

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth) เป็นกระแสหลัก นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าความยากจนในสังคมไทยให้หมดไปได้แล้วยังต้องประสบกับปัญหาต่างๆ นานัปการ จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งมุ่งเน้นการส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ควบคู่ไปกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการเกษตรแผนใหม่ (สุนทร, 2534: 236) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 - 7 รัฐบาลได้หันไปมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจาก “ผลิตเพื่อบริโภค” มาเป็น “การผลิตเพื่อการขาย” โดยการจำหน่ายยังต่างประเทศเพื่อให้เกิดการกระจายการผลิต ปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาด การขยายการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการ เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ ส่งผลให้ประเทศไทยในช่วงเวลานั้นประสบผลสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจพอสมควร

แต่อย่างไรก็ตามการมุ่งเน้นยุทธศาสตร์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มากขึ้น ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนและคนรวย รวมไปถึงช่องว่างระหว่างรายได้ของสาขาอาชีพในชุมชนภาคเกษตรกรรม กับชุมชนนอกภาคเกษตรกรรมก็นับว่ามีช่องว่างห่างกันมากเช่นกัน (ปาริชาติ, 2541) ซึ่งในยุคนี้คนที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดคือผู้ที่อยู่ในกลุ่มนักธุรกิจ นักลงทุน ผู้มีฐานะดี ในขณะที่เดียวกันกลุ่มเกษตรกรก็ยังยากจนอยู่เช่นเดิม เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยก็เริ่มถดถอย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงคุณภาพชีวิตของเกษตรกรไทยก็ลดน้อยลงไปเช่นเดียวกัน ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการพัฒนาโดยไม่ได้มุ่งเน้น “คน” เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญนั่นเอง

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เช่นนี้ รัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้เน้นยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการเกษตร 4 ด้าน ด้วยกัน คือ (1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กรเกษตรกรให้เกิดความเข้มแข็ง (2) การพัฒนาระบบการผลิตและการสินค้าทางการเกษตร (3) การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร และ (4) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงาน

เศรษฐกิจการเกษตร, 2541) และนอกจากนี้แล้วยังมุ่งเน้นการพัฒนาไปที่ “คน” เป็นจุดศูนย์กลางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะรัฐบาลมีการดำเนินการตามนโยบายจากบนสู่ล่าง (Top-down) โดยนักการเมืองและหน่วยงานราชการส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดนโยบายและสั่งการ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง เพราะนโยบายและการดำเนินการไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชุมชนท้องถิ่น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 อันก่อให้เกิด “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นก้าวแรกของการให้อำนาจการบริหารงานแก่องค์กรในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง เพราะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำในท้องถิ่นนั้น ช่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นตนเองได้ และมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่นตนเองได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากที่สุด

การที่องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นศูนย์กลางการพัฒนาในท้องถิ่นนี้เอง จึงจำเป็นต้องดำเนินการจัดทำกิจกรรม โครงการ/แผนงานต่างๆ ร่วมกันกับประชาชนในท้องถิ่น ดังที่ โกวิท (2541) กล่าวว่า “ต้องให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ส่งเสริมกระตุ้นให้ประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน ผู้นำสตรี กลุ่มตัวแทนชาวบ้านต่างๆ สมาชิก อบต. เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้ อบต. เป็นสถาบันในกำหนดทิศทาง ร่วมตัดสินใจดำเนินการพัฒนาตำบล ซึ่งถือเป็นพื้นฐานในการพัฒนาศักยภาพของ อบต. ให้เข้มแข็ง การที่จะพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และการจัดการ อบต. การผลักดันให้ อบต. เป็นแกนนำในการวางแผนพัฒนาตำบลอย่างแท้จริง ตลอดจนเพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ชัดเจน อันจะเป็นประโยชน์ต่อรูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ อบต. และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาอย่างเป็นระบบ”

จากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีจำนวนสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิก อบต. ร้อยละ 6.24 ในขณะที่ผู้ชายมีจำนวนถึงร้อยละ 93.76 (โกวิท, 2541) ถ้าดูสัดส่วนระหว่างหญิงกับชายถือว่าอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการยอมรับและโอกาสที่เอื้อให้ผู้หญิงได้มีบทบาทในการปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำ และการที่ผู้หญิงจะได้รับเลือกเข้าไปเป็นสมาชิก อบต. เพียงส่วนน้อยนี้เอง จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกสตรีขององค์การ

บริหารส่วนตำบล ว่าหลังจากที่ได้เข้าไปทำงานแล้วมีโอกาสในการแสดงบทบาท ความสามารถและศักยภาพในการพัฒนาการเกษตรในท้องถิ่นมากน้อยเพียงไร และคนในท้องถิ่นหรือชุมชน รวมถึงสมาชิกสตรี อบต. เอง มีความคาดหวังในบทบาทการพัฒนาการเกษตรของสมาชิก อบต. อย่างไร การประมวลข้อมูลประเด็นดังกล่าวจะช่วยให้เห็นสถานภาพการดำเนินงานของสมาชิก อบต. สตรี และแนวทางในการเพิ่มศักยภาพพัฒนาสตรีให้มีบทบาทในการปกครองส่วนท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทในการพัฒนาการเกษตรของสมาชิกสตรีขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาบทบาทที่คาดหวังด้านการพัฒนาการเกษตรของสมาชิกสตรีขององค์การบริหารส่วนตำบล ในทัศนะของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล และในทัศนะของสมาชิกสตรีขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อบทบาทของอบต. สตรี ในการพัฒนาการเกษตรในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่

#### ประโยชน์ที่จะได้รับ

เป็นแนวทางในการพัฒนาบทบาทของสมาชิกสตรีในด้านการพัฒนาการเกษตรให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องให้สามารถปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

#### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตในการวิจัยไว้ดังนี้ คือ

1. ศึกษาบทบาทของสมาชิกสตรีขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ เท่านั้น
2. ศึกษาบทบาทของสมาชิกสตรีขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้ง เฉพาะปี พ.ศ. 2541 - 2543 เท่านั้น

2. ศึกษาบทบาทของสมาชิกสตรีขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการเลือกตั้ง เฉพาะปี พ.ศ. 2541 - 2543 เท่านั้น

3. จะทำการศึกษาลักษณะบทบาทของสมาชิกสตรีขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรใน 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางการเกษตร
2. ด้านการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร
3. ด้านการพัฒนาสถาบันกลุ่มทางการเกษตร

#### นิยามศัพท์

“บทบาท” หมายถึง การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยศึกษาบทบาทของสมาชิกสตรีของ อบต. ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรใน 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางการเกษตร
2. ด้านการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร
3. ด้านการพัฒนาสถาบันกลุ่มทางการเกษตร

“บทบาทที่คาดหวัง” หมายถึง การปฏิบัติงานหน้าที่ตามความคิด ความรู้สึก ความมุ่งหวังของประชาชนที่มีต่อสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาท้องถิ่น

“สมาชิกสตรีขององค์การบริหารส่วนตำบล” หมายถึง สตรีที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปี พ.ศ. 2537 ในจังหวัดเชียงใหม่

“บทบาทการพัฒนาการเกษตร” หมายถึง การกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรทั้งการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ ด้านปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการเกษตร การพัฒนากระบวนการดำเนินงานการทางด้านการเกษตร ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานทางด้านเกษตร ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นทั้ง 3 ด้านอันได้แก่

1. ด้านการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางการเกษตร
2. ด้านการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร
3. ด้านการพัฒนาสถาบันกลุ่มทางการเกษตร