

**การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาราชภูรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่
กับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง**
**The Management Community in the Highland of Chiang Mai Highland
People Development Center**

เฉลิมลาภ ศิริวรรณ¹ และ ธรรมพร ตันตรา²
Chalermlaap Siriwan¹ and Thammaporn Tantar²

Received: 05 June 2025; Revised: 22 October 2025; Accepted: 27 October 2025

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การบริหารจัดการและการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงของศูนย์พัฒนาราชภูรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ (2) เงื่อนไขและปัจจัยสนับสนุนการบริหารจัดการและการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง (3) รูปธรรมความสำเร็จในการบริหารจัดการการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง และ (4) แนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้รูปแบบการวิเคราะห์-สังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 41 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ศูนย์พัฒนาราชภูรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ ภาควิชาเครือข่ายในพื้นที่ ผู้นำท้องที่ ผู้นำชุมชน และราชภูรบนพื้นที่สูงที่เข้าร่วมกิจกรรม เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลคือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และแบบบันทึกการสังเกต การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา และการสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ

ผลการวิจัยพบว่า ศูนย์พัฒนาราชภูรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ มีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกรัฐที่เชื่อมโยงนโยบายส่วนกลางสู่พื้นที่ โดยใช้แนวทางการบริหารจัดการแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จได้แก่ นโยบายภาครัฐ บุคลากรเชิงพื้นที่ การมีส่วนร่วมของชุมชน และทุนทางวัฒนธรรม ส่วนอุปสรรคสำคัญคือ ภูมิประเทศที่ทุรกันดารและข้อจำกัดด้านทรัพยากร ผลการถอดบทเรียนจากบ้านผาหมอนโมเดล พบว่า การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมช่วยสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนของชุมชนบนพื้นที่สูง ข้อเสนอแนะจากการวิจัย ได้แก่ (1) ภาครัฐควรกระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณสู่พื้นที่ เพื่อให้ศูนย์พัฒนาราชภูรบนพื้นที่สูง สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง (2) ควรพัฒนาศักยภาพบุคลากรและระบบการจัดการความรู้ในระดับพื้นที่ และ

^{1 2} วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้; School of Administrative Studies, Maejo University
Corresponding author, e-mail: poplomasport@gmail.com

(3) ควรขยายผลต้นแบบชุมชนเข้มแข็ง เช่น “ผาหมอนโมเดล” สู่พื้นที่สูงอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนบนฐานทุนสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน

คำสำคัญ: การบริหารจัดการพื้นที่สูง; การพัฒนาชุมชน; การมีส่วนร่วม

Abstract

This research aimed to examine (1) the management and development of highland communities by the Chiang Mai Highland People Development Center, (2) the conditions and supporting factors influencing the management and development of highland communities, (3) the tangible achievements in community development management, and (4) appropriate management approaches for achieving sustainable highland community development. This study employed a qualitative research design, utilizing documentary analysis, in-depth interviews, and focus group discussions. The key informants comprised 41 participants, including the Director and staff members of the Chiang Mai Highland People Development Center, local network partners, community leaders, and highland residents participating in the center's activities. The research instruments consisted of semi-structured interview guides and observation records, while data were analyzed using content analysis and comparative synthesis techniques.

The findings revealed that the Chiang Mai Highland People Development Center plays a crucial role as a government mechanism linking national policies to local implementation, adopting an area-based integrated management approach that emphasizes people-centered participation across multiple sectors. Key success factors included government policy support, local personnel capacity, community participation, and cultural capital, while major constraints were the rugged terrain and limited resources. Lessons learned from the “Pha Mon Model” demonstrated that participatory management significantly strengthens community resilience and promotes long-term sustainability in highland development. The study recommends that (1) the government should decentralize administrative power and budget allocation to enable continuous and effective operations of highland development centers; (2) capacity-building programs and local knowledge management systems should be strengthened; and (3) successful community models, such as the “Pha Mon Model,” should be expanded to other highland areas to foster sustainable development grounded in local social and cultural capital.

Keywords: Highland Management; Community Development; Participation

บทนำ

ประเทศไทย เป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม โดยในแต่ละภูมิภาค จังหวัด และท้องถิ่น ล้วนมีรูปแบบการดำรงชีวิตและภูมิปัญญาที่แตกต่างกันออกไป ตามเงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ความหลากหลายนี้ ถือเป็นเสน่ห์และทุนทางสังคมที่สะท้อนถึงอัตลักษณ์ของชุมชน แต่ขณะเดียวกันก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความท้าทายในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่สูง ที่ประชากรส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์หรือชาวเขา ซึ่งดำรงชีพด้วยวิถีเกษตรกรรม การพึ่งพิงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และสายน้ำในท้องถิ่น (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2559) มีการปฏิรูประบบราชการ โดยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ส่งผลทำให้กรมประชาสงเคราะห์ที่ดูแลกลุ่มชาติพันธุ์ ได้ยกฐานะเป็นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่มีกองพัฒนาสังคมและกลุ่มเป้าหมายพิเศษดูแลรับผิดชอบกลุ่มชาติพันธุ์ทั่วประเทศ และต่อมา พ.ศ.2550 ได้จัดตั้งสำนักงานกิจการชาติพันธุ์ (สกช.) เป็นการเฉพาะ ต่อมาในปี พ.ศ.2558 ได้ยุบเลิกไปอีก และใน ปี พ.ศ.2559 ได้จัดให้มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงขึ้น 16 ศูนย์ ใน 20 จังหวัด ขณะที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีกลุ่มชาติพันธุ์มากที่สุดในประเทศไทยทั้งสิ้น 382,786 คน (กองพัฒนาสังคมกลุ่มเป้าหมายพิเศษ, 2563) และมีศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ บริหารงานภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนในลักษณะต่าง ๆ ที่ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงตั้งขึ้น และใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์

การพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง แม้จะมีการผลักดันการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ในหลายพื้นที่ในประเทศไทย ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ ยังคงเผชิญปัญหาเดิมต่อเนื่องทั้งในเรื่องการตั้งถิ่นฐาน สถานะบุคคล ความยากจนและเหลื่อมล้ำ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และเผชิญปัญหาและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีความหลากหลายซับซ้อน และแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ทั้งในเรื่องปัญหายาเสพติด การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติธรรมชาติ ปัญหาหมอกควันไฟป่าและสถานการณ์บริเวณแนวชายแดน ตลอดจนความก้าวหน้า ของเทคโนโลยี นอกจากนี้ การขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงที่ผ่านมา มีข้อจำกัดในการบริหารจัดการของกลไกภาครัฐเอง ในบริบทของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่สูงเป็นจำนวนมากและมีประชากรกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่หนาแน่น การพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง จึงเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องอาศัยกลไกการบริหารจัดการที่มีความเข้าใจลึกซึ้ง ทั้งในมิติทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ จึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกหลักที่เชื่อมโยงการดำเนินงานด้านสังคม สวัสดิการ และการพัฒนาศักยภาพของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง ภารกิจของศูนย์ไม่เพียงแต่เป็นการจัดสวัสดิการ แต่ยังรวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการพัฒนาระบบการจัดการที่ยั่งยืน (ศูนย์พัฒนา

ราษฎรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่, 2564) ความโดดเด่นของศูนย์พัฒนาราษฎรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ได้รับการยอมรับในระดับประเทศ โดยการได้รับรางวัลเลิศรัฐ ด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประจำปี พ.ศ. 2564 ประเภทรางวัลสัมฤทธิ์ผลประชาชนแบบมีส่วนร่วม ระดับดี จากผลงานศูนย์ส่งเสริมสวัสดิการสังคมชุมชนบนพื้นที่สูง (ศสส.) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.), 2564) และมีพื้นที่บริหารจัดการที่เป็นต้นแบบ คือ หมู่บ้านผาหมอน (กรณีศึกษา “ผาหมอน Model”) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของการบริหารจัดการที่มีการพัฒนาชุมชน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความสำเร็จเชิงรูปธรรม แต่ก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงเงื่อนไข ปัจจัยสนับสนุน และบทเรียนจากการดำเนินงาน เพื่อพัฒนาต่อยอดแนวทางการบริหารจัดการให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังที่กล่าวมานั้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาถึงบทบาทของการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาราษฎรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ กับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างองค์ความรู้ที่เป็นระบบและมีหลักฐานเชิงประจักษ์ในการอธิบายบทบาทของศูนย์ฯ ต่อการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง งานวิจัยนี้จะช่วยให้เข้าใจถึง (1) แนวทางการบริหารจัดการที่ศูนย์ฯ ใช้ดำเนินงาน (2) เงื่อนไขและปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จ (3) รูปธรรมความสำเร็จที่สามารถถอดเป็นบทเรียน และ (4) แนวทางเชิงนโยบายและปฏิบัติที่เหมาะสมในการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน และเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนบนพื้นที่สูง การเสริมสร้างบทบาทของศูนย์พัฒนาราษฎรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะหน่วยงานต้นแบบ และการพัฒนานโยบายเชิงรุกเพื่อจัดการปัญหาสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่สูงอย่างบูรณาการและยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการและการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงของศูนย์พัฒนาราษฎรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขปัจจัยสนับสนุนการบริหารจัดการและการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษารูปธรรมความสำเร็จในเชิงการบริหารจัดการการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอที่เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง

วิธีดำเนินการวิจัย

1. **รูปแบบการวิจัย** การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการและการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงของศูนย์พัฒนาราษฎรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้ระเบียบวิธีแบบการศึกษาเชิงกรณี (Case Study Research) และการถอดบทเรียน (Lesson Learned Approach) เพื่อทำความเข้าใจ

เข้าใจบริบท ปัจจัยสนับสนุน อุปสรรค และแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมต่อการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงในจังหวัดเชียงใหม่ โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 41 คน ซึ่งได้มาด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบด้วย 1) ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ 7 คน 2) หัวหน้าเขตการพัฒนาราชภูมชุมชนบนพื้นที่สูง 15 คน 3) คณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมชุมชนบนพื้นที่สูง 5 คน 4) ผู้นำท้องที่และผู้นำชุมชนต้นแบบ 4 คน 5) ราชภูมบนพื้นที่สูงที่เข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาชุมชน 10 คน

3. เครื่องมือการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย 1) แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview Form) เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการ การพัฒนาชุมชน ปัจจัยสนับสนุน อุปสรรค และแนวทางพัฒนา 2) แบบบันทึกการสังเกต (Observation Record Form) เพื่อบันทึกพฤติกรรม รูปแบบการดำเนินงาน และบรรยากาศการมีส่วนร่วมในชุมชน 3) แบบบันทึกการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion Guide) เพื่อระดมความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่และภาคีเครือข่ายในการถอดบทเรียนรูปแบบการบริหารจัดการที่ประสบผลสำเร็จ

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บข้อมูลดำเนินการใน 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1) การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research): ศึกษาเอกสาร หนังสือ รายงาน แผนยุทธศาสตร์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง เพื่อสร้างกรอบแนวคิดและแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview): ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละกลุ่มตามแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาท กลไกการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของชุมชน 3) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion): จัดเวทีสนทนากลุ่มย่อย 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มเจ้าหน้าที่และผู้บริหารศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูง และ (2) กลุ่มภาคีเครือข่ายและผู้นำชุมชน เพื่อร่วมถอดบทเรียนความสำเร็จและแลกเปลี่ยนแนวทางการพัฒนา

5. การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัย ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การสังเกต และการสนทนากลุ่ม ได้รับการตรวจสอบความถูกต้อง (Data Triangulation) ก่อนนำมาวิเคราะห์โดยใช้ การวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อสรุปสาระสำคัญและประเด็นหลัก จากนั้นจึงใช้ การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการ ปัจจัยสนับสนุน อุปสรรค และแนวทางพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงที่เหมาะสม อันนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่กับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงผลการศึกษาวิจัยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ผลการศึกษากการบริหารจัดการของศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่กับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารจัดการของศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ที่ใช้หลัก 4M (Man, Money, Materials และ Management) ในการบริหารจัดการศูนย์ฯ มาบูรณาการอย่างเป็นระบบ มีส่วนสำคัญต่อการยกระดับประสิทธิภาพการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะการสร้างกลไกการเรียนรู้ร่วม ระหว่างหน่วยงานรัฐกับชุมชนท้องถิ่น ทำให้การดำเนินงานไม่หยุดอยู่กับการให้บริการเพียงมิติเดียว แต่ขยายสู่การสร้างขีดความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชน ตามแนวทาง Development as Empowerment จากความเห็นของผู้อำนวยการศูนย์ฯ โดยคุณมนทิรา ธาธาเวชรักษ์ (สัมภาษณ์ 12 พฤษภาคม 2564) ว่า การพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ศูนย์ได้ให้ความสำคัญกับสร้างความมั่นคง และพยายามยึดโยงการดำเนินงานตามนโยบายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใด ๆ เพื่อให้มีการพัฒนาแนวทางการพัฒนาตนเองเพิ่มโอกาสมากขึ้นในสังคม แต่ยังคงความเป็นอัตลักษณ์ของเขา เพื่อให้เขามีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันและเป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมตามนโยบาย

องค์ประกอบด้านบุคลากร (Man) มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง โดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำหน้าที่เพียงถ่ายทอดนโยบายหรือนำกิจกรรมไปสู่ชุมชน หากแต่ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการกระบวนการพัฒนา ซึ่งนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจของคนในชุมชน และทำให้ชุมชนเกิดการมีส่วนร่วมเชิงลึก มากกว่าการมีส่วนร่วมแบบผิวเผิน ซึ่งสะท้อนได้อย่างชัดเจนจากหัวหน้าฝ่ายบริหารของศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ คุณปัทม์ คำน้อย (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2564) ได้ให้ความเห็นไปในประเด็นเดียวกันว่า การบริหารจัดการของศูนย์ฯ กับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง จะให้ความสำคัญกับการเลือกบุคลากรไปยังพื้นที่ดำเนินโครงการ จะต้องมีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมกับตามบริบทของชุมชนนั้น มีส่วนทำให้ได้รับการประสานที่ดี และเกิดความสำเร็จในการดำเนินงาน อีกทั้งจากการกล่าวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการฯ คุณพัชราภรณ์ สานชลอัมพร (สัมภาษณ์ 9 มิถุนายน 2564) การดำเนินงานของศูนย์ส่งเสริมการจัดสวัสดิการบนพื้นที่สูง ได้มองถึงการพัฒนาศักยภาพด้านการพัฒนาในระดับชุมชนเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะทำให้พี่น้องราชภูมบนพื้นที่สูงได้เรียนรู้การพัฒนาตนเอง เพื่อจะเขียนโครงการหรือขอทุนสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ได้เองและตรงความต้องการของชุมชน ซึ่งจากที่เห็นทำให้เห็นได้ว่า การพัฒนาศักยภาพมีความสำคัญกับการเชื่อมโยง และประสานงานร่วมกันระหว่างศูนย์ฯ และชุมชน ในการสร้างความยั่งยืนของการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง

ด้านงบประมาณ (Money) ศูนย์ฯ ใช้กลยุทธ์การจัดการทรัพยากรแบบ Adaptive Resource Optimization คือ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดผลสูงสุด พร้อมกับเปิดพื้นที่ให้เกิดการระดมทุนทางสังคมจากชุมชนเอง และหน่วยงานภายนอก ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบโครงการรัฐทั่วไปที่พึ่งพางบประมาณส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับที่หัวหน้าโครงการฯ คุณยรรยง เอก

นนท์ (สัมภาษณ์ 9 มิถุนายน 2564) ที่กล่าวไว้ว่า หากเราออกแบบที่ได้จากรัฐบาลให้เท่าไรก็ยังไม่พอกับความต้องการที่จะพัฒนา ดังนั้น ก็ดำเนินงานสิ่งไหนที่เราคิดว่าขาดหรือจำเป็น เราจะหาเอ้าท์ซอร์ส (Outsource) ที่เข้ามาช่วยให้งานนั้น ๆ สำเร็จ และชุมชนได้เรียนรู้การหาแหล่งทุนหรือความร่วมมือการพัฒนาเพื่อดำเนินงานตามแผนที่ชุมชนวางไว้ หรือที่อยากให้เกิดขึ้นในชุมชน เป็นการสร้างความยั่งยืนของชุมชนในระยะยาวและส่งต่อไปยังลูกหลานเขาด้วย เมื่อชุมชนพึ่งพาจากทุนภายนอกมากเกินไปจะทำให้ขาดความยั่งยืนในการพัฒนา

ด้านทรัพยากรอุปกรณ์และเทคโนโลยี (Materials) แม้มีข้อจำกัดเชิงพื้นที่และงบประมาณ แต่ศูนย์ฯ สามารถเลือกใช้เทคโนโลยีให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชนบนพื้นที่สูง เป็นแนวทางของ Contextual Innovation ที่สอดคล้องกับแนวคิดเทคโนโลยีที่เหมาะสม ในการพัฒนาชุมชนชนบท ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารจัดการของสูงที่ว่า คุณปักษ์ คำน้อย (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2564) จะต้องมีการเรียงลำดับความสำคัญ ในการจัดอุปกรณ์ที่จำเป็นให้กับพื้นที่อย่างเหมาะสม ความเร่งด่วนของสภาพปัญหาและการทำงาน เพราะงบประมาณที่ได้จากส่วนกลาง ยังไม่เพียงพอ กับความต้องการของเขตฯและหน่วย จึงต้องพูดคุยใช้การประชุมแล้วสรุปผลให้เป็นแนวทางของการจัดการอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการทำงาน

ด้านระบบบริหารจัดการ (Management) ศูนย์ฯ ไม่เพียงปฏิบัติงานตามระบบราชการแบบเดิม แต่มีลักษณะของ Adaptive Governance ที่ยืดหยุ่น เปิดพื้นที่ให้เกิดการเรียนรู้ และสามารถ ปรับตัวตามบริบทพื้นที่ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Local Development) ในทำนองเดียวกันกับความเห็นของผู้ใหญ่บ้านห้วยจะคำน คุณพุทธิพงษ์ แอโตะ (สัมภาษณ์ 20 มิถุนายน 2564) การพัฒนาชุมชนหากจะให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว การสร้างความรู้สึกรับรู้เป็นเจ้าของการที่ชุมชนได้ร่วมคิดจากข้อมูลของชุมชนเอง ทำให้เกิดความเข้าใจ และคิดที่จะออกแบบความต้องการของชุมชน หน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามา ก็เข้ามาทำงานบนพื้นฐานข้อมูลเดียวกันทิศทางการพัฒนาย่อมไปในทิศทางเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป โมเดลการบริหารของศูนย์ฯ แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงที่ประสบความสำเร็จ ต้องผสมผสานทรัพยากรเชิงระบบกับพลังของชุมชน ผ่านฐานคิดแบบมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งตัวชุมชนเองและเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ไม่มีแบบสูตรสำเร็จที่ตายตัวสำหรับงานด้านการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับคำพูดหัวหน้าโครงการฯ คุณยรรยง เอกนนท์ (สัมภาษณ์ 9 มิถุนายน 2564) การพัฒนาไม่ใช่เสือโหลที่ตัดจากโรงงานแล้ว จะใส่ได้เหมือนกันหมด เพราะชุมชนบนพื้นที่สูงมีความแตกต่างกันในหลายด้าน จึงต้องมีการออกแบบให้สอดคล้องกับชุมชนนั้น ๆ

2. ผลการศึกษาปัจจัยการบริหารจัดการของศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่กับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการของศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ เป็นกลไกเชิงนโยบาย—เชิงปฏิบัติการ (Policy–Practice Mechanism) ที่มีบทบาทเชื่อมโยงนโยบายภาครัฐกับบริบทจริงของชุมชนบนพื้นที่สูง โดยสามารถจำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานออกเป็น 6 มิติที่ทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ (1)

นโยบายภาครัฐ (2) บุคลากรและผู้นำชุมชน (3) งบประมาณและทรัพยากร (4) บทบาทและยุทธศาสตร์ของศูนย์ฯ (5) เครือข่ายความร่วมมือ และ (6) ทูทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน

ปัจจัยทั้ง 6 นี้มีได้ดำเนินไปอย่างโดดเดี่ยว แต่มีลักษณะของการเกื้อหนุนแบบวนเวียน กล่าวคือ นโยบายที่มีความชัดเจนและต่อเนื่องทำให้ศูนย์ฯ สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ได้อย่างมั่นคง ขณะเดียวกันบุคลากรที่เข้าใจบริบทพื้นที่สูงอย่างลึกซึ้งสามารถถ่ายทอดนโยบายให้ชุมชนเกิดการยอมรับและร่วมมือ ซึ่งถูกสนับสนุนโดยระบบงบประมาณและทรัพยากรที่มีการบริหารจัดการแบบใช้ประโยชน์สูงสุดเชิงพื้นที่ไม่ใช่เพียงเชิงงบประมาณ

บทบาทของศูนย์ฯ ในฐานะหน่วยประสานเชิงรุก (Proactive Development Facilitator) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงความร่วมมือกับองค์กรภายนอก จนนำไปสู่การสร้างระบบนิเวศเพื่อการพัฒนาชุมชนที่ชุมชนไม่ได้เป็นเพียงผู้รับนโยบายจากภาครัฐ แต่กลายเป็นหุ้นส่วนร่วมพัฒนา (Co-development Partner) ผ่านการเสริมสร้างผู้นำชุมชน แกนนำอาสา และกลไกการเรียนรู้ภายในระดับหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการทำงานของหัวหน้าโครงการ คุณยรรยง เกอนนท์ (สัมภาษณ์ 9 มิถุนายน 2564) ศูนย์มีการปรับรูปแบบการทำงานให้สอดคล้องปัจจัยการทำงานที่เปลี่ยนไปตามนโยบายและงบประมาณที่ได้มา จะต้องทำงานเชิงรุกจะไม่ตั้งรับการทำงานเพราะปัญหาของชุมชนไม่เคยรอเรา ในการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง (ศสส.) เป็นแนวทางของการทำงานเชิงรุกที่เป็นกลไกระดับชุมชน และสร้างบุคลากรบนชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีคุณภาพ และมีทักษะที่เหมาะสมกับงานพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงที่ต้องการความแตกต่างและไม่เหมือนกัน

ท้ายที่สุด การพัฒนาไม่ได้หยุดอยู่ที่การนำบริการของรัฐเข้าสู่พื้นที่เท่านั้น แต่ขยายสู่การปลดล็อกศักยภาพชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยอาศัยทุนทางสังคม วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ชาวบ้านยึดถืออยู่เดิม ผสานกับองค์ความรู้สมัยใหม่ที่ศูนย์ฯ นำเข้าอย่างเหมาะสม กล่าวได้ว่า การบริหารจัดการของศูนย์ฯ ได้ทำให้เกิดการบูรณาการแบบไฮบริดที่ผสมผสานระหว่างระบบราชการ-วิถีชุมชน จนเกิด รูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่เฉพาะที่ตอบสนองต่ออัตลักษณ์ของชนเผ่าบนพื้นที่สูงได้อย่างแท้จริง

3. รูปธรรมความสำเร็จในการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ศูนย์ส่งเสริมสวัสดิการสังคมชุมชนบนพื้นที่สูงบ้านผาหมอน ผลการวิจัยพบว่า ศูนย์ส่งเสริมสวัสดิการสังคมชุมชนบนพื้นที่สูงบ้านผาหมอน (กรณีศึกษา “ผาหมอน Model”) มีบทเรียนสำคัญและรูปธรรมแห่งความสำเร็จในการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ในภาพรวมบ้านผาหมอนได้กลายเป็นชุมชนต้นแบบ (model community) ด้านการจัดการสวัสดิการบนพื้นที่สูง โดยหยั่งรากอยู่บนการพึ่งพาตนเองและทุนชุมชนที่เข้มแข็ง งานท่องเที่ยวโดยชุมชนในบ้านผาหมอนนั้นเน้นการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและวิถีชีวิตดั้งเดิมจนได้รับการขนานนามว่า “หมู่บ้านต้นแบบเพื่อการท่องเที่ยวโดยเกษตรกร” รายได้จากการท่องเที่ยวส่วนหนึ่งจึงถูกนำกลับมาพัฒนากิจการชุมชนและช่วยเหลือผู้ยากไร้ เช่น จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน การสนับสนุนเด็กนักเรียนยากจน และคำรักษาพยาบาลเบื้องต้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทของ ศสส. ที่เน้นดูแลกลุ่มเปราะบาง งานวิจัยพบว่า ชุมชนบ้านผาหมอนมีทุนทางสังคมสูง มี

เครือข่ายความสัมพันธ์ภายในและภายนอก อันแข็งแกร่งชาวบ้านสามารถบริหารจัดการการท่องเที่ยวและกิจการชุมชนได้ด้วยตัวเองระดับหนึ่ง โดยอยู่ในภาวะความร่วมมือแบบ Partnership กับหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ การมีส่วนร่วมร่วมกันในการวางแผน ตัดสินใจ และจัดการโครงการพัฒนาชุมชนที่สำคัญ ชุมชนไม่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอกมากนัก เพราะมีความพร้อมพอจะพัฒนาตนเองได้ ซึ่งสะท้อนถึงการเสริมพลังของชุมชนอย่างชัดเจน

การถอดบทเรียนพบว่า ปัจจัยเอื้อที่สำคัญของ "ผาหมอน Model" คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางของการพัฒนา งานวิจัยเชิงคุณภาพชิ้นหนึ่งรายงานไว้ว่า ภายในชุมชนมีความพร้อมร่วมกันอยู่ในระดับการดำเนินงาน (Partnership) กล่าวคือ ชุมชนและหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยกันวางแผนและตัดสินใจร่วม เพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการในแง่การบริหารจัดการพบว่า มีระบบเครือข่ายองค์กรสวัสดิการ (ทั้งศูนย์ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมชุมชนบนพื้นที่สูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูง อาสาสมัครต่าง ๆ ในชุมชน) ที่ประสานงานกันเป็นเครือข่าย ทำให้การดูแลผู้ด้อยโอกาสเป็นไปอย่างต่อเนื่อง หลายงานวิจัยยังเห็นว่าวัฒนธรรมปกากะญอที่ให้ความสำคัญกับการรักษาป่าและเกษตรอินทรีย์ เป็นทุนทางธรรมชาติและสังคมที่ช่วยหนุนให้การพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืน กล่าวโดยสรุป ประสบการณ์ชุมชนผาหมอนสะท้อนแนวคิดเรื่องทุนชุมชนและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ชุมชนนี้ สามารถดึงเอาจุดแข็งทางวัฒนธรรม (เช่น ความศรัทธาในข้าว) และความร่วมมือจากเครือข่ายภายนอก มาเป็นพลังขับเคลื่อนการสร้างสวัสดิการชุมชน โดยมีการวางแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบ เรียกว่า local participatory research

การดำเนินงานในชุมชนบ้านผาหมอน แสดงให้เห็นว่า แนวทางการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Management) ได้ผลดีเพราะชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกำหนดเป้าหมายและออกแบบกิจกรรมเองร่วมกับภาครัฐการจัดตั้งศูนย์เครือข่ายต่าง ๆ (ศสส. ศรส.) เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้เกิดการบูรณาการระหว่างภาคีต่าง ๆ อันเป็นรูปแบบ hybrid model ที่ผสมผสานแนวทางบนลงล่าง จากพระราชกรณียกิจและนโยบายรัฐ เข้ากับการขับเคลื่อนล่างขึ้นบนของชุมชนในแง่ความยั่งยืนนั้น บ้านผาหมอนใช้ทุนทางสังคมและทุนทางธรรมชาติ เป็นฐานในการอยู่รอดและพัฒนา ต่อเนื่องยาวนาน การเปลี่ยนจากไร่ฝิ่นเป็นการปลูกกาแฟ ไม้ผล และนาขั้นบันไดตลอดจนการฟื้นฟูป่าตามแนวพระราชดำริ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนเกษตรชนเผ่าเดียวหนึ่ง การวิเคราะห์เชิงทฤษฎียังพบว่า แนวคิดทุนชุมชนเหมาะสมกับบริบทศึกษานี้ เนื่องจากการพัฒนาผาหมอนอาศัยทั้งทุนทางมนุษย์ (ภูมิปัญญาชาวเขา) ทุนทางสังคม (ความร่วมมือในชุมชนและเครือข่าย) และทุนทางธรรมชาติ (ทรัพยากรป่าและพื้นที่เกษตร) ซึ่งหนุนเสริมซึ่งกันและกัน ในแง่การเสริมพลัง พบว่า ชาวบ้านมีบทบาทเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงของตนเองมากขึ้นเรื่อย ๆ ตัวอย่างเช่น การควบคุมรายได้จากท่องเที่ยวชุมชน การมีเสาหลักชุมชน (ผู้นำท้องถิ่น) ทำหน้าที่ประสานงานกับ ศพพ.และอปท. และการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน ล้วนแสดงว่าชุมชนอยู่ในสถานะที่แข็งแกร่งสามารถบริหารตัวเองได้

4. แนวทางการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงที่กับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ผลการศึกษาพบว่า ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ มีแนวทางการบริหารจัดการศูนย์ฯ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนบนพื้นที่สูง โดยใช้แนวทางการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาศักยภาพชุมชนเพื่อความยั่งยืน โดยสามารถวิเคราะห์ออกเป็น ดังนี้ 1) โครงสร้างการบริหารจัดการของ ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ การบริหารจัดการแบบเครือข่าย ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ ทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรชุมชน เพื่อบูรณาการทรัพยากร มีการสร้างศูนย์ส่งเสริมสวัสดิการสังคมชุมชนบนพื้นที่สูง (ศสส.) เป็นกลไกหลักของชุมชน

ศูนย์ฯ มีการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจให้ชุมชน เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ชุมชนสามารถ กำหนดแนวทางการพัฒนาและจัดสรรสวัสดิการของตนเอง การบริหารจัดการโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลใช้ AI & Big Data ในการวิเคราะห์ข้อมูลชุมชนนำมาจัดการองค์ความรู้ของชุมชน 2) กระบวนการบริหารจัดการของ ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ มีแนวทางที่ ใช้หลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการพูดคุยอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อสนทนากลุ่มกับชุมชน สอดคล้องกับแนวทางการทำงานของนายยรรยง เอกนันท (สัมภาษณ์ 9 มิถุนายน 2564) การพัฒนาจะต้องวางแผนบนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน และตรงความต้องการของชุมชนให้มากที่สุด เพราะข้อมูลของชุมชนเป็นผู้จัดเก็บเราเพียงทำการสังเคราะห์วิเคราะห์ เพื่อการดำเนินงานที่สอดคล้องตามบริบทตามมีสังคม เพื่อพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯและแกนนำชุมชน เพื่อสนับสนุนให้ ชุมชนบนพื้นที่สูงเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร การดำเนินโครงการใช้แนวทาง “Social Enterprise Model” ในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ศูนย์ฯ มีการขยายผลโมเดล ศสส. ไปยัง พื้นที่สูงภายในเขตความรับผิดชอบของศูนย์ฯเพื่อให้ครอบคลุมทุกพื้นที่และเพื่อสร้างสวัสดิการอย่างทั่วถึง เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นระบบศูนย์ฯมีการประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงและพัฒนาองค์ความรู้การพัฒนางานบนพื้นที่สูงอย่างต่อเนื่อง ใช้ข้อมูลจากภายนอกและภายในมาวิเคราะห์เพื่อการปรับกลยุทธ์การพัฒนาสร้างความยั่งยืน และยังคงแนวคิดของการใช้หลักเศรษฐกิจหมุนเวียน ในการพัฒนาชุมชนเพื่อความยั่งยืนเพราะชุมชนบนพื้นที่สูง มีความหลากหลายทางด้านวิถีชีวิต ซึ่งมีความแตกต่างกันตามทุนทางสังคมและบนพื้นฐานความคิดความเชื่อที่มีอยู่

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่กับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งผู้วิจัยได้มีประเด็นที่นำมาอภิปรายผลดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 ลักษณะการบริหารจัดการและการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ผลการวิจัยยืนยันว่า ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ ทำหน้าที่เป็นกลไกกลางทางพัฒนา เชื่อมโยงนโยบายส่วนกลางสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมและการจัดการเชิงพื้นที่ อย่างเป็นระบบ โดยระเบียบวิธีวิจัยใช้กรณีศึกษาและถอดบทเรียน ทำให้สามารถอ่านกลไกเชิง

ปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ได้ชัดเจน ทั้งจากเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 41 คน (ผู้อำนวยการ/เจ้าหน้าที่ศูนย์ ภาศิเครือข่าย ผู้นำชุมชน และราษฎรบนพื้นที่สูง) ซึ่งสะท้อนความพยายามของศูนย์ในการขับเคลื่อนการพัฒนา ที่มีชุมชนเป็นแกนกลางและตอบ โจทย์บริบทภูมิสังคมบนพื้นที่สูง จุดเปลี่ยนเชิงคุณภาพที่เห็นได้คือ การยกระดับการให้บริการไปสู่ การสร้างขีดความสามารถของชุมชน ผ่านเวทีกำหนดปัญหา/ออกแบบโครงการ/ติดตามผลร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบเชิงทฤษฎีว่า ความสำเร็จของการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงพึ่งพาการสร้าง “Sense of Ownership” หรือความเป็นเจ้าของร่วมในทุกช่วงกระบวนการ มิใช่การรับโครงการ แบบบนลงล่างเพียงอย่างเดียว (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2561) นอกจากนี้ ระดับการมีส่วนร่วมที่ขยับจาก รับฟัง-ให้ข้อมูลไปสู่ร่วมตัดสินใจ/ร่วมจัดการ ตามขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein ทำให้เกิด ฐานอำนาจของชุมชนที่มั่นคงขึ้น แม้ข้อค้นพบยังชี้ว่าในหลายกรณีการมีส่วนร่วมยังอยู่ระดับ “Participation by Consultation” มากกว่าการเสริมพลังเต็มรูปแบบ (Empowerment) จึงเป็น พื้นที่พัฒนาต่อในอนาคต (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2567) เมื่อเชื่อมผลกับวัตถุประสงค์ที่ 1 จึง ติความได้ว่ารูปแบบการบริหารของศูนย์ เติบโตในบทบาทประสานนโยบาย-ปฏิบัติการ และกำลัง เคลื่อนจาก “รัฐนำ” ไปสู่ “หุ้นส่วนร่วมพัฒนา” ที่ชุมชนมีเสียงและอำนาจมากขึ้นอย่างค่อยเป็น ค่อยไป

วัตถุประสงค์ที่ 2 เจาะไข/ปัจจัยสนับสนุน ความสำเร็จสำคัญถูกจัดระบบเป็น “4M Strategic Integration Model” (Man, Money, Materials, Management) ซึ่งมีใช้เพียงการมี ทรัพยากร แต่คือศิลปะของการจัดทรัพยากรให้เชื่อมต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะกับภูมิ สังคมพื้นที่สูง ได้แก่ (1) Man บุคลากรและผู้นำชุมชนที่มี Soft Skills เข้าใจวัฒนธรรม/ชาติพันธุ์ และทำหน้าที่เป็น Facilitator (2) Money ใช้งบประมาณอย่างยืดหยุ่นบนหลักคุ้มค่าและสร้าง ความเป็นเจ้าของชุมชน (3) Materials เทคโนโลยี/ข้อมูลที่เหมาะบริบทและช่วยเข้าถึง/ติดตามกลุ่ม เปราะบาง และ (4) Management ระบบบริหารที่ลดขั้นตอนราชการ เน้นบูรณาการภาคีและการมี ส่วนร่วมเชิงอำนาจ ปัจจัย 4M นี้อธิบายได้ว่าทำไม “ผาหมอนโมเดล” จึงเป็นรูปธรรมความสำเร็จ เพราะชุมชนถูกเสริมพลังให้กำหนดกติกา/ตัวกรองโครงการบนฐานอัตลักษณ์และทุนทางสังคมของ ตนเอง เกิดการร่วมวางแผน-ตัดสินใจ-บริหารจัดการในระดับ “Partnership-Co-Management” มากกว่าการเป็นผู้รับความช่วยเหลือฝ่ายเดียว นำไปสู่ผลลัพธ์เชิงยั่งยืน เช่น การจัดสวัสดิการชุมชน การท่องเที่ยวโดยชุมชน และการหมุนทรัพยากรกลับสู่กิจการสาธารณะของหมู่บ้าน (ทุนสังคม/ วัฒนธรรมหนุนเศรษฐกิจชุมชน) เมื่อนำไปเทียบเคียงกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ข้อค้นพบนี้สอดคล้อง กับหลักการ “participatory/ community-led development” ที่ชี้ว่าความยั่งยืนเกิดเมื่อชุมชน เป็นเจ้าของความเปลี่ยนแปลงและระบบพึ่งตนเองของตน และยั่งยืนกับข้อเสนอว่าต้องเสริม ระบบนิเวศพัฒนา ผ่านเครือข่ายภาคีหลายระดับ (รัฐ ท้องถิ่น เอกชน องค์กรชุมชน) เพื่อให้การ พัฒนาไม่หยุดเพียงกิจกรรมรายโครงการ แต่ต่อยอดเป็นกลไกถาวรด้านการสวัสดิการ/เศรษฐกิจ ชุมชน (เชื่อมกับหลักคิดการบูรณาการภาคส่วนและการทำงานเชิงระบบที่เอกสารวิจัยระบุไว้)

วัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมและข้อจำกัด จากผลและเหตุปัจจัยข้างต้น แนวทางที่เหมาะสมเพื่อยกระดับความยั่งยืนคือ (ก) ปรับโครงสร้างการตัดสินใจให้ชุมชนมีอำนาจกำกับ-ร่วมออกแบบมากขึ้น เพื่อขยับจากระดับปรึกษาหารือไปสู่การเสริมพลัง (Empowerment) ตามกรอบ Arnstein ซึ่งเพิ่มโอกาสให้การพัฒนาตอบโจทย์เฉพาะพื้นที่อย่างแท้จริง (ข) สถาปนาระบบข้อมูลชุมชนและการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วม เพื่อเป็นฐานการตัดสินใจเชิงหลักฐานที่ชุมชนและภาคีใช้ร่วมกัน และ (ค) ทำให้ 4M เป็น “ระบบ” ไม่ใช่ “ชุดกิจกรรม” โดยเฉพาะการสร้าง/พัฒนาศักยภาพบุคลากรแบบต่อเนื่อง การบริหารงบประมาณแบบยืดหยุ่นข้ามหน่วย การคิดสรรเทศโนโลยีที่เหมาะสมบริบท และการจัดการแบบบูรณาการระหว่างหน่วยใน/นอกศูนย์ ซึ่งเอกสารวิจัยระบุแนวทางไว้ชัดในหมวดวิธีดำเนินการและข้อเสนอการจัดการเชิงบูรณาการ ทั้งนี้ คอขวดสำคัญคือ ภูมิประเทศทุรกันดารและข้อจำกัดทรัพยากร ทำให้การขยายผลต้นแบบต้องพึ่งพาเครือข่ายพื้นที่ และการกระจายอำนาจ-งบประมาณ สู่ระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพื่อให้ศูนย์มีอิสระและความต่อเนื่องในการขับเคลื่อน รวมทั้งการจัดการความรู้ในพื้นที่ให้เป็นกลไกถาวรของชุมชน (เช่น คู่มือปฏิบัติ-คลังบทเรียน-พี่เลี้ยงชุมชน) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอให้ขยายผลชุมชนต้นแบบ เช่น ผาหมอน ไปยังพื้นที่สูงอื่น ๆ บนฐานทุนสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนเอง สรุปคือ แนวทางที่เหมาะสมที่สุดคือ การยึดการมีส่วนร่วมเชิงอำนาจเป็นแกน เชื่อมด้วยโครงสร้าง 4M และค้ำยันด้วยการกระจายอำนาจ-งบประมาณและระบบข้อมูลชุมชน ผลดังกล่าวมีฐานยืนยันจากหลักฐานเชิงประจักษ์ของงานวิจัยนี้ และสอดคล้องกับข้อเสนอของงานศึกษาที่เกี่ยวข้องในประเด็นการสร้างเจ้าของร่วมและการจัดการแบบบูรณาการของชุมชนบนพื้นที่สูง

องค์ความรู้ใหม่

บทเรียนจากบ้านผาหมอน ตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ชุมชนต้นแบบการจัดการตนเอง หนึ่งในกรณีศึกษาที่สำคัญซึ่งให้บทเรียนเชิงลึกแก่การพัฒนาพื้นที่สูง คือ “ผาหมอน Model การพัฒนาระบบสวัสดิการโดยชุมชนเป็นเจ้าของ และสานพลังความยั่งยืนร่วมกับภาคีเครือข่าย” บ้านผาหมอน ชุมชนชาวปกากะญอ (กะเหรี่ยง) แห่งนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นชุมชนต้นแบบในการจัดการตนเอง โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน และการจัดสวัสดิการภายในหมู่บ้าน บทเรียนจากบ้านผาหมอน สามารถสรุปเป็นโมเดลองค์ความรู้ได้ดังนี้



ภาพ 1 ผาหมอนโมเดล

บ้านผาหมอน มีหลักเกณฑ์ภายในในการพิจารณารับความช่วยเหลือหรือโครงการใด ๆ จากภายนอกที่น่าสนใจ กล่าวคือ ชุมชนจะพิจารณาโครงการโดยมีเงื่อนไข 3 ประการได้แก่ (1) โครงการนั้นต้องตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และผ่านการปรึกษาหารือจากคนในหมู่บ้าน (2) โครงการต้องเป็นการส่งเสริมศักยภาพ หรือความรู้ให้ชุมชนลงมือทำได้เอง มิใช่เป็นการให้แบบสงเคราะห์ที่สร้างการพึ่งพิง และ (3) โครงการต้องไม่ขัดกับวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิม หรือส่งผลกระทบเชิงลบต่อทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่เกณฑ์สามข้อนี้เปรียบเสมือน "ด่านกรอง" ที่ทำให้กิจกรรมพัฒนาที่เข้ามาในบ้านผาหมอน ล้วนสอดคล้องกับบริบทและนำไปสู่ความยั่งยืน ชาวบ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านใช้หลักการดังกล่าวตัดสินใจร่วมกันก่อนรับโครงการใหม่ ๆ เสมอ ผลคือชุมชนมีความเป็นเจ้าของ (ownership) ต่อโครงการสูง และสามารถสานต่อกิจกรรมได้เองเมื่อผู้ให้การสนับสนุนถอนตัว

สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยพบว่า ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ มีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกรัฐที่เชื่อมโยงนโยบายส่วนกลางสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยใช้แนวทางการบริหารจัดการแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จ ได้แก่ นโยบายภาครัฐ บุคลากรเชิงพื้นที่ที่มีความเข้าใจบริบทของชุมชน การร่วมมือของภาคีเครือข่าย และทุนทางวัฒนธรรมในท้องถิ่น ขณะที่อุปสรรคหลักคือ ภูมิประเทศที่ทุรกันดารและข้อจำกัดด้านงบประมาณ การถอดบทเรียนจาก “ผาหมอนโมเดล” แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม และการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของชุมชน ช่วยเสริมความเข้มแข็งและความยั่งยืนของการพัฒนาได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมควร

มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และการต่อยอดชุมชนต้นแบบเพื่อขยายผลสู่พื้นที่สูงอื่น ๆ โดยอาศัยทุนสังคมและทุนวัฒนธรรมเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 รัฐบาลควรมีการจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรสำหรับการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงและมีกำหนดแผนด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง 3 – 5 ปี และให้ระบบงบประมาณและให้ความยืดหยุ่น สามารถบูรณาการงบจากหลายแหล่งเพื่อสนับสนุนโครงการแบบข้ามหน่วยงานได้ อีกทั้งพิจารณาจัดตั้งกองทุนพัฒนาพื้นที่สูง ที่สามารถรองรับโครงการพัฒนาที่ริเริ่มโดยชุมชนเอง และส่งเสริมการระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนหรือองค์กรสาธารณะกุศล ผ่านมาตรการจูงใจทางภาษี เพื่อให้มีงบประมาณและทรัพยากรที่ต่อเนื่องแม้อันในพื้นที่ห่างไกล

1.2 รัฐบาลควรกำหนดนโยบายส่งเสริมการเรียนรู้โมเดลต้นแบบการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงและขยายผลโมเดลที่ประสบความสำเร็จ จัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติที่ได้สรุปบทเรียนจากชุมชนต้นแบบที่ประสบผลสำเร็จ เผยแพร่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปประยุกต์ใช้ สนับสนุนโครงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนบนพื้นที่สูง หรือ "พี่เลี้ยงชุมชน" ที่ชุมชนที่เข้มแข็งช่วยแนะแนวทางทำให้ช่วยกระจายความรู้และการขยายผลแนวปฏิบัติที่ดีสู่ระดับประเทศ

2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการ

2.1 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ควรจัดการอบรมให้ความรู้การจัดการแบบมีส่วนร่วมให้ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงฯ และกระบวนการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในกับการบริหารจัดการโครงการ และควรจัดทำแนวทางกาดำเนินงานที่กำหนดชัดเจนว่า โครงการกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชนจะต้องผ่านเวทีประชาคม เพื่อความยินยอมจากชุมชนเพื่อให้การจัดการมีชุมชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง

2.2 การบริหารจัดการแบบบูรณาการภายในองค์กรภายในศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ ควรประสานการทำงานระหว่างฝ่ายหรือแผนกต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน ทำงานร่วมกันในลักษณะทีม นอกจากนี้ควรสร้างกลไกการประสานงานระหว่างศูนย์พัฒนาราชภูมกับหน่วยงานรัฐอื่นในระดับพื้นที่ทุกอำเภอ เพื่อการขับเคลื่อนงานที่เข้าถึงทุกพื้นที่ในจังหวัด

3. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

3.1 ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ ควรมีการพัฒนาระบบการจัดการสวัสดิการสร้างระบบสวัสดิการเชิงรุก ในระดับชุมชนบนพื้นที่สูงโดยให้ศูนย์ฯ ทำงานร่วมกับศูนย์ส่งเสริมสวัสดิการสังคมชุมชนบนพื้นที่สูง (คสส.) ในการค้นหาคนเปราะบางหรือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเชิงป้องกันก่อนการเกิดปัญหา

3.2 การติดตามและประเมินผลแบบมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ ควรมีการออกแบบระบบติดตามประเมินผลที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมและเรียนรู้ไปพร้อมกัน ใช้วิธีประเมินแบบมีส่วนร่วม และนำผลการประเมินเหล่านี้ มาปรับปรุงแผนงานและมีแผนการดำเนินงานร่วมอย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะเหล่านี้ มุ่งหวังให้การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ มีความเป็นระบบ ยึดหยุ่น ทันสมัย และยั่งยืน โดยการพัฒนาไม่ควรเป็นเพียงการส่งมอบโครงการ แต่ต้องเป็นการสร้างขีดความสามารถในการพัฒนา แก่ชุมชนบนพื้นที่สูงให้สามารถดูแลตนเองได้ในระยะยาว ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับปฏิบัติจริงทั้งกระบวนการ บุคลากร และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนตลอดจนทั้งราชภูมบนพื้นที่สูง

เอกสารอ้างอิง

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2555). โครงการคลังปัญญางานพัฒนาชาวเขา 53 ปี. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2559). คู่มือการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมบนพื้นที่สูง ปีงบประมาณ 2559. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (2567). รูปแบบการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์: กรณีศึกษา ศูนย์ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมชุมชนบนพื้นที่สูง (ศสส.) บ้านผาหมอน ตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาชุมชน.
- วิโรจน์ ณ ระนอง. (2561). การพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงแบบมีส่วนร่วม. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- Fayol, H. (1916). *Administration Industrielle et Générale*. Paris: Dunod.
- Stufflebeam, D. L. (1971). The use of experimental design in educational evaluation. *Journal of Educational Measurement*, 8(4), 267–274.
- UNDP. (2015). *Sustainable Development Goals*. United Nations.
- United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.