (horizontal) ที่มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาโดยประชาชน ควบคู่กันไปได้ก็สามารถทำได้ ที่สำคัญการพัฒนานั้นประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินการ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์สภาพและปัญหาชาวเขา ผลกระทบการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลการพัฒนาชาวเขาที่พึงประสงค์ แนวทางและรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นที่สูง

## แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชาวเขาบนพื้นที่สูง

### ความเป็นมาและภาพลักษณ์ของชาวเขา

ชาวเขาหลายเผ่าได้เข้ามาตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยเป็นเวลานานกว่า 200 ปี และบางเผ่าก็อยู่มาเป็นเวลามากกว่า 1,000 ปีมาแล้ว (กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, 2540: 25) เช่น ลัวะ กะเหรี่ยง ขมุ ผิตองเหลือง ในอดีตชนเผ่าเหล่านี้ บางกลุ่มได้ส่วนในการสร้างชาติ สร้างสังคมไทยมาโดยตลอด เช่น ลัวะเคยทำหน้าที่ผลิตเกลือเพื่อแลกเปลี่ยนหรือค้าขายกับชาวไทยล้านนา และในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นกะเหรี่ยงที่อยู่ตามเมืองหน้าด่านชายแดนก็เคยทำหน้าที่เป็นกำลังสอดแนมข่าวศึก ความสัมพันธ์ระหว่างชาวเขาเหล่านี้กับสังคมไทยจึงค่อนข้างจะราบรื่น กษัตริย์ไทยในอดีตได้ทรงสนับสนุนให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นกำลังสำคัญในกิจการต่างๆ พระราชทานทรัพย์สิน ที่ดินให้ทำมาหากิน หรือชুবเลี้ยงให้ช่วยราชการ จนชนเผ่าบางกลุ่มถูกผสมกลมกลืนให้กลายเป็น “ไทย” แต่ก็ยังมีบางกลุ่มที่ยังสามารถรักษาเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนไว้ได้ในระดับหนึ่ง (ชยันต์ วรรธนะภูติ, 2530 อ้างใน เพ็ญศิริ จีระเดชากุล, 2541: 26) นอกจากนี้ยังมีชาวเขาซึ่งตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่บนภูเขาสูงห่างไกลจากคนไทยพื้นราบ และชาวเขาซึ่งอพยพเข้ามาสู่เมืองไทย หลังจากนั้นซึ่งยังไม่ถูกผสมกลมกลืนให้เป็นไทย แต่ “ความแตกต่าง” และสถานภาพ “ชนกลุ่มน้อย” ของชาวเขาภายหลังเมื่อมีแนวคิดเรื่อง “รัฐไทย” เกิดขึ้นก็ยังไม่ถูกมองว่าเป็นปัญหา ชาวเขาจึงสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างอิสระ อย่างแตกต่าง โดยที่รัฐไทยสมัยใหม่ไม่ได้เข้าไปจัดการแต่อย่างใด

รัฐไทยสมัยใหม่เริ่มเข้าไปดำเนินงานต่างๆ กับชาวเขาเมื่อประมาณสี่สิบปีเศษมานี้เอง หลังจากที่รัฐบาลได้มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังสงคราม สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำฝ่ายโลกเสรีมีนโยบายต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ พร้อมๆ กับการเผยแพร่แนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เพื่อสนับสนุนการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาจึงให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในหลายๆ ด้าน หลายๆ รูปแบบ ผลจากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาได้ทำให้ไทยมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ไปด้วยและแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยก็ได้มีบทบาท และมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อวิถีคิด และวิธีการดำเนินงานของรัฐบาลและนักวิชาการไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-7 ก็ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว (เพ็ญศิริ จีระเดชากุล, 2541: 6)

นโยบายความมั่นคงของประเทศด้วยการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์และพัฒนาชนบทของรัฐ ได้ทำให้รัฐเริ่มมองว่า ชนเผ่าที่ต่อมามีชื่อว่า “ชาวเขา” (คำนี้เริ่มใช้เมื่อ พ.ศ. 2502) ซึ่งอาศัยอยู่ตามชายแดนที่ห่างไกลแต่ใกล้กับอาณาเขตของการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ และมีภาษาวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากคนไทยทั่วไป เป็นกลุ่มคนที่เป็นปัญหาทั้งต่อความมั่นคงของประเทศ และเป็นปัญหาต่อการพัฒนาประเทศด้วยในขณะเดียวกัน ดังนั้นการมองชาวเขาว่าเป็นปัญหา และเป็นต้นเหตุของปัญหาจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าไปดำเนินงานต่างๆ ของรัฐกับชาวเขา

จะเห็นว่าชาวเขามีที่มาไม่ต่างจากคนในชุมชนชนบทหรือชุมชนในเขตชายแดนโดยทั่วไปของสังคม หลายเผ่าได้เข้ามาตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยเป็นเวลานานกว่า 200 ปี บางกลุ่มมีส่วนช่วยสร้างชาติ สร้างสังคมไทยมาโดยตลอด บางกลุ่มอพยพเข้ามาสู่เมืองไทยถูกผสมกลมกลืนให้คนไทย บางกลุ่มตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่บนภูเขาสูงห่างไกลจากคนไทยพื้นราบ แต่ด้วย “ความแตกต่าง” และสภาพ “ชนกลุ่มน้อย” ของชาวเขา ทั้งจากแนวคิดเรื่อง “รัฐไทย” แม้ชาวเขาจะยังไม่ถูกมองว่าเป็นปัญหาและดำรงอยู่อย่างอิสระและแตกต่าง กระทั่งรัฐไทยสมัยใหม่มีนโยบายความมั่นคงของประเทศด้วยการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์และพัฒนาชนบทของรัฐ และการรับเอาแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัย ทำให้ชาวเขาถูกมองว่าเป็นปัญหาต่อความมั่นคงและเป็นอุปสรรคของการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย ดังต่อไปนี้

### แนวคิดการพัฒนาชาวเขาไปสู่ภาวะทันสมัย

แนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัย (Modernization) เป็นแนวคิดที่กำกับ วิธีคิด วิธีดำเนินงานของรัฐต่อสังคมไทย ชนบทไทยและชาวเขาในประเทศไทยนั้น (เพ็ญศิริ จีระเดชากุล, 2541: 7-8) มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. แบ่งแยกสังคมเป็นสองขั้ว คือ สังคมแบบดั้งเดิมหรือด้อยพัฒนา กับสังคมแบบทันสมัยหรือพัฒนาแล้ว ในทุกๆ ระบบของสังคมทั้งในระดับโลก และในแต่ละประเทศจะมีภาวะทั้งสองแบบดำรงอยู่ด้วยกัน กระบวนการก้าวไปสู่ความทันสมัยคือการปรับเปลี่ยนของสังคมจากภาวะดั้งเดิมไปสู่ภาวะทันสมัย เช่น การเปลี่ยนแปลงการผลิตทางการเกษตรแบบพหุมีพอกินไปสู่การผลิตเพื่อการค้า เปลี่ยนแปลงการผลิตทางอุตสาหกรรมจากการใช้กำลังคนและสัตว์ไปสู่การผลิตโดยเครื่องจักร และส่งสินค้าเพื่อการแลกเปลี่ยนในระบบตลาด เปลี่ยนแปลงการตั้งถิ่นฐานของคนจากหมู่บ้านเข้าสู่เมือง

2. เป้าหมายของการพัฒนาในระดับรูปธรรม ได้แก่ การทำให้เป็นสมัยใหม่ และก้าวหน้าแบบตะวันตก (Westernization) หรือการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (industrialization)

3. ปัจจัยต่างๆ เช่น ความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ทุน และทรัพยากรมนุษย์ ที่ขาดความชำนาญการ โครงสร้างสังคมที่มีขนาดเล็กและไม่ทำหน้าที่เฉพาะ คนในสังคมยังมีทัศนคติและระบบความเชื่อที่มั่งงายไม่ทันสมัย ฯลฯ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

4. เพื่อให้เกิดการพัฒนา ต้องมีการทุ่มทุนและความชำนาญการอย่างมหาศาลจากภายนอกเข้าสู่สังคมที่ยังไม่พัฒนานี้ ในรูปของความช่วยเหลือและการลงทุนที่มุ่งสู่อุตสาหกรรมหนัก และเกษตรกรรมเพื่อส่งออก ต้องขยายสังคมให้ใหญ่ขึ้น และมีการแบ่งแยกหน้าที่ตามความชำนาญมากขึ้น ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติโดยผ่านการศึกษา การกล่อมเกลாதงสังคม การให้แบบอย่างเพื่อเลียนแบบ ตลอดจนการถ่ายทอดธรรมเนียม

5. การพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิค จึงต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญ (Expert) ที่มีความรู้ในด้านต่างๆ

หากวิเคราะห์แนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยดังกล่าว จะพบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจที่จะทำให้เกิดวิถีคิดแก่รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สรีทธาในแนวคิดข้างต้น (เพ็ญศิริ จิระเดชากุล, 2541: 8) ได้ดังนี้

1. ให้ความหมายของการพัฒนาคับแคบ เพียงแค่การทำให้ทันสมัยแบบตะวันตก หรือการทำให้เป็นอุตสาหกรรม

2. เมื่อจะทำให้สังคมใดเกิดกระบวนการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย จึงไม่ต้องสนใจว่าสังคมนั้นหรือชุมชนนั้นต้องการอะไร หรือต้องการพัฒนาไปในรูปแบบใด เพราะมีตัวแบบ (Model) ที่ตายตัวกำหนดไว้อยู่แล้ว

3. การมีตัวแบบหรือ “มาตรฐาน” แบบตะวันตกจึงไม่มีที่ว่างให้กับภูมิปัญญาพื้นบ้าน ศักยภาพ วัฒนธรรม วิถีคิด และวิถีชีวิตของชุมชนหรือท้องถิ่น

4. วัฒนธรรม วิถีชีวิต ภูมิปัญญาของท้องถิ่นหรือชุมชนซึ่งแตกต่างไปจากตัวแบบเป็นสิ่งที่ยังมั่งงาย ถ้าสมัย ค่อยพัฒนา เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา จึงควรต้องถูกปรับเปลี่ยน

5. วิธีการในการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดการพัฒนา คือการลอกเลียนแบบจากประเทศตะวันตก โดยนำความรู้ ทักษะ ทัศนคติ ค่านิยม และเทคโนโลยีที่ทันสมัยของตะวันตกเข้ามาถ่ายทอดให้กับคนในสังคมและชุมชน ชุมชนจึงเป็นฝ่ายรอรับการถ่ายทอด บอกกล่าว และรับการพัฒนาจึงไม่ต้องคิด ไม่ต้องมีส่วนร่วมในการคิดหรือตัดสินใจเพราะชุมชนไม่มีศักยภาพใดๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนา

6. ผู้นำในการปรับเปลี่ยนคือ ผู้รู้ ซึ่งได้รับการศึกษาอบรมในเทคนิควิธีการพัฒนา มาดีแล้ว ในกรณีของสังคมไทยก็คือ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำเนิน โครงการพัฒนาต่างๆ

7. แนวคิดการพัฒนาเช่นนี้เป็นแนวคิดแบบแยกส่วน (Fragmentarist view) คือมองเฉพาะการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและวัตถุเป็นหลัก การพัฒนาทางด้านอื่นๆ หากจะมีคุณค่าก็ต่อเมื่อนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมที่มีคุณค่าที่จะรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและทางวัตถุก็คือ วัฒนธรรมวัตถุนิยม-บริโภคนิยม และวัฒนธรรมแบบเมือง

จะเห็นว่าแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัย เป็นแนวคิดที่กำกับ วิธีคิด วิธีดำเนินงานของรัฐต่อสังคมไทย ชนบทไทยและชาวเขาในประเทศไทยนั้น เช่น การแบ่งแยกสังคมเป็นสองขั้ว คือ สังคมแบบดั้งเดิมหรือด้อยพัฒนา ซึ่งต้องเปลี่ยนแปลง เป้าหมายการพัฒนาจะสร้างรูปธรรมที่มีความทันสมัย ก้าวหน้าแบบตะวันตก การทำให้เกิดการพัฒนา มีการลงทุนและความช่วยเหลือต่างๆ ที่มุ่งสู่อุตสาหกรรมหนัก และการเกษตรเพื่อส่งออก การสนับสนุนด้านเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง แนวคิดเหล่านี้ได้นำมาซึ่งการกำหนดนโยบายที่สำคัญต่อการแก้ปัญหาชาวเขาตามมา ดังนี้

### นโยบายของรัฐ และการแก้ปัญหาของชาวเขา

เมื่อรัฐมีนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยการพัฒนาชนบทภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัย ชาวเขาซึ่งเคยอยู่อย่างอิสระอย่างแตกต่างในประเทศไทยมาช้านานจึงถูกมองจากรัฐว่าเป็นปัญหา ต้องหาทางแก้ไข และท่าทีของรัฐเช่นนั้นได้ส่งผลต่อไปถึงทัศนคติของคนไทยพื้นราบด้วย ดังจะกล่าวถึงแต่ละประเด็นดังนี้

การมองปัญหาของชาวเขาของรัฐ ในมุมมองของทางการ ชาวเขาเป็นปัญหารวมถึงมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอยู่หลายประการ สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาวิถีชีวิตและระบบการผลิตที่ล้าหลังของชาวเขา มีการตั้งสมมติฐานว่ารูปแบบการเกษตรมีอิทธิพลต่อรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน หรือเรียกได้ว่าการทำไร่แบบย้ายที่จึงมีการอพยพโยกย้ายถิ่นอยู่เสมอ

2. การปลูกฝิ่นของชาวเขาเป็นต้นตอของปัญหายาเสพติด

3. วิธีการเพาะปลูกของชาวเขาเป็นต้นเหตุของการทำลายป่าไม้และต้นน้ำลำธาร

4. ชาวเขามีวัฒนธรรมและภาษาที่แตกต่างจากคนไทย จึงเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย

5. ชาวเขาคอยู่ในวงจรแห่งความชั่วร้าย คือ โง่ จน เจ็บ จึงก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองให้แก่ประเทศ รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

นโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาของชาวเขา (พีญศิริ จีระเดชากุล, 2541) การมองปัญหาชาวเขาจากแง่มุมของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ได้นำไปสู่การแก้ไขโดยใช้ยุทธศาสตร์หลายประการ เช่น ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือในด้านปัจจัย 4 ในระยะแรกๆ หลังจากนั้นจึงใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นหลักเช่นเดียวกับการพัฒนาชนบท โดยมีกรอบแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัยเป็นแนวคิดอยู่เบื้องหลัง พร้อมทั้ง ไปกับการควบคุมโดยกฎหมายและการปราบปรามด้วยกำลังเมื่อจำเป็น กล่าวคือ

พ.ศ. 2494 เป็นปีแรกที่รัฐบาลได้เริ่มเข้าไปช่วยเหลือชาวเขาในรูปของการสงเคราะห์เครื่องอุปโภค บริโภค ที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยความร่วมมือของตำรวจตระเวนชายแดน และกรมประชาสงเคราะห์

พ.ศ. 2502 หลังจากที่รัฐบาลไทยมีคำสั่งยกเลิกการเสพและจำหน่ายฝิ่นทั่วราชอาณาจักร คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติให้จัดตั้งคณะกรรมการสงเคราะห์ชาวเขาซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติ ในการกำหนดนโยบายดำเนินการเกี่ยวกับชาวเขา

พ.ศ. 2519 ได้มีการกำหนดให้ใช้ “นโยบายรวมพวก” (intergration policy) ในการดำเนินงานกับชาวเขา โดยเร่งรัดดำเนินการให้ชาวเขาที่มีความสำนึกในการเป็นพลเมืองไทย เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย และมีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ และให้สิทธิที่จะนับถือศาสนาและปฏิบัติตนตามขนบธรรมเนียมประเพณีเดิมของตนได้ตามความปรารถนา

พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดแนวนโยบายการพัฒนาชาวเขาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเริ่มจากแผนฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทสำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด ซึ่งใช้เป็นนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาชาวเขาจนถึงปัจจุบัน สาระสำคัญของนโยบายความมั่นคงฯ แบ่งเป็น (พีญศิริ จีระเดชากุล, 2541) ดังนี้

1. ด้านการเมืองการปกครองโดยมุ่งจัดระเบียบการปกครองชุมชนบนพื้นที่สูงให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผลักดันชาวเขาจากนอกประเทศ สร้างความผูกพันทางจิตใจของชาวเขาต่อประเทศไทย

2. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดและเลิกการปลูกฝิ่นและเสพพืชเสพติดโดยจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มรายได้โดยการพัฒนาการผลิต พัฒนาการตลาดส่งเสริมอาชีพอื่นนอกภาคเกษตร กระจายบริการขั้นพื้นฐานการศึกษาและสาธารณสุข วางแผนครอบครัวให้เกิดผล

3. ด้านการอนุรักษ์ การใช้ และ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติโดยวางแผนและกำกับดูแลการใช้ที่ดินอย่างเคร่งครัดและบังคับใช้กฎหมายและระเบียบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง

จากนโยบายความมั่นคงฯได้ทำให้มีการกำหนดแผนแม่บท เพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูงขึ้นเป็นฉบับแรก (พ.ศ. 2535-2539) โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและประสานงานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในปี 2540 ก็ได้เริ่มใช้แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งจัดทำให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีสาระสำคัญคือ เร่งรัดให้ชาวเขาได้รับสัญชาติไทยตามระเบียบหรือได้รับสถานะบุคคลที่เหมาะสมตามกฎหมาย ให้มีการตั้งถิ่นฐานถาวรและได้รับการจัดระเบียบการปกครองตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ พัฒนา อนุรักษ์ พื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ให้ชุมชนบนพื้นที่สูงได้รับการพัฒนาตามศักยภาพและโอกาสที่เหมาะสมเพื่อดำรงชีพและประกอบอาชีพได้อย่างยั่งยืน พัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ กลไก และกระบวนการดำเนินงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง เพ็ญศิริ จิระเดชากุล (2541) ยังได้ตั้งข้อสังเกตและข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบาย และการตั้งองค์กรเข้ามาดูแลและแก้ปัญหาชาวเขา ดังนี้

1. การที่ชาวเขาถูกมองว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นปัญหาทางด้านต่างๆ ปัญหาเหล่านั้นจึงได้กลายมาเป็นพื้นฐานของนโยบายรัฐที่มีต่อชาวเขา

2. รัฐให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงมาเป็นอันดับแรก ดังนั้นการแก้ปัญหาและพัฒนาชาวเขาในด้านอื่นๆ จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่จะทำให้ชาวเขาล้มเลิกการกระทำใดๆ ที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล และก่อให้เกิดความมั่นคง ซึ่งความมั่นคงในที่นี้คงไม่ได้หมายถึงความมั่นคงของประเทศเท่านั้น หากยังหมายถึงความมั่นคงของรัฐบาล (ซึ่งหมายถึงกลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนด กำกับ ควบคุม นโยบายและกลไกของรัฐ) และความมั่นคงของทุนนิยมอเมริกันด้วย

3. นโยบายในการดำเนินงานกับชาวเขาตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน ครอบคลุมเรื่องหลักๆ คือ ให้ชาวเขามีความสำนึกในความเป็นไทย และจงรักภักดีต่อประเทศไทย ให้ชาวเขาเลือกปลูกฝิ่น ให้ชาวเขาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ยกย่องความเป็นอยู่ชาวเขาให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับชาวไทยพื้นราบ และให้ชาวเขาตั้งถิ่นฐานถาวรได้รับสถานะตามกฎหมาย

4. เนื่องจากนโยบายและการดำเนินงานเป็นการกำหนดจากฝ่ายรัฐ เพื่อควบคุมปราบปรามและพัฒนาชาวเขาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ จึงมุ่งประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ

และเป็นประโยชน์ต่อรัฐเป็นส่วนใหญ่ แม้นโยบายในระยะหลังๆ จะส่งเสริมให้ชาวเขามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหของตน แต่ก็ยังเป็นปัญหาจากมุมมองของรัฐและเป็นส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย ชาวเขาเองไม่เคยมีโอกาสร่วมกำหนดนโยบาย หรือแม้แต่มิมีโอกาสที่จะเลือกรับหรือไม่รับนโยบายของรัฐ

5. เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแก้ปัญหาให้แก่รัฐ ได้มีการเพิ่มองค์กรของรัฐเข้าไปในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติลงมาจนถึงระดับอำเภอในปัจจุบัน ซึ่งไม่ใช่วิธีการในการกระจายอำนาจ เพราะการ “กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชนบนพื้นที่สูง” นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรระดับชาติ ซึ่งมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการเท่านั้น ส่วนองค์กรระดับอื่นๆ มีหน้าที่ในการประสานงาน และปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายลงมา วิธีการดำเนินงานเช่นนี้เป็นวิธีที่ระบบราชการแบบรวมศูนย์ของไทยใช้เพื่อรักษาอำนาจและสภาพของโครงสร้างส่วนบนมาโดยตลอด

6. นโยบายรวมพวกที่กำหนดให้ใช้ดำเนินงานกับชาวเขาตั้งแต่ พ.ศ. 2519 เป็นต้นมานั้น หากพิจารณาเจตนารมณ์อย่างถ่องแท้แล้วกลับไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ เพราะรัฐได้ใช้วิธีการต่างๆ เพื่อผสมกลมกลืน (assimilation) ให้ชาวเขายอมรับและเปลี่ยนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ให้เป็นแบบคนไทยพื้นราบ เพราะถึงแม้รัฐจะไม่ได้กำหนดเป็นเป้าหมายในโครงการของรัฐบาลโดยตรง ก็เป็นลักษณะการดำเนินงานของทางการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็มีความรู้สึกที่ต้องทำเช่นนั้น รัฐได้ใช้วิธีการผสมกลมกลืนกับชาวเขาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยผ่านระบบการศึกษาของรัฐ ดังจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชาวเขาซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์แบบด้านเดียว คือ รัฐกำหนดนโยบายส่วนชาวเขาปฏิบัติตาม แม้แต่นามสกุลของชาวม้งซึ่งถือว่าสำคัญมากในวัฒนธรรมของคนม้งก็ยังคงถูกเปลี่ยนให้เป็นเหมือนคนไทย โดยพวกอำเภอหรือทางราชการเอาไปให้ ใครไม่เปลี่ยนถือว่าเชย เมื่อเด็กไปโรงเรียนร่วมกับชาวพื้นราบจะถูกหัวเราะทำให้รู้สึกด้อยกว่าและอับอาย

จะเห็นว่าเมื่อรัฐมีนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยการพัฒนาชนบทภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาไปสู่ภาวะทันสมัย ชาวเขาซึ่งเคยอยู่อย่างอิสระและแตกต่างถูกมองจากรัฐว่าเป็นปัญหา และท่าทีของรัฐได้ส่งผลไปถึงทัศนคติของคนไทยพื้นราบด้วย ซึ่งปัญหาที่ต้องแก้ไขมีอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาวิถีชีวิตและระบบการผลิตที่ล้าหลัง การปลูกฝิ่นของชาวเขาเป็นต้นตอของปัญหายาเสพติด วิธีการเพาะปลูกของชาวเขาเป็นต้นเหตุของการทำลายป่าไม้และต้นน้ำลำธาร ชาวเขามีภาษาและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากคนไทย จึงเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

ชาวเขาคออยู่ในวงจรแห่งความชั่วร้าย คือ โง่ จน เจ็บ จึงก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองให้แก่ประเทศ รวมทั้งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนา ดังนี้

### ปัญหาชาวเขาและอุปสรรคของการพัฒนาชาวเขา

สภาพปัญหาพื้นที่สูงในปัจจุบันตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วง พ.ศ. 2498-2512 รัฐบาลให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง มองปัญหาชาวเขาในฐานะชนกลุ่มน้อย ซึ่งหน่วยงานหลักที่ดำเนินการ คือ ตำรวจตระเวนชายแดน และกรมประชาสัมพันธ์ และต่อมา พ.ศ. 2512-2534 เน้นการแก้ไขปัญหาการปลูกฝิ่น ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงเป็นหลัก ต่อมาจึงเน้นการพัฒนาในเชิงบูรณาการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพื้นที่สูงยังคงมีปัญหาที่จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง สภาพปัญหาของพื้นที่สูง อาจจำแนกได้หลายลักษณะ ได้สรุปปัญหาพื้นที่สูงได้แก่

1. ประชากรบนพื้นที่สูงทั่วไปมีสภาพยากจน จากการสำรวจเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเกษตรที่สูงในภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2547 พบว่า เกษตรกรทั่วไปมีรายได้เฉลี่ยเพียงปีละ 31,126 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรายได้ของเกษตรกรในภาคเหนือกว่าเท่าตัว (69,373 บาทต่อครัวเรือนต่อปี) สาเหตุสำคัญเกิดจากเกษตรกรสร้างผลผลิตได้น้อย ต้นทุนการผลิตสูง ขณะที่ราคาผลผลิตค่อนข้างต่ำ และค่อนข้างผันผวน นอกจากนี้เกษตรกรยังมีช่องทางการตลาดน้อย และไม่มีโอกาสสร้างรายได้นอกภาคการเกษตรเท่าที่ควร
2. มีระบบการผลิตที่ใช้สารเคมีเกษตรอย่างไม่เหมาะสม ทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีเกษตร เกิดการตกค้างทั้งในผลผลิตและในสิ่งแวดล้อมทั้งดินและน้ำ สาเหตุส่วนใหญ่เนื่องมาจากเกษตรกรบนพื้นที่สูงยังขาดความรู้และทักษะในการเพาะปลูกที่เหมาะสม และส่งผลกระทบต่อระบบทรัพยากรน้ำและผู้ที่อยู่อาศัยบนพื้นที่ราบด้วย
3. พื้นที่ทำกินเสื่อมโทรม จากการสำรวจพื้นที่ทำการเกษตร พบว่า ร้อยละ 96.48 ของพื้นที่สูงใน 12 จังหวัดของภาคเหนือ เป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันมาก ทำให้เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายหน้าดิน โดยเฉพาะในระบบการทำเกษตรแบบตัด และเผาที่เปิดหน้าดิน โลงรับแรงปะทะกับเม็ดฝนโดยตรง และไม่มียาระบบชะลอการไหลของน้ำฝนที่ไหลบ่าไปตามความลาดชันหน้าดินที่ถูกชะล้างไปทุกปีทำให้พื้นที่เกษตรเหลือแต่ดินชั้นล่างที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ และเป็นดินปนหิน

4. ปัญหาการบุกรุกเพื่อหาพื้นที่ทำกินใหม่ สาเหตุเกิดจากการที่ผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำลง ข้าวและอาหารที่ผลิตได้ไม่เพียงพอต่อการบริโภคหรือผลผลิตที่ได้ไม่พอสำหรับขายเป็นรายได้เลี้ยงครอบครัว จึงต้องเพิ่มผลผลิตโดยเพิ่มพื้นที่ปลูก นอกจากนี้ยังเกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในครัวเรือน การอพยพเข้ามาของประชากรจากนอกประเทศและจากพื้นที่ราบของประเทศไทย ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

5. ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะระหว่างชุมชนบนพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่ท้ายน้ำ รวมไปถึงความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน เนื่องจากต่างมีจุดยืนและมุมมองการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต่างกัน ทั้งทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้ โดยร้อยละ 77.74 ของครัวเรือนเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงใน 12 จังหวัด ยังอาศัยการตัดไม้เพื่อการใช้ประโยชน์ในครัวเรือน

6. ปัญหาด้านสังคมในอนาคต ชุมชนชาวเขาอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจาย และมีวัฒนธรรมเฉพาะ อาศัยกฎระเบียบชุมชน และความเชื่อทางศาสนาเป็นกรอบการดำรงชีวิต และการสร้างความสงบสุขในสังคม ลักษณะเช่นนี้ทำให้ชุมชนมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงน้อย ปัจจุบันสังคมของชุมชนชาวเขาเปิดสู่สังคมภายนอกมากขึ้น ทำให้มีความล่อแหลมต่อปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาเยาวชน การขาดจิตสำนึกต่อสังคม การแพร่ระบาดของยาเสพติด โรคเอดส์ รวมทั้งปัญหาด้านความมั่นคงตามแนวชายแดน ขณะเดียวกันเยาวชนบนพื้นที่สูงมีแนวโน้มที่จะอพยพไปประกอบอาชีพในเมืองมากขึ้น ทำให้ขาดแคลนแรงงานในชุมชน

ปัญหาพื้นที่สูงเหล่านี้มีทั้งที่เป็นปัญหาดั้งเดิมที่ต่อเนื่องมายาวนาน และปัญหาที่เป็นเงื่อนไขใหม่ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงอย่างถี่ถ้วนในการวางแผนพัฒนาอย่างบูรณาการ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าหน่วยงานที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างต่อเนื่องยาวนาน และประสบผลสำเร็จอย่างดี สามารถใช้เป็นแบบอย่างของการดำเนินงานได้ คือ มูลนิธิโครงการหลวง

จากสภาพปัญหาทั้งหลายที่ก่อให้เกิดเป็นอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาของชาวเขานั้น อาจเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการ (ณรงค์ ใจหาญ, 2541: 15-20) คือ

#### 1. ปัญหาการกำหนดนโยบาย และการมีส่วนร่วมของชาวเขา

การกำหนดนโยบายในการทำแผนงานเพื่อการพัฒนาชาวเขา ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยมิได้วางแนวทางการพัฒนาไว้อย่างเป็นระบบ หรือการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นก่อน นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายยังเป็นการกำหนดโดยแนวคิดของหน่วยงานราชการ หรือแนวคิดทางการพัฒนาของตะวันตก ภายใต้อำนาจกรอบการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยมีได้เปิดโอกาสให้ชาวเขาเข้ามามีส่วนในการกำหนดแนวทางการพัฒนา หรือมีส่วนใน

การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ด้วย ดังนั้น แนวนโยบายในการพัฒนาจึงทำให้ชาวเขาคงอยู่ในฐานะผู้ถูกปฏิบัติ ผู้ด้อยโอกาส และเป็นผู้ต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นคนเมืองให้ทันสมัย โดยไม่ได้คำนึงว่าผลของโครงการต่างๆ ที่เข้าไปพัฒนาดมแนวคิดที่ทำให้ทันสมัย (Modernization) จะสอดคล้องกับวิถีชีวิตหรือสภาพแวดล้อมของชาวเขาในพื้นที่นั้นหรือไม่

แม้ว่าการกำหนดนโยบายของรัฐจะตั้งบนข้อเรียกร้องขององค์กรเอกชน หรือกลุ่มของชาวเขาเอง เช่น การให้รัฐบาลช่วยเหลือชาวบ้านที่ถูกอพยพจากเขตป่าอนุรักษ์โดยเร่งด่วน การเร่งพิจารณาเรื่องการจัดการป่าชุมชน หรือเรื่องเดือดร้อนต่างๆ ที่องค์กรชุมชนชาวบ้านภาคเหนือ ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของการปฏิบัติของรัฐต่อชาวเขา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่ชาวเขา ดังนั้นหากได้มีการศึกษาถึงสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาเพื่อประโยชน์แก่ชาวเขา ในลักษณะที่เป็นการพัฒนาภูมิปัญญาของเขา ภายใต้อำนาจและต้องการของชาวเขา และวิธีการที่เหมาะสมกับชาวเขาภายใต้สภาพแวดล้อมของเขาแล้ว ก็จะทำให้การกำหนดนโยบายในการพัฒนาและการสงเคราะห์ชาวเขาสอดคล้องกับสภาพปัญหาของเขา และไม่ก่อให้เกิดการทำลายวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเขาอันเกิดจากโครงการพัฒนาหรือการสงเคราะห์นั้น

ปัญหาการมีส่วนร่วมของชาวเขา กระบวนการกำหนดโดยให้ชาวเขามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการ อาจกล่าวได้ว่า ในโครงการพัฒนาที่เข้าไปสู่ชาวเขาเกิดจากแนวคิดและวิธีการของผู้ที่ไม่ได้เป็นชาวเขา และวิธีการที่จะพัฒนาก็เป็นวิธีเดียวกันกับชาวไทยพื้นราบ ซึ่งบางกรณีอาจไม่สอดคล้องกับการปรับตัวของชาวเขาซึ่งมีวิถีการดำรงชีวิตบนพื้นที่สูง

## 2. ปัญหาขององค์กรในการดำเนินการพัฒนา

องค์กรของรัฐในการพัฒนาชาวเขานี้มีจำนวนมากมายเกินไป แต่ไม่มีการประสานงานที่สอดคล้องกันเท่าที่ควร และแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับชาวเขา ผู้ปฏิบัติมีทัศนคติต่อชาวเขาแตกต่างกัน ทำให้เกิดความแตกต่างในการประสานการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแผน

สำหรับการร่วมมือและประสานการดำเนินการขององค์กรของรัฐและเอกชนนั้น องค์กรเอกชนจะเข้ามาให้ความร่วมมือกับรัฐในด้านต่างๆ และแนวทางในการพัฒนาขององค์กรเอกชนนั้นมีความหลากหลายและมีจุดเน้นเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่จะให้การพัฒนาชาวเขาในเรื่องใด แต่โดยส่วนใหญ่ องค์กรพัฒนาเอกชนจะกำหนดโครงการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของชาวเขา และมีการดำเนินการที่ให้ชาวเขามีส่วนร่วมในการพัฒนามากกว่ารูปแบบการพัฒนาของรัฐ

ปัญหาการไม่ประสานงานทั้งในด้านการกำหนดรูปแบบและการประสานงานในองค์กร องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับชาวเขามีจำนวนมาก ซึ่งรวมทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีเป้าหมาย

เดียวกัน คือการพัฒนาชาวเขาให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ที่ มีความแตกต่างกัน ก็คือแนวคิดในการมองปัญหาชาวเขาแตกต่างกัน กลุ่มหนึ่งมองชาวเขาในลักษณะที่เป็นปัญหาความมั่นคง ปัญหาอาชญากรรม การทำลายสิ่งแวดล้อม และอื่นๆ จึงต้องควบคุมมิให้ชาวเขาก่อปัญหาเหล่านั้น (ส่วนใหญ่กลุ่มนี้จะเป็นมุมมองของเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติด การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกระบวนการค้าหญิงและเด็กซึ่งรวมถึงหน่วยงานขององค์การระหว่างประเทศที่ป้องกันและปราบปรามการผลิตยาเสพติดด้วย)

### 3. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เกิดจากการเคลื่อนย้ายประชากรและการหลั่งไหลของวัฒนธรรมเมือง เข้าสู่ชุมชนชาวเขา ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากโครงการพัฒนา และการท่องเที่ยว เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้าง ถนน ไฟฟ้า แหล่งน้ำ เป็นต้น การหลั่งไหลของวัฒนธรรมคนพื้นราบเข้าสู่ชุมชนชาวเขา การเพิ่มประชากรของชาวเขาทั้งภายในและการอพยพหรือลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากต่างประเทศ การผลิตแบบทุนนิยมซึ่งเน้นการขายมากกว่าการผลิตเพื่อการบริโภค และการขยายตัวของแหล่งท่องเที่ยวที่เข้าไปในชุมชนชาวเขาเพื่อให้ชาวเขารักษาอนุรักษ์การแต่งกาย หรือวัฒนธรรมไว้เพื่อการนันทนาการของนักท่องเที่ยวมากกว่าอนุรักษ์ไว้เพื่อการรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่นหรือภูมิปัญญาชาวบ้าน

การเปลี่ยนแปลงนี้เองทำให้การพัฒนาชาวเขาเกิดความสับสนและก่อให้เกิดปัญหาอันเป็นผลต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงและปรับเปลี่ยนวิธีการในการกำหนดนโยบายและการกำหนดองค์กรที่ช่วยกระตุ้นให้มีการปฏิบัติในการดำเนินการพัฒนานั้น

คำถามที่สำคัญ อีกประการ คือ นโยบายของรัฐบาลไทยปัจจุบันควรมีแนวทางในการปฏิบัติต่อชาวไทยภูเขาในปัจจุบันอย่างไร เพราะแนวทางการผสมกลมกลืน หรือการปล่อยให้ชาวไทยภูเขา มีกระบวนการพัฒนาตนเองตามแนวทางของเขา เพื่อความจำเป็นของเขาเป็นแนวทางที่รัฐบาลไทยยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องนี้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องหาแนวทางที่ชัดเจนในเรื่องนี้ด้วยเหตุนี้จึงต้องหาแนวทางที่ชัดเจนสำหรับเรื่องนี้ก่อน

สิ่งที่ควรต้องตรวจสอบต่อไปคือ ชนชาวเขาแต่ละเผ่ามีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาในแนวคิดและรูปแบบอย่างไร จึงจะเหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาตนเองของชาวเขาแต่ละเผ่าได้

ที่สำคัญคือ ชาวเขาไม่มีโอกาสได้แสดงความจำเป็นหรือมีส่วนกำหนดในเชิงนโยบาย ต่อคณะกรรมการชาวเขาไม่ว่าในระดับใดเลย ที่มีโอกาสก็จะอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชาวเขา หาใช่ชาวบ้านไม่ ซึ่งการขาดข้อมูลส่วนนี้เองทำให้ขาดข้อเท็จจริงที่



เป็นปัญหาของเขาโดยตรง อีกทั้งผู้นำทางการของเขา ส่วนใหญ่ที่มาติดต่อกับราชการไทย มักจะไม่ใช่ผู้นำตามความเป็นจริงในหมู่บ้านเพราะผู้นำเหล่านี้ไม่สามารถสื่อสารกับข้าราชการที่ไม่รู้จักภาษาท้องถิ่น ได้ ดังนั้นการประสานงานให้เป็นไปได้ตามโครงการต่างๆ จึงเป็นปัญหาอุปสรรคส่วนใหญ่

แต่อีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่า ชาวเขาเป็นกลุ่มที่ควรได้รับการสงเคราะห์เพราะเป็นคนที่ยากลำบาก เป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากกระบวนการพัฒนา ทั้งในด้านการสูญเสียความเป็นตัวตน ความเข้าใจในตัวตนและขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมกลุ่ม และระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือบริโภคนิยมนี้เองมีเป็นปัจจัยที่สร้างความอ่อนแอให้กับสังคมชาวเขา อันมีผลให้ชาวเขาไม่สามารถที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้ ดังนั้นแนวคิดที่แตกต่างกันนี้จึงทำให้แนวทางการพัฒนาหรือปฏิบัติต่อชาวเขาในลักษณะที่ไม่ได้มองชาวเขาอย่างเป็นผู้ก่อปัญหาและมองว่าเป็นผลผลิตจากระบบสังคม การเมือง และการปกครองที่มีความแตกต่างกันและมีอิทธิพลเหนือโครงการสร้างทางสังคม วัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวเขา นักวิจัยหรือนักปฏิบัติการเหล่านี้ มักจะอยู่ในกลุ่มที่ให้การสงเคราะห์ชาวเขา

ปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับการดำเนินการตามโครงการพัฒนาชาวเขาและเป็นปัญหาต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ คือ ปัญหาการไม่ประสานงานของผู้ที่เกี่ยวข้องในด้านการพัฒนาในโครงการต่างๆ จึงมีลักษณะไม่เป็นการดำเนินการในแนวทางที่สอดคล้องกัน ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งในกรณีเกิดปัญหาที่จะต้องจัดการกับปัญหาชาวเขาที่สำคัญในบางเรื่อง เช่น ปัญหาการอพยพชาวเขาออกจากพื้นที่อนุรักษ์ หรือการดำเนินการต่อชาวเขาที่เข้ามาทำงานในเมือง โดยผิดกฎหมาย หรือการให้สัญชาติแก่ชาวเขาเป็นต้น เพราะบางกลุ่มก็ให้ความสนับสนุนชาวเขา บางกลุ่มก็ประนามชาวเขาและเรียกร้องหรือมีโครงการเพื่อให้ชาวเขาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เป็นปัญหานี้

จะเห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่สูงมาอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงแรกรัฐให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง มองปัญหาชาวเขาในฐานะชนกลุ่มน้อย เน้นการแก้ไขปัญหาการปลุกผี ควบคู่กับปัญหาด้านความมั่นคง ต่อมาจึงเน้นการพัฒนาในเชิงบูรณาการมากขึ้น ปัจจุบันพื้นที่สูงยังคงมีปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ประชากรบนพื้นที่สูงทั่วไปมีสภาพยากจน ระบบการผลิตที่ใช้สารเคมีเกษตร พื้นที่ทำกินเสื่อมโทรม การบุกรุกพื้นที่ทำกินใหม่ ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร และความเป็นชุมชนในสังคมอนาคต ปัญหาเหล่านี้ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชาวเขาหลายประการ เช่น ปัญหาการกำหนดนโยบาย และการมีส่วนร่วมของชาวเขา ปัญหาองค์กรในการดำเนินการพัฒนาซ้ำซ้อนและ

ไม่ประสานงานกัน และปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม จากปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้ได้นำมาซึ่งการกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงในอนาคต ดังต่อไปนี้

### แนวทางการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงของประเทศไทย

สำนักบริการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2546) ได้จัดทำรายงานตามโครงการจัดทำแผนปฏิบัติการ โครงการนำร่องและจัดตั้งองค์การบริหารจัดการพัฒนาที่สูง ภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาเกษตรที่สูงในภาคเหนือตอนบน ได้สรุปไว้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ.2535 เป็นต้นมา ปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูงได้ลดความรุนแรงลง และมีแนวโน้มคลี่คลายมากขึ้น ทำให้การแก้ไขปัญหาเปลี่ยนเป็นการพัฒนาในระบบปกติของราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ดำเนินการตามแผนแม่บทเพื่อพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชยาเสพติด ระยะที่ 1-3 (พ.ศ. 2535-2549) มีความสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ดังนั้นรูปแบบและกิจกรรมการพัฒนาของการพัฒนาพื้นที่สูงในระยะต่อไป จึงควรต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ถูกต้องกับกระบวนการพัฒนาประเทศ คือ

1. รูปแบบ ควรนำเอาประสบการณ์สำเร็จ และการพัฒนาในระยะต่างๆ เข้ามาร่วมพิจารณา ทั้งด้านสังคม ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อาทิเช่น ความสำเร็จในการดำเนินงานของโครงการหลวง เป็นต้น

2. กิจกรรมการพัฒนาในอนาคต ควรต้องดำเนินการในลักษณะของการทำให้ประชาชนบนพื้นที่สูงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และต้องสามารถดำรงชีวิตอย่างปกติสุข ไม่ก่อให้เกิดปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อสังคม ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดทำแผนพัฒนาที่ชุมชนมีส่วนร่วมและการตั้งองค์กรมหาชนที่ดำเนินการในลักษณะของการวิจัยเพื่อพัฒนา

จากความพยายามศึกษาการพัฒนาที่สูงดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (มหาชน) เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2548 โดยเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เชื่อมโยง (link) โครงการงานวิจัยและพัฒนาของโครงการหลวงภายใต้กรอบแนวทางการพัฒนาและจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ตลอดจนการพัฒนาอนุรักษ์ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูง โดยการแปลงแผนแม่บทการพัฒนาเกษตรที่สูงไปสู่การปฏิบัติที่สนองตอบความต้องการและมีส่วนร่วมของการพัฒนาทุกๆ ด้าน ในลักษณะของการปฏิบัติการ (operations) และ เป็นกลไกขับเคลื่อน (monitoring) ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง(มหาชน) ได้ดำเนินการในพื้นที่สูง ครอบคลุม 53 ล้านไร่ ใน

20 จังหวัด โครงการที่สำคัญๆ มีดังนี้ โครงการ “รักษาน้ำเพื่อพระแม่ของแผ่นดิน” โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยกระบวนการมีส่วนร่วม โครงการวิจัยรวบรวมองค์ความรู้จากความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่นบนพื้นที่สูง และ โครงการขยายผลโครงการหลวงเพื่อแก้ไขปัญหาคาการปลูกฝิ่นอย่างยั่งยืน ระยะ 8 ปี (พ.ศ.2552-2559) เป็นต้น

จะเห็นว่าในปัจจุบันปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูงได้ลดความรุนแรงลง และมีแนวโน้มคลี่คลายมากขึ้น ทำให้การแก้ไขปัญหาเปลี่ยนเป็นการพัฒนาในระบบปกติของราชการ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ดังนั้นรูปแบบและกิจกรรมการพัฒนาของการพัฒนาพื้นที่สูง จะมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนให้ถูกต้องกับกระบวนการพัฒนาประเทศ คือ การนำเอารูปแบบที่ประสบความสำเร็จมาใช้ในการพัฒนาในระยะต่างๆ และกิจกรรมการพัฒนาในอนาคตเน้นให้ประชาชนบนพื้นที่สูงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา มากขึ้น รวมถึงการจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง ในปี 2548 ด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ชาวเขาบนพื้นที่สูงมีที่มาไม่ต่างจากคนในชุมชนชนบท โดยทั่วไป หลายเผ่าเข้ามาตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยนานกว่า 200 ปี บางกลุ่มมีส่วนช่วยสร้างชาติ สร้างสังคมไทยมาโดยตลอด เพียงแต่พวกเขาตั้งบ้านเรือนอยู่บนภูเขาสูงห่างไกลจากคนไทยพื้นราบ และด้วย “ความแตกต่าง” และสถานภาพ “ชนกลุ่มน้อย” ดำรงอยู่อย่างอิสระ ทำให้ถูกมองว่าเป็นปัญหาต่อความมั่นคงและเป็นอุปสรรคของการพัฒนา ทั้งปัญหาวิถีชีวิตและระบบการผลิตที่ล้าหลัง การปลูกฝิ่น การทำลายป่าไม้และดินน้ำ เป็นต่อความมั่นคงของประเทศชาติ และอยู่ในวาทะ โง่ จน เจ็บ ที่เป็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ที่ต้องได้รับการแก้ไข พัฒนาและเปลี่ยนแปลงให้มีความทันสมัย ก้าวหน้า ด้วยลงทุนและความช่วยเหลือต่างๆ ที่มุ่งสู่อุตสาหกรรมหนัก และการเกษตรเพื่อส่งออก และปัจจุบันปัญหาต่างๆ มีแนวโน้มลดลง จึงนำไปสู่การพัฒนาในระบบปกติ ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนามากขึ้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์สภาพและปัญหาชาวเขา ผลกระทบการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน การพัฒนาชาวเขาที่พึงประสงค์ แนวทางและรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นที่สูง

## ทฤษฎีการบริหารการพัฒนา

### ความหมายของการบริหาร

โดยทั่วไปแล้ว การบริหาร หมายถึง กระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคนอื่นทำงานให้สำเร็จ กระบวนการนั้นๆ ได้แก่ กระบวนการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากร เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และ เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด การจำกัดความหมายของการบริหารเป็นเรื่องที่ย่างยาก ข้อเท็จจริงแล้วไม่มีคำนิยามของการบริหารใดๆ เป็นการยอมรับ ซึ่งการบริหารเป็นเรื่องของกระบวนการ (Process) การจัดการ (Management) การใช้ศิลปะใช้คนอื่นกระทำ ภายใต้ทรัพยากรทั้งหมดว่า เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ ข่าวสาร หรือ คน แต่การบริหารมีสิ่งหนึ่งที่ขาดไม่ได้คือ เป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นการบริหารสถานที่ การบริหารกลุ่มคน ชุมชน การบริหารจะเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้เป้าหมายดังกล่าวประสบความสำเร็จ

ดังนั้น ความหมายของการบริหาร จึงมีนักวิชาการให้ความหมายที่ใกล้เคียงกัน เช่น การบริหาร คือ รูปแบบของงานที่เกี่ยวข้องกับการประสานทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน และทุน เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือ การบริหารเป็นกระบวนการในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรโดยการทำหน้าที่ 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การชี้นำ และ การควบคุมองค์กร หรือ ให้คำนิยามสั้นๆ ว่า การบริหารคือ การทำงานให้งานสำเร็จโดยผ่านบุคคลอื่น

จะเห็นว่าความหมายของการบริหารนั้น เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคนอื่นทำงานให้สำเร็จ ตั้งแต่ กระบวนการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ การควบคุมทรัพยากร และการประสานทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน และทุน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ทุกสภาพแวดล้อม โดยมีกระบวนการบริหาร ดังนี้

### กระบวนการการบริหาร

โดยทั่วไปกระบวนการบริหารจำแนกหน้าที่ขององค์ประกอบการบริหารไว้ 7 ประการ หรือ POSDCORB Models ประกอบด้วย

1. การวางแผน (Planning) เป็นเทคนิคกระบวนการบริหารที่สำคัญจำเป็นต้องเป็นขั้นตอนด้วยความประณีตระมัดระวัง มีความหมายสำคัญคือ เป็นการใช้สามัญสำนึกอย่างมีเหตุผลเป็นการมองปัญหาที่มีอยู่และพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งเป็นการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานใดๆ ภายในเวลาที่กำหนดโดยการวางแผนเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

2. การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง ภารกิจของหน่วยงานองค์การ ที่จะร่วมกันจัดรูปงานการดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นมีเป้าหมายที่แน่นอน มีการจัดการที่เป็นรูปแบบทุกคนในหน่วยงานมีความรู้ ความเข้าใจกลไกการดำเนินงานภายใต้ระบบขององค์กรอย่างชัดเจน โดยมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) การจัดองค์กรจำเป็นต้องกำหนดเส้นทางเดินของงานตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดสุดท้ายของการทำงาน อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

3. การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคล ในการทำงานในหน่วยงานหรือ องค์การเพื่อให้บุคคลมาปฏิบัติงานตามที่ต้องการ และให้บุคคลได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี การกำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกรอบในการบริหาร

4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การส่งเสริม ช่วยเหลือ ปรีกษา แนะนำ สั่งการ ประสานกิจกรรม การติดต่อ การมอบหมายภารกิจต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือ แผนที่ตั้งไว้

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง จัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติถึงวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของงานจนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานที่ได้รับมอบหมาย งานมีการร้อยรัดต่อเนื่องกันจนเสร็จสิ้นภารกิจของหน่วยงานที่ได้ร่วมกันวางไว้

6. การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึง การดำเนินการในการกำกับดูแลการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ การควบคุมงานมีลักษณะเป็นการกำหนดเกณฑ์ หรือ เป้าหมายของการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าแล้วเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ปรากฏในด้านต่างๆ

7. การรายงานผลงาน (Reporting) หมายถึง การที่ผู้มีหน้าที่เสนอผลของงานหรือกิจกรรมให้ผู้บริหาร หรือผู้ร่วมงานได้ทราบ

8. งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การมองที่การจัดหา จัดทำ และบริหาร งบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร งบประมาณ (Budget) หรือต้นทุน (cost) คือ เงินหรือทรัพย์สินของที่ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร งบประมาณถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร การ

ดำเนินงานต้องอาศัยเงินงบประมาณส่วนราชการไม่สามารถผลิตได้เอง เช่น เงินเดือน การก่อสร้าง รถยนต์พาหนะต่างๆ จำเป็นต้องจัดหาด้วยเงินงบประมาณทั้งสิ้น

จะเห็นว่ากระบวนการบริหาร มีองค์ประกอบสำคัญๆ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การควบคุมงาน การรายงานผลงาน และงบประมาณ ซึ่งองค์ประกอบทั้งหมดมีความสัมพันธ์กัน จะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ เพราะจะทำให้กระบวนการบริหารเกิดปัญหา แต่ในการบริหารจัดการยุคใหม่นั้น ได้มีการพัฒนาแนวคิดและหลักการไปมาก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในเชิงการบริหารจัดการยุคใหม่ได้อย่างกว้างขวาง

### การบริหารจัดการยุคใหม่

Drucker (1999) ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารแบบเดิมที่เน้นการบริหารธุรกิจเท่านั้น ต่อมาตั้งแต่ยุคสังคมนิยมในช่วงศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แต่การบริหารจัดการยุคใหม่ จำเป็นที่การบริหารได้ทุกๆ ด้าน เช่น การบริหารหน่วยงานของรัฐ การบริหารสถานพยาบาล หรือสถาบันการศึกษา เป็นต้น โดยการบริหารยุคใหม่มีเหตุผลไว้ 7 ประการ คือ

ประการแรก การบริหารไม่ใช่หวังแต่ผลแสวงผลกำไรแต่เพียงอย่างเดียว แต่การบริหารยุคใหม่จะต้องทำหน้าที่พิเศษเสมือนอวัยวะของทุกๆ องค์กรในภาคสังคมด้วย

ประการที่สอง การบริหารไม่ใช่มีเพียงรูปแบบเดียว การบริหารยุคใหม่จะต้องมีการจัดการที่เหมาะสมกับงานที่จะทำ

ประการที่สาม การบริหารไม่ใช่การบริหารคนเพียงอย่างเดียว การบริหารยุคใหม่จะต้องสร้างผลิตภาพให้กับจุดแข็งและความรู้ความสามารถของ คนด้วย

ประการที่สี่ วิทยาการของการบริหารไม่ใช่พื้นฐานในการวางนโยบายธุรกิจเพียงอย่างเดียว การบริหารยุคใหม่จะต้องมากจากคุณค่าของคนหรือลูกค้าเป็นสิ่งสำคัญ

ประการที่ห้า การบริหารไม่ใช่ถูกกำหนดขึ้นเป็นระเบียบแบบแผนเพียงอย่างเดียว แต่การบริหารยุคใหม่จะต้องปรับใช้ได้กับทุกสถานะไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคสังคมหรือภาครัฐ

ประการที่หก การบริหารไม่ใช่ถูกจำกัดเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจในพื้นที่หรืออาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่ง การบริหารยุคใหม่จะต้องสามารถปรับใช้ได้กับทุกพื้นที่

ประการสุดท้าย การบริหารไม่ใช่หวังผลเฉพาะภายในองค์กรเท่านั้น การบริหารยุคใหม่จะต้องสามารถบริหารจัดการกับทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคสังคมหรือภาครัฐ

ดังนั้น การบริหารจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเน้นการสร้างการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เพื่อให้สอดคล้องกับปัจจัยด้านสังคมมิใช่ด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว อันได้แก่ ปัจจัยในด้านการเพิ่มขึ้นของประชากร การกระจายรายได้ การกำหนดคุณค่าของคน ความสามารถแข่งขันในตลาดโลกและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมือง สรุปได้ว่า การบริหารยุคใหม่จะต้องมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการด้านสังคมโดยเฉพาะคนท่ามกลางสภาพแวดล้อม และสถานการณ์ของโลกโดยใช้ผู้นำความเปลี่ยนแปลง ข่าวสารและเทคโนโลยี และศักยภาพของคนด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารเป็นกลไกที่จะขับเคลื่อนให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ โดยใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการบริหารจะมีวิธีการดำเนินงานได้อย่างสัมฤทธิ์ผลนั้น ยังจำเป็นจะต้องใช้แนวความคิดอื่นๆ อีกมากมาย โดยเฉพาะในสภาวะปัจจุบันของโลกที่มีความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีการแข่งขันกันสูงในภาคธุรกิจ ส่วนในภาครัฐก็ต้องการปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

## การบริหารการพัฒนา

### ความหมายของการบริหารการพัฒนา

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า การบริหารพัฒนา (Development administration) หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการที่กำหนดขึ้นโดยนโยบายของรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศสามารถสรุปความหมายของนักวิชาการได้ 8 ประการ คือ

1. การบริหารพัฒนา หมายถึง การกำหนดภารกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อตั้งเป็นกลไกวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ประชาชาติ
2. การบริหารพัฒนา หมายถึง การจัดการความเปลี่ยนแปลงหรือจัดการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และสังคม ตามนโยบายสาธารณะขององค์การที่มีอำนาจการนำแผนงานทันสมัยมาปฏิบัติ และ เพิ่มสมรรถนะของการปฏิบัติตามแผนนั้น
3. การบริหารพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับคำสั่ง (นโยบาย) และทิศทาง ซึ่งมีเจตนาที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง การบริหารพัฒนา หมายถึง การดำเนินตามนโยบายแผนงานและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลทั้งทางด้านการเมือง

เศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร การบริหารพัฒนา หมายถึง การเพิ่มหรือปรับปรุงเทคนิค กระบวนการและระบบที่สร้างขึ้นเพื่อเพิ่มสมรรถนะการบริหารของประเทศที่เกิดขึ้นใหม่

4. การบริหารพัฒนา หมายถึง การศึกษาและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการ โน้มน้าวให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม และเศรษฐกิจในประเทศที่มีรายได้ต่ำ

5. การบริหารพัฒนา หมายถึง การศึกษาสาขาวิชาเพื่อนำไปประยุกต์การบริหาร ประเทศและศึกษากระบวนการที่จะบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (สวัสดี สุคนธรังษี, 2511)

6. การบริหารพัฒนา หมายถึง การเพิ่มสมรรถนะของรัฐที่จะผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงและขยายตัวมากขึ้น

จากความหมายของการบริหารการพัฒนาทั้ง 8 ประการ สามารถได้ประมวล คุณลักษณะความหมายร่วมหรือลักษณะร่วมของการบริหารการพัฒนาของไทย สรุปไว้ 4 ประการ คือ

ประการแรก การบริการการพัฒนาเป็น การบริหารงานภาครัฐ โดยเป็นแนวทางหนึ่งหรือวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในทำนองเดียวกับคำว่า การบริหารงาน หรือ การบริหารจัดการ

ประการที่สอง การบริหารการพัฒนา เป็น การบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of development) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับกิจกรรมการพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหรือกิจกรรม (action or activity oriented) เช่น การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนารัฐวิสาหกิจ และการพัฒนาองค์กร เป็นต้น

ประการที่สาม การบริหารการพัฒนา เป็น การพัฒนาการบริหาร (Development of administration) ซึ่งหมายถึง การพัฒนาหรือปรับปรุงการบริหารภายในของหน่วยงาน เช่น ปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการ และตั้งบุคลากร โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย

ประการสุดท้าย การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการมีวัตถุประสงค์ หรือ จุดหมายปลายทาง (Goal oriented) เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ

จะเห็นว่า ความหมายของการบริหารพัฒนา มีขอบเขตกว้างขวาง เป็นเรื่องของ การกำหนดภารกิจ การจัดการความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม กระบวนการทางนโยบาย (คำสั่ง) และทิศทาง การดำเนินตามนโยบายแผนงาน การปรับปรุงเทคนิค กระบวนการและระบบให้ดีขึ้น การเพิ่มสมรรถนะการทำงาน ทั้งหมดดำเนินไปเพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทาง (Goal oriented) เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ สามารถจำแนกประเภทและลักษณะของการบริหารการพัฒนา ดังต่อไปนี้

## ประเภทและลักษณะของการบริหารการพัฒนา

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา ได้ประมวลแนวคิดออกเป็น 2 ทักษะ คือ

1. ทักษะที่ถือว่าการบริหารการพัฒนาคือการบริหารงานหรือการบริหารราชการ ในประเทศที่มุ่งมั่นพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตนเอง โดยยึดหลักการวางแผนการพัฒนาทุกระดับ และ ดำเนินการเป็นกระบวนการครอบคลุมทุกๆ ด้าน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกๆ ฝ่าย รวมทั้งประชาชนจะต้องร่วมแรงร่วมใจให้การพัฒนาวรรลุไปยังเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. ทักษะที่เห็นว่า การบริหารการพัฒนา คือ การบริหารในการพัฒนาหรือตาม โครงการพัฒนาต่างๆ ต้องยึดหลักมุ่งสัมฤทธิ์ภาพของการพัฒนาเช่นเดียวกับทักษะแรก แต่ทักษะนี้ มีคุณลักษณะที่สำคัญคือต้องยึดเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นหัวใจ โดยการบริหารการพัฒนาจะมีลักษณะที่สามารถปรับและดัดแปลงด้วยเหตุผลให้เหมาะสมกับสถานการณ์ตลอดเวลา

ส่วน Weidner (1970) ได้แบ่งประเภทของระบบบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือซึ่ง นำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาในด้านต่างๆ ไว้หลายประเภท เช่น ระบบบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือ ซึ่งนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาในด้านระบบเศรษฐกิจและสังคม อาจแบ่งออกได้เป็นสองระบบ คือ

1. ระบบที่มุ่งเน้นการผลิตสินค้าและบริการเพื่อเพิ่มอัตราความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ ซึ่งวัดจากการเพิ่มของรายได้ประชาชาติและรายได้เฉลี่ยต่อหัว

2. ระบบที่มุ่งเน้นการบริโภคเพื่อรักษาอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้คง อยู่หรือสูงขึ้น

ส่วนระบบการบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือที่จะสนองตอบเป้าหมายของการพัฒนา การเมืองอาจรวมถึง การมุ่งเน้นประชาธิปไตย การมุ่งเน้นคอมมิวนิสต์นิยม การมุ่งเน้นการป้องกัน ประเทศ และการมุ่งเน้นการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในประเทศ เป็นต้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 23) ได้สรุปครอบคลุมความหมายลักษณะของการ บริหารการพัฒนาอย่างน้อย 12 ประการ ดังนี้

1. การบริหารการพัฒนาเป็นแนวคิด วิธีการ หรือแนวทางการบริหารจัดการของ ภาครัฐอย่างน้อยที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการ
2. เป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา หรือบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนา
3. เป็นการพัฒนาการบริหารหรือการปรับปรุงการบริหารของหน่วยงาน

4. มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ (goal of object) เพื่อการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นหรือเจริญขึ้นมากกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชน
5. เป็นการเปลี่ยนแปลงที่วางแผน หรือกำหนดทิศทางเปลี่ยนแปลงไว้ล่วงหน้า (planned change)
6. เป็นกระบวนการ (process) โดยกระบวนการมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ มีขั้นตอนในการดำเนินงาน มีการดำเนินงานหรือมีกิจกรรม มีระบบและถูกกฎหมาย
7. เน้นลงมือปฏิบัติจริง หรือเน้นกิจกรรมพัฒนาต่างๆ (actions of activities)
8. เป็นการบริหารราชการทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน (internal and external administration)
9. เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่างๆ (policy, plan, program, project)
10. เป็นการปฏิบัติงานที่ให้ความสำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร (economic, social, political, and administration aspects)
11. การปฏิบัติงานที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน (serve people needs)
12. เป็นการพัฒนาเฉพาะด้านเรื่อง (sectoral development) เช่น พัฒนาเมือง พัฒนาชนบทหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ

จะเห็นว่าประเภทและลักษณะของการบริหารการพัฒนานั้นสามารถประมวลแนวคิดออกเป็น 2 ทักษะ คือ ทักษะที่ถือว่าการบริหารการพัฒนาคือการบริหารราชการในประเทศที่มุ่งมั่นพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตนเอง โดยยึดหลักการวางแผนการพัฒนาทุกระดับ และทักษะที่เห็นว่า การบริหารการพัฒนา คือ การบริหารในการพัฒนาหรือตามโครงการพัฒนาต่างๆ ต้องยึดหลักมุ่งสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาเช่นเดียวกัน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารการพัฒนา มีหลายลักษณะหลายประเภท ซึ่งจำแนกตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหาร เช่น การบริหารราชการในประเทศที่มุ่งมั่นพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตนเอง การบริหารในการพัฒนาโครงการพัฒนาต่างๆ การผลิตสินค้าและบริการเพื่อเพิ่มอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การบริโภคเพื่อรักษาอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยยึดหลักการวางแผนงานและการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นตอนและเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงกัน ทั้งนี้เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นหรือเจริญขึ้นมากกว่าเดิม ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้ใน

การวิเคราะห์สภาพและปัญหาภาครัฐ ผลกระทบการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวทางและรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นที่สูง

## ทฤษฎีระบบราชการ

### ความหมายและความสำคัญของระบบราชการ

ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ถือว่าเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่ทำหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ ที่เป็นภารกิจของรัฐ เช่น การจัดทำบริการสาธารณะ การให้บริการประชาชน การปกป้องรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

รูปแบบการจัดองค์กรและการบริหารงานภาครัฐ ที่ถูกนำมาใช้ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการงานให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญของรัฐ คือ ระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber อ้างใน สมพร เฟื่องจันทร์, 2547: 21-22) ได้เสนอระบบราชการในอุดมคติ (ideal - typed of bureaucracy) โดยมีคุณลักษณะสำคัญขององค์การแบบระบบราชการดังต่อไปนี้

1. ระบบราชการมีการจัดหลักลำดับชั้น (hierarchy) คือ มีผู้ทำหน้าที่บังคับบัญชาผู้เป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ตามลำดับชั้นที่ต่ำรองลงมา
2. อำนาจของข้าราชการแต่ละคนมีที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งราชการ ตราบใดที่เขายังอยู่ในตำแหน่งนั้น เขาก็มีอำนาจบังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้
3. การทำงานจะถูกกำหนดโดยกรอบของระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการ และกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร
4. ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเกินไปปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด
5. การปฏิบัติหน้าที่ถือว่าเป็นอาชีพ มีความมั่นคง ต้องจงรักภักดีต่อองค์การ
6. ระบบราชการมีลักษณะคงทนถาวรและแข็งแกร่ง กำหนดอำนาจของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน ปัจจัยทางการเมืองไม่อาจมาเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของระบบราชการได้
7. ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่งจะต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างรอบด้าน

8. ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความสลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการไม่ให้คนภายนอกได้รับทราบ

จากคุณลักษณะของระบบราชการดังกล่าวมานี้ จะพบว่าเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อให้สิ่งที่เรียกว่าการบริหารแบบกลไก ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานจะมีความแม่นยำ ถูกต้อง ต่อเนื่องและรวดเร็ว นอกจากทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติที่ Max Weber เสนอแล้ว ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้เสนอ ทั้งในแง่กระบวนการและพฤติกรรมของระบบราชการ (สมพร เพ็ญจันทร์, 2547 : 23324) ไว้ว่า

1. แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs, 1967) เสนอแนวความคิดระบบราชการไว้ว่าการตัดสินใจของระบบการราชการ ขึ้นอยู่กับ 3 ประเด็น คือ

ประการแรก เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจะทำทุกอย่างเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของตนเองโดยยึดความสมเหตุสมผล

ประการที่สอง ข้าราชการโดยทั่วไปจะมีชุดของความมุ่งหวังที่ซับซ้อนชุดหนึ่ง ซึ่งจะรวมถึงอำนาจ บารมี รายได้ ความมีเกียรติ ความมั่นคง ความสะดวกสบาย ความภาคภูมิใจต่องานชิ้นเด่น และความมุ่งหวังที่จะบริการผลประโยชน์สาธารณะ

ประการที่สาม การทำหน้าที่ทางสังคมขององค์การจะมีอิทธิพลต่อโครงสร้างภายในและพฤติกรรม และในทางกลับกัน ทั้งโครงสร้างภายในและพฤติกรรมจะมีอิทธิพลต่อการทำหน้าที่ทางสังคมเช่นเดียวกัน รูปแบบการจัดองค์การและการบริหารงานภาครัฐ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการงานให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญของรัฐ

2. เอ็ม คลอเซียร์ (M. Crozier, 1964) ให้ความเห็นว่าระบบราชการปฏิบัติงานด้วยความเชื่องช้า ไม่สามารถที่จะปรับตัวเองเพื่อตอบสนองของผู้รับบริการและก่อให้เกิดความวุ่นใจของคนที่อยู่ทั้งในองค์กรและนอกองค์กร

3. ฟาเรว เฮดี (Ferrel Heady , 1979) ให้ความหมายของระบบราชการไว้ว่า ลักษณะสำคัญของระบบราชการ 3 ประเด็นที่สำคัญคือ ประการแรก การกำหนดให้มีลำดับขั้นการบังคับบัญชา ประการที่สอง การทำให้เกิดความแตกต่างในหน้าที่การงาน และ ประการที่สาม การกำหนดให้มีคุณสมบัติในแง่ความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน

4. พานานดิเกอร์ และ ไคร์ซาเกอร์ (Panandiker และ Kshirsagar, 1978) ทำการศึกษาาระบบราชการ พบว่า ตัวแปรด้านพฤติกรรมของข้าราชการจะอธิบายถึงความแตกต่างในการบริหารได้ระดับหนึ่ง อันสะท้อนว่าต้องให้ความสนใจกับพฤติกรรมของบุคคลและปรับแก้ตามความเหมาะสม

จะเห็นว่าระบบการบริหารราชการ ถือว่าเป็นกลไกสำคัญของรัฐ ที่มีลำดับชั้นของ บัญชา และผู้ปฏิบัติงาน มีอำนาจบังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้ในการทำหน้าที่ที่เป็นภารกิจของรัฐ ในการการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาประเทศ และประชาชนมี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รูปแบบการจัดองค์กรและการบริหารงานภาครัฐ ถูกกำหนดไว้อย่างมีระเบียบ แบบแผน ตอบสนองการปฏิบัติงานให้มีความแม่นยำ ถูกต้อง ต่อเนื่องและรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้การ ดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ แต่ความสำเร็จในการบริหารระบบราชการหรือบทบาท ของรัฐต่อการพัฒนานั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ดังต่อไปนี้

### ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทของรัฐในการพัฒนา

องค์กรภาครัฐเป็นองค์กรที่อยู่ในระบบสังคมที่เปิดซึ่งต้องมีปฏิสัมพันธ์กับ สภาพแวดล้อมภายนอกหลายประการ นอกจากนั้นสภาพแวดล้อมภายในขององค์กรภาครัฐก็มี ผลกระทบต่อบทบาทของภาครัฐเช่นเดียวกัน ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทของรัฐในการพัฒนา ได้แก่

#### 1. ปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อบทบาทของรัฐในการพัฒนา

1.1 สภาพแวดล้อมทางการเมือง (political environment) องค์กรภาครัฐมักจะได้ผลกระทบจากการขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากตัวบุคคล ความแตกต่าง ด้านภารกิจของหน่วยงาน หรือ นโยบายของรัฐบาลที่ซ่อนไว้เพื่อผลประโยชน์ ข้าราชการจึงปฏิบัติ หน้าที่ให้มีประสิทธิภาพได้ยาก

1.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (economic environment) ในกรณีที่ภาวะ เศรษฐกิจตกต่ำของโลกซึ่งส่งผลต่อเศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว จะทำให้ระบบราชการขาดแคลน เงินทุน ระบบการบริหารจึงต้องปรับเปลี่ยนไปตามรายได้จากภาษี ระบบราชการมักถูกกระทบใน การถูกตัดงบประมาณ จึงทำให้ลดจำนวนข้าราชการหรือเลื่อน โครงการต่างๆออกไป

1.3 สภาพแวดล้อมทางสังคม (social environment) เป็นความสัมพันธ์ของ ระบบราชการและชุมชนส่วนรวม ระบบราชการมีอิทธิพลอย่างมากต่อกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์ โดยตรง หรือต้องประสบกับความยากลำบากจากนโยบายและการกระทำของทางราชการ

1.4 สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี (technological environment) การ เปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีใหม่ มักเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากกว่าจะขัดขวาง ซึ่ง จะเป็นตัวกระตุ้นให้องค์กรภาครัฐเปลี่ยนแปลง 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่ง เทคโนโลยีจะเข้ามา

เปลี่ยนแปลงวิธีทำงาน ทำให้เกิดวิธีการทำงานใหม่ๆ ขึ้น ส่วนอีกด้านหนึ่ง เทคโนโลยีมีผลกระทบต่อเงื่อนไขและปัญหาขององค์กรต่อการคาดหวังของผู้รับบริการ

## 2. ปัจจัยภายในที่มีผลกระทบต่อบทบาทของรัฐในการพัฒนา สรุปได้ดังนี้

### 2.1 ข้าราชการ

2.1.1 ข้าราชการจำนวนมากยังยึดกรอบความคิดดั้งเดิม (traditional paradigm) คือ การปกครองและควบคุม แทนที่จะใช้แนวความคิดการให้บริการประชาชน กลับทำตัวเป็นนายประชาชนและใช้การปกครองสายบังคับบัญชาที่เข้มงวด ทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่ค่อยมีโอกาสการแสดงความคิดเห็น

2.1.2 ข้าราชการที่ปฏิบัติงานพัฒนา ขาดความตระหนักและเข้าใจในการทำงานในพื้นที่ที่ต้องอาศัยปัญญา และแนวความคิดที่จะทำงานร่วมกับประชาชน โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนามากกว่าผลงานการพัฒนา

2.1.3 ข้าราชการขาดความทุ่มเทในการทำงาน เนื่องจากงานพัฒนาเป็นงานที่ซับซ้อน มีบริบทเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ มากมาย การทำงานพัฒนาจึงมักจะมุ่งสร้างความพึงพอใจให้ผู้บังคับบัญชามากกว่าที่จะเกิดผลงานเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

2.1.4 ข้าราชการบางส่วนอิงการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและยังดูนักการเมืองระดับต่างๆ แทรกแซงการโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ ทำให้เกิดระบบวิ่งเต้นและอุปถัมภ์ ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค

2.1.5 ข้าราชการที่ประจำในระดับภูมิภาคขาดโอกาส และเสียเปรียบในเรื่องความก้าวหน้าเป็นผลให้ข้าราชการส่วนใหญ่มุ่งสู่ศูนย์กลาง ไม่ค่อยสนใจการให้บริการประชาชนอย่างจริงจังและเน้นการดำเนินงานในพื้นที่ที่จะสร้างผลงานเพื่อมุ่งสู่ความเป็นใหญ่ในศูนย์กลาง

2.1.6 ข้าราชการบางกลุ่มยังมีทุจริตประพฤติมิชอบ เอารัดเอาเปรียบประชาชน สร้างภาพพจน์ที่ไม่ดีในภาคราชการโดยรวม ซึ่งแม้มีการวิจัยและศึกษาปัญหาทุจริต คอรับชั้นของวงราชการเอาไว้มากก็ตาม แต่ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.2 ระบบโครงสร้างขององค์กรรัฐ ลักษณะโครงสร้างองค์กรภาครัฐยังมีลักษณะเป็นองค์กร พีรามิดที่มีอำนาจรวมศูนย์ไว้ที่ศูนย์กลาง โครงสร้างองค์การพหุมีความซับซ้อน ทำให้ไม่มีการตัดสินใจที่ชัดเจนและการตัดสินใจใช้เวลานาน จึงทำให้การดำเนินงานล่าช้าเพราะอำนาจการตัดสินใจและการอนุมัติงานประมาณส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งยังไม่ไว้ใจส่วนภูมิภาค ดังนั้นผลที่ตามมาคือ แผนงานส่วนใหญ่จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เกิดมี

ช่องว่างการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน ผู้ปฏิบัติหรือข้าราชการชั้นผู้น้อยในส่วนภูมิภาคจะเน้นการดำเนินงานตามคำสั่งและนโยบายของส่วนกลาง โดยที่หน่วยงานส่วนกลางจะกำหนดนโยบายจากความรู้ความเข้าใจ และข้อมูลที่มีอยู่ในส่วนกลาง ซึ่งมักไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

2.3 กฎหมายและระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อน การดำเนินงานที่มีระเบียบกฎหมายที่มากมายรัดตัว จนทำให้การดำเนินงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้การดำเนินงานของทางราชการมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น กฎระเบียบของระบบราชการสร้างเงื่อนไขการดำเนินงานที่ล่าช้า โดยถือเอาความสะดวกของภาครัฐการเป็นที่ตั้ง ค่าใช้จ่ายจากที่ต้องเสียเวลาจะตกเป็นภาระของประชาชน ประชาชนทั่วไปไม่รู้ถึงขั้นตอนและรายละเอียดของกฎระเบียบกฎหมาย ทำให้เกิดช่องว่างให้มีทุจริตคอร์รัปชัน และกฎหมายที่ยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะกฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้นสร้างเงื่อนไขต่างๆ มากมาย

2.4 ระบบการทำงานขององค์กรภาครัฐ ระบบการทำงานของภาครัฐยังซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ และยังไม่มีการประสานงานกัน มีการสร้างระบบการบริหารงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่คล่องตัว ระบบการทำงานขององค์กรภาครัฐไม่ส่งเสริมให้เกิดความริเริ่ม มีความยืดหยุ่นน้อยลง และไม่ยอมรับการตรวจสอบการทำงานจากภายนอกและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน การบริหารงานที่เน้นการแก้ไขปัญหาวิกฤติเฉพาะหน้าเป็นเรื่อยๆ ไป

2.5 ระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดิน องค์กรภาครัฐจะมีรายได้ลดลงและรายจ่ายเพิ่มขึ้น รัฐบาลประเทศต่างๆ จะถูกจำกัดศักยภาพด้วยเงิน และการบริหารงบประมาณยังมีข้อจำกัดอีก ดังเหตุผลว่า

2.5.1 ระบบบริหารงานงบประมาณของไทย ยังเป็นระบบที่รวมศูนย์ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของงบประมาณอยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างการจัดสรรงบประมาณ ทั้งการขออนุมัติงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณมีกฎระเบียบมาก ทำให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและการใช้จ่ายงบประมาณให้ได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องหาวิธีการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ เกิดการบริหารงานที่ไม่โปร่งใสเป็นช่องทางเกิดทุจริต ยังไม่มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

2.5.2 หน่วยงานในระดับปฏิบัติไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณมากนัก ระบบบริหารงานงบประมาณยังขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ผู้ปฏิบัติที่ดำเนินงานตามระเบียบจึงต้องสร้างกลไกในการซิกแซกอย่างแยบยลและถูกกฎหมาย ในกรณีนี้ที่

ผู้ปฏิบัติงานไม่สนใจหรือกลัวเสี่ยง ก็จะทำให้ได้ผลงานที่ไม่มีคุณภาพหรือไม่เป็นไปตามงานที่กำหนด

2.5.3 การตรวจสอบงบประมาณ ยังเน้นการตรวจปัจจัยนำเข้ามากกว่า การตรวจสอบวัดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน ซึ่งก่อให้เกิดการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่า ทำให้หน่วยงานภาครัฐมุ่งใช้งบประมาณให้หมดไปตามโครงการ แต่ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร การพัฒนานั้น การบริหารการพัฒนาเป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งของการบริหารราชการ ในขณะเดียวกัน การบริหารการพัฒนาต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2548 : 30-31) ซึ่งหากพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบ จะพบว่า การบริหารการพัฒนาเป็นระบบย่อยหรือเป็นส่วนย่อยของระบบใหญ่ที่ครอบคลุมสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครอง และการบริหารทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยทั้งระบบย่อยและระบบใหญ่ล้วนมีความสัมพันธ์และส่งผลต่อกัน พร้อมกันปรับตัวเพื่อความสมดุล (Equilibrium) และความอยู่รอด

ระบบความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมและการบริหารการพัฒนา มีองค์ประกอบหลักที่สัมพันธ์กัน คือ 1) ความสัมพันธ์เกี่ยวกับประชาชน มีองค์ประกอบย่อย 2 ส่วน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาครัฐ 2) ความสัมพันธ์เกี่ยวกับรัฐ มีองค์ประกอบย่อย 4 ส่วน คือ ลักษณะหรือโครงสร้างของรัฐ ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารของรัฐ การจัดระเบียบการบริหารราชการ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ 3) ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีองค์ประกอบย่อย 3 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการให้บริการประชาชน โดยทั้ง 3 องค์ประกอบหลักและองค์ประกอบย่อยทั้งหมด ล้วนส่งผลต่อการบริหารการพัฒนา (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2548 : 32)

จะเห็นว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทของรัฐหรือการบริหารงานของภาครัฐต่อการพัฒนานั้น มาจากหลายประการด้วยว่าองค์กรภาครัฐเป็นองค์กรในระบบเปิด ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกตลอดเวลา ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ขณะที่สภาพแวดล้อมภายในขององค์กรภาครัฐ เช่น ข้าราชการ โครงสร้างระบบ กฎหมายและระเบียบระบบการทำงาน และระบบบริหารงบประมาณ ก็มีผลกระทบต่อบทบาทของภาครัฐเช่นเดียวกัน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้สร้างปัญหาต่อระบบราชการและข้าราชการเป็นอย่างมาก ดังจะนำเสนอต่อไปนี้

## ปัญหาระบบราชการและข้าราชการ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สภาวะแวดล้อม ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและการสื่อสารในยุคใหม่ ความกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ ความคาดหวังของประชาชน โดยเฉพาะภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นตัวผลักดันสำคัญให้ระบบราชการต้องเพิ่มความเอาใจใส่ และปรับปรุงตัวเองให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก การยกระดับการให้บริการสาธารณะที่ได้มาตรฐาน มีความโปร่งใสพร้อมรับการตรวจสอบจากสังคมและประชาชน รวมทั้งมีการกำหนดกฎระเบียบกติกาสื่อต่อการพัฒนาประเทศและสังคม

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549: 9-11) สามารถสรุปประเด็นปัญหาระบบราชการและข้าราชการได้ 2 ปัญหาสำคัญ ได้แก่

1. ปัญหาเกี่ยวกับตัวระบบ อันได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การ การจัดระบบงานและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ซึ่งประกอบด้วยประเด็นปัญหาย่อย คือ

1.1 ขาดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ที่ชัดเจนในการบริหารราชการของหน่วยงาน

1.2 มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นงานหลัก และขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพและจูงใจร่วมในการประสานงาน

1.3 การจัดโครงสร้างองค์กรที่เป็นแบบเก่า ไม่เอื้ออำนวยต่อภารกิจของรัฐในปัจจุบัน และมีโครงสร้างองค์กรใหญ่โตและสลับซับซ้อนไม่คล่องตัวและมีการขยายตัวของส่วนราชการตลอดเวลา จึงทำให้เกิดการสับสนในการบังคับบัญชา

1.4 มีพฤติกรรมการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางและติดขัดกับกฎระเบียบขั้นตอนมากมาย และไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน

1.5 ขาดความสนใจในการประเมินผลการปฏิบัติงาน และขาดตัวชี้วัดสำหรับใช้บ่งชี้ความสำเร็จของงาน

1.6 การขาดความต่อเนื่องในการปรับปรุงพัฒนาการทำงาน โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน

2. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวคนหรือตัวข้าราชการ

2.1 มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนราชการ ทำให้คนล้นงาน และเป็นปัญหาในเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายกำลังคน

2.2 ปัญหาการขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำอันเนื่องจากสภาพธุรกิจการเมือง

2.3 การขาดเอกภาพในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ ความพยายามแสวงหาสิทธิ และผลประโยชน์ให้แก่ข้าราชการแต่ละกลุ่มได้ก่อให้เกิดการไม่เท่าเทียมตามสิทธิ และผลตอบแทนของข้าราชการ

2.4 ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทนหรือเงินเดือนและสวัสดิการ ไม่สอดคล้องกับพื้นที่ปฏิบัติงาน

2.5 ข้าราชการขาดจิตสำนึก จริยธรรมและจรรยาบรรณในความเป็นข้าราชการ เนื่องจากมีความเคยชินกับอำนาจและขาดวัฒนธรรมในการใช้อำนาจ

ปัญหาเหล่านี้ เป็นปัญหาเรื้อรังและเป็นปัญหาพื้นฐานที่สร้างความอ่อนแอให้กับระบบราชการ เป็นต้นเหตุของความล่าช้า สิ้นเปลือง สูญเปล่า ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า มีความบกพร่อง ผิดพลาด และไม่เป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ เกิดปัญหาทุจริต ประพฤติมิชอบ หากไม่ได้รับการแก้ไขจะยิ่งฝังรากลึกจนเกินกว่าจะเยียวยา เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อความมั่นคงด้านต่างๆ ของประเทศ นอกจากนี้หากข้าราชการไม่มีการพัฒนาศักยภาพ คุณภาพ และคุณธรรมของตนเอง ระบบราชการก็จะขาดพลังและจิตวิญญาณในการขับเคลื่อนนำพาประเทศออกจากวิกฤติ และแก้ไขปัญหาสังคมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูประบบบริหารราชการ

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (2551 : 209 – 212) สรุปปัญหาที่สำคัญของข้าราชการ คือ ความสำนึกและอุดมการณ์ข้าราชการ ปัญหาอุดมการณ์ข้าราชการไม่ใช่เกิดจากการละทิ้งอุดมการณ์ของข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล หรือเกิดจากความไม่มีศีลธรรมและสำนึกของข้าราชการโดยตัวของมันเอง ในทางตรงข้ามเรากลับพบว่าสภาพไร้อุดมการณ์ หรือการมีอุดมการณ์ของข้าราชการไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนนั้น เป็นผลเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมหรืออีกนัยหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงในบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยี ที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการเอง

จะเห็นว่าในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สภาวะแวดล้อม ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและการสื่อสารในยุคใหม่ อันเป็นผลจากความกดดันของกระแสโลกาภิวัตน์ และความคาดหวังของประชาชน ได้ผลักดันให้ระบบราชการต้องปรับปรุงหรือปฏิรูปตัวเองให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะให้ได้มาตรฐาน และมีความโปร่งใส เพื่อแก้ปัญหาเชิงระบบของการบริหารราชการ ทั้งปัญหาเกี่ยวกับตัวระบบ และปัญหาที่เกี่ยวกับตัวข้าราชการ โดยมีเป้าหมายการพัฒนากระบวนการบริหารราชการไว้หลายประการ ดังจะได้กล่าวต่อไป

## เป้าหมายการพัฒนากระบวนบริหารราชการ

กรมพล ท่องธรรมชาติ (2551) ได้เสนอมุมมองว่า การพัฒนาอุดมการณ์ข้าราชการในระดับรัฐนี้จะสืบเนื่องไปยังแนวทางการพัฒนาอุดมการณ์ข้าราชการในระดับระบบราชการที่มีเป้าหมายเพื่อการปลูกฝังมาตรฐานทางศีลธรรมก็คือ มาตรฐานที่มีรากฐานมาจากรัฐนั่นเอง หมายความว่า มาตรฐานทางศีลธรรมนี้จะต้องมีที่มาจากรัฐเพื่อเป็นหลักยึดให้ข้าราชการทั้งระบบมีอุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการร่วมกัน ไม่กระจัดกระจายตามอำเภอใจในรูปอุดมการณ์ของกรมหรือกองใดโดยเฉพาะมาตรฐานทางศีลธรรมที่เรียกร้องในเบื้องต้นนี้มี 2 ประการคือ ความซื่อสัตย์สุจริตและความละเอียดลออต่อการทำความผิดตามลำดับ ซึ่งรูปธรรมของรัฐอันนี้ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และศาลยุติธรรม จะต้องปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ามาตรฐานทางศีลธรรมดังกล่าวจะได้อย่างยอมรับและปฏิบัติตามอย่างที่ดีด้วย ซึ่งแนวทางปฏิบัติของข้าราชการได้กำหนดคำว่า “ธรรมภิบาล” ที่ดี (Good government) ซึ่งหมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น ได้แก่ 6 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยรัฐได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ต่อมาได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีเป้าหมายการบริหารราชการไว้ 7 ประเด็น (กรมพล ท่องธรรมชาติ. 2551 : 209 – 212) คือ

1. เพื่อเกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน
2. ส่วนราชการจะดำเนินภารกิจใดต้องมีการวางแผนล่วงหน้า มีการติดตามและประเมินผล
3. เพื่อการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมายแผนทำงาน ระยะเวลาและงบประมาณ โดยจะต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะด้วย
4. ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ เพื่อเกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติต่อการบริการประชาชน

5. ให้ส่วนราชการทบทวนภารกิจว่ามีความจำเป็นหรือสมควรต่อดำเนินการต่อหรือไม่ โดยคำนึงถึงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ความคุ้มค่าของภารกิจและงบประมาณ
6. ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบ
7. ให้ส่วนราชการจัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับหรือหน่วยงาน

ทั้งนี้ หน่วยงานราชการและข้าราชการต้องปฏิบัติตามหลักการและมุ่งสู่เป้าหมายการบริหารราชการกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นได้ครอบคลุมถึงการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจด้วย

จะเห็นว่าเป้าหมายการพัฒนาระบบบริหารราชการนั้น ได้มุ่งพัฒนาอุดมการณ์ในระดับข้าราชการของรัฐและระดับระบบราชการ โดยมีเป้าหมายเพื่อการปลูกฝังมาตรฐานทางศีลธรรมที่มีรากฐานมาจากรัฐเพื่อเป็นหลักยึดให้ข้าราชการทั้งระบบมีอุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการร่วมกัน ไม่ใช่อุดมการณ์ของใครของมัน โดยเน้นความซื่อสัตย์สุจริตและความละเอียดต่อการทำความผิด อันเป็นพื้นฐานของการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” ที่ดี (Good government) มีหลักสำคัญได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ภายใต้หลักการดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบราชการไว้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### แนวทางการปฏิรูประบบราชการ

ในช่วงที่ผ่านมา ได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการของไทยไม่ว่าจะเป็นการทบทวนบทบาทภารกิจและควบคุมขนาดของภาครัฐให้เหมาะสม การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการบริหารภาครัฐให้มีความทันสมัย การเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยและให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ดังปรากฏให้เห็นชัดใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และ 10 แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) และแผนปฏิรูประบบราชการภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ มากขึ้น อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบบริหารก็คือเครื่องมือของการ



พัฒนาการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาหรือขาดประสิทธิภาพให้มีสมรรถนะที่จะปฏิบัติได้ ทุกประเทศ จึงมีการปฏิรูประบบบริหารตลอดเวลา (อุทัย เลหาวิเชียร, 2552 : 2-17)

Peter (1996 อ้างใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549: 20-24) ได้แสดงถึงตัวแบบทางเลือก หรือวิสัยทัศน์ใหม่ของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance) ได้ 2 รูปแบบ คือ

1. ตัวแบบระบบตลาด (Market model) เป็นตัวแบบที่รัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชนด้วยการแยกการกำหนดนโยบายออกจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy administration split) การปรับโครงสร้างให้มีความเหมาะสม การมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ การผ่อนคลายการควบคุมและการลดระเบียบขบถ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และให้อิสระความคล่องตัวทางการบริหารแก่หัวหน้าหน่วยงาน เช่น การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงานให้เป็น ไปอย่างชัดเจนและการตรวจสอบการวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานอย่างจริงจัง

2. ตัวแบบประชาธิปไตย (Participatory state) เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของคุณค่าของหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนพลเมืองให้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยพยายามกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกและความกระตือรือร้นในการเข้ามาร่วมตัวกันเป็นชุมชน ประชาคมหรือองค์กรประชาสังคม (Civil society organization) และให้มีการโยงเป็นเครือข่าย มีการร่วมมือ ผูกพันและเอื้ออาทรต่อกัน พยายามใช้ศักยภาพและภูมิปัญญาของคนที่จะริเริ่มและเรียนรู้เพื่อพัฒนาตัวเอง ชุมชนและสังคม

ตัวแบบระบบตลาด (Market model) และตัวแบบประชาธิปไตย (participatory state) จะมีความคล้ายคลึงในแง่วัตถุประสงค์ และพยายามที่มุ่งจะปรับลดขนาดและบทบาทของรัฐบาล และระบบราชการลง โดยพยายามปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่เป็นอยู่และนำเอากลไกตลาด หรือชุมชน และ องค์กรประชาสังคม เข้ามาทดแทน ซึ่งกระแสแนวความคิดทั้ง 2 ระบบได้มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการหรือวิสัยทัศน์ใหม่ในการบริหารบ้านเมืองตามตัวแบบทั้งสองประการของ Peter ได้แก่

1) แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (new public management)

2) แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (new democracy)

จะเห็นว่าแนวทางการปฏิรูประบบราชการมี 2 แนวทางใหญ่ๆ คือ ตัวแบบระบบตลาด เป็นตัวแบบที่รัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชนด้วยการแยกส่วนนโยบายออกจากการปฏิบัติ การปรับโครงสร้างให้เหมาะสม เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนตัวแบบประชาธิปไตย เป็น

อุดมการณ์ทางการเมืองที่ให้ความสำคัญต่อหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนพลเมืองมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยทั้งสองแบบมุ่งการปรับลดขนาดและบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการลง แต่ให้มีประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น จากตัวแบบดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

แนวความคิดนี้ต้องการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ในแง่ของผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ คือ การบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management) เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น โดยเป็นระบบชัดเจนและมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงในอนาคต หรือมุ่งเน้นถึงประสิทธิผลของการบริหารมากขึ้น แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ได้พัฒนาขึ้นมาจากรูปแบบและประสบการณ์ในการปฏิรูปและองค์ความรู้ในแบบสหวิชา โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ (พีญศิริ จีระเดชากุล, 2541)

1. ต้องการลดขนาดและบทบาทของภาครัฐให้เล็กลงหรือให้มีเหลือน้อยที่สุด หรือปรับให้เข้าสู่การแข่งขันในระบบตลาด (Marketization) โดยอาศัยวิธีการต่างๆ เช่น การลดการควบคุม การทำให้ถูกกฎหมาย การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน การทดสอบตลาด และการให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการแทน หรือให้ธุรกิจเอกชนสามารถคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน เป็นต้น

2. ต้องการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความทันสมัยมากขึ้น โดยได้พยายามนำเอาวิธีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ (Business-like approach) เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและคุณภาพของการให้บริการประชาชน เช่น ระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานเพื่อกำหนด

จะเห็นว่าแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นี้มุ่งปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า และกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการให้มีความสุจริต และยุติธรรม โดยหันมาเน้นวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์

ของการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของผลผลิต ผลลัพธ์ และความคุ้มค่าของเงิน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ การลดขนาดและบทบาทของภาครัฐให้เล็กลง และการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินมีความทันสมัยมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีแนวคิดประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ ซึ่งมีความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการเช่นกัน ดังนี้

### แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่

แนวความคิดนี้ เป็นตัวแบบประชาธิปไตยในแนวทางใหม่หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ซึ่งต้องการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะให้แก่ประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองโดยตรงมากขึ้น เช่น การให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสมัครใจเป็นกลุ่ม (ชุมชน) หรือองค์กรประชาสังคม และมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายสนับสนุนกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของตน การเปิดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือหรือการอภิปรายถกเถียงในประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวางรอบคอบก่อนตัดสินใจ หรือการให้ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงแสดงความคิดเห็นได้เองเป็นการโดยตรงและสามารถยับยั้งการตัดสินใจของผู้แทนทางการเมืองได้ (พีญศิริ จีระเดชากุล, 2541)

จะเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ เป็นแนวทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของรัฐโดยตรงมากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมพัฒนาในรูปแบบต่างๆ ทั้งแบบกลุ่มชุมชน ประชาสังคม และระบบเครือข่าย ทั้งนี้เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการและการแก้ปัญหาในทุกระดับ ทั้งปัญหาส่วนตนและส่วนรวม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบการบริหารราชการ ถือว่าเป็นกลไกสำคัญของรัฐ ที่มีลำดับขั้นและมีอำนาจบังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้ในการทำหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ที่เป็นภารกิจของรัฐ รูปแบบการจัดองค์กรและการบริหารงานภาครัฐ ถูกกำหนดไว้อย่างมีระเบียบแบบแผน มีความแม่นยำ ถูกต้อง ต่อเนื่องและรวดเร็ว เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ แต่การบริหารระบบราชการมีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับตัวระบบ และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวข้าราชการ ดังนั้น จึงต้องมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงจากภายนอก และปัญหาจากภายใน โดยมีเป้าหมายการปฏิรูปที่มุ่งพัฒนาอุดมการณ์ในระดับข้าราชการ

ของรัฐและระดับระบบราชการ โดยการปลูกฝังมาตรฐานทางศีลธรรม โดยเน้นความซื่อสัตย์สุจริต และความละเอียดต่อการทำความผิด อันเป็นพื้นฐานของการบริหารราชการให้ไปในครรลองธรรม ที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” ที่ดี รวมไปถึงการลดขนาดและบทบาทของภาครัฐให้เล็กลง การพัฒนา ระบบการบริหารให้มีความทันสมัยมากขึ้น และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนา เพื่อให้การการพัฒนาประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาประเทศ และประชาชน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์สภาพและปัญหา ภาครัฐ ผลการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน การพัฒนาชาวเขาที่พึ่งประสงค์ แนวทางและรูปแบบการพัฒนาที่ ยั่งยืนบนพื้นที่สูง

### ทฤษฎีการวิจัยเชิงอนาคต

การวิจัยเชิงอนาคต หรือการวิจัยอนาคตเป็นการวิจัยที่ตั้งอยู่บนแนวคิดตามปรัชญา “อนาคตนิยม” (Futurism) ซึ่งเป็นแนวความคิดความเชื่อเกี่ยวกับทางเลือกอนาคตต่างๆ (Alternative Futures) ของกลุ่มประชากร หรือกลุ่มสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเป็นแนวความคิดที่เพิ่งเกิดใหม่ และแพร่หลายเมื่อไม่นานมานี้ โดยมีความเชื่อว่า อนาคตเป็นเรื่องที่สามารถจะศึกษาได้อย่างเป็น ระบบ การคิดเกี่ยวกับอนาคตของมนุษย์มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ มนุษย์เป็นผู้สร้างอนาคต มนุษย์จึงต้องคิดเลือกทำอนาคตที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้น ในขณะเดียวกันก็ต้องคิดและหาแนวทาง ป้องกันทางเลือกอนาคตที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ หรือถ้าหากอนาคตที่ไม่พึงประสงค์ เกิดขึ้น จะต้องมีการเตรียมตัวอย่างไร จึงจะเผชิญกับมันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด นอกจากนั้นอนาคตนิยมยังเชื่อว่า การคิดถึงทางเลือกต่างๆในอนาคต ช่วยให้มนุษย์มีความพร้อมที่จะเผชิญกับอนาคตและเข้าใจสถานการณ์ของมนุษย์ในปัจจุบัน ได้ดีขึ้น การเตรียมตัวเผชิญกับอนาคต ตามแนวของอนาคตนิยมก็คือ การคิดและการสร้างอนาคตเสียตั้งแต่ปัจจุบัน ดังที่นักอนาคตนิยมพูด อยู่เสมอว่า “The Future is Now” ดังนั้น กระบวนการในการแก้ปัญหาของนักอนาคตนิยมจึงมี ลักษณะที่เป็น “proactive” มากกว่า “reactive”

การศึกษาและหรือการวิจัยเชิงอนาคต จะเน้นไปที่การศึกษาทางเลือกอนาคตต่างๆ ที่เป็นไปได้ (Possible) หรือน่าจะเป็น (Probable) หลายทางไม่ใช่ทางเดียว การทำนายอนาคตของ นักอนาคตนิยม จึงไม่มีลักษณะเหมือนการทำนาย (Prediction) ในวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีอำนาจในการทำนายในแง่สถิติสูงกว่าการทำนายอนาคตที่นักอนาคตนิยมใช้การทำนายอนาคต (Futures forecasting) เปิดโอกาสให้มีความผิดพลาดสูงกว่า ดังนั้น นักอนาคตนิยมจึงนิยมใช้คำว่า Forecast มากกว่าคำว่า Predict ทั้งนี้เพราะสิ่งที่ทำนายไว้มักจะเกิดก่อนระยะเวลาที่เราทำนายอยู่เสมอ เพราะ

เมื่อมนุษย์ยังคิดเกี่ยวกับอนาคตที่ฟังประสงค์ที่เป็นไปได้มากเท่าใด เขาก็จะพยายามที่จะทำให้เกิดเร็วขึ้นเท่านั้น

ดังนั้นการวิจัยเชิงอนาคตจึงน่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญอีกทางเลือกหนึ่งที่จะหยั่งรู้ในอนาคตว่าจะเกิดอะไรขึ้น และเราสามารถมีเวลาอย่างรอบคอบที่จะจัดการทั้งการตัดสินใจ การแสวงหาทางเลือก การแก้ปัญหา ได้อย่างสมเหตุสมผล แม้ว่าในปัจจุบันนี้สิ่งนั้นยังไม่มีอยู่ แต่ทว่าเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากทุกสิ่งทุกอย่างที่มนุษย์เราทำในวันนี้จะส่งผลลัพธ์ต่อไปในอนาคต การวิจัยอนาคตจึงเป็นเสมือนเข็มทิศการศึกษา หรือคาดการณ์ถึงแนวทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในอนาคต ดังคำกล่าวที่ว่า อนาคตคือปัจจุบัน (The Future is now)

### ความหมายของการวิจัยเชิงอนาคต

ได้มีนักการศึกษาหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการวิจัยเชิงอนาคต ไว้ดังนี้

จุมพล พูลภัทรชีวิน (2529) ได้ให้ความหมายว่า การวิจัยเชิงอนาคต หมายถึง วิธีศึกษาอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับทางเลือกอนาคตต่างๆ ที่เป็นไปได้หรือน่าจะเป็นของกลุ่มประชากรหรือกลุ่มสังคมใดกลุ่มหนึ่ง

เทียนฉาย กิระนันท์ (2537) ได้ให้ความหมายว่า การวิจัยเชิงอนาคต เป็นงานวิจัยที่จำเป็นอย่างยิ่งในการวางแผนและกำหนดนโยบายตลอดจนแนวทางการดำเนินงานในอนาคต โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำการทำนาย เหตุการณ์ คาดคะเนหรือพยากรณ์เหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้จะต้องอิงพื้นฐานข้อมูลและข้อค้นพบที่จะได้จากการวิจัย เพื่อค้นหาและจะต้องอิงกับข้อมูลในระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมาในอดีตด้วยเพื่อที่จะสามารถวาดภาพพิจารณาถึงแนวโน้มที่จะเกิดเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต

พนารัตน์ วิสวเทพนิมิตร (2539) ได้ให้ความหมายว่า การวิจัยเชิงอนาคต เป็นวิธีการศึกษาอย่างหนึ่ง เป็นระบบเพื่อทำนาย คาดการณ์หรือพยากรณ์แนวโน้มเหตุการณ์ หรือภาพของเรื่องหนึ่งในอนาคตของประชากรหรือสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยอิงพื้นฐานข้อมูลจากอดีต ปัจจุบัน ไปสู่ออนาคตจากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า การวิจัยเชิงอนาคต เป็นการศึกษาแนวโน้มของภาพเหตุการณ์ภาพใดภาพหนึ่งในอนาคต โดยมีการศึกษาอย่างเป็นระบบ โดยใช้ข้อมูลจากอดีต ปัจจุบัน ไปสู่ออนาคต

## จุดมุ่งหมายของการวิจัยเชิงอนาคต

นักวิชาการด้านอนาคตศึกษา หรืออนาคตวิทยาได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของการวิจัยเชิงอนาคตไว้ดังนี้ (Textor, 1980 ; นาดยา ปิลันธานันท์, 2526 ; จุมพล พุฒภัทร ชีวิน, 2529 ; พรชูลี อาชวบำรุง, 2537)

การวิจัยอนาคต มีจุดมุ่งหมายหลักที่ว่าอนาคตมิได้อยู่ที่การทำนายที่ถูกต้อง หากแต่อยู่ที่การสำรวจและศึกษาแนวโน้มที่เป็นไปได้ หรือน่าจะเป็นของเรื่องที่ศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ เพื่อจะหาทางทำให้แนวโน้มที่พึงประสงค์นั้นเกิดขึ้น และป้องกันหรือขจัดแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์ให้หมดไป หรือหาทางที่จะเผชิญกับแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์นั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าจะเกิดขึ้นจริงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยอนาคต จะมีประโยชน์โดยตรงต่อการวางแผน การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ ตลอดจนถึงการกำหนดยุทธวิธี (Strategies) และวิธี (tactic) เพื่อนำไปสู่การสร้างอนาคตที่พึงประสงค์และป้องกันหรือขจัดอนาคตที่ไม่พึงประสงค์ได้ นอกจากนี้ยังครอบคลุมจุดมุ่งหมายดังต่อไปนี้

1. เพื่อบรรยายทางเลือกในอนาคต (Alternative Futures) ที่เป็นไปได้หรือน่าจะเป็นของกลุ่มประชากรที่ศึกษา
2. เพื่อประเมินสถานการณ์ในปัจจุบัน เกี่ยวกับความรู้ต่างๆที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีอยู่เกี่ยวกับอนาคตที่เป็นไปได้แต่ละทาง
3. เพื่อป้องกันผลกระทบและผลต่อเนื่องที่อาจจะเกิดขึ้นจากอนาคตที่เป็นไปได้ ในแต่ละอนาคต
4. เพื่อเตือนให้ทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับอนาคตที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้
5. เพื่อเข้าใจเบื้องหลังของกระบวนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ

สรุปได้ว่าการวิจัยเชิงอนาคต เป็นการวิจัยเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย วางแผนตัดสินใจ เพื่อสร้างอนาคตที่พึงประสงค์ ภายใต้อุดมการณ์เพื่อ

1. ใช้อธิบายทางเลือกในอนาคต ที่คาดว่าจะเป็นไปได้สำหรับประชากรในสังคม
2. กำหนดขอบเขต ความรู้ความสามารถที่คาดว่าจะเป็นไปได้สำหรับประชากรในสังคม
3. ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต จากที่คาดการณ์

4. เตือนให้ทราบล่วงหน้าจากสิ่งบอกเหตุที่ไม่พึงปรารถนาต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

5. สร้างความเข้าใจกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีอยู่ในปัจจุบัน แล้วฉายภาพไปในอนาคต

### ลักษณะของการวิจัยเชิงอนาคต

นาคยา ปีลันธนานนท์ (2526 : 36 – 40) ได้กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญของการวิจัยเชิงอนาคตไว้ดังนี้

1. เวลา การกล่าวถึงระยะเวลาในอนาคตศาสตร์ มักกล่าวเป็นช่วงเวลาจาก 5 – 50 ปี หรือบางทีก็มากกว่านี้ หรือบางทีก็กล่าวเป็นระยะเวลา เช่น “จากนี้ไปอีก 20 – 30 ปีข้างหน้า” ในการมองภาพอนาคตนั้น มิใช่ดูจากความแตกต่างของเวลา แต่เป็นเรื่องของการเน้นถึงสภาพเงื่อนไขและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลต่อความเป็นไปได้ของอนาคตของสิ่งที่เรากำลังศึกษา และทางเลือกของกาดตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตสิ่งนั้นก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในปัจจุบันด้วย

2. ปัญหาที่นักวิจัยอนาคตให้ความสนใจมีอยู่อย่างน้อย 3 ลักษณะ คือ ประการแรก มิใช่เป็นปัญหาที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด หรือการตัดสินใจของใคร โดยเฉพาะ ประการที่สอง มักจะนำแนวทางต่างๆ จากหลายสาขาวิชามาใช้ในการแก้ปัญหา โดยให้สัมพันธ์กับปัญหาที่แท้จริงที่เป็นอยู่ และประการสุดท้าย ปัญหาอาจก่อตัวขึ้นเพื่อการวิเคราะห์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่การแก้ปัญหาที่แน่นอนยังไม่สามารถคาดหวังได้

3. ความไม่แน่ใจ และความไม่ต่อเนื่อง ความไม่แน่ใจเป็นเรื่องธรรมดาในกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันของคนเรา โดยเฉพาะกิจกรรมที่มีลักษณะการอาศัยประสบการณ์ เป็นองค์ประกอบปรากฏการณ์นั้น มีลักษณะของความต่อเนื่องที่เคยเป็น และดำเนิน อยู่ต่อไป กรณีเช่นนี้ความไม่แน่ใจในการศึกษาอนาคตของสิ่งนั้นก็อาจมีมาก แต่ในสภาพความเป็นจริงในสังคมปรากฏการณ์หลายอย่างมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ต่อเนื่องและไม่คงที่ เนื่องจากมีตัวแปรอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้น บางครั้งก็เหลือวิสัยที่จะทราบหรือควบคุมตัวแปรเหล่านั้นไว้ล่วงหน้าได้ ในลักษณะเช่นนี้ความไม่แน่ใจ จะมามาก ดังนั้น สิ่งที่เรากำลังเผชิญอยู่ก็คือ ปัญหา หรือปรากฏการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ต่อเนื่อง และมีตัวแปรอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกัน ปัญหานั้น ซึ่งนักวิจัยอนาคตให้ความสำคัญว่า เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการศึกษาอนาคต

4. ความพอเพียง เนื่องจากอนาคตเป็นเรื่องของความไม่แน่ใจ เพราะข้อจำกัดในเรื่องความรู้เกี่ยวกับอนาคตของสิ่งนั้น และเพราะว่าอนาคตโดยตัวของมันเอง เป็นผลของการ

ตัดสินใจที่ยังมาไม่ถึงผลที่ได้จากวิธีการวิจัยอนาคตจึงมีลักษณะที่ไม่รู้จักพอ ไม่ยุติที่ผลอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่มักจะมีทางเลือกหลายอย่าง การวิจัยอนาคตไม่ได้มีเป้าหมายเบื้องต้นอยู่ที่การพยากรณ์ว่าจะอะไรเกิดขึ้น แต่เป็นการจัดเตรียมภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นไว้ล่วงหน้ามากกว่า ดังนั้น การวิจัยเชิงอนาคตจึงมักเกี่ยวข้องกับการแสวงหาทางเลือกแห่งอนาคต

5. ทฤษฎีโดยทั่วไปแล้ว การวิจัยเชิงอนาคตไม่ได้ผูกพันอยู่กับทฤษฎีที่อธิบายความเป็นเหตุเป็นผลของเหตุการณ์ต่างๆ ได้ แต่ก็มิได้หมายความว่า การวิจัยอนาคตจะใช้วิธีการพยากรณ์โดยอาศัยสัญชาตญาณ แต่ในการตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับลักษณะความสัมพันธ์ของเหตุการณ์ต่างๆ และการจัดลำดับเหตุการณ์ต่างๆ นักวิจัยอนาคตจะมีอิสระมากกว่านักสังคมศาสตร์ที่มักจะใช้และสร้างทฤษฎี ตลอดจนข้อสมมติในเชิงทฤษฎีต่างๆ อาจกล่าวได้ว่าการวิจัยอนาคตมีผลต่อการพัฒนาทฤษฎีต่างๆ

6. เทคนิคการวิเคราะห์บ้างครั้งมีผู้กล่าวว่า การวิจัยเชิงอนาคตมีลักษณะของการพยากรณ์แบบการใช้จินตนาการ โดยยกตัวอย่างเทคนิคการพยากรณ์แบบสร้างอนาคตภาพ (Scenario) การคาดการณ์อนาคต(Delphi) ซึ่งตรงข้ามกับวิธีการที่มีลักษณะเป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์ แต่ความจริงแล้วในการศึกษาเรื่องเดียวกัน การใช้เทคนิคเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องแยกออกจากวิชาการทางวิทยาศาสตร์ สามารถนำมาใช้ร่วมกันได้นอกจากนั้น วิธีการอื่นๆ เช่น การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) และการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ก็มีผู้นำมาใช้กับการวิจัยเชิงอนาคต จึงมีลักษณะของการผสมผสานกันระหว่าง วิธีการทางวิทยาศาสตร์และวิธีการเชิงพรรณนา

7. การนำผลที่ได้ไปใช้ ผลที่ได้จากการวิจัยเชิงอนาคต ได้นำไปใช้ในกิจกรรมต่างๆ เช่น ใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและการตัดสินใจ ตลอดจนให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่ต้องการข้อมูลเฉพาะเรื่อง

8. ความสัมพันธ์กับวิธีการวางแผนการวิจัยเชิงอนาคต มีส่วนร่วมในการวางแผนและวิธีการตัดสินใจอย่างมาก อาจกล่าวได้ว่า การวางแผนเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่รวมถึงการเตรียมการตัดสินใจอย่างเป็นระบบการจัดเตรียมสภาพแวดล้อมที่จะสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมาย และคุณค่าอย่างใดอย่างหนึ่งปรากฏอยู่ดังนั้น การวางแผนจึงต้องอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน และการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสิ่งหนึ่งสิ่งใดในอนาคตด้วย

9. ค่านิยม เป้าหมาย และปทัสถาน บางคนกล่าวว่า เรื่องของค่านิยม ปทัสถาน ควรแยกออกจากการวิจัยเชิงอนาคต โดยให้ความเห็นว่า การวิจัยเชิงอนาคตมีอิทธิพลต่อการวางแผนและการตัดสินใจโดยไม่ตรงก็โดยอ้อม อย่างไรก็ตาม อนาคตของสิ่งที่มีพื้นฐานของค่านิยม เป้าหมาย และปทัสถานต่างกัน ย่อมมีผลต่อการกำหนดการวางแผน และความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลง ค่านิยม และเป้าหมายไว้ล่วงหน้า กล่าวสรุปได้ว่า ทั้งค่านิยม เป้าหมาย และปทัสถาน

ล้วนมีผลต่อการทำให้สิ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับอนาคตมีผลต่างกันไปด้วยสรุปได้ว่า การวิจัยเชิงอนาคตมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีการระบุถึงช่วงระยะเวลาในการศึกษาอนาคตลักษณะของปัญหาที่สนใจจะศึกษา ไม่ใช่ปัญหาที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด หรือการตัดสินใจของใคร โดยเฉพาะในการแก้ไขปัญหามักจะนำแนวทางจากหลายสาขาวิชามาใช้ในการแก้ไข แต่การแก้ปัญหาที่แน่นอนไม่สามารถคาดหวังได้ เพราะปรากฏการณ์หลายอย่างมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ต่อเนื่องและไม่คงที่ เนื่องจากมีตัวแปรอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ผลที่ได้จากวิธีการวิจัยเชิงอนาคตจึงมีลักษณะที่ไม่ยุติที่ผลอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่มักจะมีทางเลือกหลายอย่าง การวิจัยเชิงอนาคตมีลักษณะของการพยากรณ์แบบการใช้จินตนาการ เทคนิคการวิจัยเชิงอนาคตจึงมีลักษณะของการผสมผสานกันระหว่างวิธีการทางวิทยาศาสตร์และวิธีการเชิงพรรณนา ผลที่ได้จากการวิจัยเชิงอนาคต นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทฤษฎีต่างๆ แล้ว ยังเป็นข้อมูลในการวางแผนและการตัดสินใจ ตลอดจนให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่ต้องการข้อมูลเฉพาะเรื่อง อย่างไรก็ตาม ค่านิยม เป้าหมาย และปทัสถาน ล้วนมีผลต่อการทำให้สิ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับอนาคตมีผลต่างกันไป

จุมพล พูลภัทรชีวิน (2533) กล่าวถึงลักษณะของการวิจัยเชิงอนาคตในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาช่วงเวลาสำหรับการวิจัยไว้ว่า การเลือกช่วงเวลาสำหรับการวิจัย อาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลา จะเลือกช่วงใดก็ขึ้นกับเป้าหมายของการวิจัยในครั้งนั้นๆ ช่วงเวลาอาจประกอบด้วยช่วงแรก 5 – 10 ปี เรียกว่าอนาคตระยะสั้น (Short Range Forecasting) เป็นระยะของการมองอนาคตใกล้ตัว ส่วนใหญ่จะเกี่ยวเนื่องกับปัญหาปัจจุบัน ช่วงที่สอง 10 – 20 ปี เรียกว่า อนาคตระยะกลาง (Middle Range Forecasting) เป็นช่วงที่นิยมทำการวิจัยเชิงอนาคตมากที่สุด เพราะสามารถนำผลการศึกษาไปวางแผนปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้ สามารถมองเห็นการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ได้ชัดเจนอย่างน้อย 1 ช่วงของอายุคน ช่วงที่สาม มากกว่า 2 ปี เรียกว่าอนาคตระยะยาว (Long Range Forecasting) การศึกษาวิจัยในระยะนี้ ผลที่ได้อาจขาดแรงจูงใจ เนื่องจากเป็นระยะที่ยาวมากไป ใกล้ตัวมาก แม้ว่าเหตุการณ์นั้นอาจจะเกิดขึ้นจริงก็เป็นได้

### ความสำคัญของการศึกษาอนาคต

Amare (1974 อ้างถึงใน นาดยา ปิลันธนานันท์, 2526) ได้ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับความสำคัญของการศึกษาอนาคตไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับมโนภาพและเป้าหมายของอนาคต
2. เพื่อจัดเตรียมเครื่องมือเพื่อที่จะใช้ในการสำรวจ และเป็นเครื่องมือนำทางสิ่งที่

มนุษย์จะกระทำ

### 3. เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการวางแผนสังคม

Ziegler (1977 อ้างถึงใน ลัดดาวัลย์ เพชรโรจน์, 2538) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาอนาคต ไว้ดังนี้

1. ช่วยสนับสนุน กระตุ้นสิ่งที่พึงปรารถนาให้เกิดได้เร็วขึ้น
2. ช่วยป้องกันสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาไม่ให้เกิดขึ้น
3. ช่วยหาทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเหตุการณ์ต่างๆ ให้เป็นไปได้อย่างที่ปรารถนา

กล่าวโดยสรุป การวิจัยอนาคตมีความสำคัญ คือ ช่วยจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับมโน

ภาพและเป้าหมายของอนาคต จัดเตรียมเครื่องมือเพื่อที่จะใช้ในการสำรวจและนำทางสิ่งที่มนุษย์จะกระทำ รวมทั้งพัฒนาการมีส่วนร่วมในการวางแผนสังคม นอกจากนี้ยังช่วยสนับสนุน กระตุ้นสิ่งที่พึงปรารถนาให้เกิดได้เร็วขึ้น ป้องกันสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาไม่ให้เกิดขึ้น และช่วยหาทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเหตุการณ์ต่างๆ ให้เป็นไปได้อย่างที่ปรารถนา

### ประโยชน์ของการศึกษาอนาคต

Comish (1977 อ้างถึงใน ลัดดาวัลย์ เพชรโรจน์, 2538) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการศึกษาอนาคต ไว้ดังนี้

1. ช่วยในกระบวนการตัดสินใจ เนื่องจากการศึกษาอนาคต จะได้ข้อมูลเบื้องต้นที่เป็นประโยชน์ในการมองปัญหา หาวิธีแก้ปัญหา ประเมินทางเลือก หลีกเลี่ยงการสูญเสีย
2. ช่วยในการเตรียมคนสำหรับอนาคตที่กำลังเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้จะทำให้คนมองไปในเหตุการณ์ข้างหน้า จึงเน้น โอกาสการพัฒนาความมั่นใจ ดำเนินการตามแผนอย่างรัดกุม ลดความสับสนทางจิตใจลงเนื่องจากเตรียมคนไว้รับสถานการณ์แล้ว
3. ส่งเสริมให้เกิดความปรองดองและร่วมมือกัน เป็นการเริ่มต้นใหม่ ละทิ้งสิ่งที่ไม่ดีในอดีตไปมุ่งคำนึงถึงสิ่งที่ดีๆ ในอนาคต
4. ช่วยในการสร้างสรรค์ การศึกษาอนาคตสามารถชักจูง ให้ความสนใจต่อการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์
5. เป็นเทคนิคในด้านการศึกษา ชักนำให้ผู้ที่อยู่ในวัยเรียน วัยศึกษาได้พยายามมองอนาคต และเกิดความตระหนักว่า เขาสามารถสร้างอนาคตได้ สามารถเลือกสรรในสิ่งที่ดีกว่าได้ อดีตเป็นสิ่งที่แน่นอนไปแล้ว แต่อนาคตยังเปิดโอกาสให้เลือกได้
6. ช่วยสร้างปรัชญาแห่งชีวิต ช่วยให้คนคิดอย่างเป็นระบบ ทำให้เปลี่ยนบทบาทของตนเอง จากการมีปฏิกิริยากับปัญหา เป็นการเตรียมตัวป้องกันต่อปัญหาล่วงหน้า

จุมพล พุทธิภทรชีวิน (2533) ได้ให้ประโยชน์ของการศึกษาและวิจัยอนาคต ไว้ดังนี้

1. การศึกษาและการวิจัยอนาคตช่วยให้ได้ข้อมูลที่สำคัญ และจำเป็นเกี่ยวกับอนาคตที่จะนำมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย และการวางแผน เพราะการศึกษาและการวิจัยอนาคตมักจะทำให้หรือนำไปสู่สิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1.1 ให้กรอบสำหรับการตัดสินใจหลายรูปแบบ
- 1.2 บ่งชี้ถึงอันตรายและโอกาสต่างๆ
- 1.3 แนะนำวิธีแก้ปัญหาแบบต่างๆ
- 1.4 ช่วยประเมินนโยบาย และการปฏิบัติต่างๆ
- 1.5 ช่วยให้เห็นและเข้าใจปัจจุบัน และอดีตดีขึ้น
- 1.6 ช่วยเพิ่มทางเลือก



1.7 กำหนดจุดหมายและแสวงหาวิธีที่จะบรรลุจุดหมาย

2. ช่วยเตรียมมนุษย์ให้มีความพร้อมที่จะเผชิญกับโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

และต่อเนื่อง โดยการ

2.1 ให้ประสบการณ์ล่วงหน้า (Pre - experience) แก่มนุษย์ว่าอนาคตอาจจะเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เตรียมพร้อมว่าควรจะทำตัวอย่างไร จะได้ไม่เกิดหรือลดอาการ Future Shock

2.2 ให้การรับรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตบนโลกที่เต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และสับสน การรับรู้หรือมโนทัศน์ดังกล่าว ได้แก่

2.2.1 การเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการปกติตามธรรมชาติ

2.2.2 การเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยอาจจะกลายเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่ต่อมา

เลือก

2.2.3 การเลือก (Choice) เป็นสิ่งจำเป็น การปฏิเสธที่จะเลือกก็คือการเลือก

เลือก

2.2.4 โลกในอนาคตน่าจะแตกต่างอย่างสิ้นเชิงในหลายๆ ด้านจากโลกปัจจุบัน

ปัจจุบัน

2.2.5 มนุษย์มีความรับผิดชอบต่ออนาคตของเขา อนาคตมิใช่เป็นเพียงสิ่งที่ปรากฏขึ้นต่อหน้าเขาเท่านั้น

2.2.6 วิธีการที่ได้ผลในอดีต อาจจะไม่ได้ผลในอนาคต เพราะสภาพการณ์มันเปลี่ยนไป

2.3 กระตุ้นให้มนุษย์ทำการศึกษาอนาคตอย่างมี “สติ”

3. ช่วยให้นักเรียนรู้เห็นถึงความสำคัญ และความสัมพันธ์ของระบบต่างๆ ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น
    4. ช่วยชี้แนะและเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และความคิด
    5. ช่วยให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ไม่ติดอยู่กับปัญหาในอดีตและปัจจุบัน
    6. ช่วยกระตุ้นให้นักเรียนรู้ (ทั้งเด็กและผู้ใหญ่) ใฝ่หาความรู้ โดยการเป็นผู้สร้างความรู้มากกว่าเรียนสิ่งที่ผู้อื่นบอกหรือทำมาแล้วเพียงอย่างเดียว
  7. ให้แนวคิดในการพัฒนาปรัชญาชีวิตที่ผสมกลมกลืน
  8. ให้สันติภาพและความสนุกเพลิดเพลิน
- ประโยชน์ของการวิจัยอนาคต ดังนี้
1. ช่วยในกระบวนการตัดสินใจ
  2. ช่วยในการเตรียมคนสำหรับอนาคตที่กำลังเปลี่ยนแปลง
  3. ช่วยให้เกิดความปรองดอง และร่วมมือ
  4. ช่วยในการสร้างสรรค์
  5. เป็นเทคนิคในด้านการศึกษา
  6. ช่วยในการสร้างปรัชญาแห่งชีวิต

### เทคนิคการวิจัยเชิงอนาคต

นาตยา ปีลันธนานนท์ (2526) ได้กล่าวถึงวิธีการทำนายอนาคต ไว้ดังนี้

1. Trend Extrapolation เป็นการศึกษาอนาคตจากแนวโน้ม โดยการตรวจสอบอดีตที่เพิ่งผ่านมาซึ่งอาจให้ร่องรอยที่จะศึกษาปัจจุบัน และนำไปสู่สิ่งที่เราค้นหาในอนาคตได้ แนวโน้มจะเห็นได้ชัดเจนขึ้น เพื่อนำมาแสดงในรูปของกราฟ สามารถมองเห็นจริงได้โดยไม่ต้องใช้เครื่องวัด
2. Delphi Forecasting วิธีนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความคาดหวังเรื่องอนาคต จากบุคคลที่เราเห็นว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง เป็นการศึกษาอนาคตที่เป็นอิสระที่จะสร้างอนาคตใหม่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงแนวโน้มที่เป็นมาในอดีตและปัจจุบัน จะเป็น สิ่งที่สร้างอนาคต ผลที่ได้จากการใช้วิธีการศึกษานี้ ช่วยให้ง่ายต่อการตัดสินใจมากขึ้น เพราะสามารถนำไปทดแทนการตัดสินใจทางเลือกอื่นๆ ได้ นิยมใช้ในการพยากรณ์ด้านเทคโนโลยีการศึกษา และสาขาวิชาอื่น
3. Matrix Forecasting เป็นเทคนิคที่แสดงให้เห็นว่า แนวโน้มหรือเหตุการณ์ต่างๆ อาจมีผลกระทบต่อกันและกัน ได้อย่างไร วิธีการนี้เป็นการแยกแยะอนาคตที่มีความซับซ้อน เป็น

องค์ประกอบย่อย โดยแต่ละองค์ประกอบมีอิสระออกจากกันและให้องค์ประกอบแต่ละอย่าง หรือทางเลือกอนาคตแต่ละอย่าง มีการเปรียบเทียบกันและกันในลักษณะต่างๆกัน ช่วยให้เห็นความสัมพันธ์เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันระหว่าง 2 เหตุการณ์ หรือ 2 สิ่ง

4. Futures Wheel หรือกงล้ออนาคต เป็นเทคนิคการประเมินความคงที่ภายในของการพยากรณ์แนวโน้ม โดยเริ่มปัญหาที่ศูนย์กลาง แล้วจากปัญหานี้จะนำไปเกิดสิ่งต่างๆเชื่อมโยงต่อไป

5. Simulation Technique เป็นการสร้างอนาคตจำลอง และใช้พยากรณ์ความเป็นไปได้ของอนาคต เทคนิคนี้โดยปกติมักใช้เครื่องคอมพิวเตอร์เข้ามาประกอบ

6. Scenario Technique เป็นการเขียนเรื่องราวเกี่ยวกับอนาคต เป็นแนวทางในการแสดงความคิดเห็นในเชิงสร้างสรรค์เกี่ยวกับอนาคตที่เป็นไปได้ และกระบวนการสร้าง scenario จะทำให้ผู้เขียนหรือผู้อ่าน ได้แนวทางในการตรวจสอบอนาคต และการตัดสินใจในแนวทางต่างๆ การเขียนเป็นการพรรณนาเรื่องอนาคต โดยเขียนเป็นเรื่องราวหรือนิยาย เนื้อหาจะเป็นการกล่าวถึงว่าเราจะก้าวจากปัจจุบันไปสู่อนาคตได้อย่างไร

7. Ethnographic Futures Research คือ อนาคตภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เพียงรอบเดียวโดยเลือกเอาแนวโน้มที่มีฉันทามติ (Consensus) ระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์ จุดอ่อนของวิธีนี้ คือ การขาดระบบที่น่าเชื่อถือในการพิจารณาแนวโน้มที่ไม่มีฉันทามติ

8. Ethnographic Delphi Futures Research คือ ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้การสัมภาษณ์รอบแรกแล้วตามด้วยเทคนิคเดลฟายในรอบที่ 2 และรอบที่ 3

เทคนิคการวิจัยเชิงอนาคต มีดังนี้

1. การสำรวจแนวโน้ม (Trend Exploratory)
2. การทำนายแบบเดลฟาย (Delphi Forecasting)
3. การทำนายแบบอนาคตภาพ (Scenario Forecasting)
4. การทำนายแบบเมตริกซ์ (Matrix Forecasting)
5. การทำนายแบบต้นไม้สัมพันธ์และแผนที่บริษัท (Relevance Tree and Context Map Forecasting)
6. การทำนายอาศัยสภาพการจำลอง (Simulation Forecasting)
7. การทำนายแบบวิเคราะห์ของมอนติคาร์โล (Monte Carlo Analysis Forecasting)
8. การทำนายแบบทางเลือก (Alternative Futures)
9. การทำนายเชิงสถิติเบย์เซียน (Bayesian Statistical Forecasting)
10. การทำนายแบบลูกโซ่สัมพันธ์ของมาร์คอฟ (Marcov Chain Forecasting)

11. การทำนายแบบวิเคราะห์พลังขับ (Force Analysis Forecasting)

12. การทำนายแบบบอกเหตุ (Precursor Forecasting)

กล่าวโดยสรุป เทคนิคการวิจัยเชิงอนาคตสามารถทำได้หลายเทคนิควิธี แต่วิธีที่

เป็นที่รู้จักและนิยมนำมาใช้มากในการวิจัยอนาคต มีดังนี้

### เทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (The Delphi Technique)

เทคนิคเดลฟาย เป็นเทคนิคที่ได้รับการยอมรับในหมู่นักวิชาการทางการศึกษาอย่างมากในปัจจุบัน ถูกค้นพบและพัฒนาโดย โอลาฟ เฮลเมอร์ (Olaf Helmer) และ นอร์แมน ดาลกี (Norman Dalkey) นักวิจัยของ บริษัท แรนด์ (Rand Cooperation) เมื่อต้นปี ค.ศ. 1960 เพื่อใช้ในการถามและเก็บความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพยากรณ์ทางด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

#### ความหมายของเทคนิคเดลฟาย

Alex J. Ducanis (1970 อ้างใน นัยนา นุรารักษ์, 2539 : 42) ได้ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นการทำนายเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ ที่จะเป็นไปได้ในอนาคต เทคนิคนี้ มุ่งที่จะลดผลกระทบหรืออิทธิพลของบุคคลอื่น ๆ ในกรณีที่ต้องมีการเผชิญหน้ากัน ในขณะเดียวกันก็เป็นการลดผลกระทบทางด้านความคิดระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้วยกัน หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า เทคนิคเดลฟาย เป็นวิธีการรวบรวมคำตอบที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเกี่ยวกับเรื่องที่เราต้องการจะศึกษาในขณะที่ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ได้เกี่ยวข้องจะถูกจำกัดลงด้วย

Alfred Rasp Jr., (1973 : 29 อ้างใน ประยูร ศรีประสาธน์, 2523 : 49) ได้ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นเทคนิคของการรวบรวมการพิจารณาการตัดสินใจที่มุ่งเพื่อเอาชนะจุดอ่อนของการตัดสินใจแต่เดิม ที่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะหรือความคิดเห็นของกลุ่มหรือมติของที่ประชุม

Olaf Helmer and Nicholas Rescher ( อ้างใน ประยูร ศรีประสาธน์, 2523 : 50) ให้คำนิยามของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นโครงการจัดทำอย่างละเอียดรอบคอบในการที่จะสอบถามบุคคลด้วยแบบสอบถามในเรื่องต่าง ๆ เพื่อที่จะให้ได้ข้อมูลและความคิดเห็นกลับมา สำหรับจุดมุ่งหมายของเทคนิคเดลฟายนั้น มุ่งที่จะรวบรวมการพิจารณาการตัดสินใจและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคต ในส่วนที่เกี่ยวกับเวลา ปริมาณ และ/หรือสภาพการณ์ที่ต้องการจะให้เป็น

Thornton and Others (1975 อ้างถึงใน นัยนา นูรารักษ์, 2539 : 42) ได้ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ปัญหาและตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ เป็นวิธีการที่จะเป็นการขัดเกลาและได้รับความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ประยูร ศรีประสาธน์ (2523 : 51) กล่าวถึงความหมายของเทคนิคเดลฟายไว้ว่า เป็นขบวนการที่จะเสาะหาความคิดเห็นที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มคนเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคตในเรื่องที่เกี่ยวกับเวลา ปริมาณ และ/หรือสภาพการณ์ที่ต้องการจะให้เป็น ทั้งนี้โดยใช้วิธีการเสาะหาความคิดเห็น โดยการใช้แบบสอบถามแทนการเรียกประชุม

สุวรรณา เชื้อรัตนพงศ์ (2523 : 24) ได้ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นขบวนการที่รวบรวมความคิดเห็นหรือการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับอนาคตจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้ข้อมูลสอดคล้องกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความถูกต้องน่าเชื่อถือมากที่สุด โดยที่ผู้ทำการวิจัยไม่ต้องนัดสมาชิกในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญให้มาประชุมพบปะกัน แต่ขอร้องให้สมาชิกแต่ละคนแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจปัญหาในรูปแบบของการตอบแบบสอบถาม

ดิลก บุญเรืองรอด (2530 : 23) ได้ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายว่าเป็นวิธีการนำความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาใช้ประโยชน์อย่างมีระบบแบบแผน หรือเป็นการขัดเกลาการตัดสินใจของกลุ่ม เป็นเทคนิคของการรวบรวมข้อมูลที่เอาชนะจุดอ่อนของการตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญคนใดคนหนึ่ง หรือความคิดเห็นของกลุ่มที่มาประชุมกัน

ประเทือง เพ็ชรรัตน์ (2530 : 38) ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นกระบวนการหนึ่งของการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับเรื่องราวในอนาคตที่กระจัดกระจายกันให้สอดคล้องกันอย่างมีระบบ ซึ่งจะนำไปใช้ในการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ชนิดา รัชย์พลเมือง (2535 : 59) ได้กล่าวถึงความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นเทคนิคในการทำนายเหตุการณ์ หรือความเป็นไปได้ในอนาคตโดยอาศัยฉันทามติ หรือ Consensus ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่เป็นแนวคิดหรือเป็นการทำนายเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น หรือความเป็นไปได้ในอนาคต ข้อสรุปจากฉันทามติของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญนี้ จะสามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ได้ ทั้งในเชิงวิชาการและบริการ

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น พอสรุปได้ว่า เทคนิคเดลฟาย เป็นกระบวนการหนึ่งของการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคตในเรื่องที่เกี่ยวกับเวลา ปริมาณ และ/หรือ สภาพการณ์ที่ต้องการจะให้เป็น จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่กระจัด

กระจายกันให้สอดคล้องกันอย่างมีระบบ โดยใช้วิธีการเสาะหาความคิดเห็นจากการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญแทนการเรียกประชุม

### หลักการของเทคนิคเดลฟาย

เทคนิคเดลฟาย มีลักษณะคล้ายการวิจัยเชิงสำรวจ แต่จะแตกต่างกันที่วิธีการของเดลฟายนั่น จะส่งแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญตอบหลายรอบ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญมีโอกาสทบทวนคำตอบของตนเอง ในการสำรวจแต่ละครั้ง ผู้ตอบจะตอบเพียงครั้งเดียว ซึ่งในกระบวนการวิจัยที่ใช้เทคนิคเดลฟายมีสิ่ง ที่ควรพิจารณาดังนี้

### ลักษณะของปัญหา

1. เป็นการสรุปความเห็นเบื้องต้นในปัญหา หรือเรื่องราวใหม่ๆ ที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับกัน
2. เป็นการคาดการณ์ถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
3. เป็นการศึกษาความสอดคล้องต่อเนื่องกันระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสิ่งต่างๆ
4. เป็นการศึกษาค่านิยมที่สอดคล้องต้องกัน
5. เป็นการประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่ง
6. เป็นการศึกษาการรับรู้สถานการณ์ปัจจุบัน

**ผู้เชี่ยวชาญ** ซึ่งเป็นแหล่งให้ความเห็น เป็นข้อมูลสำคัญ เพื่อนำไปใช้สรุปในประเด็นต่างๆ ของการวิจัยเชิงอนาคต จึงควรมีข้อคำนึง ดังนี้

1. ผู้วิจัยควรกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญไว้ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับประเด็นสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญเฉพาะ
2. ผู้เชี่ยวชาญต้องมีความเต็มใจในการให้ความเห็นเต็มที่อยู่ตรงไปตรงมา
3. จำนวนผู้เชี่ยวชาญไม่มีกำหนดไว้ตายตัวว่าควรมีจำนวนเท่าใด แต่ถ้ามีจำนวนผู้เชี่ยวชาญน้อย ความคลาดเคลื่อนก็จะสูง โดยทั่วไปมักใช้ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

### ผู้ทำวิจัย ที่ใช้เทคนิคเดลฟาย ควรมีข้อคำนึงดังนี้

1. มีความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องที่จะทำการวิจัยนั้นอย่างละเอียดถี่ถ้วน
2. มีความเชี่ยวชาญการออกแบบ ทั้งการสัมภาษณ์ และการสร้างแบบสอบถาม

3. มีความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาคำตอบที่ได้รับ และวิเคราะห์อย่างสมเหตุสมผล
4. ต้องไม่มีความลำเอียง เข้าข้างความเห็นของตนเอง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง  
ระยะเวลา ในการขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ
  1. ควรให้เวลากับผู้ตอบอย่างเหมาะสม ไม่เร่งรัดจนเกินไป เพราะผู้เชี่ยวชาญมักมีงานมาก
  2. ในการส่งแบบสอบถามในแต่ละรอบ ไม่ควรทิ้งเวลาให้ห่างกันมากนัก เพื่อลดปัญหาผู้ตอบลืมเหตุผลในการเลือกคำตอบไว้ในครั้งก่อน
  3. โดยทั่วไปจะใช้ระยะเวลาประมาณ 2 เดือน จึงจะเสร็จสิ้นกระบวนการ

#### แบบสอบถาม

1. จะมี 2 ลักษณะ คือ ปลายเปิด และปลายปิดแบบประมาณค่า
2. ข้อความมีความชัดเจน ง่ายต่อการอ่าน และตอบให้เห็น
3. เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้กลั่นกรองความคิดของตนอย่างละเอียดรอบคอบ และมั่นใจในการตัดสินใจ

#### คำถามที่ใช้ในแบบสอบถาม

1. เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่ศึกษา
2. เพื่อจะให้ได้คำตอบอย่างกว้างๆ จากการสอบถามรอบที่ 1
3. นำคำตอบที่ได้จากการสอบถามในรอบที่ 1 ประมวลผล แล้วนำไปสร้างเป็นแบบสอบถามที่ใช้รอบที่ 2
4. การประมวลผล ควรคำนึงถึงลำดับความสำคัญ ความสอดคล้องต่อเนื่องกัน และสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาตัดสินใจได้

#### ข้อดีและปัญหาของเทคนิคเดลฟาย

สุวรรณา เชื้อรัตนพงศ์ (2528 : 27 – 28; ประยูร ศรีประสาธน์, 2523 : 56 – 57; ประเทือง เพ็ชรรัตน์, 2530 : 41; ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2535 : 67 – 68) ได้กล่าวถึงเทคนิคเดลฟายว่ามีข้อดีและปัญหาไว้สอดคล้องกัน พอสรุปได้ ดังนี้

##### 1. ข้อดีของเทคนิคเดลฟาย

1.1 วิเคราะห์ง่าย เทคนิคเดลฟายใช้ค่าสถิติเพียง 2 ค่าเท่านั้นคือมัธยฐาน (Median) กับค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range)

1.2 ทุ่นเวลา เทคนิคเดลฟายใช้เวลาเพียงระยะสั้น ก็ถ้าให้เวลาผู้เชี่ยวชาญตอบคำถามโดยเฉลี่ยรอบละ 2 สัปดาห์ นับจากวันส่งคำถามไปจนกระทั่งได้รับคำตอบคืนมา ประมาณ 2 – 3 เดือนก็เขียนรายงานผลการวิจัยได้ นับเป็นเทคนิคที่มีขั้นตอนการดำเนินการไม่ยากนักและได้ผลอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

1.3 มีความเชื่อถือได้มาก ข้อมูลที่ได้จะมีความน่าเชื่อถือมาก เพราะ 1.) เป็นคำตอบที่ได้มาจากความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ อย่างแท้จริง 2.) ผลผลิตของการวิจัยเทคนิคเดลฟาย ผ่านการพิจารณาไตร่ตรองหลายขั้นตอนจากการย้ำถามหลายรอบ จึงเป็นคำตอบที่ถกเถียงมาอย่างรอบคอบเพราะความสอดคล้องกันของความคิดเห็นได้มาจากการพิจารณาร่วมกันอย่างละเอียดรอบคอบ ช่วยให้ความเชื่อมั่นของคำตอบที่ได้รับนั้นสูงขึ้น 3.) ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนแสดงความคิดเห็นของตนเองอย่างเต็มที่และอิสระไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดหรืออำนาจเสียงส่วนใหญ่ เพราะผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นจะไม่ทราบว่ามีใครอยู่ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญบ้าง และไม่ทราบด้วยว่าแต่ละคนมีความคิดเห็นอย่างไร และ 4.) ผู้เชี่ยวชาญมีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน เพราะทุกคนจะตอบแบบสอบถามฉบับเดียวกันทุกขั้นตอน และมีโอกาสปรับเปลี่ยนหรือยืนยันความคิดเห็นของตน จนเกิดความมั่นใจ รวมทั้งยังช่วยให้มีการพิจารณาประเด็นปัญหาได้อย่างลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น

1.4 ผู้ทำการวิจัยสามารถระดมความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้โดยไม่จำกัดทั้งในเรื่องของจำนวนผู้เชี่ยวชาญ สภาพภูมิศาสตร์ หรือเวลา

1.5 ผู้ทำการวิจัยสามารถทำการลำดับความสำคัญของข้อมูล และเหตุผลในการตอบ รวมทั้งความสอดคล้องในเรื่องความคิดเห็นได้เป็นอย่างดี

1.6 เป็นเทคนิคที่สามารถรวบรวมความคิดเห็น โดยไม่ต้องมีการเรียกประชุมหรือการพบปะกันของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก

## 2. ปัญหาของเทคนิคเดลฟาย

2.1 การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ หากผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับคัดเลือกมา มิใช่ผู้ที่มีความสามารถหรือเชี่ยวชาญในสาขานั้นอย่างแท้จริง จะทำให้ผลการวิจัยนั้นขาดความเชื่อมั่นได้

2.2 ไม่ได้ได้รับความร่วมมือ ผู้เชี่ยวชาญไม่เต็มใจ หรือเกิดความเบื่อหน่ายในการตอบแบบสอบถามหลาย ๆ รอบ เกิดความรู้สึกว่าถูกรบกวนมากเกินไป หรือไม่สามารถให้ความร่วมมือตอบคำถามในการวิจัยได้โดยตลอด ผู้วิจัยก็จะได้คำตอบกลับคืนมาไม่ครบ ทำให้งานล่าช้าและผลการวิจัยขาดความเชื่อมั่นเช่นเดียวกัน

2.3 การวิจัยแบบเทคนิคเดลฟายนี้ อาศัยข้อมูลจากการรวบรวมความสอดคล้องของความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยเชื่อว่าผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจะให้ความคิดเห็นอย่างวัตถุวิสัย ไม่มีอคติ และจะต้องเข้าใจประเด็นปัญหาโดยส่วนรวมและข้อความในแบบสอบถามแต่ละข้อตรงกัน ผู้วิจัยต้องแสวงหากลยุทธ์เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งอาจทำให้ผลการวิจัยไม่น่าเชื่อถือ

2.4 การกำหนดระยะเวลาของการทำนายเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งที่พึงระวัง เพราะหากกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญทำนายเหตุการณ์ในระยะเวลาอันใกล้หรือไกลเกินไป อาจทำให้ผู้เชี่ยวชาญทำนายได้ด้วยความยากลำบากและเกิดความคลาดเคลื่อนได้

2.5 ผู้ทำวิจัยขาดความรอบคอบหรือมีความลำเอียงในการวิเคราะห์คำตอบที่ได้รับในแต่ละรอบ

2.6 แบบสอบถามที่ส่งไปสูญหายระหว่างทางหรือไม่ได้รับคำตอบกลับมาครบ ในแต่ละรอบ

นอกจากนั้น จุมพล พุฒภัทรชีวิน (2535 : 82) ได้ชี้ให้เห็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของเทคนิคเดลฟาย คือ ในการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามในรอบแรกนั้น มักเริ่มด้วยแบบสอบถามหรือแบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง ซึ่งอาจมีการละเลยแนวโน้มหรือประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่ผู้วิจัยคาดไม่ถึงหรือไม่ทราบไป วิธีนี้อาจเป็นการประเมินค่าความเชี่ยวชาญของผู้เชี่ยวชาญต่ำไป (Underestimate) เพราะไปจำกัดข้อมูลที่ควรได้จากผู้เชี่ยวชาญจากการกำหนดกรอบความคิดของผู้เชี่ยวชาญโดยตัวผู้วิจัย ถึงแม้ว่าจะเป็นแบบสอบถามแบบปลายเปิดก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญก็อาจจะไม่ตอบ เพราะขี้เกียจ หรือเพราะถูกชักนำให้คิดถึงแต่เฉพาะเรื่องที่ถูกถามในแบบสอบถาม ทำให้ลืมประเด็นที่น่าสนใจไป

## บริบทชุมชนอำเภอแม่สะเรียง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาในอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีประเพณีของชาวไทยใหญ่มีประเพณีที่เข้มแข็ง เช่น ประเพณีเข้าพรรษา โดยตั้งแต่เช้ามืดเวลาประมาณ 03.00-04.00 น. ทุกครัวเรือนจะจุดไฟท่อนไม้สนที่มียางสนเพื่อให้แสงสว่างแก่พระสงฆ์ที่บิณฑบาต ส่วนชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงจะอนุรักษ์การทอผ้าไว้นุ่งห่มเป็นเครื่องแต่งกายจนกลายเป็นสินค้าท้องถิ่น “หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์” มีสายน้ำสาละวินที่ไหลจากเทือกเขาหิมาลัยมีเกาะแก่งสวยงาม มีธรรมชาติที่ยังบริสุทธิ์เพราะมีนักท่องเที่ยวไม่มากนัก และมีเจดีย์พระธาตุ 4 จอม (เจดีย์ในภาษาไทยใหญ่) หรือ 4 แห่ง ได้แก่ จอมทอง จอมแจ้ง จอมมอญ จอมกิตติ และ เอื้องแซะ กล้วยไม้พื้นเมืองขนาดเล็กสีขาวมีกลิ่นหอม สามารถสกัดนำมาเป็นน้ำหอมได้แต่ยังไม่แพร่หลาย เพราะส่วนใหญ่เกิดตามธรรมชาติมีดอกเฉพาะฤดูหนาวเท่านั้น ดังคำขวัญของอำเภอแม่สะเรียง คือ “เทียนแหงพร่างดา ผ้าทอกะเหรี่ยง เสนาะเสียงสาละวิน งามถิ่นธรรมชาติ พระธาตุสี่จอม กล้วยไม้หอมเอื้องแซะ” ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า สภาพชุมชนของอำเภอแม่สะเรียงความเป็นชนบทในท่ามกลางธรรมชาติและวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงามสืบทอดกันมา โดยมีบริบทชุมชนดังต่อไปนี้

### ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของชุมชน

อำเภอแม่สะเรียง เป็นอำเภอที่ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนระยะทางจากกรุงเทพถึงอำเภอแม่สะเรียง 760 กิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 เป็นภูเขา สลับซับซ้อนและป่าทึบ เนื้อที่รวมทั้งหมด 2,497.2 ตารางกิโลเมตร หรือ 1,560,750 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 18.9 ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

1. ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอแม่ลาน้อย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. ทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
3. ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อำเภอแม่แจ่ม , อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่
4. ทิศตะวันตก ติดต่อกับ แม่น้ำสาละวิน รัฐกอกทูเล , รัฐยะยา สาธารณรัฐ

เมียนมาร์

อำเภอแม่สะเรียงเป็นอำเภอชายแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเมียนมาร์ทางทิศตะวันตกตลอดแนว ระยะประมาณ 166 กิโลเมตร มีแม่น้ำสาละวินกั้นชายแดน ระยะทาง 101 กิโลเมตร มีสันเขาขุนแม่สอง เสาหิน ดอยผาดั่ง เป็นเส้นกั้นเขตแดนทางบก ส่วนใหญ่เป็นภูเขา สลับซับซ้อน และป่าทึบ ประมาณ 90% ของพื้นที่ทั้งหมด ที่เหลือ 10 % เป็นที่ราบ ส่วนใหญ่อยู่

ในบริเวณตำบลแม่ขวม ตำบลบ้านกาศ และตำบลแม่สะเรียง อำเภอแม่สะเรียง มีแม่น้ำไหลผ่าน จำนวน 3 สาย ได้แก่ แม่น้ำขวม แม่น้ำแม่สะเรียงและแม่น้ำสาละวินที่ไหลจากประเทศทิเบต

การปกครอง อำเภอแม่สะเรียงแบ่งออกเป็น 7 ตำบล แยกเป็น 77 หมู่บ้าน การคมนาคมไปยังหมู่บ้านต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นถนนลูกรัง หมู่บ้านที่ไกลที่สุด คือ บ้านเสาหิน หมู่ที่ 1 ตำบลเสาหิน ระยะทางประมาณ 97 กิโลเมตร ติดกับ ประเทศเมียนมาร์ เส้นทางเป็นถนนลูกรัง การเดินทางจะต้องขึ้น-ลง ผ่านลำห้วยและแม่น้ำ จำนวน 43 ครั้ง และ เป็นจุดผ่อนปรนค้าขายชายแดน ใช้เวลาเดินทางประมาณ 6 ชั่วโมงในฤดูแล้ง นอกจากนี้ยังมี หมู่บ้านอีก 4 หมู่บ้าน คือ บ้านจอสิเตอร์ หมู่ที่ 4 บ้านกองสุข หมู่ที่ 6 บ้านอุหลู หมู่ที่ 7 และ บ้านจอท่า หมู่ที่ 9 ตำบลแม่คง ซึ่งยังไม่ถนนจะต้องเดินทางโดยเท้าเท่านั้น

### ลักษณะประชากร

จำนวนประชากร 52,819 คน และ จำนวนครัวเรือน 19,881 หลังคาเรือน (ข้อมูลจากที่ทำการปกครองอำเภอแม่สะเรียง, 2553) ประกอบด้วยชาวไทยพื้นราบร้อยละ 13 ชาวไทยภูเขาเผ่ากะเหรี่ยง ร้อยละ 85 และ ละว้าและม้ง จำนวน ร้อยละ 2

### ลักษณะทางประวัติศาสตร์ของชุมชน

แม่สะเรียง มีชื่อเรียกในประวัติศาสตร์ว่า เมืองขวมใต้ หรือเมืองขวม เคยเป็นที่ตั้งชุมชนมาไม่น้อยกว่า 520 ปี เมืองขวมเคยเป็นถิ่นฐานอาศัยของชนเผ่าดั้งเดิม คือ ละว้า และกะเหรี่ยง ต่อมาในปี พ.ศ. 2443 ทางราชการได้ยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอ เรียกชื่อว่า “ อำเภอเมืองขวม “ โดยอาศัยชื่อของลำน้ำแม่ขวมที่ไหลผ่านอำเภอ นายอำเภอคนแรก คือ ขุนชำนาญธนารักษ์ (นายสวัสดิ์ ชลัย) ต่อมาทางการได้พิจารณาเห็นว่าชื่อ อำเภอเมืองขวม นั้น ไปพ้องกับอำเภอขุขวม ซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเป็น “อำเภอแม่สะเรียง” ตามชื่อของแม่น้ำแม่สะเรียงที่ไหลผ่านอำเภออีกสายหนึ่งมาจนถึงปัจจุบันนี้

### เศรษฐกิจ

ประชากรร้อยละ 70 ประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรมรองลงมาอาชีพรับจ้างและค้าขาย อำเภอแม่สะเรียง มีพื้นที่ทำการเกษตรกรรมประมาณ 39,078 ไร่ ผลผลิตของการเกษตรที่สำคัญ คือ ข้าว ถั่วเหลือง ถั่วลิสง หอม กระเทียม กระหล่ำปลี ผลการจับเก็บข้อมูลความจำเป็น

พื้นฐาน (จปฐ.) ซึ่งจัดเก็บทุกครัวเรือนที่มีอยู่จริง ทั้งที่มีบ้านเลขที่และไม่มีบ้านเลขที่ ทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาลตำบลของอำเภอแม่สะเรียง ดังนี้

ตาราง 4 สรุปข้อมูล จปฐ.ของอำเภอแม่สะเรียง

อำเภอแม่สะเรียง		ปี 2552	ปี 2553	เพิ่ม/ลด	ร้อยละ
รายได้ (บาท)	ต่อคน/ต่อปี	26,789.71	28,843.67	2,054	7.67
	ต่อครัวเรือน/ต่อปี	101,391.99	108,523.89	7,132	7.03
	รวม/ต่อปี	963,223,886.99	1,040,852,656.0	77,628,789	8.06
รายจ่าย (บาท)	ต่อคน/ต่อปี	15,698.33	37,725.10	22,117	141.70
	ต่อครัวเรือน/ต่อปี	59,073.42	141,940.17	82,867	140.28
	รวม/ต่อปี	561,197,494.52	1,361,348,135.45	800,150,641	142.58
รายได้เฉลี่ย (บาท)		26,788.96	28,838.08	2,049	7.65
ตัวชี้วัดที่บรรลุเป้าหมาย (ตัวชี้วัด)		10	11	1	10
ตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเป้าหมาย (ตัวชี้วัด)		32	31	-1	-3.13

ที่มา: สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอแม่สะเรียง (2553)

### วัฒนธรรมและประเพณี

อำเภอแม่สะเรียงมีขนบธรรมเนียมประเพณีศิลปะพื้นเมือง แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นในภาคเหนือ เพราะได้รับอิทธิพลทางด้านวัฒนธรรมจากพม่า ขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญได้แก่

1. ประเพณีบวชลูกแก้ว หรือเรียกว่า “ต่างลอง” เริ่มเดือน มีนาคม – พฤษภาคม
2. ประเพณีออกพรรษา เดือนตุลาคม
3. ประเพณีแห่ต้นเกี๊ยะ และ เทียนheng ช่วงเทศกาลออกพรรษา
4. ประเพณีการถวายช้างหย่ากู่ ช่วงเดือน กุมภาพันธ์-มีนาคม

5. ประเพณีพื้นบ้าน คือ รำไต คล้ายกับการเซดสิงโตของจีน

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนกะเหรี่ยงบนพื้นที่สูง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

#### 1. งานวิจัยเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

##### 1.1 ด้านกระบวนการพัฒนาชุมชน

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนของการพัฒนาสู่ “ความเป็นชุมชน” ในสังคมมนุษย์ที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ คือ (1) พัฒนาชุมชนโดยนัยของการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อตอบสนองต่อความเป็นชุมชนที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับวิถีชีวิตแห่งธรรมชาติ และเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาที่ปรับเปลี่ยนจากความไม่สมดุลสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ การพัฒนาชุมชน เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ ความยั่งยืนของสรรพสิ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับแนวคิดทางการศึกษาเรียนรู้และการพัฒนาชุมชนภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และ (2) ชุมชนโดยนัยแห่งองค์ประกอบของทรัพยากร ประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญาที่ตกผลึกสะสมอยู่ไว้ในชุมชน ได้แก่ แนวความคิดของชุมชนในการจัดการป่า การเรียนรู้ศักยภาพของตนเองจนพึ่งพาตนเองได้ในการผลิตสินค้าชุมชนจากภูมิปัญญาของตนเอง การสร้างเครือข่ายอย่างต่อเนื่องในกลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อเรียนรู้ข้อบกพร่องและแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน และส่วนที่สอง ฐานอำนาจกับการจัดการทรัพยากรชุมชน ซึ่งจากการศึกษาวิจัยภาคสนามพบว่าในกระบวนการพัฒนาชุมชนของชาวบ้านมักมีความขัดแย้งอยู่เสมอ อาจพิจารณาได้เป็น 2 มิติ คือ มิติแรก มิติของกระบวนการปรับตัวเพื่อมุ่งสู่ความเป็นดุลยภาพทางสังคม กล่าวคือ แนวทางการพัฒนามักมีผู้คนต่างมีเหตุผลที่แตกต่างและคล้ายคลึงกัน และพยายามให้ผู้อื่นเห็นคล้อยตามที่ตนได้คิดและมุ่งหวังไว้ เมื่อต่างคนต่างคิดจึงนำเกิดข้อโต้เถียงเพื่อหาข้อยุติ ดังนั้นจึงเกิดกระบวนการเรียนรู้และการปรับตัวเพื่อยืนยันให้ผู้อื่นปรับตัว หรือปรับตัวเองเข้าหาผู้อื่น สุดท้ายคือการปรับตัวเข้าหาซึ่งกันและกันด้วยเหตุด้วยผล จึงจะเกิดสภาวะแห่งความสมดุลในที่สุด และ มิติที่สอง มิติการใช้ฐานอำนาจเพื่อเอาชนะซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะปรับตัวสู่ดุลยภาพ ฐาน

อำนาจนั้นได้แก่ การให้รางวัล การบังคับหรือกล่าวโทษ ความเชี่ยวชาญ และฐานอำนาจบารมี เพราะ กระบวนการพัฒนาจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมซึ่งกันและกัน การอาศัยเครือข่ายทางสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กระบวนการนี้ยังจะต้องอาศัยการใช้อำนาจ (Exercise of power) ที่อาจครอบงำบุคคลอื่นหรือสร้างทักษะและความมั่นใจในตัวเองให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึง การให้คำปรึกษาแนะนำ การผูกพันเป็นมิตร การเตรียมพร้อมความเปลี่ยนแปลง การประนีประนอม การติดต่อสื่อสาร หรือการปฏิบัติให้ตรงกันข้ามด้วยความเชื่อมั่น

ดังนั้น การสอดใส่วิธีการและแนวความคิดในการพัฒนา ผู้ที่มีบทบาทที่สำคัญคือนักพัฒนาชุมชน (Change agents) ที่สร้างขึ้นในชุมชนอาจเป็นผลบวกและลบแก่ชุมชนและทรัพยากรชุมชนเอง สำหรับการฝากการพัฒนาชุมชนไว้กับบุคคลภายนอกแล้ว ในที่สุดชุมชนต้องแก้อาศัยการพึ่งพาตลอดไป ดังนั้นการเพื่อศักยภาพ สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรชุมชน ก็นำเป็นการเคารพฐานอำนาจของชุมชนที่อาศัยวิธีการให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นศูนย์กลางการพัฒนา มีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่ม วางแผน ดำเนินการ และติดตามผล สามารถแก้ไขปัญหาด้วยศักยภาพและโอกาสในการตัดสินใจด้วยตนเองผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

## 1.2 ด้านการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนและคุณภาพชีวิตเกษตรกร

สำหรับงานวิจัยเกี่ยวกับเกษตรกรรมยั่งยืน โดยภาพรวมแล้ว นันทิทยา และ ณรงค์ หุตานุวัตร (2547) ได้ศึกษาเป็นโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อยในความรับผิดชอบของมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเป็นเวลา 3 ปี นับตั้งแต่ปี 2544 ถึง ปี 2547 มีพื้นที่ทำงานรวม 19 ภูมิภาคในภาคเหนือ กลาง ตะวันออกเฉียงเหนือ และใต้ โดยมีวัตถุประสงค์พัฒนาการเกษตรกรรมยั่งยืน จากผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรค้นแบบมีความเชื่อและกระบวนการคิดในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน 5 ประการ คือ ความเชื่อการทวนกระแสบริโภคนิยม ความเชื่อความหลากหลายในไร่นา ความเชื่อการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ความเชื่อการมีสุขภาพกายและใจที่ดี และความเชื่อที่เป็นการสร้างมรดกแก่ลูกหลาน

สิ่งกำหนดการปรับเปลี่ยนวิถีการผลิต 3 ประการหลัก คือ การปรับโครงสร้างการผลิต ได้แก่ การบำรุงดิน การใช้ปุ๋ยอินทรีย์ การขุดสระ ให้เหมาะสมกับเกษตรยั่งยืน การลด/เลิกการใช้สารเคมีและปุ๋ยเคมี การปรับเปลี่ยนการผลิตเชิงเดี่ยวเป็นผลิตหลากหลายและเกื้อกูลกัน ในขณะที่วิถีการผลิตเกษตรกรต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้สอดคล้องการผลิตใน 5 ลักษณะ คือ วิถีชีวิตซื่อกิน น้อยลงโดยมีอาหารในแปลงของตนเองมากขึ้น วิถีชีวิตที่เอื้อเพื่อต่อญาติมิตรพึงพากัน วิถีชีวิตที่มีจิตใจสงบและมีความสุขในครอบครัว และวิถีชีวิตที่มีกลุ่มชุมชนด้วยความเชื่อและเรียนรู้ร่วมกัน

ระบบการผลิตเกษตรกรรมยั่งยืนแต่ละรูปแบบจะมีกิจกรรมการผลิตและเกี่ยวข้องกับการผลิต 8 ประการ คือ การปลูกข้าว การปลูกพืชก่อนนาและหลังนา การปลูกพืชสมุนไพร การปลูกพืชยืนต้น การเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงปลา การปรับปรุงบำรุงดิน และการจัดการน้ำ ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดจะต้องผสมผสานและเกื้อกูลกัน

ขั้นตอนของการปรับเปลี่ยนสู่เกษตรกรรมยั่งยืนได้ 5 ขั้นตอน คือ เริ่มจากขั้นแรก ปรับกระบวนคิด การตัดสินใจทดลองเบื้องต้นไปสู่การปรับการผลิตข้าวอินทรีย์และเรียนรู้การผลิต การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มและเครือข่าย การขยายการผลิตเชิงเดี่ยวไปสู่ระบบอินทรีย์ที่หลากหลาย และขั้นตอนสุดท้ายเป็นการเก็บเกี่ยวดอกผลเพื่อบริโภคจำหน่ายและแบ่งปันสู่กันและกันเป็นแหล่งการศึกษาและวิถีชีวิตในที่สุด

ปัจจัยเอื้อและอุปสรรคในปัจจัยเดียวกันที่ส่งผลให้การเกษตรกรรมยั่งยืนขยายตัวมีอยู่ 10 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านกระบวนทัศน์ในด้านเกษตรพานิชย์ที่อิงกระแสเศรษฐกิจโลกให้กลับไปสู่เกษตรยั่งยืนที่อิงธรรมชาติ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจได้แก่รายได้และรายจ่าย ปัจจัยการเป็นผู้นำและการรวมกลุ่มที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน ปัจจัยด้านการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ของเครือข่าย ฐานและทดลองด้วยตัวเอง ปัจจัยด้านการผลิต 3 ลักษณะ ได้แก่ ความล้มเหลวการผลิตเชิงเดี่ยวเป็นปัจจัยเอื้อ ความคุ้นเคยกับเกษตรตั้งแต่เด็กเป็นปัจจัยเอื้อ และ ธรรมชาติทางกายภาพและภูมิอากาศไม่อำนวย รวมทั้งแมลงศัตรูพืช เป็นปัจจัยอุปสรรค ปัจจัยประสบการณ์การต่อสู้ชีวิตและโลกทัศน์ต่อโลกกว้าง ปัจจัยด้านลักษณะและอุปนิสัย ความมุ่งมั่นพึ่งตนเอง ขยันขันแข็ง ปัจจัยด้านครอบครัว ปัจจัยด้านสุขภาพ และปัจจัยสุดท้ายด้านการส่งเสริมสนับสนุนจากภายนอกแม้ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคเอกชน ซึ่งปัจจัยทั้ง 10 ประการนี้ จะมีผลต่อการเอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืนให้แพร่หลายในชุมชน

สำนักพัฒนาจิตความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) ได้ประเมินการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกรของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนของเกษตรกรในพื้นที่ 12 จังหวัด กระจายทั้ง 4 ภาคของประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินศักยภาพและคุณภาพชีวิตของเกษตรกรที่ทำเกษตรแบบยั่งยืน โดยพยายามเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากเกษตรกรเปลี่ยนมาทำเกษตรแบบยั่งยืน ทั้งในด้านระบบการผลิต ต้นทุน รายได้ แนวคิด ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ จุดอ่อน จุดแข็ง ในการทำเกษตรแบบยั่งยืนนั้น ได้ข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้

1. หัวหน้าครัวเรือนมีอายุเฉลี่ยค่อนข้างสูง และมีการศึกษาน้อย โดยหัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่มีอายุเฉลี่ย 48.71 ปี และจบการศึกษาระดับประถม มีขนาดสมาชิกครัวเรือน 3-6 คน ในขณะที่มีการใช้แรงงานครัวเรือนเพื่อทำเกษตรเพียง 1-2 คน เกษตรกรส่วนใหญ่เคยได้รับการ

อบรมครูจากหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ขนาดพื้นที่ถือครองทางการเกษตร ส่วนใหญ่ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน และเกือบครึ่งมีโฉนดหรือ นส.3 รองลงมาคือ สปก. เกษตรกร ส่วนใหญ่มีประสบการณ์การทำเกษตรมากกว่า 10 ปี ซึ่งถือว่ามีความรู้ด้านการเกษตรเป็นอย่างดี และมีหนี้สินโดยเฉลี่ยประมาณ 98,000 บาทต่อครัวเรือน แหล่งเงินกู้ที่สำคัญ คือ ธนาคารเกษตร และสหกรณ์ ธนาคารเอกชน และกองทุนหมู่บ้าน

2. เกษตรกรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทำการเกษตรแบบผสมผสาน รองลงมาเป็น เกษตรอินทรีย์ เกษตรปลอดสารพิษ วนเกษตร และเกษตรทฤษฎีใหม่ โดยสาเหตุหลักที่ตัดสินใจ ปรับระบบการผลิตมาสู่เกษตรแบบยั่งยืน เกิดจากการเห็นคุณประโยชน์ของการเกษตรยั่งยืนที่สามารถลดต้นทุน เพิ่มรายได้ และปลอดสารเคมี โดยเกษตรกรผู้ถูกสัมภาษณ์ส่วนใหญ่คิดว่าตนเอง มีความพร้อมในการทำเกษตรแบบยั่งยืน โดยมีความตั้งใจจริงของตนเองและครอบครัวเป็นปัจจัย สำคัญที่สุด

3. การปรับเปลี่ยนมาทำการเกษตรกรรมแบบยั่งยืนมีแนวโน้มว่าเกษตรกรจะมีการผลิตสินค้าเกษตรที่หลากหลายมากขึ้นกว่าเดิมโดยมีการปลูกพืชหลักร่วมกับกิจกรรมอื่นๆ เมื่อ พิจารณาถึงรายได้และต้นทุนการผลิตของครัวเรือนเกษตรกรเปรียบเทียบก่อนและหลังการ เปลี่ยนแปลงมาทำเกษตรแบบยั่งยืน พบว่าโดยภาพรวมรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนของเกษตรกร เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 25 ในขณะที่ต้นทุนเฉลี่ยลดลงประมาณร้อยละ 15 และมีรายได้สุทธิเฉลี่ย ต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้น

สำหรับผลต่อการเปลี่ยนแปลง การใช้ปัจจัยการผลิตของเกษตรกรที่เปลี่ยนมาทำ เกษตรกรรมแบบยั่งยืน พบว่าในด้านการใช้จำนวนแรงงานไม่มีความแตกต่างมากนัก แต่เมื่อ พิจารณาจำนวนชั่วโมงและวันทำงานต่อปีในไร่นาพบว่าเพิ่มขึ้นค่อนข้างชัดเจนคือ จำนวนวัน ทำงานเพิ่มจากเฉลี่ยครัวเรือนละ 199 วัน เป็น 256 วัน ซึ่งเป็นผลมาจากกิจกรรมการเกษตรที่เพิ่มขึ้น การใช้เวลาในการศึกษาเรียนรู้ทำความเข้าใจกับแนวคิดการทำเกษตรแบบยั่งยืน รวมทั้งการ อบรม เพื่อเปลี่ยนจากการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชมาเป็นปุ๋ยและสารชีวภาพกำจัดศัตรูพืช

4. เกษตรกรที่ทำเกษตรยั่งยืนส่วนใหญ่มีความพอใจในความสำเร็จของการทำ เกษตรยั่งยืนของตนเองมาก และปัจจัยสำคัญที่สุด คือ ความตั้งใจและความอดทนของเกษตรกรเอง รองลงมาคือองค์ความรู้ด้านการผลิตและการตลาด เงินทุน เทคนิคการผลิต การทำงานร่วมกันเป็น เครือข่ายสำหรับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกษตรกรมีความเห็นว่ามีมีความสำคัญต่อ ความสำเร็จของเกษตรกรค่อนข้างน้อยโดยในการสนับสนุนของภาครัฐที่ผ่านมายังไม่มี ความเหมาะสมเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ดำเนินการจริงจังไม่ทั่วถึงเพียงพอ และไม่ครอบคลุมตลอดสายของ การสร้างมูลค่า (Value chain) ทั้งการผลิตไปจนถึงการตลาด อย่างไรก็ตามเกษตรกรยังคงต้องการ

การสนับสนุนจากภาครัฐที่สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริง เพื่อส่งเสริมและขยายผลการทำเกษตรแบบยั่งยืนในระยะต่อไป

5. เกษตรกรที่ไม่ทำเกษตรยั่งยืนมีการทำกิจกรรมการเกษตรที่หลากหลายน้อยกว่า และมีรายได้สุทธิเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำกว่าเกษตรกรที่ทำเกษตรยั่งยืน อย่างไรก็ตามการเปรียบเทียบด้านรายได้อาจยังไม่นำไปสู่ข้อสรุปที่ชัดเจน

### 1.3 ด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ศุมนมาลย์ สิงหะ และคณะ (2545) ได้ศึกษาการอนุรักษ์ฟื้นฟูภูมิปัญญาสมุนไพรชนเผ่าปกากะญอ ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีความต้องการพลิกฟื้นความรู้ พัฒนาความรู้และการจัดการความรู้ท้องถิ่น ผ่านข้อมูลด้านบริบทชุมชน ข้อมูลการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา ความจำเป็นในการใช้สมุนไพรตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน และข้อมูลการวิเคราะห์ศักยภาพชุมชน จากการศึกษาพบว่า ชุมชนสามารถเรียนรู้ร่วมกัน รับฟังความคิดใหม่และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กัน สามารถแสดงอัตลักษณ์ตัวตนของชุมชน ได้ฟื้นฟูความรู้เดิมและความรู้ใหม่ และได้ประโยชน์จากการผสมผสานภูมิปัญญาเดิมกับเทคโนโลยีใหม่

อังคณา ทาลัดชัย และคณะ (2551) ได้ศึกษาวิจัยการจัดการทรัพยากรป่าชุมชนชุมชนบ้านท่าจำปี หมู่ที่ 7 ตำบลห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมร่วมกับคนในชุมชน โดยการถอดบทเรียน จากการศึกษาพบว่า ชุมชนมองทรัพยากรเป็นทุนชีวิต ชุมชนที่มำงานเกี่ยวกับทรัพยากรมี 2 ลักษณะคือ ชุมชนที่มีทรัพยากรคืออยู่แล้วและชุมชนที่มีทรัพยากรเสื่อมโทรม ลักษณะของการทำงานเป็นแบบชุมชนเดี่ยว เครือข่ายชุมชน เครือข่ายทางกายภาพ เช่น ลุ่มน้ำ ผืนป่า และศึกษาเฉพาะระบบนิเวศน์ของสิ่งมีชีวิตนั้น ๆ โดยพื้นฐานของชุมชนมีทุนความรู้ ภูมิปัญญาดั้งเดิม มีกลไกและองค์ประกอบของการจัดการนั้น มีวิธีปฏิบัติผ่านจารีตประเพณี หรือวัฒนธรรมที่มีความเฉพาะ มีองค์กรหน่วยงานภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำงานด้านทรัพยากรทั้งทางตรงและทางอ้อม และมีหลายบทบาท ชุมชนมีวิธิตึกและโลกทัศน์ในการทำงานวิจัยหลายรูปแบบเพื่อให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากร กระบวนการวิจัยเข้าไปจัดการความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นภายในชุมชน รวมถึงการจัดระบบโครงสร้างและแบบแผนของการจัดการทรัพยากรภายใต้สถานการณ์ใหม่

## 2. งานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาชาวเขาบนพื้นที่สูง

นพคุณ สุวรรณฤทธิ์ (2538) ได้ศึกษาการกำหนดนโยบายการพัฒนาชาวเขาของรัฐบาล การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลของนโยบายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมืองของชาวเขาในมุมมองของรัฐ และในทัศนะของผู้นำชาวเขา โดยได้กำหนดขอบเขตกลุ่มประชากรชาวเขา 5 เผ่า คือ เผ่าเย้า ลีซอ มูเซอ อีก้อ และเผ่ากะเหรี่ยง โดยทำการศึกษาเชิงคุณภาพ ผลจากการศึกษาดังนี้

ผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคม พบว่า ชาวเขาโดยทั่วไปรับรู้ในความเป็นคนไทย และเคารพสถาบันสำคัญของชาติ สัญลักษณ์ความเป็นคนไทยคือการมีบัตรประจำตัวประชาชน การจัดการศึกษาของรัฐช่วยให้ชาวเขามีความผสมกลมกลืนกับคนไทยพื้นราบมากขึ้น การขยายบริการสาธารณสุขทำให้ชาวเขายอมรับในวิธีการรักษาพยาบาลแผนใหม่มากกว่าความเชื่อเรื่องภูตผีปีศาจ ชาวเขาส่วนใหญ่ยังรักษาวิถีชีวิต และจารีตประเพณีไม่แตกต่างจากเดิมยังให้ความสำคัญต่อเอกลักษณ์ประจำเผ่าและยึดถือปฏิบัติตลอดมา ความเคลื่อนไหวทางสังคมและการโยกย้ายประชากรเพื่อแสวงหางานทำในเมืองหรือต่างชุมชน ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมคลายความแน่นแฟ้นไปจากเดิม

ผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ปัญหาหลักของชุมชนคือปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานเรื่องการคมนาคมยังมีความยากลำบากอยู่ตลอดมา การพัฒนาระบบเกษตรถาวรนำไปสู่การลดลงของปัญหาการทำไร่เลื่อนลอย ภาพรวมของชาวเขายังยากจนและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่ดีนัก เหตุเพราะเทคโนโลยีที่รัฐเข้าไปส่งเสริมเป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการตอบสนอง เพราะทำให้เสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น ส่วนด้านปัจจัยการผลิต ที่ดินและแรงงานยังเช่นระบบดั้งเดิม การพยายามเพิ่มผลิตและสร้างระบบเศรษฐกิจเพื่อการค้าทำให้ชาวเขาบางส่วนต้องพึ่งพาระบบตลาดที่เงินตราและผลประโยชน์เป็นเรื่องสำคัญต่อวิถีชีวิต แต่ขณะเดียวกันความพยายามส่งเสริมอาชีพด้านอื่นๆ ของรัฐกลับไม่บรรลุเป้าหมาย

ผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมือง พบว่า ชาวเขายอมรับภาวะผู้นำที่เป็นทางการ ขณะที่ผู้นำตามจารีตก็ยังคงมีความสำคัญต่อชุมชน ระเบียบกฎหมายของรัฐสามารถใช้บังคับทุกพื้นที่ การจัดระเบียบทางการเมืองเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย พื้นที่ห่างไกลยังมีปัญหาทางการเมืองการปกครองอยู่บ้าง แต่ผู้นำยังสามารถเชื่อมประสานระหว่างรัฐและชาวบ้านได้

บทบาทของผู้นำยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของกิจกรรมต่างๆ ของชาวเขาที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวที่มีการศึกษาและมีแนวโน้มที่จะสามารถรับรู้และปฏิบัติตนในฐานะเป็นพลเมืองไทยได้ดีกว่ากลุ่มผู้สูงอายุ โดยทั่วไปชาวเขามีทัศนคติที่ดีกับรัฐ การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้

ให้ชาวเขาได้เรียนรู้ และมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่วนเรื่องยาเสพติดนั้น พบว่า รัฐไม่ประสบความสำเร็จในนโยบายแก้ไขปัญหา การลักลอบจำหน่ายและเสพยาเสพติดในพื้นที่ยังมีอยู่เสมอ

ประจวบ คำบุญรัตน์ และคณะ (2539) ได้ทำการวิจัยแนวโน้มด้านสังคมเกี่ยวกับชุมชนบนพื้นที่สูงในทศวรรษหน้าโดยอาศัยวิจัยเชิงปริมาณผสมผสานกับการวิจัยเชิงคุณภาพ และใช้การวิจัยเชิงพหุกรรมแบบ Ethnographic Future Research (EFR) เป็นแนวทางการศึกษา จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า ในทศวรรษหน้ายังคงเน้นการแก้ไขปัญหาลึก 4 ประการ คือ ปัญหาการเมือง การปกครอง ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาการปลูกพืชยาเสพติด และปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐยังคงเป็นผู้ให้ และกำกับกำกับการดำเนินการพัฒนาที่กลุ่มเป้าหมายจะมีส่วนร่วมน้อยในการตัดสินใจ

ด้านการศึกษาสถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย พบว่า ชาวเขาได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสภาพปัญหาของการดำเนินโครงการพัฒนาชาวเขาแต่ละโครงการ ทำให้ชาวไทยภูเขาประสบปัญหาที่ต่อเนื่องหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาความอ่อนแอของสถาบันครอบครัวชาวเขา ครอบครัวขาดผู้นำและสมาชิกในวัยแรงงานทำให้เด็ก คนชรา คนพิการ ขาดการดูแลและขาดการช่วยเหลือจากชุมชน
2. ปัญหาโสเภณีชาวเขา เกิดจากความยากจนและความแตกสลายของวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของชุมชนชาวเขา ทำให้สตรีบางส่วน ได้ประกอบอาชีพโสเภณี
3. ปัญหาการเสพและค้ายาเสพติด ในอดีตชาวเขาจะเสพแคฝิ่นแต่ปัจจุบันพบว่าชาวเขาได้เสพยาเสพติดอื่นๆ เช่น สารละลาย ยาบ้า เฮโรอีน มากขึ้น
4. ปัญหาการระบาดของโรคเอดส์ในชุมชน ซึ่งสืบเนื่องจากปัญหาโสเภณี และยาเสพติด และการที่ชาวเขาบางส่วนออกไปประกอบอาชีพขายแรงงานนอกหมู่บ้าน และ ไปเที่ยวบริการทางเพศ ก่อให้เกิดปัญหาการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในชุมชนมากขึ้น

ณรงค์ ใจหาญ (2541) ได้ศึกษาสถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย พบว่า ระบบการศึกษาของรัฐที่จัดให้แก่ชาวเขาไม่เป็นอิสระเพราะถูกกำกับด้วยนโยบายความมั่นคงของรัฐเพื่อต่อต้านการขยายตัวของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ และการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย ส่วนชาวเขาถูกมองว่าเป็นสาเหตุของปัญหา ยาเสพติด การทำลายป่าไม้และต้นน้ำลำธาร เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ เป็นผู้ตกอยู่ในวงจรแห่งความชั่วร้าย คือ โจ่ง จน เจ็บ ซึ่งเป็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รัฐจะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อผสมกลมกลืนให้เป็นคนไทยจงรักภักดีต่อประเทศไทย และพัฒนาชาวเขาให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐ

ซูพินิจ เกษมณี (2539) ได้สรุปบทเรียนและข้อค้นพบจากการศึกษาและทักษะการใช้ภาษาไทย การศาสนา และการอาชีพนอกภาคเกษตร จะส่งผลให้ชนกลุ่มน้อย และชาวเขาที่มีความรู้และทักษะสูงในการปรับตัวเข้าสู่สังคมและเศรษฐกิจไทย และได้เสนอว่ารัฐควรปรับนโยบายและทิศทางการพัฒนาชาวเขา สรุปได้ 2 ประการ คือ

ประการแรก ด้านนโยบายและทิศทางการบริหาร รัฐควรส่งเสริมด้านนิเวศวิทยาโดยให้ชาวเขาปลูกพืชแบบหมุนเวียน ด้านการให้หลักประกันทางกฎหมายควรให้การรับรองสิทธิเหนือที่ดินและสิทธิการเป็นพลเมืองไทย ด้านพัฒนาภาคเศรษฐกิจบนพื้นที่สูง ควรให้เศรษฐกิจเพื่อยังชีพเป็นนโยบายหลัก และเศรษฐกิจเพื่อการค้าเป็นนโยบายรองโดยเน้นการรักษาระบบนิเวศทางการเกษตร (Agro-ecosystem) เป็นสำคัญ ทิศทางจะนำไปสู่ระบบการเกษตรทางเลือก (Alternative agriculture) เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีบนพื้นที่สูง ด้านการศึกษาควรเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น (local wisdom) ด้านสังคมควรให้ความสำคัญการวางแผนครอบครัว ทั้งในด้านการให้บริการและสวัสดิการต่างๆ ความเป็นอยู่ควรปรับปรุงถนนลำคลองที่มีอยู่ในพื้นที่สูงโดยจัดให้มีระบบป้องกันกักตกร่อนของดินที่มีประสิทธิภาพ และควรปรับใช้แนวคิดป่าไม้สังคมโดยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

ประการที่สอง ด้านนโยบายและทิศทางการศึกษา รัฐควรส่งเสริมโดยตรงและทางอ้อม คือ ควรให้การศึกษาทดลองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของเกษตรแบบหมุนเวียนที่ดิน ควรให้การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ และวิจัยเชิงคุณภาพของระบบการปลูกพืชแบบผสม การศึกษาวิจัยการเกษตรแบบทางเลือกอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงสารเคมี รวมทั้งการศึกษาวิจัยการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการเกษตร การศึกษาวิจัยต่อเนื่องถึงผลกระทบของรูปแบบการเกษตร และตัวแปรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูง

ปัจจุบันการศึกษาเกี่ยวกับชาวเขาที่เน้นการให้มีสัญชาติไทยซึ่งจะมีการคุ้มครองและการบริการของรัฐทำให้มีสิทธิต่าง ๆ พึ่งมีในฐานะคนที่เกิดในประเทศไทย โดยเฉพาะการมีสิทธิชุมชน ซึ่งหมายถึง สิทธิเหนือทรัพยากรของชุมชนเป็นสิทธิร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และเป็นธรรม เพื่อให้มีโอกาสมองอย่างเท่าเทียมกันในการยังชีพของคนในชุมชน เช่น การยอมรับสิทธิของชุมชนชาวเขาในการตั้งถิ่นฐานบนพื้นที่สูง การฟื้นฟูจิตสำนึกของชุมชนและสร้างเสริมวัฒนธรรมชุมชนให้เข้มแข็ง การเผยแพร่วัฒนธรรมของชาวเขาให้เป็นที่ยอมรับของสังคม และการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจของรัฐบาลดูแลการแก้ไขปัญหาของชาวเขา เป็นต้น

ถวิล สมกัน (2550) ได้ศึกษาวิจัยการดำเนินงานตามแผนพัฒนาอาชีพที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ชุมชนชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง คำบลแม่เหาะ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

โดยทำการประเมินเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 50 คน และประชาชน ได้แก่ แกนนาคำบาล แกนนาคำกลุ่มอาชีพ กลุ่มเยาวชน จำนวน 30 คน

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินตามแผนงานของรัฐที่พัฒนาอาชีพชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงมีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนในระดับปานกลางค่อนข้างมาก ตรงกันข้ามกับ แกนนาคำบาล แกนนากลุ่มอาชีพ กลุ่มเยาวชน เห็นว่าความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะในด้านบูรณาการการดำเนินงานตามแผนงาน ได้แก่ งบประมาณ กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ เป็นต้น ส่วนการประชาสัมพันธ์และการเพิ่มรายได้จากการดำเนินการตามแผนพัฒนาอาชีพยังไม่เหมาะสม

ส่วนปัญหาอุปสรรคการดำเนินการตามแผนพัฒนาอาชีพ พบว่า การคมนาคมไม่สะดวก ชาวเขาส่วนใหญ่ยากจน มีรายได้น้อย ไม่มีอาชีพเสริม ไม่มีความรู้ ความเข้าใจและขาดความกระตือรือร้น การสื่อสารไม่เข้าใจกัน การประกอบอาชีพติดขัดการเกษตรแบบดั้งเดิม ผลผลิตไม่มีคุณภาพ เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการตามแผนงาน การดำเนินงานตามแผนพัฒนามีส่วนร่วมจากประชาชนน้อยโดยเฉพาะฤดูเพาะปลูก และการดำเนินตามแผนพัฒนาอาชีพยังไม่ต่อเนื่อง ขาดงบประมาณ ไม่มีความชัดเจน ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย คือ การจัดทำแผนพัฒนาอาชีพ ควรให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ หลากหลายตามภูมิปัญญา และสอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิต โดยชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด พร้อมทั้งจะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควบคู่กันด้วย

ชัยวัฒน์ ดิเรกวัฒนา (2538) ได้ศึกษาวิจัยผลกระทบการดำเนินงาน โครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมันต่อชุมชนชาวเขาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่กลาง กิ่งอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยใช้รูปแบบการทดลองเป็นเครื่องมือการศึกษา จำนวน 40 ครอบครัว ใน 8 หมู่บ้าน 4 ตำบล ของ กิ่งอำเภอปางมะผ้า ในพื้นที่โครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมัน และกลุ่มควบคุม ชุมชนชาวเขาที่ไม่มีโครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมัน จำนวน 40 ครอบครัว ใน 8 หมู่บ้าน 4 ตำบล ของอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานพัฒนาของโครงการพัฒนาที่สูง ไทย-เยอรมันไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อชุมชนชาวเขาในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่กลาง กิ่งอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในด้านเศรษฐกิจ คือ มีการเปลี่ยนแปลงในอัตราต่ำ เช่น การครอบครองทรัพย์สิน การใช้ความรู้ด้านการเกษตรแผนใหม่ และมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงถดถอย เช่น รายได้ การถือครองที่ดิน การมีสัตว์เลี้ยง เนื่องจากการส่งเสริมการเกษตรเชิงอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาคาร์บอนไดออกไซด์และการปลูกฝิ่น ด้านสังคมมีผลกระทบทางการศึกษาอยู่บ้างใน

ลักษณะของการเริ่มให้ความสำคัญของการศึกษานูตร ด้านการเมือง พบว่า ไม่มีความแตกต่างระหว่างก่อนและหลังโครงการอย่างชัดเจน จะมีเพียงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชุมชนของชุมชนหลังมีโครงการมากกว่า

จะเห็นว่าการวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาชาวเขาที่มีประเด็นที่น่าสนใจตั้งแต่ระดับทางนโยบายและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตชาวเขาในระดับพื้นที่ ซึ่งประมวลได้ดังนี้ ชาวเขาโดยทั่วไปรับรู้ในความเป็นคนไทย และเคารพสถาบันสำคัญของชาติ สัญลักษณ์ความเป็นคนไทยคือการมีบัตรประจำตัวประชาชน จากนโยบายของรัฐว่าด้วยความมั่นคงของชาติเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ และนโยบายการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย จากนโยบายดังกล่าวทำให้แนวทางและกระบวนการพัฒนาของรัฐที่ลงสู่ชุมชนชาวเขาดำเนินไปในลักษณะที่ถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลางที่มีการสั่งการลงมาเป็นทอดๆ ในทุกๆ ด้าน ซึ่งชาวเขาต้องปฏิบัติตามหรือเปลี่ยนแปลงตามความคาดหวังแห่งรัฐ ในแง่ผลการพัฒนาของรัฐแล้วถือว่าประสบความสำเร็จในนโยบายสองประเด็นดังกล่าวเพราะเกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่รัฐมุ่งหวังไว้ แต่ในแง่ชุมชนชาวเขาแล้วถือว่าส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านการเมืองการปกครอง สังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจและอาชีพ สุขภาพอนามัย การศึกษาเรียนรู้ และทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้มีหลายประเด็นที่น่าสนใจ เช่น ในด้านการเมืองการปกครองชาวเขาถูกจัดระบบและระเบียบใหม่ในการปกครองที่ขึ้นตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ มีการจัดทำทะเบียนประชากร และสิทธิในความเป็นพลเมืองไทย ซึ่งยังเป็นปัญหาที่ยังด้อมมีการแก้ไขในปัจจุบัน ขณะที่ผู้นำธรรมชาติ ประชาชนชาวเขาที่มีความรู้ความสามารถในการปกครองและการปรองดอง การจัดการความขัดแย้งในชุมชนถูกลดทอนบทบาทไปพร้อมกับภูมิปัญญาที่เขามี เช่นเดียวกับด้านสุขภาพอนามัยที่การแพทย์ชนเผ่า การดูแลรักษาสุขภาพของคนด้วยสมุนไพรและหอมพื้นบ้านถูกลดความสำคัญลงกลายเป็นหอมเถื่อนและเริ่มสูญหายไปต่างๆ ที่หลายอย่างมีคุณค่ามีประโยชน์ต่อชาวเขาอย่างมหาศาล โดยหันมาพึ่งพิงแพทย์สมัยใหม่มากขึ้น

ในด้านการศึกษาก็เช่นเดียวกันถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลาง ที่ใช้หลักสูตรเหมือนกันทั่วประเทศ เพื่อตอบสนองความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย ผลก็คือทำให้ระบบความเชื่อและวัฒนธรรมชาวเขาเปลี่ยนไปตามแบบอย่างสังคมพื้นราบและสังคมเมือง ทุกอย่างถูกปรับเปลี่ยนไปเพื่อตอบสนองการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย รวมถึงการผลิตเกษตรก็เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยทำเพื่อยังชีพกลับกลายเป็นการผลิตเพื่อการพาณิชย์มากขึ้น ผลที่ตามมาคือการทำลายป่าเพื่อบุกเบิกพื้นที่ใหม่ทำการผลิตเพิ่ม การใช้สารเคมีการเกษตรจำนวนมาก ส่งผลถึงคุณภาพน้ำเสียเพราะปนเปื้อนจากสารเคมีเกษตรและไหลลงสู่คนพื้นราบใช้ประโยชน์ต่อไป

อย่างไรก็ตามปัญหาชาวเขาหลายอย่างได้ถูกคลี่คลายลงจากการปรับเปลี่ยนนโยบายและแนวทางการพัฒนาของรัฐที่เริ่มใช้การพัฒนาแบบราชการปกติ แต่ปัญหาหลายอย่างก็ยังคงดำรงอยู่ เช่น ปัญหาการเมืองการปกครอง ปัญหาการปลูกพืชเสพติดและยาเสพติด ปัญหาทางเศรษฐกิจและการผลิตที่เหมาะสม ปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาโดยมุ่งเน้นให้ชาวเขามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองบนพื้นฐานการฟื้นฟูและประยุกต์ใช้องค์ความรู้ท้องถิ่นภูมิปัญญาและวัฒนธรรมนำมาผสมผสานกับความรู้และเทคโนโลยีจากภายนอก เพื่อการพัฒนาอย่างมีคุณค่ามีความหมายต่อชาวเขาและเป็นการรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนมากขึ้น

### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนา

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2534) ได้ศึกษาวิจัยการบริหารการพัฒนาชนบทตามแนวทางการโครงการอีสานเขียว พบว่า โครงการอีสานเขียวหมายถึงโครงการพัฒนาชนบทในภาคอีสาน 17 จังหวัด ที่มุ่งให้ความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน รวมทั้งการพัฒนาป่าไม้ อันนำไปสู่การเพิ่มรายได้ของประชาชน และโครงการได้ครอบคลุมโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาชนบทของส่วนราชการต่างๆ ที่มีอยู่ด้วย กระบวนการจะแบ่งเป็น 3 ระยะ คือระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว กลยุทธ์คือการใช้หน่วยทหารพัฒนาหรือ กรป.กลาง เป็นหน่วยงานหลัก จุดเด่นของโครงการ คือ โครงการเป็นโครงการที่ริเริ่มจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและให้ทหารเป็นแกนนำในการพัฒนา ในระยะเวลา 5 ปี ปัญหาอุปสรรค คือ เป็นโครงการที่ยังมีลักษณะเฉพาะกิจไม่ยั่งยืน ไม่มีการวางแผนที่ชัดเจนมีเพียง 6 กระทรวงหลักที่ปฏิบัติยังขาดการบูรณาการ ลักษณะการทำงานเป็นแบบการสั่งการแบบทหารคือสั่งแล้วปฏิบัติทันทีซึ่งขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน บทสรุป โครงการจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าภายใน 5 ปีจะดำเนินการได้แค่ไหนอย่างไร เน้นอะไร จะต้องให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการพัฒนาให้รู้จักพึ่งตนเองได้ด้วย โครงการนี้จะต้องต่อเนื่องไม่ว่ารัฐบาลจะเปลี่ยนไปหรือไม่ ควรมีการปลูกฝังอุดมการณ์ในการพัฒนาชนบทให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน จะต้องควรมีการปฏิรูปที่ดิน การปราบปรามคอร์รัปชัน ประกันราคาพืชผลการเกษตร และปรับปรุงระบบราชการให้มีการแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างรวดเร็ว

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536) ได้ศึกษาวิจัยการบริหารการพัฒนาชนบทของสภาตำบล โดยใช้ตัวแบบ ITERMS กับ N ซึ่งเป็นการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนาของสภาตำบล จำนวน 81 ตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 6 ปัจจัย

ประกอบด้วย ข้อมูลข่าวสาร (I) สังคมเทคโนโลยี (T) ฐานะการเงินของสภาตำบล (E) การเสียดสเพื่อส่วนรวมของกรรมการสภาตำบล (M) รวมทั้งกลุ่มสังคมและการเมืองในท้องถิ่น (S) ส่วน N เป็นขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนาของสภาตำบล รวม 8 ประการ ประกอบด้วย การกไหนดปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน (I) การตัดสินใจ (D) การวางแผน (D) การจัดองค์กร (O) การคลังท้องถิ่น (B) การประสานงาน (Co) การควบคุม (Con) และการประเมินผล (E)

ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารพัฒนาของสภาตำบลไม่ประสบความสำเร็จ แบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

1) ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ คือ งบประมาณส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและใช้ในการพัฒนาด้านต่างๆ

2) ปัญหาทางด้านสังคม กรรมการสภาตำบลยังขาดศักยภาพด้านความรู้ความสามารถที่นำเอาทรัพยากรเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ และกรรมการสภาตำบลยังขาดความเสียดสเท่าที่ควรและมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัว

3) ปัญหาทางการเมือง คือ รัฐบาลไม่มีนโยบายที่เด่นชัดและแน่นอนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

4) ปัญหาด้านการบริหาร สภาตำบลไม่ได้รับและนำเอาข่าวสารมาใช้ประโยชน์เท่าที่ควร สภาตำบลไม่ได้รับและนำเอาเครื่องจักร เครื่องทุนแรงและความรู้ด้านการบริหารงานมาใช้เท่าที่ควร โครงสร้างของสภาตำบลบางส่วนไม่เหมาะสมเพราะยังเกี่ยวพันกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และยังถูกควบคุมบริหารงานครอบงำโดยข้าราชการประจำ ความร่วมมือ สนับสนุน และช่วยเหลือของหน่วยงานราชการต่างๆ ไม่มากและไม่เป็นระบบ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ไปสู่ประชาชนยังน้อยที่ทราบถึงผลงานและข้อมูลข่าวสารของสภาตำบล

สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (2550) ได้ศึกษาวิจัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกระจายอำนาจการบริการทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ด้าน คือ 1) โครงสร้างการกระจายงบประมาณและอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและการจัดบริการทางสังคมที่ลงไปใองค์กรบริหารส่วนตำบล 2) รายละเอียดของแนวทางการจัดสรรงบประมาณในระดับชาติที่กระจายงบประมาณไปลงในพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล 3) รูปแบบงบประมาณอื่นๆ สำหรับการพัฒนาและการจัดบริการพื้นฐานในพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล และ 4) ทางเลือกและแห่งที่มาจากอื่นๆ ของงบประมาณเพื่อการพัฒนาและการจัดบริการทางสังคม การศึกษาแบ่งเป็น 2 ระยะคือ ระยะแรก เป็นขั้นตอนทบทวน โครงสร้างการบริหารราชการ นโยบายรัฐบาล กลไก หลักเกณฑ์ และ แนวคิดการมีส่วนร่วม และระยะที่สอง ดำรวจพื้นที่ 13 องค์กรบริหารส่วนตำบล ใน 12



จังหวัด ทั้ง 4 ภาค และบางพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็น 4 กลุ่มแยกตามกลุ่มที่มีการจัดการและสถานะทางการคลัง

ผลการศึกษาข้อมูลจริงในพื้นที่ 13 องค์การบริหารส่วนตำบล 12 จังหวัด พบว่า

1) กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จะต้องให้อิสระในเรื่องรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการบริหารงานบุคคล ต้องเหมาะสมกับบริบทของไทย

2) การจัดสรรงบประมาณทางด้านการพัฒนาและการให้บริการทางสังคม ในขั้นการดำเนินการนั้น ยังต้องมีการปรับปรุงด้านการประสานและบูรณาการพัฒนากับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพื่อให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า

3) การบริหารจัดการกระจายอำนาจ คณะที่ปรึกษาโครงการได้นำรูปแบบวิธีการ TAPE (Transparency : ความโปร่งใส Accountability : ความรับผิดชอบ Participation : การมีส่วนร่วม และ Efficiency-Effectiveness : ประสิทธิภาพและประสิทธิผล) ซึ่งผลการศึกษสามารถจำลองการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 13 แห่ง ได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจุดเด่นส่วนร่วมของประชาชน (People Participation Model) ในการวางแผนและตัดสินใจ ทำให้งานพัฒนาเป็นไปตามความต้องการและสอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่ โดยจะต้องมีส่วนร่วมในระยะยาวเพื่อพัฒนานั้นจะยั่งยืน

รูปแบบที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง (Strong/Active Executive Model) ที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางพัฒนาและกำหนดวิสัยทัศน์ และต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน

รูปแบบที่สาม ข้าราชการประจำในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง (Strong/Active Government officer Model) โดยเฉพาะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความรู้และเข้าใจความต้องการของประชาชนในพื้นที่

รูปแบบที่สี่ การปฏิบัติงานตามภารกิจตามหน้าที่เป็นกิจวัตร (Routine Work Model) ตามกรอบอำนาจหน้าที่และนโยบาย ทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความคิดริเริ่ม จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างเต็มที่

เมื่อดูภาพรวมผลการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 13 แห่งแล้วสรุปได้ว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ คือ การผนึกกำลังจากหลายฝ่ายร่วมกันทำงานในพื้นที่ โดยประชาชนจะต้องมีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล รับรู้สิทธิหน้าที่ของตน แล้วเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากร ส่วนผู้บริหารองค์การบริหาร

ส่วนตำบลควรเป็นผู้มีความรู้ มีศักยภาพกว้างไกล สามารถมองทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นได้ในระยะยาวไปกับการร่วมมือจากภาคีพัฒนาต่างๆ และข้าราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานที่เป็นการขับเคลื่อนไปสู่วิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น พร้อมรายงานผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทราบ เพื่อเกิดความโปร่งใสในการทำงาน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) ได้ศึกษาวิจัยการบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 หน่วยงาน ได้แก่ รัฐสภา คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ ศาลรัฐธรรมนูญ และ หน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดซีอีโอ และ กรุงเทพมหานคร แนวทางการศึกษาวิจัยได้แบ่งขอบเขตไว้ 2 ประการที่สำคัญ คือ การจัดแบ่งปัญหาและแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรค

ประเด็นแรก การจัดแบ่งปัญหา ผู้วิจัยได้แบ่งเป็น 11 ปัญหาย่อยๆ คือ

- 1) ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างใหญ่และปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างย่อย
- 2) ปัญหาที่เกิดจากระบบและปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล
- 3) ปัญหาด้านการบริหารและปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย
- 4) ปัญหาที่เกิดจากข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกิดจากข้อกฎหมาย
- 5) ปัญหาด้านโครงสร้างและปัญหาด้านการปฏิบัติ
- 6) ปัญหาที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายการเมือง และ

ปัญหาที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายประจำ

7) ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้าง ปัญหาที่เกิดจากการกระบวนปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล

8) ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ ปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย

9) ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนกรดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

10) ปัญหาที่เกิดจากการจัดการ 6M ได้แก่ ปัญหาด้านการบริหารบุคลากร (Man) ปัญหาด้านบริหารงบประมาณ (Money) ปัญหาด้านบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป (Management) ปัญหาด้านการบริการประชาชน (Market) และ ปัญหาด้านจริยธรรม (Morality)

11) ปัญหาของหน่วยงานหลักหรือคณะกรรมการ และปัญหาของสำนักงานหรือหน่วยปฏิบัติงาน

ส่วนแนวทางการศึกษาและเหตุผล จะครอบคลุมถึงแนวทางพัฒนาและแนวโน้มของการบริหารการพัฒนา

ผลการศึกษาแนวโน้มของการบริหารการพัฒนาของไทยในภาพรวม แบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ ปัจจัยที่มีแนวโน้มการบริหารพัฒนา และ แนวโน้มการบริหารพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง 6 หน่วยงานและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 3 หน่วยงาน ดังนี้

ประเด็นแรก ปัจจัยที่มีแนวโน้มการบริหารพัฒนา มีปัจจัยสำคัญ 7 ประการ ได้แก่

1) แนวโน้มการบริหารพัฒนาหรือแนวทางหรือวิธีการที่หน่วยงานของรัฐนำมาใช้จำเป็น ต้องยึดถือ มีความสอดคล้องและเป็นตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะในหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดที่ 4 หน้าที่ของชนชาวไทย และหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2) นโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลควรยึดถือแนวคิดและปรัชญาที่สำคัญ 3 ประเภทซึ่งแตกต่างกัน ได้แก่ อนุรักษ์นิยม (Conservative) เสรีนิยม (Liberal) และ ประชาชนนิยม (Populist) ทั้งในด้านกฎหมายและด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ นำไปใช้ให้เหมาะสมกับกาลเทศะหรือช่วงเวลาวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศ

3) ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ที่เข้มแข็ง ให้ความสนใจ และสนับสนุนการออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนา

4) สถานการณ์บ้านเมืองมีส่วนกำหนดแนวโน้มการบริหารพัฒนา จะต้องให้เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ให้มั่นคงมีเสถียรภาพ

5) การเรียกร้องของประชาชน เพื่อเรียกร้องหรือตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพัฒนาของรัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่างๆ

6) อิทธิพลของกระแสโลก และ

7) การแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในภูมิภาค และโลก

ประเด็นที่สอง แนวโน้มการบริหารพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง 6 หน่วยงานและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในแนวความคิด 6M ในภาพรวม ได้แก่

### 1) ด้านบุคลากร ควรมีทิศทางดังนี้

- 1.1) สนับสนุนและส่งเสริมนักบริหารอาชีพ ผู้มีความรู้ความสามารถและมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจในหน่วยงานของรัฐมากขึ้น
- 1.2) สนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐได้รับการอบรมหรือศึกษาคือต่อในระดับสูงขึ้น
- 1.3) สนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้และความชำนาญในการใช้ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย
- 1.4) สนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐได้รับค่าตอบแทนหรือเงินจูงใจมากขึ้น
- 1.5) สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการลดจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 1.6) สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารมีระดับการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรี

### 2) ด้านการเงิน

- 2.1) ปรับปรุงระบบเบิกจ่ายงบประมาณและระบบประเมินผลการใช้จ่ายเงินให้คล่องตัว รวดเร็วและรัดกุมขึ้น
- 2.2) พัฒนาระบบการบริหารงบประมาณและระบบจัดเก็บภาษีของหน่วยงานรัฐ
- 2.3) สนับสนุนการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มขึ้น
- 2.4) ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่จัดเก็บภาษีด้วยความสุจริตเพิ่มขึ้น
- 2.5) ยึดหลักเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองทั้งเศรษฐกิจภายในและเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก
- 2.6) สนับสนุนให้มีการต่อสู้แข่งขันทางธุรกิจเพิ่มขึ้น
- 2.7) ส่งเสริมให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นรวมตัวการจัดตั้งบริษัทหรือกองทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

### 3) ด้านวัสดุอุปกรณ์

- 3.1) สนับสนุนให้หน้าวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น

3.2) เพิ่มงบประมาณเพื่อจัดซื้อคอมพิวเตอร์และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม

บุคลากร

3.3) ด้านบริหารงานทั่วไป

3.4) ส่งเสริมการปฏิรูปราชการ

3.5) ลดอำนาจหน้าที่ และลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการของภาครัฐ พร้อม

ส่งเสริมให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนเข้ามามีอำนาจมากขึ้น

3.6) สร้างหรือพัฒนาระบบควบคุมไปกับการสร้างคน

3.7) สนับสนุนการบังคับกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น

3.8) สนับสนุนให้ก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

3.9) สนับสนุนให้ก้าวไปสู่ความทันสมัยมากขึ้น

3.10) สนับสนุนให้นำความรู้วิชาการและข้อมูลข่าวสารมาประยุกต์ใช้กับ  
ประสบการณ์มากขึ้น

3.11) นำแนวคิดหรือวิชาความรู้ด้านบริหารจัดการของภาคเอกชนมา

ประยุกต์ใช้

3.12) ผสมผสานหรือบูรณาการมากขึ้น

3.13) ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.14) เพิ่มอำนาจเพื่อสร้างเอกภาพ ความคล่องตัว ความรวดเร็วในการ

บริหารงานส่วนภูมิภาค

3.15) มีผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพอย่างชัดเจน

3.16) สนับสนุนให้มีการกำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติงาน

3.17) ส่งเสริมการบริหารจัดการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

3.18) ให้ความสำคัญกับการควบคุมตรวจสอบของประชาชนและองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญ

3.19) ให้ความสำคัญการควบคุมตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น

3.20) ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติมากขึ้น

3.21) สนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นสากลและผู้นำของประเทศในภูมิภาค

3.22) ยกฐานะจังหวัดบางจังหวัดขึ้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่

3.23) ยุบ ยกฐานะหรือรวมชุมชนหรือท้องถิ่นหลายแห่งเข้าด้วยกัน

3.24) ปรับเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไปเป็นประชาธิปไตยแบบมี

ส่วนร่วม

3.25) จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร

3.26) ผ่อนปรนการควบคุมเป็นการกำกับดูแลมากขึ้น

3.27) ส่งเสริมให้การบริหารจัดการในท้องถิ่นมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพมากกว่าการถ่วงดุลอำนาจ

3.28) ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยการบริหารจัดการในท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

3.29) สนับสนุนให้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย

#### 4) ด้านการบริการประชาชน

4.1) ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายหลัก

4.2) พัฒนาระดับมาตรฐานให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น

4.3) กระจายให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้กว้างขวาง ทั่วถึง ใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น

4.4) สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น

4.5) สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มขึ้น

4.6) สนับสนุนและช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น

#### 5) ด้านจริยธรรม

5.1) สนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบ

5.2) ส่งเสริมให้เผยแพร่ สร้าง ปลูกฝังค่านิยมที่เอื้อต่อการบริหารงานของเจ้าหน้าที่มากขึ้น

5.3) สนับสนุนและส่งเสริมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น

สำหรับผลการศึกษาขององค์การตามรัฐธรรมนูญทั้ง 6 หน่วยงานและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้สรุปรายละเอียดของแต่ละหน่วยงานรวม 9 หน่วยงาน โดยแยกเป็นปัญหาและแนวทางการพัฒนาของหน่วยงานหลักหรือคณะกรรมการ และปัญหาและแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับสำนักงานและหน่วยปฏิบัติงานนั้นด้วย

## 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน

### 4.1 ตัวชี้วัดด้านความยากจน

คณะเศรษฐศาสตร์และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและแห่งชาติ (2547) ได้จัดทำโครงการติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศไทย โดยจัดทำดัชนีชี้วัดความยากจน (Poverty Reduction Indicators) ในระดับประเทศและระดับพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อเป็นเครื่องมือวัดสถานภาพความสำเร็จ และระดับการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศไทยและระดับพื้นที่ การศึกษาได้ดำเนินการ 2 ลักษณะ คือ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยงานต่างๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2547 และศึกษาโดยการสำรวจในระดับชุมชน 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนทะเลชุบศร อำเภอเมืองจังหวัดลพบุรี ชุมชนท่าวัง อำเภอท่าวัง จังหวัดลพบุรี และชุมชนขามเปี้ย อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นพื้นที่กรณีศึกษา การศึกษาได้จำกัดความคำว่า ความยากจน หมายถึง ความอดตัดทางเศรษฐกิจ หรือ การขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิต ทำให้ขาดปัจจัยสี่ ขาดความสามารถ ขาดทางเลือกและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน โคดเค็ยวจากสังคม ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมในการปกครองสังคมและวัฒนธรรมดำเนินชีวิต จากความหมายจึงได้กำหนดความยากจนเป็น 8 มิติ คือ มิติรายได้ มิติการทำงาน มิติการศึกษา มิติสุขภาพ มิติที่อยู่อาศัย มิติการเข้าถึงบริการ มิติการมีส่วนร่วมและมิติการมีเอกลักษณ์

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า 1) ความยากจนในมิติรายได้เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนสำหรับบุคคลทั่วไป 2) ความยากจนในมิติการศึกษาเป็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขเร่งด่วนสำหรับกลุ่มเด็กและเยาวชน 3) ความยากจนในมิติการศึกษายังสมควรได้รับการแก้ไขปัญหาให้ดียิ่งสำหรับกลุ่มสตรี 4) ความยากจนในมิติการศึกษาเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในกลุ่มผู้สูงอายุ และ 5) คำดัชนีการแก้ไขปัญหาความยากจนจำแนกตามพื้นที่ พบว่า ความยากจนในมิติรายได้เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนต่อไป

### 4.2 ตัวชี้วัดด้านความเข้มแข็งของชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2550) ได้มีการพัฒนาดัชนีชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งสำหรับประเทศไทย ซึ่งเก็บข้อมูลจากชุมชน 4 ภูมิภาค (ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้) ภูมิภาคละ 8 ชุมชน รวม 32 ชุมชน โดยใช้วิธีประเมินสถานการณ์แบบรวดเร็ว (Rural Rapid Appraisal : RRA) เป็นวิธีการประเมินสถานการณ์เพื่อให้เกิดความเข้าใจเบื้องต้น และเมื่อนำผลการศึกษาไปผ่านกระบวนการสนทนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ผู้นำหมู่บ้านและกลุ่มต่างๆ จาก 4 อำเภอ ใน 4 ภูมิภาค รวมทั้งสิ้น 480 ชุมชน เพื่อให้ได้ตัวชี้วัดสะท้อนถึงความเข้มแข็งของชุมชนอย่างแท้จริง

ตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านเงินทุนหรือเงินทุนที่สร้างขึ้น มีตัวชี้วัด 4 ด้าน คือ ด้านสาธารณูปโภค ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านประกอบอาชีพและรายได้ ด้านผลผลิตชุมชน ด้านปัจจัยการผลิต ด้านการออมและหนี้สินการกู้ยืม และด้านการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ของแหล่งเงินทุน 2) ปัจจัยทุนมนุษย์ มีตัวชี้วัด 6 ด้าน คือ การศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ สุขภาพอนามัย ศิลธรรม ชีวิตครอบครัว ความภาคภูมิใจ และคุณลักษณะผู้นำ 3) ปัจจัยทุนทางสังคม มีตัวชี้วัด 6 ด้าน คือ วัฒนธรรมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในชุมชน กลุ่มและองค์กรในชุมชน ความเท่าเทียมกัน และ ความปลอดภัยในชีวิต และ 4) ปัจจัยที่นครรมชาติ มีตัวชี้วัด 3 ด้าน คือ ปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งตัวชี้วัดย่อยของทั้ง 4 ปัจจัยมีทั้งหมด 39 ตัวชี้วัด

การคำนวณค่าดัชนีความเข้มแข็งของชุมชน ได้ใช้แนวคิดการคำนวณค่าดัชนีโดยอาศัยค่ามาตรฐานหรือค่าเทียบเคียง (Benchmarking) เพื่อให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกัน ในการคำนวณค่าดัชนีความเข้มแข็งของชุมชน ใช้ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดต่างๆ จากชุมชนตัวอย่างทั้ง 32 ชุมชน โดยคำนวณดัชนีอย่างง่าย (Simple Index) เป็นค่ามาตรฐานสำหรับเทียบเคียง และได้วิเคราะห์หาความเข้มแข็งของชุมชนที่ศึกษาทั้ง 480 ชุมชน เมื่อเทียบกับค่ามาตรฐานที่กำหนดขึ้น คือ ค่าดัชนีความเข้มแข็งชุมชน ต่ำกว่า 70 หมายถึงระดับความเข้มแข็งชุมชน ต่ำมาก, ค่าดัชนีมากกว่า 70-80 ระดับความเข้มแข็งต่ำ, ค่าดัชนีมากกว่า 80-90 ระดับความเข้มแข็งค่อนข้างต่ำ, ค่าดัชนีมากกว่า 90-100 ระดับความเข้มแข็งปานกลาง, ค่าดัชนีมากกว่า 100-110 ระดับความเข้มแข็งค่อนข้างสูง, ค่าดัชนีมากกว่า 110-120 ระดับความเข้มแข็งสูง และค่าดัชนีมากกว่า 120 ขึ้นไป ระดับความเข้มแข็งสูงมาก ผลการคำนวณค่าดัชนีเพื่อแสดงระดับความเข้มแข็งของชุมชนจากดัชนี 44 ตัว ใน 460 ชุมชนที่ทำการสำรวจ พบว่า ร้อยละ 19.78 ของชุมชนตัวอย่างมีความเข้มแข็งในระดับต่ำมาก ร้อยละ 12.83 ของชุมชนตัวอย่างมีความเข้มแข็งในระดับปานกลางและค่อนข้างต่ำ และ ร้อยละ 23.04 ของชุมชนตัวอย่างมีความเข้มแข็งในระดับสูงมาก

### 4.3 ตัวชี้วัดด้านความเป็นอยู่เย็นเป็นสุข

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) ได้พัฒนาดัชนีชี้วัดความเป็นอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทย โดยส่งแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานภาครัฐ องค์กรอิสระ รัฐวิสาหกิจและเครือข่ายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องจำนวน 158 หน่วย/คน รวมทั้งได้จัดทำเวทีระดมความคิดเห็นจากประชาชนจำนวน 16 เวที ในพื้นที่ 9 จังหวัด ครอบคลุมทั้ง 4 ภูมิภาค องค์กรประกอบของดัชนีชี้วัดความเป็นอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมไทย ได้ 6 ด้าน คือ 1) การมีสุขภาวะ 2) ครอบครัวอบอุ่น 3) ชุมชนเข้มแข็ง 4) เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม 5) สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล และ 6) สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล ซึ่งได้ระดมและรับฟังความคิดเห็นจากภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์ องค์กรประกอบย่อย รวม 25 ตัวชี้วัดย่อย แล้วนำไปคำนวณรวมเป็นค่าดัชนีรวม (Composite index) ซึ่งค่าคะแนนของตัวชี้วัดแต่ละองค์ประกอบและของดัชนีรวมจะสะท้อนความอยู่เย็นเป็นสุขที่ต่างกัน โดยถ้าค่าคะแนนเพิ่มมากขึ้นแสดงว่าสังคมไทยมีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันดีขึ้น และถ้าค่าคะแนนน้อยลงก็แสดงว่าสังคมไทยมีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันน้อยลง เช่น คะแนนอยู่ระดับดีมากคือ ร้อยละ 90.0-100.0, ระดับดี ร้อยละ 80.0-89.9, ระดับปานกลาง ร้อยละ 70.0-79.9, ระดับต้องปรับปรุง ร้อยละ 60.0-69.9 และระดับต้องเร่งแก้ไข ต่ำกว่าร้อยละ 59.9

ผลการศึกษา พบว่า ภาพรวมดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขในสังคมไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2549 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 61.59 ในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 64.04 ในปี 2549 และเมื่อประเมินจะเปลี่ยนไปในทางทิศทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงอยู่ในระดับไม่น่าพอใจ เนื่องจากปัจจัยพื้นฐานร่วมที่สามารถยกระดับขึ้นไปในระดับปานกลางมีเพียงปัจจัยเดียวคือ การเสริมสร้างสุขภาวะ ส่วนปัจจัยพื้นฐานร่วมด้านเศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศสมดุล รวมทั้งสังคมมีประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล ยังอยู่ในระดับต้องปรับปรุง โดยเฉพาะปัจจัยพื้นฐานร่วมด้านครอบครัวอบอุ่นและชุมชนเข้มแข็ง อยู่ในระดับต้องเร่งแก้ไข

### 4.4 ตัวชี้วัดด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) ได้พัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย อันสะท้อนการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 – 9 (พ.ศ. 2542 – 2547) ตามบริบทการพัฒนาของประเทศไทยอันประกอบด้วยตัวชี้วัด มิติสิ่งแวดล้อม 14 ตัวชี้วัด มิติเศรษฐกิจ 12 ตัวชี้วัด มิติสังคมและสถาบัน 13 ตัวชี้วัด รวมเป็นทั้งสิ้น 39 ตัวชี้วัด โดยใช้กรอบแนวคิด Pressure-State-Response (P-S-R) ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation

and Development : OECD) เพื่อให้กลุ่มสมาชิกและนานาชาติใช้ชี้วัดการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญว่ากิจกรรมของมนุษย์เป็นตัวขับเคลื่อนในการสร้างภาวะกดดันแก่สิ่งแวดล้อม (Pressure) และส่งผลให้สถานะทั้งทางกายภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อมแปรเปลี่ยนไป (State) ดังนั้นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อมูลการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงถูกนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายหรือมาตรการเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม (Response) ในการแก้ไขปัญหา ลดผลกระทบและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ละตัวชี้วัดจะกำหนดคำนิยามของตัวชี้วัด จัดทำเป็นดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Composite Index) และการเก็บข้อมูล จากฐานข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆที่เก็บรวบรวมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำหรับดัชนีชี้วัดความสำเร็จจะกำหนดคะแนนระดับการพัฒนาประเทศเป็น 5 ระดับ คือ ระดับ 5 หมายถึง ยกระดับการพัฒนาประเทศได้ดีขึ้นมาก มีช่วงคะแนน 10 ช่วง ระหว่างร้อยละ 90.0-100, ระดับ 4 หมายถึง ยกระดับการพัฒนาประเทศได้ดีขึ้นมีช่วงคะแนน 10 ช่วง ระหว่างร้อยละ 80.0-89.9, ระดับ 3 หมายถึง ยกระดับการพัฒนาประเทศไม่มีการเปลี่ยนแปลง มีช่วงคะแนน 10 ช่วง ระหว่างร้อยละ 40.0-79.9, ระดับ 2 หมายถึง ยกระดับการพัฒนาประเทศลดลง มีช่วงคะแนน 10 ช่วง ระหว่างร้อยละ 60.0-69.9 และ ระดับ 1 หมายถึง ยกระดับการพัฒนาประเทศลดลงมาก มีแบ่งเป็นช่วงคะแนน 2 ช่วงคะแนน คือ ช่วงคะแนน 10 ช่วง ระหว่างร้อยละ 50.0-59.9 และ ช่วงคะแนน 40 ช่วง ระหว่างร้อยละ 0.0-49.9 ผลการศึกษาดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 แสดงตามตารางดังนี้

ตาราง 5 ดัชนีการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทย แยกตามมิติการพัฒนา พ.ศ.2542-2547

ดัชนีการ พัฒนา ที่ยั่งยืน	ดัชนี (%)						ระดับการพัฒนา					
	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8		แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9		แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8		แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9		แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8		แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	
	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2542	2543	2544	2545	2546	2547
มิติเศรษฐกิจ	54.86	61.36	62.89	69.94	74.19	75.66	1.49	2.14	2.29	2.99	3.42	3.57
มิติสังคม	64.45	64.14	64.37	65.05	66.54	70.73	2.45	2.41	2.44	2.51	2.65	3.07
มิติสิ่งแวดล้อม	45.27	49.19	60.63	62.35	62.78	62.78	0.91	0.98	2.00	2.24	2.28	2.28
การพัฒนาที่ ยั่งยืน	54.86	58.23	62.43	65.78	67.84	69.72	1.49	1.82	2.24	2.58	2.78	2.97

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550)

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การพัฒนายั่งยืนของประเทศไทยมีทิศทางที่ดีอย่างต่อเนื่อง โดยมิติเศรษฐกิจเป็นมิติที่ได้รับผลสำเร็จในการพัฒนามากกว่ามิติอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนการเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจส่วนรวมและการดำเนินนโยบายเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าและขจัดปัญหาความยากจน ซึ่งมีผลดำเนินงานเป็นไปเป้าหมาย แต่มีประเด็นด้านคุณภาพของการพัฒนาและประสิทธิภาพการผลิตที่ถดถอยลงก่อนหน้านี้เนื่องจากสัดส่วนการใช้พลังงานจากต่างประเทศมากขึ้นและใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นส่วนน้อย สำหรับมิติด้านสังคมที่มีผลการพัฒนาคุณภาพชีวิตอยู่ในเกณฑ์ดีขึ้น แต่ยังมีจุดอ่อนด้านการพัฒนาศักยภาพและปรับตัวไปสู่สังคมการเรียนรู้ ซึ่งจุดรั้งการแข่งขันของประเทศลดลง ส่วนมิติสิ่งแวดล้อม มีแนวโน้มที่จะฟื้นฟูดีขึ้นจากความพยายามร่วมมือกันสงวนรักษาทรัพยากรที่มีอยู่มิให้เสื่อมโทรมอย่างไรก็ตามยังต้องเฝ้าระวังปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทั้งด้านคุณภาพอากาศและแหล่งน้ำ ตลอดจนการใช้สารเคมีทางการเกษตรที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นเครื่องชี้การเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจที่สนองตอบต่อสังคมจนเกินขีดความสามารถการรองรับของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจะสะท้อนความไม่สมดุลของมิติการพัฒนายั่งยืนนำไปสู่ความไม่ยั่งยืนได้ในอนาคต

#### 4.5 ตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการที่ดี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันพระปกเกล้า (2546) ได้ศึกษาตัวชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลในภาพรวม และพัฒนาดัชนีชี้วัดผล โดยทำการหน่วยภาคราชการ 10 หน่วยงาน จาก 10 จังหวัด ทั่วประเทศ จังหวัดละ 1 หน่วย แบ่งเป็นกลุ่มงานเศรษฐกิจ ด้านบริการและด้านความมั่นคง กลุ่มประชาชนที่ทดสอบคือ ประชาชนผู้รับบริการและข้าราชการที่ให้บริการ ซึ่งองค์ประกอบในการพัฒนาเครื่องชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม มี 7 ประเด็น คือ หลักการแบ่งอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หน่วยงานที่หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานยึดหลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และหน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด 2) หลักคุณธรรม มี 3 ประเด็นคือ การปลอดการทุจริต การปลอดจากการทำผิดวินัย และการปลอดการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ 3) หลักความโปร่งใส มี 4 ประเด็นคือ ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ และความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน 4) หลักการมีส่วนร่วม มี 4 ประเด็นคือ การมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลประชาชน การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วมในระดับการวางแผน/ตัดสินใจ และพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน 5) หลักความรับผิดชอบ มี 6 ประเด็น คือ หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน หน่วยงานมีการบริหารงานแบบมีประสิทธิภาพ หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และหน่วยงานมีแผนสำรอง และ 6) หลักความคุ้มค่า มี 3 ประเด็นคือ การประหยัด การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และความสามารถในการแข่งขัน

ในแต่ละประเด็นมี 81 องค์ประกอบย่อย และได้ทำเป็นกรอบในการพัฒนาดัชนีชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งผลการศึกษานำประมวลผลและวิเคราะห์ผล โดยได้กำหนดช่วงคะแนนระหว่าง 0.00-1 นับจากคะแนนต่ำสุดไปยังคะแนนสูงสุด แต่ในการวิเคราะห์ จะแบ่งคะแนนดังกล่าวออกเป็น 5 ระดับ คือ ต่ำสุด (0.00-0.20) ต่ำ (0.21-0.40) ปานกลาง (0.41-0.60) สูง (0.61-0.80) และสูงสุด (0.81-1.00)

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ดัชนีชี้วัดได้จากหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 หลักนี้ มีความเหมาะสมและสามารถใช้วัดระดับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐได้เป็นที่น่าพอใจ โดยผล

การวิเคราะห์ในภาพรวม พบว่า หน่วยงานทั้ง 10 แห่งที่ทำการทดสอบ มีหลักนิติธรรมในระดับสูงสุดที่สุด คือ 0.81 และมีความโปร่งใสต่ำที่สุด คือ 0.48 หลักคุณธรรม 0.80 หลักความรับผิดชอบ 0.66 หลักความคุ้มค่า 0.66 และการมีส่วนร่วม 0.65 เมื่อพิจารณาตามกลุ่มงาน พบว่า กลุ่มงานเศรษฐกิจ มีหลักคุณธรรมสูงสุด คือ 0.80 กลุ่มงานบริการมีหลักนิติธรรมสูงสุด คือ 0.84 และกลุ่มงานความมั่นคง มีหลักนิติธรรมสูงสุดเช่นกัน คือ 0.85 ในขณะที่ทุกกลุ่มมีระดับความโปร่งใสต่ำใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ในระดับ 0.45-0.51

### ภาคสรุป

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้รวบรวมผลงานวิจัย 4 ด้านหลักๆ คือ งานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาชาวเขาบนพื้นที่สูง งานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา และงานวิจัยที่เกี่ยวกับตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบนพื้นที่สูงจะเป็นการศึกษาผลกระทบการดำเนินการ โครงการต่างๆ การกำหนดนโยบาย และการประเมินผลการดำเนินการตามโครงการพัฒนาบนพื้นที่สูง จากการศึกษาสรุปได้ว่า การพัฒนาของรัฐส่วนใหญ่ยังคงเป็นการพัฒนาจากส่วนบนลงสู่ส่วนล่างคือประชาชนบนพื้นที่สูงยังไม่ได้มีส่วนร่วมมากนัก ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการพัฒนา และ ข้อเสนอที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงของชาวเขาด้วยตนเอง สำหรับด้านงานวิจัยเกี่ยวกับชาวเขา ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่ารัฐจะเข้าไปพัฒนาเพียงใดแต่ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับชาวเขาบนพื้นที่สูงก็ยังคงเป็นปัญหาเดิมๆ ไม่ว่าจะเรื่องยาเสพติด การบุกรุกทำลายป่า สุขภาพอนามัย การเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอที่สำคัญคือ รัฐควรเน้นการฟื้นฟูวัฒนธรรมความเชื่อของชาวเขามาประยุกต์ใช้ในการจัดการพื้นที่โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

ส่วนงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน จะเป็นงานวิจัยเฉพาะกรณีย่อยๆ เช่น การวิจัยเกษตรกรรมยั่งยืนและคุณภาพชีวิตเกษตรกร และด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาด้านต่างๆ สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตัวเองหรือชุมชนจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถฝ่าฟันกระแสโลกาภิวัตน์และระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ ที่สำคัญจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด พบว่าสิ่งที่ขาดไปและผู้วิจัยสนใจมากคือ แนวโน้มการบริหารงานเพื่อการพัฒนาของรัฐในอนาคตจะเป็นไปในทิศทางใดก็ตาม รัฐก็ยังคงใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือใช้อำนาจควบคุมการพัฒนาชุมชนพัฒนาคน เนื่องจากเป็นบทบาทหน้าที่โดยตรงที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือ ระเบียบ กฎหมาย การบริหารราชการ

แผ่นดิน ทั้งทางการปกครอง และ ทางการเมือง ดังนั้นการศึกษากระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในชุมชนชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงบนที่สูงนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และท้าทายอย่างยิ่ง

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการตรวจสอบเอกสารงานวิจัยและการศึกษาที่ผ่านมาทั้งหมด มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย เป็นแนวทางในการวางแผนการวิจัยและเป็นกรอบในการประมวลผลและวิเคราะห์ผลการวิจัย โดยการอธิบายถึงกระบวนการศึกษาวิจัยและผลการวิจัยในประเด็นต่างๆ หรือความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลและไม่มีผลต่อกันในทางสถิติ และการอธิบายถึงผลการศึกษาวิจัยว่ามีความเชื่อมโยงในทางทฤษฎีอย่างไร โดยเฉพาะกระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาของรัฐว่าจะใช้นโยบายอะไรที่ตอบสนองการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงในปัจจุบัน โดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการวิจัยกระบวนการบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงมีความสำคัญต่อรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม หรือ การพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นที่สูงของอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้วิจัยสามารถกำหนดสรุปปัญหาที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาได้ 2 ประเด็น คือ ปัญหาจากภาครัฐที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา และ ปัญหาจากชาวเขาที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา

ประเด็นแรก ปัญหาจากภาครัฐที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการเอง แยกได้ 2 รูปแบบ คือ

#### 1. ปัญหาจากภาคนอกระบบราชการ ได้แก่

- 1.1 ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับนักการเมือง ที่ทำตัวเป็นผู้มีอิทธิพลเข้าแทรกแซงงบประมาณและโยกย้ายข้าราชการเพื่อสนองผลประโยชน์ส่วนตนและการเมือง
- 1.2 เนื่องจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นพื้นที่ห่างไกล มีประชากรน้อย คมนาคมไม่สะดวก ดังนั้นจึงได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยไม่เพียงพอที่จะบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 1.3 ผลกระทบจากโครงการของรัฐ เนื่องจากระบบการบริหารและตัดสินใจเป็นแบบรวมศูนย์ อำนาจกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางและผู้บริหารระดับสูง ดังนั้นโครงการของรัฐบาลบางโครงการไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และวิถีชีวิตของประชาชน

1.4 เทคโนโลยีไม่เอื้อต่อสภาพพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่อำเภอแม่สะเรียงเป็นพื้นที่ที่มีชุมชนแต่ละชุมชนห่างไกล มีไฟฟ้าเพียง 60 หมู่บ้าน และ ไม่มีไฟฟ้า 17 หมู่บ้าน เป็นพื้นที่มีภูเขาสูงสลับกัน ระบบการสื่อสารไม่มีศักยภาพเพียงพอ

## 2. ปัญหาภายในระบบราชการเอง ได้แก่

2.1 ระบบข้าราชการที่ทำงานไม่เต็มที่ทำที่ควร มีรายได้ต่ำ ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายบ่อยๆ ทำให้ขาดความตั้งใจและขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีจำนวนผู้ปฏิบัติงานน้อยและงบประมาณไม่เพียงพอ ยึดติดกับทัศนคติดั้งเดิม ในความเป็นเจ้าขุนมูลนาย สร้างอิทธิพลจากการใช้อำนาจรัฐ ขาดการประสานงาน ไม่ยึดแผนงานเป็นแนวทางปฏิบัติ

2.2 ระบบโครงสร้างของระบบราชการ ที่มีขั้นตอนมากทำให้เกินล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์ที่แก้ไขและปฏิบัติงาน ความล้าสมัยของโครงสร้างราชการที่ใช้กันมานานมีการปรับแต่งบางส่วนเป็นระยะๆ แต่ไม่เคยมีการปรับหรือทั้งระบบ อีกทั้งการขยายตัวของภาระหน้าที่ของหน่วยงานอย่างค่อยเป็นค่อยไปตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาส่งผลให้มีหน่วยงานกระจัดกระจาย มีภารกิจซ้ำซ้อนสับสน ขาดต่อการประสานงาน ไม่คล่องตัวในการบริหารงานและการให้บริการบกพร่องในการทำ ภารกิจบางส่วนที่จำเป็นสำหรับสังคมยุคใหม่เนื่องจากขาดผู้ดูแลรับผิดชอบอย่างจริงจัง

2.3 ระเบียบกฎหมายซับซ้อน ยุ่งยากไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติในพื้นที่สาเหตุจากกฎระเบียบเข้มงวดซ้ำซ้อน ล้าสมัย ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ยุ่งยาก เสียเวลา และสูญเปล่า เกิดความเสียหายต่อโอกาสของประเทศและสาธารณสุข

2.4 ระบบการทำงานซ้ำซ้อนยุ่งยากไม่คล่องตัวไม่ประสานงานกัน ทำให้การบริหารงานในพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ สูญเสียงบประมาณ

2.5 งบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอและเหมาะสม เนื่องจากพื้นที่ที่เป็นภูเขา สลับซับซ้อน แต่ละชุมชน ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก

ประเด็นที่สองปัญหาจากชาวเขาที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา ซึ่งเป็นปัญหาของชาวเขาที่สะสมเรื้อรัง ได้แก่

1. ปัญหาชาวเขามีรายได้น้อย,ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และดูแลครอบครัว การขาดปัจจัยการผลิตในชุมชนชาวเขabenพื้นที่สูง ได้แก่ เงินทุน การถือครองที่ดิน แรงงาน และผู้ประกอบการ



2. ผลผลิตตกต่ำ เนื่องจากขาดความรู้ทางเทคนิคที่จะนำมาใช้ในการเกษตรแผนใหม่ ขาดการวางแผนและจัดการด้านการตลาดที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนการเกษตรกรรมในชุมชนชาวเขานบนพื้นที่สูงจากการปลูกพืชเพื่อเลี้ยงดูครอบครัวหรือชุมชนเปลี่ยนมาเป็นการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ที่มุ่งเน้นการขยายที่ดินและหวังผลกำไร

3. พื้นที่เสื่อมโทรม ที่ดินไม่เพียงพอ มีความขัดแย้งการใช้ทรัพยากร เนื่องจากมีพื้นที่ทำกินที่จำกัด ไม่สามารถขยายพื้นที่ทำกินได้ จึงมีการแย่งชิงทรัพยากร ขาดการบริหารจัดการที่ดินแนวใหม่มีการใช้ที่ดินร่วมกัน ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะระหว่างชุมชนบนพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่ท้ายน้ำ รวมไปถึงความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน เนื่องจากต่างมีจุดยืนและมุมมองการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต่างกัน ทั้งทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้

4. ความไม่ชัดเจน ไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐ เนื่องจากความผันแปรทางการเมือง ทำให้แต่ละรัฐบาลมีนโยบายไม่ต่อเนื่อง ไม่ให้ความสำคัญในการพัฒนาเชิงพื้นที่

5. ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน เนื่องจากประชากรบนพื้นที่สูงได้รับการศึกษาน้อยและมีรายได้น้อยจึงทำให้ไม่สนใจการพัฒนาชุมชน

6. ปัญหาการสื่อสารไม่เข้าใจกับระหว่างรัฐและชุมชนเกิดผิดพลาด โดยคนในชุมชนการที่ผู้รับสารแสดงออกต่อสารที่ได้รับ โดยเลือกใช้ สนใจ จดจำ หรือเลือกข่าวสารเพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้นผู้รับสารจึงเกิดการตีความที่ไม่ตรงกันในใจความสำคัญ

7. การเพิ่มของประชากร เนื่องจากขาดการส่งเสริมการมีบุตรน้อยอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังเกิดการอพยพเข้ามาของประชากรจากนอกประเทศและจากพื้นที่ราบของประเทศไทย ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

8. ความไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากชุมชนชาวเขาอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจาย และมีวัฒนธรรมเฉพาะอาศัยกฎระเบียบชุมชน และความเชื่อทางศาสนาเป็นกรอบการดำรงชีวิต และการสร้างความสงบสุขในสังคม ลักษณะเช่นนี้ทำให้ชุมชนมีภูมิด้านทานต่อการเปลี่ยนแปลงน้อย ปัจจุบันสังคมของชุมชนชาวเขาเปิดสู่สังคมภายนอกมากขึ้น ทำให้มีความล่อแหลมต่อปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาเยาวชน การขาดจิตสำนึกต่อสังคม การแพร่ระบาดของยาเสพติด โรคเอดส์ จึงทำให้บางชุมชนไม่พร้อมที่จะรับความเปลี่ยนแปลง

ผลการศึกษาสภาพทั่วไปและสภาพปัญหาทั้ง 2 ส่วน คือ ปัญหาจากภาครัฐที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาและปัญหาจากชาวเขาที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา เป็นข้อมูลพื้นฐานนำไปสู่กระบวนการวิเคราะห์ผลการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนชาวเขานบนพื้นที่สูง ผู้วิจัยสรุปปัญหาได้ 8 ประเด็นปัญหา คือ

1. ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาเหตุจากการบุกรุกเพื่อหาพื้นที่ทำกินใหม่ สาเหตุเกิดจากการที่ผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำลง ข้าวและอาหารที่ผลิตได้ไม่เพียงพอต่อการบริโภคหรือผลผลิตที่ได้ไม่พอสำหรับขายเป็นรายได้เลี้ยงครอบครัว จึงต้องเพิ่มผลผลิตโดยเพิ่มพื้นที่ปลูก นอกจากนี้ยังเกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในครัวเรือน การอพยพเข้ามาของประชากรจากนอกประเทศและจากพื้นที่ราบของประเทศไทย ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

2. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา เนื่องจากชาวเขาเองไม่เคยมีโอกาสร่วมกำหนดนโยบาย หรือแม้แต่มิมีโอกาสที่จะเลือกรับหรือไม่รับนโยบายของรัฐ โดยการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และตัดสินใจใดๆ เช่น การมีส่วนร่วมการการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ผ่านระเบียบป่าชุมชน เป็นต้น

3. ปัญหาเกิดความขัดแย้งและแตกแยกในท้องถิ่น เนื่องจากพื้นที่ทำกินมีจำกัดจึงเป็นปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้แก่ ที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ คิดตามมา การบุกรุกป่าไม่มีผลให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างต่อเนื่องและกลายเป็นปัญหาซึ่งมีผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

4. ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยอยู่เสมอ และมีชาวเขาจากประเทศใกล้เคียงอพยพหนีภัยเข้ามาจึงทำให้ชุมชนที่อยู่ติดชายแดนเกิดไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5. ปัญหาครอบครัวมีรายได้น้อย เครียด เนื่องจากเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่พอดีกับฐานะของแต่ละคน แต่ละครอบครัว และมีรายได้ส่วนหนึ่งเหลือเป็นเงินออมทรัพย์สำหรับใช้จ่ายในยามจำเป็น รายได้เฉลี่ยแต่ละคนอย่างน้อย 23,000 บาทต่อปี หากไม่เพียงพอแล้วทำให้เกิดหนี้สินตามมาและเครียดจากการมีรายได้ไม่เพียงพอ

6. ปัญหาครอบครัวแตกแยกไม่มีความสุข เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคมของชุมชนชาวเขาบนพื้นที่สูงเปิดสู่สังคมภายนอกมากขึ้น ทำให้มีความล่อแหลมต่อปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาเยาวชน การขาดจิตสำนึกต่อสังคม การแพร่ระบาดของยาเสพติด โรคเอดส์ เป็นต้น

7. ปัญหาขาดการศึกษาและการบริการสาธารณสุข เนื่องจากระบบการศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ชาวเขามีลักษณะสร้างวิถีคิดเช่นเดียวกับการศึกษาที่จัดให้แก่ชาวเขาพื้นราบ คือ เน้นการศึกษาแบบเป็นทางการซึ่งเป็นการศึกษาสมัยใหม่ โดยผ่านการศึกษาในระบบเป็นหลัก แต่ข้อเท็จจริงคือพื้นที่เป็นภูเขาสลับซับซ้อน แต่ละชุมชน ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก และทำให้บริการทางสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง

8. ปัญหาประชากรติดยาเสพติดและการพนัน เนื่องจากชุมชนมีภูมิด้านทานต่อการเปลี่ยนแปลงน้อย ปัจจุบันสังคมของชุมชนชาวเขาเปิดสู่สังคมภายนอกมากขึ้น ทำให้มีความล่อแหลมต่อปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาเยาวชน การขาดจิตสำนึกต่อสังคม

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนบนพื้นที่สูง 8 ประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ทบทวนเอกสารงานวิจัยและลงพื้นที่ พบว่า แนวทางการพัฒนา ชาวเขาบนพื้นที่สูงที่พึงประสงค์ สรุปได้ 8 แนวทาง คือ

1. ประชากรบนพื้นที่สูงควรมีรายได้สม่ำเสมอหรือควรมีรายรับเป็นประจำทุกวัน หรือมีการกระทำทุกอย่างในทางเศรษฐกิจเพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่พอดีกับฐานะของแต่ละคน แต่ละครอบครัว และมีรายได้ส่วนหนึ่งเหลือเป็นเงินออมทรัพย์สำหรับใช้จ่ายในยามจำเป็น โดยมีรายได้เฉลี่ยแต่ละคนอย่างน้อย 23,000 บาทต่อปี อีกส่วนหนึ่งเป็นการผลิตเพื่อให้มีพอกิน โดยไม่ต้องซื้อ อันเป็นการลดค่าใช้จ่ายหรือเพิ่มรายได้ในทางอ้อม

2. ประชากรมีการรักษาวิถีชีวิต ภาษาและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยการดำเนินตามวิถีชีวิตของชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยงที่ถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ ตั้งแต่เกิดจนตาย อันได้แก่ ความเป็นอยู่ ความรู้ ภูมิปัญญา การสืบทอดวัฒนธรรมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เช่น การเข้าร่วมการประกอบพิธีกรรม การแต่งกายชุดพื้นเมือง การใช้ภาษาประจำเผ่า เป็นต้น

3. ประชากรมีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานต่างๆ มีส่วนร่วมโดยปลูกต้นไม้ ทำฝายชะลอความชุ่มชื้น ประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชน ในการดูแลแหล่งน้ำและป่าไม้ร่วมกัน

4. ประชากรในชุมชนเข้มแข็ง มีส่วนร่วมพัฒนา โดยคนในชุมชนร่วมมือกันเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาความคิด ความสามารถของประชาชนให้เกิดความเชื่อมั่น ช่วยเหลือตนเอง เพื่อบ้าน และชุมชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยความร่วมมือของประชาชนบนพื้นที่สูงและภาครัฐ

5. ประชากรมีการใช้สิทธิ และมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยคนในชุมชนร่วมมือกันเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาความคิด ความสามารถของประชาชนให้เกิดความเชื่อมั่น ช่วยเหลือตนเอง เพื่อบ้าน และชุมชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยความร่วมมือของประชาชนบนพื้นที่สูงและภาครัฐ โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้

เป็นไปตามความต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้ โดยคนในชุมชนได้มาร่วมกันคิด ร่วมกำหนดแนวทาง และกิจกรรมการพัฒนา เช่น การจัดทำแผนชุมชน เป็นต้น

6. หน่วยงานการมีระบบบริหารจัดการที่ดี โดยภาครัฐ มีการดูแลคนในสังคมให้มีสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิตมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตรวจสอบภาครัฐได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ประชากรบนพื้นที่สูง มีโอกาสและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารกระบวนการตัดสินใจและนโยบายสาธารณะแก่ประชาชนโดยผ่านการบริหารจัดการ การส่งเสริมและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

7. ประชากรมีสิทธิบริหารจัดการพื้นที่ด้วยตนเอง โดยมีกระบวนการกำหนดโดยให้ชุมชนชาวเขามีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการที่จะแก้ไขปัญหาในชุมชนบนพื้นที่สูงด้วยชุมชนเอง

8. ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดี การศึกษาดี อยู่เย็นเป็นสุข โดยให้สังคมไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นสังคมฐานความรู้ มีการพัฒนาศักยภาพและการศึกษาได้ด้วยตนเอง มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพตามศักยภาพการผลิตในชุมชน มีการพัฒนาที่มุ่งให้คนในชุมชนมีคุณภาพ สามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึก พฤติกรรม และวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีการนำทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยอยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการที่ดีที่มุ่งให้คนในชุมชนบนพื้นที่สูงเข้มแข็ง อยู่ดีมีสุขและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

ปัญหาจากภาครัฐที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา

1. ปัญหาภายนอกงบประมาณ
  - 1.1 ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับนักการเมือง
  - 1.2 งบประมาณไม่พอ
  - 1.3 ผลกระทบจากโครงการของรัฐ
  - 1.4 เทคโนโลยีไม่สอดคล้องกับพื้นที่
2. ปัญหาภายในระบบ
  - 2.1 ระบบข้าราชการ
  - 2.2 ระบบโครงสร้างองค์กร
  - 2.3 ระเบียบกฎหมายซับซ้อน ยุ่งยาก ไม่สอดคล้อง
  - 2.4 ระบบการทำงานซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพ ไม่คล่องตัว ไม่ประสานกัน
  - 2.5 งบประมาณแผ่นดิน

ปัญหาจากชาวชนที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา

1. รายได้น้อย
2. ผลผลิตตกต่ำ
3. พื้นที่เสื่อมโทรม ที่ดินไม่เพียงพอ ความขัดแย้งการใช้ทรัพยากร
4. ความไม่ชัดเจน ไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐ
5. ขาดความร่วมมือจากชุมชน
6. การสื่อสารไม่เข้าใจกันระหว่างรัฐกับชาวบ้าน
7. การเพิ่มขึ้นของประชากร
8. ความไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง

ผลการพัฒนาที่ยั่งยืนในชุมชนพื้นที่สูง

1. การทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
2. ขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา
3. เกิดความขัดแย้งและแตกแยกในท้องถิ่น
4. ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
5. ครอบครัวยากจน ใด้น้อย เครียด
6. ครอบครัวยากจน ไม่มีความสุข
7. ขาดการศึกษา และสาธารณสุข
8. ดัดแปลงพืชผลและการพนัน

แนวทางการพัฒนาชาวชนพื้นที่สูง  
ที่พึงประสงค์

1. รายได้สม่ำเสมอ
2. รักษาวิถีชีวิต ภาษาและภูมิปัญญาท้องถิ่น
3. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน
4. ชุมชนเข้มแข็ง มีส่วนร่วมพัฒนา
5. การใช้สิทธิ และมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น
6. หน่วยงานราชการมีระบบบริหารจัดการที่ดี
7. มีสิทธิบริหารจัดการพื้นที่ด้วยตนเอง
8. มีคุณภาพชีวิตที่ดี การศึกษาดี อยู่ดีเป็นสุข

รูปแบบ  
กระบวนการบริหาร  
เพื่อการพัฒนา  
ที่ยั่งยืนในชุมชน  
ชาวชนพื้นที่สูง

ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย