

ชุดโครงการวิจัย
ประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

.....
โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยหมายเลข ๙
ประสิทธิผลและการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขาและ
ชนกลุ่มน้อย ทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย

โดย
รศ.ณรงค์ ใจหาญ

ผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ
ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๔๑

ชุดโครงการวิจัย
ประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย

โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยหมายเลข ๙
ประสิทธิผลและการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขาและ
ชนกลุ่มน้อย ทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย

โดย
รศ.ณรงค์ ใจหาญ

รายงานผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ
ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย
ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๔๑

รายงานวิจัยภายใต้

ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้

เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

- | | |
|-------------------------|---|
| รายงานวิจัยหมายเลข ๑ : | สถานภาพของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๒ : | การศึกษาของชาวเขาในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๓ : | พฤติกรรมสุขภาพของชาวไทบนพื้นที่สูง |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๔ : | ปัญหาสุขภาพอนามัยของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๕ : | สภาพการประกอบอาชีพของชาวเขาในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๖ : | ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๗ : | ชนกลุ่มน้อยกับการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ฯ |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๘ : | โสเภณีชาวเขาและชนกลุ่มน้อยกับขบวนการค้าหญิง
ในประเทศไทยและข้ามชาติ |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๙ : | ประสิทธิผลและการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขา
และชนกลุ่มน้อย ทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๑๐ : | สิทธิของชนกลุ่มน้อยในกฎหมายระหว่างประเทศ |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๑๑ : | สภาพความเป็นอยู่และปัญหาของชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง
อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก |
| รายงานวิจัยหมายเลข ๑๒ : | บทสังเคราะห์สถานภาพและการดำรงชีวิตของ
ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย |



รายงานผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ หมายเลข ๙
“ประสิทธิผลและการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย”
โดย รศ.ณรงค์ ใจหาญ

ภายใต้ชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว กรุงเทพมหานคร
ระหว่างวันที่ ๓-๔ มิถุนายน ๒๕๔๑
โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จัดพิมพ์โดย คณะวิจัยโครงการวิจัยชุดประเมินสถานภาพองค์ความรู้
เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
พิมพ์ครั้งที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๑
นางสาวพัชรินทร์ ชาลาประศาสน์
บรรณาธิการ

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
1. งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ด้านการพัฒนาชาวเขา	3
2. โครงการพัฒนาชาวเขาในประเทศไทย	6
3. สภาพปัญหาและอุปสรรคของโครงการพัฒนาชาวเขา	21
4. วิธีการประเมินโครงการ	26
5. บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป	29
บทสรุป	34
บรรณานุกรม	35

ประสิทธิผลและการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อย
ทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย

ณรงค์ ใจหาญ

บทนำ

ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยนั้น ตามทัศนะของนักสังคมศาสตร์และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดโครงการพัฒนาและให้การสงเคราะห์บุคคลเหล่านี้ ถือว่าเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม เมื่อเทียบกับคนส่วนใหญ่ที่อยู่บนพื้นราบ หรือชาวไทยซึ่งอาศัยอยู่ในเมือง หรือในที่ที่มีการพัฒนาในด้านสาธารณูปโภคหรือด้านอื่น ๆ แล้ว ดังนั้น การพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ จึงเน้นการพัฒนาศักยภาพของบุคคลดังกล่าวให้สามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยในแต่ละช่วงของการจัดทำโครงการพัฒนา ทั้งนี้โดยมีแนวคิดในการให้การพัฒนาแก่ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อย โดยมีพื้นฐานที่จะทำให้กลุ่มชนเหล่านี้ มีการพัฒนารูปแบบการดำรงชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มาสู่การดำเนินชีวิตในแนวทางใหม่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบต่อทัศนคติ ความเชื่อ วัฒนธรรม จารีตประเพณี การศึกษา สภาพทางเศรษฐกิจ และการปกครองในชุมชนชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนสถานภาพของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่ได้รับบริการหรือรับการสงเคราะห์จากโครงการพัฒนาของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในด้านบวกและด้านลบ

จากการประเมินผลโครงการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อยซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการประเมินผลโดยองค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำโครงการพัฒนานั้น ๆ เอง พบว่า โครงการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อยนั้น มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการมีมากขึ้น และส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามโครงการพัฒนา มาจากสภาพข้อจำกัดในการพัฒนา การประสานงานของผู้จัดทำและจากการที่แนวทางในการพัฒนาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความต้องการพื้นฐานของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยด้วย

สาเหตุของการดำเนินการตามโครงการพัฒนาไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนา และทัศนะของผู้จัดทำโครงการ ยังไม่อาจเข้าใจชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเพียงพอ และแนวทางในการพัฒนาที่นำแนวทางการทำให้ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยพัฒนาคนในเป็นคนสมัยใหม่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และสังคมประชาธิปไตย ภายใต้ทัศนะของชาวไทยพื้นราบ โดยมีได้คำนึงถึงความสอดคล้องของการดำรงชีวิตของชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยกับสภาพความเป็นอยู่บนพื้นที่สูง หรือภายในชุมชนของชาวเขานั้นเอง ทำให้โครงการที่นำเข้าไปพัฒนานั้นเกิดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้

ด้วยเหตุนี้เอง แนวทางในการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในระยะหลัง จึงมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อการศึกษาศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาของชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมือนกับการพัฒนาชาวไทยในชนบทที่อยู่บนพื้นราบ และการพัฒนาชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยจะต้องมีแนวทางที่เปิดโอกาสให้เจ้าของปัญหาได้มีโอกาสกำหนดแนวทาง และให้ความร่วมมือในการพัฒนาเขาเอง ทั้งนี้โดยหวังว่าการที่ให้เขาได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาและมีส่วนร่วมในการพัฒนาแล้ว จะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินการและสอดคล้องกับสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยได้มากกว่าในปัจจุบัน

นอกจากนี้ วิธีการประเมินโครงการต่าง ๆ นั้น มีอยู่หลายแบบในการประเมิน ซึ่งอาจเป็นการสังเกต สัมภาษณ์ หรือประเมินโดยใช้การวัดประสิทธิผลทางสถิติ เพื่อนำไปสู่คำตอบแก่ผู้ให้ทุนในการจัดทำโครงการว่า โครงการพัฒนาที่ได้ดำเนินการไปแล้วเกิดประสิทธิผลเพียงใด และควรต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ซึ่งสภาพปัญหาที่น่าจะตรวจสอบต่อไป คือ วิธีการประเมินผลในโครงการต่าง ๆ นี้ สามารถได้ข้อมูลที่แท้จริงหรือไม่ และมีความน่าเชื่อถือเพียงใด และควรมีการปรับปรุงอย่างไร

ในรายงานฉบับนี้ มีความประสงค์จะศึกษาในเบื้องต้นในเรื่องประสิทธิผลของโครงการพัฒนาชาวเขาในประเทศไทยทั้งของภาครัฐและเอกชนในประเทศไทย เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในภาพรวมของโครงการพัฒนา และจะศึกษาถึงวิธีการประเมินโครงการพัฒนาชาวเขาซึ่งดำเนินการในปัจจุบันว่ามีรูปแบบอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคในการประเมินหรือการวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของข้อมูลเพียงใด เพื่อทราบปัญหาและแนวทางในการศึกษาวิจัยอันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแนวทางการจัดทำโครงการพัฒนาชาวเขาให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาต่อไป

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรายงาน จึงขอแยกประเด็นในการศึกษาดังนี้

๑. งานศึกษาที่เกี่ยวกับองค์ความรู้ในด้านการพัฒนาชาวเขา
๒. โครงการพัฒนาชาวเขาของไทย
๓. สภาพปัญหาและอุปสรรคของโครงการพัฒนาชาวเขา
๔. วิธีการประเมินโครงการ
๕. บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

อนึ่งการปรับปรุงรายงานฉบับนี้ เป็นผลจากข้อวิจารณ์และข้อมูลที่ได้รับเพิ่มเติมจากท่านผู้วิจารณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองท่านและจากสถาบันทั้งสองที่ท่านทำงานอยู่ คือ คร. สิ้นธุ์ สโบลแห่งสถาบันวิจัยและการพัฒนา มหาวิทยาลัยพายัพ และคุณมงคล จันทน์บำรุง จากสถาบันวิจัยชาวเขากรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งผู้เขียนขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

๑. งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ด้านการพัฒนาชาวเขา

งานศึกษาเกี่ยวกับนโยบายและโครงการพัฒนาชาวเขา หรือที่เรียกว่า ชาวไทยบนพื้นที่สูง นั้น มีผู้ทำการศึกษาไว้อย่างต่อเนื่อง และมีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ และนำเสนอข้อบกพร่องเพื่อนำสู่การปรับปรุงนโยบายและการปฏิบัติต่อชาวเขาในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตภาคเหนือ¹ ซึ่งงานศึกษานี้ ปรากฏทั้งในการศึกษาของนักวิจัยชาวไทยและชาวต่างประเทศ และเป็นรายงานสรุปหรือประเมินผลโครงการที่ได้ดำเนินการต่อชาวเขาของเจ้าพนักงานของรัฐ และของหน่วยงานเอกชนอื่น หรือจากความช่วยเหลือขององค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลไทยผ่านทางหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น Thai/UN Integrated Pocket Area Development Project (IPAD), Thai-German Highland Development Programme (TG-HDP), Thai-Norwegian Church Aid Highland Development project (TN-HDP), Thai-Australia Highland Agriculture and Social Development Project (TA-HASD), โครงการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น โครงการพัฒนาที่สูงคอยเวียงผา โครงการพัฒนาที่สูงคอยแปเปื้อ และโครงการพัฒนาที่สูงคอยยาวผาหม่น เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้มีการประเมินผลโครงการแล้ว และบางโครงการก็ได้หมดระยะเวลาดำเนินการแล้ว ผลของการประเมินโครงการต่าง ๆ นี้ ทำให้เห็นแนวโน้มในการพัฒนาชาวเขาในประเทศไทย ซึ่งงานดังกล่าวมีผู้ศึกษาไว้ ไม่นต่ำกว่า ๕๐๐ ชิ้น^๒ แต่ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์รายงานที่คัดสรรแล้วจากสถาบันวิจัยชาวเขา จำนวน ๔๕ รายการและจากงานประเมินผลโครงการต่าง ๆ จากสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพายัพ อีก ๑๐ รายการเพื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อทราบทิศทางของโครงการพัฒนาและนโยบายในการพัฒนาชาวเขาในประเทศไทย ซึ่งงานที่ได้คัดสรรว่ามีคุณภาพน่าเชื่อถือนี้ ได้นำเสนอและวิเคราะห์นโยบายและการพัฒนาชาวเขาไว้พอสรุปได้ดังนี้

๑.๑ รายงานที่นำเสนอการวิเคราะห์และนำเสนอการปรับปรุงด้านนโยบายของรัฐบาลในด้านการพัฒนาชาวเขา มีจำนวน ๑๒ รายการ ซึ่งเป็นรายงานที่นำเสนอโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ เช่น รายงานของกรมประชาสงเคราะห์ รายงานจากสถาบันวิจัยชาวเขา หรือนักวิจัยชาวต่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับโครงการที่รัฐบาลต่างประเทศให้การสนับสนุนรัฐบาลไทยในการให้ความช่วยเหลือใน

¹โปรดดู บรรณานุกรมคัดสรร ของสถาบันวิจัยชาวเขา ใน Lessons from the North : Selected Documents on Thai Highland Development 1960-1997, pp.1-13

²Prasert Chaipigusit and Ronald D. Renard, Documenting the Lessons Learned in Thai Highland Development, A paper presented at workshop on "An Information Exchange on Development Experiences with Highland Peoples" at UNISERV Chiang Mai University , 18-20 November 1997, p. 6

ลักษณะของการดำเนินการ โครงการพัฒนาแบบเป็นกระบวนการพัฒนาเป็นระบบ ซึ่งข้อเสนอแนะในรายงานเหล่านี้ จะเน้นที่การดำเนินนโยบายต่อชาวเขาเพื่อควบคุมชาวเขาในด้านต่าง ๆ เช่น การควบคุมการปลูกพืชเสพติด การพัฒนาด้านการเกษตร การอพยพแรงงาน การควบคุมการเคลื่อนไหวของชาวเขา เป็นต้น นอกจากนี้ได้นำเสนอการปรับปรุงกระบวนการพัฒนา และการบริหารโครงการ เพื่อให้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพอีกด้วย

๑.๒ การประเมินผลโครงการพัฒนาในแต่ละโครงการ รายงานส่วนใหญ่ที่ปรากฏในด้านการประเมินประสิทธิผลของโครงการพัฒนาชาวนั้น เป็นรายงานการประเมินผลในด้านประสิทธิผลและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการตามโครงการแต่ละโครงการ หรือในอีกรูปแบบหนึ่งเป็นการประเมินผลโครงการโดยศึกษาประสิทธิผลของการพัฒนาชาวเขาในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ และศึกษาเฉพาะพื้นที่³ เฉพาะกลุ่มชนเผ่า⁴ ซึ่งการนำเสนอประสิทธิผลของโครงการพัฒนาในรายงานต่าง ๆ นำไปสู่การปรับปรุงวิธีการและกรอบการพัฒนาที่จะนำมาใช้กับชาวเขา กลุ่มต่าง ๆ ค่อยไป⁵ ซึ่งในรายงานที่ได้วิเคราะห์นี้ ได้นำเสนอทั้งในภาพของความสำเร็จของ

³see Steven Carson and Walaitat Worakol , Integrated Pocket Areas Development Project : Final Project Report and Final Human Resource Development Report (1990-1994); Chayan Vaddhanaphuti, et al., Final Project Evaluation Report for "Strengthening of Community Based Drug prevention Strategies in Highlands of Northern Thailand" Project, Chiang Mai, 1997

⁴see Robert G. Cooper, Patterns of Work Organization in a Situation of Agricultural Transition, Singapore, 1980; Ronald D Renard et al., Evaluation of Development Agriculture and Education Project for AKha(DAPA) Chiang Mai 1995

⁵see Doi Tung Development Project, Achievements of the Doi Tung Development Project Under the Initiative of H.R. the Princess Mother, Chiang Rai, 1994; Paul A. Francis, Benchaphan Shinawatra, Ken Kempe, + Chuchad Chue-cha-pa, Executive Summary United Nations International Drug Control Programme Report of the Terminal In-Depth Evaluation Mission of Wieng Pha Highland Development Project, 1992; Hill Tribe Welfare Division, Department of Public Welfare, Thai-Australia Highland Agricultural and Social Development Project Proceeding of Completion Seminar, Chiang Mai, 1993; Kanok Rerkasem, et al. , Assessment of Sustainable Highland Agricultural Systems, Bangkok, 1994; Ronald D. Renard, et al. Changes in the Northern Thai Hills : An Examination of the Impact of Hill Tribe Development Work 1957-1987, 1988 ; Thai-Australian Highland Agricultural Project, Final Report on Agricultural Research and Development in the highlands of Northern Thailand, 1981; Thai-German Highland Development Programme, Evaluation of the project Thai-German Highland Development Programme, Boon 1993; Thai/Un Pac por Highland Development Project, Five Years of Pac por Development Project, Chiang Mai, 1991; UNDCP-ONCB, Seminar Papers Wtwo Decades of Thai-UN Cooperation in Highland Development and Drug Control: Lesson Learned-Outstanding Issues-Future Directions" Chiang Mai, 1994.

โครงการ โดยวัดจากปริมาณที่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นตามเป้าหมาย และบางรายงานได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุปัญหาของความล้มเหลว ของการพัฒนาหรืออุปสรรคในการดำเนินการ ซึ่งรวมถึงนโยบายหรือกรอบความคิดที่นำมาใช้ในการพัฒนาด้วย

๑.๓ งานวิเคราะห์หรือวิจัยเท่าที่ผ่านมา มุ่งเน้นการพัฒนาชาวเขาและประสิทธิผลของการพัฒนาซึ่งเน้นการพัฒนาในด้าน สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และมีการควบคุมชาวเขาในด้าน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมมลพิษ การควบคุมการปลูกพืชเสพติด การป้องกันการอพยพของชาวเขาที่มาจากต่างชาติ และในท้ายที่สุด การป้องกันการค้าหญิงและเด็ก และการควบคุมโรคเอดส์^๖ นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาที่พิจารณาผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาอีกด้วย^๗ ซึ่งกระบวนการและนโยบายที่นำเสนอ นั้น แยกออกได้เป็นสองแนวทางคือแนวทางที่มองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากตัวชาวเขาเป็นหลัก ซึ่งแนวทางนี้จะเน้นการควบคุมและเปลี่ยนแปลงชาวเขามีให้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมไทย และแผนพัฒนาจะมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมของชาวเขาเป็นหลักใหญ่

ส่วนอีกแนวทางหนึ่งได้วิเคราะห์โดยชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอันเนื่องมาจากชาวเขา มีสาเหตุมาจากความบกพร่องของกระบวนการพัฒนาซึ่งทำให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเขาอยู่ในฐานะที่ต่ำกว่าเดิม ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนั้นการปรับปรุงนโยบายและโครงการพัฒนาจึงต้องมุ่งที่การแก้ปัญหาชาวเขาอย่างเข้าใจและศึกษาอย่างจริงจัง มากกว่าจะเป็นการเข้าไปควบคุมหรือปราบปรามการละเมิดกฎหมายของชาวเขา^๘

๑.๔ งานวิเคราะห์ในด้านกฎหมาย โดยเฉพาะ ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงสัญชาติไทย การถือครองที่ดิน การนำเอากฎหมายสภาตำบลเข้ามาใช้ในหมู่บ้านชาวเขา หรืองานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสิทธิต่าง ๆ ของชาวเขาในด้านการขอรับบริการจากรัฐ และปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข ยังไม่มีผู้ใดได้นำเสนอข้อมูลในการวิเคราะห์เลย ในด้านกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

^๖see Chupinit Kesmanee, "Dubious Development Concepts in the Thai Highlands : The Chao Khao in Transition", Law and Society Review, 28:3, 1994

^๗see Chupinit Kesmanee and Kulavadee Charoensri, The Impact of Tourism of Culture and Environment : A Case Study of Mae Taeng Trekking Route in Chiang Mai, Chiang Mai, 1994

^๘see Wanat Bruksasri, "Personal Opinion on How to Approach Development Problems in the Highlands, in John McKinnon and Bernard Vienne, (eds), Hill Tribes Today: Problems in Change" Bangkok, 1989 และคุณวิมล พงษ์ศรี, วรรณะในการแก้ปัญหาชาวเขา, เนื่องในการประชุมเชิงสัมมนา เรื่อง การป้องกันปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าของชาวเขา ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๘ (เชียงใหม่ : โรงพิมพ์ช้างเผือก, ๒๕๒๘, หน้า ๒๓-๒๔)

โดยสรุป ภาพรวมของงานวิจัยหรืองานเรียบเรียง รายงาน ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในเรื่องโครงการพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อยนั้น ส่วนใหญ่จะมีงานศึกษาในด้านโครงการพัฒนาชาวเขาเป็นหลัก มีอยู่น้อยมากที่ศึกษาเรื่องชนกลุ่มน้อย และโครงการที่พัฒนานั้น อาจอยู่ในรูปของการพัฒนาชาวเขาทั้งระบบ ในทุก ๆ ด้านของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม การประกอบอาชีพ เป็นต้น แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า งานวิเคราะห์ในด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในด้านต่าง ๆ ยังไม่มีผู้ใดได้ศึกษา อีกทั้ง งานศึกษาที่ผ่านมา ยังไม่ได้รับการรวบรวมและจัดระบบเพื่อก่อให้เกิดองค์ความรู้ในเรื่องชาวเขาอย่างครอบคลุมและสามารถที่จะนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานของแต่ละหน่วยงานเพื่อใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาชาวเขาต่อไป

๒. โครงการพัฒนาชาวเขาในประเทศไทย

สืบเนื่องจากการที่ชาวเขาได้เข้าไปมีส่วนในการเกี่ยวพันกับการกระบวนการผลิตและค้ายาเสพติด และกระบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในช่วงที่มีสงครามความขัดแย้งของแนวความคิดทางการเมืองระหว่างลัทธิประชาธิปไตยทางตะวันตกกับคอมมิวนิสต์ และในระยะหลังที่ชาวเขาเข้าไปมีส่วนในกระบวนการค้าหิงส์และเด็ก ทั้งในฐานะตกเป็นเหยื่อ และในฐานะเป็นผู้ร่วมค้าเอง อีกทั้งการมีส่วนในการทำลายหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ทำให้รัฐบาลหรือหน่วยงานเอกชนให้ความสนใจและจัดทำโครงการพัฒนาชาวเขา ซึ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามมิให้ชาวเขาเข้าไปมีส่วนในการก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคง การผลิตและค้ายาเสพติด การเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าประเวณีของสตรีและเด็ก และการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า หรือการส่งเสริมให้ชาวเขาเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนของชาวเขาในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้โดยที่โครงการเหล่านี้ เห็นว่า ชาวเขาเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และการดำรงชีวิตของชาวเขาบางกลุ่มมีผลกระทบต่อสภาพปัญหาเหล่านี้ ซึ่งต้องดำเนินการแก้ไขและพัฒนา

โครงการพัฒนาชาวเขานี้ มิได้กระทำครบถ้วนทุกกรณีตามที่กล่าวข้างต้น แต่ได้พัฒนาและปรับเปลี่ยนเป้าหมายในการพัฒนาและให้การสงเคราะห์เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและสภาพปัญหาที่รัฐบาลไทยเห็นว่าชาวเขาควรได้รับการพัฒนาและสงเคราะห์อย่างไร ซึ่งรัฐบาลไทยได้จัดตั้งองค์กรและหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบทั้งในระดับชาติ ภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในการพัฒนาและให้การสงเคราะห์ ดังนี้

๒.๑. โครงการพัฒนาชาวเขาของรัฐ

๒.๑.๑ โครงการพัฒนาชาวเขาในยุคเริ่มแรก สมัยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ มุ่งเน้นที่การควบคุมชาวเขาซึ่งอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจาย และมีการปลูกพืชเสพติด และเสพติด ให้มีรวมเป็นหลัก

แหล่งโดยจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองและสงเคราะห์ชาวเขาขึ้น และมีโครงการที่ให้การสงเคราะห์และพัฒนาอาชีพ ป้องกันการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน และเพื่อควบคุมการปลูกฝิ่น สุบฝิ่นของชาวเขาทั้งนี้ โดยจัดตั้งนิคมสร้างตนเองและสงเคราะห์ชาวเขาในที่ต่างจังหวัด ๔ แห่ง คือ คอยมูเชอจังหวัดตาก คอยเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ คอยภูมโล จังหวัดเพชรบูรณ์ พิชญโลกและเลย และที่ม่อนแสนใจ จังหวัดเชียงราย ซึ่งโครงการในระยะแรกไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะชาวเขายังไม่ต้องการที่จะอยู่รวมกันและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่เข้าใจและติดต่อสื่อสารกับชาวเขาได้อย่างเป็นผลดี

๒.๑.๒ ต่อมา พ.ศ. ๒๕๐๖ รัฐบาลได้จัดตั้งกองสงเคราะห์ชาวเขาขึ้น สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ศูนย์วิจัยชาวเขา และศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับชาวเขา เพื่อแก้ปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวเขาในการดำเนินการตามโครงการพัฒนา ซึ่งหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ จึงมีหน้าที่ที่จะศึกษาหาข้อมูลพื้นฐานในทางเศรษฐกิจ สังคมของชาวเขาเพื่อนำมาเป็นแนวนโยบายของรัฐในการกำหนดแผนพัฒนาและให้การสงเคราะห์ชาวเขาต่อไป¹⁰

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ทางรัฐบาลไทยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานเอกชน ที่จะให้ทุนในการสนับสนุนให้มีการพัฒนาชาวเขา โดยมูลนิธิเอเชีย โดยเริ่มที่การสนับสนุนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในด้านการพัฒนา และทางสหประชาชาติได้ให้การสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญเข้ามาร่วมศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาด้านชาติพันธุ์วิทยา¹¹ และในการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาตินี้ ได้ศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาให้ด้านเศรษฐกิจ สังคม เพื่อสร้างโครงการส่งเสริมให้มีการเลิกปลูกฝิ่น ในปีพ.ศ. ๒๕๑๐ อันมีผลทำให้จัดตั้งโครงการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการปลูกพืชทด

¹⁰Ronald D. Renard, "Problems of small farmers in Highland areas: Resources, Tecnology, Economics" in G. Lamar Robert and Ronald D. Renard, eds., Data Requirements for Highland Farming System Development, Sponsored by The Food and Agricultural Organization of the United Nations and The Payap Research Center Payap University 21-25 April 1986, pp. 17-20 ซึ่งให้เห็นถึงนโยบายในการจัดตั้งนิคมขึ้นมานี้เนื่องจากความต้องการที่จะควบคุมชาวเขามีให้ปลูกพืชเสพติด และป้องกันการอพยพของชาวเขาจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อชาวเขาในฐานะที่เป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งสองประการนั่นเอง

¹¹ผลของการดำเนินการเพื่อควบคุมชาวเขาในนิคมไม่ได้ผลนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของชาวเขา ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาจึงได้จัดตั้ง ศูนย์วิจัยชาวเขาขึ้น เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจสภาพการดำเนินชีวิต และวิธีการดำเนินการแก่ชาวเขาต่อไป see Ibid, p. 19 ซึ่งข้อเสนอนี้ สอดคล้องกับแนวทางที่นักชาติพันธุ์วิทยาชาวต่างประเทศได้ทำการศึกษาและเสนอทางแก้ไข see Hans Manndorff, The Hill Tribes Program of the Public Welfare Department, Ministry of Interior, Thailand : Research and Socio-economic Development, Bangkok, 1965, pp. 12-19

¹²see Han Manndorff, Ibid, p. 10

แทนการปลูกฝิ่น ซึ่งจัดตั้งในพ.ศ. ๒๕๑๖ โดยได้รับการสนับสนุนจาก United Nations Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC)¹²

๒.๑.๓ ในปีพ.ศ. ๒๕๑๒ คณะกรรมการชาวเขาได้กำหนดนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยมุ่งที่การรักษาความมั่นคงของชาติ เพราะในระบอบเวลานั้นมีการต่อสู้ในทางการเมืองระหว่างค่ายคอมมิวนิสต์และประชาธิปไตย และชาวเขาส่วนหนึ่งได้รับการชักชวนให้เข้าไปสู่กระบวนการคอมมิวนิสต์เพื่อต่อต้านการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ของค่ายตะวันตก ดังนั้นในช่วงระยะเวลานี้ จึงมีนโยบายและแผนงานที่จะก่อให้เกิดชาวเขามีจิตสำนึกในความเป็นไทย และให้การพัฒนาชาวเขาเพื่อให้เป็นพลเมืองดี และเลิกปลูกฝิ่น เป็นหลัก

๒.๑.๔ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ สืบเนื่องจากการต่อสู้ในเรื่องเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์ ทำให้ชาวเขาบางส่วนละทิ้งหมู่บ้านและเข้าไปในป่า และอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย บางคนที่เคยมีบัตรประจำตัวคนไทย ก็สูญหายไปเพราะหมู่บ้านบางหมู่บ้านถูกเจ้าหน้าที่เผา หรือมีการละทิ้งไปจนไม่อาจหาบ้านเลขที่พบ ประกอบกับมีการเพิ่มประชากรของชาวเขามากขึ้นทั้งในด้านการอพยพมาจากต่างประเทศ และการเพิ่มจำนวนของชาวเขาเอง ซึ่งมีผลต่อการดำรงชีวิตของชาวเขา แม้ว่าจะได้รับการพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ แล้วก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ชาวเขาได้รับสภาพของการดำรงชีวิตที่ปลูกพืช ไม่เพียงพอต่อการบริโภค ไม่มีที่ดินสำหรับเพาะปลูก ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องจากปัญหาการเพิ่มประชากร”¹³ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอนโยบายและวิธีการพัฒนาและการให้การสงเคราะห์ชาวเขา โดยมีแนวทางในการดำเนินการมาถึงในปัจจุบัน ดังนี้

๒.๑.๔.๑ นโยบายรวมพวก (integration) เป็นวิธีที่ทำให้ชาวเขาปรับตัวและเข้ากับคนไทยได้ในลักษณะผสมผสาน

๒.๑.๔.๒ ส่งเสริมอาชีพให้ชาวเขามีรายได้เพิ่มมากขึ้น เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น อันเป็นการส่งเสริมพลเมืองชาวเขาให้สามารถช่วยเหลือตนเอง

๒.๑.๔.๓ เร่งรัดการทำทะเบียนชาวเขา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ. ๒๕๑๗

๒.๑.๔.๔ ควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยการวางแผนครอบครัว โดยเห็นว่า การเพิ่มจำนวนประชากรชาวเขาทำให้เกิดปัญหาที่ทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนขึ้น

ส่วนการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวได้กำหนดไว้ดังนี้

¹²see Wanat Bhruksasri, "Government Policy : Highland Ethic Minorities" in John McKinnon and Bernard Vienne (eds), *Hilltribes Today : Problems in Change*, Bangkok, 1989, p. 14

¹³see Ronald D. Renard, *Problems of Small Farmers in Highland Areas: Resources, Tecnology, Economics*, op.cit., pp.22-23

๒.๑.๔.๕ กำหนดพื้นที่ในการพัฒนา โดยเน้นทั้งในพื้นที่ที่ชาวเขาอาศัยอยู่ดั้งเดิม และที่ละทิ้งถิ่นฐานไป ซึ่งมีการจัดการพัฒนาในลักษณะโครงการสมบูรณ์แบบ โดยจัดการรวมกลุ่มของชาวเขา และดำเนินการพัฒนาอาชีพ การศึกษา อนามัย การวางแผนครอบครัว การสงเคราะห์ และการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการควบคุมชาวเขามีให้มีการอพยพย้ายถิ่น และสามารถติดตามพฤติกรรมและการเคลื่อนไหวของชาวเขาอันมีผลกระทบต่อการเมืองและความมั่นคงของประเทศได้อย่างใกล้ชิด

ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายนี้ กรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาไว้ โดยในพื้นที่ที่ชาวเขาดั้งถิ่นฐานอยู่เดิมแล้ว จะกำหนดพื้นที่แน่นอนแล้ววางโครงการและดำเนินการตามพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในรูปของโครงการ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาอาชีพ มีการเกษตร การปลูกป่าใหม่ และการอุตสาหกรรมในครอบครัว อุตสาหกรรมการเกษตรเป็นสำคัญ ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน ได้แก่การก่อสร้างถนน การชลประทานขนาดเล็ก การศึกษาการอนามัย และการสังคมสงเคราะห์ควบคู่กันไป ส่วนพื้นที่ที่ถูกทำลายและชาวเขาละทิ้งไปแล้ว กรมประชาสงเคราะห์มีนโยบายในการพัฒนาเป็นเขตพื้นที่ โดยวางแผนและดำเนินการในด้านการพัฒนาอาชีพ มีการเกษตร ปลูกป่าใหม่ และการพัฒนาอุตสาหกรรมในครอบครัว ตลอดจนอุตสาหกรรมการเกษตรเป็นสำคัญ แล้วดำเนินการจัดให้ชาวเขาไปตั้งหลักอาชีพเป็นการถาวร

การพัฒนาของกรมประชาสงเคราะห์ตามแนวนโยบายข้างต้น จะคัดเลือกพื้นที่ในการพัฒนาที่เหมาะสมแล้วดำเนินการพัฒนาตามโครงการ และเมื่อประสบความสำเร็จแล้วจึงนำมาเป็นรูปแบบในเขตพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งแนวทางนี้ ใช้กับชาวเขาที่อพยพมาในพื้นที่ราบด้วยซึ่งจะคำนึงถึงการผสมผสานชาวเขาในเขตดังกล่าวให้เข้ากับความเป็นอยู่ของชาวไทยพื้นราบด้วย

๒.๑.๔.๖ ส่วนพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตดังกล่าวก็จะได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ที่ออกไปปฏิบัติงานเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดี กับชาวเขา และมีการรวบรวมข้อมูลไว้เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาต่อไป ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้จัดส่งหน่วยสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่เพื่อให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า

การวัดประสิทธิผลของโครงการพัฒนาเหล่านี้ พิจารณาจากการเพิ่มรายได้ และการยกมาตรฐานความเป็นอยู่ให้สูงขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และชาวเขาในเขตดังกล่าวสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ซึ่งเมื่อถึงจุดนี้ กรมประชาสงเคราะห์จะถอนสภาพการพัฒนาเป็นเขตพื้นที่ที่กลายเป็นชุมชนที่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้¹⁴

¹⁴กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, นโยบายการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๕ หน้า ๒๕-๓๐

๒.๑.๕ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙) เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดแผนพัฒนาชาวเขาไว้ และมาในฉบับปัจจุบัน ก็ได้วางแนวทางในการพัฒนาชาวเขาไว้ในแนวทางเดียวกัน โดยแบ่งออกได้เป็น ๔ ด้าน^๑ ดังนี้

๒.๑.๕.๑ การเมืองการปกครอง

๒.๑.๕.๒ การเลิกการปลูกและเสฟฝิ่น

๒.๑.๕.๓ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

๒.๑.๕.๔ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

๒.๑.๕.๑ การเมืองการปกครอง

โดยเหตุที่ทางราชการมีความเข้าใจและเชื่อว่า การที่ชาวเขาอยู่อย่างกระจัดกระจายนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาการควบคุมชุมชนในพื้นที่สูง และล่อแหลมต่อการที่ชาวเขาอาจถูกชักจูงเข้าไปอยู่กับฝ่ายที่เป็นศัตรูของไทยเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ประกอบกับการป้องกันการอพยพของชาวเขาที่มาจากประเทศอื่นในบริเวณชายแดนของไทย ดังนั้น ในด้านการเมืองการปกครองจึงมุ่งเน้นเป้าหมายสำคัญ ๒ ประการดังนี้

๑) การดำเนินการให้ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยหรือชาวไทยพื้นราบที่ไปประกอบอาชีพบนพื้นที่สูงมีความเป็นอยู่อย่างเป็นระเบียบ และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของทางราชการ

๒) ดำเนินการเพื่อให้ชาวเขาอยู่ร่วมกับสังคมไทยหรือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย เป็นพลเมืองที่ดี มีความจงรักภักดีในชาติ ไม่สร้างปัญหาด้านความมั่นคงและก่อการร้ายด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งให้ทางราชการสามารถนำมาใช้ประโยชน์แก่สังคมไทยได้ตามความเหมาะสม

และตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ และแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ทั่วไปในด้านนี้ไว้ว่า จะต้องมีการพัฒนาให้บุคคลดังกล่าว มีความเป็นอยู่อย่างเป็นระเบียบ และได้รับการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในระดับที่เพียงพอต่อความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิต เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเข้าสู่ระบบการปกครองและการพัฒนาปกติต่อไป ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะด้านในเรื่องการเมืองการปกครองไว้ว่า จะต้องจัดให้มีพื้นที่ทำกินถาวรถูกต้องตามกฎหมาย ไม่อพยพเคลื่อนย้ายอีกต่อไป เพื่อให้พ้นจากภัยคุกคามของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ และได้รับการจัดให้มีระเบียบการปกครองชุมชนเพื่อเข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง

^๑ กองประสานราชการ กรมการปกครอง, "รายงานการติดตามประเมินผลโครงการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ของกรมการปกครอง ปีงบประมาณ ๒๕๓๔ , เอกสาร โรเนียว, พฤศจิกายน ๒๕๓๔ หน้า ๑-๓

ตามกฎหมายต่อไป และจัดให้ชาวเขาได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและทำประโยชน์แก่สังคมตามสมควร นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการสกัดกั้นและผลักดันชาวเขาที่อพยพเข้ามาใหม่ นอกประเทศไทยด้วย

๒.๑.๕.๒ การเลิกการปลูกและเสฟผิ่น

การจัดทำแผนพัฒนาชาวเขาในเรื่องการให้เลิกการปลูกและเสฟผิ่นนี้ กล่าวได้ว่าเป็นแผนงานหลักที่รัฐเข้ามาดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องนี้ เพราะรัฐเห็นว่าชาวเขาบางกลุ่มปลูกผิ่นเพื่อขายให้แก่พ่อค้าหรือได้รับอิทธิพลของนายทุนที่ค้ายาเสพติด และปลูกผิ่นเพื่อส่งให้แก่กลุ่มคนเหล่านี้ ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมุ่งเน้นที่การส่งเสริมให้ชาวเขาเปลี่ยนพฤติกรรมประกอบอาชีพทางการเกษตรโดยการปลูกพืชเสพติดมาเป็นการปลูกพืชทดแทนผิ่น หรือการเลี้ยงสัตว์แทน ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่จัดทำโครงการนี้ เช่น องค์กร USOM หรือ USAID องค์กรสหประชาชาติ โครงการไทย-เยอรมัน โครงการไทย-นอร์เวย์ โครงการหลวง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ กรมป่าไม้ เป็นต้น

เป้าหมายของการดำเนินการตามนโยบายนี้ คือ การลดการปลูกพืชเสพติดจนเลิกไปในที่สุด โดยมีแนวทางการดำเนินงาน โดย ส่งเสริมให้มีรายได้จากอาชีพอื่น เช่น การปลูกพืชที่ทำรายได้ดี เช่น กาแฟ กะหล่ำปลี หรือผลไม้เมืองหนาว เป็นต้น และการปฏิบัติการทางจิตวิทยาเพื่อสร้างความเข้าใจถึงพิษภัยของผิ่นและจูงใจให้เลิกเสฟผิ่น นอกจากนี้ ต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองชาวเขาจากอิทธิพลต่าง ๆ โดยการส่งเสริมให้ชาวเขาพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่ง และส่งเสริมความสามารถในการป้องกันตนเองและหมู่บ้าน เพื่อให้เกิดความรู้สึกไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพล รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้ชาวเขามีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

๒.๑.๕.๓ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

นโยบายในการกำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น มาจากแนวความคิดที่ว่าชาวเขามีสภาพความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เขาต้องปลูกพืชเสพติด และการทำการเกษตรของเขามีลักษณะเป็นการทำไร่เลื่อนลอย อันมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับประชากรของชาวเขามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะมิได้มีการวางแผนครอบครัว รัฐบาลจึงมีแนวนโยบายในการให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งเน้นให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามควรแก่สภาพใกล้เคียงกับคนไทยพื้นราบ รวมทั้งสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง และปรับปรุงชุมชนได้ อีกทั้งควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรชาวเขาไม่เกินร้อยละ ๑.๕ ต่อปี โดยการวางแผนครอบครัวและควบคุมการอพยพย้ายถิ่น

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น เน้นที่การพัฒนาการเกษตรบนพื้นที่สูง และเป็นการพัฒนาเพื่อให้ชาวเขาปลูกพืชที่ทำรายได้ดี และเป็นการปลูกพืชเงินสด แทนการปลูกพืชเพื่อการยังชีพ และควบคุมพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกด้วย แต่ได้สนับสนุนทางวิชาการในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิต และการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต โดยการใช้ปุ๋ย เป็นต้น

ในการการอนามัย และสังคม มีโครงการที่ส่งเสริมให้การอนามัยชุมชน อนามัยแม่และเด็ก การสาธารณสุขพื้นฐาน โดยใช้แนวทางในการดำเนินการเช่นเดียวกับคนพื้นราบ มีการให้การศึกษ การโภชนาการ โดยมีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ แต่ละโครงการที่เข้ามามีเป้าหมายที่จะยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของชาวเขาให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด และภายใต้งบประมาณที่ได้รับทั้งภาครัฐและเอกชน

ปัญหาที่เกิดขึ้นมาในระยะห้าปีก่อนนี้ คือการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ซึ่งสาเหตุหนึ่งเกิดมาจากการแพร่ระบาดในกระบวนการค้าประเวณี ซึ่งชาวเขามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวทั้งในด้านผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ แต่เนื่องจากความไม่รู้ถึงแนวทางในการป้องกันมิให้เกิดการแพร่ระบาดในระหว่างสามีภริยา และบุตร จึงมีการแพร่ระบาดอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ในระยะเวลานี้จึงมีโครงการควบคุมและให้ความรู้แก่ชาวเขาในการป้องกันโรคเอดส์ด้วย

๒.๑.๕.๔ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

นโยบายที่รัฐบาลมีต่อชาวเขาในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า พฤติกรรมการอาศัยอยู่และการประกอบอาชีพกิจกรรมที่ทำไร่เลื่อนลอย เป็นสาเหตุให้มีการทำลายทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ดังนั้น จึงต้องควบคุมการตั้งถิ่นฐานของชาวเขาในแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือในเขตอนุรักษ์ และวางแผนการใช้ที่ดินสำหรับชาวเขาต่อไป ดังนั้น นโยบายในการดำเนินการโครงการพัฒนาชาวเขาจึงเน้นมีการจัดให้มีระบบการอนุรักษ์ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม โดยรักษาความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และควบคุมมลพิษอันเกิดจากการปลูกพืชโดยใช้สารเคมี

โครงการที่เข้ามาพัฒนาชาวเขาในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงมุ่งเน้นการอพยพให้ชาวเขาลงมาอยู่บนพื้นราบและใช้การทำกินแบบคนพื้นราบ ภายได้พื้นที่เพาะปลูกที่จำกัด การส่งเสริมให้ชาวเขาปลูกพืชเศรษฐกิจ หรือการปลูกป่า และการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าไม้ ตามแนวความคิดของป่าชุมชน ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการทำลายป่าไม้ และแหล่งต้นน้ำลำธาร และในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ชาวเขามีส่วนร่วมในการรักษาป่าไม้ในชุมชนของตนด้วย

กล่าวได้ว่านับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ เป็นต้นมา การพัฒนาชนบทของไทย รวมถึงชาวเขาได้นำหลักการพัฒนาสังคมในลักษณะที่เป็นกระบวนการพัฒนามาใช้ ซึ่งมีลักษณะที่พัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้โดยเน้นการทำให้ชาวเขาได้รับบริการในด้านปัจจัยสี่ และบริการสังคมด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น ในขณะเดียวกันก็พัฒนาศักยภาพของบุคคลให้

มีความรู้ ความเข้าใจในแนวคิดหลักเสรีภาพ หลักความยุติธรรม การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ในทุกระดับ รวมทั้งการพัฒนาสภาพทางสังคมหรือชุมชนในสนองตอบความต้องการของชาวไทยภูเขาได้ด้วยตนเอง

กล่าวโดยเฉพาะ การพัฒนาจึงมุ่งเน้นที่จะให้ความสำคัญในระดับหมู่บ้าน ชนเผ่า หรือ ชุมชนชาวเขา เป็นสำคัญ เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน และพัฒนาชาวเขาให้สามารถพออยู่พอกิน ได้ และเน้นเทคนิคในการผลิตโดยอาศัยความรู้ของชาวบ้านมาใช้ในการพัฒนาในลักษณะที่ใช้ต้นทุนต่ำ

นอกจากนี้ ในระยะตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา งานพัฒนาชาวเขาภายใต้ความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์มุ่งเน้น การพัฒนาในระดับหมู่บ้าน และเน้นงานที่สำคัญ ๓ ประการ^{๑๖} ดังนี้

(๑) ทบทวนและปรับปรุงงานบริการสังคมที่มีอยู่และสร้างบริการใหม่

(๒) เพิ่มบริการด้านการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหของชาวเขา

(๓) มุ่งให้มีการทำงานร่วมกันในชุมชนโดยมีศูนย์การประสานงาน คือ ศูนย์สงเคราะห์ชาวเขา ส่วนในหมู่บ้านจะมี คณะกรรมการหมู่บ้าน และ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นองค์กรที่ประสานงานกับกรมประชาสงเคราะห์ในการให้การสงเคราะห์และพัฒนาชาวเขาตามแนวทางการพัฒนานี้

๒.๑.๖ องค์กรและหน่วยงานที่มีส่วนในการพัฒนาชาวเขา

การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เข้ามาบริหารงานเพื่อแก้ปัญหาชาวเขาและการพัฒนาชาวเขา โดยจัดให้มีคณะกรรมการอำนวยการแก้ปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น (อชส.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน และมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับกระทรวง เป็นกรรมการ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้ถือเป็นองค์กรระดับชาติ มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี และอำนวยการให้มีการปฏิบัติและประสานการปฏิบัติระหว่างกระทรวง ติดตามผลและประเมินผลระดับชาติ และพิจารณาถ่วงถ่วงและอนุมัติแผนงานโครงการที่ได้จัดทำขึ้นในระดับจังหวัด

ส่วนองค์กรในระดับภาค คือคณะกรรมการศูนย์อำนวยการประสานงานแก้ปัญหาชาวเขา และการกำจัดการปลูกพืชเสพติด กองทัพภาคที่สาม (สอ.ชช.ทก.๓) โดยมีแม่ทัพภาคที่ ๓ เป็นประธาน ตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับกรม เป็นกรรมการ และมี เสนาธิการกองทัพภาคที่

^{๑๖}โปรดดู บุญชนะ ทองแสน, “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีเผ่าละโว้” ข้าราชการสถาบันวิจัยชาวเขา ฉบับพิเศษ ครอบรอบ ๓๐ ปี สถาบันวิจัยชาวเขา ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๔, หน้า ๑๑

๓ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ศึกษาข้อเท็จจริง เสนอแผนงาน สนับสนุนการปฏิบัติงานบนพื้นที่สูง และติดตามผล

องค์กรในระดับจังหวัด คือคณะกรรมการชาวเขาจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ตัวแทนที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด เป็นกรรมการ และมี หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานแผนงาน และจัดทำแผนเพื่อแก้ไข ปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น ตลอดจนอำนวยความสะดวกการติดตามผลการปฏิบัติการตามแผน

องค์กรระดับอำเภอ คือ คณะกรรมการชาวเขาอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ เป็นประธาน ตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอ เป็นกรรมการ และมี ปลัดอำเภอฝ่ายกิจการพิเศษ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ทำหน้าที่ จัดทำแผนปฏิบัติการของอำเภอ และปฏิบัติให้เป็นไปตาม แผนงาน ตลอดจนการติดตามผลการปฏิบัติการ

ส่วนองค์กรของภาครัฐที่ปฏิบัติงานด้านพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ของกรมประชา สงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีทั้งในระดับราชการส่วนกลาง ได้แก่ กอง สงเคราะห์ชาวเขา และสถาบันวิจัยชาวเขา เป็นต้น ส่วนในระดับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ทั้งหมด ๑๔ ศูนย์ เจ้าหน้าที่ประสานงานชาวเขาอำเภอ และ หน่วยเคลื่อนที่

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาชาวเขา เช่น กรมป่าไม้ กรม ส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาที่ดิน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด ตำรวจตระเวนชายแดน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล สำนักงาน เกษตรภาคเหนือ เป็นต้น

ส่วนองค์กรเอกชน อื่น ๆ ได้แก่ โครงการหลวงภาคเหนือ¹⁷ มูลนิธิส่งเสริมผลผลิตชาวเขา ไทย งานแพทย์อาสาในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี มูลนิธิชาวไทยภูเขา คณะหมอสอนศาสนาชาวต่างประเทศ สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย องค์การยูนิเซฟ องค์การยูสเค มูลนิธิเผยแพร่พระพุทธศาสนาแก่ชนถิ่นกันดาร เป็นต้น

๒.๒ โครงการพัฒนาของเอกชน

การพัฒนาชาวเขาคตามโครงการต่าง ๆ ถ้าเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการแล้ว จะดำเนินการภายใต้แนวทางแผนงานหลัก ๔ ประการดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๑.๕ แต่สำหรับโครงการที่ องค์กรเอกชนได้ดำเนินการกับชาวเขาจะมุ่งเน้นที่จะเสริมสร้างและยกระดับคุณภาพชีวิตของชาว เขาและแก้ปัญหาสภาพความเป็นอยู่ของชาวเขาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

¹⁷see Royal Project. The Royal Project Chiang Mai 1991

ของชาวเขาในขณะนั้น ดังนั้นโครงการต่าง ๆ จึงดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ของกรอบการดำเนินการที่องค์กรเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และภายใต้เงื่อนไขของการได้รับทุนจากต่างประเทศที่ได้รับการสนับสนุน

ตัวอย่างของโครงการพัฒนาขององค์กรเอกชน ได้แก่

๒.๒.๑ โครงการตามแผนงานของสมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (ศ.ว.ท.) ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๐-๒๕๔๓¹⁸ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนา โดยมีวิสัยทัศน์ที่จะอนุรักษ์สิทธิทางวัฒนธรรมในการฟื้นฟู ชำรง รักษา พัฒนาและสืบทอดไปสู่เยาวชน ทั้งหญิงและชายให้เกิดความภูมิใจและยอมรับวัฒนธรรมของตน สามารถประสานเข้ากับวัฒนธรรมใหญ่ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และให้เป็นที่ยอมรับว่าวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่มีคุณค่าของประชาสังคมไทย ให้มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินอย่างถาวร ในพื้นที่ที่เหมาะสม สอดคล้องกับธรรมชาติ ให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้รับสิทธิพื้นฐานในฐานะที่เป็นประชาชนคนไทยตามกฎหมาย มีองค์กรของตนเองในชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และสามารถประสานงานหรือมีความสัมพันธ์กับชุมชนเผ่าอื่นในระดับนานาชาติด้วย เพื่อแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม และความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่มีร่วมกัน

และเพื่อให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ข้างต้น ทางสมาคม ฯ จึงดำเนินการตามแผน โดยแยกแผนออกเป็น ๔ แผนงานหลัก ได้แก่ แผนงานจัดการและรณรงค์ด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน แผนงานส่งเสริมและรื้อฟื้นวัฒนธรรมชุมชน และแผนงานสังคมและสิทธิมนุษยชน โดยมีวัตถุประสงค์รวม เพื่อรื้อฟื้นภูมิปัญญาพื้นบ้านที่สามารถนำไปปรับใช้ในการจัดการทรัพยากร เพื่อให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่ที่ทำกิน และเกิดการยอมรับในระดับนโยบาย เพื่อรื้อฟื้นองค์ความรู้ด้านการเกษตรพื้นบ้าน ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ พัฒนาเป็นระบบเกษตรทางเลือกเชิงอนุรักษ์และสนับสนุนอาชีพนอกภาคการเกษตรที่เหมาะสม เพื่อสร้างความเข้มแข็งและสืบทอดองค์ความรู้ ภูมิปัญญาพื้นบ้านและนำไปปรับใช้ในการพัฒนาสังคม (แก้ไขปัญหชุมชน) อย่างเหมาะสม และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนชุมชนชาวเขา ให้ได้รับสิทธิพื้นฐานทุกด้านและการมีส่วนร่วมในทุกระดับ เช่นสิทธิความเป็นพลเมืองไทย รวมทั้งการให้การศึกษาและป้องกันการติดยาเสพติดในชุมชน

แผนงานดังกล่าว มีกลุ่มเป้าหมาย คือ ชนกลุ่มเผ่า ๕ เผ่าหลัก คือ ปาเกอะญอ ม้ง เมี่ยน ลาหู่ และลีซู

¹⁸โปรดดู แผนงาน สมาคมศูนย์ประสานการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (ศวท.) ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๐-๒๕๔๓ เอกสาร โรเนียว

พื้นที่เป้าหมาย ๑๑ จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา น่าน ลำปาง ลำพูน ดาก เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร กาญจนบุรี

๒.๒.๒. โครงการมูลนิธิพัฒนาชุมชนในเขตภูเขา (พชภ.) ซึ่งมีโครงการพัฒนาชุมชนชาวเขาในเขตลุ่มน้ำแม่จัน-แม่สลอง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นต้นมา โดยประสานความร่วมมือกับศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงราย และศูนย์ศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเชียงราย โดยมีกิจกรรมที่สรุปได้เป็นสองช่วง ดังนี้

ช่วงพ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๓๓ มุ่งเน้นที่การเตรียมความพร้อมขั้นพื้นฐานให้แก่ชุมชนชาวเขาทั้งทางด้านการเมือง การปกครอง การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักสูตรของการศึกษานอกโรงเรียน การพัฒนาระบบการเกษตรอนุรักษ์ดินและน้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การให้บริการสาธารณสุข ขั้นมูลฐาน เช่นการบริการ ยาสามัญประจำบ้าน การให้ความรู้ในการรักษาสุขภาพอนามัยที่ดี เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวบ้าน และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่สาธารณสุขและชุมชน โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดกระบวนการและเปลี่ยน เรียนรู้ร่วมกันระหว่างองค์กรชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ของ มูลนิธิพัฒนาชุมชนในเขตภูเขา ในการปรับทิศทางการพัฒนาชุมชนแบบผสมผสาน

พ.ศ. ๒๕๓๔-ปัจจุบัน มุ่งเน้นการสร้างเครือข่าย องค์กรชาวบ้านอนุรักษ์ลุ่มน้ำแม่จัน-แม่สลอง โดยมีหมู่บ้านที่มูลนิธิพัฒนาชุมชนในเขตภูเขา เข้าไปปฏิบัติงานตั้งแต่ปีแรก จำนวน ๕ หมู่บ้าน เป็นหมู่บ้านนำร่องหรือหมู่บ้านแกนนำ และองค์กรชาวบ้านที่มีความพร้อม ความเข้าใจ มีความสามารถขยายแนวความคิด ความรู้ในด้านการเกษตรอนุรักษ์ดินและน้ำ การอนุรักษ์ลุ่มน้ำ การจัดการพื้นที่ทำกินไปยังหมู่บ้านชาวเขาที่อยู่โดยรอบ รวมทั้งสิ้น ๒๘ หมู่บ้าน

งานพัฒนาของมูลนิธินี้ มุ่งเน้นความพร้อม ความเข้าใจจากประชาชนชาวเขาทั้งหญิงและชาย เพื่อให้กระบวนการทำงานพัฒนาระดับชุมชนและผลที่เกิดขึ้นมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ประเพณี และความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ของประเทศ โดยเน้นที่คุณภาพชีวิตของแม่และเด็ก และได้รับทุนในการสำรวจข้อมูลและประเมินสถานภาพทางสุขภาพของแม่และเด็กชาวเขาลุ่มน้ำแม่จัน-แม่สลอง จากองค์การยูนิเซฟด้วย^{๑๙}

นอกจากนี้ การพัฒนาของมูลนิธิในปัจจุบัน ได้เน้นการพัฒนาชาวไทยภูเขาในแต่ละด้าน โดยมีงานที่เน้นเฉพาะด้าน ๖ ด้านด้วยกัน^{๒๐} คือ

^{๑๙}คณะกรรมการสำรวจข้อมูลพื้นฐานคุณภาพชีวิตแม่และเด็กชาวเขาลุ่มน้ำแม่จัน-แม่สลอง , รายงานการสำรวจข้อมูลพื้นฐาน คุณภาพชีวิตแม่และเด็กชาวเขาลุ่มน้ำแม่จัน แม่สลอง (เชียงราย : บริษัทเชียงรายรุ่งโรจน์ จำกัด, ๒๕๓๘) , หน้า ๑-๓

^{๒๐}คำอภิปรายของคุณสุพจน์ หลีจา ในการสัมมนาย่อย ครั้งที่ ๑ เรื่อง “การทำงานขององค์กรของรัฐเกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย” จัดโดย โครงการวิจัยประเมินสถานภาพขององค์ความรู้ เรื่อง สถานภาพและ

๒.๒.๒.๑ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยส่งเสริมให้มีการทำเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองในเรื่องที่ดิน การจัดการป่าชุมชน โดยมีองค์กรชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการ และเปลี่ยนการปลูกพืชชนิดเดียวตลอดปี เป็นการปลูกพืชหมุนเวียนให้มีพืชสีเขียวตลอดปี

๒.๒.๒.๒ การพัฒนาศักยภาพของชุมชน และการพัฒนาองค์กรเครือข่ายระหว่างหมู่บ้าน ระหว่างชุมชนและระหว่างจังหวัดกับองค์กรพัฒนาอื่น ๆ โดยเฉพาะการเน้นบทบาทของหญิงและชายในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้โดยไม่ละเลยประเพณีของเผ่าหรือชุมชน

๒.๒.๒.๓ การพัฒนาคุณภาพชีวิต ทั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุข ภาษาไทย การพัฒนาอาชีพเสริมรายได้นอกเหนือจากการเกษตรกรรม อนามัยแม่และเด็ก และการป้องกันโรคเอดส์ การศึกษาศาสนา

๒.๒.๒.๔ การรณรงค์เผยแพร่ข้อมูล หรือความดีงาม และวัฒนธรรมของชุมชนสู่โลกภายนอก

๒.๒.๒.๕ ผลักดันให้มีการให้สัญชาติแก่ชาวไทยภูเขา

๒.๒.๒.๖ ประสานงานกับทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือระหว่างชาวไทยภูเขาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการร่วมมือในการพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ

๒.๓. โครงการของศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชาวไทยภูเขา (สอช.) ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยมีองค์กรเอกชนร่วมมือกันทำงานทั้งหมด ๓๘ องค์กร โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ของงานด้านพัฒนาชาวเขา และเพื่อสนับสนุนให้ผู้นำชุมชนชาวเขาได้มีศูนย์กลางการพบปะแลกเปลี่ยนกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน

ศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชาวไทยภูเขา นี้ มีกิจกรรมและโครงการในการพัฒนาชาวไทยภูเขา ดังนี้²¹

๒.๓.๓.๑ ร่วมมือกับกรมการปกครองในการดำเนินการออกสัญชาติให้แก่ชาวเขา โดยทำหน้าที่เป็น “ผู้ที่น่าเชื่อถือ” ในการรับรองว่าชาวเขานี้เกิดในประเทศไทยจริง

๒.๓.๓.๒ เสนอแนะแนวทางการจัดหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของชาวไทยภูเขา โดยเสนอจากสภาพความจำเป็นและความต้องการของชาวไทยภูเขา ซึ่งเรียก

การดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ณ ห้องห้วยแก้ว ๒ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่

“คำอภิปรายของคุณเคือนใจ คีเทศน์ ในการสัมมนาย่อย ครั้งที่ ๑ เรื่อง “การทำงานขององค์กรของรัฐเกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย”, เพ็งฮ้าง

ว่า หลักสูตรท้องถิ่นซึ่งมีการมีส่วนร่วมขององค์กรชาวบ้านมีส่วนในการจัดการศึกษา และเน้นให้เห็นถึงความสำคัญในการรักษาเอกลักษณ์ในวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาด้วย

๒.๓.๓.๓ เน้นการทำงานเพื่อป้องกันปัญหายาเสพติด เช่น ตั้งศูนย์บำบัดและแก้ไขยาเสพติด หรือ การจัดตั้งโครงการบ้านรวมใจ เพื่อป้องกันสตรีและเด็กติดตามเสพติดอันเนื่องมาจากความคับแค้นใจที่สามีไปพลัดเปลี่ยนกับสังคมเมือง

๒.๓.๓.๔ โครงการอนามัยและสาธารณสุข โดยมุ่งเน้นที่การสร้างเสริมสร้างความสุขทางใจ มากกว่า สุขกาย หรือการวางแผนครอบครัวหรือคุมกำเนิด ตามแผนงานของรัฐบาล

๒.๓.๓.๕ โครงการเพื่อนผู้ใช้แรงงานในเมือง เพื่อช่วยเหลือและให้คำแนะนำชาวไทยภูเขา ที่ประสบปัญหาการทำงานในเมือง

๒.๓.๓.๖ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้นในเรื่องการสนับสนุนบทบาทขององค์กรชุมชนในการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และสนับสนุนให้มีพระราชบัญญัติป่าชุมชน และร่วมกับ โครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ

๒.๓.๓.๗ โครงการศึกษาและป้องกันการล่อลวงหญิงและเด็กไปเป็นโสเภณี เช่น โครงการศูนย์การศึกษาเพื่อลูกหญิง เป็นต้น

๒.๔ โครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมัน เป็นโครงการที่รัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อร่วมมือกันพัฒนาชาวเขาบนพื้นที่สูงทางภาคเหนือ โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๔-๒๕๓๕ โดยมีพื้นที่ดำเนินการที่จังหวัดเชียงราย และแม่ฮ่องสอน

หลักการพัฒนาเป็นการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน โดยยึดตามแนวนโยบายการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นหลัก และนำแนวคิดในการพัฒนาชนบทในส่วนภูมิภาคของหน่วยงานของเยอรมันมาปรับใช้ ทั้งนี้โดยมีกิจกรรมที่สอดคล้องกลมกลืนกันระหว่าง ภาคเกษตรกรรม ภาคป่าไม้ ภาคสาธารณสุข ภาคการศึกษา ภาคปัจจัยพื้นฐาน และการพัฒนาชุมชน

กิจกรรมที่ดำเนินการเน้นการพัฒนาให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และลดการปลูกพืชเสพติด และการใช้ยาเสพติด^{๒๒}

๒.๕ โครงการพัฒนาที่สูงคอยเวียงผา เป็นโครงการที่ได้รับงบประมาณมาจาก โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNDCP) โดยมุ่งพัฒนาความต้องการขั้นพื้นฐานของชุมชนชาวเขา และเน้นการจัดการปลูกพืชเสพติดให้หมดไป รวมทั้งการอนุรักษ์สภาพต้นน้ำลำธาร ให้มีความยั่งยืนถาวรสืบไป

^{๒๒}สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยพายัพ, รายงานการวิจัยเพื่อประเมินผลงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามโครงการพัฒนาที่สูง ด้วยการสนับสนุนของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า ๑-๑๒

พื้นที่ดำเนินการครอบคลุมจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ในลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำฝาง ลุ่มน้ำลาว การดำเนินการพัฒนาทั้งในด้านเกษตร สาธารณสุข การศึกษาและฝึกอบรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน การควบคุมพืชเสพติด และการบริหารการปกครอง โดยมีเวลาในการดำเนินการ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๕^{๒๓}

๒.๖ โครงการพัฒนาที่สูงสามหมื่น เป็นโครงการซึ่งได้รับความร่วมมือจาก UNDCP/OPS และอยู่ในความรับผิดชอบในการดำเนินงานของกรมป่าไม้ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตชาวเขา โดยการพัฒนาแบบระบบผสมผสาน เน้นกิจกรรมสาธารณสุข การเพิ่มอาหารให้เพียงพอต่อการบริโภค ด้วยระบบการปลูกพืชเพื่อยังชีพ การพัฒนาในลักษณะก่อให้เกิดการอยู่ร่วมในสังคมไทย และปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งสอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแก้ไขปัญหการปลูกฝิ่น

กล่าวโดยเฉพาะ โครงการดังกล่าว มีแผนการดำเนินการด้านพัฒนาชุมชนและการปกครอง โดยเน้นการพัฒนาผู้นำชุมชนและเครือข่าย ส่วนแผนด้านการเกษตร มุ่งเน้นการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพการเกษตรให้มีพืชอาหารเพียงพอต่อการบริโภค แผนงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยปรับปรุงทางคมนาคม และระบบการชลประทาน แผนงานด้านสาธารณสุขโดยการจัดตั้งกองทุนสาธารณสุขหมู่บ้าน และการเผยแพร่ความรู้ทางสาธารณสุขโดยทางเสียงตามสาย แผนงานด้านการศึกษา เน้นการสำรวจผู้ไม่รู้หนังสือ และด้านพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เน้นการปลูกป่าทดแทน และทำยี่สุด การควบคุมพืชเสพติด เน้นการลดพื้นที่ปลูกฝิ่นลง

พื้นที่ที่ดำเนินการ คืออำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน และอำเภอแม่แจ่ม กิ่งอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่^{๒๔}

๒.๗ โครงการพัฒนาที่สูงคอยแปเปื้อ เป็นโครงการที่ได้รับการช่วยเหลือจากสหประชาชาติ ถึง ๔ หน่วยงาน คือ UNDP, UNFPA, UNDCP และ UNICEF ซึ่งสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของไทย ดำเนินการ โดยมีลักษณะของการพัฒนาในแบบเบ็ดเสร็จ และเป็นโครงการนำร่องเพื่อหารูปแบบของการพัฒนาที่สูงรูปใหม่ ทั้งนี้โดยใช้การบริหารโครงการตามแบบของไทยโดยปกติ ซึ่งใช้จังหวัดและอำเภอที่หน่วยงานปฏิบัติโดยตรง

วัตถุประสงค์ของโครงการคือการแก้ปัญหาความยากจน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึง การแก้ปัญหการปลูกฝิ่น

พื้นที่ดำเนินการคือ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก และขยายไปในอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๕

^{๒๓} เห่งอ้าง, หน้า ๑๓-๑๖

^{๒๔} เห่งอ้าง, หน้า ๑๗-๑๘

กิจกรรมที่ดำเนินการจะมีลักษณะสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาชาวเขาของรัฐ²⁵

๒.๗ โครงการพัฒนาที่สูงคอยาว-ผาหม่น เป็นโครงการที่รัฐบาลไทยร่วมมือกับสหประชาชาติ ด้านการควบคุมยาเสพติด UNDCP โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๒ และต่อเนื่องมาใน พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๘ โดยมีวัตถุประสงค์จะปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมของชาวไทยภูเขา ให้อยู่ดีและพึ่งพาตนเองได้ และเลิกการใช้ยาเสพติด แผนงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการเน้นที่การควบคุมพืชเสพติด

พื้นที่ดำเนินการอยู่ในเขตอำเภอเวียงแก่น อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย และอำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา

จากโครงการที่ได้นำเสนอมานี้ เป็นเพียงตัวอย่างของกิจกรรมการพัฒนาของภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่สังเกตได้ว่า กระบวนการในการจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้น ได้อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และแผนแม่บทในการพัฒนาชาวเขา ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้กำหนดไว้ ส่วนการกำหนดแนวทาง และการวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนสาเหตุของปัญหาอันนำไปสู่การกำหนดกรอบนโยบายและแผนปฏิบัติการนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง เพราะตั้งแต่อดีตมาถึงปัจจุบัน การกำหนดนโยบายนั้น แม้จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาคนของชาวเขา แต่ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตัวชาวเขา ตลอดจนความต้องการพื้นฐานของชาวเขายังไม่ได้รับการตระหนักจากผู้กำหนดนโยบายเท่าที่ควร นอกจากนี้ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และการยกระดับการดำรงชีวิตของชาวเขานั้น ก็มีแนวทางไปให้ทางเดียวกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของปัญหาชาวเขา ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์ และศึกษาจากฝ่ายรัฐบาลไทย ซึ่งมีรายละเอียดตามหัวข้อที่จะกล่าวต่อไป

²⁵ดูรายละเอียดโครงการใน เพ็ญอ้าง หน้า ๒๓-๒๖

๓. สภาพปัญหาและอุปสรรคของโครงการพัฒนาชาวเขา

จากการรวบรวมสถิติผลสำเร็จการดำเนินงานของการพัฒนาชาวเขาในด้านต่าง ๆ ของกรมประชาสงเคราะห์ ตามรายงานของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ พบว่า การดำเนินการประสบความสำเร็จเพิ่มขึ้นจากเดิมในทุก ๆ โครงการ²⁶ ซึ่งจากการประเมินผลสำเร็จนั้น สรุปว่าได้รับผลสำเร็จและเป็นประโยชน์แก่ชุมชนชาวเขาเป็นที่น่าสนใจในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสภาพปัญหาของการดำเนินโครงการในแต่ละโครงการ ยังทำให้ชาวไทยภูเขาประสบปัญหาที่ต่อเนื่องจากการพัฒนาหลายประการ²⁷ ดังนี้

๑. **ปัญหาความอ่อนแอของสถาบันครอบครัวชาวเขา** ครอบครัวขาดผู้นำและสมาชิกในวัยแรงงาน ทำให้เด็ก คนชรา คนพิการ ขาดการดูแล และขาดการช่วยเหลือจากชุมชน และจากข้อมูลของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๓๗ พบว่าในหมู่บ้านชาวเขาที่มีเจ้าหน้าที่ กองสงเคราะห์ชาวเขาเข้าปฏิบัติงาน ๑,๔๗๕ หมู่บ้าน มีคนชราที่ไม่ได้รับการดูแลจากครอบครัวและชุมชนถึง ๔๖๐ คน เด็กกำพร้าที่ถูกทอดทิ้งไม่ได้รับการดูแลถึง ๑,๐๗๐ คน คนพิการไม่ได้รับการดูแล ๗๑๑ คน

๒. **ปัญหาโสเภณีชาวเขา** ซึ่งเกิดจากความยากจนและความแตกสลายของวัฒนธรรม ประเพณีดั้งเดิมของชุมชนชาวเขา ทำให้สตรีชาวเขาบางส่วน ได้ประกอบอาชีพโสเภณี ตามสถิติจากกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๓๗ พบว่า มีสตรีชาวเขาประกอบอาชีพโสเภณี จำนวน ๘๔๖ คน และประกอบอาชีพที่เสี่ยงต่อการเป็นโสเภณีอีก ๘๔๕ คน

๓. **ปัญหาการเสพติดและค้ายาเสพติด** ในอดีตชาวเขาจะปลูกฝิ่น แต่ปัจจุบันพบว่า ชาวเขาได้เสพติดอย่างอื่น เช่น สารละลาย ยาบ้า เฮโรอีน มากขึ้น จากข้อมูลของกองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๓๗ พบว่า ชาวเขาเสพติดเฮโรอีนจำนวน ๘๖๕ คน และยังมีชาวเขาบางส่วนมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าทั้งยาบ้าและเฮโรอีน

๔. **ปัญหาการระบาดของเอดส์ในชุมชนชาวเขา** ซึ่งสืบเนื่องมาจากปัญหาโสเภณี และยาเสพติด และการที่ชาวเขาบางส่วนออกไปประกอบอาชีพขายแรงงานนอกหมู่บ้าน และไปเที่ยวบริการทางเพศ ก่อให้เกิดปัญหาการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในชุมชน

²⁶กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ก้าวใหม่การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา (ธันวาคม ๒๕๔๐) หน้า ๒๔-๒๖

²⁷กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ก้าวใหม่การพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา, เอกสารโรเนียว, ธันวาคม ๒๕๔๐, หน้า ๓๑-๓๔

ชาวเขามากขึ้น โดยข้อมูลของสถาบันวิจัยชาวเขา พ.ศ. ๒๕๓๕ พบว่า ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน มีชาวเขาที่ติดเชื้อเอชไอวีแล้ว จำนวน ๑,๒๕๒ คน

จากปัญหาที่สำคัญทั้งสี่ประการนี้ กองสงเคราะห์ชาวเขา จึงได้กำหนดแผนการดำเนินการเพื่อให้บริการด้านบริการสังคมบนพื้นที่สูง โดยมีโครงการดังนี้^{๒๘}

๑. สนับสนุนให้ชาวเขาจัดตั้ง ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ศ.ส.บ.) ซึ่งดำเนินการแล้ว รวม ๑,๔๐๘ ศูนย์ ครอบคลุม ๑,๗๐๕ หมู่บ้าน โดยมีชาวเขาได้รับประโยชน์ ๓๔๗,๖๘๖ คน และในปี พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๔๐ มีแผนที่จะจัดตั้งในครบทั้งหมด ซึ่งมีอยู่จำนวน ๖๕,๒๗๗ หมู่บ้าน^{๒๙}

๒. ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ประสานงานบริการสังคมบนพื้นที่สูง ซึ่งดำเนินการแล้วรวม ๘๗ ศูนย์ ครอบคลุม ๓,๗๗๑ หมู่บ้าน และให้บริการแก่ชาวเขา ๑๐๑,๑๘๐ ครอบครัว

๓. สนับสนุนให้ชุมชนชาวเขาจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนประจำหมู่บ้าน รวม ๑,๔๔๔ หมู่บ้าน รวมมูลค่ากองทุน ๒๕,๔๗๓,๕๗๘ บาท

๔. ฝึกอบรมอาชีพ สตรีชาวเขา ตามโครงการแก้ไขและป้องกันปัญหาโสเภณีชาวเขา ซึ่งมีสตรีที่ได้รับการอบรม ๔๖๕ คน มีการจัดตั้งสตรีเพื่อประกอบอาชีพในหมู่บ้าน ๑๑ กลุ่ม เข้าทำงานในสถานประกอบการ ๕๕ คน

๕. การสงเคราะห์ครอบครัวที่ยากจน และการสงเคราะห์เฉพาะราย โดยให้การสงเคราะห์ชาวเขาที่ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อน และครอบครัวชาวเขาที่ยากจนได้รับเครื่องอุปโภค บริโภค เครื่องนุ่งห่มกันหนาว และการสงเคราะห์โดยให้เงินทุนประกอบอาชีพ รวม ๑,๕๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๑๑๗,๐๐๐ บาท

๖. ให้การสนับสนุนเบี้ยยังชีพคนชราชาวเขา จำนวน ๘,๒๓๓ คน ได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา รวม ๒,๗๘๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๘

๗. ให้การฝึกอบรมชาวเขาเรื่องโทษและภัยของยาเสพติด ๗๖๐ คน และบำบัดรักษาและฟื้นฟูชาวเขาที่ติดยาเสพติด จำนวน ๔๑๕ คน ได้รับการฝึกอบรมหลักการบำบัด จำนวน ๓๔๐ คน

๘. การป้องกันและแก้ไขการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในชุมชนชาวเขา โดยให้การฝึกอบรมชาวเขา เพื่อป้องกันโรคเอดส์ จำนวน ๘,๑๕๐ คน และให้การสงเคราะห์ชาวเขาที่ติดเอดส์ และครอบครัวได้รับการสงเคราะห์จำนวน ๓๗๑ คน ๕๓๒ ครอบครัว

^{๒๘} พึ่งอ้าง. หน้า ๓๓-๓๔

^{๒๙} ไพรัช อธิศักดิ์ ศรีสุข, รายงานวิจัย เรื่อง ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน การวิจัยเชิงปฏิบัติการ กรณีศึกษาในหมู่บ้านชาวเขาโดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เอกสารวิชาการลำดับที่ สวช. ๐๔-๓๕-๐๑ , ๒๕๓๕ หน้า ๓

ส่วนสภาพปัญหาในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของชาวเขาในแผนการพัฒนาของรัฐ ๔ ด้าน พอสรุปได้^{๓๐} ดังนี้

๑. ปัญหาด้านการเมืองการปกครอง

๑.๑ การให้บริการของรัฐยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากรในการดำเนินงานอุปสรรคด้านการคมนาคม และสภาพภูมิประเทศ ซึ่งจากข้อมูลของกรมประชาสงเคราะห์ กองสงเคราะห์ชาวเขา ในพ.ศ. ๒๕๓๘ พบว่า ประชากรชาวเขาประมาณ ร้อยละ ๔๖.๖ จากชาวเขาทั้งหมด หรือประมาณ ๓๔๗,๖๘๖ คน ได้รับการสงเคราะห์

๑.๒ ไม่สามารถจัดตั้งถิ่นฐานให้กับชาวเขาอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามนโยบายที่วางไว้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการดังนี้

๑.๒.๑ ความเหมาะสมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อจำกัดในการใช้พื้นที่สูง ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ทำให้ชาวบ้านบางกลุ่มไม่ได้รับการจัดตั้งถิ่นฐานตามกฎหมาย และมีการเคลื่อนย้ายประชากรกันอย่างเสรี ทำให้ยากแก่การปกครองและการจัดสรรที่ดินทำกินที่ถูกต้องถาวรในอนาคต

๑.๒.๒ องค์กรประชาชน เรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหพื้นที่ทำกิน ของชาวเขาที่ถูกอพยพในเขตป่าอนุรักษ์ และกันพื้นที่ทำกินของชาวบ้านออกจากป่าอนุรักษ์ ตลอดจนให้มีการระงับและเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกโดยไม่ถูกต้องและไปทับที่ป่าชุมชนของชาวบ้าน

๑.๒.๓ การจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวยังไม่สามารถทำได้ทั่วถึง เพราะมีปัญหาในเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ การสวมรอยของผู้อพยพ ผู้ลักลอบ ผู้หลบหนีเข้าเมือง และบางที่อยู่ห่างไกลต่อการคมนาคม นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคน หรือบางพื้นที่ไม่แน่ใจ หรือไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการเพราะข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชาวเขาที่ไม่สามารถพูดภาษาไทยได้

๑.๒.๔ ปัญหาการเคลื่อนย้าย เข้า-ออกในพื้นที่ ยังคงมีอยู่อย่างคั่งเนื่องด้วยสาเหตุของการหาที่ทำกินใหม่ที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งมีการอพยพกันทั้งครอบครัว

๑.๒.๕ การสร้างจิตสำนึกในความเป็นคนไทยและการบังคับใช้กฎหมาย

๑.๒.๖ ความสงบเรียบร้อยและการก่ออาชญากรรมบริเวณชายแดน เนื่องจากชาวเขาบางกลุ่มมีการกระทำที่ส่งผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดน เช่นการลักลอบค้าของเถื่อน การค้าเถียงและค้ายาเสพติด การเคลื่อนไหวของกองกำลังชนกลุ่มน้อย และการค้าหญิงและเด็ก เป็นต้น

^{๓๐} ปรอดู สกต บุญคำ, การนํานโยบายและการพัฒนาชาวเขาสู่การปฏิบัติ , เอกสาร โรเนียว , หน้า ๓๘-๔๑

๒. ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม

๒.๑ ปัญหาความยากจนของชุมชนบนพื้นที่สูง เนื่องจากผลผลิตตกต่ำ ขาดการบริหารทางด้านตลาด ขาดความรู้ทางเทคนิคที่จะนำมาใช้ในการเกษตรแผนใหม่ ซึ่งทำให้ชาวเขามีรายได้เฉลี่ยประมาณ ปีละ ๒,๐๐๐ บาท ต่อคนต่อปี ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน ถึง ๒๕ เท่า

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการว่างงานของประชากรชาวเขา และการอพยพเข้ามาทำงานในเมือง ซึ่งพบว่ามีความสูง และส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ

๒.๒ ปัญหาการให้บริการด้านสาธารณสุข และการศึกษายังไม่ทั่วถึง

๒.๓ ปัญหายาเสพติด ชาวเขาบางกลุ่ม ยังคงประกอบการค้า ยาเสพติด คอยุ่โดยเปลี่ยนจากการเป็นผู้ผลิต เป็นผู้ขนหรือค้ายาเสพติดแทน

๒.๔ ปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังคงมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่อนุรักษ์อยู่

จากสภาพปัญหาทั้งหลายที่ก่อให้เกิดเป็นอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาของชาวเขานั้น อาจเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ ๓ ประการด้วยกัน^๓ คือ

๑. ปัญหาการกำหนดนโยบาย และการมีส่วนร่วมของชาวเขา
๒. ปัญหาขององค์กรในการดำเนินการพัฒนา
๓. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

๑. ปัญหาการกำหนดนโยบายและการมีส่วนร่วมของชาวเขา

การกำหนดนโยบายในการทำแผนงานเพื่อการพัฒนาชาวเขา ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแก้ไขเฉพาะหน้า โดยมีได้วางแนวทางการพัฒนาไว้อย่างเป็นระบบ หรือการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นก่อน นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายยังเป็นการกำหนดโดยแนวคิดของหน่วยราชการ หรือแนวคิดทางการพัฒนาของตะวันตก ภายใต้พื้นฐานกรอบการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยมีได้เปิดโอกาสให้ชาวเขาเข้ามามีส่วนในการกำหนดแนวทางการพัฒนา หรือมีส่วนในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ด้วย ดังนั้น แนวนโยบายในการพัฒนาจึงทำให้ชาวเขาคงอยู่ในฐานะผู้ถูกปฏิบัติ ผู้ด้อยโอกาส และเป็นผู้ต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นคนเมือง ให้ทันสมัย โดยไม่ได้คำนึงว่าผลของโครงการต่าง ๆ ที่เข้าไปพัฒนาตามแนวคิดที่ทำให้ทันสมัย (modernization) จะสอดคล้องกับวิถีชีวิตหรือสภาพแวดล้อมของชาวเขาในพื้นที่นั้นหรือไม่

แม้ว่าการกำหนดนโยบายของรัฐจะตั้งบนข้อเรียกร้องขององค์กรเอกชน หรือกลุ่มของชาวเขาเอง เช่นการให้รัฐบาลช่วยเหลือชาวบ้านที่ถูกอพยพจากเขตป่าอนุรักษ์โดยเร่งด่วน การเร่งพิจารณาเรื่องการจัดการป่าชุมชน หรือเรื่องเคื้อรื้อนต่าง ๆ ที่องค์กรชุมชนชาวบ้านภาคเหนือ ก็เป็น การที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของการปฏิบัติของรัฐต่อชาวเขา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่

^๓เพ็งอ้ง, หน้า ๔๖-๔๘

ชาวเขา ดังนั้นหากได้มีการศึกษาถึงสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาเพื่อประโยชน์แก่ชาวเขา ในลักษณะที่เป็นการพัฒนาภูมิปัญญาของเขา ภายใต้ความจำเป็นและต้องการของชาวเขา และวิธีการที่เหมาะสมกับชาวเขา ภายใต้สภาพแวดล้อมของเขาแล้ว ก็จะทำให้การกำหนดนโยบายในการพัฒนาและการสงเคราะห์ชาวเขาสอดคล้องกับสภาพปัญหาของเขา และไม่ก่อให้เกิดการทำลายวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเขาอันเกิดจากโครงการพัฒนาหรือการสงเคราะห์นั้น

รูปแบบการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน ตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา เป็นการเริ่มจาก การใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล และการจัดการ ซึ่งเป็นการวางแผนงานหรือการควบคุมจะเน้นวัตถุประสงค์ของนโยบายและสมรรถภาพขององค์การเป็นหลัก ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑-๔ ซึ่งในแผนดังกล่าวได้มีโครงการดำเนินการกับชาวเขาที่ยังมองชาวเขาในด้านลบ และเน้นปัญหาความมั่นคงและควบคุมการเสพติดฝิ่นเสพติด แต่ในระยะต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕-๖ ได้เปลี่ยนเป็นการพัฒนาองค์การ มาใช้ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ขององค์การเป็นสำคัญ โดยเน้นการทำให้เกิดทีมงานที่มีประสิทธิภาพ การจูงใจ และใช้ภาวะการเป็นผู้นำที่เหมาะสมจะนำไปสู่สำเร็จได้ ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ และ ๘ ได้ใช้ระบบราชการเป็นรูปแบบในการปฏิบัติ โดยเน้นการร่วมมือระหว่างข้าราชการและประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ซึ่งจะมีการพัฒนาจากล่างสู่บน ซึ่งต้องมีการเรียนรู้สภาพปัญหา และทำความเข้าใจจากสภาพที่เป็นจริงก่อนการนำไปปฏิบัติ ซึ่งในแผน ๘ นั้นเน้นการสร้างเสริมบทบาทขององค์กรส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่จะเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหาสังคม การเมืองการปกครอง และการรักษาสีงแวดล้อม³²

อย่างไรก็ดี มีผู้วิเคราะห์ไว้ว่า รูปแบบใดก็ตาม ข้อสำคัญความสำเร็จของการบริหารขึ้นอยู่กับหัวหน้าหน่วยงานเป็นสำคัญ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะระบบราชการในปัจจุบันเป็นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม ดังนั้นการบริหารงานที่คำนึงถึงความถูกต้องของหัวหน้างานจะนำไปสู่การดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้ และที่สำคัญ เป้าหมายของการดำเนินการตามโครงการมิใช่การทำให้หัวหน้างานพอใจ แต่ที่สำคัญคือประโยชน์ของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นการตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายจึงต้องคำนึงถึงประชาชน โดยคัดเลือกตัวหัวหน้าหน่วยงานที่มีคุณธรรม และมีความเหมาะสมกับงานพัฒนาดังกล่าวด้วย จึงจะทำให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างสอดคล้องกับเป้าหมาย

๒. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรในการพัฒนา

³²see Royal Thai Government, Office of the Secretariat of For Policy on and Solving Problems of the Hilltribes Regarding Communities, the Environment, and Forest Destruction, Second Masterplan for Developing Highland Communities, the Environment, and for Controlling Narcotic Crops 1977-2001, Bangkok, 1997