

การศึกษาดำเนินงานโครงการต้นแบบ  
การพัฒนาชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง

โดย

นายธีระวุฒิ อรุณเวช

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
นักวิจัยสังคมศาสตร์ 9 ชช. ด้านวิจัยชาวเขา  
ตำแหน่งเลขที่ 25

กรมประชาสงเคราะห์

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



7  
12.05.6  
8649ก  
2544

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



05719

การศึกษาดำเนินงานโครงการ

## คำนำ

ท่ามกลางกระแสของการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงตลอดระยะเวลากว่า 40 ปี กรมประชาสงเคราะห์ ได้ทุ่มเทความพยายามและทรัพยากรที่มีอยู่ให้การป้องกัน แก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขา จนกล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จในระดับที่น่าพึงพอใจ สามารถทำให้ชาวเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม กระแสของการพัฒนาประเทศที่เข้าสู่ชุมชนบนพื้นที่สูง ก็ส่งผลเชิงลบที่ทำให้เกิดปัญหาใหม่ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับภาวะจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรการบริหาร ทำให้ช่องว่างในการแก้ไขปัญหาขยายวงกว้างขึ้น จำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อระดมสรรพกำลังเข้าดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขาให้ดียิ่งขึ้นและพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

กรมประชาสงเคราะห์ จึงกำหนดแผนงานความช่วยเหลือจากต่างประเทศและประสานงานกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น ในการจัดส่งอาสาสมัครญี่ปุ่นมาปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ เข้าดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขา ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536 ซึ่งการปฏิบัติงานของอาสาสมัครก็สามารถเกื้อหนุนให้งานพัฒนาชาวเขาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังเป็นการเข้าเสริมงานเฉพาะด้านเท่านั้น กรมประชาสงเคราะห์และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น จึงพิจารณาให้มีโครงการต้นแบบการพัฒนาชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง ในลักษณะ โครงการนำร่องขนาดเล็กขึ้น และจัดส่งอาสาสมัครมาร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ ในท้องที่อำเภอเมืองจังหวัดตาก ในลักษณะที่เป็นทีมปฏิบัติงานเข้าดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขา เพื่อหารูปแบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขานบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง โดยเข้าเตรียมโครงการในช่วงปีงบประมาณ 2539 – 2540 และเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 สิ้นสุดปีงบประมาณ 2545 ซึ่งผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจในโครงการต้นแบบการพัฒนาชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง อย่างจริงจังและรอบด้าน สามารถนำไปสู่การทบทวนและปรับปรุง

แนวทางการดำเนินงาน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายของโครงการที่วางไว้

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาใคร่ขอขอบคุณผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาและส่งเสริมชาวเขาจังหวัดตาก เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครญี่ปุ่นที่ปฏิบัติในโครงการ ต้นแบบการพัฒนาชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง ตลอดจนชาวบ้านในพื้นที่เป้าหมาย ทั้ง 4 หมู่บ้าน ที่ได้ให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ศึกษาทั้งในด้านการ รวบรวมเอกสาร ให้ข้อคิดเห็นและตอบข้อซักถามอย่างดียิ่ง จนทำให้การศึกษابรรลุ ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารฉบับนี้จะเป็น ประโยชน์ต่อหน่วยงาน ชุมชนบนพื้นที่สูงและผู้สนใจทั่วไปตามสมควร

นายธีระวุฒิ อรุณเวช

ผู้อำนวยการกองส่งเสริมชาวเขา

สิงหาคม 2544

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ค
สารบัญแผนภูมิและตาราง	จ
บทคัดย่อ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
ขอบเขตของการศึกษา	4
วิธีการศึกษา	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	6
แนวคิดการพึ่งตนเอง	6
แนวคิดการจัดองค์กรชุมชน	9
แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน	16
กรอบความคิดในการศึกษา	26
บทที่ 3 โครงการต้นแบบการพัฒนาชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง	29
ความเป็นมาของโครงการ	29
การจัดเตรียมโครงการ	31
โครงการต้นแบบการพัฒนาชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง	33
ผลการดำเนินงานโครงการ	42

<b>บทที่ 4 ผลการศึกษาและการอภิปราย</b>	<b>53</b>
องค์กรสนับสนุนการพึ่งตนเอง	53
องค์กรชุมชน	59
กระบวนการพัฒนาที่เอื้อต่อการพึ่งตนเอง	70
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>80</b>
สรุปผลการศึกษา	81
ข้อเสนอแนะ	87
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>91</b>

## สารบัญแผนภูมิและตาราง

	หน้า
<b>แผนภูมิที่</b>	
1 แสดงองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม	18
2 แสดงความสัมพันธ์ของชนิดของการมีส่วนร่วม	23
3 แสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานโครงการต้นแบบการพัฒนา ชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง	28
4 แสดงโครงสร้างการบริหารโครงการ	41
5 แสดงโครงสร้างการบริหารสำนักงาน	44
6 แสดงขั้นตอนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม	46
7 แสดงแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ	47
<b>ตารางที่</b>	
1 Project Design Matrix	33
2 แสดงพื้นที่และประชากรเป้าหมาย	34

## บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “การศึกษาการดำเนินงาน โครงการต้นแบบการพัฒนา ชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารายละเอียดและรูปแบบการดำเนินงาน โครงการต้นแบบการพัฒนาชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง และวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผล ต่อความสำเร็จของ โครงการต้นแบบการพัฒนาชาวเขาเพื่อการพึ่งตนเอง เพื่อนำไปสู่ การทบทวนและปรับปรุงแนวทาง วิธีการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดย การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งการศึกษาจากเอกสารและการ ศึกษาจากภาคสนาม

ผลการศึกษาปรากฏว่า ปัจจัยที่เกี่ยวกับองค์กรสนับสนุนการพึ่งตนเอง พบว่า เจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร ในฐานะของนักพัฒนา ต่างก็มีทัศนคติที่เชื่อมั่นต่อศักยภาพ ของชาวบ้าน มีความทุ่มเทและตั้งใจที่จะเรียนรู้ร่วมกันกับชาวบ้าน แต่มีข้อจำกัด ด้านทักษะที่เอื้อต่อการดำเนินงาน ซึ่งการศึกษาพบว่า ไม่เป็นปัจจัยขัดขวางต่อการ ดำเนินงานโครงการ สำหรับปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์กร พบว่า มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่สอดคล้องกับกิจกรรมและเงื่อนไขของปัญหาของชุมชน โดย กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับ และกำหนดบทบาทของ ผู้ปฏิบัติงานตามศักยภาพและข้อจำกัดของชุมชน ตลอดจนมีการจัดสรรงบประมาณที่ ยืดหยุ่น สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างทั่วถึง สำหรับปัจจัยด้านการแสวงหาความร่วมมือ การขยายผลแนวคิดและประสบการณ์ พบว่า ยังเป็นการแสวงหาความร่วมมือทางด้านวิชาการ และการขยายผลแนวคิดและ ประสบการณ์ยังไม่สบบผลสำเร็จในระดับหน่วยงาน แต่ได้รับความสนใจที่จะเรียนรู้ จากระดับบุคคล

ในส่วนของปัจจัยเกี่ยวกับความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน พบว่า โครงการมีกระบวนการพัฒนาองค์กรชุมชนอย่างชัดเจน โดยปัจจัยด้านอุดมการณ์ เป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมพบว่า องค์กรชุมชนที่มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจจะมีการ ดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ส่วนปัจจัยด้านผู้นำ สมาชิกและ ชาวบ้านทั่วไป พบว่า องค์กรชุมชนจะมีผู้นำในลักษณะคณะผู้นำเพื่อผสมผสาน

ลักษณะผู้นำและช่วยเหลือเกื้อหนุนกันในการทำงาน สำหรับสมาชิกก็จะเข้าร่วมในกิจกรรมและรักษาสมาชิกภาพของตนเอง ส่วนชาวบ้านทั่วไปก็จะยอมรับองค์กรชุมชนที่จัดตั้งเป็นอย่างดี สำหรับปัจจัยด้านการบริหารจัดการองค์กรชุมชน พบว่า องค์กรชุมชนจะมีโครงสร้างการบริหารงานที่สอดคล้องกับกิจกรรมขององค์กร โดยไม่ยึดติดกับรูปแบบที่เป็นทางการ มีการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่นเดียวกับการติดต่อสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้ร่วมขององค์กรชุมชน ก็ดำเนินการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ส่วนกฎระเบียบ ข้อตกลงขององค์กร พบว่า ยังเป็นปัญหาขององค์กรชุมชนเนื่องจากผู้นำส่วนใหญ่ไม่รู้หนังสือ สำหรับปัจจัยด้านกิจกรรมองค์กร พบว่า จะสัมพันธ์กับเป้าหมายขององค์กร โดยองค์กรชุมชนที่มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจจะมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ส่วนปัจจัยด้านงบประมาณ พบว่า ส่วนใหญ่ยังต้องรับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากภายนอกชุมชน แต่ก็มีการระดมทรัพยากรภายในชุมชนเข้าร่วมสมทบในทุกกิจกรรม

สำหรับปัจจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาที่เอื้อต่อการพึ่งตนเอง พบว่า การวางแผนโครงการแบบมีส่วนร่วม จะทำให้ชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมและตัดสินใจกำหนดกิจกรรมที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของตนเองได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนแบบมีส่วนร่วม ตามเทคนิควิธีการที่เรียกว่า Project Cycle Management หรือ PCM ที่โครงการใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดแผนพัฒนา ระยะ 5 ปี สำหรับปัจจัยด้านการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน พบว่า โครงการได้เตรียมความพร้อมทางความคิดมาตั้งแต่ช่วงเตรียมโครงการและสอดคล้องแนวคิดการพึ่งตนเอง อยู่ตลอด สำหรับการวางแผนกิจกรรมแบบมีส่วนร่วม พบว่า ชุมชนมีอิสระในการตัดสินใจ โดยมีคณะผู้นำขององค์กรชุมชน ร่วมกำหนดแผนการดำเนินกิจกรรม ส่วนปัจจัยด้านการศึกษาเรียนรู้ พบว่า โครงการเข้าศึกษาเรียนรู้ร่วมกับชุมชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน เปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน โดยมีมาตรการดำเนินงานผ่านการทำกิจกรรม และพิจารณาไตร่ตรองจากกิจกรรม (Action – Reflection Process) และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน ส่วนปัจจัยด้านการจัดหาและใช้แหล่งทรัพยากร พบว่า โครงการสนับสนุนให้ชุมชนได้จัดตั้งกองทุนหมุนเวียนประจำหมู่บ้านเป็น



แหล่งทรัพยากรภายในชุมชน และมอบอำนาจการตัดสินใจบริหารจัดการกองทุนให้แก่คณะกรรมการหมู่บ้าน โดยโครงการเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น สำหรับปัจจัยด้านการติดตามและประเมินผล พบว่า โครงการมีการติดตามและประเมินผลทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับชาวบ้านและที่เกี่ยวกับโครงการ โดยดำเนินการทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่มีพื้นฐานการดำเนินงานอยู่ที่การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสำคัญ