

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมา

ในปัจจุบัน บทบาทหน้าที่ของผู้หญิงหรือสตรีไทยมีความสำคัญมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมาทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สตรีมิใช่มีบทบาทเป็นเพียงภรรยาและมารดาที่มีหน้าที่เพียงแค่รับผิดชอบงานบ้านและเลี้ยงดูบุตรเท่านั้น มีสตรีจำนวนไม่น้อยที่มีความรู้ความสามารถและประกอบหน้าที่การงานในตำแหน่งระดับสูงเช่นเดียวกับผู้ชาย สตรีจึงเป็นทรัพยากรและเป็นกำลังสำคัญในการที่จะผลักดันและพัฒนาสังคมประเทศชาติให้ก้าวหน้าต่อไป

อย่างไรก็ตาม ยังมีสตรีอีกจำนวนมากที่ถูกจำกัดบทบาท ความเสมอภาค การไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคมที่ดีพอและการขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาส่งเสริมศักยภาพของตน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาสตรีหรือผู้หญิง และโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาของสตรีในพื้นที่ได้ดีที่สุด จึงเป็นองค์กรสำคัญในการที่จะส่งเสริมการพัฒนาสตรีทั้งในด้านการศึกษา การพัฒนาสุขภาพ สุขภาพอนามัย อาชีพ และความมั่นคงทางด้านรายได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง โดยการพัฒนานั้นจะต้องครอบคลุมถึงสตรีในทุกกลุ่มวัย คือ วัยเด็ก วัยรุ่น/เยาวชน วัยแรงงาน และวัยสูงอายุ นอกจากนี้ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการดำเนินการพัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรี ซึ่งกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี ไว้ดังนี้

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

“มาตรา 67 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์กรการบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขต องค์กรการบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ”

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

“มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ”

“มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50”

“มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53”

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดว่า

“ให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ

(17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ”

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

“มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส”

**“มาตรา 17** ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(27) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส”

จะเห็นได้ว่าการให้ความสำคัญกับ “สตรี” ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีลักษณะของการ “สงเคราะห์” มากกว่า “การพัฒนา” ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ประเด็นการทำงานด้านสตรี จำเป็นต้องมีการขับเคลื่อนงานในลักษณะของการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาศักยภาพของสตรีให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาสตรี โดยคำนึงถึงกลุ่มอายุ เนื่องจากความแตกต่างกันทั้งปัญหาและความต้องการของสตรีในแต่ละกลุ่มวัย ย่อมส่งผลต่อแนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาที่เหมาะสมและผลสำเร็จของการดำเนินงานตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อให้คุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการด้านต่างๆ แก่สตรีเป็นมาตรฐานเดียวกัน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐที่ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้จัดทำมาตรฐานการส่งเสริมการพัฒนาสตรีขึ้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาสตรีให้เป็นไปได้ด้วยความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

## 1.2 ขอบเขตของมาตรฐาน

1.2.1 กำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดการส่งเสริมการพัฒนาสตรี ในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งระดับของมาตรฐานตัวชี้วัดเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และตัวชี้วัดขั้นพัฒนา

1.2.2 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปปฏิบัติได้ตามมาตรฐานและตัวชี้วัด

1.2.3 กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กร ภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและการพัฒนาสตรีร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดมาตรฐานด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.2 เพื่อเป็นคู่มือ/แนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติงานตามภารกิจถ่ายโอนด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี

### 1.4 คำนิยาม

1.4.1 กลุ่มสตรี หมายถึง การรวมกลุ่มของผู้หญิงในชุมชน/ท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน ทั้งที่เกิดจากการจัดตั้งโดยหน่วยงานของภาครัฐ เอกชน และเกิดจากการรวมตัวกันเอง

1.4.2 การส่งเสริมการพัฒนาสตรี หมายถึง การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการส่งเสริม สนับสนุน และสร้างเสริมให้สตรีมีความสามารถในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาตนเอง ครอบครัว และกลุ่ม

1.4.3 ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน หมายถึง กลุ่มตัวบ่งชี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีเพื่อเป็นกรอบสำคัญอันบ่งบอกถึงผลงานและความสำเร็จที่เกิดขึ้น

1.4.4 ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา หมายถึง กลุ่มตัวบ่งชี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการจัดทำเพิ่มเติมจากตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานตามศักยภาพ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาและความก้าวหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพัฒนาสตรีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

1.4.5 คณะกรรมการพัฒนาสตรี หมายถึง คณะกรรมการพัฒนาสตรีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาสตรี พ.ศ. 2538 (ศึกษารายละเอียดในภาคผนวก ก) จำแนกเป็น 4 ระดับ คือ

- คณะกรรมการพัฒนาสตรีหมู่บ้าน (กพสม.)
- คณะกรรมการพัฒนาสตรีตำบล (กพสด.)
- คณะกรรมการพัฒนาสตรีอำเภอ (กพสอ.)
- คณะกรรมการพัฒนาสตรีจังหวัด (กพสจ.)

### 1.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1.5.2 แผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 – ฉบับที่ 9

1.5.3 กรอบการพัฒนาสตรีของสหประชาชาติ