

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงจัดได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์และเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญของประเทศ กลุ่มชนที่อาศัยทำกินอยู่บนพื้นที่สูงทางตอนเหนือนี้ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยชนกลุ่มน้อยชาวไทยภูเขาและชาวไทยพื้นราบ บางส่วนที่อพยพขึ้นไปตั้งถิ่นฐานอยู่บนที่สูง ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ได้ถูกมองจากสังคมบางส่วนว่าเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่างๆ มากมายทั้งทางด้านการเมือง การปกครอง สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และรวมไปถึงความมั่นคงของชาติ

ตลอดเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานต่างๆ ทั้งทางรัฐบาล องค์กรเอกชนของค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศ รวมถึงความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศต่างก็ได้ให้ความสำคัญและความสนใจในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงเป็นอย่างมากโดยเฉพาะทางภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า รัฐได้เริ่มมีนโยบายในการสงเคราะห์และพัฒนาชาวเขามาตั้งแต่พ.ศ. 2495 โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานในรูปแบบของการสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลือในฐานะที่เป็นกลุ่มชนที่มีความล้าหลังและห่างไกลความเจริญเป็นส่วนใหญ่ และได้มีการพัฒนาดำเนินงานและเปลี่ยนแปลงนโยบายในการพัฒนาตลอดมา (คณิต ฐนธรรมเจริญ, 2540: 25-26) ดังที่คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติดได้มีมติในการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดลอมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540-2544 เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูงอย่างต่อเนื่องกันไป

ผลของการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงที่ผ่านมา ปัญหาหลายอย่างได้รับการแก้ไข ปัญหาบางอย่างเปลี่ยนแปลงไป และปัญหาบางอย่างก็เกิดใหม่ในช่วงของการพัฒนา (คณะทำงานเพื่อพัฒนาการบริหารงานในเขตพื้นที่สูงส่วนกลาง, 2539:1) จากการศึกษาของอนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์, ประจวบ คำบุญรัตน์ และ เคน แคมป์ (2539:116) พบว่าตลอดสามสิบ

กว่าปีนั้น หน่วยงานกว่าสิบสองกระทรวงได้เข้าไปดำเนินงานบนพื้นที่สูงโดยใช้งบประมาณโดยตรงหลายพันล้านบาท และในเวลาเดียวกันหน่วยงานรัฐ เอกชนและองค์กรต่างประเทศก็ได้ใช้งบประมาณอีกกว่า 4,400 ล้านบาท ซึ่งบางหน่วยงานก็กำหนดเป็นโครงการหรือมาตรการเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาในขอบข่ายของหน่วยงานนั้นๆ ต้องรับผิดชอบ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้ กองทัพบก กระทรวงมหาดไทย และองค์การพัฒนาเอกชนจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร โดยใช้งบประมาณในระหว่าง พ.ศ. 2535-2539 มากกว่า 500 ล้านบาท และจากการศึกษายังพบอีกว่า การพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อยโดยหน่วยงานรัฐและเอกชนส่วนใหญ่ เป็นการดำเนินการเพื่อบริหารแก้ไขปัญหาที่ยังมิได้มีการศึกษาในเนื้องลึกและเป็นปัญหาที่เกิดจากมุมมองของชาวพื้นราบและบุคคลภายนอก ซึ่งมักจะเน้นด้านการเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจและสังคม การปลูกพืชเสพติดและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นสำคัญ แต่ขาดการให้โอกาสชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา และแก้ไขปัญหา เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะ กำหนดนโยบายและตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมที่จะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงวิถีชีวิตดั้งเดิมของกลุ่มชนดังกล่าว และที่สำคัญคือ รัฐยังมีจุดอ่อนในการดำเนินการติดตามและประเมินผลทั้งในภาพรวมของการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยทั้งหมดในระดับมหภาค หรือเฉพาะกิจกรรม และโครงการในระดับจุลภาค ตลอดจนมีจุดอ่อนในการประเมินผลกระทบของโครงการต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับรายงานเรื่องสถานการณ์ ปัญหา อุปสรรคของการบริหารงานในเขตพื้นที่สูง (คณะทำงานเพื่อพัฒนาการบริหารงานในเขตพื้นที่สูงส่วนกลาง, อ่างแล้ว) พบว่า ด้านการติดตามประเมินผลการบริหารงานบนพื้นที่สูงมีน้อยมาก โดยเฉพาะ การประเมินแนวคิด นโยบาย การประเมินผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และการติดตามผลสำเร็จของงานก็เน้นในด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ

การประเมินผลโครงการจึงมีความจำเป็นที่จะนำมาใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ ว่า เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไร และบรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ มีผลกระทบในแง่ลบต่างๆ อย่างไรที่เกิดขึ้นจากโครงการบ้าง (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธ์, 2536) ข้อค้นพบจากการประเมินจะช่วยปรับปรุงการตัดสินใจให้ดีขึ้น ช่วยทำให้การวางแผนโครงการต่างๆ ดีขึ้น และช่วยปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิผลมากขึ้น มีประโยชน์และตรงตามเป้าหมายได้ดีขึ้น โครงการที่ได้ผลดีควรได้รับการส่งเสริมให้ขยายการดำเนินการ และโครงการที่ให้ผลไม่ดีควรเลิกหรือเปลี่ยนแปลง

โครงการเกษตรผสมผสานเพื่อการอนุรักษ์ ภายใต้โครงการฟื้นฟูสภาพป่า พัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงโครงการหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ บูรณะพัฒนารักษาป่าไม้ สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวไทยภูเขาให้ดีขึ้น โดยอาศัยหลักการของเกษตรผสมผสาน ในกรที่จะทำให้ชาวบ้านหันมาอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าไม้ พื้นที่ดำเนินงานของโครงการครอบคลุมหมู่บ้านชาวเขาเผ่าอาข่า 3 หมู่บ้าน คือ บ้านแม่จันทหลวง บ้านแม่เต๋อ และบ้านสามสูง ตำบลแม่สลองนอก อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย เนื่องจากชาวเขาส่วนใหญ่ดำรงชีพด้วยการเกษตรแบบดั้งเดิม มีการใช้พื้นที่แบบไร่หมุนเวียนในการปลูกพืชไร่และพืชเศรษฐกิจ เช่น กะหล่ำปลีและขิง มีการใช้สารเคมีสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพดินและน้ำ นอกจากนี้ชาวอาข่ายังถือได้ว่าเป็นชนเผ่าที่มีวิถีชีวิตที่สัมพันธ์กับประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและความเชื่ออย่างแนบแน่น ดังนั้นการสร้างการยอมรับและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อวิถีชีวิตและการทำการเกษตรของชาวบ้านจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะติดตามประเมินผลการดำเนินงานของโครงการเกษตรผสมผสานเพื่อการอนุรักษ์ ในช่วงที่ผ่านมาว่า โครงการฯ ได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด ชุมชนมีการยอมรับหรือเข้าร่วมโครงการในระดับใด ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในการพัฒนาแนวคิด แนวทางการดำเนินงานพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการเกษตรผสมผสานเพื่อการอนุรักษ์

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการดำเนินงานของโครงการเกษตรผสมผสานเพื่อการอนุรักษ์

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีลักษณะเป็นชุมชนบนพื้นที่สูง คือ หมู่บ้านแม่จันทรวงและหมู่บ้านแม่เต๋อ ตำบลแม่สลองนอก อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ซึ่งทั้งสองเป็นหมู่บ้านที่อยู่ในโครงการเกษตรผสมผสานเพื่อการอนุรักษ์

1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) บริบทชุมชน

ก. สภาพทางกายภาพ ได้แก่ อาณาเขต การคมนาคม ลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะทรัพยากรธรรมชาติ ประชากร

ข. ความเป็นมาของชุมชนและการก่อตั้ง

ค. สภาพทางเศรษฐกิจ

ง. สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม

2) บริบทของโครงการฯ

ก. ความเป็นมา

ข. พื้นที่ดำเนินงาน

ค. ลักษณะพื้นที่

ง. วัตถุประสงค์

3) ประสิทธิภาพของโครงการเกษตรผสมผสานเพื่อการอนุรักษ์

ก. ความเหมาะสมของปัจจัยนำเข้าของโครงการฯ

ข. ประสิทธิภาพของกระบวนการดำเนินงานโครงการฯ

ค. ประสิทธิภาพการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ 3 ข้อของโครงการฯ

4) ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข

1.3.3 ประชากรที่ทำการศึกษา

ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) ประกอบด้วย

1) ผู้นำชุมชนทางการและตามจารีตประเพณี กลุ่มต่างๆ เกษตรกร

2) บุคลากรที่ปฏิบัติงานในโครงการฯ ได้แก่ ผู้จัดการโครงการฯ และ

บุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่สนาม

1.1.3.4 ขอบเขตด้านระยะเวลาในการประเมิน

ครอบคลุมระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการ ในปี พ.ศ. 2537-2539 และระยะขยายผลของโครงการ คือ พ.ศ. 2539-2542

1.4 นิยามศัพท์

โครงการเกษตรผสมผสานเพื่อการอนุรักษ์ หมายถึง โครงการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ บูรณะพัฒนารักษาป่าไม้ สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวไทยภูเขาให้ดีขึ้น โดยอาศัยหลักการของเกษตรผสมผสาน ในการที่จะทำให้ชาวบ้านหันมาอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าไม้ พื้นที่ดำเนินงานของโครงการครอบคลุมหมู่บ้านชาวเขาเผ่าอาข่า 3 หมู่บ้าน คือ บ้านแม่จันทรวง บ้านแม่เตือ และบ้านสามสูง ตำบลแม่สลองนอก อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

การประเมินประสิทธิผล ในที่นี้หมายถึง การประเมินระดับความสำเร็จของการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการเกษตรผสมผสานเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่

- การรักษาสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ให้คงอยู่ พร้อมทั้งฟื้นฟูสภาพไร่เก่าที่เสื่อมโทรม โดยการเรียนรูระบบนิเวศวิทยา สังคมป่าธรรมชาติ
- ชาวบ้านสามารถทำการเกษตรด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมีการอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าไม้ และไม่ทำลายสภาพแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม
- ชาวบ้านมีอิสระจากกลไกตลาด สามารถพึ่งตนเองได้ มีรายได้ เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างพอเหมาะพอดี สามารถดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่ดั้งเดิมของตนเอง

กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง วิธีการดำเนินงานที่มีคุณลักษณะเฉพาะตัวของการมีส่วนร่วมของชุมชนในแต่ละขั้นตอน ได้แก่ การค้นหาปัญหา การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล โดยที่ชุมชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจกรรมและโครงการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ในขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวในระดับหนึ่งที่สามารถวัดได้

ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่อยู่อาศัยในบริเวณเดียวกัน มีกิจกรรมในการดำเนินชีวิตเกี่ยวข้องผูกพันกัน ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึงกลุ่มชาวไทยภูเขาเผ่าอาข่า บ้านแม่จันทรวงและบ้านแม่เตือ ตำบลแม่สลองนอก อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการดำเนินการศึกษาครั้งนี้ มีข้อจำกัด ดังนี้

1.5.1 สถานการณ์

ผู้ศึกษาต้องใช้เวลาช่วงระยะหนึ่งเพื่อทำความเข้าใจกับชาวบ้านในชุมชน เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ เนื่องจากพื้นที่ที่ศึกษาเป็นพื้นที่เขตชายแดนไทย-พม่า ซึ่งมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ และในช่วงเวลาที่ผู้ศึกษาได้เข้าไปประเมินผลโครงการฯ ได้เกิดสถานการณ์สู้รบบริเวณเขตชายแดน หรือแม้กระทั่งสถานการณ์ของการล่าเหยียดและค้ายาเสพติดตามแนวตะเข็บชายแดน ผู้ศึกษาซึ่งเป็นคนนอกที่เข้าไปในชุมชนจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งและทำการชี้แจงกับชุมชนและหน่วยงานในพื้นที่ถึงสถานภาพของผู้ศึกษาและวัตถุประสงค์ของการเข้าพื้นที่ เพื่อมิให้เกิดความหวาดระแวงในตัวผู้ศึกษาและเพื่อความปลอดภัยในการทำการวิจัยให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

1.5.2 ระยะเวลา

การเดินทางเข้าสู่พื้นที่ที่ศึกษาซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นอุปสรรคหนึ่งของผู้ศึกษา ในบางพื้นที่บางจุดไม่สามารถใช้ยานพาหนะเข้าไป ต้องใช้การเดินทางเท้า ภายในระยะเวลาที่จำกัดประกอบกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้เน้น พื้นที่ในการศึกษาใน 2 หมู่บ้าน คือ หมู่บ้านแม่จันทรง และหมู่บ้านแม่เต๋อ เป็นหลัก