

บทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการบริหารจัดการ

กลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่

Role of Department of Social Development and Welfare
Management for the ethnics group in Chiangmai

กำพล ใจทอง

Kumpol Jaitanong

ศรุดา สมพอง

Saruda Sompong

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

Department of Public Administration, Westesrn University

E-mail: k-Jaitanong2010@hotmail.com, saruda911@hotmail.com

(Received : January 23, 2020 Revised : March 19, 2020 Accepted : March 20, 2020)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาบทบาท องค์ประกอบของบทบาทที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรครวมทั้งแนวทางการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในจังหวัดเชียงใหม่ วิธีการศึกษาโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ 4 กลุ่ม คือ ผู้บริหารระดับสูงภาครัฐส่วนกลาง 6 คน ผู้บริหารระดับสูงภาครัฐส่วนจังหวัด 3 คน หัวหน้าเขตประจำอำเภอ 7 คน และกลุ่มตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ 16 คน รวม 32 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาและการตีความ ผลการวิจัยพบว่า บทบาทการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีการปฏิรูประบบราชการ ปี พ.ศ.2545 ได้กระจายอำนาจให้หน่วยงานอื่นๆ ส่วนองค์ประกอบบทบาทที่มีเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคมี 2 องค์ประกอบ คือ 1) องค์ประกอบที่ส่งเสริมและสนับสนุนทางภาครัฐมีแนวนโยบายพัฒนาประเทศโดยภาพรวมและมีศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงและกลไกของกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนช่วยขับเคลื่อนภารกิจ 2) องค์ประกอบที่เหนี่ยวรั้ง ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญอันมีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามี 2 แนวทาง คือ 1) ให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการโดยการกระจายอำนาจไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดเป็นหลัก 2) ส่งเสริมให้มีการใช้หลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริงที่ยึดหลักการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมนำการบูรณาการ

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ การบูรณาการ ธรรมาภิบาล

Abstract

The research of study the Role, Factors affecting the management of problem and obstacles And guideline for management for managing ethnics group in Chiangmai province. Methods of study by qualitative research. The populations were 4 groups which are central government executives 6 persons, the top executives of the province are 3 people, district chief 7 people , and 16 ethnic group representratives, a total of 32 people. Data was analyzed by analysis and interpretation. The research found the ethnics group management role of the Department of Social development and Welfare were not as successful as should be due to bureaucratic reform of 2002, resulting in decentralization of power to various departments as usual. As for the role of the problems and obstacles, there are 2 component. 1) The components that support the government are the national development policy as a whole, and the people development center in the highlands and the mechanism of people's network helps drive mission. 2) The curbing element is a problem that has existed from the past to the present. As for the proposal to solve the problems, there are 2 ways. 1) To change management by decentralizing to local administrative organizations at the provincial level 2) To encourage the use of real good governance principles of participatory integration management.

Keywords : Decentralization, Integration, Good governance

บทนำ

นับแต่ประเทศไทย ได้มีการปฏิรูประบอบราชการ โดยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ส่งผลทำให้กรมประชาสงเคราะห์ที่ดูแลกลุ่มชาติพันธุ์ได้ยกฐานะเป็นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่มีกองพัฒนาสังคมและกลุ่มเป้าหมาย พิเศษดูแลรับผิดชอบกลุ่มชาติพันธุ์ทั่วประเทศ และต่อมา พ.ศ.2550 ได้จัดตั้งสำนักงานกิจการชาติพันธุ์ (สกช.) เป็นการเฉพาะ ต่อมา ในปี พ.ศ.2558 ได้ยุบเลิกไปอีก และใน ปี พ.ศ.2559 ได้จัดให้มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาราชกรบนพื้นที่สูงขึ้น 16 ศูนย์ ใน 20 จังหวัด ขณะที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีกลุ่มชาติพันธุ์มากที่สุดในประเทศไทยทั้งสิ้น 349,118 คน (สำนักงานส่งเสริมสนับสนุนวิชาการ 10, 2560, 2-11) และมีศูนย์พัฒนาราชกรบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ (Highland Development Center, 2018) บริหารงานภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนในลักษณะต่างๆ ที่ศูนย์พัฒนาราชกรบนพื้นที่สูงตั้งขึ้นและใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจากแผนแม่บทการ

พัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบทในประเทศไทย พ.ศ.2558-2560 (Ministry of Social Development and Human Security, 2017, p.8) พบว่าการดำเนินกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบทอันเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 ซึ่งสะท้อนปัญหาได้จากการสรุปผลงานวิจัยตามโครงการวิจัยการศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาชนบทในพื้นที่สูงในอดีตและปัจจุบันว่ามีปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาคนไร้สัญชาติ ปัญหายาเสพติด ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาการเข้าถึงบริการภาครัฐ ปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกบุกรุกทำลาย โดยปัญหาเหล่านี้หาได้ลดลงหรือบรรเทาลงไปได้ (Technical Promotion and Support Office 10, Ministry of Social Development and Human Security, 2017, p. 5-23) เมื่อเป็นลักษณะปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นเช่นนี้ จึงเป็นความล้มเหลวของการบริหารจัดการของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงหน่วยงานภาครัฐอันเป็นบทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่มีหน้าที่รับผิดชอบกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ทั่วประเทศไทยอยู่ ซึ่งหมายถึงประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐไม่เพียงพอให้ปัญหายังคงเรื้อรังสะสมต่อไปในอนาคต ขณะที่ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณจ่ายไปสู่ผู้เปราะบางโดยไม่ตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายของกลุ่มชาติพันธุ์และต้องบริหารจัดการเสียใหม่ ซึ่งตามแนวคิดการบริหารจัดการนั้นมีอยู่ในหลายมิติที่ภาครัฐควรนำมาพิจารณาและนำมาใช้ โดยมีวิวัฒนาการตามยุคสมัยที่มีผลต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของในหลายประเทศที่ได้รับการยอมรับจนมาถึงปัจจุบัน กล่าวคือ การบริหารภาครัฐแนวตามแนวคิดของ Siriprakob (2016, p.19) การบริหารภาครัฐแนวเก่า (Old public management : OPM) ที่มีจุดเด่นในแง่ของการบริหารแบบรัฐราชการเน้นระบบขั้นตอนลำดับขั้นกลั่นกรองการบริหารจัดการ และการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New public management : NPM) มีจุดเด่นของการกระจายอำนาจโดยนำเอกชนเข้ามาบริหารจัดการหรือเข้าร่วมบริหาร รวมทั้งแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (Rukkhwamsuk, 2014, p.278-281) เป็นรูปแบบการบริหารที่มีค่านิยมที่เป็นสาธารณะเห็นแก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน มองคุณค่าของมนุษย์มีความเสมอภาค และเท่าเทียม ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่กลุ่มชาติพันธุ์กำลังประสบอยู่ จึงอาจกล่าวได้ว่าทางผู้บริหารภาครัฐสามารถเลือกนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างหลากหลาย แต่เท่าที่ผ่านมาการบริหารจัดการของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแสดงถึงไม่ประสบความสำเร็จตามที่ได้หวัง ดังนั้นการบริหารภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนทิศทางและแนวคิดไปในการบริหารจัดการใหม่ ซึ่งผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่ที่ถือว่าเป็นจังหวัดที่กลุ่มชาติพันธุ์มีประชากรมากที่สุดของประเทศ หากว่าหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวนี้สามารถบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่ได้นั้นก็หมายความว่าจะสามารถนำไปแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ทั่วประเทศได้ โดยเกี่ยวข้องกับบทบาทที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไรของการบริหารจัดการองค์ประกอบที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแนวทางในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์เป็นอย่างไร อะไรบ้าง จะเป็นบทบาทของการบริหารจัดการของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ควรจะเป็นและเกิดความยั่งยืนในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่มีผลต่อการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่

ทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่องบทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งประกอบไปด้วย 1) สถานการณ์การบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ของไทยที่กล่าวถึงความเป็นมาของกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยที่กระจายไปตามจังหวัดต่างๆ ไม่น้อยกว่า 20 จังหวัด และส่วนใหญ่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ป่าเขาทางไกลของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมสำคัญของประเทศ มีวิถีชีวิตขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างหลากหลาย 2) แนวคิดการบริหารจัดการแนวเก่า (Old public management : OPM) เป็นแนวคิดของการบริหารจัดการที่สำคัญของรูปแบบองค์การทางราชการที่ดีที่สุดด้วยทฤษฎีระบอบราชการในอุดมคติ (Ideal-type bureaucracy) ยึดระเบียบกฎหมายมาขึ้นตอน เชื่องช้า ล้าสมัย 3) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management : NPM) คือ แนวคิดที่ได้รับการพัฒนาและแก้ปัญหาจากแนวคิดการบริหารจัดการแนวเก่าที่มีปัญหาดังกล่าวและออกแบบมาให้องค์การที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ปรับเปลี่ยนระเบียบกฎหมายให้เหมาะสมในการบริหารจัดการ 4) แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New public service : NPS) เป็นการเสนอแนวคิดต่อจากแนวคิดบริหารจัดการแนวใหม่สังคมแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยุคใหม่ทั้งยุคปัจจุบันและอนาคต 5) แนวคิดทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงองค์การที่ได้มีการพัฒนาไปหลายส่วนโดยมุ่งเน้นไปที่ผลผลิต ผลลัพธ์และบริการขององค์การของสถานการณ์โลกยุคใหม่ 6) แนวคิดประสิทธิผลขององค์การที่เน้นความมีประสิทธิภาพสูงและต่ำและมีความสลับซับซ้อน 7) แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งภาครัฐได้กำหนดให้องค์การยึดถือปฏิบัติและส่งผลดีต่อการบริหารจัดการโดยรวม 8) แนวคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมจะเกี่ยวข้องกับความเป็นสากลสังคมโลกในการปกครองของภาครัฐกับประชาชนในประเทศทุกกลุ่มและรวมไปถึงชนกลุ่มน้อยดังกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศ 9) แนวนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐคือแนวนโยบายหลักของรัฐจะต้องตั้งอยู่บนหลักของเป็นสากลโลกและความมีอธิปไตยของประเทศ 10) การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พ.ศ.2560-2564 เป็นทิศทางการบริหารจัดการกับประชาชนทุกกลุ่มรวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ 11) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นผลงานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้องกลุ่มชาติพันธุ์หรือชุมชนกลุ่มน้อยในแง่มุมต่างๆ ที่ครอบคลุมสาระเนื้อหางานวิจัย จำนวน 9 เรื่อง ได้แก่ 11.1) การจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกลุ่มชาติพันธุ์ 11.2) ความมั่นคงทางอาหาร ป่าชุมชน กับการผลักดันเรื่องความเป็นธรรมเพื่อชุมชนท้องถิ่นผ่านกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง จำนวน 3 หมู่บ้าน จังหวัดกาญจนบุรี 11.3) รูปแบบการบริหารจัดการศูนย์ไทใหญ่ศึกษาของมหาวิทยาลัยชุมชนแม่ฮ่องสอน 11.4) การศึกษาตามโครงการศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาบนพื้นที่สูงในอดีตและปัจจุบัน 11.5) ผลการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอุตสาหกรรม 11.6) การปรับตัวองค์กรภาครัฐแห่งไปสู่การเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมในทศวรรษหน้า 11.7) การให้บริการสาธารณะแนวใหม่โดยสำนักงานรัฐสภาจังหวัด 11.8) การปฏิรูปการบริหารแรงงานในภาครัฐไทย 11.9) คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในระบบราชการไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่องบทบาทกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) มีขั้นตอนการดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมายที่ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารระดับสูงภาครัฐส่วนกลาง จำนวน 6 คน กลุ่มผู้บริหารระดับสูงภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 3 คน กลุ่มตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากผู้นำท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานบนพื้นที่สูงไม่ต่ำกว่า 5 ปีของพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละอำเภอ จำนวน 14 อำเภอ จำนวน 16 คน รวมทั้งหมด 25 คน เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ และกลุ่มหัวหน้าเขตพัฒนาราชภูรบนพื้นที่สูงประจำอำเภอ จำนวน 7 คน จากจำนวนทั้งหมด 14 อำเภอ เพื่อใช้เทคนิคในการสนทนากลุ่ม รวมจำนวนทั้งสิ้น 32 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลเป็นประเด็นสัมภาษณ์เพื่อถามกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง 4 กลุ่ม ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นสัมภาษณ์เป็นประเด็นคำถามของแบบสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1) แบบที่มีโครงสร้าง และ 2) แบบกึ่งโครงสร้าง โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการสร้างแบบสัมภาษณ์ดังกล่าว ดังนี้

2.1 ศึกษา เอกสารแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ให้ครอบคลุมประเด็นคำถามตามขอบเขตของการวิจัยและสร้างประเด็นคำถามที่ต้องการศึกษาเรียงลำดับคำถามที่เป็นเนื้อหาของคำถามอย่างเป็นระบบและนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญให้ข้อเสนอแนะและปรับปรุงแก้ไข

2.2 นำประเด็นการสัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมและปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิและจัดทำประเด็นการสัมภาษณ์ที่สมบูรณ์เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ผู้วิจัยขอหนังสือขออนุญาตจากบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น เพื่อนำไปขออนุญาตสัมภาษณ์กลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 32 คน ตามที่กำหนดไว้ในงานวิจัย

3.2 แบบสัมภาษณ์แบบที่มีโครงสร้างเพื่อใช้สัมภาษณ์เชิงลึกต่อกลุ่มผู้บริหารระดับสูงภาครัฐในส่วนกลางและผู้บริหารระดับสูงภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ รวมจำนวนทั้งหมด 9 คน

3.3 แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเพื่อใช้ในการสนทนากลุ่มต่อหัวหน้าเขตพัฒนารัฐบนพื้นที่สูงประจำอำเภอ จำนวน 7 คน และกลุ่มตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากผู้นำท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานบนพื้นที่สูงไม่ต่ำกว่า 5 ปีของพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 16 คน รวมจำนวนทั้งหมด 23 คน

3.4 แบบสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้เข้าไปมีบทบาทเข้าร่วมอย่างสมบูรณ์ (Complete participatory observation) กับการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในจังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้วิจัยเป็นคนในมากกว่านักวิจัยที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่มาอย่างยาวนานจึงสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ทำการศึกษามากยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถตรวจสอบความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ และทำการบันทึกเก็บรวบรวมข้อมูลได้อย่างสมบูรณ์เป็นระบบ

3.5 แบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้ทำการสังเกตการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในจังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้วิจัยไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งได้จดบันทึกข้อมูลรายละเอียดสิ่งที่ต้องการสังเกตและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

3.6 การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้จากแผนยุทธศาสตร์กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ.2560-2564 แผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยพ.ศ.2558-2560 รายงานประจำปี พ.ศ.2559 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พ.ศ.2560 หนังสือราชการกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ข้อกฎหมายและหนังสือเวียนของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการตลอดจนนโยบายเอกสารทางวิชาการ ผลงานวิจัยบทความทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศที่เป็นเอกสารและจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเว็บไซต์ต่างๆ เพื่อนำข้อมูลมาสังเคราะห์ให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ครอบคลุมเรื่องที่ทำการศึกษาซึ่งผู้วิจัยให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของข้อมูลและได้มีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูลจากเอกสารหลักฐานที่ได้มาอย่างระมัดระวัง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพตามขั้นตอน ดังนี้

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลโดยสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic induction) จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม มีการจัดกระทำข้อมูลด้วยการลดทอนข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากภาคสนามเพื่อให้ได้กลุ่มข้อมูลที่มีความหมายร่วมกันและมีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลจนได้แบบแผนที่มีลักษณะร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลของการวิจัยเชิงคุณภาพใน 3 เรื่อง คือ 1) การลดทอนข้อมูล (Data reduction) 2) การแสดงข้อมูล (Data display) และ 3) การสร้างข้อสรุปและยืนยันผลสรุป

(Conclusion and verification) ใช้วิธีการตีความ สู่การนำเสนอแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis)

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลตามเนื้อหา (Content analysis) และนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาผู้วิจัยได้ดำเนินการผลการศึกษาเพื่อตอบคำถามของการวิจัย ดังนี้

1. ผลการศึกษาบทบาทของของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า โดยปัญหาได้เริ่มต้นจากการปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ.2545 เพราะได้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานต่างๆของรัฐ พร้อมทั้งกระจายทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการไปด้วย ดังนั้นการดำเนินงานจึงส่งผลทำให้ภารกิจของกรมที่รับผิดชอบอยู่แต่เดิมจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายที่กลุ่มชาติพันธุ์จะได้รับการดูแลเหมือนที่เคยได้รับและได้สิ้นสุดลงซึ่งสะท้อนได้อย่างชัดเจนจากผู้บริหารระดับสูงของศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ (Highland Development Center, 2018) คุณนิภาวดี อินปันบุตร และคุณยรรยง เอกนนท์ (สัมภาษณ์ 17 พฤษภาคม 2561) กล่าวว่า “ เพราะแต่ก่อนมีกรมเพียงกรมเดียวดูแลทุกด้าน ทุกงาน แต่พอปฏิรูปมีการแยกเป็นของแต่ละกรมเป็นของแต่ละกรมไปทำงานทุกอย่าง จึงกลายเป็นระบบราชการที่ไม่สามารถบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จภายในหน่วยงานตนเองได้ มีการบริหารแบบแยกส่วน (คนละนาย) การดำเนินงานซ้ำ มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานมาตลอด” จนกระทั่งกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เพิ่มขึ้นพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ขึ้นมาเป็นผู้ประสานงานกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ด้วย เรียกว่า One home (บ้านเดียวกัน) แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานก็ยังมีปัญหาในลักษณะแยกส่วนไม่เป็นเนื้อเดียวกันเหมือนเดิม เพราะยังติดขัดในเรื่องระเบียบ ขอกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานเหมือนดังเดิม แม้ว่าให้มีการบูรณาการกันในการดำเนินงานก็ตาม แต่สุดท้ายก็ยังเป็นการต่างฝ่ายต่างทำในภารกิจของตนเองหาได้มีการพิจารณาถึงการร่วมคิด ร่วมทำในการใช้ทรัพยากรการบริหารร่วมกันแต่อย่างใด ฉะนั้นผลของการดำเนินงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงไม่ได้รับการตอบสนองที่แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานได้

2. ผลการศึกษองค์ประกอบที่มีผลต่อการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีองค์ประกอบสำคัญหลักอยู่ 2 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) องค์ประกอบที่ส่งเสริมและสนับสนุน 2) องค์ประกอบที่เหนี่ยวรั้งแยกประเด็นอธิบายได้ดังนี้

2.1 องค์ประกอบที่ส่งเสริมและสนับสนุน เป็นองค์ประกอบทั่วไปของการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลและมีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการรับผิดชอบกลุ่มชาติพันธุ์ได้ดำเนินการขับเคลื่อนผ่านกิจกรรมดังนี้คือ 1) การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมและ

จัดสวัสดิการสังคมชุมชนบนพื้นที่สูงและศูนย์เรียนรู้เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนบนพื้นที่สูง 2) ขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการตอนสภาพนิคมสร้างตนเองสู่ชุมชนสภาวะปกติ 3) พัฒนาบุคลากรสู่มืออาชีพเพื่อเพิ่มสมรรถนะ 4) นโยบายขับเคลื่อนระดับพื้นที่/จังหวัด (Area based) ภายใต้นโยบาย “บ้านเดียวกัน” (One home) 5) การพัฒนาศักยภาพประสานงานภาคีกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชน นอกจากนี้ยังได้รับอานิสงส์ของโครงการหลวง โครงการพระราชดำริ และโครงการพิเศษต่างๆของทางภาครัฐและเอกชนสนับสนุนการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และผลของการที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการดำเนินงานดังกล่าวนี้มีผลทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับการดูแลในตามนโยบายและแผนที่กำหนดโดยพิจารณาได้จากความเห็นของผู้บริหารระดับสูงภาครัฐระดับกรม โดย คุณสุจิตรา พิทยานร (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2561) ว่า “กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงบริการของภาครัฐในส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นตามนโยบายที่ได้รับการส่งเสริมอาชีพและลดความเหลื่อมล้ำทางทรัพยากรโดยพิทักษ์ เสริมสร้างความเจริญเติบโต สร้างความมั่นคงและพยายามยึดโยงการดำเนินงานตามนโยบายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใด ๆ เพื่อให้มีการพัฒนาแนวทางการพัฒนาตนเองเพิ่มโอกาสมากขึ้นในสังคม แต่ยังคงความเป็นอัตลักษณ์ของเขาเพื่อให้เขามีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันและเป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมตามนโยบาย”

2.2 องค์ประกอบที่เหนียวรั้ง เป็นองค์ประกอบของปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการพยายามแก้ไขปัญหามีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่สำคัญ ได้แก่ 1) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร เพราะมีการเกลี้ยกระดาดอัตรากำลังคนตามการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 2) ปัญหาการทำงานตามตัวชี้วัดของหน่วยงานนโยบายกรมแต่ไม่ตอบสนองความต้องการพัฒนาของกลุ่มชาติพันธุ์อีกทั้งการบูรณาการไม่ได้เกิดขึ้นจริงในระดับการปฏิบัติ 3) ปัญหาการเข้าถึงการบริการภาครัฐของกลุ่มชาติพันธุ์อันเนื่องมาจากสภาพบริบทต่างๆของกลุ่มชาติพันธุ์เปลี่ยนไปและซับซ้อน 4) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ข้อกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของกรมระหว่างหน่วยงานอื่น 5) ปัญหาการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งและไม่แน่นอนทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องและไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

จากข้อปัญหาที่เกิดขึ้นนับเป็นปัญหาของการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์สำหรับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมาอย่างยาวนานและต่อเนื่องและยังไม่มีทางออกใดที่จะมาดำเนินการและกลับสังคมปัญหาไว้ที่ยากแก่การแก้ไขในภายหน้าดังตัวอย่างปัญหาหนึ่งที่สำคัญ โดยคุณนิภาวดี อินปันบุตร และคุณยรรยง เอกนนท์ (สัมภาษณ์ 17 พฤษภาคม 2561) กล่าวว่า “ปัญหามีหน่วยงานทำงานอยู่ แต่เขตต้องลงไปช่วยเพราะไม่มีคนทำงาน ขาดบุคลากรในการทำงานแต่ก่อนมี 300 คน ปัจจุบันมีเพียง 130 คน แต่ขณะที่ประชากรของกลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้น “ส่วนผู้บริหารระดับสูงภาครัฐส่วนกลางด้านยุทธศาสตร์และแผน คุณละออ ดาว สัจจันทร์แจ้ง และคุณอรศพงษ์ ศรีสุบัติ (สัมภาษณ์ 4 เมษายน 2561) ได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและแผนว่า “การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนจะเป็นภาระงานปกติ แต่อาจไม่ได้เป็นไปตามที่ได้จัดทำไว้ หากแต่ฝ่ายกรมและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต้องดูนโยบายของรัฐเขาเล่นเรื่องอะไร เพราะเขาจะให้ความสำคัญกับงานนโยบายนั้นๆ เป็นอันดับ 1 ก่อน และบโดยตรงที่ไม่เกี่ยวกับนโยบายรัฐให้กลุ่มชาติพันธุ์เขาจะไม่ได้อยู่แล้ว” นั้นแสดงถึงความไม่แน่นอนของการที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะดำเนินการได้เอง

โดยลำพัง และชี้ให้เห็นเป็นตัวอย่างของปัญหาต่างๆ ดังกล่าวไว้นั้นซึ่งก็ล้วนแล้วแต่มีปัญหาที่มีที่มาที่ไปและเป็นสภาพการณ์ขององค์ประกอบที่เหนียวรั้งทั้งสิ้น

3. ผลการศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่

จากสภาพพบปะของการบริหารจัดการและองค์ประกอบของปัญหาพบว่าได้นำมาสู่ประเด็นการเสนอแนวทางในการดำเนินการบริหารจัดการ แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ

3.1 การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์แนวใหม่ โดยการปรับเปลี่ยนวิธีการการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล เพื่อให้เกิดเครื่องมือกลไกที่สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายแต่ทั้งนี้จะต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายระดับประเทศที่มีกฎหมายระดับรัฐบาลลงสู่กระทรวง กรม จังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดภาพของการนำไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารระดับสูงภาครัฐส่วนกลาง คุณละออ ดาว สัจจันทร์ และคุณอรุณพงษ์ ศรีสุปติ (สัมภาษณ์ 4 เมษายน 2561) “ในเรื่องของกลุ่มชาติพันธุ์เมื่อมีปัญหาระดับจังหวัดก็ขอให้ผู้ว่าเข้ามาดูแลเพราะเป็นพื้นที่ของจังหวัดอยู่ในรูปของคณะกรรมการระดับจังหวัดดูแลพิจารณาและออกมติเพื่อดำเนินการ แต่ไม่ใช่ One home ของ พ.ม. และบทบาทหน้าที่ในการดูแลกลุ่มชาติพันธุ์มีทุกหน่วยงานมันเกี่ยวกันหมดมาทำงานร่วมกัน” ทำนองเดียวกันกับความเห็นของคุณฉัตรชัย บางซวด และคณะ (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2561) มีข้อเสนอแนะว่าปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์สมช.เคยเสนอให้หน่วยงานต่างๆ รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์เข้าไปดูแลด้วยเหมือนกันโดยให้จังหวัดเป็นกลไกหลักดูแลให้ชุมชนนำเสนอปัญหาขึ้นมาจากข้างล่างขึ้นมาข้างบน”

3.2 การใช้หลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานที่จะต้องมีการปรับใช้กันอย่างสมเหตุสมผลและเกิดจิตวิญญาณของการปฏิบัติที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนรวมทั้งนำไปใช้กับกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความละเอียดอ่อนโดยมีหลักการนำไปใช้ โดยใช้ความแยบยลของการนำไปใช้ทั้งเป็นศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้เกิดผลของการพัฒนาได้อย่างแท้จริงของการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้เป็นเรื่องสำคัญโดยยึดหลักการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมเป็นหลักแรกของการนำการบูรณาการที่ทำงานร่วมกับกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นการสร้างการร่วมคิด ร่วมทำเพื่อนำไปสู่การใช้หลักธรรมาภิบาลประการอื่นต่อไปได้อย่างราบรื่น ในส่วนนี้มีความเห็นของผู้บริหารระดับสูงภาคกลาง คุณสุจิตรา พิทยานร (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2561) กล่าวถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาที่ถือว่าประสบความสำเร็จพอสมควรเกี่ยวกับการทำงานของการทุ่มเทเพราะทำงานในพื้นที่ไม่เหมือนการทำงานบนพื้นที่ราบ บางครั้งขึ้นไปทำกิจกรรมหนึ่งนั้นอาจต้องอยู่ค้างหลายวัน เพื่อให้เขารู้ว่าเพื่อให้เขารู้ว่าเราเป็นส่วนหนึ่งของเขาเหมือนให้เขารู้ว่าเราให้เขามีความรู้สึกอยากร่วมกับเราเป็นเรื่องสำคัญ ฉะนั้นคนที่ขึ้นไปอยู่ทำงานจะต้องมีความรู้และทักษะในการจะสร้างการมีส่วนร่วมและมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจ รู้เขา”

การอภิปรายผล

การอภิปรายผลผู้วิจัยอภิปรายผลตามลำดับของวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้

1. ประเด็นแรกด้านบทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะเกิดการปฏิรูปการบริหารระบบราชการ พ.ศ.2545 เพราะมีการกระจายอำนาจและภาระงานไปยังหน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบตามปกติ และเมื่อภารกิจไม่เกี่ยวข้องกับกรมจึงได้แต่โยนปัญหาออกไปว่าไม่ใช่ภาระหน้าที่อีกต่อไปและบอกว่ามีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบไปหมดแล้ว และทรัพยากรการบริหารทั้งหมดก็ได้กระจายไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งหมดแล้วดังคำความเห็นของคุณละอองดาว สีสันจันทร์แจ้ และคุณอรรรคพงษ์ ศรีสุบัติ (สัมภาษณ์.4 เมษายน 2561) ว่าโครงสร้างตามการปฏิรูปได้กระจายอำนาจและทรัพยากรต่างๆ ไปให้หน่วยงานต่างๆ ไปแล้วและต้องดำเนินการตามบทบาทหน้าที่เหล่านั้นเพราะไม่ใช่หน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการอีกต่อไป

แม้ว่าในปี พ.ศ.2558 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นทั้งศูนย์พัฒนาราชภูมรบนพื้นที่สูงและพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด(พมจ.) ช่วยสนับสนุนงานของแต่ละจังหวัดแล้วก็ตาม แต่ทว่าการดำเนินการที่ผ่านมากลับกลายเป็นการแยกส่วนการดำเนินงานมีลักษณะระบบราชการเป็นคนละหน่วยงานกันที่สอดคล้องกับความเห็นสนับสนุนของคุณสุจิตรา พิทยานกร (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2561) ว่า การทำงานอะไรเราก็ต้องรู้ของหน่วยงานแต่ละส่วนกันไม่ใช่ไปก้าวก่ายกันแต่การทำงานต้องยึดกฎหมายเพราะแต่ละฝ่ายต้องดูแลตามขอบเขตบทบาทอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเขาแต่คนทำงานกับกลุ่มชาติพันธุ์มีปัญหาและปรับเปลี่ยนกันในอนาคตได้ แต่การทำงานต้องยึดกฎหมาย เพราะกฎหมายของประเทศที่ทุกคนต้องปฏิบัติ

จากความเห็นที่ได้เสนอมาดังกล่าวนี้นี้ สะท้อนให้เห็นว่าการบูรณาการการบริหารจัดการไม่ได้เกิดขึ้นจริงเพราะมีข้อติดขัดปัญหามากมายซึ่งจะสอดคล้องกับระบบการบริหารแบบยึดแบบแผนทางราชการตามแนวคิดของ Weber (1946) ผู้วางรากฐานทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การที่เรียกว่า bureaucracy หรือเรียกว่าแบบในอุดมคติ (Top-down) มีกฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานที่เคร่งครัดและต่อการปฏิบัติและการติดต่อสื่อสารกันภายในองค์การต้องเป็นลักษณะที่เป็นทางการตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัว มีการเก็บรักษาความลับในการปฏิบัติงานที่บุคลากรทำในองค์การถือว่าเป็นอาชีพและต้องมีความมั่นคง มีการกำหนดตำแหน่งและแบ่งงานกันทำที่ชัดเจน มีลักษณะเป็นอาณาจักรที่เป็นทางการและประจำอยู่กับที่ที่ส่งผลต่อโครงสร้างและหน้าที่ขององค์การในระบบราชการตายตัว และสอดคล้องกับแนวคิดวิพากษ์ของ Siriprakob (2016, p.41 -42) ไม่ตอบสนองเป้าหมายที่แท้จริงเพราะเน้นกฎระเบียบ ไม่ยืดหยุ่นเชื่อมโยง ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รวมศูนย์อำนาจจำกัดโอกาสให้คนท้องถิ่น สวัสดิการดีเกินไปของราชการไร้สมรรถนะในการทำงานเนื่องจากจ้างงานตลอดชีพ ปกปิดความลับไว้ในระบบราชการขัดแย้งกับค่านิยมประชาธิปไตยของการปกครองทั่วโลกในปัจจุบัน และปรับตัวไม่ทันต่อสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างทันท่วงที

2. ประเด็นเรื่อง องค์ประกอบที่มีผลต่อการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค ผลการศึกษา พบว่า เมืองค์ประกอบอยู่ 2 องค์ประกอบ คือ 1) องค์ประกอบที่ส่งเสริมและสนับสนุนและ 2) องค์ประกอบที่เหนี่ยวรั้ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 องค์ประกอบที่ส่งเสริมและสนับสนุน เป็นองค์ประกอบของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทั่วไปของรัฐบาลที่ส่งผลดีและเอื้อต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีนโยบายในการบริหารประเทศ เกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมของคนในประเทศ และกลุ่มชาติพันธุ์ได้มีกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่รับผิดชอบ มีการจัดโครงสร้าง บริหารงานของกรมในส่วนกลาง และระดับจังหวัด มีศูนย์พัฒนาราษฎรบนพื้นที่สูง 16 ศูนย์ บริหารงานใน 20 จังหวัด พร้อมทั้งตั้งกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนต่างๆ ในการขับเคลื่อนภารกิจในพื้นที่อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เชื่อมโยงดูแลกลุ่มชาติพันธุ์ โดยผู้บริหารระดับสูงภาครัฐส่วนกลาง โดยนางสุจิตรา พิทยานร (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2561) และคุณฉัตรชัย บางชวดและคณะ (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2561) ได้ให้ความเห็นไปใน ประเด็นเดียวกันว่าการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์มีนโยบายหลักเพื่อที่จะให้กลุ่มชาติพันธุ์ได้เข้าถึงบริการภาครัฐ เหมือนคนไทยทั่วไปส่งเสริมการอยู่ร่วมกันของคนต่างวัฒนธรรมเชิงสร้างสรรค์มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รักความเป็นอยู่อย่างสันติศักดิ์ศรีในฐานะอยู่บนผืนแผ่นดินเดียวกัน

ฉะนั้นประเด็นด้านองค์ประกอบที่ส่งเสริมและสนับสนุนในระดับนโยบายของการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์มีความชัดเจนและเป็นไปทิศทางเดียวกันอยู่ ประกอบกับมี โครงการหลวง โครงการพระราชดำริ โครงการ พิเศษทางภาครัฐและเอกชนที่ต้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2512 (Ministry of Social Development and Human Security, 2017, p.1) ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เคยปลูกพืชเสพติดกลับมาปลูกพืช เศรษฐกิจและสร้างรายได้ต่อเนื่องและเติบโตมาจนถึงทุกวันนี้

2.2 องค์ประกอบที่เหนี่ยวรั้ง เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์แล้วพบว่า เพราะเมื่อ ปี พ.ศ. 2545 มีการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ บทบาทหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ เปลี่ยนไปจึงสร้างปัญหาที่มีอยู่แล้วตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ยังไม่ได้รับการไม่ได้รับการแก้ไข เหตุดังกล่าวนี้ สะท้อนจากผู้บริหารระดับสูงภาครัฐส่วนกลาง อย่าง คุณนพการ เวทการ (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2561) และผู้บริหารระดับสูงภาครัฐส่วนจังหวัด คุณนิภาวดี อินปันบุตรและนายयरยง เอกนนท์ (สัมภาษณ์ 17 พฤษภาคม 2561) ปัญหาของการบริหารจัดการไม่มีบุคลากรหรือนักน้อยตอนที่มีการปรับโครงสร้างใหม่ ปีพ.ศ. 2545 อัตราเกษียณ ลาออกไม่มีตำแหน่งมาทดแทนและที่มีมาแทนเป็นตำแหน่งพนักงานราชการ ลูกจ้าง การ ที่จะบูรณาการการทำงานจึงไม่เกิด เป็นการบริหารงานมีแต่โครงสร้างมีแต่ชื่อหน่วยงานแต่ไม่มีบุคลากรลงไป ทำงานบางทีเขาระดับอำเภอต้องลงไปช่วย อีกทั้งปัญหากฎหมายระเบียบข้อกฎหมายไม่รองรับการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่แม้ว่าจะมีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด(พมจ.)เป็นตัวประสานงานในลักษณะ One home แล้วก็ตามแต่ก็มีปัญหาการทำงานมาโดยตลอดไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากสภาวะการณดังกล่าวจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางหลักการที่เกิดกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในองค์ประกอบที่เหนี่ยวรั้งได้ว่า เป็นไปตามแนวคิดของการเปลี่ยนแปลงองค์การของยุคโลกไร้พรมแดนที่กำลัง เปลี่ยนแปลงอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ซึ่งท้าทายผู้บริหารองค์การจะบรรลุเป้าหมายในอนาคตแห่งศตวรรษ

21 ที่จะต้องสนใจในเรื่องต่อไปนี้ Ketsuwan (2014, Cited in Rothwell and Sullivan, 2005, p.21-25) ได้กล่าวถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงองค์การในการพัฒนาองค์การที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นโดยลำดับเป็นประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้การเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organization change) เป็นการออกไปจากสถานะเดิม หมายถึง การเคลื่อนที่ไปสู่จุดมุ่งหมาย สภาพในอุดมคติ หรือวิสัยทัศน์ที่ควรจะเป็นและเคลื่อนออกจากเงื่อนไข ความเชื่อ และทัศนคติในปัจจุบัน และยังสอดคล้องกับความเห็นของ Phucharoen & Chalonsuwan (2004) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงคือการทำให้เกิดเหตุการณ์ สถานการณ์ ลักษณะ (สิ่งหนึ่งกับสิ่งหนึ่ง) ต่างจากของเดิมบนโลกนี้ล้วนเกิดขึ้นมา มีวิวัฒนาการมีความเจริญหรือต่ำล้นเกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลง สิ่งของที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้ชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงจะมีความแตกต่างกันก็ตรงที่วิธีการเปลี่ยนแปลงของแต่ละคนสามารถที่จะใช้โอกาสในการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์มากที่สุด

3. ประเด็นเรื่องแนวทางในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีแนวทางที่จะนำมาแก้ไขและพัฒนาได้ 2 ประเด็นหลัก คือ 1) การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์แนวใหม่ 2) การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมนำการบูรณาการ กล่าวคือ

3.1 การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์แนวใหม่ โดยกำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการเพื่อบูรณาการทุกหน่วยงานในจังหวัด สอดคล้องกับความเห็นของคุณนพการ เวทการ และคุณ มนธิรา ธาธาเวชรักษ์ (สัมภาษณ์ 4 เมษายน 2561) เป็นผู้บริหารระดับสูงภาครัฐส่วนกลางก็มีแนวคิดไปในทำนองเดียวกันคือ ในอนาคตควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่างๆ ดูแลกลุ่มชาติพันธุ์เพราะมีการกระจายอำนาจอยู่แล้วเหมือนสมัยก่อนที่มีโครงสร้างอยู่ถือว่ามีบูรณาการการทำงาน เป็นลักษณะภาคีเครือข่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วนความเห็นของผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ยังมีความเห็นที่สอดคล้องไปในทางเดียวกันทั้งหมด คือ คุณนิภาวดี อินปันบุตร และคุณยรรยง เอกนันท (สัมภาษณ์ 17 พฤษภาคม 2561) ระบุว่า การจะบริหารกลุ่มชาติพันธุ์ต่อไปนั้นเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นตัวกลางประสานงานทุกด้านให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์นี้เข้าถึงการบริหารภาครัฐอย่างทั่วถึงเท่าเทียม เช่น การส่งเสริมให้การให้กลุ่มชาติพันธุ์ทำอาชีพการท่องเที่ยวก็สามารถให้มีการจดทะเบียน เพื่อให้ถูกกฎหมายได้ เป็นการทำให้สะดวกเพราะหากได้จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณได้ แต่ทุกวันนี้เป็นการทำได้ไม่สะดวกเพราะเป็นหน้าที่ของกรมอื่น อย่างไรก็ตามปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์นั้นบางปัญหาเป็นปัญหาที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออก (Dilemma) ของภาครัฐกับกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น กรณีปัญหาที่ทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีประชากรเพิ่มมากขึ้นขณะที่ทำกินจำกัดและอยู่ท่ามกลางทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของประเทศผิดกฎหมาย หรือส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ต่างๆของกลุ่มชาติพันธุ์แต่ก็ติดขัดปัญหาในทำนองเดียวกันและมีความขัดแย้งกันมาต่อเนื่องโดยตลอด เป็นต้น

การบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในอนาคตจึงควรกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มพื้นที่หรือเวทีที่เปิดโอกาสของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายมาหาทางออกร่วมกันของประเทศซึ่งเป็นแนวทางที่ดีที่สุด และสอดคล้องแนวคิดของ Rukkhwamsuk (2014, p.120-127) ในบทบาทใหม่เพื่อปรับเปลี่ยน

บทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกในฐานะที่เป็นองค์การระบบเปิด (Open system) โดยการแปรรูปทรัพยากรของการบริหาร (Transformation process) ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสารไปสู่การผลิตที่เกิดขึ้นจากการทำงานขององค์การ (Product outputs) เป็นสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นจากการทำงานขององค์การ และเป็นดังที่ Siriwat (2012, p.12) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ผลของการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอุตสาหกรรม นำเสนอว่า 1) การเปลี่ยนแปลงในระบบราชการของทั้งสองกระทรวงมีการออกแบบมิติโครงสร้างองค์การการแบ่งตามกลุ่มภารกิจและการจัดกลุ่มภารกิจทั้งส่วนที่เหมาะสมคือกระทรวงอุตสาหกรรมและไม่เหมาะสมคือกระทรวงมหาดไทย 2) ผลของการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการของทั้งสองกระทรวงในมิติโครงสร้างองค์การ มิติรูปแบบและวิธีการบริหารงานและมิติวัฒนธรรมองค์การส่งผลให้องค์การมีประสิทธิภาพผลทั้งในด้านการบริหารงาน ด้านการปฏิบัติงานของบุคลากรและด้านการปรับตัวขององค์การ

3.2 การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมนำการบูรณาการก่อนนำหลักธรรมาภิบาลประการอื่นไปใช้ซึ่งจะทำให้เกิดความกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก่อนพร้อมกับประยุกต์เข้ากับแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาลในสมัยก่อนเรียกว่า “นโยบายรวมพวก” (Integration policy) ออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2502 (Ministry of Social Development and Human Security, 2017, p.7) ซึ่งเป็นแนวพระราชดำริในหลวงรัชกาลที่ 9 ที่ส่งผลให้กรมประชาสัมพันธ์ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานร่วมกับกลุ่มชาติพันธุ์ได้เป็นอย่างดีและยังสอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารระดับสูงภาครัฐ ส่วนกลางของ คุณสุจิตรา พิทยานร (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2561) และคุณฉัตรชัย บางซวดและคณะ (สัมภาษณ์ 11 พฤษภาคม 2561) ว่าข้อสำคัญของการการทำงานคือการถือหลักการมีส่วนร่วมมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันคำนึงถึงประโยชน์ของคนผิวดินเดียวกัน ส่วนสภาพความมั่นคงแห่งชาติ มีหน้าที่ได้จัดทำแผนส่งเสริมการอยู่ร่วมกันภายใต้พหุวัฒนธรรมซึ่งได้ผ่านสภาพความมั่นคงแห่งชาติแล้วและกำลังออกสู่การขับเคลื่อนต่อไป ในประเด็นดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การเปิดประตูของการมีส่วนร่วมที่ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์เกิดยอมรับให้ความไว้วางใจ อันจะนำไปสู่การร่วมกันคิด ร่วมการทำ เข้ากับหลักของการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ โดยใช้ในแนวการบูรณาการแบบการมีส่วนร่วมนำหลักธรรมาภิบาลนำข้ออื่นๆ เป็นไปตามความเห็นของนักวิชาการการบริหารจัดการแบบการบริการภาครัฐแนวใหม่ (New public service : NPS) ของ Rukkhwamsuk (2014, p.278-281) ที่มีแนวคิดทฤษฎีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกันมองประชาชนว่าเป็นพลเมืองที่มีทั้งสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ มองว่ากลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย มีโครงสร้างบริหารองค์การจะมีลักษณะแบบความร่วมมือกันโดยมีผู้นำร่วมทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ซึ่งมีตัวแบบในลักษณะนี้เป็นตัวแบบของแนวโน้มวิวัฒนาการใหม่ของสังคมโลกยุคไร้พรมแดนโลกยุคนี้และในอนาคตที่ Denhardt & denhardt (2007, p.42-43) ได้กล่าวถึงจุดเน้นนี้ว่านักบริหารรัฐกิจมีหน้าที่เพียงตอบสนองความต้องการของลูกค้า (Customers) เท่านั้น หากแต่ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือกับประชาชนและระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกันเองที่ต้องมาพิจารณาประโยชน์และความรับผิดชอบร่วมกันของประชาชนมิใช่ของแต่ละปัจเจกบุคคลเท่านั้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำผลการวิจัยเพื่ออธิบายปรากฏการณ์บทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยที่ใช้วิธีการหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ โดยการตีความตามปรากฏการณ์ที่ศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาด้วยการเปรียบเทียบมุมมองจากหลายๆ ด้านเพื่อการนำเสนอที่ถูกต้องตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพและผลการวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทุกประการ โดยมีข้อค้นพบสรุปได้ดังนี้

บทบาทของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ มีสาเหตุปัญหาจากการปฏิรูประบบราชการ ปี พ.ศ.2545 เมื่อได้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยต่างๆตามที่กล่าวนั้น ภาครัฐย่อมเลือกสรรหาวิธีการใหม่เข้ามาบริหารจัดการแทนอย่างแน่นอน แต่ทว่าจะเลือกแนวทางใดเท่านั้น ซึ่งการบริหารจัดการจากกรมประชาสงเคราะห์มาเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการดูแลกลุ่มชาติพันธุ์ครั้งนี้เป็นแบบรีอังกิ๊งระบบ (Re - engineering) ได้ทำให้เกิดอาการโกลาหลครั้งใหญ่แบบไม่ได้ตั้งใจโดยจะพบได้จากขาดอัตรากำลังคนและปัญหาอื่นๆตามมามีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และภาครัฐก็ยังได้มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่อย่างกองกิจการชาวเขาในปี 2558 และศูนย์พัฒนาราชภรรบนพื้นที่สูงขึ้นอีก 16 แห่ง ใน 20 จังหวัด รวมทั้งพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) เป็นการร่วมด้วยช่วยกันแก้ปัญหาแบบกลับไปกลับมา แต่ก็ยังแก้ไขปัญหาได้ไม่มากนักเพราะปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์มีมากมายสลับซับซ้อนที่ยากที่จะคลี่คลายลงได้โดยง่าย เพราะองค์ประกอบที่เหนียวรั้งหนักหนาไม่สามารถจะสลัดหลุดออกไปได้ หากไม่พิจารณาฟังกอไกที่เป็นองค์ประกอบที่สนับสนุนและมิดิการคิดแนวใหม่ที่จะเป็นแรงเสริมส่งให้การบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ลุล่วงหรือบรรเทาออกไปได้บ้างเพราะอย่างไรเสียก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการใหม่ ซึ่งข้อเสนอที่ได้เป็นข้อสรุปอย่างแน่ชัดคือการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมโดยการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (อปท.) ในรูปของคณะกรรมการระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานหรือกรรมการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เหล่านี้มีศักยภาพที่เพียงพอและมีภาคีเครือข่ายมากมายและมีทรัพยากรในการบริหารจัดการ ประกอบกับการที่การที่อยู่ใกล้ชิดกับกลุ่มชาติพันธุ์จึงเป็นที่คาดหวังและเชื่อมั่นได้ว่าจะสามารถนำพาไปสู่การแก้ไขปัญหาและพัฒนาได้ แต่อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการองค์กรใดๆก็ตามนั้นว่าเป็นสิ่งที่ไม่ง่ายที่จะประสบความสำเร็จเพราะมีหลายเหตุปัจจัยและข้อสำคัญต้องอาศัยมีหลักธรรมาภิบาลประกอบอยู่ในส่วนของการประสบความสำเร็จนั้นด้วย โดยการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ยิ่งมีความหลากหลายปัญหาสาเหตุการบังคับใช้เฉพาะกฎหมายอย่างเดียวย่อมไม่ประสบความสำเร็จแต่ประสบการณ์ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เคยพระราชทานให้แก่กรมประชาสงเคราะห์ในการดูแลกลุ่มชาติพันธุ์ คือ “นโยบายรวมพวก” และเคยประสบความสำเร็จได้เป็นที่ยอมรับของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างดียิ่งและส่งผลดีจนถึงปัจจุบันแม้ว่าจะเปลี่ยนหน่วยงานมาดูแลก็ยังคงคลอเคล้ากับ

หลักธรรมาภิบาลคือการทำงานบนหลักของการมีส่วนร่วมถือเป็นธงนำชัยในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการไม่เว้นแต่การบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ที่ควรพิจารณานำไปบูรณาการใช้ในอนาคตได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. เสนอให้มีการทดลองนำร่องการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในหนึ่งจังหวัดแบบคณะกรรมการระดับจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทราบแนวทางการดำเนินการและปัญหาที่ตามมาในภายหลัง
2. การวางระบบการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการควรกำหนดมาจากกระด้นนโยบายระดับสูงลงมาให้ชัดเจนจะทำให้การแก้ปัญหาแบบแยกส่วนการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานได้

ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร

1. การบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ในระยะเร่งด่วนต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจังเชิงรุกทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิให้มีการปล่อยปัญหาให้ทิ้งไว้สะสมและเป็นปัญหาที่ลุกลามตามมาในภายหลังและไม่แก้ปัญหาแบบสุดโต่งในการบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใดแต่ควรแสวงหาทางออกร่วมกันระหว่างภาครัฐกับกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่าการสร้าง ความขัดแย้งตามมา ขณะที่ภาครัฐต้องมีนโยบายชัดเจนในการแก้ปัญหา เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่า
2. ควรหามาตรการควบคุมและการส่งเสริมต่อยอดอาชีพด้านการตลาดแก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังขาดความรู้ประสบการณ์ในการปลูกพืชเชิงเดี่ยว การใช้สารเคมี การเผาป่า เพราะได้ส่งผลกระทบต่อคนในสวนรวมและต้นน้ำลำธารสิ่งแวดล้อมต่างๆเป็นอย่างมาก

องค์ความรู้ใหม่และผลที่เกิดต่อสังคม ชุมชน ท้องถิ่น

สำหรับผลการวิจัยในครั้งนี้นับได้ว่ามีผลต่อการปฏิรูปองค์กรภาครัฐที่สะท้อนให้เห็นว่า การปฏิรูปองค์กรภาครัฐหากพิจารณาไม่รอบคอบรอบด้านจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรเป็นอย่างมาก เพราะเสียเวลาและสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยไม่คุ้มค่าต่อการดำเนินงานที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนองค์กรกลับไปกลับมาล้มลุกคลุกคลานและที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์ขาดการดูแลอย่างต่อเนื่องและได้สะสมปัญหาไว้และกระทบต่อสังคมในวงกว้างโดยเฉพาะเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกบุกรุกทำลาย ขณะที่การพัฒนาส่งเสริมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีประชากรเพิ่มขึ้นก็สำคัญที่ต้องบริหารจัดการอย่างเหมาะสมกับสภาพบริบทของชุมชน ท้องถิ่นและสังคมที่เป็นอยู่โดยอาศัยองค์กรภาครัฐต้องมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและใช้ความร่วมมือ ร่วมใจจากทุกฝ่ายที่อยู่บนหลักธรรมาภิบาล ไม่ทิ้งใครอยู่ข้างหลัง ไม่แบ่งแยก โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งแม้ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อยแต่ทว่ากลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่เป็นคนไทยที่เกิดบนผืนแผ่นดินไทย ความเสมอภาคและเท่าเทียมที่ภาครัฐต้องยึดหลักของปณิธานสากลที่สังคมโลกยอมรับและเคารพในสิทธิมนุษยชนที่ควรจะเป็น โดยที่ประเทศไทยนั้นเป็นประเทศหนึ่งที่ได้เข้าเป็นสมาชิกและร่วมลงนามรับรองปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อเป็นหลักประกันพื้นฐานการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศและควรพิจารณาถึงการนำเจตนารมณ์ของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติหรือนำมาใช้

อย่างเป็นรูปธรรมให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพราะยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ในท้องที่ของแต่ละจังหวัดยังต้องประสบปัญหาต่างๆ ดังที่กล่าวมาในหลายด้านและยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้นจะถึงเวลาแล้วหรือยังที่ทางภาครัฐจะต้องหันมาทบทวนบทบาทที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับคนในชาติและโดยเฉพาะกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไม่เห็นทิศทางของภาครัฐในการบริหารจัดการอย่างจริงจังชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อไปในอนาคต

References

- Denhardt, J.V. & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk.N.Y: M.E. Sharpe. Publishing.
- Highland Development Center, Chiang Mai Province. (2018). *Publication Materials*. Chiang Mai. (In Thai)
- Ketsuwan, R. (2014). *Organization Development*. (1sted.). Bangkok: Bophit Printing. (In Thai)
- Ministry of Social Development and Human Security. (2017). *Master Plan for Development of Ethnic Groups in Thailand 2015–2017*. Bangkok. (In Thai)
- Phucharoen, W., & Chaloesuwan, A. (2004). *Management of Stubborn People, Change Management*. Bangkok: Arichanon. (In Thai)
- Rukkhwamsuk, E. (2014). *The Theory of Public Administration: Understanding and Education Guidelines*. Textbook Production Project for Public Administration. Bangkok: Western University. (In Thai)
- Siriprakob, P. (2016). *3 Paradigms of Public Administration: Concepts, Theories, and Practices*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House. (In Thai)
- Siriwat, W. (2012). *The Results of Changes in the Thai Bureaucracy: A Comparative Study of the Ministry of Interior and the Ministry of Industry*. (Doctoral dissertation, Khon Kaen University). (In Thai)
- Technical Promotion and Support Office 10, Ministry of Social Development and Human Security. (2017). *Comparative Study Research Project Highland Development in the Past and Present*. Workshop documents.12-13 July 2017. (In Thai)
- Weber. M. (1946). *Essays in Sociology*. (Edited and translated by H.H. Gerth & C.Wright Mills) New York, NY: Oxford University Press.