

## เป้าหมายแห่งการพัฒนาของนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี Purposes of Development on the Women Networks Reshaping Thailand

ดร. ไพบุลย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์ \*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เป้าหมายแห่งการพัฒนาของนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีของรัฐบาล ฯพณฯ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี อันถือได้ว่าโครงการดังกล่าวเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญของรัฐบาลฯ สำหรับการนำเสนอเนื้อหาของบทความนี้ได้กล่าวเชื่อมโยงตามความหมายและการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะกับนโยบายดังกล่าว จากนั้นได้กล่าวถึงสาระสำคัญพื้นฐานของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และในประการสุดท้าย ได้วิเคราะห์ถึงเป้าหมายแห่งการพัฒนาของนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี โดยนำทฤษฎีด้านการพัฒนาทั้งสองแนวทางใหญ่ๆ มาอภิปรายเชื่อมโยงสู่ปรากฏการณ์ของนโยบายดังกล่าว อันได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยความขาดแคลนและความต้องการ และทฤษฎีว่าด้วยการกีดกัน โดยเป้าหมายแห่งการพัฒนาของทฤษฎีแรกอยู่ที่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในขณะที่ทฤษฎีหลัง อยู่ที่การพึ่งพาตนเองได้ การได้รับการเสริมสร้างพลังอำนาจ และการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมและการเมือง

### คำสำคัญ

เป้าหมายแห่งการพัฒนา นโยบายสาธารณะ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี

### Abstract

The objective of this paper was for analyzing the purposes of development on the women networks reshaping Thailand which was a public policy of the Prime Minister Yingluck Shinawatra's government. It could be also said that this project was an important public policy of her government. This paper presented the relationship on the meanings and the typologies of public policy to the women networks reshaping Thailand. Moreover, it talked about the main idea of the policy. And the last but not least, it analyzed on the purposes of development on the women networks reshaping Thailand by using two main developmental theories, which were the deprivation and need theories and the exclusion theories, to discuss on the phenomenon of this policy. The purposes of development on the first main theories were on the better quality of life whereas the last were on the status of self-reliance, empowerment, and participation on social and political activities.

\*อาจารย์ประจำสำนักวิชาพื้นฐาน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง วิทยาเขตชุมพร จังหวัดชุมพร  
E-mail: kpphaibo@kmitl.ac.th



## Keywords

Purpose of Development, Public Policy, Women Networks Reshaping Thailand

## บทนำ

“นโยบายสาธารณะ” คือ สิ่งใดก็ตาม ที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ (Dye, 1979, 4) หรือ อาจกล่าวให้แคบลงไปอีกได้ว่า คือแผนงานหรือโครงการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมา อันประกอบไปด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติการต่างๆ (Lasswell & Kaplan, 1970, 71) ในอีกด้านหนึ่งของเหรียญเดียวกันนี้ ยังกล่าวได้อีกว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาจากการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ซึ่งอาจแบ่งออกอย่างคร่าวๆ ได้เป็น 4 ประเภท คือ 1) นโยบายที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่รัฐเก็บจากประชาชน 2) นโยบายที่เกี่ยวกับการแบ่งสรรผลประโยชน์ 3) นโยบายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และ 4) นโยบายเกี่ยวกับประเทศอื่นๆ (ไพบูลย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์, 2551, 103) ในขณะที่ Almond & Powell (1966, 190-212) ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะไว้เป็น 5 ประเภท คือ 1) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎหมาย 2) นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร 3) นโยบายที่เกี่ยวกับการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ 4) นโยบายในการตอบสนองความต้องการของคนในสังคม และ 5) นโยบายที่เกี่ยวกับสัญลักษณ์

ดังนั้น สำหรับ “กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี” ของรัฐบาล ฯพณฯ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จึงมีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย 3 ประเภท คือ นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร นโยบายที่เกี่ยวกับการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ และนโยบายในการตอบสนองความต้องการของคนในสังคม ตามการจำแนกของ Almond & Powell (1966, 190-212) ข้างต้น ซึ่ง Lowi (1972, 289-310 อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช, 2549, 15-16) เรียกว่าเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distribution Policy) อันหมายถึง เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกระจาย แจกจ่ายสินค้าและบริการให้กับประชาชนกลุ่มต่างๆ อาทิ บริการทางด้านการศึกษา การจัดสวัสดิการต่างๆ เป็นต้น อันถือเป็นการแจกจ่ายสินค้าและบริการดังกล่าวของรัฐบาล และในทำนองเดียวกันก็ยังเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution Policy) อันหมายถึง เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อจัดสรรทรัพยากรในสังคมเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการกระจายของทรัพยากรที่มีคุณค่าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีความหมายรวมทั้งทรัพยากรทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมด้วย บนเส้นทางเดียวกันนี้ แนวคิดข้างต้นก็สอดคล้องกับสิ่งที่ ไพบูลย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์ (2551, 103) เรียกว่าเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการแบ่งสรรผลประโยชน์ อันมีความหมายใกล้เคียงกัน หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งเดียวกันกับความหมายของคำว่า “การเมือง” ที่ Easton (1965, 21) ได้เคยกล่าวไว้ว่า หมายถึง การใช้อำนาจในการจัดสรรและแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมให้กับบุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ในสังคมการเมือง (Authoritative Allocation of Values for Society) นั่นเอง

“กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี” เป็นหนึ่งในนโยบายหรือโครงการของรัฐบาลที่มุ่งสร้างประโยชน์ให้กับประชาชน ซึ่งในงาน “โครงการรัฐบาลพบประชาชนเพื่อคุณภาพชีวิต” ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 25-26 สิงหาคม 2555 ที่ผ่านมานี้ ได้มุ่งประชาสัมพันธ์ถึงผลงานของรัฐบาลใน 11 โครงการสำคัญ อันประกอบไปด้วย อาทิ โครงการพักชำระหนี้ 3 ปี บ้านหลังแรก รถคันแรก บัตรสินเชื่อเกษตรกร ประกันภัยพืชผลทางการเกษตร กองทุนหมู่บ้าน กองทุนตั้งตัวได้ กองทุน

พัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน และกองทุนสุขภาพรัฐ เป็นต้น (รัฐบาลพบประชาชนวันแรกคึก, 2555, 12) และในการนี้ ผู้เขียนได้เข้าสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participant Observation) ในฐานะของผู้รับบริการจาก รัฐบาลในโครงการ “รถคนแรก” ณ บริเวณสถานที่จัดงานของจังหวัดชุมพร คือ ที่ลานศาลหลักเมืองชุมพร ในวันที่ 25 สิงหาคม 2555 พบว่า มีประชาชนให้ความสนใจกับการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลดังกล่าวพอสมควร ซึ่งก็สอดคล้องกับการรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ จากการจัดงานดังกล่าว ณ หอประชุมเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่ว่า “รัฐบาลพบประชาชนวันแรกคึก... บรรยากาศภายในงานมีประชาชนจำนวนมาก ให้ความสนใจเข้าร่วมงานในครั้งนี้” (รัฐบาลพบประชาชนวันแรกคึก, 2555, 12)

ดังนั้น จึงเป็นการอนุมานได้ว่า นโยบายหรือโครงการดังกล่าวของรัฐบาลได้รับเสียงตอบรับจากประชาชน เป็นอย่างดี คือ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในสังคมได้ แม้ว่าจะมีเพียงคนกลุ่มหนึ่งที่ได้รับผลประโยชน์เหล่านี้ก็ตาม ซึ่งก็คงจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลต่อไปว่า จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลดังกล่าวนี้ สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 6 ประการ ตามแนวคิดของ Dunn (1981, 339) คือ มีประสิทธิผล (Effectiveness) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) มีความพอเพียง (Adequacy) มีความเป็นธรรม (Equity) มีความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการได้ (Responsiveness) และมีความเหมาะสม (Appropriateness) อย่างไร

แม้ว่าจะมีทฤษฎีและแนวคิดทางวิชาการมากมายที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้สำหรับการอธิบายปรากฏการณ์ของนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีได้ อาทิ แนวคิดสตรีนิยม (Feminism) การเรียนรู้เพื่อการเปลี่ยนผ่าน (Transformative Learning) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformative Leadership) เป็นต้น แต่สำหรับบทความนี้ จะได้มุ่งพิจารณาไปที่เป้าหมายแห่งการพัฒนา โดยประยุกต์ตามแนวคิดของ Rogers (1994) เป็นประการสำคัญ ดังนั้น บทความนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า เพื่อวิเคราะห์เป้าหมายแห่งการพัฒนาของนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีของรัฐบาล ฯพณฯ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยประยุกต์ตามแนวคิดของ Rogers (1994) ว่ามีความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์กับนโยบายกองทุนฯ ดังกล่าวอย่างไรบ้าง อันเป็นความพยายามของศาสตร์ในระดับของการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมได้

### สาระสำคัญของพื้นฐานของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี

สาระสำคัญพื้นฐานของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ได้ปรากฏอยู่ที่ด้านหลังของ “ใบสมัครลงทะเบียนเป็นสมาชิกกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี” ใน 3 หัวข้อใหญ่ ได้แก่ วิสัยทัศน์ คุณสมบัติของสมาชิก ลักษณะและคุณประโยชน์ของกองทุนฯ ดังมีความต่อไปนี้ คือ

ด้านวิสัยทัศน์ของกองทุนฯ ปรากฏข้อความประชาสัมพันธ์ว่า “สังคมไทยเป็นสังคมที่มีสตรีอยู่เป็นจำนวนมาก เกินครึ่งของสัดส่วนประชากรทั้งประเทศ และเป็นเพศที่แบกรับภาระและการเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ ในสังคมทั้งระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมประเทศ บนพื้นฐานที่สตรีเป็นผู้ที่รับรู้ เข้าใจความเจ็บปวดและความทุกข์ยากต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้ดีที่สุดและเป็นพลังส่วนข้างมากของสังคม การให้ความสำคัญกับสตรี ในฐานะพลังเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและพลังในการพัฒนาสังคมให้หลุดพ้นภัยพิบัติและความทุกข์ยากต่างๆ ของสังคมจึงเป็นสิ่งสำคัญ แนวคิด

ในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ซึ่งอาศัยจุดแข็งและวัฒนธรรมของครอบครัวไทย ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือ ดูแลสังคมและประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2555)

สมาชิกของกองทุนฯ จะต้องประกอบไปด้วยคุณสมบัติที่สำคัญใน 2 ประการ ได้แก่ 1) เป็นสตรีที่มีสัญชาติไทย อายุ 15 ปีขึ้นไป มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรืออาศัยอยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชนนั้น ไม่น้อยกว่า 6 เดือน และ 2) กรณีเป็นกลุ่มหรือองค์กรสตรี ที่ดำเนินงานในการดูแลหรือช่วยเหลือสตรี ต้องมีสำนักงานอยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชน หรือในจังหวัดที่ขอจดทะเบียนเป็นสมาชิก (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2555)

นอกจากนั้น ลักษณะและคุณประโยชน์ของกองทุนฯ ที่สตรีกลุ่มเป้าหมายพึงจะได้รับประกอบไปด้วย 1) เป็นทั้งเงินกู้ยืมและเงินสนับสนุนโครงการ 2) ให้เป็นกลุ่ม 3) ต้องลงทุนแบบกลุ่มเท่านั้น เพื่อส่งเสริมอาชีพและแก้ปัญหาต่างๆ 4) มีทั้งแหล่งทุนหมุนเวียนที่เน้นดอกเบี้ยต่ำหรือปลอดดอกเบี้ย และเงินสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งและการพัฒนาระดับองค์กรและสมาชิก 5) ผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงคือสมาชิกกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ทั้งในส่วนตัวเป็นสมาชิกและองค์กรที่เกี่ยวข้อง 6) มีการดำเนินการในระดับจังหวัดและตำบล 7) เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการแก้ปัญหาให้สตรีในเรื่องต่างๆ ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์กร และ 8) เป็นการพัฒนาศูการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรสตรีและสมาชิก รวมทั้งยังเป็นการสร้างสถาบันการเงินในภาคประชาชนด้วย (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2555)

อย่างไรก็ดี ฯพณฯ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงกรอบยุทธศาสตร์ใหญ่ของนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีไว้เป็น 5 ประการ อันประกอบไปด้วย 1) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อสตรี ซึ่งรวมไปถึงการยอมรับในความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพและเพิ่มโอกาสสตรี 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสุขภาพหรือคุณภาพชีวิตให้สตรีมีความมั่นคง 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของสตรีที่จะเพิ่มโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางการเมืองการบริหาร และการตัดสินใจในระดับต่างๆ และ 5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพกลไกของสตรีในระดับองค์กรและทุกระดับของชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีแห่งชาติ, 2555, 1-2)

และเพื่ออนาคตนี้ให้เป็นที่ไปตามกรอบยุทธศาสตร์ใหญ่ข้างต้นนี้ ได้มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของสตรีไว้เป็น 3 แนวทาง อันประกอบไปด้วย 1) มุ่งเน้นที่การพัฒนาอาชีพ การสร้างงาน สร้างรายได้ อันจะมีการสนับสนุนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน องค์ความรู้ และบริการต่างๆ 2) จะเป็นการพัฒนาคุณภาพของสตรีผู้ด้อยโอกาสและสนับสนุนการสงเคราะห์เยียวยาให้แก่สตรีผู้ประสบปัญหาที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ให้กลับมาใช้ชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรี และ 3) จะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของสตรีเพื่อการยกระดับความเป็นผู้นำในทุกระดับชุมชน ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้ทุกๆ ประเทศทั่วโลกได้รับรู้ถึงความสามารถของสตรี อันจะเป็นการเสริมสร้างให้สตรีไทยได้มีบทบาททั้งในระดับประเทศและเพื่อตอบสนองต่อการก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีแห่งชาติ, 2555, 2)



รูปที่ 1 กลุ่มผู้สนับสนุนนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี

ที่มา : [http://www.rsunews.net/userfiles/images/n20120309120403\\_15997.jpg](http://www.rsunews.net/userfiles/images/n20120309120403_15997.jpg)

ตามคำสั่งคณะรัฐมนตรี ที่ 14/2555 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 ได้กำหนดให้มี “กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี” ขึ้น ซึ่งในแต่ละจังหวัดจะได้รับการจัดสรรเงินกองทุนให้โดยเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างเป็นทางการของกองทุนดังกล่าวไว้เป็น 4 ประการ ดังต่อไปนี้คือ (ฉวีวรรณ แจ่มหมวก, 2555, 7-8)

1) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำหรือปลอดดอกเบี้ยในการสร้างโอกาสให้สตรีเข้าถึงแหล่งทุนสำหรับการลงทุน เพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพหรือสวัสดิการให้แก่สตรี

2) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาศักยภาพสตรีหรือเครือข่ายสตรี การเฝ้าระวังและดูแลปัญหาของสตรี ตลอดจนการช่วยเหลือเยียวยาสตรีที่ประสบปัญหาในทุกรูปแบบ การรณรงค์ให้สังคมเข้าใจปัญหาสตรีในทุกมิติ และการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิสตรี

3) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการส่งเสริม สนับสนุนการจัดกิจกรรมในการพัฒนาบทบาทสตรี และการแก้ไขปัญหาสตรีขององค์กรต่างๆ การสร้างภาวะผู้นำ การพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต รวมทั้งยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับสตรี

4) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการสนับสนุนโครงการอื่นๆ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาสตรี ตามที่คณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีแห่งชาติได้พิจารณาเห็นสมควร

ในทางปฏิบัติสตรีหรือองค์กรสตรีซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ และมีความสนใจที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนฯ จะต้องยื่นใบสมัครลงทะเบียนเข้าเป็นสมาชิก ในระหว่างวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ถึง 29 กุมภาพันธ์ 2555 ซึ่งผลปรากฏว่า มีสตรีกลุ่มเป้าหมายให้ความสนใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนฯ มากกว่า 1,700,000 คน โดยมาจากทุกภาคของประเทศ อันถือเป็นสัญญาณการตอบรับต่อนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี และต่อมาก็มีการขยายระยะเวลาการลงทะเบียนออกไปอีก จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2555 เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์กองทุนดังกล่าวให้กับผู้ที่มีความสนใจอย่างทั่วถึง เพิ่มมากขึ้น (ฉวีวรรณ แจ่มหมวก, 2555, 10-11)

โดยสตรีหรือองค์กรสตรีที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี มีวิธีการใช้เงินกองทุนโดยแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ (ฉวีวรรณ แจ่มหมวก, 2555, 9)



1) ด้านการส่งเสริมอาชีพโดยในแต่ละพื้นที่อาจจะมีข้อตกลงที่แตกต่างกันได้ซึ่งในบางพื้นที่อาจจะมีการให้ยืมเงินจากกองทุนฯ แบบไม่มีดอกเบี้ยหรือมีดอกเบี้ยต่ำก็ได้

2) ด้านสังคม กล่าวคือ จะเป็นการให้เปล่ากับสตรีที่กำลังประสบปัญหาอยู่โดยขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสตรีที่จะเป็นผู้พิจารณา ซึ่งในแต่ละพื้นที่ก็จะแตกต่างกันไปซึ่งในทางปฏิบัติ วิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนี้จากกองทุนฯ กลุ่มสตรีตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป จะต้องร่วมกันทำและนำเสนอโครงการให้กับคณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีเป็นผู้พิจารณา

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า “กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี” เป็นนโยบายแห่งการพัฒนาประเทศ โดยรัฐบาลได้ใช้อำนาจในการจัดสรรและแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ซึ่งในที่นี้ก็คือเงินงบประมาณของกองทุน ให้กับกลุ่มสตรีที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุนนี้ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ดังข้อความประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลที่ว่า “ทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต” โกล่ไปกว่านั้น ยังสามารถวิเคราะห์ได้อีกว่า เป้าหมายแห่งการพัฒนาของนโยบายกองทุนดังกล่าว ยังอยู่ที่ การส่งเสริมให้สตรีกลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งพาตนเองได้ การปลดปล่อยจากการกดขี่ และการส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม ดังจะได้นำมาอภิปรายต่อไป

### เป้าหมายแห่งการพัฒนาของนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี

“การพัฒนา” คือการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอันมีเป้าหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงเป็นกระบวนการแห่งการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า อันประกอบไปด้วยสิ่งที่สำคัญ 2 ประการ คือ มีการวางแผนและมีการนำไปสู่การปฏิบัติ (Rogers, 1994, 84) โดยผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้ อาจเป็นได้ทั้งบุคคลภายในชุมชน (Insiders) หรือนักพัฒนาอันเป็นบุคคลที่มาจากภายนอกชุมชน (Outsiders) ก็ได้โดยเป้าหมายแห่งการพัฒนาอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ซึ่งในบางครั้งอาจจะมีส่วนที่ทับซ้อนกันได้ อันได้แก่ เป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ เป้าหมายทางด้านสังคม เป้าหมายทางด้านวัฒนธรรม และเป้าหมายทางการเมือง ตามเป้าหมายดังกล่าวถึงข้างต้นนี้ ทฤษฎีด้านการพัฒนา สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ๆ อันประกอบไปด้วย ทฤษฎีว่าด้วยความขาดแคลนและความต้องการ (Deprivation and Needs Theories) และทฤษฎีว่าด้วยการกีดกัน (Exclusion Theories) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ คือ (Rogers, 1994, 91-106)

### ตารางที่ 1

การจำแนกแนวทางแห่งการพัฒนา

ทฤษฎีว่าด้วยความขาดแคลนและความต้องการ	ทฤษฎีว่าด้วยการกีดกัน
<p>1 การเอาชนะความยากจน (Overcoming Poverty) การสร้างเจริญเติบโตและความเป็นสมัยใหม่ (Growth and Modernization) การวางแผนทางสังคม (Social Planning) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) การพัฒนากลุ่มชุมชน (Community Organization)</p> <p>2 การบรรลุความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ (Meeting Basic Human Needs)</p>	<p>1 การพึ่งพิงและการพึ่งพาตนเองได้ (Dependency and Self-Reliance) 2 การปลดปล่อย (Liberation) 3 การมีส่วนร่วม (Participation)</p>

ที่มา : Rogers (1994, 92)



จากตารางที่ 1 ทฤษฎีว่าด้วยความขาดแคลนและความต้องการ ประกอบไปด้วยกระบวนการซึ่งคาดหวังว่าจะนำไปสู่เป้าหมายแห่งการพัฒนา เป็น 2 แนวทางใหญ่ๆ คือ 1) การเอาชนะความยากจน และ 2) การบรรลุความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ หรือที่มีชื่อเรียกกันโดยทั่วไปในสังคมไทยว่า ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในขณะที่ทฤษฎีว่าด้วยการกีดกัน ประกอบไปด้วยกระบวนการซึ่งคาดหวังว่าจะนำไปสู่เป้าหมายแห่งการพัฒนา เป็น 3 แนวทางใหญ่ๆ คือ 1) การส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาสามารถพึ่งพาตนเองได้ 2) การปลดปล่อยกลุ่มเป้าหมายจากการกดขี่ และ 3) การส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม สำหรับกรณีของกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีด้านการพัฒนาทั้ง 2 แนวทางข้างต้นนี้ กล่าวคือ

### 1) ทฤษฎีว่าด้วยความขาดแคลนและความต้องการ

ตามกระบวนการที่มุ่งสู่เป้าหมายคือการเอาชนะความยากจน สามารถอธิบายได้ว่า นโยบายกองทุนนี้เป็นความพยายามที่จะพัฒนาความเจริญเติบโตและการสร้างความเป็นสมัยใหม่ ให้กับกลุ่มสตรีในชุมชน เพื่อขจัดปัญหาความยากจนและความล้าหลัง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ความเป็นอยู่ที่ดีหรือสมบูรณ์ขึ้น

นอกจากนั้น ยังมุ่งให้สตรีกลุ่มเป้าหมายได้มีโอกาสใช้เงินจากกองทุนนี้ เพื่อการนำไปฝึกอบรมด้านอาชีพ อันถือว่าเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าขาดทักษะสำหรับอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านอาชีพเสริม โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การเพิ่มพูนทักษะและโอกาสด้านการประกอบอาชีพของสตรี อันจะนำไปสู่การสร้างหรือการเพิ่มรายได้ในที่สุด

ในประการต่อมา เนื่องจากกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ได้กำหนดให้สตรีกลุ่มเป้าหมายได้มีโอกาสรับบริการสาธารณะจากกองทุนนี้ ด้วยการร่วมกันทำและนำเสนอโครงการให้กับคณะกรรมการกองทุนฯ เป็นกลุ่มเท่านั้น (ไม่สามารถทำคนเดียวได้) ด้วยเหตุเช่นนี้ จึงทำให้กลุ่มดังกล่าวมีโอกาสที่จะพัฒนาใหญ่ขึ้น จนกลายเป็นองค์กรชุมชนได้ อาทิ กลุ่มสตรีทอผ้า กลุ่มสตรีเลี้ยงไก่ กลุ่มสตรีปลูกเห็ดฟาง เป็นต้น ซึ่งตามตัวอย่างเหล่านี้ ผู้เขียนได้มีโอกาสพบเห็นพัฒนาการตามกระบวนการที่กล่าวถึงอยู่ขึ้นมาแล้ว แม้ว่าจะใช้แหล่งเงินทุนจากแหล่งอื่น มาให้ความสนับสนุนก็ตาม ที่หมู่บ้านหนองคล้าพงษ์ทอง ตำบลบึงสามัคคี อำเภอบึงสามัคคี จังหวัดกำแพงเพชร ที่การรวมกลุ่มองค์กรชุมชนเป็นไปได้อย่างดี

อย่างไรก็ดี แม้วานโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี จะมุ่งเน้นให้สตรีกลุ่มเป้าหมายได้ร่วมกันทำและนำเสนอโครงการด้วยตนเอง แต่สิ่งนี้ก็กล่าวได้ว่า เป็นการสนับสนุนให้กลุ่มสตรีได้มีการวางแผนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง คือ สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งทางด้านส่งเสริมอาชีพและทางด้านสังคม ซึ่งเป็นขอบเขตของการใช้เงินจากกองทุนดังกล่าวนี้ ที่ถือได้ว่าเป็นการวางแผนจากรากหญ้า ให้กำหนดเส้นทางเดินของชีวิตด้วยตนเอง และเพื่อตนเอง อันสอดคล้องกับหลักการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง แต่ในอีกด้านหนึ่งของเหรียญเดียวกันนี้ ยังกล่าวได้ว่า นโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนทางสังคมโดยรัฐบาล เพื่อมุ่งแก้ปัญหาของสตรี ด้วยเฉกเช่นเดียวกัน

ในอีกด้านหนึ่ง ตามกระบวนการที่มุ่งสู่เป้าหมาย คือการบรรลุความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ หรือ จปฐ. สามารถอธิบายได้ว่า วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ที่กำหนดไว้เป็น 4 ประการ ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้นนี้ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา ที่มุ่งไปสู่เป้าหมาย คือ การสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการส่งเสริมอาชีพ หรือแม้แต่วางด้านสังคมด้วยวิธีการให้เปล่ากับสตรีที่กำลังประสบปัญหาอยู่ก็ตาม โดย



มุ่งไปที่ผลลัพธ์สุดท้าย (End-Product) ก็คือ การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การมีสุขภาพที่ดี การมีสวัสดิการสังคมที่ดี การอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ดังที่ได้กล่าวถึงอยู่

## 2) ทฤษฎีว่าด้วยการกีดกัน

ตามกระบวนการที่มุ่งส่งเสริมให้สตรีกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาสามารถพึ่งพาตนเองได้ สามารถอธิบายได้ว่า กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีมุ่งจัดความขัดสนหรือความยากจนของสตรีกลุ่มเป้าหมาย อันเป็นสาเหตุแห่งปัญหาที่ทำให้กลุ่มสตรีต้องอยู่ในสภาวะที่ต้องพึ่งพิงผู้อื่น โดยกองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนใน 4 ประการ ดังกล่าวถึงข้างต้นแล้วนี้ ดังนั้น หากสตรีกลุ่มเป้าหมายได้มีโอกาสร่วมกันทำโครงการพัฒนาของตนเอง กรณีในด้านส่งเสริมอาชีพ ก็จะทำให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น หรือกรณีด้านสังคม ก็จะทำให้สตรีที่กำลังประสบกับปัญหาอยู่สามารถแก้ไขหรือคลี่คลายปัญหาเฉพาะหน้าลงไปได้ และในที่สุดแล้ว สิ่งเหล่านี้ก็จะชักนำให้กลุ่มสตรีสามารถเดินไปสู่เป้าหมายคือการพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด

ในทำนองเดียวกันนี้ ตามกระบวนการที่มุ่งปลดปล่อยสตรีกลุ่มเป้าหมายจากการกีดกัน ก็อธิบายได้ว่า นโยบายกองทุนนี้ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการรณรงค์เรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันระหว่างเพศหญิงและเพศชายในสังคมไทย ดังคำกล่าวสุนทรพจน์ของ ฯพณฯ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในการชี้แจงนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีในภูมิภาค ที่จัดขึ้น ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2555 เวลา 13.30 น. ความว่า “...วันนี้สตรีครึ่งประเทศ ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการช่วยกัน ร่วมกันในการพัฒนาบทบาทสตรี จึงเป็นนโยบาย ในฐานะที่ดิฉันเองก็เป็นผู้หญิง มีความเข้าใจในความต้องการของผู้หญิงเหมือนกัน และรู้ว่าอย่างแรกสิ่งที่คุณผู้หญิงต้องการคือ การยอมรับความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในสังคม จึงเป็นที่มาของนโยบายของรัฐบาลที่อยากจะเห็นกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ในการที่จะส่งเสริมคุณภาพชีวิตสตรี และการที่ทำอย่างนั้น ให้สตรีเข้าถึงแหล่งเงินทุน...” (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อ้างถึงใน สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2555, 138)

และในอีกตอนหนึ่งจากการกล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมชี้แจงนโยบายและแนวทางการดำเนินงานกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2555 เวลา 09.30 น. ความว่า “...ขณะเดียวกันดิฉันเองมีความเชื่อมั่นว่า วันนี้ทั้งหญิงและชายล้วนมีศักยภาพ และมีความรู้ความสามารถ อย่างเท่าเทียมกัน และยังมีสตรีอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่ในระดับของความก้าวหน้าในการพัฒนาคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิตของประเทศไทย พลังสตรีเป็นหนึ่งในพลังที่มีความสำคัญที่จะมีผลในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและผลของการสร้างคุณภาพความเท่าเทียมกันระหว่างเพศหญิงและเพศชายด้วย...” (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อ้างถึงใน สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2555, 132)

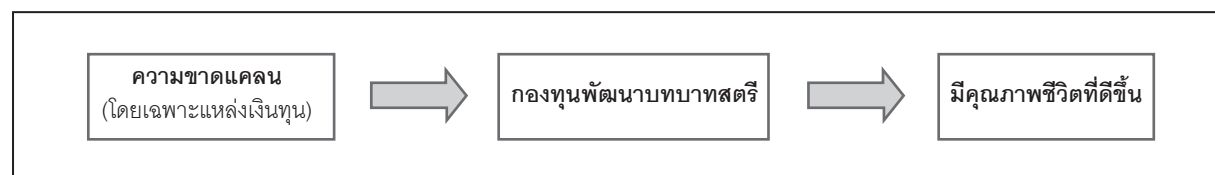
ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี มุ่งที่จะเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับสตรีเพื่อจัดทำกิจกรรมอันเป็นโครงการที่เป็นส่วนหนึ่งของปฏิบัติการทางสังคม (Social Action) อันมีวัตถุประสงค์ในการมุ่งปลดปล่อยสตรีจากการถูกกีดกัน ไม่ว่าจะเป็นจากเพศชายหรือจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่รัดรีงอยู่กับคนส่วนใหญ่ในสังคมขณะนี้ก็ตาม โดยการมุ่งปลดปล่อยนี้ได้แฝงไปอยู่บนเส้นทางเดียวกันกับการส่งเสริมอาชีพและการแก้ไขปัญหาด้านสังคมเฉพาะหน้าของสตรี นั่นเอง



และในประการสุดท้าย ตามกระบวนการที่มุ่งส่งเสริมให้สตรีกลุ่มเป้าหมายเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม ก็อธิบายได้ว่า ด้วยสถานการณ์แห่งความไม่เท่าเทียมกัน (ทั้งทางเพศและทางเศรษฐกิจ) ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ยังมีอยู่บางส่วนในสังคมไทย จึงทำให้สตรีกลุ่มเป้าหมาย ต้องถูกกีดกันออกไปจนกลายเป็นคนชายขอบ (Marginalization) แห่งกระบวนการพัฒนา ดังนั้น วิธีการแก้ไขก็คือ การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้กับกลุ่มสตรี เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม ซึ่งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี มุ่งที่จะเสริมสร้างพลังอำนาจดังกล่าวนี้ ด้วยการเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมตามโครงการพัฒนาต่างๆ ที่กลุ่มสตรีได้รวมตัวกันและนำเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี อันจะนำไปสู่การปฏิบัติและเกิดผลที่ตามมา คือ เป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจของสตรีกลุ่มเป้าหมาย จนทำให้มีความรู้สึกว่ามีอำนาจและได้รับการยอมรับ ซึ่งจะนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมได้ในที่สุด

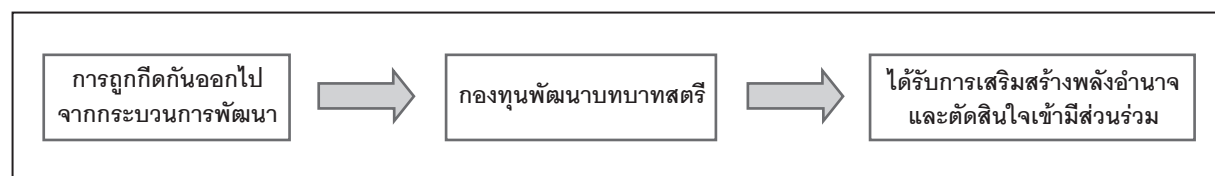
### บทสรุป

เป้าหมายแห่งการพัฒนาของนโยบายกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี สามารถกล่าวสรุปได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีจะเป็นทั้งสื่อและกระบวนการสำหรับการแก้ไขปัญหาความขาดแคลน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่นี้ ก็คือ การขาดแคลนแหล่งเงินทุนสำหรับการส่งเสริมอาชีพและกิจกรรมการแก้ไขปัญหาทางสังคมของสตรีกลุ่มเป้าหมาย จากนั้น เมื่อมีการดำเนินการในโครงการพัฒนาต่างๆ เกิดขึ้น ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนนี้แล้ว ก็จะนำไปสู่เป้าหมายคือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของสตรีกลุ่มเป้าหมายได้



ภาพที่ 2 การแก้ไขปัญหาความขาดแคลน

ในขณะที่ แนวทางที่สอง กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีจะเป็นสื่อที่นำมาซึ่งกระบวนการที่เป็นปฏิบัติการทางสังคม เพื่อใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาด้านการถูกกีดกันออกไปจากกระบวนการพัฒนาของสตรีกลุ่มเป้าหมาย โดยบนกระบวนการแห่งปฏิบัติการทางสังคมนี้ จะทำให้สตรีกลุ่มเป้าหมายสามารถกลับมาพึ่งพาตนเองได้ ถูกปลดปล่อยจากการกีดกันด้วยวิธีการเสริมสร้างพลังอำนาจ และตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมได้ในที่สุด



ภาพที่ 3 การแก้ไขปัญหาการถูกกีดกันออกไปจากกระบวนการพัฒนา



ในการวิเคราะห์ท้ายที่สุดนี้ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ถือได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐบาล ฯพณฯ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กำหนดขึ้นบนความหมายของการใช้อำนาจในการจัดสรรและแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมให้กับบุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่านโยบายดังกล่าวนี้ สามารถบรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาตามที่ได้อภิปรายมานี้หรือไม่ และมากน้อยประการใด ซึ่งก็จะต้องมีการประเมินผลนโยบายดังกล่าวตามมา เพื่อตอบปัญหาสำคัญดังกล่าวนี้

### เอกสารอ้างอิง

- จุมพล นิมิพานิช. (2549). การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ฉวีวรรณ แจ่มหมวก. (2555). **สตรียุคใหม่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: สตรีบุ๊คส์.
- ไพบุลย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์. (2551). **คู่มือการเรียนการสอนรายวิชารัฐศาสตร์ทั่วไป 90403002**. [อัดสำเนา]. ชุมพร: สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง วิทยาเขตชุมพร.
- รัฐบาลพบประชาชนวันแรกคึก. (2555, 27 สิงหาคม). **หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ**.
- สำนักงานคณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีแห่งชาติ. (2555). “นายกยิ่งลักษณ์คุยกับสตรี,” **จุลสารกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี**. 2 (สิงหาคม), 1-2.
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2555). **ไบสมัครลงทะเลเบียนเป็นสมาชิกกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี**. [จุลสาร]. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. สำนักโฆษก. (2555). **คำกล่าวสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (เล่ม 1)**. กรุงเทพฯ : สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.
- Almond, Gabriel & Powell, Bingham. (1966). **Comparative Politics: A Developmental approach**. Boston: Little Brown and Company.
- Dunn, William. (1981). **Public policy Analysis: An Ontroduction**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, Thomas. (1979). **Understanding Public policy**. Homewood: Dorsey Press.
- Easton, David. (1965). **A System analysis of Political life**. New York: John Wiley and Sons.
- Lasswell, Harold & Kaplan, Abraham. (1970). **Power and Society**. New Haven: Yale University Press.
- Rogers, Alan. (1994). **Adults Learning for Development**. London: Cassell Educational Limited.