

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา ความสำคัญ และเหตุจูงใจที่ทำการศึกษา

สำนักผู้ตรวจราชการกรม กรมประชาสงเคราะห์ ได้เสนอรายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ ประจำปี 2539 สะท้อนสภาพปัญหาของแผนงานและโครงการสำคัญของกรมหลายเรื่อง การตรวจงานตามแผนของหน่วยงานในจังหวัด ในส่วนของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา รายงานได้สรุปไว้ดังนี้

ชาวเขาเป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงของประเทศไทย อาชีพหลักคือการเพาะปลูก ทำไร่เลื่อนลอย มีการโยกย้ายถิ่นที่อยู่บ่อย ทำให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ กรมประชาสงเคราะห์ โดยกองสงเคราะห์ชาวเขา จึงได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาขึ้นมา 11 แห่ง ในจังหวัดที่มีชาวเขาอาศัยอยู่มาก เพื่อสนองนโยบายการเลิกสูบ และเสกฝิ่นกั้นนโยบายป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า โดยมีเป้าหมายให้ชาวเขาเป็นพลเมืองไทยที่มีคุณภาพสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นปัญหาของประเทศอีกต่อไป

โดยที่เล็งเห็นถึงความสำคัญดังกล่าว ผู้ตรวจราชการกรมได้ออกตรวจติดตามแนะนำในเรื่องการบริหารงานในศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา การพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวเขา โครงการควบคุมโรคขาดสารอาหารไอโอดีนบนที่สูง ตลอดจนติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งทางตรง และทางอ้อม เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานอันมีผลทำให้ชาวเขาได้รับการพัฒนาให้เป็นพลเมืองไทยที่มีคุณภาพตามเป้าหมาย

จากการที่ผู้ตรวจราชการกรม ได้ออกตรวจติดตามในรอบปีงบประมาณ 2539 มีปัญหาอุปสรรค พร้อมข้อเสนอแนะดังนี้

ด้านที่ดินทำกิน เนื่องจากมีที่ดินจำกัดทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าในพื้นที่หวงห้ามมากขึ้น ควรจัดที่ดินทำกินให้เพียงพอและฝึกอาชีพอื่นเพื่อเสริมรายได้แก่ครอบครัว อันเป็นการป้องกันการโยกย้ายถิ่นที่อยู่

ด้านการปกครอง ได้รับการจัดตั้งหมู่บ้านที่ถูกต้องตาม พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เพียงบางส่วน ทำให้หมู่บ้านที่เหลือได้รับการทางด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐเอกชนไม่ทั่วถึง ควรเร่งจัดตั้งหมู่บ้านให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อสร้างความมั่นใจในการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรและสามารถนำบริการต่าง ๆ ของภาครัฐและเอกชน ลงไปสู่หมู่บ้านชุมชน ให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น

มาตรฐานคุณภาพชีวิตต่ำ ควรสร้างความรู้ ความเข้าใจในด้านการเกษตร การสาธารณสุขมูลฐาน และอื่น ๆ ให้มากยิ่งขึ้น โดยออกหน่วยเคลื่อนที่ให้คำแนะนำ ประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง⁽¹⁾

จังหวัดน่านได้สรุปรายงานผลการตรวจราชการของปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม และคณะเมื่อวันที่ 12-13 มิถุนายน 2540 ตามหนังสือของจังหวัด ที่ นน 0027/ว 748 ลงวันที่ 3 เมษายน 2540 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. วันพุธที่ 12 มีนาคม 2540 คณะฯ เดินทางถึงจังหวัดน่าน ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน (นายเจด็จ อินสว่าง) ให้การต้อนรับและนำตรวจเยี่ยมประชาชนชาวไทยพื้นราบ และชาวไทยภูเขาเผ่าม้ง เผ่าลีตองเหลือง ที่บ้านปางเปยตำบลสะเนียน อำเภอเมืองจังหวัดน่าน นายกสภาคแม่บ้านแรงงานและสวัสดิการสังคมและสมาชิกได้แจกเครื่องอุปโภคบริโภค แก่ผู้ด้อยโอกาสบ้านปางเปย จำนวน 200 ชุด เวลา 17.30 น. ร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน แดลงข่าวการจัดงานหกเป็งไหว้พระบรมธาตุแช่แห้ง ณ บริเวณวัดพระ

⁽¹⁾ สำนักผู้ตรวจราชการกรม กรมประชาสงเคราะห์, “รายงานการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมประจำปี 2539”, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม, หน้า 6.

ชาติแห่งหนึ่ง จังหวัดน่าน เวลา 19.00 น. พบปะเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดน่าน ณ ห้องประชุมศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดน่าน

2. วันพฤหัสบดีที่ 13 มีนาคม 2540 คณะฯ เดินทางไปตรวจเยี่ยมแรงงานสตรีผลิตดอกไม้จากกระดาษสา ณ โรงงานคลาสสิกกราฟท์ อำเภอท่าวังผา แล้วเดินทางไปมอบทุนอาหารกลางวัน แก่เด็กนักเรียนยากจน ที่อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติดอยภูคา อำเภอปัว จังหวัดน่าน จำนวน 20,000 บาท โดยมอบผ่านนายอำเภอปัวและหัวหน้าอุทยานแห่งชาติดอยภูคา

3. ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ให้นโยบายแก่นักงานในสังกัด สรุปได้ว่าให้เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะชาวไทยภูเขาควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และร่วมมือกับจังหวัดน่าน ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด

4. การตรวจราชการของปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผู้บริหารระดับสูงของทุกกรมครั้งนี้ ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในภูมิภาคได้มีโอกาสใกล้ชิดผู้บริหารระดับสูง ก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ทุกคน

ความละเอียดในสมุดตรวจการ (ปก.2) ของสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดน่าน ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ให้คำแนะนำและข้อสั่งการไว้ดังนี้

จังหวัดน่าน มีทรัพยากรธรรมชาติ มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ที่มีค่าและศักยภาพสูงในเชิงการท่องเที่ยว สิ่งที่มีค่าอีกอย่างหนึ่งที่จังหวัดอื่นไม่มี คือความน่าฟังของทรัพยากรมนุษย์ ทั้งในทางโบราณคดีและเผ่าพันธุ์มนุษย์ในปัจจุบัน กล่าวคือจังหวัดน่านมีกลุ่มมนุษย์ที่ล้ำหลังที่สุด ที่ไม่รู้จักระทำการเพาะปลูก (เผ่าตองเหลือง หรือมลาปรี) ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ไทยลื้อ ที่มีวัฒนธรรมเกษตรเป็นของตนเอง สิ่งเหล่านี้ทำให้เชื่อ

ว่านโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด จะบรรลุเป้าหมายได้แน่นอน โดยเฉพาะหากจะเน้นหนักให้เป็นการท่องเที่ยวเชิงคุณธรรม

งานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่จะต้องเน้นหนักที่จังหวัดน่าน คือการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มชาวเขา เห็นว่าเส้นทางที่จะยกระดับรายได้ และการครองชีพ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้จะต้องทำงานร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นรูปธรรม คิดว่าที่จังหวัดน่านภายใต้การนำของท่านผู้ว่าจะเคียงอินสว่าง น่าจะเป็นจังหวัดนำร่องที่จะผลักดันให้ความคิดนี้ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นผล

ข้อสั่งการดังกล่าวนี้ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อธิบายในเวลาต่อมา ในที่ประชุมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2540 ความตอนหนึ่งว่า “เรื่องชาวเขา ที่ในปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาโดยเฉพาะปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าของชาวเขาเพื่อปลูกข้าว ดังนั้น ถ้าเราหาทางให้เขามีข้าวกินได้ การทำลายป่าก็น่าจะลดลง ก็เลยมีความคิดเบื้องต้นว่าน่าจะลองทำโครงการที่จังหวัดน่าน เพราะมีอุทยานแห่งชาติดอยภูคา เนื้อที่ประมาณ 1 ล้านไร่ ถูกทำลายไปแล้วประมาณร้อยละ 30 ถือว่ายังคงสมบูรณ์อยู่ ซึ่งบริเวณนี้มีชาวเขาอยู่ประมาณ 70,000 คน จำนวน 10,000 ครอบครัว ซึ่งถ้ากำหนดว่าครอบครัวหนึ่งมี 7 คน กินข้าวเดือนละ 1 กระสอบ กระสอบละประมาณ 1 พันกว่าบาท ปีหนึ่งใช้ 12 กระสอบ ประมาณ 20,000 บาท จะใช้งบประมาณ 200 ล้านบาท ถ้าทำโครงการ 5 ปี จะใช้งบประมาณ 1,000 ล้านบาท แล้วสามารถฟื้นฟูสภาพป่าให้ดีขึ้นได้ก็คิดว่าคุ้มค่า”⁽²⁾

แนวความคิดที่ปลัดกระทรวงเสนอ ท่านได้เล่าให้คณะที่ร่วมตรวจราชการที่จังหวัดน่านคราวนั้นฟังว่ามีที่มาจากแนวพระราชดำริเกี่ยวกับงานพัฒนาการเกษตร ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จมาแล้ว เป็นการฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ให้คืนสภาพกลับมา โดยวิธีของธรรมชาติ คือปล่อยให้ทิ้งไว้เฉย ๆ ไม่ให้ใครเข้าไป

⁽²⁾ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, “ระเบียบวาระการประชุมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ครั้งที่ 7/2540”, เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม, พ.ศ. 2540, รายงานการประชุม ครั้งที่ 6/2540 หน้า 22.

รบกวน พระองค์ท่านทรงทศลงเรื่องนี้ในพื้นที่โครงการเขาชะงุ้ม อ.โพธาราม จ.ราชบุรี พื้นที่ที่เป็นบริเวณเชิงเขาและตามลาดเนิน ซึ่งแต่เดิมเป็นดินลูกรังแข็ง สีแดง หน้าดินได้ศูนย์เสียหายด้วยเป็นพื้นที่ดักลูกรังขามาก่อน พื้นที่นั้นจึงไม่มีอินทรีย์สารใด ๆ หลงเหลืออยู่ แม้แต่น้อย การปล่อยทิ้งไว้จนปัจจุบัน 12 ปี (ตั้งแต่เริ่มโครงการในปี 2528) ปัจจุบันมีต้นไม้ป่าไม้ เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์โดยทั่วไป หน้าดินตามป่ามีเพิ่มหนาขึ้นจากการทับถมของใบไม้ ได้ต้นไม้มีไม้เล็กไม้น้อย และต้นไม้แนวต่ำผสมผสาน เป็นสภาพของป่าตามธรรมชาติที่สมบูรณ์มาก ผิดกับพื้นที่บริเวณข้างเคียงโดยรอบ โครงการเขาชะงุ้มที่เป็นต้นแบบโครงการพระราชดำริในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ด้วยวิธีการธรรมชาติ เป็นโครงการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ครบ 5 รอบ ในพื้นที่ ซึ่งมีผู้น้อมเกล้าฯ ถวายที่ดินประมาณ 700 ไร่

ระหว่างทางจากอำเภอปัวขึ้นไปยังที่ทำการของวนอุทยานแห่งชาติดอยภูคา สองข้างทางที่เลาะลัดไปตามระดับความสูงของภูเขา คณะตรวจราชการของปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้เห็นหมู่บ้านชาวเขาอยู่ไกลบ้างใกล้บ้าง และเห็นสภาพพื้นที่ป่าที่ถูกโค่นลง เตรียมเผาเพื่อทำไร่ปลูกข้าว ผืนเล็กบ้างใหญ่บ้างเป็นหย่อม ๆ กระจายตลอดระยะทาง จนถึงที่ทำการวนอุทยาน

ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เล่าให้คณะผู้ร่วมเดินทางฟังว่า แนวความคิดเกี่ยวกับ “คนอยู่กับป่าได้” เป็นแนวพระราชดำริของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และได้ทรงทำเป็นตัวอย่างให้เห็นความเป็นไปได้ด้วย “โครงการบ้านเล็กในป่าใหญ่” โดยรัฐควรจัดกองทุนให้หมู่บ้าน ให้ชาวบ้านบริหารกองทุนไปในการประกอบอาชีพ และพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยที่ดินของแต่ละครอบครัวต้องบริหารจัดการให้สามารถควบคุมดูแลให้ใช้ในลักษณะอนุรักษ์ดินและน้ำอย่างแท้จริง คือที่ใดไม่สามารถให้ผลตอบแทนเป็นผลผลิตที่คุ้มค่าก็ให้ทิ้งไว้ให้เป็นป่าไปตามธรรมชาติ ไม่ต้องเข้าไปยุ่งกับมัน ที่ใดที่พัฒนาเป็นพื้นที่เกษตรถาวรได้จึงเข้าไปทำการเพาะปลูก ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้คำแนะนำและส่งเสริมอย่างจริงจัง โดยให้ราษฎรมีเอกสาร ส.ท.ก.เป็นเครื่องแสดงสิทธิทำกินตามกฎหมาย ในกรณีพื้นที่ต้องทิ้งไม่เข้าไปแตะต้อง ปลัดกระทรวง เสนอความคิดไว้อย่างทำ

ท้ายว่า รัฐต้องจ่ายค่าตอบแทนที่ดินเหล่านั้น ซึ่งมูลค่าตอบแทนที่รัฐจะได้ป่าไม้คืนมา คำนวณแล้วค้ำกว่าการลงทุนด้วยงบประมาณปลูกป่าที่เคยทำมา

ข้อมูลข้างต้นที่ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอ้างถึง สอดคล้อง ตรงกันกับที่นายปราโมทย์ ไม้กลัด ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รวบรวม บันทึกกระแสพระราชดำริสและพระราชดำริเกี่ยวกับงานพัฒนาการเกษตร และการแก้ไขปัญหาทรัพยากรเกษตรในด้านต่าง ๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทาน แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2540 (วันพีชมงคล) ณ แปลงนาสาธิต ในสวนจิตรลดา บันทึกดังกล่าวได้เผยแพร่ต่อสาธารณชนผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ในเวลาต่อมา

นอกจากความสอดคล้องในส่วนนี้แล้ว ข้อสั่งการของปลัดกระทรวงที่จังหวัดน่าน กับแนวความคิดที่แจ้งต่อที่ประชุมกระทรวงครั้งนั้น ปรากฏว่ามติของที่ประชุมฯ ตกกลงให้ กรมประชาสงเคราะห์ รับเรื่องไปพิจารณาดำเนินการเป็นโครงการเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 โดยเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2542 ความสำคัญตรงนี้ทำให้ เป็นประเด็นที่น่าหยิบขึ้นมาเขียน ขยายเป็นแนวความคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการ ทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา:กรณีจังหวัดน่าน แล้วกำหนดให้โครงการ เป็นต้นแบบเพื่อเสนอแนวคิด เรื่องการตรวจราชการกลไกสำคัญของโครงการสำคัญ ขึ้นมา สวมรัดอีกชั้นหนึ่ง โดยหวังจะให้ เป็นผลในทางปฏิบัติในพื้นที่อย่างจริงจัง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและนำเสนอทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา สำหรับชาวเขาจังหวัดน่าน
 2. เพื่อศึกษาพัฒนาการของระบบการตรวจราชการและลักษณะการตรวจราชการ
- การ

3. เพื่อศึกษาแนวคิดหลักของการติดตามผลโครงการ (Project Monitoring) เพื่อวัดความก้าวหน้าของโครงการ เป็นระยะ ๆ

4. เพื่อศึกษาค้นคว้าหาแนวทางการให้คำปรึกษา คำแนะนำในการปฏิบัติงาน สำหรับโครงการสำคัญ ตามภารกิจของผู้ตรวจราชการกรม

ขอบเขตของการศึกษา

การทำการศึกษาเรื่องนี้ แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

1. เป็นการรวบรวมข้อมูลทางกายภาพ เพื่อสร้างแนวความคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมรายได้ในหลายทางเลือกกับป้องกันการพังทลายของหน้าดินบนพื้นที่สูง และฟื้นฟูสภาพป่ากลับคืนมาพร้อม ๆ กันอย่างให้น้ำหนักเท่ากัน โดยให้ความสำคัญกับการนิเทศติดตามทุกขั้นตอนการปฏิบัติงานในโครงการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม

2. เป็นการค้นคว้าโดยอาศัยเอกสารต่าง ๆ เป็นแหล่งข้อมูล รวบรวมและทบทวน สารเกี่ยวกับการตรวจราชการระดับกรมที่สอดคล้องกับการตรวจราชการระดับกระทรวงและระดับสำนักนายกรัฐมนตรี กับแนวความคิดในการเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงาน และแนวคิดในการให้คำปรึกษา คำแนะนำในการปฏิบัติงาน การศึกษาในส่วนนี้ จะให้ภาพรวมของการตรวจราชการกับโครงการสำคัญ เป็นการเสนอแนวทางปฏิบัติสำหรับโครงการสำคัญที่คำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติให้บังเกิดผลจริงจึง โดยเคียงคู่ไปกับระบบการตรวจราชการ

แนวทางที่นำเสนอจะเน้นหนักที่ให้ผู้ตรวจราชการกรม ทำงานร่วมกับระบบการติดตามการปฏิบัติงานที่หน่วยปฏิบัติสร้างขึ้น โดยให้ทั้งสองส่วนเอื้ออำนวยซึ่งกันและกัน ภายใต้ภาวะที่จะต้องจำกัดอัตรากำลังภาคราชการให้น้อยลง และยุทธศาสตร์ที่ต้องการแสวงหาความมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในภาพรวม

วิธีการศึกษา

1. การศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยการศึกษาจากตำรา เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย สารสนเทศสาขาต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ
2. การศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดน่าน ได้แก่ พื้นที่ปฏิบัติงานของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดน่าน วนอุทยานแห่งชาติคอกอญคา โครงการพัฒนาลุ่มน้ำภาคเหนือ ในพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาที่สำคัญของลำน้ำน่าน ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ของโครงการพัฒนาพื้นที่สูงภาคเหนือ จังหวัดน่าน โดยนำข้อมูลมาทำเป็นแนวความคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการต้นแบบ เรียกว่า “โครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา:กรณีจังหวัดน่าน”

การเสนอรายงาน

สาระนิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนมีความต้องการนำเสนอแนวความคิดในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาที่เป็นความหวังและทางเลือกสำหรับชาวเขา โดยผ่านกระบวนการตัดสินใจของชาวเขาเอง และในทุกขั้นตอนจะแสดงการติดตามความก้าวหน้าอย่างเป็นระบบ ทั้งที่เป็นภารกิจของชาวบ้าน เจ้าหน้าที่สนาม และผู้ตรวจราชการกรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ได้รวบรวมข้อมูลจากการศึกษาความเป็นไปได้รอบด้าน นำเสนอเป็นบทหนึ่งที่มีความสมบูรณ์ภายใต้ ชื่อ “แนวความคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน” ดังนั้นในตัวสาระนิพนธ์ฉบับนี้จะนำเสนอเป็น 5 บท มีสาระสำคัญดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 เป็นการนำเสนอภาพของระบบการตรวจราชการโดยศึกษาการพัฒนาของระบบการตรวจราชการ ความหมายของการตรวจราชการระดับกรม แล้วเชื่อมโยงภารกิจของผู้ตรวจราชการกรมไปสู่การติดตามความก้าวหน้าของโครงการในพื้นที่

ปฏิบัติงาน โดยมุ่งหวังให้นำพางานสำคัญในระดับปฏิบัติไปสู่เป้าหมายของนโยบายระดับกรม ระดับกระทรวง ได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

บทที่ 3 แนวความคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการ “ทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน เป็นการนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงแนวคิดของการบริหารจัดการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในด้านการอนุรักษ์การใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ผสมกลมกลืนไปกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองการปกครอง จากอดีตชาวเขาเป็นกลุ่มชนที่ใช้ทรัพยากรป่าไม้เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ หากจะปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้ลดการพึ่งพิงทรัพยากรป่าไม้ และให้มีจิตสำนึกในการฟื้นฟูและบำรุงรักษาป่าควบคู่กันไป ในขณะเดียวกันต้องมีข่าวบริโภคร้อยอย่างเพียงพอ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยเสนอทางเลือกในการประกอบอาชีพ ภายใต้เงื่อนไขชาวเขาจังหวัดน่าน หยุดการทำไร่เลื่อนลอย หรือไร่หมุนเวียน โดยเด็ดขาดภายใน 5 ปี ซึ่งรัฐบาลจะทดแทนผลผลิตที่ได้จากการทำไร่ด้วยการจ้างแรงงานให้ชาวเขาดูแลพร้อมทั้งปลูกป่าเพิ่มเติม ทั้งนี้โดยให้ชาวเขาได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในการประกอบอาชีพดังกล่าว

บทที่ 4 เป็นการชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญของการตรวจราชการ ในฐานะเป็นกลไกสำคัญของโครงการสำคัญ โดยนำเสนอแนวความคิดในการเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการที่สำคัญ เสนอแนะเกี่ยวกับกำหนดตัวชี้วัดและการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน โครงการสำคัญ เสนอแนะแนวทางในการเสนอความเห็นขึ้นมาจากเบื้องล่าง เพื่อพัฒนาการให้บริการแก่ประชาชน และสุดท้ายเป็นการเสนอแนะแนวทางในการเข้าไปปรับทราบบัญญาของการตรวจราชการต่อโครงการสำคัญ สารของบทนี้ แสดงให้เห็นภาพการวางแผนที่นำระบบการติดตามความก้าวหน้าของโครงการ เป็นเครื่องมือที่ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการเดินไปสู่เป้าหมาย เป็นการวางระบบเพื่อที่จะสนับสนุนภารกิจของผู้ตรวจราชการกรมให้มีสัมฤทธิ์ผลสมบูรณ์

บทที่ 5 เป็นสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาเรื่องนี้มุ่งที่จะบุกเบิกงานตรวจราชการของสำนักผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ ให้สนับสนุนแก่อุทสาหกิจปฏิบัติ ให้ไปถึงเป้าประสงค์ของผู้กำหนดนโยบายระดับกรมและระดับกระทรวง ขณะเดียวกันวิธีการที่หน่วยปฏิบัติวางแผนสอดแทรกระบบการตรวจติดตามไว้ทุกขั้นตอนในแต่ละโครงการ จะสะท้อนภาพงานตรวจราชการที่ลงลึกถึงพื้นที่ โดยสำนักผู้ตรวจสนับสนุนอยู่เคียงข้าง ผลที่ได้จะบังเกิดแก่กรมประชาสงเคราะห์ คือประสิทธิผลและประสิทธิภาพของงาน ลักษณะการทำงานร่วมกันให้ได้ของหน่วยงานปฏิบัติและหน่วยตรวจ เช่น กรณีศึกษาที่นำเสนอนี้ เป็นความใฝ่ฝันต้องการของการบริหารราชการภายใต้ภาวะจำกัด ซึ่งเมื่อเริ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ณ จุดนี้ คาดว่าจะเป็นชนวนก่อให้เกิดการริเริ่มด้านอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกในอนาคต

บทที่ 2

ระบบการตรวจราชการ

ความเป็นมาของการตรวจราชการ

ความเป็นมาของการตรวจราชการ จากประวัติศาสตร์ครั้งอาณาจักรสุโขทัย ถึงอยุธยา พระมหากษัตริย์จะทรงบริหารและควบคุมการทำงานของข้าราชการด้วยพระองค์เองในสมัยอยุธยานั้นมีเอกอัครมหาเสนาบดี และเสนาบดีจตุสดมภ์ขึ้นบริหารและควบคุมงานต่างพระเนตรพระกรรณ นอกจากนี้ ยังมีเสนาบดีกรมวังและยกกระบัตรตรวจตรา รักษาความยุติธรรมอีกด้วย ล่วงมาสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระมหากษัตริย์มียกกระบัตรคอยควบคุมและรายงานผลการปฏิบัติงานของเจ้าเมืองในส่วนภูมิภาคให้ทรงทราบ

ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้จัดระบบการปกครองให้มณฑลเทศาภิบาลเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมจังหวัดในเขตท้องที่แต่ละมณฑลและมีสมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่ตรวจราชการ โดยในระยะแรก ๆ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงทำหน้าที่ตรวจราชการด้วยพระองค์เอง

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงสนพระทัย และให้ความสำคัญกับการตรวจราชการ ดังปรากฏตามนัยแห่งพระราชดำรัส เช่น

“.....การเดินทางตรวจราชการนั้น สำคัญกว่าการนั่งออฟฟิศ จึงต้องปฏิบัติ อยู่เสมอ ๆ จะรอเวลาเดินทางต่อเมื่อการออฟฟิศเบาบางนั้นไม่ได้.....”⁽³⁾

นอกจากนั้นพระราชดำรัสของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ยังอาศัยเป็นแนวปฏิบัติได้จนทุกวันนี้ เช่น

⁽³⁾ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “พัฒนาการของระบบการตรวจราชการในประเทศไทย และการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี”, กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, พ.ศ. 2540 หน้า 3.

“.....ที่จะรู้ได้ว่าที่ใดเรียบร้อยหรือไม่เรียบร้อย ไม่มีอะไรดียิ่งกว่าฟังเสียงราษฎร ถ้าราษฎรมีเสียงร้องว่าเดือดร้อนอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าการออฟฟิศจะเงียบหรือการอื่นจะดี ก็ไม่เชื่อว่าเรียบร้อย.....”⁽⁴⁾

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรวจตรา ควบคุม แนะนำ ชี้แจงข้าราชการทั่วไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาล แก่ส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ปีพุทธศักราช 2495 พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินใหม่ กำหนดให้มีภาคขึ้นในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ ให้มีผู้ว่าราชการภาคขึ้นทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของภาคและผู้ตรวจราชการไปพร้อมกัน ต่อมา พ.ศ. 2500 ภาคได้ถูกยุบเลิกไปรวมทั้งยุบตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคและกำหนดให้มีตำแหน่ง “ผู้ตรวจราชการ” ขึ้นมาแทน และสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีการปรับปรุงอีกในปี พ.ศ. 2515 และครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ.2534 รูปแบบปัจจุบันที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม เป็นที่ยอมรับกันว่า การตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานของรัฐ ที่สนับสนุนให้นโยบาย แผนงาน โครงการ บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายหรือสัมฤทธิ์ผลในทางการบริหาร ทั้งนี้และทั้งนั้น “ความผาสุกของประชาชน” ยังคงเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญของการตรวจราชการเสมอมา ทุกยุคทุกสมัย

พัฒนาการของระบบการตรวจราชการ

ระบบการตรวจราชการในภาพรวม เป็นแบบแยกศูนย์ มีอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรมต่าง ๆ ผู้ตรวจราชการแต่ละสังกัดเป็นเอกเทศไม่ขึ้นแก่กันและกัน

⁽⁴⁾ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, อ้างแล้วใน (3), หน้า 3.

ต่อมาได้มีความพยายามที่จะประสานแผนประสานการปฏิบัติ เพื่อพัฒนาระบบการตรวจราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พัฒนาการของระบบการตรวจราชการเริ่มขึ้นเมื่อมีการสัมมนาผู้ตรวจราชการ จัดโดยสำนักงาน ก.พ. เมื่อปี พ.ศ. 2523 ในครั้งนั้นได้หารือกันในเรื่องของการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้ข้อยุติที่จะพัฒนางานตรวจราชการด้านหนึ่งให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ระหว่างปี พ.ศ. 2524 - 2526 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอแนวทางการปรับปรุงการตรวจราชการให้เป็นระบบที่มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2526 และต่อมาคณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ มีมติเห็นชอบและอนุมัติในหลักการ เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2530 ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพิ่มขีดความสามารถในการตรวจราชการกับให้กระทรวง ทบวง กรม ปรับปรุงระบบการตรวจราชการเพื่อให้สามารถตรวจงานด้านนโยบายและแผนงานที่สำคัญ ซึ่ง คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีความเห็นว่า การปรับปรุงระบบการตรวจราชการทุกระดับ จะมีผลลัพธ์ในการส่งเสริมการดำเนินงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 ที่กำหนดให้การตรวจราชการของกระทรวงและกรมในฝ่ายพลเรือนมีระเบียบเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่เหมือนหรือคล้ายกัน แต่ลดหลั่นกันตามลำดับ มีคู่มือทั่วไปในการตรวจราชการที่จะใช้เป็นแนวทางปฏิบัติมีองค์กรในรูปคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ” 3 ระดับ คือ ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี ระดับกระทรวง และระดับกรม (ดูแผนภูมิหน้า 14)

โครงสร้างคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการทั้ง 3 ระดับ⁽⁶⁾



⁽⁶⁾ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, อ้างแล้วใน (3), หน้า 9

ในปี พ.ศ.2536 มีการสัมมนากำหนดแนวทางการปรับปรุงการตรวจราชการ ในหลายเรื่อง เช่น กระบวนการตรวจราชการ การประสานงานการตรวจราชการ อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ตรวจราชการ ระบบการสรรหาและคุณสมบัติของผู้ตรวจราชการ การจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการ และการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532

ปี พ.ศ. 2538 มีการสัมมนาเสนอผลงานของคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแต่ละระดับมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ให้มีการแต่งตั้งหัวหน้าผู้ตรวจราชการ มีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ตรวจราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานตรวจราชการมีเอกภาพ และให้เพิ่มปลัดกระทรวงเข้าในองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งต่อมาในเดือนมีนาคม 2539 มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การสัมมนาผู้ตรวจราชการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการตรวจราชการ ประจำปี งบประมาณ 2539 ได้พูดถึง “กลยุทธ์การประสานการตรวจราชการร่วมกันในระดับนโยบาย” ที่ประชุมเห็นชอบที่จะประสานการตรวจราชการร่วมกัน การประสานการรายงานผลการตรวจ นอกจากนั้นยังมีข้อเสนออื่น ๆ อาทิ การกำหนดเขตตรวจราชการของกระทรวงต่าง ๆ ควรกำหนดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม เข้าไว้ด้วยกัน และให้มีการเรียกใช้ข้อมูลร่วมกันได้ และควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยสนับสนุนการตรวจราชการให้ครบถ้วนทุกกระทรวง และมีอัตรากำลังที่เพียงพอ เป็นต้น

พัฒนาการของระบบการตรวจราชการ หากจะพิจารณาประวัติความเป็นมา ย้อนไปถึงระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ที่พระมหากษัตริย์ถือเป็นพระราชกรณียกิจสำคัญในการควบคุมการทำงานของข้าราชการด้วยพระองค์เอง กระทั่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 กำหนดให้

มีข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรวจตรา ควบคุม แนะนำ ชี้แจง ข้าราชการ ทำไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาลแก่ส่วนราชการ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และตรวจราชการตามที่คณะ รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งข้าหลวงตรวจการ ซึ่งอยู่ใน ระดับรองลงมา เป็นตำแหน่งที่รัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งในเขตใด ๆ ก็ ได้ ถ้ามีความจำเป็น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมแนะนำ ชี้แจงข้าราชการอันเกี่ยวข้องกับ กระทรวง ทบวง กรม ที่สังกัดตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน การตรวจราชการในระยะ ต่อมาจนปัจจุบันได้พัฒนาไปในแบบแยกศูนย์ ผู้ตรวจราชการแต่ละสังกัดต่างคนต่างทำ โดย ขาดการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน กระทั่งในที่สุดเมื่อเดือนเมษายน 2539 คณะ กรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง หัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการประสานการตรวจ ราชการทำหน้าที่ประสานแผนการตรวจ กำหนดแผนงานโครงการที่จะออกตรวจร่วมกัน และประมวลแผนการตรวจราชการของกระทรวงต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้กรอบนโยบายอันเดียว กันให้เป็นหมวดหมู่ รวมทั้งประสานการรายงานผลการตรวจ ซึ่งเรื่องนี้ในวงการผู้ตรวจ ราชการถือเป็นนิมิตใหม่ของการตรวจราชการในประเทศไทย ที่แสดงถึงเอกภาพในระบบ การตรวจ แต่หากจะมองอีกมุมหนึ่งอาจเห็นว่าเราพยายามวนกลับไปหาระบบเริ่มต้น ของ การตรวจราชการในอดีต ที่เห็นชัด ๆ คือ ระยะเวลาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองที่รวมศูนย์การ ตรวจราชการไว้ที่ข้าหลวงใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. 2476

การตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์

ความหมายของการตรวจราชการระดับกรม

ความหมายของการตรวจราชการระดับกรม เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ ของระบบการตรวจราชการ การตรวจราชการระดับกรมเป็นเครื่องมือของกรม ซึ่งเป็น หน่วยงานระดับปฏิบัติ สัมผัสตรงกับประชาชนผู้ใช้บริการของรัฐ แม้ลักษณะการตรวจราช การโดยทั่วไปจะไม่แตกต่างไปจากการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือผู้ ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยตรวจระดับนโยบาย แต่การตรวจราชการ ระดับกรมมักจะมีลักษณะอันบ่งบอกความเข้มข้นตามภารกิจของกรม และภารกิจของผู้

ตรวจราชการกรมที่สำคัญเกี่ยวกับประชาชนโดยตรงคือ การตรวจติดตามผล แผนงาน โครงการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยผู้บริหารในการวัดความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ ๆ เพื่อประเมินว่าโครงการได้ดำเนินไปตามที่ออกแบบไว้หรือไม่ และผลของโครงการไปถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งผลของการตรวจติดตาม สามารถใช้ในการตัดสินใจว่าจะขยายโครงการต่อไปอีกหรือไม่หรือจะค่อย ๆ ยุติโครงการ ในส่วนนี้จะมีเรื่องปลีกย่อยเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละกรม ทำให้การตรวจราชการระดับกรม มีสีสันแตกต่างกันไป

ภารกิจของผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์

ภารกิจของผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ แบ่งเขตการตรวจราชการออกเป็น 12 เขต กับเขตส่วนกลาง กรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับเขตตรวจราชการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กับเขตตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี ภารกิจของผู้ตรวจราชการกรมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 กล่าวคือ “ผู้ตรวจราชการกรม สังกัดกรม รับผิดชอบการตรวจราชการระดับกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรม ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนอธิบดี”

ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจราชการกรม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้อำนาจไว้ดังนี้

1. ตรวจ แนะนำ และชี้แจงการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติงานสมประโยชน์ต่อทางราชการ

2. สั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ ในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน กรณีที่เห็นว่าหากไม่ปฏิบัติกรณนั้น หรือปล่อยให้ปฏิบัติกรณนั้นต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง และเมื่อผู้ตรวจราชการได้สั่งการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยด่วน

ในกรณีผู้รับการตรวจไม่สามารถปฏิบัติภารกิจที่สั่งนั้นได้ ให้ผู้รับการตรวจชี้แจงเหตุผลให้ผู้ตรวจราชการทราบ

3. ตรวจ ติดตามความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค และรับทราบข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามแผนงาน งานและโครงการ ตลอดจนผลกระทบอันจะพึงมี

4. ประมวล ศึกษา วิเคราะห์ ประเมินผล และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี แล้วแต่กรณี เพื่อทราบ พิจารณา หรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ

5. สั่งให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงให้ถ้อยคำ ส่งเอกสาร และหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อประกอบการพิจารณา

6. สอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือสดับตรับฟังเหตุการณ์ เมื่อได้รับคำสั่ง คำร้องเรียน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควร

7. ตรวจเยี่ยม สดับตรับฟังทุกข์สุข และความคิดเห็น ตลอดจนให้คำแนะนำชี้แจง และให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจและบำรุงขวัญเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประมวลผลการดำเนินการดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล

ผู้รับตรวจมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. อำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจราชการในการเข้าไปในสถานที่ปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์ในการตรวจราชการ
2. จัดเตรียมบุคคล เอกสาร หลักฐานในการปฏิบัติงานให้ครบถ้วน และพร้อมที่จะให้ผู้ตรวจราชการตรวจสอบได้
3. ชี้แจง และตอบข้อซักถามต่าง ๆ พร้อมทั้งหาข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่ผู้ตรวจราชการ
4. ดำเนินการอื่นที่เป็นประโยชน์ในการตรวจราชการ
5. ปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ผู้ตรวจราชการได้สั่งการในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน หากไม่สามารถดำเนินการตามที่ผู้ตรวจราชการได้สั่งการให้ชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ตรวจราชการทราบด้วย

กรมมีคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรม ประกอบด้วย อธิบดี เป็น ประธาน ผู้ตรวจราชการกรม และผู้อำนวยการกอง เป็น กรรมการ เลขานุการกรม ซึ่งลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม เป็น กรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่

1. พิจารณากำหนดแผนการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีของผู้ตรวจราชการกรม เพื่อนำเสนอปลัดกระทรวงพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อปลัดกระทรวงให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผู้ตรวจราชการกรมดำเนินการตามแผนการตรวจราชการต่อไป
2. พิจารณารายงานผลการตรวจติดตามการดำเนินงานของแต่ละแผนงานงานและโครงการ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการตาม 1. ในลักษณะภาพรวม

เพื่อทราบถึงความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เพื่อนำเสนอ ปลัดกระทรวงทราบหรือพิจารณาสั่งการ

3. ประสานงานการตรวจราชการกับคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกระทรวง และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

5. ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการกรม

เมื่อเสร็จสิ้นการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการต้องรับรายงานผลการตรวจต่อผู้บังคับบัญชา คือ อธิบดี เพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการ กับต้องประมวลรายงานผลการตรวจราชการกรณีปกติของผู้ตรวจราชการ สรุปเป็นภาพรวมของแต่ละแผนงาน และโครงการตามที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการประจำปีเสนอให้คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรม พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการต่อไป หากมีความจำเป็นเร่งด่วนในระหว่างการตรวจราชการ ที่จะต้องรายงานหรือจะต้องการขอมติวินิจฉัยสั่งการจากผู้มีอำนาจให้รายงานผู้บังคับบัญชาโดยทางวิทยุสื่อสาร โทรศัพท์ โทรภาพ หรือทางอื่นตามความเหมาะสม แต่เมื่อกลับจากตรวจราชการแล้ว ต้องแสดงรายละเอียดไว้ในรายงานผลการตรวจด้วย

เมื่ออธิบดีซึ่งมีอำนาจตามระเบียบรับทราบหรือพิจารณาสั่งการในรายงานของผู้ตรวจราชการแล้ว กองที่รับผิดชอบและที่เกี่ยวข้องต้องรีบไปดำเนินการแล้วแจ้งให้ผู้ตรวจราชการทราบ ทั้งนี้หน่วยงานที่ลักษณะงานหลักเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานตรวจราชการของกรม ต้องติดตามให้มีการดำเนินการตามที่อธิบดีได้สั่งการ หรือมีความเห็นในรายงานผลการตรวจราชการต่อไป

ลักษณะการตรวจราชการ

ลักษณะการตรวจราชการ การตรวจราชการระดับกรม แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การตรวจราชการกรณีปกติ และการตรวจราชการกรณีพิเศษ

1. การตรวจราชการกรณีปกติ เป็นการตรวจติดตามผล แผนงาน โครงการ ตามนโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รัฐบาลและ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.1 การทำแผนการตรวจ คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรม โดยการกลั่นกรองของอนุกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรม กำหนดแผนการตรวจราชการขึ้นมาจากงานสำคัญที่กองต่าง ๆ เสนอ งานโครงการพระราชดำริ และงานตามแผนงานประจำปี

ในขั้นตอนการทำแผนการตรวจที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าประสงค์จะให้ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของกรม ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะประสบปัญหาในแง่ระยะเวลา การออกตรวจงบประมาณในการออกตรวจทั้งปีไม่เพียงพอ แนวทางที่จะทำให้การตรวจราชการมีประสิทธิภาพ ควรจะอาศัยแนวที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีใช้ กล่าวคือ ทุกปีในช่วงปลายปีงบประมาณราวเดือนกรกฎาคมถึงเดือนสิงหาคม ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 13 ท่าน จะได้ร่วมประชุมหารือ เพื่อพิจารณาคัดเลือกแผนงาน งานหรือโครงการที่กำหนดจะตรวจในปีงบประมาณใหม่ โดยจะคัดเลือกแผนงาน หรือโครงการที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันภายใต้นโยบายของรัฐบาลแต่ละด้านที่กำหนดไว้เพื่อการตรวจ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะสามารถประเมินได้ถึงสัมฤทธิ์ผลของแผนงาน งานและโครงการที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้จัดทำขึ้นในลักษณะภาพรวม และความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันของแผนงาน งานและโครงการเหล่านั้น ในการสนองตอบนโยบายของรัฐบาล ดังเช่น แผนการตรวจราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในส่วนของนโยบายสังคม ได้คัดเลือกโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) โดยพิจารณาคัดเลือกตรวจงานสาธารณสุขมูลฐานในเขตชนบท

โครงการด้านการพัฒนาสุขภาพพลานามัยของเด็กในวัยเรียน เช่น โครงการอาหารกลางวัน นักเรียน และโครงการอาหารเสริม (นม) สำหรับนักเรียน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสุขภาพและพลานามัยของเด็กตั้งแต่ออยู่ในครรภ์มารดาจนกระทั่งเข้าสู่วัยเรียน และในความต้องการนั้นก็ได้เลือกตรวจโครงการด้านการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยเฉพาะกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และโครงการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ เพื่อที่จะสนับสนุนให้ประชาชนมีการศึกษาสูงขึ้นและมีคุณภาพมากขึ้น เป็นต้น⁽⁶⁾

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กำหนดเป้าหมายให้กรมประชาสงเคราะห์เน้นความเป็นรูปธรรมของการสงเคราะห์คนพิการ และการสงเคราะห์ชาวเขาในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป การตรวจราชการก็ควรที่จะคัดเลือกโครงการที่เกี่ยวข้องกับสองเรื่องดังกล่าวด้วย และในปี พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นปีเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 ในปีนั้นผู้ตรวจราชการกรม ควรหารือกันเพื่อลงไปตรวจโครงการที่กรมเสนอเข้าร่วมเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นโครงการสำคัญ

แผนการตรวจประจำปีของกรม เมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงแล้ว จะเวียนให้หน่วยงานผู้รับการตรวจและทุกจังหวัดทราบ

1.2 ขั้นตอนสำคัญของการตรวจราชการกรณีปกติ ที่มีกรมองข้าม คือ การเตรียมข้อมูลการตรวจราชการให้กับผู้ตรวจราชการกรม การออกตรวจราชการเพียงเพื่อไปรับฟังปัญหากลับมา ไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับการตรวจ หากจะให้การตรวจราชการแต่ละครั้ง ผู้ตรวจราชการสามารถจับประเด็นปัญหา เสนอแนะ ปรับปรุงแก้ไข ปัญหาของพื้นที่ได้ทันที สมประโยชน์ต่อทางราชการและเหมาะสมกับความเดือดร้อนต้องการของหน่วยงานและประชาชนการเตรียมข้อมูลไปก่อนออกตรวจ ผู้ตรวจราชการต้องให้ความสำคัญในลำดับสูงสุด

⁽⁶⁾ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, อ้างแล้วใน (3), หน้า 36 - 37.

การเตรียมข้อมูลการตรวจราชการให้กับผู้ตรวจราชการกรม หน่วยงาน สนับสนุนการตรวจราชการ จะต้องจัดทำตารางกำหนดการตรวจว่าจะไปตรวจติดตามการ ดำเนินการตามนโยบายของกรม แต่ละด้านที่บรรจุในแผนการตรวจราชการประจำปี ในช่วง เวลาใดบ้าง ปีละกี่ครั้ง ศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำรายละเอียดแผนงานหรือโครงการ กำหนด ประเด็นในการตรวจให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถวัดผลการตรวจได้ เมื่อนำผลการตรวจจาก ทุกเขตมาทำภาพรวม จะเป็นแนวทางเดียวกันได้ ทำให้ผลเป็นที่น่าเชื่อถือมากขึ้น และ เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น ควรให้หน่วยงาน หรือกองที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับแผนงาน โครงการที่จะออกตรวจติดตาม มาชี้แจงข้อมูลครบทุกด้าน เพื่อทำความเข้าใจกับผู้ตรวจ ราชการกรม และเจ้าหน้าที่สนับสนุน ถึงปัจจัยของความสำเร็หรืออุปสรรคปัญหาของ โครงการ รวมไปถึงแนวโน้มของผลลัพธ์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ก่อนออกตรวจติด ตามแผนงาน เพื่อจะได้มีความเข้าใจที่ถูกต้องและลึกซึ้งในงานที่จะตรวจติดตาม

1.3 การเตรียมการก่อนออกตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการกรมและเจ้า หน้าที่ของสำนักผู้ตรวจราชการ จะต้องหารือร่วมกันเพื่อแบ่งแผนการตรวจเป็นงวด แต่ละ งวดต้องศึกษาทำความเข้าใจข้อมูล แผนงานโครงการที่ประกอบอยู่ในนโยบายของกรมและ กระทรวง ที่คัดเลือกไว้เพื่อทำการตรวจ รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นและเกี่ยวข้อง เพื่อ วางแผนการตรวจราชการ กำหนดพื้นที่ตรวจเยี่ยม เจ้าหน้าที่สนับสนุนจะดำเนินการขอ อนุมัติการเดินทาง ค่าใช้จ่าย การใช้รถ การประสานงานกับจังหวัดเพื่อทราบกำหนด การไปตรวจราชการ และส่งแบบติดตามผลและประเด็นการตรวจ ไปให้จังหวัดล่วงหน้า เพื่อส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมข้อมูลรับการตรวจต่อไป

การศึกษาหาภูมิหลังของหน่วยงานในพื้นที่ ก่อนออกตรวจราชการ จะทำให้ผู้ตรวจทราบปัญหาและสาเหตุเบื้องต้นของหน่วยงานก่อนล่วงหน้า และสามารถ เตรียมคำตอบหรือแนวทางแก้ไขปัญหาย่างรอบคอบเสร็จสรรพก่อนเข้าพื้นที่ ทำให้เมื่อถึง พื้นที่ผู้ตรวจราชการกรมอาจปรับข้อมูลข้อเท็จจริงในสนามกับข้อมูลที่มีมาล่วงหน้าเพียง เล็กน้อยก็สามารถตอบคำถามหรือเสนอแนะทางแก้ปัญหา ให้หน่วยรับการตรวจได้ทันที แม่นยำเป็นประโยชน์แก่หน่วยรับการตรวจ และทำให้การตรวจมีประสิทธิภาพประสิทธิผล อย่างแท้จริง

1.4 การออกตรวจราชการ เมื่อถึงกำหนดวันตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการกรมแต่ละท่านและคณะจะเดินทางไปตรวจราชการ ณ จังหวัด ในเขตตรวจราชการที่รับผิดชอบ เมื่อไปถึง ผู้ตรวจราชการต้องเข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแนะนำตัวและหารือข้อราชการทั่วไปในจังหวัดของท่าน จากนั้นจึงเข้าหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามแผนงานและโครงการ ที่กำหนดไว้ในแผนการตรวจ

การตรวจติดตามเพื่อรับทราบข้อมูล ผลการดำเนินงานความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงาน ผู้ตรวจราชการกรมจะซักถามและให้ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา แก่หน่วยงานผู้รับการตรวจ เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไข ปัญหาบางส่วนที่ไม่อาจแก้ไขได้ในระดับพื้นที่ หรือจำเป็นต้องแก้ไขในระดับสูงขึ้นไป ผู้ตรวจราชการกรมจะต้องรับและรวบรวมเสนออธิบดีต่อไป ในกรณีนี้ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วน ก็ให้นำเรียนอธิบดีทันทีทางโทรศัพท์ โทรสาร หรือเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ เพื่อได้พิจารณาสั่งการได้ทันที่ โดยเมื่อกลับถึงสำนักงานจะต้องประมวลเรื่องเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่ไม่เร่งด่วน ผู้ตรวจราชการจะทำรายงานผลการตรวจเป็นภาพรวมเสนอกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรม เพื่อนำเรียนปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทราบเป็นลำดับไป

ในการตรวจราชการนั้น โดยปกติผู้ตรวจราชการกรมจะต้องลงไปถึงหมู่บ้าน โดยอาจกำหนดเป็น 3 ชั้นตอน คือ หลังจากพบผู้ว่าราชการจังหวัด ประชุมรับฟังข้อชี้แจงของประชาสงเคราะห์จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัดแล้ว ผู้ตรวจจะลงไปตรวจหน่วยงานที่เป็นหน่วยปฏิบัติของกรม ซึ่งนอกจากประชุมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานแล้ว จะต้องลงไปเยี่ยมชมโครงการในสนาม และพบปะราษฎร ผู้ที่เป็นเป้าหมายแท้จริงของการตรวจราชการ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของราษฎรผู้รับบริการของรัฐที่ผ่านมาจากหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์

การให้ความสำคัญแก่การเยี่ยมราษฎร ผู้ใช้บริการของหน่วยงาน เป็นสิ่งที่ผู้ตรวจราชการกรมไม่ควรละเลย เพราะแนวทางที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ มีพระราชดำรัสไว้ยังคงทันสมัยเสมอ “ที่จะรู้ได้ว่าที่ใดเรียบร้อย หรือไม่เรียบร้อยนั้น

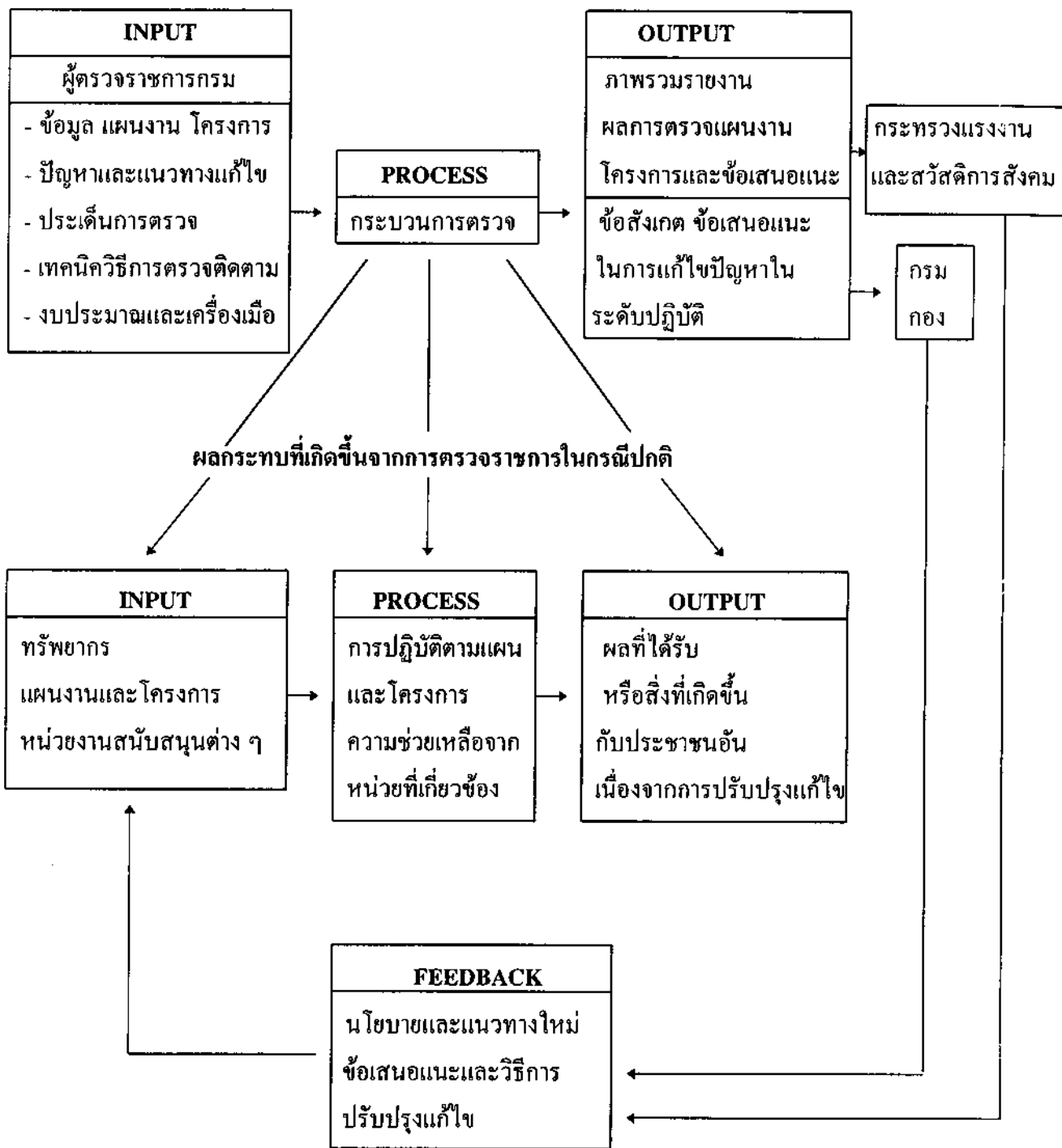
“ไม่มีอะไรดียิ่งกว่าฟังเสียงราษฎร ถ้าราษฎรมีเสียงร้องว่าเดือดร้อนอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าการออฟฟิศจะเงียบหรือการอื่นจะดี ก็ไม่เชื่อว่าเรียบร้อย”

ในการตรวจราชการในพื้นที่นั้น หลังจากที่ผู้ตรวจราชการกรมให้แนวทางการแก้ไขปัญหาแก่หน่วยงานในพื้นที่แล้ว จะลงบันทึกในสมุดตรวจการหรือสมุดปก.2 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และเพื่อให้หน่วยงานที่รับการตรวจ นำข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการกลับไปปฏิบัติได้ถูกต้องชัดเจนตรงเจตนารมณ์ต่อไป

1.5 การรายงานผลการตรวจราชการ เมื่อผู้ตรวจราชการกรมกลับมายังสำนักผู้ตรวจ จะนำผลการตรวจติดตามแผนงาน โครงการ ภายใต้นโยบายของกรมและกระทรวง ที่ได้ทำการตรวจจากจังหวัดต่าง ๆ ในเขตการตรวจราชการของตน มาเขียนรายงานในลักษณะภาพรวมเขตและจะมาประชุมหารือกันระหว่างเขตทุกเขต หรือทำเป็นรายงานภาพรวมของทั้งกรม ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นลำดับ

รายงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม ในรูปของการสนองตอบต่อนโยบายของกระทรวง รัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในแต่ละด้านเมื่อได้วิเคราะห์ประมวลจากทุกเขตเป็นภาพรวมของทั้งกรมแล้ว จะเสนอที่ประชุมผู้ตรวจราชการกรมเพื่อปรับปรุงแก้ไขขั้นสุดท้าย นำเสนออธิบดีลงนามแจ้งกระทรวงฯ และพร้อมกับส่งให้หน่วยงาน รวมถึงกองในกรมประชาสงเคราะห์ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับแผนงานโครงการนั้น รับไปพิจารณาดำเนินการและสรุปผลการดำเนินงานเสนออธิบดีทราบ และนำเข้าแจ้งคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการระดับกรมทราบ และพิจารณาจัดทำสรุปผลเก็บไว้เป็นข้อมูลต่อไป
(ดูแผนภูมิหน้า 26)

ลักษณะการตรวจราชการในกรณีปกติ



2. **ลักษณะการตรวจราชการกรณีพิเศษ** ลักษณะงานตรวจที่หน่วยงานผู้ปฏิบัติมักจะทำให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อผู้ตรวจราชการกรม คืองานตรวจตามภารกิจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร ซึ่งโดยปกติราษฎรเมื่อได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะร้องเรียนเข้ามายังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงที่มีกฎหมายรองรับไว้ให้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง เช่น สำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นต้น และข้อร้องเรียนจำนวนหนึ่งราษฎรจะส่งตรงไปที่กรมประชาสงเคราะห์ หรืออาจร้องเรียนด้วยตนเองต่ออธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรม

แหล่งที่มาของงานตรวจราชการกรณีพิเศษอาจมาจากอธิบดีมีบัญชามอบหมายให้ดำเนินการ ปลัดกระทรวงมอบหมายให้พิจารณาดำเนินการ เรื่องที่หน่วยงานอื่นส่งให้ช่วยพิจารณาดำเนินการหรือให้การสนับสนุน เรื่องที่ผู้ตรวจราชการกรมพบในพื้นที่หรือรับจากราษฎรหรือหน่วยงานโดยตรง และเรื่องที่ราษฎรร้องเรียนหรือร้องขอให้ช่วยแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน โดยส่งหนังสือหรือยื่นเรื่องราวร้องเรียนมาถึงกรมประชาสงเคราะห์ หรือเดินทางมาร้องเรียนด้วยตนเอง นอกจากนั้นยังมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์ภัยพิบัติหรือสาธารณภัยอันจำเป็นที่กรมจะต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขให้ทันการเป็นกรณีพิเศษเร่งด่วน ผู้ตรวจราชการกรมอาจจะเข้าไปในลักษณะเป็นผู้แทนของกรมลงไปช่วยอำนวยความสะดวกให้ภารกิจอันหนักและเร่งด่วนซึ่งกระทบกระเทือนกับความเป็นอยู่อันปกติสุขของราษฎรให้ลุล่วงคลี่คลายไปโดยเร็ว

การตรวจราชการกรณีพิเศษ ผู้ตรวจราชการกรมจะประสานเตรียมการก่อนดำเนินการ กับหน่วยงานข้างเคียงที่น่าจะเกี่ยวข้องข้อกับเรื่องร้องเรียน ทั้งหน่วยภายในเช่นสำนักงานเลขาธิการกรม กองการเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานภายนอกอันเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่โดยตรงเช่น สำนักงาน ป.ป.ป. กองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือแม้กระทั่งสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ว่าเรื่องในลักษณะเดียวกันนี้หน่วยเหล่านั้นได้รับไว้ด้วยหรือไม่ เป็นการ

ป้องกันการซ้ำซ้อน หากไม่ซ้ำซ้อนกันแล้ว ผู้ตรวจราชการกรมจะทำการศึกษา วิเคราะห์เรื่องร้องเรียนนั้น ๆ ว่าประเด็นมีอย่างไรมีข้อกฎหมายใดเกี่ยวข้อง และที่สำคัญ อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่อธิบดีมอบหมายลงมาหรือไม่ ซึ่งถ้าไม่จะต้องพิจารณาส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับไปดำเนินการ และต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบอีกทางหนึ่งด้วย

เมื่อพิจารณาข้อร้องเรียนแล้ว พบว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ กรม จะเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อหัวหน้าผู้ตรวจราชการ เพื่อพิจารณาว่าจำเป็นต้องออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่หรือไม่ หากไม่จำเป็นก็เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาให้ อธิบดีทราบ โดยมีชกช

หากจำเป็นต้องออกไปในพื้นที่ ผู้ตรวจราชการกรมจะต้องวางแผนในการ ตรวจสอบว่าจะไปพบใคร ติดตามประเด็นเรื่องใด แล้วขออนุมัติกรมเดินทางเข้าพื้นที่ไป สอบข้อเท็จจริง โดยสอบถามผู้ร้องและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบเอกสารหลักฐานและข้อมูล ต่าง ๆ โดยอาจจะสอบถามที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ ที่สำคัญคือการลงดูข้อ เท็จจริงในพื้นที่พิพาทให้เห็นจริงด้วย เพื่อรวบรวมข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ เข้ามาให้ได้มากที่สุด แล้วทำรายงานเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาให้อธิบดีพิจารณาก่อนสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าวต่อไป

เมื่อทอดเวลาสักระยะหนึ่ง จะต้องติดตามผลการดำเนินการจากหน่วยงาน ที่รับเรื่องไปดำเนินการ ว่าสามารถแก้ไขปัญหาลุล่วงไปหรือไม่ หากมีอุปสรรคปัญหา ติดขัด จะต้องเสนอแนวทางเพิ่มเติมให้อธิบดีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่หากเป็นผลก็จะ เสนอรายงานให้อธิบดีทราบเพื่อขอยุติเรื่อง และดำเนินการรวมเรื่องแจ้งผู้ร้องและหน่วย งานที่เกี่ยวข้องทราบต่อไปด้วย

กล่าวโดยสรุป จากลักษณะการตรวจราชการในกรณีปกติและกรณีพิเศษ จะเห็นได้ว่าภารกิจของผู้ตรวจ คือ การทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาของกรม ทำหน้าที่แทน อธิบดีในการติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติงานโครงการ แผนงาน และกิจกรรมสำคัญของ กรมในสาขาต่าง ๆ รวมทั้งชี้แจง แนะนำ เร่งรัด การปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งมีหน้าที่

ให้บริการแก่ประชาชน ตลอดไปจนเชื่อมเยื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับ
 หน่วยงานของรัฐ สร้างขวัญกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ ให้มุ่งมั่นปฏิบัติหน้าที่ มี
 ระเบียบวินัยอยู่ในกรอบของกฎหมาย ที่มีผลประโยชน์ของประชาชน ความผาสุกของ
 ประชาชนเป็นเป้าหมายสุดท้าย สมเจตนาธรรมณ์ของรัฐบาลและความคาดหวังของประชาชน
 (แผนที่หน้าที 30)

๗
 12,05.๖

เลขเรียกหนังสือ.....	๗ ๘๑๖ ๗ 1540 ๔.1
เลขทะเบียน.....	5578
วันที่.....	- 7 ส.ค. 2545

บทที่ 3

แนวความคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการ

“ทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน”

ความเป็นมาและเหตุจูงใจที่ทำการศึกษา

“การอนุรักษ์พื้นที่ป่าด้วยวิธีธรรมชาติ ตามวิธีการและรูปแบบที่ทำที่โครงการเขาชะงุ้ม อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี คือการปล่อยให้พื้นที่ทิ้งร้างไว้เฉย ๆ โดยมีให้ผู้ใดเข้าไปรบกวน” เป็นกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เนื่องในวันพืชมงคล เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2540 ณ ประรำพิธีบริเวณแปลงสาธิตในสวนจิตรลดา⁽⁷⁾

ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างสรรค์โครงการและกิจกรรมอันเนื่องมาจากพระราชดำรัสให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ เป็นการสนองพระราชปณิธานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้เข้าไปดำเนินงานให้การพัฒนาแก่ชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งกลุ่มประชากรดังกล่าวเป็นชาวเขาส่วนใหญ่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง มีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพิงกับทรัพยากรป่าไม้เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการเสื่อมคุณภาพทางธรรมชาติ สภาพภูมิอากาศแปรปรวน ฤดูฝนเกิดภาวะน้ำป่าไหลหลากลงพื้นที่ตอนล่างน้ำท่วมอย่างฉับพลัน ราษฎรทั้งบนพื้นที่สูงและตอนล่างได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะพบเป็นประจำทุกปี จึงเห็นควรอัญเชิญพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นแนวทางในการปรับแนวคิดของการบริหารจัดการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในด้านการอนุรักษ์การใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ผสมกลมกลืนไปกับการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองการปกครอง จากอดีตชาวเขาเป็นกลุ่มชนที่ใช้ทรัพยากรป่าไม้เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ ให้ปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตลดการพึ่งพิงทรัพยากรป่าไม้ และ

⁽⁷⁾ ปราโมทย์ ไม้กลัด, “พระราชดำรัสเกี่ยวกับงานพัฒนาการเกษตรด้านต่าง ๆ”, 2540,เอกสารโรเนียว, หน้า 1, 4

มีจิตสำนึกในการฟื้นฟูและบำรุงรักษาป่าควบคู่กันไป ในขณะที่เดียวกันชาวเขาต้องมีข้าวบริโภคอย่างเพียงพอ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยการเสนอทางเลือกในการประกอบอาชีพให้ชาวเขาพิจารณาตัดสินใจด้วยตนเอง มีทางเลือกที่จะอยู่บนภูเขาหรือลงไปทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในเมืองและหรือเลือกที่จะประกอบอาชีพในภาคท่องเที่ยว ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นที่มาของยุทธศาสตร์ “หยุดทำลายป่า 5 ปี เพื่อคืนชีวิตให้ผืนป่า” และเพื่อเป็นการร่วมเฉลิมฉลองถวายเป็นราชสักการะ และสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณแด่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้จัดทำเป็นโครงการเฉลิมพระเกียรติ เลือกพื้นที่ชาวเขาในจังหวัดน่านเป็นโครงการนำร่อง และจังหวัดน่านจะเป็นต้นแบบของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ “หยุดทำลายป่า 5 ปี เพื่อคืนชีวิตให้ผืนป่า” จากนั้นจะขยายผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปสู่กลุ่มประชากรชาวเขาในทุกจังหวัดทั่วประเทศในโอกาสต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

กำหนดพื้นที่ในการศึกษา โดยเลือกพื้นที่จังหวัดน่านโดยมีเหตุผล ดังนี้

1) เป็นต้นกำเนิดของกลุ่มน้ำ สภาพพื้นที่จังหวัดน่านส่วนใหญ่เป็นเทือกเขาที่มีความลาดชันสูง ยอดเขาที่สูงที่สุดคือ ดอยภูผา มีความสูง 2,115 เมตรจากระดับน้ำทะเล เป็นต้นกำเนิดที่สำคัญของแม่น้ำน่าน ซึ่งเกิดจากแม่น้ำน่าน เช่น แม่น้ำสา แม่น้ำแหง แม่น้ำปัว ทางภูเขาด้านทิศเหนือในเขตตำบลบ่อเกลือเหนือ กิ่งอำเภอบ่อเกลือ ไหลมารวมกันผ่านอำเภอทุ่งช้าง อำเภอปัว อำเภอเวียงสา อำเภอนาน้อย และอำเภอนาหมื่น ก่อนไหลผ่านจังหวัดอุดรดิษฐ์ พิษณุโลก พิจิตร ไปบรรจบกับแม่น้ำปิง วัง ยม ที่จังหวัดนครสวรรค์⁽⁸⁾

2) ความไม่สมดุลระหว่างรายได้กับการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากข้อมูลการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินชาวเขาจังหวัดน่าน รวมทั้งสิ้น 316,172 ไร่ เฉลี่ยการถือครอง 24.0

⁽⁸⁾ คณะกรรมการชาวนาจังหวัดน่าน, “ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง” 2538, หน้า 2, 4

ไร่/ครอบครัว⁽⁹⁾ แต่ชาวเขามีรายได้เฉลี่ยเพียง 6,326.52 บาท/ครอบครัว/ปี⁽¹⁰⁾ หากคิดเป็นมูลค่าที่ได้จากการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะพื้นที่ปลูกข้าวไร่และพืชเงินสด จำนวน 98,190 ไร่ จะได้ผลผลิตมูลค่าเพียงไร่ละ 789.44 บาท (ตารางที่ 1) และขณะเดียวกันชาวเขายังมีปัญห การขาดแคลนข้าวบริโภคถึงร้อยละ 52.7⁽¹¹⁾

3) ความสัมพันธ์กับเขตหวงห้ามชาวเขา 200 หมู่บ้าน/กลุ่มบ้านอยู่ในเขตป่าสงวนทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 87⁽¹²⁾ แต่ไม่มีอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยานและเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า

จากความสำคัญของลุ่มน้ำที่มีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ความไม่สมดุลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ตลอดจนการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ควรจะได้รับบริการฟื้นฟูอนุรักษ์ นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นทางเลือกใหม่คือ **“ชาวเขาจังหวัดน่านหยุดการทำไร่เลื่อนลอย และไร่หมุนเวียน 5 ปี ให้ป่าฟื้นกลับโดยธรรมชาติ** ใช้เงินปีละ 600 ล้านบาท ให้ชาวเขา 13,000 ครอบครัว⁽¹³⁾ ยังชีพได้ และได้พัฒนาคุณภาพชีวิตคน มีทางเลือกที่จะอยู่บนเขา และลงมาทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในเมือง หรือเลือกที่จะสร้างหมู่บ้านเป็นสถานที่ท่องเที่ยว ป่าไม้ 300,000 ไร่⁽¹⁴⁾ จะกลับคืนมาเป็นโครงการน้อมเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) มูลค่าของป่าไม้ในพื้นที่จำนวน 300,000 ไร่ คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ 36,000 ล้านบาท (ประมาณการพื้นที่ 1 ไร่ มีไม้เศรษฐกิจขึ้น 20 ต้น มูลค่าเนื้อไม้เฉลี่ยต้นละ 6,000 บาท)⁽¹⁵⁾

⁽⁹⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 27

⁽¹⁰⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 26

⁽¹¹⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 34

⁽¹²⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 43

⁽¹³⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 26

⁽¹⁴⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 27

⁽¹⁵⁾ กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, “สถานการณ์ การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในปัจจุบันและแนวโน้มอนาคต”, กันยายน 2539, หน้า 23.

2) ลดการสูญเสียหน้าดินพื้นที่ 1 ไร่ มูลค่า 2,200 บาทต่อปี⁽¹⁶⁾ จำนวน 300,000 ไร่ เป็นมูลค่า 660 ล้านบาทต่อปี

3) รายได้เฉลี่ยของชาวเขาจังหวัดน่านจะเพิ่มจาก 6,326.52 บาท/ครอบครัว/ปี เพิ่มเป็น 46,720 บาท/ครอบครัว/ปี คิดเป็นมูลค่ารวม 607,360,000 บาท/ปี และภายใน 5 ปีเป็นมูลค่า 3,036,800,000 บาท

ตารางที่ 1 *แสดงมูลค่าที่ได้จากการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะพื้นที่ปลูกข้าวไร่และพืชเงินสด ของชาวเขาในจังหวัดน่าน

ลำดับที่	ชนิดพืช	ผลผลิตเฉลี่ย/ไร่ (กก.)	พื้นที่ปลูก (ไร่)	มูลค่า (บาท)	หมายเหตุ
1.	ข้าวไร่	230	58,114	40,098,660	ราคา กก.ละ 3 บาท
2.	ข้าวโพด	393	26,251.2	20,633,286	ราคา กก.ละ 2 บาท
3.	ถั่วเหลือง	146	1,020	893,520	ราคา กก.ละ 6 บาท
4.	ถั่วแดง	118	1,921	2,040,102	ราคา กก.ละ 9 บาท
5.	ถั่วนางแดง	120	845	659,100	ราคา กก.ละ 6.50 บาท
6.	ถั่วดำ	75	757.75	413,731	ราคา กก.ละ 7.28 บาท
7.	ฝ้าย	159	8,582	12,280,842	ราคา กก.ละ 9 บาท
8.	มันสำปะหลัง	1,418	700	496,300	ราคา กก.ละ 0.5 บาท
			98,190	77,515,541	
				มูลค่าเฉลี่ย	789.44 บาท/ไร่

* ที่มา : คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูงจังหวัดน่าน, 2538,

หน้า 28-31

⁽¹⁶⁾ กองส่งเสริมชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, อ้างแล้วใน (15)

สภาพข้อเท็จจริงพื้นที่ที่ทำการศึกษา

วิถีชีวิตของชาวเขาจังหวัดน่านและผลกระทบกับป่า

1. สภาพทั่วไปของจังหวัดน่าน

น่านเป็นจังหวัดชายแดนตะวันออกของภาคเหนือตอนบน แบ่งเขตปกครองออกเป็น 11 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 97 ตำบล 791 หมู่บ้าน ประชากร 459,766 คน (ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2537) ส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมืองล้านนาไทย ประมาณร้อยละ 86 และมีชนกลุ่มน้อยประมาณร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด พื้นที่ส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 60 เป็นภูเขาหรือเนินเขาที่มีความลาดชันสูง มียอดเขาสูงสุดคือ ดอยภูคา ความสูง 2,115 เมตร ซึ่งเป็นต้นกำเนิดที่สำคัญของแม่น้ำน่าน ป่าไม้และภูเขาเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ พื้นที่ประมาณ 6,251,480 ไร่ ในปัจจุบันลดลงไปเรื่อย ๆ เพราะถูกบุกรุกทุกปี โดยเฉพาะบนพื้นที่สูง กอปรกับประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร ประมาณร้อยละ 68.99 จึงทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้เฉลี่ยปีละประมาณ 146,000 ไร่ เพื่อทำการเกษตรในรูปของการทำไร่เลื่อนลอย รายได้เฉลี่ยของประชากร 16,074 บาท/คน/ปี ซึ่งต่ำกว่าประชากรจังหวัดอื่นในภาคเหนือทั้งหมด นอกจากนี้จังหวัดน่านสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรการท่องเที่ยวตามธรรมชาติมากมาย เช่น ถ้ำ น้ำตก ภูเขา แม่น้ำลำธาร และโบราณสถาน โบราณวัตถุมากมาย⁽¹⁷⁾

2. วิถีชีวิตชุมชนบนพื้นที่สูงจังหวัดน่าน และผลกระทบที่เกิดขึ้น

ชาวเขาจังหวัดน่านมี 6 เผ่า ได้แก่ ถิ่น แม้ว (ม้ง) ขมุ เย้า ตองเหลือง (มาวรี) และมุเซอ จำนวนมากน้อยตามลำดับ อาศัยอยู่ใน 9 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 230 หมู่บ้าน/กลุ่มบ้าน 10,789 ครัวเรือน 13,850 ครอบครัว ประชากร 66,173 คน ชุมชนชาวเขาในจังหวัดน่านตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติถึง 200 หมู่บ้าน⁽¹⁸⁾ การประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่อยู่บนภูเขา ทำการเกษตรแบบไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียน จะมีลักษณะไม่ทำซ้ำที่เดิมในปีต่อไป

⁽¹⁷⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 1-7

⁽¹⁸⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 12-14, 43

จะหมุนเวียนสลับพื้นที่ไปเรื่อย ๆ ในระยะ 3-5 ปี แล้วจึงย้อนกลับมาทำซ้ำพื้นที่เดิม โดยวิธีการปฏิบัติที่เรียกว่า ตัด ฟัน โคน เผ พืชที่นิยมปลูกได้แก่ ข้าวไร่ ข้าวโพด ถั่ว ฝ้าย พืช ผัก เป็นต้น ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการสูญเสียหน้าดิน และดินเสื่อมความอุดมสมบูรณ์ ผลผลิตตกต่ำโดยเฉพาะพืชหลักคือข้าว ซึ่งเกิดปัญหาข้าว ไม่เพียงพอแก่การบริโภค กอปรกับการเพิ่มขึ้นของประชากรชาวเขา จึงทำให้ต้องบุกเบิกพื้นที่ป่าไม้อันเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารเพิ่มมากขึ้น พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดสภาพภูมิ อากาศเปลี่ยนแปลง มีผลโดยตรงทำให้การปลูกพืชไม่ได้ผลเท่าที่ควร อีกทั้งบางพื้นที่มีการ ปลูกพืชที่ต้องใช้สารเคมี เช่น พืชผัก ถั่วเหลือง ส้มเขียวหวาน เป็นต้น ซึ่งนิยมปลูกตามพื้นที่ลาดชัน ทำให้เกิดการพัดพาตะกอนทับถมและสารพิษตกค้างในแหล่งน้ำพื้นล่าง เกิดการ ขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค โดยเฉพาะในฤดูแล้ง และเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อาศัย อยู่ในพื้นที่ตอนล่าง⁽¹⁹⁾

การประกอบอาชีพการเกษตรของชาวเขาดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตต่อ ชาวเขาเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาขาดแคลนข้าวบริโภครุนแรงยิ่งขึ้น จึงเป็นปัจจัยผลักดัน ให้ชาวเขาวัยหนุ่มสาวซึ่งเป็นแรงงานที่สำคัญในการผลิตของชุมชนต้องอพยพไปขายแรง งานในเมือง สร้างปัญหาภัยสังคมเมืองอีกต่อหนึ่ง นอกจากนี้ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เกิดการเสียสมดุลย์ทางธรรมชาติจากพื้นที่ป่าลดลงเป็นจำนวนมาก สภาพภูมิอากาศแปร ปรวน ฤดูฝนเกิดน้ำป่าไหลหลากสู่พื้นล่าง⁽²⁰⁾ จนถึงลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเกิดน้ำท่วมฉับพลัน อีกทั้งยังพาตะกอนและสารพิษตกค้างก่อให้เกิดมลภาวะแก่แม่น้ำสายหลักของประเทศ ซึ่งมี ผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม เนื่องจาก 57%⁽²¹⁾ ของปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา และหล่อเลี้ยงพื้นที่ภาคกลางของประเทศนั้นมาจากแม่น้ำน่าน

⁽¹⁹⁾ กองวางแผนการใช้ที่ดินกรมพัฒนาที่ดิน, “รายงานการศึกษาความเหมาะสมเพื่อวางแผนพัฒนาพื้นที่สูงจังหวัด น่าน”, 2538, หน้า (1-18)-(1-23)

⁽²⁰⁾ กองวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน, อ้างแล้วใน (19), หน้า (1-21)

⁽²¹⁾ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายงานการศึกษาความเป็นไปได้ก่อนการลงทุนโครงการ ลุ่มน้ำภาคเหนือ”, 2539, หน้า II

บริการของรัฐที่มีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีโครงการ/กิจกรรมที่เข้าไปดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชาวเขาในจังหวัดน่านมีหลายกระทรวง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดน่าน กรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานที่เข้าไปดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในพื้นที่โดยตรง ประกอบด้วยงานพัฒนาด้านอาชีพและสังคมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่⁽²²⁾

- 1) งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้มีการฝึกอบรมชาวเขาด้านอาชีพ ด้านพัฒนาสังคม และด้านการอนุรักษ์
- 2) งานพัฒนาแหล่งน้ำ ได้แก่ จัดทำประปาหมู่บ้าน ก่อสร้างบ่อพักน้ำกระเบื้องโค้ง ก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน
- 3) งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ปรับปรุงทางลำลอง
- 4) งานด้านสุขภาพอนามัย ได้แก่ การรักษาพยาบาลเบื้องต้น การป้องกันโรคขาดสารไอโอดีน
- 5) งานพัฒนาการศึกษา จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียนชั่วคราว ให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน ส่งเด็กชาวเขาเข้าศึกษาต่อ สนับสนุนกิจกรรมเกษตรในโรงเรียน และทุนการศึกษาแก่เด็กชาวเขายากจน
- 6) งานพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมชาวเขาปลูกพืชไร่ตลอดปี พืชผักสวนครัว ไม้ผลยืนต้น บำรุงรักษากาแฟ วัคซีนปศุสัตว์ สุขาภิบาลคอกสัตว์ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ บ่อเลี้ยงปลา แปลง

⁽²²⁾ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, “สรุปการดำเนินงานประจำปี 2538”, หน้า 25-26

เกษตรยั่งยืน และการส่งเสริมอาชีพนอกภาคเกษตร เช่น ดีเครื่องเงิน ทอผ้าพื้นเมือง และตัดเย็บเสื้อผ้า

7) งานพัฒนาจิตใจ ประสานงานพระธรรมจาริกออกเผยแผ่พระพุทธศาสนาในหมู่บ้านชาวเขา

8) งานสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง สนับสนุนเบี้ยยังชีพคนชรา กองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน สงเคราะห์ครอบครัวผู้ด้อยโอกาส จัดทะเบียนคนพิการ และสงเคราะห์เด็กพิการ

9) งานด้านการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมปลูกป่าอนุรักษ์ ป่าใช้สอย หญ้าแฝก แถบไม้พุ่ม และปรับพื้นที่นาดำ

นอกจากโครงการ/กิจกรรมของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดน่าน ที่ได้ให้บริการแก่ชุมชนชาวเขาแล้ว ยังมีหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนอื่น ๆ ที่เข้าไปให้บริการในลักษณะคล้ายคลึงกัน

ผลสำเร็จของงานที่ผ่านมา

ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนหลายหน่วยงานที่เข้าไปดำเนินงานพัฒนาและแก้ไขปัญหาชาวเขาของจังหวัดน่านมาเป็นระยะเวลานานและอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่ลักษณะการทำงานต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานร่วมมือกันเท่าที่ควร ปัจจุบันได้มีแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูงของจังหวัดน่าน (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งแผนแม่บทฯ นี้ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาการประสานงานและการผสมผสานกิจกรรมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาบนพื้นที่สูง เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาแผนปฏิบัติงานของคณะกรรมการชาวเขาจังหวัดและอำเภอวัตถุประสงค์หลักแผนแม่บทฯ เพื่อพัฒนาสภาพเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนชาวเขา ส่งเสริมให้ชาวเขา

ได้พัฒนา และปรับตัวเข้าเป็นส่วนที่กลมกลืนของสังคมไทย ลดการผลิตและการพึ่งพาอาศัย เสพติดในกลุ่มชาวเขาและมีการอนุรักษ์การใช้และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ⁽²³⁾

หลังจากได้มีการนำแผนแม่บทฯ มาใช้ในการดำเนินงานพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนที่สูงแล้ว ได้มีการประเมินผลการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ระยะครึ่งแผนแม่บทฯ (พ.ศ.2535-2537) โดยกองวางแผนเตรียมความพร้อมด้านเศรษฐกิจ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเศรษฐกิจสังคม สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับชาวเขาและปลูกเพื่อเสพติด ประชากรชาวเขาทั่วประเทศใน 20 จังหวัด รวม 3,655 กลุ่มบ้าน สุ่มตัวอย่าง 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน น่าน และตาก จำนวนหมู่บ้านที่สุ่มตัวอย่างทั้งหมด 176 กลุ่มบ้าน เป็นหมู่บ้านชาวเขาในจังหวัดน่าน 33 กลุ่มบ้าน ผลการประเมินจากข้อมูลกชช.2ค และจปฐ.ในปี 2535 สามารถชี้วัดระดับการพัฒนาหมู่บ้านเป้าหมายบนพื้นที่สูงที่สุ่มตัวอย่างใน 20 จังหวัด 342 หมู่บ้าน สรุปได้ดังนี้⁽²⁴⁾

- หมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 จำนวน 310 หมู่บ้าน (90.6%)
- หมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 2 จำนวน 26 หมู่บ้าน (7.6%)
- หมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 3 จำนวน 1 หมู่บ้าน (0.3%)

ผลในภาพรวมสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชนบนพื้นที่สูงทั่วประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ คราวเรือนและประชากรบนพื้นที่สูงมีจำนวนเพิ่มขึ้น ความสะดวกในด้านการคมนาคมเพิ่มขึ้นเล็กน้อย การทำการเกษตรและอาชีพมีการใช้เทคโนโลยี มีการอพยพเคลื่อนย้าย เพื่อหางานทำมากขึ้น สำหรับบริการสังคมต่าง ๆ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นน้อยมาก ดังนั้นในภาพรวมหมู่บ้านบนพื้นที่สูงมีจำนวนมากถึงร้อยละ 90.6 ที่ยังเป็นหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 ที่มีปัญหาอยู่มาก⁽²⁵⁾ และการประเมินผลครั้งนี้ยังได้สรุปสำหรับประเด็นที่ควรพิจารณาปรับปรุงและให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง 3 ประเด็น

⁽²³⁾ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้วใน (21), หน้า III

⁽²⁴⁾ ฝ่ายเศรษฐกิจ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและปลูกพืชเสพติด, “รายงานการติดตามประเมินผล การพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ระยะครึ่งแผนแม่บทฯ (2535-2537)”, หน้า 103

⁽²⁵⁾ ฝ่ายเศรษฐกิจสังคม สล. อชส., อ้างแล้วใน (24) หน้า 2

1) การให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่เน้นคนบนพื้นที่สูง เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

2) เน้นการอยู่ร่วมกันของคนและป่า ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยมีการบริหารการจัดการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

3) ปรับปรุงการบริหารจัดการ เช่น องค์กรบริหารการพัฒนาบุคลากร การพัฒนาระบบข้อมูล การปรับปรุงวิธีการขั้นตอนการของงบประมาณดำเนินการ การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ และการพัฒนาระบบติดตามประเมินผล⁽²⁶⁾

ปัจจุบันเป็นระยะเวลา 30 ปีเศษแล้ว⁽²⁷⁾ ที่มีหน่วยงานของรัฐบาลได้เข้าไปดำเนินการพัฒนาและสงเคราะห์ในหมู่บ้านชาวเขาจังหวัดน่าน ยังพบชาวเขามีปัญหาในทุก ๆ ด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะผลผลิตจากการปลูกพืชตกต่ำ รายได้เฉลี่ยเพียง 6,326.52 บาท/ครอบครัว/ปี⁽²⁸⁾ และปัญหาการขาดแคลนข้าวบริโภคมีถึงร้อยละ 52.7⁽²⁹⁾ และที่สำคัญผลจากการทำการเกษตรของชาวเขาที่ขาดมาตรการอนุรักษ์ มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมเสียสมดุลทางธรรมชาติ ทำให้ลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศมีมลพิษ ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ตลอดจนชุมชนชาวเขา 200 หมู่บ้าน หรือร้อยละ 87⁽³⁰⁾ ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งวิถีชีวิตของชาวเขาต้องพึ่งพาป่าไม้ตลอดเวลา จึงมีการบุกรุกทำลายป่าอยู่อย่างสม่ำเสมอ แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการปลูกป่าเพิ่มขึ้น ส่งเสริมให้ชุมชนมีกิจกรรมปลูกป่าประเภทต่าง ๆ อีกทั้งประกาศเขตพื้นที่หวงห้ามเพิ่มเติมแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทันกับการถูกทำลาย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้จึงยังเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข⁽³¹⁾

⁽²⁶⁾ ฝ่ายเศรษฐกิจสังคม สส. อชส., อ้างแล้วใน (24) หน้า 3

⁽²⁷⁾ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (22), หน้า 19

⁽²⁸⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 26

⁽²⁹⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 34

⁽³⁰⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 43

⁽³¹⁾ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (22), หน้า 18

ผลการประเมินระดับการพัฒนาหมู่บ้านชุมชนบนพื้นที่สูงพบว่าร้อยละ 90.6 เป็นหมู่บ้านที่ต้องเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 ซึ่งในกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกมาประเมินผลในครั้งนี้มีหมู่บ้านชาวเขาจังหวัดน่านจำนวน 33 หมู่บ้าน และปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวเขาเอง มีผลกระทบต่อชุมชนสิ่งแวดล้อมส่วนรวมดังกล่าวแล้วข้างต้น จะเป็นตัวบ่งชี้ไม่ได้ว่าการพัฒนาชาวเขาในจังหวัดน่านที่ผ่านมาได้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งน่าจะถึงเวลาแล้วที่หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาทบทวนถึงแนวทางการดำเนินงานพัฒนาชาวเขาเสียใหม่ โดยยังคงเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนบนพื้นที่สูง เน้นการอยู่ร่วมกันของคนและป่า ยึดพื้นที่เป็นหลักและให้ชาวเขามีจิตสำนึกรักหวงแหนป่าไม้ ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าไม้ให้เป็นสมบัติของส่วนรวม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นทางเลือกใหม่คือ “ชาวเขาจังหวัดน่านหยุดการทำไร่เลื่อนลอย และไร่หมุนเวียน 5 ปีเพื่อให้ป่าฟื้นกลับโดยธรรมชาติ” โดยการทดแทนชาวเขาจังหวัดน่าน เป็นค่าจ้างแรงงานให้ปลูกและดูแลป่าในพื้นที่ไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียน หรือทางเลือกที่จะลงไปทดแทนแรงงานในเมือง หรือทางเลือกในการประกอบอาชีพภาคการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ “หยุดทำลายป่า 5 ปี เพื่อคืนชีวิตให้ผืนป่า”

แนวความคิด

1. เสนอแนวความคิดให้ชาวเขาวิเคราะห์และตัดสินใจในทางเลือกในการประกอบอาชีพอย่างน้อย 3 ทางเลือก

1.1 ภาคการเกษตรระบบอนุรักษ์ ซึ่งจะได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมในเรื่องความรู้วิชาการอนุรักษ์ การลงทุน และสนับสนุนการตลาด

1.2 ภาคแรงงาน จะได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงาน อย่างต่ำที่สุดต้องเป็นแรงงานกึ่งฝีมือและยกระดับขึ้นเป็นแรงงานฝีมือโดยให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

งาน และให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบในจังหวัดน่านและเขตจังหวัดภาคเหนือ และจะต้องได้รับความรู้ในเรื่องระบบสวัสดิการแรงงานเป็นอย่างดี

1.3 ภาคการท่องเที่ยว จะได้รับการสนับสนุนในด้านหัตถกรรมพื้นบ้าน ในเรื่องของการเพิ่มฝีมือ วัตถุดิบในการผลิต ตลาด รวมถึงจัดการสภาพแวดล้อมในหมู่บ้านด้วย

ซึ่งทางเลือกทั้ง 3 ประการอยู่ในเงื่อนไขที่ว่าทุกครอบครัวต้องหยุดการทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนโดยเด็ดขาดภายในระยะเวลา 5 ปี

แนวปฏิบัติ

ภาคการเกษตรระบบอนุรักษ์

สภาพพื้นที่ทำการเกษตรของชาวเขาในจังหวัดน่าน ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีความลาดชัน ตั้งแต่ 35% ขึ้นไป ความสูงจากระดับน้ำทะเล 200-400 เมตร⁽³²⁾ การทำการเกษตรของชาวเขาจังหวัดน่าน ขาดความรู้ความเข้าใจในมาตรการเชิงอนุรักษ์ ก่อให้เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของหน้าดินสูงอย่างน่าเป็นห่วง⁽³³⁾ โครงการพัฒนาเขตพื้นที่สูงไทย-ออสเตรเลีย เป็นโครงการหนึ่งที่น่าการเกษตรระบบอนุรักษ์มาใช้ โดยใช้หลักการของการใช้พื้นดินเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด เน้นในด้านการอนุรักษ์ดิน การสงวนไว้ซึ่งสภาพลุ่มน้ำที่สมบูรณ์และเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มผลผลิตในพื้นที่ดินที่มีจำกัด อีกทั้งได้นำเอารูปแบบของระบบการปลูกพืชที่เหมาะสมมาใช้กับพื้นที่ตามระดับของความลาดชัน ระบบการเกษตรดังกล่าวได้เป็นที่ยอมรับและถูกนำมาใช้พัฒนาและปรับปรุงสภาวะแวดล้อมของชาวเขาในภาคเหนือของประเทศไทย ชาวเขาในจังหวัดน่านเขตแม่ขึงทุ่งช้าง และเชียงกลาง จำนวน 81 หมู่บ้าน 21,598 คน ได้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวด้วย และประสบผลสำเร็จพอสมควร⁽³⁴⁾ จึงน่าจะนำแนวทางระบบการเกษตรดังกล่าวมาขยายผลให้ครอบคลุมชาวเขาในจังหวัดน่านทั้ง

⁽³²⁾ กองวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน, อ่างแล้วใน (19), หน้า 1-7

⁽³³⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ่างแล้วใน (8), หน้า 40

⁽³⁴⁾ สำนักงานบริหารโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ กองสงเคราะห์ชาวเขา, “โครงการพัฒนาเขตพื้นที่สูงไทย-ออสเตรเลีย”, หน้า 11, 16

หมด สำหรับแนวทางการพัฒนาการใช้ที่ดินบนพื้นที่สูงของจังหวัดน่าน กรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำแผนการใช้ที่ดินไว้ 2 เขตใหญ่ ๆ ดังนี้⁽³⁵⁾

1) เขตพัฒนาเกษตรกรรม การปลูกพืชส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ยกเว้นบริเวณที่เป็นที่ทำนา อาศัยน้ำจากลำห้วยมาช่วยในการเพาะปลูก พื้นที่มีลักษณะเป็นลูกคลื่นลอนชันกับพื้นที่ที่เป็นเนินเขา และเกือบราบเรียบถึงลูกคลื่นลอนลาดกระจายอยู่ตามหุบเขา แบ่งเขตการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมออกเป็น 3 เขต

1.1) เขตทำนา ลักษณะเป็นพื้นที่นาหุบเขา ลักษณะการทำนาแบบอาศัยน้ำฝน และน้ำจากลำห้วย พื้นที่ที่ลำห้วยมีน้ำไหลตลอดปี มีศักยภาพในการปลูกพืชครั้งที่ 2 ได้ โดยสามารถปลูกพืชไร่หรือพืชผักหลังการทำนา ในเขตนี้แบ่งออกเป็นเขตย่อย 2 เขต

1.1.1) เขตทำนามีศักยภาพในการผลิตสูง

ลักษณะของพื้นที่เป็นที่ราบในหุบเขา มีความลาดชัน 0-5 เปอร์เซ็นต์ ดินมีการระบายน้ำค่อนข้างเร็ว ดินเป็นดินเหนียว ความลึกของดินค่อนข้างลึกถึงลึกมาก

แนวทางในการจัดการสำหรับพื้นที่บริเวณนี้

- ควรมีการปรับปรุงสภาพคันนาให้มีความเหมาะสมและดียิ่งขึ้น เพื่อให้มีการขังน้ำอยู่ในแปลงนาได้มากที่สุด
- ควรมีการปรับปรุงบำรุงดินโดยเพิ่มปริมาณอินทรีย์วัตถุให้กับดิน เช่น การไถกลบเศษพืชลงในดิน ใช้ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก เพื่อให้อนุภาคดินมีการเกาะยึดตัวที่ดีขึ้น เพื่อให้มีการอุ้มน้ำที่ดีขึ้นและเพิ่มความต้านทานต่อการชะล้างพังทลายของดินดีขึ้น

- คัดเลือกพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศ

- ในพื้นที่หุบเขาที่มีขนาดใหญ่พอสมควร ควรมีการสร้าง

ระบบชลประทานที่ถาวร

⁽³⁵⁾ กองวางแผนที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน, อ้างแล้วใน (19), หน้า (4-3)-(4-8)

-ส่งเสริมให้ชาวเขาในพื้นที่มีการปลูกพืชครั้งที่สองโดยเฉพาะพืชตระกูลถั่ว เช่น ถั่วเหลือง หรือถั่วเขียว เป็นต้น เพื่อจะนำไปใช้เป็นอาหารโปรตีน

1.1.2) เขตทำนามที่มีศักยภาพในการผลิตปานกลาง

ลักษณะของพื้นที่คล้ายกับเขตทำนามที่มีศักยภาพในการผลิตสูง แต่มีข้อจำกัดทางด้านในการผลิตมากกว่า เช่นมีความลาดชันของพื้นที่สูงกว่าคืออยู่ระหว่าง 5-20% ความลึกของดินเป็นดินค่อนข้างลึกถึงดินตื้น การระบายน้ำของพื้นที่ทำนามที่มีศักยภาพในการผลิตปานกลาง

แนวทางในการจัดการสำหรับพื้นที่บริเวณนี้ มีการจัดการเช่นเดียวกับในเขตการทำนามที่มีศักยภาพสูง

1.2) เขตปลูกพืชไร่หรือไม้ผล

ลักษณะของพื้นที่เป็นที่ค่อนข้างราบเรียบจนถึงเนินเขา มีความลาดชันน้อยกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ การทำการกสิกรรมแต่เดิมมีลักษณะเป็นการทำไร่เลื่อนลอย อาจมีบางบริเวณที่เป็นที่ราบดินดีจะทำการปลูกซ้ำที่เดิม ในเขตนี้สามารถแบ่งย่อยออกได้อีก 3 เขต คือ

1.2.1) เขตปลูกพืชไร่หรือไม้ผลที่มีศักยภาพในการผลิตสูง เขตนี้เป็นเขตที่มีความเหมาะสมต่อการปลูกพืชไร่สูง ลักษณะของพื้นที่เป็นพื้นที่ค่อนข้างราบเรียบถึงเป็นลูกคลื่นลอนลาด มีความลาดชัน 0-8 เปอร์เซ็นต์ ลักษณะดินเป็นดินลึกมาก ดินมีการระบายน้ำดีถึงปานกลาง

แนวทางในการจัดการสำหรับพื้นที่บริเวณนี้

1) การเตรียมดินควรไถพรวนขวางความลาดเทของพื้นที่ เพื่อป้องกันการกัดเซาะของหน้าดินและควรไถพรวนขณะความชื้นของดินที่เหมาะสมคือไม่แห้งเป็ยกเกินไป เพื่อป้องกันไม่ให้คุณสมบัติทางกายภาพของดินเสื่อม เช่นการอัดแน่นของดินมากเกินไป ซึ่งทำให้น้ำซึมลงในดินได้ช้า จะทำให้น้ำไหลบ่าบนผิวดินมากขึ้น

2) ควรปลูกพืชตามแนวระดับขวางความลาดชันของพื้นที่

3) การปลูกพืชหมุนเวียนและพืชคลุมดิน เพื่ออนุรักษ์ดินและน้ำ

4) ควรมีการปรับปรุงดินโดยเพิ่มปริมาณอินทรีย์วัตถุให้กับดิน เช่นการไถกลบเศษพืชลงในดิน ใช้ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก เพื่อให้อนุภาคดินมีการเกาะยึดตัวที่ ดินขึ้น เพื่อให้มีการอุ้มน้ำที่ดีขึ้น มีการซึมซาบน้ำดี และเพิ่มความต้านทานต่อการชะล้างพังทลายของดิน

1.2.2) เขตปลูกพืชไร่หรือไม้ผลที่มีศักยภาพในการผลิตปานกลาง ลักษณะของพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนลาดถึงลูกคลื่นลอนชัน มีความลาดชันระหว่าง 12-20 เปอร์เซ็นต์ เป็นดินมีการระบายน้ำดี ดินลึกปานกลางถึงลึกมาก

แนวทางในการจัดการสำหรับพื้นที่ในบริเวณนี้

1) ควรปลูกหญ้าเป็นแถบขวางความลาดเทของพื้นที่โดยมีความกว้างของแถบหญ้าประมาณ 2 เมตร ช่องว่างระหว่างแถบหญ้าประมาณ 10-20 เมตร ใช้ปลูกพืชเศรษฐกิจ

2) ทำคันดินกั้นน้ำพร้อมทางน้ำลระดับในพื้นที่ ปลูกพืชบนคันดินเช่น โขરાโตร คาลาโปโกเนียม ฯลฯ เพื่อรักษาคันดินให้มั่นคงถาวร

3) ปรับปรุงบำรุงดินโดยมีการเพิ่มอินทรีย์วัตถุให้กับดิน เช่น ไถกลบเศษพืชลงในดิน ใช้ปุ๋ยหมักหรือปุ๋ยคอก เพื่อทำให้อนุภาคดินมีการเกาะยึดตัวดีขึ้น ทำให้ดินมีความทนทานต่อการกัดเซาะและทำให้ดินซึมน้ำได้ดีขึ้นลดการไหลบ่าบนผิวดิน

1.2.3) เขตปลูกพืชหรือไม้ผลที่มีศักยภาพในการผลิตต่ำ ลักษณะของพื้นที่เป็นเนินเขา มีความลาดชัน 20-35 เปอร์เซ็นต์ ดินมีการระบายน้ำดี ดินเป็นดินลึกปานกลางถึงลึกมาก

แนวทางในการดำเนินการสำหรับพื้นที่ในบริเวณนี้ มีการปฏิบัติเช่นเดียวกันกับเขตปลูกพืชไร่หรือไม้ผลที่มีศักยภาพในการผลิตปานกลาง และในบางพื้นที่ควรมีการทำคันดินแบบขั้นบันไดที่มีการระบายน้ำที่ดี แล้วปลูกพืชคลุมดินในบริเวณทางระบายน้ำ หรือทำคันคูรับน้ำขอบเขาที่มีทางระบายน้ำที่ดี

1.3 เขตปลูกไม้ยืนต้น

ลักษณะของพื้นที่เป็นเนินเขาถึงเป็นภูเขา มีความลาดชันระหว่าง 35-50 เปอร์เซ็นต์ ดินเป็นดินลิกปานกลางถึงลิกมาก ดินมีการระบายน้ำดีถึงดีมาก พื้นที่ที่มีถนนผ่าน สามารถทำผลผลิตมาขายได้ สามารถปลูกพืชพอกชาหรือกาแฟได้ ส่วนบริเวณที่มีการขนผลผลิตไม่ได้ก็ใช้เป็นพื้นที่สำหรับปลูกไม้โตเร็วเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง

แนวทางในการจัดการสำหรับพื้นที่ในบริเวณนี้ ในกรณีที่ใช้ปลูกชาหรือกาแฟ

- 1) ควรทำคันคูรับน้ำขอบเขา แล้วระบายน้ำออกจากพื้นที่ไปยังแหล่งน้ำ
- 2) ทำคันดินแบบขั้นบันไดแคบ ๆ เพื่อสะดวกในการดูแลรักษาและป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน

3) ปลูกพืชคลุมดินระหว่างต้นไม้ที่ปลูก

ในกรณีที่ใช้พื้นที่เป็นป่าไม้ชุมชน ควรมีการตั้งกรรมการหมู่บ้านเพื่อดูแลการปลูกไม้โตเร็วและการตัดฟันไม้ในพื้นที่ที่กำหนด และทำการกำหนดพื้นที่การตัดไม้เป็นส่วน ๆ ในแต่ละปี และมีการปลูกทดแทนที่ตัดทุกปี

2. เขตพื้นที่ป่าไม้

ลักษณะของพื้นที่เป็นภูเขาถึงเทือกเขาสูงชัน เป็นพื้นที่ที่ยังคงสภาพเป็นป่าตามธรรมชาติ สวนป่า ป่าเสื่อมโทรม และรวมถึงพื้นที่ที่ทำการเกษตรกรรมแต่เป็นพื้นที่ที่ไม่มีความเหมาะสม สามารถแบ่งออกเป็นเขตย่อย ๆ ได้ 3 เขต

2.1 เขตป่าไม้สมบูรณ์

สภาพของพื้นที่ยังคงเป็นป่าที่สมบูรณ์หรือเป็นส่วนป่าที่ได้มีการปลูกไปแล้ว
แนวทางในการจัดการ ใช้พื้นที่บริเวณนี้

1) ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ป่าไม้ไปเป็นรูปแบบอย่างอื่น

2) ควรป้องกันการลักลอบตัดไม้ในพื้นที่อย่างเข้มงวด

2.2 เขตพื้นที่ที่ควรปล่อยไว้ให้ปรับตัวเป็นป่าตามธรรมชาติ

สภาพของพื้นที่เป็นป่าเสื่อมสภาพของป่าดงดิบ หรือป่าเบญจพรรณเป็นส่วนใหญ่ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ถ้าปล่อยทิ้งไว้โดยไม่รบกวนจะสามารถที่จะฟื้นฟูสภาพกลับมาเป็นป่าสมบูรณ์ได้ดังเดิม

แนวทางในการจัดการการใช้พื้นที่ในบริเวณนี้ ควรห้ามมิให้มีการนำเอาพื้นที่เหล่านี้ไปใช้เป็นพื้นที่ที่จะทำการเกษตรกรรม และมีมาตรการบำรุงรักษาป่าฟื้นฟูสภาพได้เร็วขึ้น ไม่ควรวางป่าเพื่อปลูกป่าใหม่

2.3 เขตปลูกป่าทดแทนเพื่อฟื้นฟูสภาพป่า

เป็นพื้นที่ที่ได้ถูกบุกรุกนำไปใช้ประโยชน์ในการทำไร่เลื่อนลอย หรือพื้นที่ที่เป็นทุ่งหญ้าที่ร้างซึ่งพื้นที่เหล่านี้ถ้าปล่อยทิ้งตามธรรมชาติแล้วไม่สามารถที่จะปรับสภาพกลับมาเป็นป่าสมบูรณ์ได้โดยง่าย

แนวทางในการจัดการพื้นที่บริเวณนี้ ควรที่จะต้องให้หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่อการปลูกป่ารับดำเนินการปลูกป่าทดแทนอย่างเร่งด่วน

จากแนวทางการจัดการการใช้ที่ดินตามสภาพพื้นที่และตามระดับของความลาดชัน ในการปลูกพืชบนพื้นที่สูงของจังหวัดน่านดังกล่าว หากมีการจัดการตามแนวทางที่ได้ระบุไว้ นั้น การปลูกพืชในพื้นที่จำกัดจะสามารถเพิ่มผลผลิตได้ พื้นที่ป่าจะถูกฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนสมบูรณ์ได้ดังเดิม

กระบวนการที่จะให้ชาวเขายอมรับนำไปปฏิบัติ นั้น ควรให้ความรู้แก่ชาวเขาโดยการฝึกอบรมและพาไปศึกษาดูงานในพื้นที่ที่ได้รับความสำเร็จแล้ว และให้ร่วมจัดทำแปลงสาธิต และหากชาวเขาสามารถรับไปปฏิบัติได้ จะให้การสนับสนุนปัจจัยในการผลิต และในระหว่างดำเนินการเจ้าหน้าที่จะออกให้คำแนะนำเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับชาวเขาให้ประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น

นอกจากจะสนับสนุนกิจกรรมด้านการส่งเสริมการปลูกพืชแล้วยังให้การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์เพื่อการบริโภค เช่น ไก่ เป็ด สุกร เลี้ยงปลา เป็นต้น และเพื่อการใช้งาน ได้แก่ โค และกระบือ

ภาคการเกษตรระบบอนุรักษ์จะเน้นให้ชาวเขาสามารถผลิตพืชอาหารหรือข้าวให้เพียงพอแก่การบริโภคก่อน และหลังจากนั้นจะแนะนำในเรื่องการปลูกพืชเงินสด เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว รวมทั้งการจัดหาตลาดเพื่อรองรับผลผลิตและการรวมกลุ่มเพื่อป้องกันการค้าถูกพ่อค้ากดราคาไม่ได้รับความเป็นธรรม อันเป็นการส่งเสริมการเกษตรอย่างครบวงจร ซึ่งจะสร้างความมั่นใจให้แก่ชาวเขาได้ตัดสินใจที่จะเลือกแนวทางการเกษตรระบบอนุรักษ์ เพื่อประกอบอาชีพเป็นทางเลือกทางหนึ่ง

ภาคแรงงาน

ปัจจุบันชาวเขาจังหวัดน่าน นิยมออกไปทำงานต่างถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะคนวัยหนุ่มสาว ซึ่งเป็นแรงงานสำคัญในหมู่บ้านชาวเขา มีทั้งออกไปเป็นเวลานาน และออกไปทำงานหลังฤดูเก็บเกี่ยว ส่วนใหญ่ไปทำงานรับจ้างใช้แรงงานด้านการเกษตร งานบริการในร้านอาหาร โรงงานอุตสาหกรรมตามเมืองใหญ่ ๆ และแรงงานก่อสร้าง ซึ่งแรงงานชาวเขามักถูกเอาเปรียบในเรื่องค่าตอบแทน สวัสดิการ และคุณภาพชีวิต การเดินทางออกไปทำงานต่างจังหวัดมักไม่ผ่านองค์กรของรัฐ เช่น สำนักงานจัดหางานจังหวัดน่าน⁽³⁶⁾

จากสภาพข้อเท็จจริงดังกล่าวกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งรับผิดชอบโดยตรง ควรหันมาให้ความสนใจเพื่อแก้ปัญหาอย่างจริงจัง กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรเข้ามาดูแลด้านพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่ชาวเขา อย่างน้อยที่สุดต้องเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ เพื่อยกระดับขึ้นเป็นแรงงานฝีมือ ทั้งนี้โดยให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในภาคเหนือ กรมการจัดหางานควรเข้ามาแนะนำอาชีพและจัดหางานให้ตามศักยภาพของฝีมือ ปัจจุบันมีการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรในบางกิจกรรม จึงมีการนำเข้าแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเข้ามาทำงานในอาชีพที่มีการขาดแคลน จึงน่าจะพิจารณานำแรงงานชาวเขาไร้ฝีมือไปทดแทนแรงงานต่างชาติได้ ทั้งนี้โดยให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ สำหรับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและสำนักงานประกันสังคม ควรให้การส่งเสริมสนับสนุนความรู้ด้านระบบสวัสดิการแรงงานและกฎหมายแรงงานต่าง ๆ เป็นต้น

ภาคการท่องเที่ยว

น่านเป็นจังหวัดที่มีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติส่วนใหญ่เป็นภูเขาและป่าไม้ จึงสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรการท่องเที่ยวตามธรรมชาติมากมาย เช่น ถ้ำ น้ำตก ภูเขา แม่น้ำลำ

⁽³⁶⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 52

ธาร อีกทั้งยังมีโบราณสถาน โบราณวัตถุมากพอสมควร⁽³⁷⁾ จากความสมบูรณ์ไปด้วย ทรัพยากรการท่องเที่ยวตามธรรมชาติมากมาย จังหวัดน่านจึงให้การท่องเที่ยวกำหนดอยู่ใน แผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดน่านที่ให้ความสำคัญเป็นอันดับ 2 รองจากการทำนุบำรุงพระ พุทธศาสนาและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม⁽³⁸⁾ เนื่องจากการท่องเที่ยวให้ผลดีในแง่เศรษฐกิจ ซึ่งจะนำรายได้เข้าสู่จังหวัดปีหนึ่ง ๆ มีจำนวนมากมาชมมหาศาล ทำให้ชาวน่านมีรายได้เพิ่ม ขึ้นอันเนื่องมาจากการขายสินค้าและบริการแก่นักท่องเที่ยว หากธุรกิจการท่องเที่ยวจะเปิด ขึ้นอย่างจริงจัง ให้มีระบบการจัดการที่เหมาะสมในหมู่บ้านชาวเขา ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่ เสนอให้ชาวเขาได้พิจารณาตัดสินใจเป็นทางเลือกในการประกอบอาชีพ อันจะก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ตัวชาวเขา และชุมชนชาวเขาในแง่เศรษฐกิจ ในภาพรวมของหมู่บ้านชาวเขาดี ขึ้นกว่าเดิมอย่างแน่นอน การส่งเสริมการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชาวเขาขอเสนอแนวทางดังต่อ ไปนี้

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชาวเขาโดยตรง ได้แก่ บริษัทท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ นักท่องเที่ยว และตัวชาวเขาที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน แนวทางการดำเนินงานเริ่มจาก การวางแผนการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชาวเขาจังหวัดน่าน โดยคณะกรรมการชาวเขาจังหวัด น่าน และการท่องเที่ยวจังหวัดน่านร่วมกันจัดทำแผนการท่องเที่ยวหมู่บ้านชาวเขา ตั้งแต่การ กำหนดพื้นที่และหมู่บ้านชาวเขาเฉพาะสำหรับการท่องเที่ยว โดยพิจารณาจากรูปแบบการ ท่องเที่ยวในหมู่บ้านชาวเขา มี 2 รูปแบบ คือการท่องเที่ยวแบบแวะเยี่ยมชม (Sight Seeing Tour) และการท่องเที่ยวแบบเดินป่า (Trekking Tour)⁽³⁹⁾ นักท่องเที่ยวที่นิยมชมชอบการ ท่องเที่ยวในหมู่บ้านชาวเขาส่วนใหญ่แล้วเป็นชาวต่างประเทศ จึงเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ ของธุรกิจการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชาวเขา ดังนั้นในการวางแผนให้คำนึงถึงกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มนี้มาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนทุกขั้นตอน และที่สำคัญในขั้นตอนก่อนเริ่มดำเนิน การนั้น ควรให้ชาวเขาได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวในหมู่บ้าน ของเขา โดยให้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณาให้ได้รับการยอมรับก่อน

⁽³⁷⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 6-7

⁽³⁸⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 9

⁽³⁹⁾ นายประเสริฐ ชัยพิกุลสถิต และนายอิฐศักดิ์ ศรีสุโข, "การศึกษาผลกระทบของการท่องเที่ยวในสังคมชาวเขา กรมศึกษา : เฉพาะชาวเขาท่องเที่ยวที่กิ่งอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน", 2534, หน้า 3

ความร่วมมือในการดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวก็จะดำเนินไปด้วยดี ก่อให้เกิดประโยชน์แก่หมู่บ้านชาวเขาโดยรวม

การท่องเที่ยวแบบเยี่ยมชม (Sight Seeing Tour) คือการเดินทางโดยพาหนะรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เพื่อเยี่ยมชมหมู่บ้านชาวเขา หรือเดินชมถ้ำ ป่าเขาลำเนาไพรตามธรรมชาติในระยะเวลาอันสั้น โดยไม่นอนพักค้างในหมู่บ้านชาวเขา การท่องเที่ยวแบบนี้จึงได้มีความจำเป็นต่อสร้างที่พัก กลุ่มนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีบริษัทนำเที่ยวชมหมู่บ้าน สิ่งที่ต้องคำนึงคือด้านโครงสร้างพื้นฐาน การเดินทางต้องสะดวก ถนนได้มาตรฐาน ตามทางควรมีป้ายชื่อหมู่บ้านและระยะทางเป็นภาษาอังกฤษ จุดขายของหมู่บ้านชาวเขาประเภทนี้อยู่ที่ความเป็นชาวเขา ในด้านความคงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมที่ตั้งอยู่ สถานที่สำคัญอันจะเป็นแหล่งที่มาของรายได้แก่ชาวเขาคือ ควรจัดสร้างศูนย์ศิลปหัตถกรรมของชาวเขาขึ้นในหมู่บ้าน เพื่อใช้เป็นที่แสดงศิลปหัตถกรรมชาวเขา รวมทั้งสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านไว้จำหน่าย ซึ่งในส่วนนี้ชาวเขาจะได้รับการสนับสนุนการเพิ่มฝีมือและวัตถุดิบในการผลิตจากภาครัฐบาล บริเวณศูนย์ฯ จัดให้มีลานเอนกประสงค์เป็นเวทีการแสดง จัดสถานที่สำหรับให้นักท่องเที่ยวได้ถ่ายรูปกับชาวเขาไว้เป็นที่ระลึก นอกจากนี้จัดให้มีร้านค้าและร้านอาหารที่มีคุณภาพสอดคล้องกับรสนิยมในการอุปโภคและบริโภคของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ สภาพแวดล้อมบริเวณหมู่บ้านและในบ้านเน้นความมีระเบียบและสะอาด ที่สำคัญควรจัดสร้างส้วมให้ได้มาตรฐาน มีจำนวนเพียงพอตั้งอยู่บริเวณที่เหมาะสมสะดวกต่อการให้บริการ การกำจัดขยะหรือสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ให้เป็นระบบสะอาดตกลงมกลืนกับสภาพแวดล้อม

การท่องเที่ยวแบบเดินป่า (Trekking Tour) คือการเดินทางด้วยเท้าแล้วนอนพักค้างคืนอยู่ในหมู่บ้านหรือนอกหมู่บ้านชาวเขา ดังนั้นในเรื่องที่พักจำเป็นต้องจัดสร้างขึ้น อาจจะทำขึ้นในบริเวณหมู่บ้านหรือนอกหมู่บ้าน รูปแบบอาจจะไม่ถึงกับหรูหรา น่าจะให้มีลักษณะผสมกลมกลืนไปกับสภาพแวดล้อม เน้นให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบถ้วนสมบูรณ์ทุกอย่าง ความสะอาด และที่สำคัญให้เป็นเลิศในด้านบริการ ร้านค้า/ร้านอาหารให้มีความสอดคล้องกับรสนิยมในการอุปโภคและบริโภคของนักท่องเที่ยว จัดให้มีการรวมกลุ่ม จัดตั้งศูนย์จำหน่ายหัตถกรรมสินค้าพื้นเมือง จัดลานกลางหมู่บ้านไว้สำหรับโชว์

การละเล่นพื้นเมืองชาวเขา การจัดสภาพแวดล้อมเช่นเดียวกันกับแบบเยี่ยมชม แต่จุดขายของหมู่บ้านประเภทนี้อยู่ที่นักท่องเที่ยวมีความต้องการท่องเที่ยวชมธรรมชาติและความเป็นชาวเขาอย่างแท้จริง ควรมีการกำหนดเส้นทางและหมู่บ้านท่องเที่ยวไว้อย่างแน่นอน ไม่ควรปล่อยให้นักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวไปได้ทุกหมู่บ้านตามความพอใจ เพื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ควบคุมดูแล อำนาจความสะดวกด้านความปลอดภัย เป็นการช่วยป้องกันอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การท่องเที่ยวแบบนี้ควรมีมัคคุเทศก์ร่วมเดินทางด้วย ป้ายชื่อหมู่บ้านและระยะทางเป็นภาษาอังกฤษแผนที่สำหรับการเดินทาง ตลอดจนเอกสารหนังสือเกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรม การแต่งกาย และข้อแนะนำในการประพฤติปฏิบัติเมื่ออยู่ในหมู่บ้านชาวเขา เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีบริการแก่นักท่องเที่ยว

ผลที่จะได้อันเนื่องมาจากธุรกิจการท่องเที่ยวหมู่บ้านชาวเขา นอกจากรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายสินค้าและบริการแล้ว จะทำให้ชาวเขามีกงานทำอย่างถาวร เช่น แรงงานในการก่อสร้าง ที่พัก/โรงแรม คนงาน พนักงานในที่พัก/โรงแรม อาชีพนอกภาคเกษตร เช่น หัตถกรรมพื้นเมืองเพิ่มปริมาณมากขึ้น รับจ้างถ่ายรูปในจุดประจำเผ่ากับนักท่องเที่ยว เป็นต้น อีกทั้งชาวเขาในหมู่บ้านและหมู่บ้านใกล้เคียง มีการผลิตพืชอาหารเพิ่มขึ้นเพื่อจำหน่ายให้กับสถานที่พัก/โรงแรมอีกด้วย ทำให้ภาพรวมด้านเศรษฐกิจชาวเขาดีขึ้น คุณภาพชีวิตที่ดีจะตามมาในที่สุด

อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวในหมู่บ้านชาวเขาเป็นสิ่งที่ทางราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งการท่องเที่ยวจังหวัดน่าน พึงตระหนักและมีการกำหนดที่แน่ชัดถึงผลประโยชน์อันพึงได้แก่ชาวเขาในภาพรวมของหมู่บ้าน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการบริจาคเข้ากองทุนหมู่บ้านหรือสร้างสิ่งสาธารณูปโภคให้แก่หมู่บ้าน นอกจากนี้หากมีปัญหาในเรื่องการเสียดิตทุกประเภทที่มีในหมู่บ้านควรมีการควบคุมและแก้ไขปัญหาให้หมดไป เพื่อภาพพจน์ที่ดีของประเทศชาติ สำหรับการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี การแต่งกาย ชีวิตความเป็นอยู่และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ควรอนุรักษ์แบบดั้งเดิมเอาไว้บ้าง และควรมีการอบรมความรู้แก่ชาวเขาในด้านภาษาไว้ติดต่อกับนักท่องเที่ยว เพื่อสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยว และการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชาวเขาจะได้รับการส่งเสริมให้อยู่ในระบบคุณธรรม ซึ่ง

จะทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชาวเขาอยู่ได้ เกิดประโยชน์แก่ชาวเขา ในด้านการพัฒนาหมู่บ้านได้อีกทางหนึ่ง⁽⁴⁰⁾

แนวความคิดเสนอทางเลือกในการประกอบอาชีพให้แก่ชาวเขาในภาคการเกษตรระบบอนุรักษ์ ภาคแรงงานและภาคการท่องเที่ยวดังกล่าวแล้วนั้น อยู่ในเงื่อนไขว่า ทุกครอบครัวต้องหยุดการทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนโดยเด็ดขาดภายใน 5 ปี ทั้งนี้ โดยรัฐบาลจะทดแทนผลผลิตที่ได้จากการทำไร่ด้วยการจ้างแรงงานให้ชาวเขาที่เคยครอบครองพื้นที่ทำไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียน ดูแลรักษาพื้นที่เดิมของตนเองพร้อมทั้งปลูกป่าเพิ่มเติมในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคือ 128 บาท/วัน/คน จ้างครอบครัวละ 1 คน ระยะเวลา 1 ปี จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิม 6,325.52 บาท/ครอบครัว/ปี เป็น (128x 365) 46,720 บาท/ครอบครัว/ปี ซึ่งในจำนวนนี้ยังไม่รวมมูลค่าที่ชาวเขาจะพึงได้จากการประกอบอาชีพใน 3 ทางเลือกดังกล่าว

1.2 เสนอแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูดูแลป่าไม้ วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อใช้เป็นค่าจ้างแรงงานดูแลรักษาพื้นที่ที่ชาวเขาเคยทำไร่ จัดระบบสวัสดิการสังคมในหมู่บ้าน และสนับสนุนการจัดสภาพหมู่บ้านเป็นสถานที่ท่องเที่ยว โดยองค์กรประชาชนชาวเขาจะเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนด้วยตัวเอง ที่มากองทุนจากภาครัฐและเอกชน

แนวปฏิบัติ

หมู่บ้านชาวเขาจังหวัดน่านจำนวน 57 หมู่บ้าน/กลุ่มบ้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 25 มีกิจกรรมการปลูกป่าประเภทต่าง ๆ อันได้แก่ ป่าไม้ ไร่สอย และป่าอนุรักษ์ จำนวนทั้งสิ้น 897 ไร่ ซึ่งดำเนินการโดยกลุ่มหรือองค์กรในการดำเนินงานด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพียง 50 กลุ่มใน 49 หมู่บ้านเท่านั้น จะเห็นว่าที่เหลืออีก 181 หมู่บ้านยังไม่มีองค์กรใด ๆ เข้าไปดำเนินการกิจกรรมการปลูกป่า⁽⁴¹⁾ ดังนั้นแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูดูแลป่า

⁽⁴⁰⁾ นายประเสริฐ ชัยพิภูลิต และนายอิฐศักดิ์ ศรีสุโข, อ้างแล้วใน (39), หน้า 43

⁽⁴¹⁾ คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน, อ้างแล้วใน (8), หน้า 41-42

ไม้เพื่อการฟื้นฟูดูแลและปลูกป่าเพิ่มเติมในพื้นที่ชาวเขาทำไร่เลื่อนลอยหรือไร่หมุนเวียน จะ ได้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 300,000 ไร่ ในระยะเวลา 5 ปี และใช้เงินกองทุนนี้จัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ คนพิการ ในลักษณะเบี้ยยังชีพ อีกทั้งชาวเขาที่ด้อยโอกาสทุกประเภท นอกจากนี้อาจจะใช้เงินกองทุนเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว ในลักษณะของการจ้างแรงงานให้เป็นผู้ดูแลรักษาความสะอาดบริเวณหมู่บ้าน ยามรักษาความปลอดภัย หรือสนับสนุนการหัตถกรรมพื้นเมืองในรูปของการฝึกอบรมเพิ่มฝีมือ สนับสนุนวัตถุดิบในการผลิต เพื่อให้ผลผลิตมีคุณภาพเป็นที่สนใจและต้องการของนักท่องเที่ยวอยากซื้อกลับไปใช้หรือเก็บไว้เป็นที่ระลึก การบริหารเงินกองทุนนั้นควรให้องค์กรประชาชนในหมู่บ้านชาวเขา เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นผู้จัดการและบริหารกองทุนเอง ทั้งนี้โดยการกำกับดูแลของคณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน

ที่มาของกองทุนจากภาครัฐบาลและเอกชน ภาครัฐบาลจากงบประมาณส่วนหนึ่ง เช่น งบประมาณตามแผนชะลอการอพยพแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม งบประมาณของกรมในสังกัดซึ่งเป็นงบโครงการ/กิจกรรมที่ดำเนินการอยู่แล้วเป็นประจำทุกปี และอีกส่วนขออนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากจะจัดทำเป็น โครงการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 นี้

1.3 เสนอแนวคิดในการพัฒนาองค์กรประชาชนชาวเขาให้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาหมู่บ้าน

แนวปฏิบัติ

การพัฒนาองค์กรประชาชนชาวเขาให้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาหมู่บ้านนั้นควรพิจารณาจากองค์กรประชาชนที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้านชาวเขา คือ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งมีคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่จัดบริการด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน หากหมู่บ้านใดมีอยู่แล้วควรให้มีการทบทวนบทบาทหน้าที่และพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้มีความเข้ม

แข็งขัน และหากหมู่บ้านใดยังไม่มีการจัดตั้งก็ควรที่จะจัดตั้งขึ้นพร้อมกับให้ความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ ตลอดจนวิธีการบริหารจัดการกับกองทุนฟื้นฟูแลป่าที่จะลงมาถึงหมู่บ้าน ข้อควรคำนึงในการส่งเสริมให้องค์กรประชาชนชาวเขามีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้าน ประการแรก ชาวเขาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรซึ่งมีภาระต้องทำการผลิตให้เพียงพอในการยังชีพก่อนและไม่มีเวลาว่างมากนัก ประการที่สอง มีแรงงานหนุ่มสาวชาวเขาซึ่งเป็นแรงงานที่สำคัญในการผลิตของครอบครัว/หมู่บ้านจำนวนไม่น้อยที่อพยพออกจากพื้นที่เพื่อไปเป็นแรงงานรับจ้างในเมือง และประการสุดท้าย ความเชื่อดั้งเดิมบางประการของชาวเขาอาจเป็นอุปสรรคต่อการยอมรับ โครงการ/กิจกรรมที่รัฐนำเข้าไปส่งเสริม⁽⁴²⁾ ทั้ง 3 ประการนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการวางแผนพัฒนาองค์กรประชาชนชาวเขาให้สอดคล้องกับข้อจำกัดดังกล่าว

1.4 เสนอแนวความคิดในการสร้างข้อกำหนดของชุมชนชาวเขา ที่จะกำหนดแผนการใช้ที่ดินด้วยตนเอง ซึ่งจะต้องได้รับการยอมรับโดยประชาคมติและจะต้องควบคุมการใช้ที่ดินให้ได้ด้วยตนเอง และในการสร้างข้อกำหนดของแผนการใช้ที่ดิน ต้องสอดคล้องกับแนวคิดในการควบคุมประชากรให้มีขนาดเหมาะสมกับการใช้ที่ดินด้วย

แนวปฏิบัติ

การทำเกษตรของชาวเขาที่ดำเนินมาแต่อดีตและได้ถือเป็นประเพณีปฏิบัติคือระบบการไร่เลื่อนลอยและไร่หมุนเวียนเพื่อผลิตพืชอาหารมานานหลายสิบปีก่อนที่ทางรัฐบาลจะประกาศเป็นเขตหวงห้าม รัฐจะไม่ยอมรับระบบการผลิตดังกล่าว แต่รับรองเฉพาะที่ดินสำหรับทำการเกษตรแบบถาวร เช่น ที่นาและที่สวนผลไม้ ดังนั้นเมื่อชาวเขาเข้าไปทำไร่ในที่เดิมจึงเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าทำผิดกฎหมาย ทั้งที่ชาวเขาถือว่าพวกเขาทำตามประเพณี นอกจากนั้นปัญหานี้ยังเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับความหมายของป่า รัฐยึดความหมายของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งกำหนดว่า “ป่าหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ทำให้ที่ดินที่แม้จะไม่มีต้นไม้แล้วก็ยังถือว่าเป็นป่า ขณะที่

⁽⁴²⁾ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้วใน (21), หน้า 5

ชาวบ้านคิดว่าป่าหมายถึงป่าธรรมชาติ ส่วนที่ดินนั้นไม่ใช่ป่า แต่เป็นของกลางที่ทุกคนมีสิทธิจะเข้าไปจับจองบุกเบิกได้⁽⁴³⁾

จากสาเหตุและปัญหาดังกล่าว ควรจะให้ชาวเขาได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและจำแนกประเภทการใช้ที่ดินให้ตรงกับสภาพความเป็นจริงของวัฒนธรรมการผลิตในท้องถิ่น รวมทั้งให้หลักประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยให้รับรองสิทธิทำกินร่วมกันของชุมชน โดยมีเงื่อนไขแลกเปลี่ยนให้ชาวเขาในรูปขององค์กรท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน หรือบางหมู่บ้านยังไม่มีองค์กรชัดเจนอาจให้พระ ครู หรือผู้อาวุโส ทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ⁽⁴⁴⁾ และต้องจำกัดขนาดที่ดินทำกินและให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน ด้วยการให้รัฐสนับสนุนปัจจัยในการผลิตและเทคนิค เพื่อเป็นหลักประกันให้ชาวเขาสามารถพัฒนาได้จริง นอกจากนี้ควรเสริมด้วยการพัฒนาระยะยาว เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่ชาวเขาในระดับสูง เพื่อให้ชาวเขาเกิดความมั่นใจในอาชีพนอกภาคเกษตร และสามารถเลือกการดำรงชีวิตในที่ราบได้โดยสมัครใจในอนาคตแทนการบังคับย้ายถิ่น ซึ่งจะเป็นการควบคุมประชากรให้มีขนาดเหมาะสมกับการใช้ที่ดินได้อีกด้วย

แนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

แนวทางการดำเนินงาน เน้นการกระจายอำนาจในการวางแผนจากระดับล่างขึ้นบน (BOTTOM UP) รูปแบบและแนวคิดในการดำเนินงานเน้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุดในทุกระดับ และที่สำคัญยิ่งเน้นให้ชาวเขาได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มตัดสินใจวางแผน/กิจกรรม ดำเนินงานมากขึ้นตามสภาพปัญหาความต้องการและศักยภาพของหมู่บ้านชาวเขานั้น ๆ โดยมีองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (NGO) ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรในระดับหมู่บ้าน ได้ปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ขั้นตอนการดำเนินงานมี ดังนี้

⁽⁴³⁾ อานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, “วิวัฒนาการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าภาคเหนือตอนบน”, หน้า 60, เอกสารโรเนียว

⁽⁴⁴⁾ อานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, อ้างแล้วใน (43), หน้า 60-65

องค์กรบริหารระดับกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กำหนดยุทธศาสตร์ “หยุดทำลายป่า 5 ปี เพื่อคืนชีวิตให้ผืนป่า” โดยเสนอแนวความคิด 4 แนวทาง รายละเอียดตามที่ได้เสนอในบทที่ 3 แล้วนั้น กรมต่าง ๆ ในสังกัด 5 กรม คือ กรมประชาสงเคราะห์ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม จะเป็นหน่วยงานที่นำยุทธศาสตร์ไปพิจารณาควบคู่กับการจัดทำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมปกติที่กรมดำเนินการ ซึ่งยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่กรมต่าง ๆ ดำเนินการอยู่แล้วเพียงแต่ให้กรมพิจารณาการจัดสรรงบประมาณปี 2542-2546 เน้นให้ความสำคัญไปที่จังหวัดน่านเพิ่มเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จะเป็นศูนย์ประสานการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งการของบประมาณจากรัฐ แนวปฏิบัติเช่น กรมประชาสงเคราะห์ กองสงเคราะห์ชาวเขา จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาโดยตรง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พิจารณาด้านการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาและเพิ่มทักษะแก่ชาวเขา กรมการจัดหางานพิจารณาด้านการจัดหางานที่เหมาะสมให้ชาวเขาให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและสำนักงานประกันสังคมพิจารณาให้ความรู้ด้านสวัสดิการแรงงานและกฎหมายแรงงานต่าง ๆ เป็นต้น

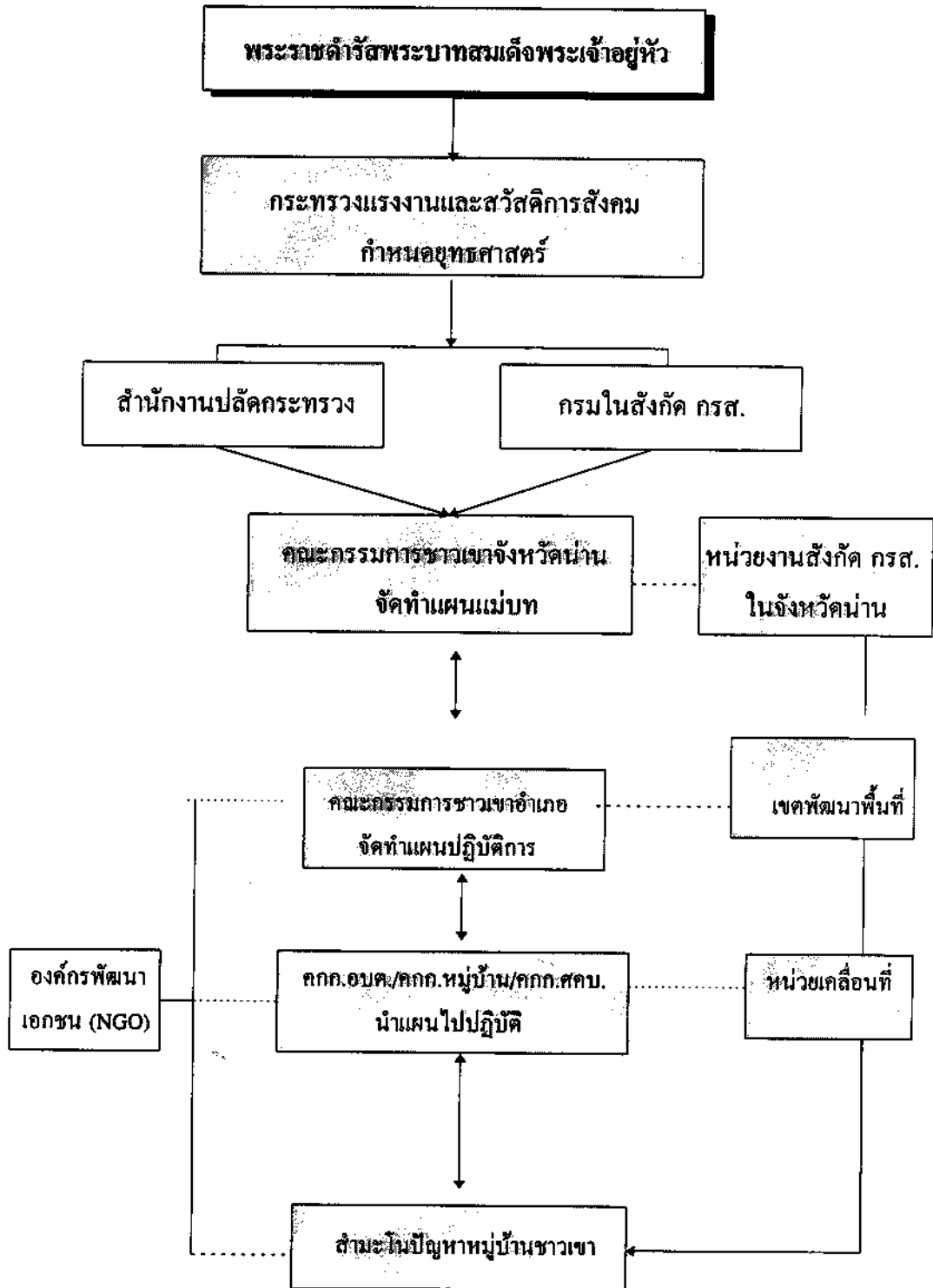
องค์กรบริหารระดับจังหวัด คณะกรรมการชาวเขাজังหวัดน่าน ร่วมกับองค์กรเอกชน เช่น การท่องเที่ยวจังหวัดน่าน ร่วมกันจัดทำแผนแม่บท ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ โดยหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทุกหน่วยในจังหวัด (สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดน่าน ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขাজังหวัดน่าน สำนักงานจัดหางานจังหวัดน่าน สำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดน่าน และสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดน่าน) ประสานการจัดทำแผนแม่บท

องค์กรบริหารระดับอำเภอ คณะกรรมการชาวเขาอำเภอ จัดทำแผนปฏิบัติการ ให้สอดคล้องกับแผนแม่บท โดยหัวหน้าเขตพัฒนาพื้นที่และองค์กรเอกชนประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการ

องค์กรบริหารระดับตำบล/หมู่บ้าน คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ก่อนที่คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน จะจัดทำแผนแม่บทในระดับหมู่บ้านให้จัดทำสำมะโนปัญหาชาวเขา โดยเจ้าหน้าที่หน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา เพื่อให้ชาวเขามีส่วนร่วมคิดวิเคราะห์ พิจารณาและตัดสินใจทางเลือกในการประกอบอาชีพด้วยตัวเอง จากนั้นนำผลที่ได้จากการทำสำมะโนปัญหาไปประกอบการพิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนแม่บท เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชาวเขา (Real Needs) เมื่อมีการปรับแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมแล้ว คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน นำแผนปฏิบัติการไปดำเนินงานในหมู่บ้านชาวเขา และเพื่อให้การนำแผนไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ควรส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาเพื่อเป็นตัวเชื่อมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวเขาเพื่อทำหน้าที่ประสานแผนและกิจกรรมในหมู่บ้านชาวเขาให้ครอบคลุมพื้นที่มากยิ่งขึ้น

สำหรับระบบการติดตามและประเมินผล กำหนดให้มีขึ้นทุกระดับตามลำดับชั้น คือ ในระดับกระทรวงโดยผู้ตรวจราชการกระทรวง ระดับกรมโดยผู้ตรวจราชการระดับกรม/ผู้อำนวยการกองที่เกี่ยวข้อง ระดับจังหวัดคณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน/หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในจังหวัดน่าน ระดับอำเภอคณะกรรมการชาวเขาระดับอำเภอ/หัวหน้าเขตพัฒนาพื้นที่ ระดับหมู่บ้านหัวหน้าหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และที่สำคัญที่สุดเน้นองค์กรในระดับหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลประกอบด้วยคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คณะกรรมการหมู่บ้าน/คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

กรอบแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์



ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จ

การดำเนินงานใดก็ตามจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ประสานสอดคล้องไปด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางดำเนินงานเดียวกัน (COMMON GOAL) ขององค์กรบริหารงานในทุกกระดับ อีกทั้งศักยภาพของบุคลากรในองค์กรระดับต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดหากโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ในการพัฒนาที่จะลงสู่พื้นที่ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่แล้วจะกล่าวไม่ได้ว่างานนั้นประสบความสำเร็จ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้าน ประชาชนจะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาที่แท้จริงของเขเอง รู้ที่จะคิด วิเคราะห์และตัดสินใจเลือกแนวทางและปฏิบัติได้ด้วยตัวเอง นอกจากนี้การนำองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานตามโครงการ/กิจกรรมระหว่างหน่วยงานและประชาชน จะทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบความสำเร็จและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ประการสุดท้าย สิ่งที่จะเป็นการกระตุ้นและเร่งเร้าให้การปฏิบัติตามโครงการ/กิจกรรมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุวัตถุประสงค์ คือ มีการติดตามและประเมินของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับชั้น ตั้งแต่ส่วนกลางกระทรวงหรือกรม ส่วนภูมิภาคตั้งแต่จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรประชาชน

สรุป

จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงมีพระราชปณิธานที่จะให้ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับงานพัฒนาการเกษตรและแก้ไขปัญหาทรัพยากรเกษตรในด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ด้วยวิธีธรรมชาติ โดยการปล่อยพื้นที่ทิ้งไว้เฉย ๆ นั้น ได้นำวิธีปฏิบัติดังกล่าวไปขยายผลให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นกระทรวงหนึ่งที่มีกลุ่มเป้าหมายที่มีวิถีชีวิตโดยใช้ทรัพยากรป่าไม้ในการดำรงชีพและพบว่าในปัจจุบันทรัพยากรป่าไม้ได้ถูกทำลายลงมาก สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากกลุ่มชนบนพื้นที่สูงที่เรียกว่าชาวเขา ดังนั้นกระทรวงฯ จึงได้อัญเชิญพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ “หยุดทำลายป่าไม้ 5 ปี เพื่อคืนชีวิตให้ผืนป่า” ที่เป็นทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา โดยเลือกพื้นที่ชาวเขาใน

จังหวัดน่านเป็นโครงการนำร่อง ปี พ.ศ. 2542 - 2546 เพื่อน้อมเกล้าฯน้อมกระหม่อมถวาย เป็นโครงการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 โดยเสนอแนวความคิด 4 ประการ แนวคิดที่ 1 ให้ชาวเขาในจังหวัดน่านได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจทางเลือกในการประกอบอาชีพอย่างน้อย 3 ทางเลือก ได้แก่ ภาคการเกษตรระบบอนุรักษ์ ภาคแรงงานและภาคการท่องเที่ยว แนวคิดที่ 2 การจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูดูแลป่า แนวคิดที่ 3 การพัฒนาองค์กรประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาหมู่บ้าน และสุดท้ายแนวคิดให้ชาวเขาได้มีส่วนร่วมในการสร้างข้อกำหนดแผนการใช้ที่ดิน การควบคุมการใช้ที่ดิน

แนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้ได้เน้นการกระจายอำนาจในการวางแผนจากระดับล่างขึ้นบน รูปแบบและแนวคิดในการดำเนินงานเน้นความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของชาวเขาในกระบวนการพัฒนาหมู่บ้านทุกขั้นตอน และสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) มีส่วนร่วมในการประสานแผน/กิจกรรม เพื่อให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งมีระบบการติดตามและประเมินผลตามลำดับขั้น

ผลการดำเนินงานตามแนวทางนี้จะเกิดผลดีโดยรวมต่อชาวเขาจังหวัดน่าน คือ มีรายได้เพิ่มขึ้น พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น รวมทั้งลดปัญหาการชะล้างพังทลายของหน้าดินคิดเป็นมูลค่ามากมาย ตลอดจนลดปัญหาสภาวะแวดล้อม ทำให้ประชาชนผู้อาศัยอยู่ตอนล่างประกอบอาชีพโดยปกติสุขและตลอดไป

บทที่ 4

การตรวจราชการกลไกสำคัญของโครงการสำคัญ

ความเบื้องต้น

การตรวจราชการเป็นกลไกของการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเครื่องมือสนับสนุนผลักดันการพัฒนาประเทศตามแผนงานโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับกรมซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ ระดับกระทรวงและสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยควบคุมนโยบายการพัฒนาสาขาต่าง ๆ และนโยบายระดับสูงของชาติ ให้บรรลุผลตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยเฉพาะโครงการสำคัญๆที่มีผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาสาขาต่าง ๆ หรือโครงการพิเศษที่มีลักษณะความสำคัญเฉพาะ หากใช้การตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญ เพื่อนำความสำเร็จมาสู่หน่วยงาน จำเป็นต้องลงรายละเอียดให้ความสำคัญอย่างเข้มข้น กับ ขั้นตอนและกระบวนการของการตรวจราชการเป็นพิเศษ ซึ่งจะกล่าวอย่างวิเคราะห์และเสนอวิธีปฏิบัติต่อไป โดยในกรณีนี้จะใช้ “แนวความคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน” เป็นกรณีตัวอย่าง เชื่อมโยงการอธิบายด้วย เนื่องจากโครงการดังกล่าวกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นโครงการพิเศษเข้าเป็นโครงการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 โดยใช้งบประมาณดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป ต่อเนื่องระยะ 5 ปี

ในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทของผู้ตรวจราชการกรม อย่างเข้มข้นใน 3 ด้าน คือ

1. การเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงาน ตามนโยบายแผนงานและโครงการที่สำคัญ

2. การให้คำปรึกษาแนะนำ ในการปฏิบัติงาน
3. การรับทราบปัญหาอุปสรรค ตลอดจนระดับรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของข้าราชการและประชาชน

การเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงาน

อำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้ผู้ตรวจราชการกรมตรวจติดตามความก้าวหน้า เพื่อทราบความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการ การเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงาน จำลอง อติกุล แห่งคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรียบเรียงหลักการติดตามผลไว้ใน “คู่มือการประเมินผลหลังการดำเนินงาน” (พ.ศ. 2535) สรุปได้ดังนี้

1. ความหมายของการติดตามผล

การติดตามผลโครงการ (Project monitoring) คือ การวัดความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ ๆ เพื่อประเมินว่าโครงการได้ดำเนินไปตามที่ออกแบบไว้หรือไม่ และผลผลิตของโครงการไปถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายหรือไม่

2. ประโยชน์ของการติดตามผล

การติดตามผลการดำเนินงานของโครงการเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการพัฒนา ซึ่งสามารถทำให้โครงการได้รับการทดสอบ และปรับแต่ง

ผลของการติดตามผลโครงการ สามารถใช้ในการตัดสินใจว่าจะขยายโครงการต่อไปอีกหรือไม่ หรือจะค่อย ๆ ยุติโครงการลง

สำหรับโครงการที่ผ่านขั้นตอนการพัฒนาเบื้องต้นมาแล้ว และอยู่ระหว่างการดำเนินการ การติดตามผลจะช่วยฝ่ายบริหารในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการครอบคลุมของโครงการและกระบวนการ ซึ่งจะเป็นการป้อนข้อมูลกลับว่าโครงการเป็นไปตามแผนหรือไม่

3. การติดตามผลกับความรับผิดชอบของโครงการ

จากทัศนะของการติดตามผลโครงการผู้บริหารมีความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการให้เกิดผลดีหลายด้านด้วยกัน คือ

1) ความรับผิดชอบในแง่การครอบคลุม พิจารณาว่าบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการหรือไม่ ผลประโยชน์ตกกับบุคคลที่ไม่ควรจะได้รับหรือไม่

2) ความรับผิดชอบในการให้บริการ พิจารณาผลของโครงการที่ไปสู่กลุ่มเป้าหมายว่าเป็นปริมาณที่เหมาะสมหรือไม่ การให้บริการจากโครงการถูกต้องกับที่กลุ่มเป้าหมายต้องการหรือไม่

3) ความรับผิดชอบทางการคลัง พิจารณาว่าโครงการมีการใช้เงินที่ถูกต้องหรือไม่ มีการบันทึกการใช้จ่ายถูกต้องหรือไม่ และการใช้จ่ายอยู่ในวงเงินงบประมาณหรือไม่

4) ความรับผิดชอบทางกฎหมาย พิจารณาว่าการดำเนินการโครงการเป็นไปตามข้อบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัวของบุคคล

4. การติดตามผลและระบบข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหาร

การออกแบบระบบข้อเสนอแนะจะมีความแตกต่างระหว่างโครงการ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ลักษณะ และสิ่งแวดล้อมของโครงการ

1) ความต้องการข้อเสนอแนะ

ขั้นแรกของการออกแบบข้อเสนอแนะ คือ การกำหนดความสำคัญก่อนหลังของผู้ใช้ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีกรอบสำหรับการแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างผู้ใช้และผู้ออกแบบระบบ

ขั้นที่สอง คือ การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของโครงการในระดับต่าง ๆ เพื่อพิจารณากำหนดประชากรเป้าหมาย กิจกรรมที่สำคัญ และงานที่จะต้องติดตามผล วัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าวอาจแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ ปัจจัย ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ

ขั้นที่สาม กำหนดตัวแบบการแทรกแซง (Intervention model) ซึ่งจะอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยและผลผลิตของโครงการ ระหว่างผลผลิตกับผลลัพธ์ และผลกระทบ

ขั้นที่สี่ ทบทวนระบบข้อเสนอแนะที่มีอยู่ เพื่อใช้ระบบที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ขั้นที่ห้า กำหนดข้อมูลที่ต้องเก็บเพิ่มเติม ซึ่งอาจประกอบด้วยการศึกษาแบบเจาะลึก การจัดทำการสำรวจหรือการศึกษาโดยการสังเกตการณ์

ประการสุดท้าย พิจารณาค่าใช้จ่ายของระบบข้อเสนอแนะ

2) การออกแบบระบบ

วิธีการออกแบบมีสองวิธี คือ วิธีแบบแผนการ และวิธีแบบกระบวนการ

สำหรับวิธีแบบแผนการ (Blueprint approach) ผู้วางแผนและประเมินโครงการจะกำหนดแผนงานรายละเอียดของโครงการก่อนที่จะดำเนินการ ระบบข้อเสนอแนะสามารถที่จะกำหนดตามแผนดำเนินการดังกล่าวและยึดถือปฏิบัติตามนั้น

วิธีการนี้ อาจไม่ให้ความคล่องตัวแก่ผู้บริหารโครงการหรือผู้ติดตามผลในการตอบสนองต่อความต้องการข้อเสนอแนะที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการ

นอกจากนี้วิธีแบบแผนการยังไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่โครงการได้มีส่วนในการให้ข้อมูล สำหรับการวางแผนการติดตามผลและประเมินผล

ส่วนวิธีแบบกระบวนการ (Process approach) นั้นจะใช้วิธีค่อย เป็นค่อยไปในการสร้างข้อสนเทศสำหรับความต้องการในการติดตามผลและประเมินผล วิธีนี้จะพิจารณาข้อสนเทศตามลักษณะและสิ่งแวดล้อมของโครงการ

อย่างไรก็ดี วิธีแบบแผนการจะเป็นที่นิยมมากกว่าสำหรับโครงการ ที่มีการก่อสร้างหรือปัญหาของการดำเนินการเป็นปัญหาทางเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ และสามารถรู้ล่วงหน้า แต่โดยทั่วไประบบข้อสนเทศสำหรับการติดตามผลจะใช้วิธีทั้งสองรวม กัน

5. ส่วนประกอบของการติดตามผล

การติดตามผลมีส่วนประกอบที่สำคัญสองส่วน คือ

- (1) การติดตามความก้าวหน้าทางกายภาพและทางการเงิน
- (2) การติดตามผลผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ

1) การติดตามผลความก้าวหน้าทางกายภาพและทางการเงิน

หน้าที่พื้นฐานของการติดตามผลโครงการ คือ การทบทวนการใช้ทรัพยากรทางกายภาพและทางการเงิน การติดตามผลจะต้องอาศัยข้อมูลทางกายภาพและทางการเงิน ณ ความถี่ต่าง ๆ กัน เกี่ยวกับการมีและการใช้เจ้าหน้าที่และเครื่องมือ เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการให้บริการของโครงการ และเกี่ยวกับการมี และการจัดสรรปัจจัย การพิจารณาจะต้องพิจารณาถึงความสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน ความเหมาะสมของช่วงเวลา การไหลของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ และงบประมาณที่ได้รับตลอดจนค่าใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรม และรวมทั้งโครงการการวัดผล

การดำเนินงานทางกายภาพและทางการเงินจะต้องเปรียบเทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่บรรลุในแต่ละช่วงของโครงการ

ความต้องการข้อมูล

หลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการติดตามผล

-ข้อมูลทางกายภาพและทางการเงินควรประกอบด้วยปริมาณและมูลค่าในแต่ละกิจกรรม

-ควรให้ความสำคัญแก่ข้อมูลที่ใช้วัดผลการดำเนินงานที่สามารถตั้งเป้าหมายเป็นมูลค่าได้ เป้าหมายสำหรับการดำเนินงานทางกายภาพจะกำหนดอยู่ในแผนดำเนินงาน ส่วนแผนทางการเงินจะเน้นในค่าใช้จ่ายที่สามารถควบคุมได้

-ข้อมูลการดำเนินงานด้านกายภาพจะต้องเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ได้รับ เพื่อประเมินว่าโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้ระดับค่าใช้จ่ายที่ยอมรับได้หรือไม่

-ควรเน้นในการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการทำให้งานขั้นต่อไปสำเร็จ หรือที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ตามประสบการณ์มักทำให้เกิดความล่าช้าหรือทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

สำหรับการติดตามผลโครงการ เป็นการภายใน ระบบข้อสนเทศจะต้องเน้นเพิ่มเติม

- ข้อมูลการติดตามความก้าวหน้าจะต้องสามารถแสดงความเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น ๆ

- ข้อมูลที่แสดงส่วนของโครงการที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยการตัดสินใจของผู้บริหาร

2) การติดตามผลผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ

การติดตามผลประเภทนี้ เป็นกุญแจสู่ความสำเร็จของการติดตามผลโครงการโดยส่วนรวม เพราะว่าผู้บริหารโครงการจะสามารถรู้ได้ว่า บริการเป็นที่ยอมรับหรือไม่ และผลของโครงการมีต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างไร

เทคนิคการติดตามผลผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ คือ การติดตามทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งมีเทคนิคสามอย่างคือ

ประการแรก จะต้องสร้างประวัติสำหรับผู้มีส่วนร่วมในโครงการแต่ละคน และต้องวิเคราะห์ประวัติเหล่านี้เป็นครั้งคราว เพื่อติดตามการเข้าถึงของบริการและการสร้างกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์

ประการที่สอง จะต้องกำหนดตารางการสำรวจ เพื่อวัดความก้าวหน้าของโครงการและปฏิกิริยาของผู้ได้รับประโยชน์ อาจใช้เทคนิคการสำรวจอย่างเป็นทางการเพื่อเก็บข้อมูลที่สามารแสดงถึงความสำคัญทางสถิติได้

ประการที่สาม ใช้เทคนิคการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ เพื่อศึกษากรณีที่ประสบผลสำเร็จอย่างเด่นชัดหรือกรณีที่มีปัญหา

เครื่องชี้วัดเกี่ยวกับผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ

- สัดส่วนของประชากรที่ใช้บริการของโครงการเป็นครั้งแรก ตัวอย่างเช่น ไครบ้างที่ทำตามข้อเสนอแนะ ชื้อหรือใช้ปัจจัยตามที่แนะนำ หรือใช้บริการของโครงการ หรือได้กู้ยืมเงินของโครงการ
- สัดส่วนของประชากรที่ทำตามข้อเสนอแนะซ้ำอีก
- สัดส่วนของประชากรที่ใช้บริการของโครงการมากขึ้นในปีถัดมา

- สักส่วนของประชากรที่ยังคงใช้วิธีการที่แนะนำโดยโครงการต่อไปอีกหลังจากที่ไม่ได้รับบริการจากโครงการแล้ว
 - ระดับความพอใจของผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ
 - เหตุผลต่าง ๆ ที่ผู้ควรได้รับประโยชน์จากโครงการ แต่ไม่ได้รับบริการจากโครงการ หรือหยุดร่วมในโครงการ
 - สักส่วนของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่รู้ว่าไม่มีบริการจากโครงการ
 - สักส่วนของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่เข้าถึงบริการของโครงการ
 - สักส่วนของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการจากโครงการ เช่น ข่าวสารข้อมูล หรือปัจจัยจากจำนวนผู้ที่ได้รับข่าวสารข้อมูลหรือปัจจัยมีสัดส่วนที่เข้าใจวัตถุประสงค์เท่าใด จากจำนวนผู้ที่ได้รับและเข้าใจข้อมูลข่าวสารหรือปัจจัยมีสัดส่วนเท่าใด ที่คิดว่าเป็นประโยชน์

6. วิธีการติดตามผล

วิธีการติดตามผลมีสองวิธีใหญ่ ๆ ที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน คือ

- รายงานความก้าวหน้า
- กรณีศึกษาหรือการศึกษาแบบเจาะลึก

1) รายงานความก้าวหน้า

ผู้บริหารโครงการควรกำหนดให้หน่วยดำเนินการภาคสนาม ส่งรายงานความก้าวหน้าตามระยะเวลาที่กำหนดให้แก่หน่วยติดตามผลในส่วนกลาง

แบบฟอร์มที่ใช้ในการรายงานความก้าวหน้าจะกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ติดตามผลแบบฟอร์มเหล่านี้ควรจะเป็นแบบง่าย ๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ โดยกำหนดข้อมูลเท่าที่จำเป็นสำหรับการติดตามผล

ความถี่ของการรายงาน ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์ทั่วไปที่อาจใช้ในการกำหนดความถี่ของรายงานก็คือ ในแต่ละช่วงของการรายงานควรมีความถี่ในงานที่ถูกติดตามเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการรายงานความถี่ส่วนใหญ่ จะกำหนดเป็นระยะตายตัว เพื่อความสะดวกเช่นทุกเดือน ไตรมาส ครึ่งปี และทุกปี เป็นต้น

2) กรณีศึกษา

เมื่อระบบการติดตามผล ได้เริ่มทำงานเข้าที่แล้ว ระบบก็ควรจะ สามารถติดตามความถี่ของโครงการ และแสดงปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างดำเนินการ กรณีศึกษาหรือการศึกษาแบบวิเคราะห์ (Diagnostic studies) คือการศึกษารายละเอียดและสาเหตุของปัญหา จะสามารถช่วยเสริมรายงานความถี่ดังกล่าว นอกจากนี้การศึกษายังสามารถศึกษาโครงการในทัศนะต่าง ๆ ได้ลึกซึ้งกว่าที่เป็นไปได้โดยใช้ระบบรายงาน

วิธีการที่ใช้ในการศึกษามีหลายวิธีด้วยกัน

- บันทึกโครงการ
- การสำรวจอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- การใช้ผู้บอกข่าวหลัก
- การประชุมของชุมชน
- การสังเกตการณ์ โดยการร่วมโครงการ

7. การวิเคราะห์และการสื่อสารข้อเสนอแนะการติดตามผล

1) การวิเคราะห์

โดยทั่วไปการวิเคราะห์ข้อมูลการติดตามผลจะครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

(1) ลักษณะของโครงการ ข้อมูลจากการติดตามผลจะต้องสามารถบรรยายให้เห็นลักษณะของโครงการ ซึ่งอาจประกอบด้วยข้อมูลต่อไปนี้ ประเมินการ การ

ครอบคลุม และความเบี่ยงเบนในการมีส่วนร่วมในโครงการ ประเภทของบริการที่ให้และความเข้มข้นของบริการที่ให้ ตลอดจนปฏิกิริยาของผู้ร่วมโครงการ

(2) การเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ ข้อมูลการติดตามผลจะต้องสามารถเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างพื้นที่ ซึ่งจะสามารถบอกให้ทราบถึงสาเหตุของความแตกต่างที่เกิดขึ้นเช่น บุคลากร เป้าหมาย และสภาพแวดล้อม ข้อมูลการติดตามผลจะช่วยให้สามารถดำเนินโครงการให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน

(3) ความสอดคล้องกับแผนโครงการ ข้อมูลการติดตามผลควรชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างผลที่เกิดขึ้นจริงกับที่กำหนดไว้ในแผน ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงโครงการหรือในการแก้ไขให้การดำเนินงานได้เป็นไปตามแผน

2) การสื่อข้อมูล การติดตามผล

ผลการประเมินที่เกิดจากการติดตามผลควรจะสะท้อนกลับสู่โครงการให้แก่ผู้บริหารโครงการ และเจ้าหน้าที่ในโครงการในลักษณะที่ต่อเนื่อง การไหลของข้อมูลอาจจะอยู่ในรูปของรายงานความก้าวหน้าการสื่อโดยวาจาหรือโดยสถิติสรุป (45)

การให้คำปรึกษา คำแนะนำ ในการปฏิบัติงาน

วัตถุประสงค์ของการตรวจติดตาม นอกจากจะวัดความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ ๆ กระทั่งวัดผลสำเร็จของกิจกรรมที่จัดบริการประชาชนและผลกระทบถึงประชาชนผู้รับบริการแล้ว อาจกล่าวถึงวัตถุประสงค์ที่มีความหมายในลักษณะให้คำปรึกษา คำแนะนำในการปฏิบัติงานแยกเป็น 2 ข้อดังนี้

(45) จำลอง อภิกุล, “คู่มือการประเมินผลหลังการดำเนินการ (Post Stratmation)”, สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, พ.ศ. 2535, หน้า 6 - 15.

1. การติดตาม นิเทศ แนะนำ เร่งรัด และประสานให้การปฏิบัติงานตามแผนงาน งาน โครงการ ของหน่วยงานได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

2. รับทราบปัญหา อุปสรรค ตลอดจน สดับรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของข้าราชการและประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาระดับสูง และประสานไปยังกองที่เกี่ยวข้อง ให้รับไปพิจารณาปรับปรุงตลอดจนวางแผนปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป

แนวทางในการติดตาม นิเทศ แนะนำ เร่งรัด และประสานให้การปฏิบัติงานตามแผนงานฯ เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ในกรณี “โครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน” ใช้โครงสร้างของกระบวนการพัฒนาหมู่บ้านเป็นแนว และลงติดตามก้าวหน้าของขั้นตอนการพัฒนา กับอาศัยคู่มือที่สร้างขึ้นสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสนาม เป็นคู่มือการติดตามความก้าวหน้าไปพร้อมกันด้วย

กระบวนการพัฒนาหมู่บ้าน

โครงการเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

กรณีจังหวัดน่าน

กระบวนการพัฒนาหมู่บ้านตามโครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน เป็นกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ในกิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน องค์ประกอบหลักของโครงการทั้งหมดอันได้แก่ งานพัฒนาเศรษฐกิจ งานพัฒนาสังคม งานวางแผน และงานฝึกอบรม จะรวมตัวกันดำเนินงานร่วมกับชาวบ้าน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาหมู่บ้านในภาพรวม และไปสู่เป้าหมายในการคืนสภาพป่าไม้อุดมสมบูรณ์ให้กับจังหวัดน่าน โดยชาวบ้านมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย

เนื่องจากโครงการทางเลือกใหม่ ๆ เป็นโครงการที่ทวนกระแสความคิดเห็นของการดำรงชีพของชุมชนเกษตรแบบโค่น - เผา ดังนั้น กระบวนการพัฒนาจึงให้ความสำคัญเข้มข้นของการมีส่วนร่วมของชาวบ้านเป็นจุดแตกหักของความสำเร็จและความยั่งยืนของโครงการ

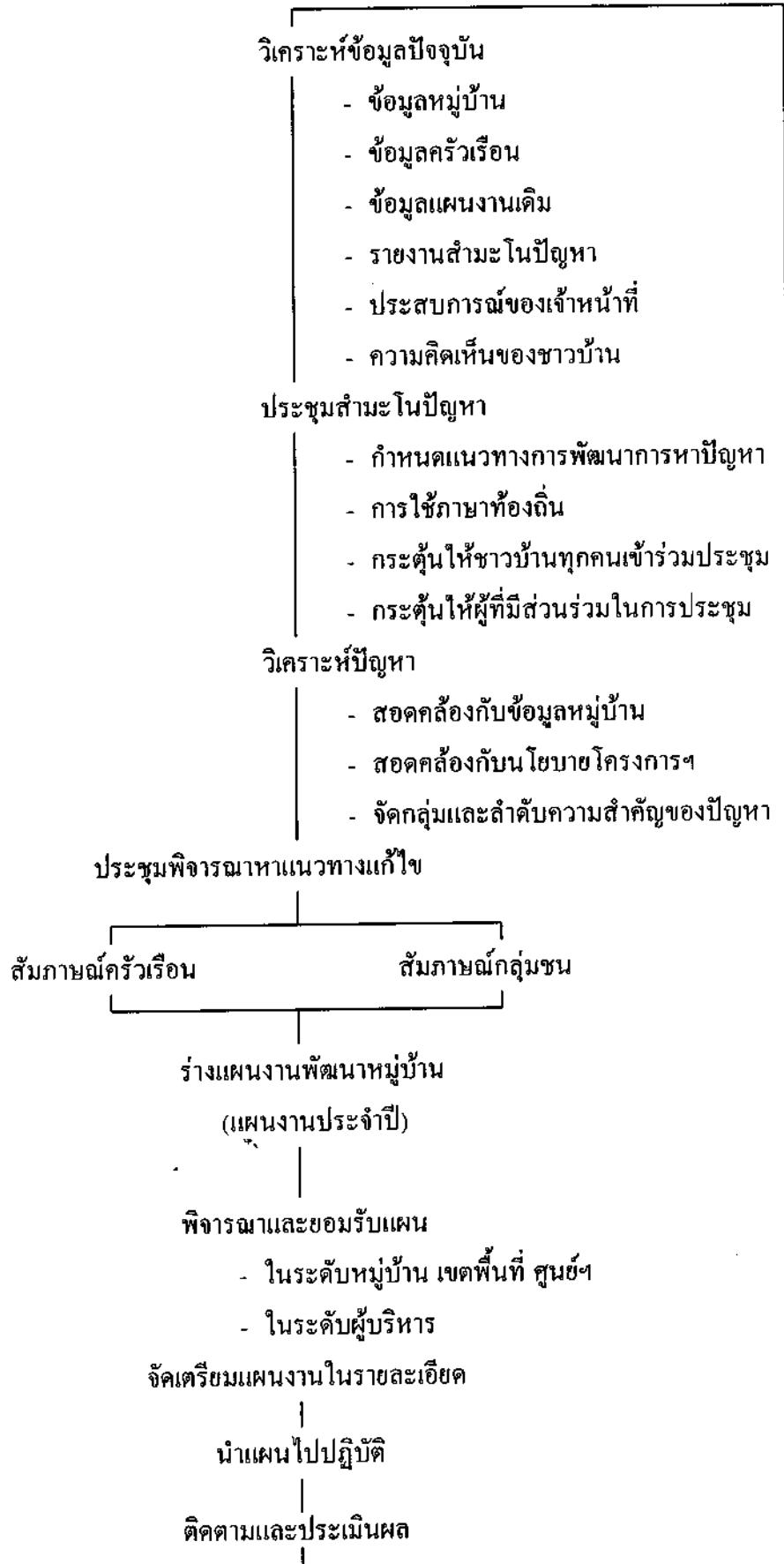
กระบวนการพัฒนาหมู่บ้านที่เน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ได้พัฒนาระบบมาเป็นอย่างดีแล้ว โดยได้รับความช่วยเหลือจากโครงการพัฒนาเขตพื้นที่สูง ไทย - ออสเตรเลีย ที่มีให้แก่กรมประชาสงเคราะห์ ระหว่างเดือนตุลาคม 2531 กระทั่งสิ้นสุดโครงการลงเมื่อเดือนตุลาคม 2536 แนวทางนี้ได้ข้อสรุปการพัฒนาว่า จำเป็นต้องประสานทุกองค์ประกอบของงานเข้าด้วยกัน เป็นแผนพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งต้องสนองความต้องการจำเป็น (NEED) ในการพัฒนาของชาวบ้าน ซึ่งแนวทางนี้โครงการทางเลือกใหม่ ๆ นำมาเป็นต้นแบบในการดำเนินการ มีสาระสำคัญประกอบด้วย

- 1 ส่งเสริมแนวทางการพัฒนาโดยมีส่วนร่วม
 - 2 ส่งเสริมการพัฒนาในภาพรวมของหมู่บ้านทั้งหมด แทนที่จะพัฒนาโดยแยกเป็นส่วน ๆ
 - 3 ปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ
 - 4 ส่งเสริมการจัดเตรียมแผนงานพัฒนาหมู่บ้านแบบผสมผสาน
- สาระสำคัญสี่ประการดังกล่าว คาดว่าผลที่ได้รับจะมี 3 ประการ
- 1 มีการจัดเตรียมแผนงานประจำปีแบบผสมผสานของแต่ละหมู่บ้าน เพื่อที่จะได้ควบคุมกิจกรรมการพัฒนาทุก ๆ ด้านของหมู่บ้าน
 - 2 มีการทบทวนและปรับปรุงแต่ละขั้นตอนในกระบวนการพัฒนา เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน และปรับปรุงการพัฒนาหมู่บ้านในภาพรวม

3 แผนงานที่จัดเตรียมขึ้นจะมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านอย่างแท้จริง

ลำดับขั้นตอนการพัฒนาหมู่บ้าน เริ่มที่การวิเคราะห์ข้อมูลปัจจุบัน ประชุม
สำมะโนปัญหา วิเคราะห์ปัญหา ประชุมพิจารณาหาแนวทางแก้ไข ร่างแผนงานพัฒนาหมู่บ้าน
และนำแผนไปปฏิบัติ ดังแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้ (ดูที่แผนภูมิ ขั้นตอนการพัฒนา
หมู่บ้าน หน้า 75)

แผนภูมิขั้นตอนการพัฒนาหมู่บ้าน

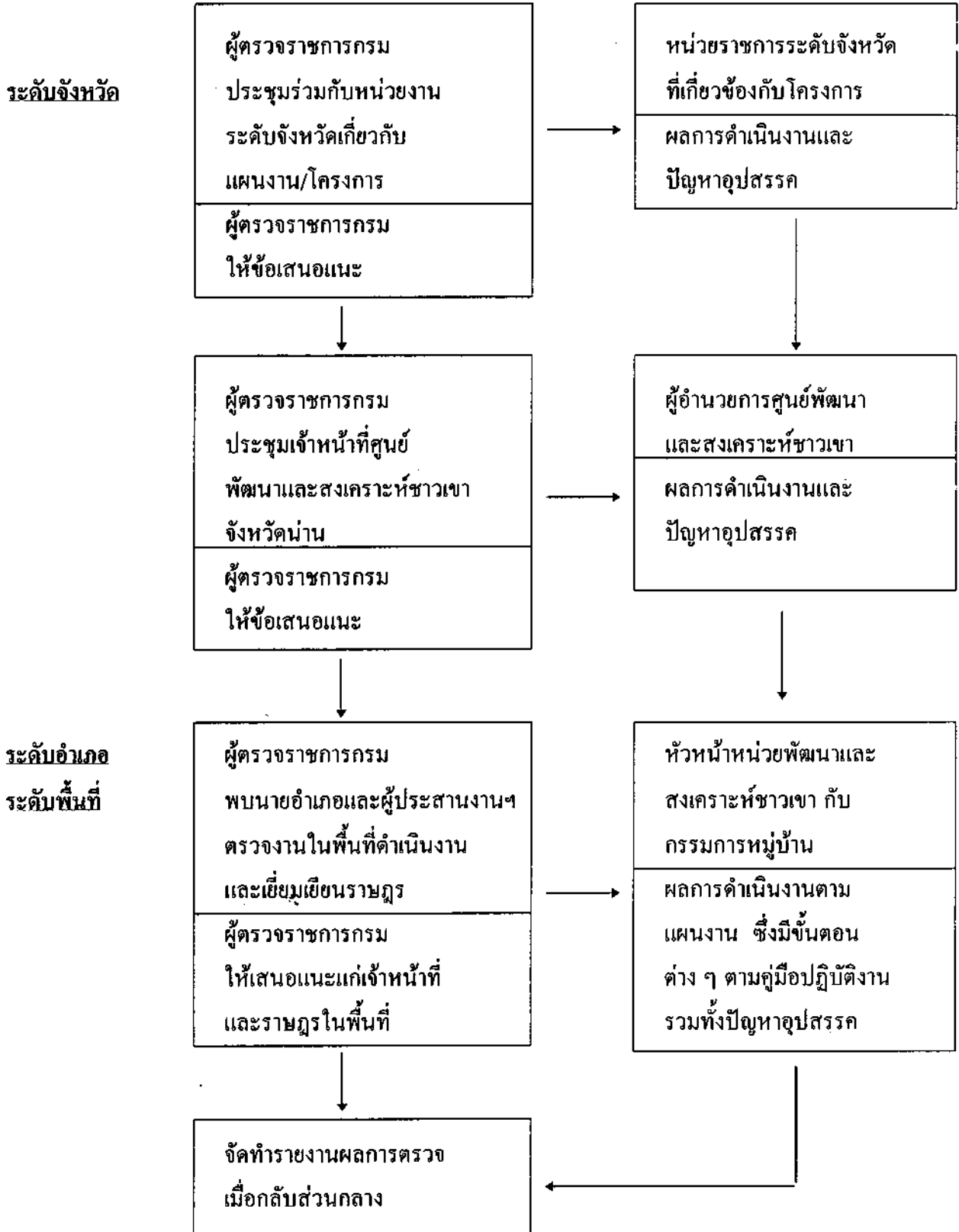


การให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงาน (ON-THE-JOB) ตามแผนภูมิ จะให้น้ำหนักของการทบทวนกระบวนการ และปรับปรุงขั้นตอนแต่ละขั้นตอนในกระบวนการ การทบทวนจะครอบคลุมวิธีการในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ และชาวบ้าน ในทุกขั้นตอน ประเด็นที่มุ่งทบทวนปรับปรุงของแต่ละขั้นตอน เป็นกลวิธีการติดตามของการตรวจราชการเพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ ของระหว่างปฏิบัติ ในสนาม ระดับหมู่บ้าน โดยเจ้าหน้าที่หน่วยเคลื่อนที่จากศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดน่าน ซึ่งทำหน้าที่ PROJECT MONITORING วัดความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ ๆ พร้อมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำ ในระดับหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ของศูนย์เหล่านี้ จะมีทีมที่ปรึกษาคือผู้ประสานงานชาวเขา ระดับอำเภอ หัวหน้าฝ่ายพัฒนาอาชีพ พัฒนาสังคม และฝ่ายวางแผน ออกให้คำแนะนำเสนอแนะแนวทางเป็นลำดับขั้น ระบบการติดตามนิเทศ นี้ เป็นกลไกที่ทำงานตรวจราชการโครงการสำคัญ ของสำนักผู้ตรวจราชการกรม กระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการติดตาม “โครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน” นำวิธีการนี้มาใช้

ผู้ตรวจราชการจะมีส่วนร่วมในการลงไปพื้นที่ตามขั้นตอนการตรวจราชการ
ดังนี้

(ดูแผนภูมิขั้นตอนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมต่อ โครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขากรณี จังหวัดน่าน หน้า 77)

**ขั้นตอนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม
ต่อโครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา
กรณีจังหวัดน่าน**



รายละเอียดในระดับหมู่บ้าน ตามกระบวนการพัฒนาหมู่บ้านที่กำหนดไว้ มีจุดมุ่งหมายที่จะทบทวนกระบวนการ ปรับปรุงขั้นตอนแต่ละขั้นตอนในกระบวนการ โดยให้ความสำคัญในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่และชาวบ้านทุกขั้นตอน “โครงการทางเลือกใหม่ ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน” ได้แฝงการติดตามนิเทศ แนะนำ เร่งรัด การปฏิบัติงาน ไว้ในประเด็นที่มุ่งทบทวนและปรับปรุง ของแต่ละขั้นตอนการพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งแสดงไว้ในแผนภูมิ มีรายละเอียดดังนี้

- การวิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ข้อมูลที่มีอยู่แล้วควรนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่และชาวบ้านมีส่วนร่วมในการรับทราบและพิจารณาข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบระหว่างสถานภาพของหมู่บ้านตนและหมู่บ้านอื่น ข้อมูลเหล่านี้อาจได้มาจากข้อมูลหมู่บ้าน (VILLAGE PROFILES) แผนงาน แผนที่การใช้ที่ดินและจากประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่สนาม ฯลฯ

- การประชุมสำมะโนปัญหา การประชุมต้องมีการนำเสนอประเด็นปัญหาทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับงานของโครงการฯ เท่านั้น เจ้าหน้าที่จะต้องสร้างแนวความคิดการพัฒนาหมู่บ้านในภาพรวมทุกด้าน โดยไม่เน้นเฉพาะเรื่องแผนงานของโครงการฯ วิธีการในการเพิ่ม การมีส่วนร่วมของชาวบ้านการประชุม เช่น การใช้ภาษาชาวเขา, การใช้ล่ามที่มีความสามารถในการแปล, การกระตุ้นให้ชาวบ้านทุกคนได้พูดหรือเสนอความคิดเห็น, การแยกจัดกลุ่มอภิปรายระหว่าง ผู้ชาย, ผู้หญิง และเยาวชน ฯลฯ ควรจะได้มาฟังไว้ และเนื่องจากงบประมาณในการพัฒนามักจะมีอย่างจำกัด ดังนั้นควรมีการจัดลำดับความสำคัญของความจำเป็นในการพัฒนา (NEED) ของหมู่บ้าน เพื่อที่จะได้จัดสรรงบประมาณไว้สำหรับปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุด

- การวิเคราะห์ปัญหา เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติอย่างใกล้ชิดกับชาวบ้าน เพื่อสามารถชี้ชัดได้ว่าอะไรคือสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา ปัญหาที่ได้มาจากการประชุมสำมะโนปัญหา ควรมีการตรวจสอบย้อนกลับข้อมูลที่มีอยู่แล้วตามขั้นตอนที่ 1 เพื่อตัดสินใจถึงขอบเขตของปัญหาและชาวบ้านที่เกี่ยวข้อง ถ้าปัญหานั้นไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่โครงการฯ สนับสนุน ก็ควรหาหรือแนวทางแก้ไขปัญหาวิธีอื่นร่วมกับชาวบ้าน

- การประชุมพิจารณาหาแนวทางแก้ไข การสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนควรให้เป็นไปในลักษณะธรรมดา ไม่ควรสร้างความกดดันให้กับผู้ถูกสัมภาษณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการฯ หากผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่ต้องการควรให้มีการสัมภาษณ์ในลักษณะของการกรอกแบบฟอร์ม

- การสัมภาษณ์กลุ่มชน การสัมภาษณ์หรือการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มชน ควรทำขณะที่คนในกลุ่มจำนวนมาก ให้ความสนใจกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของโครงการ โดยเฉพาะเป็น โอกาสดีที่จะให้คนในกลุ่มที่มีปัญหาเรื่องเดียวกันสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นถ้าความเป็นไปได้ในการนำกิจกรรมของโครงการฯ ที่ตนสนใจไปปฏิบัติ

- แผนพัฒนาหมู่บ้าน (แผนงาน) แผนงานที่เป็นรูปขึ้นมาต้องเป็นแผนงานในภาพรวมทุกด้านของหมู่บ้าน ไม่ควรเป็นแผนงานเฉพาะกิจกรรมของโครงการฯ

- การทบทวนและยอมรับแผน แผนงานที่ได้จะต้องมีการทบทวนและตรวจสอบกับแหล่งข้อมูลที่มีอยู่ แผนงานซึ่งมีได้อยู่ในกรอบการดำเนินงานของโครงการฯ ควรประสานและหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความช่วยเหลือต่อไป เพื่อปรับปรุงขั้นตอนนี้ของกระบวนการต่อไป ควรมีการประชุมทบทวนในระดับเขตพื้นที่อำเภอ ก่อนการจัดประชุมพิจารณาแผนงานระดับศูนย์ฯ ในการประชุมระดับเขตพื้นที่อำเภอ เจ้าหน้าที่สนามควรทบทวนแผนพัฒนาหมู่บ้าน สามารถช่วยแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของชาวบ้าน

- การจัดเตรียมแผนงานในรายละเอียด ชาวบ้านจะต้องเป็นผู้คิดรายละเอียดปลีกย่อยของแผนงานที่จะนำไปปฏิบัติจริง โดยมีเจ้าหน้าที่คอยเป็นผู้ช่วยเหลือ แผนงานซึ่งประกอบด้วยรายการกิจกรรมต่าง ๆ ระยะเวลาการดำเนินงานและผู้รับผิดชอบ ควรมีการพิจารณาและเตรียมการอย่างละเอียดและรอบคอบ เพื่อสะดวกต่อการนำไปปฏิบัติ

- การนำแผนมาปฏิบัติ การนำแผนงานมาปฏิบัติควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของชาวบ้านเจ้าหน้าที่สนามมีบทบาทด้านให้ความสะดวกในการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ เท่านั้น และอาจให้ความช่วยเหลือในกรณีที่เห็นสมควร

เมื่อผู้ตรวจราชการกรมเข้าไปในหมู่บ้าน จะติดตามงานโดยเริ่มต้นที่กระบวนการจัดทำแผนของหมู่บ้าน ซึ่งสำหรับ “โครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและส่งเสริมชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน” ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ หลายขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขั้นสุดท้าย คือการได้แผนงานที่ตอบสนองต่อปัญหา หรือความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้าน ตลอดทั้งสอดคล้องกับเป้าหมายของโครงการ ที่ต้องการคืนป่าไม้ให้จังหวัดน่าน

รูปแบบในการจัดทำแผนงานโครงการฯ คือการจัดทำแผนงานแบบจากล่างขึ้นสู่บน (BOTTOM - UP) สำหรับขั้นตอนของกิจกรรมการวางแผนงานในรูปแบบนี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกคน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่สนามต้องตระหนักและให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก คือ การประชุม สัมมนาปัญหา การประชุมวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขปัญหา และท้ายสุดคือการสัมภาษณ์ครัวเรือน

เพื่อให้การวางแผนงานโครงการประจำปีงบประมาณเสร็จสิ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามกำหนดเวลา สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณในการนำแผนงานไปปฏิบัติ โครงการฯ ได้กำหนดเวลาสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนงานโครงการฯ ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางขั้นตอนการวางแผนงานโครงการฯ หัวข้อที่ 1

เนื่องจากการจัดทำแผนงานโครงการฯ ตามระยะเวลาที่โครงการฯ กำหนดขึ้นกับระยะเวลาในการนำแผนงานไปปฏิบัติจริงมีช่วงเวลาที่ห่างกันพอสมควร ดังนั้น เพื่อให้การนำแผนงานไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชากรเป้าหมาย โครงการฯ จึงได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สนามได้ตรวจสอบ ทบทวนยืนยันการปฏิบัติงานตามแผนงานร่วมกับชาวบ้านอีกครั้งหนึ่ง โดยได้กำหนดเวลา

ในการทบทวนและยืนยันแผนงานโครงการฯ กิจกรรมต่าง ๆ ตามที่แสดงไว้ในตารางขั้นตอนการวางแผนงานโครงการฯ หัวข้อที่ 2

ตารางขั้นตอนการวางแผนงานโครงการฯ

กิจกรรม	กำหนดเวลา
1. การจัดทำแผนงานประจำปี	
1. เสนอร่างคำของบประมาณต่อกองสงเคราะห์ชาวเขา	กันยายน
2. สัมมนาปัญหาเจ้าหน้าที่	มกราคม
3. สัมมนาปัญหาหมู่บ้าน	กุมภาพันธ์
4. ทบทวนนโยบายโครงการฯ	กุมภาพันธ์
5. ประชุมผู้บริหารพิจารณาปรับปรุงแนวนโยบายโครงการฯ	มีนาคม
6. ชี้แจงแนวนโยบายโครงการแก่เจ้าหน้าที่	มีนาคม
7. ประชุมวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขปัญหาหมู่บ้าน	มีนาคม-เมษายน
8. สัมภาษณ์ครัวเรือน	เมษายน-พฤษภาคม
9. ร่างแผนงานโครงการของหมู่บ้าน	พฤษภาคม
10. ประชุมเชิงปฏิบัติการพิจารณาแผนงานโครงการฯระดับศูนย์	มิถุนายน
11. ประชุมเชิงปฏิบัติการพิจารณาแผนงานโครงการฯ ระดับผู้บริหาร	กรกฎาคม
12. ส่งแผน/งบประมาณให้กองสงเคราะห์ชาวเขา	สิงหาคม

กิจกรรม	กำหนดเวลา
2. การทบทวนและยืนยันก่อนนำแผนงานไปปฏิบัติ	
1. การทบทวนและยืนยันแผนงานฝึกอบรม งวดที่ 1	กันยายน
2. การทบทวนและยืนยันแผนงานด้านพัฒนาสังคม งวดที่ 1	กันยายน
3. การทบทวนและยืนยันแผนงานการเกษตรฤดูแล้ง	ตุลาคม
4. การทบทวนและยืนยันแผนงานฝึกอบรม งวดที่ 2	มกราคม
5. การทบทวนและยืนยันแผนงานการเกษตรฤดูฝน	มีนาคม
6. การทบทวนและยืนยันแผนงานด้านพัฒนาสังคม งวดที่ 2	มกราคม
7. การทบทวนและยืนยันแผนงานฝึกอบรม งวดที่ 3	พฤษภาคม
8. การทบทวนและยืนยันแผนงานด้านพัฒนาสังคม งวดที่ 3	พฤษภาคม

การติดตาม จะใช้ตารางขั้นตอนการวางแผน เป็นคู่มือสำหรับผู้ประสานงานชาวเขาระดับอำเภอ หัวหน้าฝ่ายพัฒนาอาชีพ หัวหน้าฝ่ายพัฒนาสังคม หัวหน้าฝ่ายวางแผนของศูนย์ในการออกตรวจเยี่ยมติดตาม ขณะเดียวกัน ผู้ตรวจราชการกรมก็จะใช้คู่มืออันเดียวกันนี้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้นในการวางแผนงาน แต่ละสาขาแต่ละงาน จะระบุระยะเวลา กิจกรรม และรายละเอียดของกิจกรรม เพื่อประโยชน์ในการติดตาม ดังตัวอย่างที่จะยกขึ้นมาคือ “ขั้นตอนการวางแผนงานพัฒนากลุ่มน้ำขนาดเล็ก” ซึ่งเป็นโครงการสาขาโครงสร้างพื้นฐาน ที่จะต้องปูพื้นเข้าไปตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 เพื่อให้สามารถเข้าโครงการจริงได้ในปีงบประมาณ 2542 อันเป็นปีเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 พอดี

ตัวอย่างที่ 1
ขั้นตอนการวางแผนงานพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำขนาดเล็กระดับหมู่บ้าน
ในโครงการทางเลือกใหม่ฯ

เดือน	กิจกรรม	รายละเอียด
ม.ค. - ก.พ.	1. ช่วยให้ชาวบ้าน ตระหนักถึงปัญหา ลุ่มน้ำ	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดประชุมสำมะโนปัญหา 2. วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำ 3. บันทึกปัญหาไว้ในแผ่นโปสเตอร์เพื่อใช้ สำหรับการประชุมแก้ไขปัญหาค่อยไป 4. นัดกำหนดการประชุมต่อไป 5. บันทึกการประชุมในแบบรายงานการประชุมเพื่อเสนอในการขอเข้าร่วมโครงการ
ก.พ. - มี.ค.	2. ประชุมชี้แจงแนะนำ โครงการการพัฒนา ลุ่มน้ำ ขนาดเล็ก	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดประชุมต่อเนื่องจากการประชุมสำมะ โนปัญหา 2. อภิปราย หรือ แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น เกี่ยวกับขอบเขตปัญหาด้านลุ่มน้ำ 3. ถ่ายทอดแนวความคิดให้ชาวบ้าน ตระหนักถึงสาเหตุของปัญหาและผลที่ได้รับ 4. แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของ ปัญหา และรวบรวมข้อเสนอแนะหรือ แนวทางแก้ไขปัญหากจากชาวบ้าน 5. ประสานแนวความคิดการพัฒนาลุ่มน้ำ เข้ากับแนวความคิดในการแก้ไขปัญหา ของชาวบ้าน 6. กำหนดวันหรือช่วงเวลาในการตรวจ สอบพื้นที่

เดือน	กิจกรรม	รายละเอียด
ก.พ. - มี.ค.	3. การตรวจสอบคัดเลือกพื้นที่	<ol style="list-style-type: none"> 1. อธิบายชี้แจงวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบพื้นที่ 2. จำแนกพื้นที่เพาะปลูกตามเปอร์เซ็นต์ความลาดชัน 3. วิเคราะห์ข้อจำกัดด้านกายภาพ และด้านสังคม 4. อธิบาย ชี้แจง รูปแบบ หลักการ แนวทางของกิจกรรมพัฒนาลุ่มน้ำขนาดเล็ก 5.หารือถึงบทบาทข้อผูกพันของชาวบ้าน/โครงการ เมื่อร่วมกิจกรรมในอนาคต
ก.พ. - มี.ค.	4. พิจารณาทางเลือกในการใช้ที่ดิน	<ol style="list-style-type: none"> 1. แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพื้นที่เพาะปลูกและเชื่อมโยงสัมพันธ์กับรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินของโครงการ 2. พิจารณาระบบการใช้พื้นที่ของเกษตรกรเจ้าของพื้นที่ที่เป็นอยู่เดิม 3. กำหนดเลือกรูปแบบการใช้พื้นที่ที่เหมาะสม (ใช้แผนภูมิการตัดสินใจใช้ประโยชน์พื้นที่ประกอบการพิจารณา) 4. หารือ และหาข้อตกลงจัดซื้อจัดแย้งเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ 5. บันทึกและร่างแผนที่พื้นที่หยาบ ๆ เกี่ยวกับรูปแบบการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่คัดเลือก

เดือน	กิจกรรม	รายละเอียด
ก.พ. - มี.ค.	5. การตกลงเข้าร่วมโครงการของชาวบ้าน	<ol style="list-style-type: none"> 1. บันทึกรายชื่อและรหัสประจำตัวของชาวบ้านผู้เข้าร่วมโครงการทุกคน 2. ระบุว่าชาวบ้านคนใดเป็นสมาชิกของกองทุนฯ 3. จัดตั้งกลุ่มกิจกรรมด้านพัฒนาภูมิน้ำ 4. จัดเตรียมร่างข้อตกลงและระเบียบข้อปฏิบัติของกลุ่ม 5. แนบร่างแผนที่การใช้พื้นที่เข้ากับข้อตกลง
มี.ค. - เม.ย.	6. การจัดทำแผนที่การใช้ที่ดินและการถือครอง	<ol style="list-style-type: none"> 1. สำรวจและจัดทำแผนที่ 2. เมื่อแผนที่จัดทำเรียบร้อยแล้ว นำแผนที่ดังกล่าวมากำหนดรูปแบบการใช้พื้นที่ (โดยใช้ร่างแผนที่เดิมที่เคยจัดทำไว้ประกอบ) 3. ทบทวนร่างแผนงานเพาะปลูกเดิมกับแผนที่นี้
เม.ย.	7. กำหนดแผนการดำเนินงานพัฒนาภูมิน้ำ	<ol style="list-style-type: none"> 1. กรอกข้อมูลในแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน 2. กรอกข้อมูลร่างแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่ในแผนงานประจำปี 3. กรอกข้อมูลงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินงานตามแผนงานพัฒนาภูมิน้ำ (ตามต้นทุน/หน่วย ที่กำหนด) 4. ระบุข้อจำกัดหรือความต้องการที่จำเป็นเฉพาะ

เดือน	กิจกรรม	รายละเอียด
พ.ค.	8. การเสนอโครงการ ด้านพัฒนาผู้นำเพื่อขอ สนับสนุนงบประมาณ	<ol style="list-style-type: none"> รวบรวมเอกสารต่าง ๆ ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - รายงานการประชุมร่วมกับชาวบ้าน - ข้อตกลงของชาวบ้านที่เข้าร่วมโครงการ - แบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน - แบบร่างแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของแผนงานประจำปี - แบบงบประมาณที่ขอสนับสนุนประจำปี - ร่างแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินของแผนงานประจำปี - รายงานสถานภาพของกองทุนฯ จัดส่งเอกสารดังกล่าวต่อหัวหน้าเขตฯ เพื่อดำเนินการต่อไป
มิ.ย.	9. การอนุมัติโครงการฯ	<ol style="list-style-type: none"> ฝ่ายอบรม ประจำศูนย์พิจารณาทบทวนแล้วเสนอต่อสำนักงานบริหารโครงการทางเลือกใหม่ นักวิชาการ สำนักงานฯ และที่ปรึกษาพิจารณาอนุมัติ แจ้งการอนุมัติและสนับสนุนงบฯ โดยสำนักงานฯ ผ่านศูนย์ ผ่านเขตฯ และหน่วยเคลื่อนที่ฯ

ในทำนองเดียวกัน โครงการส่งเสริมการเกษตรและโครงการพัฒนาสังคม จะออกปฏิทินการปฏิบัติมาเป็นคู่มือในการทำงานของเจ้าหน้าที่สนาม ขณะเดียวกันจะเป็นคู่มือสำหรับติดตามของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งการวางแผนประสานต่อเนื่องกับโครงการก็จะใช้ปฏิทินเป็นเครื่องมือด้วยเช่นกัน (ดูตัวอย่างที่ 2 ปฏิทินการปฏิบัติไม่ย่นต้น)

การให้คำแนะนำ ปรีกษา มีความหมายอย่างยิ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสนามและคณะกรรมการหมู่บ้าน การให้คำแนะนำปรีกษา อาจกระทำได้ในขณะที่ผู้ตรวจราชการ ออกตรวจราชการอีกทางหนึ่งที่ได้ผลมาก คือ การทำคำแนะนำการปฏิบัติงานไว้ในคู่มือการปฏิบัติงาน ในส่วนที่ได้กล่าวไปแล้วเกี่ยวกับ ขั้นตอนการวางแผนงาน โครงการที่ดี ขั้นตอนการวางแผนงานพัฒนาหมู่บ้านขนาดเล็กก็ดี ปฏิทินการปฏิบัติไม่ผลย่นต้นก็ดี ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของการให้คำแนะนำปรีกษาไปด้วยในขณะเดียวกัน

เมื่อเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงานในพื้นที่ มีคู่มือที่มีรายละเอียดดังกล่าว เป็นแนวทางให้ปฏิบัติงานในแต่ละเดือน เหมือนหนึ่งมีผู้ให้คำแนะนำปรีกษาอยู่กับตัว ตลอดเวลาที่ปฏิบัติงาน สำหรับ “โครงการทางเลือกใหม่ฯ” จะแสดงรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ทุกขั้นตอน ซึ่งเน้นความสำคัญของการให้คำแนะนำปรีกษา ในรูปของคำแนะนำที่ทำไว้ในหนังสือ “คำแนะนำในการปฏิบัติงานฯ” ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คำแนะนำเรื่อง

การปฏิบัติงานกองทุนหมุนเวียน

ข้อควรคำนึงถึง

1. การดำเนินงานกองทุนหมุนเวียน เป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของโครงการฯ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชาวเขามีแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ และเป็นการพัฒนาองค์กรหมู่บ้านของเขา ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ชาวเขาจะต้องมีส่วนร่วม มีส่วนรับรู้และตัดสินใจในการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนทุกขั้นตอน

2. การดำเนินงานกองทุนหมุนเวียน ควรจะมีคณะกรรมการ ซึ่งเป็นตัวแทนของชาวเขาเป็นผู้บริหารกองทุน โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเป็นพี่เลี้ยง คอยให้คำแนะนำและติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ

3. การจัดทำบัญชีหมุนเวียน จะต้องเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เพื่อจะได้ทราบสถานการณ์ของกองทุน ซึ่งสรุปวิธีการลงบัญชีได้ดังนี้

ชนิดบัญชี กิจกรรม	บันทึก รายวัน	บัตร สมาชิก	บัญชี สินเชื่อ	บัญชีควบ คุมวัสดุ	บัญชี เงินสด	สัญญาการ ยืมเงิน
รับวัสดุ	/	-	-	/	-	-
จ่ายวัสดุให้ยืม	/	/	/	/	-	/
จ่ายเงินให้ยืม	/	/	/	-	/	/
รับสินเชื่อกิน (เงิน)	/	/	/	-	/	-
นำเงินกองทุนไปซื้อ วัสดุ	/	-	-	/	/	-
ฝาก-ถอน	/	-	-	-	/	-

4. การรายงานสถานการณ์กองทุนหมุนเวียนโครงการฯ ได้กำหนดให้รายงานตามแบบฟอร์มที่กำหนดให้รายงาน 3 เดือน/ครั้ง โดยกำหนดให้รายงานส่งถึงศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขา จังหวัดน่าน

ครั้งที่ 1 ภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์

ครั้งที่ 2 ภายในวันที่ 31 พฤษภาคม

ครั้งที่ 3 ภายในวันที่ 31 สิงหาคม

ครั้งที่ 4 ภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน

คำแนะนำเรื่อง

การดูแลรักษาแถบหญ้าระยะยาว

เพื่อให้เป็นมาตรการในการป้องกันการชะล้างของดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ แถบหญ้าจะต้องหนาและต่อเนื่องกันเป็นแนวยาวกีดขวางทางน้ำที่ชะล้างหน้าดิน ในพื้นที่เกษตรกรรมของชาวบ้าน ในทางปฏิบัติแถบหญ้าจะต้องแคบที่สุดเท่าที่จะทำได้และไม่ไป

เติบโตแย่งอาหารพืชอื่น ๆ ที่ปลูกไว้ในระหว่างแถบหญ้า เทคนิคในการปลูกต่อไปนี้ออกแบบไว้เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

1) ความกว้างของแถบหญ้าในพื้นที่ของชาวบ้านนั้นแคบกว่าคำแนะนำโครงการฯ มาก การเสี่ยงต่อความล้มเหลวในประสิทธิภาพของแถบบนหญ้าย่อมมีมากขึ้น ถ้าแถบหญ้าเหล่านี้มีความหนาและต่อเนื่องเป็นแนวยาว (ลักษณะทั้งสองนี้มีความสำคัญมาก) ความกว้าง 1 เมตร ก็อาจจะพอเพียง อย่างไรก็ตาม ถ้าแถบหญ้าแคบเท่าใด โอกาสที่มันจะไม่ขึ้นต่อเนื่องกันย่อมมีมากขึ้น อาจจะได้ด้วยเหตุผลประการใดประการหนึ่ง และหากแถบบนหญ้านั้นไม่เป็นแนวยาวติดต่อกันดีแล้ว ก็จะไม่สามารถควบคุมการชะล้างของดินได้ ช่องว่างระหว่างแถบหญ้าทั้งหมดจะต้องได้รับการปรับปรุงปลูกซ่อมทันที

2) ในที่ที่แถบหญ้า (ไม่ว่าชนิดใดก็ตาม) ขึ้นแข่งกับพืชอื่นที่ปลูกอยู่ ให้ตัดหญ้านั้นเหลือสั้นเพียง 30 ซม. เนื้อพื้นดินและกิ่งส่วนที่ตัดไว้เหนือแถบบนหญ้านั้นขึ้นไปสำหรับหญ้าพันธุ์ซีให้ตัดสั้นลง (15-20 ซม. เนื้อพื้นดิน) ก็จะช่วยควบคุมการแข่งขันเติบโตเป็นผลกระทบในทางลบต่อพืชที่ปลูกได้ อย่างไรก็ตามที่ตัด (หรือวัชพืชที่กำจัดจากแปลงพืชที่ปลูก) ไว้บนหญ้า เพราะจะทำให้แถบบนหญ้าตายได้

3) หญ้าพันธุ์เซทาเรียทิงเมลิคตลอดปี เมลิคบางส่วนสามารถและอาจออกเป็นต้น ในแปลงพืชอื่นได้ ถ้าเกษตรกรทำการกำจัดวัชพืชตามคำแนะนำถูกต้อง (2-3 ครั้งต่อการเพาะปลูก) และได้กำจัดหญ้านี้ออกไปพร้อมกับวัชพืช หญ้านี้ก็จะไม่เป็นปัญหา

4) หญ้าที่แนะนำให้ปลูกทุกพันธุ์ทนอยู่รอดได้หลังจากการถูกเผา อย่างไรก็ตาม ก็ไม่แนะนำให้มีการเผาเพราะมันจะนำไปสู่การสูญเสียผิวดินมากขึ้นในช่วงต้นฤดูฝน ซึ่งเป็นช่วงที่การสูญเสียเกิดขึ้นมากที่สุด และเป็นช่วงที่ไม่มีอะไรป้องกันการชะล้างสีกร่อนของดิน ด้วยเหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้หญ้าพันธุ์ล้มลุกที่ขึ้นเขียวได้ตลอดนี้จึงถูกแนะนำให้ใช้ปลูกเป็นแถบบนหญ้า

5) ทุก ๆ ปี แแถบหญ้าจะต้องถูกตัดให้มีความกว้างเท่าเดิม ตามความกว้างที่ต้องมีช่องว่างที่เกิดในแถบหญ้า จะต้องปลูกซ่อมใหม่หลังจากที่ฝนเริ่มตกแล้วโดยอาจใช้เมล็ดหรือต้นหญ้าที่ตัดออกจากแถบหญ้านั้น ช่องว่างในแถบหญ้านี้อาจเกิดจากการเผา การแทะเล็มของสัตว์ หรือการถูกวัชพืช หรือเศษหญ้าที่ตัดออกทับอยู่

6) หากจะปลูกแถบหญ้าด้วยเมล็ด ให้ปลูกหลังจากที่ฤดูฝนเริ่มแล้วและคาดหวังได้ว่าจะมีฝนตกมากพอตามมา การปลูกด้วยเมล็ดเป็นแถวจะทำให้เกิดแนวหญ้าได้ง่ายขึ้น และการกำจัดวัชพืชทำได้หลังจากที่แถบหญ้าขึ้นเป็นแนวดีแล้ว การใช้เมล็ดปลูกเป็นแถวนี้ จะต้องปลูกสามแถวด้วยกัน

คำแนะนำเรื่อง

การป้องกันโรคระบาดสัตว์เลี้ยงโดยการให้วัคซีน

ตารางการใช้วัคซีนป้องกันโรคโค - กระบือ

ชนิดของวัคซีน	อายุโค - กระบือ ที่ควรฉีดวัคซีน	วิธีการใช้	ระยะที่จะเกิด ภูมิคุ้มกันโรค	คุ้มกันโรค ได้นาน
1. วัคซีนโรคคอบวม Haemorrhagic Septicemia	อายุสัตว์ตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป	ฉีดใต้ ผิวหนัง	15 วัน	4 - 6 เดือน
2. วัคซีนโรคปากและเท้าเปื่อย Foot and mouth Disease	อายุสัตว์ตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป	ฉีดใต้ ผิวหนัง	21 วัน	6 เดือน
3. วัคซีน布鲁เซล ไลซิส Brucellosis	เฉพาะสัตว์เพศเมีย อายุ 3 - 6 เดือน แต่ไม่เกิน 8 เดือน	ฉีดใต้ ผิวหนัง	14 วัน	6 - 7 ปี
4. วัคซีนโรคลงแดง Rinderpest	อายุสัตว์ตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป	ฉีดใต้ ผิวหนัง	15 วัน	2 ปี
5. วัคซีนโรคไขขา Black Leg	อายุสัตว์ตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 2 ปี	ฉีดใต้ ผิวหนัง	21 วัน	6 เดือน
6. วัคซีนโรคแอนแทรกซ์ Anthrax “โรคกาฬ”	สัตว์ทุกรุ่น	ฉีดใต้ ผิวหนัง	2 - 3 วัน	1 ปี

หมายเหตุ : การใช้วัคซีนป้องกันโรคระบาดสัตว์เลี้ยงบนเขตพื้นที่สูง ปศุสัตว์จังหวัด ปศุสัตว์ อำเภอ จะเป็นผู้พิจารณาให้คำแนะนำเลือกใช้ชนิดของวัคซีน ตามชนิดของสัตว์เลี้ยง และตามสถานการณ์ โรคระบาดสัตว์ที่ปรากฏในอดีต หรือ ปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในเขตท้องที่อำเภอหรือจังหวัดนั้น

ตารางการใช้วัคซีนป้องกันโรคในไก่

ชนิดวัคซีน	อายุสัตว์	ขนาด วัคซีน	วิธี	ระยะคุ้ม โรค	การเก็บวัคซีน
1. นิวคาสเซิลสเตรณ เอฟ. Newcastle St. F.	1 - 7 วัน <hr/> 21 วัน	1 - 2 หยด	หยอดตา หรือจุมุก	1 เดือน <hr/> 3 เดือน	เก็บในตู้เย็นหรือ กระติกน้ำแข็ง
2. นิวคาสเซิลสเตรณ เอ็ม.พี. Newcastle St. M. P.	10 สัปดาห์	1 - 2 ครั้ง	แทงปีก	8 - 9 เดือน	เก็บในตู้เย็นหรือ กระติกน้ำแข็ง
3. ฝีดาษ Fowl Pox	7 วัน ขึ้นไป	1 - 2 ครั้ง	แทงปีก	1 ปี	เก็บในตู้เย็นหรือ กระติกน้ำแข็ง
4. หลอดลมอักเสบติดต่อก Infection Bronchitis	14 วัน	1 - 2 หยด	หยอดตา หรือจุมุก	3 เดือน	เก็บในตู้เย็นหรือ กระติกน้ำแข็ง
5. อหิวาต์สัตว์ปีก Fowl Cholera	1 เดือน	1 ซี.ซี	ฉีดเข้า กล้ามเนื้อ หรือ ใต้ผิวหนัง	3 เดือน	เก็บในที่มืดหรือ เย็น โดยห่อด้วย กระดาษเก็บไว้ที่ร่ม

ข้อควรระวังในการใช้วัคซีน

1. ต้องเก็บวัคซีนตามคำแนะนำ
2. ก่อนซื้อหรือใช้วัคซีน ต้องดูวันหมดอายุที่ข้างขวด
3. วัคซีนเมื่อผสมน้ำยาละลายแล้ว ควรใช้ให้หมดภายใน 1 ชั่วโมง วัคซีนที่เหลือให้ทำลายทิ้งโดยการฝังหรือเผาไฟทิ้งเสีย อย่าเก็บไว้ใช้อีก
4. ศึกษาวิธีการใช้วัคซีนให้เข้าใจดี เช่น วัคซีนชนิดใดใช้กับสัตว์ชนิดไหน อายุเท่าไร ใช้อย่างไร
5. เครื่องมือที่ใช้ในการทำวัคซีน เช่น เข็ม ไซริงค์ เข็มแทงปีก ที่หยอดจุมุก จะต้องสะอาด ควรต้มน้ำร้อนฆ่าเชื้อก่อนนำไปใช้

สิ่งหนึ่งที่ “แนวตามคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน” ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง คือ กิจกรรมการฝึกอบรมโดยถือเป็นกระบวนการแนะนำปรึกษา ที่หวังสัมฤทธิ์ผลยั่งยืน และเป็นเครื่องมือที่จะสอดแทรก ทักษะคิดใหม่ในการพัฒนาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ และเป็นเครื่องมือสอดใส่ความคิด สอดใส่ปัญญาให้เกิดขึ้นในชาวเขา เพื่อสามารถตัดสินใจด้วยตนเองที่จะเลือกทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมกับตนเองและหมู่บ้าน โดยมีเป้าหมายสุดท้ายร่วมกันที่จะคืนผืนป่าให้จังหวัดน่านเป็นการของทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ครบ 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542

ตารางกำหนดกิจกรรมการจัดทำแผนเพื่อฝึกอบรม ปี 2542

กิจกรรม	รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการ	ช่วงเวลา
1. การเตรียมการจัด ทำแผนฝึกอบรม	- ประชุมชี้แจงนโยบายฝึกอบรม ปี 2542 (ฝ่าย อบรมศูนย์ฯ น่าน) ชี้แจงนโยบายการดำเนิน การฝึกอบรม ปี 2542 ในที่ประชุมผู้บริหาร โครงการฯ	กุมภาพันธ์ 2541
	- ชี้แจงนโยบายฝึกอบรมแนวทางการวิเคราะห์ หาความจำเป็นในการวางแผนฝึกอบรม และ การเสนอโครงการฝึกอบรมระดับศูนย์ฯ (ฝ่าย อบรม ร่วมกับผู้ประสานงานอำเภอ และผู้ ประสานอบรม ชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ โครงการ	มีนาคม 2541
2. การหาความจำเป็น ในการฝึกอบรม	เจ้าหน้าที่	
	- ประชุมสำมะโนปัญหาเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร โครงการฯ	ธันวาคม 2540
	- ประชุมสำมะโนปัญหาเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ	เมษายน 2541
	- แบบสอบถามเพื่อหาความจำเป็นในการ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ	ต้นเมษายน 2541

กิจกรรม	รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการ	ช่วงเวลา
	- สรุปวิเคราะห์ประเมินหาความจำเป็นในการกำหนดหลักสูตรการอบรมเจ้าหน้าที่ (หลักสูตร TOP-DOWN) เพื่อนำเสนอที่ประชุมพิจารณาแผนฝึกอบรมประจำปี	พฤษภาคม 2541
	ชาวเขา	
	- สัมมนาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา เพื่อหาความจำเป็นในการฝึกอบรมในระดับหมู่บ้าน (เจ้าหน้าที่หน่วยฯ ดำเนินการ) โดยพิจารณาจากปัญหาและโครงการด้านการเกษตร และพัฒนาสังคม ที่จะดำเนินการในปี 2542 เพื่อเสนอโครงการฝึกอบรม เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานโครงการฯ ดังกล่าว	กุมภาพันธ์-เมษายน 2541
3. เสนอโครงการฝึกอบรม	- เขตฯ รวบรวมแบบเสนอโครงการฝึกอบรม และประชุมพิจารณาร่วมกันในระดับเขตฯ ก่อนนำเสนอศูนย์ฯ	ปลายเมษายน 2541
	- เขตฯ เสนอโครงการฝึกอบรม ให้ผู้ประสานงานฝึกอบรม รวบรวมและประชุมร่วมกันระหว่าง ฝ่ายฝึกอบรมของศูนย์ฯ และหัวหน้าเขตฯ พิจารณาแผนงานรวมของศูนย์ฯ ก่อนนำเสนอที่ประชุมเชิงปฏิบัติการจัดทำแผนประจำปี ระดับศูนย์ฯ	ปลายพฤษภาคม 2541
4. ประชุมเชิงปฏิบัติการ ทำแผนงาน โครงการฯ ประจำปี ระดับศูนย์ฯ	- เขตฯ นำเสนอโครงการฝึกอบรมพิจารณา ร่วมกับฝ่ายฝึกอบรม และฝ่ายต่าง ๆ ของศูนย์ฯ พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดน่าน	ต้นมิถุนายน-กลาง กรกฎาคม 2541

กิจกรรม	รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการ	ช่วงเวลา
5. รวบรวมแผนงาน ฝึกอบรมของศูนย์ฯ	- ฝ่ายฝึกอบรมของศูนย์ฯ รวบรวมโครงการ ฝึกอบรมของศูนย์ฯ กำหนดงบประมาณแล้ว จัดทำร่างแผนงานฝึกอบรมรวมของโครงการฯ เพื่อนำพิจารณาทบทวนในการประชุมพิจารณา แผนงานฝึกอบรมประจำปีต่อไป	กลางกรกฎาคม 2541
6. การประชุม พิจารณาแผนงาน ฝึกอบรมประจำปี ของโครงการฯ	- พิจารณาทบทวนปรับและยืนยันแผนงานฝึก อบรมของโครงการฯ ก่อนนำเสนอผู้บริหาร - ประชุมพิจารณาทบทวนปรับร่างแผนงานฝึก อบรมประจำปีของโครงการฯ พร้อมทั้ง พิจารณางบประมาณฝึกอบรมปี 2542 และ กำหนดหลักสูตรอบรม TOP-DOWN - ฝ่ายฝึกอบรม ศูนย์ฯ สรุปรวบรวมแผนฝึก อบรม ปี 2542 เพื่อเสนอที่ประชุมผู้บริหาร ระดับกองต่อไป	ปลายกรกฎาคม 2541
7. การประชุม พิจารณาแผนงาน ประจำปี ระดับ ผู้บริหารฯ	- ฝ่ายฝึกอบรม ศูนย์ฯ นำเสนอแผนงาน ฝึกอบรมให้ที่ประชุมผู้บริหารโครงการฯ พิจารณาเห็นชอบในหลักการ - ฝ่ายฝึกอบรม ศูนย์ฯ ดำเนินการขออนุมัติ หลักการแผนงานฝึกอบรม ปี 2542 จาก กรมประชาสัมพันธ์ - ฝ่ายฝึกอบรม ศูนย์ฯ ประสานงานขอให้ศูนย์ พิจารณาในหลักการการให้การสนับสนุนงบประมาณตามแผน เพื่อดำเนินการจัดทำแผน ช่วง 4 เดือนต่อไป	ต้นสิงหาคม 2541 กลางสิงหาคม 2541 ปลายสิงหาคม 2541

กิจกรรม	รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการ	ช่วงเวลา
	<p>- ศูนย์ฯ ส่งแผนงานฝึกอบรมที่ขออนุมัติฝ่ายฝึกอบรมผู้ประสานงานฝึกอบรมจะได้เตรียมการโดยประชุมทำแผนฝึกอบรมช่วง 4 เดือน ร่วมกับเขตฯ ก่อนนำเสนอที่ประชุมพิจารณาแผนช่วง 4 เดือนต่อไป</p>	
<p>8. การจัดทำแผนช่วง 4 เดือน (ช่วง 4 เดือนที่ ตุลาคม 2541-มกราคม 2542) (ช่วง 4 เดือนที่ 2 กุมภาพันธ์- พฤษภาคม)</p>	<p>- ผู้ประสานงานฝึกอบรม จัดประชุมร่วมกับ หัวหน้าเขตฯ และเจ้าหน้าที่เขตฯ (เพื่อกำหนดรายละเอียดโครงการอบรมเวลาการอบรมงบประมาณหลักสูตรการอบรมรายชื่อผู้เข้าอบรม, สถานที่, วิทยากร) ในช่วง 4 เดือนที่ 1 ก่อนนำเสนอที่ประชุมพิจารณาแผนช่วง 4 เดือนที่ 1 ก่อนนำเสนอที่ประชุมพิจารณาแผนช่วง 4 เดือนระดับศูนย์ฯ ต่อไป</p>	<p>ช่วง 4 เดือนที่ 1 (ต้นเดือนกันยายน 2540) ช่วง 4 เดือนที่ 2 (ต้นเดือนมกราคม 2541) ช่วง 4 เดือนที่ 3 (ต้นเดือนพฤษภาคม)</p>
	<p>- ประชุมพิจารณาแผนงานฝึกอบรมช่วง 4 เดือนของศูนย์ฯ (จัดที่ศูนย์ฯ โดยผู้เข้าประชุมประกอบด้วย : หัวหน้าศูนย์ฯ ฝ่ายฝึกอบรม หัวหน้าเขต, ฝ่ายพัฒนา กองสงเคราะห์ชาวเขา)</p>	<p>ช่วง 4 เดือนที่ 1 (กลางเดือนกันยายน 2540) ช่วง 4 เดือนที่ 2 (กลางเดือนมกราคม 2541) ช่วง 4 เดือนที่ 3 (กลางเดือนพฤษภาคม 2541)</p>

กิจกรรม	รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการ	ช่วงเวลา
	- สำนักงานบริหารโครงการฯ รวบรวมแผนงาน ฝึกอบรมช่วง 4 เดือน ขออนุมัติดำเนินการกรม ขอสับสนุนงบประมาณ และส่งแผนงานให้ ศูนย์ฯ	ช่วง 4 เดือนที่ 1 (ปลายเดือนกันยายน 2540) ช่วง 4 เดือนที่ 2 (ปลายเดือนพฤษภาคม 2541) ช่วง 4 เดือนที่ 3 (ปลายเดือนพฤษภาคม 2541)

แนวทางในการรับทราบ ปัญหา อุปสรรค ตลอดจน สดับรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของข้าราชการและประชาชน

จะเห็นได้ว่าการติดตามผลทั้งในระดับพื้นที่จนถึงการเข้าตรวจของผู้ตรวจราชการ เปิดช่องทางให้ข้าราชการและประชาชน ให้ข้อมูลข่าวสารและเสนอปัญหา อุปสรรค ตลอดจนความคิดเห็น อยู่ด้วยแล้วทุกขั้นตอนรวมถึง ในกระบวนการฝึกอบรม จะทำให้ข้าราชการและประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

ไม่เพียงเท่านั้น “แนวความคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน” ได้เสนอแบบบันทึกประจำหน่วย ประจำหมู่บ้าน ในแต่ละเดือนเอาไว้ในเอกสารคำแนะนำ สำหรับข้าราชการและชาวบ้านในพื้นที่ จะได้ทำหมายเหตุของตน เมื่อพบกับหน่วยตรวจระดับอำเภอ ระดับศูนย์ และระดับกรม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

เดือนความจำ แผนงานโครงการฯ รายเดือน

พฤษภาคม 2542

โครงการ	กิจกรรม	วันที่แล้วเสร็จ
พืชไร่		
ข้าวไร่	ควบคุมดูแลการเก็บเกี่ยว, การเก็บรวบรวมข้อมูลผลผลิต การศึกษาดูงานในแปลงเพาะปลูก, การเก็บเกี่ยวข้าว	
ข้าวโพด	ข้อมูลผลผลิตได้รับการเก็บรวบรวมเสร็จสมบูรณ์ ประชุมเกษตรกร - ชี้แจงข้อมูลผลผลิต	
ถั่วดำ	ตรวจสอบแมลง โรคในแปลงเพาะปลูก, เตรียมการเก็บเกี่ยว	
ถั่วนางแดง	ตรวจสอบแมลง โรคในแปลงเพาะปลูก, เตรียมการเก็บเกี่ยว	
ถั่วเหลืองฤดูฝน	ตรวจสอบแมลง โรคในแปลงเพาะปลูก, เตรียมการเก็บเกี่ยว	
ข้าวนาดำ	การเก็บรวบรวมข้อมูลผลผลิต ศึกษาดูงานในแปลงเพาะปลูก การเก็บเกี่ยวข้าว	
ถั่วเหลืองฤดูแล้ง	ส่งชื่อเมล็ดพันธุ์	
ถั่วลิสงฤดูแล้ง	ส่งชื่อเมล็ดพันธุ์	
ข้าวสาลี	คัดเลือกพื้นที่	
ไม้ยืนต้น		
กาแฟ	ใส่ปุ๋ย พ่นสารทองแดงให้กับพันธุ์อาราบิก้า	
ชา	ใส่ปุ๋ย กำจัดวัชพืช เตรียมเรือนเพาะชำ	
ไม้ผล	กำจัดวัชพืช คลุมโคนต้น	
ไม้ตง	กำจัดวัชพืช คลุมโคนต้น	
ป่าไม้	กำจัดวัชพืช คลุมโคนต้น	
แถบหญ้า	ตัดหญ้า/นำมาเลี้ยงสัตว์	
แปลงสาธิต	รายงานผลการดำเนินงานระบบการปลูกข้าวโพดให้	
ระยะยาว	สนง.บริหารฯ	
ปศุสัตว์	ควบคุมดูแลงานสาธิตการเลี้ยงสัตว์	
การปรับพื้นที่	ประชุมเกษตรกรสำหรับการปรับพื้นที่ใหม่	

โครงการ	กิจกรรม	วันที่แล้วเสร็จ
วางแผน		
ประชุม	ประชุมแผนงานส่งเสริม	
แผนงาน	ทบทวนแผนเกษตรฤดูแล้งครั้งสุดท้าย และจัดส่งงบประมาณตามแผน	
ข้อมูลพื้นฐาน	เริ่มปรับปรุงข้อมูลครัวเรือนและข้อมูลหมู่บ้าน	
ติดตามผล	การเก็บรวบรวมข้อมูลผลผลิตพืชฤดูฝน	
ฝึกอบรม		
กองทุนฯ	ควบคุมดูแลการเก็บเงินยืม ข้าวโพด	
สาธารณูปโภค		
ทางลำลอง	บำรุงรักษาโดยชาวบ้าน	
ประปาหมู่บ้าน	บำรุงรักษาโดยชาวบ้าน	
ฝาย	บำรุงรักษาโดยชาวบ้าน	
พัฒนาสังคม		
แปลงเกษตร รร.	เตรียมพื้นที่สำหรับปลูกผักฤดูแล้ง	
นมถั่วเหลือง	จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์	
การกีฬา	จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์	
ส้วม	จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์	
แท็งค์น้ำ	จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์	
บ่อน้ำ	จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์	
การศึกษาผู้ใหญ่	ประชุมชาวบ้านเพื่อหารือความจำเป็นในการศึกษา	
ธนาคารข้าว	ประชุมครอบครัวที่ร่วมโครงการ	
กลุ่มสตรี	ประชุมหมู่บ้านเพื่อกำหนดกิจกรรม	
ร้านค้าในหมู่บ้าน	ประชุมครอบครัวที่ร่วมโครงการ	
หัตถกรรม	ประชุมหมู่บ้านเพื่อกำหนดกิจกรรมที่เหมาะสม	
วางแผนครอบครัว	ให้คำแนะนำแก่ชาวบ้าน	
อื่น ๆ		

และการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสนาม หรือชาวบ้านต้องการคำแนะนำในเรื่องใดโครงการฯ ได้กำหนดแบบคำร้อง รวมทั้งแบบรายงานของผู้ให้คำแนะนำด้วย เป็นการยืนยันให้เห็นว่าระบบมิได้ให้เพียงรับฟัง หรือระดับรับฟังเท่านั้น ยังตรวจสอบได้ว่าการแก้ไขปัญหาให้หรือไม่ ซึ่งระบบนี้วางไว้สำหรับระดับพื้นที่ หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งผู้ตรวจราชการกรมจะเข้ามามีบทบาทในการติดตามอีกชั้นหนึ่ง

แบบฟอร์ม

การให้คำแนะนำระหว่างการปฏิบัติงานแบบไม่ใช้งบประมาณ

(ON - THE - JOB)

ชื่อเจ้าหน้าที่ผู้เสนอ :เดือน :

หมู่บ้านหลัก :

เขต :หมู่บ้าน :

1) ประเภทกิจกรรม SIN FON (ดูคำอธิบายในหมายเหตุ)

2) กิจกรรมเกี่ยวข้องกับแผนงาน :

ด้านการเกษตร ด้านการพัฒนาสังคม กองทุนหมุนเวียน ด้านอื่น ๆ

3) กิจกรรมที่จะจัด (ระบุชื่อกิจกรรมและวิธีการดำเนินการพอสังเขป)

.....

4) กิจกรรมนี้มีอยู่ในแผนการให้คำแนะนำระหว่างการปฏิบัติงานประจำปีหรือไม่

มี ถ้ามีรหัส..... ไม่มี

5) วัน/เดือน/ปี ที่จะมีกิจกรรม.....จะมีผู้เข้าร่วมกิจกรรม.....คน

6) ท่านต้องการหรือจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการจากฝ่ายฝึกอบรมหรือนักวิชาการจากศูนย์ฯ หรือไม่

ต้องการ ความช่วยเหลือจากฝ่ายฝึกอบรม ไม่ต้องการ

ความช่วยเหลือจากศูนย์ฯ

แบบฟอร์ม

รายงานกิจกรรมการให้คำแนะนำในระหว่างการปฏิบัติงานแบบไม่ใช้งบประมาณ
(ON - THE - JOB)

- 1) กิจกรรมเสร็จสมบูรณ์หรือไม่ เสร็จสมบูรณ์ ยังไม่เสร็จสมบูรณ์
- 2) วัน/เดือน/ปี ที่มีกิจกรรม.....มีผู้เข้าร่วมกิจกรรม.....คน
- 3) ท่านมีปัญหาอะไรในเรื่องการดำเนินงานกิจกรรมนี้บ้าง ?

.....

.....

.....

- 4) ท่านมีข้อเสนอแนะว่าควรจะมีการดำเนินงานต่อเนื่องออกไปหลังจากกิจกรรมนั้นเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่ ?

.....

.....

.....

ลายเซ็น :

วันที่ :/...../.....

หมายเหตุ SIN = การให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่แบบไม่เป็นทางการโดยไม่ใช้งบประมาณ

FON = การให้คำแนะนำระหว่างการปฏิบัติงานแก่ชาวบ้านโดยไม่ใช้

งบประมาณ

การใช้การตรวจราชการให้เป็นกลไกสำคัญของโครงการสำคัญนั้น บทบาทของผู้ตรวจราชการ นอกจากจะติดตามการปฏิบัติงาน รวมทั้งให้คำปรึกษาแล้ว บทบาทในการเข้าไปปรับทราบปัญหาอุปสรรค สดับรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) การรับทราบปัญหาอุปสรรค และให้คำปรึกษาในกรณีปกติ
- 2) การรับทราบปัญหาและสอบปากคำในกรณีไม่ปกติ

ทั้ง 2 ลักษณะเป็นบทบาทของผู้ตรวจราชการกรมในแง่มุมของการสร้างความอบอุ่น สร้างขวัญแก่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ และงานด้านวินัยและการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อความเป็นธรรมในกรณีมีการร้องเรียนกล่าวโทษ ในระบบการตรวจสอบของราชการ

การรับทราบปัญหาอุปสรรคและให้คำปรึกษาในกรณีปกติ

บทบาทของผู้ตรวจราชการกรมในการช่วยให้การบริหารโครงการสำคัญ ลื่นไหลไปได้ การออกไปรับทราบปัญหาอุปสรรคในพื้นที่ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่อยู่ในพื้นที่ก็ดี หรือแม้แต่อยู่ในสำนักผู้ตรวจราชการกรมก็ดี หากผู้ตรวจราชการกรมทำตัวให้ข้าราชการและประชาชนให้ความศรัทธา และมีความรู้สึกว่าเป็นที่พึ่งของพวกเขาได้ ข้าราชการและประชาชนจะขอคำปรึกษาแนะนำ ตั้งแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงการสำคัญ จนกระทั่งเรื่องที่เป็นปัญหาส่วนตัว กรณีเช่นนี้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมจะต้องให้คำปรึกษาอยู่เป็นประจำ เพื่อสร้างขวัญที่ดีภายในองค์กร เป็นแรงเสริมให้การปฏิบัติงานในโครงการสำคัญบรรลุวัตถุประสงค์ทางหนึ่ง

การรับทราบปัญหาและให้คำปรึกษา ความหมายซึ่ง ดร.ทองเทียม อมรัชกุล ให้ไว้ในหนังสือ “หลักเบื้องต้นในการให้คำปรึกษาผู้ปวย” (พ.ศ. 2524) ความว่า หมายถึง การสร้างสัมพันธภาพระหว่างผู้ให้คำปรึกษา ผู้มาขอรับคำปรึกษา โดยที่ฝ่ายแรกได้ให้คำแนะนำ เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับการศึกษารู้จักตัวเองในส่วนที่เกี่ยวกับ จุดเด่น และจุดด้อยของตนเอง พร้อมทั้งหาทางปรับปรุงโครงสร้างของความคิดรวบยอดของตนเอง

มีการนำเอาศักยภาพทั้งหมดภายในตัวออกมาใช้อย่างเต็มที่ และมีการเปลี่ยนพฤติกรรมไปตามแนวทางที่ตนปรารถนา ⁽⁴⁶⁾

ในภาคราชการ ปัญหาบุคคลากรที่สำคัญปัญหาหนึ่ง คือ มนุษย์สัมพันธ์ในการทำงาน ปัจจุบันสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศขยายโอกาสทางการศึกษาออกไปกว้างขวาง บุคคลากรที่เข้าสู่ระบบงานทั้งภาครัฐและเอกชน ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี แต่ปัญหาของหน่วยงานไม่ได้อยู่ที่ความรู้ของบุคคลากร แต่อยู่ที่บุคคลากรจำนวนไม่น้อยที่มีความสามารถเฉพาะตัวสูง แต่ทำงานร่วมกับคนอื่นไม่ได้ ปัญหาความแตกแยกในหน่วยงานปัญหาการเกี่ยงงาน ปัญหาการร้องเรียนไปหน่วยงานจึงมีมากขึ้น ผู้ตรวจราชการกรมจะเป็นกลไกสำคัญขององค์กรในการแก้ปัญหาเหล่านี้ เป็นการช่วยให้บุคคลากรภายในหน่วยงาน มีมนุษยสัมพันธ์ในการทำงาน โดยการแนะนำให้คำปรึกษา ด้วยวิธีการต่าง ๆ ของกระบวนการรับทราบปัญหาและให้คำปรึกษา

การสนทนา เป็นสิ่งที่ผู้ตรวจเริ่มต้นใช้ในกระบวนการให้คำปรึกษา หลักของการสนทนามีผู้เสนอแนะไว้เพียงสั้น ๆ ว่า “ไม่เป็นฝ่ายคุยกับลูกค้า แต่ช่วยให้ลูกค้าคุยกับท่าน” เพราะการสนทนาเป็นการสร้างสัมพันธ์ภาพเพื่อให้เกิดความไว้วางใจ และสร้างความเชื่อมั่น และเมื่อลูกค้าได้พูดถึงปัญหาของตนเอง เท่ากับเปิดให้ลูกค้าได้ติดต่อกับสังคมปกติ และเมื่อได้รับกำลังใจก็จะผ่อนคลายความตึงเครียดลง เพียงการสนทนาบางครั้งก็จะเป็นการช่วยข้าราชการที่ประสบปัญหาในการปฏิบัติงาน ให้ได้ข้อยุติโดยไม่ต้องไปถึงกระบวนการแก้ไขอื่น ๆ ด้วยซ้ำ

ขั้นตอนไปจากการสนทนา สำหรับการพัฒนามนุษย์สัมพันธ์ในหน่วยงาน นักจิตวิทยามีวิธีการที่ใช้เสมอเรียกว่า “วิธีการฝึกแบบรายกรณี” ซึ่งสุปาณี สนธิรัตน์ และคณะ แปลจาก “จิตวิทยาทั่วไป” เขียนโดย โรเบิร์ต อ.ซิลเวอร์แมน ไว้ดังนี้

⁽⁴⁶⁾ สมสร เชื้อหิรัญ, “หลักเบื้องต้นในการให้คำปรึกษาผู้ป่วย”, ห้างหุ้นส่วนจำกัด, โรงพิมพ์อักษรไทย, กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2524, หน้า 3.

“กลุ่มที่มีปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล อาจได้รับการแก้ไขโดยวิธีการฝึกอบรมแบบรายกรณี เทคนิคที่ใช้คือ แต่ละบุคคลจะถูกขอร้องให้วิเคราะห์เรื่องหนึ่ง ที่สร้างขึ้นมา ปัญหาของเรื่องนั้นมีลักษณะคล้ายกับปัญหาภายในกลุ่มของตน เมื่อสมาชิกในกลุ่มเริ่มได้เถียงกัน เพื่อหาทางแก้ปัญหาค่าที่ว่าจะเป็นไปได้ พวกเขา ก็จะหาทางแก้ปัญห ของพวกเขาในเวลาเดียวกัน ลักษณะเช่นนี้ก็เป็น การสร้างประสบการณ์ด้านมนุษยสัมพันธ์ ที่จะช่วยให้พวกเขาเข้าใจกันได้ อีกทางหนึ่ง⁽⁴⁷⁾

ผู้ตรวจราชการกรมจะนำเทคนิคข้างต้นนี้ ไปใช้เมื่อออกพื้นที่ ก็สามารถกระทำได้ง่าย การให้คำแนะนำปรึกษา มักถูกมองข้ามประโยชน์ แต่โครงการสำคัญจะมองข้ามบทบาทของผู้ตรวจราชการในการให้คำแนะนำปรึกษาไปไม่ได้ ภารกิจส่วนนี้เป็นการช่วยให้ข้าราชการในพื้นที่ได้พัฒนาทางด้านส่วนตัวและสังคม ให้มีความเป็นอยู่มีความเจริญทางกาย ทางใจ มีอารมณ์ที่มั่นคง สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ อย่างเป็นสุข ซึ่งข้าราชการทุกคนทุกพื้นที่ค้นหาสิ่งเหล่านี้ แต่อาจไม่มีใครพูดออกมา หรือผู้บริหารอาจมองไปไม่ถึง แต่คุณแจ้งความสำเร็จที่บุคคลากรในโครงการสำคัญต้องการ อยู่ตรงนี้

ผู้ให้คำปรึกษาแนะนำที่ประสบความสำเร็จ ควรมีคุณลักษณะดังนี้

1) มีความเข้าใจในเรื่องคนอย่างกว้างขวาง ตามหลักการแนวคิดปรัชญา

ต่าง ๆ

2) มีความรู้ในวิชาการให้คำปรึกษา มาพอสมควร

3) มีความรู้ทั่วไปที่สัมพันธ์กับการให้คำปรึกษา เช่น จิตวิทยาต่าง ๆ พัฒนาการมนุษย์ บุคคลิกภาพ กระบวนการของกลุ่ม กลไกของกลุ่ม สังคมวิทยา ความรู้ในเรื่องอาชีพต่าง ๆ ศาสนวิทยา

4) มีน้ำใจรักมนุษย์ ไม่ดูถูกคนอื่น มีเมตตากรุณา

5) ยอมรับในความเป็นบุคคลของคนอื่น

6) มีคุณธรรมสูง มีมารยาทงาม มีศีลธรรม มีบุคลิกภาพทั่วไปเหมาะสม

⁽⁴⁷⁾ ภาควิชาจิตวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, “จิตวิทยาทั่วไป”, เนติกุลการพิมพ์, กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2537, หน้า 388.

- 7) มีความเป็นมิตร คนอื่นอยากเข้าใกล้ สบายใจเมื่อได้สนทนากัน
- 8) มีความเป็นผู้ใหญ่พอ มีวุฒิภาวะ มีประสบการณ์ในชีวิตมาดี
- 9) รู้จักเก็บรักษาความลับส่วนตัวของผู้มาปรึกษาได้
- 10) เป็นนักกีฬาที่ดี
- 11) มีการเริ่มต้นสนทนากันอย่างดี สร้างบรรยากาศเป็นกันเอง
- 12) เป็นนักสังเกตที่ดี
- 13) มีเทคนิคในการถาม
- 14) หมั่นศึกษาเทคนิคในการช่วยคน ปรึกษา แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ควรสนใจศึกษาอยู่เสมอ
- 15) รู้จักนำความรู้ในทฤษฎี แนวคิด ปรึกษา มาประยุกต์ใช้ได้ เพื่อความเหมาะสมในผู้ขอรับคำปรึกษาแต่ละคนได้⁽⁴⁸⁾

การรับทราบปัญหาอุปสรรคและให้คำปรึกษาในกรณีปกติ เป็นงานที่นอกจากจะช่วยให้การบริหารโครงการลื่นไหลไป ดังได้ยกประโยชน์และวิธีการมาอธิบายให้เห็นแล้ว งานให้คำปรึกษายังมีความสำคัญที่ต้องเน้นย้ำใช้ในท้ายบทนี้อีกครั้ง เนื่องจากในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงของสังคมไทยและสังคมโลก ข้าราชการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะได้รับผลกระทบไปด้วย ความสับสน ความเครียด ทำให้พฤติกรรมของผู้ที่ขาดความมั่นคงทางจิตใจเบี่ยงเบนไป ปัญหาเหล่านี้บุคคลากรในองค์กรต่าง ๆ ประสบโดยถ้วนหน้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และผู้ตรวจราชการกับระบบการรับทราบปัญหาและให้คำปรึกษาในกรณีปกติ จะต้องได้รับการทบทวน มิฉะนั้นจะก้าวไปสู่การตรวจราชการในกรณีไม่ปกติ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

การรับทราบปัญหาและสอบปากคำในกรณีไม่ปกติ

ผู้ตรวจราชการกับกรณีแสวงหา หรือ สอบสวน หรือ สดับรับฟังเหตุการณ์ เมื่อได้รับคำสั่ง คำร้องเรียน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควรฯ จะเป็นของคู่กัน นอกจากนั้น การรับทราบพฤติกรรม การประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา

⁽⁴⁸⁾ สมสร เชื้อหิรัญ, อ้างแล้วใน (46), หน้า 144 - 145

ในด้านการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม ก็เป็นภารกิจที่กรมจะมอบหมายไว้วางใจให้กับผู้ตรวจราชการกรมเสมอมา

ในกรณีการสอบปากคำในกรณีไม่ปกตินั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมควรมีมาตรฐานและควรให้ความสำคัญในสิ่งต่อไปนี้

- 1) องค์ประกอบของกรณีการกล่าวหา ร้องเรียนมี 3 องค์ประกอบ
 - ผู้ร้องเรียนกล่าวหา
 - ผู้ถูกร้องเรียนกล่าวหา
 - ผู้มีส่วนรู้เห็นหรือพยานบุคคล

- 2) แนวทางปฏิบัติในการบันทึกคำให้การ
 - กำหนดประเด็นการสอบปากคำเป็นข้อ ๆ เรียงลำดับชัดเจน
 - ให้ผู้ให้ปากคำ เล่าเรื่องทั้งหมดก่อนแล้วจึงบันทึก
 - กรณีสอบผู้ร้อง ให้ผู้ร้องยืนยันคำร้องเรียนก่อน
 - บันทึกคำให้การ ตามประเด็นการสอบที่ตั้งไว้ ไม่วกวน
 - บันทึกคำให้การ ตามคำให้การ ไม่แก้ไขแต่งเติม แม้คำให้การจะขัดแย้งกันเอง หากคำให้การไม่ชัดให้ถามให้ชัดแล้วทวนจนผู้ให้ปากคำยืนยัน
 - ใช้ภาษาของผู้ให้ปากคำ โดยอาจวงเล็บภาษาราชการไว้ด้วยก็ได้

- 3) ข้อพึงระมัดระวังในการสอบปากคำ
 - การบันทึกปากคำผู้ถูกกล่าวหา ต้องแสดงประเด็นที่ร้องเรียนให้ทราบ และแสดงให้เห็นว่าเขาจะได้รับความเป็นธรรม
 - การบันทึกคำให้การของพยานเพื่อประกอบข้อเท็จจริง ต้องศึกษาประเด็นที่จะสอบและกำหนดตัวพยานก่อนแล้วให้สอดคล้องกับประเด็นที่ร้องเรียน ซึ่งต้องวางแผนการสอบไว้ล่วงหน้า
 - ไม่ควรบันทึกปากคำพยานบุคคล ต่อหน้าคู่กรณีหรือบุคคลอื่น หรือบุคคลผู้เกี่ยวข้องและควรใช้สถานที่ที่ให้ความสะดวกแก่พยาน

- ควรบันทึกปากคำพยานที่คู่กรณีอ้างมาให้หมด และในการสอบปากคำ ผู้สอบต้องแสดงตัวให้พยานทราบ หากจำเป็นการแสดงบัตรประจำตัว
- การรวบรวมและเก็บรักษา พยานวัตถุ ต้องปฏิบัติตามหลักวิชาหรือระเบียบเป็นเรื่อง ๆ ไป

4) เมื่อบันทึกถ้อยคำเสร็จ ต้องอ่านหรือให้ผู้ให้ถ้อยคำอ่านแล้วรับว่าถูกต้อง จึงให้ลงลายมือชื่อ หากผู้ให้ถ้อยคำไม่ลงลายมือชื่อให้บันทึกไว้ว่า “ผู้ให้ถ้อยคำไม่ยินยอมลงลายมือชื่อ” กรณีผู้ให้ถ้อยคำประสงค์ให้ถ้อยคำเพิ่มเติมหลังบันทึกคำให้การแล้วเสร็จ ให้บันทึกต่อบันทึกคำให้การเดิม โดยใช้ข้อความว่า “โดยที่บัดนี้ ข้าฯ ขอให้ถ้อยคำเพิ่มเติมว่า.....”

เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกับสำนักนายกรัฐมนตรีน จึงเสนอแบบบันทึกคำให้การ ของสำนักนายกรัฐมนตรึมาเพื่อเป็นแนวปฏิบัติต่อไป (ดูแบบฟอร์มหน้า 109)

สำนักนายกรัฐมนตรี
บันทึกคำให้การของผู้ร้องทุกข์ ผู้ถูกกล่าวหา หรือพยาน

.....

ที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

คำให้การของ.....ผู้ร้องทุกข์, ผู้ถูกกล่าวหา, พยาน
 อายุ.....ปี เชื้อชาติ..... สัญชาติ..... ศาสนา..... อาชีพ.....
 บัตรประจำตัว.....
 อยู่บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... ตำบล..... อำเภอ.....
 จังหวัด..... โทรศัพท์..... สถานที่ทำงาน.....
 โทรศัพท์.....
 ขอให้ด้วยคำต่อ.....ด้วยความสัตย์จริง ดังนี้

.....

.....

.....

.....

ข้าฯ ได้ให้ถ้อยคำด้วยความสมัครใจ ไม่ได้ถูกขู่เข็ญบังคับจากผู้บันทึก
 ถ้อยคำข้าฯ แต่อย่างใด และข้าฯ ได้อ่านบันทึกถ้อยคำ/ผู้บันทึกได้อ่านบันทึกถ้อยคำให้
 ข้าฯ ฟังแล้ว รับว่าถูกต้อง จึงลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ลงชื่อ.....ผู้ให้ถ้อยคำ

(.....)

ลงชื่อ.....ผู้บันทึก

(.....)

ลงชื่อ.....พยาน

(.....)

ลงชื่อ.....พยาน

(.....)

บทวิเคราะห์และสรุปการตรวจราชการกลไกสำคัญของโครงการสำคัญ

การตรวจราชการ ครอบคลุมการตรวจงาน การตรวจบุคคล และการตรวจสถานที่ ผู้ตรวจราชการกรมในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนอธิบดี มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกบุคคล เอกสารจากหน่วยงานมาตรวจสอบ หรือแม้กระทั่งสั่งการยับยั้ง เร่งรัด หรือให้แก้ไข ข้อบกพร่อง และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานที่ปฏิบัติผิดไปจากนโยบาย งาน โครงการ กฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ

โครงการสำคัญ เช่น “โครงการทางเลือกใหม่ ในการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพชาวเขา : กรณีจังหวัดน่าน” เป็นโครงการที่กำหนดให้มีแผนงานเป็นระบบ ในแต่ละขั้นตอนได้วางการตรวจสอบทบทวนการปฏิบัติงานโดยเจ้าหน้าที่และชาวบ้านเองไว้ อย่างแยกขั้วรัดกุม นั่นคือได้วางกลไกของการตรวจติดตามเข้าในระบบการวางแผนทุกขั้นตอนดังตัวอย่างที่ได้ยกมาแสดงในเนื้อหาข้างต้น

การตรวจราชการของกรมกับโครงการสำคัญเช่นนี้ เป็นการตรวจซ้ำอีกชั้นหนึ่งโดยอาศัยแนวความคิดของการตรวจติดตามในลักษณะเพื่อวัดความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ ๆ (Project Monitoring) กับการตรวจเยี่ยมเพื่อเพิ่มสมรรถภาพ กำลังใจ และบำรุงขวัญในการทำงาน เชื่อได้ว่าการตรวจราชการแนวนี้จะเป็นกลไกสำคัญนำพาโครงการสำคัญ ให้ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงได้

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

สารนิพนธ์เรื่องนี้ได้ทำการศึกษาเอกสารและเก็บข้อมูลในพื้นที่ แล้วนำเสนอเชิงบรรยาย (Descriptive) เพื่อเสนอแนวความคิดในการตรวจราชการที่ประยุกต์ทฤษฎีการตรวจติดตามเข้ากับข้อเท็จจริง และข้อจำกัดต่าง ๆ ของระบบการตรวจทำให้เกิดระบบการตรวจติดตาม ที่ใช้กับโครงการสำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการศึกษายังได้พบปัญหาของระบบการตรวจราชการ และปัญหาของงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาที่สำคัญ ดังนี้

ปัญหาของระบบการตรวจราชการ

ปัญหาของระบบการตรวจราชการในประเทศไทย ที่เป็นปัญหาเก่าแม้จะได้พยายามพัฒนาระบบการตรวจมาเป็นลำดับ แต่ปัญหานั้นคงอยู่เช่นเดิม นั่นคือระบบการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการ

ตำแหน่งผู้ตรวจราชการในหลักการ เป็นตำแหน่งสำคัญ ผู้ดำรงตำแหน่งต้องเป็นผู้ทรงความรู้ ทรงคุณธรรม เป็นที่ยอมรับ โดยเฉพาะจะต้องเป็นที่ศรัทธาของผู้รับการตรวจ ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจราชการมีผลในการส่งเสริมประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ในการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนบรรลุเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยทั่วไปที่มาของการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการจะมี 3 ลักษณะคือ

1. เป็นการแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ที่สุขภาพไม่ดี หย่อนสมรรถภาพ ไม่สามารถปฏิบัติงานตามที่ผู้บังคับบัญชาต้องการให้มาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจฯ

2. เป็นการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เป็นที่พึงประสงค์ของผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ หรือเป็นบุคคลที่กำลังถูกสอบสวนเพราะปัญหาในการปฏิบัติราชการ ให้มาเป็นผู้ตรวจฯ

3. เป็นการแต่งตั้งบุคคล อันเป็นที่รักของผู้บังคับบัญชาเพื่อส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว

ลักษณะการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการดังกล่าวนี้ ทำให้คุณค่าของผู้ตรวจราชการถูกทำลายไปโดยปริยาย

อีกประการหนึ่งเป็นอุปสรรคของการพัฒนาระบบการตรวจราชการ คือความพร้อมของหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการ ที่ขาดทั้งด้านบุคลากรและอุปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติงาน นับว่าเป็นทั้งอุปสรรคและความไม่เป็นธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับความคาดหวังที่หน่วยราชการมีต่อภารกิจของผู้ตรวจราชการ

ปัญหาของงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

เป็นเวลากว่า 30 ปี ที่กรมประชาสงเคราะห์ทำงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา สมมุติฐานที่มองชาวเขาด้วยความกลัว กลัวชาวเขาจะไม่จงรักภักดีต่อชาติ กลัวชาวเขาจะทำลายเศรษฐกิจด้วยการปลูกพืชเสพติดและทำลายทรัพยากร และกลัวแม้การจะพัฒนาชุมชนบนที่สูงให้เจริญ ก็กลัวว่าจะทำให้ดึงเอาชาวเขานอกประเทศเข้ามาเพิ่มมากขึ้น

การบริหารงานพัฒนาชาวเขานบนสมมุติฐานดังกล่าว สร้างปัญหาของงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาขึ้นหลายประการในปัจจุบัน ที่สำคัญจะหยิบยกขึ้นมา 2 ปัญหา

1. ปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิต รวมไปถึงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำ ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังต่อเนื่อง ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จที่ยั่งยืน กล่าวคือ เมื่อโครงการพัฒนาพื้นที่สูงโครงการใดหมดความช่วยเหลือจากต่างประเทศลง โครงการเหล่านั้นจะซบเซาและปัญหาของชาวเขาเดิม ๆ กลับคืนมาสู่ชุมชนชาวเขาอีก รวมทั้งปัญหาใหม่ ๆ ที่เป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมรอบด้าน

2. ปัญหาด้านบุคลากร ในงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา มีลักษณะเช่นเดียวกับที่ผู้ตรวจราชการกรม พบในสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ ของกรมประชาสงเคราะห์ กล่าวคือหัวหน้าหน่วยงานยังไม่มีภาวะผู้นำ ไม่มั่นคงกระเปียบ ขาดความลึกซึ้งในการวินิจฉัยข้อนโยบาย ทำให้ไม่สามารถแนะนำผู้ได้บังคับบัญชา ทำให้การบริหารโครงการต่าง ๆ ทั้งงานปกติและงานเร่งด่วนได้รับผลกระทบ บางแห่งแม้งานจะเสร็จสิ้น แต่ยังมีขาดประสิทธิภาพของงานเท่าที่ควรจะเป็น เพียงแต่ทำให้เสร็จๆไป โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของภารกิจงานบริการของรัฐ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเอกสารในทางทฤษฎีบริหารถือว่า การตรวจราชการเป็นเครื่องมือของผู้บริหารที่จะนำความสำเร็จในการดำเนินงานมาให้ และจากประสบการณ์กับโครงการที่มีความยากลำบาก เช่น โครงการพัฒนาบนพื้นที่สูงภายใต้ความร่วมมือของรัฐบาลไทยและออสเตรเลีย ในที่สุด ได้ให้ความสำคัญกับระบบติดตามความก้าวหน้าของโครงการ และให้ความสำคัญในระดับที่เป็นหัวใจของความสำเร็จไว้ที่การฝึกอบรม ซึ่งประเด็นเหล่านี้ เป็นส่วนหนึ่งที่สนับสนุนกระบวนการตรวจแนะนำภายใต้กรอบภารกิจของงานตรวจราชการ สารนิพนธ์ฉบับนี้ จึงตั้งเป็นข้อเสนอแนะสำคัญไว้ด้วยเช่นกัน

สำหรับปัญหากระบวนการตรวจราชการและปัญหาของงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา มีข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะต่อปัญหากระบวนการตรวจราชการ

ประเด็นปัญหาคือ ระบบการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการยังสวนทางกับการคาดหวังประสิทธิภาพการทำงานของผู้ตรวจราชการ ในเรื่องนี้มีแนวความคิดแก้ที่อ้างอิงแนวนโยบายส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ ในส่วนของการปฏิรูประบบราชการที่เสนอโดย ดร.โกคิน พลกุล เสนอเป็นแนวทางดังนี้

1. เมื่อโครงสร้างและกลไกของหน่วยงานของรัฐไม่เหมาะสม ระบบการแต่งตั้งไม่ถูกต้อง คุณสมบัติของข้าราชการไม่เหมาะสมกับงานในหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่าง

อำนาจหน้าที่ของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไม่ถ่วงดุลย์และควบคุมซึ่งกันและกัน ผลกระทบต่อการบริหารก็จะตามมา และมีลักษณะเป็นการสร้างปัญหามากกว่าที่จะลดปัญหา ระบบที่ผิดพลาดเช่นนี้ หากปล่อยให้ดำเนินต่อไป จะทำให้การบริหารราชการไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในภาวะที่ต้องทำการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศได้

2. ปัญหาความพร้อมของหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการ แนวทางแก้ไขที่สอดคล้องกับแนวความคิดของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ควรเป็นไปในทิศทางที่จะลดขนาดกำลังคนของหน่วยงาน และจัดระบบเลือกสรรให้ได้คนดีมีคุณภาพเข้ามาทำงานปรับโครงสร้างคำตอบแทนเจ้าหน้าที่ และปรับระบบการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ให้เหมาะสมและเป็นธรรม เหล่านี้ น่าจะเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรในหน่วยงานสนับสนุนการตรวจได้

3. นอกจากนั้นต้องเสริมด้วยความคิดในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน โดยมีเป้าหมายให้หน่วยงานมีระบบข้อมูลที่ทันสมัย และมีระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูลที่สำคัญเพื่อใช้ในการตัดสินใจและอ้างอิง ส่วนนี้จะเสริมสมรรถนะของหน่วยงานสนับสนุนการตรวจอีกทางหนึ่ง

ข้อเสนอแนะต่อปัญหาของงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

1. ปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่มีลักษณะเป็นระบบการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน โครงการพัฒนาแม้จะลงทุนด้วยงบประมาณสูง หากไม่อยู่บนพื้นฐานที่ให้ชาวบ้านพึ่งพาตนเอง เมื่อสิ้นสุดงบประมาณตามแผนงาน วัสดุในสนามจะขาดการบำรุงรักษา ในที่สุดจะเสื่อมสภาพไปตามธรรมชาติ ประชาชนจะกลับทุกข์ยากเช่นเดิมหรือมีภาระมากขึ้นเรียกว่าทุกข์จากการพัฒนา แต่หากการพัฒนาที่หวังผลระยะยาวจะเป็นการพัฒนาให้ชาวบ้านและองค์กรชุมชนเรียนรู้ปัญหาของตนเองด้วยตนเอง และพัฒนาไปสู่การคิดหาทางออกของเขา

เอง ขณะเดียวกันเสริมแนวทางตามความคิดปฏิรูประบบราชการให้มีการพิจารณาบทบาทบทบาทของรัฐ ในการดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ ของรัฐทางเศรษฐกิจและสังคมเสียใหม่ โดยการลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ดำเนินการ (Operator) ให้น้อยลงโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐในบางเรื่องภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ โดยรัฐจะปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ (Regulator) ผู้ควบคุมดูแล (Monitor) ผู้วางแผน (Planner) และประสานงาน(Coordinator)

ตามข้อเสนอแนะที่ให้บทบาทของรัฐในลักษณะข้างต้น เมื่อพัฒนาไประดับหนึ่ง จะจำแนกได้ว่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวเขา เรื่องใดที่รัฐจะคงไว้เรื่องใดที่จะให้ชาวบ้านและองค์กรชาวบ้าน เช่น ศูนย์ส่งเสริมราษฎรประจำหมู่บ้าน หรือองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบไปดำเนินการเอง

2. ต่อปัญหาคุณภาพของบุคลากรในงานพัฒนาและส่งเสริมชาวเขา ยังไม่เข้ามาตรฐานที่ควรจะเป็น แนวทางแก้ไขอย่างตรงไปตรงมา คือการพัฒนาบุคลากรกลุ่มที่มีจุดอ่อน คือหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้การฝึกอบรมเป็นเครื่องมือ

ข้อเสนอแนะอย่างให้ความสำคัญต่อปัญหาในส่วนนี้ อาจจะแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

2.1 จัดทำคู่มือทางวิชาการ ในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรในงานพัฒนาและส่งเสริมชาวเขาทุกระดับ ควบคู่ไปกับวางระบบติดตาม ให้คำแนะนำและฝึกอบรม (Training and Visiting)

2.2 รมรณรงค์ปรับทัศนคติให้ผู้นำหน่วยและเจ้าหน้าที่พัฒนาและส่งเสริมชาวเขาตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อประชาชน ให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับถือว่า “เป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติราชการ คือการให้บริการที่ดีแก่ประชาชนโดยถือว่าประชาชนเป็นลูกค้า” ขณะเดียวกันจะต้องปรับปรุงระบบการทำงานกับชาวบ้าน โดยต้องทำความเข้าใจกับชาวบ้านด้วยว่า แผนงานที่จะทำกับชาวบ้านแต่ละแผนแต่ละปี จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร มีผลที่เป็นรูปธรรมออกมาอย่างไรและรับฟังความเห็นของชาวบ้าน โดยเฉพาะหาก

เป็นแผนงานโครงการที่สำคัญและชาวบ้านมีส่วนได้เสียโดยตรง ขณะเดียวกันก็ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบเปิดและให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการ

การปรับทัศนคติในการทำงานของราชการในแนวนอน จำเป็นต้องให้ความสำคัญ เพราะทิศทางของการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยชาวบ้านคิดเองทำเองเป็นหลัก พอถึงจุดหนึ่งราชการต้องพร้อมให้ชาวบ้านตรวจสอบ

2.3 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดในการจำกัดขนาดกำลังคนของหน่วยงานของรัฐ กรมประชาสงเคราะห์ ต้องจัดวางระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ สร้างความเสมอภาค ยุติธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา สนับสนุนให้รางวัลแก่เจ้าหน้าที่ดีเด่นของประชาชน และขณะเดียวกันจะต้องจัดระบบเลือกสรร ให้ได้คนดีมีคุณภาพ เข้ามาปฏิบัติงานที่สำคัญและยากยิ่งนี้ ทดแทนบุคลากรที่อยู่ในสภาพกำลังพลเสื่อมที่ต้องปลด ด้วยวิธีวิธีที่แยบยลต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษารั้งต่อไป

การศึกษาและนำเสนอสาระนิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งหมายที่จะขยายผลข้อสั่งการในการตรวจราชการของปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ การทำการศึกษารั้งต่อไป ควรวางระบบการติดตามระยะยาว เพื่อประเมินการเปลี่ยนแปลงของสภาพป่าไม้หลัง 5 ปีตามแนวความคิดและยุทธศาสตร์สำหรับโครงการทางเลือกใหม่ในการพัฒนาและสงเคราะห์สงเคราะห์ แล้วเสนอผลเปรียบเทียบกับโครงการต้นแบบที่เขาชะงุ้ม จ.ราชบุรี ควบคู่ไปกับการประเมินการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ต้องการความยั่งยืนหลังผ่านพ้นระยะเวลาของแผนไปแล้ว ผู้ศึกษาเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง ที่วินิจฉัยสั่งการลงไปในพื้นที่ ข้อพิสูจน์ความเชื่อมั่นนี้ จะขึ้นอยู่กับผลการศึกษาที่เสนอแนะให้ทำในครั้งต่อไปนี่เอง

บรรณานุกรม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

พ.ศ.2540-2544. พ.ศ.2539.

..... ผลงานสำคัญ (กุมภาพันธ์ - ธันวาคม 2539), พ.ศ.2539.

กรมประชาสงเคราะห์. สรุปผลการดำเนินงานประจำปี โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ พื้นที่สูง ไทย - ออสเตรเลีย เขตพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ชะโนง , พ.ศ.2536.

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. แผนการตรวจราชการ ของผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ ประจำปีงบประมาณ 2540.

กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์. รายงานผลการดำเนินงานพัฒนาชาวเขา, เอกสารโรเนียว, พ.ศ. 2540.

กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์. สถานการณ์การพัฒนาและสงเคราะห์ ชาวเขาในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต, พ.ศ.2538.

..... .สรุปผลการดำเนินงานเขตพัฒนา และสงเคราะห์ชาวเขาพื้นที่อำเภอเวียงสา ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดน่าน ประจำปีงบประมาณ 2539, พ.ศ.2539.

กองวางแผนที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน. รายงานการศึกษาความเหมาะสมเพื่อวางแผน พัฒนาพื้นที่สูง จังหวัดน่าน, พ.ศ.2536.

กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
รายงานสถานการณ์แรงงานไทย, พ.ศ.2540

คณะกรรมการชาวเขาจังหวัดน่าน. **ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง จังหวัดน่าน 2538,**
 พ.ศ.2538.

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. **เค้าโครงแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ,**
 เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม.

โครงการพัฒนาเขตพื้นที่สูงไทย - ออสเตรเลีย. **บันทึกการปฏิบัติงานโครงการ**
ปีงบประมาณ 2536, สำนักงานให้ความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาระหว่าง
 ประเทศแห่งประเทศไทยและกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์,
 พ.ศ. 2535.

จันทบูรณ์ สุทธิ. **วิวัฒนาการทางสังคมและการตั้งถิ่นฐานของชาวเขา กรณี**
ประเทศไทย, ไม่ระบุปี.

จำลอง อติกุล. **คู่มือการประเมินผลหลังดำเนินการ (POST EVALUATION),**
 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, พ.ศ. 2535.

ดร.พงษ์ศักดิ์ อังกสิทธิ์. **การพัฒนาเกษตรที่สูง, พ.ศ.2531.**

ทวีช จตุรพถกษ และคณะ. **จากยอดดอยสู่สลัม การปรับตัวของชาวเขาในเมือง**
เชียงใหม่, พ.ศ.2540.

นายประเสริฐ ชัยพิภุสิต. **การศึกษาผลกระทบของการท่องเที่ยวในสังคมชาวเขา**
กรณีศึกษา : เฉพาะชาวเขาท้องที่กิ่งอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน,
 พ.ศ.2534.

นายมงคล จันทร์บำรุง. เอกสารทางวิชาการประกอบการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านวิจัยชาวเขา (เผ่าเย้า) “ตำแหน่งนักวิจัย
สังคมศาสตร์ 8”, พ.ศ.2538.

เบ็ญจา จิรภัทรพิมพ์และคณะ. รายงานการวิจัยผลของการพัฒนาสังคมต่อชาวเขา,
พ.ศ.2530.

เบญจพรรณ ชินวัตรและคณะ. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า
ภาคเหนือตอนล่าง, ไม่ระบุปี, เอกสารโรเนียว.

ปราโมทย์ ไม้กลัด. พระราชดำริเกี่ยวกับงานพัฒนาการเกษตรด้านต่าง ๆ เมื่อวันที่
9 พฤษภาคม 2540 ณ แปลงนาสาธิต ในสวนจิตรลดา, พ.ศ.2540,
เอกสารโรเนียว.

ฝ่ายเศรษฐกิจสังคม สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหา
ความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและปลูกพืชเสพติด. รายงานผลการ
ติดตามประเมินผลการพัฒนาชุมชน ถึงเวดล้อมและควบคุมพืช
เสพติดบนพื้นที่สูง ระยะครึ่งแผนแม่บทฯ (2536-2537),
พ.ศ.2538.

ภาควิชาจิตวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. จิตวิทยาทั่วไป,
เนติกุลการพิมพ์, กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2537.

โกสิน พลกุล. การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์, พิมพ์ครั้งที่ 1,
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, พ.ศ. 2539.

รวีวรรณ ชินะตระกูล. หลักการแนะแนว, ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, กรุงเทพฯ,
พ.ศ. 2537.

ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดน่าน กรมประชาสงเคราะห์.

สรุปการดำเนินงาน ประจำปี 2538, พ.ศ.2538.

สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์. ความสัมพันธ์ระหว่างชนบท

เมืองกรณีศึกษา : การย้ายถิ่นชาวเขาเข้ามาอยู่ในเชียงใหม่, พ.ศ.2534.

สมสร เชื้อหิรัญ. หลักเบื้องต้นในการให้คำปรึกษาผู้ป่วย, ห้างหุ้นส่วนจำกัด

โรงพิมพ์อักษรไทย, กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2524.

สำนักงานบริหาร โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่

กองสงเคราะห์ชาวเขา. โครงการพัฒนาเขตพื้นที่สูง ไทย-ออสเตรเลีย,
ไม่ระบุปี

..... รายงานสรุปผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาเขต
พื้นที่สูงไทย-ออสเตรเลีย (พ.ศ.2532-2536), พ.ศ.2536.

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ระเบียบวาระการประชุม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ครั้งที่ 7/2540, เอกสารโรเนียว
เย็บเล่ม, พ.ศ. 2540.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. พัฒนาการของระบบการตรวจราชการ

ในประเทศไทย และการตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี,
ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, พ.ศ. 2540.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการศึกษาความเป็นไปได้

ก่อนการลงทุนโครงการพัฒนาอู่มน้ำภาคเหนือ, พ.ศ.2539.

สำนักผู้ตรวจราชการกรม กรมประชาสงเคราะห์. รายงานผลการตรวจราชการ

ของผู้ตรวจราชการกรม ประจำปี 2539, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม.

อานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด. **วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดิน
ทำกินในเขตป่าภาคเหนือตอนบน, เอกสารโรเนียว.**

อิระวัชร จันทประเสริฐ. **ผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อประชากรชาวเขา
ในประเทศไทย, พ.ศ.2537, เอกสารโรเนียว.**

ระเบียบ

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539
2. ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2537.