

บทที่ 1

บทนำและวัตถุประสงค์

1.1 หลักการและเหตุผล

ชุมชนบนพื้นที่สูงของประเทศไทยกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ 20 จังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันตก มีประชากรรวมประมาณ 1.4 ล้านคน ในปี พ.ศ.2550-2551 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดำเนินการสำรวจเชิงลึกด้านประชากรศาสตร์และภูมิสังคมของชุมชนบนพื้นที่สูงในจังหวัดที่มีประชากรชาวเขาอาศัยหนาแน่น ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา และลำพูน พบว่าชนเผ่า ที่มีมากที่สุด คือ กะเหรี่ยง (42.70%) รองลงมาคือ มูเซอ (11.70%) คนพื้นเมือง (10.10%) รวมทั้ง ม้ง อาข่า และเผ่าอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตร มีรายได้เฉลี่ย 80,000-121,593 บาท/ครัวเรือน/ปี ซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจน จึงทำให้ภาพรวมของเกษตรกรชาวเขายังมีฐานะยากจน โดยมีสาเหตุมาจากการขาดพื้นที่ทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ และได้รับการศึกษาน้อยทำให้ศักยภาพการแข่งขันในการผลิตและการตลาดต่ำ ในปัจจุบันชุมชนบนพื้นที่สูงไม่ใช่ชุมชนที่อยู่โดดเดี่ยวห่างไกลดังเช่นในอดีตต่อไป แต่หากได้รับผลกระทบจากการพัฒนาทั้งในระดับประเทศ รวมทั้งเงื่อนไขการเปิดเสรีทางการค้าในระดับภูมิภาคเอเชียและระดับโลก การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและสารสนเทศ และสภาวะโลกร้อนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ชุมชนบนพื้นที่สูงจึงต้องมีการปรับตัวโดยการกำหนดแนวทางการพัฒนาตนเองให้สามารถพึ่งพาตนเองเพื่อวางรากฐานความมั่นคงด้านอาหาร เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของชุมชน

การประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) ที่เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนและความยุติธรรมสุขของคนไทยโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคน โดยเฉพาะระดับรากหญ้า ทำให้ชุมชนทั่วประเทศเกิดปรากฏการณ์ทางสังคม คือเกิดผู้นำชุมชนหลากหลายทั้งที่เกิดขึ้นโดยการตั้งตามนโยบายของรัฐ เช่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กรรมการอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) กรรมการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร.) กรรมการเครือข่ายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) กรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ และกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ ปรากฏการณ์เช่นนี้ส่งผลให้เกิดการปะทะทางวัฒนธรรมในกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเขาเนื่องจากสังคมชาติพันธุ์ยังยึดมั่นในกรอบแนวคิดของประเพณีวัฒนธรรมเดิมอยู่ส่วนหนึ่ง โดยยึดแนวปฏิบัติตามหลักธรรมชาติในการเป็นผู้นำโดยสืบสายวงศ์ตระกูล

จากแนวความคิดพื้นฐานที่ว่าพัฒนาใด ๆ นั้นจะต้องยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered Development) แนวความคิดดังกล่าวหมายถึงวัตถุประสงค์ (Objective) และ

กระบวนการ (Process) จะต้องตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าประชาชนคือผู้รับผลประโยชน์และประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการในการพัฒนา แต่เท่าที่ผ่านมาแนวทางการพัฒนามักจะละเลยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพราะปัจจัยหลายประการ เช่น

ก. ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนมากขาดความรู้ความสามารถ ดังนั้นเมื่อเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมปรึกษาหารือก็มักจะเงียบเฉยหรือแสดงออกในเรื่องที่ตนไม่เข้าใจดีพอ จึงเกิดความลำบากใจกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ความคิดเช่นนี้ก็จริงเพราะประชาชนจำนวนมากขาดการศึกษาและยังไม่ได้รับโอกาสในการพัฒนาตนเอง ดังนั้นปรากฏการณ์เช่นนี้จึงเป็นผลพวงจากการละเลยการพัฒนาคนเหล่านั้นมากกว่าการที่เขาไม่มีสติปัญญา

ข. เนื่องจากการที่ประชาชนมีจำนวนมาก การให้ประชาชนจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมจึงมิใช่เรื่องที่จะทำกันได้โดยง่าย ดังนั้นแนวความคิดเรื่องผู้แทนประชาชน (Popular Representatives) จึงถูกนำมาใช้ แต่การเป็นผู้แทนประชาชนนั้นมีในหลายบริบท เช่น ผู้แทนทางการเมือง ผู้แทนทางสังคม และผู้แทนทางการบริหาร ถ้าชุมชนเลือกคนหนึ่งคนใดเป็นผู้แทนของตนในทางการเมือง บุคคลนั้นก็คือนักการเมือง แต่ถ้าบุคคลนั้นเป็นผู้แทนทางสังคม บุคคลดังกล่าวมักจะคัดมาจากบุคคลที่อาวุโส แต่ถ้าเป็นผู้แทนทางการบริหารนั้นเราจะคัดจากบุคคลที่มีภาวะผู้นำ เพราะจะต้องมาทำหน้าที่ในการพัฒนาและบริหารชุมชนให้เกิดความเจริญ

จากผลพวงที่ผ่าน ๆ มาจากการพัฒนาที่มาจากคำสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down Development) จึงทำให้ละเลยความสามารถของบุคลากรท้องถิ่นแม้ว่าจะมีความพยายามในหลายยุคหลายสมัยที่จะเปลี่ยนแนวความคิดในการพัฒนา แต่เท่าที่ผ่านมากลับมีประสบผลสำเร็จที่เห็นได้ชัดในทางตรงกันข้ามชุมชนหลายแห่งกลับสามารถพัฒนาได้ด้วยตนเองแม้จะไม่มีบทบาทของหน่วยงานของรัฐเข้าไปสนับสนุน แต่เพราะคนเหล่านั้นเป็นผู้นำตามธรรมชาติ แต่ไม่ว่าการพัฒนาจะออกมาในลักษณะใด สิ่งที่ไม่พ้นก็คือการที่ชุมชนเหล่านั้นจะต้องมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกกันว่าผู้นำมาทำหน้าที่หลักของการบริหารชุมชนเพราะแม้ว่าชุมชนดังกล่าวจะตั้งอยู่แล้ว บทบาทของผู้นำก็จะช่วยให้เกิดสภาพที่ดีขึ้น เช่น ในบางชุมชนที่ประชาชนมีความกระตือรือร้นอยู่แล้วชาวบ้านมีความเป็นอยู่ที่ดี แต่การมีผู้นำนั้นจะช่วยประสานความดีดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น ขณะเดียวกันในชุมชนที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ประชาชนยังยากจน เขวahkanยังขาดการศึกษา และความขัดแย้งยังปรากฏทั่วไปในสังคมดังกล่าว บทบาทของผู้นำจะมีส่วนแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าแนวความคิดเรื่องบทบาทผู้นำนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ดีและควรนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา แต่เท่าที่ผ่านมากลับได้รับการส่งเสริมไม่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้มีสาเหตุจากปรากฏการณ์ดังนี้

ก. ความเชื่อที่ว่าพัฒนาจะต้องมีทิศทางชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นแนวทางการพัฒนาจึงต้องมาจากส่วนกลางเป็นผู้กำหนดเป้าหมายและวิธีการ ยิ่งไปกว่านั้นการที่จะให้เกิดประสิทธิภาพจึงควรใช้บุคลากรจากส่วนกลางมาปฏิบัติงาน ชาวบ้านจึงเป็นผู้รับ (Receivers) ของการพัฒนามากกว่าการเป็นผู้มีส่วนร่วม (Participants) และเมื่อเรามองว่าชาวบ้านเป็นผู้รับประโยชน์ ดังนั้นเราจึงละเลยการสร้างผู้นำชุมชนเพื่อมาเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติงาน

ข. แม้ว่าเราจะยอมรับในเรื่องของภาวะผู้นำ (Leadership) ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาชุมชนแต่องค์ความรู้ในเรื่องภาวะผู้นำยังไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง เช่น

ประการแรก คุณลักษณะของผู้นำ (Leadership) ในแต่ละชุมชนควรเป็นอย่างไร กล่าวคือ แม้ว่าการศึกษาในเรื่องคุณลักษณะของผู้นำจะมีจำนวนมาก แต่เรื่องที่ศึกษาและผลการศึกษาจะเป็นแบบทั่ว ๆ ไปโดยไม่พิจารณาเรื่องของบริบท (Context) มาเกี่ยวข้อง จนมองไปว่าคุณลักษณะของผู้นำนั้นมีแบบเดียวและใช้ได้กับทุกสังคมวัฒนธรรม ซึ่งในความเป็นจริงทางสังคมนั้นคุณลักษณะของผู้นำอาจจะเหมือนกันในหลักใหญ่ ๆ เช่น ความสามารถในการตัดสินใจ ความสามารถในการสื่อสาร แต่ในหลายเรื่องเช่นกันที่อาจจะแตกต่างกันตามวัฒนธรรมของชุมชน เช่น ในชุมชนที่ยากจน บทบาทของผู้นำอาจจะต้องอาศัยความสามารถในการติดต่อหาแหล่งทุนหรือหาตลาดเพื่อระบายผลผลิตทางการเกษตร ในชุมชนเมืองผู้นำจะต้องมีความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานราชการหรือภาครัฐ เป็นต้น ในเรื่องคุณลักษณะของผู้นำในแต่ละบริบทนั้นยังขาดการศึกษาอย่างมาก

ประการที่สอง แม้ว่าเราอาจจะสามารถระบุคุณลักษณะของผู้นำได้ แต่การที่จะมีกระบวนการ (Process) ในการสร้างคุณลักษณะนั้นยังเป็นเรื่องที่ไม่มีคำตอบชัดเจน เท่าที่ผ่านมามีการพูดถึงหลักสูตรและวิธีการพัฒนาผู้นำกันอย่างมากมายรวมทั้งมีการตั้งสถาบันฝึกอบรมพัฒนาผู้นำทั้งในและต่างประเทศกันอย่างแพร่หลาย แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่าหลักสูตรและสถาบันเหล่านั้นจะมีประสิทธิภาพเพราะวิธีการพัฒนาผู้นำนั้นต้องสัมพันธ์กับบริบทของสังคมของผู้ที่เข้ารับการพัฒนา เช่น ในบางกรณีที่มีผู้นำเป็นสตรีเราจะมีวิธีการพัฒนาอย่างไร ในสังคมที่ผู้นำขาดการศึกษาเราควรจะใช้วิธีการพัฒนาแบบใดเช่นกัน

ประการที่สาม ส่วนใหญ่เรามักจะคิดกันว่าการพัฒนาภาวะผู้นำนั้นคือการนำเอาผู้นำชุมชนมาเข้ารับการอบรม จากนั้นก็ถือว่าเสร็จสิ้นภาระการพัฒนาผู้นำแล้วจนลืมมองไปว่าการพัฒนาผู้นำนั้นเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น มิใช่เป็นจุดสุดท้าย การสนับสนุน ติดตามผลและการประเมินผลผู้นำยังต้องดำเนินการต่อไป ปัญหาคือเราจะต้องสนับสนุนเรื่องอะไรและหน้าที่ของผู้ให้การพัฒนาจะต้องทำอะไรยังคงเป็นเรื่องที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้

ค. แม้ว่าเรื่องบทบาทผู้นำจะมีข้อสันนิษฐานในระดับหนึ่งว่าเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาชุมชนแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การมีผู้นำเพียงอย่างเดียวจะสามารถพัฒนาชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะบทบาทของผู้นำจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นั้นยังประกอบด้วยเงื่อนไขข้อตกลง (Assumption) และปัจจัยสนับสนุน (Supporting Factors) เช่น ในบางชุมชนที่มีความขัดแย้งในทางด้านความคิดทางการเมือง ประชาชนแตกแยกทางการเมือง มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก ผู้นำเองแม้จะมีความสามารถและความมุ่งมั่น แต่กลับทำอะไรไม่ค่อยได้เพราะต้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งทางการเมืองในชุมชน หรือในบางชุมชนขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่มีสาธารณูปโภค และไม่มียงบประมาณ โอกาสที่ผู้นำเหล่านั้นจะพัฒนาชุมชนของตนย่อมยากที่จะทำได้ ดังนั้น การพัฒนาโดยต้องอาศัยผ่านผู้นำโดยคนของชุมชนเองนั้นจะมีเงื่อนไขมากมาย ทางออกในลักษณะนี้จึงไม่เป็นที่นิยมโดยหน่วยงานของรัฐ

ง. การพัฒนาชุมชนผ่านผู้นำโดยคนของชุมชนนั้นจะทำให้บทบาทของหน่วยงานของรัฐที่มาจากส่วนกลางและภูมิภาคลดความหมายลงไป นั่นหมายถึงจำนวนบุคลากรและงบประมาณจะลดจำนวนลงและอาจจะหมายถึงผลประโยชน์ที่พวกตนเองเคยได้รับย่อมลดลงตามไปด้วย

จ. การพัฒนาที่ผ่าน ๆ มามักจะใช้แนวความคิดแบบเชิงเดี่ยว (Monopolistic Discipline) เช่น พวกที่เชี่ยวชาญทางการเกษตรก็จะมุ่งเรื่องการเพาะปลูกโดยไม่สนใจเรื่องการตลาด พวกที่มุ่งมาด้านอาชีพก็จะไม่สนใจเรื่องการศึกษา และอื่น ๆ ในทำนองนี้ ดังนั้นการพัฒนาที่ผ่านมามักจะไม่พัฒนาให้ครบวงจรและไม่สนใจการพัฒนาบุคลากรให้กับชุมชน ดังนั้นเท่าที่ผ่านมานำผู้นำชุมชนจึงไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร

จากสภาพที่กล่าวมาข้างต้น สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงซึ่งมีภารกิจประการหนึ่งคือการนำเอาแนวความคิดการดำเนินงานของโครงการหลวงมาปฏิบัติและพัฒนาให้ดีขึ้นจึงนำเสนอโครงการพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อเป็นโครงการนำร่องในแนวทางการพัฒนาแบบใหม่ ในแนวความคิดนี้จะทดลองใช้ในชุมชน 3 แห่งที่มี 3 ชาติพันธุ์ อันได้แก่

1. ชุมชนคนเมือง บ้านศรีบุญเรือง หมู่ 2 ตำบลพงษ์ อำเภอสันติสุข จังหวัดน่าน
2. ชุมชนคนกะเหรี่ยง บ้านขุนตั้นน้อย หมู่ 6 ตำบลแม่ตั้น อำเภอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่
3. ชุมชนคนม้ง บ้านปากกล้วยพัฒนา หมู่ 14 ตำบลแม่สอย อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาภาวะผู้นำต้นแบบ (Leader Prototype) ด้านการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งบนพื้นที่สูงในแต่ละภูมิภาค
2. เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนาภาวะผู้นำชุมชนที่มีคุณลักษณะสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.3.1 การศึกษาภาวะผู้นำต้นแบบ (Leader Prototype) ด้านการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งบนพื้นที่สูงในแต่ละภูมิภาค

- 1) การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างชุมชนที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านการพัฒนาชุมชน
- 2) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับชุมชนที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านการพัฒนาชุมชน
- 3) การสังเคราะห์คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของภาวะผู้นำต้นแบบ (Prototype)
- 4) การศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่สนับสนุนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของภาวะผู้นำต้นแบบ

1.3.2 การศึกษากระบวนการพัฒนาภาวะผู้นำชุมชนที่มีคุณลักษณะสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน

- 1) การศึกษาสถานะภาวะผู้นำชุมชนในพื้นที่โครงการขยายผลโครงการหลวงน่านร่อง
- 2) การศึกษาศักยภาพภาวะผู้นำของชุมชนในพื้นที่โครงการขยายผลโครงการหลวงน่านร่อง
- 3) การสังเคราะห์กระบวนการพัฒนาผู้นำและเสริมสร้างภาวะผู้นำในโครงการขยายผลโครงการหลวงน่านร่อง