

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นนักการเมืองสตรีและเป็นผู้ส่งเสริมศักยภาพของสตรีในจังหวัดมหาสารคาม โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมกับชุมชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้เป็นประธานสหกรณ์ส่งเสริมการจำหน่ายสินค้าชุมชนของกลุ่มสตรี ให้สตรีมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและมีส่วนผลักดันร่างพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิของสตรี คือ ร่างพระราชบัญญัติขจัดความรุนแรงในครอบครัวเพื่อความเสมอภาคของสตรี ในทางการเมืองได้นำเสนอระบบโควตามานำเสนอต่อพรรคการเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สตรีเข้าไปมีบทบาทในสังคมมากขึ้น บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีได้พยายามปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ของโลกและองค์การสหประชาชาติ ในการประชุมระดับโลกได้นำเสนอแนวทางเพื่อกำหนดเป็นนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อเปิดโอกาสให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองให้สูงขึ้น

จังหวัดมหาสารคาม มีผู้นำทางการเมืองที่เป็นสตรีอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกองการบริหารส่วนจังหวัด นายกองการบริหารส่วนตำบล กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงมีจุดมุ่งหมายของการวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสตรีในจังหวัดมหาสารคาม เพื่อเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยที่นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ในการประชุมระดับโลกของ Inter-Parliamentary Union ครั้งที่ 128 เมื่อ 22-27 มีนาคม 2556 ที่เอคาร์ดอร์ โดยที่ประชุมได้ให้ความสำคัญต่อสตรีในการที่จะเพิ่มจำนวนสมาชิกรัฐสภาสตรีของแต่ละประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยในการสนับสนุนจากรัฐบาลในเรื่องจำนวนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ให้สิทธิสตรีในการแต่งตั้งกรรมการในสัดส่วนใกล้เคียงกับบุรุษของแต่ละทุกหมู่บ้าน และรัฐบาลนำโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีที่สนับสนุนงบประมาณจังหวัดละ 100 ล้านบาท เป็นการเปิดโอกาสให้สตรีพัฒนาศักยภาพของตนเอง และพัฒนาอาชีพของสตรีในท้องถิ่น สร้างการมีส่วนร่วมในสังคม

เรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาบทบาทสตรี คือ การส่งเสริมให้สตรีให้มีตำแหน่งในรัฐสภา และทำงานร่างกฎหมายให้เท่าเทียมกันสำหรับสตรี (Promoting Woman to Key Position in Parliament) ซึ่งผู้วิจัยได้ร่วมประชุมประเด็นดังกล่าวในเวทีโลกที่องค์การสหประชาชาติ

เมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และได้เป็นองค์ปาฐกที่เมืองเนปีคอร์ร่วมกับ อองซานซูจี ประเทศสาธารณรัฐเมียนมา เพื่อที่จะส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อลดปัญหาสงคราม ความรุนแรง ลดการคอร์ปชั่น ประเด็นการพัฒนาสังคมได้รับการดูแลใส่ใจมากขึ้นในระดับชาติ

จากข้อเท็จจริงสตรีเป็นผู้ที่เข้าใจปัญหาสังคมในหลายมิติ หากสตรีได้รับการพัฒนาและส่งเสริมให้เข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชน สังคมทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นและระดับชาตินั้น ก็จะทำให้สังคมมีความสุขและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน ประเด็นการพัฒนาสตรีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และเพื่อพัฒนาประเทศชาติ จึงเป็นประเด็นที่มีความทันสมัยและเป็นที่ต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ทุกยุคทุกสมัย สำหรับแนวทางการพัฒนาสตรีเพื่อพัฒนาสังคมและท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการพัฒนาสตรีในระดับท้องถิ่น ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังจะได้นำเสนอต่อไป

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับบทบาทสตรีในกระบวนการพัฒนานั้น ได้มีข้อมูลชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงว่า แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่มักมองข้ามความสามารถของสตรี รวมทั้งไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริง สตรีจึงกลายเป็นแรงงานที่ถูกเอาเปรียบในสังคมอุตสาหกรรมแบบใหม่ แต่ในทางกลับกันการพัฒนาเศรษฐกิจระบบใหม่กลับเอื้อประโยชน์ให้กับชายเกือบทุกด้าน ผลตามมาก็คือกลับส่งผลให้สถานภาพของสตรีตกต่ำลง (ภัตสร ลิมานนท์. 2544 : 35) ดังนั้น คำว่าสตรีกับการพัฒนา (Women and Development) จึงเป็นศัพท์เริ่มใช้กันสองทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งในและนอกวงการวิชาการ รวมทั้ง โครงการพัฒนาต่าง ๆ สตรีกับการพัฒนาปรากฏอยู่ในกระบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องความเสมอภาคของสตรี ซึ่งแนวทางสตรีกับการพัฒนามีจุดมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองให้กับสตรี (นุจรี เกตุปราษฎ์. 2554 : 14)

ดังจะเห็นได้จากลำดับการพัฒนาสตรีในช่วงเริ่มแรกปรากฏชัดเจนตั้งแต่ทศวรรษที่ 1957 เป็นต้นมา คือ แนวทางสงเคราะห์สตรี เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1957 ถึง 1970 โดยมีสมมติฐานว่า 1) สตรีเป็นบุคคลที่ต้องได้รับการพัฒนา 2) บทบาทสำคัญของสตรี คือ บทบาทในการเป็นแม่ และ 3) การเลี้ยงดูเด็กเป็นบทบาทที่สตรีทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น โครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสตรีจึงอยู่ในรูปสังคมสงเคราะห์ เช่น โครงการช่วยเหลือด้านอาหาร มาตรการขจัดภาวะทุพโภชนาการ (Moser. 1993 : 58) แม้แนวทางการสงเคราะห์สตรีจะได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย แต่นักวิชาการสตรีในสหรัฐอเมริกาวิพากษ์ว่า โครงการพัฒนานี้มีผลกระทบเชิงลบต่อสตรี โดยชี้ให้เห็นว่า การนำประเทศเข้าสู่ความภาวะทันสมัย ทำให้สถานภาพของสตรีต่ำลงในขณะที่ทำให้สถานภาพของชายดีขึ้น ตั้งแต่บทบาทที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การค้าขาย จนถึงบทบาทในอุตสาหกรรมและในสังคมเมือง สิ่งทีโบเซอร์ฟ นักวิชาการด้านสตรี เรียกร้องให้สตรีมีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และมีโอกาสในการศึกษามากขึ้นเพื่อให้ได้รับการจ้างงานมากขึ้น ผลงานของโบเซอร์ฟ สะท้อนให้เห็นแนวคิดของการพัฒนาสตรีว่า ความเท่าเทียมระหว่าง

หญิงชายจะเกิดได้ต่อเมื่อมีการส่งเสริมให้หญิงมีบทบาทนอกครัวเรือนเช่นเดียวกับชาย (Bosserup. 1979 : 53 - 65) แนวทางที่สองคือ การนำสตรีเข้าสู่การพัฒนา โดยหน่วยงานด้านการพัฒนาและองค์การระหว่างประเทศเริ่มให้ความสนใจกับผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อสตรีตลอดช่วงทศวรรษที่ 1970 เช่น องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development : USAID) ได้จัดตั้ง Office of Woman in Development ส่วนธนาคารโลกและองค์การพัฒนาเอกชนเริ่มให้การสนับสนุนแผนงานพิเศษสำหรับสตรี และในปี ค.ศ. 1970 องค์การสหประชาชาติได้จัดทำกลยุทธ์ในการพัฒนาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สตรี โดยให้มีแนวทางการนำสตรีเข้าสู่กระบวนการพัฒนาหรือ WID (Woman in Development) แนวทางของ WID ยอมรับว่าสตรีเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาเท่าเทียมกับชายในโครงการต่าง ๆ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 องค์การสหประชาชาติได้กำหนดให้ปี ค.ศ. 1975 เป็นปีสตรีสากล เพื่อส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมแท้จริงทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (United Nations 1975 World Plan of Action cite in Lyklama. 1987 : 25) ซึ่งจุดเน้นของแนวพัฒนาสตรีนี้ได้แก่ การสร้างความ เป็นธรรม การขจัดความยากจน การเพิ่มควมมีประสิทธิภาพและการเพิ่มพลังอำนาจ ส่วนแนวทางที่สาม เป็นแนวทางการผสมผสานมิติหญิงชายในกระบวนการพัฒนา ภายใต้สมมติฐานที่ว่า สตรี เป็นกลุ่มที่ด้อยกว่าชาย จนเป็นสาเหตุทำให้สัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างหญิงชายไม่สมดุลมาจากอิทธิพลทางวัฒนธรรม ค่านิยม ความเชื่อ ส่งผลให้หญิงมีสถานภาพเป็นรองชาย ในด้านครอบครัว เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แนวคิดนี้ต้องการยกสถานภาพสตรีให้ดีขึ้น และในขณะเดียวกัน ต้องการลดช่องว่างระหว่างหญิงและชาย นอกจากนั้นยังมีแนวทางการพัฒนาสตรีแนวทางที่สี่ คือ เป็นการนำมิติหญิงชายสู่การพัฒนากระแสหลัก ปรากฏในการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรี ที่กรุงปักกิ่ง ในปี ค.ศ. 1995 มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง สามารถดำเนินการในระดับองค์การ รัฐบาล หรือสังคม ท้องถิ่น ที่เน้นการพิจารณาสัมพันธภาพระหว่างหญิงชายในการเข้าถึง และควบคุมทรัพยากร การตัดสินใจและการได้รับประโยชน์จากกระบวนการพัฒนา (Innes. 2000 : 5)

เมื่อพิจารณา แนวทางการพัฒนาสตรีให้มีบทบาทเท่าเทียมกับชายในงานพัฒนาท้องถิ่นของบางประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และ แอฟริกาใต้ พบว่า มีกลไกในการบูรณาการมิติหญิงชายลงสู่ท้องถิ่นและชุมชนอย่างชัดเจน การมีกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน เช่น กฎหมายเพื่อความเสมอภาคหญิงชายของญี่ปุ่น กฎหมายการพัฒนาสตรีในฟิลิปปินส์ และ เกาหลีใต้ แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ และกลไกระดับชาติ เช่น องค์การภาครัฐที่รับผิดชอบงานส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายแล้ว ยังมีกลไกที่เอื้อบทบาทของสตรีในการพัฒนาระดับท้องถิ่นและชุมชน กรณีของแอฟริกาใต้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วย โครงสร้างเทศบาลที่กำหนดให้ผู้สมัคร

รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อต้องจัดให้สตรี ร้อยละ 50 ลงรับสมัครเลือกตั้ง และได้รวบรวมกิจการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสตรีไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยเน้นบทบาทสำคัญในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแต่งตั้งสตรีเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญทางยุทธศาสตร์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้ออกกฎหมายที่กำหนดให้ สภามหาวิทยาลัยต้องตั้งเป้าหมายให้สตรีอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ส่วนกรณีการพัฒนาบทบาทสตรีของเมืองนากา ประเทศฟิลิปปินส์ ได้ออกข้อบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาสตรี ซึ่งกำหนดพันธกิจเมืองให้สตรีมีส่วนร่วมโดยตรง มีตัวแทนสตรีเข้าร่วมดูแลกิจการบ้านเมือง รวมทั้งข้อบัญญัติว่าด้วยสภาสตรีของเมือง ทำหน้าที่ป้อนกลับข้อมูลเพื่อการวางแผนการจัดทำนโยบายและการนำประเด็นมิติหญิงชายไปปฏิบัติ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของสตรีกรณีรูปแบบการพัฒนาบทบาทสตรีของกรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ ได้จัดทำโครงการที่เป็นมิตรต่อสตรีเป็นนโยบายหลัก ครอบคลุมประเด็นชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน โดยให้ความสำคัญ สามประการ ได้แก่ 1) สะท้อนถึงชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของสตรี ช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมิติหญิงชายในการใช้พื้นที่และผังเมือง 2) เป็นนโยบายอิสระด้านสตรีที่สะท้อนถึงทักษะของประชาชนที่เป็นหญิง และ 3) ยกฐานะเมืองโดยมีนโยบายให้สตรีมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาการพัฒนาบทบาทของสตรีในการพัฒนาท้องถิ่นของญี่ปุ่น ถึงแม้ไม่มีกฎหมายเฉพาะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในการปกครองท้องถิ่น แต่ก็มีกฎหมายพื้นฐานเพื่อความเสมอภาคหญิงชายที่มีบทบัญญัติถึงความสำคัญการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคของสตรีในกระบวนการตัดสินใจ และการออกข้อบัญญัติให้สตรีเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาที่ปรึกษาท้องถิ่น รูปแบบของสตรีเข้าไปเป็นตัวแทนกลุ่มผู้บริหาร โภค ซึ่งจะเป็นช่องทางให้สตรีได้เข้าสู่เวทีสาธารณะ ได้อย่างเต็มศักยภาพของตนเอง (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2554 : 55-73)

กรณีประเทศไทย จุดเริ่มต้นของการส่งเสริมบทบาทของสตรีในการพัฒนาอย่างจริงจัง ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ซึ่งแนวคิดการพัฒนาสตรี มาจากมุมมองของผู้กำหนดนโยบายพัฒนาประเทศที่วิเคราะห์ว่า จากอดีตสตรีมีบทบาทการพัฒนาประเทศน้อยมาก อีกทั้งยังเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนา สิ่งแรกที่รัฐบาลทำคือ การส่งเสริมให้สตรีได้รับการศึกษา การมีงานทำ และผลักดันให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน สนับสนุนให้เข้ามามีบทบาทใน โครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น อีกทั้งกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงสอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรมไทย (สุชาติ ทวีสิทธิ์. 2554 : 162) ต่อมารัฐบาลได้มีการจัดทำแผนพัฒนาสตรีฉบับแรกคือ แผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2525-2544) เป็นการส่งเสริมงานด้านสตรีในช่วงนั้น และสอดคล้องกับช่วงที่องค์การสหประชาชาติประกาศให้ปี พ.ศ. 2518 เป็นปีสตรีสากล และระหว่างปี พ.ศ. 2519-2528 เป็นทศวรรษสตรีเพื่อความเสมอภาค

การพัฒนาและสันติภาพ เพื่อให้ทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญของสตรี จนถึงแผนพัฒนาสตรีที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ยังคงยึดหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกรอบสำคัญในการประกันศักดิ์ศรี คุณค่าความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย ถือเป็นกรอบเปิดพื้นที่ให้สตรีได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาหลายด้าน (สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2550 : 1) และเพื่อให้สตรีตระหนักถึงความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหารทุกระดับ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหาร และการออกกฎระเบียบที่ส่งผลให้สตรีเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม รัฐบาลจึงกำหนดให้สตรีมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกระดับเป็น 1 ใน 5 ยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาสตรีตามแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) และฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ยุทธศาสตร์หลัก คือ การเพิ่มโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหาร เพื่อให้สตรีมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหาร รวมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยการเสริมสร้างศักยภาพของสตรีให้มีความพร้อม ความรู้ความเข้าใจ การปลูกจิตสำนึก อุดมการณ์ ค่านิยม จริยธรรม วัฒนธรรม ประชาธิปไตย และ ธรรมภิบาล โดยการรณรงค์ให้ผู้มีสิทธิให้โอกาสและสนับสนุนกิจการสตรี เสริมสร้างสมรรถนะและความเข้าใจให้แก่หน่วยงานที่มีความชำนาญด้านการพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อเตรียมความพร้อม โดยการให้คำแนะนำถ่ายทอดประสบการณ์การพัฒนา กลไกการมีส่วนร่วมของสตรี (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2553 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐบาลกำหนดนโยบายและมีกฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งเสริมสตรีให้มีบทบาทในการพัฒนา แต่ก็พบปัญหาอุปสรรคบางประการที่ปิดกั้นต่อการแสดงบทบาทของสตรีทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการรายงานของ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (2544 : 23) ได้ระบุถึงบทบาทของสตรีในการพัฒนาว่า การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสตรีในระดับชุมชนท้องถิ่นยังมีน้อย การส่งเสริมการรวมกลุ่มสตรีในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ ทำให้สตรีมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนในหลายด้าน แต่รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของสตรีมักเป็นองค์กรสตรีเฉพาะด้าน และไม่มีอิทธิพลในการชี้นำทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น สอดคล้องกับ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (2550 : 6) ได้รายงานว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสตรีทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การบริหารราชการเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่น้อยมาก ซึ่งสาเหตุดังกล่าวอาจเป็นเพราะคนส่วนใหญ่มองข้ามหรือเลือกปฏิบัติต่อสตรี และไม่เปิดโอกาสให้สตรีแสดงศักยภาพเท่าที่ควร รวมทั้งปิดกั้นโอกาสสตรีที่จะได้เพิ่มพูนพัฒนาศักยภาพของตน ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นจากข้อถกเถียง

พื้นฐานค่านิยม ระบบสังคม และข้อกฎหมาย รวมทั้งแนวทางการพัฒนาสตรีส่วนใหญ่ในอดีต มักมีแนวคิดพื้นฐานที่ว่าสตรีคือศูนย์กลางของปัญหาจำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือมากกว่าจะพิจารณาว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองเพศเป็นอย่างไร และมีปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถานภาพสตรี (ภัสสร ลิมานนท์, 2544 : 256) ส่วนงานวิจัยที่สนับสนุนข้อจำกัดของสตรีในงานพัฒนาท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ผลการศึกษาของ ใจสกรายุ หิรัญพุกษ์ (2544 : 10-11) โดยทำการศึกษา 3 จังหวัดภาคอีสาน ได้แก่ อุบลราชธานี สุรินทร์ และศรีสะเกษ ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าข้อจำกัดทางวัฒนธรรม ความเชื่อ และกระบวนการส่งมอบบรมส่งผลต่อบทบาทเพศหญิงและชายในหมู่บ้านอีสานแตกต่างกัน กล่าวคือ เงื่อนไขสำคัญทำให้บทบาทของหญิงถูกจำกัดอยู่ในบริบทของครัวเรือน รับผิดชอบต่องานบ้าน ดูแลการเงินในครอบครัว เป็นแรงงานกิจกรรมเศรษฐกิจของครัวเรือน ขณะที่ผู้ชายมีบทบาทเป็นผู้นำครัวเรือนและชุมชน ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าผู้หญิง เข้าร่วมปรึกษาหารือเรื่องราวต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาความรู้และศักยภาพของตนเองกระทั่งเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาชุมชน แต่ละเลยความสำคัญที่จะพัฒนาศักยภาพของผู้หญิงให้ทันเท่ากับการเปลี่ยนแปลงของชุมชน ทำให้ผู้หญิงขาดโอกาสที่จะมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพของตนเองที่มีต่อบทบาทของการพัฒนาชุมชน มีงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของสตรีในการพัฒนาโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การศึกษาของ ชาญยุทธพร ไม้ (2553 : ก) พบปัญหาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสตรี เป็นปัญหาด้านบุคลิกภาพ คือ ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ บางส่วนไม่กล้าแสดงความคิดเห็นกลัวต่อการไม่ยอมรับของผู้อื่น ผลการศึกษาของ ฟารีดา บินล่าเต๊ะ (2552 : ข) พบว่า อุปสรรคของผู้หญิงในการขับเคลื่อนกิจกรรมของชุมชน คือ 1) ขาดความตระหนักในศักยภาพของตนเอง เช่น ไม่กล้าแสดงออก และการตัดสินใจในกิจกรรมของชุมชน ทำให้แม่บ้านเป็นเพียงผู้สนับสนุนเท่านั้น 2) ผู้หญิงที่ทำงานนอกบ้านยังขาดการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือกิจกรรมในชุมชน และ 3) โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมที่ผู้ชายเข้ามามีอำนาจในตัดสินใจ และอัตลักษณ์เพศชายมีคุณสมบัติของการเป็นผู้นำมากกว่าผู้หญิง เช่นเดียวกับผลการศึกษาของ ธัญพร เมืองนาง (2548 : 100) พบว่า บทบาทหญิงชายในชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะบทบาทของหญิงชายที่แต่งงานแล้ว ที่ผู้หญิงต้องหารายได้นอกบ้านและดูแลครอบครัว ขณะที่ผู้ชายมีบทบาททำงานในบ้านมากขึ้นเล็กน้อย แต่ผู้หญิงและผู้ชายมีบทบาทในชุมชนมากขึ้น ทั้งในกลุ่มล้าจะออมทรัพย์ กลุ่มแก้ไขปัญหาคความยากจน กลุ่มแม่บ้าน แต่ข้อมูลจากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า พัฒนาการที่เกิดขึ้นเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะพฤติกรรมที่แสดงออกมาบางด้านเท่านั้น แต่ค่านิยม ความเชื่อด้านบทบาทหญิงชายในชุมชนยังไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยเฉพาะกระบวนการมอบบรมส่งมอบลูกหลาน

เกี่ยวกับบทบาทหญิงชายในชุมชนที่มองว่าชายมีบทบาทนอกบ้านมากกว่าหญิง แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีผลการศึกษาที่สนับสนุนให้สตรีมีบทบาทในงานพัฒนาท้องถิ่น เช่น ผลการศึกษาของสายอรุณ ปิณะดวง (2549 : 87) ให้ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาว่า ควรมีการส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การปกครอง เพื่อให้สตรีสามารถ ใช้บทบาทในครอบครัวออกมาแสดงบทบาทต่อชุมชน การดูแลกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคม และการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิภาวี พัฒนน้อย (2553 : บทคัดย่อ) ผลจากการศึกษาสำหรับแนวทางการพัฒนาบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของผู้นำสตรี คือ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และการเปิดพื้นที่ให้สตรีมีส่วนร่วมในงานพัฒนาท้องถิ่น ส่วนวิธีการพัฒนาที่เหมาะสม คือ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน และการประชุมสัมมนา ปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้นำสตรีในจังหวัดมหาสารคาม มีความคล้ายกับปัญหาของผู้นำสตรีในงานวิจัย ตามที่กล่าวมา คือ ผู้นำสตรีส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูงนัก จึงมีข้อจำกัดในการขาดทักษะในการ วิเคราะห์ปัญหา และการจัดแผนงาน โครงการต่าง ๆ รวมทั้งไม่มีความรู้เกี่ยวกับการติดตาม ประเมินผล ขาดความรู้ในการบริหารจัดการกลุ่มอาชีพในชุมชน ไม่มีความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่กล้าแสดงออกในที่ชุมชน เนื่องจากชุมชนไม่ให้การยอมรับในบทบาท การพัฒนาท้องถิ่นเท่ากับ ผู้ชาย (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดมหาสารคาม. 2554 : 8)

ดังนั้นผู้วิจัยในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) มีหน้าที่ในการดูแลและพัฒนา บทบาทของสตรีในการพัฒนาท้องถิ่น จึงสนใจทำวิจัยกลยุทธ์การพัฒนาสตรีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ในจังหวัดมหาสารคาม โดยศึกษาบทบาทสตรีแต่ละกลุ่มที่ต้องการพัฒนา ศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้ เกิดคุณสมบัติดังกล่าว และส่งผลต่อการพัฒนาบทบาทสตรีในการพัฒนาท้องถิ่น โดยจัดทำเป็น กลยุทธ์ในการพัฒนา ทดลองใช้ และประเมินผลกลยุทธ์ดังกล่าว

### คำถามการวิจัย

1. คุณสมบัติในการพัฒนาท้องถิ่นของผู้นำสตรี ในจังหวัดมหาสารคาม เป็นอย่างไร
2. มีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
3. กลยุทธ์การพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ทำอย่างไร  
จึงจะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา
4. ผลการประเมินการใช้กลยุทธ์การพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด  
มหาสารคาม เป็นอย่างไร

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาคุณสมบัติของผู้นำสตรีในการพัฒนาท้องถิ่น ในจังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด

มหาสารคาม

3. เพื่อสร้างกลยุทธ์การพัฒนาศรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
4. เพื่อประเมินผลการใช้กลยุทธ์การพัฒนาศรีเพื่อพัฒนาการท้องถิ่นในจังหวัด

มหาสารคาม

## สมมติฐานการวิจัย

คะแนนหลังการใช้กลยุทธ์การพัฒนาศรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นสูงกว่าก่อนการใช้กลยุทธ์การพัฒนาศรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

## ขอบเขตการวิจัย

1. พื้นที่เป้าหมาย เป็นการศึกษานเฉพาะในจังหวัดมหาสารคาม 13 อำเภอ
2. ขั้นตอนการวิจัย การวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ

การวิจัยระยะที่ 1 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ 1 และข้อที่ 2 โดยดำเนินการดังนี้

1. ผู้วิจัยจัดทำฐานข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดมหาสารคาม

กลุ่มเป้าหมายคือ คณะกรรมการพัฒนาศรีระดับอำเภอ (กพสอ.) โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

- 1.1 กลุ่มผู้ใหญ่ อายุระหว่าง 26 - 59 ปี
- 1.2 กลุ่มผู้สูงอายุ อายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป

2. ทำการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Random Sampling) โดยสุ่มอำเภอจำนวน 3 อำเภอ จาก 13 อำเภอ (ทั้งจังหวัด) และสุ่มให้ได้ตามจำนวนขนาดตามกลุ่มตัวอย่าง

3. จัดประชุมเพื่อคัดเลือกผู้นำสตรีในแต่ละกลุ่ม ทั้ง 2 กลุ่ม โดยให้แต่ละกลุ่มเป็นผู้คัดเลือก

4. ประชุมเสวนา และถอดบทเรียนเพื่อค้นหาคุณสมบัติของผู้นำสตรี และปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม



การวิจัยระยะที่ 2 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อสร้างกลยุทธ์  
การพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยดำเนินการดังนี้

1. ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลและสภาพที่เป็นจริงของสตรีใน 2 กลุ่ม อย่างละเอียด
2. ผู้วิจัยคัดเลือกปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ที่สามารถ  
แปลงเป็นกิจกรรมได้ นำมาสร้างกลยุทธ์การพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นฉบับร่าง
3. ผู้วิจัยประชุมเพื่อเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์กลยุทธ์การพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนา  
ท้องถิ่นที่เป็นฉบับร่าง โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาสตรี จำนวน 1 คน นักวิชาการ  
ด้านการพัฒนา จำนวน 1 คน กลุ่มสตรีผู้ใหญ่ จำนวน 2 คน กลุ่มสตรีผู้สูงอายุ จำนวน 3 คน และ  
นักพัฒนาสังคม จำนวน 2 คน รวม 10 คน เพื่อร่วมกันวิพากษ์กลยุทธ์การพัฒนาสตรี รวมทั้งให้  
ข้อเสนอแนะในการปรับกลยุทธ์การพัฒนาสตรี เพื่อนำใช้ในการวิจัยในระยะที่ 3 ต่อไป

การวิจัยระยะที่ 3 เป็นการวิจัยเชิงกึ่งทดลอง (Quasi-experimental Research) เพื่อ  
ทดลองใช้และประเมินผลกลยุทธ์การพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

1. ผู้วิจัยดำเนินการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายการทดลองกับกลุ่มสตรีที่สมัครใจ  
เข้าร่วม โครงการ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรม โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ
  - 1.1 กลุ่มผู้ใหญ่ อายุระหว่าง 26 – 59 ปี จำนวน 15 คน
  - 1.2 กลุ่มผู้สูงอายุ อายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป จำนวน 15 คน
2. ดำเนินการทดลองใช้กลยุทธ์การพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
3. ประเมินผลหลังการทดลอง จากการใช้กลยุทธ์การพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนา  
ท้องถิ่นกับกลุ่มเป้าหมาย
4. วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประเมินผลการใช้กลยุทธ์การพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น  
กับกลุ่มเป้าหมายเพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ โดยใช้สถิติ t-test (Dependent Samples) ที่ระดับ  
นัยสำคัญ .05

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. กลยุทธ์การพัฒนาสตรี หมายถึง วิธีการหรือแนวทางการพัฒนาสตรีที่ผู้วิจัยได้  
พัฒนาขึ้น โดยยึดแผนพัฒนาสตรี ฉบับที่ 1 (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.  
2555) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้กรอบการดำเนินงาน ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2555-2559)  
ประกอบด้วยแนวทาง ตัวชี้วัดความสำเร็จ แผนงานหรือโครงการหลัก

1.1 แนวทางการพัฒนาสตรี หมายถึง การทำให้สถานภาพ หรือบทบาทของสตรีให้เท่าเทียมสุภาพบุรุษ ทั้งในด้านสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม

1.2 ตัวชี้วัดความสำเร็จ หมายถึง ผลการใช้กลยุทธ์การพัฒนาสตรีแล้วส่งผลให้สตรี

เกิดความรู้ แนวทางการปฏิบัติและมีเจตคติที่ดีต่อการพัฒนาท้องถิ่น

1.3 แผนงานหรือโครงการหลัก หมายถึง ชุดกิจกรรมสำหรับการพัฒนาสตรี ที่ประกอบด้วย หัวข้อ วัตถุประสงค์ กิจกรรมการดำเนินงาน และตัวชี้วัดผลสำเร็จ

2. การพัฒนาสตรี หมายถึง การเพิ่มขีดความรู้และความสามารถของสตรีในจังหวัดมหาสารคาม ในการเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหาร ตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 (แผนพัฒนาสตรี ฉบับที่ 11. 2555) โดยใช้หลักสูตรการฝึกอบรมสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

2.1 ขีดความรู้และความสามารถของสตรี หมายถึง สตรีสามารถนำความรู้ที่ได้หลังจากได้รับการพัฒนาไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเต็มที่

2.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหาร หมายถึง การที่สตรีได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องการกำหนดนโยบายสาธารณะและได้เข้าร่วมในกิจกรรมการบริหารองค์การทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2.3 การฝึกอบรม หมายถึง กระบวนการพัฒนาสตรี โดยการใช้หลักสูตรการฝึกอบรมสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ที่เน้นการให้ความรู้ การปฏิบัติ และการศึกษาดูงานตามทฤษฎีการเรียนรู้ทางปัญญาของ Piaget. (1987) เนื้อหาการฝึกอบรมประกอบด้วย 5 หน่วย ได้แก่ การดูแลสุขภาพ ธรรมะเพื่อการพัฒนาคุณธรรม การวิเคราะห์ปัญหาและกลยุทธ์การแก้ปัญหา การเขียนโครงการ และการศึกษาดูงาน โดยใช้ระยะเวลาในการฝึกอบรม 3 เดือน สามารถประเมินได้จากการสังเกตพฤติกรรมและแบบวัดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้น

3. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การที่สตรีได้ทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นของท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม หลังจากได้รับการพัฒนาโดยใช้กลยุทธ์การพัฒนาสตรี

4. การถอดบทเรียน หมายถึง วิธีการจัดการความรู้ ที่เน้นการเสริมสร้างการเรียนรู้ของผู้นำสตรีอย่างเป็นระบบ สกัดความรู้ที่ฝังลึกในตัวผู้นำสตรีและความรู้ท้องถิ่น ออกมาเป็นบทเรียนที่สามารถนำไปสรุป สังเคราะห์และนำประยุกต์เป็นกลยุทธ์ใช้ในการพัฒนาสตรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

5. ผู้นำสตรี หมายถึง สตรีที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นคณะกรรมการพัฒนาสตรีในระดับอำเภอ ของจังหวัดมหาสารคาม เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาสตรี แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้แนวทางสำหรับหน่วยงานราชการและหน่วยงานพัฒนาท้องถิ่น ในการกำหนด  
ยุทธศาสตร์การพัฒนาศรีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
2. ท้องถิ่นมีการพัฒนาขึ้นเพราะเป็นผลมาจากสตรีท้องถิ่นได้รับการพัฒนาเพิ่มขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY