

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๑ บนพื้นที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการปลูกฝิ่น ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน แนวทางแก้ไขที่ผ่านมามีการดำเนินการในรูปแบบของโครงการพัฒนามาบนพื้นที่สูงต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจและสังคมในการช่วยเหลือให้ชาวเขามีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันจะนำไปสู่การ เลิกปลูกฝิ่นในที่สุด แต่อย่างไรก็ตามจากแนวทางดังกล่าวพบว่าปัจจุบันยังคงมีการลักลอบปลูกฝิ่นกัน อยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการเข้มงวดทางด้านกฎหมาย โดยใช้วิธีการ เข้าตัดทำลายฝิ่นเพื่อลดพื้นที่การปลูกฝิ่นโดยตรง การดำเนินงานของรัฐบาลไทยดังกล่าวนี้สอดคล้อง กับแนวทางของกองทุนเพื่อควบคุมการเข้ายาในทางที่ผิดแห่งสหประชาชาติ (United Nations Fund Drug Abuse Control) (UNFDAC) ในการกำหนดเป้าหมายที่จะลดพื้นที่ปลูกฝิ่น จึง ได้ให้การช่วยเหลือด้านงบประมาณและบุคลากรแก่รัฐบาลไทยในความพยายามขจัดปัญหาความยากจน ปัญหา ยาเสพติด และปัญหาการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ ด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวในเดือนมิถุนายน 2532 UNFDAC ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญมา ยังประเทศไทย เพื่อช่วยเหลือในการจัดทำโครงการพัฒนาที่สูงแบบใหม่ขึ้นสำหรับพื้นที่ที่มีการปลูกฝิ่น จำนวนมากและไม่อยู่ในเขตโครงการที่สูงอื่น ๆ ตลอดจนเป็นพื้นที่ที่ไม่มีข้อจำกัดด้านการพัฒนา ซึ่งหมายถึงไม่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่เป็นพื้นที่ที่มีโครงการอื่น ให้ ความช่วยเหลืออยู่แล้วหรือกำลังจะให้การช่วยเหลือ และไม่เป็นพื้นที่ที่ไม่ปลอดภัยในการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ จากการตรวจสอบข้อมูลในเบื้องต้นพบว่าพื้นที่ที่ไม่อยู่ในข้อจำกัดดังกล่าวและเป็นพื้นที่ ที่ควรจะมีโครงการเข้าไปดำเนินการพัฒนานั้นเป็นพื้นที่ที่มีบริเวณไม่กว้างใหญ่มากนัก และอยู่กระจัด กระจายออกไปหลายท้องที่ ดังนั้น UNFDAC จึงได้กำหนดรูปแบบโครงการพัฒนาที่สูงแบบใหม่ที่มี

ความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงคือเป็น "โครงการพัฒนาที่สูงเฉพาะพื้นที่ (Integrated Pocket Area Development Project) (IPAD)" และในทำนองเดียวกันองค์การในการบริหารงานก็มอบหมายให้หน่วยงานปกติของรัฐคือ จังหวัดและอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ซึ่งโครงการการบริหารงานดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูงฉบับที่ 2 ของชาติ โดยกำหนดระยะเวลาดำเนินการโครงการในระหว่างปี 2533 - 2536 และคณะกรรมการของ UNDCP ได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาของโครงการออกไปอีก 1 ปี คือ สิ้นสุดปี 2537

โดยภาพรวมแล้วโครงการพัฒนาที่สูงเฉพาะพื้นที่มีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ

1. วัตถุประสงค์ทั่วไป

วัตถุประสงค์ทั่วไปของโครงการมุ่งปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนเป้าหมายให้ดีขึ้น ซึ่งจะยังผลให้ประชากรเหล่านั้นเลิกการพึ่งพาการปลูกฝิ่นได้ในที่สุด ดังนั้นโครงการจึงมุ่งดำเนินงานให้ปรากฏผลคือให้ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่โครงการมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และได้รับสิ่งที่เป็นความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) อย่างเพียงพอ ทั้งในด้านโภชนาการ สุขภาพอนามัย การศึกษา โดยให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

2. วัตถุประสงค์เร่งด่วน

วัตถุประสงค์เร่งด่วนมุ่งเร่งรัดการพัฒนา และให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนเป้าหมายอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านการเกษตร ป่าไม้ สาธารณสุข การศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาชุมชน และการแก้ไขปัญหาการใช้จ่าย (ฝิ่น) ในทางที่ผิด

อำเภอแม่แจ่มได้รับการคัดเลือกพื้นที่ส่วนหนึ่งให้เข้าร่วมโครงการโดยเรียกว่า เขตพื้นที่ห้วยทรายเหลือง และพื้นที่แม่อมครอง (พื้นที่แม่อมครองเป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติให้ขยายเพิ่มเติมในปี 2536) ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ 20 หย่อมบ้าน (บ๊อง) จาก 4 ตำบล คือ

1. ตำบลปางหินฝน ได้แก่

1. หมู่ที่ 1 บ้านแม่หงานหลวง (บ้านหลัก)
2. หมู่ที่ 1 บ้านแม่หงานน้อย (บ้านหลัก)
3. หมู่ที่ 1 บ้านแม่ขอมเหนือ
4. หมู่ที่ 1 บ้านแม่ขอมใต้

2. ตำบลแม่ศึก ได้แก่

1. หมู่ที่ 4 บ้านพะแอดู (บ้านหลัก)
2. หมู่ที่ 4 บ้านขุนแม่นาย (บ้านหลัก)
3. หมู่ที่ 4 บ้านแม่จุมสามเหนือ
4. หมู่ที่ 4 บ้านแม่จุมสามใต้
5. หมู่ที่ 4 บ้านสะมอจาเหนือ
6. หมู่ที่ 4 บ้านสะมอจาใต้
6. หมู่ที่ 2 บ้านแม่ออ

3. ตำบลแม่นาจร ได้แก่

1. หมู่ที่ 1 บ้านโป่งสะเียน (บ้านหลัก)
2. หมู่ที่ 8 บ้านห้วยผา (บ้านหลัก)

4. ตำบลบ้านจันทร์ ได้แก่

1. หมู่ที่ 1 บ้านขุนแม่รวม (บ้านหลัก)
2. หมู่ที่ 1 บ้านแม่ผาปูน (บ้านหลัก)
3. หมู่ที่ 1 บ้านแอเอาะ
4. หมู่ที่ 10 บ้านห้วยเขียดแห้ง
5. หมู่ที่ 11 บ้านเสาแดง
6. หมู่ที่ 11 บ้านห้วยหมาบ้า
7. หมู่ที่ 11 บ้านปกกะไหล้ง

เนื่องจากประชาชนในเขตพื้นที่โครงการล่วนเป็นชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยงและลีซอ ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติแบบดั้งเดิมคือ ยังปลูกฝังค่านิยมในการนับถือผีและระบบการเกษตรแบบเก่า อีกทั้งส่วนหนึ่งยังนิยมการปลูกและเสฟฝิ่น ดังนั้น ประชาชนในเขตโครงการเหล่านี้จึงมีวิถีชีวิตเฉพาะตัวผิดไปจากชาวพื้นราบอย่างเห็นได้ชัด ประกอบกับพื้นที่โครงการล่วนเป็นพื้นที่สูงทุรกันดาร ดังนั้น ในการกำหนดกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องนำบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีของโครงการ จึงต้องสอดคล้องกับสภาพวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่เหล่านี้ เพราะจะทำให้มีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนกระตือรือร้นอยากเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ อันเป็นเป้าหมายหนึ่งของโครงการ IPAD ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อความมีประสิทธิภาพของการพัฒนา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable) คือการฝึกฝนให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในที่สุด แต่จากสภาพความเป็นจริงที่ผ่านมา การกำหนดกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ในแผนปฏิบัติการประจำปี ล้วนแล้วแต่กำหนดขึ้นมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแทบทั้งสิ้น หากมีการมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการกำหนดกิจกรรมหรือโครงการบ้างก็มีเพียงแต่ระดับผู้นำชุมชนคือ ผู้ใหญ่บ้าน (เฉพาะบ้านหลัก) กำหนดเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ทุกกิจกรรมที่ดำเนินการล่วนมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตโครงการโดยตรงทั้งสิ้น ดังนั้น งานวิจัยนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่สูงเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงผลการดำเนินงานตามโครงการ IPAD กับโอกาสของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ตามแผน
- 1.2.2 เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อโอกาสของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานโครงการ IPAD
- 1.2.3 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาปัญหา แนวทางแก้ไข และข้อเสนอแนะของโครงการอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมุติฐานไว้ดังนี้ คือ

การไม่ประสบความสำเร็จในโครงการฯ เท่าที่ควรนั้นสืบเนื่องมาจากประชาชนในเขตโครงการมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมหรือโครงการย่อยที่บรรจุในแผนปฏิบัติการประจำปีน้อย

เหตุผลที่ผู้ศึกษาค้นสมมุติฐานข้อนี้ก็เพราะจะชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากโครงการพัฒนาที่สูงเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม มีข้าราชการระดับอำเภอ ตำบล เป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินงาน ดังนั้น ข้าราชการเหล่านั้นจึงเป็นผู้กำหนดกิจกรรมหรือโครงการในแผนปฏิบัติการประจำปีทั้งหมด โดยไม่ได้สอบถามความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชน ซึ่งส่งผลถึงการกระทำหรือวันที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการฯ ตลอดจนขาดความร่วมมือจากประชาชนอีกด้วย

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้ทราบว่าประชาชนในเขตพื้นที่โครงการมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของโครงการเพียงใด
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานโครงการ
- 1.6.3 สามารถนำผลสรุปที่ได้ไปศึกษาเกี่ยวกับโครงการอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันนี้ได้
- 1.6.4 สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปประเมินผลโครงการพัฒนาที่สูงเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่แจ่มได้ส่วนหนึ่ง

1.5 ระยะเวลาการดำเนินการ

ขั้นตอนการทำวิจัย	ระยะเวลา (เดือนที่)			
	1	2	3	4
1. เตรียมการ - ค้นหาข้อมูลเอกสาร ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ออกแบบสอบถาม	→			
2. เสนอโครงร่างการค้นคว้าอิสระ		→		
3. เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม			→	
4. ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล				→
5. เขียนรายงานการวิจัย				→
6. จัดพิมพ์				→
7. เสนอผลการวิจัย				→