

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองได้มีส่วนในการผลักดันให้บทบาทของสตรีแปรเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น ภายใต้ภาวะของการแข่งขันทางสังคมและค่าครองชีพที่สูงขึ้น สตรีซึ่งเคยแต่ทำงานในบ้านจำเป็นจะต้องออกมาทำงานนอกบ้าน เพื่อสร้างรายได้ให้ครอบครัว เป็นผลให้ความรับผิดชอบและโลกทัศน์ของสตรีเกิดการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ พัฒนาถึงขั้นที่ได้ก้าวเข้าสู่เส้นทางทางการเมืองและการบริหาร ในตำแหน่งสำคัญๆ มากมาย ทั้งทั้งงานในแวดวงการเมืองนี้เป็นงานที่สตรี เคยมีความคิดว่าเป็นเรื่องที่ไกลตัว และไม่ใช่งานที่ตนเองควรทำ

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของสตรีนั้น ย่อมมีเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงมากมายในทุกๆ ด้าน ผู้หญิงทุกสังคม มีบทบาทหลายอย่างตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ค่านิยมในสังคมโดยทั่วไปยังก่อให้เกิดความแตกต่าง ในเรื่องความเสมอภาคระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย ดังนั้นประเด็นความเสมอภาคยังเป็นประเด็นที่ถูกนำมาวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ ซึ่งเกิดเป็นขบวนการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิสตรี แนวคิดเกี่ยวกับสตรีในด้านต่างๆ เป็นต้น

แม้ในอดีตที่ผ่านมาสถานภาพการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีจะอยู่ในระดับต่ำ เพราะความเชื่อและค่านิยมของสังคมต่อความสัมพันธ์ระหว่างเพศชายและเพศหญิงยังคงยึดถือให้เพศชายเป็นใหญ่ อย่างไรก็ตาม เมื่อปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหญิงและชายก็วิวัฒนาการตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น การที่สตรีมีโอกาสด้านการศึกษาและเข้ามาเป็นกำลังแรงงานในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้บทบาทดั้งเดิมของหญิงและชายค่อยๆ คลายความชัดเจนลง อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือแม้ว่าบทบาทของผู้หญิงนั้นมิได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเท่าเทียมกัน การเหลื่อมล้ำกันของบทบาทและทัศนคตินั้นนำมาซึ่งการไม่ยอมรับและการต่อต้านการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในสังคมต่างๆ ทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย

หากแต่ในการแสดงบทบาทของสตรีไทยนั้น ยังคงเป็นเรื่องที่มีข้อสงสัยว่า การพัฒนาและการแสดงบทบาทที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผลมาจากการพัฒนาของตัวสตรีเอง หรือเป็นเพราะกระแสการให้ความสำคัญกับสิทธิสตรีของสังคมโลกและสังคมภายในประเทศ อันเป็นกระแสที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างสมดุลให้โลกหลังจากที่บุรุษแสดงความเหนือกว่าสตรีมาโดยตลอด ซึ่งกระแสการยอมรับ

บทบาทของนักการเมืองและผู้บริหารที่เป็นสตรีที่เกิดขึ้นนั้น เป็นไปตามกระแสความนิยมของโลก หรือเป็นเพราะการเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณของประชากรสตรีตามธรรมชาติ ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวน นักการเมืองและผู้บริหารที่เป็นสตรีในอดีต พบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีจำนวน ไม่มากนักก็ตาม หรือเป็นเพราะบทบาทของสตรีที่เป็นนักการเมืองและผู้บริหารได้รับการยอมรับ ว่ามีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพิ่มขึ้นจริง

อย่างไรก็ตาม การที่สตรีเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมีคุณูปการต่อระบบการเมืองและสังคม โดยส่วนรวม ในแง่ของการเพิ่มประสิทธิภาพทางการเมืองที่จะได้จากมุมมอง ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่แตกต่างของสตรี การทำให้รูปแบบการพัฒนา มีความหลากหลายเนื่องจากสตรี จะสะท้อนความต้องการที่แตกต่างของเพศหญิงที่ควรจะมีการให้ความสนใจเป็นพิเศษ และการทำให้ระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น เพราะการเข้าร่วมมีส่วนตัดสินใจทางการเมืองของสตรี เป็นการทำให้คนทุกกลุ่มในสังคมได้มีส่วนในการปกครอง นอกจากนี้ ในแง่ของกฎหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นหลักประกันว่าจะมีการวางนโยบายและ ออกกฎหมายรวมทั้งบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนสตรี

ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางสังคมดังกล่าวนี้ ทำให้สังคมไทยเรามีการเปลี่ยนแปลง โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของสตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีมีความเข้มแข็งในระดับรากฐาน อันได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล และชุมชนย่อยในเขตเมือง เกิดกระแสสนับสนุนให้เกิดกลุ่มสตรีที่เข้มแข็ง ในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในชุมชน

นอกจากนี้การเกิดขึ้นของแนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครอง ให้ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานส่วนภูมิภาค โดยเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นคัดเลือกบุคลากรในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งย่อมเข้าใจถึงสภาพปัญหา ความต้องการ วัฒนธรรม และบริบทแวดล้อมต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างลึกซึ้งกว่า บุคลากรจากภายนอก ได้เข้ามามีอำนาจหน้าที่ และโอกาสในการบริหารและพัฒนา ตลอดจนแก้ไข ปัญหาดังกล่าว ในท้องถิ่นของตน เพื่อให้การบริหาร พัฒนา และการแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นไปตาม ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งย่อมจะเป็นการบริหารพัฒนาประเทศให้มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทั้งในทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย

ตามพระร เษบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่าง รัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายาม ถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และภารกิจเดียวกันนั้นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดสามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีหลักการอันเป็นกรอบความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ

ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบ ในการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระมิใช่เป็นการมอบภารกิจ ที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

ประการที่สอง หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการของรัฐ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น สนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

การกระจายอำนาจการปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดูแลตนเอง ตลอดจนเป็นแนวทางการ

สร้างการมีส่วนร่วม ความตระหนักและความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และสิ่งสำคัญประการหนึ่ง คือ การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งบุคลากรในท้องถิ่นขึ้นมาเป็นผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหาร พัฒนา และแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่นของตนเอง

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบการบริหารงานที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุดก็คือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งโดยการเปรียบเทียบสัดส่วนแล้ว พบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดนั้น ส่วนมากเป็นชายมากกว่าหญิง

องค์การบริหารส่วนตำบลลพบุรี อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสตรี โดยการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลลพบุรี อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จดูตัวไปด้วยดีไม่น้อยกว่าผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เป็นเพศชายแต่อย่างใด โดยมีการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าไปในทุกๆ ด้าน ภายใต้ยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนา และ โครงการพัฒนาต่างๆ ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่นางเขวพา กันทาลักษณ์

นางเขวพา กันทาลักษณ์ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลพบุรี อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบัน โดยภายใต้การบริหารงานของ นางเขวพา กันทาลักษณ์นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลลพบุรี ได้รับรางวัลชมเชย โครงการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษี ปี พ.ศ. 2550 และได้รับรางวัลชนะเลิศ กิจกรรมการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปลอดการเผา ตามโครงการรณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษควันและไฟฟ้า ลดภาวะโลกร้อน ระดับอำเภอ ปี พ.ศ. 2552

นอกจากนี้ นางเขวพา กันทาลักษณ์ ยังผ่านประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่มีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะมากมายหลายตำแหน่ง อาทิ ประธานคณะกรรมการพัฒนาสตรี อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่, รองประธานคณะกรรมการพัฒนาสตรี จังหวัดเชียงใหม่, นายกสมาคมแม่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ประธานกลุ่มสตรีแม่บ้านเกษตรกร อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่, เลขาธิการชมรมนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่, ผู้ใหญ่บ้าน และประธานกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น โดยตำแหน่งดังกล่าวโดยมากเป็นตำแหน่งที่ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับทั้งในด้านความรู้ความสามารถ บุคลิกภาพ และความสามารถในการติดต่อประสานงาน จึงจะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่ง ดังนั้น จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงถือได้ว่า นางเขวพา กันทาลักษณ์ เป็นผู้นำสตรีท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในวงสังคมที่เกี่ยวข้องคนหนึ่ง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความต้องการที่จะศึกษาถึงคุณลักษณะรวมทั้งแนวทางในการพัฒนาบทบาทและการบริหารงานของ นางเยาวพา กันทาลักษณ์ ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลริมเหนือ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น และยังต้องการทราบว่า ภายใต้การบริหารงานของ นางเยาวพา กันทาลักษณ์นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลริมเหนือ ประสบปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดใดๆ อย่างไรหรือไม่ และมีแนวทางการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดดังกล่าวอย่างไร เพื่อให้เกิดองค์ความรู้และประสบการณ์ในการพัฒนาบทบาทและศักยภาพของสตรีในวงการด้านการเมืองการปกครอง และการบริหารพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลริมเหนือ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสตรีในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาบทบาทและการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลริมเหนือ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสตรีในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลริมเหนือ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสตรีในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น
- 2) ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาบทบาทและการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลริมเหนือ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสตรีในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น
- 3) ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยฉบับนี้สามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทและการบริหารงานของผู้นำสตรีในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นแห่งอื่นๆ

1.4 นิยามศัพท์

การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีอำนาจอิสระในการจัดการดูแลกิจการหลายด้านของตนเอง และสามารถจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งในกรณีนี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลริมเหนือ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

ผู้บริหารสตรีและผู้นำสตรีท้องถิ่น หมายถึง นางเยาวพา กันทาอักษรณ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตรึมเหนือ อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

การพัฒนาสตรี หมายถึง การทำให้สถานะภาพ บทบาท และศักยภาพของสตรีมีความเท่าเทียมกับบุรุษ

บทบาท หมายถึง บทบาททางการเมืองการบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ที่เป็นสตรี) ในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการเข้าร่วมกิจกรรมหรือการจัดกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ในท้องถิ่น

การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางดีขึ้นของท้องถิ่น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved