

b163451

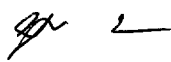
การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ:
การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ

เมทินี พงษ์เวช

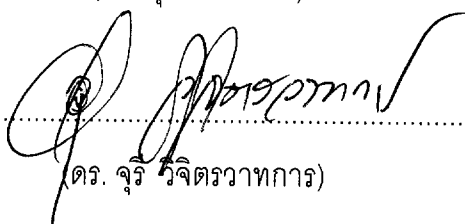
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

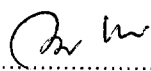
การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ:
การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ
เมทินี พงษ์เวช
คณะรัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... ประธานกรรมการ

(ดร. พุสดี ตามไท)

รองศาสตราจารย์ .....กรรมการ
(ดร. จุรี วิจิตรวาทการ)

รองศาสตราจารย์ .....กรรมการ
(ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์)

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ: การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ
ชื่อผู้เขียน	นางเมทินี พงษ์เวช
ชื่อปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
ปีการศึกษา	2552

วิทยานิพนธ์เรื่อง การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย: การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะนี้ เป็นการศึกษานโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของภาคราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 ซึ่งกำหนดให้มีตำแหน่งผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในทุกส่วนราชการ โดยการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการและบริบทที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ (2) เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติของส่วนราชการ และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานรวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายและ (3) เพื่อนำเสนอแนวทางเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคไปปฏิบัติที่จะนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการที่ดำเนินการอยู่ และประยุกต์ใช้สำหรับการดำเนินการในกลุ่มองค์กรอื่นๆ ต่อไป

เนื่องจากนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมีความเป็นนามธรรมสูงและอยู่บนฐานความเชื่อ และระบบคิดที่มีความหลากหลายในสังคม รวมทั้งเป็นนโยบายใหม่ การศึกษานี้จึงมุ่งที่กระบวนการทั้งการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในด้านระเบียบวิธี ได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) เพื่อที่จะแสดงรายละเอียดพร้อมทั้งบริบทของปรากฏการณ์ที่เลือกมาศึกษาอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการส่งเสริมความเสมอภาคต่อไป

ในส่วนของการกำหนดนโยบาย เป็นการศึกษากระบวนการของกลไกระดับชาติที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับความเสมอภาค และส่วนที่เป็นการนำนโยบายไป

ปฏิบัตินั้น ได้เลือกศึกษาส่วนราชการ 4 แห่งซึ่งได้รับการประเมินจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าผ่านเกณฑ์ความก้าวหน้าของการดำเนินงานส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายประจำปี 2551 ได้แก่ กรมศิลปากร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งลักษณะของพันธกิจหลัก โครงสร้าง และขนาดของส่วนราชการ รวมทั้งเงื่อนไขสำหรับการขับเคลื่อนด้วย

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนี้ เกิดขึ้นจากการที่หน้าต่างนโยบายเปิดในจังหวะที่ภาคราชการจะต้องสร้างกลไกขึ้นมารองรับพันธกรณีที่มิได้ต่อองค์การสหประชาชาติในเรื่องการร้องเรียนกรณีถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งผู้ผลักดันนโยบายจึงใช้โอกาสนั้นผลักดันประเด็นปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายที่เป็นอยู่ โดยประกบกับแนวทางแก้ไข ซึ่งเป็นการสะท้อนพลวัตรของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ต้องอาศัยหลายปัจจัย และต้องมีจังหวะที่เหมาะสมในการรวมตัวกันอย่างลงตัว เพื่อส่งผลได้ตามต้องการ

ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น พบว่า ปัจจัยตัวผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เรื่องความเสมอภาคขับเคลื่อนได้ โดยอาศัยสำนึกความเป็นข้าราชการที่ดีที่ทำทุกอย่างตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการมีกลไกติดตามก็เอื้อต่อการดำเนินงานด้วยเช่นกัน อุปสรรคที่สำคัญ คือ ทักษะคติของข้าราชการที่มองไม่เห็นปัญหาและไม่เห็นความเชื่อมโยงของภารกิจหลักกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ข้อสรุปทางด้านนโยบายสาธารณะที่เห็นชัดเจน คือ การกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัตินั้น เป็นกระบวนการที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้เด็ดขาด แม้ตัวละครจะต่างกัน แต่ส่วนที่ทำให้ 2 ขั้นตอนเชื่อมต่อกัน คือ กรอบคิดและฐานคติของผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนที่อาจแตกต่างกันและมีผลต่อกัน การที่จะให้นโยบายที่มีความเป็นนามธรรมโดยเฉพาะนโยบายในลักษณะ redistributive policy และยังเป็นนโยบายที่สวนกระแสความเชื่อและระบบคิดของสังคมบรรลุผลอย่างที่ต้องการ สิ่งที่สำคัญคือ ความจำเป็นในการกำหนดประเด็นปัญหาและเป้าหมายนโยบายให้ชัดเจน มีการสื่อสารนโยบายและสร้างการยอมรับและความเห็นร่วมให้ได้โดยอาจใช้กระบวนการวางกรอบกลยุทธ์ (strategic framing) ที่เหมาะสม การวางระบบการบริหารจัดการ ที่สามารถเอื้อต่อการสร้างศักยภาพทั้งระบบในการบูรณาการมิติหญิงชายและความเสมอภาคในกระบวนการนโยบายและดำเนินงาน การสร้างกลไกในระดับกระทรวงที่จะช่วยขับเคลื่อน และการที่จะต้องให้องค์กรพัฒนาเอกชน ประชาสังคม และสถาบันการศึกษาได้รวมพลังในการติดตามตรวจสอบเพื่อให้นโยบายบรรลุผลตามที่ได้ตั้งใจไว้

ABSTRACT

Title of Dissertation	Gender Mainstreaming in the Thai Civil Service : Policy Process Analysis
Author	Mrs. Maytinee Bhongsvej
Degree	Doctor of Public Administration
Year	2009

This study highlights the government's policy on gender mainstreaming in the Thai civil service in accordance with the Cabinet Resolution dated 31 July 2001 which provides an institutional framework for the promotion of gender equality throughout the civil service. The main objectives are as follows: 1) To study and analyze the policy formulation process and its context; 2) To examine the policy implementation process and analyze the performance as well as the factors influencing the implementation; and 3) To propose recommendations for improvements of policy process and for further application in other types of organizations.

As gender equality is a contested concept and rests on beliefs and attitudes which are diverse in the society and as gender mainstreaming is a rather innovative policy, this study therefore focuses on the whole policy process, both the formulation and implementation. In terms of methodology, case study was the approach used as it provides complete information including the context of the selected cases. It was expected that the results of the study would bring about better facilitation of gender equality in the Thai civil service.

With regards to policy formulation, the case was the national machinery responsible for the promotion of gender equality. For the policy implementation study, the cases selected were 4 government departments whose gender equality performance was rated satisfactorily by the Office of Gender Equality Promotion in 2008. These included the Fine Arts Department, Cooperatives Promotion Department, Department of Disaster Prevention and Mitigation and Industrial Works Department.

These 4 departments are different in various dimensions including the mission, mandate, structure, size and gender equality implementation arrangements.

It was found that the gender equality policy was initiated when the "policy window" was opened. That was when the government endorsed the United Nations' Protocol related to sex discrimination complaints procedures. The gender policy entrepreneurs grabbed the opportunity and pushed for the coupling of gender inequality problem and the floating policy alternative. The process reflected a dynamic situation when all the factors were combined at the right time and in the right way, resulting in the gender equality policy.

In relation to policy implementation, it was found that the officials who had direct responsibility of implementation were the prime movers of gender equality. This owed to their good conscience as very responsible persons, doing their best in their assignment. The reporting requirement imposed also served as a good stimulation for active implementation. Main obstacles were the attitudes of the officials who did not see the relevance of gender equality to their department's mandate. Gender equality was neither perceived as a problem. The conclusion in terms of public policy process is clear. Policy formulation and policy implementation cannot be divorced even though the actors are different. The link between the two processes is the frame of thoughts of the actors in the two processes. In order to ensure that a highly contested policy with a redistributive nature achieves its aim, it is important to set clear policy goals, to communicate clearly, and to seek policy acceptance through strategic framing. In addition, other policy success requirements include establishing an effective gender management system to facilitate civil service-wide capacity building; gender integration in the policy and administration processes; and establishing facilitating mechanisms at the ministerial level. It is also recommended that involvement of non government organizations, civil society and the educational institutions in the monitoring and follow-up be encouraged for the achievement of the policy goal of gender equality.

กิตติกรรมประกาศ

4 ปีของการเรียนและทำการศึกษาวิจัย พร้อมๆไปกับการทำงาน นับเป็นการใช้พลังกายและพลังสมองอย่างเต็มที่และต่อเนื่องไม่มีวันหยุด แต่เป็นช่วงเวลาที่มีความหมายและมีคุณค่าที่สุดที่ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านในโอกาส ประสบการณ์ และความรู้ที่ผู้เขียนได้รับ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความกรุณาของข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูงทั้งอดีตและปัจจุบัน คณะข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านความเสมอภาคใน กรมศิลปากร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงาน ก.พ. และ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ที่ได้ให้ข้อมูลเชิงลึก แบ่งปันความคิดเห็นและข้อเสนอแนะรวมทั้งประสานงานต่างๆให้อย่างเต็มที่ ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างมาก ซึ่งจากการที่ได้มีโอกาสสัมภาษณ์ทุกท่านนั้น สิ่งที่น่าสนใจ ชื่นชม และรู้สึกศรัทธาอย่างยิ่ง คือ ความทุ่มเท ความมุ่งมั่น และความสำนึกในความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ที่ทุกคนมีให้ต่อราชการ ต่อส่วนราชการที่สังกัด และต่อภารกิจส่งเสริมความเสมอภาคที่เป็นแบบอย่างที่ควรค่าแก่การยกย่อง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.จรี วิจิตรวาทการ ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อแนะนำอย่างดียิ่ง รวมทั้งให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ในทุกขั้นตอนตลอดมา รองศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์ ดร.ผุสดี ตามไท ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ ที่ได้ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำเป็นอย่างดี พร้อมกันนี้ ขอขอบคุณเพื่อนๆ DPA 2 ที่รักทุกคนรวมทั้งคุณณัฐธิดา สุภาพงษ์ที่ได้ช่วยเหลือ ดูแล แนะนำ เต็มเต็มชีวิต และเป็นกำลังใจที่สำคัญมาอย่างดียิ่งโดยตลอดด้วย

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณและขอขอบคุณความสำเร็จทั้งหมดจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แด่นายแพทย์สมบุญ และแพทย์หญิงคุณหญิงศรีประไพ ผ่องอักษร คุณพ่อคุณแม่ที่ได้ให้ต้นทุนชีวิตมาอย่างดียิ่ง แต่ ดร.สุธีรา วิจิตรานนท์ ที่เป็นแรงบันดาลใจและเป็นต้นแบบของการมีปณิธานที่มุ่งมั่นต่อการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่นำมาสู่การศึกษานี้ และท้ายที่สุด แต่บุคคลใกล้ชิด 2 คน คือ สามีและลูก - อาทร และปรีชา พงษ์เวช ซึ่งให้ความช่วยเหลือ กระตุ้นเตือน ให้ความเป็นห่วง ให้อารมณ์ขัน และเป็นพลังใจที่ทำให้เกิดความสำเร็จ ณ วันนี้ได้

เมทินี พงษ์เวช

กันยายน 2552

2.2.3	ผลของความไม่เสมอภาค	19
2.3	แนวทางแก้ไขปัญหาความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในระดับสากล	20
2.3.1	ผู้หญิงและการพัฒนา	20
2.3.2	มิติหญิงชายและการพัฒนา	20
2.3.3	การนำมิติหญิงชายให้อยู่ในกระแสหลัก หรือการสร้างกระแส ความเสมอภาค	21
2.4	รัฐและนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	23
2.4.1	นโยบายความเสมอภาค : นโยบายที่มุ่งกระจายความเป็นธรรม	23
2.4.2	รัฐบาลไทยและการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	25
2.5	นโยบายที่เป็นกรณีศึกษา	29
2.5.1	มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 กรกฎาคม 2544	30
2.5.2	หนังสือเวียน ที่ นร 0708/ว 3 ลงวันที่ 11 เมษายน 2545	31
2.5.3	แผนแม่บทส่งเสริมความเสมอภาค	32
2.5.4	สาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรี	34
บทที่ 3 การทบทวนวรรณกรรม		
3.1	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	35
3.1.1	ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับสตรีนิยม และมิติหญิงชาย	35
3.1.2	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การและสตรีนิยม	40
3.1.3	แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างกระแสความเสมอภาค	42
3.2	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	54
3.2.1	แนวคิดและทฤษฎีการกำหนดนโยบาย	56
3.2.2	แนวคิดและทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	67
3.3	งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	78
3.3.1	งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการความเสมอภาค ระหว่างหญิงชาย	78
3.3.2	งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายความเสมอภาคระหว่าง หญิงชายไปปฏิบัติ	80
3.4	กรอบการวิเคราะห์	86
3.4.1	ที่มาของกรอบการวิเคราะห์	86

3.4.2	แนวทางในการวิเคราะห์	88
3.4.3	กรอบการวิเคราะห์ของการวิจัย	99
บทที่ 4	ระเบียบวิธีการวิจัย	
4.1	การออกแบบการวิจัย	101
4.1.1	แนวทางการศึกษาวิจัย	101
4.1.2	รูปแบบ/วิธีการศึกษาวิจัย	102
4.2	หน่วยการวิเคราะห์	103
4.3	ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	103
4.4	การศึกษาเฉพาะกรณี	104
4.4.1	การกำหนดนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	104
4.4.2	การนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติ	104
4.5	การเก็บข้อมูลและเครื่องมือ	107
4.5.1	แหล่งข้อมูล	107
4.5.2	หลักการในการใช้ประโยชน์จากข้อมูล	109
4.5.3	แหล่งข้อมูลสำหรับงานวิจัย	109
4.6	การตรวจสอบข้อมูล	111
4.7	การวิเคราะห์ข้อมูล	112
4.7.1	วิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป	112
4.7.2	วิเคราะห์เนื้อหา	113
4.7.3	วิเคราะห์โดยการอธิบายสาเหตุ	113
บทที่ 5	ผลการวิจัย : การวิเคราะห์และอภิปรายผล (1)	
	การกำหนดนโยบายความเสมอภาคหญิงชาย	
5.1	กลไกและขั้นตอนของภาคราชการในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับ ผู้หญิงและความเสมอภาค	114
5.1.1	กลไกของภาคราชการ	114
5.1.2	ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย	115
5.2	กระบวนการกำหนดนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	116
5.2.1	ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายกับราชการไทย	116
5.2.2	บริบทที่มีอิทธิพลต่อเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	119
5.2.3	จุดเริ่มต้นของนโยบายความเสมอภาคในภาคราชการ	122

5.2.4	พลวัตรของการกำหนดนโยบายความเสมอภาค	126
5.2.5	ผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย	131
5.2.6	การให้ความเห็นชอบนโยบาย	132
5.3	การสังเคราะห์กระบวนการและพลวัตรของการ “บรรจบกัน” ของปัจจัยต่าง ๆ เมื่อ “หน้าต่างนโยบาย” เปิด	137
5.3.1	หน้าต่างนโยบาย	137
5.3.2	การบรรจบกันของปัจจัยต่างๆ	137
5.3.3	การออกแบบนโยบาย	138

บทที่ 6 ผลการวิจัย : การวิเคราะห์และอภิปรายผล (2)

c6-1

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนที่ 1 ภาพรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนราชการต่าง ๆ

6.1	การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยกลไกระดับชาติ	141
6.1.1	หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบ	141
6.1.2	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	145
6.1.3	ภาพรวมของการดำเนินงานตามนโยบายในราชการพลเรือน	145

ส่วนที่ 2 การนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติ

ใน 4 ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา

6.2	กรมศิลปากร	155
6.2.1	ข้อมูลพื้นฐาน	155
6.2.2	กรมศิลปากรกับงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย	156
6.2.3	ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงาน	163
6.2.4	สรุปการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	169
6.3	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	171
6.3.1	ข้อมูลพื้นฐาน	171
6.3.2	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยงานด้าน ความเสมอภาคหญิงชาย	172
6.3.3	ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบาย	179

6.3.4	สรุปการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าของการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	185	
6.4	กรมส่งเสริมสหกรณ์	189	
6.4.1	ข้อมูลพื้นฐาน	189	
6.4.2	กรมส่งเสริมสหกรณ์และงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย	189	c6-2
6.4.3	ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานด้านความเสมอภาค	194	
6.4.4	สรุปการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้า ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	200	
6.5	กรมโรงงานอุตสาหกรรม	202	
6.5.1	ข้อมูลพื้นฐาน	202	
6.5.2	กรมโรงงานอุตสาหกรรมกับงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย	203	
6.5.3	ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน	209	
6.5.4	สรุปการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้า ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	213	
6.6	การสังเคราะห์และอภิปรายผลจากกรณีศึกษา	214	
6.6.1	ระดับการดำเนินงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา	215	
6.6.2	ความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	217	
6.6.3	กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของส่วนราชการทั้ง 4 แห่ง	218	
6.6.4	ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบาย	220	
บทที่ 7	การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ		
7.1	การอภิปรายสรุปผลการศึกษา	226	
7.1.1	กระบวนการกำหนดนโยบาย	227	
7.1.2	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	229	
7.1.3	การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ: 2 กระบวนการที่เชื่อมต่อและมีผลต่อกัน	232	
7.1.4	สรุปผลการศึกษาในกรอบกระบวนการนโยบายสาธารณะ	236	
7.2	ความเพียงพอของทฤษฎีและแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะ และนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	238	

7.2.1	แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ นโยบายสาธารณะ	239
7.2.2	ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม	239
7.2.3	Program theory	240
7.3	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ	241
7.3.1	ด้านนโยบาย	241
7.3.2	ด้านการบริหาร	246
7.3.3	ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ : ประเด็นเร่งด่วนสำหรับ การดำเนินการของกลไกหลักในราชการ	254
7.3.4	การพัฒนาปรับปรุงในระยะยาว	257
7.4	ข้อจำกัดในการศึกษา	257
7.5	ทิศทางการวิจัยในอนาคต	258
7.5.1	การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ	258
7.5.2	การศึกษาเปรียบเทียบ	259
7.5.3	กระบวนการนโยบาย	260
7.6	สรุป	260
	บรรณานุกรม	262
	ภาคผนวก ก	278
	ภาคผนวก ข	279
	ภาคผนวก ค	281
	ประวัติผู้เขียน	287

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ลำดับประเทศตามดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตและสถานภาพ	13
3.1 กลยุทธ์การดำเนินงานด้านความเสมอภาคแยกตามการวางกรอบปัญหา	50
3.2 กลุ่มเป้าหมายนโยบายแยกตามระดับอิทธิพลและความเหมาะสมที่จะเป็น เป้าหมายนโยบาย	61
4.1 ลักษณะของส่วนราชการที่เลือกศึกษา	106
4.2 แหล่งข้อมูล จุดแข็งและจุดอ่อน	107
4.3 แนวทางดำเนินการในด้านความเที่ยงตรง และความเชื่อถือได้ของข้อมูล	112
6.1 จำนวนผู้บริหารความเสมอภาคในส่วนราชการแยกตามประเภท ตำแหน่งและเพศ	146

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะที่เป็นกรณีศึกษา	30
3.1 ภาพรวมกระบวนการนโยบาย	55
3.2 กลุ่มเป้าหมายนโยบายที่สังคมให้คุณค่า	62
3.3 การศึกษานโยบายการส่งเสริมความเสมอภาค	87
3.4 กรอบการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย ที่ปรับจากรูปแบบ Systems Approach	89
3.5 ความเชื่อมโยงของส่วนราชการในการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	91
3.6 กรอบการวิเคราะห์เพื่อการวิจัยการนำนโยบายความเสมอภาค ไปปฏิบัติในส่วนราชการต่าง ๆ	100
5.1 ขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี	116
5.2 กระบวนการกำหนดนโยบายตามกรอบ Multiple Streams และ Social Movement	140
6.1 ปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าในการดำเนินการตามนโยบายความเสมอภาค	226
7.1 โครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อสร้างกระแสความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย	247
7.2 การปรับเปลี่ยนที่พึงประสงค์ในส่วนราชการ	255

คำย่อ

CGEO	Chief Gender Equality Officer ผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย หรือ ผู้บริหารความเสมอภาค
ECOSOC	Economic and Social Commission คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง สหประชาชาติ
FAO	Food and Agriculture Organization องค์การอาหารและเกษตร
GFP	Gender Focal Point แกนนำเรื่องมิติหญิงชาย
OECD	Organization for Economic and Cooperation and Development องค์การเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ
UN	United Nations องค์การสหประชาชาติ
UNDP	United Nations Development Programme องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ
UNICEF	United Nations Children's Fund กองทุนการพัฒนาเด็ก

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา

ความเสมอภาคเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ เพราะเป็นหลักการที่สำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับแรกที่มีหลักประกันในความเสมอภาคต่อพลเมืองของประเทศ หากแต่ความเสมอภาคระหว่างหญิงและผู้ชาย เป็นประเด็นที่เพิ่งได้รับความสนใจในสังคมไทยได้ประมาณกว่า 30 ปีที่ผ่านมา แม้ในการต่อสู้ของผู้หญิงเพื่อให้ได้ความเท่าเทียมกับชายในมิติต่างๆ ของการดำเนินชีวิตจะมีมาโดยตลอด และปรากฏเป็นหลักฐานมากกว่าศตวรรษก็ตาม

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ตั้งแต่องค์การสหประชาชาติได้หยิบยกประเด็นความเสมอภาค และความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ เป็นประเด็นรณรงค์สำหรับประเทศสมาชิกประเทศไทยก็ได้มีความเคลื่อนไหวอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มองค์กรที่เคลื่อนไหวในเรื่องของสตรี และในระยะต่อมา ประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชายก็ได้เป็นที่กล่าวถึงกันอย่างกว้างขึ้นตามลำดับ โดยถูกนำมาเชื่อมโยงกับการพัฒนาประเทศ ที่ผลของการพัฒนานั้น ได้สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงและผู้ชายในมิติต่างๆ ในขณะเดียวกัน ผลการศึกษาวิจัยจากหลายประเทศ ก็ได้ชี้ไปในทางเดียวกันว่า ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น ได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์หลายประการ นอกจากนั้น ยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วย (ธนาคารโลก, 2543)

สำหรับความพยายามที่จะส่งเสริมความเสมอภาคในประเทศไทยนั้นก็มีมาโดยตลอด แต่ลักษณะการดำเนินงานมักแยกเป็นส่วนเฉพาะเรื่องไป ไม่เคยมีการกำหนดชัดเจนให้ส่วนราชการต่างๆ จะต้องทำอะไรอย่างไร ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในระยะ 10 ปีเศษที่ผ่านมา คือ การที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศอื่นๆ กว่า 100 ประเทศทั่วโลก ได้ลงนามรับรองปฏิญญาปักกิ่ง ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 4 ซึ่งนำไปสู่การที่ประเทศต่างๆ ได้มีนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายโดยให้ภาคราชการดำเนินการนำหลักความเสมอภาคให้อยู่ในกระแสหลักของการปฏิบัติราชการ หรือ

ที่ในปฏิกิริยาฯ ได้ใช้คำว่า Gender Mainstreaming นับเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอย่างมาก เพราะเป็นการที่ประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชายถูกนำเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะในเวทีสหประชาชาติ และแพร่สะพัดสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศต่างๆ อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน สำหรับประเทศไทย ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น คือ รัฐบาลได้สร้างกลไกในภาคราชการที่จะเชื่อมต่อความเสมอภาคและความเป็นธรรมระหว่างผู้หญิงและผู้ชายขึ้น คือ มีการกำหนดให้มีผู้ บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย ในทุกส่วนราชการ โดยเรียกกันง่ายๆ ว่า CGEO (Chief Gender Equality Officer) และให้มีศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในแต่ละส่วนราชการที่จะทำหน้าที่ส่งเสริมความเสมอภาคมาตั้งแต่ปี 2544 การดำเนินการของส่วนราชการต่างๆ โดยใช้กลไกที่ได้กำหนดขึ้น และแนวทางในการนำมติหญิงชายเข้าสู่กระบวนการนโยบาย การบริหารและดำเนินงานจึงนับเป็นก้าวสำคัญ สอดคล้องกับภารกิจที่รัฐจะต้องทำตามมาตรา 80 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2543) และฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้ว่า “ รัฐจะต้อง...ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย...” ซึ่งเป็นภาระที่ต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ มีเป้าหมาย และวิธีการอย่างเป็นรูปธรรม

จากการที่ผู้ศึกษาเห็นว่า การนำหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเข้าสู่กระบวนการนโยบาย การบริหารและการดำเนินงานในภาคราชการ ผ่านกลไกเชิงสถาบันที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนนั้นเป็นเรื่องใหม่ นับเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินงานพร้อมกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม และยังไม่มีการศึกษาเรื่องนี้แต่อย่างใด ยกเว้นงานวิจัยเพียง 3 – 4 ชิ้นที่เจาะเฉพาะบางประเด็นและบางส่วนราชการเท่านั้น และเนื่องจากในการศึกษากระบวนการนโยบายนั้น การแยกกระบวนการพัฒนานโยบายออกจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่ Hill ได้ให้ภาพของ “สายพาน” ที่การกำหนดนโยบายอยู่ปลายข้างหนึ่งและการปฏิบัติและการประเมินอยู่อีกปลายหนึ่งของสายพาน (Hill, 1997) เช่นในระยะต้นๆ ของการศึกษากระบวนการนโยบายนั้น ไม่น่าจะเพียงพอต่อการสร้างความรู้กับนโยบายที่ยังไม่ได้มีผู้ศึกษาไว้มากนัก เพราะฉะนั้น การศึกษาวิจัยชิ้นนี้ จึงได้ครอบคลุมตั้งแต่การก่อรูปนโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากจุดสนใจว่า นโยบายที่กำหนดกลไกเชิงสถาบันและแนวทางในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น ก่อรูปได้อย่างไร ผู้กำหนดนโยบายมีฐานคติทัศนคติและให้ความหมายอย่างไรกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และในด้านกระบวนการอะไรเป็นปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการก่อรูปนโยบาย นอกจากนั้น จากการติดตามความก้าวหน้าในการนำกลไกและแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติที่ประเมินในเบื้องต้นจากข้อมูลการ

รายงานที่ส่วนราชการต่างๆ ส่งไปยังสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกหลักนั้น พบว่าการขับเคลื่อนเป็นไปค่อนข้างช้า และมีความหลากหลายในระดับของการดำเนินการเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคอยู่มาก จึงเป็นส่วนของการศึกษาวิจัยว่า กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติของส่วนราชการเป็นอย่างไร เพราะเหตุไร บางส่วนราชการจึงดำเนินงานไปได้มาก ในขณะที่บางส่วนราชการมีการขับเคลื่อนช้ามาก ปัจจุบันอะไรมีผลต่อระดับการดำเนินการตามนโยบายของส่วนราชการต่างๆ

นอกจากนั้น จากการที่ผลการศึกษาวิจัยเรื่องนโยบายสาธารณะหลายชิ้น สะท้อนว่า การมีนโยบายที่แม้จะมีความชัดเจนในเนื้อหาสาระและกรอบปฏิบัติเพียงไร มิได้ส่งผลให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ได้เสมอไป สิ่งที่เป็นเรื่องที่ท้าทาย และนำศึกษาอีกประการหนึ่งของนโยบายนี้ คือ ลักษณะนโยบายและประเด็นปัญหา นโยบายมีความเป็นนามธรรมสูง ที่นำไปสู่การให้ความหมายและการตีความที่หลากหลาย และเป็นนโยบายที่จัดอยู่ในประเภทที่มุ่งกระจายและจัดสรรทรัพยากรใหม่ (redistributive policy) อีกทั้งเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับทัศนคติ ความเชื่อต่างๆ ที่ฝังรากลึกมาช้านานและมีความหลากหลายของการตระหนักรู้ของคนในสังคม เช่น ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ซึ่งเป็นนโยบายที่จะศึกษาวิจัยในครั้งนี้ การศึกษาที่ครอบคลุมทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งข้อค้นพบน่าจะนำมาเป็นบทเรียนและข้อสรุปสำหรับการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม หรือปรับแนวทางเพื่อให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติได้ผลมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อนโยบายดังกล่าว ครอบคลุมทุกส่วนราชการที่สังกัดราชการพลเรือนใน 19 กระทรวง ยกเว้นกระทรวงกลาโหม และมีแนวโน้มว่ากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะขยายแนวทางสู่จังหวัดต่างๆ ต่อไป การศึกษาวิจัยเพื่อทำความเข้าใจในกระบวนการจึงเป็นเรื่องสำคัญทั้งในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายที่ต้องวิเคราะห์ควบคู่ไปกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นับเป็นการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เป็นนโยบายทางสังคม โดยใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) ซึ่งเป็นการศึกษาอย่างเข้มข้นและสมบูรณ์ตลอดระยะเวลาที่กำหนด ในพื้นที่ส่วนราชการที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน โดยผลการศึกษาจะเอื้อต่อการเสริมสร้างองค์ความรู้ในทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเพื่อการกระจายความเป็นธรรมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ อีกทั้งเอื้อต่อการดำเนินการในภาคปฏิบัติด้วย

1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้มีกลไกเชิงสถาบันและแนวทางในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในส่วนราชการต่างๆ โดยเน้นในขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และใช้ข้อค้นพบดังกล่าวเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการส่งเสริมความเสมอภาคอย่างเหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการ และบริบทที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติของส่วนราชการ และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานตามนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายในภาคราชการ รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย
3. เพื่อนำเสนอแนวทางเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัติที่จะนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการที่ดำเนินอยู่ และประยุกต์ใช้ในกลุ่มองค์กรอื่นๆ ต่อไป

1.3 คำถามการวิจัย

1. นโยบายเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ ก่อรูปได้อย่างไร และอะไรเป็นตัวกำหนดและเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย
2. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของส่วนราชการเป็นอย่างไร
3. ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายมีอะไรบ้างและมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
4. จากข้อมูลและข้อค้นพบของการศึกษาวิจัย แนวทางในการกำหนดนโยบายและที่จะให้นโยบายบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ควรเป็นอย่างไร สอดคล้องกับทฤษฎีและหลักวิชามากน้อยเพียงไร

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษานี้ เน้นนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของภาคราชการ โดยเลือกศึกษามติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 ในเรื่องการอนุมัติให้มีตำแหน่งผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเงื่อนไขต่างๆ ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดตามมาจากการมีมติดังกล่าว

สำหรับกรณีศึกษา มุ่งศึกษาส่วนราชการพลเรือน โดยในการศึกษาการกำหนดนโยบายเป็นการศึกษากระบวนการของกลไกระดับชาติที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และส่วนที่เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้เลือกศึกษากรณีศึกษา 4 แห่งซึ่งได้รับการประเมินจากสำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าเป็นหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ความก้าวหน้าของการดำเนินงานส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายประจำปี 2551

ด้านระเบียบวิธี เนื่องจากเป็นการศึกษานโยบายที่มีความเป็นนามธรรมสูง และเป็นนโยบายใหม่ จำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลหลากหลายมิติโดยผ่านมุมมองของข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตามบริบทที่ปรากฏ จึงใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ที่เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) เพื่อที่จะมุ่งแสดงรายละเอียดพร้อมทั้งบริบทของปรากฏการณ์ที่เลือกมาศึกษาอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในฐานะที่เป็นตัวแบบที่สำคัญต่อการส่งเสริมความเสมอภาคในประเทศไทยต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อมูลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ ส่วนราชการต่างๆ ได้เข้าใจถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำเสนอนโยบายและการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติ
2. ได้ตัวแบบในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้ง ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางและวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายสำหรับการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติในส่วนราชการต่างๆ

3. ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการนำเสนอปัญหา นโยบายที่เชื่อมโยงกับฐานคิดและค่านิยมของสังคมและการนำนโยบายลักษณะดังกล่าว ไปปฏิบัติให้เกิดการปรับเปลี่ยนเจตคติและพฤติกรรมตามเจตนารมณ์ของนโยบายทางสังคม

4. สร้างการตระหนักรู้เกี่ยวกับความสำคัญของการบูรณาการหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในกระบวนการสาธารณะ และเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาวิจัยเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมระหว่างหญิงชายในสังคม

1.6 คำโครงการนำเสนอการศึกษา

1.6.1 ส่วนที่ 1 กรอบของเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายและแนวทางการศึกษา

เป็นการนำเสนอสาระที่เกี่ยวกับความสำคัญของนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่ใช้เป็นกรอบและแนวทางของการศึกษา รวมทั้งระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ โดยได้จัดคำโครงการศึกษาแยกเป็น 4 บท คือ

บทที่ 1 กล่าวถึงบทนำ ความสำคัญของปัญหาความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย คำถามวิจัย ขอบเขตการศึกษา ประโยชน์ของการศึกษาวิจัย และคำโครงการศึกษา

บทที่ 2 นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ประกอบด้วยหลักการของความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ปัญหาและแนวทางการแก้ไขในระดับสากล รัฐบาลและนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคในประเทศไทย และมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคที่ศึกษา

บทที่ 3 เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยแยกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับสตรีนิยม มิติหญิงชาย และความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ส่วนที่ 2 นำเสนอแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยแยกเป็นแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ และส่วนที่ 3 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายความเสมอภาค และการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับสากล และในประเทศไทย ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมใน 3 ส่วนแรกนั้น นำมาสู่กรอบการวิเคราะห์สำหรับงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้

บทที่ 4 นำเสนอระเบียบวิธีวิจัย ซึ่งครอบคลุมระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ การออกแบบวิจัย เครื่องมือการวิจัย การรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบ และการวิเคราะห์ข้อมูล

1.6.2 ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาวิจัย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยดำเนินการทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำเสนอผลการศึกษาวิจัยจึงแยกเป็น 2 บท

บทที่ 5 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่ได้จากการรวบรวม จัดระเบียบข้อมูล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ในส่วนที่เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

บทที่ 6 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่ได้จากการรวบรวม จัดระเบียบข้อมูล วิเคราะห์และสังเคราะห์ในส่วนที่เป็นเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 4 ส่วนราชการที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

1.6.3 ส่วนที่ 3 การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

บทที่ 7 ครอบคลุมการนำเสนอและการอภิปรายผลของข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบายความเสมอภาคและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้ง ข้อเสนอแนะ และแนวทางการวิจัยในอนาคต

บทที่ 2

ความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย

2.1 หลักความเสมอภาค

ความเสมอภาคนั้นเป็นหลักการที่ครอบคลุมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ เช่น เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

2.1.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกคน ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือ ไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547)

2.1.2 ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ตามกฎหมาย

หลักความเสมอภาคในปัจจุบัน เป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ ซึ่งปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ หลายประเทศ เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในแง่ของความเสมอภาคทางเพศนั้น มีการระบุไว้ในหลายประเทศ

บางประเทศเช่น เยอรมัน ระบุชัดเจนว่า “ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่” (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547)

สำหรับหลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น แยกเป็น หลักความเสมอภาคทั่วไปที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน และ หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2543)

นอกจากนั้น ในเวทีองค์การสหประชาชาติ ก็ได้มีกฎกติการะหว่างประเทศที่ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้และประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามหลายฉบับเช่นกัน เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention of Civil and Political Rights) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development) และที่เจาะจงระหว่างเพศ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) เป็นต้น

แนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้นได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยในการกำหนด บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 เป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใดย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้.....” รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้โดยชัดแจ้ง โดยมักบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543) แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หลักความเสมอภาคไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หรือถึงแม้จะมีหลักความเสมอภาคที่ระบุอย่างชัดเจนในมิติทางเพศ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2517 และปี 2537 และกลุ่มสตรีจะเข้มแข็งในการรณรงค์ อย่างไรก็ตาม ก็ยังอาจถือได้ว่า หลักการดังกล่าวเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ โดยไม่ได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากเท่าใดนัก พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด (บรรเจิด สิงคนิต, 2543)

2.1.3 ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคปฏิบัติ

ในกรอบการดำเนินงานเพื่อให้ความเสมอภาคหญิงชายเกิดผลในทางปฏิบัตินั้น เพื่อให้ทิศ ทางและแนวนโยบายและมาตรการต่างๆ สอดคล้องกัน จึงได้มีการให้ความหมายของความเสมอภาคเพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรม ซึ่งก็จะใช้ถ้อยคำและตีกรอบแตกต่างกันไปอย่างกว้างขวางพอสมควร โดยองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นหลักในการผลักดันส่งเสริมความเสมอภาคมาตลอดนั้น ได้ระบุไว้ว่าหมายถึง (United Nations, 2000)

สิทธิ ความรับผิดชอบ และโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย เด็กหญิงและเด็กชาย ซึ่งไม่ได้หมายความว่า หญิงและชายจะต้องเหมือนกัน เพียงแต่ สิทธิ ความรับผิดชอบ และโอกาสนั้นจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับว่าเป็นหญิงหรือเป็นชาย นัยยะของความเสมอภาค คือ ความสนใจ ความต้องการ การให้ความสำคัญต่อเรื่องต่างๆ ของทั้งหญิงและชายได้ถูกนำมาพิจารณา ความแตกต่างหลากหลายเป็นที่ยอมรับ ประเด็นความเสมอภาค ไม่ใช่ประเด็นผู้หญิง แต่เกี่ยวพันกับชายเช่นกัน ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นประเด็นสิทธิมนุษยชน และเป็นเงื่อนไข และตัวชี้วัดของการพัฒนาที่ให้ “คน” เป็นจุดศูนย์กลาง และการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำหรับองค์กรพัฒนาสากลต่างๆ ส่วนใหญ่ก็ให้นิยามความเสมอภาคที่อยู่ในบริบทของการพัฒนา ที่เรียกได้ว่าอยู่ในกรอบขององค์การสหประชาชาติ เช่น European Commission (2000) ให้ความหมายความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย ในลักษณะที่ว่า ทุกคนมีอิสรภาพที่จะพัฒนาศักยภาพและกำหนดทางเลือกในชีวิตโดยไม่มีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากบทบาททางเพศที่ถูกตีเส้นไว้อย่างเข้มงวด รวมทั้ง ระบุไว้ด้วยว่า ความแตกต่างในพฤติกรรม ความคาดหวัง และความต้องการของทั้งผู้หญิงผู้ชายได้รับการพิจารณา ให้คุณค่าและความหมายอย่างเท่าเทียมกัน

ส่วนที่เป็นที่ใช้อ้างอิงกันค่อนข้างแพร่หลาย คือ การให้คำจำกัดความของธนาคารโลก ที่ระบุใน 3 มิติ คือ ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ความเสมอภาคในโอกาส ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรและการรับประโยชน์จากโอกาสนั้น และความเสมอภาคด้านการมีสิทธิเสียง ที่หมายถึงการมีอิทธิพลหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนา (ธนาคารโลก, 2543)

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของความหมายของความเสมอนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องเน้นให้เห็นว่า ความเสมอภาคทางกฎหมาย ไม่ได้นำไปสู่ความเสมอภาคในภาคปฏิบัติเสมอไป จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องเข้าใจว่า การดำเนินชีวิตของผู้หญิงและผู้ชายมีความแตกต่าง

กัน ส่วนที่ต้องพิจารณาไม่ใช่เพียงแต่เรื่องความแตกต่างที่มีอยู่ แต่ที่สำคัญ คือ ความแตกต่างนั้นจะต้องไม่ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อวิถีชีวิตของทั้งชายและหญิง ไม่เลือกปฏิบัติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และควรส่งผลให้มีการจัดสรรอำนาจที่เท่าเทียมกันในกระบวนการนโยบาย ความเสมอภาคไม่ใช่ความเหมือน หรือการใช้ผู้ชายเป็นบรรทัดฐาน

ในการพิจารณาเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย จึงควรจะได้มีการทำความเข้าใจในแนวคิดเกี่ยวกับ “มิตินหญิงชาย” หรือ ความเป็นหญิง ความเป็นชาย (gender) เป็นเบื้องต้น ซึ่งมีมิติที่สำคัญ 2 ด้าน คือ การประกอบสร้างทางสังคม (social construction) ของความเป็นหญิง ความเป็นชาย และ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย

มิตินหญิงชาย หรือความเป็นหญิง ความเป็นชาย (gender) เป็นนิยามที่สังคมกำหนดให้กับผู้ชายและผู้หญิง สะท้อนให้เห็นในบทบาท หน้าที่ ความเชื่อ ระบบคิด และการแสดงพฤติกรรมของผู้ชายและผู้หญิง เนื่องจากเป็นเรื่องที่สังคมกำหนด จึงเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลาและสถานที่ นอกจากนั้น ความเป็นหญิง ความเป็นชาย ยังเป็นส่วนที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงชายด้วย ซึ่งในภาพรวมนั้น ผู้หญิงอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าชาย บทบาทหน้าที่ ภารกิจที่ผู้ชายเป็นหลักนั้น ถูกตีค่าให้สูงกว่าผู้หญิงเสมอ และคงปฏิเสธไม่ได้ว่า สังคมนั้นถูกวางรูปแบบมาด้วยการใช้ผู้ชายเป็นบรรทัดฐาน สะท้อนให้เห็นในนโยบายและโครงสร้างต่างๆ บางอย่างที่เอื้อต่อโอกาสของผู้ชายมากกว่า และหลายครั้งอาจไม่ได้เป็นเจตนาที่จะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น

ความหมายของความเสมอภาค ควรที่จะครอบคลุมไปถึง การยอมรับและให้คุณค่าต่อความแตกต่างระหว่างหญิงชาย และต่อความแตกต่างในบทบาทที่หลากหลายในสังคม ความเสมอภาคนั้นต้องรวมไปถึงสิทธิที่จะแตกต่าง ซึ่งหมายถึง การนำความแตกต่างที่เชื่อมโยงกับชนชั้น ความเชื่อทางศาสนา ชาติพันธุ์ และวิถีทางเพศ เข้ามารวมด้วย ความเสมอภาค เป็นเรื่องที่ทำให้ต้องพิจารณาว่าต่อไปข้างหน้าจะอย่างไรที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสังคมที่ตอกย้ำความไม่สมดุล และสร้างคุณภาพใหม่ในการจัดลำดับความสำคัญ และการให้คุณค่าของผู้หญิงผู้ชายในเรื่องต่างๆ อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม (เมทินี พงษ์เวช, 2547)

ประเด็นสำคัญ คือ จะต้องทำให้มั่นใจได้ว่า ความแตกต่างในความเป็นหญิง ความเป็นชายนั้น ไม่ได้ทำให้ผู้ชายมีสถานะเหนือผู้หญิงหรือผู้หญิงมีสถานะเหนือผู้ชาย แต่หมายถึง การเป็นหุ้นส่วนระหว่างหญิงและชายอย่างแท้จริง เป็นหุ้นส่วนที่มีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำทั้งในชีวิตส่วนตัวและชีวิตสาธารณะ การดำเนินการสร้างความเสมอภาคนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ศักยภาพของทุกคน ที่จะให้ทั้งผู้ชายและผู้หญิงมีส่วนร่วมในการสร้าง

สังคม ซึ่งสังคมจะพัฒนาไปอย่างดีได้ ก็ต่อเมื่อทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ในการตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของสังคม

ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายจะต้องได้รับการดูแลและส่งเสริม การบรรลุความเสมอภาค เป็นกระบวนการที่ต้องเฝ้าระวังที่ต้องทบทวน คิดใหม่อยู่ตลอดเวลา

2.2 ปัญหาความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

2.2.1 การพัฒนาและดัชนีชี้วัดสภาพการณ์ของหญิงชาย

จากการที่องค์การสหประชาชาติได้รณรงค์ให้ประเทศสมาชิกเชื่อมโยงประเด็นความเสมอภาค และความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ ในลักษณะของการสะท้อนว่าผลของการพัฒนานั้น ได้สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้หญิงและผู้ชายในมิติต่างๆ และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์หลายประการ อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยนั้น (ธนาคารโลก, 2543) ประเทศต่างๆ ได้มีการตื่นตัว สนองตอบกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระดับโลก มาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ช่องว่างระหว่างหญิงชายในมิติของการพัฒนาคุณภาพชีวิต และศักยภาพพื้นฐานก็ยังมีอยู่ โดยองค์การสหประชาชาติได้จัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาคุณภาพชีวิตขึ้นสำหรับประเทศต่างๆ และได้แยกสำหรับหญิงและชายไว้ด้วย ซึ่งเอื้อให้ประเทศต่างๆ ได้ตระหนัก และปรับแก้ไขต่อไปโดยมี 3 ดัชนีชี้วัดคือ

2.2.1.1 ดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตโดยรวม (Human Development Index – HDI)

เป็นการวัดความสำเร็จในการพัฒนาศักยภาพพื้นฐานของประชากรในประเทศ โดยการพิจารณาว่าประชากรมีชีวิตที่ยืนยาวและสุขภาพดีเพียงใด ได้รับการศึกษา มีความรู้ และมีความเป็นอยู่ในสภาพที่เหมาะสมเพียงใด ใช้ดัชนีรวม 7 ตัว คือ

- 1) อายุคาดหวังเมื่อแรกเกิด
- 2) อัตราตายของทารก
- 3) จำนวนประชากรที่มีน้ำสะอาดใช้
- 4) เด็กต่ำกว่า 5 ขวบที่มีน้ำหนักน้อยกว่าเกณฑ์เฉลี่ย
- 5) อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่
- 6) โอกาสได้รับการศึกษา
- 7) รายได้ผลผลิตมวลรวม (เฉลี่ย)

2.2.1.2 ดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตแยกหญิงชาย (Gender Development Index – GDI)

เป็นการวัดความสำเร็จในการพัฒนาศักยภาพพื้นฐานของประชากรหญิง เทียบเทียบกับประชากรชาย โดยใช้ดัชนีรวม 4 รายการ คือ

- 1) รายได้เฉลี่ย
- 2) อายุคาดหวังเมื่อแรกเกิด
- 3) การรู้หนังสือของผู้ใหญ่
- 4) การเข้าเรียนหนังสือทุกระดับ

2.2.1.3 ดัชนีชี้วัดศักยภาพ/สถานภาพ (Gender Empowerment Measures - GEM)

เพื่อชี้วัดว่าหญิงชายมีศักยภาพในทางเศรษฐกิจ การเมืองและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด โดยใช้ดัชนีดังนี้

- 1) การเข้าเรียนในระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษา
- 2) กำลังแรงงาน
- 3) ตำแหน่งการบริหาร และการจัดการ
- 4) ที่นั่งในสภา
- 5) ตำแหน่งรัฐมนตรี

ในปี 2551 รายงานผลขององค์การสหประชาชาติ มีการเก็บข้อมูลจาก 177 ประเทศ แต่ในที่นี้ ได้นำมาเฉพาะประเทศที่ผลการพัฒนาอยู่ใน 15 ลำดับแรก และประเทศในกลุ่มอาเซียนเท่านั้น (UNDP, 2008) ดังนี้

ตารางที่ 2.1 ลำดับประเทศตามดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตและสถานภาพ

ประเทศ	ลำดับ		
	Human	Gender	Gender
	Development	Development	Empowerment
	Index	Index	Measure
ไอซ์แลนด์	1	1	1
นอร์เวย์	2	2	2
แคนาดา	3	4	4
ออสเตรเลีย	4	3	3

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	ลำดับ		
	Human	Gender	Gender
	Development	Development	Empowerment
	Index	Index	Measure
ไออร์แลนด์	5	5	5
เนเธอร์แลนด์	6	9	9
สวีเดน	7	6	6
ญี่ปุ่น	8	8	8
ลักเซมเบิร์ก	9	18	18
สวิตเซอร์แลนด์	10	7	7
ฝรั่งเศส	11	10	10
ฟินแลนด์	12	11	11
เดนมาร์ก	13	14	14
ออสเตรีย	14	15	15
สหรัฐอเมริกา	15	12	12
บรูไน	27	30	30
สิงคโปร์	28	25	25
มาเลเซีย	63	63	63
ไทย	81	78	78
ฟิลิปปินส์	102	90	90
เวียดนาม	114	105	105
ลาว	133	130	130
พม่า	135	132	132
กัมพูชา	136	131	131

แหล่งที่มา: United Nations Development Programme, 2008

2.2.2 ภาพรวมของปัญหาความไม่เสมอภาคในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น การพิจารณาตัวชี้วัดขององค์การสหประชาชาติข้างต้น พบว่า ยังมีช่องว่างระหว่างหญิงชายในมิติต่างๆ พอสมควร ซึ่งทิศทางการพัฒนาประเทศเท่าที่ผ่านมาเน้นใช้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญ และแม้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 นั้น จะได้หันมาให้ความสำคัญกับ “คน” ในฐานะที่เป็นจุดศูนย์กลางการพัฒนาก็ตาม การให้ความสำคัญต่อ “คน” นั้น มิได้มีการแยกแยะหรือมีการนำผลของการพัฒนาประเทศไปแยกพิจารณาสำหรับกลุ่มประชากรหญิงชายสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม จากความพยายามของหลายภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสตรี ได้มีการสะท้อนสภาพการณ์ และผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโดยแยกแยะระหว่างหญิงชายให้ชัดเจนในช่วงเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา ช่องว่างระหว่างผู้หญิงและผู้ชายในมิติต่างๆ ที่กล่าวได้ว่าเป็นผลจากการพัฒนาประเทศนั้น จึงเห็นเป็นรูปธรรมขึ้น

ณ ปัจจุบันโลกเปลี่ยน สังคมเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว บทบาทของผู้หญิงในสังคมไทยก็ก้าวไกลตาม การพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในช่วง 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลโดยรวมให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของทั้งผู้ชายและผู้หญิงดีขึ้น โอกาสต่างๆ ก็ได้เปิดมากและเท่าเทียมกันขึ้น สำหรับทั้งผู้ชายและผู้หญิง แต่กระนั้นก็ตาม ความเหลื่อมล้ำก็ยังมีในหลายมิติ

ในด้านสุขภาพอนามัยนั้น พัฒนาการเห็นได้ชัดจากอายุเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นทั้งผู้หญิงและผู้ชาย โดยผู้หญิงอายุยืนกว่าผู้ชายในราว 7 ปี อัตราการตายของทารกลดลง เช่นเดียวกับอัตราการตายของมารดา ในด้านการศึกษาซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเอื้อต่อความเสมอภาคหญิงชายนั้น ในภาพรวมของการเข้าเรียน สัดส่วนของนักเรียนนักศึกษาในทุกระดับก็มิได้มีความแตกต่างกันมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับการอ่านออกเขียนได้ ผู้หญิงมีอัตราการอ่านออกเขียนได้น้อยกว่าผู้ชายอย่างต่อเนื่องโดยจะแตกต่างกันมากขึ้นในอายุที่สูงขึ้น สำหรับผู้ที่อายุ 40 ปีขึ้นไป อัตราการอ่านออกเขียนได้ของผู้หญิง คือ ร้อยละ 85.2 ในขณะที่อัตราของผู้ชาย คือ ร้อยละ 92.7 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว, 2551)

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ผู้หญิงนับว่ามีบทบาทสำคัญมาก ผู้หญิงมีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของผู้อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร แต่เมื่อมีการขยายชุมชนเมือง และโครงสร้างเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้หญิงจะทิ้งภาคเกษตรมากขึ้น เพื่อหางานในเมือง โดยส่วนใหญ่จะทำงานหาบเร่แผงลอย งานแม่บ้าน หรืองานโรงงาน พัฒนาการทางเศรษฐกิจในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ก่อนจะเข้าสู่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 นั้น

เศรษฐกิจเติบโตมากจากอุตสาหกรรมส่งออกและการบริการ รวมทั้งการท่องเที่ยว ซึ่งภาคอุตสาหกรรมส่งออกและบริการนั้น มีผู้หญิงทำงานอยู่ประมาณเกือบร้อยละ 80 (สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา, 2550) สถานภาพการทำงานที่แบ่งว่าเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง ทำงานส่วนตัว หรือช่วยเหลือธุรกิจครอบครัวนั้น จะมีจำนวนผู้ชายมากกว่าในทุกประเภท ยกเว้น การช่วยเหลือธุรกิจครอบครัวที่ผู้หญิงมีจำนวนมากกว่าผู้ชายเกือบเท่าตัว ซึ่งเป็นส่วนที่ทำให้ อัตราส่วนของหญิงต่อชายที่ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานต่ำกว่าผู้ชายในทุกภาค เนื่องจาก การช่วยเหลือธุรกิจครอบครัวนั้น ไม่มีค่าตอบแทนเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาหนึ่งที่สะท้อนความไม่เสมอภาค คือ แม้กฎหมายจะกำหนดค่าแรงที่เท่ากัน แต่ผู้หญิงจะได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานนอก ภาคเกษตรต่ำกว่าผู้ชายอย่างต่อเนื่องในแต่ละภาค

สำหรับแรงงานนอกระบบนั้น คิดเป็น 2 ใน 3 ของผู้ที่มีงานทำ คือ 21.8 ล้านคน โดยผู้ชายมีจำนวนมากกว่าผู้หญิงในทุกภาค และส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรและประมง ส่วนผู้หญิงนั้น อยู่ในอาชีพบริการมากกว่าผู้ชาย แต่ประสบปัญหาจากการทำงานมากกว่าชายทั้งในเรื่องค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน และสวัสดิการ เช่นเดียวกับผู้หญิงที่รับงานมาทำที่บ้านที่มีจำนวนมากกว่าชาย จะประสบปัญหาทำนองเดียวกัน และยังมีปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานอีกด้วย

หากพิจารณาเรื่องความยากจนในมิติเศรษฐกิจโดยดูจากรายได้ ครึ่งเรือนที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้ามีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 17,039 บาท ต่ำกว่าครึ่งเรือนที่มีผู้ชายเป็นหัวหน้าที่มีรายได้ 19,411 บาท ในปี 2550 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว, 2551)

สำหรับบทบาททางการเมืองและการบริหารนั้น ในภาคประชาชน ผู้หญิงมีความสนใจการเมืองมากขึ้น เห็นได้จากจำนวนที่ทำงาน สนับสนุนด้านการเมือง หรือใช้สิทธิทางการเมือง ในฐานะนักการเมืองระดับชาติ วุฒิสมาชิกกลุ่มล่าสุดที่มีการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน และแต่งตั้ง 74 คนนั้น เป็นผู้หญิงร้อยละ 16.22 และ 15.79 ตามลำดับ ซึ่งนับว่าสูงที่สุดเท่าที่เคยมีมา ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งปี 2550 นั้น สัดส่วนของผู้หญิงทั้งแบบแบ่งเขต และบัญชีรายชื่อ มีร้อยละ 11.67 ผู้หญิงยังมีส่วนร่วมไม่สูงกว่าร้อยละ 10 สำหรับการบริหารท้องถิ่น จำนวนผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่เป็นหญิงมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 4 ส่วนในระดับการบริหารส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบล สัดส่วนของผู้หญิงก็ต่ำเช่นกัน คือ ในราร้อยละ 11.25 ทั้งๆ ที่เป็นการเมืองติดรั้วบ้านที่ผู้หญิงน่าจะมีโอกาสมากกว่าเพราะไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง ส่วนในภาคราชการ ในปี 2550 จำนวนนักบริหารในระดับปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าที่เป็นหญิงมีประมาณ

ร้อยละ 10 ในขณะที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับ 10 และรองปลัดกระทรวงหรือรองหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า มีผู้หญิงประมาณร้อยละ 22 สำหรับในภาคธุรกิจนั้น ผู้หญิงมีส่วนร่วมในระดับที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงกว่าภาคราชการอยู่บ้าง ในฐานะเป็นกรรมการในนิติบุคคลและบริษัทมหาชน ผู้หญิงมีสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 35 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2551)

ในภาพรวมนั้น หากพิจารณาชีวิตผู้หญิงและผู้ชายในสังคมไทย คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ภาระในการดูแลครัวเรือนนั้นตกอยู่กับผู้หญิงเป็นส่วนใหญ่ ผู้หญิงบางคนมีภาระในเรื่องนี้เพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้ทำงานอื่นที่มีค่าตอบแทน สำหรับผู้หญิงที่ทำงานที่มีค่าตอบแทน ก็ยังมีภาระครอบครัวอยู่เช่นกัน ซึ่งทำให้ต้องจัดสรรเวลาให้การทำงานทั้งในและนอกบ้าน การสำรวจการใช้เวลาของประชากร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2547 จึงพบว่า เวลาที่ผู้หญิงใช้ในการดูแลครอบครัวนั้นมากกว่าชายเกือบ 2 เท่า เวลาในการดูแลตัวเอง เวลาว่าง และ เรียนรู้พัฒนาจึงน้อยกว่าผู้ชาย เพราะฉะนั้น เมื่อพูดถึงความยากจนของผู้หญิง ก็จะพบว่าเกี่ยวเนื่องกับข้อจำกัดในโอกาสต่างๆ ที่มาจากภาระที่ต้องรับในครัวเรือน การแก้ไขปัญหาความยากจนของครอบครัว ก็จะออกไปในรูปของการทำงานมากขึ้น ภาระของผู้หญิงจึงทับถมทวีคูณ ซึ่งก็วนกลับไปสู่การขาดโอกาสเข้าถึงทรัพยากร เป็นวงจรที่เป็นบ่อเกิดของความไม่เสมอภาคและทางเลือกในชีวิตที่จำกัดมาก

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการที่จะเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนทั้งชายและหญิงนั้นมีมาโดยตลอด กลไกเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นมาในระยะหลัง ได้เอื้อประโยชน์ต่อการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เอื้อให้ผู้หญิงได้รับโอกาส เข้าถึงทรัพยากรและบริการต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่น นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ช่วยเปิดโอกาสให้ผู้หญิงที่เป็นผู้นำในชุมชนได้เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการของท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

การดำเนินนโยบายอีกหลายๆ เรื่องในระหว่างปี 2544-2548 ที่แม้อาจจะไม่ได้มุ่งในเรื่องที่จะสร้างประโยชน์แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ แต่ก็มีผลที่เอื้อต่อผู้หญิง และเอื้อต่อการส่งเสริมสถานภาพของผู้หญิงขึ้นมาบ้าง ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองฯ ซึ่งจากการรณรงค์ของกลุ่มองค์กรสตรี ได้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงกติกาการเป็นกรรมการกองทุน ให้มีผู้หญิงและผู้ชายในจำนวนที่เท่าเทียมกัน ซึ่งนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้เข้าไปอยู่ในระดับที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับชุมชนของตน (Suteera Vichitranonda and Maytinee Bhongsvej, 2008) หรือ ธนาคารประชาชนที่ต้องการเงื่อนไขในการค้าประกันที่ทำให้ง่ายต่อการกู้ยืม และสามารถกู้ในระบบในจำนวนที่ไม่สูงทำให้ผู้หญิงเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย

และสะดวกมากขึ้น นอกเหนือ จากนั้น ไม่ว่าจะเป็น การพักชำระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ก็มีผู้ที่เดือดร้อนผู้หนึ่งในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ และสุขภาพอนามัยของสมาชิกในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ การเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ หรือ การผ่อนหนี้ที่แม้เป็นหนี้ที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม แต่ท้ายที่สุดแล้วก็กระทบถึงคุณภาพชีวิตในครัวเรือน นับว่าเดือดร้อนผู้หนึ่งได้มาก

สถานการณ์ทางกฎหมาย สะท้อนความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงชายได้อย่างชัดเจนที่สุดในหลายทศวรรษที่ผ่านมา และก็มีผลกระทบต่อผู้หนึ่งโดยตลอด โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับครอบครัว ซึ่งผู้หนึ่งยังประสบปัญหาจากกฎหมายที่เลือกปฏิบัติอยู่หลายฉบับตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว เช่น กฎหมายอาญามาตรา 276 ซึ่งการข่มขืนภรรยาเป็นเรื่องที่สามารถทำได้โดยไม่ผิด หรือ เหตุแห่งการฟ้องหย่าที่แตกต่างกันระหว่างหญิงชาย หรือ กรณีการใช้คำนำหน้านามที่ผู้หนึ่งต้องเปลี่ยนเมื่อสมรส เป็นต้น กฎหมายที่เหลื่อมล้ำเหล่านี้ ได้รับการแก้ไขแล้วในช่วงหลังการปฏิรูปการปกครองในปี 2550-2551 นับเป็นความก้าวหน้าอย่างยิ่ง แม้ว่าจะยังคงเลือกกฎหมายที่เกี่ยวกับสัญชาติ ที่พิจารณาได้ว่า ยังเลือกปฏิบัติอยู่ คือ ผู้ชายไทยที่สมรสกับหญิงต่างชาติ หญิงนั้นจะได้สัญชาติไทยโดยการสมรส แต่หากเป็นผู้หญิงไทยสมรสกับคนต่างชาติ ชายนั้นจะไม่ได้สัญชาติไทยโดยการสมรส แต่ก็จะสามารถขอสัญชาติได้ตามเงื่อนไขปกติ ซึ่งถึงแม้จะยังมีเรื่องนี้ ที่อาจสะท้อนว่ายังเหลื่อมล้ำอยู่นั้น ก็ยังเหลือเพียงกรณีเดียว

อีกส่วนที่สะท้อนความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายที่เป็นปัญหาต่อเนื่องมาตลอด คือ ความรุนแรงต่อผู้หนึ่งที่มีแนวโน้มสูงขึ้น สถิติที่จัดเก็บโดยหน่วยงานภาครัฐนั้น สะท้อนภาพเพียงส่วนเดียว แม้กระนั้นก็ดี ก็นับว่าเป็นตัวเลขที่น่ากังวลใจ ข้อมูลจากศูนย์พึ่งได้ของกระทรวงสาธารณสุขในปี 2551 ระบุว่า มีผู้หนึ่งและเด็กเกือบ 20,000 คนที่ถูกทำร้ายร่างกายไปรับการรักษาพยาบาลที่ศูนย์พึ่งได้ของโรงพยาบาล 297 แห่ง ซึ่งเฉลี่ยเป็น 52 คนต่อวัน หรือข้อมูลจากการสำรวจของมหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า ผู้หนึ่งร้อยละ 44 ของจำนวนที่สำรวจในช่วงปี 2543-2544 ระบุว่า เคยถูกคู่ทำร้ายร่างกาย (กฤตยา อาชวนิจกุล, ชื่นฤทัย กาญจนดิลก, วาสนา อิ่มเอม และ อุษา เลิศศรีสันทัด, 2546)

ในภาพรวม จะเห็นได้ว่า ในส่วนที่มีความก้าวหน้าขึ้น ก็มีหลายมิติ แนวโน้มดูว่าดีขึ้น และในมิติของกฎหมายที่เลือกปฏิบัติก็ได้รับการแก้ไขแล้ว แต่ความก้าวหน้าในภาพรวมต่างๆ นี้ได้ซ่อนหรือกลบเกลื่อนความแตกต่างระหว่างหญิงและชาย ในด้านคุณภาพชีวิต ความเป็นธรรม และความเสี่ยงต่อภาวะยากจน ซึ่งผู้หนึ่งยังเผชิญปัญหาอีกหลายด้าน ปัญหาการเลือกปฏิบัติ

การถูกละเมิดสิทธิ การบังคับใช้กฎหมายที่ย่อนยานนั้น ยังเห็นได้ในหลายกรณีในภาคปฏิบัติ นั้น ทศนคติของสังคมโดยรวมยังเป็นอุปสรรคต่อการสร้างเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

2.2.3 ผลของความไม่เสมอภาค

ระบบการคิด ความเชื่อ ค่านิยม ประเพณีต่างๆ กฎระเบียบ กติกาในสังคมรวมถึงระบบเศรษฐกิจ นับว่ามีส่วนทำให้ความเสมอภาคตามกรอบรัฐธรรมนูญยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งในที่สุดแล้ว ส่งผลให้สถานภาพของผู้หญิง ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในภาพรวมยังด้อยอยู่ สถานภาพที่ยังด้อยของผู้หญิงนั้น ส่งผลต่อประเทศในเชิงลบหลายประการ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2546 ก) ที่สำคัญคือ

2.2.3.1 ประสิทธิภาพในเชิงผลิตในกรอบของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปอย่างไม่เต็มที่ โดยเฉพาะในหลายกรณีเมื่อสถานภาพที่ด้อยอันเนื่องมาจาก

- 1) โอกาสที่จำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต ตลาด การบริการ สาธารณะต่างๆ และโอกาสในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะสำหรับผู้หญิงที่มีภาระต้องดูแลครอบครัว
- 2) ความไม่มั่นคงในชีวิตที่เกิดจากการเผชิญภาวะเสี่ยง ที่เกิดขึ้นจากความผันแปรของสภาพเศรษฐกิจ และการเสี่ยงต่อภาวะการถูกรังแกทำร้าย
- 3) การไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียงอย่างเต็มที่ ทั้งในระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และสังคม

ความด้อยนั้น ทำให้ผู้หญิงกลายเป็น “ภาระ” มิใช่ “ผู้ผลิต” ที่สามารถผลิตได้เต็มที่ ตามศักยภาพที่มีอยู่ กลับกลายเป็นการลดทอนขีดความสามารถของระบบเศรษฐกิจที่จะเจริญเติบโต ไม่เอื้อต่อการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน

2.2.3.2 “ปัญหาสังคม” เกิดขึ้นตามมาหลายประการ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้หลักประกันในการคุ้มครองทางสังคมหลายมาตรา แต่ก็ยังมีการเลือกปฏิบัติ ยังมีปัญหาการค้าหญิง ปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง ซึ่งกระบวนการยุติธรรม และการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เอื้อต่อผู้ถูกรังแกเท่าที่ควร การนำเสนอของสื่อมวลชน ก็ยังสะท้อนทัศนคติที่เป็นลบต่อผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิง มุมมองของสังคม ยังรู้สึกได้ถึงอคติในหลายๆ กรณี จากการดำนิว่าผู้หญิงคือต้นเหตุให้ต้องถูกรังแกทำร้าย การนำเสนอภาพลักษณ์ของผู้หญิงที่ไม่เหมาะสม สอนองกระแสบริโภคนิยม ก็ยังมีอยู่อย่างแพร่หลาย

จากการที่ผู้หญิงถูกเลือกปฏิบัติ มีสถานภาพที่ด้อยที่ทำให้ทางเลือกจำกัดในหลายบริบทของชีวิตส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการแก้ไขปัญหามากมาย และความ

สูญเสียคิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงอย่างคาดไม่ถึง หรือมีผลในเชิงลบต่อภาพพจน์ของประเทศอย่างมหาศาล (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2546 ก.)

2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาคือความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในระดับสากล

ในบริบทโลกความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคมีมาตลอด ผู้วางแผนการพัฒนาเริ่มที่จะมองเห็นความแตกต่างของบทบาทของผู้หญิงและของผู้ชายในการพัฒนาชัดเจนขึ้น ซึ่งในส่วนนี้ จะได้นำเสนอในภาพกว้างเพื่อเป็นบริบทก่อน ส่วนแนวทางที่เป็นกรณีศึกษานั้นจะได้พิจารณาในรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป โดยพัฒนาการในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมาประมวลโดยสรุปได้ดังนี้

2.3.1 ผู้หญิงและการพัฒนา (Women in Development - WID)

แนวทางนี้ เริ่มตั้งแต่ในช่วงปี 2510 เมื่อ Ester Boserup ได้ตีพิมพ์หนังสือ “บทบาทผู้หญิงในการพัฒนาเศรษฐกิจ” แต่แนวคิดของการพัฒนาผู้หญิง (Women in Development - WID) ก็ยังไม่แพร่หลายมากจนกระทั่งภายหลังปีสตรีสากล (2528) โครงการต่างๆ ตามกรอบ WID เหล่านี้มุ่งเน้นที่จะเพิ่ม ประสิทธิภาพในการพัฒนา ด้วยมองว่าผู้หญิงคือเป้าหมายที่อยู่ชายขอบของการพัฒนา จึงมุ่งที่จะให้ผู้หญิงหันมามีบทบาทในเชิงเศรษฐกิจที่มากขึ้น และลดภาระด้านงานบ้านและงานชุมชน เป้าหมายนั้นก็มักจะเพื่อเพิ่มรายได้และประสิทธิภาพการผลิตในด้านต่างๆ ที่เป็นเรื่องของผู้หญิง

2.3.2 มิติหญิงชายและการพัฒนา (Gender and Development - GAD)

เมื่อปัญหาที่พบใน WID ซึ่งปรากฏว่าทำให้ผู้หญิงมีภาระเพิ่มมากขึ้น เพราะไม่อาจตัดทอนภาระดูแลบ้าน / ครอบครัวลงได้ ทำให้ผู้หญิงอยู่ในกระบวนการพัฒนาอย่างไม่เท่าเทียมกับชาย ก็ได้มีความพยายามที่จะหาทางแก้ไขมาตลอด ซึ่งต่อมาในระยะหลังปี 2530 แนวความคิดเกี่ยวกับมิติหญิงชาย และการพัฒนา (Gender and Development) จึงเกิดขึ้นจากกรอบคิดที่ว่า การจะให้การพัฒนายั่งยืนนั้นจะต้องอาศัยความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหญิงและชายที่แตกต่างกันตั้งแต่ในระดับครอบครัว ชุมชน และจากความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจต่อกัน โดยเชื่อมโยงการพิจารณาทบทวนผู้หญิงในการพัฒนาที่ต้องทำควบคู่ไปกับบทบาทของผู้ชาย แนวทางนี้ ตระหนักดีกว่าที่ผู้หญิงและผู้ชาย มีส่วนสร้างสรรค์สังคมแต่ผู้ชายและผู้หญิงสร้างสรรค์และได้รับประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน (เมทินี พงษ์เวช, 2544)

แนวทางทั้ง WID และ GAD นี้ยังเป็นที่แพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน โดยมุ่งแก้ปัญหา ที่จะลด ช่องว่างระหว่างผู้หญิงและผู้ชายในการพัฒนา โครงการ WID จะเน้นว่าผู้หญิงเป็นกลุ่มผู้ด้อย โอกาสที่ต้องการดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษ จึงมีความพยายามที่จะนำผู้หญิงให้อยู่ในกระบวนการ และกิจกรรมต่างๆ ในโครงการ โดยอาจจะเลยที่จะพิจารณาศักยภาพของผู้หญิงในฐานะ “หุ้นส่วน” ในการวิจัยและวิเคราะห์ในการจัดลำดับความสำคัญ การจัดสรรทรัพยากร การบริหาร และการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา โครงการ WID มักจะเน้นที่ผู้หญิง และพยายาม ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต การบริหาร และรายได้ เช่น โครงการฝึกอบรม ให้สินเชื่อ การ จัดกลุ่ม การตลาด และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ จุดมุ่งหมายที่สำคัญก็คือ เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพ ส่วนแนวความคิดที่เกี่ยวกับ “มิติหญิงชายและการพัฒนา” (GAD) นั้น ตระหนัก ดีว่า ทั้งผู้ชายและผู้หญิงมีส่วนสร้างสรรค์และรับผลประโยชน์จากการพัฒนา แต่ได้รับอย่างไม่ เท่าเทียมกัน GAD จึงยังคงไว้ซึ่งจุดเน้นคือผู้หญิง เพราะเป็นกลุ่มที่ด้อย และต้องการความ ช่วยเหลือ แต่ในขณะเดียวกันก็ยอมรับว่าผู้หญิงและผู้ชายนั้นถูกหล่อหลอมมาไม่เหมือนกัน มี ภาระหน้าที่ต่างกัน และก็ต้องพึ่งพาอาศัยกัน เพราะฉะนั้นผู้หญิงและผู้ชายจึงให้ความสำคัญต่อ เรื่องต่างๆ และมีมุมมองที่แตกต่างกัน GAD จึงเน้นในเรื่องของความต้องการที่ต่างกัน รวมทั้ง ความไม่เท่าเทียมกันในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงและชาย โดยเฉพาะการใช้ และการ ควบคุมทรัพยากรในการพัฒนา

เป้าหมายของ GAD คือ การพัฒนาที่ยั่งยืน และส่งผลที่เท่าเทียมกัน ส่วนการทำให้ บรรลุเป้าหมายดังกล่าวอาจได้จากการให้ผู้หญิงร่วมในกิจกรรมสำคัญที่เป็นตัวกำหนดทิศทาง และกระบวนการพัฒนา ส่วนที่ซ่อนอยู่ภายใต้ GAD คือการสร้างเสริมพลัง / อำนาจ (Empowerment) ซึ่งเป็นทางที่จะช่วยปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย (เมทินี พงษ์เวช, 2545)

2.3.3 การนำมิติหญิงชายให้อยู่ในกระแสหลัก หรือการสร้างกระแสความเสมอภาค (Gender Mainstreaming)

สำหรับแนวทางที่ปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับและใช้ในการดำเนินงานในกว่าร้อยประเทศทั่วโลกนั้น คือ การนำมิติหญิงชายเข้าสู่กระแสหลัก (Gender Mainstreaming) ซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่ ที่เดียว แต่เป็นแนวที่ช่วยสะท้อนบทเรียนที่ได้มาจากความพยายามที่ผ่านมาในการที่จะส่งเสริม สถานภาพของ ผู้หญิง ซึ่งมุ่งที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกระบวนการพัฒนา บทเรียน ต่างๆ เหล่านี้เป็นตัวเร่งให้มีการแสวงหากลยุทธ์ที่จะสร้างกระแสความเสมอภาคให้เกิดขึ้น

บทเรียนแรกนั้นมาจากการทบทวนผลสำเร็จตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในทางปฏิบัตินั้น ความพยายามที่จะให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมหรือความพยายามที่จะผสมผสานมิติหญิงชาย มักจะกลายเป็นโครงการแยกต่างหากสำหรับผู้หญิง แม้บางโครงการจะนับว่าใช้ได้ แต่โครงการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการเล็กๆ ให้ผลกระทบแก่ผู้หญิงในวงที่แคบ ในโครงการขนาดใหญ่ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิง ก็มักจะไม่เกี่ยวกับเรื่องหลักๆ ของโครงการ ซึ่งส่งผลทำให้ได้รับการจัดสรรทรัพยากรน้อยมาก โดยสรุปคือ การดำเนินการในลักษณะนั้นไม่ได้ช่วยผู้หญิงให้ได้รับการจัดสรรทรัพยากรและได้รับโอกาสต่างๆ มากขึ้นเลย เพราะฉะนั้น จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ในระดับที่สูงขึ้นที่จะสร้างผลกระทบในกระบวนการทางเศรษฐกิจและสังคม จึงจะทำให้เกิดความเสมอภาคได้ นโยบาย แนวการปฏิบัติ รวมทั้งกระบวนการวางแผน จึงเป็นเป้าหมายสำคัญยิ่งต่อการผสมผสานมิติหญิงชาย เนื่องจากมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง สามารถสร้างเงื่อนไขซึ่งเป็นกรอบกำหนดที่จะนำไปสู่ความเสมอภาคได้

บทเรียนที่ 2 นั้น มาจากประเทศกำลังพัฒนาที่พยายามจะเสริมสร้างสถานภาพสตรี สิ่งที่เป็นประเด็น มิใช่การมีส่วนร่วม แต่เป็นเงื่อนไขของการมีส่วนร่วม เพราะตามข้อเท็จจริง ผู้หญิงมีส่วนร่วมมากอยู่แล้วในทางเศรษฐกิจและสังคม การให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการพัฒนาที่ “ไม่เป็นธรรม” นั้น จึงไม่น่าจะเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสถานภาพของผู้หญิง โดยเฉพาะเมื่อผู้หญิงไม่มีอำนาจ / อิทธิพลแต่อย่างใดต่อการกำหนดทิศทางและทางเลือกของการพัฒนา ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แนวทางที่ควรเป็นคือ การพัฒนากลยุทธ์ที่จะเอื้อต่อการรวมตัวกันประเมิน และกำหนดประเด็นที่เป็นความห่วงใยร่วมกัน ซึ่งนั่นก็คือการเสริมสร้างพลังต่อรองของผู้หญิง การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมและการมีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมของผู้หญิง

บทเรียนทั้ง 2 นั้นนำไปสู่กลยุทธ์การสร้างกระแส กลยุทธ์ที่นำหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายมาที่ศูนย์กลางของการตัดสินใจด้านนโยบาย โครงสร้างองค์กร และการจัดสรรทรัพยากร (Council of Europe, 1998)

“Gender Mainstreaming” หรือการนำหลักความเสมอภาคหรือ มิติหญิงชายสู่กระแสหลักนั้น มีปรากฏในบริบทการทำงานขององค์การสหประชาชาติมาตั้งแต่การประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรี ครั้งที่ 2 แต่มีการกล่าวถึงอย่างชัดเจนและเจาะจงในการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรี ครั้งที่ 4 ในแผน ปฏิบัติการปักกิ่ง ซึ่งกำหนดให้รัฐและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีนโยบายที่จะสร้างกระแสความเสมอภาคระหว่างหญิงชายให้เกิดขึ้น

นิยามและแนวทางในเรื่องการสร้างความเสมอภาคนั้น มีหลากหลาย Nott (2000) ได้แบ่งประเภทให้เห็นชัดเจน โดยแยกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 ที่เชื่อมโยงกับความชำนาญการและความเป็นราชการ และแนวทางที่ 2 จะเน้นการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตย ซึ่งในแนวทางแรกนั้น จะเน้นไปที่การทบทวนปรับรื้อนโยบาย มาตรการต่างๆ เพื่อให้กระบวนการกำหนดนโยบายนั้นมีมุมมองในเรื่องความเสมอภาค จึงมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกลไกของรัฐ ราชการและผู้เชี่ยวชาญ ที่มุ่งไปที่การเปลี่ยนแปลงองค์กร ในขณะที่อีกแนวทางหนึ่งนั้น ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันทุกกลุ่มในสังคม ในการดำเนินวิถีชีวิตการเมือง และสาธารณะ จุดเน้นมุ่งไปที่การเจรจา การสร้างเครือข่าย การเคลื่อนไหวทางสังคม การนำประชาสังคมให้มีบทบาท รวมไปถึงนักการเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการ โดยถือเอาว่าประชาสังคมเป็นแหล่งที่จะสามารถให้คำแนะนำในการกำหนดนโยบายได้ โดยแท้จริงแล้ว ทั้ง 2 แนวทางนั้นเอื้อซึ่งกันและกันได้

แนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคโดยใช้ยุทธศาสตร์ Gender Mainstreaming นี้ ได้ถูกนำมาใช้แพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลกหลังจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีในปี 2538 เป็นต้นมา และมีความหลากหลายในการดำเนินการเป็นอย่างมาก

สำหรับการศึกษานี้ เนื่องจากเป็นการพิจารณานโยบายที่ถูกนำลงไปปฏิบัติในส่วนราชการต่างๆ จึงจะได้เน้นแนวทางและความหมายในรูปแบบที่ 1 ที่เป็นมิติขององค์กร และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากรอบความคิดของ Gender Mainstreaming นี้มีรายละเอียดเพิ่มขึ้นในการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 3

2.4 รัฐและนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

2.4.1 นโยบายความเสมอภาค : นโยบายที่มุ่งการกระจายความเป็นธรรม

สำหรับนโยบายในเรื่องความเสมอภาคนั้น หากพิจารณาจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะโดยอาศัยเกณฑ์ต่างๆ ที่มีความเฉพาะเจาะจงจะสามารถอธิบายเอกลักษณ์คุณลักษณะเฉพาะ และเป้าประสงค์ของนโยบายได้อย่างชัดเจน (สมบัติ จักรวรรดิวงศ์, 2549) นโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายดังกล่าว จำแนกได้ในประเภทของนโยบายที่มุ่งจัดสรรทรัพยากรใหม่ หรือกระจายความเป็นธรรม (redistributive policy) ด้วยมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ สาระของนโยบายนั้นเชื่อมโยงกับอุดมการณ์และความเชื่อ สาระและประเด็นนั้นเป็นที่โต้เถียง

กันได้ง่ายแต่ตกลงกันได้ยาก ข้อถกเถียงเป็นลักษณะเด่นของนโยบายการกระจายความเป็นธรรม เพราะมุ่งที่จะกระจายและจัดสรร คุณค่าใหม่ในกลุ่มต่างๆ ของสังคม เงื่อนไขที่สำคัญของนโยบายประเภทนี้ คือ คนที่จะรับผลประโยชน์จากนโยบาย คือ คนที่ด้อยกว่าในสังคม และคนที่ได้เปรียบกว่าในสังคมจะมองว่านโยบายที่มุ่งกระจายความเป็นธรรมนั้น จะทำให้กลุ่มของตนอยู่ในฝ่ายที่ต้องสูญเสีย (Ripley and Franklin, 1980) ซึ่งหากวิเคราะห์นโยบายความเสมอภาคนั้น จะพบว่า มีคุณลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดที่ได้กล่าวไว้

สาระสำคัญของนโยบายความเสมอภาคนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความเชื่อต่างๆ ที่ฝังรากลึกมาช้านาน ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นเรื่องที่สำคัญโดยรวมมิได้ให้ความสำคัญเพราะเห็นว่ามีใช่เป็นปัญหา ซึ่งหากถามคนทั่วไปทั้งชายและหญิง คำตอบส่วนใหญ่ ก็จะเห็นว่ามีความเท่าเทียมกัน หรือมิฉะนั้นก็จะได้รับคำตอบในลักษณะที่ว่าผู้หญิง (ภรรยา) นั้นเป็นใหญ่อยู่แล้ว ทั้งๆ ที่ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้หญิงและผู้ชายนั้น เห็นได้ในหลายมิติ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร โอกาสและการเข้าถึง และควบคุมทรัพยากรทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมือง การถูกกระทำรุนแรง ฯลฯ (เมทินี พงษ์เวช, 2547) ซึ่งผู้หญิงในภาพรวม อยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าอย่างชัดเจน

การที่จะสร้างการตระหนักรู้ถึงความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายซึ่งผู้หญิงอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่านั้น ต้องใช้ข้อมูลที่แยกเพศเพื่อให้เห็นภาพชัดเจน ต้องให้ได้ทราบถึงข้อกฎหมายและการบังคับใช้ที่ยังเลือกปฏิบัติอยู่อีกหลายฉบับ รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นกับผู้หญิงจากการเลือกปฏิบัติอยู่นั้นด้วย การสร้างการตระหนักรู้ในเรื่องดังกล่าวนี้ แม้มีข้อมูลพร้อม สามารถเผยแพร่ได้ตลอดเวลา ก็มิได้ หมายความว่าสังคมโดยรวมจะได้รับรู้อย่างเต็มที่และเห็นเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องได้รับการดูแล

ประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น แม้ในเวทีขององค์การสหประชาชาติจะได้รณรงค์ให้ประเทศสมาชิกต่างๆ ได้ให้ความสำคัญ หรือ ธนาคารโลกที่ได้พยายามชี้ให้เห็นมาตลอดว่า ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น เป็นประเด็นหลักของการพัฒนา และ เป็นเป้าหมายของการพัฒนา โดยพิจารณาว่า จะเอื้อต่อการเจริญเติบโตของประเทศ ลดปัญหาความยากจน และเอื้อต่อการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ (ธนาคารโลก, 2543) ก็ตาม รัฐบาลยังมิได้ให้ความสำคัญจริงจังในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมตามพันธะในรัฐธรรมนูญมากเท่าที่ควร ทำนองเดียวกับที่ Anderson (1994) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า นโยบายกระจายความเป็นธรรม ยากที่จะทำให้เกิดขึ้น และก็ยากที่จะรักษาไว้ด้วย

ประเด็นของความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง กฎหมาย กติกาบ้านเมืองให้สิทธิที่เท่าเทียมกันมาโดยตลอด หากแต่ในภาคปฏิบัติ อุปสรรคต่างๆ ที่หลายส่วนสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมประเพณีที่กำหนดบทบาทผู้หญิงให้เป็นหลักในการดูแลครอบครัว และยังมีความเชื่อที่มองผู้ชายเป็นผู้นำ ความเท่าเทียมกันในโอกาส (equality of opportunity) ที่เปิดให้นั้น จึงมิได้ส่งผลที่เท่าเทียมกัน ซึ่งตรงนี้ เห็นได้ชัดเจนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในทางการเมืองและในการบริหาร (สุธีรา วิจิตรานนท์ และเมทินี พงษ์เวช, 2547) การแข่งขันกันทางการเมืองมิได้ปิดกั้นผู้หญิง หากแต่บริบทต่างๆ ของสังคม มิได้เอื้อให้ผู้หญิงได้รับเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในทางผลลัพธ์ (equality of results) จึงมิได้เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับความเสมอภาคในโอกาสที่ทุกคนมองว่าได้รับเต็มที่เพียงพอ ทำนองเดียวกับที่ Anderson (1994) ได้กล่าวไว้ว่า ความเสมอภาคในผลลัพธ์ เป็นประเด็นที่ไม่ดึงดูดใจ ไม่มีใครเห็นสำคัญ แม้ว่าจะพูดกันมาก หรือเชื่อกันมากกว่าทุกคนจะต้องมีโอกาสเท่ากัน

2.4.2 รัฐบาลไทย และการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นประเด็นนโยบายสาธารณะที่ปรากฏในกรอบกติกาของบ้านเมืองในหลายรูปแบบ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี จนถึงแนวทางในการปฏิบัติ มิเพียงแต่เท่านั้น รัฐบาลยังได้ไปลงนามผูกพันในเวทีนานาชาติกับองค์การสหประชาชาติด้วยในหลายลักษณะ

2.4.2.1 พันธกรณีที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับองค์การสหประชาชาติ

ความพยายามขององค์การสหประชาชาติในการที่จะส่งเสริมสถานภาพของผู้หญิงเพื่อให้เท่าเทียมกับผู้ชายนั้นมีมาช้านาน โดยดำเนินการในหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งการจัดประชุมในระดับภูมิภาคและระดับโลก ตลอดจนการสร้างกลไกทางกฎหมาย ในส่วนของอนุสัญญาหรือปฏิญญาต่างๆ ที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองหรือให้สัตยาบันนั้น นับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่จะใช้รณรงค์และผลักดันเพื่อให้มีการดำเนินการตามพันธกรณีที่ให้ไว้กับองค์การสหประชาชาติ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ซึ่งมีบทบัญญัติที่มุ่งที่จะให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงและให้หลักประกันว่าผู้หญิงจะต้องได้รับสิทธิ ประโยชน์ และโอกาสต่างๆ จากรัฐบนพื้นฐานของความเสมอภาคกับผู้ชาย นอกจากนั้น ในปี 2544 ประเทศไทยยังได้ไปลงนามในพิธีสารเลือกรับตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงที่ถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับความเป็นธรรมใน

กระบวนการร้องเรียนนั้นสามารถร้องเรียนต่อองค์การสหประชาชาติหรือเมืองค์กร/กลุ่ม ร้องเรียนแทนได้ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2546ก.)

นอกจากนั้นแล้วยังมีปฏิญญาปักกิ่ง และแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรีซึ่งระบุประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขไว้ โดยรัฐบาลได้ลงนามรับรองเมื่อปี 2538 ที่สำคัญคือปฏิญญาและแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้ระบุให้มีการสร้างกระแสความเสมอภาคในการดำเนินการในทุกเรื่อง (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2538)

ในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นการก้าวอย่างสู่สหประชาชาติใหม่ ผู้นำประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ตกลงกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติร่วมกัน (Millennium Development Goals) โดยใช้เป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดกรอบระยะเวลาชัดเจนในการต่อสู้กับปัญหาต่างๆ ซึ่ง 1 ใน 8 ประเด็นที่สำคัญ คือ ประเด็นปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยในเป้าหมายย่อยในส่วนนี้ ประเทศไทยได้กำหนดเป้าหมายที่จะขจัดความไม่เท่าเทียมทางเพศในการศึกษาในทุกระดับการศึกษา ซึ่งในปี 2547 นั้น รัฐบาลได้รายงานว่าบรรลุเป้าหมายแล้ว และได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ท้าทายและเข้มข้นที่เรียกว่า MDG Plus เน้นการเพิ่มสัดส่วนการเป็นตัวแทนของผู้หญิงและลดช่องว่างทางเพศ โดยได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า จะเพิ่มสัดส่วนผู้หญิงในรัฐสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในราชการส่วนกลางเป็น 2 เท่าภายในปี 2549 (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547) ซึ่งไม่ได้บรรลุตามที่วางเป้าหมายไว้

2.4.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแต่ต้นแล้วว่า ในระดับที่เป็นกรอบกติกาของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับที่ 1 ได้ให้สิทธิที่เท่าเทียมกันสำหรับประชาชนชาวไทย ซึ่งน่าจะคาดได้ว่า กฎหมายต่างๆ ที่มีผลบังคับใช้หลังรัฐธรรมนูญฉบับแรกในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ย่อมต้องให้ความเท่าเทียมกันทุกคน แต่ข้อเท็จจริง คือ กฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวที่บังคับใช้ในภายหลังนั้นเลือกปฏิบัติและมิได้ให้ความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ชายและผู้หญิง จึงมีความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนในตัวบทกฎหมายสูงสุดของประเทศว่า ผู้ชายและผู้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยความสำเร็จครั้งแรกในการประกันสิทธิที่เท่าเทียมกันอย่างชัดเจนนั้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งมาตรา 28 ได้กำหนดไว้ว่า “บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพ ภายใต้รัฐธรรมนูญ ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” นอกจากนั้น มาตรา 236 ซึ่งอยู่ในบทเฉพาะกาล ยังได้ระบุให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อประกันความเสมอภาคทางเพศ ด้วย (สุธีรา ทอมสันและ

เมทินี พงษ์เวช, 2539) ซึ่งหลักประกันดังกล่าวคงอยู่เพียงแค่ 2 ปีเศษ เมื่อเกิดรัฐประหารขึ้น และมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ความชัดเจนที่แยกหญิงแยกชายนั่นก็ได้หายไป และก็ได้กลับมาปรากฏอีกในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 ครั้งที่ 5 และหลักประกันที่ชัดเจนนั้น ยังสืบเนื่องมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

มาตรา 30 วรรคที่ 2 กำหนดว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และในวรรคที่ 3 ว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ” นอกจากนี้ ยังเน้นหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความเสมอภาคในมาตรา 80 โดยระบุว่า “รัฐต้องส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย”

ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็ยังได้สร้างกลไกหลายลักษณะที่ผู้หญิงอาจนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างสถานภาพได้ด้วย ศาลปกครองเป็นกลไกอันหนึ่งที่ใช้ได้หากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากภาครัฐ เช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็เป็นอีกกลไกหนึ่งที่สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมได้หากถูกละเมิดสิทธิ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีการคุ้มครองดูแลสิทธิของผู้หญิง ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญในลักษณะต่างๆ นั้น มิได้หมายความว่าสิทธินั้นจะไม่ถูกละเมิด แต่อย่างน้อยที่สุดได้สร้างบริบทให้ผู้หญิงสามารถเรียกร้องสิทธิต่างๆ นั้นได้อย่างถูกต้อง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 นั้น ยังคงไว้ซึ่งหลักการของความเสมอภาค มาตรการพิเศษที่อาจเลือกใช้โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ และหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย อีกทั้งยังมีสาระที่เอื้อต่อความเสมอภาคมากกว่ารัฐธรรมนูญ ปี 2540 ในหลายมาตรา เช่น มีส่วนที่ระบุให้มีการคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างหญิงและชาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับการเลือกตั้งของพรรคการเมือง เป็นต้น

2.4.2.3 การปฏิรูประบบราชการ : โครงสร้างภาคราชการ

ในการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 กลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสถานภาพของผู้หญิง ซึ่งคือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ นั้นได้มีการปรับโครงสร้าง และใช้ชื่อใหม่ว่า สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และย้ายมาสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นกระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่ และมีหน่วยงานรองรับในระดับกอง / สำนัก ใช้ชื่อว่า สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ทำให้เป็นที่คาดหวังกันว่า การพัฒนาและส่งเสริมความเสมอภาคซึ่งเป็น

พันธกิจและภารกิจหลักของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวนั้น จะเอื้อต่อความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายได้มากขึ้น

กลไกของภาครัฐตลอดช่วง 2 – 3 ทศวรรษที่ผ่านมา นั้น ก็ได้มีความพยายามที่จะดำเนินงานที่จะลดช่องว่างระหว่างหญิงชายมาตลอด แต่ความไม่เสมอภาคไม่เคยถูกนำมาเป็นวาระแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาและความมั่นคงของมนุษย์ เมื่อปี 2546 ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติ เรื่องยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสถานภาพสตรี ซึ่งได้มีการทบทวนในเรื่องสถานภาพสตรีที่ยังพบว่ามีข้อเหลื่อมล้ำอยู่ โดยมีการระบุประเด็นปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่เสมอภาค ที่อาศัยกรอบของธนาคารโลกเป็นหลัก และสะท้อนภาพความไม่เสมอภาคในด้านต่างๆ คือ (1) โอกาส หมายถึงรวมการขาดโอกาสในการเข้าถึงตลาด ทรัพยากรการผลิต การจำหน่ายผลผลิต โอกาสในการเคลื่อนย้าย และโอกาสในทุกๆ ด้านสำหรับผู้หญิงที่มีภาระต้องดูแลครอบครัว (2) ศักยภาพที่ด้อยทำให้เข้าไม่ถึงบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การศึกษา การพัฒนา การดูแลสุขภาพ (3) ความมั่นคงในชีวิต ซึ่งรวมการเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากระบบเศรษฐกิจ และการเสี่ยงต่อภาวะรุนแรง (4) การขาดสิทธิ ขาดเสียงทั้งในระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และสังคม (สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว, 2546 ก)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะที่เป็นกระทรวงที่มีพันธกิจโดยตรง ได้นำเสนอกลยุทธ์ที่เน้นการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นในปี 2546 สรุปได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เน้นการเพิ่มศักยภาพ และสร้างโอกาสครอบคลุมการเสริมสร้างโอกาสในการศึกษา การขยายโอกาสทางเศรษฐกิจ และการสร้างโอกาสในการถือครองสินทรัพย์

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เป็นการเสริมสร้างสิทธิและอำนาจ โดยการแก้ไขกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ และเพิ่มการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิต เน้นการแก้ไขปัญหาค่าหญิงและเด็ก ปัญหาอนามัยเจริญพันธุ์ และปัญหาความรุนแรงในครอบครัว

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกภาครัฐเพื่อให้บริการจัดการการเสริมสร้างสถานภาพสตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ต่างๆ เหล่านี้ยังไม่เห็นชัดเจน และต่อมาในต้นปี 2549 ก็ได้มีความพยายามอีกครั้งของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่จะเร่งรัดการดำเนินงานด้านการส่งเสริมความเสมอภาค โดยได้มีการ

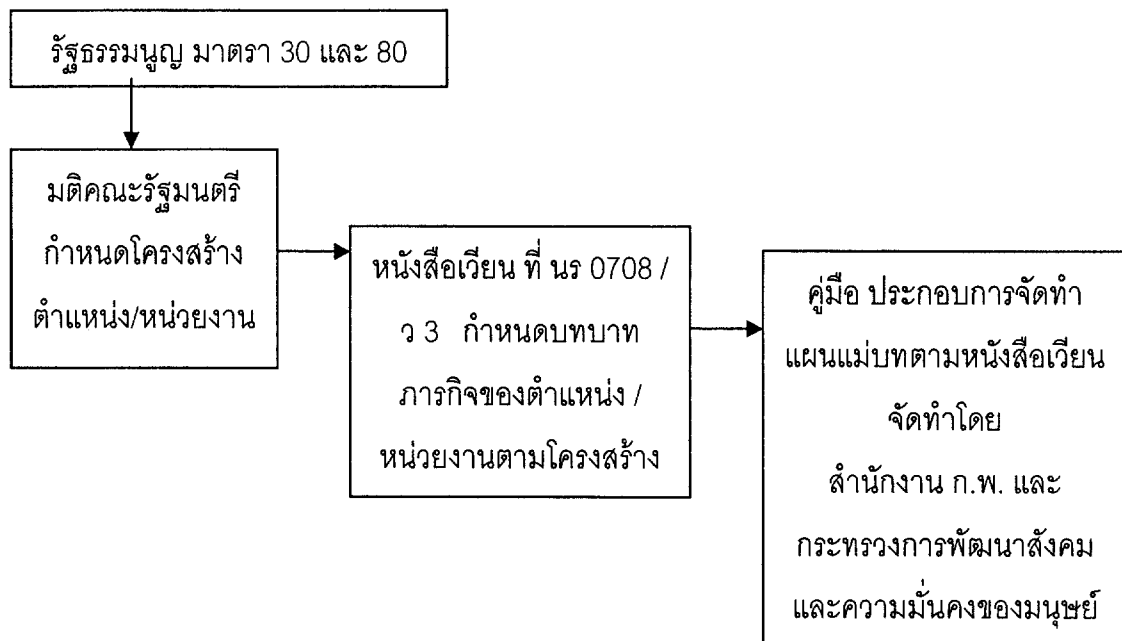
จัดประชุมเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์เร่งด่วนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งประเด็นสาระนั้นมิได้แตกไปจากเดิมมากนัก

2.4.2.4 มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

รัฐบาลได้สร้างกลไกในภาคราชการที่จะเอื้อต่อความเสมอภาคและความเป็นธรรมระหว่างผู้หญิงและผู้ชายได้เป็นอย่างดี คือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 กำหนดให้มีผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย ในระดับกระทรวง ทบวง กรม (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544) โดยเรียกกันง่ายๆ ว่า CGEO (Chief Gender Equality Officer) และให้มีศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในหน่วยงานดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นนโยบายที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษา

2.5 นโยบายที่เป็นกรณีศึกษา

นโยบายนี้ เป็นนโยบายที่เชื่อมโยงกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 และมาตรา 80 ที่กำหนดสิทธิที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย และภารกิจของรัฐที่จะต้องส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย รวมทั้งสอดคล้องกับแนวทางที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้ องค์ประกอบของนโยบายนี้รวมถึง (1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 เรื่องการดำเนินการเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย และ (2) หนังสือเวียนที่ นร 0708/ ว 3 ลงวันที่ 11 เมษายน 2545 ซึ่งกำหนดแนวทางและเงื่อนไขต่างๆ (สำนักงานก.พ., 2545)



ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะที่เป็นกรณีศึกษา

2.5.1 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 กรกฎาคม 2544

มติคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม มอบหมายผู้บริหารระดับรอง ปลัดกระทรวงหรือรองอธิบดีขึ้นไป จำนวน 1 คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารด้านการเสริมสร้าง บทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer - CGEO) ในหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังให้ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยกำหนดให้ทุก กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหน่วยงานระดับสำนัก / กอง / ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานด้าน ความเสมอภาคหญิงชายในหน่วยงาน และ ยังให้รับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บทการส่งเสริม ความเสมอภาคหญิงชายในแผนงาน / โครงการของหน่วยงานด้วย

สำหรับรายละเอียดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง CGEO และบทบาท หน้าที่ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น ได้กำหนดให้สำนักงาน ก.พ.เป็นผู้รับผิดชอบ

2.5.2 หนังสือเวียน ที่ นร 0708/ ว 3 ลงวันที่ 11 เมษายน 2545

สำนักงาน ก.พ. ในฐานะที่ได้รับมอบหมายให้กำหนดคุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของ ผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย จึงได้กำหนดไว้ในหนังสือเวียนที่ นร 0708/ ว 3 ลง วันที่ 11 เมษายน 2545 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.5.2.1 อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหารด้านการเสริมสร้าง บทบาทหญิงชาย

- 1) ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในส่วนราชการเพื่อให้เกิด ความเข้าใจอันดีในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างข้าราชการหญิงและชาย โดยจัดกิจกรรมต่างๆ ตามแผนแม่บทของส่วนราชการ
- 2) ริเริ่มและจัดให้มีกิจกรรมสร้างความเข้าใจแนวคิดบทบาทหญิงชาย ให้กับข้าราชการ เพื่อให้เกิดความตระหนักและผสมผสานแนวคิดเรื่องบทบาทหญิงชายในการ ทำงานของข้าราชการในส่วนราชการ
- 3) ติดตาม ตรวจสอบ รับฟัง และให้คำปรึกษา แนะนำให้การบริหาร งานบุคคลของส่วนราชการเป็นไปตามหลักความเสมอภาค หลักสิทธิมนุษยชน และมติ ก.พ. ตาม หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ ว 3 ลงวันที่ 18 กันยายน 2543 เรื่อง แนวทางการส่งเสริม และสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน
- 4) สร้างเครือข่ายการดำเนินการ เกี่ยวกับบทบาทหญิงชายระหว่างส่วน ราชการเพื่อร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย และจัด กิจกรรมร่วมกันต่อไป
- 5) กำกับและดูแลการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอ ภาครหว่างหญิงชาย เพื่อติดตามและรายงานผลการดำเนินการเรื่องนี้ต่อไป

2.5.2.2 คุณสมบัติของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย กำหนดไว้ ดังนี้

- 1) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือเทียบเท่า หรือรองหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมาย
- 2) ผ่านการอบรมหลักสูตร “บทบาทหญิงชายในกระแสหลักการพัฒนา และการผลักดันบทบาทหญิงชายเป็นกระแสหลัก” (Gender Mainstreaming and Gender Advocacy) ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (สกกส.) ตามที่

สำนักงาน ก.พ. รับรองในโอกาสแรกที่กระทำได้ ทั้งนี้ ไม่ควรเกินระยะเวลา 1 ปี นับจากวันที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่

2.5.2.3. ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ได้กำหนดให้ทุกส่วนราชการมีหน่วยงานภายในทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ดำเนินการให้แก่ผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายในกิจกรรมที่เกี่ยวกับแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย รวมทั้งติดตามประเมินผลและจัดทำรายงานการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของส่วนราชการ ในขณะเดียวกัน ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยมีผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายเป็นประธาน และมีกรรมการที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ตามที่เห็นสมควรด้วย

สำหรับการติดตามการดำเนินงานนั้น ได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการรายงานผลการดำเนินงานส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายตามแผนแม่บทของส่วนราชการ ภายในวันที่ 31 มกราคม ของทุกปีต่อสำนักงาน ก.พ. และกำหนดให้สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รวบรวมและรายงานผลการดำเนินการต่อ ก.พ. และคณะรัฐมนตรี ต่อไป

2.5.3 แผนแม่บทส่งเสริมความเสมอภาค

แผนแม่บทส่งเสริมความเสมอภาคที่ทุกส่วนราชการจะต้องจัดทำ เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่มากับการกิจการส่งเสริมความเสมอภาคของผู้บริหารที่รับผิดชอบด้านนี้ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรอบของความพยายามที่จะสร้างความเสมอภาคในภาคราชการ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางสำหรับส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีขั้นตอนของการจัดทำแผนแม่บท พร้อมทั้งให้แนวทางในด้านเป้าหมายย่อยที่จะนำสู่ความเสมอภาคไว้และจัดหมวดหมู่ของเป้าหมายตามระยะเวลา โดยเป้าหมายระยะต้นส่วนราชการควรดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 ปี ระยะกลางภายในระยะเวลา 4 ปี และระยะปลายภายในเวลา 5 ปี องค์ประกอบของแผนแม่บทมี 6 ด้าน (สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2546) ดังนี้

2.5.3.1 นโยบาย

มีนโยบายด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยเฉพาะหรือมีนโยบายที่ผสมผสานบทบาทหญิงชายที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีสาระที่มุ่งเน้นเจตจำนงที่ชัดเจนและแน่วแน่

2.5.3.2 การบริหาร / ดำเนินงานตามภารกิจหลักของส่วนราชการ

มีการบูรณาการบทบาทพันธกิจภายในกระบวนการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ รวมถึงการบริหารและการให้บริการตามพันธกิจและความรับผิดชอบของส่วนราชการ ทั้งนี้ให้มีการปฏิบัติโดยมีกลไกในการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องซึ่งรวมทั้งการแยกแยะฐานข้อมูลทุกฐาน การประเมินสภาพการณ์และระบุประเด็นหญิงชาย การวิเคราะห์บทบาทหญิงชายและใช้ผลวิเคราะห์นั้นในกระบวนการกำหนดนโยบายและวางแผน การปฏิบัติงาน การประเมินติดตามผล การกำหนดกลยุทธ์ที่เอื้อต่อการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย การกำหนดตัวชี้วัดสถานภาพตามประเด็นต่างๆ ในระบบการติดตามผล การประเมินผล กระบวนการนโยบาย โครงการ ที่มีต่อหญิงและชายแยกจากกัน

2.5.3.3 การบริหารงานบุคคล

เน้นการเปิดโอกาสให้หญิงและชายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงอัตราส่วนที่เหมาะสม ทั้งนี้ การดำเนินการจะต้องยึดหลักความสามารถเป็นพื้นฐาน เช่น องค์คณะที่ส่วนราชการตั้งขึ้นทำหน้าที่ต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคลมีสัดส่วนของทั้งสองเพศที่เหมาะสมโดยเพศใดเพศหนึ่งไม่เกิน 2 ใน 3 หรือ สะท้อนสัดส่วนของกลุ่มข้าราชการหญิงชายที่เกี่ยวข้อง การเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน การพัฒนา การเลื่อนตำแหน่งปราศจากอคติทางเพศ / การเลือกปฏิบัติ การเลื่อนตำแหน่งสู่ระดับหัวหน้างาน และนักบริหาร นำไปสู่ความสมดุลในจำนวนหญิงและชายที่มีสัดส่วนที่เท่ากัน

2.5.3.4 การบริหารงบประมาณ

ให้มีการจัดสรรงบประมาณที่พอเพียงเพื่อการเสริมสร้างความเสมอภาคหญิงชาย

2.5.3.5 การสร้างศักยภาพในส่วนราชการ

การพัฒนาศักยภาพของข้าราชการเกี่ยวกับเรื่องบทบาทหญิงชาย และการบูรณาการบทบาทหญิงชายอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง การสร้างความตระหนักรู้และเผยแพร่เกี่ยวกับมุมมองหญิงชาย ความเสมอภาคทั้งในและนอกส่วนราชการอย่างสม่ำเสมอ

2.5.3.6 การจัดสภาพแวดล้อม / สภาพการทำงาน / สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล เป็นการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสม เพื่อให้เอื้อต่อการทำงานของข้าราชการหญิงชายรวมทั้งประชาชนหญิงชายที่มารับบริการ

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหา และส่งเสริมความเสมอภาคนั้น มีในหลายลักษณะ แต่นโยบายที่นำมาศึกษานี้ เป็นนโยบายแรกที่กำหนดให้ทุก

ส่วนราชการมีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย อย่างชัดเจน

2.5.4 สารสำคัญของมติคณะรัฐมนตรี

นโยบายนี้เน้นว่ามีความสำคัญมาก ได้มีการกำหนดกลไกสำหรับการขับเคลื่อนที่ดูแล้วน่าจะทำให้ให้นโยบายเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาสาระของนโยบายแล้ว นับว่าเป็นนโยบายที่มีเงื่อนไขพิเศษหลายอย่าง เช่น การที่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องให้มีมุมมองหญิงชายโดยที่อาจจะไม่เคยได้สนใจประเด็นหญิงชายมาก่อน การที่จะต้องสร้างศักยภาพขึ้นใหม่ และในการดำเนินงาน และยังต้องมีเทคนิควิธีการที่เฉพาะอีกด้วย ส่วนที่น่าสนใจและท้าทาย คือ การแสวงหาคำตอบว่านโยบายนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นดำเนินไปอย่างไรบ้างน้อยเพียงไร

โดยสรุปแล้ว สารสำคัญของนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น อาจประมวลเป็นประเด็นหลัก คือ

2.5.4.1 การกำหนดกลไกในส่วนราชการเพื่อขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาค มีทั้งในระดับบริหารและหน่วยงานรองรับ

2.5.4.2 สาระของภารกิจที่จะต้องดำเนินการแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการที่จะต้องให้เกิดความเสมอภาคระหว่างข้าราชการหญิงชายในส่วนราชการ
- 2) การดำเนินงานของส่วนราชการที่จะต้องบูรณาการมิติหญิงชายหรือหลักความเสมอภาค เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและมีความเป็นธรรมต่อผู้รับบริการ หรือในระดับที่องค์การสหประชาชาติใช้ว่า Gender Mainstreaming ดังเห็นได้จากการกำหนดคุณสมบัติตลอดจน ภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมทั้งคุณสมบัติ ของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายในข้อ 1.2 และ 2.2 ตามที่ระบุในหนังสือเวียน ที่ นร 0708/ ว 3 ลงวันที่ 11 เมษายน 2545 และในองค์ประกอบของแผนแม่บทในข้อ 2.5.3.2 ที่เผยแพร่ในคู่มือที่ให้กับส่วนราชการต่างๆ ด้วย

บทที่ 3

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษากระบวนการนโยบายในช่วงต้นๆ นั้น มักจะแยกกระบวนการก่อรูปหรือการกำหนดนโยบายออกจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แต่ในระยะหลังนี้ ได้มีแนวคิดที่ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงว่า การศึกษาผลของนโยบาย จะละเว้นที่จะไม่พิจารณาศักยภาพของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ ในขณะที่ การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็เป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน (Nakamura and Smallwood, 1980) นับเป็นการสะท้อนความต่อเนื่องเชื่อมโยงในกระบวนการนโยบายซึ่งไม่สามารถแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด

ในการศึกษานโยบายด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย การศึกษาทั้งกระบวนการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นซึ่งมีทฤษฎีและกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องมากมาย ทั้งในส่วนของทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะเอง ทฤษฎีองค์การ และส่วนที่เชื่อมโยงกับทฤษฎี และกรอบแนวคิดสตรีนิยมที่เป็นพื้นฐานการศึกษา ปัญหาความไม่เสมอภาคหญิงชาย และมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาค การบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการนโยบายการบริหาร และดำเนินการในองค์การต่างๆ โดยในบทนี้ จะได้นำเสนอทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาค แล้วจึงนำไปสู่ทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ และทฤษฎีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงตามด้วยผลการศึกษาวิจัยต่างๆ ซึ่งจะเป็แนวทางสำหรับการวางกรอบการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

3.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความเสมอภาคหญิงชาย

3.1.1 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับสตรีนิยม และมิติหญิงชาย

ในการพิจารณาเรื่องของความเสมอภาคหญิงชายนั้น กรอบคิดของทฤษฎีสตรีนิยมเป็นรากฐานที่สำคัญ และเชื่อมโยงโดยตรง เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับประสบการณ์ชีวิตของผู้หญิงว่าจำเป็นสำหรับการพัฒนาทฤษฎี (วารุณี ภูริสินสิทธิ์, 2545) จุดเริ่มต้น จึงอยู่ที่สภาพการณ์ และประสบการณ์ของผู้หญิง การมองโลก การให้ความหมาย และสิ่งต่างๆ จากมุมมองของผู้หญิง ที่เริ่มจากชุดคำถามง่ายๆ คือ สภาพการณ์ของผู้หญิงเป็นอย่างไร ผู้หญิงอยู่

ตรงที่ใด ทำอะไรและเป็นอย่างไร มีประสบการณ์อย่างไร และให้ความหมายอย่างไร ซึ่งจากการแสวงหาคำตอบต่อคำถามเหล่านี้ ในระยะหลายทศวรรษที่ผ่านมา สะท้อนภาพของ สถานภาพที่ด้อยกว่าของผู้หญิงที่ถูกผลักให้อยู่ชายขอบในพื้นที่ทางสังคมโดยเฉพาะพื้นที่สาธารณะต่างๆ ทำให้เกิดคำถามที่ต่อมาว่า เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ตามด้วยคำถามถัดมาว่า แล้วจะเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ให้เกิดความเป็นธรรม สำหรับผู้หญิง และทุกคนอย่างไร เพราะฉะนั้น จุดต่างของทฤษฎีสตรีนิยม คือ จุดมุ่งหมายทางการเมืองเพื่อทำความเข้าใจในสถานภาพที่ด้อยกว่าของผู้หญิง ไม่ได้มุ่งแต่เพียงการอธิบายปรากฏการณ์ หรือจุดมุ่งหมายทางวิชาการ แต่ยังมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงปรากฏการณ์ดังกล่าวซึ่งเป็นจุดหมายในเชิงการเมืองด้วย

เนื่องจากสตรีนิยมเป็นขบวนการที่ตั้งอยู่บนรากฐานของความเชื่อในความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย จึงเป็นความมุ่งมั่นที่จะต้องจัดความไม่เป็นธรรมนั้นเสีย ในภาพรวมนั้น ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ (2542) ได้ประมวลสรุปไว้ว่า ในเกือบทุกสังคม ผู้หญิงเป็นฝ่ายที่ถูกเอาเปรียบและเป็นผู้ถูกกระทำ โดยโครงสร้างของสังคมนั้น ซึ่งมีลักษณะชายเป็นใหญ่ และโดยที่ผู้ชายมีสถานะที่เหนือกว่าผู้หญิง ผู้หญิงจึงถูกเอาเปรียบและกดขี่ ซึ่งการถูกกดขี่นั้น เป็นประเด็นการเมืองไม่ใช่เรื่องส่วนตัว เนื่องจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และประสบการณ์ของผู้หญิงคือ หลักฐานที่ยืนยันการถูกเอาเปรียบนั้น

อย่างไรก็ตาม ในขบวนการต่อสู้ของสตรีนั้น มีการอบคิด กลยุทธ์ และวิธีการไม่เหมือนกันเสียทีเดียว หากแต่การต่อสู้นั้น ก็คือเรื่องของความไม่เสมอภาค ทฤษฎีต่างๆ ที่ตามออกมา จึงเป็นความพยายามที่จะอธิบายถึงสภาวะการณ์ของความไม่เสมอภาค และแนวทางที่จะจัดความไม่เสมอภาคนั้น นอกจากนั้น ยังได้พิจารณารากเหง้าของความไม่เสมอภาค และปัจจัยต่างๆ ที่ตอกย้ำให้ความไม่เสมอภาคนั้นดำรงอยู่ เพราะฉะนั้น ในที่สุดแล้ว วิสัยทัศน์สำคัญ คือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสังคม ถึงแม้ โดยหลักการ นักทฤษฎีสตรีนิยมจะเห็นด้วยกัน แต่วิธีคิดและรายละเอียดนั้นแตกต่างกัน ซึ่งมาจากแหล่งความเชื่อ กรอบทฤษฎีที่หลากหลาย

แนวทางหลักของนักสตรีนิยม เมื่อมองจากการตอบคำถามเกี่ยวกับผู้หญิงที่ได้กล่าวมาแต่ต้นนั้น อาจแยกขยายการพิจารณาออกเป็นแนวคิดตามกรอบมิติหญิงชาย (gender) ที่เน้นการประกอบสร้างทางสังคม (social construction) ที่เชื่อมกับตัวตน บทบาท ความสัมพันธ์ของหญิงชาย ที่ได้มีการพัฒนามาในช่วงประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา ได้ 4 แนวทางหลัก (Lengermann and Niebrugge, 2006) คือ

แนวทางที่ 1 ความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงและชาย (gender inequality)

แนวทางนี้มีข้อคิดหลักคือ สังคมจัดวางผู้หญิงและผู้ชายต่างกัน และไม่เสมอภาคกัน ซึ่งผู้หญิงอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่า เนื่องจากผู้หญิงเข้าไม่ถึงทรัพยากรต่างๆ ที่จะพัฒนาตนเองเต็มตามศักยภาพ ซึ่งสถานะที่ด้อยกว่านี้ เป็นผลมาจากการจัดระเบียบสังคม ไม่ใช่ จากความแตกต่างทางชีวภาพ หรือบุคลิกภาพ โดยสายของสตรีนิยมที่อาจจัดอยู่ในกรอบนี้ได้ คือ สตรีนิยมสายเสรีนิยม (Liberal Feminism) ซึ่งเน้นใน 4 มิติที่เชื่อมโยงกัน คือ การประกอบสร้างทางสังคมที่นำไปสู่ความเป็นหญิง ความเป็นชาย การแบ่งสรรงาน การแยกพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ส่วนตัว และอุดมการณ์ชายเป็นใหญ่ (patriarchal ideology) ซึ่งส่งผลต่อสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน

แนวคิดนี้ จึงมองว่า ความแตกต่างระหว่างเพศนั้น ไม่สามารถจะนำมาเป็นฐานในการให้สิทธิที่ต่างกันได้ เพราะฉะนั้น ในเชิงทฤษฎี ประเด็นสำคัญ จึงเป็นเรื่องของสิทธิ ความเป็นธรรม โดยเน้นที่จะสะท้อนอคติต่างๆ ทำลายบทบาททางเพศดั้งเดิม และเน้นการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันกฎระเบียบต่างๆ จนกระทั่งความเสมอภาคเกิดขึ้น แนวทางที่กล่าวถึงในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเกี่ยวกับ มาตรการพิเศษ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อุปสรรคต่อความก้าวหน้า เป็นต้น

แนวทางที่ 2 ความแตกต่างระหว่างหญิงชาย (gender difference)

แนวคิดนี้ มองว่ามีความแตกต่างกันระหว่างหญิงและชาย ซึ่งจะเห็นชัดในสตรีนิยมสายวัฒนธรรม (Cultural Feminism) โดยจะชูประเด็นของคุณลักษณะเชิงบวกที่มองว่าเป็นลักษณะของผู้หญิง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความเป็นห่วงเป็นใย ความไม่ก้าวร้าวรุนแรง เป็นต้นประเด็นอยู่ที่คุณลักษณะและประสบการณ์ต่างๆ ที่ผู้หญิงเผชิญ มักถูกตีราคาให้ต่ำโดยสังคม ด้วยประสบการณ์ของการเป็นมารดาที่เป็นผู้ดูแลทุกข์สุขของครอบครัว ผู้หญิงจะมีความสามารถในการเชื่อมโยง สร้างความสัมพันธ์เข้าใจผู้อื่นได้ดีจากสามัญสำนึก จากอารมณ์ ผู้หญิงได้พัฒนาการรับรู้ที่แตกต่างไป เพราะฉะนั้น ในการที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงวิถีแบบผู้หญิง จึงน่าที่จะเป็นทางเลือก ดังนั้น ในการจัดระเบียบของสังคมจึงควรจะต้องปรับให้สอดคล้อง แต่ก็จะมีข้อโต้แย้งจากการที่ผู้หญิงเองก็มีความแตกต่างกัน ในหลายกรณีก็ไม่สามารถที่จะอธิบายผู้หญิงได้ทุกคน

แนวทางที่ 3 การกดขี่ทางเพศ (gender oppression)

แนวคิดนี้ อธิบายสถานะของผู้หญิงจากความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย โดยฝ่ายชายเป็นฝ่ายที่ควบคุม และกำกับผู้หญิง ซึ่งการกดขี่นี้แทรกซึมไปในการจัดระเบียบของสังคม โดยโครงสร้างของการกดขี่หลัก คือ ระบบชายเป็นใหญ่ (Patriarchy)

ซึ่งเป็นโครงสร้างเชิงอำนาจที่เกิดจากความจงใจ สายของสตรีนิยมที่อาจจัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ สตรีนิยมสายจิตวิเคราะห์ (Psychoanalytic Feminism) หรือแบบถอนรากถอนโคน (Radical Feminism) ซึ่งมองระบบชายเป็นใหญ่ว่าเป็นสิ่งที่มองเห็นยาก แต่เป็นรากเหง้าของความไม่เท่าเทียมทางสังคม ประเด็นการวิเคราะห์ในแนวนี้ สะท้อนให้เห็นในภาพลักษณ์ของความรุนแรงที่ผู้ชายกระทำ ซึ่งไม่เพียงแต่อยู่ในรูปแบบของการทารุณทางร่างกายที่เห็นได้ชัด แต่ยังแฝงอยู่ในเรื่องต่างๆ เช่น มาตรฐานของแฟชั่นและความงาม อุดมการณ์ของความเป็นแม่ และพรหมจรรย์ การคุกคามทางเพศในที่ทำงาน การปฏิบัติในทางสุนทรียวิทยาและการคลอด งานบ้านที่ไม่มีค่าแรง เป็นต้น กล่าวได้ว่าความรุนแรงเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มหนึ่งควบคุมกำกับโอกาสในชีวิต สิ่งแวดล้อม พฤติกรรม และการรับรู้ของอีกกลุ่มหนึ่ง เช่นที่ชายปฏิบัติต่อผู้หญิง แนวทางนี้จึงมองว่า การแก้ไขจะต้องอยู่ที่การรื้อการตระหนักของผู้หญิง การเห็นคุณค่าของความเป็นหญิง และสร้างภาคีที่จะช่วยกันระหว่างผู้หญิง ซึ่งหมายถึงการมีกลยุทธ์ที่ต้องต่อต้านการกดขี่ และแยกโลกของผู้หญิงออกไป ในลักษณะดังกล่าว ในบริบทของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งมักไม่ได้แยกหญิงชาย จึงเชื่อมโยงได้ไม่ง่าย

แนวทางที่ 4 การกดขี่เชิงโครงสร้าง (structural oppression)

แนวทางนี้ใกล้เคียงกับแนวที่ 3 ในแง่ที่ว่า ยอมรับว่าการกดขี่นั้นมาจากการที่บางกลุ่มคนสามารถควบคุม กำกับกลุ่มอื่นๆ ได้ ผ่านทางกลไก การปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งเป็นการจัดการในเชิงอำนาจ จึงมีทั้งระบบชายเป็นใหญ่ ระบบทุนนิยม ระบบยึดถือในเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ ชนชั้น โดยโครงสร้างเหล่านี้เชื่อมโยงถึงกันและเสริมกันและกัน ซึ่งแนวคิดสตรีนิยมสายสังคม (Social Feminism) เป็นกรอบคิดหนึ่งในแนวทางนี้ มีรากฐานมาจากหลักของมาร์กซิสต์ โดยพยายามโยงการกดขี่ตามระบบทุนนิยม และระบบชายเป็นใหญ่เข้าด้วยกัน ซึ่งโดยรวมแล้ว ความสนใจมุ่งไปที่ความไม่เป็นธรรมที่ซ้อนทับกันในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือเป็นชาย และก็ต่อไปถึงการกดขี่ของผู้หญิงระหว่างชนชั้นด้วย ในอีกสายหนึ่ง คือ แนวคิดเกี่ยวกับการเชื่อมติดของความหลากหลาย (intersectionality) ซึ่งมองว่า ไม่เพียงแต่ประสบการณ์ความไม่เท่าเทียมอันเนื่องมาจากสังคมกำหนดในเรื่องความเป็นหญิง ความเป็นชายแล้ว ผู้หญิงประสบกับการซ้อนทับของความไม่เสมอภาคที่แตกต่างกันในหลายมิติ และมีความเข้มข้นต่างกันด้วย ซึ่งล้วนมาจากการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน แนวการเปลี่ยนแปลงจึงมุ่งไปที่การสร้างองค์ความรู้จากคนที่ถูกกดขี่ และสร้างความเป็นธรรมผ่านสถาบันทางสังคม และความสัมพันธ์ตามหลักการของความเป็นธรรมต่อผู้อื่นและต่อตนเอง

แนวทางที่ 3 และ 4 จะคล้ายกันในแง่ที่มองว่า 'ไม่มีทฤษฎีไหนทฤษฎีเดียว' กรอบค่านิยมหรือนโยบายสาธารณะใดที่จะครอบคลุมบริบทชีวิตของผู้หญิงที่หลากหลายได้ เพราะฉะนั้น มุมมองจะค่อนข้างใช้ในการเปรียบเทียบมากกว่าที่จะเหมารวม (Burnier, 1995)

เมื่อพิจารณาแนวทางต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า สตรีนิยมจะมีหลายกระแสความคิด ไม่มีเอกภาพในการอธิบายปรากฏการณ์ และมีการมองประเด็นแตกต่างกัน และย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละบริบทด้วย หากแต่ในแต่ละแนวมี "เรื่องราว" ปัญหาของผู้หญิงที่อาจต่างกัน แต่มิติหญิงชาย (Gender) เป็นตัวแปรที่สำคัญ และความเสมอภาค คือ เป้าหมายที่จะต้องเดินให้ถึง

ในการศึกษาแนวคิดของสตรีนิยมสิ่งที่สำคัญ คือ เส้นทางที่จะเดินสู่เป้าหมายนั้นแตกต่างกันไปด้วย และเมื่อเชื่อมโยงไปในบริบทของนโยบายสาธารณะ สิ่งที่เป็นคำถาม คือ บทบาทของรัฐบาลนั้นถูกมองอย่างไร ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีบริบทที่ต่างกันไป หากพิจารณาบริบทของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ในภาพใหญ่ จะเป็นภาพของภาครัฐ ที่สะท้อนภาพของความเชี่ยวชาญและชำนาญการในการดูแลแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคมาโดยตลอด ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่รัฐถูกมองว่าต้องเป็นตัวละครสำคัญ เนื่องจากนโยบายของรัฐมีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในชาติไม่ว่าชายหรือหญิง โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร กำหนดกติกาต่างๆ ในบ้านเมือง และกฎกติกาเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อหญิงชายที่ต่างกัน จึงมองได้ว่า รัฐเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้หญิง นโยบายของรัฐ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะคลี่คลายปัญหา นโยบายที่เห็นได้ชัด คือ นโยบายที่เจาะเฉพาะผู้หญิง เช่น นโยบายในเรื่องการลาคลอด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีนโยบายอีกประเภทที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน ที่จะต้องสร้างกระแสความเสมอภาคให้อยู่ในบริบทการบริหาร และดำเนินงานของรัฐ ซึ่งในบริบทของนโยบายนี้ คือ การตระหนักและยอมรับว่านโยบายเกือบทุกนโยบายมีผลต่อผู้หญิงและผู้ชายที่อาจแตกต่างกัน และเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ และมาตรการที่ต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย เพื่อให้ไม่ผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาค ซึ่งในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมานี้นั้น เป็นความพยายามที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ที่จะให้ภาคราชการ เล่นบทบาทในการสร้างกระแสความเสมอภาค ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่ ซึ่งจากบริบทของความหลากหลายทางความคิดเกี่ยวกับปัญหาความไม่เสมอภาค ที่แตกต่างไปตามกรอบคิดของสตรีนิยม ผู้วิจัยมองว่า ถ้าการที่ระบบคิด และความเชื่อในเรื่องของความไม่เสมอภาคของคนในสังคม หรือ หากให้แคบลง คือ ในภาคการศึกษานั้น มาจากฐานคิดที่ต่างกัน ตัวนโยบายที่กำหนดให้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหานั้น เป็นประเด็นสำคัญที่จะมีผลต่อขั้นตอนอื่นๆ ในกระบวนการนโยบายอย่างเลี่ยงไม่ได้

3.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การและสตรีนิยม

ในกรอบที่เป็นความพยายามที่จะนำหลักความเสมอภาคเข้าสู่การบริหารงาน และ ดำเนินงานของภาครัฐนั้น การติดตามแนวคิดด้านสตรีนิยมในกรอบขององค์กรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง และ จะสะท้อนความชัดเจนในมุมมองของความเสมอภาคมากขึ้นได้ โดยในที่นี้จะได้พิจารณาแนวคิดของ Acker ซึ่งเป็นนักสตรีนิยมที่ได้ศึกษาในเรื่ององค์กรและเชื่อมโยงกับมิติหญิงชาย Acker (1990) ได้นำเสนอทฤษฎี Gendered Organizational Theory และเชื่อมโยงกับองค์กรประเภทต่างๆ ที่มักกล่าวกันว่า เรื่องมิติหญิงชายไม่เกี่ยวข้องหรือไม่เป็นประเด็น แนวคิดของ Acker นั้น มาจากการสังเกตการณ์ง่ายๆ ที่ชัดเจนว่า ในองค์กรต่างๆ นั้น ผู้ชายเป็นผู้ถือบังเหียน เพราะ ควบคุมตำแหน่งในระดับสูงเป็นส่วนใหญ่ และองค์กรมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการตอกย้ำข้อแตกต่างของงานที่มีรายได้และงานที่ไม่มีรายได้ การตอกย้ำถึงรายได้และความไม่เท่าเทียมกันในด้านสถานภาพ การถ่ายโยงในคุณลักษณะที่สังคมกำหนดว่าเป็นของหญิงหรือชาย รวมทั้งผลกระทบต่างๆ ต่อการกระทำและพฤติกรรมของคนในองค์กร Acker เรียกร้องให้มีการวิเคราะห์ว่า การได้ประโยชน์ เสียประโยชน์ การควบคุม และการเอาเปรียบ พฤติกรรมและอารมณ์ ความหมาย และอัตลักษณ์มีแบบแผนอย่างไร โดยเฉพาะในความเป็นหญิงและเป็นชาย โดยได้เสนอกระบวนการที่สำคัญ 4 ประการ ที่มีมิติหญิงชายถูกบูรณาการในมิติต่างๆ ขององค์กร คือ กระบวนการแรกเกี่ยวกับการแบ่งแยกงานกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย ซึ่งรวมถึง แบบแผนการทำงานสำหรับหญิงชาย ค่าแรง และชั้นการบังคับบัญชา อำนาจ และการใช้อำนาจ ซึ่งฝ่ายจัดการมักเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งงานนั้น และวิธีปฏิบัติในองค์กรเป็นตัวที่อ้างการแบ่งแยกนั้นไว้

กระบวนการที่ 2 การพัฒนาสัญลักษณ์ ภาพลักษณ์ และการรับรู้ที่มักจะสอดคล้องและตอกย้ำการแบ่งแยกงานนั้นๆ ซึ่งรวมทั้งภาษาที่ใช้ อุดมการณ์ วัฒนธรรม การแต่งกาย เป็นต้น ในส่วนนี้ Acker อธิบายว่า องค์การส่วนใหญ่ตอกย้ำความเป็นหญิง ความเป็นชายด้วยการให้นิยามความสำเร็จ โดยใช้คุณค่าที่เชื่อมโยงกับผู้ชาย เช่น จะให้ความสำคัญต่อความก้าวหน้า การมีเป้าหมาย ประสิทธิภาพ การแข่งขัน มากกว่าคุณลักษณะที่เป็น ความเข้าอกเข้าใจ การสนับสนุน ความมีใจ ความเป็นห่วง กระบวนการที่ 3 เน้นถึงการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ที่ทำให้เกิดการมีอำนาจเหนือหรือด้อยกว่า ต่อเนื่องไปถึงการเป็นแนวร่วมหรือการกีดกันและกระบวนการสุดท้าย คือ การซึมซับของบุคคลในลักษณะขององค์กร ที่ถูกหลอมด้วยค่านิยมของความเป็นหญิงเป็นชายและการที่มีมิติหญิงชายแทรกอยู่ในกระบวนการพัฒนาและการปรับโครงสร้างทางสังคม

โดยตลอด ตั้งแต่ในระดับครอบครัว ในชุมชน และสืบทอดมาถึงการวางกรอบความสัมพันธ์ในระดับองค์การต่างๆ

Acker ได้ใช้ตัวอย่างของการประเมินค่างาน เพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่มีมติหญิงชายมีบทบาทสำคัญ และทำให้เกิดความไม่เสมอภาค โดยให้ข้อสังเกตว่า การประเมินค่าของงานส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งมักเป็นผู้ชายเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่เห็นด้วยกับการแยกงานที่ออก แบบมาเพื่อให้เข้ากับกรอบการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับชั้น แยกจากตัวบุคคลที่จะต้องปฏิบัติงานนั้น การแบ่งและประเมินค่างานเป็นการแบ่งที่เป็นนามธรรม ระดับของทักษะและความสามารถ ความซับซ้อนของงาน และความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญกับการจัดลำดับชั้นของงาน และการบังคับบัญชาถูกมองว่า เป็นอิสระจากตัวคนทำงาน เพราะฉะนั้นงานตามลำดับการบังคับบัญชา เป็นองค์ประกอบที่มีเพียงความเป็นนามธรรม ไม่มีตัวตน ไม่มีเพศ โดย Acker มองว่า งานที่ฝ่ายต่างๆ มองว่าไม่เกี่ยวกับมติหญิงชายนั้น เป็นงานที่เหมาะสมกับผู้ชายที่มีภรรยาไม่ได้ทำงาน มีหน้าที่ดูแลลูก และสามีอย่างเดียว เพราะฉะนั้น ตัว “งาน” ใดๆ ก็ตาม ได้มีการแบ่งอยู่แล้วสำหรับผู้ชายและผู้หญิง และแบ่งตามพื้นที่ว่าเป็นพื้นที่สาธารณะ และพื้นที่ส่วนตัวด้วยซ้ำไป เพราะฉะนั้น Acker จะรับไม่ได้ต่อคนทำงานที่ “ไม่มีเพศ” และทำงานที่มีลักษณะเป็นนามธรรม และเมื่อพูดถึงลักษณะบางอย่างขององค์การ เช่น ความผูกพันต่อองค์กร มุมหนึ่งที่มองได้ คือมองว่าส่วนใหญ่ คนถูกจับให้เป็นรององค์กร ซึ่งเป็นแนวคิดที่ผูกอยู่กับการมีอำนาจเหนือและการควบคุม

โดยสรุป Acker มองว่านักสตรีนิยมที่ต้องการจะสร้างทฤษฎีในองค์การจะประสบปัญหาของการฝังรากลึกของมติหญิงชายทั้งในกระบวนการและในเชิงทฤษฎี โดยยกประเด็นง่ายๆ เช่น งาน หรือ ตำแหน่ง ซึ่งเป็นหน่วยที่ฝ่ายบริหารจัดการและใช้ในการดำเนินองค์กร และใช้ในการสร้างทฤษฎี วางอยู่บนรากฐานที่มีได้รวมผู้หญิงอยู่นั้น เพราะฉะนั้น การศึกษาวิจัยสำคัญและจำเป็น เพื่อให้ประเด็นของการมีอำนาจเหนือ การควบคุม และการเป็นรอง ได้รับการดูแลให้หมดไป หรือ ลดลง

งานของ Acker นี้ หากพิจารณาในบริบทของการสร้างกระแสความเสมอภาค นับว่าเป็นพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับการนำหลักความเสมอภาค (Gender Mainstreaming) เข้าสู่พื้นที่ในภาคราชการ ซึ่งเป็นความเคลื่อนไหวที่ขยายตัวครอบคลุมไปในประเทศต่างๆ ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นอย่างมาก นับเป็นการท้าทายวัฒนธรรมขององค์กรที่จะต้องมีการปรับรูป ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของ Gender Mainstreaming โดยผู้วิจัยมองว่า เป็นเรื่องที่สวนกระแสความเชื่อของสังคมมากทีเดียวในเรื่องของความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย นับเป็นเรื่องที่ทำทลายมาก

ในการดำเนินงานด้านการสร้างกระแสความเสมอภาคในภาคราชการที่ได้ถูกสร้างมาโดยผู้ชายในบริบทของสังคมไทย

3.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างกระแสความเสมอภาค (Gender Mainstreaming)

3.1.3.1 ความหมาย

การสร้างกระแสหลัก (mainstreaming) เป็นกระบวนการหรือกลยุทธ์ที่จะใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งความเสมอภาค มิใช่เป้าหมายสุดท้าย แต่เป็นกระบวนการการสร้างกระแสหลัก มิได้มุ่งเพียงการให้ผู้หญิงผู้ชายมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน แต่ยังรวมถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายและองค์กร เพื่อให้สามารถเสริมความเสมอภาคได้อย่างเต็มที่

ความสำคัญอยู่ที่การปรับและสร้างกระแสหลัก ซึ่งกระแสหลัก หมายถึง แนวคิด และแนวทางในการพัฒนางานรวมทั้งกลไกโครงสร้างที่มีอำนาจตัดสินใจในการแบ่งปันปันส่วนทรัพยากร ที่เกี่ยวเนื่องกัน นั่นก็คือ “กระแสหลัก” ซึ่งจะรวมทั้งแนวคิดและแนวปฏิบัติที่เป็นตัวกำหนดว่า “ใครได้อะไร” พร้อมกับเป็นตัวกำหนดลู่ทางของการจัดสรรปันส่วนทรัพยากร รวมทั้งโอกาสด้วย (Schalkwyk, Thomas and Woroniuk, 1996) ประเด็นที่สำคัญคือการที่จะให้หลักความเสมอภาคเป็นค่านิยม ที่สะท้อนอยู่ในกระแสของกระบวนการพัฒนาและแนวปฏิบัติขององค์กรต่างๆ เมื่อยอมรับกันว่าหลักความเสมอภาค คือเป้าหมายของการพัฒนา เป้าหมายที่เป็นความเสมอภาคนั้นก็จะสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งโครงการต่างๆ ที่จัดสรรทรัพยากรที่สำคัญ

ประเด็นแรกที่จะต้องพิจารณา คือ นิยามของ Gender Mainstreaming ซึ่งมีหลากหลาย ส่วนใหญ่ องค์กรต่างๆ ก็จะหันไปอ้างอิงนิยามที่ปฎิญญาปักกิ่งได้กำหนดไว้ แต่ก็มีรายละเอียดและมิติที่เน้นแตกต่างกันไป ในที่นี้จะได้นำนิยามขององค์กรพัฒนาสากลเป็นตัวอย่าง เนื่องจากเป็นองค์กรแรกๆ ที่ส่งแรงกระเพื่อมไปยังการดำเนินงานในภาครัฐของประเทศต่างๆ หลายประเทศ ตัวอย่างนิยามเป็นดังนี้

องค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ UNDP (1997b) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “Gender Mainstreaming คือ การนำมิติหญิงชายมาพิจารณาในกระบวนการ การกำหนดนโยบายโครงการ การบริหาร การเงิน ตลอดจนวิธีปฏิบัติงานขององค์กร หรือ ในกระแสหลักของการบริหาร ดำเนิน งานตามภารกิจหลักองค์กร เพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย”

สำหรับ สภายุโรป ก็ได้ให้ความหมายที่ไม่ต่างจากกันมากนัก คือ “การจัดการใหม่ การปรับปรุง การพัฒนา และการประเมินกระบวนการนโยบาย เพื่อให้หลักความเสมอภาค

ได้รับการผสมผสานในนโยบายทุกระดับ และทุกขั้นตอนโดยผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย” (Council of Europe, 1998)

คณะกรรมการด้านการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ (ECOSOC, 1997) ให้ความหมายว่า “Gender Mainstreaming เป็นกระบวนการประเมินนโยบายที่มีต่อผู้หญิงผู้ชาย ของกิจกรรม โครงการ กฎหมาย หรือนโยบายในทุกๆ ด้าน และในทุกระดับ ถือเป็นยุทธศาสตร์ที่จะให้ประเด็นที่เป็นที่ห่วงใยของทั้งผู้หญิงผู้ชาย ได้รับการบูรณาการในกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลนโยบายหรือโครงการในทุกๆ ด้าน เพื่อให้ทั้งหญิงชายได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน และความไม่เสมอภาคไม่ถูกตอกย้ำ”

องค์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Cooperation and Development) หรือ OECD (2000) มองว่า Gender Mainstreaming คือ “กลยุทธ์ในการบรรลุความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในทุกด้านของกระบวนการตัดสินใจ ทั้งในภาครัฐและเอกชนโดยมุ่งที่จะให้ทุกคนในสังคมได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ในการสร้างความเป็นปึกแผ่น และการเจริญเติบโตของสังคม”

นิยามของ Gender Mainstreaming ดังที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้น เป็นนิยามที่อาจจะจำกัดกรอบในการดำเนินงานในองค์กรที่เกี่ยวกับภาครัฐเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อแตกแขนงออกไปตามองค์กรในประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชนแล้ว ยิ่งเพิ่มความหลากหลายขึ้น โดยจะไม่ยกมาในที่นี้ แต่จะให้ภาพของความหลากหลายโดยประมวลรวม ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่า แต่ละนิยามมักจะเน้นในมิติต่างๆ กันไป สรุปได้ดังนี้

1) ทุกนิยามจะเน้นไปที่เป้าหมายกว้าง คือ ความเสมอภาค แม้ว่าความเสมอภาคอาจไม่ได้ถูกนำมาใช้โดยตรง แต่ก็จะมีมองเห็นนัยยะนั้นอยู่ ทุกนิยาม จะเน้นการนำมุมมองในเรื่องมิติหญิงชาย หรือมุมมองของผู้หญิงเข้าสู่กระแสหลัก

2) บางนิยามเน้นไปที่ยุทธศาสตร์โดยลดนิยามให้แคบลง เช่น เน้นการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกระบวนการตัดสินใจหรือเน้นไปที่เครื่องมือที่จะคัดกรองโครงการโดยนำมิติหญิงชายเข้าไปจับ ในลักษณะเช่นนี้ การสร้างกระแสความเสมอภาคกลายเป็นเป้าหมายในตัวเอง

3) บางนิยามเน้นไปที่ผลของการสร้างกระแสต่อโครงสร้างของสังคม โดยจะไปเน้นการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร การคิดใหม่ในการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมักจะพบในการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชน

4) นิยามหลายนิยาม มีฐานคิดมาจากว่า การนำความเสมอภาคสู่ กระแสหลักนั้นต้องการเปลี่ยนตัวละครในการดำเนินการ หมายความว่า ตัวละครนั้นไม่ใช่ตัว ละครนำบางตัว แต่เป็นทุกตัวละครที่จะต้องมีบทบาทในการบูรณาการมิติหญิงชาย

ในความเห็นของผู้วิจัย นิยามนั้นหลีกเลี่ยงที่จะมีความหลากหลายได้ ยาก เพราะแต่ละประเทศ หรือ แต่ละองค์กรย่อมแปลความหรือขยายนิยามให้สอดคล้องกับ วัฒนธรรมองค์กรของตน และน่าที่จะขึ้นอยู่กับความก้าวหน้าในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคที่ ประเทศนั้น หรือองค์กรนั้นได้ก้าวไปถึงในช่วงเวลานั้นด้วย อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบที่สำคัญ ของ Gender Mainstreaming ไม่เพียงแต่เป็นโอกาสที่เท่าเทียม แต่สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าขาดไม่ได้ คือ องค์ประกอบของการปรับรูป (transformation) เพราะเป็นองค์ประกอบที่ทำให้การสร้างกระแส ความเสมอภาคนั้นแตกต่างจากรูปแบบอื่นๆ และน่าจะเป็นเป้าหมายของการดำเนินงาน ส่วนการ จะบรรลุเป้าหมายที่จะปรับรูปนั้นมากน้อยเพียงไร เป็นอีกเรื่องที่จะต้องพิจารณาแยกไป

แนวทางสำคัญทางหนึ่งที่น่าจะเป็นจุดเริ่มของกระบวนการที่จะต้องปรับรูปนั้น คือ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับปรัชญา และทิศทางในการ พัฒนาลดจนการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งหมายความว่าไม่เพียงแต่ผู้หญิงมีส่วนร่วมในจำนวนเท่าๆ กับชายในฐานะผู้รับผลประโยชน์ แต่เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่เอื้อให้ผู้หญิงสามารถกำหนด ทิศทางและความต้องการได้ด้วย

จุดเน้นอยู่ที่ความเสมอภาคที่เป็นเป้าหมาย มากกว่าการที่จะให้ผู้หญิงเป็นกลุ่ม เป้าหมาย การปรับจุดเน้นมาที่ความเสมอภาคที่เป็นเป้าหมาย ทำให้สามารถประเมินได้ว่า โครงการที่เจาะเฉพาะผู้หญิงนั้นเอื้อต่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายหรือไม่ อีกทั้ง ยังให้กรอบที่จะสามารถกำหนดกลยุทธ์บทบาทสำหรับผู้ชาย หรือแนวทางการเปลี่ยนแปลงใน ระดับองค์กร เพื่อให้สามารถเคลื่อนไปสู่ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายได้ การที่มีเสมอภาค เป็นจุดเป้าหมาย นโยบาย หรือการดำเนินการใดๆ ก็จะต้องได้รับการประเมินว่ามีผลกระทบ ต่อช่องว่างระหว่างหญิงชายอย่างไร โดยเฉพาะในจุดของการเข้าถึง การใช้ทรัพยากร โอกาส ศักยภาพในการกำหนดวิถีชีวิตของตน เป็นการเคลื่อนไปจากการตอบสนองความแตกต่างระหว่าง หญิงชาย และเพิ่มความสำคัญให้กับ การลดช่องว่างหญิงชาย โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ การวิเคราะห์มิติหญิงชาย (gender analysis) ที่จะช่วยเป็นฐานในการกำหนดกลยุทธ์ที่จะพัฒนา กิจกรรมของผู้หญิงและผู้ชาย และทั้งพัฒนาโอกาส และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งการ แสวงหากลยุทธ์ วิธีการดำเนินการเพื่อลดช่องว่าง และหาทางปรับสภาพความสัมพันธ์ระหว่าง หญิงและชายให้เหมาะสมขึ้น

ในภาพรวมนั้น Gender Mainstreaming เป็นกระบวนการปรับเปลี่ยนสังคมระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการปรับบทบาทเจตคติ ความเชื่อทางสังคม วัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของการดำเนินงานขององค์กร เน้นกลยุทธ์ที่ผสมผสานประสบการณ์และความต้องการของผู้หญิงและผู้ชายโดยให้ทั้งหญิงและชายมีส่วนร่วมในการพิจารณาออกแบบดำเนินงานติดตามและประเมินผลของนโยบายและโครงการ ในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อให้ผู้หญิงและผู้ชายได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า Gender Mainstreaming เป็นแนวทาง/กลยุทธ์ที่พยายามหลีกเลี่ยงจากการพิจารณาในระดับของปัจเจกหรือการเสียเปรียบย่อยๆ ต่างๆ แต่เน้นไปที่ระบบ และโครงสร้างที่ทำให้เกิดการเสียเปรียบและอุปสรรคต่างๆ เป็นความพยายามที่จะนำหลักความเสมอภาคสู่ระบบและโครงสร้างนั้นๆ

3.1.3.2 พัฒนาการของแนวคิด

การสร้างกระแสความเสมอภาค Gender Mainstreaming นั้นมีการคำนึงถึงมาตั้งแต่เริ่มทศวรรษ 1970 ซึ่งมาจากการพยายามของกลุ่มนักเคลื่อนไหวสตรีที่ต้องการจะให้ผู้หญิงไม่ถูกมองข้าม และเห็นความสำคัญของการพิจารณาประเด็นหญิงชายในนโยบาย โครงการต่างๆ ขององค์กรพัฒนาสากล เพราะก่อนหน้านี้แทบไม่มีใครที่จะนำเรื่องหญิงชายสู่กระบวนการทำงานพัฒนาในระดับสากลเลย แต่ในบางประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์และแคนาดา ในช่วงทศวรรษดังกล่าว ก็ได้เริ่มเน้นความสำคัญของการสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยผสมผสานผู้หญิงและประเด็นที่เป็นที่ห่วงใยตลอดกระบวนการนโยบาย โดยเนเธอร์แลนด์ ได้เริ่มนโยบายเสมอภาค ในลักษณะที่เป็นลักษณะ 2 ลู่ทาง คือ มุ่งไปที่นโยบายเฉพาะ (sector policy) และนโยบายทั่วไป (facet policy) ไปพร้อมๆ กัน (Verloo, 2001)

ต่อมา เมื่อองค์การสหประชาชาติ ประกาศในปีพ.ศ. 2518 เป็นปีสตรีสากล และให้ทศวรรษนั้นเป็นทศวรรษแห่งสตรี จึงได้มีประเด็นเกี่ยวกับเรื่องผู้หญิงในกระบวนการมาภิบาลในระดับสากลมากขึ้น เริ่มจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีที่เม็กซิโกซิตี้ในปีพ.ศ. 2518 ซึ่งมีผู้หญิงและผู้ชายเข้าร่วมกว่า 6,000 คน จากหน่วยงานพัฒนาเอกชนนับพัน และมีคณะตัวแทนภาครัฐอีก 133 คณะ การอภิปราย การเสนอแนะต่างๆ ที่เริ่ม และพัฒนาต่อมา ในช่วงทศวรรษนั้น เป็นการปูรากฐานนโยบาย เพื่อการกดดันรัฐบาลต่างๆ ต่อไป จนถึงการประชุมระดับโลกในปีพ.ศ. 2528 ซึ่งมีผู้แทนภาครัฐเกือบ 200 คน และมีผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนประมาณ 14,000 คนร่วมประชุม ซึ่งผล คือ ข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการเสริมสร้างสถานภาพสตรี แนวทางดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบ ของอุดมการณ์ "สันติภาพ ความเสมอภาค และการพัฒนา" ซึ่งในช่วงนั้น ยังเน้นไปที่การเสริมสร้างศักยภาพผู้หญิงโดยตรง ที่ในช่วงท้ายทศวรรษ กลุ่มนักเคลื่อนไหว

ต่างๆ มองเห็นปัญหาเพราะยังเน้นบทบาทของผู้หญิงในงานดูแลครอบครัว ไม่ใช่บทบาทอื่น และโครงการอื่นๆ ก็ไม่ได้มองประเด็นผู้หญิงแต่อย่างใด ความพยายามที่จะหารูปแบบใหม่ๆ จึงเกิดขึ้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนในจุดนี้ เป็นการเปลี่ยนมาใช้รูปแบบที่เรียกว่า มิติหญิงชายและการพัฒนา (Gender and Development Approach) ที่กำหนดให้มิติหญิงชายเป็นส่วนสำคัญของการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนา การปรับรูปแบบนี้ คือ การเปลี่ยนไปให้เรื่องของการวิเคราะห์มิติหญิงชาย เข้าสู่กระแสหลักที่เป็นพันธกิจของหน่วยงาน โดยนักเคลื่อนไหวต่างๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนสากลต่างๆ ได้เริ่มขึ้น และได้รับการยอมรับในการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีในปี พ.ศ. 2538

การประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 4 ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2538 ที่ประชุมได้มีการรับรองปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรีในด้านต่างๆ รวม 12 ด้านได้แก่ ปัญหาความยากจน การศึกษา สุขภาพอนามัย สิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ความรุนแรง ความขัดแย้งด้วยกำลังอาวุธ อำนาจและการตัดสินใจ กลไกเชิงสถาบันเพื่อการพัฒนาสตรี สื่อมวลชน สิ่งแวดล้อม และเด็กผู้หญิง ซึ่งแผนปฏิบัติการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประเทศต่างๆ ร่วมกันดำเนินงานแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำหรับปฏิญญาปักกิ่งนี้ ความสำคัญอยู่ที่การเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน กำหนดนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยใช้ยุทธศาสตร์ Gender Mainstreaming ซึ่งมีการระบุซ้ำๆ ในหลายที่ว่า “ให้ทุกภาคส่วนบูรณาการมิติหญิงชายในนโยบายและโครงการ เพื่อให้มีการวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อหญิงและชาย ก่อนที่จะตัดสินใจด้วย” (United Nations, 1995) แม้ว่าปฏิญญาและแผนปฏิบัติการจะมีได้ระบุแนวทางในการดำเนิน การก็ตาม หลายประเทศได้รับลูกดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการในช่วงระยะเวลาต่อมาทันที

3.1.3.3 หลักการสำคัญของ Gender Mainstreaming

การพิจารณาหลักการของ Gender Mainstreaming ในกรอบทฤษฎีต่างๆ มีหลายกรอบ เช่น สตรีนิยม (Cockburn, 1991; Walby, 2004) ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม (Pollack and Hafner-Burton, 2000) ทฤษฎีทางกฎหมาย (Beveridge and Nott, 2002) และการแพร่นโยบายข้ามชาติ (True and Mintrom, 2001) ซึ่งในกรอบขององค์กรจะเชื่อมโยงกับงานวิจัยที่เป็นกรณีศึกษานี้มากที่สุด เนื่องจากการศึกษาการดำเนินงานของส่วนราชการในที่นี้ จึงได้ยกหลักการของ Gender Mainstreaming ที่เชื่อมกับองค์กรเป็นสำคัญ โดย Rees (1998) ได้อธิบายถึงหลักการ 3 ประการของการสร้างความเสมอภาคที่เชื่อมโยงกับองค์กร คือ

1) การมองปัจเจกบุคคลในลักษณะองค์รวม (Whole Person)

การมองว่าปัจเจกบุคคลนั้น อาจมีหลายบทบาท โดยไม่ยึดติดกับสิ่งที่สังคมวาดภาพเหมารวม (Stereotype) ไว้ คือ ให้ความสำคัญกับการดำเนินชีวิตทั้งชีวิตงานและชีวิตส่วนตัว โดยไม่ยึดถือว่าแนวปฏิบัติดั้งเดิมที่กำหนดว่าผู้หญิงต้องทำอะไร ผู้ชายต้องทำอะไร

หลักการนี้หมายถึงว่า ทั้งผู้หญิงผู้ชายต้องมีสถานะที่เท่ากัน และต้องให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน สำคัญคือ การท้าทายฐานคติดั้งเดิมที่กำหนดบทบาทตายตัวของหญิงและชาย และยอมรับในความแตกต่าง คือ การปฏิบัติต่อคนในฐานะปัจเจกบุคคล มากกว่าที่เป็นเพราะถูกมองจากว่าเป็นเพศใด ในขณะเดียวกัน ก็มองความแตกต่าง แต่ก็เลี่ยงข้อจำกัดที่มาจากความแตกต่างทางเพศ

2) หลักประชาธิปไตย

หลักการนี้สำคัญยิ่ง ซึ่งจะเกี่ยวพันกับการแบ่งสรรประโยชน์/ทรัพยากรที่มีจำกัดบนรากฐานของความต้องการ แทนที่จะเป็นไปตามแบบแผนบทบาทหน้าที่ที่สังคมกำหนด จึงเชื่อมโยงกับการสร้างวัฒนธรรมและองค์กร เพื่อให้ผู้หญิงและผู้ชายสามารถระบุมุมมองและความต้องการได้ เพราะฉะนั้น หลักการนี้ จึงมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม และการแบ่งสรรประโยชน์/ทรัพยากรที่เป็นไปตามที่ปรากฏชัดว่าเป็นความต้องการ เพราะฉะนั้นจะต้องมีการสร้างฐานข้อมูลการสื่อสารกับทุกกลุ่มเพื่อให้ได้ยิน “เสียง” ของทุกกลุ่ม

3) หลักความเป็นธรรม

ความเป็นธรรม เป็นหัวใจของ “ความเป็นธรรมทางสังคม” ซึ่งนับเป็นหลักการที่เป็นแรงผลักดันของ Gender mainstreaming หมายความว่า จะต้องไม่มีการกีดกันออก และมีการจัดสรรปันส่วนประโยชน์และทรัพยากรใหม่ให้กับคนที่ต้องการมากที่สุด

จากหลักการข้างต้น Squires (2005) ได้เน้นย้ำในความสำคัญของหลักการประชาธิปไตย โดยให้ความเห็นว่า ในการพิจารณากลุ่มคนที่หลากหลาย การไม่มองข้ามกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือการที่จะต้องรวมคนทุกหมู่เหล่า (inclusion) เข้ามาในกระบวนการดำเนินงานด้านการส่งเสริมความเสมอภาค จะเอื้อให้กระบวนการ Gender Mainstreaming เปลี่ยนจากการเป็นเครื่องมือทางเทคนิคมาเป็นเครื่องมือในการสร้างประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งในหลักการ แต่ในทางปฏิบัตินั้น เท่าที่ปรากฏ หลักการประชาธิปไตย สามารถใช้แนวทางการกำหนดระบบตัวแทนได้ในเกือบทุกกรณี ยกเว้นในเรื่องเพศ

3.1.3.4 การเปรียบเทียบ Gender Mainstreaming กับรูปแบบ และ แนวทาง การสร้างความเสมอภาคอื่นๆ

ความเสมอภาคหญิงชาย เป็นประเด็นที่มีการโต้แย้งกันมากมาตลอด ทั้งในแง่ของตัวปัญหาความไม่เสมอภาค การแก้ไขปัญหา และเป้าหมาย ความหลากหลายของการมอง “ความเสมอภาค” อาจมองได้ทั้งในมิติของวิสัยทัศน์ที่ต่างกัน การโต้แย้งในมิติการเมืองในกรอบของแต่ละวิสัยทัศน์ และ บริบทของวิสัยทัศน์ที่แตกต่างกัน

ในด้านวิสัยทัศน์ของแนวคิดสตรีนิยมที่ต้องการจะทำให้สังคมไม่กดขี่ผู้หญิงนั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ซึ่งส่งผลต่อมาตรการ / กลยุทธ์ที่แตกต่างกัน (Walby, 2005a)

รูปแบบที่ 1 ความเสมอภาค หรือ ความเหมือนกัน

แนวคิดนี้ เมื่อพูดถึงความเสมอภาค คือ การมองว่าต้องเหมือนกัน ซึ่งจะเชื่อมโยงกับโอกาสที่เท่าเทียมกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นตามกรอบคิดนี้ คือ ผู้หญิงถูกกีดกันออก หรือถูกเลือกปฏิบัติ เพราะฉะนั้น ในกระบวนการต้องดึงผู้หญิงให้มีส่วนร่วม แนวนี้จะไม่ท้าทายบรรทัดฐานของสังคมที่เป็นอยู่ แม้ว่าจะมองว่าอยู่ภายใต้ระบบชายเป็นใหญ่ก็ตาม เพราะฉะนั้น สิ่งตามมาคือ ปัจเจกบุคคลไม่ว่าผู้หญิงผู้ชายควรมีสิทธิ และ โอกาส เท่ากัน และต้องปฏิบัติต่อทุกคนภายใต้หลักการ บรรทัดฐาน และ มาตรฐาน เดียวกัน โดยนัยยะคือ ผู้หญิงจะถูกปฏิบัติเหมือนกับชาย คือ ผู้ชายเป็นบรรทัดฐาน

แนวคิดนี้จะถูกวิจารณ์ว่าไม่ท้าทายระบบชายเป็นใหญ่ มีความเป็นกลาง (gender neutral) มุ่งที่จะให้โลกมีลักษณะที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าหญิงและชาย โดยผู้หญิงจะต้องถูกปฏิบัติเหมือนและเท่ากับชาย ซึ่งการปฏิบัติต่อหญิงและชายเหมือนกันนั้น ไม่เหมือนกับการปฏิบัติต่อหญิงและชายอย่างเท่าเทียมกัน เพราะในทางปฏิบัติ ในหลายกรณี อาจจะต้องปฏิบัติต่อคนแตกต่างกัน เพื่อที่จะให้เกิดความเท่าเทียม ข้ออ่อน คือ การปฏิบัติที่เหมือนกัน ไม่ได้ส่งผลที่เหมือนกัน

รูปแบบที่ 2 ความแตกต่าง

แนวคิดนี้ ตั้งอยู่บนหลักการของความแตกต่าง (difference) คือ ยอมรับความแตกต่างว่าผู้หญิงจะต่างไปจากบรรทัดฐานของผู้ชาย รูปแบบนี้ ชี้ให้เห็นถึง ปัญหาที่เกิดจากบรรทัดฐานของผู้ชายที่ผู้หญิงต้องมาร่วมยึดถือและทำตาม แนวทางคือ การยอมรับตัวตนของผู้หญิงที่ถูกปฏิบัติต่างไปจากมาตรฐานและตัวตนของชาย มาตรการเชิงบวก หรือ มาตรการเสริมต่างๆ มาจากแนวคิดนี้

รูปแบบที่ 3 ความจำเป็นที่ต้องรื้อโค่นบรรทัดฐานและมาตรฐานที่เป็นอยู่
 แนวนี้มองว่า โลกที่เป็นอยู่คือ ตัวปัญหา สิ่งที่กำหนดว่าอะไรควรเป็นหญิง อะไร
 เป็นชาย จะต้องถูกรื้อถอน ปรับเปลี่ยน การมองเพียงว่าผู้หญิงถูกกีดกัน หรือ การใช้ผู้ชายเป็น
 บรรทัดฐาน โดยไม่ทำอะไรนั้นใช้ไม่ได้ การมองในกรอบนี้ เป็นการมองความไม่เสมอภาคในระดับ
 โครงสร้าง ความพยายามนั้นจะอยู่ที่การขจัดอคติ การปรับเปลี่ยนรื้อถอนโครงสร้าง
 (transformation)

ใน 3 กรอบคิดนี้ หากนำนโยบายสาธารณะมาจับ จะพบว่าแนวทางจะแตกต่างกัน
 ไป ดังนี้

รูปแบบที่ 1 เนื่องจากเน้นในเรื่องความเท่าเทียม การปฏิบัติที่เหมือน ก็จะมี
 การให้เข้าถึงทรัพยากร แก่ไขกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่จะเอื้อให้ทุกคนเท่าเทียมกัน ทุกคนมีสิทธิ
 เท่าเทียม การปฏิบัติต่อกันจึงต้องเหมือนกัน เนื่องจากทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน

รูปแบบที่ 2 ด้วยเหตุที่กลุ่มนี้มีความเห็นและยอมรับว่า เนื่องจากมีความ
 แตกต่างกัน ทุกคนไม่สามารถจะใช้สิทธิอย่างเท่าเทียมกันได้ จุดเน้นจะเปลี่ยนจากโอกาสเข้าถึง
 ที่อาจไม่เท่าเทียมกัน มาเป็นการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อความเท่าเทียมในผลที่เกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรม
 ที่มองเห็นได้ เพื่อที่จะชดเชยข้อเสียเปรียบในสังคมชายเป็นใหญ่ เพราะฉะนั้น มาตรการจะเน้น
 ไปที่ การชดเชยจุดเริ่มที่ไม่เหมือนกัน เช่น การใช้มาตรการเชิงบวก ที่อาจอยู่ในรูปการเลือกปฏิบัติ
 เชิงบวก โดยการ เพิ่มจำนวนผู้ที่เป็นส่วนน้อยให้มีมากขึ้น โดยใช้การกำหนดสัดส่วน เช่น การ
 กำหนดสัดส่วนสำหรับหญิง ชายที่มาจากหมู่บ้านให้เป็นหญิง 1 คน ชาย 1 คนในองค์การบริหาร
 ส่วนตำบล ตามการรณรงค์ ของสถาบันวิจัยบทบาทหญิงชาย สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ
 เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวที่มุ่งหาทางที่จะชดเชยข้อเสียเปรียบของผู้หญิงที่ไม่ได้ไปอยู่กับ
 กระแสหลัก โดยนัยยะคือ มาตรการเชิงบวกนั้นถูกออกแบบมา เพื่อช่วยให้ผู้หญิงเหมือนผู้ชาย

รูปแบบที่ 3 โดยที่ปัญหาถูกมองในระดับโครงสร้าง ที่เชื่อมโยงกับการพิจารณา
 อคติในนโยบาย และ ประเมินผลกระทบที่ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาค ทางแก้จะเน้นไปที่การ
 จัดกระบวนการบริหารใหม่ เพื่อให้บูรณาการมิติหญิงชาย/ประเด็นหญิงชายสู่องค์กรและนโยบาย
 ต่าง ๆ เป็นความพยายามที่จะให้มิติหญิงชายอยู่ในกระแสหลักของนโยบาย การบริหาร และการ
 ดำเนินงาน (Gender Mainstreaming) ซึ่งเป็นสาระของนโยบายที่เป็นกรณีศึกษา

ในกรอบของนโยบายสาธารณะ อาจสะท้อนภาพโดยสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3.1 กลยุทธ์การดำเนินงานด้านความเสมอภาคแยกตามการวางกรอบปัญหา

กลยุทธ์	ประเด็นที่นำมาวินิจฉัย	สาเหตุ	ทางแก้ไข	ผู้รับผิดชอบ
โอกาส/การปฏิบัติ ที่เท่าเทียมกัน Equal opportunity / treatment	ความไม่เสมอภาคใน กฎหมาย สิทธิ	ความแตกต่าง ระหว่างปัจเจก	แก้ไขกฎหมาย	นักกฎหมาย
นโยบายเสมอภาค เฉพาะด้าน Special treatment / measure	จุดเริ่มต้นที่ต่างกัน ผู้หญิงเสียเปรียบ การ เข้าถึง ทักษะ และ ทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ	ความหลากหลาย ทั้งในระดับปัจเจก และในระดับ โครงสร้าง	การออกแบบ โครงสร้างเฉพาะ กับปัญหา	หน่วยงานที่ ดูแลความ เสมอภาค
การบูรณาการหลัก ความเสมอภาคใน กระบวนการ การนโยบาย และการดำเนินงาน Gender Mainstreaming	อคติที่ปรากฏใน นโยบายและองค์กร / สถาบันที่ทำให้เกิด ความไม่เสมอภาค	ผู้กำหนดนโยบาย (ไม่ได้ตั้งใจ)	ปรับ (ใหม่) กระบวนการ นโยบายให้บูรณา การมุมมองหญิง ชายทุกนโยบาย	รัฐบาล ทุก ส่วนราชการ ทุกคนที่ กำหนด นโยบาย

แหล่งที่มา: Verloo, 2004.

สำหรับการบูรณาการหลักความเสมอภาคหรือมิติหญิงชายในกระแสหลัก หรือ Gender Mainstreaming นี้ การพิจารณางานของ Squires (2005) เพิ่มเติม จะสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายในผลผลิตของกรอบคิด แต่จะช่วยเสริมให้เกิดความเข้าใจและกำหนดจุดยืนที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะนำนโยบายความเสมอภาคไปดำเนินการ Squires ได้แยกแยะตัวรูปแบบของ mainstreaming ออกมาเป็น 3 ตัวแบบหรือ แนวทาง ซึ่งแม้ว่าจะไม่ต่างกับนักวิชาการอื่นๆ แต่เป็นการเพิ่มมุมมองให้กว้างมากขึ้น คือ

แนวแรกเป็นแนวของการผสมผสาน หรือ บูรณาการ (integration) ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่มีการบูรณาการประเด็นหญิงชายเข้าไปตามโครงสร้างหรือระบบที่เป็นอยู่ เป็นวิธีการที่คิดถึงผู้รับบริการเป็นกลุ่มที่แตกต่าง มีความต้องการ คุณลักษณะและพฤติกรรมแตกต่างกัน ซึ่งมีความสำคัญที่จะต้องตอบสนองอย่างเหมาะสม กรอบนี้จึงมองการดำเนินงานเป็นเรื่องทาง

เทคนิควิชาการ และต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการดำเนินการเพื่อให้กระบวนการนโยบายเกิดผลเชิงประจักษ์ คือส่งผลให้กระบวนการนโยบายสาธารณะมีมุมมองหญิงชายได้ เพราะฉะนั้นเมื่อมองจากมุมมองความชำนาญการ เป็นแนวทางที่มีจุดแข็ง น่าจะเชื่อได้ว่า จะมีประสิทธิภาพ แต่สิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่ง Squires คาดการณ์ไว้ คือ มักจะเป็นการสัญญาที่เป็นคำพูด นอกจากนั้นความยากอยู่ที่ว่าจะมีประสิทธิภาพเต็มที่ได้อีกต่อเมื่อ ในที่สุดแล้วตัวละครปกติต้องเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งหมายความว่า การผสมผสานประเด็นหญิงชายนั้น ต้องไม่แยกออกมาจากกระบวนการนโยบายปกติ

แนวที่ 2 เป็นแนวที่มุ่งการกำหนดความเสมอภาคเป็นวาระ (agenda setting) จะมุ่งไปที่มุมมองของผู้หญิง ยอมรับในมุมมอง และประเด็นปัญหา และความห่วงใยของผู้หญิง แนวทางจึงเน้น การมีส่วนร่วม และการเสริมสร้างพลังอำนาจของกลุ่มด้วยโอกาส ที่ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง โดยผ่านกระบวนการหารือกับภาคประชาสังคม (Beveridge and Nott, 2002) เป็นสำคัญ เป็นแนวทางที่เรียกได้ว่า เป็นการท้าทายระบบของการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือรูปแบบการพัฒนาแบบบนสู่ล่าง เพราะฉะนั้น ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาและกำหนดวาระนโยบายนั้น แทนที่จะต้องฟังฟังเครื่องมือนโยบาย แนวนี้จะเป็นการหารือกับองค์กรภาคเอกชน ประชาสังคม จะเห็นได้ว่า แนวนี้จะต่างจากแนวที่ 1 ที่เน้นผู้ชำนาญการในระบบ เพราะต้องอาศัยกลุ่มผู้หญิงในประชาสังคม เพื่อระบุมุมมองของกลุ่ม ซึ่งประเด็นนี้ คือ ข้ออ่อน เนื่องจาก การเน้นกลุ่มผู้หญิงบางกลุ่มที่อาจไม่ใช่ตัวแทนของผู้หญิงทั้งหมด รวมทั้งอาจทำให้เกิดการมองที่แยกส่วน คือ มองไม่เห็นการแปลกแยกในกลุ่ม และมองข้ามความเหมือนระหว่างกลุ่มได้

แนวที่ 3 เป็นแนวทางของการปรับรูป (transformation) เป็นแนวทางที่มุ่งรื้อถอนระบบที่สร้างอัตลักษณ์ที่แตกต่างของหญิงและชายที่เป็นบ่อเกิดของความไม่เสมอภาค คือมองว่าระบบและโครงสร้างที่เป็นอยู่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ และจะต้องปรับให้เหมาะสม ซึ่ง Squires มองว่าเป็นยุทธศาสตร์ด้านความเสมอภาคอันใหม่ ในบริบทของสหภาพยุโรป และองค์กรสากลต่างๆ ที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาเครื่องมือและวิธีการมากมาย และเอื้อต่อความหลากหลาย หลาย แต่ศักยภาพที่จะปรับ รื้อถอน และความชัดเจนเชิงทฤษฎี ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ความเสมอภาค นั้นยังค่อนข้างเลือน ไม่ชัดเจน รูปธรรมในทางปฏิบัติยังเห็นได้ยาก อย่างไรก็ตาม Squires มองว่า การที่จะให้เกิดการปรับรูปอย่างจริงจังแล้ว จะต้องนำความหลากหลาย (diversity) เข้ามาเป็นกรอบพิจารณาน่าจะสร้างความเสมอภาค

ข้อดีของงานของ Squires คือ เมื่อแยกแยะรูปแบบของการสร้างความเสมอภาคหญิงชายในกระแสหลัก ก็เป็นการเอื้อให้เห็นว่าหากจะต้องดำเนินการ จะใช้แนวทางอย่างไร

จะอาศัยเครื่องมือนโยบายในระบบราชการ หรือโดยการปรึกษาหารือกับผู้หญิง หรือโดยการดึงทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น (inclusive deliberation) นอกจากนั้น แต่ละแนวทางจะมีข้อจำกัดเฉพาะของตนเอง เช่น หากมองว่าจะต้องสร้างความเสมอภาคในโอกาสผ่านเครื่องมือของระบบราชการ ศักยภาพของการสร้างความเสมอภาคก็อาจถูกกำกับโดยชนชั้นนำ และโดยความเป็นปัจเจกนิยม ในขณะที่หากต้องอาศัยการปรึกษาหารือ กับองค์กรผู้หญิง ศักยภาพของความเสมอภาคที่จะเกิดขึ้น ก็อาจจะถูกจำกัดโดยการใช้อัตลักษณ์ของผู้หญิงในวงแคบ และการแบ่งแยกกลุ่มที่เป็นตัวแทน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ Squires พยายามเน้น คือ แม้ว่าอาจจะมีความต่างกัน แต่แนวทางทั้ง 3 เชื่อมต่อกันได้ โดยมองว่า การสร้างกระแสนั้น ไม่ใช่เป็นการต่อยอด แต่เป็นยุทธศาสตร์ที่อาจรวมอีก 2 แนวทางด้วยได้

จากจุดเน้นของ Squires ในเรื่องของการปรับวิธีที่ถึงความหลากหลาย (intersectionality) เข้ามาด้วยกันในแนวทางที่ 3 นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นที่แตกต่าง เนื่องจากความหลากหลายในมิติต่างๆ ที่ผลทำให้เกิดความไม่เสมอภาคนั้น สาเหตุและที่มาย่อมแตกต่างกัน ความไม่เสมอภาคในมิติอื่นนั้น ย่อมมีโครงสร้าง กลไกที่ตอกย้ำความไม่เสมอภาค เกณฑ์ในการตัดสินว่าเสมอภาคหรือไม่นั้นแตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น ถ้าพิจารณาความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด เป็นโครงสร้างของความไม่เสมอภาค โครงสร้างนี้ก็อาจใช้ไม่ได้กับความไม่เสมอภาคทางเชื้อชาติ หรือ ในมิติของการเลือกปฏิบัติ หากคนที่ถูกเลือกปฏิบัติในมิติของเพศวิถี (sexuality) ก็อาจจะดำเนินชีวิตในด้านเพศวิถีแบบหลบซ่อน แต่ผู้ที่จะเสี่ยงจากการถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ หรือ สีสัน ก็ไม่สามารถที่จะซ่อนไว้ได้ แนวการดำเนินการในส่วนที่จะสร้างความเสมอภาคจึงย่อมต่างกันไป นอกจากนั้น จากการทบทวนวรรณกรรม จะเริ่มเห็นแนวคิดที่จะใช้กรอบความหลากหลายมาจับในเรื่องความเสมอภาค ซึ่งประเด็นหญิงชายถูกรวมเข้าไปอยู่ในกรอบนั้นด้วย สิ่งที่น่าจะต้องพิจารณาให้ดีในแง่หลักการ โดยเฉพาะเมื่อกระแสโลกในภาคเอกชน เริ่มหันมาองการบริหารจัดการความหลากหลายในองค์กร (managing diversity) ในส่วนนี้ จุดยืนของผู้ที่ทำงานเรื่องความเสมอภากระหว่างหญิงชายจะต้องชัดเจนว่า เบื้องหลังการสร้างความเสมอภากระหว่างหญิงชายนั้น องค์กรประกอบที่สำคัญ คือ ความเป็นธรรมในสังคม ที่เป็นส่วนที่จะต่างจากการตอบสนองต่อความหลากหลายที่นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานในกระบวนการบริหารงานสำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายในองค์กร ซึ่งมีความแตกต่างของหญิงและชายรวมอยู่ด้วย การตอบสนองต่อความหลากหลาย โดยไม่ได้ปรับแก้ในกลไกที่สร้างความไม่เสมอภาคจึงไม่เพียงพอ

3.1.3.5 ศักยภาพในการปฏิรูปองค์กร

จากการที่ได้พิจารณาเปรียบเทียบแนวทางการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมาในเบื้องต้นแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการนำความเสมอภาคสู่กระแสหลัก การระบุว่า ระบบและโครงสร้างที่เป็นอยู่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ และพยายามที่จะปรับให้เหมาะสม (Rees, 2002) เป้าหมาย คือ การเผชิญอคติที่ดำรงอยู่ในระบบ และโครงสร้างที่ส่งผลทำให้ปัจเจก และกลุ่มต้องเสียเปรียบ หรือในลักษณะที่มองว่า การสร้างกระแสความเสมอภาคนั้นครอบคลุมการจัดการใหม่ การปรับปรุง การพัฒนาและการประเมินกระบวนการนโยบาย เพื่อให้หลักความเสมอภาคได้รับการผสมผสานในนโยบายทุกระดับและทุกขั้นตอน โดยผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย (Council of Europe ,1998) จุดเน้นจะมุ่งไปที่สิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งไปที่กระบวนการนโยบาย เป็นเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงใหม่ เพราะขั้นตอนต่างๆ ที่เป็นอยู่มิได้คำนึงถึงมิติหญิงชายแต่อย่างใด

ฐานคติที่สำคัญมาจากว่า นโยบายส่วนใหญ่เชื่อมโยงกับผู้หญิงผู้ชายต่างกัน และนโยบายต่างๆ เหล่านั้น มีอิทธิพลต่อการสร้างสถาบันทางสังคมที่มีมิติของความเป็นหญิงและความเป็นชาย และสถาบันทางสังคมเหล่านั้น เป็นบ่อเกิดของความไม่เสมอภาค เพราะฉะนั้น ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ จะต้องช่วยแก้อคติทางเพศ และใช้พันธกิจปกติของผู้กำหนดนโยบาย ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน (Verloo, 1999)

การที่แนวทางของการนำหลักความเสมอภาคสู่กระแสหลักนั้น มุ่งแก้ไขและปรับในเรื่องของระบบและโครงสร้างรวมทั้งแนวปฏิบัติที่ทำให้เกิดการเสียเปรียบตั้งแต่แรก จึงน่าที่จะมีศักยภาพที่จะเอื้อต่อการสร้างความเสมอภาคมากกว่ายุทธศาสตร์อื่นๆ ซึ่งการที่จะนำความเสมอภาคสู่กระแสหลักมีศักยภาพที่จะปรับรื้อนั้น Verloo (2001) ได้เน้นเป็นอย่างมากในกระบวนการการโน้มน้าวชักจูง การใช้วาทศิลป์ การสร้างวาทกรรมที่จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมาย และความเชื่อ สะท้อนความจริงที่แตกต่างออกไปโดยอาศัยการสวมบทบาทของอีกฝ่าย ซึ่งโดยกลวิธีต่างๆ เหล่านี้จะเอื้อให้เกิดการปรับรื้อโครงสร้างหรือวัฒนธรรมให้เหมาะสมได้ การนำหลักความเสมอภาคสู่กระแสหลักด้วยกลวิธีที่ Verloo อธิบาย จึงถูกมองว่ามีศักยภาพในการปฏิรูปได้ แต่เป็นการปฏิรูปที่ละมุนละม่อม หรือ ตามที่ Verloo ใช้คำว่า velvet revolution

ส่วน Bacchi และ Eveline (2004) ในบทความที่พิจารณาความสัมพันธ์ของรูปแบบการสร้างกระแสหลัก และกรอบการวิเคราะห์มิติหญิงชาย (gender analysis) กับกรอบเสรีนิยมใหม่ได้ให้ความเห็นไว้ว่า กลุ่มที่ยอมรับเสรีนิยมใหม่โดยเฉพาะในกรอบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จะใช้การสร้างกระแสหลักในลักษณะประนีประนอม คือ

ยอมรับและเลือกใช้รูปแบบที่ออกแบบมาให้เข้ากับแนวการบริหารของเสรีนิยมใหม่ เช่น การใช้การวิเคราะห์มิติหญิงชายเพื่อพิจารณาผลกระทบของนโยบาย แต่กำหนดให้เป็นการดำเนินการภายหลังจากการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ในขณะที่ Bacchi และ Eveline มองว่า ศักยภาพที่จะปรับรื้อดุลอำนาจได้นั้น การวิเคราะห์มิติหญิงชายจะต้องทำก่อนที่จะกำหนดนโยบาย

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ในภาพรวมนั้น นักวิชาการหลายคนมองเห็นศักยภาพของการปรับเปลี่ยน และรู้ความไม่เสมอภาคของกระบวนการนำหลักความเสมอภาคสู่กระแสหลัก หากแต่จะให้เกิดผลในทางปฏิบัตินั้น กระบวนการปรับแบบรื้อถอนจำเป็นที่จะต้องมีการเชื่อมโยงประกอบกันหลายประการที่จะทำให้การปรับรื้อถอนนั้นเกิดขึ้นได้

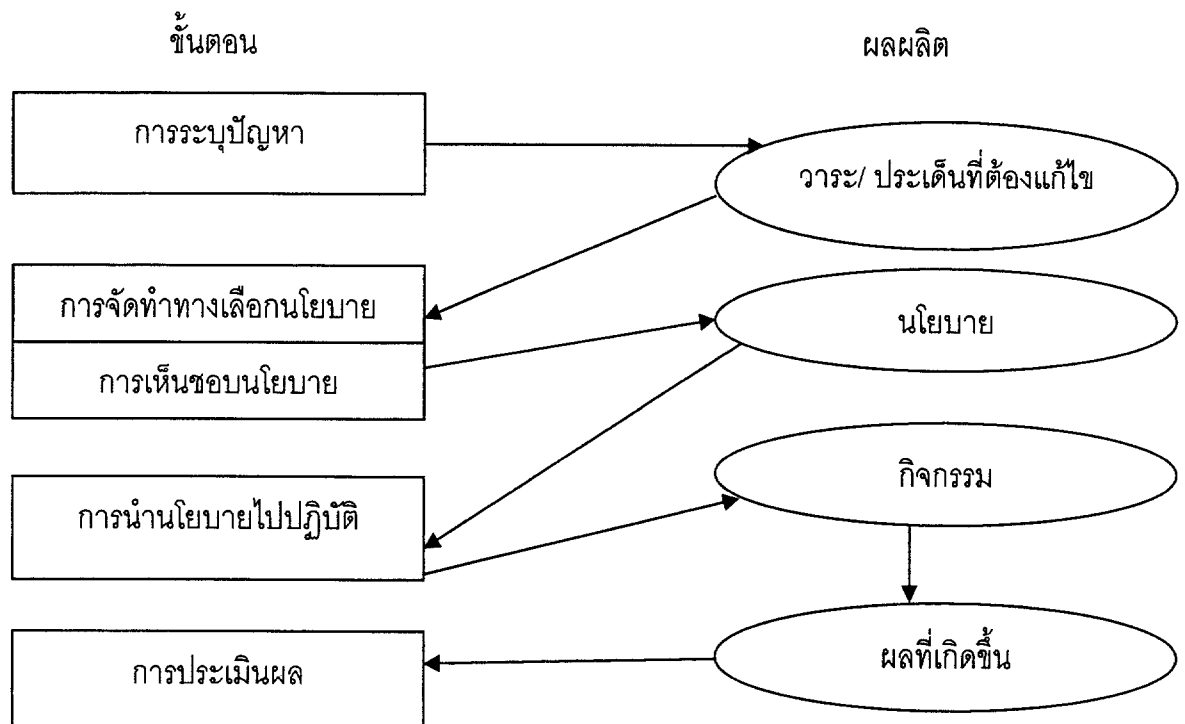
True และ Mintrom (2001) มองว่ายิ่งประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้นเท่าไร ผู้หญิงก็จะมีโอกาสมีตำแหน่งที่มีอำนาจในรัฐ และสัดส่วนของผู้หญิงที่เข้าถึงการศึกษาสูงขึ้นเท่าไร โอกาสที่ประเทศจะยอมรับยุทธศาสตร์การนำความเสมอภาคเข้าสู่กระแสหลัก หรือ Gender Mainstreaming ก็ยิ่งสูงขึ้น ซึ่งหมายถึงว่า การนำหลักความเสมอภาคสู่กระแสหลักนั้น จะได้รับการยอมรับอย่างดีขึ้น มีศักยภาพของการปฏิวัติ รื้อถอน ก็ต่อเมื่อมีความเชี่ยวชาญที่ช่วยขับเคลื่อนในภาครัฐ โอกาสทางการเมืองที่เปิดให้ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมีส่วนร่วม และมีเครือข่ายข้ามชาติของผู้หญิงที่มีประสิทธิภาพในระดับสากลเป็นพลังหนุน

3.2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาวิจัยนี้ มุ่งเน้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายความเสมอภาคหญิงชาย โดยเน้นทั้งส่วนที่เป็นกระบวนการ และผลที่เกิดขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาบริบทของสังคมราชการไทย โดยเฉพาะนโยบายความเสมอภาคหญิงชายนี้ ได้วางกรอบการศึกษาในลักษณะที่แยกส่วน เพื่อให้มีความชัดเจน และตอบคำถามการวิจัยได้ครอบคลุม จึงใช้ตัวแบบของวงจรนโยบาย (policy cycle หรือ stagist approach) ที่มีรากฐานมาจากแนวคิดเชิงระบบ (Systems Approach) ของ Easton (1965) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ แนวทางนี้ มองกิจกรรมทางการเมืองในรูปของระบบ ที่อาจแยกแยะเป็นกระบวนการย่อยๆ ส่วนที่สำคัญของระบบ คือ ปัจจัยนำเข้า ที่อาจอยู่ในรูปของความต้องการ หรือการสนับสนุน และถูกส่งต่อเข้า “กล่องดำ” ซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจ แปลรูปปัจจัยนำเข้า-ออกเป็นผลผลิต ซึ่งก็คือการตัดสินใจ หรือ นโยบายที่ถูกกำหนด เพราะฉะนั้น กระบวนการนโยบายเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากการก่อตัว การนิยามและการวางกรอบของปัญหา การจัดวาระนโยบายและการตัดสินใจที่นำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบาย

โดยกรอบคิดของ Easton ไม่ได้สิ้นสุดเพียงแค่นั้น สามารถให้ข้อมูลป้อนกลับเข้าสู่ปัจจัยนำเข้าในระบบได้

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ใช้ตัวแบบกระบวนการ (process model) นั้น จะปรากฏในนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ แม้ความละเอียดและความครอบคลุมอาจต่างกันไปในแต่ละกระบวนการหรือชุดกิจกรรมทางการเมือง (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2549) Dye (1972) ได้แบ่งกระบวนการไว้รวม 5 ชุดกิจกรรม คือ (1) การระบุปัญหา (2) การจัดทำทางเลือกนโยบาย (3) การให้ความเห็นชอบนโยบาย (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (5) การประเมินผลนโยบาย ซึ่งในแต่ละชุดกิจกรรม / กระบวนการ ได้ก่อให้เกิดผลผลิตในรูปแบบต่างๆกันไป (Ripley and Franklin, 1980) คือ กรอบประเด็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข นโยบาย กิจกรรม และผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ และผลผลิตในแต่ละกระบวนการแสดงให้เห็นได้ดังภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 ภาพรวมกระบวนการนโยบาย

แหล่งที่มา: Ripley and Franklin, 1980

ข้อดีของกรอบคิดเชิงระบบที่แยกเป็นกระบวนการนี้ คือ ช่วยให้ปรากฏการณ์ง่ายต่อการทำความเข้าใจ แม้ว่าจะตระหนักกันดีว่าขั้นตอนต่าง ๆ นั้น อาจไม่สามารถแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด และการนิยาม วงกรอบปัญหา จัดวาระนโยบายนั้น จะมีต่อเนื่องไปตลอดทั้งกระบวนการนโยบายก็ตาม ดังที่ Friedrich (อ้างใน Hill, 2005) ได้กล่าวไว้มาแล้วว่า “นโยบายสาธารณะนั้นถูกกำหนดในขณะที่กำลังมีการดำเนินการ และในทำนองเดียวกัน ก็มีการดำเนินการไป ในขณะที่กำลังมีการกำหนดนโยบายเช่นกัน” อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพิจารณากระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น มีประเด็นมากมายและมีความซับซ้อน ประกอบกับกระบวนการนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคที่เป็นนโยบายสำหรับการวิจัยครั้งนี้ มีขั้นตอนที่แบ่งแยกกันชัดเจนเป็น 2 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อความง่ายและความชัดเจนในการวางแนวทางการศึกษาวิจัย จึงได้ทบทวนวรรณกรรมแยกเป็น 2 ส่วน คือ (1) ส่วนที่เชื่อมโยงกับการกำหนดหรือก่อรูปนโยบาย โดยในที่นี้ จะได้พิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหานโยบาย กระบวนการในการกำหนดวาระนโยบายและการตัดสินใจที่นำไปสู่การเป็นนโยบาย และ (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2.1 แนวคิดและทฤษฎีการกำหนดนโยบาย

ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น มีหลายตัวแบบหลักที่สำคัญที่อาจใช้ในการวิเคราะห์เพื่อให้เข้าใจในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยอาจแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เน้นกระบวนการ ซึ่งมุ่งที่จะอธิบาย เช่น ตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบระบบ หรือตัวแบบสถาบัน ในขณะที่อีกกลุ่ม จะให้ความสำคัญกับผลผลิตของนโยบายสาธารณะ โดยพยายามเน้นในเรื่องของการกำหนดนโยบายที่ดีกว่า (จุมพล หนีมพานิช, 2547) ตัวอย่างเช่น ตัวแบบเหตุผล ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป ตัวแบบทฤษฎีเกม หรือตัวแบบการวางแผนกลยุทธ์ เป็นต้น แต่เนื่องจากการศึกษาวิจัยชิ้นนี้มุ่งที่จะหาคำตอบเกี่ยวกับกระบวนการว่านโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร การเลือกใช้ตัวแบบหรือกรอบแนวคิดนั้น จึงเป็นการผสมผสานตัวแบบ และกรอบที่เชื่อว่าจะให้ความกระจ่างชัดและช่วยให้เข้าใจกระบวนการมากที่สุด ซึ่งจะนำเสนอในตอนต่อไป

3.2.1.1 ลักษณะและขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย

เนื่องจากกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น มีความซับซ้อนและมีหลากหลายประเด็นที่จะต้องพิจารณา การใช้กรอบวงจรนโยบายนั้น ช่วยให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้น โดยในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายเอง ก็มีหลายแนวทางมาก ทั้งที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการ ที่เป็นขั้นตอน หรือ วงจร หรือ ให้ความสำคัญกับความพยายาม หรือ อิทธิพลของผู้มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบาย หรือ เป็นการศึกษาที่มุ่งไปที่การตัดสินใจนโยบาย หรือ ผลที่เกิดขึ้น

กระบวนการกำหนดนโยบายในกรอบของวงจรมานโยบายนั้น จะเป็นแนวทางที่เอื้อต่อการให้ภาพรวมของการกำหนดนโยบายได้พอสมควร และมักจะถูกใช้ในการพิจารณาการกำหนดนโยบาย Anderson (2000) มองว่าการกำหนดนโยบายนั้น เป็นกระบวนการที่มีกิจกรรมที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน เริ่มจากการกำหนดปัญหา การกำหนดวาระนโยบาย และแนวทางข้อเสนอ นโยบาย จนถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ในทำนองเดียวกัน Lowi (1964) ได้เห็นว่าขั้นตอนเริ่มจากการตระหนักรู้ถึงปัญหา การกำหนดประเด็นปัญหา การกำหนดวาระข้อเสนอ และนโยบายการดำเนินการตามนโยบายและการประเมิน ซึ่งกระบวนการนั้นจะย้อนกลับมาในขั้นต้นใหม่ โดยอาศัยข้อมูลป้อนกลับ ที่ได้จากการวิเคราะห์และประเมิน ส่วน Lasswell (1951) นั้น ได้ให้ความสำคัญต่อบริบทของกระบวนการ และเน้นความสำคัญของกิจกรรมย่อยที่จะต้องดำเนินไปพร้อมกันแต่ละขั้นตอน เช่น การพิจารณาเป้าหมายให้ชัดเจน การคาดการณ์แนวโน้ม การเลือกข้อเสนอ/ทางเลือก ตัวแบบของขั้นตอนการกำหนดนโยบายนั้น เป็นการเคลื่อนจากขั้นตอนหนึ่งไปยังอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่ง Ripley และ Franklin (1980) เห็นว่าเป็นไปอย่างเป็นลำดับขั้น แม้ในแต่ละขั้นตอนอาจจะมีองค์ประกอบย่อยที่แตกต่างกันไป Lindblom (1979) ก็อยู่ในสายเดียวกัน โดยมองว่า การเคลื่อนนั้น เริ่มเป็นขั้นตอน แต่จุดที่มักถูกอ้างถึงในงานของ Lindblom คือ การพิจารณาเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (incremental) โดยอาศัยการเปรียบเทียบจากของเดิม

การพิจารณาตามตัวแบบที่แบ่งเป็นขั้นตอนนั้น มีข้อดีที่ให้เห็นภาพของแต่ละขั้นตอน และอาจช่วยชี้ให้เห็นถึงบริบท เงื่อนไขต่างๆ ตามช่วงเวลาที่แตกต่างกันไป แต่สะท้อนว่ากระบวนการตัดสินใจนั้น เป็นไปอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกัน ก็มีผู้ที่โต้แย้งว่า ขั้นตอนต่างๆนั้น อาจไม่เดินเป็นลำดับขั้นไปได้ (Dror, 1968; Kingdon, 1995) Cohen, March และ Olson (1972) นำเสนอ ตัวแบบถังขยะ (Garbage Can Model) ที่สะท้อนความไม่เป็นระเบียบของกระบวนการในการตัดสินใจ เช่นกัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยว่าในหลายครั้ง ลำดับขั้นตอนต่างๆนั้นอาจสลับกันไปแล้วแต่เรื่อง ความเร่งด่วน ผลประโยชน์ และบริบท

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ สนใจในกระบวนการ ว่านโยบายส่งเสริมความเสมอภาคก่อรูปมาได้อย่างไร และใครเป็นผู้มีบทบาทอิทธิพล จึงจะได้อาศัยตัวแบบที่เจาะในรายละเอียด โดยจะได้พิจารณาตั้งแต่ การระบุปัญหา นโยบาย และเน้นในเรื่องการกำหนดวาระนโยบาย (agenda setting) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพราะเป็นตัวกำกับขั้นตอนอื่นๆ ที่ตามมา และตามด้วยการเห็นชอบนโยบาย

3.2.1.2 บริบทของการกำหนดนโยบายความเสมอภาค : กระแสข้ามชาติ

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่โลกเชื่อมถึงกันอย่างรวดเร็วนั้น สภาพแวดล้อมต่างประเทศจึงเป็นบริบทที่สำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศมากขึ้น โดยอิทธิพลของสื่อและการประชุมระดับนานาชาติทำให้เกิดการกระจายตัวของนโยบายในเวทีนานาชาติ ไปสู่แต่ละประเทศ เมื่อองค์การระหว่างประเทศ หรือ องค์การข้ามชาติมีบทบาทมากขึ้น สมรรถภาพของการวางกรอบวาระนโยบายของผู้กำหนดนโยบายถูกจำกัดลง (Parsons, 1995)

ข้อพิจารณาส่วนหนึ่งของกระแสข้ามชาติ คือ ประเด็นและวาระประเภทใดที่แทรกซึมในระดับนานาชาติได้ดีกว่ากัน มีปัญหาประเภทไหนที่ถือเป็นปัญหาระดับโลก หรือปัญหาใดที่เป็นปัญหาเฉพาะท้องถิ่น ประเด็นก็คือ กระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบโลกนั้น หมายความว่าประเด็นปัญหานโยบายถูกตีกรอบ โดยพลังการเคลื่อนไหวนอกกรอบการกำหนดนโยบายของแต่ละประเทศมากขึ้นทุกที แต่ไม่ว่านานาชาติจะมีอิทธิพลเพียงใด การตัดสินใจ และความมุ่งมั่นที่จะดำเนินตามนโยบาย ก็ยังเป็นเรื่องของแต่ละประเทศอยู่ดี

อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายที่เน้นการนำมิติหญิงชายสู่กระแสหลัก (Gender Mainstreaming) นั้น เป็นนโยบายที่เวทีนานาชาติมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของประเทศต่างๆเป็นอย่างมาก หลักฐานเชิงประจักษ์ คือ กว่า 100 ประเทศทั่วโลก ได้มีความพยายามที่จะนำมิติหญิงชายหรือหลักความเสมอภาคสู่กระแสหลักของการดำเนินงานภาครัฐ ซึ่งในแง่ทฤษฎี หรือ แนวคิดที่อธิบายการแพร่กระจายของนโยบายนี้ นั้น True และ Mintrom (2001) ได้อธิบายว่า มีหลายแนว เช่น แนวคิดหนึ่งมองว่า เกิดจากเครือข่ายข้ามชาติระหว่างกลุ่มที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งได้แก่องค์กรผู้หญิงต่างๆ ที่เป็นองค์กรสากลภาคเอกชน ที่เป็นผู้ที่ทำให้ประเด็นความไม่เสมอภาคนั้นถูกสะท้อนออกมา และจัดวางแนวทางแก้ไขไว้ในวาระนโยบาย เป็นความพยายามที่จะเชื่อมมาตรฐานระดับสากลเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในระดับประเทศ ส่วนแนวของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มองว่า การแพร่กระจายในแง่ของนโยบายนั้น เกิดจากการที่ประเทศมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ ในระบบนานาชาติ ซึ่งกำกับการดำเนินงานของประเทศไว้ ณ ระดับหนึ่งได้ เป็นผลมาจากการที่ประเทศต่างๆ มีบรรทัดฐานร่วมกัน เพื่อ “ไม่ให้หน้าหยากัน”

สำหรับประเทศไทย ในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ความพยายามที่จะทำตามเจตนารมณ์นั้นปรากฏมาโดยตลอด พิจารณาได้จากการที่ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาหรือข้อตกลงต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหลายประการ และการนำมาตรฐานสากลมาเป็นประเด็นผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศนั้น เป็น

เรื่องที่หน่วยงานภาคเอกชนได้ใช้เป็นกลยุทธ์มาโดยตลอด ในการที่จะให้รัฐทำตามพันธกรณีที่ได้มีการตกลงไว้

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเรื่องการนำหลักความเสมอภาคสู่การดำเนินงานภาครัฐ จึงน่าจะเป็นการผสมผสานระหว่างการทำตามเงื่อนไขของพันธกรณีตามแนวคิดที่ 2 โดยมีเครือข่ายองค์กรสตรีภาคเอกชนในประเทศ เป็นแกนนำในการที่จะติดตามตรวจสอบภาครัฐ ซึ่งเป็นแนวเดียวกับแนวคิดที่ 1 ที่มองว่า เครือข่ายระหว่างประเทศที่เป็นองค์กรภาคเอกชนเป็นพลังหลักในการขับเคลื่อนในระดับองค์การสหประชาชาติ กลไกเหมือนกัน หากแต่เป็นต่างระดับกันเท่านั้น

การศึกษาวิจัยในเรื่องการกำหนดนโยบายและผู้มีบทบาทสำคัญที่เป็นกรณีศึกษา นี้ ควรที่จะให้คำตอบได้ชัดเจนถึงอิทธิพลขององค์การสหประชาชาติ ว่ามีต่อการกำหนดนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคอย่างไร ซึ่งจะมีรายละเอียดในบทที่ 5

3.2.1.3 การระบุปัญหา นโยบาย

ในกรอบของนโยบายสาธารณะ นโยบายจะเกิดขึ้นได้ ก็จะมาจากปัญหาที่เป็นปัญหาสาธารณะ ซึ่ง Anderson (2000) ได้อธิบายว่า เป็นปัญหาที่สร้างความไม่พอใจ ซึ่งหากมีความรุนแรงเพียงพอ ก็จะไปกระตุ้นประชาชนหรือผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายให้รับรู้ถึงความสำคัญของปัญหา และพยายามหาทางแก้ไข ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ก็จะแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา และมุมมองของสังคม

สำหรับประเภทของประเด็นปัญหานโยบายนั้น อาจแบ่งได้หลายลักษณะ แต่ที่กล่าวถึงกันมาก คือ การแบ่งประเภทนโยบายตามแนวทางของ Lowi (1972) ซึ่งใช้ฐานของผลที่กระทบกับคนที่เกี่ยวข้อง มี 4 ประเภท คือ ปัญหาที่นำไปสู่การจัดระเบียบ วางกฎเกณฑ์ กติกา (regulatory issue) ปัญหาที่นำไปสู่การกระจายทรัพยากร (distributive issue) ปัญหาที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรใหม่ (redistributive issue) และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดระบบโครงสร้างกิจกรรมทางการเมือง (constituent issue)

ลักษณะที่สำคัญของปัญหานโยบาย คือ มักจะมีลักษณะคลุมเครือและเนื่องจากการรับรู้ปัญหาอาจจะแตกต่างกัน แนวทางในการที่จะแก้ปัญหาที่ย่อมต่างกันไปด้วย การนิยามปัญหา จึงอาจมองได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา (Parsons, 1995) ซึ่งผลที่ตามมาจากการมองปัญหาที่ต่างกันนั้น จะเชื่อมโยงไปถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เรื่องประเด็นปัญหานโยบายนี้ นับว่าเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญในการศึกษากระบวนการนโยบาย อะไรจะถือเป็นปัญหาหรือปัญหาจะถูกนิยามอย่างไรมัน เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก เพราะโดยหลักของความมีเหตุมีผลแล้ว ปัญหาจะเป็นส่วนที่ทำให้นโยบายถูกกำหนด

ในประเด็นนี้ Bacchi (1999) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในการพิจารณากระบวนการก่อรูปนโยบาย ถ้ามองว่านโยบายคือการแก้ไขปัญหาของสังคม เกี่ยวกับว่ารัฐบาลทำอะไร ทำไมจึงเลือกทำเช่นนั้น และก่อให้เกิดความแตกต่างได้อย่างไร ก็ดูเหมือนกับมองว่ากระบวนการเป็นการตั้งรับ (reactive) คือ พยายามหาทางแก้ปัญหา ซึ่ง Bacchi มองต่างไปว่า รัฐบาลเป็นผู้ตีกรอบปัญหาสังคม โดยการกล่าวถึงลักษณะปัญหานั้นๆ และพยายามหาข้อเสนอกที่จะแก้ไข เพราะฉะนั้นจากมุมมองนี้ รัฐบาลมิใช่ตั้งรับ แต่เป็นตัวกำหนดความเข้าใจในประเด็นปัญหา ความเข้าใจในปัญหาที่แตกต่างกันนี้ Bacchi เรียกว่าเป็นประเด็นหรือกรอบตัวแทนของปัญหา (problem representation) ซึ่งจำเป็นต้องระบุให้ชัดเจน เพราะแต่ละกรอบหรือประเด็นต้องการมาตรการต่างกัน และผลที่เกิดขึ้นก็จะหลากหลายต่างกันไปด้วย สิ่งสำคัญที่จะต้องทำ คือ การเจาะลึกไปที่แนวความคิดภายใต้กรอบประเด็นปัญหาแต่ละปัญหา และพิจารณาว่าแต่ละประเด็นหรือกรอบก่อตัวขึ้นมาได้อย่างไร ซึ่งจะส่งผลว่าอะไรจะเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้น หมายถึงว่า วิธีการที่ใช้ในการอธิบายหรือพูดถึงปัญหา และแนวนโยบายเพื่อแก้ไข หรือที่ McAdam, McCarthy และ Zald (1996) ได้ใช้คำว่า strategic framing ที่เป็นการพยายามที่จะทำให้กรอบคิดสอดคล้องกันกับกรอบที่มีอยู่ก่อนแล้ว เป็นตัวกำหนดว่าประเด็นใดจะได้รับความสนใจหรือไม่ ซึ่งโดยนัยยะคือ จะคลุมไปถึงว่า ใครหรืออะไรต้องรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

ความเห็นของ Kingdon (1995) ในเรื่องปัญหานั้น คล้าย Bacchi ตรงที่มองว่าแต่ละคนจะให้คุณค่า ความสนใจ และมุมมองที่แตกต่างกันเมื่อมองปัญหา และปัญหานี้จะได้รับความสนใจเป็นประเด็นสาธารณะก็มักเมื่อเห็นความเชื่อมโยงของปัญหาและทางออก

เรื่องปัญหานโยบายตามแนวที่ได้อภิปรายมานั้น สะท้อนให้เห็นถึง อิทธิพลของการรับรู้ และตีความปัญหาต่อกระบวนการนโยบายในขั้นตอนต่อไปอย่างเลี่ยงไม่ได้ ความชัดเจนของตัวปัญหาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

3.2.1.4 กลุ่มเป้าหมายนโยบาย

ปัญหานโยบายเป็นเรื่องสำคัญ แต่ปัญหานั้นจะได้รับการดูแลมากน้อย รวดเร็วเพียงไร ส่วนหนึ่งที่ต้องพิจารณา คือ กลุ่มที่รับประโยชน์จากนโยบายนั้น เป็นใคร มีความหมายทางการเมืองมากน้อยเพียงไร

Schneider และ Ingram (1997) เสนอว่า สังคมได้จัดวางประเด็นนโยบายและกลุ่มคนที่จะเป็นเป้าหมายนโยบายอยู่แล้ว โดยใช้ 2 มิติเป็นตัวกำหนด คือ มิติแรก เกี่ยวกับความเหมาะสมของการเป็นเป้าหมายนโยบายมากน้อยเพียงไร ส่วนมิติที่ 2 เป็นการมองอิทธิพลที่กลุ่มนั้นๆ มีต่อผลทางการเมืองของนักการเมือง / ผู้กำหนดนโยบาย Schneider และ Ingram

ได้เสนอกรอบโดยแบ่งคนออกเป็น 2 ประเภทที่จะรับประโยชน์จากนโยบายสาธารณะ คือสมควรเหมาะสม (deserving) และไม่สมควร/ไม่เหมาะสม (undeserving) และกำหนดระดับอิทธิพลที่กลุ่มเป้าหมายมีต่ออนาคตของนักการเมืองที่แยกเป็น 2 ระดับ คือ มีอิทธิพลสูง (high political power) และมีอิทธิพลต่ำ (low political) ทำให้เกิดกลุ่มเป้าหมายนโยบาย 4 กลุ่ม ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 กลุ่มเป้าหมายนโยบายแยกตามระดับอิทธิพล และความเหมาะสมที่จะเป็นเป้าหมายนโยบาย

ระดับอิทธิพล	เหมาะสม (deserving)	ไม่เหมาะสม (undeserving)
สูง (high power)	Advantaged	Contenders
ต่ำ (low power)	Dependents	Deviants

แหล่งที่มา: Schneider and Ingram, 1997.

หากนำกรอบดังกล่าวมาจัดกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทย ก็จะได้คำอธิบายที่ค่อนข้างชัดเจนต่อนโยบายต่างๆ ที่รัฐบาลเลือกทำ หรือไม่เลือกทำหรือเลือกสนับสนุนหรือไม่สนับสนุน โดยตารางในหน้าถัดไปนั้น เป็นการประยุกต์ตารางของ Schneider และ Ingram เพื่อสะท้อนกลุ่มเป้าหมายนโยบายในสังคมไทย ซึ่งในที่นี้ ได้พยายามแยกกลุ่มต่างๆ ตามเกณฑ์ดังกล่าว โดยได้แยกกลุ่มผู้หญิงออกเป็นกลุ่มย่อยลง คือ กลุ่มผู้หญิงโดยทั่วไปนั้น เป็นกลุ่มที่สมควรจะสนับสนุน แต่เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองต่ำ ต่างจากกลุ่มผู้หญิงที่เป็นแม่บ้านแต่เป็นผู้นำในชุมชนที่มองได้ว่ามีอิทธิพลต่อคะแนนเสียงหรือกลุ่มสิทธิสตรีที่มีอิทธิพลทางการเมือง แต่เป็นกลุ่มที่ไม่ควรสนับสนุนในขณะที่กลุ่มที่ค้าประเวณี จะเป็นกลุ่มที่ไม่สมควรจะสนับสนุน และเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองต่ำ เช่นเดียวกับกลุ่มที่สังคมมองว่าเป็นปัญหา เรียกว่าเป็นกลุ่มตกขอบ

หากยอมรับตามข้อเสนอทฤษฎี Policy Design ของ Schneider และ Ingram การหายุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนนโยบายที่กลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มชายขอบหรือตกขอบ จึงเป็นเรื่องที่ท้าทาย ซึ่งส่วนนี้เป็นส่วนที่สำคัญยิ่ง เพราะหากหนีบเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ซึ่งในหลายกรณี เป็นประเด็นที่ผู้หญิงอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่า การขับเคลื่อนในระดับนโยบาย จำเป็นต้องทำความเข้าใจในมิติทางการเมืองด้วย

ระดับอิทธิพล	เหมาะสม (deserving)	ไม่เหมาะสม (undeserving)
สูง (high power)	<u>กลุ่มชนะเลิศ</u> นักธุรกิจ ผู้นำชุมชน สื่อ ข้าราชการ ตำรวจ ทหาร นักแสดงดารา กลุ่มแม่บ้านที่เป็นผู้นำ	<u>กลุ่มรองชนะเลิศ</u> เจ้าพ่อ ป้า องค์กรพัฒนาเอกชน NGO นักบรรณรักษ์ กลุ่มสิทธิสตรี
ต่ำ (low power)	<u>กลุ่มชายขอบ</u> คนจน เด็ก คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง เร่ร่อน สตรี	<u>กลุ่มตกขอบ</u> รักร่วมเพศ ผู้ติดยา วัยรุ่นท้องไม่พร้อม โสเภณี

ภาพที่ 3.2 กลุ่มเป้าหมายนโยบายที่สังคมไทยให้คุณค่า

3.2.1.5 กระบวนการกำหนดวาระนโยบาย

ปัญหาในสังคมที่ต้องได้รับการดูแลแก้ไขโดยรัฐบาลนั้น มีมากมายมหาศาล แต่มีเพียงหยิบมือเดียวที่รัฐบาลจะนำมาพิจารณาท่ามกลางข้อจำกัดทั้งเวลา และทรัพยากร ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงกลุ่มนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการจัดลำดับความสำคัญในวาระนโยบายด้วยปัญหาที่ได้รับการเหลียวแลเหล่านั้น เรียกได้ว่า เป็นปัญหาสาธารณะ ซึ่งได้รับการผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย

Cobb และ Elder (1972) ได้แบ่งประเภทวาระนโยบายออกเป็น 2 ลักษณะ โดยลักษณะแรก เป็นวาระที่มีประเด็นที่เป็นที่สนใจ (systemic agenda) ในขณะที่อีกประเภทของวาระ คือ วาระที่รองรับประเด็นที่จะถูกพิจารณาโดยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (institutional

agenda) ซึ่ง Kingdon (1995) ใช้ในความหมายเดียวกับวาระนโยบาย (policy agenda) คือ เป็นชุดของปัญหาที่ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เห็นความจำเป็นของการดำเนินการโดยรัฐบาล

การกำหนดวาระ (agenda setting) คือ ผลของการขยายประเด็นจากกลุ่มเฉพาะสู่การเป็นประเด็นสาธารณะ ซึ่งพลวัตรตรงนี้ จะขึ้นอยู่กับลักษณะบางประการ เช่น หากประเด็นไม่ชัดเจน หรือเป็นประเด็นทางเทคนิคมาก หรือไม่เคยเกิดขึ้นก่อน โอกาสที่จะเข้าสู่วาระนโยบายจะมีมาก

ในเรื่องของการกำหนดวาระนโยบายนั้น ตัวแบบของ Kingdon ได้รับความสนใจมาก เพราะได้ชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนของกระบวนการกำหนดนโยบาย ที่ไม่ได้ดำเนินไปอย่างเป็นขั้นตอนที่อาจจะแตกต่างจากแนวคิดกระแสหลักในช่วงนั้นโดย Kingdon (1995) ได้ให้รายละเอียดของตัวแบบ Multiple Streams ไว้ในหนังสือ Agendas, Alternatives and Public Policies

การที่ปัญหานโยบายถูกนำขึ้นสู่วาระนโยบายนั้น มีมิติทางการเมืองผสมผสานอยู่ค่อนข้างมาก และขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย มีพลวัตรสูง โดย Kingdon ได้มองว่า สภาพการณ์บริบทในการกำหนดนโยบายนั้น มีลักษณะที่ลื่นไหลปรับเปลี่ยนตลอดเวลา แนวคิดที่เป็นหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น Rational Choice หรือ Incrementalism จะใช้อธิบายกรณีของการกำหนด หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายที่กระชั้นชิดไม่ได้ ตัวแบบที่ Kingdon (1995) ใช้ในการอธิบาย คือ ตัวแบบ Multiple Streams Model โดยพัฒนามาจาก Garbage Can Model ของ Cohen, March และ Olsen (1972) ซึ่งมองว่ามี 3 กระแสที่เข้าสู่ระบบการกำหนดนโยบาย โดยวาระนั้นถูกกำหนดโดยกระแส 3 กระแสนี้ คือ กระแสปัญหา นโยบาย และการเมือง แต่ละกระแส เป็นอิสระต่อกัน มีพลวัตรและกติกาของตนเอง และกระแสต่างๆ นั้นจะมาจับคู่กัน เช่น โดยปกตินั้น ทางออกของปัญหาหรือตัวนโยบาย ก็จะมาจับคู่กับตัวปัญหา เพราะนโยบายนั้น มีไว้เพื่อแก้ปัญหา สิ่งที่น่าสนใจในตัวแบบของ Kingdon คือ ในหลายกรณี มีนโยบายที่เป็นตัวแสวงหาปัญหา คือ หลายครั้ง ผู้มีอำนาจต้องการจะทำอะไรบางอย่าง ก็ต้องหาสิ่งที่มาช่วยรองรับการกำหนดนโยบายที่ต้องการนั้น ปัญหากลายเป็นข้อที่จะนำมาใช้สนับสนุนการกำหนดตัวนโยบายที่มีผู้ผลักดันนโยบาย (policy entrepreneur) ซึ่งอาจจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ กลุ่มสนใจ ใครก็ได้แต่ที่ช่วยจับคู่ให้ Kingdon เปรียบเทียบเหมือน นักไต่คลิ่น ที่คอยจ้องรอคลิ่นลูกโตที่จะโถมเข้ามา ผลที่เกิดขึ้นจากการผสมผสานของกระแสทั้ง 3 กระแส เมื่อได้จังหวะที่เหมาะสม กระแสทั้ง 3 จะมาบรรจบกัน นั่นก็คือ เมื่อปัญหาได้รับการรับรู้ ทางแก้ปัญหาที่อาจ

มีอยู่แล้วก็จะมาจับคู่กัน และผู้กำหนดนโยบายก็ใช้โอกาสนั้น ในการกำหนดวาระนโยบาย และ จังหวะทางการเมืองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ Kingdon เน้นย้ำถึงความเป็นพลวัตรของบริบท โอกาสของการกำหนดวาระนโยบายนั้น จะมาแล้วก็ไป ขึ้นอยู่กับความสนใจ ความต้องการของ การเมือง หน้าต่างนโยบาย (policy window) นั้น จะเปิดสั้นๆ เปิดแล้วปิด การที่นโยบายถูก กำหนดนั้น คือ หน้าต่างนโยบายเปิด เมื่อ 3 กระแสมาบรรจบกัน

ประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่ง คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในแต่ละกระแสนั้น จะมีตัว ละครที่อาจแตกต่างกันไป ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบายและเห็นได้ชัด หรือ ไม่ได้อยู่ในเวทีการกำหนดนโยบายก็ได้ แต่มีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระและการแสวงหาทางเลือก ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องนี้ แต่ละคนให้คุณค่าหรือมีความสนใจที่ต่างกันไป ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบาย ทั้งสิ้น

สิ่งที่น่าสนใจ และเป็นแนวคิดในทำนองเดียวกันกับ Kingdon มาจาก ทฤษฎี การเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movement theory) ซึ่งได้อธิบายถึงการสร้างกระแสที่ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงหรือเกิดนโยบายใหม่ขึ้น โดยแบ่งออกเป็น 3 ปัจจัย (McAdam, Tarrow and Tilly, 1998) คือ (1) โอกาสทางการเมือง (political opportunities) ซึ่งหมายถึง จังหวะที่เกิดการ สนับสนุน ผลักดันที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ (2) โครงสร้างการขับเคลื่อน (mobilizing structures) ซึ่งนิยามว่า สิ่งที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการที่คน เคลื่อนไหวและมีกิจกรรมร่วมกัน เช่น เครือข่ายในเรื่องความเสมอภาค แกนนำผู้หญิงในรัฐสภา เป็นต้น และ (3) กระบวนการการวางกรอบเชิงกลยุทธ์ (strategic framing) ซึ่งในบริบทนี้ Snow (1992) อธิบายว่าเป็นการปรับกรอบคิดหรือประเด็นอย่างมีกลยุทธ์เพื่อให้สอดคล้อง กับกรอบคิดหลักที่มีอยู่ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับได้ง่ายขึ้น ทำนองเดียวกับที่ Rein และ Schon (1993) ได้ใช้ กรอบนโยบาย (policy frame) ที่เป็นวิธีการที่จะเลือก จัดระบบ ให้ความหมายกับ ความเป็นจริงที่ซับซ้อน ที่จะนำไปสู่การรับรู้ การวิเคราะห์ โน้มน้าวและปฏิบัติต่อไป ซึ่งหากนำมา เทียบกับกระแสทั้ง 3 กระแสของ Kingdon ก็จะใกล้เคียงกัน คือ กระแสการเมือง ก็จะเหมือน โอกาสทางการเมืองของทฤษฎีการขับเคลื่อนทางสังคม หรือ โครงสร้างการขับเคลื่อน ก็จะ เหมือนกับกระแสนโยบายที่มีแกนขับเคลื่อน และการวางกรอบเชิงกลยุทธ์ที่สามารถเชื่อมโยงกับ กระแสปัญหาได้

การศึกษาวิจัยในส่วนของการกำหนดนโยบายนี้นั้นจะได้อาศัยกรอบของ Kingdon เป็นแนวทางหลัก เพราะพิจารณาตามความเป็นมาของปัญหานโยบายเรื่องของความ เสมอภาคจะพบว่า ขบวนการสตรี ก็ได้มีการรณรงค์ผลักดันเป็นประเด็นๆ มานาน และมีการถาม

และแสวงหาคำตอบมาอย่างต่อเนื่องในเรื่องความเสมอภาค จึงเป็นที่น่าศึกษาว่า เหตุใดนโยบายที่เป็นกรณีศึกษา จึงได้ถูกกำหนดมาในห้วงเวลานั้น ซึ่งหากมองในมิติของการขับเคลื่อนกระบวนการก่อรูปนโยบายอาจไม่ได้มาเป็นขั้นเป็นตอนตามตัวแบบวงจรการกำหนดนโยบายก็ได้ เพราะฉะนั้น ในการศึกษา การพิจารณาว่า ปัญหานั้นมีที่มาอย่างไร ถูกนิยามอย่างไร และถูกหยิบขึ้นมาเป็นวาระนโยบายได้อย่างไร รวมถึงการตระหนักรู้ในปัญหานโยบายของผู้มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย เป็นอย่างไร จะเอื้อต่อการสร้างความเข้าใจในกระบวนการกำหนดนโยบายได้

3.2.1.6 กระบวนการตัดสินใจ

การตัดสินใจเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบาย และก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ซึ่ง Parson (1995) ได้ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการที่ต้องเลือกสิ่งที่จะพึงประสงค์ ที่โดยนัยยะในทางนโยบายนั้น ครอบคลุมไปในทั้งกระบวนการนโยบาย จึงมีหลายระดับ และหลายมิติ แต่ในขั้นนี้ จะจำกัดอยู่ที่กระบวนการที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องให้คุณค่าต่อทางเลือกนโยบาย ซึ่งเนื่องจากกิจกรรมกำหนดนโยบายนั้น เป็นกระบวนการเมือง กรอบคิดที่เกี่ยวข้องที่จะให้คำอธิบายได้ชัดเจนที่จะช่วยในการทำความเข้าใจการกำหนดนโยบาย ความเสมอภาคนั้น คือ Bureaucratic Politics Framework

1) กรอบคิดด้านการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics Framework)

กรอบคิดนี้ พัฒนาโดย Allison และ Halperin (1972) ที่ให้ความสำคัญกับอำนาจ และอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ซึ่งต้องอาศัยการเจรจาโน้มน้าว และประนีประนอม ดังนั้นเมื่อมีผู้ที่มีบทบาทหลายคน ก็เป็นที่คาดได้ว่า แต่ละคนจะพยายามใช้อิทธิพลเพื่อให้การกำหนดนโยบายเป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการ Allison และ Halperin ไม่เห็นด้วยกับตัวแบบเป็นเหตุเป็นผล ด้วยมองว่ามีปัจจัยหลายอย่างที่จำกัดทางเลือก และจำกัดการตัดสินใจ ผลที่เกิดจากการตัดสินใจจะมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างผู้เกี่ยวข้อง นั่นก็คือ การตัดสินใจนั้น เป็นกระบวนการทางการเมืองที่ต้องหาจุดร่วมของความหลากหลายในเป้าหมาย คุณค่า ความหมายของแต่ละคนในกระบวนการตัดสินใจนั้น ถ้ามีผู้เกี่ยวข้องมากกว่า 1 คน และแต่ละคน หรือกลุ่มคนก็จะพยายามให้นโยบายตอบโจทย์ของตน ซึ่งในหลายกรณี ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจรวบรัดเบ็ดเสร็จตามลำพัง แต่อาจต้องถูกบังคับให้ต้องตกลงร่วมกัน นอกจากนั้น แต่ละคนก็ยังมีย่อจำกัดจากบทบาทหน้าที่ของตนเอง ซึ่งมีทั้งที่อยู่ในกระบวนการตัดสินใจโดยตรง หรือโดยอ้อม ประเด็นสำคัญในจุดนี้ก็คือ แต่ละคน มีการรับรู้ มีระบบคิด และระบบความเชื่อที่

เชื่อที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับจุดที่ยืนในขณะนั้น และแต่ละคนก็มุ่งที่จะเสนอนโยบายที่เชื่อต่อประโยชน์ที่แต่ละคนมองเห็นและต้องการ สิ่งที่เห็นได้จากกรอบคิดนี้อีกประการหนึ่ง คือ ทุกๆ การตัดสินใจ มีฐานมาจากการปฏิสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้อง โดยเบื้องลึกในระดับปัจเจก ก็จะสัมพันธ์กับแรงจูงใจ ความสามารถ ตำแหน่งหน้าที่ด้วย

เพราะฉะนั้น ในภาพรวม ตัวละครหลายตัวล้วนวางกรอบการตัดสินใจผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างกัน เป็นเกมการเมืองในลักษณะหนึ่ง กรอบคิดนี้ จึงน่าสนใจ เพราะจะช่วยให้เข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น

2) กรอบคิดอื่นในการวิเคราะห์การตัดสินใจ

นอกเหนือจากกรอบคิดดังกล่าวข้างต้น หากวิเคราะห์แยกแยะปัจจัยต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับการตัดสินใจ ที่จะช่วยอธิบายกระบวนการก็อาจพิจารณาแนวที่ Parson (1995) ได้แบ่งไว้ 5 ประเด็น ที่มีจุดเน้นต่างๆ กันไป คือ

(1) กรอบที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของอำนาจและอิทธิพล ที่เน้นโครงสร้างอำนาจที่อาจมาจาก ชนชั้นนำ เน้นวิธีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ อำนาจในมิติที่เกี่ยวกับความขัดแย้งและอำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจของกลุ่มสนใจ อำนาจในด้านวิชาชีพ และอำนาจของผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค

(2) กรอบที่เน้นประโยชน์ส่วนตนเชื่อมโยงกับความมีเหตุผล (rationality) มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ที่มองคนในฐานะเป็นมนุษย์เศรษฐกิจ ที่ให้ความสำคัญต่อประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง เพราะฉะนั้น ในการตัดสินใจใดๆ ก็ตาม จะต้องการข้อมูลที่รอบด้านเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของตน แต่ก็มีนักวิชาการหลายคนที่มีมองแตกแยกออกไป เช่น March และ Simon (1958) ที่นำเสนอกรอบคิดของการตัดสินใจว่าเป็นการแก้ปัญหาภายใต้เงื่อนไขของความมีเหตุผลที่มีขอบเขต ซึ่งมาจากข้อจำกัดของการรับรู้ของมนุษย์ และความมีเหตุผลที่เป็นที่พอใจในบริบทของความไม่แน่นอนต่างๆ ซึ่งพัฒนาต่อมาในลักษณะของตัวแบบถังขยะ (Garbage Can Model) ซึ่ง Cyert และ March (1992) สะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจนั้น ในบางครั้ง จะมีเงื่อนไขที่ผูกติดกับการแก้ปัญหา มิได้มีความสมเหตุสมผลเสมอไป ไม่เป็นระบบ และสะท้อนฐานคติที่มองถึงความซับซ้อนของการให้คุณค่า ความไม่แน่นอนของความรู้ความยุ่งยากของกฎเกณฑ์ต่างๆ และการตัดสินใจที่มักมีลักษณะเชิงสัญลักษณ์ด้วย

(3) ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เป็นอีกกรอบคิดที่มองว่ากลุ่มข้าราชการจะไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเท่ากับประโยชน์ตน โดยมีแรงจูงใจต่างๆ กันไป

และองค์กรก็จะหลากหลายกันไปตามความต่างของมูลเหตุจูงใจนั้นๆ โดยนัยยะ คือ นโยบายต่างๆ ที่กำหนดโดยข้าราชการก็เพื่อประโยชน์ของตัวข้าราชการเองเป็นสำคัญ (Downs, 1967)

(4) แนวทางเชิงสถาบันมีกรอบในเชิงสังคมวิทยาเศรษฐกิจ และการเมือง โดยในกรอบนี้ ทฤษฎีที่สำคัญ คือ ทฤษฎี principal – agent ในบริบทการตัดสินใจเชิงนโยบาย ที่อธิบายว่า มิติในการตัดสินใจที่สำคัญ คือ บริบทเชิงสถาบันที่เป็นอยู่ในช่วงที่จะต้องตัดสินใจ และประสิทธิผลของการตัดสินใจ ดูจากความสามารถที่จะควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เป็นตัวแทนได้อย่างไร ความเป็นต่ออยู่ที่ตัวผู้แทน ไม่ใช่ตัว principal (Parsons, 1995)

(5) กรอบที่ใช้บริบทของพฤติกรรมศาสตร์และจิตวิทยา กรอบนี้เชื่อมโยงกับมิติที่เกี่ยวกับบุคลิกภาพ และกระบวนการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งนักทฤษฎีที่มีชื่อคือ Vickers (1983) ที่ให้ความสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจในเรื่องค่านิยม คุณค่า และความเป็นจริง โดยมองว่ากระบวนการตัดสินใจ เป็นเรื่องของกระบวนการบรรทัดฐาน กำหนดค่านิยมและมาตรฐาน และวิธีการที่ข้อมูล และข้อเท็จจริงถูกนำมาใช้เพื่อการตัดสินใจ ส่วนที่สำคัญที่ Kaufman (1991) นักทฤษฎีอีกคนหนึ่งพูดถึงคือ ผู้ตัดสินใจจะนำเข้ามาพร้อมกับตัวเขาเมื่อจะต้องตัดสินใจ คือ ความชอบ ความรู้ ทักษะ อำนาจจากตำแหน่งความสามารถพิเศษ หรือ การเข้าถึงทรัพยากร ส่วน Lasswell (1948) นักทฤษฎีอีกคนหนึ่งพูดถึงเรื่องค่านิยม/คุณค่า และมองการตัดสินใจว่าเป็นกระบวนการที่จะต้องวิเคราะห์ว่าใครได้รับการจัดสรรคุณค่าอะไร เมื่อใด และอย่างไร และเน้นว่าค่านิยมเป็นตัววางกรอบการตัดสินใจ และสนใจในเรื่องของ แรงจูงใจที่นำไปสู่ประโยชน์สาธารณะ

3.2.2 แนวคิดและ ทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2.2.1 ความหมาย

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น นิยามที่ใช้กันมีมากมาย Goggin, Bowman, Lester และ O'Toole (1990) ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการ เป็นชุดของการตัดสินใจในระดับที่ต่ำกว่าระดับชาติ รวมทั้งกิจกรรมที่มุ่งให้การตัดสินใจในระดับชาตินั้นบังเกิดผล

Pressman และ Wildavsky (1973) ได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุม 2 ลักษณะ คือ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายและการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นเรื่องเชื่อมโยงกับความสามารถในการทำให้กลไกต่างๆ สามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ

Edwards (1980) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบาย และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อประชาชนจากนโยบายนั้นๆ ซึ่งคล้ายคลึง

กับ Van Meter และ Van Horn (1975) ที่มองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการที่มีผลต่อการบรรลุความสำเร็จของวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนก่อนที่จะมีการตัดสินใจนโยบาย

ในขณะเดียวกัน มีนักวิชาการหลายคนที่มองการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นกระบวนการ เช่น Jones (1970) ซึ่งมองถึงกิจกรรมต่างๆ ที่มุ่งให้นโยบายบรรลุผล ได้แก่ การตีความหมาย การแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ การจัดองค์การรองรับรวมถึงวิธีปฏิบัติ และกิจกรรมอื่นที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า หรือ การมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะเป็นเกมส์ของกระบวนการทางการเมือง ที่ต้องอาศัยการเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการประนีประนอม (Bardach, 1977)

ในลักษณะของการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของขั้นตอนหรือกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นว่าต้องมีอะไรเกิดขึ้นก่อน เช่นที่ Pressman และ Wildavsky (1973) กล่าวไว้ คือ การดำเนินการตามนโยบาย เห็นชัดเจนว่า ต้องมีนโยบายมาก่อน มิฉะนั้นก็ไม่มีอะไรที่จะต้องกระทำ สิ่งที่น่าสนใจ คือ น่าจะต้องมีคำถามที่ตามมาหลายคำถาม เช่น ใครเป็นคนกำหนดนโยบาย? ใครเป็นคนตัดสินใจ? ใครเป็นคนปฏิบัติ? เป็นคนละกลุ่มหรือไม่? ใครมีอิทธิพลมากกว่ากัน? (Hill, 2005) ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ทันทีว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นขั้นตอนที่ซับซ้อน เนื่องจากมีกลไก ปัจจัย และผู้ที่เกี่ยวข้องมากมาย เป็นขั้นตอนที่แนวคิด ฐานคติทางเลือกของนโยบาย และทรัพยากรต่างๆ ที่ได้วางกรอบไว้ในขั้นการพัฒนานโยบายจะต้องรับการตรวจสอบตามสภาพความเป็นจริง ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาจึงมีหลากหลาย

3.2.2.2 ตัวแบบต่างๆ และ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทฤษฎีและแนวคิดในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้พัฒนาต่อเนื่องมาประมาณ 3 ทศวรรษ ซึ่งกรอบคิดและแนวทางนั้นมีหลากหลาย โดยในที่นี้ จะได้พิจารณากรอบคิดและตัวแบบที่เป็นฐานของการนำเสนอกรอบคิดในงานวิจัยนี้เป็นสำคัญ แต่เนื่องจากมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดอื่นๆ อยู่บ้าง จึงจำเป็นที่จะต้องให้เห็นภาพรวมทั้งหมดด้วย

Goggin และคณะ (1990) ได้แบ่งการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็น 3 ช่วงเวลาที่เริ่มมาตั้งแต่ ช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่งสามารถแบ่งเป็นกลุ่มทฤษฎี และแนวทางได้เป็น 3 ค่ายใหญ่ (Pulzi and Treib, 2007) คือ 1) กลุ่มทฤษฎี/แนวคิด “การนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบจากบนสู่ล่าง” (Top down theories of implementation) 2) “การนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบล่างสู่บน” (Bottom up theories of implementation) และ 3) “การนำนโยบายไป

ปฏิบัติแบบผสมผสาน” (Hybrid theories) ซึ่งมีความต่างกันทั้งในมุมมองและลักษณะของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1) กลุ่มแนวคิด “จากบนสู่ล่าง” (Top down approach)

ฐานคิดของแนวคิดค่านี้นับว่า นโยบายนั้นกำหนดมาจากรัฐบาลและจะให้ความสำคัญ ต่อความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างนโยบายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผลงานในเบื้องต้นนั้น อาศัยกรอบของแนวคิดหรือตัวแบบของความเป็นเหตุเป็นผล (Rational Model) เป็นสำคัญ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเหมือนตัวเชื่อมระหว่างการวางเป้าหมายและกิจกรรม ที่นำไปสู่เป้าหมายที่ได้วางไว้ งานบุกเบิกในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เริ่มมาจากค่านี้นี้ แม้เวลาล่วงเลยมากกว่า 3 ทศวรรษ แต่ก็ยังเป็นรากฐานของการคิดต่อเนื่องมา โดยมักเชื่อมโยงไปกับการให้ความสำคัญกับความสามารถของผู้กำหนดนโยบายที่กำหนดวัตถุประสงค์และมีนโยบายที่ชัดเจน และความสามารถในการควบคุมให้นโยบายเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยมองนโยบายเหมือนข้อมูลที่ป้อนเข้าและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลที่เกิดขึ้น นักวิชาการที่บุกเบิกในเรื่องนี้ เช่น Pressman และ Wildavsky (1973) ซึ่งมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดวัตถุประสงค์ และการดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ Pressman และ Wildavsky ได้ชี้ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะถดถอยลงหากการดำเนินงานต้องผ่านหลายขั้นตอน (Pressman and Wildavsky, 1973) คล้ายคลึงกันคือ แนวคิดของ Van Meter และ Van Horn (1975) ซึ่งเป็นนักวิชาการที่สำคัญอีกคนหนึ่งในค่าย “จากบนสู่ล่าง” นี้ โดย Van Meter และ Van Horn ให้ความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายนโยบาย โดยพิจารณาตัวแปรที่เชื่อมโยงกับสมรรถนะองค์กร และการควบคุม แต่ก็จะมีส่วนที่ต่างจากกระแสหลักของแนวคิดบนสู่ล่าง โดยให้ความสำคัญต่อระดับของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และ ความเห็นร่วมต่อเป้าหมายนโยบายด้วย Van Meter และ Van Horn ได้ระบุตัวแปร 6 ตัวที่กำกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่ครอบคลุมศักยภาพขององค์กรที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนของการควบคุมคือ 1) เป้าหมายนโยบาย 2) ทรัพยากรและการสื่อสารระหว่างองค์กร 3) กิจกรรมในการบังคับใช้ 4) คุณลักษณะของหน่วยงานที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ 6) อำนาจในการควบคุมของส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วน Sabatier และ Mazmanian (1979) ซึ่งเป็นแกนหลักของกลุ่ม “บนสู่ล่าง” มองว่านโยบายนั้นถูกกำหนดโดยตัวแทนรัฐบาล จึงเห็นว่าการกำหนดนโยบายนั้นเป็นเรื่อง

แยกออกจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมองได้ว่าเป็นตัวแปรตาม โดยได้เสนอแนวคิดที่สำคัญต่อการวิจัยนี้ คือ ปัญหาสังคมแต่ละปัญหามีความยากง่ายผิดกัน และได้เสนอแนวความคิดในเบื้องต้นว่ามีตัวแปรที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) ความชัดเจนของนโยบาย (2) ทักษะและการสนับสนุนนโยบาย (3) เทคโนโลยี และ (4) ความเห็นพ้องต้องกันในนโยบาย และต่อมา ได้เสนอตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จำแนกกลุ่มตัวแปรเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวแปรแรกเกี่ยวกับ ความยากง่ายของปัญหา ที่ส่งผลต่อกลุ่มตัวแปรที่ 2 ที่เป็นสมรรถนะของตัวนโยบายและในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีสมมติฐานว่า หากนโยบายนั้นมีความชัดเจนว่าจะแก้ปัญหาได้อย่างไร พฤติกรรมที่คาดหวังให้เกิดขึ้นจากการดำเนินตามนโยบายไม่หลากหลายมาก และเกี่ยวข้องกับคนจำนวนไม่มากนัก จะเอื้อให้เกิดผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น ส่วนอีกหนึ่งกลุ่มตัวแปร คือ สภาพแวดล้อมที่อาจไม่เกี่ยวกับนโยบายโดยตรง แต่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแยกเป็นตัวแปรอิสระย่อย 6 ตัว คือ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ความสนใจของสื่อ การสนับสนุนจากประชาสังคม ทศนคติและทรัพยากรของกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร ความมุ่งมั่น และภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Sabatier and Mazmanian, 1983)

Brewer และ de Leon (1983) ได้สะท้อนความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มักจะถูกมองข้ามเนื่องจากถูกมองว่าเป็นส่วนที่ต่อเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย ไม่จำเป็นต้องแยกออกมาพิจารณา และโดยนิยาม ก็ดูเป็นเรื่องง่าย แต่จริงๆ แล้วเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีชุดของเงื่อนไขความสำเร็จที่แตกต่างออกไป และต้องการกลยุทธ์ต่างไป แต่ในขณะเดียวกัน ที่ถูกมองข้ามก็เพราะเป็นเรื่องยาก เพราะมีปัจจัยมากมายที่เกี่ยวข้อง และได้เสนอปัจจัยที่สำคัญเป็น 6 ปัจจัยคือ (1) ที่มาของนโยบาย เมื่อมีความหลากหลายทั้งในบทบาท อำนาจ และภาระหน้าที่ การที่นโยบายใดจะถูกนำไปปฏิบัติ และปฏิบัติอย่างไร เป็นผลมาจาก ความสำคัญและอำนาจของแหล่งที่มาของนโยบาย (2) ความชัดเจนของนโยบาย ซึ่งเป้าหมาย เจตนารมณ์ของนโยบายได้มีการสะท้อนในนโยบายชัดเจนเพียงไร ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (3) การสนับสนุนนโยบาย ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น จะสนับสนุนมากน้อยเพียงไร จะนำทรัพยากรมาเพื่อดำเนินนโยบายมากน้อยเท่าใด มีความผูกพันต่อนโยบายยาวมากน้อยเพียงไร (4) ความซับซ้อนของการบริหารจัดการโดยหน่วยปฏิบัติว่า มองว่าการจัดการเพื่อดำเนินการตามนโยบายควรจะเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้น จะเกี่ยวกับความคาดหวัง ความสนใจ และการรับรู้ของผู้ปฏิบัติ และหากมีหลายหน่วยงาน ความซับซ้อนก็ยิ่งมากขึ้น แต่ละหน่วยงานก็อาจจะปรับนโยบายไปได้ ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายนโยบายที่ได้วางไว้ (5) สิ่งจูงใจ

ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่อาจครอบคลุมหลายลักษณะ ทั้งในรูปของความเชื่อมโยงกับภารกิจหลักงบประมาณ หรือ โครงสร้างการทำงาน และ (6) การจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณและ เวลา

แนวคิด “จากบนลงล่าง” นั้น ในกรอบที่มองปัจจัยเชิงองค์การว่ามีบทบาทสำคัญ Elmore (1979b) ได้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ และได้ประมวลเป็นรูปแบบด้านองค์การสำหรับการนำนโยบายทางสังคมไปปฏิบัติ โดยหนึ่งในตัวแบบที่สะท้อนหลักการเดียวกับแนวคิด/ตัวแบบที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ ตัวแบบการบริหารระบบ (Systems Management Model) ซึ่งเน้นความเป็นเหตุเป็นผล มีฐานคติเน้นการนำไปสู่เป้าหมาย กำหนดวัตถุประสงค์ชัดเจน แปรเป็นการปฏิบัติ จึงมุ่งการดำเนินงานเป็นขั้นเป็นตอน ซึ่งหากนำบริบทของสังคมราชการไทยมาพิจารณา ก็เรียกได้ว่าอยู่ในกรอบของแนวคิดจากบนสู่ล่างเป็นสำคัญ

ในบริบทของภาครัฐ ระบบราชการถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นกรณีศึกษานี้ ภาคราชการพลเรือนเป็นจักรกลที่สำคัญซึ่งตามแนวคิดของ Weber (1948) นั้น สามารถอนุมานได้ว่า ระบบราชการน่าจะเอื้อต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด เนื่องจาก เป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อระเบียบ กฎเกณฑ์ มีการแบ่งงานกันอย่างชัดเจน และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา และหากพิจารณาภาคราชการของประเทศไทย จะเห็นได้ชัดเจนว่า มีคุณลักษณะที่สอดคล้องกับกรอบคิดของ Weber หรือที่ Morgan มองว่าเป็นองค์กรเสมือนเครื่องจักร เป็นระบบที่มีขั้นตอนการทำงานที่ยาว เน้นการทำงานที่มีสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง มีการรวมศูนย์อำนาจ มีขนาดใหญ่ และมีความซับซ้อนค่อนข้างมาก ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหามากมายทั้งในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และไม่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ โดยได้มีความพยายามที่จะปฏิรูปราชการมาโดยตลอด และแม้ได้มีการปฏิรูปครั้งใหญ่และมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ในปี 2545 ก็ตาม ผลการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดยังไม่เห็นผลชัดเจน การจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการพลเรือน ยังมีการยึดติดกับแนวคิดที่มองว่าภาคราชการต้องมีแบบแผนที่เหมือนกันและมีความเป็นหนึ่งเดียว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550) ซึ่งถ้าพิจารณาการดำเนินงานของราชการพลเรือนนั้น จะยังเห็นคุณลักษณะขององค์กรเสมือนเครื่องจักรอยู่อย่างค่อนข้างชัดเจน ซึ่งจำเป็นต้องนำปัจจัยเชิงองค์การ/สถาบันมาเป็นบริบทของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบ ล่างสู่บน (Bottom up Approach)

กลุ่มทฤษฎี และแนวคิดนี้ เป็นการสะท้อนข้อโต้แย้งที่มองตัวผู้ปฏิบัติว่ามีความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แกนหลักในกลุ่มแนวคิดนี้มีหลายคน เช่น Lipsky (1971) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การควบคุมตามลำดับชั้น หรือการมีวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะชัดเจนอย่างไร ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่านโยบายนั้นจะสัมฤทธิ์ผล เพราะข้าราชการระดับถนน หรือระดับติดดิน ซึ่งหมายถึงผู้ปฏิบัติในระดับล่างสุดเป็นจักรสำคัญ ในการที่จะทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จหรือไม่ก็ได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นกระบวนการของการต่อรองระหว่างเครือข่ายกลุ่มผู้ปฏิบัติต่างๆ และการสั่งการจากผู้มีอำนาจลงไปยังผู้ปฏิบัติ และความชัดเจนนั้นยังไม่เพียงพอหรือเป็นหลักประกันต่อความสำเร็จได้ ในขณะเดียวกัน นักทฤษฎี เช่น Elmore (1979b) ก็ให้ความสำคัญต่อตัวผู้ปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยในการพิจารณาตัวแบบในมิติขององค์การนั้น นอกจากตัวแบบที่เน้นในแนว Rational หรือ System Management Approach แล้ว Elmore ได้นำเสนอตัวแบบอื่นๆ อีก ที่ให้ความสำคัญในแนว Bottom up อีก 3 ตัวแบบ คือ (1) ตัวแบบกระบวนการราชการ (Bureaucratic Process Model) ที่อาศัยแนวคิดทางสังคมวิทยาในการมององค์กร เน้นเรื่องการใช้ดุลพินิจ และการปรับระบบการทำงานเดิม ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (2) ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organizational Development Model) เป็นตัวแบบที่พิจารณาเรื่องการสร้างความเห็นร่วม และเน้นในประเด็นของความเห็นร่วมในเรื่องเป้าหมาย นโยบาย ความมุ่งมั่นต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ (3) ตัวแบบของความขัดแย้งและการต่อรอง (Conflict and Bargaining Model) ซึ่งในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะแตกต่างไปจากตัวแบบอื่น ที่เน้นตัวผู้ปฏิบัติที่หลากหลายและมองว่าโครงสร้างอำนาจ เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการ แต่ไม่ใช่จะสามารถกำกับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติได้ การต่อรองในกระบวนการจึงเป็นเรื่องสำคัญ (Elmore, 1979b) นอกจากนี้ นักวิชาการสำคัญที่เป็นแกนหลักในสายนี้อีกคน คือ Hjern และ Porter (1981) ซึ่ง ให้ข้อเสนอว่า การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะต้องพิจารณากลุ่มต่างๆ และพิจารณาว่ากลุ่มต่างๆ เหล่านั้น ได้ใช้วิธีการอย่างไรในการแก้ไขปัญหาด้วย

3) การผสมผสานแนวคิด (Hybrid Approach)

จากการประมวลแนวคิดในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้น จะเห็นได้ว่า มีทั้งที่เน้นผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติ แบ่งเป็น 2 ค่ายดังกล่าว ที่เรียกว่า “บนลงล่าง” (top down) และ “ล่างสู่บน” (bottom up) ดังนั้นเมื่อมีความขัดแย้งของแนวคิด ก็เป็น

ธรรมดาที่แนวคิดใหม่ๆ จะปรากฏแทนที่ ซึ่งทฤษฎีหรือแนวคิดที่พัฒนาขึ้นมาบางทฤษฎี จึงมีลักษณะประนีประนอม เป็นการนำทั้ง 2 แนวคิดมาผสมผสาน เช่น Elmore (1979a) ได้นำเสนอแนวคิด ของ"การเตรียมเส้นทางรุก" (forward mapping) ซึ่งมีแบบแผนของลำดับขั้น เริ่มจากผู้มีอำนาจสูงสุด กับนโยบายที่มีเป้าหมายชัดเจน และมีแนวทางดำเนินการทั้งการกำหนดกติกา การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบต่อเนื่องลงมาในระดับล่างอย่างชัดเจนเช่นกัน โดยมีสมมติฐานว่า การมีอำนาจและการควบคุมเป็นฐานสำคัญ ในอีกด้านหนึ่ง Elmore ได้ให้ความสำคัญกับ "การเตรียมแผนย้อนขึ้น" (backward mapping) โดยให้พิจารณาไปที่ระดับล่างที่ใกล้ชิดที่สุดกับการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวังว่าต้องใช้อะไรในการดำเนินการ จึงเป็นแนวทางที่กระจายอำนาจลงไปเน้นการเพิ่มศักยภาพของระดับล่าง และการใช้งบประมาณอย่างมีกลยุทธ์ ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สิ่งที่สำคัญอีกประการที่ Elmore ได้นำเสนอ คือ "เครื่องมือของนโยบาย" (policy instruments) ซึ่งได้เสนอว่า ความสอดคล้องของเครื่องมือกับนโยบายนั้นเป็นส่วนที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของนโยบาย ซึ่งมี 4 ประการ คือ 1) เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การปฏิบัติตาม ซึ่งรวมกติกาแนวทางต่างๆ 2) ระบบการจูงใจ 3) การสร้างสมรรถนะ 4) การปรับระบบเพื่อให้สอดคล้อง (Elmore, 1979)

Winter (1999) เป็นอีกคนหนึ่งที่ได้เสนอแนวทางที่ผสมผสาน โดยสะกิดตัวแปรที่สำคัญจากทั้ง แนว top down และ bottom up และได้เสนอ ตัวแบบบูรณาการ (Integrated Model of Implementation) ซึ่งมองว่า ในการมองผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะเน้นไปที่ ชุดตัวแปรอิสระ ที่ครอบคลุม การก่อรูปนโยบาย และการออกแบบนโยบาย อีกชุดตัวแปรจะเชื่อมโยงกับพฤติกรรมองค์กรและการประสานระหว่างองค์กร พฤติกรรมผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายนโยบาย ทั้ง 2 ชุดตัวแปร มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และต่อผลลัพธ์ของนโยบาย สำหรับ Winter นั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่อาจแยกอย่างเด็ดขาดได้จากขั้นตอนการก่อรูปนโยบาย เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่ได้ ผลนั้น อาจเนื่องมาจากปัญหาตั้งแต่ขั้นตอนการก่อรูป และออกแบบนโยบายด้วยซ้ำไป

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายของสหภาพยุโรปในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม นับว่าได้ช่วยเพิ่มแนวคิดที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติพอสมควร และได้มีการกล่าวถึง ประเด็นที่เชื่อมโยงกับบริบทในเชิงการเมืองและเชิงเทคนิค เช่น การฝังรากลึกของแนวปฏิบัติดั้งเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ซึ่งหมายถึง "ความไม่กลมกลืนหรือสอดคล้องกัน" ของแนวปฏิบัติเดิมและใหม่ หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม การตัดสินใจขององค์กร การสนับสนุนหรือต่อต้านของแนวร่วมหรือกลุ่มสนใจ ความหลากหลาย

ของรูปแบบและวัฒนธรรมที่แตกต่าง รวมไปถึง การแปลความหมายและการสื่อความหมายของนโยบาย ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่นักวิจัยพบว่าเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Pulzl and Trieb, 2007)

ในทำนองเดียวกัน นักวิจัยที่สนใจในรอยต่อของการพัฒนานโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามทฤษฎี Contextual Interaction Theory (Dinica and Bressers, 2003) ได้ให้ความสำคัญกับผู้ที่เป็นหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้ระบุตัวแปรที่สำคัญ คือแรงจูงใจ ความสามารถในการได้รับและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และความสมดุลในเชิงอำนาจของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ต้องพึ่งพากัน ซึ่งในตัวแปรสุดท้ายนี้ จะใกล้เคียงกับกลุ่มที่ให้ความสำคัญต่อ policy network เครือข่ายที่คลุมปฏิสัมพันธ์ของผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องทั้งหมด (Scharpf, 1978)

จากการทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะเห็นได้ว่า แต่ละทฤษฎี และแนวความคิด มีการระบุปัจจัยที่ซ้อนทับกัน มีการต่อยอดทำให้เกิดความแตกต่างกันไปบ้าง ซึ่งก็เป็นส่วนเนื่องมาจากลักษณะนโยบายที่มีการศึกษา สภาพแวดล้อม ผู้เกี่ยวข้องที่แตกต่างกัน ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบจึงมีทั้งเหมือนและไม่เหมือน ซึ่งจากผลงานของนักวิชาการและนักทฤษฎีทั้งหลายนั้น อาจประมวลชุดตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลุ่มใหญ่ๆ คือ ชุดตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับตัวนโยบายโดยตรง ที่ครอบคลุมมิติเชิงสถาบัน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ชุดตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับทางเทคนิควิธีการ และชุดตัวแปรที่เป็นมิติที่เป็นบริบททาง “การเมือง” ซึ่งรวมบริบทของสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ซึ่งในตอนต่อไป จะได้นำเสนอปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคที่มีการศึกษาไว้แล้ว

3.2.2.3 ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ยังเป็นที่ถกเถียงกันมาก รวมทั้งว่าอะไรคือตัวแปรตามในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นทั้งกระบวนการและเป็นทั้งผลผลิต หรือรวมไปถึงผลลัพธ์ด้วย

Ripley และ Franklin (1982) ได้เสนอความเห็นว่าการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะมี 3 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 วัดจากความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีต่อกำหนดนโยบาย ส่วนแนวทางที่ 2 วัดจากความราบรื่นที่เกิดขึ้นจากการที่องค์กรสามารถบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้ และแนวที่ 3 คือ การวัดผลที่เกิดจากการปฏิบัติขึ้นในระยะสั้น หรืออาจจะวัดผลกระทบว่าเป็นไปตามความต้องการหรือไม่

สำหรับการศึกษาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรตามนั้น การศึกษาวิจัยที่ผ่านมา นักวิจัยมักมองที่การปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย ผลผลิต ผลกระทบของนโยบาย (output outcome) หรือให้การบรรลุเป้าหมายเป็นกรอบสำคัญ แต่ตามที่มีหลายทฤษฎีที่พิจารณาว่า เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นกระบวนการ ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการนั้นมีหลายอย่าง หลายระดับ เพราะฉะนั้น หากได้ศึกษาวิจัยในสิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะอธิบายความหลากหลายผลของนโยบาย แทนที่จะเจาะจงไปที่ผลของนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว องค์ความรู้ และความเข้าใจที่เกิดขึ้นก็น่าที่จะเป็นประโยชน์ยิ่ง ซึ่งแนวคิดทำนองนี้ เห็นได้ใน ทฤษฎี Contextual Interaction Theory (Dinica and Bressers, 2003) ซึ่งมองว่า ชุดตัวแปรที่เชื่อมโยงกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญนั้น เป็นบริบทที่สำคัญ และจะช่วยทำนายผลผลิตนโยบายที่สำคัญใน 2 ส่วน คือ การที่นโยบายจะถูกนำมาปฏิบัติหรือไม่ และหากได้ถูกนำมาปฏิบัติ นั้น มีระดับของการนำไปปฏิบัติอย่างไร ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะใกล้เคียงกับกรอบคิดของ Winter ที่มองว่า จุดเน้นของการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ควรอยู่ที่พฤติกรรมกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Winter, 1999)

ในทำนองเดียวกัน Lane (1987) ได้ชี้ให้เห็นถึงความคลุมเครือของการนำไปนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหมายถึงทั้งการลงมือปฏิบัติ และการที่ได้ปฏิบัติแล้ว เพราะฉะนั้น หากมุ่งการวิเคราะห์ไปที่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่เพียงอย่างเดียว ก็ไม่น่าที่จะเพียงพอ การที่จะต้องพิจารณากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับหลายปัจจัยทั้งในมิติของผู้ปฏิบัติ วิธีการกลยุทธ์ที่ใช้ และเงื่อนไขอื่นๆ จึงเป็นเรื่องจำเป็น Lane (1987) ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องแยกการพิจารณาผลลัพธ์ (outcome) และกระบวนการ ออกจากกัน

Lester และ Goggin (1998) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ ที่นำนโยบายที่กำหนดมาทำให้เกิดผล เป็นการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่องโดยมุ่งให้เกิดผลตามนโยบายที่กำหนด เพราะฉะนั้น ลักษณะสำคัญของกระบวนการ คือ การทำกิจกรรม หรือภารกิจที่เชื่อมโยงกับเจตนารมณ์ของนโยบาย ตามเงื่อนไขเวลา และได้มาตรฐาน เพราะฉะนั้น จึงคัดค้านการแบ่งขั้ว เป็นแค่การประสพผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่ง Winter (1999) เห็นด้วยในการที่ไม่ควรมองในลักษณะของการแบ่งขั้ว หากแต่มองว่าจุดเน้นของการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรต้องอยู่ที่ผลผลิตของกระบวนการในลักษณะการมองพฤติกรรมของผู้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบคิดของ Dye (1976) ในเรื่องของการวิจัยนโยบายสาธารณะโดยเน้นไปที่สาระนโยบาย สาเหตุ และผลของนโยบาย

การวิจัยในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มักจะเจาะไปที่การบรรลุเป้าหมาย ทั้งในรูปผลผลิต และผลลัพธ์ Winter (1999) ได้สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นไว้อย่างน่าสนใจ ก็คือ การบรรลุเป้าหมายถือเป็นเหมือนเศษส่วน โดยผลผลิต หรือผลลัพธ์นั้น เป็นตัวตั้ง ในขณะที่เป้าหมายนโยบายนั้นเป็นส่วน คือ ตัวหาร ซึ่งในลักษณะนี้ ทำให้ตัวแปรตามที่วัดโดยการบรรลุเป้าหมายเกิดปัญหาในเชิงทฤษฎี เพราะปัจจัยที่แตกต่างกันมาอธิบายความแตกต่างของทั้งส่วนที่เป็นตัวตั้ง และส่วนที่เป็นตัวหาร กระบวนการกำหนดนโยบายนั้น เป็นตัวที่อธิบายความผันแปรในด้านเป้าหมาย แต่ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นส่วนที่อธิบายความแตกต่างในการปฏิบัติ (performance) ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

อีกปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาการบรรลุเป้าหมายนโยบาย อยู่ที่เป้าหมายนโยบายนั้น ไม่ได้ถูกแจ้งเป็นรูปธรรม ความไม่ชัดเจน และความแตกต่างของเป้าหมายนโยบายที่ถูกกำหนดเป็นทางการและเป้าหมายที่กลายมาจากที่กำหนดไว้เดิม นอกจากนั้น นโยบายหลายนโยบาย กำหนดเป้าหมายที่มีผลต่อกลุ่มเป้าหมาย แต่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายหรือมาตรฐานในการปฏิบัติแต่อย่างใด

จากเหตุผลดังกล่าว การศึกษาผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรสะท้อนการปฏิบัติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และมุ่งที่จะอธิบายความแตกต่างของการปฏิบัติ แต่การที่จะกำหนดว่า อะไรที่จะใช้ได้ในทุกประเภทของนโยบายนั้น เป็นเรื่องยาก Winter (1999) จึงได้เสนอว่า สิ่งที่ต้องมองควรเคลื่อนจากการวัดการบรรลุผล ไปยังระดับความก้าวหน้า หรือระดับของการปฏิบัติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (policy delivery performance of implementers) ซึ่งจะมี ความชัดเจน และอธิบายได้ถึงความแตกต่างของการปฏิบัติ อีกทั้งจะทำให้เข้าใจได้ง่ายขึ้นในผลของการปฏิบัติที่มีต่อผลลัพธ์ นั้นหมายความว่า ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ถูกปรับเป็นตัวแปรอิสระในการศึกษาผลลัพธ์ของนโยบาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งว่าการมองไปที่กระบวนการและพฤติกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเอื้อต่อความเข้าใจในผลสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายมากขึ้น

ในกรอบเรื่องการสร้างกระแสความเสมอภาคนั้น Pollack และ Hafner-Burton (2000) ได้สะท้อนความเห็นว่าการวัดผลผลิต หรือผลลัพธ์นโยบาย ยังเป็นเรื่องที่คาดหวังได้ยาก ยังไม่เป็นระบบ และแยกย่อย โดยได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า การวัดความก้าวหน้าของการดำเนินงานน่าที่จะเป็นประโยชน์กว่า โดยได้มองในขั้นตอน และกระบวนการ และระบุการดำเนินงานที่จะเอื้อต่อความก้าวหน้า คือ

1) การสร้างฐานข้อมูลแยกเพศ และการสร้างตัวชี้วัด

การที่จะระบุประเด็นความไม่เสมอภาคนั้น สิ่งที่เป็นจุดเริ่มต้น คือ การมีข้อมูลที่แยกเพศที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบและมีความเชื่อถือได้ หากไม่มีการแยกข้อมูลแล้วเป็นไปได้ยากที่จะประเมินตัวแปร และสภาพการณ์ต่างๆ ที่ทำให้การเปลี่ยนแปลง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นที่เห็นในหลายประเทศ คือ การไม่ได้แยกเพศข้อมูลไว้ เนื่องจากมิติหญิงชายไม่ได้ถูกมองว่าเป็นมิติในการวิเคราะห์ หรือบางครั้ง ความไม่เสมอภาคนั้นก็วัดได้ยากในเชิงสถิติ ข้อมูลแยกเพศจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะสะท้อนภาพความไม่เสมอภาค และในกระบวนการประเมินที่จะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงได้

2) การพัฒนาศักยภาพ

การเสริมสร้างความรู้ความสามารถแก่บุคลากร เป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการสร้างกระแสความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในกระบวนการทำงานขององค์กร ซึ่งในส่วนนี้จะต้องตั้งต้นจากการยอมรับและเห็นความสำคัญว่า ความเสมอภาค คือ เป้าหมายที่จะต้องบรรลุตามด้วยการมีทักษะที่จะสร้าง ดำเนินงาน และประเมินโครงการ เพราะฉะนั้น การสร้างศักยภาพทั่วทั้งองค์กร ทั้งในระดับบริหาร และระดับปฏิบัติ จึงเป็นเงื่อนไขที่จะต้องสร้าง และเป็นตัวชี้วัดของความก้าวหน้าของการดำเนินงานได้

3) การประเมินผลกระทบต่อหญิงชาย

การประเมินผลกระทบต่อหญิงชายนั้น มีรากมาจากการประเมินผลกระทบของสิ่งแวดล้อม เน้นไปที่การประเมินตั้งแต่ข้อเสนอโครงการ เพื่อที่จะพิจารณาผลกระทบต่อหญิงชายว่าแตกต่างกันอย่างไร เพื่อที่จะแก้ไขความไม่สมดุลตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะจะช่วยให้ภาพของผลที่จะเกิดขึ้นอย่างครอบคลุมมากขึ้น ไม่มีข้อแปลกใจ

การประเมินผลกระทบของนโยบาย โครงการและกิจกรรมที่มองไปที่ผู้รับบริการหญิงชายตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายนี้ ในความเป็นจริง เกิดขึ้นน้อยมาก ตัวอย่างสะท้อนให้เห็นในโครงการสาธารณะหลายโครงการ ที่ไม่ได้มองผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการ เช่น กรณีรถไฟฟ้ามหานคร ที่ตระหนักว่า ควรจะต้องมีบันไดเลื่อน และลิฟท์ที่จะเชื่อมต่อผู้หญิงท้อง คนพิการ คนชรา หรือเด็กเล็ก หลังจากที่ได้สร้างจนเกือบเสร็จ และต้องมาเพิ่มเติมภายหลัง และไม่สามารถทำได้ทุกสถานี เป็นต้น

4) การจัดทำคู่มือต่างๆ

รายการตรวจสอบ (checklist) เป็นเครื่องมือที่จะให้ผู้กำหนดนโยบายที่อาจจะมีประสบการณ์ที่จำกัดในการเสริมสร้างความเสมอภาคใช้ได้โดยง่าย ในขณะที่คู่มือต่างๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติก็เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้สามารถบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการทำงานได้

5) การติดตามและประเมินผล

เมื่อได้ดำเนินการไปแล้ว เครื่องมือสำหรับการติดตามประเมินผลเป็นสิ่งที่ต้องจัดทำขึ้น กลไกการติดตามอาจอยู่ในรูปของการรายงานที่อาจดำเนินการโดยคนในหรือคนนอกก็ได้

การประเมินกระบวนการในการดำเนินการในลักษณะนี้ เป็นแนวทางเบื้องต้น ในการพิจารณาความก้าวหน้าในองค์กรพัฒนาสากลหลายแห่ง ซึ่งในประเทศไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็ได้ใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาในการประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินงานในส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้รางวัลด้วยเช่นกัน ซึ่งถ้ามองกระบวนการต่างๆ เหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการบูรณาการหลักความเสมอภาค ผู้วิจัยเห็นด้วยว่าน่าจะเป็นส่วนที่บ่งชี้ได้ เพราะหากองค์กรไม่ได้ดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ ความก้าวหน้าย่อมไม่เกิดขึ้นได้เนื่องจากมิติเหล่านี้ คือ ฐานรากสำหรับที่จะดำเนินการในขั้นต่อไปในการเสริมสร้างความเสมอภาค

3.3 งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.3.1 งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น ปรากฏอยู่ในเป้าหมายของกฎบัตรสหประชาชาติมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (United Nations, 1983) และในช่วงทศวรรษการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติในช่วงปี ค.ศ. 1970-1980 ก็ได้เริ่มให้ความสนใจต่อการที่จะให้ผู้หญิงอยู่ในกระบวนการพัฒนา การประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 1 ณ กรุงเม็กซิโกซิตี จึงเน้นไปที่ความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ และ ปี ค.ศ. 1975-1985 ได้มีแผนปฏิบัติการโลกและมีการประกาศให้เป็นทศวรรษแห่งสตรี ซึ่งได้จุดประกายให้เกิดความสนใจ การพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงสำหรับผู้หญิงหลายประการ และในทศวรรษต่อมา จวบจนกระทั่งถึงการประชุมระดับโลกครั้งที่ 4 ที่ได้มีแผนปฏิบัติการปักกิ่ง ความเสมอภาคได้เป็น

ประเด็นสำคัญสำหรับการส่งเสริมในกระแสหลักของการพัฒนา โดยในทุกแผนปฏิบัติการซึ่งมีทั้งหมด 12 แผน ได้ระบุให้ Gender Mainstreaming เป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2538)

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคโดยดำเนินการในหลายรูปแบบ ทั้งในการใช้กฎหมายระหว่างประเทศ แนวปฏิบัติต่างๆ สำหรับเป็นกรอบกติกาให้ประเทศสมาชิก และในปี 2540 2 ปี หลังจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 4 องค์การสหประชาชาติในการประชุมสมัชชาด้านเศรษฐกิจและสังคม (ECOSOC) ครั้งที่ 2 ที่ประชุมได้มีมติให้นำประเด็นการสร้างเสมอภาค Gender Mainstreaming ไปผสมผสานในกระบวนการกำหนดนโยบายและการวางแผน และดำเนินโครงการต่างๆ ทั้งหมดในระบบขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นผลให้ทุกหน่วยงานภายใต้ระบบองค์การสหประชาชาติต้องนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ มิเพียงแต่เท่านั้น จากเวทีสหประชาชาติ นโยบายยังถูกส่งต่อไปยังประเทศต่างๆ ในหลายกรณีผ่านองค์กรระดับภูมิภาคมาอีกต่อหนึ่ง

สหภาพยุโรป เป็นกลุ่มการเมืองระดับภูมิภาคที่นำนโยบายระดับนานาชาติส่งให้ประเทศที่เป็นสมาชิกผ่านทางสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ในปีค.ศ.1997

ในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยทั่วไปแล้ว ในอดีตอาจจะจำกัดอยู่แต่ในขอบรั้วของแต่ละประเทศ แต่ในเรื่องนโยบายการนำมติหญิงชายสู่การบริหารดำเนินงานในภาคราชการนั้น มิได้เกิดจากแรงผลักดันในประเทศ นับเป็นตัวอย่างของการก่อรูปนโยบายที่มีได้เกิดจากการถ่ายโอนนโยบายโดยตรงจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง แต่เป็นการถ่ายโอนที่มีการผสมผสานและแตกแขนงออกเป็นรูปแบบต่างๆ กันออกไปในแต่ละประเทศ ซึ่งคาบเกี่ยวกับกระบวนการในหลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์โดยประชาสังคม และขบวนการเคลื่อนไหวในแต่ละประเทศเครือข่ายรณรงค์ข้ามชาติ เครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ รวมตลอดถึงความชอบธรรมของสิทธิมนุษยชน การเลียนแบบขององค์กรต่างๆ แรงกดดันจากองค์กรระดับภูมิภาค เงื่อนไขทางกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ การประชุมสัมมนาระหว่างประเทศ ก็มีอิทธิพลต่อกระบวนการถ่ายโอนนโยบายความเสมอภาค เช่นกัน (Walby, 2002) การศึกษาวิจัยในยุโรปหลายชิ้น สะท้อนภาพชัดเจนว่า สหภาพยุโรป เป็นตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการก่อรูปนโยบายความเสมอภาคในประเทศต่างๆ โดยมีเครื่องมือในหลายลักษณะ (Hoskyns, 1996) ตั้งแต่เงื่อนไขทางกฎหมายจนเงื่อนไขการประสานงาน

อิทธิพลระดับนานาชาติ นับเป็นตัวกำหนดสำคัญอันหนึ่งของการนำมติหญิงชายเข้าสู่กระบวนการบริหารงานในทุกประเทศ แทบจะไม่มีเลยที่ก่อรูปโดยไม่มีกรรมผลักดันจากนอกประเทศ

การศึกษาในไอร์แลนด์ โดย Carney (2004) ยืนยันว่า องค์ระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการนำมติหญิงชายเข้าสู่กระบวนการบริหารราชการในไอร์แลนด์ เช่นเดียวกันกับอังกฤษ ก็พบว่านโยบายความเสมอภาคนั้น ได้รับอิทธิพลจาก สหภาพยุโรป เริ่มจากปี 1998 เป็นต้นมา (Rees, 1998)

Beveridge, Nott และ Stephen (2000) ระบุว่าปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการก่อรูปนโยบายความเสมอภาคในส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ ความกดดันขององค์ระหว่างประเทศ การเรียกร้องภายในประเทศ สถานะของความเสมอภาคในแต่ละประเทศซึ่งทำให้เกิดการยอมรับบรรทัดฐานสากลในเรื่องความเสมอภาค แม้จะมีข้อถกเถียงว่า การที่รัฐบาลต่างๆ ยอมรับนโยบายในเรื่องความเสมอภาคนั้นเพียงเพื่อการสร้างภาพก็ตาม

การศึกษาของ Pollack และ Hafner-Burton (2000) ได้ศึกษาการกำหนดนโยบายความเสมอภาคซึ่งขยายจากหลักของโอกาสที่เท่าเทียมกัน ไปเป็นการบูรณาการหลักความเสมอภาคในกระแสหลักของการบริหารและดำเนินงาน โดยได้ใช้กรอบของทฤษฎีการขับเคลื่อนทางสังคมและชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในนโยบายนั้น เกิดจากการผสมผสานของปัจจัยที่สำคัญ 3 ปัจจัย คือ โอกาสทางการเมือง ซึ่งมีช่องทางให้กลุ่มผู้หญิงเข้าถึงกระบวนการนโยบาย และมีพันธมิตรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย แต่ล้าหลังโอกาสทางการเมืองอย่างเดียวไม่พอ โครงสร้างการขับเคลื่อนก็เอื้อด้วย คือ มีเครือข่ายที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องความเสมอภาคที่สามารถนำเสนอประเด็นต่างๆ ได้กว้างขวาง และนอกจากนั้น ยังขึ้นอยู่กับกระบวนการคิดที่นำเสนอให้สอดคล้องกับกรอบคิดหลักเดิม ซึ่งไม่ยากนัก เพราะสหภาพยุโรป ได้มีประสบการณ์ นำประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระแสหลักแล้ว

สำหรับประเทศไทยเองนั้น การศึกษาวิจัยในเรื่องของการกำหนดนโยบายความเสมอภาคนั้น ยังไม่เคยมีการดำเนินการแต่อย่างใด ส่วนหนึ่ง เนื่องจากเป็นประเด็นใหม่ และอีกส่วนหนึ่ง คือ ประเด็นผู้หญิงหรือเรื่องความเสมอภาคนั้น ผู้ที่ศึกษาในเรื่องกระบวนการนโยบายสาธารณะ มิได้ให้ความสนใจมากพอ การศึกษาวิจัยอันนี้ จึงเป็นขึ้นแรกที่ประเด็นความเสมอภาคถูกนำมาพิจารณาในกรอบกระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศไทย

3.3.2 งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติ

3.3.2.1 การศึกษาวิจัยของต่างประเทศ

จากการศึกษาวิจัยผลของการดำเนินการส่งเสริมความเสมอภาคของหน่วยงานองค์การสหประชาชาติได้แก่ UNDP, FAO รวมทั้งธนาคารโลก (Geisler, Keller and Norman,

1999) พบว่า แม้นโยบายจะชัดเจนและได้มีการมอบหมายให้ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบก็ตาม การดำเนินตามนโยบายนั้น ขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้บริหารเป็นสำคัญ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ สำคัญ คือ ทั้ง 2 องค์การขาดมาตรการที่จะกำกับดูแลให้เกิดการปฏิบัติ และหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ในระดับไม่สูงพอที่จะมีอำนาจในการโน้มน้าวให้มีการปฏิบัติได้ เจ้าหน้าที่ที่ต้องเป็นแกนประสานอยู่ในระดับต่ำ และหน่วยงานมิได้วางเส้นทางที่จะก้าวหน้าไว้ให้ การขาดความผูกพันมุ่งมั่นซึ่งปรากฏชัดเจนส่วนหนึ่งพบว่ามาจากสภาพแวดล้อมที่เป็นปฏิปักษ์ เนื่องจาก ทศนคติในเรื่องความเสมอภาคนั้นเป็นลบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่โดยเฉพาะที่มีพื้นฐานที่ไม่ใช่สังคมศาสตร์มองไม่เห็นเป็นประเด็น นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า ในการดำเนินการส่งเสริมความเสมอภาคในระดับประเทศสมาชิกขององค์กรเหล่านี้ พบอุปสรรคต่างๆค่อนข้างมาก ในบางแห่งงบประมาณถูกจัดสรรไปใช้ในกิจกรรมอื่นแทน ปัญหาสำคัญประการหนึ่งนอกเหนือจากการไม่เห็นความสำคัญแล้ว คือ การขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน ในขณะเดียวกัน เมื่อไม่มีมาตรการในการติดตามและประเมิน ก็ทำให้ไม่มีการดำเนินงานในส่วนนี้เลยได้

หน่วยงานพัฒนาแห่งประเทศนอร์เวย์ (Norwegian Agency for Development Cooperation) ได้ศึกษา 9 หน่วยงานที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการพัฒนาระหว่างปี 1997 ถึง 2004 พบว่าการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิผลมากเท่าที่ควร และพบว่าปัจจัยที่ไม่เอื้อนั้น เนื่องมาจากการไม่ได้ถูกมองว่ามีความสำคัญ ซึ่งนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่จำกัด และขาดความรับผิดชอบติดตามงาน เช่นเดียวกับองค์การ UNICEF ก็พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างนโยบายและการนำไปปฏิบัติมีสาเหตุมาจาก การขาดทรัพยากรและเทคนิค การขาดศักยภาพและเครื่องมือขององค์กร ระบบการติดตามงานที่ไม่ชัดเจน และการมีนโยบายที่ไม่ชัดเจนทำให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ (UNICEF, 2008)

ในรายงานของ Hannan (2003) พบว่า แม้จะประสบผลสำเร็จในหลายส่วน แต่ช่องว่างยังกว้างอยู่มาก ข้อจำกัดที่พบ เกี่ยวข้องกับการไม่ตระหนักถึงความสำคัญ การไม่เห็นความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง (gender neutral) หรือแม้แต่เห็นชัดเจน แต่ยังขาดความชัดเจนของเป้าหมาย การขาดการสนับสนุน และความมุ่งมั่นของฝ่ายบริหาร หรือในบางกรณี มีการให้ความสำคัญต่อการดำเนินการตามแนว แต่ได้มองข้ามมิติทางการเมือง ซึ่งทำให้ไม่ได้ผลตามต้องการเป็นต้น

จากการศึกษาของ Razavi และ Miller (1995) ซึ่งมีได้มุ่งที่จะหาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหรือปัจจัยเอื้อ แต่เน้นที่การศึกษาพฤติกรรมหรือความพยายามของหน่วยงานในการที่จะ

ส่งเสริมความเสมอภาค พบว่าความกดดันจากภายนอก เช่นจากประเทศที่ให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน และแม้แต่องค์กรพัฒนาเอกชน นั้น มีผลต่อการดำเนินงานตามนโยบาย อีกประเด็นที่น่าสนใจและเชื่อมโยงกับข้อค้นพบที่เกี่ยวกับการที่คนมองไม่เห็นความเสมอภาคเป็นปัญหา คือ ความเชื่อมโยงของประเด็นปัญหาความเสมอภาคกับพันธกิจขององค์กร ซึ่งองค์กรต่างลักษณะกัน ความชัดเจนของปัญหาความเสมอภาคจะเห็นชัดต่างกัน

Verloo (2003) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่า ความพยายามในการบูรณาการมิติหญิงชายในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น เน้นในเรื่องมิติขององค์กร รวมทั้งมุ่งที่จะให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ความสนใจกับเรื่องความเสมอภาค จึงลงรายละเอียดในเรื่องของวิธีการต่างๆ โดยไม่ได้อธิบายเลยว่า ความเสมอภาคนั้น เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับอย่างไรกับพันธกิจขององค์กร

ธนาคารโลกเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่ได้ให้ความสำคัญต่อความเสมอภาค และได้มีนโยบายที่จะผสมผสานมิติหญิงชายให้อยู่ในโครงการต่างๆ ที่ประเทศที่ขอกู้เงินจากธนาคารโลกต้องดำเนินการ ซึ่งจากรายงานของ Murphy (1997) ซึ่งศึกษาโครงการที่ธนาคารโลกให้กู้รวม 185 โครงการ พบว่า ร้อยละ 74 ของโครงการที่มีองค์ประกอบของแนวทางส่งเสริมความเสมอภาค (gender related actions) ได้รับผลการประเมินโครงการเป็นที่น่าสนใจ เทียบกับร้อยละ 65 ของโครงการที่มีได้ผนวกองค์ประกอบเรื่องความเสมอภาคไว้

เครือจักรภพอังกฤษ (Commonwealth) เป็นอีกหนึ่งองค์กรที่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย โดยมีนโยบายจัดทำแผนปฏิบัติการ 5 ปี ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 1995 และแผนที่ปรับสำหรับปี 2000-2005 ที่ลงนามโดยประเทศสมาชิกทั้งหมด 54 ประเทศ จากการศึกษาในช่วง 2 ปี ระหว่าง 1999-2001 เพื่อประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานตามแผนของประเทศสมาชิก ซึ่งมีระดับของการดำเนินงานที่แตกต่างกัน และมีความหลากหลายในผลผลิต ได้ให้ข้อสรุปไว้ว่า ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลต่างๆ หน่วยงานระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มต่างๆ ต้องร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของทั้งผู้ชายและผู้หญิงได้ดี อย่างไรก็ตาม สำนักเลขาธิการของเครือจักรภพ (Commonwealth Secretariat) ได้ผลิตเครื่องมือ แนวทางในการดำเนินงานออกมาเป็นจำนวนมาก ที่ช่วยให้การดำเนินงานตามนโยบายง่ายขึ้น (The Commonwealth Secretariat, 2001)

สหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคมาเป็นเวลานานแล้ว โดยได้กำหนดไว้ในเรื่องของความเสมอภาคในที่ทำงาน ด้วยการให้ความสำคัญเข้มข้นขึ้นตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมา โดยในปี 1997 มีการลงนามในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ซึ่งมี

หลายมาตรการที่เสริมสร้างความแข็งแกร่งของสหภาพในเรื่องความเสมอภาค การศึกษาของ Pollack และ Hafner-Burton (2000) ใน 5 ด้านพบว่ามีความหลากหลายมากในการยอมรับและในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สะท้อนถึงโอกาสทางการเมือง โครงสร้างในการขับเคลื่อน และการวางกรอบปัญหาที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นที่น่าสนใจ คือ ความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการนำนโยบาย แผนปฏิบัติการที่ประเทศสมาชิกต่างๆ นำไปใช้ แม้ว่าเครื่องมือและมาตรการแนวทางต่างๆ จะยังใหม่อ่อนไหว

ในระดับประเทศต่างๆ ของสหภาพยุโรปนั้น จากการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละประเทศ ได้สะท้อนภาพของความหลากหลายในความก้าวหน้ามาก Horelli (2001) ได้รายงานประสบการณ์ของประเทศฟินแลนด์ว่า การต่อต้าน หรือการไม่เห็นความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคนั้น มาจากวัฒนธรรมของการบริหารจัดการภาครัฐและการเมืองที่ไม่ได้สะท้อนภาพของความเท่าเทียมอย่างเพียงพอ Behning และ Pascual (2001) พบว่า การดำเนินการตามนโยบายความเสมอภาคในแต่ละประเทศ ถูกตีกรอบโดยระบอบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชายหญิงของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ ในขณะที่ Mosesdottir และ Erlingsdottir (2005) ในการศึกษาเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศออสเตรเลีย เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เนเธอร์แลนด์ สเปน อังกฤษ และไอซ์แลนด์ พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการขาดประสิทธิผล คือ สัดส่วนที่ต่ำของการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการเมือง และในกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ความหลากหลายของรูปแบบของการดำเนินงานเรื่องความเสมอภาคในสหภาพยุโรป ทำให้มีการศึกษากลับมาที่การนิยามปัญหาตั้งแต่ขั้นตอนการก่อรูปนโยบาย ซึ่งมีผู้ศึกษาและให้ข้อสรุปว่า ความสับสนนั้นเกิดจากการมองหลักการของความเสมอภาคที่ต่างกัน (Walby, 2005b) Rees (1998) ได้จำแนกตัวแบบหรือหลักการออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ลักษณะที่ 1 ความเสมอภาคมาจากหลักของความเหมือนกัน (sameness) ในขณะที่หลักการที่ 2 มองจากความแตกต่าง (differences) ระหว่างหญิงและชายว่าเป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้น ในขณะที่รูปแบบที่ 3 เน้นไปที่การสร้างมาตรฐานใหม่ โดยการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดย Rees มองว่า แบบแรกนั้น เน้นการแก้ปัญหาคือความไม่เสมอภาค แบบที่ 2 คือการจัดสภาพการณ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้หญิง และแบบที่ 3 คือ การรื้อปรับมาตรฐานเสียใหม่ ที่สอดคล้องกัน คือ จากการศึกษาความก้าวหน้าในสหภาพยุโรป พบว่าปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพล คือ ฐานความเข้าใจในเรื่องความเสมอภาค (Braithwaite, 2005) ซึ่งประเด็นที่สำคัญที่อาจสรุปได้ในภาพรวม คือ ฐานคิด และหลักการที่มองความเสมอภาคแตกต่างกัน ในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็ย่อมมีการวางกรอบปัญหาและเชื้อในหลักที่แตกต่างกันได้ ซึ่งตรงนี้ ก็ย่อมอธิบายได้ถึงความหลากหลายในรูปแบบวิธีการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความเสมอภาค

จากการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับการนำหลักความเสมอภาคสู่กระแสหลักนั้น Verloo (2004) แสดงทัศนะว่า ประเด็นความเสมอภาค มักจะมีการเลียงการพูดถึงเป้าหมายมองเหมือนกับว่าทุกคนเข้าใจตรงกันว่า ความเสมอภาคนั้น คือ อะไร มีเป้าหมายอย่างไร ทั้งๆ ที่บางคนอาจจะนึกถึง โอกาสที่เท่าเทียมกัน บางคนนึกถึงการยอมรับความหลากหลาย หรือ บางกรณี เป็นการเพิ่มจำนวนผู้หญิงในระดับที่มีอำนาจในการตัดสินใจ การศึกษาหลายชิ้นสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เนื่องมาจากนิยาม และเป้าหมายที่ไม่ตรงกัน

สำหรับในระดับประเทศนั้น หลายประเทศมีนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายชัดเจนมาก เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เกาหลี ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ซึ่งความก้าวหน้านั้นก็แตกต่างกันไป โดยในที่นี้ จะได้ยกประเทศฟิลิปปินส์เป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากได้ดำเนินการในระบบราชการ ซึ่งอาจให้บทเรียนแก่ประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

ประเทศฟิลิปปินส์ ได้ เริ่มนำประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชายให้เป็นพันธกิจของทั้งระบบราชการมาตั้งแต่ ปี 2529 เมื่อมีการล้มล้างรัฐบาลเผด็จการ โดยไม่เพียงแต่เพิ่มโครงการพัฒนาสตรีทั่วประเทศ แต่ยังทำให้ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นหัวใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการดำเนินงานของภาครัฐ ความสำเร็จส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ มาจากความเข้มแข็งขององค์กรสตรี ซึ่งได้ผนึกกำลังอย่างเข้มแข็งกับกลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่ในภาคราชการ อย่างไรก็ตาม จากการรายงานของ Honculada และ Pineda-Ofreneo (2000) ซึ่งได้ระบุ ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จที่แยกออกเป็น ภายใน และภายนอก ภายในนั้น ได้แก่ การทำเครื่องมือ และแนวทางที่สอดคล้องเฉพาะกับภารกิจ และวัฒนธรรมองค์กรภาคราชการ ส่วนภายนอกนั้นได้ แก่การสนับสนุนและการเป็นหุ้นส่วนกับขบวนการสตรี ซึ่งหมายรวมถึงมีฐานสนับสนุนของประชาสังคมที่รวมกลุ่มสนใจอื่นๆ เข้ามาด้วย โดยปัจจัยทางเศรษฐกิจ ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญ โดยเฉพาะกรณีของการจัดสรรงบประมาณ ซึ่ง ฟิลิปปินส์นั้น ได้กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจำนวนร้อยละ 5 สำหรับการดำเนินงานด้านการส่งเสริมความเสมอภาค

3.3.2.2 การศึกษาวิจัยของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น เนื่องจากนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายยังนับว่าค่อนข้างใหม่มาก แม้จะมีการหยิบยกประเด็นพิจารณากันมาช้านาน และแม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดไว้เป็นแนวทางนโยบายแห่งรัฐมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ก็ตาม การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับความเสมอภาคที่ผ่านมา จึงมักเป็นเรื่องเฉพาะเจาะจง เฉพาะด้าน เช่น การประมง เกษตร แหล่งน้ำ หรือมิฉะนั้น ก็จะเป็นการสรุปประมวลจากสถิติต่างๆ ที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำ หรือ มีการศึกษาเฉพาะเรื่อง ที่เน้นประเด็นหญิงชาย เช่น ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้หญิงทางการเมืองการบริหาร การเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ อนามัยเจริญพันธุ์ โรคเอดส์ แรงงาน ฯลฯ การศึกษาประเด็นแยกนั้น ส่วนใหญ่ เป็นเรื่องเฉพาะ แม้เน้นประเด็นในการดำเนินการตามนโยบาย แต่ก็มักเป็นนโยบายที่ไม่ได้เจาะเรื่องความเสมอภาคโดยตรง จนกระทั่งในระยะ 3 - 4 ปีที่ผ่านมา ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีโครงสร้างรองรับการดำเนินงานความเสมอภาคในภาคราชการ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่เรื่องความเสมอภาคถูกนำเข้าสู่กระบวนการทำงานของภาคราชการ จึงได้เริ่มมีการศึกษาในเรื่องนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ โดยส่วนใหญ่ เป็นการศึกษาเฉพาะส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (นุมนวล ยัพราช, 2549) กรมประมง (วัชร อึ้งมหะนันต์, 2550) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (พฤกษ์ พรหมพันธุ์, 2551) ซึ่งข้อค้นพบโดยรวม สะท้อนภาพความล้มเหลวของการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ และมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่การศึกษาวิจัยเหล่านี้สะท้อน คือ การไม่เห็นความสำคัญของนโยบาย และ การขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะที่จะนำเรื่องความเสมอภาคเข้าสู่กระแสหลักของการดำเนินงานของส่วนราชการ นอกจากนั้น ยังพบว่า องค์กรกลางที่รับผิดชอบเรื่องนี้ คือ สำนักกิจการสตรีและครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในความเห็นของส่วนราชการที่มีการเก็บข้อมูล ก็ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะนำไปสู่การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเต็มที่ (พฤกษ์ พรหมพันธุ์, 2551)

การศึกษาวิจัยของ Kusakabe (2005) ซึ่งได้ศึกษาการดำเนินการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคของกรมประมง พบว่า แม้ว่ากรมประมงจะได้รับอิทธิพลในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายจากสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่ข่ายเป็นอย่างมากก็ตาม ก็ไม่ได้เอื้อให้เกิดความก้าวหน้ามากนัก เนื่องจากไม่มีการสนับสนุนเรื่องงบประมาณหรือบุคลากร อุปสรรคที่เห็นชัดเจน คือ การขาดองค์ความรู้ ทักษะ เครือข่าย ความสัมพันธ์ แรงจูงใจ แม้ว่าจะเป็นที่เข้าใจกันว่า จะต้องมีการบูรณาการมิติหญิงชาย แต่ก็

ไม่ได้มีใครให้ความสำคัญ ประเด็นทางสังคม ไม่ได้ถูกนำมารวมอยู่ในการทำวิจัย หรือ การทำงาน ซึ่งสำหรับข้าราชการระดับล่างที่มีความสนใจ ก็จะไม่สามารถขยับได้มากนัก นอกจากนั้น ยังพบว่า แนวคิดของการนำหลักความเสมอภาคสู่กระแสหลักนั้น มีความไม่ชัดเจน และยากในการแปรสู่การปฏิบัติ

การศึกษาที่ผ่านมามีดังกล่าว เป็นจุดเริ่มต้นที่ให้ภาพของการขับเคลื่อน และ นับว่าได้ช่วยสะท้อนให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้การนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคไปดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

จากการศึกษาในเรื่องของการนำนโยบายด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ไปปฏิบัติขององค์การระดับโลกและของประเทศต่างๆ แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายด้านความเสมอภาคนั้น หลากหลาย และขึ้นอยู่กับบริบทหลายลักษณะด้วยกัน และค่อนข้างชัดเจนว่า ผลที่เกิดขึ้น เมื่อเทียบกับการนำนโยบายด้านอื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องมากกับเจตคติ และค่านิยมของสังคมนั้น จะไม่เป็นที่น่าพอใจเท่า แต่ก็ได้สะท้อนความสำคัญของปัจจัยหรือมิติต่างๆ ที่ควรนำมาศึกษาเพิ่มเติมได้ ซึ่งพอประมวลแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 มิติด้านลักษณะนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้อง ความชัดเจน เป้าหมาย นโยบาย ความเชื่อมโยงกับพันธกิจ และการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานเพื่อสนองนโยบาย

กลุ่มที่ 2 มิติด้านสมรรถนะองค์กร ซึ่งรวมองค์ประกอบย่อย ได้แก่ ผู้นำ บุคลากรงบประมาณ เครื่องมือ ระบบการบริหารจัดการ

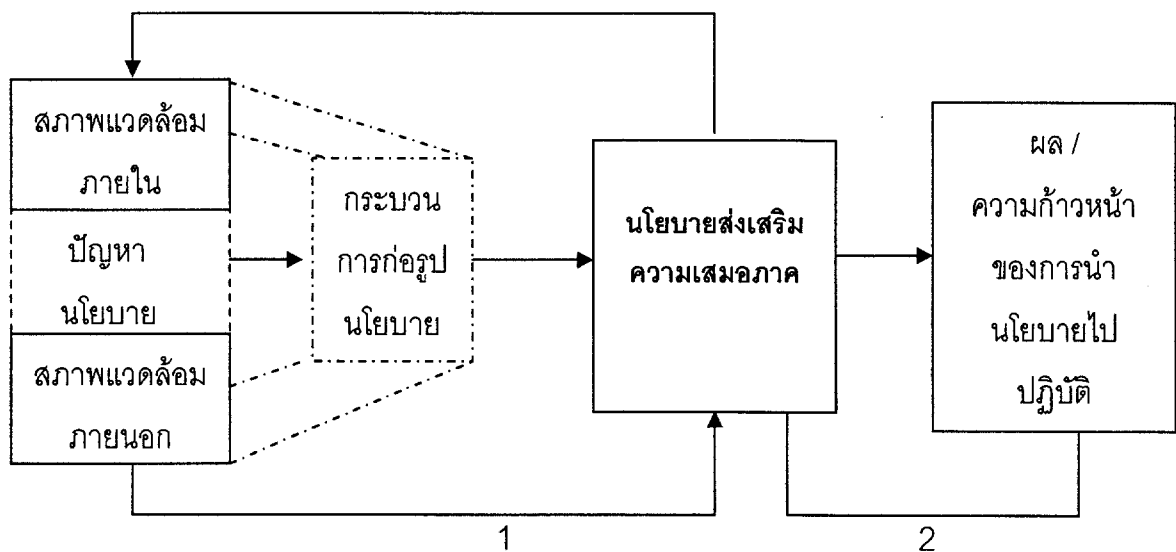
กลุ่มที่ 3 มิติด้านสิ่งแวดล้อมนโยบาย ซึ่งรวม การสนับสนุน ความร่วมมือ ทั้งจากภายใน ภายนอกองค์กร วัฒนธรรมการดำเนินงาน ซึ่งรวมทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อต่างๆ ทั้งในระดับองค์กร และปัจเจกบุคคล

3.4 กรอบการวิเคราะห์

3.4.1 ที่มาของกรอบการวิเคราะห์

จากการทบทวนทฤษฎีและกรอบแนวคิด ตลอดจนผลการศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาค ในส่วนนี้ จึงเป็นการนำเสนอกรอบการวิเคราะห์สำหรับการ ศึกษาวิจัย เพื่อตอบคำถามการวิจัยต่างๆ โดยมีฐานคิดว่า การศึกษานโยบายสาธารณะส่วน ใหญ่ มักจะเน้นในเรื่องของกระบวนการและขั้นตอนและอาจจะเจาะไปที่กระบวนการหรือ

ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งมักจะมีข้อจำกัดที่ไม่ได้ศึกษาความสัมพันธ์ของขั้นตอนต่างๆ ที่มีต่อกัน และไม่เอื้อต่อการวิเคราะห์เนื้อหาหรือสาระของนโยบายซึ่งมีความสำคัญยิ่ง และเนื่องจากตัวนโยบายและเป้าหมายนโยบายนั้น มีความเป็นนามธรรมสูง เชื่อมโยงกับทัศนคติ ความเชื่อและระบบคิดที่เป็นบริบทสำคัญ การศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษานโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่ครอบคลุมการวิเคราะห์ทั้งกระบวนการกำหนดนโยบาย ในภาพรวม มุ่งที่จะพิจารณา 2 ส่วนสำคัญ คือ (1) เหตุที่รัฐบาลกำหนดนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบาย และ (2) ผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ (Nagel, 1984) เพราะฉะนั้น เมื่อศึกษานโยบายในกรอบนี้นั้น การนำทั้ง 2 ส่วนมาประกอบกรวิเคราะห์นโยบาย ก็จะสามารถช่วยอธิบายได้ว่า นโยบายที่กำหนดให้มีกลไกเชิงสถาบันในการส่งเสริมความเสมอภาคนั้น เกิดขึ้นได้อย่างไร และ นโยบายดังกล่าว เมื่อนำไปปฏิบัติ เกิดผลอะไรและอย่างไร สามารถบรรลุเป้าหมายเบื้องต้นได้มากน้อยเพียงไร มีปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อระดับการบรรลุผล



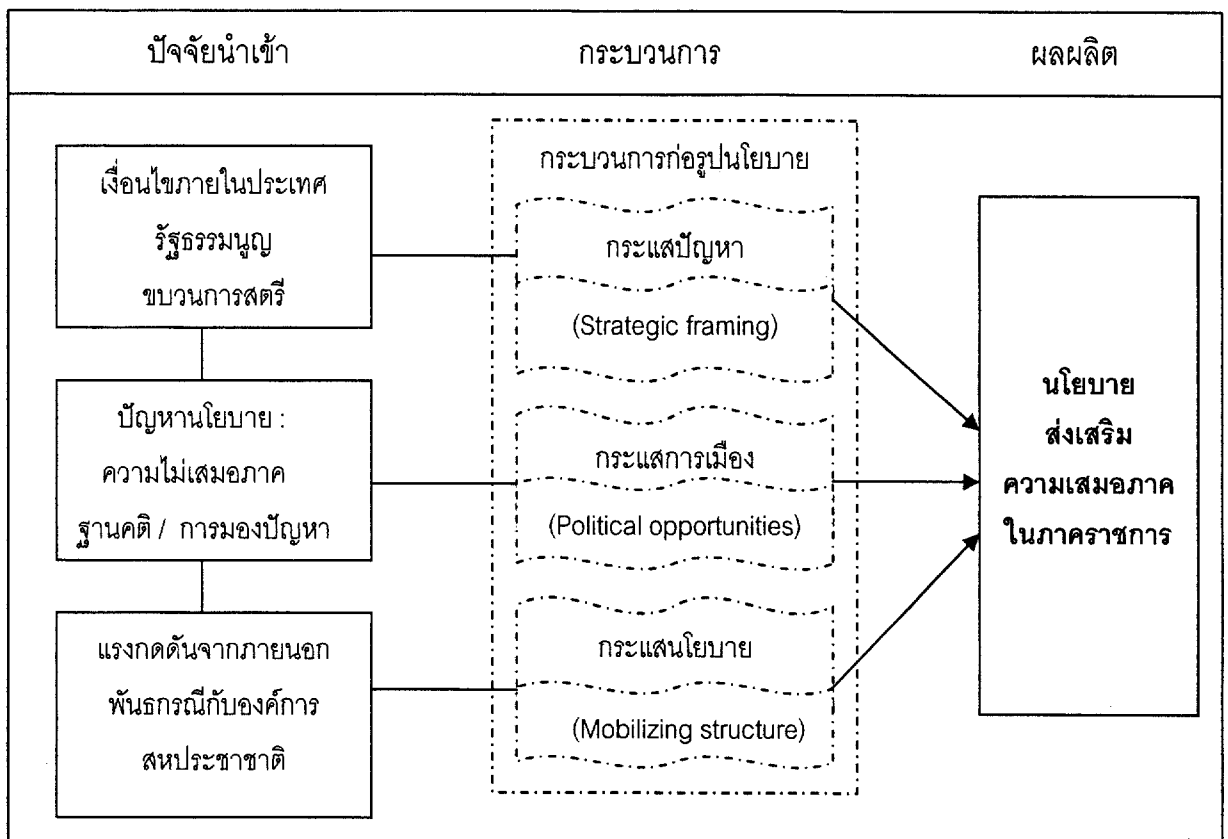
ภาพที่ 3.3 การศึกษานโยบายการส่งเสริมความเสมอภาค

ภาพที่ 3.2 นี้ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเป็นกระบวนการวิเคราะห์นโยบายในมิติของปัญหาการก่อรูป และการกำหนดนโยบาย และระดับของการดำเนินงานหรือผลที่เกิดขึ้นจากการนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะให้ภาพที่สมบูรณ์สำหรับการทำความเข้าใจในความพยายามที่จะส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ

3.4.2 แนวทางในการวิเคราะห์

3.4.2.1 การกำหนดนโยบาย

ในส่วนแรกที่เป็นการศึกษาที่มาของนโยบาย หากพิจารณาในภาพกว้าง จะใช้ทฤษฎีเชิงระบบ (Systems Approach) ของ David Easton เป็นกรอบคิด โดยมองปัจจัยนำเข้าที่มาจากความต้องการ การสนับสนุน ป้อนเข้าสู่กระบวนการ และมีผลผลิต คือ นโยบายตามมาในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายนี้ จะเน้นศึกษาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ (major determinants of gender mainstreaming policy) รวมทั้งศึกษาผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะจะได้พิจารณาในเรื่องการรับรู้ / อุดมการณ์ ความเชื่อ และฐานคติเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และแนวความคิดเกี่ยวกับการวางกรอบปัญหา นโยบาย (Policy Framing) ของ Bacchi ที่ให้ความสำคัญต่อวิธีการมองและตีกรอบปัญหา การให้ความหมาย และความเชื่อ ของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อนโยบายที่ถูกกำหนดเป็นกรอบ และใช้สำหรับการวิเคราะห์ความสอดคล้องกับแนวนโยบายและบริบทของสังคมไทย และในส่วนของการกระบวนการในการกำหนดนโยบาย จะได้ใช้กรอบ Multiple Streams Model ของ Kingdon ผสมกับ ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement Theory) ซึ่งจะเอื้อต่อการทำความเข้าใจในกระบวนการได้อย่างละเอียดขึ้น โดยสรุปได้ดังนี้



ภาพที่ 3.4 กรอบการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายที่ปรับจากรูปแบบ Systems Approach

3.4.2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในส่วนของการศึกษากำหนดนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัติในประเทศไทยนั้น เป็นเรื่องที่มีการทำเฉพาะเจาะจงเป็นบางส่วนราชการในกรอบของสตรีศึกษา จุดเน้นมิได้วางอยู่ในกรอบของกระบวนการนโยบายสาธารณะ และแม้ในต่างประเทศ สำหรับประเทศส่วนใหญ่ในโลก นโยบายด้านความเสมอภาคที่ถูกนำลงไปปฏิบัติในภาคราชการ เป็นเรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วง 10 ปีเศษมานี้เอง และเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเสมอภาคขึ้นนั้น เป็นเรื่องที่ต้องยอมรับกันว่า ต้องอาศัยเวลาค่อนข้างมาก (Verloo, 1999) และเนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ การปรับเปลี่ยนค่านิยมที่ต้องอาศัยเวลา การวัดประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก และมีมิติที่จะต้องศึกษาหลายมิติ แต่เพื่อให้เป็นการง่ายต่อการพิจารณา ในส่วนของกรอบการศึกษาวិเคราะห์จะได้แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

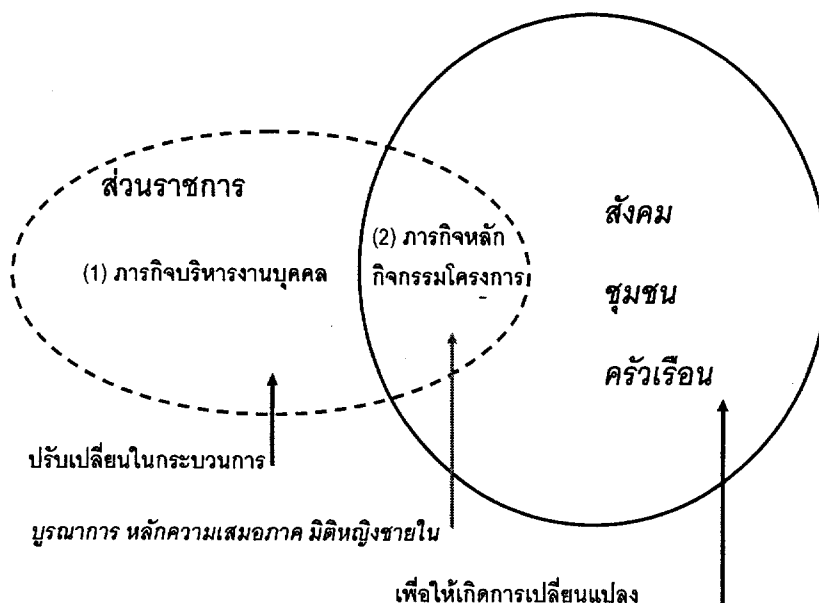
1) ผลหรือระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดในการประเมินเป้าหมายและผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัตินี้ จึงได้อาศัย

แนวคิดของ Winter (1999) เป็นบริบท คือ เป้าหมายของการศึกษาจะเคลื่อนจากการวัดการบรรลุผล ไปยังระดับของการปฏิบัติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (policy delivery performance of implementers) ซึ่งจะมีความชัดเจน และอธิบายได้ถึงความแตกต่างของการปฏิบัติ นับว่าเหมาะสมกับการศึกษาวิจัยนี้ เนื่องจากเป็นนโยบายใหม่ที่ส่วนราชการนำไปปฏิบัติ และเป็นนโยบายที่แม้จะดำเนินการมาแล้วประมาณ 6 ปี และจากการสัมภาษณ์ และประเมินผลการดำเนินงานรายปีของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็ยังซับซ้อนเข้ามา และมีความแตกต่างกันมากในความพยายามระหว่างส่วนราชการต่างๆ การศึกษาเพื่อพิจารณากระบวนการและระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นโจทย์ของการศึกษาที่เชื่อว่าจะเอื้อต่อการทำความเข้าใจในเรื่องของการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัติในห้วงเวลานี้ โดยความก้าวหน้าหรือระดับของการดำเนินงานของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ในการศึกษาจะได้นำเงื่อนไขที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี และหมายถึงกระบวนการและผลที่เกิดขึ้นในระยะสั้น โดยครอบคลุมกระบวนการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่อาจแบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่มภารกิจหลักที่ส่วนราชการต้องดำเนินการคู่ขนานกันไปเพื่อบูรณาการหลักความเสมอภาคหรือมิติหญิงชายในกระแสหลักของส่วนราชการ (ภาพที่ 3.5) คือ

กลุ่มภารกิจที่ 1 ภารกิจที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในส่วนราชการที่เอื้อต่อความเสมอภาค ซึ่งรวมการสร้างศักยภาพของบุคลากรในเรื่องความเสมอภาค การทบทวน / แก้ไขกฎกติกาที่เลือกปฏิบัติ และสร้างกฎระเบียบที่ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายภายในส่วนราชการ รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมในส่วนราชการที่ตอบสนองและส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

กลุ่มภารกิจที่ 2 ภารกิจในการบูรณาการมิติหญิงชายในนโยบายกระบวนการทำงาน/โครงการของส่วนราชการ ซึ่งส่งผลต่อผู้รับบริการทั้งหญิงและชายของส่วนราชการให้ได้รับความเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งในการบูรณาการมิติหญิงชาย/หลักความเสมอภาคนั้นประกอบด้วยภารกิจ และกิจกรรมย่อยหลายประการ รวมทั้ง การทบทวน/แก้ไขกฎกติกาที่เลือกปฏิบัติ และสร้างกฎระเบียบที่ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายในสังคม



ภาพที่ 3.5 ความเชื่อมโยงของส่วนราชการในการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

2) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกรอบข้างต้น เพื่อศึกษากระบวนการ และปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้า และความพยายามของส่วนราชการนั้น ใช้บริบททางสังคมวัฒนธรรมของสังคมไทย และของภาคราชการของประเทศไทยเป็นกรอบ เนื่องจากเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่วนราชการดำเนินการ ซึ่งในที่นี้มีฐานคติที่วิเคราะห์หน่วยงานราชการของสังคมไทย ว่ามีลักษณะที่เป็นองค์กรเหมือนเครื่องจักร ที่มีการรวมศูนย์อำนาจ มีโครงสร้างการบังคับบัญชาและการแบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจน มีความเป็นทางการและมีการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2548) กลุ่มแนวคิดทฤษฎีในรูปแบบ “บนสู่ล่าง” (Top down Theories of Implementation) จึงน่าที่จะใช้เป็นกรอบศึกษาได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรม เป็นที่ชัดเจนว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีบทบาทที่สำคัญต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเนื่องจากลักษณะนโยบายความเสมอภาคนั้น เป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมาก ระบบความเชื่อ ทศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง และวัฒนธรรมการยอมรับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร น่าจะมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสะท้อนจากความคิดเห็นของข้าราชการที่ได้รับมอบหมายที่แสดงให้เห็นในการประชุม

และการสัมภาษณ์ จึงได้ศึกษาปัจจัยที่นำมาจากกลุ่มแนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบ “จากล่างสู่บน” ซึ่งให้ความสำคัญต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นปัจจัยที่เชื่อมโยงไปถึงขั้นแรกของการกำหนดนโยบาย ที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

การกำหนดกรอบการวิเคราะห์นี้ ได้ประมวลมิติที่จะใช้เป็นกรอบในการศึกษา และวิเคราะห์การนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติในภาคราชการ โดยได้แบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 มิติด้านลักษณะนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ความชัดเจน เป้าหมายนโยบาย ความเชื่อมโยงกับพันธกิจ การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานเพื่อสนองนโยบาย และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต่อความเสมอภาค

Van Meter และ Van Horn (1975) ได้ให้ความเห็นว่า การมีนโยบายและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน มีส่วนทำให้ประสบผลสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับ Edwards (1980) และ วรเดช จันทรร (2548) ส่วน Mazmanian และ Sabatier (1983) และ Goggin และคณะ (1990) เน้นว่านโยบายต้องชัดเจนและมีความเที่ยงตรงของวัตถุประสงค์

สำหรับนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคนี้ แม้จะดูเหมือนมีความชัดเจนในแง่ที่ทุกคนอาจพอเข้าใจได้ว่า ความไม่เสมอภาค หรือความเสมอภาคนั้นหมายถึงอะไรโดยกว้างๆ แต่จริงๆ แล้วมีความเป็นนามธรรมค่อนข้างมาก และมีความหมายที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น การแบ่งประเภทแยกย่อยในเรื่องความเสมอภาคออกเป็นความเสมอภาคที่เน้นในโอกาสที่เท่าเทียมกัน และ ความเสมอภาคที่เน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ก็เข้าใจได้ แต่ก็เป็นที่ได้เถียงได้ในภาคปฏิบัติ ที่สำคัญคือ เมื่อความเสมอภาคจะต้องมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ ก็เกิดคำถามได้มากมายว่า ความเสมอภาคตามนโยบายนี้ โดยเฉพาะเมื่อนำมาใช้ในกระบวนการบริหารราชการ หมายความว่าอย่างไร มีเป้าหมายจำกัดแค่ไหนอย่างไร ครอบคลุมไปทุกเรื่องในวิถีชีวิตหรือไม่อย่างไร หากพิจารณาในสาระต่างๆ ตามหนังสือเวียนหรือสารที่สำนักงาน ก.พ. กิติ สำนักงานส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายได้สื่ออย่างเป็นทางการออกไปนั้นก็ดี จะไม่มีความชัดเจนว่าเป้าหมายของความเสมอภาคมีกรอบอยู่แค่ไหนอย่างไร

สำหรับความยากง่าย ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น การศึกษาของ Razavi and Miller (1995) สะท้อนว่า บางองค์กร อาจจะมองไม่เห็นความเชื่อมโยงของประเด็นปัญหาความเสมอภาคกับพันธกิจขององค์กร ซึ่งองค์กรต่างลักษณะกัน ความชัดเจนของปัญหาความเสมอภาคจะเห็นชัดต่างกัน

ทัศนคติในเชิงบวกของผู้นำนโยบายหรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามนโยบาย ความเข้าใจ และการยอมรับของผู้ปฏิบัติจะนำไปสู่ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก (Van Meter and Van Horn, 1975; Hambleton, 1982; Goggin et al, 1990) ประเด็นความเสมอภาคเป็นประเด็นที่คนส่วนใหญ่มีความเชื่อ ทัศนคติที่ไม่เห็นด้วย หรือ มองว่าเป็นประเด็นที่ไม่เร่งด่วน หรือมองไม่เห็นประเด็นในภาคราชการว่ามีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย ซึ่งก็อาจเป็นการมองเพียงมิติของความเสมอภาคระหว่างผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการ และยังไม่ถึงประเด็นความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมระหว่างผู้รับบริการจากภาคราชการ งานวิจัยในต่างประเทศหลายชิ้นสะท้อนให้เห็นว่า คนมองไม่เห็นความเสมอภาคเป็นปัญหา เพราะฉะนั้น การไม่เห็นพ้องว่ามีปัญหาความไม่เสมอภาค การปฏิบัติตามนโยบายก็ไม่น่าที่จะสำคัญอะไร เพราะเดิม ไม่ได้มีปัญหาอยู่แล้ว อีกส่วนหนึ่งที่แม้ว่าอาจพอรับรู้ว่ามีปัญหาความไม่เสมอภาคในสังคม แต่ไม่ได้มากพอที่จะต้องหยิบยกเป็นการเฉพาะ Horelli (2001) ได้รายงานประสบการณ์ของประเทศฟินแลนด์ พบว่า การต่อต้าน หรือการไม่เห็นความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคนั้น มาจากวัฒนธรรมของการบริหารจัดการภาครัฐและการเมืองที่ไม่ได้สะท้อนภาพของความเท่าเทียมอย่างเพียงพอ นอกจากนั้น ปัจจัยของการรับรู้ปัญหานโยบายนี้ มักเป็นปัจจัยที่ไม่ได้มีการนำมาศึกษามากนักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งๆที่ น่าจะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ซึ่งงานวิจัยหลายชิ้นในกรอบของการขับเคลื่อนทางสังคมมองว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะดำเนินการปรับกรอบปัญหานโยบาย (policy frame alignment) ให้สอดคล้องกับการรับรู้ที่ตนมี ซึ่งอาจจะต่างจากการวางกรอบของผู้กำหนดนโยบายได้ (Verloo, 2001) ในส่วนนี้ จะสอดคล้องกับข้อโต้แย้งตัวแบบ systems management ที่เน้นการควบคุม ว่าหลายกรณี ก็ไม่สามารถควบคุมให้เป็นไปในทางที่ต้องการได้ เนื่องจาก ผู้ปฏิบัติงานมีแนวโน้มที่อยู่กับระบบงานที่คุ้นชิน ไม่พยายามปรับกระบวนการทำงาน เพราะฉะนั้น ส่วนที่ต้องมอง คือ การทำตามนโยบายนั้น ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานมากน้อยเพียงไร นับเป็นการสะท้อนที่ Lowi (1964) ได้มองว่า ธรรมชาติของตัวนโยบายเองนั้นทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกันได้ โดยเฉพาะในกรณีนี้ เป็นนโยบายที่มีลักษณะที่ Lowi (1964) เรียกว่าเป็น redistributive policy ซึ่งจะคาดได้ตั้งแต่ต้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องยาก อีกทั้งยังสอดคล้องกับที่ Van Horn และ Van Meter (1975) ได้ให้ความสำคัญต่อปริมาณการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเกิดขึ้นกับวิธีการทำงานซึ่งมีผลต่อการยอมรับนโยบายด้วย

กลุ่มที่ 2 มิติด้านสมรรถนะองค์กร ครอบคลุม ปัจจัยที่เกี่ยวกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ / องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยมิตีย่อย คือ บุคลากร รวมผู้นำทรัพยากรนโยบาย รวมงบประมาณ การจัดโครงสร้างการดำเนินการ เครื่องมือในการดำเนินงาน วัสดุอุปกรณ์ และ ระบบการบริหารจัดการ รวมถึงแต่การสื่อสารนโยบาย การวางแผน ควบคุม และ ติดตาม

สำหรับความรู้ ความสามารถและทักษะของบุคลากร การขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคให้อยู่ในกระแสหลักของกระบวนการนโยบาย และการบริหารราชการนั้น เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดประเด็นหญิงชาย การวิเคราะห์มิติหญิงชาย การกำหนดกลยุทธ์และบูรณาการทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ และการประเมินผลกระทบต่อหญิงชาย รวมถึง การรณรงค์ การสร้างศักยภาพและการปรับทัศนคติในองค์กรสำหรับข้าราชการระดับต่างๆ เพื่อจะเอื้อให้ดำเนินงานได้

Cheema และ Rondinelli (1983) เสนอตัวแบบการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาด้วยกลยุทธ์แบบค่อยเป็นค่อยไป ระบุว่าคุณสมบัติและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติเป็นปัจจัยที่มีความสำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติปัจจัยคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติรวมถึงทักษะทางการเมือง ทักษะทางเทคนิคของผู้ปฏิบัติความสามารถในการประสานงาน ควบคุม และเชื่อมโยงเชิงบูรณาการของผู้ปฏิบัติ การสื่อสารภายในองค์กร ความเกี่ยวข้องขององค์กรกับกลุ่มเป้าหมาย

ความมุ่งมั่นของผู้นำ เป็นบริบทที่สำคัญยิ่ง ซึ่งสะท้อนได้จาก ความตั้งใจเอาใจใส่ติดตามในการบริหารงานด้านความเสมอภาค ชี้นะ กระตุ้น และ ร่วมกิจกรรมในการส่งเสริมความเสมอภาค และหากนำตัวแบบการบริหารจัดการระบบ (Systems Management) โดย Elmore (1979b) ที่มีฐานคิดว่าองค์กรมีลำดับขั้นของการควบคุม ซึ่งการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับบริหารระดับสูงเป็นสำคัญ และงานต่างๆ จะถูกแจกแจงไปตามลำดับ มีการมอบหมายความรับผิดชอบเพื่อให้ทำได้ตามมาตรฐานที่กำหนด มีการควบคุมติดตามเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์กร ผู้นำจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Allison (1971) ได้สะท้อนถึงความสำคัญของบทบาทของผู้นำต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับ Berman และ McLaughlin (1982) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการสนับสนุนของผู้นำนั้น คือความจำเป็นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหากผู้นำมิได้สนับสนุนอย่างจริงจังแล้ว จะนำไปสู่ความล้มเหลวของการดำเนินงาน ทำนองเดียวกับที่ Sabatier และ Mazmanian (1979) ได้อธิบายว่า การสนับสนุนนั้นต้องช่วยในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆเพื่อมา

ดำเนินงานด้วย ซึ่งในระบบราชการไทย ที่อำนาจการบริหารรวมศูนย์ บทบาทของผู้นำตามลำดับชั้นบังคับบัญชาที่จะขับเคลื่อนการจัดสรรทรัพยากรมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานเป็นอย่างมาก

ทรัพยากรนโยบาย (policy resources) หรือสิ่งต่างๆ ที่เอื้อต่อการบริหารนโยบาย ในที่นี้ รวมถึงงบประมาณ และบุคลากร โดยทรัพยากรเหล่านี้ ต้องมีอย่างเพียงพอเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายเป็นไปได้อย่างสำเร็จ Pressman และ Wildavsky (1973) เห็นว่าทรัพยากรเป็นปัจจัยที่ทำให้นโยบายเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งปัจจัยด้านทรัพยากรนี้มีนักวิชาการหลายคนได้ให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน เช่น Mazmanian และ Sabatier (1983) วรเดช จันทรร (2548) Hambleton (1982) และ Cheema และ Rondinelli (1983) สอดคล้องกับ Van Meter และ Van Horn (1975) ที่ว่า ทรัพยากรนโยบายในเรื่องงบประมาณ มีผลต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบาย

ในส่วนของทรัพยากรที่หมายรวมถึงบุคลากรนั้น มีความชัดเจนว่าสำคัญยิ่ง โดย Goggin และคณะ (1990) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า บุคลากรเป็นกลยุทธ์ในการบริหารงานที่สำคัญ ปัจจัยที่มองข้ามไม่ได้ คือ ความเต็มใจ และทักษะในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบผลสำเร็จ เป็นผู้ที่ต้องรับนโยบายของฝ่ายบริหารหรือผู้นำมาปฏิบัติ

ระบบการบริหาร จัดการ จากการอาศัยกรอบคิดของทฤษฎีองค์การ ที่มองการนำนโยบายไปปฏิบัติในตัวแบบการบริหารจัดการระบบ (Systems Management) โดย Elmore (1979b) ในกรอบนี้ มีฐานคิดว่าองค์กรมีลำดับชั้นของการควบคุม ซึ่งการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูงเป็นสำคัญ และงานต่างๆ จะถูกแจกแจงไปตามลำดับ โดยนัยยะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ องค์กรมีเป้าหมายที่สะท้อนเจตนารมณ์นโยบาย มีการมอบหมายความรับผิดชอบให้เพื่อให้ทำได้ตามมาตรฐานที่กำหนด มีการควบคุมติดตามเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์กร ซึ่งในเรื่องการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคนั้น เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ในภาคราชการ และในการดำเนินงาน ระบบการบริหารจัดการจึงต้องได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายนโยบาย ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่โครงสร้างของบุคลากร การวางแผนงาน ตลอดจน การกำหนดมาตรการควบคุมติดตามและกระตุ้นส่งเสริม

ส่วนที่เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ คือ การจัดการให้นโยบายเป็นที่รับทราบโดยทั่วกัน ซึ่งในทางปฏิบัติ แม้หน่วยงานจะมีการแต่งตั้งผู้บริหาร (Chief Gender Equality Officer หรือ CGEO) หรือ ศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาคแล้วก็ตาม ข้าราชการส่วนใหญ่นิยมในส่วนราชการนั้นๆ ก็

ยังไม่ทราบว่า มีตำแหน่งดังกล่าว การสื่อสารในหน่วยงานอาจไม่เกิดขึ้น จากการสอบถามข้าราชการจากส่วนราชการต่างๆ ที่ไปเข้ารับการฝึกอบรมที่สำนักงาน ก.พ. ในปี 2550 จำนวน 120 คนซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 8 ขึ้นไป มีเพียง 8 คนที่ทราบว่า มีตำแหน่งผู้บริหาร CGEO และศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคในส่วนราชการตน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญ หรือ อาจจะไม่ได้มีการสื่อสารมากเท่าที่ควรก็เป็นได้ นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการในบางส่วนราชการ การจัดโครงสร้างของการดำเนินงานโดยเฉพาะแกนหลักในการขับเคลื่อน พบว่า โครงสร้างในบางลักษณะ เป็นตัวจำกัดทิศทางในการดำเนินงานรวมทั้งความเข้มข้นในการดำเนินงานด้วย

จากการศึกษาการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ หลายชิ้น พบว่า การที่นโยบายขับเคลื่อนไปค่อนข้างช้า ก็เป็นเพราะขาดมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการติดตามประเมินผล นอกจากนั้นแล้ว สิ่งจูงใจเพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เป็นปัจจัยสำคัญ ตามที่ Brewer และ deLeon (1983) ได้กำหนดไว้ หรือในงานของ Elmore ก็เห็นว่า ในตัวแบบ systems management นั้น มองระบบราชการเป็นกรอบ ซึ่งระบบการควบคุมติดตามนั้นเป็นไปอย่างเข้มข้น

กลุ่มที่ 3 มิติด้านสิ่งแวดล้อมนโยบาย ซึ่งรวม การสนับสนุน ความร่วมมือ ทั้งจากภายใน ภายนอกองค์กร วัฒนธรรมการดำเนินงาน ซึ่งรวมทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อต่างๆ ทั้งในระดับองค์กร และปัจเจกบุคคล

ในเชิงการกำหนดนโยบายกล่าวได้ว่า มีสภาพแวดล้อมของนโยบายหลายเรื่องที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวนโยบาย เช่น กระแสสังคม ความตื่นตัวในประเด็นปัญหาทางสังคม ความเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดความจำเป็นทางนโยบายหลายเรื่อง (วรเดช จันทรศร, 2548) Mazmanian และ Sabatier (1983) กำหนดเรื่องเดียวกันนี้ในตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบาย ความสนใจของสื่อมวลชน และกลุ่มสังคม การสนับสนุนจากสาธารณะ การสนับสนุนจากสื่อมวลชน กลุ่มสังคม ตลอดจนประชาชน มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ (Van Meter and Van Horn, 1975; Mazmanian and Sabatier, 1983) Van Meter และ Van Horn (1975) ได้ให้ความสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวแปรสำคัญในตัวแบบ Intergovernmental Policy Implementation Model

การสนับสนุนจากภายนอก เป็นปัจจัยที่มีการกล่าวถึงในหลายตัวแบบและแนวคิด ในกรอบคิดขององค์กร ทฤษฎีสถาบัน (Institution Theory) มององค์กรว่าได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอก ในบริบทของสภาพแวดล้อมในมิติกว้าง ในบริบทที่เจาะเฉพาะนโยบาย

ส่งเสริมความเสมอภาค การสนับสนุนภายนอก หมายถึง การได้รับความร่วมมือ และได้รับความช่วยเหลือจาก หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง ส่วนราชการอื่นๆ องค์กรต่างประเทศ นักวิชาการ สื่อมวลชน แนวร่วม / เครือข่ายองค์กรภาคเอกชน หรือกลุ่มสตรี

สำหรับนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคนั้น เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน กิจการสตรีและครอบครัว ในฐานะที่เป็นกลไกระดับชาติที่ต้องขับเคลื่อนและสนับสนุนส่วนราชการต่างๆ ในการส่งเสริมความเสมอภาครวมทั้งการพัฒนาศรี และสำนักงาน ก.พ. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ส่วนราชการต่างๆ จะต้องรายงาน จึงเป็นส่วนที่มีบทบาทในมิติของการบริหารจัดการ นอกจากนั้น เนื่องจากนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคนั้น ประเทศต่างๆ ได้รับอิทธิพลจากองค์การสหประชาชาติ ซึ่งส่งผลต่อเนื่องไปยังองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศส่วนใหญ่ โดยองค์กรเหล่านั้นให้ความสำคัญต่อการบูรณาการมิติหญิงชายในการดำเนินโครงการความร่วมมือต่างๆ ซึ่งในหลายส่วนราชการที่มีโครงการสนับสนุนนั้น ในหลายกรณีก็ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับมิติหญิงชาย ซึ่งเป็นส่วนที่สร้างฐานในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคได้ บทบาทขององค์กรเหล่านี้รวมทั้งเงื่อนไขที่ถูกสร้างขึ้นในการดำเนินงานกับส่วนราชการต่างๆ เป็นส่วนที่น่าจะต้องศึกษาด้วยว่าเอื้อต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานในเรื่องความเสมอภาคมากน้อยเพียงไร ปัจจุบันนี้ยังไม่ได้มีการหยิบยกมาศึกษาแต่อย่างใดในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการศึกษาว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการก่อรูปนโยบาย

การสนับสนุนภายในส่วนราชการ เท่าที่ผู้วิจัยได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว การได้มีโอกาสสัมภาษณ์ปลัดกระทรวงท่านหนึ่งในช่วงระยะแรกๆ ของกระทรวงฯ รวมทั้งจากการเป็นกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีและสถาบันครอบครัวแห่งชาติ พบว่า โดยรวมแล้วประเด็นความเสมอภาคไม่เป็นประเด็นที่ผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งนักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีเข้าใจและมีทัศนคติที่เป็นบวก ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนในทุกประเด็นยากมาโดยตลอด ทำนองเดียวกัน ในส่วนราชการต่างๆ อีก 125 ส่วนราชการนั้น การสนับสนุนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้บริหารที่ได้รับมอบหมายให้เป็น CGEO หรือผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการ / หัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคให้ความสนใจจริงจังเท่านั้น

ส่วนการสนับสนุนจากภายนอกนั้น กลไกที่สำคัญ คือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ควรจะเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ติดตามความคืบหน้า ทวงถาม ตั้งคำถาม และผลักดัน แต่ในช่วงที่ผ่านมา การดำเนินการในส่วนนี้ของภาคเอกชนไม่ได้เกิดขึ้นมากเท่าที่ควรจะเป็น จากข้อจำกัดหลายประการ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนมีภารกิจหลักของตนเองที่ต้องดำเนินการ กอปรกับมีองค์กร

จำนวนน้อยมาก อาจเพียง 1 องค์การที่มีภารกิจหลักในการผลักดันเรื่องความเสมอภาคในระดับนโยบาย และเมื่อทรัพยากรการสนับสนุนด้านงบประมาณมีจำกัด การผลักดันก็อาจจะได้เพียงแต่การผลักดันด้วยวาจากับผู้บริหารบางคนที่สามารถเข้าถึงได้เท่านั้น ส่วนนี้เป็นส่วนที่ขาดพลังอย่างชัดเจนในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา

ในด้านวัฒนธรรมนั้น ทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อต่างๆ ทั้งในระดับองค์กร และปัจเจกบุคคล ระดับการตระหนักถึงปัญหาความไม่เสมอภาคและการยอมรับความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาคือความไม่เสมอภาคของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และวัฒนธรรมองค์กรซึ่งในที่นี้ หมายถึงถึง แนวปฏิบัติและบรรทัดฐานของส่วนราชการในการเปิดรับสิ่งใหม่ๆ ความพร้อมที่จะเรียนรู้ และ ยอมรับกับความหลากหลายต่างๆ ของส่วนราชการ วัฒนธรรมองค์กรเป็นเงื่อนไขที่สำคัญมากโดยเฉพาะการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาค โดยบริบทของภาคราชการที่คิดว่าโอกาสเอื้อต่อการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคมีความจำกัดอยู่บ้าง กล่าวคือ องค์การภาคราชการไทยนั้น มีการจัดรูปแบบองค์กรที่โดยหลักการเป็นไปตามทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber (1948) ที่เรียกว่า Bureaucracy มีลักษณะสำคัญ คือ ความชัดเจนในการแบ่งงานกันทำ และอำนาจในการสั่งการ หน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจในการปฏิบัติงานนั้น จะผูกติดกับตำแหน่งที่ได้รับมอบหมาย มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชา มีกฎเกณฑ์การปฏิบัติงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร ข้าราชการจะได้รับการคัดเลือกบนพื้นฐานความรู้ความสามารถและการดำรงตำแหน่งของพนักงานนั้น ถือเป็นงานอาชีพที่มีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามระดับอาวุโสหรือระดับความสำเร็จในการทำงาน

ลักษณะของส่วนราชการของประเทศไทย สะท้อนรูปแบบที่ล้อตามรูปแบบที่ Weber ได้ให้ข้อเสนอไว้ คือ เป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ การมีลำดับชั้นของการบังคับบัญชาซึ่งอาจจะเอื้อได้แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้ยุ่งอ้า ยล่าช้า การยึดมั่นในระเบียบกติกากทำให้เปลี่ยนแปลงค่อนข้างยาก ไม่ยืดหยุ่น ดังนั้น จึงเป็นที่คาดได้ง่ายว่า การนำแนวคิด ทัศนคติ ค่านิยมใหม่ๆ เข้าไปในองค์กรที่มีรูปแบบเช่นที่ Weber ว่าไว้ จะพบกับอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะกรณีที่การสนับสนุนและความมุ่งมั่นของฝ่ายบริหารไม่เต็มที่ และในแง่วัฒนธรรมองค์กรนั้น การที่คนมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติโดยไม่โต้แย้งผู้บังคับบัญชานั้น ทำให้การเรียนรู้ในระดับที่สูงขึ้นเกิดขึ้นยากในระดับองค์กร (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2548) เพราะฉะนั้นเป็นที่คาดการณ์ได้ชัดเจนว่า การดำเนินงานด้านความเสมอภาคในส่วนราชการนั้น ขับเคลื่อนได้ยากตามบริบทที่เป็นอยู่

3.4.3 กรอบการวิเคราะห์ของการวิจัย

กรอบที่จะใช้วิเคราะห์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นกรอบที่สร้างขึ้นโดยนำปัจจัยที่คิดว่าสำคัญมาผสมผสานกับตัวแปรในตัวแบบของ Van Meter และ Van Horn, Pressman และ Wildavsky และ Elmore เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ โดยได้แบ่งกลุ่มปัจจัยเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวนโยบาย (2) ปัจจัยเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กร และ (3) ปัจจัยสิ่งแวดล้อม

เหตุผลที่เลือกปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ประมวลได้ดังนี้

ปัจจัยที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับตัวนโยบายนั้น เพราะประเด็นความเสมอภาคเป็นประเด็นที่คนส่วนใหญ่มีความเชื่อ ทศนคติที่ไม่เห็นด้วย หรือ มองว่าเป็นประเด็นที่ไม่เร่งด่วน ซึ่งจะสอดคล้องกับที่ Lowi (1964) ได้มองว่าธรรมชาติของตัวนโยบายเองนั้นทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกันได้ โดยเฉพาะในกรณีนี้ เป็นนโยบายที่มีลักษณะที่ Lowi เรียกว่า เป็น redistributive policy ซึ่งจะคาดได้ตั้งแต่ต้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเป็นเรื่องยาก อีกทั้งยังสอดคล้องกับที่ Van Meter และ Van Horn (1975) ได้ให้ความสำคัญต่อปริมาณการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเกิดขึ้นกับวิธีการทำงานซึ่งมีผลต่อการยอมรับนโยบายด้วย

อีกกลุ่มปัจจัยที่ต้องแยกพิจารณา คือ กลุ่มปัจจัยที่เชื่อมโยงกับสมรรถนะขององค์กร ซึ่งอาศัยกรอบคิดของทฤษฎีองค์กร ที่เน้นปัจจัยที่เชื่อมโยงกับการบริหารจัดการที่ต้องอาศัยทั้งบุคลากร งบประมาณ โครงสร้างที่เหมาะสมซึ่งระบุอยู่ในตัวแบบของ Elmore (1979b) จึงจะขับเคลื่อนได้ กลุ่มปัจจัยสุดท้ายนั้น เน้นในเรื่องสิ่งแวดล้อม ความร่วมมือ การสนับสนุนต่างๆ รวมทั้งวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับที่ Pressman และ Wildavsky (1973) มีความเห็นรวมทั้ง Sabatier และ Mazmanian (1980) มองว่า กลุ่มต่างๆ อาจเป็นอุปสรรคหรืออาจเอื้อต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับเรื่องความเสมอภาคที่เป็นประเด็นโต้แย้งและถูกต่อต้านได้ง่าย

ในภาพรวม เนื่องจากพิจารณาจากลักษณะของนโยบายแล้วเห็นว่า ไม่เพียงแต่เป็นเรื่องที่ส่วนกระแสเท่านั้น สมรรถนะของส่วนราชการต่างๆ อาจจำกัดมาก เมื่อมีความไม่เข้าใจผนวกเข้าไปกับทัศนคติ ความเชื่อของสังคมในภาพรวมที่ไม่เห็นเป็นปัญหา ปัจจัยที่ได้จัดกลุ่มนี้ คาดว่า จะมีผลต่อความสำเร็จความล้มเหลวของการนำนโยบายที่มีลักษณะ redistributive เช่นนโยบายความเสมอภาคนี้อย่างมาก

สำหรับกรอบแนวคิดในการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติตามภาพที่ 3.6 นี้ เป็นเพียงเครื่องนำทางสำหรับการวิจัย ผู้วิจัยมิได้มุ่งที่จะประยุกต์ใช้ทฤษฎีที่เป็นสากลทฤษฎีหนึ่งทฤษฎีใด

โดยเฉพาะ เนื่องจากจะทำให้การศึกษามีข้อจำกัดของการศึกษาไปตามสมมติฐาน หรือ ฐานคติของแนวคิดหรือ ทฤษฎีเพียงแนวเดียว ผู้วิจัยได้พิจารณาแนวทางแบบองค์รวม โดยปรับมาจากแนวคิดหลายแนวได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของภาคราชการ

ระดับการดำเนินงาน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ					
มิติที่ศึกษา					
มิติด้านลักษณะ นโยบาย	มิติด้าน สมรรถนะ องค์กร	มิติด้านสิ่งแวดล้อม นโยบาย		การนำนโยบายไป ปฏิบัติ : ภารกิจ	กลุ่มเป้าหมาย นโยบาย
- ความชัดเจนของ เป้าหมาย - ความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ - ทัศนคติต่อความเสมอภาค	- ผู้นำ - บุคลากร - งบประมาณ - โครงสร้าง - เครื่องมือ	- การสนับสนุนภายในและภายนอก - องค์กร กลาง - องค์กร ต่างประเทศ - ความร่วมมือของหน่วยงาน - เครือข่ายประชาสังคม - วัฒนธรรมองค์กร - ปรัชญาองค์กร	⇒	(สำหรับภายใน) การบริหารงานบุคคล	ข้าราชการของส่วนราชการ
			⇒	(สำหรับภายนอก) การบูรณาการมิติหญิงชาย/ความเสมอภาคในการบริหาร/ดำเนินงานตามภารกิจขององค์กร	ประชาชนผู้รับบริการ
			⇒		

ภาพที่ 3.6 กรอบการวิเคราะห์เพื่อการวิจัยการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัติในส่วนราชการต่างๆ

บทที่ 4

ระเบียบวิธีการวิจัย

จากการนำเสนอปัญหาในการศึกษาวิจัย แนวความคิด ทฤษฎีและผลการศึกษารวบรวมทั้งที่ได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวข้องกับนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายไปแล้วนั้น บทนี้ เป็นการนำเสนอระเบียบวิธีการวิจัยที่เกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายที่มุ่งทำความเข้าใจกระบวนการ ศึกษาวิเคราะห์ และอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อการกำหนด และการนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 การออกแบบการวิจัย

4.1.1 แนวทางการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้ มุ่งศึกษากระบวนการนโยบายที่เชื่อมโยงตั้งแต่การก่อรูปและกำหนดนโยบาย จนกระทั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่ง Creswell (1994) ได้อธิบายไว้ว่า เป็นกระบวนการค้นคว้าศึกษาที่มุ่งสร้างความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม ที่มีระเบียบวิธีที่เฉพาะ โดย Creswell ได้สะท้อน ภาพที่ซับซ้อน และเป็นองค์รวม (ชาย โพลิตา, 2549) ซึ่งการมองภาพในลักษณะองค์รวม เพื่อเห็นภาพเต็มนั้น เป็นการมองจากหลายแง่มุมรอบด้าน เป็นความพยายามที่จะเข้าใจปรากฏการณ์ ที่บริบท หรือ สภาพแวดล้อมเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นอยู่ และความสัมพันธ์อย่างมีความหมายกับส่วนอื่นๆ ที่แยกจากกันได้ยาก เข้าใจในพลวัตร รวมทั้งความหมายของปรากฏการณ์ที่ศึกษา (สุภางค์ จันทวานิช, 2549 ก)

การเลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษานโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายซึ่งในส่วนของ การก่อรูปนโยบาย (policy formulation) คือ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ที่มาของนโยบาย กระบวนการ ตัวกำหนด และบริบทที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการ และในส่วนของ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นการศึกษาความก้าวหน้า กระบวนการและปัจจัยที่มีผลต่อ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เนื่องจากนโยบายดังกล่าว เป็นนโยบายใหม่ แม้มีความสำคัญ แต่มีความก้าวหน้าเข้ามา การพิจารณารายละเอียด เพื่อค้นหาสาเหตุ โดยเฉพาะกระบวนการทั้งในการกำหนดนโยบาย และในการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งมีความหลากหลายในระหว่างส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องที่ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจะเอื้อได้มาก

4.1.2 รูปแบบ/วิธีการศึกษาวิจัย

ในการกำหนดรูปแบบ วิธีการวิจัยนั้น ถ้าแบ่งตามวัตถุประสงค์ อาจแยกได้เป็น 3 ลักษณะ (ชาย โพรธิตา, 2549) คือ (1) การศึกษาวิจัยเชิงบุกเบิก (exploratory) ที่อาจใช้ในการวิจัยนำร่อง หรือสร้างองค์ความรู้ใหม่ หรือเพื่อค้นหาประเด็นปัญหาที่แท้จริงหรือที่จะต้องศึกษาในเชิงลึก (2) การศึกษาเชิงพรรณนา (descriptive) ที่มุ่งแสดงรายละเอียดของปรากฏการณ์รวมทั้งบริบทอย่างครอบคลุม และ (3) การศึกษาวิจัยเชิงอธิบาย (explanatory) ซึ่งมุ่งหาคำอธิบายต่อปรากฏการณ์ โดยในการศึกษาวิจัยนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นอิสระจากกัน แต่อาจใช้มากกว่าหนึ่งรูปแบบประกอบกันก็ได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นสอดคล้องกับ Yin (1994) ที่มองว่า ยังมีเงื่อนไขอื่นๆ สำคัญที่จะต้องพิจารณาประกอบการเลือกวิธีการศึกษาวิจัย คือ (1) ลักษณะของคำถามวิจัย (2) เงื่อนไขในการควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นของผู้วิจัย และ (3) เงื่อนไขของการศึกษาวิจัย ซึ่งเมื่อนำเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณา ในการเลือกวิธีการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบว่า ในเกณฑ์แรก ลักษณะคำถามวิจัย นั้น มุ่งที่จะศึกษากระบวนการในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความก้าวหน้าต่างกันระหว่างส่วนราชการต่างๆ และมุ่งที่จะตอบคำถาม ทำไม และอย่างไร เป็นสำคัญ และเกณฑ์ที่ 2 นั้น ผู้วิจัยไม่สามารถจะควบคุมความก้าวหน้า หรือ ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าได้ ส่วนในเกณฑ์ที่ 3 นั้น การศึกษาวิจัยเน้นในเงื่อนไขที่เป็นปัจจุบันที่มีการพัฒนามาตั้งแต่เริ่มมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากกรอบการพิจารณาดังกล่าว วิธีการศึกษาวิจัยที่เลือกใช้ที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) ซึ่ง Lincoln และ Guba (1985) ได้อธิบาย การศึกษาเฉพาะกรณีว่า เป็นการศึกษาด้านหนึ่ง หรือประเด็นหนึ่ง หรือเหตุการณ์หลายๆ อย่างที่เกิดขึ้นในพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเป็นการศึกษาที่เข้มข้น และครอบคลุมตลอดช่วงเวลาที่กำหนด ทำนองเดียวกับ Creswell (1994) ที่มองว่าเป็นการศึกษาคณะที่มีขอบเขตชัดเจน สมบูรณ์ในตัวเองทั้งในเชิงบริบทและเนื้อหา และ Yin (1993) ก็ได้เน้นทำนองเดียวกันว่า ปรากฏการณ์หรือ กรณีที่เลือกมาศึกษานั้น ถูกเลือกมาศึกษา ก็เพราะต้องการที่จะศึกษาบริบท เงื่อนไขต่างๆ ที่เชื่อว่าสำคัญต่อเรื่องที่กำลังศึกษาก็คือ เรื่องที่ศึกษาไม่สามารถทำได้โดยไม่พิจารณาบริบทของเรื่อง

โดยสรุป การศึกษาเฉพาะกรณี เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อที่จะตอบคำถาม ทำไม และ อย่างไร ซึ่งเป็นคำถามของการศึกษา มุ่งหาคำอธิบายที่ยังไม่เคยมีมาก่อน เป็นการศึกษาแต่ละกรณีที่เฉพาะเจาะจง มิได้มุ่งหวังให้เป็นกลุ่มที่เป็นตัวแทน แต่เพื่อให้เข้าถึง และค้นหาแง่มุมที่หลากหลายทั้งของส่วนแรกของการศึกษาวิจัย คือ การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นส่วนที่ 2 ของการวิจัยนี้

4.2 หน่วยการวิเคราะห์

เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการตอบปัญหาวิจัยที่พิจารณากระบวนการรวมทั้ง ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย และความก้าวหน้าในการนำนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายไปปฏิบัติในส่วนราชการต่างๆ หน่วยในการวิเคราะห์หลัก คือ ระดับองค์กร ซึ่งคือหน่วยงาน หรือส่วนราชการในราชการพลเรือน

4.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในส่วนของการก่อรูปและกำหนดนโยบาย เป็นการศึกษาหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกระดับชาติในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ซึ่งในช่วงของการกำหนดนโยบายที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นช่วงปี 2544 ก่อนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการต่างๆ หน่วยงานที่เป็นหลักในขณะนั้น คือ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ มีองค์ประกอบ คือ ผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านสตรี และความเสมอภาคเป็นกรรมการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาตินี้ ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อ และองค์ประกอบไปหลังจากการปฏิรูประบบราชการในปี 2545

สำหรับการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัตินั้น เป็นการศึกษาส่วนราชการพลเรือนที่นำนโยบายนี้ไปปฏิบัติรวม 125 ส่วนราชการ ใน 19 กระทรวง โดยได้เลือก 4 ส่วนราชการที่ผ่านการประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในปี 2551 คือ กรมศิลปากร กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม

4.4 การศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study)

สำหรับการศึกษาวิจัยนี้ ได้เลือกใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณีสำหรับทั้ง 2 ส่วน คือ การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการออกแบบการศึกษาเฉพาะกรณี แยกพิจารณาได้ดังนี้

4.4.1 การกำหนดนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

สำหรับการกำหนดนโยบายไปปฏิบัตินั้น กรณีที่ศึกษา คือ กระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของรัฐบาล ซึ่งกำหนดเป็นลักษณะการศึกษาคณเดียว (single case design) มีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นกรณีเฉพาะเพื่อพิจารณาความสอดคล้องของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ศึกษา กับตัวแบบ Multiple Streams Model ในการกำหนดวาระนโยบาย ของ Kingdon อีกทั้งยังเป็นกรณีที่สามารรถสะท้อนข้อมูลที่ยังไม่เคยมีการศึกษามาก่อนด้วย และเพื่อให้การศึกษาวิจัยได้ข้อมูลครบถ้วนที่จะตอบคำถามการวิจัยได้อย่างเหมาะสม การศึกษาเฉพาะกรณีนี้ จะมีลักษณะที่ Yin (1994) เรียกว่า embedded single case design คือ มีการวิเคราะห์แยกหลายระดับ โดยหน่วยใหญ่ที่สุด คือ รัฐบาล และมีหน่วยย่อยลงมาอีกหลายระดับ ตั้งแต่ คณะกรรมการระดับชาติ จนถึงเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ร่างนโยบาย

4.4.2 การนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติ

เนื่องจากนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น ดำเนินการใน ส่วนราชการที่เทียบเท่ากรมในระบบราชการบริหารส่วนพลเรือน รวม 125 กรมใน 19 กระทรวง ยกเว้นกระทรวงกลาโหม การวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้น โดยเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีแบบพหุกรณี (multiple case design) ซึ่งรวมการศึกษาเฉพาะกรณี 4 กรณีเข้าด้วยกัน โดยในการเลือกกรณีที่ศึกษานั้น ไม่ได้ใช้ตรรกะของการสุ่มตัวอย่าง แต่เป็นตรรกะของการดำเนินการศึกษาซ้ำ (replication) โดยในแต่ละกรณีศึกษา เป็นการศึกษาที่นำไปสู่ข้อสรุป และข้อสรุปนั้น ถูกนำไปใช้ต่อสำหรับกรณีอื่นๆ และทำนองเดียวกับการกำหนดนโยบายในส่วนแรก การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะแยกหลายระดับ embedded multi case design เช่นเดียวกัน

ส่วนราชการที่ถูกเลือกศึกษาเฉพาะกรณีนั้น ใช้วิธีการเลือกโดยยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก เพื่อให้เข้าถึง และค้นหาแง่มุมที่หลากหลายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้

ได้ข้อมูลมาก สามารถทำให้รู้อะไรได้มากเกี่ยวกับกรณีอื่นๆ ที่ไม่ได้ถูกเลือกมาศึกษา (Patton, 1980)

เกณฑ์ในการคัดเลือกเบื้องต้น คือ เลือกหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกที่มีความก้าวหน้าและมีความพยายามในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในปี 2551 มาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งจากผลการพิจารณาของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีทั้งหมดที่ผ่านเกณฑ์ที่เป็นที่น่าพอใจรวม 14 ส่วนราชการ

เนื่องจากหน่วยวิเคราะห์ อยู่ในระดับองค์กร ซึ่งภายใต้กรอบนโยบายที่ศึกษาที่กำหนด กลไกเชิงสถาบัน คือ ตำแหน่งผู้บริหาร และศูนย์ที่เป็นหน่วยงานรองรับภารกิจด้านความเสมอภาค ในการเลือกส่วนราชการที่นำมาเป็นกรณีศึกษา จึงได้พิจารณาเกณฑ์ที่เป็นมิติด้านองค์กรที่เชื่อมโยงกับนโยบายนี้ที่ประกอบการพิจารณาในเบื้องต้น ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะกว้างๆ คือ

4.4.2.1 ลักษณะภารกิจหลัก ทางด้านสังคม และ ทางด้านที่ไม่ใช่สังคม

การศึกษาวิจัยเรื่องความเสมอภาค โดย Razavi และ Miller (1995) สะท้อนว่า องค์การต่างลักษณะกัน ความชัดเจนของปัญหาความเสมอภาคจะเห็นชัด ส่วนราชการที่มีภารกิจให้บริการประชาชนจะเห็นประเด็นในเรื่องความเสมอภาคได้ดีกว่าส่วนราชการที่เป็นหน่วยงาน ออกกฎ ระเบียบ ควบคุมติดตาม หรือ หน่วยงานที่ไม่ได้ให้บริการประชาชนโดยตรง ซึ่ง Geisler (1999) พบว่า ผู้ที่มีพื้นฐานการศึกษาที่ไม่ใช่สังคมศาสตร์มองเห็นประเด็นปัญหาความเสมอภาคได้ไม่ชัดเจน ซึ่งในที่นี้ ภารกิจของส่วนราชการที่เลือก จึงควรมีทั้งที่เป็นภารกิจด้านสังคม และ ด้านที่ไม่ใช่สังคม

4.4.2.2 โครงสร้างกลไก

1) ผู้บริหารบทบาทหญิงชาย CGEO

การศึกษาโดย Mosesdottir และ Erlingsdottir (2005) ได้สะท้อนว่าการขับเคลื่อนที่ซ้ำนั้น เป็นเพราะผู้หญิงมีส่วนร่วมในระดับที่มีอำนาจในการตัดสินใจและในเรื่องที่เกี่ยวข้องต่ำ ซึ่งจากการวิจัยในประเทศไทย พบว่า ในช่วงที่ผ่านมา แม้ผู้บริหารด้านการส่งเสริมความเสมอภาคนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง (วคีนี ทองนวล, 2548) หากแต่ในภาพรวมก็ยังขับเคลื่อนได้ค่อนข้างช้า

สำหรับระดับตำแหน่งของผู้บริหารที่ทำหน้าที่นี้ ในส่วนราชการต่างๆ ก็มีความหลากหลาย การพิจารณาในเรื่องผู้นำ จึงอาจจะสะท้อนภาพได้

2) ศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย

หน่วยงานที่มีหน้าที่รองรับนั้น ในส่วนราชการต่างๆ จะมีโครงสร้าง

แตกต่างกันไปโดยบางแห่งจะใช้หน่วยงานการเจ้าหน้าที่เป็นแกนนำ บางแห่งจะใช้สำนักงานเลขานุการกรม หรือ กองกลาง หรือบางแห่งจะใช้หน่วยงานที่ทำเรื่องแผนหรือยุทธศาสตร์ และองค์ประกอบคณะกรรมการ รวมทั้งลักษณะตำแหน่งของผู้รับผิดชอบงานก็จะแตกต่างกันไป

4.4.2.3 ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา

ส่วนราชการที่นำมาเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้นั้น ได้เลือกมา 4 ส่วนราชการจากที่ผ่านเกณฑ์ 14 ส่วนราชการ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะพบว่ามีความหลากหลายที่เอื้อต่อการศึกษาที่จะให้ข้อมูลที่มากพอ และครอบคลุมรอบด้าน สอดคล้องกับแนวความคิดในการวิจัย และในแง่ของระเบียบวิธีวิจัย คือ เป็นการมองส่วนราชการ ให้เห็นภาพรวม ด้วยการมองจากหลายมุมหลายมิติ แต่มีบริบทและขอบเขตของส่วนราชการที่กำหนดได้ชัดเจน มีความสมบูรณ์ในตัวเอง เป็นการศึกษาให้ได้ข้อมูลทั้งแนวกว้างและแนวลึก หาความสัมพันธ์ของความก้าวหน้าของการดำเนินงานไปปฏิบัติ กับสภาพแวดล้อมหรือบริบทของส่วนราชการนั้น โดยใช้ข้อมูลหลายชนิดจากหลายแหล่ง ด้วยวิธีการหลายแบบ เป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งจะช่วยอธิบายถึงระดับและสาเหตุของความก้าวหน้า

ตารางที่ 4.1 ลักษณะของส่วนราชการที่เลือกศึกษา

ส่วนราชการ	โครงสร้าง / กลไก				
	เพศของ CGEO / หัวหน้าศูนย์	ตำแหน่ง ของ CGEO	ที่ตั้ง ศูนย์ส่งเสริม ความเสมอภาค	ภารกิจ หลัก	มีหน่วยงานใน ภูมิภาค/ ขนาด หน่วยงาน
1. กรมศิลปากร กระทรวง วัฒนธรรม	ชาย / หญิง	รองอธิบดี	กลุ่มแผน โครงการ และวิเทศสัมพันธ์ สำนักงาน เลขานุการกรม	สังคม – วัฒนธรรม	มีใน 15 จังหวัด / ข้าราชการ ประมาณ 1,200 คน
2. กรมป้องกัน และบรรเทา สาธารณภัย กระทรวง มหาดไทย	ชาย / ชาย	รองอธิบดี	กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่	สังคม – สวัสดิการ สงเคราะห์	มีในทุกจังหวัด / ข้าราชการ ประมาณ 2,000 คน

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ส่วนราชการ	โครงสร้าง / กลไก				
	เพศ ของ CGEO / หัวหน้าศูนย์	ตำแหน่ง ของ CGEO	ที่ตั้ง ศูนย์ ส่งเสริมความ เสมอภาค	ภารกิจหลัก	มีหน่วยงานใน ภูมิภาค/ ขนาด หน่วยงาน
3. กรมส่งเสริม สหกรณ์ กระทรวง เกษตร และสหกรณ์	หญิง /หญิง	อธิบดี	กลุ่มพัฒนา ระบบบริหาร (ขึ้นตรงต่อ อธิบดี)	สังคม – พัฒนา	มีในทุกจังหวัด / ข้าราชการ ประมาณ 3,000 คน
4. กรมโรงงาน อุตสาหกรรม กระทรวง อุตสาหกรรม	ชาย / หญิง	รองอธิบดี	กลุ่มช่วย อำนวยความสะดวก สำนักงาน เลขานุการกรม	วิศวกรรม เทคโนโลยี - วิทยาศาสตร์	ไม่มี / ข้าราชการ ประมาณ 600 คน

4.5 การเก็บข้อมูลและเครื่องมือ

4.5.1 แหล่งข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นขั้นตอนที่สำคัญสำหรับการวิจัย ซึ่งต้องใช้แหล่งข้อมูลที่หลากหลาย เน้นความจริง ถูกต้อง และเชื่อถือได้ โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการศึกษานี้ Yin (1994) ได้แบ่งแหล่งข้อมูลไว้เป็น 6 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทมีจุดแข็งจุดอ่อนสรุปได้ตามตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 แหล่งข้อมูล จุดแข็งและจุดอ่อน

แหล่งข้อมูล	จุดแข็ง	จุดอ่อน
เอกสาร – รายงาน	- แนนอน ไม่เปลี่ยนแปลง	- การดึงข้อมูลออกมาอาจลำบาก
บันทึก วาระ ประกาศ	- แม่นยำ	- การเข้าถึงอาจยาก
ข้อเสนอ แผนงาน	- ครอบคลุมประเด็นกว้างขวาง	- อาจไม่แม่นยำ หากข้อมูลไม่ครบ

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

แหล่งข้อมูล	จุดแข็ง	จุดอ่อน
หนังสือพิมพ์ ฯลฯ	- เช่นเดียวกับเอกสาร	- การรายงานอาจเจืออคติ
ข้อมูลเชิงสถิติ – ตัวเลข แสดงจำนวนต่างๆ	- แม่นยำและเป็นเชิงปริมาณ	- การเข้าถึงอาจยากเนื่องจากข้อมูล เป็นความลับ
รายการ แผนที่ ข้อมูล ส่วนบุคคล ตาราง ฯลฯ		
การสัมภาษณ์	- เป้าหมายชัดเจน เน้นประเด็นที่ ศึกษา - ให้ความกระจ่างในเชิงสาเหตุได้	- อคติเนื่องจากคำถามไม่เหมาะสม - การตอบที่มีอคติ - ไม่แม่นยำเนื่องจากจำข้อมูลไม่ได้ - คำตอบสะท้อนสิ่งที่ผู้สัมภาษณ์ ต้องการจะได้คำตอบ
การสังเกต	- เป็นจริง ปรากฏการณ์ตามที่เกิดขึ้น จริง - ครอบคลุมบริบทของปรากฏการณ์	- ใช้เวลา - มีค่าใช้จ่ายในการสังเกต - เจาะจงเฉพาะบางอย่าง อาจ มองข้ามหลายอย่าง - ปรากฏการณ์อาจต่างไปจากปกติ เพราะมีการสังเกต
การสังเกตแบบมีส่วนร่วม	- เหมือนการสังเกต - เข้าถึงประเด็นความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคล และแรงจูงใจ	- เหมือนการสังเกต - อคติเนื่องจากผู้สังเกตมีส่วนร่วม
การสนทนากลุ่ม (Focused group discussion)	- รวม 2 วิธีการ คือ การสัมภาษณ์ และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมเข้า ด้วยกัน - ผู้ร่วมสนทนามั่นใจที่จะแสดง ความเห็นมากกว่าการเผชิญหน้า ตัวต่อตัว - ใช้เวลาสั้นในการได้ข้อสรุป	- อาจไม่ได้ข้อมูลที่เป็นจริงหาก ประเด็นละเอียดอ่อน / ข้อมูล ส่วนตัว - ต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ความ ชำนาญในการดำเนินการสนทนา กลุ่ม
อุปกรณ์ / ข้อมูลเชิง กายภาพ	- ทำให้ทราบถึงประเด็นทาง วัฒนธรรม - ทำให้ทราบประเด็นการ ดำเนินงาน / เทคนิค	- การเลือกบางอย่าง และมองข้าม บางอย่าง - อาจไม่มี

4.5.2 หลักการในการใช้ประโยชน์จากข้อมูล

ในการพิจารณาประเภทของข้อมูล จะเห็นได้ว่า แต่ละประเภทของข้อมูล ก็มีข้อดีข้อเสียต่างกันไป อย่างไรก็ตาม การจะได้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากแหล่งข้อมูลที่มีอยู่นั้น ต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ 3 ประการด้วย (Yin, 1994) คือ

4.5.2.1 ใช้ข้อมูลจากหลายแหล่ง เนื่องจากการประมวลข้อมูลจากหลายแหล่งจะสามารถรวบรวมข้อมูลได้หลายมิติ ทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ เจตคติ และ ข้อมูลเชิงพฤติกรรม ซึ่งทำให้ข้อมูลครอบคลุม ถูกต้องมากขึ้น

4.5.2.2 การสร้างฐานข้อมูลสำหรับการศึกษาเฉพาะกรณีอย่างเป็นระบบ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ คือ

- 1) โฉดที่อาจเป็นลายมือเขียน พิมพ์ที่ได้มาจากการรวบรวมข้อมูลต่างๆ
- 2) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา
- 3) ข้อมูลที่อยู่ในรูปตาราง สถิติ ตัวเลข และ
- 4) ข้อมูลเชิงบรรยาย ซึ่ง

มาจากการประมวลหรือบูรณาการข้อมูลหลักฐานต่างๆ เข้าด้วยกัน ที่ไม่ใช่รายงาน แต่อาจเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ก็ได้

4.5.2.3 การคงไว้ซึ่งลำดับของข้อมูลหลักฐานต่างๆ (chain of evidence) จากจุดเริ่มต้น ที่สามารถนำไปสู่ข้อสรุป ซึ่งบุคคลอื่นสามารถไล่ข้อมูลย้อนขึ้นย้อนลงได้

4.5.3 แหล่งข้อมูลสำหรับงานวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ ได้กำหนดให้เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สำหรับแต่ละขั้นตอนกระบวนการนโยบาย ดังนี้

4.5.3.1 การกำหนดนโยบาย (policy formulation)

แหล่งข้อมูลในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย คือ

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth interview) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้ที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการกิจการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ที่มาจากภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ได้แก่

อดีตปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คุณผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ

อดีตเลขาธิการ ก.พ. คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสตรีที่เกี่ยวข้อง

อดีตผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรี
แห่งชาติ

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงในฐานะเลขานุการคณะกรรมการฯ

เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่รับผิดชอบในการกำหนดแนวทางและคู่มือ

2) การรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research) ซึ่งได้แก่บันทึกเสนอเพื่อพิจารณาในระดับคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรี เอกสารประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.5.3.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและสามารถอธิบายความก้าวหน้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างครอบคลุม ในการศึกษาซึ่งใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี จึงได้กำหนดให้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ดังนี้

1) ข้อมูลเชิงสถิติจากการจัดทำ Profile ของการดำเนินงานตามนโยบายของส่วนราชการต่างๆ

เนื่องจากส่วนราชการต่างๆ ได้ดำเนินการในลักษณะที่อาจแตกต่างกันทั้งในเชิงโครงสร้าง หรือ ในกระบวนการ อีกทั้งยังมีความหลากหลายในระดับความก้าวหน้าของการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคไปปฏิบัติ การได้เห็นภาพรวมของทั้งภาคราชการ จะทำให้อธิบายความแตกต่างของแนวทางในการดำเนินการ และใช้เป็นบริบทของกรณีศึกษาทั้ง 4 กรณีได้เป็นอย่างดี

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก

การเลือกกลุ่มบุคคลสำหรับการสัมภาษณ์ เป็นแบบยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก และใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยได้กำหนดแนวคำถามจากกรอบแนวคิดในการวิจัย ใช้คำถามปลายเปิด แต่ก็จะไม่เคร่งครัด คือ ให้ดำเนินไปอย่างธรรมชาติ แม้จะมีประเด็นสำหรับสัมภาษณ์ไว้แล้วก็ตาม

3) การจัดทำกลุ่มสนทนา (Focus Group Discussion)

การจัดทำกลุ่มสนทนากับข้าราชการ เป็นไปตามประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้ เพื่อจะได้ข้อมูลที่ดีที่สุด ตรงตามวัตถุประสงค์การศึกษา โดยผ่านการปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในวงสนทนา ซึ่งได้อาศัยข้าราชการสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประสานกับศูนย์ประสานงานความเสมอภาคของส่วนราชการต่างๆ

ในการดำเนินงานด้านความเสมอภาค เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

4) การศึกษาจากเอกสาร (documentary research) วิธีการ คือ เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง จากบันทึกรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แผนแม่บทของส่วนราชการ รายงานผลการปฏิบัติงาน และแผนภูมิโครงสร้างศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาคของส่วนราชการต่างๆ

5) การใช้ข้อมูลเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือ ข้อมูลเชิงกายภาพ ซึ่ง ได้แก่ นิทรรศการ เครื่องมืออื่นๆ ที่ใช้ในการดำเนินงาน เป็นต้น

4.6 การตรวจสอบข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูล มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อที่ตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูล ให้มั่นใจในความเชื่อถือได้ของข้อมูล และ ประเมินคุณภาพของข้อมูลว่าอยู่ในระดับที่สามารถนำมาวิเคราะห์ และตอบปัญหาการวิจัยได้ (สุภางค์ จันทวานิช, 2549 ข) เนื่องจากการศึกษาวิจัยนี้ได้เลือกใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) ซึ่งมักจะถูกวิพากษ์ในแง่ของความถูกต้อง หรือความเที่ยงตรง (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2546) ซึ่งอาจเกิดจากอคติ ที่มีผลต่อความเที่ยงตรงภายในและภายนอก ความถูกต้อง และเชื่อถือได้ของการศึกษา จึงเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และการตรวจสอบทั้งความถูกต้องและความเชื่อถือได้ของข้อมูลจึงต้องเกิดขึ้นตลอดช่วงการศึกษาวิจัย โดยเริ่มต้นจาก ได้มีพัฒนารอบแนวคิดการวิจัยอย่างเป็นระบบจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานอย่างชัดเจน รวมทั้งการใช้เกณฑ์ประกอบการคัดเลือกกรณีศึกษา นอกจากนี้ ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (Denzin and Lincoln, 1994) ก็ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) รวมทั้งยังกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลหลักได้มีโอกาสพิจารณาข้อสรุป พร้อมให้ความเห็น ซึ่งจะช่วยตรวจสอบการตีความของผู้วิจัยว่าถูกต้องหรือไม่ และเป็นไปตามทัศนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญหรือไม่ไปพร้อมกันด้วย

โดยสรุปแล้ว ในการประเมินคุณภาพของข้อมูล ซึ่งจะนำมาวิเคราะห์และตอบคำถามการวิจัยนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางสรุปได้ตามตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 แนวทางดำเนินการในด้านความเที่ยงตรง และความเชื่อถือได้ของข้อมูล

ความถูกต้อง/ความเชื่อถือได้ ของข้อมูล	แนวทางดำเนินการสำหรับการศึกษ เฉพาะกรณี	ขั้นตอนการศึกษาวิจัย ที่เกี่ยวข้อง
ความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้าง (Construct validity)	- ใช้แหล่งข้อมูลที่หลากหลาย - สร้างหลักฐานเป็นลำดับไป - ให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบความถูกต้อง	- การเก็บข้อมูล - การเก็บข้อมูล - การเขียนรายงาน
ความเที่ยงตรงภายใน (Internal validity)	- การหาแบบแผนจากปรากฏการณ์ (pattern making) - การสร้างคำอธิบาย (explanation building)	- การวิเคราะห์ข้อมูล - การวิเคราะห์ข้อมูล
ความเที่ยงตรงภายนอก (External validity)	- การศึกษาซ้ำ	- การออกแบบงานวิจัย
ความเชื่อถือได้ (Reliability)	- การทำแนวทางของการศึกษาเฉพาะกรณี - การสร้างฐานข้อมูลของกรณีศึกษา	- การเก็บข้อมูล - การเก็บข้อมูล

แหล่งที่มา: Yin, 1994.

4.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปของข้อมูล (data transformation) ที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ยืดหยุ่น และเป็นระบบ เพื่อให้ได้สารสนเทศที่มีความหมาย นำไปสู่ ความรู้ ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นปัญหาการวิจัย ได้อย่างลุ่มลึก และกระจ่างชัด ซึ่งในที่นี้ใช้วิธีต่างๆ คือ

4.7.1 วิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป ซึ่งเป็นกระบวนการดำเนินงานที่มีลักษณะ เป็น วัฏจักรต่อเนื่อง โดยมีการวิเคราะห์ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดทำรหัส และการ จัดสร้างหัวข้อ / กลุ่มหัวข้อสรุปแนวคิด การสืบค้น และการประเมินแบบแผนความสัมพันธ์ใน ข้อมูล โดยขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้เป็นกระบวนการย่อยๆ ที่มักเกิดขึ้นซ้ำ กลับไปกลับมา เป็นลำดับ เหลื่อมล้ำกัน

4.7.2 วิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบรรยาย โดยใช้วิธีการตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัยที่มีความเป็นระบบ และมีความเป็นวัตถุวิสัย

4.7.3 วิเคราะห์โดยการอธิบายสาเหตุ (causal analysis) โดยการเชื่อมโยงชุดข้อมูลตามความสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปรากฏการณ์

บทที่ 5

ผลการวิจัย : การวิเคราะห์และอภิปรายผล (1)

การกำหนดนโยบายความเสมอภาคหญิงชาย

บทที่ 5 นี้ เป็นการนำเสนอผลการวิจัย ที่ตอบคำถามเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาคราชการของประเทศไทย โดยเน้นการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย และบริบทที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย โดยใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณีเป็นลักษณะการศึกษากรณีเดียว (single case design)

ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายความเสมอภาคนั้น ได้อาศัยกรอบแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะซึ่งประกอบด้วยระบบนโยบาย กระบวนการกำหนดวาระนโยบายของ Kingdon รวมทั้งแนวคิดตามทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งในการศึกษาเอกสารต่างๆ และเนื่องจากนโยบายนี้ ได้ผ่านความเห็นชอบออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีในปี 2544 เจื้อนเวลาของการศึกษานี้จึงจำกัดอยู่ที่ห้วงเวลาก่อนหน้าที่จะมีนโยบาย จนถึงเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบซึ่งผลของการศึกษามีรายละเอียดดังนี้

5.1 กลไกและขั้นตอนของภาคราชการในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้หญิงและความเสมอภาค

5.1.1 กลไกของภาคราชการ

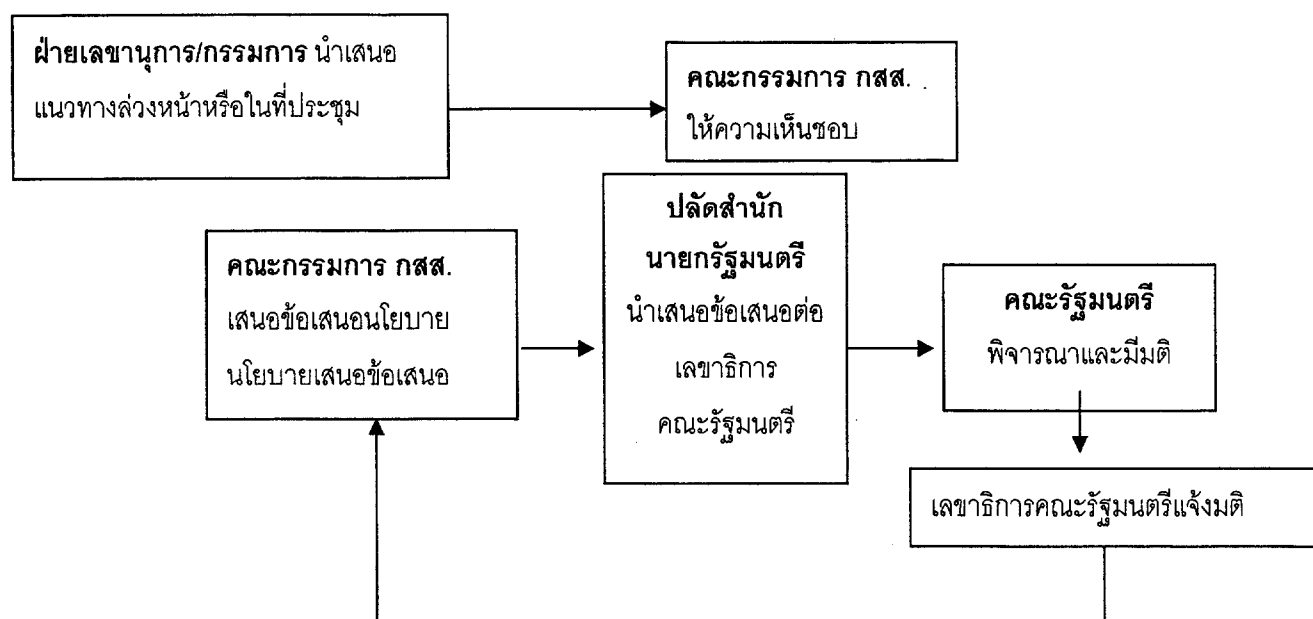
กลไกระดับชาติที่ดูแลในเรื่องของสตรีและความเสมอภาค ที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่โดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย แผนและมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ได้รับการจัดตั้งในรูปคณะกรรมการ / อนุกรรมการ มาตั้งแต่ปี 2522 และในปี 2532 จึงได้มีการจัดให้มี คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และให้มีสำนักเลขาธิการ กสส. ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยในปี 2534 ได้มีออกระเบียบใหม่ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ ที่

มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเช่นเดิม มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการต่างๆ 13 แห่ง องค์การพัฒนาเอกชน 2 แห่ง และกรรมการอื่นที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่งองค์คณะดังกล่าวทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการส่งเสริมสถานภาพสตรีต่อคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2542)

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) นั้น มีฝ่ายเลขานุการ คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (สำนักงาน กสส.) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีข้าราชการในสังกัดประมาณ 40 คน มีหน้าที่หลัก คือ พิจารณาเสนอความเห็นต่อ กสส. ให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการส่งเสริมกิจกรรม บทบาทและสถานภาพสตรีศึกษา วิจัยเชิงนโยบาย และประเมินผล วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับงานส่งเสริมกิจกรรมและบทบาทสตรี รวมทั้งประสานงานกับส่วนราชการ องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนในการสนับสนุนช่วยเหลือเกี่ยวกับงานพัฒนาสตรี (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2542) เพราะฉะนั้น การศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และพัฒนาทางเลือกนโยบาย จึงเป็นภาระของสำนักงาน กสส. ซึ่งต่อมาในปี 2545 ที่มีการปฏิรูปกระทรวงทบวงกรม กลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสตรี ได้กลายมาเป็นสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

5.1.2 ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย

ในกรณีที่เป็นการกำหนดนโยบายที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น ในช่วงที่เป็นการกำหนดนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคที่เป็นกรณีศึกษานั้น ในลำดับของการนำเสนอเส้นทาง คือ ข้อเสนอแนะนโยบาย จะถูกส่งผ่านจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (สำนักงาน กสส.) ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ ไปสู่คณะกรรมการฯ และเมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาและเห็นชอบในข้อเสนอแนะนโยบายแล้ว สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการฯ จะนำเรื่องเสนอเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป เพราะฉะนั้น การเห็นชอบนโยบายนั้น อาจแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนได้ คือ การเห็นชอบในระดับของคณะกรรมการระดับชาติ และการเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี



ภาพที่ 5.1 ขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

5.2 กระบวนการกำหนดนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

เพื่อให้ได้คำตอบสำหรับคำถามวิจัยที่มุ่งพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายนั้น การรวบรวมข้อมูล ครอบคลุม ปัจจัยที่เป็นเรื่องประเด็นปัญหา บริบทและสภาพแวดล้อมของปัญหานโยบาย การนำเสนอข้อเสนอหรือทางเลือกนโยบาย รวมทั้งการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างปัจจัยต่างๆ ในจังหวะและโอกาสที่เหมาะสม และนำไปสู่การเห็นชอบนโยบาย แยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

5.2.1 ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย กับราชการไทย

ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น ก่อนที่จะมีการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรี ณ กรุงปักกิ่งในปี 2538 หรือก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2519 ในปี 2538 นั้น แม้ว่าจะได้รับการยอมรับในระหว่างผู้ที่ทำงานด้านสตรี หรือ ผู้ที่ทำงานในกลไกระดับชาติว่าเป็นประเด็น คือ มีความเหลื่อมล้ำอยู่ หรือ มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง แต่ประเด็นที่ถูกหยิบยกมา จะเป็นประเด็นที่ถูกวางอยู่ในกรอบของปัญหาการพัฒนาสตรี หรือความก้าวหน้าของสตรี ปัญหาที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติ จะได้รับการแก้ไขเป็นบริบท เป็นเรื่องๆ ไป และจะพันผูกเฉพาะกับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่องหรือ เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น หากเป็นปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ก็จะเป็นเรื่องของกระทรวงสาธารณสุข หรือ ในเรื่องการศึกษา ก็จะเป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

ในการแก้ไขกฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ส่งผลให้มีการยกเลิกข้อสงวนตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบที่มีเป็นระยะๆ ต่อเนื่องมานั้น ก็จะต้องดำเนินการเป็นกรณีๆ ไป โดยกลไกระดับชาติ คือ สำนักงาน กสส. เป็นผู้รับผิดชอบในระดับเจ้าหน้าที่

คำว่า “ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย” ในการดำเนินงานของกลไกระดับชาติ ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการหรืออย่างแพร่หลายเท่าใดนักในช่วงก่อนการนำเสนอนโยบายที่เป็นกรณีศึกษา แม้จะเป็นระยะหลังการประชุมที่ปักกิ่ง และหลังจากที่มีอยู่ในบริบทของรัฐธรรมนูญปี 2540 แล้วก็ตาม ปัญหาความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่ถูกนำเสนอในการประชุมระดับโลก ครั้งที่ 4 ว่าด้วยเรื่องสตรีเมื่อปี 2538 นั้น จึงยังเป็นการเชื่อมโยงให้เห็นภาพของสถานะและบทบาทที่ดีอยู่ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงภาพลักษณ์ที่สังคมกำหนดให้กับผู้หญิง และอคติที่สังคมมีต่อผู้หญิง ทำให้ถูกละเมิดสิทธิ

การถูกเลือกปฏิบัติ เช่น ด้านแรงงาน ที่แม้มีกฎหมายที่ไม่เลือกปฏิบัติ แต่ ผู้หญิงก็ยังถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่ค่อนข้างมาก โอกาสการเข้าถึงทรัพยากรและการได้รับผลประโยชน์ต่างๆ นั้น ยังจำกัดสำหรับผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย หรือ การมีบทบาทสาธารณะของผู้หญิงที่มีแนวโน้มมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นไปอย่างช้ามาก และยังนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้ชาย ผู้หญิงมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารในระดับชาติต่ำ อุปสรรคหลักๆ ของผู้หญิงในการก้าวสู่เวทีการเมืองและการบริหาร มีหลายประการ เช่น ขาดการศึกษา การฝึกอบรมและการพัฒนาทักษะ ขาดการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ รวมถึงที่ดิน เงินทุน เครดิต เทคโนโลยี

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาการค้าหญิง ปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง ซึ่งกระบวนการยุติธรรม และการบังคับใช้กฎหมาย ยังไม่เอื้อต่อผู้ถูกกระทำเท่าที่ควร การนำเสนอของสื่อมวลชนก็ยังสะท้อนทัศนคติที่เป็นลบต่อผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิง มุมมองของสังคมยังรู้สึกได้ถึงอคติในหลายๆกรณี จากการดำเนินคดีว่าผู้หญิงคือต้นเหตุให้ต้องถูกกระทำรุนแรง การนำเสนอภาพลักษณ์ของผู้หญิงที่ไม่เหมาะสม สมองกระแสบริโภคนิยม ก็ยังมีอยู่อย่างแพร่หลาย

ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เริ่มมีการกล่าวถึงมากขึ้นทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยเอง หลังจากการประชุมที่ปักกิ่งในปี 2538 โดยมากับเงื่อนไขที่ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่งกำหนดให้ทุกภาคส่วนบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการนโยบายและในกระแสหลักของการดำเนินงาน (Gender Mainstreaming) แม้ว่าก่อนหน้านี้ จะมีการปรับเปลี่ยนจุดเน้นจากการพัฒนาสตรีมาที่มิติหญิงชายในกระบวนการพัฒนาก็ตาม ซึ่งในกรอบคิดนี้ ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย คือ เป้าหมายที่จะต้องไปให้ถึง โดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (สำนักงาน กสส.) กลไกระดับชาติในขณะนั้น ได้เริ่มนำร่อง จัดการ

อบรมเจ้าหน้าที่และ ผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ในเรื่องของการบูรณาการมิติหญิงชาย หรือ การสร้างกระแสมืออาชีพระหว่างหญิงชาย ในช่วงปี 2543 - 2544 โดยพยายามที่จะจัดให้มีกลไกในส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นแกนนำในเรื่องมิติหญิงชาย (gender focal point) ซึ่งเป็นโครงสร้างที่หน่วยงานระดับนานาชาติ ได้เริ่มเผยแพร่มากขึ้นหลังจากการรับรองปฏิญญาปักกิ่ง คุณสุจิตต์ ไตรพิทักษ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสของสำนักงาน กสส. ในขณะนั้นได้อธิบายว่า

การขับเคลื่อนเรื่องสตรีนั้น ขับเคลื่อนโดยสำนักงาน กสส. ซึ่งเป็นหน่วยงานเล็กๆ ก็คงไปไหนไม่ไกล คุยกันอยู่เสมอๆ ในระดับเจ้าหน้าที่ว่างบประมาณก็มีแค่ 20 ล้าน ทำเองได้ยาก ต้องมีการทำทุกส่วนราชการประกอบด้วย แนวโน้มในเวทีนานาชาติ ก็หันจาก WID (Women in Development) มาเน้น GAD (Gender and Development) ซึ่งก็ต้องให้ทุกส่วนราชการเข้ามาร่วม

คำว่า ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เริ่มเป็นที่คุ้นเคยกันมากขึ้นหลังปี 2540 เป็นต้นมา และต่อมา ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ก็เริ่มมีที่ทางในภาคราชการ และได้การยอมรับอย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยเฉพาะ เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 ที่ได้มีการตั้งชื่อหน่วยงาน ในสำนักงานกิจการสตรี และสถาบันครอบครัว ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกระดับชาติ ว่าสำนักงานส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นหน่วยงานระดับสำนัก

หากพิจารณาการนำเสนอภาพปัญหาของความไม่เสมอภาคในกรอบของการทำงานภาคราชการในภาพรวมนั้น ความเชื่อมโยงของความไม่เสมอภาค และงานราชการโดยรวม ยังไม่เป็นที่คุ้นเคย ไม่มีความชัดเจนนัก และจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น พบว่า ได้มองความเสมอภาคแตกต่างกัน โดยส่วนหนึ่ง มองจากบริบทของ การบริหารทรัพยากรบุคคลของภาคราชการเป็นสำคัญ คือ บุคลากรชายหญิงในส่วนราชการที่จะต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ด้วยเห็นภาพว่า ในช่วงแรกเข้า ผู้หญิงจะมีมากกว่าผู้ชาย แต่ความก้าวหน้าจะสู้ผู้ชายไม่ได้ เพราะฉะนั้น ความเสมอภาคนั้น คือ ต้องเท่าเทียมกัน ได้รับการปฏิบัติในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ได้ทุกอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเท่าที่ผ่านมา ยังมีการเลือกปฏิบัติเพราะเป็นผู้หญิง ที่ยังเห็นกันอยู่ จากมุมมองนี้ ความเสมอภาคในระบบราชการ ต้องเริ่มตั้งแต่โอกาสในการได้ทำงาน ได้รับมอบหมายงาน ได้รับโอกาสในการพัฒนาตนเอง การเลื่อน

ตำแหน่ง ซึ่งหากโอกาสเหล่านี้เท่ากัน ก็ถือได้ว่าเป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งความเท่าเทียมกันในโอกาสนั้น เป็นองค์ประกอบหนึ่ง

ความเห็นที่มองความเสมอภาคจากระบบคุณธรรม จะใกล้เคียงกับมุมมองบริบทของการทำงานภาคราชการ ที่ถูกตีกรอบโดยกฎ ระเบียบ กติกาต่างๆ ที่เป็นกรอบที่ไม่แบ่งแยกเพศ ทุกคนไม่ว่าชายหรือหญิง อยู่ในกฎกติกาเดียวกันหมด ดังเช่นเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการร่างหนังสือเวียนที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารที่รับผิดชอบด้านความเสมอภาคหญิงชาย รวมทั้งในการร่างคู่มือที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บทของส่วนราชการ ที่ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

เวลาที่พูดถึงราชการ เป็นการพูดกันด้วยกฎหมาย ระเบียบ ถ้าจะถามถึงความไม่เสมอภาคในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นไปตามกฎระเบียบที่ถูกต้อง ก็ไม่รู้จะเถียงอย่างไร เพราะกฎทุกอย่างใช้บังคับกับทุกคนเหมือนกันหมด

เจ้าหน้าที่ในกลไกระดับชาติที่มีส่วนรับทราบและดำเนินการเชื่อมโยงกับงานกำหนดนโยบายในขณะนั้น มองประเด็นความเสมอภาคไปที่ปัจเจกบุคคล คือตัวผู้หญิงและผู้ชายที่ปฏิบัติต่อกัน เป็นกรอบ โดยมองว่า คือ การไม่ใช้อำนาจต่อกัน อยู่อย่างเกื้อกูลกัน ได้ประโยชน์ร่วมกัน มีความสุขร่วมกัน ต้องไม่กดขี่ข่มเหง ไม่เอาเปรียบ ให้อีกฝ่ายต้องทนทุกข์ หรือในทำนองเดียวกัน คือ ผู้ชายผู้หญิงต้องเข้าใจกัน ช่วยกัน ปฏิบัติต่อกันด้วยการให้เกียรติกันและกัน ต้องสร้างระดับครอบครัวให้มั่นคง แล้วจึงขยายออกไปได้

ความคิดเห็นต่างๆ ที่สะท้อนมานั้น จะเห็นได้ว่า ความเสมอภาคมีความเป็นนามธรรมสูง มีหลากหลายมิติ และได้มีการจัดกรอบ หรือตีความอย่างเป็นรูปธรรมที่ทุกคนมองเห็นตรงกันไว้ในภาคราชการ เป็นคำที่ดูเหมือนว่าทุกคนเข้าใจ และความเข้าใจนั้นตรงกัน จึงเป็นที่น่าสนใจด้วยว่า การให้ความหมายที่แตกต่างกัน จะมีผลต่อขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายอย่างไรหรือไม่

5.2.2 บริบทที่มีอิทธิพลต่อเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

5.2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมิได้ถูกเชื่อมโยงว่าเป็นภารกิจของรัฐบาลอย่างชัดเจนมาจนกระทั่งปี 2517 แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านก่อนหน้านั้น ตั้งแต่ฉบับแรกเป็น

ต้นมา จะมีการระบุที่ดีความได้ว่า มีการคำนึงถึงความเสมอภาค โดยบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างประชาชน ให้อ้อยคำรวมๆ ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” จนเมื่อปี 2517 ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายอย่างชัดเจน มาตรา 28 ระบุไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้ข้อบังคับแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน...” นอกจากนั้น มาตรา 236 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ยังได้มีการกำหนดให้รัฐเร่งรัดดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ตลอดจนบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อรองรับหลักการเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกด้วย คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2537) บทเฉพาะกาลดังกล่าว นำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับสถานภาพของผู้หญิงหลายประการ ที่สำคัญได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะบุคคลและลักษณะครอบครัว ซึ่งรองรับสิทธิส่วนบุคคลของหญิงที่สมรสแล้วมากขึ้น และปรับปรุงสถานภาพทางกฎหมายของภรรยาให้เหมาะสมขึ้นกว่าเดิม นอกจากนั้น ยังได้มีการแก้ไขกฎระเบียบเกี่ยวกับการเข้ารับราชการ ให้สิทธิผู้หญิงเป็นผู้พิพากษาและอัยการได้ ซึ่งนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงมีบทบาทในสังคมเพิ่มขึ้น แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นั้น มีผลบังคับใช้อยู่เพียงประมาณ 2 ปี เนื่องจากถูกยกเลิก โดยคณะปฏิรูป ซึ่งยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

รัฐธรรมนูญฉบับถัดมา คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งบังคับใช้นาน ถึง 13 ปี ก็ไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจนเช่นของปี 2517 จนเมื่อมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แม้จะไม่ได้ระบุชัดเจนว่าหญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกัน แต่ใช้คำว่า “บุคคล” ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญก่อนหน้าปี 2517 อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางเพศ โดยในมาตรา 68 ได้ระบุว่า “รัฐพึงรักษาส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคระหว่างเพศ” และในมาตรา 84 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ”

การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้ สะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐในเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่ชัดเจนขึ้น แต่ก็ยังให้หลักประกันไม่มากพอ เพราะแม้จะมีการระบุให้รัฐพึงรักษาส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคระหว่างหญิงชายตามมาตรา 68 แต่ก็เป็นการกำหนดไว้ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ การกำหนดในลักษณะนี้ เป็นเพียงแนวนโยบายที่เปิดช่องไว้ เพราะในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ มาตรา 59 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายเท่านั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้อง

รัฐ และหากรัฐจะไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบาย ประชาชนก็ไม่สามารถที่จะฟ้องรัฐได้ (สมบัติ วงศ์ศรีรัตน์, 2536)

ต่อมา เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2540 โดยหลักการนั้น ไม่ต่างจาก รัฐธรรมนูญปี 2534 ซึ่งได้มีการแก้ไขกำหนดความเสมอภาคระหว่างหญิงชายอย่างชัดเจนในปี 2538 จากการรณรงค์อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2536 พิจารณาในเงื่อนไขเวลาก็อาจกล่าวได้ว่า การคงไว้ซึ่งหลักประกันความเสมอภาค และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมในรัฐธรรมนูญปี 2540 นั้น น่าจะเป็นผลของกระแสการรณรงค์ที่นับเนื่องมาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2534 อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การประชุมระดับโลกครั้งที่ 4 ว่าด้วยเรื่องสตรีในปี 2538 ก็เกิดขึ้นในห้วงเวลาเดียวกัน ซึ่งกระแสเรียกร้องขององค์การสหประชาชาติ เป็นอีกหนึ่งแรงผลักดันในเรื่องความเสมอภาค

5.2.2.2 องค์การสหประชาชาติและความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

องค์การสหประชาชาติได้หยิบยกประเด็นความเสมอภาค และความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ เป็นประเด็นรณรงค์สำหรับประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ก็ได้มีความเคลื่อนไหวอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มองค์กรที่เคลื่อนไหวในเรื่องของสตรี และในระยะต่อมา ประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชายก็ได้เป็นที่กล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางขึ้นตามลำดับ โดยถูกนำมาเชื่อมโยงกับการพัฒนาประเทศที่ผลของการพัฒนานั้นได้สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้หญิงและผู้ชายในมิติต่างๆ ในขณะเดียวกัน ผลการศึกษาวิจัยจากหลายประเทศ ก็ได้ชี้ไปในทางเดียวกันว่า ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น ได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์หลายประการ นอกจากนั้น ยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วย (ธนาคารโลก, 2543)

ความพยายามขององค์การสหประชาชาติในการที่จะส่งเสริมสถานภาพของผู้หญิงเพื่อให้เท่าเทียมกับผู้ชายนั้นดำเนินการในหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งการจัดประชุมในระดับภูมิภาคและระดับโลก ตลอดจนการสร้างกลไกทางกฎหมาย ในส่วนของอนุสัญญาหรือปฏิญญาต่างๆ ที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองหรือให้สัตยาบันรณนั้น นับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ในการรณรงค์และผลักดันเพื่อให้มีการดำเนินการตามพันธกรณีที่ให้กับองค์การสหประชาชาติ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ซึ่งมีบทบัญญัติที่มุ่งให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงและให้หลักประกันว่าผู้หญิงจะต้องได้รับสิทธิ ประโยชน์ และโอกาสต่างๆ จากรัฐบนพื้นฐาน

ของความเสมอภาคกับผู้ชาย (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2543) นอกจากนั้น ในปี 2544 ประเทศไทยยังได้ไปลงนามในพิธีสารเลือกรับตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงที่ถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการร้องเรียนนั้นสามารถร้องเรียนต่อองค์การสหประชาชาติหรือเมืองค์กร/กลุ่ม ร้องเรียนแทนได้ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2546 ข)

อีกส่วนที่สำคัญและมีบทบาทสำคัญ คือ ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรีซึ่งระบุประเด็นที่เป็นที่ห่วงใยไว้ 12 ประเด็น ได้แก่ ความยากจน การศึกษา สุขภาพ ความรุนแรงต่อสตรี ความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ เศรษฐกิจ กลไกเชิงสถาบันเพื่อความก้าวหน้าของสตรี สิทธิมนุษยชนของสตรี สื่อมวลชน สิ่งแวดล้อม และเยาวชน โดยในแต่ละประเด็นได้กำหนดมาตรการแนวทางแก้ไขที่จะช่วยส่งเสริมความเสมอภาคไว้ รัฐบาลได้ลงนามรับรองเมื่อปี 2538 ที่สำคัญ คือ ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้ระบุให้มีการสร้างกระแสความเสมอภาคในการดำเนินการในทุกเรื่อง (สำนักคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2538)

ในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2543 ผู้นำประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้ตกลงกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษร่วมกัน (Millennium Development Goals) โดยใช้เป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดกรอบระยะเวลาชัดเจนในการต่อสู้กับปัญหาต่างๆ ซึ่ง หนึ่งใน 8 ประเด็นที่สำคัญ คือ ประเด็นปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย

เป็นที่สังเกตได้ว่า จากการประชุมที่ปักกิ่งในปี 2538 จนถึงช่วงปี 2544 ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคนี้ ในเวทีระหว่างประเทศ ได้มีการเน้นย้ำในเรื่องของสตรี และความเสมอภาค เป็นระยะๆ ผ่านข้อตกลงต่างๆ ตลอดจน ผสมผสานกับรัฐธรรมนูญที่ออกมาในปี 2540 ที่มีความชัดเจนในเรื่องความเสมอภาค และประเด็นสตรีมากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นบริบททางการเมืองที่เอื้อต่อการที่จะผลักดันและรณรงค์อย่างต่อเนื่องในระดับประเทศ

5.2.3 จุดเริ่มต้นของนโยบายความเสมอภาคในภาคราชการ

การกำหนดนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายโดยตรง ไม่เคยปรากฏในภาคราชการ แม้รัฐธรรมนูญจะได้ระบุชัดเจนให้เป็นภารกิจของรัฐในการส่งเสริมความเสมอภาคมาตั้งแต่ปี 2534 สิ่งที่ปรากฏเป็นรูปธรรม อาจจะไม่ได้เป็นการดำเนินการที่ใช้คำ “ความเสมอ

ภาค” แต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับสตรี การพัฒนา หรือ คุ่มครองสิทธิของสตรี และมักแยกเป็นเรื่องเฉพาะๆ ไป จนกระทั่งมีการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 4 เมื่อปี 2538 ที่รัฐบาลได้ไปลงนามในปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่ง ซึ่งได้มีการกำหนดให้ภาครัฐดำเนินการใน 12 ประเด็นที่เป็นที่ห่วงใย และได้มีการกำหนดแนวทางโดยให้นำมิติหญิงชายเข้าสู่กระแสหลัก (Gender Mainstreaming) ของนโยบายและการดำเนินงานของทุกภาคส่วน ซึ่งเป้าหมายท้ายสุดคือ ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น คำว่า “ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย” จึงได้มีการกล่าวถึงกันมากขึ้นในส่วนของภาครัฐ

แม้กระนั้นก็ตาม กลไกระดับชาติที่ดูแลเรื่องผู้หญิง คือ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ก็ยังมิได้ใช้คำ “ความเสมอภาค” อย่างกว้างขวางในการดำเนินงาน แผนระดับชาติที่กำหนด ยังใช้เป็นแผนพัฒนาสตรี โดยอดีตผู้อำนวยการสำนักงาน กสส. ได้ถ่ายทอดว่า

ตอนนั้น เฝียกันอยู่ว่าจะเปลี่ยนชื่อแผน แต่แผนทำไปแล้ว หลายคนบอกให้ใช้ชื่อเดิมไปก่อน ทั่วๆ ที่แนวคิดเปลี่ยนไปแล้ว ไม่ต้องพูดเรื่องพัฒนาแล้ว ผู้หญิงพัฒนาแล้ว ไม่ด้อยแล้ว เป็นเรื่องความเสมอภาคมากกว่า

แต่แผนพัฒนาสตรีก็ยังไม่ได้เปลี่ยนชื่อหลังจากนั้น และยังคงเป็นเช่นนั้นเรื่อยมาจนปัจจุบัน (ปี 2552)

จุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายด้านความเสมอภาคในภาคราชการก่อนที่จะมาเป็นนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคที่เป็นกรณีศึกษานั้น น่าจะกล่าวได้ว่า เริ่มจากสำนักงาน ก.พ. ซึ่งในช่วงระยะเวลานั้น คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งเลขาธิการ ก.พ. ในราวไตรมาสแรกของปี 2543 สำนักงาน ก.พ. ได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นหนึ่งคณะ โดยมีท่านผู้หญิงสุมาลี จาติกวณิช นายกสมาคมติดตามการพัฒนาสตรีในประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นประธาน เลขาธิการ ก.พ. เป็นรองประธานคณะทำงาน สมาชิกคณะทำงานประกอบด้วยผู้แทนองค์กรที่ทำงานสตรีในภาคเอกชนอีก 2 คน หัวหน้าส่วนราชการบางแห่ง เช่น อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสถาบันกฎหมายอาญา ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และข้าราชการสำนักงาน ก.พ. รวม 10 คน เพื่อพิจารณาแนวทางว่า สำนักงาน ก.พ. จะดำเนินการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่เป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 80 ได้อย่างไรบ้าง ซึ่งผลของการดำเนินงานของคณะทำงานชุดนี้ คือ

การกำหนดแนวทางและมาตรการต่างๆ ในงานบริหารงานบุคคลสำหรับส่วนราชการต่างๆ โดยสำนักงาน ก.พ. ได้ออกหนังสือเวียนที่ นร 0708 / ว 7 ลงวันที่ 18 กันยายน 2543 กำหนดแนวทางการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของกระทรวง ทบวง กรม ไว้ ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งเป็นภารกิจหลักของสำนักงาน ก.พ. สาระสำคัญเน้นในเรื่องการคำนึงถึงสัดส่วนข้าราชการหญิงชาย ในการดำเนินกิจกรรมการบริหารงานบุคคลในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนา ซึ่งรวมการศึกษาต่อต่างประเทศ การฝึกอบรมดูงาน หรือ การสัมมนา/ประชุม การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การมอบหมายงานสำคัญ เป็นต้น แม้จะเป็นการนำเสนอแนวทางที่มีได้มีการบังคับใช้ แต่ก็นับว่าได้ช่วยสร้างกระแสการตระหนักรู้เกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่กว้างขึ้นในภาคราชการ เป็นจุดเริ่มต้นที่ประเด็นความเสมอภาคถูกนำสู่ราชการพลเรือนทั้งระบบ โดยเริ่มจากนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคในมิติของการบริหารทรัพยากรบุคคล

การกำหนดนโยบายของสำนักงาน ก.พ. นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ก้าวกระโดดที่ไปไกลกว่ากลไกระดับชาติ ซึ่งยังไม่สามารถขับเคลื่อนอย่างเต็มรูปแบบในขณะนั้น ส่วนหนึ่งที่เอื้อสำหรับสำนักงาน ก.พ. คือ สถานะของสำนักงาน ก.พ. ที่มีอำนาจในการสั่งการไปยังส่วนราชการต่างๆ ทั้งระบบราชการพลเรือนในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล แต่ก็คงมิได้หมายความว่านโยบายดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ หรือ เนื่องจากเลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้หญิง ส่วนที่สำคัญคือ ผู้หญิงที่เป็นตัวละครสำคัญนั้น ต้องเป็นผู้หญิงที่เข้าใจประเด็นผู้หญิง และมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาที่ผู้หญิงประสบหรือส่งเสริมในเรื่องความเสมอภาค ไม่ใช่เพียงแค่เพราะเป็นผู้หญิง เช่นที่ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้

การที่ได้มีโอกาสไปร่วมประชุมที่ปักกิ่ง ในนามผู้แทนรัฐบาลไทย มีผู้ทรงคุณวุฒิร่วมในคณะมากมาย ดร. สายสุรี คุณหญิงอัมพร ดร. นริวรรธ คุณหญิงอัสนี คุณหมอมะเพ็ญศรี ฯลฯ นับเป็นจุดที่ทำให้ตระหนักทำให้เกิดการตื่นตัว ได้เห็น ได้ฟังตลอดการสัมมนา ทำให้กลับมาทบทวนว่า ปัญหาของผู้หญิงมีมากกว่าที่คิด ก่อนเดินทางไป มองในมิติของความเสมอภาคในการบริหารราชการ แต่จากการประชุม เห็นปัญหาของผู้หญิงในทุกเรื่อง...ในกลุ่มที่ไปกัน ที่มีทั้งองค์กรภาคเอกชนด้วย การเดินทางร่วมประชุมด้วยกัน ทำให้สนิทสนมกัน ได้ปรึกษาหารือกัน เกิดเครือข่าย และเมื่อได้รับรางวัล “ยอดหญิง” จากสมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ ในช่วงที่ได้เป็นเลขาธิการ ก.พ.

จึงมาถามตัวเองว่า จะทำอะไรได้บ้าง ทำให้คิดต่อไปว่า จะต้องมีการสร้าง
 ในราชการให้ได้ และต้องสร้างเครือข่ายให้ได้ จึงนำไปปรึกษาคุณผาณิต
 (ปลัดสำนักนายกฯ ในขณะนั้น) และเนื่องจากท่านผู้หญิงสุมาลี จาติกวณิช
 ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการประชุมที่ปักกิ่ง และคุ้นเคยกัน ก็ได้เรียนเชิญ
 ท่านมาเป็นประธานคณะทำงานให้ ทุกอย่างผสมกันพอดี เป็นการบรรจบ
 กันของหลายๆ อย่าง ซึ่งถ้าไม่เป็นการประจวบเหมาะเช่นนี้ ก็อาจจะไม่
 ผลักดันเช่นนั้น...

สำหรับนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคในมิติของการบริหารทรัพยากรบุคคลในกรอบ
 ของสำนักงาน ก.พ. นั้น จะเห็นได้ถึงการเชื่อมโยงของปัจจัยต่างๆ ที่มาบรรจบกัน จากผู้กำหนด
 นโยบายที่ได้อาศัยเครือข่าย กับ ฐานพันธกิจที่มาผสมผสาน กลายเป็นโอกาสที่นำไปสู่การกำหนด
 นโยบายภายใต้อำนาจและความรับผิดชอบของตน ซึ่งหากพิจารณาในกรอบของกระบวนการ
 กำหนดนโยบายนั้น จะเห็นได้ว่า สามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบชนชั้นนำ (elite approach) ที่
 สะท้อนความต้องการของผู้มีอำนาจ หรือผู้นำ ซึ่งเป็นผู้กำหนดค่านิยมพื้นฐานของระบบ (สมบัติ
 ธำรงธัญวงศ์, 2549) สำหรับกรณีนโยบายของสำนักงาน ก.พ. นี้ จะพบว่า ผู้นำ คือ คุณหญิง
 ทิพาดี เมฆสุวรรณ ซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดขององค์กร เป็นผู้มีบทบาทเต็มที่ในการกำหนดทิศทางของ
 นโยบาย แม้จะมีคณะทำงานที่เป็นเหมือนองค์กรที่กำหนดสาระนโยบายก็ตาม แต่ก็เป็น
 การกำหนดในกรอบอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเลขาธิการ ก.พ. จะเป็นผู้ที่มองได้ดีที่สุดว่า
 นโยบายนั้นควรจะมีคามเข้มข้นน้อยเพียงไร หากพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อการริเริ่มนโยบาย
 ความเสมอภาคโดยสำนักงาน ก.พ. นั้น จะพบว่า ปัจจัยต่างๆ มีความสำคัญในตัวของตัวเอง แต่
 ต้องถูกดึงมาเสริมต่อกันไปมาในจังหวะที่เหมาะสม จึงทำให้ผู้นำเป็นหลักในการทำให้เกิดนโยบายได้
 ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า การที่ผู้นำเป็นผู้ที่แสวงหาความรู้และพัฒนาตนเอง และได้ใช้โอกาสที่ได้รับ
 สำหรับการพัฒนาความรู้ความเข้าใจอย่างเต็มที่ทั้งจากการไปร่วมประชุมในเวทีต่างประเทศ
 จากการเรียนรู้จากกลุ่มผู้นำสตรีต่างๆ จากหลายภาคส่วนที่ร่วมเดินทางไปประชุมด้วยกัน ใน
 ขณะเดียวกัน รางวัลที่ได้รับในฐานะที่เป็นผู้หญิงที่โดดเด่นนับเป็นแรงที่ช่วยกระตุ้นที่จะนำการ
 เปลี่ยนแปลง โดยทั้งหมดนี้ เกิดผลได้ก็อาศัยโอกาสเชิงตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้นำสูงสุดของ
 องค์กรในจังหวะนั้นพอดี พร้อมๆ กับที่มีแรงเสริมจากบริบทภายนอก คือ รัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า
 เป็นภาระของรัฐที่จะต้องส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

โดยสรุปแล้ว สิ่งที่จะสะท้อนชัดเจน คือ นโยบายที่เกิดขึ้นนั้น แม้จะอธิบายได้โดยง่ายในกรอบตัวแบบชนชั้นนำที่ผู้นำมีบทบาทชัดเจน แต่จะเห็นได้ว่า ต้องอาศัยปัจจัยต่างๆ มารวมตัวกันอย่างลงตัวที่ส่งผลต่อตัวผู้นำที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ทั้งปัจจัยเฉพาะตัว หรือปัจจัยภายในที่รวมถึงแรงจูงใจ คุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำที่สร้างสถานการณ์ต่างๆ ที่เอื้อได้ และปัจจัยภายนอกที่มีส่วนในการสร้างบริบทของนโยบายที่เกิดขึ้น และทั้งหมดต้องมีจังหวะที่เหมาะสมด้วย ซึ่งการพิจารณาและระบุปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการเกิดนโยบายนั้น โดยกว้างๆ สามารถทำได้ไม่ยาก หากแต่การจะเกิดนโยบายอย่างไร และเมื่อใดนั้น มีรายละเอียดปลีกย่อยในแต่ละปัจจัยที่มาผสมผสานกัน ทำให้เป็นเรื่องที่จะคาดการณ์ได้ยากมาก อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงาน ก.พ. มีนโยบายความเสมอภาคตามกรอบอำนาจหน้าที่ของก.พ. และคุณหญิงทิพาวดีในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มนโยบายของสำนักงานก.พ. นับว่าเป็นจุดเริ่มต้น ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของภาคราชการที่เป็นกรณีศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนในตอนต่อไป

5.2.4 พลวัตรของการกำหนดนโยบายความเสมอภาค

ปัญหาความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นวาระของกลไกระดับชาติที่จะต้องดูแลแก้ไขอยู่แล้วตามพันธกิจ แต่ข้อเสนอในเรื่องของการกำหนดให้มีกลไกดำเนินงานในภาคราชการทั้งหมด ซึ่งเป็นกรณีศึกษานี้ เป็นการกระจายความรับผิดชอบไปที่ส่วนราชการต่างๆ เป็นครั้งแรก

การกำหนดทางเลือกนโยบายในครั้งนี้ มีลักษณะที่พิเศษที่แตกต่างไปจากการนำเสนอ นโยบายตามแนวเชิงระบบที่เป็นขั้นเป็นตอน เนื่องจากมีเงื่อนไขสำคัญที่ทำหน้าที่เป็น “หน้าต่าง” ที่เปิดออก และกลายมาเป็นตัวเร่งที่กำกับทิศทาง และแนวทางนโยบายอย่างชัดเจน รวมทั้งมีปัจจัยอื่นที่เอื้อทำให้เกิดข้อเสนอนโยบายอย่างที่เป็นอีกด้วย ดังนี้

5.2.4.1 เมื่อ “หน้าต่างนโยบาย” เปิด

การที่ประเทศไทยไปลงนามในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พร้อมทั้งได้มอบสัตยาบันต่อพิธีสารเลือกรับฯ ให้แก่องค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2543 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 22 ธันวาคม 2543 ซึ่งเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ได้ให้สัตยาบันนั้น นับว่า เป็นกุญแจสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายความเสมอภาคของประเทศไทย

พิธีสารเลือกรับฯ นี้ มีสาระสำคัญ คือ การเปิดช่องทางการร้องเรียนเมื่อถูกละเมิดให้กว้างขึ้น โดยได้กำหนดกลไกกระบวนการร้องเรียน และตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสตรีในรัฐภาคี ซึ่งหากมีการละเมิดสิทธิสตรีตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา บุคคล

หรือกลุ่มบุคคลซึ่งได้รับความยินยอมจากผู้ถูกละเมิดสิทธิได้ดำเนินการโดยมาตรการในประเทศ
สิ้นสุดแล้ว แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้หรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร บุคคลหรือ
กลุ่มบุคคลนั้นสามารถเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสำนักการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อ
สตรีได้

การที่รัฐบาลได้เข้าร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับฯนี้ เป็นการดำเนินการตามมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อ 28 ธันวาคม 2542 ดังนั้น เมื่อเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำ
สหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กได้ลงนามในพิธีสารเลือกรับดังกล่าวแล้ว สำนักงานส่งเสริมและ
ประสานงานสตรีแห่งชาติ (สำนักงาน กสส.) สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงาน
รับผิดชอบจึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ โดยได้ให้ความเห็นว่า การลงนามในพิธีสารฯนี้
จะเป็นผลดีอย่างยิ่ง เพราะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคในโอกาส
ของบุคคล และให้รัฐถือเป็นหน้าที่ที่ต้องส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย ในขณะเดียวกัน
การที่รัฐบาลไปร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ นั้น เป็นเรื่องที่ส่วนราชการต่างๆ จำต้องรับทราบ
และดำเนินการให้สอดคล้อง จึงเกิดคำถามที่ว่า การประสานงานและการดำเนินงานต่างๆ นั้น จะ
เชื่อมถึงกันอย่างไร หน่วยงานที่ต้องประสานควรทำอย่างไร

โอกาสที่จะนำข้อเสนอนโยบายจึงเกิดขึ้น เช่นที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (คุณ
ผานิต นิตินนท์ประภาศ) ในช่วงนั้น กล่าวว่า “เราทำเรื่องความเสมอภาคมานาน ช่วยกันสั่งสม
มานาน แต่จะออกมาเป็นรูปธรรมขึ้นอยู่กับจังหวะและโอกาส” และในกรณีนี้ จังหวะและโอกาส
เกิดขึ้น เมื่อมีเหตุการณ์ ที่เจาะจง (focusing event) เกิดขึ้น คือ การแสวงหาแนวทางที่จะต้อง
กำหนดกลไกสำหรับช่วยในเรื่องของการร้องเรียนตามพิธีสารเลือกรับฯ

ในส่วนนี้ อาจกล่าวได้ว่า แรงกดดันจากภายนอกประเทศ คือ องค์การ
สหประชาชาติ เป็นปัจจัยหลักที่นำไปสู่ “การเปิดหน้าต่างนโยบาย” สำหรับการส่งเสริมความ
เสมอภาคระหว่างหญิงชายในประเทศไทย

5.2.4.2 การจัดทำทางเลือกนโยบาย

ปัญหาสตรี หรือ ปัญหาความไม่เสมอภาค ได้ถูกนำเสนอมาตลอดจากหลายภาค
ส่วนในสังคม ทั้งจากกลไกระดับชาติเองซึ่งได้จัดตั้งคณะกรรมการย่อยๆ ขึ้นเพื่อพิจารณา
เฉพาะเรื่อง รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านผู้หญิง เพราะฉะนั้น ในแง่ของการแก้ไข
ปัญหานั้น มีทางเลือก ข้อเสนอมากมาย แม้จะได้มีการวิเคราะห์ข้ออ่อนในแนวที่ปฏิบัติอยู่ใน
ด้านโครงสร้างของการดำเนินงานและประสานงานมาเป็นการภายในของสำนักงาน กสส. มาแล้ว
ก็ตาม และเริ่มมีการมองกลไกการขับเคลื่อนในระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงาน กสส. ซึ่ง

ติดตามมาตรการ และข้อเสนอแนะต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติผ่านทาง ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ปฏิญญาปักกิ่ง ซึ่งในระยะหลังจากการประชุมที่ปักกิ่งนั้น เวทีองค์กรระหว่างประเทศนั้น ได้กำหนดให้มีแกนนำด้านมิติหญิงชาย (gender focal point) ในหน่วยงานต่างๆ ขึ้น และสำนักงาน กสส. ก็ได้เริ่มโครงการอบรมนำร่องสำหรับผู้แทนส่วนราชการ 9 หน่วยงานที่สำนักงาน กสส. พยายามผลักดันให้เป็นแกนในการดำเนินงานในฐานะ gender focal point โดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลก อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอที่จะนำไปสู่การตอบโจทย์เรื่องการสร้างกลไกในภาคราชการโดยรวมนั้น ไม่เคยมีอย่างจริงจังเต็มทั้งระบบมาก่อน นอกจากการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ของสำนักงาน ก.พ. ที่ออกเป็นหนังสือเวียนให้กับส่วนราชการต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล แต่เมื่อจะต้องมองหากกลไกในภาครัฐที่จะต้องรองรับการไปลงนามในพิธีเลือกรับฯ ประเด็นที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณา คือ การให้มีหน่วยประสานที่ถาวรที่ดูแลในเรื่องสตรี และเรื่องความเสมอภาคโดยรองรับในส่วนราชการต่างๆ เพื่อดูแลเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ซึ่งคุณปริศนา พงษ์ทัตศิริกุล ผู้อำนวยการสำนักงาน กสส. ในขณะนั้นเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการมีหน่วยงานรองรับกับภารกิจให้เหมาะสม

เราเดินทางไปรับพิธีสารเลือกรับฯ ก้าวหน้ามาก แต่ถ้าหน่วยงานไม่เข้าใจ ก็จะเป็นปัญหา เพราะถ้าไม่ทำ หน่วยงานมีสิทธิที่จะถูกฟ้องได้ ตัวอย่างในช่วงนั้น คือ ธนาคารกรุงไทย กำหนดให้ผู้หญิงเกษียณอายุที่ 55 ปี ในขณะที่ผู้ชาย 60 ปี ซึ่งพนักงานผู้หญิงคนหนึ่งได้ยื่นฟ้องธนาคาร โดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นข้ออ้าง และชนะด้วย ตอนหลังธนาคารต้องมาแก้ไขให้เกษียณพร้อมกัน ซึ่งตรงนี้เห็นว่า หลายกระทรวงจะบอกว่า ไม่เกี่ยวเลย นั่นเป็นจุดเสี่ยง เพราะเมื่อมีอคติทางเพศ ก็น่าที่จะมีอย่างน้อย คนหนึ่ง ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจ ลงไปตรวจสอบได้

เนื่องจากรัฐบาลได้มีพันธกิจผูกพันในหลายกรณี นอกเหนือจากพิธีสารเลือกรับฯ การมีหน่วยงานแน่นอนสำหรับการประสานงานและดูแลในเรื่องความเสมอภาค จึงเป็นทางเลือกที่สอดคล้องกับ การดำเนินงานในเวทีนานาชาติด้วย

การกำหนดให้มีกลไกจึงเป็นทางเลือกนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการ กสส. ในการประชุม เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2544 ได้พิจารณาและมีความเห็นดังปรากฏในเอกสารประกอบวาระประชุมดังนี้

“เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคและบทบาทที่เท่าเทียมกันของหญิงและชายอย่างจริงจัง และ กสส. สามารถประสานงานติดต่อกับหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างใกล้ชิด จึงเห็นสมควรให้ทุกหน่วยงานมอบหมายผู้นำระดับสูงที่จะกำหนดนโยบายและติดตามการดำเนินงานด้านส่งเสริมบทบาทและความเสมอภาคหญิงชายอย่างต่อเนื่อง และสมควรมอบหมายหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ประสานเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย จึงได้มีมติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer - CGEO) และ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Focal Point) ประจำกระทรวงทบวงกรม”

5.2.4.3 การวางกรอบเชิงกลยุทธ์ (Strategic Framing) สำหรับข้อเสนอแนะนโยบาย

การใช้โอกาสจากสิ่งแวดล้อมภายนอกที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการมาเป็นตัวนำ ซึ่งคือการลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ นั้น เป็นการเปิด “หน้าต่างนโยบายส่งเสริมความเสมอภาค” ที่นำไปสู่การกำหนดโครงสร้างการดำเนินงาน แม้ว่า จะก่อกำเนิดมาเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินการตามพิธีสารเลือกรับฯ แต่กลับเป็นการช่วยเปิดหน้าต่างบานต่อไปสำหรับการสร้างกระแสความเสมอภาคได้ อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำข้อเสนอเพื่อให้ได้มติในครั้งนั้น มีการประชุมร่วมกันกับผู้ที่เกี่ยวข้องหลายคน ทั้งนักวิชาการ ผู้แทนองค์กรด้านสตรี ซึ่งได้ร่วมกันกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้สามารถได้รับความเห็นชอบโดยง่ายที่สุด โดยประเด็นสำคัญ ที่ได้พิจารณานั้น คือ

1) การใช้คำว่า “ความเสมอภาค”

ในการเลือกใช้คำนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับเจ้าหน้าที่ ประเมินว่าระดับของการยอมรับความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น ยังไม่ราบรื่นนัก จากการลองหยังเสียงถามในเบื้องต้น

ตอนแรก เราตั้งใจจะใช้คำว่า ผู้บริหารด้านส่งเสริมความเสมอภาค แต่เรื่องความเสมอภาค ผู้บริหารชายมองว่าเป็นการเรียกร้องสิทธิ ก็เลยมาใช้คำว่า บทบาทหญิงชายแทน .. เราไม่เปิดแนวรบหลายด้าน ...

การพยายามสรรหาคำอื่นที่เชื่อว่า ไม่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาในเชิงลบ เป็น การเลี่ยงการต่อต้านกระแสที่มองไม่เห็นปัญหาความเสมอภาค ซึ่งนับว่าสะท้อนมุมมองปัญหา ความไม่เสมอภาคในราชการและในสังคมในขณะนั้น ได้อย่างดี

2) การใช้รูปแบบที่เป็นที่ยอมรับมาแล้ว หรือเป็นที่นิยมในขณะนั้น

การใช้รูปแบบของ CEO ที่รัฐบาลส่งเสริมการบริหารงานราชการ โดย ผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่ Chief Executive Officer ในรูปแบบของภาคธุรกิจที่รัฐบาลส่งเสริมให้ ปรับบทบาท กำลังอยู่ในกระแส ดังจะเห็นได้จากการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ บริหารงานแบบ CEO และยังมีตำแหน่งต่างๆ ที่ใช้แนวคิดเดียวกันสำหรับผู้รับผิดชอบสูงสุดในด้านต่างๆ เช่น Chief Information Officer (CIO) เป็นต้น เพราะฉะนั้น การเรียกชื่อตำแหน่งผู้บริหารที่เป็นผู้ดูแล ในเรื่องความเสมอภาค ก็เป็นชื่อตำแหน่งที่เข้าสมัย

3) การเลี่ยงในรายละเอียด และการใช้แบบประมาณ

การนำเสนอในประเด็นดังกล่าว เพื่อให้ได้ความเห็นชอบโดยเร็ว และลด การขัดแย้งได้เถียง การนำเสนอมุ่งการเห็นชอบในหลักการ และเลี่ยงประเด็นที่สำคัญยิ่ง คือ เรื่อง แบบประมาณ ในครั้งนี้ข้อเสนอ นั้น ใช้โครงสร้างตำแหน่งเดิมที่มีอยู่แล้ว สำหรับรายละเอียดของการ ดำเนินการ ก็ให้สำนักงาน ก.พ. ไปพิจารณา นโยบายจึงผ่านได้โดยสะดวก

4) กลยุทธ์ในการสร้างการยอมรับ

เนื่องจากประเด็นความเสมอภาค ยังไม่เป็นที่ยอมรับมากนักในภาค ราชการ การทำงานเรื่องความเสมอภาคไม่ได้ง่าย เพื่อให้ได้การยอมรับในระดับสูง นอกเหนือจาก ที่ต้องนำเสนอ คณะรัฐมนตรีแล้ว ก็ยังต้องพยายามให้เกิดการยอมรับในระดับอื่นๆ ด้วย คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ในฐานะผู้ผลักดันนโยบายอธิบายว่า

เรื่องใหญ่เกินไปกว่าที่ใครคนใดคนหนึ่ง จะเป็นเจ้าของ วิธีการเคลื่อน คือ หา คนมาเกี่ยวข้องเยอะๆ ต้องสร้างการยอมรับ ทำแบบนุ่มนวล เพราะฉะนั้น ต้องมีเครือข่ายช่วยกันทำ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาจากหลายวงการ ในระหว่างที่ คิดกัน ความคิดหลากหลาย ก็ช่วยกันดูทุกแง่ทุกมุม ให้ทุกคนเห็นว่าเป็น เจ้าของ ให้แต่ละคนสร้างความเข้าใจในกลุ่มเขา เวลาประกอบเข้า ครม. ก็จ ารู้สึกร่วม เป็นการค่อยๆ เคลื่อนกระแสต่อต้านรุนแรงไม่มี การเคลื่อนอาจ ดูง่าย เพราะคนเคลื่อนเป็น ก.พ. เพราะว่าเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็น

คนดูแลความเสมอภาคในโอกาส ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบ
คุณธรรม

5.2.5 ผู้มีบทบาทสำคัญ ในการจัดทำข้อเสนอนโยบาย (policy entrepreneurs)

สำหรับผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำทางเลือกนโยบายที่เป็นกรณีศึกษานั้น มีหลายระดับความสำคัญ เริ่มจาก คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ซึ่งในขณะนั้น มี นายเดช บุญหลง รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน 2 หน่วยงาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมผู้ที่มาจากสถาบันการศึกษาด้วย ที่สำคัญและมีบทบาทมากในคณะกรรมการฯ ในขณะนั้น คือ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. ซึ่งให้ความสนใจในเรื่องความเสมอภาคเป็นอย่างมากและได้ดำเนินการหลายอย่างภายใต้กรอบที่สำนักงาน ก.พ. จะเข้าไปเกี่ยวข้องได้ไปก่อนหน้านั้นแล้ว คือ การออกหนังสือเวียนเพื่อให้แนวทางด้านการบริหารงานบุคคล สำหรับส่วนราชการต่างๆ

การที่คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติในช่วงเวลานั้น มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานแห่งชาติ คือ คุณผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ ซึ่งเป็นปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้หญิงคนแรก และมีคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ซึ่งเป็นเลขาธิการ ก.พ. ที่เป็นผู้หญิงคนแรกเช่นกัน อยู่ในคณะกรรมการโดยตำแหน่ง โดยที่ทั้ง 2 ท่านได้ร่วมกันดำเนินงานผลักดันในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคในการบริหารงานทรัพยากรบุคคลมาแล้ว จึงนับว่าเป็นบุญแก่สำคัญ ที่นำไปสู่การกำหนดกลไกส่งเสริมความเสมอภาคที่เป็นกรณีศึกษา

ประเด็นที่ต้องเน้น คือ บทบาทของคุณหญิงทิพาวดีในฐานะผู้ผลักดันนโยบาย ซึ่งมาจากการผสมผสานปัจจัยเงื่อนไขต่างๆ และจังหวะที่ลงตัว ที่ส่งผลอย่างที่เป็น จะเห็นได้ว่า โอกาสในเชิงตำแหน่ง จากการที่คุณหญิงทิพาวดี ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งเลขาธิการ ก.พ. นั้น เป็นจังหวะสำคัญ แต่ลำพังตำแหน่งสูงสุด ก็อาจจะไม่ได้เป็นประโยชน์ หากขาดปัจจัยประกอบอื่นๆ คุณหญิงทิพาวดีได้รับโอกาสที่เอื้อต่อการตระหนักรับรู้อย่างกว้างขวางขึ้นในปัญหาที่ผู้หญิงประสบ จากการไปร่วมประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 4 ที่กรุงปักกิ่ง ตั้งแต่ยังเป็นรองเลขาธิการ ก.พ. นับว่าเป็นการปูทาง ที่ทำให้มุมมองในเรื่องความเสมอภาคเข้มข้นขึ้น “เกิดความตื่นตัว” ประกอบกับ “เป็นคนที่คอยศึกษา พัฒนา และสร้างความเข้าใจมากขึ้น” มิเพียงแต่เท่านั้น คุณหญิงทิพาวดีได้

กำหนดนโยบายความเสมอภาคในมิติของการบริหารงานบุคคลสำหรับราชการพลเรือนมาแล้ว ด้วย จึงเป็นการจับคู่กันของผู้มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดข้อเสนอแนะนโยบายซึ่งมีพันธกิจร่วมกันของ 2 ส่วนราชการ

จังหวะและโอกาสที่เกิดข้อเสนอแนะนโยบายนั้น มีกระแสทางการเมืองที่ช่วยเอื้อ ได้แก่ หลักความเสมอภาคที่ถูกชู โดยกลุ่มสตรีในรัฐธรรมนูญปี 2540 รวมทั้งกระแสความเสมอภาคที่มีความรุนแรงมากขึ้นกว่าช่วงก่อนหน้านั้น เป็นบริบทที่ช่วยเอื้อ คือ นอกจากการลงนามในพิธีสารเลือกรับ ฯ ซึ่งดำเนินเรื่องมาตั้งแต่ปลายปี 2542 และลงนามในวันที่ 14 มิถุนายน 2543 แล้วนั้น ต่อมาในเดือนกันยายน 2543 รัฐบาลก็ได้ให้การรับรองปฏิญญาแห่งสหประชาชาติขององค์การสหประชาชาติ (Millennium Development Goals) ที่มีเป้าหมายการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เป็นเป้าหมายที่ 3 ในจำนวน 8 เป้าหมายสำหรับประเทศสมาชิก นอกจากนั้น ในปี 2543 สำนักงาน ก.พ. ได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้น เพื่อพิจารณาการส่งเสริมความเสมอภาคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของภาคราชการ ส่งผลให้สำนักงาน ก.พ.ออกหนังสือเวียนที่ นร 0708 / ว 7 ลงวันที่ 18 กันยายน 2543 กำหนดแนวทางการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของกระทรวง ทบวง กรม ไว้ ดังได้กล่าวมาแล้ว แม้จะเป็นการนำเสนอแนวทางที่มีได้มีการบังคับใช้ แต่ก็นับว่าได้ช่วยสร้างกระแสการตระหนักรู้ที่กว้างขึ้นในภาคราชการ

5.2.6 การให้ความเห็นชอบนโยบาย

5.2.6.1 ระดับคณะกรรมการ กสส.

การให้ได้รับการเห็นชอบในระดับคณะกรรมการ กสส. นั้นไม่ยาก ด้วยเหตุผลหลายประการ คือ ประการแรก เรื่องความเสมอภาคนั้น เป็นเรื่องที่ตรงตามหลักการของระบบคุณธรรม ที่ปฏิเสธได้ยาก ประการที่ 2 เกี่ยวเนื่องกับฐานอำนาจ ในองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ซึ่ง ส่วนใหญ่ คือ ผู้แทนส่วนราชการต่างๆ โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการที่มาแทนหัวหน้าส่วนราชการ ไม่ใช่ข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งที่จะตัดสินใจได้ และในหลายส่วนราชการ ก็จะมีการสับเปลี่ยนกันมาเข้าร่วมประชุมด้วย ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่อง ขาดองค์ความรู้ และเมื่อมีความไม่ต่อเนื่อง การตามประเด็น การเสนอความเห็นต่างๆ ก็จะจำกัดโดยปริยาย เพราะฉะนั้น ถ้าผู้ที่เข้าใจและลึกซึ้งในประเด็นและมีระดับสูง เช่น เลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้นำเสนอ โอกาสของการยอมรับ และคล้อยตามก็จะสูงตามไปด้วย

นอกจากนั้น ในช่วงนั้น เป็นการขึ้นดำรงตำแหน่งสูงสุดในระบบราชการ คือ ระดับ 11 ของผู้หญิง 2 ตำแหน่งพร้อมๆ กัน คือ คุณผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ เป็นปลัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ และอีกตำแหน่ง คือ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์เป็นเลขาธิการ ก.พ. ทั้ง 2 คนมีความสนใจในประเด็นหญิงชาย และมีความเชื่อมโยงกับองค์กรสตรีในภาคเอกชน ซึ่งจะได้รับทราบและตระหนักถึงปัญหาที่ผู้หญิงประสบ ตลอดจน ทราบความคาดหวังของกลุ่มสตรี และองค์กรต่างๆ ที่ทำงานเพื่อสตรีเป็นอย่างดี จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า ทั้ง 2 คนมีอิทธิพลสูงในการโน้มน้าวความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม ซึ่งผู้แทนส่วนราชการต่างๆ แม้จะเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ก็ให้ความสนใจเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว และตามที่กล่าวข้างต้น เมื่อผู้แทนส่วนราชการหมุนเวียนกันมา การติดต่อติดประเด็น หรือการที่จะโต้แย้งต่างๆ จะเป็นไปได้ยาก

นอกเหนือจากผู้ที่มิฐานตำแหน่ง อำนาจหน้าที่โดยตรงของราชการแล้ว คณะกรรมการระดับชาติยังมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านสตรี มีคุณวุฒิ วัยวุฒิ ประสบการณ์ทำงานอันยาวนานเป็นที่รู้จักในวงสังคม เช่น ดร. สายสุรี จุติกุล คุณศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ ฯลฯ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่นำเสนอในวาระของคณะกรรมการเป็นอย่างมาก

ข้อสังเกตในส่วนของการให้ความเห็นชอบในระดับนี้ คือ ส่วนที่ผู้ผลักดันนโยบายที่มีอิทธิพลทั้งในเชิงความคิด และในบทบาทหน้าที่เช่นในกรณีนี้ นั้น นับว่าเป็นส่วนที่เอื้อให้นโยบายได้รับความเห็นชอบได้โดยง่าย และหากมององค์คณะของการตัดสินใจ ก็พบว่า มีผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ร่วมอยู่ในคณะกรรมการด้วย ซึ่งโดยรูปแบบมองได้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนร่วมในกาตัดสินใจเช่นนั้นด้วย แต่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้น ในลักษณะที่ตัวแทนส่วนราชการที่อยู่ในองค์คณะ มีการหมุนเวียนในการมาเข้าประชุม ผลที่เกิดขึ้นคือ ความเข้าใจในเรื่องความเสมอภาคอยู่ในลักษณะผิวเผิน นอกจากนั้น ในหลายกรณีที่ตัวแทนอยู่ในระดับที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ก็จะไม่สามารถที่จะช่วยเป็นฐาน หรือ เป็นตัวแทนของคณะกรรมการที่กำหนดนโยบาย ในการที่จะส่งสารต่อถึงส่วนราชการของตนให้เห็นความสำคัญ ของนโยบาย ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ การมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจของตัวแทนส่วนราชการต่างๆ ในกรณีนี้ จึงมิได้เอื้อต่อการขับเคลื่อนนโยบายในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด

5.2.6.2 การให้ความเห็นชอบในระดับคณะรัฐมนตรี

ข้อเสนอที่คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ นำเสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เป็นข้อเสนอจากคณะกรรมการ กสส. ซึ่งประธาน คือ รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ในครั้งนั้น คือ คุณเดช บุญหลง การที่ข้อเสนอ

มาจากคณะกรรมการที่มีประธานอยู่ในระดับรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ย่อมลดข้อโต้แย้งไปได้โดยปริยาย และทำให้เรื่องมีโอกาส “ผ่าน” ไม่ยากนัก

การดำเนินการโน้มน้าวเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีต่างๆ ก่อนการประชุมนั้นในรูปแบบของ lobbying เป็นรายบุคคลไม่ได้มีการดำเนินการหรืออาจไม่จำเป็น แต่การจัดทำข้อเสนอเพื่อให้ได้มติ และการหาจังหวะนำเสนอขึ้น ต้องมีกลยุทธ์ที่มองได้ว่า เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบโดยง่ายที่สุด ซึ่งในครั้งนี้ โดยหลักการแล้ว ก็เป็นเรื่องที่เห็นชอบได้ไม่ยาก เพราะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และเป็นทางเลือกที่สมเหตุสมผลที่จะต้องมีการหน่วยงานรองรับในเรื่องพิธีสารเลือกรับฯ และในสาระปลีกย่อย ก็ได้มีการวางกรอบนโยบาย (policy framing) ในเชิงกลยุทธ์ ที่สอดคล้องกับบริบทความสนใจของรัฐบาลในขณะนั้น

ในภาพรวม จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจในเรื่องนี้นั้น เป็นการตัดสินใจโดย “กลุ่มชนชั้นนำ” (elite decision-making) ที่เป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ แม้ทางเลือกนโยบายนี้จะเกี่ยวข้องกับทุกส่วนราชการ หากแต่ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นผู้แทนมาจากส่วนราชการนั้นมีไม่เกิน 20 ส่วนราชการ ซึ่งคิดเป็นเพียงประมาณ 1 ใน 5 ของจำนวนส่วนราชการทั้งหมดในราชการพลเรือน มาถึงในระดับคณะรัฐมนตรีก็เช่นกัน การตัดสินใจเป็นเพียงการให้ความเห็นชอบซึ่งสาระนั้น รัฐบาลเห็นสอดคล้องได้ง่ายอยู่แล้ว และอาจมิได้ให้ความสำคัญที่จะต้องนำมาถกเถียงเนื่องจากมองว่าเป็นประเด็นทางสังคมที่ความรุนแรงไม่เท่ากับประเด็นทางเศรษฐกิจที่เป็นความสนใจของรัฐบาลที่มี พ.ต.อ ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

ข้อที่น่าสังเกตในการให้ความเห็นชอบในข้อเสนอนโยบายของคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ นั้น มองได้ว่า ไม่ค่อยแตกต่างจากนโยบายที่เกี่ยวกับผู้หญิงในบางเรื่องที่ผ่านมา คือ ผ่านความเห็นชอบโดยไม่ลำบาก ซึ่งก็น่าที่จะอธิบายได้โดยอาศัยแนวคิดในเรื่องกลุ่มคนที่เป่าหมายนโยบายในกรอบของการออกแบบนโยบาย (policy design) ของ Schneider และ Ingram (1997) ที่มองว่า การสนับสนุนใครเป็นกลุ่มเป่าหมายนโยบายนั้น จะมองจากเกณฑ์ว่า เป็นกลุ่มที่สมควรได้รับการดูแลอย่างน้อยเพียงไร และเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองอย่างน้อยเพียงไร ซึ่งสำหรับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้หญิงนั้น ตามกรอบแนวคิดข้างต้นนี้ น่าจะอนุมานได้ว่า จะถูกมองว่าเป็นปัญหาที่เห็นได้ชัดว่าต้องดูแล แต่ผู้หญิงอาจไม่ใช่กลุ่มที่นักการเมืองมองว่ามีอิทธิพลทางการเมืองสูงนัก เพราะฉะนั้น ผลที่เกิดขึ้น คือ นโยบายที่เกี่ยวกับผู้หญิง จึงมักไม่ได้เป็นที่สนใจและยิ่งนโยบายที่นำเสนอขึ้น ไม่ได้แยกเรื่องงบประมาณออกมาว่า จะต้องจัดสรรเพิ่ม การให้ความเห็นชอบนั้น จึงเป็นเรื่องที่ผ่านได้ง่ายๆ ข้อสรุปที่อาจประมวลได้จากการให้ความเห็นชอบในข้อเสนอเชิงนโยบายต่างๆ ที่ผ่านมานั้น คือ หากเป็นประเด็นที่เป็นเรื่องของการส่งเสริม เช่น

นโยบายความเสมอภาคที่เป็นกรณีศึกษานั้น หรือ เป็นเรื่องของการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ ที่ใช้จ่ายจากงบประมาณที่มีอยู่แล้ว ไม่ได้ขอใหม่ การผ่านความเห็นชอบเป็นเรื่องง่าย แต่หากเป็น ประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับสภาพของผู้หญิง เช่น การแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เหลื่อมล้ำ จะเห็น ได้ชัดเจนว่า มีความยากในการผ่านความเห็นชอบมากกว่ามาก แม้กระทั่งในระดับคณะรัฐมนตรี ดังนั้น กว่าที่นโยบายไม่ว่าอยู่ในลักษณะของกฎหมาย ระเบียบ หรือแม้แนวทางปฏิบัติจะผ่าน ขั้นตอนแต่ละขั้นนั้น การต่อสู้ที่ผ่านมาเป็นไปอย่างยากลำบาก โดยเฉพาะกฎหมายครอบครัว ยกเว้นในช่วงปี 2550 – 2551 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองที่มีคณะรัฐมนตรีและ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจาก การแต่งตั้ง และมีการผลักดันอย่างเต็มที่ทั้งในส่วนของการองค์กรที่ ทำงานด้านสตรี และสมาชิกสภานิติบัญญัติที่เป็นผู้หญิง ซึ่งนับว่าเป็นโอกาส และจังหวะที่ดียิ่งที่ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในเรือน้องเด็ก สตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ เป็นผู้ที่มีความลึกซึ้งใน ประเด็น เป็นผู้มีอิทธิพลทางความคิดต่อสังคมไทยที่เป็นที่ยอมรับอย่างมาก เป็นแกนสำคัญ ทำให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เหลื่อมล้ำได้ในระยะเวลาที่จำกัด

5.2.6.3 ภารกิจกำหนดรายละเอียดของสารนโยบายเพิ่มเติมจากมติคณะ รัฐมนตรี โดยสำนักงาน ก.พ.

เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามที่คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงาน สตรีแห่งชาตินำเสนอ โดยในมติดังกล่าว ได้กำหนดให้สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้กำหนดอำนาจ บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารบทบาทหญิงชาย CGEO และของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอ ภาคหญิงชาย

ทั้งนี้ เนื่องจากแนวนโยบายออกมาในรูปของการกำหนดโครงสร้างในส่วนราชการ สำนักงาน กสส. มิได้มีอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งการส่วนราชการต่างๆ ได้จึงเป็นภารกิจของสำนักงาน ก.พ. ที่กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ที่ตามมา ซึ่งเป็นช่องทางที่เอื้อที่สุด แต่การที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มากกว่าหนึ่งหน่วย ก็จะมีผลกระทบที่เชื่อมโยงไปถึงการปฏิบัติที่จะตามมาของส่วนราชการต่างๆ ซึ่ง จะได้นำเสนอในส่วนที่เป็นกรมกองภาพทั้งหมดของนโยบายนี้ต่อไป

แนวนโยบายที่กำหนดกลไกเชิงสถาบันในส่วนราชการนี้ นับว่าก้าวหน้ามาก เนื่องจากได้แก้ปัญหาที่หลายประเทศประสบในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมความเสมอภาค คือ บุคคล / หน่วยงานที่เป็นแกนนำอยู่ในระดับต่ำเกินไป ไม่สามารถโน้มน้าว หรือมีอิทธิพลมาก พอในการสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ การที่ข้อเสนอกำหนดให้มันักบริหารในส่วนราชการเป็น ผู้รับผิดชอบ พร้อมๆ กับให้มีหน่วยปฏิบัติรองรับอีกด้วยนั้น นับเป็นกลไกที่ทุกฝ่ายคาดการณ์ว่า การดำเนินกิจกรรมต่างๆ และการบรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ จะประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ข้อที่น่าสังเกต คือ ในหนังสือเวียนที่สำนักงานก.พ. กำหนดรายละเอียดต่างๆ นั้น คือ ว 7 ลงวันที่ 11 เมษายน 2545 นอกจากคุณสมบัติของตำแหน่งและหน้าที่บทบาทของศูนย์แล้ว สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดเงื่อนไขด้วยว่า "ให้ส่วนราชการรายงานผลการดำเนินงานการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายตามแผนแม่บทของส่วนราชการ" ภายในวันที่ 31 มกราคม ของทุกปี ทั้งนี้ สำหรับปีแรกให้รายงานการแต่งตั้งผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย การมอบหมายหน่วยงานทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย การแต่งตั้งคณะกรรมการและการจัดทำแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของส่วนราชการ เพื่อสำนักงาน ก.พ. จะได้รวบรวมและรายงานผลการดำเนินการต่อ ก.พ. และคณะรัฐมนตรี ต่อไป"

เมื่อกำหนดเช่นนี้ ภารกิจในการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี จึงตกเป็นของสำนักงาน ก.พ. มิใช่คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานแห่งชาติ หรือ สำนักงาน กสส. เพราะได้ระบุไว้ว่า การรายงานการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ให้ดำเนินการทุกปี โดย "สำนักงาน ก.พ. จะได้รวบรวม และรายงานผลการดำเนินการต่อ ก.พ. และคณะรัฐมนตรี ต่อไป"

ประเด็นเริ่มต้นในการดำเนินการตามนโยบายตามภารกิจที่กำหนดในหนังสือเวียนนี้ มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านความเสมอภาคพอสมควร โดยเฉพาะเมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักของราชการในเรื่องนี้มีบทบาทรองตั้งแต่ในจุดเริ่มต้น และบทบาทในการติดตามความก้าวหน้า กลับไปอยู่ที่สำนักงานก.พ. ด้วยเหตุที่เดียวกันกับการกำหนดคุณสมบัติ คือ สถานะของสำนักงาน ก.พ. สามารถควบคุมและสั่งการส่วนราชการต่างๆ ได้ ในขณะที่สำนักงาน กสส. ซึ่งกลายเป็น สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวในระยะต่อมา แม้จะมีฐานะเป็นกรม แต่ไม่ได้มีภารกิจในลักษณะเดียวกับสำนักงาน ก.พ. สิ่งที่เชื่อมโยงกับส่วนราชการต่างๆ เป็นได้เพียงการขอความร่วมมือเท่านั้น ดังนั้น ตามเงื่อนไขของนโยบาย เมื่อส่วนราชการรายงานมานั้น สำนักงาน ก.พ. จะต้องดำเนินการส่งต่อไปให้กับสำนักงานส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควรจะเป็น

5.3 การสังเคราะห์กระบวนการและพลวัตรของการ “บรรจบกัน” ของปัจจัยต่าง ๆ เมื่อ “หน้าต่างนโยบาย” เปิด

การอธิบายว่านโยบายส่งเสริมความเสมอภาคเกิดขึ้นเพราะปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งนั้น ไม่สามารถกระทำได้ กระบวนการกำหนดนโยบายนั้น อาศัยหลายปัจจัยที่ต้องมีจังหวะที่เหมาะสมในการมารวมตัวกัน ที่จะส่งผลได้ตามต้องการ หน้าต่างนโยบายจะต้องเปิด

5.3.1 หน้าต่างนโยบาย

หน้าต่างนโยบาย ที่เปิดทำให้เกิดนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนี้ คือ การที่รัฐบาลจะต้องหากกลไกมารองรับข้อร้องเรียนตามพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เฉพาะทำให้เกิดการ “บรรจบกัน” ระหว่าง ปัจจัยที่ถ้านหน้าต่างนโยบายไม่เปิด ต่างก็อยู่ในกระแสของตนอย่างเป็นอิสระ

5.3.2 การบรรจบกันของปัจจัยต่างๆ

การ “บรรจบกัน” ระหว่าง ปัญหาที่เกิดจากการที่ต้องมีกลไกมารองรับการร้องเรียนตามพิธีสารเลือกรับฯ รวมทั้งปัญหาที่คุกรุ่นอยู่ก่อนแล้วในการแสวงหากฎที่ให้ส่วนราชการต่างๆ มีบทบาท และ ทางแก้ที่เป็นทางเลือกนโยบาย คือ การกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในส่วนราชการต่างๆ

5.3.2.1 การ “บรรจบกัน” ระหว่าง ทางเลือกนโยบาย คือ กลไกการขับเคลื่อนในภาคราชการ และบริบททางการเมือง หรือสภาพแวดล้อมนโยบายที่เอื้อต่อการเห็นชอบในทางเลือกนโยบาย ซึ่งมีทั้งกระแสภายในประเทศ ได้แก่ หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ในระบบราชการ คือ นโยบายขับเคลื่อนในรอบของการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ในระดับสากล คือ การตื่นตัวขององค์กรต่างประเทศ ที่สนับสนุนให้เกิดกลไกขับเคลื่อนขึ้น

5.3.2.2 การ “บรรจบกัน” ระหว่าง ผู้ผลักดันนโยบายในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่ ในระดับผู้บริหาร 2 คน ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดนโยบายตามฐานอำนาจที่แต่ละคนมี คือ เลขาธิการ ก.พ. และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประเด็นสำคัญ คือ ไม่ใช่ใครก็ได้ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่ต้องเป็นคนที่มุ่งมั่น สนใจ และเป็นการ “ประกบกัน” ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

การ บรรจบกันของปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ทำให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่จะให้ คาดล่วงหน้าได้ยาก ทุกอย่างสิ้นไหลไปตามกระแสของตนเอง จนเมื่อเกิดจังหวะ

หน้าต่างนโยบายเปิด ผู้ผลักดันนโยบายได้ฉกฉวยโอกาสนั้น ประกอบปัญหา นโยบาย กับทางเลือก นโยบายหรือคำตอบที่มีอยู่แล้วนำมาขัดเกลา และจัดการขับเคลื่อนเพื่อให้ได้รับการยอมรับส่งผ่าน หน้าต่างที่เปิด ออกมาเป็นนโยบาย

5.3.3 การออกแบบนโยบาย

เงื่อนไขที่สำคัญหลังจากการใช้จังหวะที่หน้าต่างเปิด คือ การออกแบบนโยบาย (policy design) ซึ่งในกระบวนการต้องมีจัดวางกรอบนโยบาย และการจัดโครงสร้างการขับเคลื่อนที่เหมาะสม เพื่อให้ทางเลือกนโยบายนั้นเป็นที่ยอมรับ ซึ่งประมวลเกณฑ์สำคัญได้ดังนี้

5.3.3.1 ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหรือในเชิงเทคนิค

5.3.3.2 ความสอดคล้องกันของความเห็นในกลุ่มผู้ผลักดันนโยบาย

5.3.3.3 การมองทะลุถึงข้อจำกัดที่อาจจะมีได้ เช่น เรื่องงบประมาณ

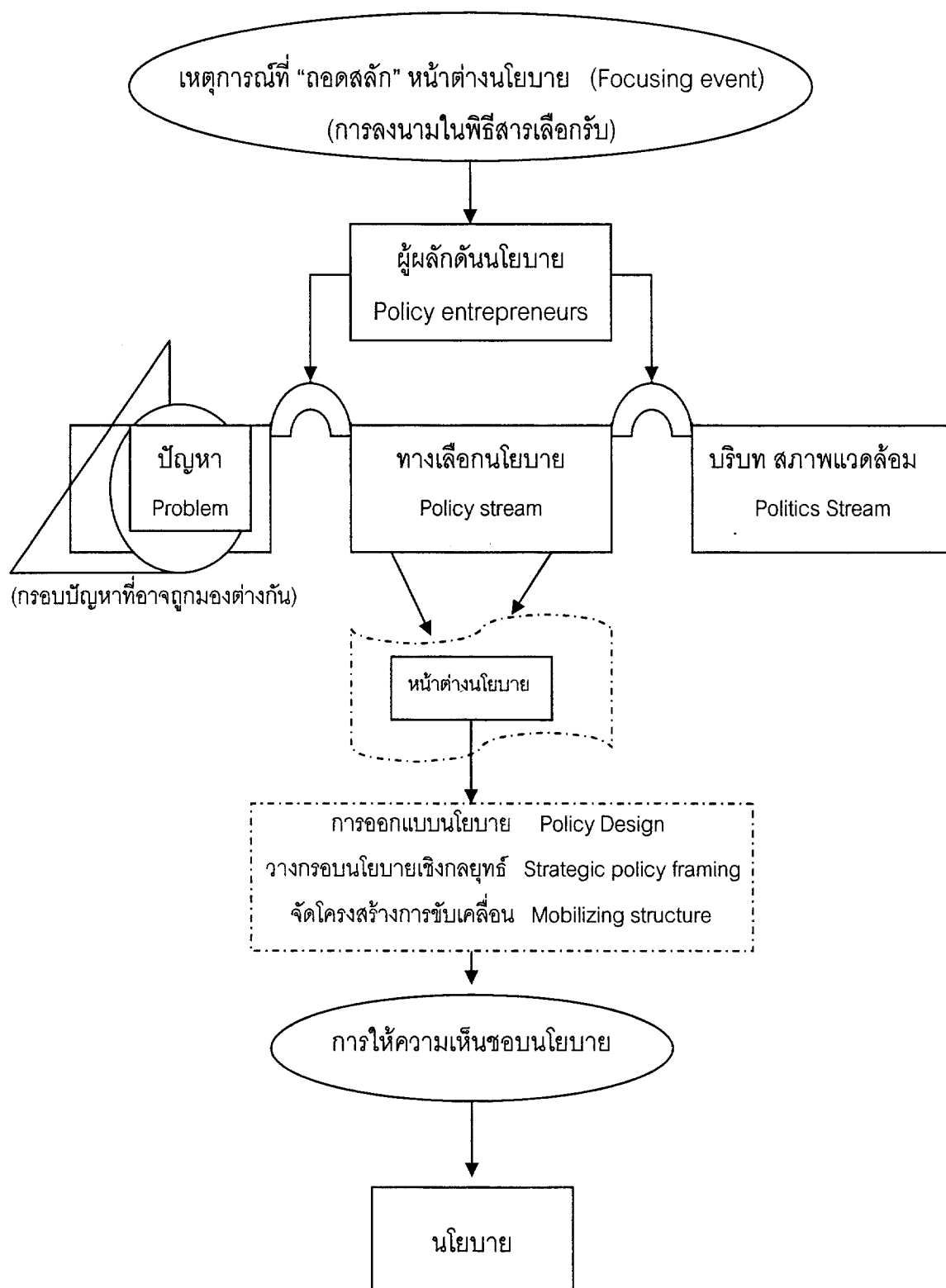
5.3.3.4 การยอมรับของสาธารณชน และฝ่ายการเมือง

เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่ปฏิเสธไม่ได้ที่เป็นตัวถ่วงเหนี่ยวในการนำเสนอ นโยบาย คือ ผู้ผลักดันนโยบาย ที่ต้องเป็นผู้เริ่มเห็นโอกาสและจังหวะ “นาฬิกาทอง” ในการประคับคู้ จัดทำ ข้อเสนอแนะนโยบาย และโน้มน้าวชักจูงเพื่อจะนำไปสู่ความเห็นชอบในระดับต่างๆ ซึ่งนำไปสู่ข้อถกเถียง ว่า เป็นเพราะ ตัวบุคคลนั้น หรือ เป็นเพราะโครงสร้างเชื้อ ซึ่งอาจจะต้องอาศัยทั้ง 2 เงื่อนไข หน้าต่างนโยบายอาจเปิด แต่ลำพังแต่ละคนไม่สามารถขับเคลื่อนได้ แต่สามารถฉกฉวยโอกาสที่เปิดให้ได้ ซึ่งภาระและบทบาทที่สำคัญของผู้ผลักดันนโยบาย คือ การรณรงค์ และ การเป็นตัวกลางที่ต้องต่อรอง เพราะฉะนั้น ปัจจัยสำคัญ คือ ฐานอำนาจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ผลักดันนโยบาย ที่จะทำให้เห็นโอกาส ฉวยได้ และขับเคลื่อนเพื่อนโยบายได้ และสำหรับในประเด็นที่มีความเป็นนามธรรมสูง มีการเจือปนของวัฒนธรรม ความเชื่อ ทศนคติที่ฝังรากลึก เช่น ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และสังคมโดยรวมไม่เห็นความสำคัญหรือเห็นเป็นประเด็นนั้น ตัวผู้ผลักดันนโยบายจำเป็นต้องอยู่ในสถานภาพ และบทบาทที่มีอิทธิพล และมีความลึกซึ้งในเรื่อง รวมทั้งมีความสามารถโน้มน้าวให้เกิดการคล้อยตามได้ ปัจจัยที่ดูเหมือนไม่มีความสำคัญในกระบวนการนโยบาย เช่น เพศของผู้ผลักดันนโยบาย จำเป็นต้องหยิบยกมาพิจารณาในเชิงกลยุทธ์ด้วย ตามความเห็นของคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์

หากปลัดสำนักนายกฯ เป็นผู้ผลักดันตามหน้าที่ แต่หากเลขาธิการ ก.พ. ไม่ได้เป็นผู้หญิง หรือแม้เป็นผู้หญิง แต่ไม่ได้ถูกทำให้สนใจในประเด็นหญิงชายมาก่อน ก็อาจจะไม่ง่ายขึ้น

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายนั้น ไม่ได้เป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน อาศัยความเป็นเหตุเป็นผล เหมือนกับการแก้ไขปัญหาตามปกติ นโยบายสาธารณะ ตามที่ได้มีการนิยามไว้ว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกทำ หรือ ไม่เลือกทำนั้น อาจจะไม่พอเพียง เพราะทำให้ดูเหมือนรัฐบาลมีบทบาทที่คอยตั้งรับปัญหาที่เกิดขึ้น แต่หากพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายตามที่ได้ศึกษาและนำเสนอมานั้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า ความเป็นขั้นเป็นตอนในการแก้ไขปัญหาไม่ได้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ ปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องมีมากมาย ซับซ้อน การบรรจบกันของปัจจัยต่างๆ ตามจังหวะหรือโอกาสที่คาดการณ์ได้ยากนั้น ทำให้มองได้ว่า ในการแก้ปัญหาใดปัญหานึงนั้น โดยกระบวนการนโยบาย นโยบายที่เกิดขึ้น เป็นผลจากการออกแบบทางเลือกนโยบายที่ขึ้นกับว่าผู้ผลักดันนโยบาย ตีกรอบปัญหาอย่างไร เลือกหยิบมิติใดของปัญหามาหาคำตอบ มีสมมติฐานฐานคติอย่างไรกับกรอบปัญหานั้น และยังขึ้นอยู่จังหวะและลักษณะที่ปัจจัยต่างๆ ที่เคลื่อนมาบรรจบกัน ณ ห้วงเวลาใดเวลาหนึ่งด้วย ซึ่งอาจประมวลกระบวนการตามแผนภาพในหน้าถัดไป

ปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดคำถามต่อไปว่า การเปลี่ยนแปลงหรือผลที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วนั้น มีความเชื่อมโยงกับการมองปัญหานโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกันหรือไม่ หากในขั้นตอนต่อไป การตีกรอบปัญหานโยบายต่างกัน โดยเนื่องมาจากความคลุมเครือ และความเป็นนามธรรมสูงของนโยบาย ก็น่าที่จะคาดได้ว่า จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนต่อไปด้วย ซึ่งเป็นส่วนที่ศึกษาและนำเสนอในบทต่อไป



ภาพที่ 5.2 กระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคตามกรอบ

Multiple Streams และ Social Movement

บทที่ 6

ผลการวิจัย : การวิเคราะห์และอภิปรายผล (2)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

บทที่ 6 นี้ เป็นการนำเสนอผลการวิจัย ที่ตอบคำถามเกี่ยวกับการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติในภาคราชการของประเทศไทย และวิเคราะห์ความก้าวหน้าในการดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย โดยนำเสนอภาพรวมของการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัติในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเป็นภารกิจของกลไกระดับชาติ แล้วจึงตามด้วย การนำเสนอกรณีศึกษา ซึ่งได้ใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณีแบบพหุกรณี (multiple case design) โดยได้เลือก 4 ส่วนราชการที่ผ่านการประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในปี 2551 คือ กรมศิลปากร กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม

6.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยกลไกระดับชาติ

6.1.1 หน่วยงานที่ผู้รับผิดชอบ

สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงแรกหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติ หน่วยงานหลัก คือ สำนักงาน ก.พ. ที่จะต้องสั่งการและประสานส่วนราชการต่างๆ ให้ดำเนินการตามมติ ซึ่งโดยอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ที่เป็นหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลของรัฐแล้ว ก็นับว่ามีอิทธิพลในระดับหนึ่งกับส่วนราชการต่างๆ ในการติดตาม กระตุ้นหรือดำเนินการเพื่อให้นโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคดำเนินไปได้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว สามารถเอื้อให้การส่งเสริมความเสมอภาค มีจุดเริ่มต้นที่ดีได้ แม้จะไม่ได้มีบทบาทโดยตรง เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานแห่งชาติ (กสช.) ในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ในปัจจุบันก็ตาม

อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ รายงานผลการดำเนินงานรายปีต่อสำนักงาน ก.พ.สำนักงาน ก.พ. จึงเป็นอีกหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคเช่นกัน

ส่วนหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน เพื่อเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่ถือได้ว่าเป็นกลไกระดับชาติก่อนปฏิรูประบบราชการในปี 2545 คือ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และมีปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการต่างๆ และผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้ง

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) นั้น มีฝ่ายเลขานุการ คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (สำนักงาน กสส.) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีข้าราชการในสังกัดประมาณ 40 คน มีหน้าที่หลัก คือ พิจารณาเสนอความเห็นต่อ กสส. ให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการส่งเสริมกิจกรรม บทบาท และสถานภาพสตรี ศึกษา วิจัยเชิงนโยบาย และประเมินผลวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับงานส่งเสริมกิจกรรมและบทบาทสตรี รวมทั้งประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนในการสนับสนุนช่วยเหลือเกี่ยวกับงานพัฒนาสตรี (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2542)

ในการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 กลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสถานภาพของผู้หญิงและความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาตินั้นได้มีการปรับโครงสร้าง และใช้ชื่อใหม่ว่า สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และย้ายมาสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นกระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่ และมีหน่วยงานรองรับในระดับกอง / สำนัก ให้ชื่อว่า สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ซึ่งทำให้เป็นที่คาดหวังกันว่า การพัฒนาและส่งเสริมความเสมอภาค ซึ่งเป็นพันธกิจและภารกิจหลักของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวนั้น จะเอื้อต่อความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายได้มากขึ้น ภารกิจตามนโยบายจึงได้ย้ายกลับมาที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประจวบกับเลขาธิการ ก.พ. คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ซึ่งเป็นแกนหลักในเรื่องการสร้างเสมอภาค ได้ย้ายไปจากสำนักงาน ก.พ.

ข้อที่น่าสังเกต คือ กลไกระดับชาติ ซึ่ง คือ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวนั้น ปัจจุบันสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แม้จะถูกยกกระชั้นขึ้นมาเป็นส่วนราชการระดับ 10 ก็ตาม แต่วิเคราะห์ได้ว่า ความสำคัญหรืออิทธิพลลดน้อยลงใน 3 ประการ

ซึ่งจะทำให้การผลักดันในประเด็นต่างๆ ที่ยากอยู่แล้วยากยิ่งขึ้น คือ ประการแรก สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว มีภารกิจที่ต้องดำเนินงานด้านครอบครัวด้วย ซึ่งทำให้ประเด็นในเรื่องสตรีมีข้อจำกัดในเชิงทรัพยากรมากขึ้น ทั้งในด้านงบประมาณ และเวลา ประการที่ 2 สืบเนื่องมาจากว่าแต่เดิม กลไกระดับชาติสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และแม้จะมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีดูแลกำกับอีกหนึ่งชั้น แต่ก็ยังอยู่ภายในสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อเปลี่ยนเป็น สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ มีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดรับผิดชอบ ซึ่งมีอำนาจในระดับเดียวกันกับส่วนราชการอื่นๆ และในคณะกรรมการระดับชาติ แม้จะมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย รองนายกรัฐมนตรี อาจไม่ได้เป็นผู้ที่ดูแลกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ก็ได้ เอกภาพของการบังคับบัญชาในจุดนี้ จึงมีไม่เท่ากับที่เคยเป็นมา แม้เดิมจะอยู่ในระดับกองก็ตาม และประการสุดท้าย คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ เป็นหนึ่งใน 20 กระทรวง ภารกิจที่รับผิดชอบ ไม่ได้มีส่วนเอื้อให้อยู่ในลักษณะที่จะโน้มน้าวได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการจำกัดอยู่ได้ในระดับการขอความร่วมมือ และประสานงาน

การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของหน่วยงานแกนนำเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นตัวเร่งหรือตัวถ่วงของการดำเนินตามนโยบาย เพราะฉะนั้น หากพิจารณาในด้านความพร้อมของสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัวในช่วงเริ่มต้น จะพบว่าเป็นปัญหาอยู่ค่อนข้างมาก แม้จะมีหน่วยงานในระดับกอง/สำนักที่เรียกชื่อว่า สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เทียบได้กับสำนักงาน กสส. เดิมก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ข้าราชการสังกัด กสส. เดิม ย้ายโอนไปเป็นจำนวนมาก สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว จึงมีข้าราชการที่โอนมาจากต่างสังกัดด้วย โดยกว้างๆ แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มาจาก สำนักงาน กสส. เดิม อีกกลุ่มมาจากกรมการพัฒนาชุมชน และอีกกลุ่มมาจากกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งประสบการณ์ และอุดมการณ์ในการทำงานแตกต่างกันเกือบจะสิ้นเชิง เช่น ในขณะที่ยังงานการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นงานด้านสิทธิ ด้านรณรงค์ผลักดัน สร้างพลังอำนาจของผู้หญิง แต่ประสบการณ์การทำงานของผู้ที่มาจากกรมประชาสัมพันธ์จะเน้นการสงเคราะห์ ช่วยเหลือ นอกจากนั้น การย้ายโอนของข้าราชการที่จะมายังส่วนราชการใหม่นั้น ใช้เวลานาน เรียกได้ว่า เกือบ 2 ปี เดิมกว่าที่จะได้บุคลากรมาปฏิบัติครบตามอัตราของการโอนย้าย การปรับทัศนคติ การสร้างการตระหนักรู้ และเพิ่มพูนความรู้จึงไม่ต่อเนื่อง และไม่ครอบคลุม การขับเคลื่อนองคาพยพให้ไปในทิศทางเดียวกันในระดับปฏิบัติใช้เวลา และ เป็นงานที่ทำทลาย ต่อเนื่องไป คือ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง

เนื่องจากเป็นกระทรวงใหม่ ก็มาจากหลายหน่วยงาน การสร้างความเข้าใจในเรื่องความเสมอภาค หากผู้บริหารสูงสุดไม่เห็นความสำคัญ ก็เป็นอุปสรรคมากเช่นกัน

หากวิเคราะห์โครงสร้างและกลไกการขับเคลื่อนในระดับภาคราชการทั้งหมด โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า สำหรับกลไกการขับเคลื่อนหลักนั้น มี 2 ส่วนราชการ คือ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักหรือกลไกระดับชาติ และสำนักงาน ก.พ. ที่มีบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขนโยบาย และในส่วนของการขับเคลื่อนนโยบาย มีบทบาทในการติดตามและรายงาน

ในมิติของโครงสร้างการขับเคลื่อนนั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของการขับเคลื่อนนโยบายที่บังคับใช้ทั้งส่วนราชการนั้น การที่กลไกระดับชาติที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ที่เป็นส่วนราชการหนึ่งที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีสถานะเท่าเทียมกันกับกระทรวงอื่นๆ ทำให้การขับเคลื่อนค่อนข้างยาก เพราะไม่เพียงแต่อยู่ในฐานะที่เสมอกันที่ทำได้เพียงการขอความร่วมมือ แต่ไม่มีเครื่องมือหรือกลไกอื่นๆ ที่สำคัญที่จะช่วย โดยเฉพาะงบประมาณที่จะจัดสรรให้กับส่วนราชการต่างๆ เพื่อดำเนินงาน หรือ ไม่ได้มีเงื่อนไข เช่น ตัวชี้วัด หรือ เงื่อนไขการดำเนินงาน เช่น การกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบหญิงชายสำหรับการของงบประมาณที่จะทำให้ส่วนราชการต้องดำเนินการ เป็นต้น ในส่วนการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ที่จะเอื้อต่อการขับเคลื่อนเหล่านั้นนั้น แม้ว่าจะมีแนวคิดที่จะดำเนินการ การผลักดันก็น่าที่จะยาก ในสถานะที่เป็นกระทรวงหนึ่งที่มีฐานะเท่าๆ กันกับกระทรวงอื่นๆ ถ้าย้อนไปพิจารณาโครงสร้างที่กลไกระดับชาติอยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนในเรื่องที่ครอบคลุมทุกส่วนราชการ น่าจะเอื้อได้มากกว่า

ในส่วนของการติดตาม และรายงานผลการขับเคลื่อนในเรื่องนี้ มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รายงาน ซึ่งหากพิจารณาในเชิงสถานภาพของส่วนราชการ ก็สามารถที่จะพออนุมานได้ว่า น่าที่จะมีอิทธิพลที่ทำให้ส่วนราชการต่างๆ รายงานมากกว่า แต่หากพิจารณาในด้านการบริหารจัดการแล้ว น่าจะเป็นส่วนที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติเท่าที่เป็นอยู่ สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้แจ้งส่วนราชการให้มีการรายงาน และส่งต่อให้สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัวอีกทอดหนึ่ง ในส่วนของสำนักงาน ก.พ. เอง ในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้มาตั้งแต่เริ่มต้น หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อน ตั้งแต่ในส่วนที่ได้ออกหนังสือเวียนเพื่อส่งเสริมการสร้างความเสมอภาคในงานบริหารงานบุคคล ก็เห็นความพยายามของสำนักงาน ก.พ. ในหลายด้านที่เอื้อต่อการขับเคลื่อน ซึ่งความเป็นเอกเทศของส่วนราชการต่างๆ ที่สามารถจะดำเนินงานไปได้ตามภารกิจความ

รับผิดชอบเองนั้น ในหลายกรณีทำให้ทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินการได้อย่างเข้มข้น อาจกระจายออก และส่งผลกระทบได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น แม้ว่าจะเห็นความร่วมมือของทั้ง 2 ส่วน ราชการในหลายโอกาสก็ตาม

อีกประเด็นหนึ่งของการขับเคลื่อนในเรื่องความเสมอภาคที่สำนักงานก.พ. มีส่วนสำคัญ โดยเฉพาะที่ออกหนังสือเวียน นว 7 ลงวันที่ 18 กันยายน 2543 ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นนโยบายนั้นนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีอิทธิพลต่อกระบวนการขับเคลื่อนค่อนข้างมากหลังจากที่นโยบายมีผลบังคับใช้ โดยเฉพาะการสร้างการตระหนักรู้ในวงราชการถึงความสำคัญของบทบาท และการมีส่วนร่วมของข้าราชการหญิง เนื่องจากแนวทางที่ออกมาตามหนังสือเวียนในเบื้องต้นนั้น เป็นการส่งเสริมความเสมอภาคในบริบทของการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นพันธกิจของสำนักงาน ก.พ. และโดยที่หนังสือเวียนดังกล่าวจะถูกนำมาประกอบในการขับเคลื่อนตามนโยบายที่ออกมา ซึ่งการขับเคลื่อนในส่วนที่เกี่ยวกับตัวข้าราชการในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการ (actor) ก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่ง แต่เป็นเพียงส่วนเดียวเท่านั้น เพราะความเสมอภาคตามนโยบายนี้ ต้องครอบคลุมไปถึงประชาชนที่รับประโยชน์และผลกระทบจากการดำเนินภาครัฐราชการด้วย ภาพที่เกิดขึ้นที่สะท้อนได้จากความเห็นของข้าราชการในหลายภาคส่วนและที่เป็นกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่าการอบคิดในเรื่องความเสมอภาคค่อนข้างจะไม่หลุดออกจากกรอบของการบริหารงานบุคคล และเมื่อตัวนโยบายและเป้าหมายในคู่มือที่ออกตามมากับนโยบายไม่ได้ถูกอธิบายอย่างรอบด้าน และถ่องแท้ การขับเคลื่อนจึงถูกวางอยู่ในกรอบของพันธกิจส่วนราชการที่มาเกี่ยวข้องโดยปริยาย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การเคลื่อนนั้นเป็นไปได้ช้า

6.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ต้องดำเนินการตามนโยบาย คือ หน่วยงานราชการพลเรือนระดับกรม รวม 125 ส่วนราชการใน 19 กระทรวง มีกระทรวงเดียวที่ไม่ถูกดึงมาเกี่ยวข้อง คือ กระทรวงกลาโหม ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติของส่วนราชการเป็นกรอบของการศึกษานี้

6.1.3 ภาพรวมของการดำเนินงานตามนโยบายในราชการพลเรือน

6.1.3.1 การแต่งตั้งผู้บริหารที่ทำหน้าที่ส่งเสริมบทบาทหญิงชาย (CGEO) รวมทั้งหน่วยงานที่รองรับ

การแต่งตั้งผู้บริหาร CGEO และหน่วยงานรองรับนี้ ในช่วง 2-3 ปีแรกหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีนั้นยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการซึ่งมีการยุบรวมและตั้งส่วนราชการใหม่ จนกระทั่งเมื่อการดำเนินการต่างๆ ในการปฏิรูปนั้นเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว การ

ติดตามของสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวในเรื่องนี้จึงทำได้ง่ายขึ้น ส่วนราชการต่างๆ ก็ได้ดำเนินการแต่งตั้งครบถ้วนในระยะต่อมา

ปัจจุบันมี 125 หน่วยงานใน 19 กระทรวงที่ได้มีการแต่งตั้งผู้บริหาร CGEO โดยในปีงบประมาณ 2552 ณ เดือนมีนาคม มีผู้บริหาร CGEO ที่เป็นนักบริหารในตำแหน่งต่างๆ ทั้งในระดับหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2552) ดังนี้

ตารางที่ 6.1 จำนวนผู้บริหารความเสมอภาคในส่วนราชการแยกตามประเภทตำแหน่งและเพศ

ตำแหน่ง ของ ผู้บริหารความเสมอภาค (Chief Gender Equality Officer)	จำนวน	
	หญิง	ชาย
รองหัวหน้าส่วนราชการ - รองอธิบดี / รองปลัดกระทรวง / รองผู้อำนวยการ / รองเลขาธิการ	35	71
หัวหน้าส่วนราชการ - ปลัดกระทรวง / อธิบดี / ผู้อำนวยการ / เลขาธิการ	6	3
ตำแหน่งอื่นๆ - ผู้ตรวจราชการ / ที่ปรึกษา	4	6
รวม	45	80

สำหรับหน่วยงานที่รองรับ คือ หน่วยงานระดับสำนัก / กอง / ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชายนั้น มีความหลากหลายในระหว่างส่วนราชการต่างๆ ในการมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นแกนนำ ส่วนใหญ่แล้ว ภารกิจถูกกำหนดให้อยู่กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กองกลาง หรือ สำนักงานเลขานุการกรม คิดเป็นร้อยละ 51 ของหน่วยงานทั้งหมด กองการเจ้าหน้าที่หรือที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับบุคลากร ร้อยละ 24 ในขณะที่ร้อยละ 18 กำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านการวางแผน และที่เหลือประมาณ ร้อยละ 10 อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเผยแพร่หรืออื่นๆ ส่วนการกำหนดองค์ประกอบของแกนนำในการดำเนินงานก็แตกต่างกันเช่นกัน บางส่วนราชการกำหนดเป็นคณะ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ในส่วนราชการนั้น บางแห่งก็เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2552)

6.1.3.2 แนวทางการดำเนินงาน และการจัดทำแผนแม่บท

สำหรับนโยบายความเสมอภาคตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้ออกหนังสือเวียน หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708 / ว3 ลงวันที่ 11 เมษายน 2545 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และบทบาทหน้าที่ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยได้แนบคู่มือการสร้างเสมอภาคระหว่างหญิงชายในส่วนราชการ ซึ่งอธิบายและให้ข้อแนะนำในการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีความชัดเจนในกระบวนการดำเนิน การแต่งตั้งและจัดตั้งหน่วยงาน แต่ในแง่สาระของการดำเนินงานว่าจะไปอย่างไรนั้น มิได้มีเป้าหมายที่เห็นเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ในปีถัดมา คือ ปี 2546 ซึ่งเป็นช่วงหลังการปรับโครงสร้างของระบบราชการ กลไกระดับชาติได้กลายมาเป็นสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเริ่มมีการติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องความเสมอภาคอีกครั้ง ก็ได้มีการจัดทำคู่มือแผนแม่บทการสร้างเสมอภาคระหว่างหญิงชายในส่วนราชการ โดยสำนักงาน ก.พ. และสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งได้มีสาระที่ปรับจากคู่มือเดิม โดยมีการระบุเป้าหมายของการดำเนินงานเรื่องความเสมอภาคอย่างชัดเจน แยกเป็นระยะต้นระยะกลาง และระยะสุดท้าย (สำนักงาน ก.พ. และสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2546) ซึ่งได้มีการจัดพิมพ์เผยแพร่ไปยังส่วนราชการต่างๆ เนื่องจากมีการพิมพ์รวม 3 ครั้ง จำนวน 2,800 เล่ม

ความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายนั้น ในภาพรวมนับว่าก้าวหน้าเข้ามา การดำเนินการครบในระดับแรกของผลผลิตนโยบาย คือ การแต่งตั้งข้าราชการ และหน่วยงานรองรับตามโครงสร้างที่กำหนด ใช้เวลาเกือบ 5 ปี โดยส่วนราชการทั้งหมด 125 ส่วนราชการได้แต่งตั้งผู้บริหาร CGEO และศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายครบทุกส่วนราชการ ในช่วงต้นปีงบประมาณ 2550 นี้เอง

6.1.3.3 การสื่อเป้าหมายและสาระของนโยบาย

เนื่องจากเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาค เป็นเรื่องที่มีความเป็นนามธรรมสูง มีการโต้แย้งได้ค่อนข้างมาก และเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรม แนวทางปฏิบัติค่อนข้างมาก ประกอบกับเป็นครั้งแรกที่ภารกิจในการเสริมสร้างความเสมอภาคถูกมอบหมายให้ทุกส่วนราชการดำเนินงาน ไม่เพียงแต่ขอข่างานกว้างครอบคลุมทั้งภาคราชการพลเรือนที่เป็นเรื่องท้าทายมาก อยู่แล้ว การสร้างความเข้าใจให้ตรงกันในสิ่งที่จะต้องดำเนินการ ที่ต้องเริ่มจากเป้าหมายที่จะต้องบรรลุ และวิธีการที่จะบรรลุ เป็นเรื่องที่ซับซ้อน และท้าทายมากกว่ามาก

หากพิจารณาใกล้ในภาครัฐในการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ และพิจารณาตามหลักการและรูปแบบ ก็อาจกล่าวได้ว่า มีเงื่อนไขที่ช่วยได้มาก ณ ระดับหนึ่งเนื่องจากการบริหารตามกฎหมาย และมีลำดับขั้นของการบังคับบัญชา มีระบบการติดตามตรวจสอบ ที่หากทำอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะสามารถเอื้อได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้น คือ ประเด็นความเสมอภาคที่ต้องการจะให้บรรลุโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ขับเคลื่อนนั้น มิได้มีการถูกสื่อให้ชัดเจน แม้จะมีคู่มือการดำเนินการที่สามารถเอื้อได้ แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คู่มือนั้นออกโดยสำนักงาน ก.พ. ความเชื่อมโยงเรื่องความเสมอภาคในระดับเจ้าหน้าที่ที่จะต้องใช้คู่มือ นั้น จะเชื่อมโยงความเสมอภาคไปที่บุคลากร คือ ข้าราชการ กรอบจึงจำกัดอยู่ที่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของข้าราชการหญิงในการบริหาร หรือในการดำเนินงาน แม้ว่า สาระในคู่มือจะได้บ่งบอกว่า เป็นส่วนที่จะต้องดำเนินการตามพันธกิจหลักของส่วนราชการก็ตาม นั่นเป็นเพียงมิติหนึ่งในเรื่องของการสื่อสารนโยบายที่มีความสำคัญยิ่ง อีกส่วนที่สำคัญ คือ การที่จะต้องทำความเข้าใจกันในเรื่องของปรัชญา กรอบคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับความเสมอภาค โดยเฉพาะกลุ่มที่จะต้องเป็นแกนขับเคลื่อน การกำหนดเป้าหมาย และวิธีการที่ชัดเจนนั้นไม่ได้เกิดขึ้น อีกทั้ง ตัวนโยบายเอง ที่จะต้องนำมาในส่วนราชการ ต้องการความเข้าใจที่ตรงกันในทุกระดับตั้งแต่ผู้บริหาร ลงมาจนถึงแกนนำในส่วนราชการ และข้าราชการในระดับปฏิบัติ และเนื่องจากเป็นเรื่องที่คนในสังคมมีความเห็นแตกต่างกัน จุดเริ่มต้นที่สำคัญ คือ การปรับทัศนคติให้เปิดกว้าง รับรู้ และยอมรับในเรื่องความไม่เสมอภาค ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการชี้แจง มีข้อมูลสนับสนุนอย่างชัดเจน เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ เห็นความจำเป็น และเห็นประโยชน์ในการดำเนินงานเพื่อสร้างความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของภาคการเมืองในส่วนนี้ อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีเลย

ประเด็นของสาระนโยบายที่จะต้องมีการตีความ สื่อสารอย่างถูกต้องชัดเจนให้กับทั้งภาคราชการพลเรือน เป็นเรื่องที่ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ และเป็นกระบวนการ

6.1.3.4 การสร้างศักยภาพในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคโดยหน่วยงานหลัก

1) การดำเนินการสร้างศักยภาพภายใน

หลังจากที่สำนักงาน ก.พ.ออกหนังสือเวียนเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างดังกล่าวแล้ว หน่วยงานที่เข้ามารับภาระต่อการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานแห่งชาติ ซึ่งได้วางแผนดำเนินงานสร้างศักยภาพเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เองในเรื่องมิติหญิงชายและการบูรณาการมิติหญิงชาย

(2) จัดโครงการทดลองการเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานราชการต่างๆ โดยเลือกมา 9 ส่วนราชการที่ได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค โดยส่วนราชการที่เลือกมานั้น พยายามให้เป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนและกระจายกระทรวง รวมทั้งหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานแผน หรือหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่นๆ

สำหรับแผนการดำเนินงานในด้านอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น การจัดทำคู่มือ แนวทางต่างๆ ที่จะเป็นเครื่องมือให้กับส่วนราชการต่างๆ นั้น ได้มีการพูดถึง แต่เนื่องจากมีการปฏิรูปราชการ การดำเนินงานในส่วนนี้จึงถูกจำกัดจากการเคลื่อนย้ายบุคลากรเป็นสำคัญ

ช่วงระยะเวลาต่อมา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติกฤษฎิ์ หน่วยงานที่มีหน้าที่เป็นกลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่ดูแลงานด้านสตรี มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ฐานะเทียบเท่ากรม ใช้ชื่อว่าสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีหน่วยงานระดับสำนักที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องความเสมอภาคโดยตรง ชื่อว่า สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ซึ่งเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ข้าราชการเดิมมีทั้งที่ย้ายออก ย้ายเข้ามาใหม่ อัตรากำลังไม่ครบ ในช่วง 2 ปีแรกของการจัดตั้ง ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น การดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีจึงถูกละเลย ไม่เต็มที่ แต่ก็มีความพยายาม ในรูปแบบของการจัดประชุมผู้บริหารด้านความเสมอภาค CGEO ของส่วนราชการต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท และสาระเรื่องความเสมอภาค จนถึงปี 2547 / 2548 สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว จึงเริ่มวางแนวทางที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น มีการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความเข้มแข็งให้กับศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Focal Point) สำหรับหัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ดำเนินการร่วมกับ สำนักงาน ก.พ. (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2549)

2) การดำเนินการสร้างศักยภาพให้กับส่วนราชการต่างๆ

สำหรับการดำเนินการสร้างศักยภาพให้ส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายได้ตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปัจจุบันนั้น อาจประมวลภาพของสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) ส่วนที่ดำเนินการเอง

การดำเนินงานอยู่ในรูปของการจัดสัมมนา เสวนา การประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับกลุ่มเป้าหมายทุกระดับ ทั้งผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานงานความเสมอภาค ซึ่งในส่วนที่มุ่งให้กับผู้บริหารที่ทำหน้าที่ CGEO นั้นจะมีประมาณ ปีละ 1 ครั้ง ส่วนสำหรับเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ ก็จะมีมากกว่า โดยสาระจะแตกต่างกันไปในแต่ละปี เช่น

ในปี 2549 จัดอบรมการจัดทำแผนแม่บทแก่ส่วนราชการต่างๆ 2 รุ่น และในปี 2550 อีก 1 รุ่นโดยให้ส่วนราชการบูรณาการประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพันธสัญญาระหว่างประเทศ (CEDAW /ปฏิญญาปักกิ่ง/ MDGs) แผนพัฒนาสตรีในช่วงพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 กับภารกิจหลักของหน่วยงานในการจัดทำแผนแม่บท

ในปี 2551 ได้จัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการแก่เจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย รวม 3 รุ่น มีข้าราชการจาก 125 ส่วนราชการเข้าร่วม รวม 377 คน วัตถุประสงค์เน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องมิติความสัมพันธ์หญิงชาย การจัดเก็บข้อมูลแยกเพศ การบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2551)

นอกจากนั้น สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ยังดำเนินการอบรมให้กับข้าราชการของบางส่วนราชการอีกด้วย เช่น บุคลากรของกรมชลประทาน อัยการจังหวัด และพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหญิงและชาย บุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งจัดการสัมมนา เสวนาเฉพาะเรื่อง เช่น การบูรณาการมิติหญิงชายในเรื่องเอดส์ มิติหญิงชายกับงบประมาณ เป็นต้น

(2) ส่วนที่ร่วมจัดกับส่วนราชการ

อีกส่วนของการจัดสัมมนา และการอบรม สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัวจัดร่วมกับส่วนราชการต่างๆ เช่น ในปี 2550 จัดการอบรมร่วมกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมชลประทาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ หรือในปี 2551 กับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นการบูรณาการงบประมาณเข้าด้วยกัน เป็นต้น

(3) ส่วนที่ให้การสนับสนุนส่วนราชการ

เป็นการสนับสนุนส่วนราชการต่างๆ ที่ขอรับการสนับสนุนวิทยากร เอกสารวิชาการ สื่อประกอบการฝึกอบรมและสัมมนา การสร้างองค์ความรู้ให้กับข้าราชการด้านวิชาการเกี่ยวกับการบูรณาการมิติหญิงชาย

3) วิเคราะห์การดำเนินการสร้างศักยภาพของกลไกระดับชาติ

ในการสร้างศักยภาพในภาคราชการที่ดำเนินการโดยกลไกระดับชาตินั้น เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง และต้องอาศัยทรัพยากรหลายอย่างทั้งงบประมาณ ความชำนาญของบุคลากรที่จะสื่อสารสร้างการตระหนักรู้ในเบื้องต้น และที่จะต้องนำไปสู่การสร้างทักษะในการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการนโยบาย การบริหาร และดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งในภาพรวมนั้น ก็นับได้ว่าได้เริ่มปูฐานสำหรับการขับเคลื่อนความเสมอภาคได้ ณ ระดับหนึ่ง ในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระของการสร้างศักยภาพที่ดำเนินงานอยู่จนถึงปัจจุบัน (2552) นั้น จากการสัมภาษณ์และศึกษาเอกสารต่างๆ ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว จะพบว่า ยังจำกัดอยู่ที่การสร้างการตระหนักรู้ การสร้างความเข้าใจในเรื่องความเสมอภาค โดยอาจจะมีส่วนที่ลงไปถึงการวิเคราะห์มิติหญิงชายบ้าง แต่สิ่งที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการเลย คือ การสร้างการตระหนักรู้ในความเชื่อมโยงของการทำงานตามพันธกิจของภาคราชการ และประเด็นความเสมอภาคที่ส่วนราชการจะต้องบูรณาการในกระบวนการนโยบาย การบริหารงานและดำเนินการ

จากการพิจารณา คู่มือสำหรับการฝึกอบรมเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (นาถฤดี เด่นดวง, 2549) ซึ่งสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานจะพบว่า คู่มือดังกล่าวแบ่งหน่วยการอบรมเป็น 6 หน่วยดังนี้

หน่วยที่ 1 เพศ บทบาทความสัมพันธ์หญิงชาย และการขัดเกลาบทบาท
ความสัมพันธ์หญิง ชายในสังคมไทย

หน่วยที่ 2 การวิเคราะห์บทบาทความสัมพันธ์หญิงชาย

หน่วยที่ 3 ปัญหาที่ผู้หญิงเผชิญ : ความรุนแรงต่างๆ

หน่วยที่ 4 การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

หน่วยที่ 5 ผู้หญิงกับภาวการณ์เป็นผู้นำ

หน่วยที่ 6 การบูรณาการบทบาทความสัมพันธ์หญิงชายกับการพัฒนา

สำหรับในรายละเอียดเนื้อหานั้น อาจกล่าวได้ว่า จะเน้นไปที่ประเด็นผู้หญิง (women's issues) เป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นความรุนแรงที่ผู้หญิงประสบ ผู้หญิงกับการเป็นผู้นำ และกฎหมายต่างๆ ที่เป็นบริบท และในส่วนของกระบวนการบูรณาการมิติหญิงชายนั้น เน้นการให้ความรู้ในแง่หลักการ มุ่งไปในส่วนขององค์กรที่ให้ความสำคัญกับการเลือกปฏิบัติ แต่ยังไม่ได้มีการเชื่อมโยงการวิเคราะห์บทบาท ความสัมพันธ์หญิงชายที่มีไว้ในหน่วยที่ 2

การบูรณาการในลักษณะของ Gender Mainstreaming ที่ต้องพิจารณากระบวนการดำเนินงาน ที่ต้องเน้นการระบุประเด็นหญิงชาย การวิเคราะห์มิติหญิงชาย การบูรณาการมิติหญิงชายในขั้นตอนต่างๆของการวางแผนงาน / โครงการ การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย หรือ แผนงาน โครงการต่อหญิงชาย ที่เป็นหัวใจของการขับเคลื่อนตามนโยบาย ยังไม่ได้ถูกรอบคอบคลุมในคู่มือนี้

การสร้างการตระหนักรับรู้ตามคู่มือนี้ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างการตระหนักรับรู้ที่ดี ในกรณีที่จะเน้นในเรื่องของปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้หญิงที่จะนำไปสู่การตระหนักในเรื่องความเสมอภาค แต่อาจจะต้องระวัง ในแง่ที่จะทำให้บางกลุ่มมองเรื่องมิติหญิงชายเป็นเรื่องของความรุนแรงที่ผู้หญิงประสบเพียงอย่างเดียว ซึ่งสังเกตได้จากการให้ความเห็นว่า งานในเรื่องนี้เป็นเรื่องของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว หรือจากการสัมภาษณ์ที่ผู้ให้สัมภาษณ์จะพูดถึงเรื่องของความรุนแรงจากประสบการณ์ที่ได้เห็นมา หรือปัญหาการล่วงละเมิดในที่ทำงานเป็นสำคัญ จากประสบการณ์ของผู้วิจัยในการทำงานในเรื่องการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการนโยบาย โครงการ แผนงานต่างๆ พบว่า ปัญหาของผู้หญิงอาจนำเข้ามาได้หลังจากที่ได้สร้างความเข้าใจอย่างชัดเจนแล้วในเรื่องของมิติหญิงชายกับกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องทั้งหญิงและชาย การเลี้ยงที่จะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้หญิง หรือผลักดันไปในระยะสุดท้าย ในหลายกรณีช่วยลดแรงต่อต้าน และลดข้อโต้เถียงที่ไม่เห็นความสำคัญของความเสมอภาคไปได้มาก

ในส่วนของการสร้างการตระหนักรับรู้ในเรื่องความเสมอภาคสำหรับผู้บริหาร ซึ่งมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขของนโยบายนั้น ส่วนที่เป็นข้อสังเกต คือ ยังไม่มีหลักสูตรที่เป็นมาตรฐานที่ทำขึ้นเพื่อกลุ่มผู้บริหารโดยตรงตามที่หนังสือเวียนของสำนักงานก.พ. ที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ได้กำหนดไว้ว่า ผู้บริหาร CGEO จะต้องผ่านหลักสูตร Gender Mainstreaming และ Gender Advocacy โดยการสัมมนาที่จัดขึ้นในแต่ละปีนั้น จะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระหรือจุดเน้นแตกต่างกันไป เช่น ในปี 2550 สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เน้นไปที่การเชื่อมโยงประเด็นของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ปฏิญญาปักกิ่ง และแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) กับภารกิจหลักของหน่วยงาน และในปี 2551 ก็ได้เน้นไปในเรื่องของงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย เป็นต้น นอกจากนั้น อัตราการมาร่วมของผู้บริหารในกิจกรรมที่จัดขึ้นสำหรับ ผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (CGEO) นั้นน้อยมาก เช่น ในการจัด Lunch Talk เมื่อปี 2547 มีผู้บริหาร CGEO เพียง 22 คน นอกนั้นเป็นตัวแทน

และ หัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เจ้าหน้าที่และสื่อมวลชน รวมทั้งสิ้น 257 คน สัดส่วนของผู้บริหารซึ่งคือกลุ่มเป้าหมายตัวจริงมีประมาณ ร้อยละ 10 เท่านั้นเอง การสร้างความเข้าใจให้กับผู้บริหารระดับสูง เป็นเรื่องจำเป็น เพราะจะเอื้อต่อการขับเคลื่อนได้มาก ซึ่งจะให้เข้าถึงนั้น อาจจะต้องใช้กลยุทธ์ที่หลากหลาย และไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อมีการหมุนเวียนค่อนข้างสูง ซึ่งส่วนนี้ จะได้อภิปรายเพิ่มเติมในข้อเสนอแนะในบทที่ 7 ต่อไป

การสร้างการตระหนักรู้ในเรื่องความเสมอภาคนั้น ไม่ได้มีแต่เพียงกลไกระดับชาติที่ดำเนินการ แต่สำนักงาน ก.พ. ก็มีบทบาทด้วยเช่นกัน ในช่วงเริ่มต้นดำเนินนโยบาย คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เป็นเลขาธิการ ก.พ. และมีบทบาทในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคมาตั้งแต่ช่วงก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ สำนักงาน ก.พ. จึงมีการดำเนินงานในหลายลักษณะ กิจกรรมหนึ่ง คือ การเสริมสร้างศักยภาพสำหรับนักบริหารหญิงโดยเฉพาะ เพื่อเตรียมการสำหรับการก้าวขึ้นสู่ระดับสูง ซึ่งคุณหญิงทิพาวดี มองว่า ผู้หญิงมีโอกาสดำรงตำแหน่งในการพัฒนา นอกจากนั้น สำนักงาน ก.พ. ในส่วนของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนที่มีหน้าที่ในการพัฒนาข้าราชการ ได้จัดให้มีหัวข้อฝึกอบรมในเรื่องความเสมอภาค มิติหญิงชายและการพัฒนา และการบริหารงานในหลักสูตรต่างๆ ที่ดำเนินการให้ส่วนราชการ ทั้งในระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการที่เรียกว่ากลุ่ม New Wave อย่างต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งยังได้จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมทางไกล e – learning ในหัวข้อมิติหญิงชายกับโลกการทำงาน เพื่อให้ข้าราชการที่สนใจสามารถสมัครเรียนได้

6.1.3.5 ภาพรวมของการดำเนินการส่งเสริมความเสมอภาคในส่วนราชการ

สำหรับการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลภายในส่วนราชการ และส่วนที่ 2 คือ การบูรณาการหลักความเสมอภาค/มิติหญิงชายในการดำเนินงานเพื่อให้ผลที่เกิดขึ้นต่อผู้รับบริการหญิงชายมีความเป็นธรรมนั้น เท่าที่ผ่านมา จะพบว่า ความก้าวหน้านั้นเป็นความก้าวหน้าในส่วนที่ 1 คือ การบริหารงานบุคคล ที่รวมการพัฒนานุเคราะห์ และการแยกเพศข้อมูลข้าราชการเป็นสำคัญ สำหรับในส่วนที่ 2 ซึ่งเป็นหัวใจของการสร้างกระแสความเสมอภาคนั้น ระดับความก้าวหน้าโดยรวมจำกัดอยู่เพียงการจำแนกเพศข้อมูลผู้ที่มารับบริการที่บางส่วนราชการเริ่มดำเนินการ แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการในระดับของการใช้ข้อมูลแยกเพศในการกำหนดประเด็น หรือนำไปประกอบการกำหนดนโยบาย การวางแผนแต่อย่างใด

6.1.3.6 ความหลากหลายของระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แม้ว่าความก้าวหน้าในการดำเนินการจะยังจำกัดอยู่ในระดับการปูพื้นฐานก็จริง แต่แม้ในระดับนี้ เมื่อพิจารณาจากการรายงานของส่วนราชการ จะพบข้อแตกต่างมากพอสมควร มีหลายส่วนราชการที่มีความพยายามในการดำเนินการ จัดกิจกรรมต่างๆ แต่ในขณะเดียวกัน บางส่วนราชการก็ก้าวหน้าช้ามาก หรืออาจจะไม่ได้ดำเนินการอะไรมากไปกว่าการแต่งตั้งตามเงื่อนไข ซึ่งเป็นประเด็นที่เป็นสาระของการศึกษานี้ว่า ปัจจัยอะไรที่เอื้อให้ส่วนราชการบางแห่งมีความพยายามและก้าวหน้ากว่าบางส่วนราชการ

6.1.3.7 การมอบรางวัลหน่วยงานที่มีความก้าวหน้า

ส่วนราชการต่างๆ ตามภารกิจที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี จะต้องจัดทำแผนแม่บท และจะต้องรายงานให้สำนักงาน ก.พ. ทราบเป็นรายปี ซึ่งในทางปฏิบัติ สำนักงาน ก.พ. ก็ส่งต่อไปยังสำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ซึ่งสำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ได้มีการประเมินในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา และมอบรางวัลให้กับหน่วยงานที่มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานในเดือนมีนาคม ในงานวันสตรีสากลต่อเนื่องมา โดยเกณฑ์ที่ใช้เน้น พิจารณาจาก 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 พิจารณาผลการดำเนินงานตามความก้าวหน้าของแผนแม่บท ได้แก่ การจำแนกเพศข้อมูล การสร้างองค์ความรู้และประชาสัมพันธ์ การจัดสัดส่วนข้าราชการในองค์คณะต่างๆ การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงาน การปรับสภาพแวดล้อม และการสร้างเครือข่ายในการทำงาน

ส่วนที่ 2 พิจารณาการบูรณาการมติหญิงชายกับการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรมตามภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งได้ดำเนินการไปตั้งแต่ปี 2549

ในแง่วิธีการนั้น ใช้วิธีให้คะแนนในแต่ละข้อ และนำผลคะแนนมารวม และจัดลำดับ หน่วยงานใดได้คะแนนเกินครึ่งของคะแนนรวม ถือว่าผ่านเกณฑ์

สำหรับในปี 2552 นี้ สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ได้ประเมินหน่วยงานต่างๆ ตามรายงานที่ได้ส่งมา และมี 14 หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ที่เป็นที่พอใจ จากทั้งหมด 62 หน่วยงานที่จัดส่งรายงานเข้ามาทันตามเวลา ซึ่ง 14 หน่วยงานนี้ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักปลัดกระทรวงพลังงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักกิจการยุติธรรม กรมการจัดหางาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร และกรม
โรงงานอุตสาหกรรม (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว)

หน่วยงานที่ได้รับรางวัล คือ หน่วยงานที่ได้คะแนนสูงสุด 3 ลำดับแรก คือ
สำนักงาน ก.พ. กรมศิลปากร และ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

6.2 กรมศิลปากร

6.2.1 ข้อมูลพื้นฐาน

6.2.1.1 ภารกิจของกรมศิลปากร

กรมศิลปากร มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน อนุรักษ์ บำรุงรักษา ฟื้นฟู
ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอดศิลปะ และทรัพยากรมรดกทาง
ศิลปวัฒนธรรมของชาติ เพื่อธำรงคุณค่าและเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ อันจะนำไปสู่การ
พัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทย และความมั่นคงของชาติ (กรมศิลปากร, 2551)

ลักษณะงานของกรมศิลปากร ประกอบด้วยงานวิชาการ และงานด้านทักษะที่
ต้องอาศัยการเรียนรู้สืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง ในการดำเนินงานด้านมรดกทาง
ศิลปวัฒนธรรมของชาติ มีทั้งงานที่ต้องดำเนินการเองและงานที่ภาคเอกชน องค์กรต่างๆ หรือ
หน่วยงานรัฐอื่นร่วมดำเนินการ และมีนโยบายให้ความร่วมมือกับต่างประเทศทั้งในรูปแบบของรัฐ
ต่อรัฐ รัฐต่อองค์กรเอกชนของต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ

6.2.1.2 โครงสร้างในการดำเนินงานตามภารกิจ

กรมศิลปากรมีหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางนั้น
มีทั้งหมด 9 สำนัก ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรม สำนักสถาปัตยกรรม สำนักช่างสิบหมู่ สำนัก
พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ สำนักการสังคีต สำนักโบราณคดี
สำนักหอสมุดแห่งชาติ และสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

สำหรับในส่วนภูมิภาคนั้น มีสำนักศิลปากร อีก 15 สำนักใน 15 จังหวัด ได้แก่
เชียงใหม่ ขอนแก่น ร้อยเอ็ด ราชบุรี สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี ปราจีนบุรี สุโขทัย น่าน
อุบลราชธานี นครราชสีมา สงขลา นครศรีธรรมราช ภูเก็ต

6.2.1.3 ข้าราชการ

ณ 30 กันยายน 2551 ข้าราชการกรมศิลปากรมีทั้งสิ้น 1,270 คน เป็นหญิง 669
คน หรือร้อยละ 52.68 เป็นชาย 601 คน หรือ ร้อยละ 47.32 สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 1 - 7

โดยรวม มีหญิงมากกว่าชาย คือ ร้อยละ 53.50 ระดับ 8 มีจำนวนเท่ากันทั้งหญิงชาย สำหรับระดับ 9 และระดับ 10 นั้น มีรวม 32 คน เป็นหญิง 10 คน

ปัจจุบัน (เมษายน 2552) อธิบดีกรมศิลปากรได้แก่ นายเกรียงไกร สัมปัชชลิต มีรองอธิบดี 3 คน เป็นชายทั้ง 3 คน ระยะเวลาก่อนหน้านี้ เคยมีรองอธิบดีที่เป็นหญิง และได้รับมอบหมายให้เป็น CGEO

6.2.2 กรมศิลปากรกับงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย

6.2.2.1 การดำเนินการแต่งตั้งบุคลากรตามโครงสร้าง

จุดเริ่มต้นเมื่อมีนโยบายมาจาก ก.พ. แจ่มติคณะรัฐมนตรีนั้น นำไปสู่การพิจารณาว่าหน่วยงานใดของกรมศิลปากรจะต้องรับหน้าที่เป็นแกนนำ หรือเป็นศูนย์ประสานงาน ในเรื่องนี้ มีการพิจารณากลับไปกลับมาหลายหน่วยงาน จนในที่สุดการกำหนดแกนที่จะดำเนินการมาตกอยู่ที่กลุ่มแผนงาน โครงการ และวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกรม ซึ่งสำหรับกรมศิลปากรนั้น สำนักงานเลขาธิการกรม อาจจะแตกต่างกว่าของส่วนราชการอื่นอยู่บ้าง ตรงที่เป็นสำนักที่ดูแลในทุกเรื่อง ยกเว้นที่เป็นเรื่องหรืองานเฉพาะทาง งานที่ไม่เป็นเรื่องเจาะจงทางศิลป์จะเข้ามาที่สำนักงานเลขาธิการกรมหมดซึ่งรวมงานการเงินการคลัง งานพัสดุ งานการเจ้าหน้าที่งานแผนและโครงการ งานวิเทศสัมพันธ์ งานประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ในการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคนั้น ผลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานตามนโยบายในระดับต่างๆ พบว่า เมื่อสำนักงานเลขาธิการกรม ได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค ก็ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 6 คือ คุณสุภาพร เสียงประเสริฐ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งในเบื้องต้น เมื่อได้ทำความเข้าใจกับการกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็จะดำเนินการในเรื่องของการแต่งตั้งข้าราชการตามโครงสร้างที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดตามหนังสือเวียน เสนอเพื่อรับความเห็นชอบตามลำดับขั้น

การขับเคลื่อนนั้น เริ่มต้นตามภารกิจที่จะต้องทำ คือ มีการแต่งตั้งตามโครงสร้างที่กำหนดมา และมีการกำหนดคณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของกรมศิลปากรไปพร้อมกันด้วย

6.2.2.2 การแต่งตั้ง CGEO

กรมศิลปากร ได้ดำเนินการแต่งตั้งผู้บริหารระดับ 9 เป็นผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer) ซึ่งต่อไปนี้จะใช้ว่า ผู้บริหาร CGEO ตามมติคณะรัฐมนตรีมาตั้งแต่ปี 2546 โดยให้รองอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมาย และกำกับดูแลสำนักงานเลขาธิการกรมที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานในเรื่องความเสมอภาค เป็นผู้รับผิดชอบ ผู้

ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงทุกปี ยกเว้น ปี 2548 ถึง 2549 ซึ่งผู้บริหารมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่ง 2 ปี นอกนั้นจะเปลี่ยนทุกปี ดังนั้น จะพบว่า จนถึงปัจจุบันนับแต่มีการแต่งตั้งครั้งแรก รวม 6 ปี มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลรับผิดชอบรวม 5 ครั้ง

ปัจจุบัน ปีงบประมาณ 2552 รองอธิบดีกรมศิลปากร นายไพฑูรย์ ผลมาก ทำหน้าที่เป็น CGEO โดยมีหน้าที่ตามที่สำนักงาน ก.พ. ได้เสนอแนะไว้ในคู่มือการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายตามที่ส่งให้ส่วนราชการพร้อม หนังสือเวียน (นร 0708 / ว3 ลงวันที่ 11 เมษายน 2545) ซึ่งครอบคลุมทั้งในการส่งเสริม ริเริ่ม ติดตามตรวจสอบ กำกับดูแล และสร้างเครือข่ายในการดำเนินงาน

6.2.2.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

องค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย นั้น เป็นการแต่งตั้งโดยใช้ตำแหน่ง ซึ่งหลังจากชุดแรก ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มบุคลากรที่ทำหน้าที่โดยตรง ชุดต่อมา ซึ่งจะมีการแต่งตั้งใหม่ทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร CGEO ประกอบไปด้วยผู้บริหารระดับสำนักทั้งหมดของกรมศิลปากร และมีเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้ากลุ่ม/งานที่เกี่ยวข้องในสำนักเลขานุการกรม อีกประมาณ 6 คน รวมทั้งหมด จะเป็น 16 – 17 คน โดยเลขานุการกรมทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ ฯ

หน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในการกำกับดูแล และให้คำแนะนำการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคนั้น มีการระบุไว้อย่างชัดเจน ตามแนวทางที่กำหนดในหนังสือ เวียนของสำนักงาน ก.พ.

การประชุมของคณะกรรมการกำกับฯ จะจัดขึ้นเมื่อมีเรื่องที่จะต้องรายงาน จึงไม่บ่อยนัก ตัวอย่างที่มีการเรียกประชุม คือ เมื่อนำเสนอแผนแม่บท เป็นต้น

6.2.2.4 การจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Focal Point)

เมื่อกรมศิลปากรต้องจัดโครงสร้างการดำเนินงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย ตามมติคณะรัฐมนตรี ตามที่ได้ระบุไว้ในตอนต้น กรมฯ ได้กำหนดให้สำนักงานเลขานุการกรมเป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Focal Point) และต่อมาในปี 2550 ยังได้ขยายการดำเนินงานในเรื่องนี้ โดยได้มอบหมายสำนักศิลปากรที่ 1-15 เป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในส่วนภูมิภาค ซึ่งปฏิบัติงานเป็นเครือข่ายของส่วนกลาง

สำหรับแกนนำหลักในการขับเคลื่อน คือ ศูนย์ประสานงานในส่วนกลาง ปัจจุบันเลขานุการกรมศิลปากรเป็นหัวหน้าศูนย์ คุณไพจิตร วิไลวรรณ หัวหน้ากลุ่มแผนงานโครงการ และวิเทศสัมพันธ์ เป็นผู้ควบคุมการดำเนินงาน คุณสุภาพร เสี่ยงประเสริฐ เป็นเจ้าหน้าที่หลักในการดำเนินงาน โดยในช่วงระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นมา หัวหน้ากลุ่มฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลง 2 ครั้ง โดยเลขานุการกรม ซึ่งในขณะนั้น ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มคลังและพัสดุ ทำหน้าที่รักษาการหัวหน้ากลุ่มแผนฯ และหัวหน้ากลุ่มแผนฯ คนปัจจุบัน มาทำหน้าที่ได้ประมาณ 2 ปีแล้ว โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 คุณสุภาพร เสี่ยงประเสริฐ คงเป็นผู้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน โดยคุณสุภาพร มองว่า ภารกิจงานศูนย์ประสานงานนี้ น่าที่จะอยู่ที่กลุ่มการเจ้าหน้าที่มากกว่าที่จะเป็นกลุ่มงานแผนฯ นี้ เพราะมีช่องทางทางด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานด้านความเสมอภาคสามารถสอดแทรกไปในหลักสูตรการฝึกอบรมสัมมนาของข้าราชการได้สะดวกกว่า

6.2.2.5 การจัดทำแผนแม่บท

ตามเงื่อนไขของหนังสือเวียนของสำนักงานก.พ. ที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บท ซึ่งกรมศิลปากรได้แต่งตั้ง คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทมาตั้งแต่ระยะต้น มีรองอธิบดีที่เป็นผู้บริหาร CGEO อยู่ในขณะนั้น เป็นประธาน เลขานุการกรมในฐานะที่เป็นศูนย์ประสานงาน เป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีก 8 คน ประกอบด้วย หัวหน้ากลุ่มต่างๆ ในสังกัด โดยมีหัวหน้ากลุ่มแผนงานโครงการและวิเทศสัมพันธ์ เป็นกรรมการ และเลขานุการ มีกรรมการผู้ช่วยเลขานุการ 2 คน ซึ่งภารกิจของคณะกรรมการชุดนี้ ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดนโยบายของกรม รวมทั้งการจัดทำแผนแม่บทด้วย

กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (คุณสุภาพร เสี่ยงประเสริฐ) นั้น ในทางปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่หลักที่เป็นผู้ดำเนินการและขับเคลื่อน ภายใต้การกำกับ ชี้แนะจากผู้บริหารตามลำดับชั้นขึ้นไป ซึ่งจากการให้สัมภาษณ์ คุณสุภาพรได้เล่าว่า ในภารกิจที่ต้องจัดทำแผนแม่บทด้านความเสมอภาคนั้น ผู้บริหาร CGEO ในขณะนั้น ได้ให้ความเห็นว่า ควรจะได้มีการสำรวจความคิดเห็นว่าข้าราชการกรมศิลปากรมีความคิดเห็นในเรื่องนี้อย่างไร ซึ่ง คุณสุภาพร ในฐานะผู้รับผิดชอบ ได้ดำเนินการเริ่มแต่การสร้างแบบสอบถาม ประมวลผล และจัดทำรายงาน ดำเนินการทั้งหมดคนเดียว ซึ่งได้เริ่มทำแผนไปพร้อมๆ กันด้วย ในการทำแผนแม่บทนั้น คุณสุภาพร ได้ใช้แนวทางในหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ทั้ง ว 3 และ ว 7 และได้ใช้ผลสำรวจมาประกอบกัน “แผนแม่บทเสร็จ พร้อมๆ กันกับการศึกษาสำรวจ” และได้นำเสนอแผนแม่บทไปยังคณะกรรมการกำกับ

ตามลำดับไป แล้วก็เวียนให้ส่วนราชการในกรมศิลปากรทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับทราบ ส่ง
สำเนาให้กระทรวงวัฒนธรรม สำนักงาน ก.พ. และ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

แผนแม่บทครั้งแรกนั้น จัดทำในปี 2548 และต่อมา กรมศิลปากร โดย กลุ่ม
แผนงาน โครงการและวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกรม ในฐานะศูนย์ประสานงานด้าน
ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของกรมศิลปากร ดำเนินการปรับแผนแม่บทการสร้างเสมอภาค
ระหว่างหญิงชายของกรมศิลปากร เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 และแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10
(พ.ศ.2550 – 2554) ซึ่งมีเป้าประสงค์หลักให้มีการปรับเปลี่ยนเจตคติของคนในสังคมให้เข้าถึง
ศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ และเป็นแนวทางในการดำเนินงานการเสริมสร้างบทบาท
หญิงชายของกรมศิลปากร ได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

แผนแม่บทที่ได้ปรับในปี 2551 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการเสริมสร้างเสมอภาค
ระหว่างหญิงชายในระบบบริหารราชการ โดยเป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการบริหารราชการให้เกิด
ความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยยึดหลักการ
บริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และการนำเทคนิคการวิเคราะห์บทบาทหญิงชายเข้าสู่
กระแสหลักของการพัฒนาในทุกๆด้าน โดยผ่านกระบวนการนโยบายและแผน

วัตถุประสงค์ของแผน คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการหญิง
ชายโดยคำนึงถึงมิติหญิงชายที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดความ
เข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทหญิงชาย และเพื่อเพิ่มสัดส่วนของข้าราชการ
หญิงชายอย่างเหมาะสมในกระบวนการบริหารงานบุคคล และในการปฏิบัติราชการในทุกๆ ด้าน

เป้าหมายของแผน คือ การพัฒนาศักยภาพในการทำงานของข้าราชการหญิงชาย
ในสังกัดกรมศิลปากร การส่งเสริมให้ข้าราชการหญิงชายมีโอกาส สิทธิ การมีส่วนร่วมโดยชอบ
ธรรม และการจัดทำฐานข้อมูลแยกเพศ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการสร้างเสมอภาค
ระหว่างหญิงชายไว้เป็น 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) การส่งเสริมและ
สนับสนุนความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และ (3) การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ พร้อมทั้ง
กำหนดแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ หน่วยงานที่รับผิดชอบ และการติดตามประเมินผล
ของแผน

ยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ที่กำหนดนี้ จะเห็นได้ว่า มีกรอบของสาระการดำเนินงานที่เน้น
ไปที่บุคลากรของส่วนราชการเป็นสำคัญ โดยเฉพาะส่วนของการพัฒนาตัวข้าราชการเอง แม้ใน
ส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนผู้รับบริการนั้น จะมีการกล่าวถึง แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดให้มีการ

กำหนดให้มีการแยกเพศข้อมูลอย่างเดียว หรือมีการกำหนดให้มีการเผยแพร่ความรู้ข้อมูลต่างๆ แต่ก็ได้เน้นไปที่ผู้รับบริการอย่างชัดเจนนัก

ความพยายามขั้นต่อไปจากการมีแผนแม่บท คือ การแปลงแผนแม่บทเป็นแผนปฏิบัติการ แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมองว่าต้องมีความเข้าใจ

...ไม่มีใครทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งถ้ามาทำเอง คิดว่า กรมไม่เข้าใจ เลยชวนสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวมาชี้แจงให้หน่วยงานส่วนกลางรับรู้ว่า ทำไมต้องมีการดำเนินงานด้านความเสมอภาค ทำแผนอย่างไร เชิญประชุม แนวทางตามภารกิจของกรม ทำอะไรอย่างไรได้บ้าง ก็เริ่มมีหน่วยงานส่งโครงการมาวิเคราะห์ gender ซึ่งเป็นโครงการประจำของเขา

6.2.2.6 การสื่อสารนโยบาย การเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์

ในส่วนที่ต้องให้นโยบายนี้เป็นที่รับทราบ กลไกที่กรมศิลปากรได้จัดตั้งขึ้นจากการให้อำนาจการสำนักต่างๆ เป็นคณะกรรมการกำกับฯ เป็นช่องทางหลักที่จะสื่อสารให้กับข้าราชการในกรมได้รับทราบนโยบาย ในระยะแรก มีการประชุมชี้แจงการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายของกรมศิลปากรด้วย อีกส่วนของการสื่อสารในเรื่องความเสมอภาคนั้น เป็นการสื่อสารผ่านหน่วยงานต่างๆ เป็นลักษณะการเวียนให้ทราบทางเอกสาร เอกสารต่างๆ ที่มีการเวียนนั้น มีหลายประเภทที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจ และตระหนักรับรู้ครอบคลุมไปถึงแผนพัฒนาสตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549) และ ฉบับที่ 10 แนวทางการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดกรมศิลปากรทราบ และถือปฏิบัติ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่ได้รับมาจากสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และต่อมาศูนย์ประสานฯ ก็ได้จัดทำกาเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ด้วย

6.2.2.7 การเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ และข้าราชการอื่นๆ

ในด้านของการเสริมสร้างสมรรถภาพ และความรู้เกี่ยวกับประเด็นหญิงชาย และความเสมอภาคนั้น สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ในฐานะที่ทำหน้าที่เป็นกลไกระดับชาติ โดยมีสำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายเป็นแกนสำคัญ ได้จัดการอบรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ กันในราชการพลเรือน สำหรับระดับสูง คือ ผู้บริหาร CGEO เมื่อกรมฯ ได้รับแจ้งมา ก็จะขึ้นอยู่กับว่าว่างหรือไม่ ในกรณีที่ไม่ได้ ก็ได้มอบให้ระดับหัวหน้าศูนย์ประสานงานไป

แทน ในส่วนระดับเจ้าหน้าที่นั้น ได้ไปร่วมเท่าที่ทำได้ รวมทั้ง ในระยะหลัง ได้ชักชวน และส่งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นในสังกัดกรมศิลปากรไปด้วย การแสวงหาความรู้นั้น ได้มาจากการเข้าร่วมกิจกรรม และศึกษาเอกสารต่างๆ ที่ได้รับมาจากสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และต่อมาก็จะมาขยายผลในกรมเองโดยใช้รูปแบบวิธีการต่างๆ ดังตัวอย่างกิจกรรมที่จะได้กล่าวต่อไป

6.2.2.8 การดำเนินกิจกรรมต่างๆ

นโยบายความเสมอภาคนี้ ผู้รับผิดชอบมองแต่เริ่มต้นว่า มีความไม่ชัดเจน ว่า จะให้ทำอะไร “แต่เมื่อถูกบังคับให้ต้องรายงาน ก็ต้องค่อยๆ ทำไป วางแผนไป”

กิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการได้รับการพัฒนาขึ้นมาจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนำเสนอขอความเห็นชอบไปตามลำดับขั้น ซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้รับอนุมัติจากผู้บริหาร CGEO ไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด ซึ่งกิจกรรมที่ดำเนินการนั้น นับว่ามีมากพอสมควร แม้ผู้ขับเคลื่อนจะมีเพียงคนเดียว แต่ก็ได้รับความร่วมมือค่อนข้างดี อาศัยช่องทางหลายอย่าง เช่น การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือ ใช้อำนาจข้างบน เสนอเรื่องขึ้นไป และประสานเป็นการภายใน เรียกได้ว่า “ต้องไปทุกทางเท่าที่จะทำได้”

นอกเหนือจากการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Focal Point) ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการปรับแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยดำเนินการปรับปรุงแผนแม่บทให้มีข้อมูลที่ทันสมัย ปรับยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานให้เหมาะสม และจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานตามแผนแม่บท ให้มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมแล้วนั้น มีการจัดกิจกรรมซึ่งผลการดำเนินงานเห็นได้จากตัวอย่างในปี 2551 สรุปได้ดังนี้

1) การจัดโครงการสัมมนาเรื่อง “ก้าวอย่างเท่าเทียม”

เพื่อเสริมสร้างความตระหนักในการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย ให้สามารถนำความรู้ที่ได้รับไปประยุกต์ใช้ในการทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีมุมมองมิติหญิงชาย สามารถบูรณาการมิติหญิงชายกับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมของหน่วยงาน มีผู้เข้าร่วมสัมมนาที่เป็นผู้บริหารและข้าราชการกรมศิลปากรทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวนทั้งสิ้น 162 คน แยกเป็นชาย 36 คน หญิง 126 คน ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 200,000 บาท

2) การจัดกิจกรรมรณรงค์การยุติความรุนแรงต่อเด็กและสตรี

โดยการจัดกิจกรรมรณรงค์การยุติความรุนแรงต่อเด็กและสตรี ที่สำนักหอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร มีนิทรรศการ “25 พฤศจิกายน วันรณรงค์ยุติความรุนแรงต่อ

เด็กและสตรี” และประชาสัมพันธ์รณรงค์ยุดีความรุนแรง ร่วมติดสัญลักษณ์เข็มกลัดริบบิ้นสีขาวยกแก่ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักหอสมุดแห่งชาติ และประชาชนทั่วไป

3) โครงการเสวนาปริทัศน์ “วันสตรีสากล” ได้กำหนดจัดโครงการเสวนาปริทัศน์ ครั้งที่ 1 ประจำปี 2551 เนื่องในโอกาส “วันสตรีสากล” (8 มีนาคม 2551) ผู้จัดงานประกอบด้วยหน่วยงานในจังหวัดลำพูน 4 หน่วยงานด้วยกัน คือ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย กรมศิลปากร สำนักพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาสังคม และ สภาสตรีสากล จังหวัดลำพูน โดยพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย ได้เข้าร่วมจัดกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ การจัดแสดงนิทรรศการ “แม่หญิงล้านนา : ผู้อุปถัมภ์พระพุทธศาสนา” โดยการนำโบราณวัตถุส่วนหนึ่งไปจัดแสดงพร้อมบอร์ดนิทรรศการภาพถ่ายเก่า และการเสวนาบนเวที หัวข้อ “ผู้หญิงกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง”

4) การใช้สื่อประชาสัมพันธ์การเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย โดยการดำเนินการจัดทำเว็บไซต์ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของกรมฯ ผ่านเว็บไซต์ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายแก่ข้าราชการ และบุคคลภายนอก

5) การนำการวิเคราะห์บทบาทหญิงชาย (Gender Analysis) ไปใช้ในการดำเนินโครงการต่างๆ เน้นการวิเคราะห์ในแง่ของการรับประโยชน์ ความสนใจ และผลกระทบ โดยทำใน โครงการฝึกอบรมด้านศิลปกรรมสำหรับบุคคลทั่วไป โครงการอบรมศิลปะสำหรับเยาวชน โครงการเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการสร้างและดูแลบำรุงรักษาอนุสาวรีย์แห่งชาติ และโครงการสัมมนาด้านแผนงาน และงบประมาณ เป็นต้น

6) การจัดเก็บข้อมูลจำแนกเพศหญิงชาย ซึ่งดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้น ดังนี้

- (1) ข้อมูลพื้นฐานบุคลากร แยกตามระดับ 1 - 11
- (2) ข้อมูลการมอบหมายงานทั้ง การเป็นวิทยากร การแต่งตั้งเป็นคณะทำงาน หรือคณะกรรมการภายในหรือภายนอก และ การแต่งตั้งเป็นผู้แทนส่วนราชการ
- (3) ข้อมูลการพัฒนาบุคลากร ทั้งศึกษาต่อ อบรมสัมมนา
- (4) ข้อมูลการเลื่อนตำแหน่งทั้งผู้มีคุณสมบัติ ผู้ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง คณะกรรมการผู้ประเมินผลงาน
- (5) ข้อมูลการเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้ที่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน

(6) ข้อมูลผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานตามแผนงาน/

โครงการ/กิจกรรม จำนวน 45 โครงการ

ข้อสังเกตในจุดนี้ คือ มีการจัดทำฐานข้อมูลแยกเพศครอบคลุมเกือบทุกฐาน แต่การที่จะนำข้อมูลนั้นไปใช้ เพื่อกำหนดมาตรการที่จะสร้างความสมดุลขึ้นนั้น ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเต็มที่เท่าที่ควร ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ หรือในส่วนที่จะเอื้อต่อประชาชนผู้มารับบริการ นอกจากการที่จะกระตุ้นให้ผู้มารับการอบรม หรือบริการอื่นๆนั้น มีทั้งหญิงและชายอย่างสมดุล

6.2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงาน

ในการที่จะตอบปัญหาการวิจัยว่ากรมศิลปากรมีการขับเคลื่อนอย่างไร และปัจจัยอะไรที่เอื้อต่อความก้าวหน้าของการดำเนินการ และปัจจัยต่างๆ มีความเชื่อมโยงกันอย่างไรนั้น ผลของการสัมภาษณ์เชิงลึก กับข้าราชการกรมศิลปากร ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานในเรื่องนี้ ในทุกระดับ ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าเอกสารการรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรม คณะบุคคลต่างๆ ที่รับผิดชอบนั้น อาจแยกพิจารณาเป็นประเด็นๆ ดังนี้

6.2.3.1 มิติด้านลักษณะนโยบาย

1) ทิศนคติต่อความเสมอภาค

ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นประเด็นที่หลายคนไม่เห็นเป็นปัญหา คือ มีความเสมอภาคแล้ว เมื่อมีนโยบายเรื่องความเสมอภาคโดยเฉพาะในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ในหน่วย งานอาจเชื่อมโยงไม่ได้ ย่อมมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งกรมศิลปากรได้เคยสำรวจทัศนคติของข้าราชการ โดยการสำรวจนี้เริ่มในปี 2546 มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเห็นของข้าราชการกรมศิลปากรเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ และให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และเพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนแม่บทด้านการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ด้วยการใช้วิธีการส่งแบบสอบถามให้ข้าราชการในสังกัดกรมศิลปากรกรอกแบบ สอบถาม และเก็บรวบรวมส่งให้ กลุ่มแผนงานโครงการและวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกรม

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ แบบสอบถามที่สร้างขึ้นมา เป็นแบบสอบถามลักษณะปลายเปิด (open-ended-questionnaire) และลักษณะปลายปิด (close-ended-questionnaire) โดยได้มีการทำ Pre-test และนำมาปรับปรุงก่อนการส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกรมศิลปากร เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล และในการวิเคราะห์ข้อมูล จาก

การเก็บข้อมูลแบบปฐมภูมิ จำนวน 1,507 ตัวอย่าง ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามเป็นหญิง ร้อยละ 51 และชายร้อยละ 49 อายุส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 41-51 ปี ระดับการศึกษาส่วนใหญ่จบปริญญาตรี ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษารูปได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า มีการคำนึงถึงความเสมอภาคระหว่างข้าราชการหญิงชายในสิทธิ โอกาส และการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง และจากผลของการตอบแบบ สอบถามลักษณะปลายเปิด พบว่า ส่วนใหญ่ ในหน่วยงาน ระบุว่ามีความเสมอภาคอยู่แล้ว

ผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินงานขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคนั้น ได้สะท้อนความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ข้าราชการต่างๆ ส่วนใหญ่มองไม่เห็นความเชื่อมโยงของความเสมอภาคกับภารกิจของกรมศิลปากร โดยมองว่าไม่ใช่ภารกิจของกรมโดยตรง ซึ่งเน้นในเรื่องของการอนุรักษ์โบราณสถาน เกี่ยวกับพิพิธภัณฑ์ และมองกันว่าเรื่องของความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไม่ใช่ปัญหา ความเห็นที่สำคัญและสอดคล้องกันหลายฝ่าย คือ ทุกคน เสมอภาคกันหมดแล้ว การให้บริการ ไม่มีอะไรกีดขวาง กฎหมายก็เปิดหมดทุกด้าน สถาปนิก มณฑนากร มีทั้งชายหญิง อักษรศาสตร์ โบราณคดี มีทั้งหญิง ทั้งชาย และภาพรวมนั้น มีผู้หญิงค่อนข้างมาก นอกจากนั้น จากงานบางลักษณะที่ดูเหมาะสมกับชาย เช่นงานของสำนักช่างสิบหมู่ ที่ตำแหน่งเป็นช่าง ก็จะมีพบว่าผู้หญิง ทำได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร CGEO ทั้งที่เป็นในปัจจุบัน และเป็นในอดีต ทั้ง 2 ท่านมีทัศนะที่เป็นบวกต่อผู้หญิงโดย ได้เน้นให้เห็นถึงศักยภาพของข้าราชการหญิงเป็นอย่างมาก ผู้บริหาร CGEO ในช่วงปี 2551 สะท้อนภาพข้าราชการหญิงของกรมศิลปากรโดยรวมว่ามีความสามารถสูง แต่มีภาพลักษณ์ของ “กุลสตรีไทย” ที่ยังอยู่ในกรอบของการเป็น “ช้างเท้าหลัง” แต่ในระยะหลัง ก็มีการเปลี่ยนแปลง และมีผู้หญิงก้าวขึ้นมาในระดับรองอธิบดีมากขึ้นตามลำดับ

แม้จะยอมรับว่า ข้าราชการหญิงทำงานได้ไม่แพ้ชาย แต่บางงาน ก็พบว่าผู้หญิงอาจจะทำไม่ได้หรือไม่อยากทำ เช่น การปีนขึ้นไปยังที่สูงๆ ในพื้นที่ ฯลฯ ซึ่งบางคนอาจมองว่าเป็นข้อด้อยของผู้หญิง รองอธิบดีที่เป็นผู้บริหาร CGEO มองว่า

...แม้จะเป็นเช่นนั้น ที่ผู้หญิงทำไม่ได้ ผมก็ได้พูดเสมอว่า การที่ผู้หญิงทำไม่ได้หรือไม่เลือกที่จะทำนั้น ไม่ใช่ข้อที่จะนำมาเหมารวมว่าศักยภาพของผู้หญิงด้อยกว่า ต้องพยายามสะท้อนภาพในเชิงบวกของผู้หญิงให้ชัดเจนมากขึ้น

ในหลายกรณี ผู้หญิงมีความสามารถมากกว่า โดยเฉพาะอะไรที่ต้องอาศัยความปราณีตละเอียดอ่อน ซึ่งความสามารถของผู้หญิงนั้น อาจไม่ได้ถูกนำเสนอมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะสาธารณชน จะไม่รับทราบว่า งานศิลป์ของกรมศิลปากรมากมายที่เป็นผลงานของผู้หญิง งานของกรมหลายงาน มีผู้ขายเป็นสัดส่วนน้อยเต็มที เช่น งานด้านวรรณศิลป์ งานจดหมายเหตุ ผู้หญิงเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญ ซึ่งการมีนโยบายด้านความเสมอภาคนี้ ผู้บริหาร CGEO มองว่า สามารถที่จะเป็นช่องทางที่จะสะท้อนความสามารถของผู้หญิงได้เป็นอย่างดี

2) มิติด้านสมรรถนะองค์กร

(1) โครงสร้าง

หากพิจารณาตามโครงสร้าง กรมศิลปากรได้ดำเนินการตามที่กำหนด จึงสามารถกล่าวได้ว่า มีผู้บริหารระดับสูงที่ดูแลโดยตรง มีคณะกรรมการที่จะช่วยกำกับดูแล ซึ่งครอบคลุมทุกหน่วยงานในกรม และมีหน่วยงาน คือ สำนักเลขานุการกรม ที่ทำหน้าที่เป็นแกนประสาน ซึ่งถือได้ว่ามีส่วนที่เชื่อมต่อในทุกหน่วยงานย่อยของกรม อย่างไรก็ตาม แม้ “โครงสร้างตามหลักการ เหมาะสม แต่ในภาคปฏิบัติ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง”

(2) บุคลากร

“ขึ้นอยู่กับคนอย่างเดียว” คือ คำที่สะท้อนความจริงในการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในกรมศิลปากร สำหรับกรมศิลปากร เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นคนเดียวที่ปฏิบัติงานมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน ไม่เคยมีการเปลี่ยนในระดับเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ดำเนินงาน ในขณะที่ระดับเหนือขึ้นไปตามลำดับนั้น มีการหมุนเวียน เปลี่ยนคนพอสมควร โดยเฉพาะในระดับผู้บริหาร CGEO มีรองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นี้มาแล้วรวม 5 คน

สมรรถนะของบุคลากรนั้น หากนับเพียงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงที่รับงานนี้มาตั้งแต่ต้น ก็อาจถือได้ว่าพอเพียง เพราะได้มีส่วนร่วมในการเข้าอบรมสัมมนาอย่างต่อเนื่อง แม้จะไม่ได้มาก แต่ด้วยความรับผิดชอบ ก็ได้พยายามประสาน และแสวงหาความช่วยเหลือจากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวให้มาช่วยอธิบายในหลายโอกาส หนล่าสุด คือ เมื่อ มีนาคม 2551 แผนที่ปรับ คือ แนวทางกลยุทธ์ เพื่อให้ชัดเจน ปรับแนวทางที่ซ้ำซ้อน แต่ใช้เค้าโครงเดิม

นอกจากนั้น ในแง่ของการเสริมสร้างศักยภาพ ยังมีความพยายามเป็นอย่างมากโดยเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่นี้ในศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค ที่จะให้บุคลากร

อื่นๆมาเกี่ยวข้อง ได้รับความรู้ สม่่าเสมอ เป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการสร้างสมรรถนะในกรม ศิลปากร เท่าที่กำลังจะไปถึง

ต้องลงไปทำให้ดู วิเคราะห์ได้ ส่งไป สำนักกิจการสตรีฯ ให้วิเคราะห์ให้ดูว่า จะต้องดูอย่างไร คุยกับสำนัก ช่าง 10 หมู่ คุยกันรู้เรื่อง วิเคราะห์ได้ สามารถสนองแผนได้หลายแผน เกิดประโยชน์คุ้มค่า ก็จะต้องเจ้าหน้าที่ให้ไปอบรมที่ สำนักกิจการสตรีฯ จัด เราต้องให้เขาเข้ามารับรู้ ผลพวงมาจากสัมมนาในกรม แล้วชวนไปอบรมจากข้างนอก เรียกได้ว่าทั้งผลัก จูง และยัดเยียด .

(3) ผู้นำ

จากมุมมองของผู้ปฏิบัติเรื่องความเสมอภาคนั้น เป็นเรื่องที่ผู้บริหารให้ความสำคัญน้อยสะท้อนจากหลายๆอย่าง เช่น การประชุม ซึ่งแทบจะไม่เกิดขึ้น เพราะผู้บริหารไม่มีเวลา เป็นต้น

ขับเคลื่อนได้ดีนั้น สำคัญทั้งคู่ ทั้งลูกน้อง ทั้งนาย เพราะถ้าผู้น้อยทำ ผู้ใหญ่ไม่สนใจ ก็ขับเคลื่อนไม่ได้ ผู้ใหญ่สนใจ เด็กไม่ทำ ก็ไม่เคลื่อนเช่นเดียวกัน แต่ถ้าเทียบกันจริงๆ แล้ว การขับเคลื่อนอยู่ที่ตัวเรา ผู้ปฏิบัติ น้ำหนักให้กับเจ้าหน้าที่ มากกว่าผู้บริหาร ตัวขับเคลื่อนหลักนั้น คือ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพราะเขาใส่ใจที่จะทำ จะติดตามงานตลอด จะตามทุกสำนัก เป็น “คนซง” นายจะทนเฉยได้หรือ ถ้าเรา “ซง” บ่อยๆ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภารกิจของผู้บริหารนั้น ต้องยอมรับว่ามีมาก และเป็นภารกิจที่เป็นพันธกิจโดยตรงขององค์กร การที่ได้รับแต่งตั้งให้รับผิดชอบดูแลเรื่องความเสมอภาคนั้น อาจจะมองข้ามและลืมไปได้ ดังที่อดีตผู้บริหาร CGEO กล่าวว่า

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะต้องช่วยในการที่จะมาบอกว่า ควรจะต้องทำอะไรบ้าง เช่น จะต้องให้ช่วยอะไร เพราะผู้บริหารย่อมสามารถสั่งการขับเคลื่อนได้ ที่ไม่ได้สั่งการหรือทำอะไร เพราะไม่ใช่ไม่สนใจ แต่ภาระด้านอื่นมาก จนทำให้ไม่ทันได้นึกถึงเรื่องนี้ว่าจะต้องริเริ่ม หรือประชุมอะไรอย่างไร

ประเด็นที่เป็นปัญหาที่สำคัญสำหรับผู้นำ คือ การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่รับผิดชอบในฐานะผู้บริหาร CGEO ที่มีการเปลี่ยนแปลงทุกปี ยกเว้น หนึ่งช่วงที่คนเดียวเป็น 2 ปี

(4) งบประมาณ

สำหรับในเรื่องของงบประมาณนั้น ได้มีการขอตั้งเป็นการเฉพาะ แต่จะไม่ได้รับการอนุมัติ จนเมื่อปีงบประมาณ 2551 หัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ ได้ทำเรื่องขออนุมัติเงินเหลือจ่ายมาเพื่อดำเนินการ ได้รับการจัดสรร 200,000 บาท สำหรับโครงการก้าวอย่างอย่างเข้าใจ ซึ่งเป็นการสร้างการตระหนักรู้สำหรับข้าราชการกรมศิลปากร มาในปี 2552 ได้ตั้งงบประมาณ 500,000 บาท สำหรับการจัดกิจกรรม แต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ กรมศิลปากร จึงแสวงหางบประมาณ โดยขอไปที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และได้รับการสนับสนุนประมาณ 300,000 บาท และกรมศิลปากรออกสมทบอีก 200,000 บาท โดยให้ข้าราชการเบิกจ่ายค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงจากหน่วยงานที่สังกัด การไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเมื่อขอตั้งงบประมาณเป็นพิเศษ สะท้อนการไม่ให้ความสำคัญต่อเรื่องความเสมอภาคหญิงชายเท่าที่ควร เพราะงบประมาณของกรมศิลปากรนั้นสูงเป็นพันล้านบาท สัดส่วนของงบประมาณที่ขอเพื่อใช้ในกิจกรรมนี้นับว่าน้อยมากไม่ถึงจุดหนึ่งเปอร์เซ็นต์ด้วยซ้ำไป เมื่อไม่ได้งบประมาณการบริหารจัดการก็ต้องไปเจียดจ่ายจากส่วนต่างๆมา หากต้องการจะดำเนินงาน

3) มิติด้านสิ่งแวดล้อมนโยบาย

(1) การสนับสนุนภายนอกและภายใน

กรมศิลปากร ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวเป็นอย่างดี โดยมีข้อสังเกตว่า เป็นลักษณะการให้ความช่วยเหลือเมื่อมีการร้องขอ ซึ่งในส่วนของกรมศิลปากรนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ดึงให้เข้ามามีส่วนร่วมในหลายลักษณะ

การให้ความร่วมมือของข้าราชการในกรมศิลปากรนั้น เป็นการให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมกิจกรรม แต่ไม่ได้นำส่วนที่ได้รับจากการอบรมไปดำเนินการต่อ

โครงการก้าวอย่างอย่างเท่าเทียม มีแนวทางชัดเจนมากขึ้น ผู้เข้ารับการอบรมเข้าใจมากขึ้น แต่ก็ยังไม่ทำ มีเหตุผลเยอะ ส่วนหนึ่ง ไม่อยากทำ เพราะอาจไม่เห็นประโยชน์ กลายเป็นการเพิ่มงาน ให้มาประชุมก็ประชุมไปอย่างนั้น ตัวเองก็ไม่มีอำนาจที่จะไปผลักดัน

การสนับสนุนจากผู้บริหารนั้น เป็นไปตามขั้นตอน หากมีขั้นตอนมาก ก็อาจทำให้การขับเคลื่อนช้าลง หรือชะงัก ผู้บริหารส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ขัด “เอาก็เอา” แต่ก็ไม่ได้สนับสนุน บางคนก็ถามไถ่ในรายละเอียด

สำหรับการเปิดรับนโยบายใหม่นั้น วัฒนธรรมองค์กรของกรมศิลปากรไม่เป็นปัญหา อยู่ในลักษณะที่ข้าราชการสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ผู้บริหารรับฟังส่วนหนึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า การเปิดกว้างของผู้บริหารของกรม นั้น เนื่องมาจากการที่ลักษณะงานของกรมศิลปากรมีความหลากหลาย ที่ต้องการความชำนาญที่แตกต่างกันอย่างมาก มีทั้งโบราณคดี อักษรศาสตร์ สถาปัตยกรรม นาฏศิลป์ คีตศิลป์ ฯลฯ ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง เติบโตมาจากความชำนาญโดยอาศัยพื้นฐานการศึกษา แต่จากประสบการณ์ทำงานก็จะมีความรู้ในงานด้านต่างๆ ของกรมศิลปากร แต่เป็นความรู้โดยทั่วไปกว้างๆ การรับฟังความเห็นจากผู้ที่มีความชำนาญที่แตกต่างอย่างมาก เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการบริหารและดำเนินงานของกรม ในส่วนนี้ เมื่อเทียบกับบางหน่วยงานที่สายงานหลักของส่วนราชการมีจำกัดกว่า และภารกิจหลักเป็นภารกิจเดียวๆ ซึ่งสายงานหลักที่สะท้อนภารกิจหลักเป็นเส้นทางที่ผู้บริหารสูงสุดได้รับการแต่งตั้ง ก็อาจจะมีผลต่อวัฒนธรรมการเปิดกว้างรับความหลากหลายของส่วนราชการได้ ในความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ การเปิดรับต่อสิ่งใหม่หรือสิ่งที่แตกต่างจึงเป็นบริบทที่น่าจะเอื้อต่อการรับเรื่องความเสมอภาคได้ แต่ในภาพรวมแล้ว ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

...เป็นเรื่องที่ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับ ไม่สนใจ กรมเปิด แต่ข้าราชการไม่ทำ
ผู้บังคับบัญชาบางคนเข้าใจ บางคนไม่เข้าใจ มีทั้งที่รับและไม่รับ ขึ้นอยู่กับ
พื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม สำหรับกรมศิลปากรนั้น ในระดับการปฏิบัติ การสนับสนุนของหัวหน้างานของผู้ที่ได้รับมอบหมายงานโดยตรง ซึ่งเป็นเป็นหัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคนั้น เป็นส่วนสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นด่านแรกที่จะทำให้เกิดการขับเคลื่อนต่อไปได้ ทั้งในส่วนที่จะต้องสนับสนุนแนวคิดและการดำเนินกิจกรรม รวมทั้งเอื้อทีมงานที่ให้ความช่วยเหลือด้วย

6.2.4 สรุปการวิเคราะห์ปัจจัยที่เลือกต่อความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นั้น อาจสรุปได้โดยรวมว่า ประเด็นปัญหาความเสมอภาคระหว่างหญิงชายทั้งในส่วนของข้าราชการเอง และในส่วนของผู้รับบริการนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาของกรมศิลปากร แต่ในส่วนที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายนั้น ก็ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด และการที่กรมศิลปากรสามารถก้าวหน้ามากกว่าส่วนราชการอื่นๆ ในการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายไปปฏิบัติ นั้น สืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการที่เชื่อมโยงกัน ปัจจัยที่อาจกล่าวได้ว่าสำคัญที่สุดและมีผลโดยตรงต่อความก้าวหน้า คือ ตัวเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบนโยบายนี้ในศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค ซึ่งแม้จะมีภารกิจหลักที่จะต้องดำเนินงาน แต่ก็ได้ใช้เวลาและความพยายามที่จะขับเคลื่อนตามที่จะสามารถทำได้ โดยอาศัยกลยุทธ์ในทุกทาง เพราะเรื่องความเสมอภาคนั้น ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นเป็นเรื่องที่ไม่เป็นปัญหา ไม่เห็นความเชื่อมโยงกับพันธกิจขององค์กร แม้กระทั่งตัวผู้รับผิดชอบเอง ก็ยังมองว่าภารกิจด้านนี้ น่าจะอยู่ที่การเจ้าหน้าที่มากกว่า อย่างไรก็ตาม ที่ได้ให้ความสนใจ และตั้งใจที่จะทำนั้น ก็เพราะรู้สึกรับผิดชอบ เป็นหน้าที่เพราะได้รับมอบหมาย และส่วนที่พบว่า เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เลือกการขับเคลื่อนนโยบายความเสมอภาคของผู้ที่รับผิดชอบ คือ เงื่อนไขที่กำหนดให้มีการรายงานเป็นประจำทุกปี ซึ่งกรมศิลปากรได้จัดทำเป็นรายปี ส่งให้สำนักงาน ก.พ. มาอย่างต่อเนื่อง ข้อที่น่าสังเกต คือ เงื่อนไขนี้ถูกนำมาให้เป็นเงื่อนไขในการปฏิบัติจริง ก็ด้วยกลุ่มตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ถูกมอบหมายให้รับผิดชอบงานนี้ ซึ่งทราบดีว่า แม้จะไม่รายงาน ก็ไม่น่าที่จะเป็นปัญหาแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ที่ยังเห็นจำเป็นต้องรายงาน เพราะต้องการจะรักษาภาพลักษณ์ของกรม จากการสัมภาษณ์นี้ อาจสรุปได้ว่า ทศนคติของข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการปฏิบัติงานราชการที่ได้รับมอบหมาย มิใช่ต่อประเด็นนโยบาย เป็นปัจจัยที่มีส่วนเกื้อหนุนให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแม้จะทำงานมาอย่างต่อเนื่อง และเข้าใจในเรื่องความเสมอภาค แต่ประสบการณ์ส่วนตัวและใกล้ตัว ไม่มีปัญหาการเลือกปฏิบัติหรือกีดกัน จึงมองว่า เรื่องความเสมอภาคนั้น ไม่เป็นเรื่องที่มีลำดับความสำคัญในภาคราชการ แต่ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบ ก็ได้ดำเนินการงานไม่ให้ขาดตกบกพร่อง

สำหรับการดำเนินงานขับเคลื่อนนี้ แม้ตัวผู้รับผิดชอบจะเป็นปัจจัยสำคัญ แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติก้าวหน้าไปได้ไกล ต้องมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายอย่าง ที่เชื่อมโยงกัน โดยเมื่อนำปัจจัยต่างๆ นอกเหนือจากปัจจัยตัวผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมารวมหมดแล้ว หากจัดกลุ่มปัจจัยหลัก ก็อาจจัดได้ 2 กลุ่ม คือ

6.2.4.1 กลุ่มปัจจัยที่เชื่อมโยงกับสมรรถนะขององค์กร ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยย่อยๆ คือ

- 1) ผู้บริหารที่ไม่ชัดเจน แม้ไม่ได้กระตุ้นอย่างเต็มที่ เพราะเป็นภารกิจที่ต้องทำ
- 2) โครงสร้างการดำเนินงาน อยู่ในสำนักเดียวกัน ทีมงานมาจากสายบังคับบัญชาเดียวกัน
- 3) งบประมาณในการดำเนินงาน ได้รับการจัดสรร หรือ สามารถเอื้อมมาจากส่วนอื่น เมื่อไม่มีงบประมาณ หน่วยงานมีความยืดหยุ่นในด้านงบประมาณพอสมควร ซึ่งน่าที่จะเนื่องมาจากงบประมาณที่ได้จัดสรรของกรมศิลปากรค่อนข้างสูง

6.2.4.2 กลุ่มปัจจัยด้าน สิ่งแวดล้อมของนโยบาย ครอบคลุม ความร่วมมือ การสนับสนุนต่างๆ รวมทั้งวัฒนธรรมองค์กร

- 1) วัฒนธรรมองค์กร ที่ไม่ต่อต้านสิ่งใหม่ๆ เปิดกว้าง รับฟัง ในขณะเดียวกันวัฒนธรรมการเป็นข้าราชการก็โดดเด่น เห็นได้จากการสนองนโยบาย หรือ การทำตามนโยบาย ที่ถือเป็น หน้าที่
- 2) การสนับสนุนจากภายนอก ซึ่งได้รับจากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ในด้านองค์ความรู้ และ ด้านวิชาการ รวมทั้งงบประมาณ
- 3) ความร่วมมือที่ได้รับจากส่วนต่างๆ เมื่อขอให้มาร่วมกิจกรรมสำหรับแต่ละกลุ่มปัจจัยนั้น ในรายละเอียดของปัจจัยย่อย มีความเชื่อมโยงกัน และส่งผลต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานส่งเสริมความเสมอภาคทั้งทางตรงและทางอ้อม

6.3 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

6.3.1 ข้อมูลพื้นฐาน

6.3.1.1 ภารกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีภารกิจที่สำคัญ คือ การจัดวางระบบป้องกัน เตือนภัยจากสาธารณภัย และเตรียมความพร้อมในทุกพื้นที่ อำนาจการและดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว เป็นธรรมให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ที่มีภัย จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ ยานพาหนะ และเครื่องจักรกลที่จำเป็น ในการป้องกัน บรรเทา ระวัง และช่วยเหลือผู้ประสบภัย จัดให้มีการฟื้นฟูสิ่งสาธารณประโยชน์ที่เสียหาย ร่างกาย จิตใจ สิ่งจำเป็นต่อการยังชีพ และการประกอบอาชีพอย่างรวดเร็ว ทั่วถึงเป็นธรรมสอดคล้องกับความต้องการบูรณาการระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนงานการดำเนินการ และการติดตาม ประเมินผลร่วมกับองค์กรภายใน และต่างประเทศ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2551)

6.3.1.2 โครงสร้างในการดำเนินงานตามภารกิจ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ถือกำเนิดขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ จากการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 โดยมีบุคลากรที่ถ่ายโอนมาจาก 5 หน่วยงาน คือกรมการเฝ้าระวังพัฒนาชนบท กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กองส่งเสริมผู้ประสบภัย กรมประชาสัมพันธ์ และกรมการพัฒนาชุมชน (งานบริการด้านช่างพื้นฐาน) โดยประมาณ 2,000 คนนั้นมาจากกรมเฝ้าระวังพัฒนาชนบท และอีกประมาณ 180 คนมาจากอีก 4 ส่วนราชการที่เหลือ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 9 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการกรม กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1-12 (เขต 1 ปทุมธานี, เขต 2 สุพรรณบุรี, เขต 3 ปราจีนบุรี, เขต 4 ประจวบคีรีขันธ์, เขต 5 นครราชสีมา, เขต 6 ขอนแก่น, เขต 7 อุบลราชธานี, เขต 8 กำแพงเพชร, เขต 9 พิชณุโลก, เขต 10 ลำปาง, เขต 11 สุราษฎร์ธานี, เขต 12 สงขลา) ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย สำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัย สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และสำนักส่งเสริมการป้องกันสาธารณภัย

นอกจากนั้นกรมฯ ยังมีวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีบทบาทในการดำเนินงานด้านการพัฒนาข้าราชการและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งมีบทบาทในเรื่องของการดำเนินงานด้านการส่งเสริมความเสมอภาคด้วย

6.3.1.3 บุคลากร

ข้าราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีจำนวนทั้งสิ้น 2,057 คน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551 แยกเป็นหญิง 829 คน หรือ ร้อยละ 40.3 และเป็นชาย 1,228 คน หรือร้อยละ 59.7 โดยข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับ 1 – 5 จะเป็นหญิงมากกว่าชาย ส่วนระดับ 6 และ 7 ผู้หญิงมีสัดส่วนประมาณ ครึ่งหนึ่งของผู้ชาย และเมื่อขึ้นไปถึงระดับ 8 ผู้หญิงมีสัดส่วน 1 ใน 3 ของผู้ดำรงตำแหน่ง สำหรับระดับ 9 และ 10 มีรวมทั้งสิ้น 25 คน เป็นหญิง 1 คนซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ นอกจากนั้น สำหรับบุคลากรของกรมฯ ยังมีลูกจ้างประจำและพนักงานราชการอีกประมาณ 3,000 คน

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมี นายอนุชา โมกขะเวส เป็นอธิบดี และมี รองอธิบดีรวม 3 คนเป็นชายทั้ง 3 คน

6.3.2 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย

6.3.2.1 การดำเนินการแต่งตั้งบุคลากรตามโครงสร้าง

เมื่อกรมฯ ได้รับหนังสือแจ้งให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขานุการกรมจะเป็นหน่วยงานที่กรองว่า เรื่องนี้ควรจะส่งไปที่ส่วนใด โดยในช่วงเริ่มต้น จะเข้าที่งานทะเบียนประวัติ กองการเจ้าหน้าที่ ต่อมาเมื่อดำเนินการไปได้สักระยะเวลาหนึ่ง ภารกิจในการขับเคลื่อนถูกมอบหมายมาให้กลุ่มงานวินัย โดยให้ทำหน้าที่เลขานุการศูนย์ประสานความเสมอภาคหญิงชาย ภารกิจด้านความเสมอภาคนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า ถูกมองว่าเป็นงานฝาก จึงไม่มีใครอยากทำ เพราะทุกคนมีงานประจำที่ล้นมืออยู่แล้ว

สำหรับผู้บริหารความเสมอภาค มีการเปลี่ยนแปลงเมื่อเกษียณอายุหรือโยกย้าย ผู้บริหาร CGEO นั้น เริ่มจากรองอธิบดี นางจุฑามาศ ประทีปะวณิช เป็นคนแรก ต่อมาเป็นนายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต รองอธิบดี ซึ่งดำรงตำแหน่ง 2 ปี ต่อมาเมื่อมีการย้ายกรมฯ ได้แต่งตั้งให้รองอธิบดี ฝ่ายวิชาการ เป็นผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย ซึ่ง นายสุวิทย์ คณิกุล ได้รับมอบหมายให้ดูแลจนเกษียณไป และในปีงบประมาณ 2552 ปัจจุบัน นายฉัตรป้อง ฉัตรภูติ รองอธิบดีฝ่ายวิชาการเป็นผู้รับผิดชอบ รวมมีผู้บริหาร CGEO รวม 4 คนในช่วงเวลา 5 ปี

6.3.2.2 การจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

(Gender Focal Point)

ในด้านการดำเนินการตามภารกิจนั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย มีเพียงศูนย์

ประสานงานด้านความเสมอภาคฯ ซึ่งกองการเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการ ซึ่งในสายบังคับบัญชานั้น กองการเจ้าหน้าที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี

กรมฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ รวม 4 คน ในปี 2547 มีผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการป้องกันสาธารณภัย เป็นหัวหน้าศูนย์ประสานงาน ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และหัวหน้ากลุ่มงานติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ฯ และหัวหน้ากลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการศูนย์ และในปี 2550 ได้มีการแต่งตั้ง นางวรชพร เพชรสุวรรณ ผู้ตรวจราชการกรมฯ เป็นผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ ด้วย

สำหรับการดำเนินงานขับเคลื่อนงานนี้นั้น เมื่ออยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มวินัย เจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานวินัย คือ นายศักดาวุธ คันธวงษ์ นิติกร 8 ว เป็นผู้รับผิดชอบในระดับเจ้าหน้าที่

6.3.2.3 การจัดทำแผนแม่บท

แผนแม่บทของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น ได้มีการจัดทำขึ้นในปี 2550 ซึ่งเป็นแผนที่มีความครอบคลุม และมีรายละเอียดลงไปถึงตัวชี้วัด ซึ่งเป็นส่วนที่แตกต่างออกไปจากส่วนราชการอื่น สาระสำคัญของแผนแม่บท สรุปได้ดังนี้

แผนแม่บทได้กำหนดวิสัยทัศน์ที่มุ่งให้ ข้าราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทและความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ยึดหลักความเสมอภาคมาใช้ในการบริหารและการปฏิบัติงานตลอดจนการให้บริการแก่ผู้รับบริการทั้งหญิงชายอย่างเท่าเทียม และทั่วถึง โดยแบ่งเป้าหมายออกเป็น 2 ส่วน คือ ที่เป็นกิจกรรมภาครัฐ และกิจกรรมภาคประชาชน

1) กลยุทธ์ ตามแผนแม่บท

กลยุทธ์ในการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ประกอบด้วยกลยุทธ์ 4 ด้าน คือ

(1) ด้านการพัฒนาข้าราชการและเครือข่ายประชาชน

ในส่วนที่เป็นกิจกรรมภาครัฐ เน้นในเรื่องของการฝึกอบรมข้าราชการ และลูกจ้างในหลักสูตรต่างๆ โดยสอดแทรกความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และสร้างเจตคติส่งเสริมจิตสำนึกความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ด้วยการจัดทำและประกาศหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดทราบและปฏิบัติ

ในส่วนที่เป็นกิจกรรมภาคประชาชนมุ่งสอดแทรกความเสมอภาคระหว่างหญิงชายโครงการฝึกอบรมเครือข่ายประชาชน

(2) ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน และการให้บริการประชาชน

สำหรับการบริหารจัดการภายในเกี่ยวกับบุคลากร มุ่งเน้นการพัฒนากลไกการทำงาน เช่น การนำหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมาเป็นแนวทางปฏิบัติในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนระดับ/ตำแหน่ง และย้าย การมอบหมายงาน การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการศึกษา อบรม ศึกษาดูงานต่าง ๆ และสนับสนุนให้การแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ มีสัดส่วนหญิงชายที่เหมาะสมตามความรู้ความสามารถ

ในส่วนของการบริการประชาชน มุ่งปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยระหว่างหญิงชายให้มีความเหมาะสม

(3) ด้านการสร้างเครือข่าย

จัดตั้งศูนย์เครือข่ายประสานงาน ด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1 - 12 และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

(4) ด้านข้อมูลและองค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แผนฯ ได้กำหนดให้มีการสร้างฐานข้อมูลแยกเพศของข้าราชการในหน่วยงาน รวมทั้งให้มีการประชาสัมพันธ์ด้านบทบาทหญิงชายทั้งในองค์กร และต่อสาธารณชน ซึ่งได้วางแนวทางไว้ดังนี้

สร้างช่องทางถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับมุมมองบทบาทหญิงชายทางเว็บไซต์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เสี่ยงตามสาย นิทรรศการ วารสารกรมป้องกันฯ เอกสารแผ่นพับต่างๆ

เปิดช่องทางการร้องเรียน กรณีเกิดความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายโดยทางไปรษณีย์ถึงกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เลขที่ 3/12 ถนนอุทัยนอก แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

(5) มาตรการเสริมอื่นๆ การติดตามและประเมินผล

จัดให้มีการประเมินผล การปฏิบัติตามแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย แผนแม่บทนี้ ได้มีการระบุในเรื่องของการประเมินผล ซึ่งได้กำหนดไว้ทั้งในระดับกระบวนการ ผลที่ได้รับของโครงการ และผลกระทบของโครงการ มีการกำหนดดัชนี

ชี้วัดการดำเนินการตามแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยระบุให้พิจารณาจากเกณฑ์ คือ จำนวนข้อร้องเรียนลดลงในอัตราร้อยละ 10 ต่อปีจากกรณีการทำร้ายฉกฉวยทางเพศต่อหญิง รวมทั้งกรณีชายไม่อุทธรณ์เรื่องความรุนแรงและบุตรี และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาระหว่างหญิงชาย จำนวนข้อร้องเรียนกรณีหญิงชายที่ได้รับการตอบสนองอย่างไม่เหมาะสม และการดำเนินการตามข้อร้องเรียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน

สำหรับแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย (พ.ศ. 2550 – 2554) นี้ แม้จะมีรายละเอียดที่น่าสนใจ และเป็นรูปธรรมพอสมควร มีการระบุผู้รับผิดชอบ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ได้ ในการจัดทำแผนก็ได้มีนำเสนอ เข้าที่ประชุม เสนออธิบดี ได้มีการเวียนแผนให้ภาคส่วนต่างๆ รับทราบ และถือปฏิบัติ แต่ก็นับว่า ยังไม่ได้รับการยอมรับจากภาคส่วนต่าง ๆ เต็มที่ ยังไม่มีการประชาสัมพันธ์ และยังไม่ไปสู่การปฏิบัติจริงไม่ได้

6.3.2.4 การสื่อสารนโยบาย

การรับรู้นโยบายด้านความเสมอภาคนี้ นอกเหนือจากผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยตรงแล้ว ผู้ที่จะรับรู้อีกส่วนหนึ่งก็คือ ผู้ที่ไปร่วมในการอบรมสัมมนา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหัวข้อนี้ถูกแทรกอยู่ในหลักสูตรต่างๆ ของวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรับรู้เบื้องต้นก็จะกว้างเท่าที่การอบรมนั้นไปถึง และการที่กรมฯ ได้ตั้งให้ศูนย์เขตทั้ง 12 ศูนย์เป็นเครือข่าย ก็เท่ากับเปิดช่องทางการสื่อสารให้กว้างขึ้น

นอกจากนั้น การเผยแพร่โดยการแจ้งเวียนเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแผนแม่บท ก็เป็นอีกช่องทางหนึ่ง เสริมด้วยการที่ศูนย์สารสนเทศ ได้จัดทำเว็บไซต์ ซึ่งก็ได้พยายามนำเสนอผลงาน รวมทั้งข้อมูลต่างๆ เพื่อเผยแพร่ด้วย

หากพิจารณาความเป็นจริงในแง่การขับเคลื่อนนโยบายนั้น ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ มองว่าหน่วยงานที่เป็นกลไกระดับชาติจะต้องช่วยดำเนินงาน เพราะเป็นเรื่องของสังคมโดยรวม และของสังคมราชการด้วยเช่นกัน โดยได้ให้คำอธิบายว่า

... ต้องขยับมาจากข้างบน หรือ หัว ในขณะที่ต้องค่อนข้างล่างเพื่อรองรับให้ทันในการรับนโยบายมาปฏิบัติ จากบนมีทิศทางนโยบายที่ชัดเจน กลาง วางแผนสู่การปฏิบัติรองรับนโยบาย ล่าง รู้สิทธิและหน้าที่ของตน ทั้งนี้ ต้องใช้สื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้เข้าถึงทุกระดับทั้งผู้กำหนดทิศทางและปฏิบัติ...ทางกระทรวง การพัฒนาสังคมฯ ต้องสร้างสื่อ เพื่อเข้าถึงทุกคน เข้าไปในวัฒนธรรม ถ้า

ไม่เข้าใจ ก็จะไม่เกิดความเสมอภาคขึ้น ขณะนี้ ใช้สื่อแค่ฝึกอบรมเท่านั้น และ
สังคมยังไม่ได้บีบ หรือกดดัน ยังไม่มีความเป็นรูปธรรมของตัวชี้วัด ผลได้
ผลเสียของการดำเนินงานความเสมอภาคอย่างจริงจัง

6.3.2.5 การเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร

ในเรื่องการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมิติหญิงชายนั้น
จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง พบว่า จะเข้าใจเฉพาะผู้ปฏิบัติงาน และผู้บริหารบางคน ส่วนที่พอ
รู้บ้าง ก็อาจจะผ่านไปจากการแจ้งเวียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ
โดยตรง จะผ่านกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพตามที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
จัดการ ในการส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรมนั้น เลขานุการศูนย์ประสานงานฯ ได้บอกว่า หากระบุ
กลุ่มเป้าหมาย เช่น เป็นผู้บริหาร / ผู้รับผิดชอบ ก็จะพิจารณาจากในคณะกรรมการก่อน ถ้าเป็น
ทั่วไป จะส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมทุกครั้ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ในกลุ่มวินัย ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ
โดยตรงไม่ว่า ก็ให้เจ้าหน้าที่จากที่อื่นไปเข้าร่วมแทน เช่น ในปี 2551 สำนักงานกิจการสตรี
และสถาบันครอบครัวก็ได้จัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการให้กับศูนย์ประสานงานด้านความเสมอ
ภาคของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ส่งผู้รับผิดชอบโดยตรง
พร้อมกับข้าราชการที่เกี่ยวข้องจากสำนักอื่นๆ รวม 4 คนไปร่วมด้วย

เนื่องจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสา
ธารณภัย โดยได้เริ่มที่จะสอดแทรกประเด็นมิติหญิงชายในหลักสูตรต่างๆ ก็นับเป็นการสร้าง
ศักยภาพในด้านพื้นฐานให้กว้างขวางขึ้นได้รวดเร็ว สอดแทรกไปในหลักสูตร โดยใช้วิทยากรจาก
สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และในบางโอกาส มีผู้ตรวจราชการฯ คุณวรพร เพชร
สุวรรณ ซึ่งเป็นผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ ของกรมฯ เป็นผู้บรรยาย การกระจายการฝึกอบรม
ไปที่ 6 วิทยาเขต ครอบคลุมจังหวัดต่างๆ ซึ่งในการอบรมนั้น นับเป็นการสร้างการตระหนักรู้ให้
เกิดขึ้น ไม่มีการต่อต้าน "มีการถกกัน บรรยายไป ผู้เข้าหญิงชาย ถกเถียงกัน มีบ้าง" แต่จะ
พบว่า เรื่องของความเสมอภาค มิติหญิงชาย ที่จัดเป็นหลักสูตรเฉพาะ ก็ยังมีผู้ที่เป็นเรื่อง
เฉพาะผู้หญิง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบของวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยถ่ายทอดว่า

...บางวิทยาเขตไม่เข้าใจ โทรมามากว่า อบรมเฉพาะผู้หญิงหรือเปล่า ความ
เข้าใจยังไม่ตรง ก็ต้องอธิบาย ให้มาทำความเข้าใจ ไม่เป็นปัญหาอะไร..
สัดส่วนผู้หญิงก็เปอร์เซ็นต์ ผู้ชายก็เปอร์เซ็นต์ ก็สำคัญ...สำหรับตัวเอง

เริ่มแรก ไม่ได้นึกถึง สัดส่วนหญิงชาย มองอยู่เหมือนกันว่า หลักสูตรนี้จำกัด หรือเปล่า เพราะบางหลักสูตร ไม่มีผู้หญิงเลย เช่น พนักงานดับเพลิง

ในส่วนของผู้บริหาร CGEO นั้น การเสริมสร้างศักยภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการดำเนินการของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งเท่าที่ผ่านมา ผู้บริหารคนก่อนปัจจุบันได้มีโอกาสเข้าร่วมการสัมมนา

6.3.2.6 การดำเนินงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1) การดำเนินการตามแผนแม่บท

(1) การพัฒนาข้าราชการ

กิจกรรมการพัฒนาข้าราชการนั้น ได้ขยายจากการจัดการฝึกอบรมของวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ให้มีการสอดแทรกเรื่องความเสมอภาคหญิงชายในหลักสูตรต่างๆ เช่น สอดแทรกในหลักสูตรสำหรับนักบริหาร เจ้าหน้าที่และเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักสูตร 100 ชั่วโมง มีหัวข้อที่เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย 3 ชั่วโมง และยังได้มีการจัดทำหลักสูตรเฉพาะที่เน้นเนื้อหาการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายในการพัฒนาระบบป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัย โดยในปี 2551 นั้น ได้ดำเนินการในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นบุคลากรศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของกรมป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย ผู้ตรวจราชการกรม ผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์ บุคลากรสำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย สำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัย สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักส่งเสริมการป้องกันสาธารณภัย ศูนย์อำนวยการป้องกันสาธารณภัย กองการเจ้าหน้าที่ กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จากพื้นที่สี่นาคี

การดำเนินโครงการการสัมมนาเชิงปฏิบัติการหลักสูตรการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายในการพัฒนาระบบป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัย มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้บุคลากรด้านการวางแผน และระดับปฏิบัติการนำความรู้ไปทำงานได้อย่างมีมุมมองมิติหญิงชาย เป็นการแปรแนวคิดสู่การปฏิบัติ และปฏิบัติได้จริงในภารกิจของกรมฯ ซึ่งเอื้อต่อการขยายแผนการดำเนินงานของกรมป้องกันฯ สู่กลุ่มเป้าหมาย คือประชาชนหญิงชาย

กระบวนการจัดการอบรมนั้น เน้นการมีส่วนร่วม กำหนดให้มีการบูรณาการมิติหญิงชายลงสู่นโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการของกรมป้องกันฯ โดย

การคำนึงถึงความหลากหลายของกลุ่มเสี่ยง ใช้กรณีศึกษาเข้ามาวิเคราะห์ความต้องการของแต่ละกลุ่มในชุมชน การเลือกปฏิบัติ โอกาส และการเข้าถึงทรัพยากร และใช้โครงการในแผนปฏิบัติการนำมาปฏิบัติ โดยระดมความคิดให้กลุ่มมีส่วนร่วมในการประยุกต์ใช้แผน วิธีการทำงานร่วมกัน คิดตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินแผนว่ามีมิติหญิงชายหรือไม่

(2) การดำเนินการด้านอื่นๆ ตามกรอบแผนแม่บท ได้แก่ การสร้างฐานข้อมูลแยกเพศของข้าราชการในหน่วยงาน รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ให้มีสัดส่วนหญิงชายที่เหมาะสม การเผยแพร่งานด้านความเสมอภาคหญิงชาย ในเว็บของกรมฯ และยังได้มีการจัดตั้งศูนย์เครือข่ายประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ในศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1 – 12 ด้วย

2) การดำเนินการที่เกี่ยวข้องร่วมกับเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้มีส่วนร่วมในโครงการสรุปบทเรียนและพัฒนาองค์ความรู้การจัดการฟื้นฟูผู้ประสบภัย และชุมชนหลังภัยพิบัติในมิติหญิงชาย ซึ่งโครงการดังกล่าวเริ่มต้น จากปี 2550 โดยมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิรักไทย องค์กร Action Aid ประเทศไทย และเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ได้ร่วมมือกันจัดตั้งคณะทำงาน เพื่อจัดทำเอกสารแนวทางการปฏิบัติการในการจัดการ และฟื้นฟูผู้ประสบภัย และชุมชนฯ ซึ่งได้บูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการตั้งแต่การสร้างระบบหนุนเสริมในระดับชุมชน และระดับองค์กร การจัดเตรียมความพร้อมทีมผู้ปฏิบัติงาน การประเมินสถานการณ์ในพื้นที่เพื่อให้เข้าใจสภาพ และชุมชนของพื้นที่ เพื่อให้จัดระบบการช่วยเหลือที่สอดคล้องและเหมาะสม การวางแผนดำเนินการและประเมินผล เน้นแนวปฏิบัติในการแจกจ่ายอาหารและปัจจัย 4 การเยียวยาสภาพจิตใจ การให้บริการด้านสุขภาพ การให้ความช่วยเหลือเรื่องค่าชดเชย การฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชน ฯลฯ ทั้งระยะฉุกเฉิน ระยะกลาง และระยะยาว

เอกสารแนวทางการจัดการผู้ประสบภัยและชุมชนหลังภัยพิบัติธรรมชาติ ในมิติหญิงชายนี้ นับว่าเอื้อต่อการดำเนินงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นอย่างมาก หากได้มีการนำไปศึกษาโดยผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดยเฉพาะระดับปฏิบัติ และนำไปใช้จริง เนื่องจากการเกาะไปที่การทำงานกับผู้หญิงในฐานะที่เป็นผู้ประสบภัย ซึ่งกรมฯ มองไม่เห็นความเปราะบางของกลุ่มผู้หญิง การนำเสนอเป็นการมองที่รอบด้าน เริ่มจากการชี้ให้เห็นถึงหลักสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรมที่ต้องคำนึงถึงความเป็นหญิงความเป็นชาย รวมถึงสภาพปัญหาที่ผู้หญิงประสบ และได้รับผลกระทบจากกระบวนการช่วยเหลือที่เป็นอยู่ ที่สะท้อนให้

เห็นว่าเป็นการดำเนินการจากมุมมองที่เป็นความเท่าเทียมระหว่างทุกคน แต่วิธีการหรือรูปแบบความช่วยเหลือที่เหมือนกันระหว่างหญิงและชายนี้ กลับกลายมาเป็นการเลือกปฏิบัติ และในส่วนอื่นที่เป็นขั้นตอนการดำเนินงานนั้น จุดเน้นที่ชัดเจน คือ การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในสัดส่วนที่เท่าเทียมกับชายในทุกกระบวนการตั้งแต่การประเมินสถานการณ์ การออกแบบโครงการและแผนจนถึงการดำเนินการและประเมินผล ซึ่งนับเป็นแนวทางที่เป็นการบูรณาการมิติหญิงชายที่ค่อนข้างสมบูรณ์ในการจัดการความช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย

การมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าว นับว่าได้ชูประเด็นของการตอบสนองความต้องการของหญิงและชายในกระบวนการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ซึ่งในการดำเนินการนั้น ได้มีการจัดการสัมมนา ซึ่งนับเป็นการสร้างการตระหนักรู้ให้กับข้าราชการกรมป้องกันฯ ได้อย่างกว้างขวางขึ้น ซึ่งหากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะได้ใช้เอกสารดังกล่าว นำมาถอดบทเรียน หรือ ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานส่วนอื่นๆ ของกรมฯ ก็จะเป็นการขับเคลื่อนที่น่าสนใจ

การดำเนินงานของกรมฯ เท่าที่ผ่านมา จะทำงานในวงกว้างมองในภาพรวม ไม่ได้เฉพาะเจาะจงมิติหญิงชาย ส่วนพื้นฐานทางด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมีบ้างแต่ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียด (เอกสารโครงการอบรม, 2551) ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะ เมื่อก่อนเป็นงานภายใต้ กรมเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ซึ่งมีผู้ชายเป็นจำนวนมาก ก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่มีความต้องการของผู้หญิงมักถูกมองข้าม เจ้าหน้าที่ ที่มีส่วนรับผิดชอบ ได้ถ่ายทอดว่า

...เมื่อก่อนไม่เข้าใจ แต่เดี๋ยวนี้ เข้าใจ ว่าความเสมอภาค ความเป็นธรรม มีความเกี่ยวข้องได้ทุกลักษณะ คนประสบภัย ความต้องการของผู้ประสบภัย เวลาไปแจกของ เขาอาจไม่ต้องการ เราเคยถามบ้างไหม? เราแจกเหมือนกันหมด แจกผ้าขาวม้า ทุกคน ผ้าอนามัย กางเกงในผู้หญิงไม่มี...

6.3.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบาย

6.3.3.1 มิติเกี่ยวกับลักษณะนโยบาย

1) ทศนคติของข้าราชการต่อประเด็นปัญหาความเสมอภาค

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรมที่เกิดขึ้นใหม่ แต่บุคลากรส่วนใหญ่มาจากกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นกรมที่มีผู้ชายเป็นจำนวนมากกว่าผู้หญิง มีเฉพาะ "งานด้านข่าว ฝึกอบรม นิติกร การเงิน ที่เป็นผู้หญิง นอกนั้น เป็นผู้ชายหมด" โดยลักษณะงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ตัวอย่างของงานที่เชื้อหรือเหมาะสมกับผู้ชายมากกว่า โดยเฉพาะงานเมื่อเกิดภัยพิบัติ ผู้บริหาร CGEO ได้อธิบายให้เห็นภาพของการทำงานในพื้นที่ที่หลายคนอาจมองว่าอาจจะเหมาะกว่าผู้ชาย ถ้าจะเป็นผู้หญิง ก็ต้องพิสูจน์ภาวะผู้นำให้ได้

เจ้าหน้าที่หน่วย rescue ส่วนใหญ่เป็นผู้ชายเกือบหมด การได้ผู้หญิงมาเป็นหัวหน้าหน่วย ต้องแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถ บุคลิกเป็นผู้นำ แสดงให้ผู้ชายรับรู้ว่าเป็นหัวหน้า สามารถนำพาไปแก้ปัญหาได้ สามารถต่อสู้ในที่ประชุมซึ่งมีหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและฟื้นฟูระดับจังหวัด จะต้องชี้แจงให้กรรมการเข้าใจได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จนถึงหัวหน้าส่วน จะทำอะไร จะบูรณาการอย่างไร เช่น ให้อำเภอนักเข้ามา ใครจะทำอะไร จะบูรณาการ ประสานความร่วมมืออย่างไร ภาวะความเป็นผู้นำสำคัญ แต่ไม่ได้กีดกันว่าไม่ให้ผู้หญิง มีโอกาสขึ้นมา มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ... งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตั้งรับอย่างเดียวไม่ได้ เป็นงานเชิงรุก ต้องอบรม ฝึกกันตลอดเวลา..การอบรมกว่าจะผ่าน ตั้งแต่อบรมพื้นฐาน ดับเพลิง ภัยพิบัติต่างๆ ต้องรู้หมด เช่น เกิดแรงลมขนาดนี้ ฝนตกขนาดนี้ จะต้องทำอะไรอย่างไร ต้องรู้สึก จึงจะคุมได้ หน่วย rescue ฝึกหนัก โดดหน้าผา โดดจากหอในระดับความสูงที่คนจะกลัวที่สุด ทางกายภาพ ลำบาก การดำน้ำ ช่วยเหลือ ถือหัวดับเพลิงที่ต้องช่วยกัน 3-4 คน การเข้าไปผจญเพลิงช่วยเหลือคน ระดับความร้อนสูงมาก ผู้หญิงทนได้ไม่เท่าผู้ชาย แต่ก็มีหน่วย rescue ที่ชยันนาท มีผู้หญิงคนเดียว เข้าไปดับเพลิงได้ ทำได้

เนื่องจากลักษณะงานเมื่อเกิดภัยพิบัติ เป็นงานที่ต้องการความแกร่งทางกายภาพ ผู้บริหาร CGEO ให้ความเห็นว่า การทำงานของกรม ในเวลา 10 วันอันตราย การอยู่เวร 24 ชม. ประจำที่ศูนย์ฯ จะลำบาก จึงใช้ผู้ชายเป็นส่วนใหญ่ ผู้หญิงรับส่งวิทยุอย่างเดียว นอกจากนั้น ผู้บังคับบัญชา อาจไม่มั่นใจในลูกน้องที่เป็นผู้หญิง ในการใช้ทำงานในภารกิจที่หนักๆ มีความรับผิดชอบสูง ใช้แรงเยอะๆ ไม่กล้าที่จะเอาผู้หญิงไปใช้ ซึ่งนับเป็นปัญหาอุปสรรค เพราะในการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัตินั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่า จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้หญิง ซึ่งทีมกู้ภัยแต่

ละตำบล ที่คัดเลือกมามีแต่ผู้ชาย ซึ่งไม่เหมาะสม เพราะเวลาคนประสบภัยเป็นผู้หญิง ผู้หญิงจะได้ไปช่วยได้ มีผู้หญิงน้อยเกินไป”

ด้วยลักษณะงานที่ต้องการลักษณะทางกายภาพที่แข็งแรง จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่า ผู้หญิงถูกมองข้ามในการทำงานป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัย สิ่งที่สะท้อนให้เห็นชัดเจน คือ ภาพเหมารวมที่แบ่งแยกตามการจัดสรรงาน หรือคุณลักษณะของผู้หญิง การจัดให้มี “มิสเตอร์เตือนภัย” ซึ่งเป็นอาสาสมัครในชุมชนขึ้นมา เพื่อให้ข้อมูลและแจ้งเตือนภัยกับประชาชน ซึ่งจะทำให้การแจ้งเตือนภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือตัวอย่างที่ชัดเจน การใช้ชื่อว่า มิสเตอร์เตือนภัย อาจเป็นการให้ภาพข้อเท็จจริงว่าผู้ที่ทำงานนี้ เป็นผู้ชาย ก็ตาม แต่การมีภาพเหมารวมเช่นนี้ อาจทำให้ผู้หญิงถูกกีดกันออกไป ซึ่งสอดคล้องกับคำบอกเล่าของผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานด้านความเสมอภาคว่า

ชุดกู้ชีพ ERT (Emergency Relief Team) หน่วยเผชิญเหตุของกรม ให้ศูนย์คัดผู้ชายมา เมื่อที่ประชุมเสนอให้มีผู้หญิงมาบ้าง ก็จะได้รับฟังว่า การฝึก ERT ต้องการคนแข็งแรง เอาผู้หญิงมาเป็นภาระ ผู้หญิงกลายเป็นปัญหาในการอยู่ร่วมกันระยะยาว ณ วันนี้ มีผู้หญิงเป็น ERT หลายคนมากขึ้น แต่ก็ยังน้อย เป้าหมายน่าจะประมาณ 10 %

ภาพรวมของการทำงานของกรมนี้ ในสายงานหลัก จึงดูเหมือนเหมาะสมกับผู้ชายมากกว่า แต่ผู้บริหาร CGEO มองว่า “ในระดับผู้บริหาร เป็นผู้หญิงไม่เป็นปัญหา” ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นหญิงมีความเห็นไม่แตกต่างกันมาก แต่มองว่า เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

เมื่อก่อนอาจเป็นเพราะข้าราชการหญิง พอต้อออกต่างจังหวัด มีปัญหาครอบครัว ยึดติดสถานที่ ช่วงหลัง คนที่โตขึ้นมา ยอมสมัครใจออกภูมิภาคมากขึ้น ทำให้เห็นว่าเติบโตได้เร็ว หัวหน้าส่วนราชการภูมิภาค จะมีผู้หญิงหลายจังหวัด มีตัวอย่างสำนักในทุกจังหวัด ระดับ 8 มีในส่วนกลาง ศูนย์และเขต ...ในเรื่องการปฏิบัติงาน ได้มีโอกาสมากขึ้น เมื่อก่อน ข้าราชการหญิงโตไม่ทัน เติบโตช้า ผู้ชายจะไปไวกว่า ลุยได้ดีกว่า ในหน้าที่การงาน ผู้หญิงช้ากว่า ช่วงหลังในกรมผู้หญิงได้ขึ้นมาในระดับที่สูงได้หลายคน รอจ่อยๆ ก็หลายคน

โดยภารกิจและลักษณะงาน มุมมองจึงเน้นไปที่ความเหมาะสม งานลักษณะใด เหมาะสมกับใคร โดยไม่เชื่อมโยงกับความเสมอภาค ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องปัญหาความเสมอภาคเป็นเรื่องที่ดูไกลตัว ไม่เกี่ยวข้อง และข้าราชการยังไม่เห็นความสำคัญ เนื่องจากคิดว่าไม่ใช่ภารกิจหลัก ด้วยความไม่เข้าใจ การตอบสนองกลับที่ผู้รับผิดชอบประสพ สะท้อนให้เห็นความเห็นที่ผ่านเข้ามาที่มองว่าเรื่องมิติหญิงชายไม่เกี่ยวข้อง

ที่พบก็จะเป็นลักษณะว่า Gender เกี่ยวอะไร อยู่มาตั้งชาติ ไม่เห็นเป็นปัญหาอะไร...การทำงานเรื่องนี้ ผู้ปฏิบัติต้องเกาะติด สามารถในการสอดแทรก ยอมอดทนต่อการถูกกระแทกแตกดัน

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นชายให้ความเห็นที่แตกต่างออกไป โดยมองในภาพรวมว่า ในระบบราชการ ความเสมอภาคยังไม่เกิด ผู้หญิงในสายตาผู้ชายยังเป็นของเล่นอยู่ ในสังคมไทยผู้ชายยังเป็นใหญ่กว่าผู้หญิง

6.3.3.2 มิติด้านสมรรถนะองค์กร

1) โครงสร้างการขับเคลื่อน

ในแง่ของการขับเคลื่อนนั้น หน่วยงานที่เป็นเพียงลำคัมมาโดยตลอด คือ กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ ซึ่งพิจารณาจากภารกิจของงานวินัย อาจจะไม่เอื้อเท่ากับหน่วยงานอื่น ความเห็นของเจ้าหน้าที่เป็นดังนี้

โครงสร้าง ถ้าเปรียบกับงานอื่นๆ ทำจริงจัง มีบุคลากรให้พร้อมทำงาน ในด้านนี้โดยตรง ไม่มีงานอื่นมาแทรก แต่งานนี้ ลักษณะเหมือนงานฝาก ข้าราชการมีงานประจำอยู่แล้ว แต่ต้องทำตรงนี้ด้วย การขับเคลื่อนจะยากหน่อย ถ้ามองว่าควรจะอยู่ในกลุ่มงานวินัยใช้ไหม ไม่น่าจะใช้ แต่กลุ่มงานวินัยต้องมารับผิดชอบ

ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ ผู้ตรวจราชการ คุณวรพร ให้ความเห็น ว่า หากจะขับเคลื่อนให้ได้ดีนั้น

...คนที่จะมารับผิดชอบต่องานด้านความเสมอภาค ควรจะต้องผ่านงานต่างๆ ของกรม จะได้บูรณาการได้อย่างเหมาะสม หากบุคลากรที่รับผิดชอบ มีประสบการณ์ ปฏิบัติงาน รับผิดชอบต่อมาด้านเดียว จะเอามาใช้นั้นน้อย เพราะจะไม่มีมุมมองงานของกรมได้ทั่ว

2) บุคลากร

ในแง่มุมมองของผู้รับผิดชอบ ทั้งตัวผู้ปฏิบัติ คือคุณศักดิ์ดา และหัวหน้ากลุ่มงานวินัยซึ่งเป็นเลขานุการศูนย์ประสานงานฯ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การขับเคลื่อนจะให้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่รับผิดชอบต่องานนี้โดยตรง เพราะในฐานะที่เป็นนิติกร มีภาระงานด้านวินัยเต็มมือ มีความชำนาญด้านการสอบสวนวินัย การที่ต้องมารับผิดชอบต่องานด้านความเสมอภาคด้วยนั้น เมื่อเทียบแล้ว ไม่ได้อยู่ในลำดับความสำคัญแรก แต่ก็สนองนโยบาย ก็ทำเท่าที่จะทำได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีภาระหลักล้นมือ สำนึกความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมายผลักดันให้เกิดความทุ่มเท ดำเนินกิจกรรมต่างๆ เท่าที่จะทำได้อย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอธิบายว่า “หนึ่งคำว่า ไม่เอาไหน ไม่ให้ใครมาว่าได้ ที่เราต้องรับผิดชอบ ก็ต้องรับผิดชอบต่อเต็มที่”

3) กลไกการติดตามและรายงาน

การติดตามและการกำหนดให้มีการรายงาน มีส่วนที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนขึ้นได้ ในด้านการติดตามนั้น จากเอกสารที่ได้ศึกษา พบว่า สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ได้มีหนังสือแจ้งไปยังกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้จัดส่งแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายประจำปี พ.ศ. 2550 – 2554 โดยมีหนังสือแจ้งไปเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2550 ซึ่งกรมฯ ก็ได้ตอบสนอง โดยจัดทำและส่งแผนแม่บทไปยังสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวในวันที่ 7 มิถุนายน 2550

ในส่วนเงื่อนไขของนโยบาย ที่กำหนดให้มีการรายงานต่อสำนักงาน ก.พ. ในทุกปี เป็นอีกส่วนที่เอื้อให้มีการดำเนินงาน ซึ่งมาจากตัวบุคคลที่รับผิดชอบต่องานที่ให้ความสำคัญ

พอใกล้ๆ ลีนปี ก.พ. ให้รายงาน ก็จะแจ้งกลับไป ในกิจกรรมที่ทำ ทำต่อเนื่อง เพราะรับผิดชอบ การมีระบบการติดตามที่ต้องรายงานทุกปี ก็ต้องทำ ไม่งั้นเหมือนค้างคา ไม่เสร็จ เหมือนบกพร่อง

4) งบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณมาดำเนินกิจกรรมนั้น ควรเป็นภาระของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค แต่กลับถูกปล่อยให้เป็นเรื่องของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเมื่อไม่ได้ตั้งขอ งบประมาณไว้ ก็จะต้องแสวงหางบประมาณจากแหล่งต่างๆ ในส่วนที่เป็นการฝึกอบรมที่ให้ สอดแทรกมิติหญิงชายในหลักสูตรต่างๆ ของวิทยาเขตป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น ก็ไม่ ต้องมีงบพิเศษ ใช้งบประมาณที่มีอยู่สำหรับการฝึกอบรมนั้นๆ

ในกรณีที่จัดฝึกอบรมพิเศษ ที่ไม่สามารถใช้งบประมาณก่อนได้ เพราะ ไม่ได้ตั้งขอไว้ นั้น เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ประสานงานฯ ให้อำนาจจากหน่วยงานภายในเอง เช่น ศูนย์ ราชการใสสะอาด หรือภายนอก ขอจากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งในปี 2551 ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการหลักสูตรเสริมสร้างบทบาทหญิงชายในการพัฒนาระบบป้องกัน เตือน ภัย และบรรเทาสาธารณภัย ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณสำหรับค่าเช่า ที่พัก ค่าสถานที่จัด สัมมนา และค่าวัสดุอุปกรณ์ในการอบรม รวมเป็นเงิน 400,000 บาท โดยกรมฯ ร่วมรับผิดชอบค่า พาทนะเดินทางไป – กลับ และค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางเป็นเงินเพียง 48,000 บาท หรือประมาณ ร้อย ละ 10 นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานต่างประเทศคือ JICA (Japan International Cooperation Agency) ที่ให้การสนับสนุนเป็นบางส่วนด้วย แต่ปริมาณการสนับสนุนนั้นเป็นเพียงสัดส่วน เล็กน้อย นับเป็นความพยายามของผู้รับผิดชอบที่ออกแรงแสวงหาการสนับสนุนอย่างรอบด้าน

6.3.3.3 มิติด้านสิ่งแวดล้อมนโยบาย : การสนับสนุนจากภายในและภายนอก

1) การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร

“นโยบายนี้ ไม่อยู่ในสายตา” เป็นคำอธิบายที่สามารถสะท้อนการ สนับสนุนได้อย่างชัดเจน ในมุมมองของผู้ที่ให้สัมภาษณ์ ความเห็นค่อนข้างสอดคล้องกันว่า นโยบายเรื่องความเสมอภาคต้องมาหลังจากนโยบาย ซึ่งเชื่อมโยงกับพันธกิจของกรม โดยเฉพาะเมื่อกรณีนี้เป็นกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การบริหารและดำเนินงานตามพันธกิจ ก็เป็นเรื่องที่ หนักอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น การดำเนินงานเรื่องความเสมอภาค จึงเป็นเรื่องที่ผู้บริหารไม่ขัดข้อง รับทราบ และรับรู้ในส่วนที่เจ้าหน้าที่ดำเนินงาน การให้ความสนใจอยู่ในรูปแบบของการถามไถ่ เห็นชอบในส่วนที่เสนอ

2) การสนับสนุนและความเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอก

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ได้ให้การสนับสนุนกรม ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะในด้านวิชาการ นอกเหนือจากการจัด อบรมสัมมนาโดยตรง ซึ่งจะส่งเจ้าหน้าที่ไปรับการอบรมโดยปกติแล้ว ยังได้ให้การสนับสนุนในอีก

หลายลักษณะ เช่น การส่งหรือจัดหาวิทยากรให้สำหรับการดำเนินการฝึกอบรมของกรมฯ รวมทั้งการจัดให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานในเรื่องการเสริมสร้างความเสมอภาคในต่างประเทศด้วย นอกจากนี้ ยังให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ซึ่งทำให้กรมฯ สามารถดำเนินงานได้ดังที่ต้องการ โดยเฉพาะการจัดอบรมเพื่อสร้างศักยภาพ ทั้งนี้ สาเหตุที่สำนักกิจการสตรีและครอบครัวได้ให้ความช่วยเหลือ ก็เป็นเพราะกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ขอการสนับสนุนไป

หน่วยงานที่ให้ความสนใจในเรื่องการบูรณาการมิติหญิงชายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรมฯ ในช่วงระยะปี 2550 - 2551 คือ JICA (Japan International Cooperation Agency) ซึ่งมีผู้แทนที่มีโครงการร่วมกับกรมฯ และได้ให้การสนับสนุนงบประมาณบางส่วนในการจัดการอบรมของกรมฯ แต่ในภาพรวม ก็มีได้มีบทบาทอื่นใด นอกจากอาจทำให้เกิดการตระหนักรู้ว่า องค์การพัฒนาต่างประเทศให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ แต่เนื่องจากเงื่อนไขการสนับสนุนต่างๆ ค่อนข้างยุ่งยาก การสนับสนุนจึงเป็นเพียงงบประมาณสมทบการอบรมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ความร่วมมือของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กับ เครือข่ายองค์การพัฒนาเอกชนและสถาบันการศึกษา ที่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแกนนำในการสรุปบทเรียน และพัฒนาองค์ความรู้การจัดการฟื้นฟูผู้ประสบภัย และชุมชน หลังภัยพิบัติ ซึ่งเน้นการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการดำเนินการนั้น นับว่ามีส่วนที่เอื้อให้เกิดการตระหนักรู้ และขยายโลกทัศน์รวมทั้งสร้างความละเอียดอ่อนให้กับข้าราชการของกรมฯ รวมไปถึงชุมชนที่ประสบภัยสึนามิ ในเรื่องมิติหญิงชายได้อย่างกว้างขวางขึ้น เพราะได้มีการยกย่องฝีมือ ที่มีการนำเสนอและรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้ประสบภัยในพื้นที่ 6 จังหวัด และเจ้าหน้าที่ของกรมฯ ซึ่งฝีมือดังกล่าวได้เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว สามารถใช้เป็นแนวปฏิบัติที่เพิ่มมุมมองมิติหญิงชายและสตรีที่มุ่งให้ไปควบคู่ไปกับหลักปฏิบัติต่างๆ ของกรมฯ ได้

6.3.4 สรุปการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานที่ต้องทำงานเชื่อมโยงกับประชาชนในหลายลักษณะ ทั้งในส่วนที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนในการช่วยดำเนินงาน และในส่วนที่ต้องให้บริการกับประชาชนและชุมชนโดยตรง ซึ่งประเด็นหญิงชายนั้น น่าที่จะเป็นสิ่งที่เห็นชัดเจน อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ และจากการศึกษาเอกสารที่เชื่อมโยงกับการดำเนินงาน จะพบวัฒนธรรมที่ผู้หญิงถูกมองข้ามค่อนข้างมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากลักษณะงานที่เกี่ยวกับ

ภัยพิบัติ ทั้งในการป้องกันและบรรเทาที่ต้องอาศัยคุณลักษณะทางกายภาพของผู้ทำงานเป็นอย่างมาก และอีกส่วนหนึ่งที่เชื่อมโยงกัน คือ เนื่อง มาจากบุคลากรในสายงานหลักของกรมมาจากกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นผู้ขายเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม การที่กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัยสามารถดำเนินงานตามนโยบายความเสมอภาคที่มีความก้าวหน้านั้น มาจากปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการ ส่วนที่เป็นปัจจัยสำคัญนั้น คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมาย เป็นจักรเฟืองหลัก ซึ่งหากไม่ขับเคลื่อน ก็จะไม่มีการเคลื่อนไปข้างหน้า และในส่วนของผู้บริหารที่ ที่ทุ่มเททำงานนี้เท่าที่จะสามารถปันเวลาได้นั้น อาจมิได้มาจากความสนใจมาตั้งแต่เริ่มต้น แต่เพราะเป็นเรื่องที่ได้รับมอบหมายมา

งานเรื่องความเสมอภาคนี้ ไม่มีใครอยากทำ เพราะเป็นงานฝาก ไม่มีผลประโยชน์ ไม่ได้เป็นผลงานของตัวเอง ถ้าเอางาน 2 งานมาเทียบกัน งานความเสมอภาค หรือ งานป้องกันบรรเทาภัยพิบัติ งานตามภารกิจหลักต้องมาก่อน ความเสมอภาคตามหลัง เป็นเรื่องควรสอดแทรก ไม่ใช่ผู้นำตัวอย่างเช่น เอางานชุมชนเป็นฐาน แล้วสอดแทรกเรื่องความเสมอภาค

อย่างไรก็ตาม แต่เมื่อต้องดำเนินงาน ได้รับความรู้และเปิดโลกทัศน์เกี่ยวกับมิติหญิงชายมากขึ้น ก็เห็นประโยชน์ และ “ทำเพราะสนุกและมีความสุข”

การดำเนินงานในเรื่องความเสมอภาคนี้ นอกจากตัวผู้ปฏิบัติงานโดยตรงแล้ว การที่มีผู้ตรวจราชการกรมฯ ซึ่งเป็นข้าราชการผู้หญิงคนเดียวที่ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ได้รับมอบหมายให้มาช่วยในฐานะ ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย โดยเป็นผู้ที่สนใจและเข้าใจประเด็นในเรื่องความเสมอภาคหญิงชาย นับเป็นการช่วยสนับสนุนกำลังในการขับเคลื่อนได้เป็นอย่างดี

กลไกที่กำหนดให้มีการรายงานกิจกรรมในทุกปีนั้น ดูเหมือนเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวช่วยให้ผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบต้องดำเนินการ แต่จากการสะท้อนความเห็นของผู้ปฏิบัติงานที่มองว่า นโยบายความเสมอภาคนี้เป็นรองภารกิจหลัก หากไม่ทำ ก็ไม่เป็นปัญหานั้น ก็น่าที่จะพิจารณาได้ว่า การรายงานนั้นแม้จะไม่ใช่เงื่อนไข แต่ถ้าผู้ปฏิบัติให้ความสำคัญต่อความรับผิดชอบหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ไม่ว่างานนั้นจะดูเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องก็ตาม งานนั้นก็จะดำเนินได้อยู่ดี ความสำนึกรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย จึงน่าที่จะเป็นปัจจัยที่มีน้ำหนักมากกว่า แต่ปัจจัยการรายงานก็เป็นส่วนที่เอื้อเช่นกัน

ความก้าวหน้าของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัตินั้น จากการสัมภาษณ์และศึกษาจากเอกสารต่างๆ พบว่า ตัวผู้ปฏิบัติที่เป็นจักรเพื่องสำคัญ ได้รับการเกื้อหนุนจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะการสนับสนุนจากภายนอก ที่สำคัญ คือ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวที่ได้ช่วยเหลือในการสร้างเสริมศักยภาพทางวิชาการ ได้ร่วมเป็นผู้ดำเนินงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และจัดสรรงบประมาณมาช่วยในการดำเนินการ

นอกจากนั้น เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่แบ่งปันประสบการณ์ในการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการฟื้นฟูผู้ประสบภัยและชุมชน โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้เข้าร่วมโครงการในการสรุปบทเรียน ที่นำไปสู่การจัดทำคู่มือที่เป็นแนวทางปฏิบัติ นั้น อาจไม่ใช่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าโดยตรง แต่เป็นปัจจัยที่ช่วยเอื้อต่อการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ และการตระหนักถึงประโยชน์อันเกิดขึ้นจากการบูรณาการมิติหญิงชาย ของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบที่ส่งผลต่อการดำเนินงานด้านความเสมอภาค

ในมิติของโครงสร้างของการดำเนินงานตามภารกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น มีส่วนที่เอื้อต่อการดำเนินงานด้านความเสมอภาคในระยะต้น ที่ต้องมีการสร้างรากฐานที่เป็นความรู้ความเข้าใจในเรื่องความเสมอภาค และการเห็นประโยชน์ของการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการทำงาน ซึ่งจะอยู่ในรูปของการให้ความรู้ การอบรมสัมมนา ที่เป็นกิจกรรมสำคัญ คือ การที่กรมฯ มีวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีวิทยาเขต 6 แห่งใน 6 จังหวัด คือ เชียงใหม่ พิษณุโลก ขอนแก่น ปราจีนบุรี สงขลา และภูเก็ต เมื่อนำโครงสร้างดังกล่าวมาเป็นส่วนที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรม ด้วยการสอดแทรกเรื่องความเสมอภาค และมิติหญิงชายในหลักสูตรต่างๆ ที่วิทยาเขตอบรมให้กับเจ้าหน้าที่อยู่แล้ว ก็ทำให้งานด้านความเสมอภาคก้าวหน้า ได้รับการเผยแพร่ และเป็นที่รับทราบในวงกว้างขึ้น ทั้งนี้ คงปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่า การที่วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยินยอมให้ความร่วมมือในการสอดแทรกเรื่องความเสมอภาคและมิติหญิงชายลงไปหลักสูตรนั้น ก็ต้องอาศัยการผลักดัน และโน้มน้าวของผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบในงานเสมอภาคโดยตรงในกลุ่มงานวินัยเป็นสำคัญ

หากพิจารณาปัจจัยที่มีส่วนเอื้อต่อความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านความเสมอภาคของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น โดยภาพรวม จะพบตัวผู้ปฏิบัติ หรือได้รับมอบหมายงานในระดับปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนในหลายลักษณะตามที่เป็นอยู่ แต่ลำพังปัจจัยผู้ปฏิบัติอย่างเดียว ก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ การขับเคลื่อนนี้ ยังเกิดขึ้นจากปัจจัยเกื้อหนุนทั้งทาง ตรงทางอ้อมอีกหลายประการ โดยอาจประมวลปัจจัยต่างๆ เหล่านี้แยกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก คือ

6.3.4.1 ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ได้แก่

1) โครงสร้างของส่วนราชการ

การที่กรมฯ มีวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มี 6 วิทยาเขต สามารถทำให้เกิดการบูรณาการประเด็นความเสมอภาคและมิติหญิงชายในหลักสูตรต่างๆ ของวิทยาลัย โดยมีต้องจัดสรรงบประมาณพิเศษ เป็นส่วนที่เอื้อต่อการสร้างศักยภาพของส่วนราชการ ซึ่งเป็นกิจกรรมตามแผนแม่บทของกรมฯ

2) บุคลากร

การที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมฯ ซึ่งเป็นระดับสูง เป็นผู้หญิงที่สนใจ และเข้าใจในประเด็นอยู่ในศูนย์ประสานงานฯ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติเอื้อต่อการผลักดันได้หลายส่วน

3) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมนโยบาย

6.3.4.2 การสนับสนุนจากภายนอก

การสนับสนุนด้านงบประมาณ โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สามารถทำให้การดำเนินงานตามแผนแม่บทนั้นเกิดขึ้น

1) กลไกการติดตามและรายงาน

การติดตามของสำนักกิจการสตรีและครอบครัวในการดำเนินงานตามนโยบาย ตลอดจนการกำหนดให้มีการรายงาน เป็นส่วนที่กระตุ้นให้การขับเคลื่อนเกิดขึ้นได้

2) ความเชื่อมโยงกับเครือข่ายองค์กรเอกชน

การที่เครือข่ายองค์กรเอกชนที่ทำงานฟื้นฟูกรณีภัยพิบัติสืนามิได้ขอความร่วมมือจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการสรุปบทเรียน และจัดทำแนวทางปฏิบัติ ได้เอื้อให้กรมฯ ได้มีความละเอียดอ่อน และตระหนักถึงความสำคัญของการแยกแยะผู้เปราะบาง ผู้ประสบภัยได้มากขึ้น มีส่วนเอื้อต่อการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานด้านความเสมอภาคโดยตรงที่มีผลต่อการทำงานด้านความเสมอภาคได้

6.4 กรมส่งเสริมสหกรณ์

6.4.1 ข้อมูลพื้นฐาน

6.4.1.1 ภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีภารกิจในการส่งเสริมเผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารการจัดการ การดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเชื่อมโยงธุรกิจสหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2551)

6.4.1.2 โครงสร้างในการดำเนินงานตามภารกิจ

กรมส่งเสริมสหกรณ์ แบ่งส่วนราชการเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำหรับส่วนกลางนั้น มีหน่วยงานรวม 11 สำนัก /กอง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการกรมกองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง กองแผนงาน ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ 1-2 สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ สำนักพัฒนาธุรกิจสหกรณ์ สำนักพัฒนาระบบการบริหารจัดการสหกรณ์ และสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงานสหกรณ์จังหวัดใน 75 จังหวัด

6.4.1.3 บุคลากร ข้าราชการ

จำนวนข้าราชการทั้งหมด คือ 3,157 คน ณ วันที่ 30 กันยายน 2551 แยกเป็น หญิง 1,258 คน หรือร้อยละ 39.8 และชาย 1,899 คน หรือร้อยละ 60.15

สำหรับข้าราชการระดับสูงของกรมแยกหญิงชาย เป็นดังนี้ อธิบดีเป็นหญิง และรองอธิบดีเป็นชาย ทั้ง 3 คน ข้าราชการระดับ 9 ขึ้นไปรวมรองอธิบดีมีทั้งหมด 39 คน เป็นหญิง 3 คน สำหรับระดับ 5 – 8 ผู้หญิงน้อยกว่าชาย และสัดส่วนจะน้อยลงตามระดับที่เพิ่มขึ้น

อธิบดี คือ นางสาวสุพัตรา ธนเสนีวัฒน์ ส่วนรองอธิบดีเป็นผู้ชายทั้ง 3 คน

6.4.2 กรมส่งเสริมสหกรณ์ และงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย

6.4.2.1 การดำเนินการแต่งตั้งบุคลากรตามโครงสร้าง

ผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ผู้บริหาร CGEO ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ตั้งแต่เริ่มต้น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 4 คน เป็นหญิง 1 คน จนถึงเมื่อปี

2550 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอธิบดีซึ่งย้ายมาจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยอธิบดีเป็นผู้บริหาร CGEO เอง ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องจากว่า รองอธิบดีทั้ง 3 คนเป็นผู้ชาย และโดยบุคลิกลักษณะ อาจจะไม่เอื้อนัก

สำหรับคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคนั้น ได้มีการแต่งตั้งมาตั้งแต่ปี 2546 และได้เปลี่ยนแปลงเมื่อปี 2551 โดยคณะกรรมการกำกับฯ นี้มีอธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีทั้ง 3 คนเป็นรองประธาน กรรมการอีก 5 คนเป็นผู้บริหารระดับกอง 2 คน ผู้เชี่ยวชาญ 1 คน หัวหน้ากลุ่ม จากกองคลัง 2 คน โดยใน 5 คนนี้ เป็นหญิง 4 คน โดยมีหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ มีเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานพัฒนาระบบอีก 1 คนเป็นกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ

สำหรับศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น อยู่ที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ซึ่งมีระดับเทียบเท่าสำนัก / กอง ขึ้นตรงต่ออธิบดี ตามคำให้สัมภาษณ์ การที่ภารกิจด้านความเสมอภาคมาอยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มพัฒนาระบบงานนั้น น่าจะมาจากแนวปฏิบัติของกรมฯ คือ เมื่อมีเรื่อง โครงการ นโยบายที่ไม่สามารถเจาะจงได้เต็มที่ว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดโดยตรง เช่น ศูนย์ราชการใสสะอาด จริยธรรม จรรยาบรรณ ฯลฯ ที่ไม่อยู่ในงานของคนอื่น โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวกับองค์กร เรื่องนั้นๆ มักจะถูกส่งมาที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และเนื่อง จากมีอัตรากำลังที่จำกัด เจ้าหน้าที่ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค จึงได้รับมอบหมายทุกคนทั้ง 4 คน โดยหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร คุณวาสนา ศุภระศร เป็นหัวหน้าศูนย์ตั้งแต่ปี 2549 ต่อมาเมื่อย้ายไปในปี 2551 คุณวนิดา รุ่มโรย มารับผิดชอบแทน มีนักวิชาการระดับรองลงมาเป็น รองหัวหน้าศูนย์ เจ้าหน้าที่ในกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร อีก 2 คน เป็นเจ้าหน้าที่ศูนย์ ใน 4 คนนี้ เป็นหญิง 3 คน เป็นชาย 1 คน

6.4.2.2 การจัดทำแผนแม่บทของกรมส่งเสริมสหกรณ์

แผนแม่บทแผนแรกของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทำตามแผน ก.พ. มีการเก็บข้อมูลแยกเพศ แต่ก็ไม่ได้ทำมากมาย ต่อมารองอธิบดีที่เป็น CGEO ให้ความสนใจ และหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหารซึ่งเป็นตัวหลัก ให้ความสำคัญ จึงมีการจัดประชุมทำแผนแม่บท โดยเลือกจากทั่วประเทศ 50 – 60 คน ทั้งหญิงชาย ที่สามพราน มีทั้งระดับบริหาร ถึง ระดับปฏิบัติ เป็นส่วนที่ผู้บริหารช่วยขับเคลื่อน

แผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “บุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ปฏิบัติหน้าที่โดยตระหนักถึงบทบาทหญิงชาย” โดยกำหนดเป้าหมายไว้ 6 ประการ คือ

- 1) การแยกเพศในฐานข้อมูลพื้นฐาน เช่น บุคลากรของกรมฯ การแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน บุคลากรของสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร และผู้รับบริการ
- 2) การพัฒนาศักยภาพของข้าราชการเกี่ยวกับเรื่องมุมมองหญิงชาย และการบูรณาการบทบาทหญิงชายอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง
- 3) การสร้างการตระหนักรู้และเผยแพร่เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย ความเสมอภาคทั้งในและนอกราชการอย่างสม่ำเสมอ
- 4) การจัดสภาพแวดล้อมที่ค้ำนึ่งถึง มิติหญิงชายและเอื้อต่อประสิทธิภาพของการทำงานของหญิงและชายอย่างสูงสุด
- 5) องค์คณะที่ส่วนราชการตั้งขึ้นทำหน้าที่ต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีสัดส่วนของหญิงชายที่เหมาะสม หรือเพศใดเพศหนึ่งไม่เกิน 2 ใน 3 หรือสะท้อนสัดส่วนของกลุ่มข้าราชการหญิงชายที่เกี่ยวข้อง
- 6) การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอเพื่อการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

สำหรับกลยุทธ์นั้น เน้นการบูรณาการมิติหญิงชาย โดยกลยุทธ์หลักเน้นไปที่การบูรณาการมิติหญิงชายในภารกิจหลักของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อลงสู่กลุ่มเป้าหมาย (สหกรณ์ / กลุ่มเกษตรกร / กลุ่มอาชีพ) ในด้านต่างๆ ประกอบด้วยแผนงาน 4 แผนงาน

แผนงานที่ 1 การจัดทำข้อมูลและสารสนเทศจำแนกเพศ

แผนงานที่ 2 พัฒนาด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

แผนงานที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ/อาชีพ/การทำงาน

แผนงานที่ 4 การมีส่วนร่วมการตัดสินใจ/การบริหาร/การเป็นผู้นำในสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

ส่วนกลยุทธ์รองนั้น เน้นการบูรณาการมิติหญิงชายในการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในกรมส่งเสริมสหกรณ์เอง และมี 5 แผนงาน คือ

แผนงานที่ 1 ด้านข้อมูล และองค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย (การจัดเก็บข้อมูลจำแนกเพศ)

แผนงานที่ 2 ด้านการพัฒนาข้าราชการ

แผนงานที่ 3 ด้านการสร้างเครือข่าย

แผนงานที่ 4 ด้านการพัฒนากลไกในการทำงาน (กฎ ระเบียบและข้อปฏิบัติต่างๆ)

แผนงานที่ 5 การจัดความรุนแรงในครอบครัว/ชุมชน/ที่ทำงาน

6.4.2.3 การสื่อเกี่ยวกับนโยบาย

การสื่อเกี่ยวกับนโยบายนั้น เป็นภาระของสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ซึ่งอาศัยช่องทางการจัดสัมมนา และอบรม แต่การสื่อในเรื่องของเป้าหมายนโยบายที่จะต้องบรรลุไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้ผู้รับผิดชอบไม่แน่ใจว่า จะต้องทำอย่างไรต่อไป

ในแง่ของความชัดเจนของนโยบายนั้น ภาพที่ให้ blur ไม่มีแนวทางว่าจะทำต่ออย่างไร แต่อย่าง TMQA จะบอกว่าจะต้องทำอะไร ... ถ้ามีบอกว่า จะต้องเริ่มอย่างไร ก็จะต่อยอดได้ แต่ไม่ได้บอกว่าจะต้องลงมือทำอย่างไรบ้าง ตัวอย่าง เช่น ลูกค้าสหกรณ์ จะผลักดันอย่างไร จะให้เกิดอะไรขึ้นมา ภาพไม่ชัด จะทำอย่างไรให้เห็นเป็นรูปธรรม

ในส่วนของกรมฯ ที่ขยายผลต่อ คือ สื่อสารนโยบายให้กว้างขวางนั้น เป็นการดำเนิน การผ่านช่องทางของคณะกรรมการกำกับฯ และศูนย์ประสานงานฯ แต่เมื่อไม่ได้มีการประชุมบ่อย ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายนี้ จะไม่ทั่วถึง

6.4.2.4 การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องมิติหญิงชาย

สำหรับความรู้ความเข้าใจของผู้ที่รับผิดชอบในเรื่องของมิติหญิงชาย และความเสมอภาคเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากจะต้องเป็นผู้ขับเคลื่อนในส่วนราชการ จากการสัมภาษณ์ข้าราชการ จะพบว่า ในตอนแรกนั้น มีความไม่เข้าใจ มีความไม่ชัดเจน แต่จากการที่ได้รับการอบรม ไปร่วมการประชุมสัมมนาต่างๆ ที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวจัด ก็เอื้อทำให้เข้าใจ และมองออกว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปได้บ้าง หัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ ได้ถ่ายทอดว่า หลังจากที่เข้าใจแล้ว เห็นความสำคัญ ในมุมมองเป็นเรื่องดี แต่หลายฝ่ายมองว่า ในการสร้างความเข้าใจเรื่องความเสมอภาคนั้น บางทีเน้นไปที่ผู้หญิง แต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ถูกต่อต้าน

เวลาฟังบรรยาย จะมุ่งไปที่ผู้หญิง ผู้ชายที่เข้าร่วม ก็จะมองไปว่าเป็นเรื่องของผู้หญิง ส่วนใหญ่จะมีแต่ผู้หญิงมาเข้าร่วม ลักษณะข้อมูลที่ให้ จะเป็นเหมือนให้ภาพที่ผู้หญิงด้อยโอกาส ... เรื่องความเสมอภาค การบรรยายก็

ซ้ำๆ ไม่ก้าวหน้า บางกรม ผู้บริหารไม่ไป ลูกน้องไปแทน ก็ทำให้รับรู้ได้ระดับหนึ่ง

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติ มองว่า เรื่องของความเสมอภาค เป็นเรื่องของทัศนคติ ซึ่งต้องหาคนที่ถ่ายทอดดีๆ เป็นเรื่องสำคัญมาก ต้องชักจูงเก่งๆ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิด ซึ่งเท่าที่ผ่านมา คนจะเข้าใจมากขึ้น เป็นการเปิดมุมมองว่า ไม่ใช่เรื่องกีดกันทางเพศ ถ้าได้ปรับมุมมอง และถ้ารู้ลักษณะงาน ก็สามารถนำไปใส่ไปในเนื้องานได้ ต้องตามงานเรื่อยๆ ติดตามให้บอก ค่อยๆ ทำไปที่ละขั้น

ในการสร้างการตระหนักรู้ในหมู่ข้าราชการ หัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ ได้อธิบายวิธีการดำเนินงานว่า

ใช้เกณฑ์ เลือกคนที่ทำงาน เนื่องจาก รู้จักคนเยอะ ปีที่แล้ว จัดการอบรมได้ผล ทุกคนเสนอให้ทำนุ้่นทำนี้ ให้ใส่เข้าไปในโครงการ ทุกโครงการต้องมีมติหญิงชาย การอบรมเป็นการรับรู้เบื้องต้น ชวนคนมาจากทั่วประเทศ จังหวัดละ 2 คน เริ่มปูพื้น เชิญวิทยากรจากสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว บรรยาย ปีที่ 1 มีผู้ชายเข้าร่วม ผู้หญิงรู้สึกเบื่อ ปีที่ 2 เลือกแต่ละสำนัก ลงไปกิจกรรมที่ทำกับกลุ่มที่ไม่ใช่ข้าราชการ ดึงคนที่เกี่ยวข้อง ทำร่วมกัน

6.4.2.5 การดำเนินกิจกรรม

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ให้ความสนใจในการดำเนินงานด้านความเสมอภาค โดยเริ่มที่การสร้างความรู้เข้าใจให้กับบุคลากรของกรมมาตั้งแต่ปี 2549 โดยมีการจัดสรรงบประมาณอย่างพอเพียงประมาณ 300,000 บาท โดยได้รับการสนับสนุนในด้านวิชาการจากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และเริ่มดำเนินการแยกเพศฐานข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรของกรม และกิจกรรมด้านการบริหารงาน เช่น การมอบหมายงาน การเป็นวิทยากร การแต่งตั้งเป็นคณะทำงาน หรือเป็นผู้แทนส่วนราชการ การพัฒนาบุคลากร การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยในปี 2551 ก็ยังดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง

ในปี 2551 ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดเก็บข้อมูลและสารสนเทศจำแนกเพศ สำหรับข้าราชการจำนวน 54 คน เป็นหญิง 36 คน และชาย 18 คน ระยะเวลา 3 วัน

ให้งบประมาณ 200,000 บาท เพื่อขยายการจัดทำฐานข้อมูลแยกเพศในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการและสมาชิกสหกรณ์ นอกจากนั้น ได้มีการจัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม โดยการจัดสัดส่วนห้องน้ำชายหญิงให้เหมาะสมขึ้นตามจำนวนเจ้าหน้าที่หญิงชาย

6.4.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานด้านความเสมอภาค

6.4.3.1 มิติลักษณะนโยบาย

1) ทิศนคติของข้าราชการต่อความเสมอภาค

งานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในปัจจุบัน ในส่วนของข้าราชการเอง จากการสัมภาษณ์ โดยภาพรวมว่า ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไม่ใช่ปัญหา มีความเท่าเทียมกันอยู่แล้ว หรือมองอีกด้านหนึ่ง คือ ความเสมอภาคไม่มีอยู่แล้ว แต่ไม่ใช่ระหว่างชายหญิง ลักษณะของการตอบกลับเมื่อมีการพูดถึงความเสมอภาค จะค่อนข้างเป็นลบ หรือเป็นเรื่องที่ไม่น่าที่จะต้องมาพูดคุยกัน

ผู้บริหาร (ชาย) บอก ความเสมอภาค เสมอแล้ว จะเอาอย่างไรอีก ต้องพยายามขายความคิดให้นาย พยายามไปคุย เขาก็หัวเราะ แต่ก็ต้องพยายาม ก้าวทีละก้าว

หลายคนมองความเสมอภาค เหมือนผลักดันให้หญิงเหนือกว่าชาย เมื่อมีประชุม จะบอกว่าเป็นเรื่องของผู้หญิง ซึ่งหากมองในกรม ก็จะไม่เห็นการกีดกันทางเพศ เพราะมีกฎมีระเบียบ

ความชัดเจนของความเชื่อมโยงระหว่างความเสมอภาคกับการทำงานในกรมส่งเสริมสหกรณ์นั้น เป็นเรื่องที่ไม่ชัด ส่วนที่มักจะตามทำมา คือ “กลับไปบ้านผมก็ทำนุ่นทำนี้อยู่แล้ว สังคมไทย เมียเป็นใหญ่อยู่แล้ว

2) ลักษณะงานสหกรณ์กับมิติหญิงชาย

เมื่อพิจารณาในลักษณะงานของกรมฯ เมื่อสมัยก่อน งานสหกรณ์เป็นงานต้องออกพื้นที่ อยู่ในพื้นที่ มีงานนิคม ที่เป็นงานช่างด้วย แต่ตอนหลัง เป็นงานด้านวิชาการมากขึ้น เข้ามาอยู่ในจังหวัด ข้าราชการมองว่า ในภาพรวมเป็นงานที่ทำได้ทั้งชายและหญิง งานบางอย่างเหมาะกับผู้หญิงหรือผู้ชายมากกว่า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมองตามบทบาทดั้งเดิมที่สังคมกำหนด หรือ ตามคุณลักษณะเหมาะสมสำหรับหญิงและชาย เช่น ความละเอียดลออรอบคอบ

เป็นคุณสมบัติที่ถูกนำมาคู่กับหญิง หลายงาน ผู้หญิงถูกมองว่าทำได้ดีกว่า เพราะเกี่ยวกับคน
ผู้หญิง อ่อนหวาน"

แม้จะมองกันว่าความรู้ความสามารถไม่น่าจะมีการแบ่งแยก เป็นเรื่อง
ของความเหมาะสม ไม่ใช่กีดกันนั้น การมองความเหมาะสมนั้น สะท้อนภาพของ โอกาสที่อาจจะ
จำกัดของผู้หญิงได้จากคำบอกเล่าดังนี้

ผู้หญิงบางที่ น้อยใจ ทำไมไม่ได้รับมอบหมาย อยากทำ บ่นว่า นายไม่เอื้อ
แต่จริงๆแล้ว นายมองไกล มองครอบครัวด้วย มองเหมือนไม่ยุติธรรม แต่
นายมองเพื่อให้ มองได้ 2 ด้าน

นอกจากนั้น บริบทของการทำงานถูกมองว่า เอื้อต่อผู้ชายมากกว่า
จากมุมมองนี้ ชาวราชการชายถูกมองว่า มีโอกาสร่วมกิจกรรม มีโอกาสเสนอตัวมากกว่า
ลักษณะงานออกต่างจังหวัด ผู้ชายตัดสินใจได้เลย แต่ผู้หญิงจะต้องคิดมากกว่า

ในส่วนของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการหลักของกรมส่งเสริมสหกรณ์ คือ
สมาชิกสหกรณ์นั้น ภาพของผู้หญิงจะเป็นภาพที่สังคมกำหนด โดยเฉพาะในสังคมชนบท ผู้หญิงมี
บทบาทช่วยทำงาน อยู่ข้างหลัง ไม่กล้า "ทำงานกับชาวบ้าน ผู้นำคือผู้ชาย" ผู้หญิง โดยสภาพ
มีการะครอบครัว ยังไม่อยากมีบทบาทสาธารณะ เพราะการทำงานสหกรณ์ก็เหมือนบริษัท ต้อง
ทุ่มเทเหมือนกัน ภาพรวมผู้หญิงมีความสามารถ แต่อาจยังไม่เป็นที่ยอมรับ เช่นที่ผู้เชี่ยวชาญได้
ให้ความเห็นในการสัมภาษณ์ไว้ว่า

...ทำอย่างไรให้ผู้ชายมองว่ามีความสามารถจริง พอผู้หญิงออกมาเป็นผู้นำ
ในสหกรณ์ เป็นประธานกลุ่มทำได้ดีกว่าผู้ชาย ในแง่ความร่วมมือ การปฏิบัติ
ตามกฎกติกา สามารถโน้มน้าวผู้ชายได้ เช่น เป็นประธานกลุ่ม ต้องเชิญกลุ่ม
มาร่วมประชุม หากเป็นผู้หญิง จำนวนที่มาประชุมจะครบองค์ ทุกอย่าง
เป็นไปตามกติกา ได้ดีกว่า ผู้หญิงเป็นกรรมการ มีความละเอียด แต่ ผู้ชาย
ต้องยอมรับพร้อมให้เป็นผู้นำ

ผู้บริหารยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในภาพรวม สหกรณ์ที่มีผู้หญิงเป็น
กรรมการจะทุจริตน้อยกว่า

...กรรมการสหกรณ์ ถ้ามีผู้หญิงอยู่ด้วย ไม่ค่อยโง่ จะเกรงใจผู้หญิง หากมีผู้หญิง งานก็จะมีกลุ่มสตรี เยวชน แต่ถ้าไม่มี ก็ไม่มีใครสนใจ ไม่ให้ความสำคัญ ในสหกรณ์ ผู้ชายไม่สนใจเงินหมื่น 2 หมื่นว่าจะ เอาไปทำอะไร หากเป็นผู้ชาย อยากทำอะไรก็ไปเลย 10 ล้าน

อย่างไรก็ตาม ภาพของผู้หญิงที่จะก้าวสู่เวทีสาธารณะ หรือเวทีผู้นำ จะไม่ค่อยเห็น ดังเหตุผลที่ยกมา

กรรมการเลือกตั้งมา ผู้หญิงน้อย ผู้ชายไม่รู้สึกละอะไร ลงเลือกตั้งแข่งขันได้ ไม่ได้ ไม่กลัว แต่สำหรับผู้หญิง พอต้องแข่งขัน ผู้หญิงไม่ยอมลง...คนในเมือง เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ ในส่วนราชการ ผู้หญิงไม่สนใจ หรือ สนใจ แต่ไม่กล้าลง อายุใจไม่ถึง

ในส่วนของกรมฯ เมื่อทำงานในชนบท ก็ได้พยายามที่จะส่งเสริมกลุ่มอาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง รวมกลุ่มผู้หญิงได้เยอะ สามารถเอาผู้หญิงเข้ามาช่วยงานได้มาก จัดอบรมให้ พยายามที่จะส่งไปเป็นตัวแทนในเวทีต่างๆ เพื่อให้มีความกล้ามากขึ้น

สำหรับในเรื่องมติหญิงชาวนั้น อธิบดีซึ่งเป็นผู้บริหาร CGEO ได้อธิบายให้ฟังว่า งานด้านสหกรณ์ ในเวทีต่างประเทศ ได้เน้นในเรื่องของ มติหญิงชาวนามาก โดยเฉพาะในเอเชียได้ และก็มีผลการผลักดันกันให้ต้องมีการแยกเพศข้อมูล ส่งเสริมกลุ่มผู้หญิง ให้ผู้หญิงมีบทบาทมากขึ้น เห็นชัดขึ้น โดยกรมฯ เองก็ได้มีการจัดทำข้อมูลแยกเพศ และก็ส่งเสริมอาชีพกับกลุ่มผู้หญิง “เห็นความกระตือรือร้น อยากคิด อยากพูด กล้าพูด กล้าแสดงมากขึ้น แต่ของกรมอาจจะยังไม่ได้แสดงมากนัก ไปแสดงในภาพรวม กับมวลชน”

3) ข้าราชการหญิง ชายและการเลื่อนตำแหน่ง

สำหรับในเรื่องการเลื่อนตำแหน่งนั้น ภาพรวมมองไม่เห็นการกีดกัน หรือเลือกปฏิบัติ แม้ว่าข้อมูลจะประจักษ์ชัดว่า ผู้ชายจะมีโอกาสมากกว่า ในระดับต่ำ ผู้หญิงจะมีจำนวนมากกว่า ในระดับสูง ผู้ชายจะมีจำนวนมากกว่าก็ตาม ส่วนหนึ่งนั้น การเลื่อนตำแหน่งนั้นถูกมองว่า โอกาสเปิดให้เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย หากแต่การเมืองแทรกแซงสูงมาก เป็น

ปัจจัยภายนอก พฤติกรรมในส่วนนี้ของหญิงและชายถูกมองว่าต่างกัน และอาจมีส่วนที่ลดโอกาสของผู้หญิงไป

6.4.3.2 มิติด้านสมรรถนะองค์กร

1) โครงสร้าง

ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค มาอยู่ที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (กพร.) ซึ่งพิจารณาในเชิงกลยุทธ์ ในแง่ของการผลักดัน เป็นจุดที่เหมาะสม เนื่องจากเป็นส่วนที่วางระบบ และติดตามผล เป็นหน่วยงาน “ที่มีอิทธิพล” เพราะเป็นหลักในการกำหนดตัวชี้วัดของส่วนราชการ รวมทั้งควบคุมติดตามการดำเนินงานของส่วนราชการตามตัวชี้วัด ซึ่งผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดนั้น จะเชื่อมโยงกับการรางวัล / โบนัส ที่ส่วนราชการจะได้รับ และสำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี และโดยที่อธิบดีเป็น CGEO การเข้าถึงผู้บริหารสูงสุด เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงาน จึงอยู่ในสถานะที่เอื้อมากกว่าที่ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคจะอยู่ที่หน่วยอื่นๆ และเนื่องจากเป็นหน่วยที่ดูแลการดำเนินงานตามตัวชี้วัด โดยลักษณะงาน กพร. จึงเป็นการประสาน อาศัยความสัมพันธ์ที่ดี ที่ได้รับความร่วมมืออย่างดีได้ง่าย ข้อจำกัดของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารของกรมฯ คือ คนน้อย งบประมาณ หนัก นโยบายใหม่ๆ ที่ต้องดำเนินการที่เกี่ยวกับองค์กรจะอยู่ที่ กพร. หมด กลุ่ม กพร. งานเยอะมาก แต่ไม่มีศักยภาพเพียงพอ จำนวนคนไม่พอ แม้ว่าจะคณะกรรมการกำกับฯ จะมาจากหลายหน่วยงาน และ กพร. เป็นเจ้าของเรื่อง แต่ก็ไม่ได้มีการประชุมบ่อย เนื่องจาก กพร. มีหลายคณะมากที่เป็นเจ้าภาพ

2) ผู้นำ

เนื่องจากภาพโดยรวมนั้น ความเสมอภาคไม่ใช่ปัญหา การให้ความสำคัญในเรื่องของการส่งเสริมความเสมอภาค จึงเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญ ไม่จำเป็น โดยเฉพาะ “หากเป็นผู้บริหารชาย ก็จะไม่ให้ความสำคัญเท่ากับผู้หญิง” สำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์อาจจะท่อนภาพที่มีการให้ความสำคัญมากขึ้น จากการที่อธิบดีเป็นผู้บริหาร CGEO เอง และเป็นผู้หญิง ซึ่งโดยภารกิจการเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ต้องเชื่อมโยงกับภารกิจด้านต่างประเทศ และในเวทีนานาชาติ ได้มีการหยิบยกประเด็นเรื่องความเสมอภาคมาตลอด ทำให้ตระหนักในความสำคัญของบทบาทของผู้หญิงมากขึ้น ส่วนที่ข้าราชการผู้ปฏิบัติมองว่า การที่ CGEO เป็นผู้หญิงนั้น เชื้อต่อการขับเคลื่อนมากกว่านั้น สะท้อนจากการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของ CGEO ในกิจกรรมต่างๆ เช่น เป็นประธาน ในการอบรม เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่ให้สัมภาษณ์ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า “นายผู้ชายไม่เห็นความสำคัญ ไม่เข้าร่วมกิจกรรม แต่ให้เงินไปจัด ไม่เคย

block อยากทำทำไป” นอกจากนั้น จากการที่มีอธิบดีเป็นผู้หญิง และเมื่ออธิบดีเป็น CGEO เอง การอนุมัติในเรื่องงบประมาณก็ไม่ลำบาก จะได้งบประมาณ ทุกครั้ง และในปริมาณที่เพิ่มขึ้นด้วย

ความเห็นของผู้รับผิดชอบสะท้อนความสำคัญที่ต้องเริ่มต้นที่ความเข้าใจ เพื่อที่จะเห็นความสำคัญ แต่ที่จะให้เกิดความเข้าใจได้นั้น เกิดขึ้นได้ยาก อาจเพราะภารกิจอื่นๆ ที่เทียบแล้วเร่งด่วนกว่า สำคัญกว่า

...ระดับนโยบาย ผู้บริหารต้องเข้าใจ แต่ผู้บริหารไม่สนใจ มาใหม่ๆ ไปประชุม อบรมเรื่องนี้ จะไปแทนหมด เป็นทั้งหัวหน้าศูนย์ เป็นทั้งผู้บริหาร CGEO ... เมื่อนายไม่ร่วมประชุม การให้ความรู้เรื่อง gender จะเป็นศูนย์ ลูกน้องก็ไม่สามารถสอนนายได้

นอกจากนั้น การมอบหมายผู้บริหาร CGEO นั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างบ่อย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นภารกิจที่ถูกมองว่าไม่สำคัญ ผู้บริหารก็ได้ขีดขวาง แต่ก็ไม่ได้สะท้อนภาพการสนับสนุนเต็มที่ เมื่องานเยอะ ผู้บริหารต้องรับผิดชอบภารกิจหลักก่อน ซึ่งล้วนเป็นเรื่องหนักๆ สำหรับจะทำภารกิจของนั้น ต้องเป็นนโยบายสำคัญจริงๆ ผู้ปฏิบัติต้องออกแรงมาก ซึ่งสำหรับผู้บริหารนั้น โอกาสว่างจะน้อยเต็มที่ อธิบดีซึ่งเป็น CGEO ได้ให้ความเห็นทำนองเดียวกันว่า “ในช่วงตั้งแต่ปี 45 เป็นต้นมา ต้องยอมรับว่า ภารกิจของส่วนราชการเยอะมาก มีตัวชี้วัด จึงเน้นไปในงานหลักเป็นสำคัญ แต่งานความเสมอภาคก็ไม่ได้ทิ้งแต่ไม่ค่อยมีเวลา”

3) บุคลากร

สำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์ หัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค คือหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร โดยในระยะต้นของการดำเนินงาน ก่อนปี 2549 มีการดำเนินการอยู่บ้าง แต่ไม่ได้มากนัก ไม่ได้ของงบประมาณเป็นการเฉพาะ เป็นหน้าที่ที่กลุ่มพัฒนาระบบงานบริหารจะต้องทำ แต่ไม่ได้ถูกมองว่าสำคัญ ในปี 2549 ซึ่ง คุณวาสนา ศุกระศรี มารับตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร จึงจ้างงานนี้ และให้ความจริงจัง เพราะเป็นงานที่ต้องรับผิดชอบ มองว่าต้องทำอะไร เริ่มจากการเปลี่ยนตัวผู้ไปร่วมประชุมเมื่อสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวจัดขึ้น ซึ่งที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ไปค่อนข้างมาก โดยคุณวาสนาไปเอง เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในภารกิจ ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนเป็นไปอย่างก้าวหน้าขึ้น หลายภาคส่วนถูกดึงเข้ามามีส่วนร่วม งบประมาณได้รับการจัดสรร สามารถดำเนินงานไปได้อย่างดี

การทำงานเรื่องนี้ ตอนที่มารับงาน เป็นงานที่ถูกมองว่าเป็นหน้าที่ ทำตามหน้าที่ output ได้แค่นี้ ถึงเวลาก็รายงาน...แต่ลักษณะที่ตัวเองมาจับงานนี้ทำ คือ ทุ่มเท ซึ่งก็ได้ผล ได้ outcome เป็นการทำได้ด้วยใจ

การที่จะได้รับความร่วมมือ และการสนับสนุนต่างๆไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แม้จุดของการขับเคลื่อนจะอยู่ที่ กพร. ก็ตาม ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ก็ขึ้นกับตัวบุคคลที่ต้องใช้กลยุทธ์ต่างๆ ทั้งในการที่จะต้องให้ผู้บริหาร ระดับนโยบายเห็นความสำคัญ เป็นเรื่องที่กรมควรจะต้องทำ ให้ข้าราชการในระดับบริหารของภาคส่วนเห็นด้วยที่จะให้ความร่วมมือและสนับสนุนในขณะเดียวกัน ก็ต้องพยายามที่จะให้ผู้ขายเข้าใจ และเห็นปัญหาความเสมอภาค ซึ่งคุณลักษณะเฉพาะของหัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ ที่มีความกว้างขวาง เอาจริง และทุ่มเท นับว่าเป็นส่วนสำคัญของการทำให้เรื่องความเสมอภาคเป็นที่ยอมรับกว้างขึ้นในกรมส่งเสริมสหกรณ์

4) กลไกการติดตามและรายงาน

การกำหนดให้มีรายงานผลการดำเนินงานทุกปีนั้น เป็นปัจจัยที่เอื้อให้กรมดำเนินการตาม ซึ่งก็เป็นการประมวลข้อมูลตามที่กำหนดปีละครั้ง อย่างไรก็ตาม หัวหน้าศูนย์ประสานงาน ได้มองไกลออกไปว่า การติดตามนั้นไม่มี ในหลายส่วนน่าที่จะมีการดำเนินการติดตาม โดยยกตัวอย่าง กรณีที่สำนักงาน ก.พ. มีหนังสือเวียนแจ้งส่วนราชการต่างๆ ให้พิจารณาถึงสัดส่วนหญิงชายในกรณีการบริหารงานบุคคล เช่น การเลื่อนตำแหน่งของผู้หญิง ซึ่งควรจะต้องมีการติดตามว่าส่วนราชการต่างๆ ได้คำนึงถึงหรือไม่ ซึ่งตามคำบอกเล่าก็เป็นตัวอย่างว่ามีตำแหน่งสหกรณ์จังหวัดว่าง 23 ตำแหน่ง มีผู้หญิงได้รับแต่งตั้งเพียงคนเดียว การดำเนินงานในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่จะต้องชี้ให้ผู้บริหารเห็นว่าต้องดำเนินงานตามนโยบาย ผู้บริหารต้องมองทั้งภาพหญิงชาย ไม่เพียงแต่เท่านั้น เนื่องจากกระแสการเมืองแรงมาก หน่วยงานทางการเมืองต้องเข้าใจและต้องเห็นความสำคัญด้วย

5) งบประมาณ

สำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์นั้น งานส่งเสริมความเสมอภาคได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ประมาณ 200,000 – 300,000 บาท โดยประมาณ เพื่อการสัมมนา อบรม ประชุม เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ การมีผู้บริหาร CGEO และเป็นอธิบดี การเข้าถึงงบประมาณอาจง่ายขึ้น ได้รับอนุมัติทุกครั้ง และเพิ่มขึ้นด้วย แต่ก็ต้องอาศัยความพยายามในระดับเจ้าหน้าที่เป็นพื้นฐานก่อน การที่หัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคออกแรงเองนั้น ก็ยิ่งทำให้ง่ายขึ้น

...ต้องมีเทคนิคการบริหารโครงการดีๆ ต้องสนุกที่จะทำ ปีที่แล้ว จัดประชุม เชิญกองแผนมาร่วม ให้มาสังเกตการณ์ ให้มาเรียนรู้ ดึงทางภูมิภาคเข้ามาด้วย สร้าง network ให้กว้าง ขอร้องให้มา ก็ได้งบประมาณต่อเนื่องกันไป ยัง เพิ่มงบประมาณให้ด้วย

6.4.4 สรุปการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นส่วนราชการที่แต่เดิมมารับผู้ที่สำเร็จจากโรงเรียนสหกรณ์ ซึ่งรับแต่ผู้ชาย จึงอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีจำนวนผู้ชายมากกว่า และลักษณะงานในระยะต้น เป็นงานที่ต้องออกพื้นที่มาก บริบทของการดำเนินงานของกรมจึงอาจจะดูว่าเอื้อต่อผู้ชาย แต่ในระยะหลังก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยลักษณะเนื้อหาของสหกรณ์ ก็ได้เกี่ยวพันกับผู้หญิงที่มีการรวมกลุ่มกันกว้างขวางขึ้น และงานก็ได้ปรับมาเป็นงานวิชาการ ที่ไม่ได้จำกัดอยู่กับการออกพื้นที่ หรือ อยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา บทบาทของผู้หญิงของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในระดับสูงของกรมฯ จึงยังเป็นสัดส่วนที่น้อยมากกว่าชายมากในขณะนี้ แต่ก็สามารถเห็นได้ชัดเจนว่า ข้าราชการหญิงในระดับสูง ก็จะเริ่มเพิ่มจำนวนมากขึ้นในอนาคตอันไม่ไกลนี้ และการมีส่วนร่วมของผู้หญิงทั้งในส่วนของสมาชิกและกรรมการสหกรณ์ ก็ได้ค่อยๆ พัฒนามา และผู้หญิงก็มีบทบาทสำคัญในหลายกรณี แม้จะมีจำนวนสมาชิกประมาณครึ่งหนึ่งของชาย และเป็นกรรมการสหกรณ์ประมาณ 1 ใน 3 ก็ตาม โดยภาพรวม ประเด็นความเสมอภาคจึงเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ปัญหา หรือหากจะมี ก็ไม่ใช่ปัญหาสำคัญสำหรับข้าราชการ จะมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ความเสมอภาคโดยเฉพาะในการเลื่อนตำแหน่ง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงการเมือง คือ ถ้าจะพูดถึงความไม่เป็นธรรม หรือความไม่เสมอภาค เป็นเรื่องที่ทุกคนประสบ เรื่องเพศ ไม่ใช่ปัญหา

การขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคในกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ก้าวหน้าได้เร็ว ท่ามกลางบริบทของการไม่เห็นความเสมอภาคหญิงชายเป็นประเด็น มาจากการที่หัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคในช่วงปี 2549 เป็นต้นมา ได้มาเป็นหลักในการดำเนินงาน ซึ่งเห็นได้จากผลการดำเนินงานก่อนหน้าปี 2549 ที่ไม่ได้มีมากนัก รวมทั้งไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจกรรมแต่อย่างใด การขับเคลื่อนตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา ก็อยู่ภายในบริบทเดียวกัน ซึ่งตรงนี้สะท้อนภาพที่ชัดเจนว่า ตัวบุคคลในการขับเคลื่อนนั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ซึ่งตัวหัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคที่มารับภารกิจในช่วงนี้ เป็นคนที่ 3 หลังจากที่มีการดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2549

ปัจจัยที่เกื้อหนุนการขับเคลื่อนของศูนย์ประสานงาน โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เปรียบในแง่ที่ตัวหัวหน้าศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค ถือเป็นการกิจของตนเอง และขับเคลื่อนเอง

คือ การที่อยู่ในระดับอาวุโส มีตำแหน่งเป็นหัวหน้ากลุ่ม พัฒนาระบบงานบริหาร ซึ่งเป็นระดับหัวหน้าหน่วยงาน และยังเป็นหน่วยงานที่กำหนดตัวชี้วัดของกรม รวมทั้งที่เจ้าตัวได้บอกว่า เป็น "ลักษณะของเรา... ลักษณะที่ทำ คือ พุ่มเท ได้ผล ได้ outcome ทำด้วยใจ " ที่มีส่วนทำให้การผลักดันง่ายขึ้น

นอกจากนั้น เมื่อปลายปี 2550 ที่มีการเปลี่ยนแปลงอธิบดี และอธิบดีมาเป็นผู้บริหาร CGEO เอง โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร นั้นเป็นหน่วยงานที่ขึ้นต่ออธิบดีโดยตรง นับว่ามีส่วนให้การขับเคลื่อนง่ายขึ้นกว่าที่เคยเป็น

ปัจจัยอื่นๆ ที่มีส่วนเกื้อหนุน นอกเหนือจากปัจจัยที่รายล้อมปัจจัยผู้ปฏิบัติที่เป็นหัวหน้าศูนย์ประสานงานฯ ซึ่งได้แก่ ตัวผู้บริหาร CGEO ที่เป็นอธิบดี และเป็นผู้นับถือ โครงสร้างการขับเคลื่อนที่มาอยู่ที่กลุ่มพัฒนาระบบงานบริหาร ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น คือ การสนับสนุนด้านวิชาการจาก สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว รวมทั้งกลไกในการรายงานที่กำหนดไว้ว่าจะต้องรายงานทุกปีนั้น เป็นส่วนที่กระตุ้นว่ามีภารกิจที่ต้องทำอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อการรายงาน

การสนับสนุนด้านงบประมาณโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์เอง เป็นอีกปัจจัยที่เอื้อให้การดำเนินค่อนข้างราบรื่น เพราะผู้ดำเนินงาน ไม่ต้องวิ่งหาแหล่งสนับสนุนอื่น ซึ่งงบประมาณที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับ คือ ประมาณ 200,000 - 300,000 บาทจะดูไม่มาก แต่เมื่อเทียบกับการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการอื่นนั้น นับว่าอยู่ในระดับที่สูง

โดยภาพรวมนั้น เมื่อพิจารณาปัจจัยเกื้อหนุนต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์นั้น ปัจจัยหลัก คือ ตัวผู้ปฏิบัติงาน ส่วนปัจจัยเกื้อหนุนอื่นๆ สามารถประมวลได้ดังนี้

6.4.4.1 ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ซึ่งรวมถึง

1) โครงสร้างในการขับเคลื่อน ซึ่งประกอบด้วย ตำแหน่งที่ตั้งของกลไกหลักศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค ที่อยู่ภายใต้การดูแลของอธิบดี ซึ่งเป็นผู้บริหาร CGEO เอง และเป็นผู้นับถือ

2) กลไกการรายงานผลการดำเนินงานเป็นรายปี

3) การได้รับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงาน

6.4.4.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมนโยบาย

1) การสนับสนุนจากภายใน ได้แก่ ความร่วมมือที่ได้รับจากหน่วยงานต่างๆภายในกรมที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม และขยายการตระหนักรู้ให้กว้างขวางขึ้น รวมทั้งการที่อธิบดีเป็น CGEO และให้การสนับสนุน ร่วมกิจกรรมเท่าที่จะสามารถกระทำได้

2) การสนับสนุนจากภายนอก ได้แก่ การสนับสนุนทางด้านวิชาการจากสำนักงานกิจกสตรี้และสถาบันครอบครัว

6.5 กรมโรงงานอุตสาหกรรม

6.5.1 ข้อมูลพื้นฐาน

6.5.1.1 ภารกิจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานเก่าแก่ในกระทรวงอุตสาหกรรม ตั้งขึ้นเมื่อปี 2495 ปัจจุบัน เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลธุรกิจอุตสาหกรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรมทั้งช่วงชีวิตของโรงงานตั้งแต่เริ่มตั้ง จากการออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน จนเลิกกิจการ โดยได้กำหนดพันธกิจไว้ดังนี้ (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2551)

1) บริหารจัดการ การกำกับดูแลธุรกิจอุตสาหกรรมรวมถึงวัตถุดิบ ทรัพยากร การผลิต สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลง กฎ ระเบียบระหว่างประเทศ

2) ส่งเสริม สนับสนุนข้อมูล และองค์ความรู้ด้านเครื่องจักร การผลิต สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย วัตถุดิบ ทรัพยากร พลังงาน และความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม

3) ให้บริการจดทะเบียนเครื่องจักรในการดำเนินการกิจการนั้น อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสำคัญ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับโรงงาน การจดทะเบียนเครื่องจักร และ วัตถุดิบ ทรัพยากร ซึ่งองค์ความรู้และความชำนาญงานด้านด้านวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เป็นส่วนประกอบสำคัญในการปฏิบัติงานกระแสหลักของกรมฯ เพื่อให้งานบริการในด้านต่างๆ เช่น การขอใบอนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน การนำเข้าและส่งออกวัตถุดิบ ทรัพยากร การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมหม้อไอน้ำ การชำระค่าธรรมเนียมทุกชนิด เป็นไปอย่างรวดเร็ว กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้จัดตั้ง ศูนย์สารสนเทศขึ้นเมื่อปี 2549 โดยให้บริการ ทั้งรูปแบบการบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว งบประมาณของกรมฯ ในปีงบประมาณ 2551 คือ 532.76 ล้านบาท

6.5.1.2 โครงสร้างในการดำเนินงานตามภารกิจ

ในการดำเนินการกิจการของกรมฯ ได้จัดแบ่งโครงสร้างการบริหารงานภายในเป็น 18 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรม ศูนย์บริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล กองคลัง ศูนย์สารสนเทศกรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักกฎหมาย สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนัก

สนธิสัญญาและยุทธศาสตร์ สำนักงานทะเบียนเครื่องจักรกลาง สำนักงานโรงงานอุตสาหกรรม รายสาขา 1 – 5 สำนักบริหารจัดการกากอุตสาหกรรม สำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย สำนักควบคุมวัตถุอันตราย สำนักเทคโนโลยีน้ำและสิ่งแวดล้อมโรงงาน และสำนักวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโรงงาน

6.5.1.3 ข้าราชการ

ณ วันที่ 30 กันยายน 2551 ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนทั้งสิ้น 547 คน แยกเป็นหญิง 269 คน หรือ ร้อยละ 49.18 และชาย 278 คน หรือ ร้อยละ 50.82 โดยข้าราชการในระดับ 1 – 6 จะมีผู้หญิงมากกว่าชาย ยกเว้น ระดับ 4 ที่จำนวนผู้หญิง มี น้อยกว่าชายเล็กน้อย ในระดับ 7 และ 8 นั้นผู้หญิงมีจำนวนร้อยละ 39 และ ร้อยละ 33 ตามลำดับ ส่วนในระดับ 9 ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสำนัก หรือ ผู้เชี่ยวชาญนั้น ผู้หญิงมีจำนวนร้อยละ 42.11 และในระดับนักบริหาร รองอธิบดีทั้ง 3 คนเป็นชาย

อธิบดี คือ นายรัชดา สิงคาลวานิช

6.5.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรมกับงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย

6.5.2.1 การดำเนินการแต่งตั้งบุคลากรตามโครงสร้าง

ในการเริ่มต้นดำเนินการตามนโยบายนั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้มอบหมายให้กองการเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งภารกิจอยู่ตรงนั้นประมาณเกือบ 2 ปี แต่ “มีแต่ตัวนโยบาย” จนในช่วงปีที่ 2 ภารกิจจึงถูกย้ายมาที่สำนักงานเลขานุการกรม ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายได้ดำเนินงานในลักษณะ “ทำได้เท่าที่เวลาและเงื่อนไขต่างๆ จะอำนวย” เพราะหน้าที่หลัก คือ การดูแลผู้บริหาร ประสานงานของกรม ซึ่งมีงานจำนวนมาก และส่วนใหญ่ ทุกเรื่องที่ไม่ใช่ใครเป็นเจ้าของโดยเฉพาะ “จะมาลงตรงนี้”

6.5.2.2 โครงสร้างการดำเนินงานในปัจจุบัน

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ปรับการแต่งตั้งข้าราชการที่รับผิดชอบตามโครงสร้างในปลายปี 2551 เป็นดังนี้

การแต่งตั้ง ผู้บริหารด้านเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย CGEO ให้เป็นตำแหน่ง คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีที่กำกับการบริหารราชการ สั่งและปฏิบัติราชการในนามของสำนักเลขานุการกรม ซึ่งปัจจุบัน คือ คุณโสภณ ผลประสิทธิ์

คณะกรรมการกำกับดูแลศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย มีจำนวน 20 คน โดยมีผู้บริหาร CGEO เป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยผู้อำนวยการกอง

และสำนักต่างๆ ทั้งหมดของกรมฯ เป็นหญิง 6 คน และมีเลขานุการกรม ทำหน้าที่เลขานุการของ คณะกรรมการ และมีผู้อำนวยการกลุ่มช่วยผู้อำนวยการ สำนักงานเลขานุการกรม ข้าราชการระดับ ข้าราชการของกองการเจ้าหน้าที่และสำนักงานเลขานุการกรม เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รวม 3 คน

ในส่วนของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น ตั้งอยู่ที่ สำนักงานเลขานุการกรม โดยกลุ่มช่วยผู้อำนวยการทำหน้าที่เป็นเลขานุการของศูนย์ฯ ศูนย์ ประสานงานนี้มีเลขานุการกรมเป็นประธาน คณะทำงานประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนัก และกอง ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม มีข้าราชการระดับชำนาญการของสำนักงานเลขานุการกรมเป็น เลขานุการคณะทำงาน ในส่วนผู้ช่วยเลขานุการ มาจากสำนักงานเลขานุการกรม 1 คน และจาก ศูนย์สารสนเทศโรงงานอุตสาหกรรมอีก 1 คน

การแต่งตั้งข้าราชการในองค์คณะต่างๆนี้ อาจจะมองได้ว่า มีความพยายามที่จะ ให้อำนาจแก่ผู้ที่ช่วยในการขับเคลื่อนทั้งในส่วนภายในและภายนอกได้ เช่น ในระดับ คณะกรรมการกำกับฯ ก็ได้มีข้าราชการจากกองการเจ้าหน้าที่มาร่วมเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ทำนอง เดียวกับในคณะทำงานของศูนย์ประสานงานฯ นี้ ก็ได้มีเจ้าหน้าที่จากศูนย์สารสนเทศฯ มาเป็น ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงานด้วย ซึ่งถูกมองว่าจะช่วยในการส่งเสริมและเผยแพร่ ได้

6.5.2.3 แผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ในกระบวนการทำแผนแม่บทนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ถ่ายทอดว่า ได้รับมอบ หมายให้ไปฝึกอบรม ซึ่งสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัวเป็นผู้จัด โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่ ได้รับการยกย่องมาชี้แจงให้ฟัง ทำให้มองเห็นตัวอย่าง มองเห็นกิจกรรม และในกระบวนการได้มีการ แบ่งกลุ่มระดมสมอง ซึ่งทำให้ได้ความคิด เมื่อกลับมาทำแผนของกรมฯ ก็ได้อาศัยสิ่งที่ได้รับ จากเวทีสัมมนานั้น มาปรับสร้างแผนแม่บทของกรมฯขึ้น ซึ่งมีการปรับแก้ไปตามลำดับขั้น นำเสนอ คณะกรรมการซึ่งเห็นชอบ เพราะแผนไม่ได้มีผลเสียอะไร แล้วจึงเวียนหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ ดำเนินงานล้อตามแผนแม่บทตามที่ต้องรับผิดชอบ และนำแผนขึ้น website เพื่อเผยแพร่ด้วย

1) วิสัยทัศน์ในการดำเนินงาน

กรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้กำหนดวิสัยทัศน์ ในการดำเนินงานด้านการ เสริมสร้างบท บาท หญิงชายไว้ว่า “ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม มีความรู้ความเข้าใจใน บทบาทและความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ยึดหลักความเสมอภาคมาในการบริหาร และการ ปฏิบัติงาน ตลอดจนการให้บริการแก่ผู้รับบริการทั้งหญิงและชายอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง” โดย

ได้กำหนดเป้าหมายไว้ดังนี้

(1) ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการบริหารอย่างเท่าเทียมกัน

(2) ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน เกิดความตระหนักรับรู้ และเข้าใจบทบาทหญิงชายในมิติต่างๆ และสามารถวิเคราะห์ไปสู่การวางแผนบูรณาการกับภารกิจหลักของหน่วยงานได้อย่างเหมาะสม

(3) เกิดเครือข่ายและช่องทางการประสานงานเพื่อสนับสนุน และส่งเสริมการดำเนินการด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายอย่างต่อเนื่อง เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพการทำงานและคุณภาพชีวิตของผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ส่งผลถึงการให้บริการที่ดี และมีความเสมอภาคต่อผู้รับบริการ

2) กลยุทธ์หลัก

ในส่วนของกลยุทธ์หลักนั้น มุ่งบูรณาการมิติหญิงชายในภารกิจหลักของส่วนราชการ เพื่อลงสู่กลุ่มประชาชนเป้าหมาย

(1) ด้านการศึกษาและการฝึกอบรม โดยแทรกมุมมอง และเนื้อหา ด้านมิติหญิงชาย และบทบาทความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ลงในหลักสูตรที่หน่วยงานจัดให้บุคคลภายนอก

(2) ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการบริหาร ครอบคลุม การรณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจ ในการป้องกันแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม และความปลอดภัยอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ให้กับประชาชน นักเรียน และผู้นำชุมชน เน้นการเปิดโอกาสให้กับหญิงและชายอย่างเท่าเทียม ในการเข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง ตลอดจนแจ้งเบาะแสการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ นอกจากนั้น ยังเป็นเรื่องของการแต่งตั้งข้าราชการหญิงและชายเข้าร่วมในคณะกรรมการ หรือ คณะทำงานต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน และการปรับเจตคติด้านความเสมอภาคหญิงชายในสังคม โดยการสร้างช่องทางถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับมุมมองบทบาทหญิงชาย

3) กลยุทธ์รอง

สำหรับกลยุทธ์รองนั้น เน้นในเรื่องการบูรณาการมิติหญิงชายในการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในส่วนราชการ แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ

(1) ด้านการพัฒนาข้าราชการ

มุ่งให้ความรู้ข้าราชการเพื่อสร้างความตระหนักรู้แนวคิดด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย สามารถวิเคราะห์บทบาทหญิงชายไปสู่การวางแผนบูรณาการกับภารกิจหลักของหน่วยงานได้อย่างเหมาะสม และแทรกเนื้อหาความรู้เกี่ยวกับมิติและบทบาทหญิงชาย ในหลักสูตรฝึกอบรมต่างๆ ของหน่วยงาน

(2) ด้านการพัฒนากลไกในการทำงาน โดยปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อปฏิบัติให้เอื้อต่อการให้บริการผู้มาติดต่อราชการทั้งหญิงและชาย โดยยึดหลักการบริการด้วยความเสมอภาค โปร่งใส และรวดเร็ว

(3) ด้านข้อมูล และองค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย ด้วยการรวบรวมความรู้และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านบทบาทหญิงชาย โดยเชื่อมโยงการดำเนินการร่วมกับคณะทำงานด้านการบริหารองค์ความรู้ (Knowledge Management) ของกรมฯ

(4) ด้านการสร้างเครือข่าย กับหน่วยงานภายนอก และเปิดช่องทางติดต่อกับศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

(5) ด้านการสร้างสภาพแวดล้อมรวมทั้งจัดสวัสดิการต่างๆ ให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการทำงาน และคุณภาพชีวิตของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอย่างเท่าเทียม และทั่วถึง

การมีแผนแม่บทนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดทำแผน มองว่า ทำให้เห็นการดำเนินงานและกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ซึ่งแต่เดิมไม่มีการวางแผน ทำตามความสะดวก กิจกรรมก็แล้วแต่จะกำหนด แต่เมื่อมีแผน “เป็นการบังคับ เหมือนเป็นสัญญา”

6.5.2.4 การเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อน

ตามแผนแม่บทของกรมฯ มีการกำหนดในเรื่องการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน ผู้รับผิดชอบงานด้านความเสมอภาค ได้รับโอกาสไปร่วมประชุมสัมมนา โดยในระดับปฏิบัติ จะได้รับโอกาสมาก

ที่กรม มีวิศวกรเยอะ ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ชาย เวลาที่จะต้องไปสัมมนาพอเป็นเรื่องหญิงชาย ก็จะมอบกันต่อมา เลขานุการกรมไปแทนผู้บริหาร CGEO ผู้อำนวยการกลุ่มช่วยอำนาจการ ไปแทนเลขานุการกรมในฐานะหัวหน้าศูนย์ หนู (เจ้าหน้าที่ระดับถัดลงมา) ไปแทนผู้อำนวยการกลุ่มช่วยอำนาจการ

การเข้าร่วมสัมมนาที่สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวจัด ได้เอื้อต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถ่ายทอดให้เห็นประเด็นชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ เป็นการเปิดโลกทัศน์ทางด้านนี้ มองทั้ง 2 ด้านชายหญิง ก่อนหน้านี้ จะรู้สึกเหมือนจะยกแต่ผู้หญิงขึ้นมา มองจะเหมือนคนอื่นๆ คือ มองว่าสังคมไทยค่อนข้างยาก จะทำงานได้ ก็ต้องรู้สึกซึ่งก่อน ต้องเห็นความสำคัญก่อน จึงจะก้าวต่อไปได้อย่างไรก็ตาม ความรู้อาจยังไม่เพียงพอ ต้องได้รับการส่งเสริม ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ มองว่า ควรจะมีที่ปรึกษาของกรมหรือ อาจเป็นกระทรวงก็ได้

การขับเคลื่อนของกรมฯค่อนข้างยาก เพราะไม่รู้จะทำอย่างไร เจ้าหน้าที่บางทีก็เปลี่ยน หากมีที่ปรึกษาระดับกระทรวงอาจช่วยได้ ขณะนี้ ถ้ามีปัญหาไม่รู้จะติดต่อใคร หลายกรมก็จะดำเนินการซ้ำเหมือนกัน

ในส่วนที่เป็น การดำเนินการของกรม จะแจ้งวิทยากรว่าอยากให้รวมเรื่องอะไรบ้าง ในประเด็นใดของความเสมอภาค ซึ่งวิทยากรก็สามารถสอดแทรกได้ แต่ละปีก็ได้มีความพยายามให้ได้ 2 ครั้ง และเวลาแจ้งการฝึกอบรมไป ก็จะทำให้หญิงชายเท่าๆ กัน เป็นการเพิ่มมุมมองตั้งแต่แรก ซึ่งดีกว่าสมัยก่อน ในการจัดอบรมให้เจ้าหน้าที่ศูนย์สารพันพันใจ ซึ่งดูแลการให้บริการด้านการอนุญาตทั้งหมด เพื่อให้มีจิตสำนึกที่ดีในการให้บริการ ก็ได้บูรณาการเรื่องมิติหญิงชาย เข้าไปด้วย มีคนมาร่วมประมาณ 90 คน จากหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา สำนักบริหารจัดการอุตสาหกรรม สำนักงานทะเบียนเครื่องจักรกลกลาง สำนักควบคุมวัตถุอันตราย สำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย ศูนย์สารสนเทศ ซึ่งให้ความร่วมมืออย่างดี ลักษณะเนื้อหาของการอบรม เน้นมิติหญิงชาย การบริหารที่ดี มุมมองการทำงานบริการประชาชน บูรณาการ 2 อย่างเข้าด้วยกัน และจากการประเมิน ภาพรวมทุกคนพอใจ

ในส่วนโครงการที่เป็น การดำเนินการโดยเฉพาะ ใช้ชื่อหัวข้อว่า องค์การแห่งความสุขและมิติความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ซึ่งกรมฯ จัดขึ้นสำหรับข้าราชการภายใน มีผู้เข้าร่วม ประมาณ 150 คน ซึ่งมาจากหน่วยงานต่างๆ ของกรม ก็ได้รับการตอบรับอย่างดีเช่นกัน

กิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการสร้างเสริมศักยภาพนั้น ส่วนสำคัญเนื่องจากมีแผนแม่บท ที่ทำให้การกำหนดกิจกรรมต่างๆ เห็นภาพชัดเจน และเกิดขึ้น ในอีกส่วนที่ใช้วิธีแทรกซึม มุ่งทำให้เกิดความรู้สึก เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่ว่าหญิงชาย ให้มีความสุข เพราะถ้ามีความสุขอะไรก็ดี ที่กรมนี้ สภาพการณ์นับว่าเอื้อมาก คือ มีการจัดสวัสดิการให้มาก ซึ่งก็พยายามแทรกเข้าไป จัดกิจกรรม เก็บข้อมูล ผู้หญิงสนใจอะไร อย่างไร คนที่มาใช้บริการจะได้พึงพอใจ และ

รับบริการอย่างเท่าเทียม จะเห็นได้ว่า ในฐานะที่เป็นศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค เจ้าหน้าที่พยายามที่จะสอดแทรก แต่ก็ได้ ณ ระดับหนึ่ง โดยมองว่า การตระหนักรู้ เมื่อจะเอาไปปรับใช้ ขึ้นอยู่กับความละเอียดอ่อนของคนนั้นๆ ส่วนที่ทำ คือ เอากิจกรรมเป็นตัวตั้ง และถักเรื่องความเสมอภาคนี้เข้าไป เพื่อช่วยกระตุ้น การให้ความสำคัญของความเป็นคน การแทรกซึม นั้น ในฐานะผู้รับผิดชอบ คือ “การเอาหัวใจตัวเองแทรกไปตามกิจกรรม”

6.5.2.5 ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาค

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ดำเนินงานด้านส่งเสริมความเสมอภาคมาค่อนข้างต่อเนื่อง มีการดำเนินงานเก็บข้อมูลแยกเพศ การเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ โดยในปี 2551 ได้มีการรายงานผลการดำเนินงานสรุปที่สำคัญได้ ดังนี้

1) ในด้านการศึกษาและฝึกอบรมบุคคลภายนอก มีการแทรกมุมมองและเนื้อหาด้านมิติหญิงชายและบทบาทความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในหลักสูตรที่หน่วยงานจัดให้บุคคล ภายนอก ไม่ต่ำกว่า 2 หลักสูตร มีการแจกแผ่นพับ เปิดวิดิทัศน์เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย (Impossible Dream) ในช่วงเวลาก่อนอบรม และช่วงเวลาพักรวม 9 หลักสูตร

2) ในการส่งเสริมด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหาร ได้ดูแลในเรื่องการที่จะให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ/คณะทำงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกกรม 187 คณะ และการแต่งตั้งข้าราชการหญิงเข้าร่วมในคณะกรรมการหรือคณะทำงานต่างๆ ไม่น้อยกว่า 10 คณะ

3) ในการเสริมสร้างศักยภาพของกรมฯเอง ได้มีการให้ความรู้ข้าราชการเพื่อสร้างความตระหนัก รับรู้แนวคิดด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และเกิดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอบรมให้ความรู้เรื่อง “องค์กรแห่งความสุขกับมิติความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย” จำนวน 1 ครั้ง จำนวนกลุ่มเป้าหมาย 200 คน และยังได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Focal Point) หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เข้าร่วมการฝึกอบรม/สัมมนากับหน่วยงานภายนอก 6 ครั้ง

ในส่วนที่สามารถเชื่อมโยงได้ ได้จัดให้มีการแทรกเนื้อหาความรู้เกี่ยวกับมิติและบทบาทหญิงชาย ในหลักสูตรฝึกอบรมต่างๆ ของหน่วยงาน แจกแผ่นพับ เปิดวิดิทัศน์เกี่ยวกับบทบาทหญิงชายช่วงเวลาก่อนอบรม และช่วงเวลาพักรวม 10 หลักสูตร

4) ในส่วนที่เกี่ยวกับด้านข้อมูล และองค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย มีการรวบรวมข้อมูล และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านบทบาทหญิงชาย โดยเชื่อมโยงการ

ดำเนินการร่วมกับคณะทำงานด้านบริหารองค์ความรู้ โดยผ่านเว็บเพจ มีจำนวนผู้เข้าถึงข้อมูล ไม่น้อยกว่า 50 ครั้ง/เดือน

5) การสร้างเครือข่าย อยู่ในรูปของการเปิดช่องทางติดต่อกับศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เช่นเว็บไซต์ โทรศัพท์ โทรสาร ฯลฯ ไม่น้อยกว่า 2 ช่องทาง การประสานหน่วยงานอื่น เข้ามาร่วมกิจกรรมที่จัดขึ้น เช่น รับฟังการบรรยาย ชมนิทรรศการ และไปร่วมกิจกรรมภายนอก รวม 5 ครั้ง

6.5.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน

6.5.3.1 มิติด้านลักษณะนโยบาย

1) ทักษะของข้าราชการในเรื่องความเสมอภาค

กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่โดยภาพรวม เมื่อถามถึงเรื่องความเสมอภาค ก็จะได้มีการตอบกลับมาว่า ข้าราชการกรมโรงงาน ไม่มีใครรู้สึกว่าจะมีความแตกต่างระหว่างหญิงชาย มองไม่เห็นว่าคุณเสมอภาคเป็นปัญหาอย่างไร ไม่ได้โดนแบ่งแยก ไม่มีอะไรกดดันเรื่องเพศ ผู้หญิงก็เข้มแข็ง ทำงานได้เท่าเทียม ผู้รับผิดชอบงานด้านเสมอภาคมองว่าเรื่องความเสมอภาคเป็นเรื่องที่ท้าทายมาก ตอนแรกที่รับงาน ก็รู้สึกหนักใจ เพราะกรมจะมีลักษณะงานที่ไม่เชื่อมโยงใกล้ชิดเหมือนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เวลาพูดถึงความเสมอภาคผู้ชายทุกคน จะถามว่าไม่เสมอภาคอย่างไร และจะมีลักษณะคำพูด เช่น "ไม่เสมอภาคอย่างไร บ้านผมผู้ชาย 3 เลี้ยง แป้ผู้หญิงเลี้ยงเดียวตลอด" หรือ "ความเสมอภาค จะลุกขึ้นมา anti อะไรกัน ทุกวันนี้ก็น่าจะโอเคเรียกร้องอะไรอีก"

การที่มีอธิบดีเป็นผู้หญิง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมองว่าอาจจะเอื้อได้ ต่อทัศนคติที่แสดงว่าไม่เห็นด้วยว่าเป็นเรื่องสำคัญ แต่ผู้บริหารสูงสุดของกรมทั้งในระดับอธิบดี และรองอธิบดี ล้วนเป็นชาย

ถ้าเป็นหญิง จะได้ไม่มองเป็นเรื่องตลก เวลาเขากำลังยุ่งกันเรื่องหลักๆ แล้วเรายกเรื่องความเสมอภาคขึ้นมา ก็จะถูกทำให้รู้สึก เหมือนกับว่า เราเอาอะไรมาพูดก็ไม่รู้ ... งานด้านเสมอภาค เหมือนกับว่า เราอยากจะไปเกี่ยวมือเขา แต่เขาไม่เกี่ยวกับเรา ไม่ได้เห็นเป็นประเด็นเร่งด่วน

เพราะฉะนั้น งานด้านความเสมอภาคจึงถูกมองเหมือนงานฝาก เป็นการมอบหมายพิเศษ เป็นงานที่ไม่ถูกประเมิน การเลื่อนขั้น การได้โบนัส จะผูกกับตัวชี้วัดเป็นส่วนใหญ่ ถ้าจะจัดลำดับความสำคัญก็อยู่ท้ายสุด ส่วนหนึ่ง เพราะทุกคนมีงานประจำเต็มมือ และ อีกส่วน เพราะทุกคนมองไม่เห็นปัญหา ส่วนที่หลายคนเป็นปัญหา เป็นเรื่องของความเป็นธรรมที่มาจาก “เด็กเส้น” มากกว่า

งานเรื่องความเสมอภาค ในความเห็นของผู้ที่รับผิดชอบ มองว่าเป็นงานที่ต้องอาศัยความละเอียดอ่อน ซึ่งในเวลาที่เหมาะสมปัญหาที่ต้องแก้เร่งด่วน เป็นประเด็นร้อน จะไม่ได้นึกถึง

... เช่น ที่ระยอง เมื่อจะต้องเอาชาวบ้านมา 500 คน ก็ต้องหาให้ได้จำนวน จะไม่ได้นึกถึงว่าจะต้องดูแลหญิงแยกชาย เพราะประเด็นที่จะต้องแก้ปัญหา เป็นประเด็นร้อน

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่มองว่า ความเชื่อมโยงของลักษณะงาน ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมกับความเสมอภาคมองเห็นค่อนข้างยาก เพราะกรมโรงงานอุตสาหกรรมรับผิดชอบเกี่ยว กับโครงสร้าง เครื่องจักร และกระบวนการผลิตของโรงงานเท่านั้น

เราสัมผัสกับตัวโรงงาน สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี แต่พอมาในมิติทางสังคม เช่น ผลกระทบต่อความปลอดภัยของคนงาน ก็จะเป็นเรื่องของกรมแรงงาน หรือ สาธารณสุข ไปแล้ว เราดูตัวสภาพโรงงาน น้ำ อากาศ มลพิษ กรมทำงานเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติ 3 พระราชบัญญัติ คือ โรงงาน เครื่องจักร และวัตถุอันตราย เป็นภาพรวมของโรงงาน ... ความรู้สึกของวิศวกรที่เข้าไปทำ หากละเอียดอ่อนพอ ก็อาจมองมลพิษที่ก่อผล ต่อคุณภาพชีวิต ไม่ลงไปจัดการไม่ได้ แต่พอกำหนดเงื่อนไขขึ้นมา ก็กลายเป็นเรื่องของหน่วยงานอื่น เป็นพระราชบัญญัติภายใต้การดูแลของคนอื่น

เพราะฉะนั้น โดยภารกิจของกรมฯ จะมองได้แต่ในเรื่องการสร้างการตระหนักรู้ เป็นสำคัญ การขับเคลื่อนของกรมฯ ยาก ไม่รู้จะทำอย่างไร และเจ้าหน้าที่ก็เปลี่ยนไป และหากมองจากมุมของกลุ่มผู้ประกอบการ สิ่งที่เขาต้องรับบริการจากกรม ก็คือ ต้องการการ

ปฏิบัติที่เท่ากัน ต้องการบริการที่ดี เป็นธรรม การที่เราให้โอกาสแสดงความคิดเห็น และ มีส่วนร่วม เป็นมุมมองจากเราที่พยายามให้เท่ากัน

6.5.3.2 มิติด้านสมรรถนะองค์กร

1) โครงสร้างของการขับเคลื่อน และบุคลากร

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านความเสมอภาคถ่ายทอดว่า

เมื่อได้รับมอบหมาย ศึกษาที่มาที่ไปจากเอกสาร พอมองเห็นว่าจะต้องทำอะไร แต่ก็มีความรู้สึกว่า อยู่ในสถานะที่เล็กลงไปกว่าที่จะให้หน่วยงานอื่นมองภาพนี้ให้ออกเหมือนกัน...งานขึ้นอยู่กับเรา แล้วแต่เราจะสร้างขึ้นมาอะไรที่เป็นความรับผิดชอบ จะทำแบบเต็มๆ

ข้าราชการระดับบริหารท่านหนึ่งมีมุมมองว่า

การขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาค เป็นเรื่องที่มีความท้าทาย ในระยะต้น การขับเคลื่อนเกิดขึ้นไม่มากนัก เมื่อภารกิจอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านบุคลากร ที่พิจารณาว่าน่าที่จะเป็นหลักได้ แต่เมื่อมาอยู่ในความรับผิดชอบของ สำนักงานเลขาธิการกรม งานความเสมอภาคก็ขับเคลื่อนได้มากขึ้น ซึ่งในเชิงโครงสร้างของการขับเคลื่อนนั้น สรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญ คือ ตัวบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานด้านความเสมอภาคนี้

คำบอกเล่าข้างต้น ยืนยันปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการขับเคลื่อนได้อย่างดี ซึ่งการทำงานที่ได้รับมอบหมายเต็มความสามารถ เป็นส่วนที่เอื้ออย่างดี ผู้รับผิดชอบศูนย์ประสานงานฯ ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “เอาใจลงไปใส่ เอาตัวไปยืนฝั่งของคนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จะมองเห็นชัด care กับในเรื่องความเป็นคน ถ้าในเชิงกายภาพ ด้อยกว่า ก็จะต้องดูแลเป็นพิเศษ”

2) ผู้นำ

ผู้บริหารเป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการขับเคลื่อน ซึ่งในส่วนนี้ วัฒนธรรมราชการจะเห็นชัดเจน คือ หากเป็นเรื่องที่ผู้บริหารเห็นความสำคัญ ก็จะเคลื่อนไปได้อย่างดี แต่สำหรับงานด้านความเสมอภาคในกรมโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นคล้ายคลึงกันว่า ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรคณะต่างๆ ในระดับสูงขึ้นไป มองไม่เห็น

ว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วน เพราะมีความเสมอภาคกันอยู่แล้ว แต่เมื่อเป็นกิจกรรมภาคบังคับ “คุณก็ทำไป นายไม่คัดค้าน แต่ไม่จัดเข้าสู่ระดับที่มีความสำคัญ”

ประเด็นหนึ่ง คือ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อย ทั้งในส่วนของอธิบดี และรองอธิบดี ในกรณีที่มีอธิบดีใหม่ แม้จะมาจากกรมอื่น การสับเปลี่ยนหมุนเวียนรองอธิบดีก็อาจจะเกิดขึ้นได้ และหากเป็นรองอธิบดีที่ได้เลื่อนขึ้น และมีคนภายในขึ้นมาแทนที่ ก็ทำให้มีการหมุนเวียนหน้าที่ความรับผิดชอบเช่นกัน และเมื่อตำแหน่ง ผู้บริหาร CGEO กำหนดไว้ว่าเป็นรองอธิบดีที่กำกับดูแลสำนักงานเลขาธิการกรม ไม่ใช่เป็นโดยตัวบุคคล เมื่อมีการย้ายภารกิจ ตัวผู้บริหาร CGEO ก็จะเปลี่ยนไปเรื่อยๆ และการเป็นรองอธิบดีโดยเฉพาะรองอธิบดีที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรองอธิบดีใหม่ มักจะถูกมอบหมายภารกิจมาก การที่จะลงมาทำอย่างเต็มที่ในเรื่องที่ไม่ใช่ภารกิจหลักก็ยาก เพราะโดยรวมแล้ว เหนือมการทำงานของผู้บริหารสั้นมาก เพราะฉะนั้น การให้ความสำคัญจะมุ่งไปที่การเร่งภารกิจหลักเต็มที่ เพื่อการขยายขยายที่สูงขึ้นต่อไป นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการที่มีตัวชี้วัดการปฏิบัติงานและเชื่อมโยงกับการได้รับรางวัล ส่วนราชการจะต้องมุ่งที่จะทำให้ได้ตามเป้าที่กำหนด งานที่ไม่ได้มีตัวชี้วัด จึงเป็นเหมือนงานฝาก และยังเป็นประเด็นด้านความเสมอภาคที่ไม่ใช่

3) งบประมาณ

ในการดำเนินงานด้านความเสมอภาคของกรมโรงงานอุตสาหกรรมนั้น เท่าที่ผ่านมา ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างศักยภาพ ซึ่งนอกเหนือจากการสอดแทรกกิจกรรมการเผยแพร่ ซึ่งได้แก่ เอกสาร วิดีทัศน์ในหลักสูตรต่างๆ ซึ่งไม่ต้องใช้งบประมาณ ก็มีสิ่งที่ต้องจัดสรรงบประมาณเป็นการพิเศษ คือ ในกรณีที่จัดการอบรมเป็นการเจาะจงลงไป เช่น ในหลักสูตร องค์กรแห่งความสุข และมีติความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

6.5.3.3 มิติด้านสิ่งแวดล้อมนโยบาย

1) การสนับสนุน

การสนับสนุนจากภายนอก โดยเฉพาะสำนักกิจการสตรีและครอบครัว ในการสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงาน รวมทั้งการเผยแพร่เอกสาร วิดีทัศน์ ให้นำไปใช้นั้น ก็นับว่าช่วยให้เกิดการตระหนักรู้ และเปิดโลกทัศน์ของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ตามคำบอกเล่าว่า รู้สึก “in” มากกับเนื้อหาสาระของความเสมอภาคและมิติหญิงชาย ซึ่งความเข้าใจในเนื้อหา เป็นช่องทางที่ทำให้เกิดความพยายามที่จะสอดแทรก หรือ จัดการอบรมเผยแพร่ความรู้ให้กว้างขวางขึ้นในส่วนราชการ รวมทั้งมีการคำนึงถึงมิติหญิงชายมากขึ้นในการทำงาน

การได้รับการสนับสนุนภายใน แม้จะไม่ได้รับจากผู้บริหารระดับสูงเต็มที่ แต่ก็ไม่ได้รับการขัดขวาง ความร่วมมือในระดับกอง และสำนักก็มีได้เป็นปัญหาแต่อย่างใด การให้ความร่วมมือในการจัดสรรงบประมาณ ก็ไม่ถูกขัดขวาง แต่ก็อาจจะอยู่ที่ว่า งบประมาณที่นำมาจัดการอบรมนั้น มีจำนวนเป็นเพียงเรือนหมื่น

6.5.4 สรุปการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่ภารกิจเน้นการออกใบอนุญาต และการกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่งสายงานหลักของกรม เป็นสายงานวิศวกรรม และวิทยาศาสตร์ ซึ่งในสายงานดังกล่าว มีผู้ชายเป็นส่วนใหญ่ และผู้บริหารระดับรองอธิบดี และอธิบดีเป็นชายมาตลอด ยกเว้นครั้งหนึ่งที่มีอธิบดีเป็นผู้หญิง และโดยลักษณะงาน และคุณลักษณะของข้าราชการในสายหลัก ความเชื่อมโยงกับความเสมอภาคหญิงชาย ในทัศนะของผู้ที่ให้ข้อมูลนั้น นับว่าค่อนข้างยาก และความเสมอภาคไม่เป็นปัญหา ซึ่งสิ่งที่เป็นปัญหา คือ การไม่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญเท่าที่ควรจะเป็น

ท่ามกลางบริบทที่อาจไม่เอื้อมากนัก การขับเคลื่อนงานด้านความเสมอภาคของกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีความก้าวหน้าเนื่องจากมีปัจจัยอื่นที่เกื้อหนุนหลายอย่าง ประมวลได้ดังนี้

โครงสร้างในการดำเนินงาน นับว่าได้สะท้อนกลยุทธ์ ที่จะให้เรื่องความเสมอภาคแพร่กระจายให้กว้างขวางอย่างเต็มที่ และขับเคลื่อนในมิติที่กรม เห็นว่าสำคัญได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด เช่น การให้ข้าราชการสังกัดกองการเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการในคณะกรรมการกำกับฯ ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนัก และกองต่างๆ เนื่องจากภารกิจส่วนหนึ่ง คือ การดูแลความเสมอภาคระหว่างข้าราชการหญิงชายในกรม หรือการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศูนย์สารสนเทศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นผู้ช่วยเหลือในการในคณะทำงาน ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคหญิงชาย ซึ่งจะเอื้อต่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมได้โดยง่าย ซึ่งนับว่าช่วยเอื้อต่อการดำเนินงานตามแผนแม่บทที่กรมวางไว้ได้

ปัจจัยเอื้อที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนในงานด้านความเสมอภาคระดับที่เป็นอยู่ คือตัวผู้รับผิดชอบในงานด้านความเสมอภาค ทั้งตัวผู้อำนวยการกลุ่มช่วยผู้อำนวยการซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่ง และตัวข้าราชการระดับชำนาญการที่ช่วยงานผู้อำนวยการกลุ่มช่วยผู้อำนวยการ แม้เจ้าตัวจะบอกว่าเป็นการทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย แต่เห็นความสำคัญ และยังไม่พอใจกับ

ผลงานมากนัก แต่ที่ผ่านมาก็ได้ทำเต็มที่ เท่าที่จะทำได้ ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่มีภารกิจอื่นๆ ที่ล้นมืออยู่แล้ว

การศึกษาประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และเอกสารต่างๆ พอที่จะกล่าวได้ว่าความก้าวหน้าของการดำเนินงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรมนั้น มาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

ปัจจัยที่เอื้อโดยตรงและมีน้ำหนักมากที่สุด คือ ตัวผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้ขับเคลื่อนในเรื่องความเสมอภาค ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับกลาง และทีมงานที่ร่วมดำเนินงานทั้งส่วนของการวางแผนแม่บท และการจัดกิจกรรมตามแผนแม่บท

ปัจจัยที่มีส่วนเอื้อให้เกิดการขับเคลื่อนได้ ได้แก่ โครงสร้างของการดำเนินงานด้านความเสมอภาค การสนับสนุนจากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ความร่วมมือภายในกรม ที่นำไปสู่การจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

6.6 การสังเคราะห์และอภิปรายผลจากกรณีศึกษา

จากการศึกษาและสังเคราะห์การดำเนินงานของทั้ง 4 ส่วนราชการซึ่งเป็นกรณีศึกษา ได้ข้อสรุปในแต่ละประเด็นดังนี้

6.6.1 ระดับการดำเนินงาน (performance) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา

การดำเนินงานของส่วนราชการทั้ง 4 แห่ง จัดได้ว่าอยู่ในระดับเดียวกัน โดยมีการดำเนินงานในภาพรวมที่คล้ายคลึงกันในหลักการ แต่วิธีการ และรายละเอียดนั้น มีความหลากหลาย กิจกรรมต่างๆ ที่ส่วนราชการดำเนินการ เป็นดังนี้

6.6.1.1 การจำแนกเพศของฐานข้อมูลทั้งในส่วนของการสำรวจ และการดำเนินงานด้านบริหารบุคคล และของผู้มารับบริการ

6.6.1.2 การเสริมสร้างศักยภาพในเรื่องมิติหญิงชายและความเสมอภาคให้กับทั้งข้าราชการเอง และในส่วนของผู้มารับบริการของส่วนราชการด้วย

6.6.1.3 การเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร และสาระความรู้ ในเรื่องมิติหญิงชาย และความเสมอภาคผ่านช่องทางต่างๆ โดยเฉพาะเว็บไซต์ของส่วนราชการ

6.6.1.4 การกระตุ้นให้มีการคำนึงถึงสัดส่วนหญิงชายกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ของส่วนราชการ

6.6.1.5 การสร้างเครือข่าย หรือขยายเครือข่ายในการทำงานด้านความเสมอภาค ไปยังภูมิภาค

6.6.1.6 การจัดสิ่งแวดล้อมในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผู้หญิงและผู้ชายอย่างเหมาะสม

สำหรับการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ หากพิจารณาในภาพรวม ในระยะต้นนี้ จะมุ่งเน้นไปที่การสร้างศักยภาพ และการเผยแพร่องค์ความรู้เป็นสำคัญ ทุกส่วนราชการพยายามที่จะสร้างการตระหนักรู้ในรูปแบบต่างๆ ทั้งในส่วนที่เป็นการดำเนินงานเพื่อข้าราชการเอง และที่เป็นประชาชนที่มารับบริการด้วย นับว่าเป็นความพยายามที่เต็มที่เท่าที่สรรพกำลังจะทำได้ แต่ผลที่เกิดขึ้นอาจพิจารณาแยกได้เป็น 3 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 จากกิจกรรมที่มีลักษณะป้อนข้อมูล นำเสนอข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ เช่น เปิดเวทีทัศน์ในระหว่างช่วงพักการอบรม โปสเตอร์ที่อธิบายแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลที่เกิดขึ้นอาจเรียกได้ว่าผิวเผิน เพราะไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะไปสู่การตกผลึกทางความคิดระดับที่จะให้เกิดการตระหนักรู้ในทิศทางที่ต้องการเกิดขึ้นได้ยาก ตัวอย่างเช่น การเปิดเวทีทัศน์ในเรื่อง The Impossible Dream ซึ่งสะท้อนบทบาทหน้าที่ที่ต่างกันระหว่างหญิงและชายทั้งในบ้านและนอกบ้าน บทบาทของลูกชายและลูกสาว หากแต่ในเรื่องดังกล่าว มีประเด็นที่อาจจะต้องดึงออกมาถกแถลงกันที่อาจเห็นได้ไม่ชัด และคนส่วนใหญ่ไม่ทันได้นึกและเชื่อมโยงกับความเสมอภาคและมิติหญิงชาย เช่น การเป็นหัวหน้างานที่เป็นผู้ชาย ผู้หญิงผู้ชายและเทคโนโลยี เวลา และช่วงการทำงาน และประสิทธิภาพในการทำงาน ภาระด้านการดูแล เป็นต้น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ จะเอื้อให้เกิดการตระหนักถึงบริบทของวัฒนธรรมประเพณี วิถีชีวิตที่มีอิทธิพลต่อชายและหญิง หากได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน

ระดับที่ 2 ในลักษณะที่เป็นการอบรมที่ขอให้วิทยากรสอดแทรกในเรื่องความเสมอภาคเข้าไปในการอบรมที่เน้นด้านอื่น เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม จัดอบรมในหัวข้อองค์กรแห่งความสุขและมิติหญิงชาย สารที่ถูกลืม คือ การที่ทำให้องค์กรมีลักษณะที่เป็นกลาง ไม่มีหญิง ไม่มีชาย ซึ่งเรียกได้ว่าไปในคนละทิศทางที่นโยบายได้วางเป้าหมายไว้

ระดับที่ 3 คือ การตระหนักรู้ที่เกิดจากการกำหนดหัวข้อเฉพาะของมิติหญิงชายหรือความเสมอภาค อาจจะมีอยู่ในรูปของสอดแทรกหัวข้อวิชาที่มีระยะเวลา 1 – 3 ชั่วโมงในหลักสูตรอื่นๆ หรือ จัดอบรมแยกเฉพาะตั้งแต่ครึ่งวันถึง 2 วัน การตระหนักรู้ที่เกิดขึ้นนั้นเข้มข้นไปตามระยะเวลาที่จัดสำหรับการอบรม อย่างไรก็ตาม ในการอบรมที่มีระยะเวลา 2 – 3 วันนั้น สารก็ยังครอบคลุมไปไม่ถึงการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการทำงาน

เพราะฉะนั้น หากพิจารณาผลการดำเนินงานดังกล่าว โดยเปรียบเทียบกับ เป้าหมายของการดำเนินงานที่ได้มีการกำหนดผ่านทาง “คู่มือ แผนแม่บทการสร้างความเสมอภาค ระหว่างหญิงชาย” ซึ่งเป็นเอกสารที่สำนักงาน ก.พ. จัดพิมพ์ในปี 2546 เพื่อเผยแพร่แก่ส่วน ราชการต่างๆ สำหรับการสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย จะพบว่า ผลการดำเนินงานของ ส่วนราชการต่างๆ นั้น ในเงื่อนไขของระยะเวลา ยังจัดอยู่ในเป้าหมายระยะต้น ซึ่งควรดำเนินการได้ ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่เริ่มดำเนินการจัดโครงสร้างการดำเนินงานโดยเรียบร้อย (สำนักงาน ก.พ., 2546) ซึ่งหากนับจากวันที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดรายละเอียดตามมติคณะรัฐมนตรี จนถึง ปัจจุบัน เป็นเวลา 5 ปี ซึ่งหากนโยบายนี้ ได้มีการดำเนินอย่างจริงจัง และยึดถือเงื่อนไขเวลา ตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดนั้น การขับเคลื่อนจะต้องบรรลุเป้าหมายสุดท้ายที่ควรใช้เวลาได้ ทั้งหมดประมาณ 5 ปี

สำหรับเป้าหมายระยะต้นที่ส่วนราชการต่างๆ ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น เป็นการปู รากฐานเท่านั้น สำหรับเป้าหมายในระยะกลาง และระยะสุดท้าย เป็นส่วนที่ยังไม่ได้มีการ ดำเนินการ ซึ่งส่วนนี้ คือ หัวใจของการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย นั่นก็คือ ส่วน ที่เป็นการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการนโยบาย แผนงาน และโครงการต่างๆ ซึ่งต้อง อาศัยทักษะในการวิเคราะห์มิติหญิงชาย การกำหนดกลยุทธ์ต่างๆ สำหรับกิจกรรม โครงการ ต่างๆ ของส่วนราชการ รวมถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เน้นความเสมอภาค และใน ท้ายที่สุด คือ กระบวนการที่จะสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการบูรณาการมิติ หญิงชายในกระบวนการทำงาน ของส่วนราชการ

ข้อพิจารณา คือ การที่จะดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ที่ระบุเป็นเป้าหมายระยะ กลาง และระยะสุดท้ายนั้น ต้องอาศัยเทคนิค และทักษะในการวิเคราะห์มิติหญิงชาย ทักษะใน การจัดทำตัวชี้วัด ในการวางแผนงาน โครงการที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย การประเมินผลกระทบ ซึ่ง ผู้ที่รับผิดชอบงานความเสมอภาคต้องได้รับการอบรมเพื่อสร้างทักษะ อย่างไรก็ตาม จาก การศึกษา และรวบรวมข้อมูล พบว่า ยังไม่มีการดำเนินการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง แต่อย่างใด ส่วนราชการในฐานะผู้ปฏิบัตินั้น จากกรณีศึกษาทั้ง 4 ส่วนราชการ มีความพร้อมที่จะ ดำเนินการ ณ ระดับหนึ่ง แต่จะมองไม่ชัดเจนว่าจะต้องทำอะไร การที่จะแสวงหาทรัพยากรเพื่อ การขับเคลื่อนจึงจำกัดเท่าที่ปรากฏ การที่จะก้าวข้ามไปถึงขั้นการที่จะต้องบูรณาการมิติหญิงชาย ในกระบวนการทำงานของส่วนราชการนั้นย่อมเป็นไปได้ เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า ความก้าวหน้า หรือ ผลการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ นั้น นับว่าเต็มที่เท่าที่เป็นไปได้ ซึ่ง นับว่าล่าช้ามากในเงื่อนไขเวลาจากการมีมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2545

6.6.2 ความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หากวิเคราะห์ สาเหตุของความล่าช้า นั้น อาจประมวลสาเหตุหลักได้ดังนี้

6.6.2.1 การปฏิรูปราชการในปี 2545 โครงสร้างและบุคลากรของกลไกการขับเคลื่อน

จังหวะที่นโยบายนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นช่วงของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งในส่วนของงานด้านสตรีนั้น ถูกปรับให้มาอยู่ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นกระทรวงใหม่ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบกับงานความเสมอภาคระหว่างหญิงชายชัดเจนอยู่ในระดับกอง / สำนัก ภายใต้สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกระดับชาติ การดำเนินงานภายใต้กระทรวงใหม่นั้นใช้เวลาในช่วงเริ่มต้นพอสมควร เนื่องจากอัตรากำลังไม่ครบถ้วน บุคลากรที่ทำงานด้านสตรี หรือความเสมอภาคอยู่เดิมนั้นกระจายไปยังหน่วยงานอื่นๆ ทั้งโดยสมัครและไม่สมัครใจ ที่สำคัญ คือ บุคลากรที่มาสังกัดนั้น มาจาก 3 ส่วนราชการหลัก คือ กรมประชาสงเคราะห์ กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานส่งเสริมและประสานงานด้านสตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักเดิม เพราะฉะนั้นศักยภาพของบุคลากรในการดำเนินงานขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาค หรือในเรื่องของสตรี เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องสร้างขึ้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กว่าที่จะมีการติดตามในเรื่องของการแต่งตั้งผู้บริหารความเสมอภาค ตลอดจนการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ได้ใช้เวลาเนิ่นนานมาถึงประมาณ ปี 2547 และไม่เฉพาะแต่ด้านกลไกหลัก กระทรวงต่างๆ ก็มีการปรับโครงสร้าง ตั้งใหม่ มีการย้ายโอนบุคลากร ซึ่งมีผลต่อการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในเรื่องความเสมอภาคเช่นกัน การแต่งตั้งผู้บริหารความเสมอภาค จึงใช้เวลา กว่าจะครบทุกส่วนราชการ คือ ปี 2549

6.6.2.2 การกำหนดบทบาท ทิศทาง / พันธกิจ ของกลไกหลัก

ส่วนหนึ่งนี้อาจทำให้เกิดความล่าช้า อาจเนื่องมาจากการมองบทบาทของหน่วยงานหลัก ที่ไม่ได้มองว่า มีบทบาทในฐานะผู้กระตุ้น (catalytic) มากกว่าในฐานะผู้ปฏิบัติพิจารณาได้จากการที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวลงมือดำเนินการฝึกอบรมกับส่วนราชการบางแห่ง ซึ่งก็จะทำให้ไม่สามารถดำเนินงานในลักษณะเดียวกันได้ทั่วถึง เพราะมีถึง 125 ส่วนราชการ การดำเนินงานในฐานะผู้ปฏิบัติ นั้น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการในภารกิจอื่นที่สำคัญ เช่น การพัฒนาเครื่องมือ เพื่อเผยแพร่ให้ส่วนราชการรวมทั้งการสร้างศักยภาพให้กับส่วนราชการที่มากกว่าการสร้างการตระหนักรู้ได้ เพราะฉะนั้น การดำเนินงานในระดับที่จะให้ส่วนราชการสามารถบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการทำงานนั้น จึงไม่เกิดขึ้น ซึ่งการที่จะดำเนินการอย่างจริงจังนั้น กลไกหลักของราชการก็ต้องมีความสามารถ และทักษะในการบูรณา

การมิติหญิงชายในองค์กรด้วย ซึ่งหากอยู่ในบทบาทของที่ปรึกษา ก็จำเป็นต้องมีความรอบรู้ในงานของส่วนราชการต่างๆ ด้วยจึงจะสามารถช่วยส่วนราชการได้

6.6.2.3 ประสิทธิภาพของกลไกการติดตาม และการรายงาน

การติดตามที่ไม่ได้ทำอย่างจริงจัง มีส่วนที่ทำให้การขับเคลื่อนเป็นไปอย่างช้า และจะพบความแตกต่างกันในระหว่างส่วนราชการต่างๆ ที่สำคัญ คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการติดตาม และในการรายงานผลการดำเนินงานนั้น เป็นสำนักงาน ก.พ. มิใช่กลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่ในเรื่องการส่งเสริมความเสมอภาค นอกจากนั้น การรายงานกลับยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งถูกกำหนดเป็นเงื่อนไข ก็ไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด น่าจะเป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้ไม่มีสิ่งที่มากระตุ้นส่วนราชการต่างๆ ความล้าช้าในการดำเนินงาน และรายงานที่ถูกแยกออกเป็นภารกิจของ 2 ส่วนราชการ น่าจะถือเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานได้

6.6.2.4 ความไม่เข้าใจ การไม่ตอบรับ และไม่เห็นประเด็นปัญหาของความเสมอภาค

โดยนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูงทั้งที่เป็นกลไกหลัก และทั้งที่อยู่ในส่วนราชการทั้งหมด เป็นอุปสรรคสำคัญต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงาน

6.6.2.5 การขาดแรงกดดันจากภายนอก

องค์กรสตรีที่ทำหน้าที่ในการผลักดันประเด็นเรื่องความเสมอภาคมีจำกัด ส่วนใหญ่แต่ละองค์กร จะมีพันธกิจเฉพาะที่ทำให้ไม่สามารถติดตามได้เต็มที่ และเมื่อการขับเคลื่อนนี้ อยู่ในกรอบของราชการพลเรือน โอกาสที่จะทราบความเคลื่อนไหว จะมีจำกัดมาก เพราะฉะนั้นองค์กรสตรีจึงไม่ได้ตั้งคำถามหรือคอยติดตามในเรื่องนี้แต่อย่างใด ทำให้ไม่มีแรงกดดันที่ทำให้ส่วนราชการ หรือกลไกระดับชาติต้องเร่งดำเนินการ

6.6.3 กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของส่วนราชการทั้ง 4 แห่ง

การวิเคราะห์ข้อมูลของทั้ง 4 ส่วนราชการ พบว่า แม้ว่าทั้ง 4 ส่วนราชการจะมีความแตกต่างกันในหลายมิติ ได้แก่ ขนาดของส่วนราชการ ลักษณะงาน การจัดโครงสร้างในการขับเคลื่อน รวมถึงเพศของข้าราชการที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ แต่ก็มีส่วนที่คล้ายคลึงกันหลายประการ ที่เหมือนกันและเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดสำหรับการขับเคลื่อนนโยบาย คือ ตัวผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบ หรือดำเนินงานด้านความเสมอภาค ที่อยู่ในศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของส่วนราชการ (Gender Focal Point หรือ GFP) ซึ่งเป็นกลไกที่ผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ซึ่งข้อค้นพบนี้ จะสอดคล้องกับความเห็นของข้าราชการสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ที่ประมวลได้จากการทำการอภิปรายกลุ่มว่า

ผู้รับผิดชอบในงานระดับปฏิบัตินั้นเป็นหลักที่คอยผลักดันการดำเนินงาน เป็นฝ่ายที่ติดต่อบริษัท ประสานกับข้าราชการสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

สำหรับความเข้มข้นของการดำเนินงาน หรือระดับความก้าวหน้า นั้น จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับเงื่อนไขบางประการ คือ

6.6.3.1 ผู้ที่รับผิดชอบนั้น อยู่ในระดับหัวหน้างาน หรือ ระดับเจ้าหน้าที่

โดยตัวอย่างในประเด็นนี้ จะเห็นได้จาก กรมส่งเสริมสตรี ซึ่งผู้ขับเคลื่อนอยู่ในระดับ 8 ย่อมสามารถผลักดัน ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และได้รับความร่วมมือ สามารถดึงข้าราชการจากภาคส่วนต่างๆ มาร่วมได้อย่างกว้างขวาง

6.6.3.2 ศูนย์ประสานงานนั้นตั้งอยู่ในหน่วยงานใดของส่วนราชการ

สำหรับกรมศิลปากร และ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคอยู่ที่สำนักงานเลขานุการกรม ส่วนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อยู่ที่กองการเจ้าหน้าที่ ในขณะที่กรมส่งเสริมสตรี ศูนย์ประสานงานฯ อยู่ที่กลุ่มงานพัฒนาระบบ ซึ่งขึ้นตรงต่ออธิบดี และเป็นกลุ่มงานที่ดูแลตัวชี้วัดของหน่วยงานต่างๆ ภายในกรม ซึ่งน่าที่จะพิจารณาได้ว่า อยู่ในที่ซึ่งมีสถานะที่เอื้อต่อการผลักดันเรื่องความเสมอภาคมากกว่าในอีก 3 ส่วนราชการ

ส่วนที่น่าสนใจสำหรับตัวผู้รับผิดชอบที่เหมือนกันหมดทั้ง 4 ส่วนราชการ คือ ทักษะคิดที่เป็นบวกที่เกี่ยวกับสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดี ที่ต้องรับผิดชอบต่อ ทูมเท และเต็มใจต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มิใช่ต่อประเด็นความเสมอภาคที่เป็นตัวนโยบาย ที่เป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ อันเนื่องมาจากงานตามภารกิจหลักของแต่ละคน

ประเด็นที่เหมือนกันในทั้ง 4 ส่วนราชการที่เชื่อมโยงกับตัวผู้ปฏิบัติ คือ งานด้านความเสมอภาคนั้น ในเบื้องต้นที่มาถึงมือผู้รับผิดชอบนั้น เป็นงานที่ได้รับการถ่ายทอดว่าเป็นงานที่ไม่มีใครอยากทำลักษณะ “โยนกันไปโยนกันมา” แล้วจึงมาตกอยู่ในมือผู้รับผิดชอบ ด้วยสาเหตุ “ไม่เกี่ยวข้อง” หรือ “นโยบายอะไรที่ไม่เข้าพวก หรือไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับใครก็มาที่นี้” รวมทั้งมองว่างานนี้เป็นงานฝาก เรียกได้ว่า ปัญหาหรือนโยบายนั้น มองไม่เห็นในระดับผู้ปฏิบัติ

เชื่อมโยงต่อมาอีกหนึ่งประเด็นที่เหมือนกันหมดใน 4 ส่วนราชการ คือ ทักษะคิดต่อความเสมอภาคทั้งในตัวผู้รับผิดชอบที่ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค และในข้าราชการอื่นที่ผู้รับผิดชอบได้มีโอกาสรับทราบความเห็น โดยรวมมองว่า ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไม่เป็นปัญหาในส่วนราชการของตน และเชื่อมโยงความเสมอภาคกับลักษณะงานได้ยาก

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาใน 4 ส่วนราชการนั้น แม้ในภาพรวม จะยังมองว่าไม่เกี่ยวข้องก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ก็ยังอาจพอแยกแยะปฏิกิริยาซึ่งมาจากกระบวนการความคิด ความเชื่อส่วนตัว ประสบการณ์ชีวิต หรือ แรงกดดันทางวิชาชีพ หรือ สังคม ได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล แตกต่างกันไปตามประสบการณ์และความเข้าใจ ตามที่เห็นปัญหา หรือไม่เห็นปัญหา ระดับวิชาชีพจากมุมมองการทำงานในภาคราชการ อาจมองว่าเป็นการเพิ่มงาน เป็นประเด็นที่ไม่จำเป็นเพราะทุกคนเสมอภาคกันอยู่แล้ว หรือ เห็นความสำคัญ และจำเป็น แต่ไม่รู้ว่า จะต้องทำอะไร ระดับองค์กรในกลุ่มผู้รับผิดชอบโดยตรง อาจเห็นสอดคล้องกับนโยบายหรือไม่ สอดคล้องแต่มองว่าต้องทำ หรือ เห็นว่าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนในองค์กร แต่คำถามคือจะต้องทำอย่างไรในองค์กร

สิ่งที่ปรากฏชัดเจน คือ ความเชื่อมโยงหรือการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานั้น จะพบการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความเห็นของผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงที่เห็นประเด็นชัดเจนขึ้น หลังจากที่ได้รับรู้ หรือผ่านกระบวนการอบรมหรือสัมมนา แต่ในฐานะที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องความเสมอภาค ทุกคนจะมีประสบการณ์ทำนองเดียวกัน คือ เมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการอื่น จะถูกตั้งคำถามว่า ไม่เสมอภาคอย่างไร หรือ จะดูมองแบบซ้ำๆ ทำนองยกเรื่องอะไรที่ไม่สำคัญมา หรือ ต้องทนต่อแรงเสียดทาน และ “การกระแทกแตกดัน” อาจกล่าวได้ว่า ผู้รับผิดชอบซึ่งเป็นกลไกสำคัญนั้น ต้องทำงานในบริบทที่ไม่เกื้อหนุนมากนักต่อการขับเคลื่อนนโยบายความเสมอภาค

6.6.4 ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบาย

ในการดำเนินงานตามนโยบายความเสมอภาคนั้น จำเป็นต้องมีการสื่อเกี่ยวกับนโยบายอย่างชัดเจน ภาระนี้จึงเป็นภาระของสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ซึ่งอาศัยช่องทางการจัดสัมมนา และอบรม โดยจะเน้นในเรื่องของการสร้างการตระหนักรู้ และเพิ่มความเข้าใจเป็นสำคัญ การสื่อในเรื่องของเป้าหมายนโยบายที่จะต้องบรรลุ รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพ และทักษะ เพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินการนั้น ถ้ามีก็จะจำกัดมาก ส่งผลให้ผู้รับผิดชอบไม่แน่ใจว่า จะต้องทำอย่างไรต่อไป

ในส่วนที่สาระของความเสมอภาคเป็นเรื่องที่มีความได้แก่สูง การที่จะต้องพยายามตกผลึกความคิด และปรับทัศนคติเป็นเรื่องสำคัญสำหรับนโยบายที่สวนกระแสความเชื่อของสังคม การจัดสัมมนา หรือ บอกกล่าวผ่านผู้บริหารระดับสูงที่ได้รับมอบหมายหน้าที่เป็น CGEO อย่างเดียวไม่น่าจะเป็นการเพียงพอ การสะท้อนความมุ่งมั่นของฝ่ายการเมืองจะเอื้อได้ ซึ่งหมายความว่า

ว่า การที่จะต้องสร้างการยอมรับ และการปรับทัศนคตินั้น ต้องทำกับฝ่ายการเมืองด้วย ผ่านทางช่องทางต่างๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนั้น การเชื่อมโยงประเด็นกับภารกิจหลักของส่วนราชการที่มีแตกต่างกันมาก การสื่อสารให้ส่วนราชการได้เข้าใจ และสามารถเชื่อมโยงกับภารกิจที่ส่วนราชการจะต้องกระทำ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญ และเป็นเบื้องต้นที่จะต้องดำเนินการสำหรับการขับเคลื่อน ความไม่เข้าใจหรือไม่เห็นภาพนั้น เป็นส่วนที่ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาได้สะท้อนให้ทราบอย่างชัดเจน

ส่วนที่เกี่ยวข้องอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ จัดทำแผนแม่บทซึ่งกิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นนั้น ก็จะแตกต่างกันไปในรายละเอียด แต่กิจกรรมหลักๆ จะใกล้เคียงกัน โดยทั้ง 4 ส่วนราชการจะมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างกันนัก โดยรวม คือ ผู้ที่เป็นผู้รับผิดชอบนั้น จะเป็นผู้สร้างสรรค์งาน “ขง” งานขึ้นไป และเสนอไปตามลำดับชั้น โดยมักไม่มีใครคัดค้าน การตอบรับของผู้บริหาร CGEO จะอยู่ในลักษณะที่เห็นชอบให้ดำเนินการได้ ไม่ขัด แต่ไม่ได้ส่งเสริม ไม่ได้ดูแลกำกับใกล้ชิด และไม่ได้ช่วยแสวงหาการสนับสนุน ซึ่งก็เป็นส่วนที่ช่วยอธิบายได้ถึงความก้าวหน้าที่ขับเคลื่อนอย่างช้าๆ ตามจังหวะ และพลังของผู้ที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติ ซึ่งก็เรียกได้ว่าเต็มเท่าที่จะเป็นไปได้

การสนับสนุนของผู้บริหารในงานความเสมอภาคนี้ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากไม่เห็นความสำคัญ และอาจไม่มีความเข้าใจหรือเห็นประเด็น ด้วยไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมสัมมนา และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการสับเปลี่ยนหมุนเวียนค่อนข้างบ่อย และภารกิจหลักในการเป็นผู้บริหารระดับสูงของกรมเป็นส่วนที่ต้องให้ความสำคัญก่อน ในส่วนนี้อาจกล่าวได้ว่า เงื่อนไขของนโยบายที่กำหนดว่าผู้บริหาร CGEO จะต้องผ่านการอบรมหลักสูตร “บทบาทหญิงชายในกระแสหลักการพัฒนา และการผลักดันบทบาทหญิงชายเป็นกระแสหลัก (gender mainstreaming and gender advocacy) ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ตามที่สำนักงาน ก.พ. รับรอง ในโอกาสแรกที่จะกระทำได้ โดยกำหนดเป็นแนวทางว่าไม่ควรเกิน 1 ปี นับจากวันที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่นั้น หากพิจารณาเงื่อนไขดังกล่าว จะพบว่าเป็นเงื่อนไขที่ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ โดยกลไกระดับชาติ มิได้จัดการเสริมสร้างความรู้ตามที่กำหนดเป็นคุณสมบัติของผู้บริหาร CGEO ซึ่งเป็นส่วนที่ทำให้ผู้บริหารขาดมุมมอง ขาดการตระหนักรู้ และความเข้าใจ อาจส่งผลให้ไม่เห็นความสำคัญของเรื่องความเสมอภาคก็เป็นได้ ในขณะเดียวกัน ในภาคปฏิบัติ หากมองการหมุนเวียนของผู้ดำรงตำแหน่ง CGEO แล้ว การที่จะต้องจัดการอบรมสำหรับทุกคนนั้น อาจเกิดขึ้นได้ยาก แต่ก็อาจจะมีช่องทางที่ทำได้ โดยปรับรูปแบบของการสร้างการตระหนักรู้ไปในลักษณะที่ไม่เป็นการอบรม แต่เป็นเวทีของการ

แลกเปลี่ยน หรือ จัดเป็นวาระพิเศษที่สอดแทรกเข้าไปในการประชุมบางลักษณะที่สามารถจัดสรรเวลาเพิ่มขึ้นได้

ปัจจัยที่กำหนดความก้าวหน้าอีก 1 ปัจจัย คือ งบประมาณ โดยเฉพาะในกรอบที่ส่วนราชการต่างๆ ได้กำหนดให้มีการเสริมสร้างการตระหนักรู้ในกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในลักษณะที่เป็นการอบรม ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณ โดยส่วนราชการทั้ง 4 แห่ง ได้ตั้งงบประมาณเป็นการเฉพาะเอง หรือ เจียดจ่ายจากงบประมาณที่มีอยู่แล้ว ซึ่งปริมาณงบประมาณนั้นแตกต่างกันออกไป ตั้งแต่ 20,000 บาท จนถึง 200,000 – 300,000 บาท ซึ่งคิดแล้วเป็นสัดส่วนน้อยนิด ไม่ถึงร้อยละ.05 จากงบประมาณของแต่ละกรมที่ได้รับการจัดสรร และบางกรมก็ถูกตัดงบประมาณด้วย อย่างไรก็ตาม สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ได้จัดสรรงบประมาณให้กับบางส่วนราชการ เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีส่วนทำให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสามารถดำเนินกิจกรรมได้ดังต้องการ แต่การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวไปให้ส่วนราชการต่างๆ บางส่วนราชการนั้น ไม่น่าที่จะเป็นทางเลือก เนื่องจากส่วนราชการต่างๆ ที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้จัดงบประมาณสมทบนั้น ล้วนมีงบประมาณโดยรวมที่สูงกว่าทั้งหมด การพยายามตอบสนองความตั้งใจของส่วนราชการโดยการจัดสรรงบประมาณให้ อาจเป็นส่วนที่ทำให้งานของส่วนราชการเกิดการขับเคลื่อนอยู่บ้าง แต่เนื่องจากมีส่วนราชการทั้งหมด 125 ส่วนราชการ การที่จะทำให้เกิดการขับเคลื่อนตามเป้าหมายนโยบายนั้น จะต้องมีการวางแผนระบบงบประมาณที่สามารถเอื้อต่อการดำเนินงานได้อย่างทั่วถึง หรือว่าต้องมีระบบการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการสร้างศักยภาพที่ทำให้ส่วนราชการไม่เห็นภาระด้านงบประมาณเป็นปัญหามากนัก ท้ายที่สุดแล้ว หากพิจารณางบประมาณที่ส่วนราชการตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินงานนั้น เป็นจำนวนเงินน้อยมาก ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการไม่เห็นความสำคัญของประเด็นความเสมอภาคที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

ในกรณีที่การกิจตามที่กำหนดในแผนแม่บทของส่วนราชการต่างๆ เป็นการสร้างศักยภาพนั้น สำหรับส่วนราชการที่มีวิทยาลัย หรือสถาบันฝึกอบรมของตนเอง ในแง่โครงสร้าง จะเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการขยายผลในการสร้างการตระหนักรู้ได้เป็นอย่างดี เพราะอาจไม่จำเป็นที่จะต้องจัดงบประมาณพิเศษ และเป็นช่องทางที่จะทำให้มิติหญิงชายถูกสอดแทรกได้อย่างกว้างขวาง เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สอดแทรกมิติหญิงชายและความเสมอภาคในหลักสูตรต่างๆ ผ่านไปทางวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ซึ่งการจะเอื้อให้การดำเนินการสร้างศักยภาพของส่วนราชการนั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องย้อนกลับมาที่กลไกกระบวนทัศน์ที่ภารกิจสำคัญ คือ การจัดทำหลักสูตรมาตรฐานสำหรับการสร้างการตระหนักรู้ รวมทั้งเทคนิค

ต่างๆ สำหรับการ บูรณาการมิติหญิงชายไว้สำหรับทั้งที่จะดำเนินงานเอง หรือที่จะให้ส่วนราชการ ดำเนินการเองกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ อย่างครอบคลุม เหมาะสม

กลไกที่กำหนดให้มีการรายงานประจำปี เป็นอีกปัจจัยที่เอื้อให้มีการดำเนินงาน และการ ติดตามผลเพื่อรายงานตามเงื่อนไขนโยบาย ซึ่งจำเป็นต้องมี แม้จะไม่มีบทลงโทษ ซึ่งผู้ปฏิบัติ อธิบายว่าเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ได้ อย่างไรก็ตาม ในด้านกลไกการรายงานนั้น ในส่วนของส่วนราชการที่จะต้องรายงานนั้น เป็นระดับแรก ซึ่งยังมีส่วนที่จะต้องรายงานอีกระดับ หนึ่ง คือ สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องรายงานผลการดำเนินงานเรื่อง ความเสมอภาคของส่วนราชการต่างๆ ต่อคณะรัฐมนตรีทุกปี ซึ่งตั้งแต่มีการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ นั้น มิได้มีการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใดเลย ความก้าวหน้านั้นประเมินได้จากรายงานที่ ยุติอยู่ที่สำนักงานก.พ. และกลไกระดับชาติเท่านั้น

โดยสรุปนั้น แม้ตัวบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานด้านความเสมอภาคจะเป็น ปัจจัยสำคัญ แต่ก็ไม่ใช่เพียงพอที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติก้าวหน้าไปได้ไกล ต้องมีปัจจัย อื่นๆ อีกหลายอย่าง ที่เชื่อมโยงกัน โดยเมื่อนำปัจจัยต่างๆ มารวมหมดแล้ว หากจัดกลุ่มปัจจัย หลัก ก็อาจจัดได้ 2 กลุ่ม คือ

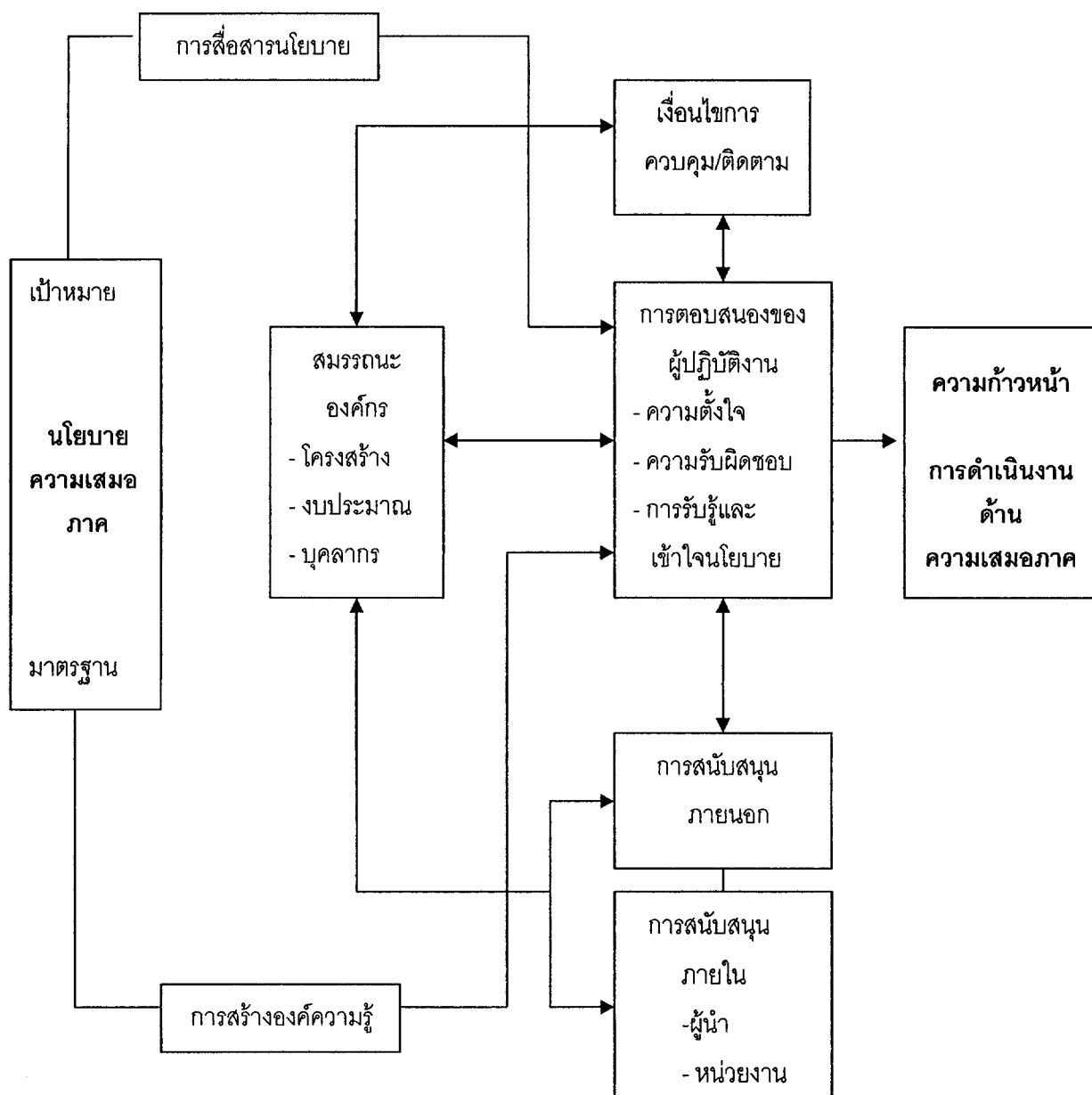
กลุ่มที่ 1 กลุ่มปัจจัยที่เชื่อมโยงกับสมรรถนะขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับกรอบคิดของ ทฤษฎีองค์กรที่เน้นปัจจัยที่เชื่อมโยงกับการบริหารจัดการที่ต้องอาศัยทั้งบุคลากร งบประมาณ โครงสร้างที่เหมาะสม โดยในส่วนของบุคลากร ต้องมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องมิติหญิงชาย และ ผู้นำ ที่สะท้อนให้เห็นความพยายามที่จะร่วมกิจกรรมที่จัดขึ้น และการไม่คัดค้านในสิ่งที่ ผู้รับผิดชอบเสนอให้ดำเนินงาน ในขณะที่โครงสร้างการดำเนินงาน จะเอื้อมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่ กับว่า ทีมงานมาจากสายบังคับบัญชาเดียวกัน หรืองานต่างหน่วยแต่เอื้อต่อการดำเนินงาน รวมทั้ง ที่ตั้งของศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาค และในแง่งบประมาณ อาจเป็นงบที่จัดตั้งขึ้นพิเศษ งบที่ปันมาจากงบอื่น / ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น

กลุ่มที่ 2 กลุ่มปัจจัยที่อาจรวมเรียกได้ว่า สิ่งแวดล้อมขององค์กร ครอบคลุม วัฒนธรรม องค์กร ซึ่งสะท้อนความเป็นข้าราชการ ความรับผิดชอบที่จะต้องสนองนโยบาย โดยการทำตาม นโยบาย ถือเป็นหน้าที่

ส่วนการสนับสนุนจากภายนอกนั้น ครอบคลุม งบประมาณสนับสนุน วิทยากร และด้าน วิชาการ ส่วนการสนับสนุนจากภายใน เป็นความร่วมมือจากข้าราชการ

ในภาพรวมแล้ว ผลการศึกษาวิเคราะห์ที่ประมวลมานั้น สะท้อนความยากลำบากในการ ขับเคลื่อน ท่ามกลางบริบทที่ไม่เข้าใจ ไม่เห็นความสำคัญของนโยบาย และประเด็นปัญหา ซึ่งส่วน

ราชการทั้ง 4 ที่มีความก้าวหน้าในระดับที่เป็นอยู่โดยไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารเท่าที่ควร ก็เห็นได้ว่ามาจากการใช้กลยุทธ์ทุกอย่าง เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ ตั้งแต่การสร้าง ความเข้าใจให้กับตนเอง การชวนให้คนมีส่วนร่วม การสร้างความเข้าใจ การของบประมาณ ทั้งหมด ให้ภาพของความมุ่งมั่น ความรับผิดชอบ ลำบากของความเป็นข้าราชการที่ดี ซึ่งประมวลได้ว่า ความตั้งใจ ลำบากความรับผิดชอบ และความเป็นข้าราชการที่ดีนั้น เป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรง และ เชื่อมต่อการสร้างความก้าวหน้าต่อการดำเนินงานในเรื่องความเสมอภาค แต่ทั้งนี้ ทั้งนั้น ลำพังตัว ผู้ปฏิบัติคนเดียว ไม่สามารถขับเคลื่อนได้ ต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนอีกหลายอย่าง ทั้งทางตรง และทางอ้อม กล่าวคือ นโยบายความเสมอภาคตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เข้าถึงส่วนราชการโดย การแจ้งโดยสำนักงานก.พ. ซึ่งเมื่อถึงส่วนราชการ มีการมอบหมายงาน สื่อสารไปยังหน่วยงานที่ ต้องรับผิดชอบ ในขณะเดียวกัน มีการสร้างเสริมศักยภาพของผู้เกี่ยวข้องโดยสำนักงานกิจการสตรี และครอบครัว ผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงนั้น เมื่อมีความเข้าใจ และด้วยความรับผิดชอบ เป็นหลักใน การแสวงหาความร่วมมือ การสนับสนุนในด้านต่างๆ จากทุกระดับเท่าที่จะทำได้ โดยมีเงื่อนไขที่ จะต้องรายงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว เงื่อนไขรายงาน ซึ่งเป็นองค์ประกอบ การควบคุมติดตาม ควรที่จะมีผลโดยตรงต่อความก้าวหน้า หากแต่จากการมองภาพรวมของทั้ง 125 ส่วนราชการ จะพบว่า มีหน่วยงานที่ส่งรายงานเพียงประมาณ ครึ่งเดียว เงื่อนไขการรายงาน ตามแผนภูมิจึงเป็นปัจจัยที่มีผลโดยอ้อม และเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนของปัจจัยที่เชื่อมต่อการ ดำเนินงานด้านความเสมอภาคนั้น สามารถพิจารณาได้จากภาพที่ 6.1



ภาพที่ 6.1 ปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าในการดำเนินการตามนโยบายความเสมอภาค

บทที่ 7

การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติในภาคราชการ เพื่อให้ทราบว่านโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร รวมทั้งเพื่อพิจารณาว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สำหรับหน่วยงานที่มีความก้าวหน้านั้น มีความก้าวหน้าอย่างไร และมีปัจจัยอะไรที่เอื้อในการดำเนินงาน เพื่อที่ผลการศึกษานั้น จะได้เอื้อต่อการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานด้านความเสมอภาคต่อไป ดังนั้น ในการอภิปรายผลในบทที่ 7 นี้ จึงเป็นส่วนที่เพิ่มเติมต่อยอด เป็นการมองภาพรวมโดยอาศัยผลการศึกษาที่ได้ประมวลแยกไว้ในส่วนท้ายของบทที่ 5 สำหรับการกำหนดนโยบาย และในส่วนท้ายของบทที่ 6 ที่เป็นการสังเคราะห์ผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของ 4 ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา

การนำเสนอในบทนี้ จึงเริ่มด้วยการอภิปรายผลการศึกษาวิจัยด้วยการเชื่อมโยงกับกรอบทฤษฎีและแนวคิดทางด้านนโยบายสาธารณะ โดยในส่วนแรก จะเป็นการนำเสนอ ประเด็นสำคัญที่ได้ประมวลจากกระบวนการกำหนดนโยบาย ตามด้วยกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และอภิปรายในบริบทของแนวคิดนโยบายสาธารณะ และในส่วนที่สอง จะเป็นการพิจารณาความเพียงพอของทฤษฎี และแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่เป็นกรณีศึกษา สำหรับส่วนที่ 3 นั้น เป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและการบริหาร

7.1 การอภิปรายสรุปผลการศึกษา

ข้อค้นพบที่สำคัญคือ ในการพิจารณาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น หากนโยบายมีลักษณะที่เป็นนโยบายกระจายทรัพยากรใหม่ (redistributive policy) ซึ่งในกรณีนี้ คือ การกระจายหรือจัดสรรความเป็นธรรมระหว่างหญิงชายใหม่นั้น มีความเป็นนามธรรมสูง และการให้ความหมายของสาระนโยบายมีรากฐานอยู่บนความเชื่อ ระบบคิด ประสบการณ์ที่แต่ละคนถูก

หล่อหลอมมา ซึ่งอาจแตกต่างกันไป เพราะฉะนั้น ตั้งแต่ต้นทางนโยบาย ในส่วนของการกำหนดนโยบาย จนถึงเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะพบความเป็นพลวัตร ความแตกต่างหลากหลายของความเชื่อและความคิดของตัวละครต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ การพิจารณาทั้งกระบวนการนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะไม่ว่าโครงสร้าง หรือปัจจัยดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดจะดีเพียงใด แต่หากความชัดเจนของเป้าหมาย และการจะบรรลุถึงเป้าหมายนโยบายถูกจัดวางให้ไม่เหมือนกันในแต่ละระดับ นโยบายนั้นก็อาจจะบรรลุผลได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น เพื่อให้ภาพความเชื่อมโยงของการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนมากขึ้น การนำเสนอในส่วนต่อไปนี้เป็น การประมวลประเด็นสำคัญในบริบทของแต่ละขั้นตอน และในมิติของกรอบกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นลำดับไป

7.1.1 กระบวนการกำหนดนโยบาย

การนำเสนอในบทที่ 5 ถึงกระบวนการกำหนดนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ที่ผลการศึกษาสະท้อนให้เห็นความสอดคล้องกับกระบวนการกำหนดวาระนโยบายของ Kingdon โดยภาพรวมของการกำหนดนโยบายแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่ไม่ได้เกิดอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามลักษณะของกระบวนการแก้ไขปัญา แต่มีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากมายที่อาจทำให้ไม่สามารถคาดการณ์เกี่ยวกับทั้งรูปแบบ และสาระนโยบายล่วงหน้าได้มากนัก เพราะโอกาสที่ “หน้าต่างนโยบาย” เปิดให้มีการบรรจบกันของประเด็นปัญหา แนวทางแก้ไขปัญา รวมทั้งมิติทางการเมืองที่เอื้อนั้นมีจังหวะที่ทุกปัจจัยต้องลงตัวพร้อมกัน กระบวนการที่เกิดการก่อตัวของวาระนโยบาย และนำไปสู่ความเห็นชอบนโยบายนั้น แม้จะมีโครงสร้างเชิงสถาบันที่กำกับขั้นตอนการกำหนดนโยบายอยู่ก็ตาม แต่ความเป็นพลวัตรที่องค์ประกอบต่างๆ ต้องขับเคลื่อนนั้น ต้องอาศัยความรวดเร็ว เพราะจังหวะที่ “หน้าต่างนโยบาย” เปิดนั้นอาจเป็นช่วงสั้น ซึ่งในแง่ของกระบวนการ หากพลาดจากจังหวะตรงนั้นไป ผลที่เกิดขึ้นก็อาจจะแตกต่างไป

สิ่งที่สำคัญที่เป็นที่ประจักษ์ชัดจากการศึกษา เมื่อปัจจัยต่างๆ ที่เคลื่อนมาบรรจบกัน ในจังหวะ และช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งนำไปสู่การออกแบบทางเลือกนโยบาย ที่ในที่สุดออกมาเป็นนโยบายที่เป็นข้อค้นพบที่ควรพิจารณา คือ

7.1.1.1 ตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ผลักดันนโยบาย (policy entrepreneur)

ตัวบุคคลที่เป็นผู้นำในการผลักดันนโยบาย เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดนโยบายขึ้น เนื่องจากเป็นหลักในการขยโอกาสเมื่อนำหน้าต่างนโยบายเปิด และนำเสนอนโยบาย ซึ่งสำหรับกรณีนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่จัดอยู่ในประเภทนโยบายที่เป็นการ “จัด

สรรใหม่" (redistributive policy) ที่มีความเป็นนามธรรม และมีการให้ความหมายของความเสมอภาคที่หลากหลายดังได้สะท้อนมาในผลการศึกษานั้น เงื่อนไขที่เป็นข้อค้นพบที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ผลักดันนโยบายในฐานะที่เป็นต้นทางของกระบวนการ และมีอิทธิพลต่อการกำกับทิศทางของนโยบาย คือ

- 1) การนิยามและตีกรอบปัญหา นโยบาย และการเลือกหยิบมิติใดของปัญหามาหาคำตอบ ซึ่งมาจากพื้นฐานความเข้าใจ ความลึกซึ้งในประเด็นที่เป็นปัญหา นโยบายของผู้ดำเนินการผลักดันนโยบาย
- 2) สมมติฐาน ฐานคติของผู้ผลักดันนโยบายที่มีต่อกรอบปัญหานั้น เป็นอีกส่วนที่กำหนดตัวคำตอบที่ถูกผลักดันเป็นนโยบาย
- 3) สถานะ ฐานอำนาจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ผลักดันนโยบาย

สำหรับประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนี้ อาจมีมิติที่ไม่เป็นมิติสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านอื่นๆ แต่สำหรับกรณีนี้ เป็นมิติที่ถูกมองว่าเกี่ยวข้องการผลักดัน คือ เพศของผู้ผลักดันนโยบาย ซึ่งเป็นผู้หญิง แต่อย่างไรก็ตาม ลำพังเพศอย่างเดียว โดยไม่มีสถานะของการครองคู่ที่สูงพอ ก็ไม่น่าที่จะเกิดผลได้

7.1.1.2 สาระและลักษณะนโยบายและบริบทเชิงสถาบันของของกระบวนการกำหนดนโยบาย

กระบวนการกำหนดนโยบายความเสมอภาคนี้ อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการดำเนินงานในภาคราชการ ลำดับขั้นตอนต่างๆ ของการนำเสนอ นโยบาย การผ่านความเห็นชอบ เป็นการดำเนินไปในสถาบันที่เป็นราชการ ซึ่งมีกฎเกณฑ์ กติกาเชิงสถาบัน และมีวัฒนธรรมการทำงานโดยเฉพาะ หากพิจารณากระบวนการแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นลักษณะของการใช้เทคนิควิชาการ และความชำนาญการเป็นหลัก เป็นแนวทางของชนชั้นนำ (Elite Approach) ที่เป็นการกำหนดจากผู้มีอำนาจในสถาบันที่เป็นราชการ การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง แม้จะมีในรูปของตัวแทนของส่วนราชการที่อยู่ในองค์กรคณะที่เป็นผู้ให้ความเห็นชอบนโยบายก็ตาม ถือได้ว่าจำกัดมาก ซึ่งหากนำนโยบายลักษณะอื่นมาเปรียบเทียบ เช่น ถ้าประเด็นนโยบายเป็นเรื่องที่จะต้องออกกฎหมายบังคับใช้การสำรอง ประณีประนอม การสะท้อนความคิดที่หลากหลาย โดยกระบวนการผ่านที่ต้องผ่านทางสถาบันนิติบัญญัติ การบรรจบกันของปัจจัยต่างๆ หรือ องค์ประกอบต่างๆ ย่อมที่จะแตกต่างกันไป จึงน่าที่จะสรุปได้ส่วนหนึ่งว่า สาระและลักษณะของนโยบาย เป็น

ตัวกำหนดบริบทเชิงสถาบันในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งน่าจะมีบทบาทต่อพลวัตร การบรรจบกันของปัจจัยต่างๆ ด้วย

กระบวนการที่อยู่ในบริบทของภาครัฐราชการ เช่น นโยบายความเสมอภาคนี้เน้นพิจารณาจากมุมมองของแนวคิดในเรื่องการออกแบบนโยบาย (Policy Design) ซึ่งเป็นกระแสที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ที่มองว่าทุกนโยบายที่กำหนด มีสถาบันที่ครอบและกำกับกระบวนการไว้ด้วย แบบแผนที่มืองค์ประกอบย่อยๆ ที่เกี่ยวกับ เป้าหมาย กลุ่มประชากร เป้าหมาย ตัวละครนำ โครงสร้างการดำเนินงาน เครื่องมือ กฎกติกา เหตุผล ฐานคติที่รองรับนโยบายนั้นอยู่ (Schneider and Ingram, 1997) ในกรณีที่เป็นบริบทของภาครัฐการนั้น จึงอาจมีจุดอ่อน เนื่องจากไม่ได้ดึงผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมในการกำหนดนโยบาย การขาดการโต้แย้ง อภิปรายในเชิงความคิดที่แตกต่าง จึงมีผลต่อเนื่องไปเมื่อมีการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ ดังเห็นได้จากระดับการยอมรับนโยบายของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายแต่ละนโยบายนั้น เกิดในบริบทที่เจาะจง มีการอบคิดเฉพาะ มีโครงสร้าง และกลไกเชิงสถาบันหลักที่เชื่อมโยง และแต่ละสถาบัน ก็มีบรรทัดฐาน กติกา กระบวนการที่แตกต่างกันไป ซึ่งองค์ประกอบย่อยๆ เหล่านี้ ย่อมมีผลต่อการเลือกทางเลือกนโยบาย นอกจากนั้น นโยบายแต่ละนโยบายเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดช่วงหนึ่ง จังหวะใดจังหวะหนึ่งที่ปัจจัยต่างๆ มาบรรจบกัน อาจแตกต่างกันไป และส่วนผสมต่างๆ เหล่านี้เป็นตัวที่เป็นเหตุผลสำหรับทางเลือกนโยบายที่ได้ถูกผลักดัน

7.1.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยนี้ ในบริบทของแนวคิดนโยบายสาธารณะ มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ

7.1.2.1 ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัติตามที่ได้สังเคราะห์ในบทที่ 6 นั้น พบว่า สอดคล้องกับแนวคิด แบบล่าง ขึ้นสู่บน (Bottom up theories) ซึ่งมองว่าปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ตัวผู้ปฏิบัติ หรือ ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ และการต่อรองระหว่างผู้ปฏิบัติในระดับต่างๆ (Lipsky, 1971) ที่เป็นปัจจัยสำคัญในความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภาพของทั้ง 4 ส่วนราชการคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายนั้น เป็นหลักในการต่อรองแสวงหาทรัพยากร การแสวงหาความร่วมมือ การ

สนับสนุน และความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านความเสมอภาค เป็นสำคัญ

เมื่อตัวผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญ สิ่งที่ย่อมมีอิทธิพล คือ ความรู้ความเข้าใจใน กระบวนการดำเนินงานเรื่องความเสมอภาค รวมทั้ง ทักษะ ทักษะ ความเชื่อ และฐานคติของตัวผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติ

ประเด็นการมองปัญหา นโยบาย การเชื่อมโยงกับลักษณะงานตามภารกิจหลัก ของส่วนราชการจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ การมองไม่เห็นประเด็น การไม่เห็นความสำคัญ การไม่เห็น ความเชื่อมโยงระหว่างความเสมอภาคหญิงชาย และภารกิจหลักที่เห็นได้จากการศึกษาวิจัยนั้น คือ ตัวสะท้อนปัญหาของความก้าวหน้าหรือไม่ก้าวหน้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ตัวหนึ่ง

การมองปัญหาความไม่เสมอภาคที่ต่างกัน ตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการ นโยบาย ผนวกกับความไม่ชัดเจนของเป้าหมายนโยบายที่อาจมาจากการไม่ได้ถูกสื่อสาร หรือการ เห็นต่างของผู้เกี่ยวข้องในระดับของการสื่อสารนโยบาย ทำให้ต้องตั้งคำถามต่อไปว่า ผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติเหมือนหรือต่างจากผู้กำหนดนโยบายมากน้อยเพียงไร และความต่างหรือความเหมือน นี้ ส่งผลอะไร อย่างไร การอภิปรายในส่วนนี้ จะได้แยกพิจารณาในตอนต่อไปในหัวข้อของความ ต่อเนื่องของการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นส่วนหนึ่งที่อนุมานว่ามี ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในลักษณะนโยบายของงานวิจัยชิ้นนี้

7.1.2.2 การกำกับและติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายการเมือง

ตัวละครที่มีความสำคัญยิ่งในขั้นตอนนี้ คือ ตัวคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำหนด นโยบาย ซึ่งหากมองในเชิงโครงสร้างนโยบาย เป็นตัวละครที่เกี่ยวข้องกับทั้งการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเงื่อนไขของการติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ได้มีการ กำหนดกลไกการติดตาม และรายงานไว้ชัดเจน แต่เมื่อไม่ได้มีการรายงานตามเงื่อนไข ประเด็น ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ก็จะไม่สามารถที่จะเชื่อมโยงไปพันตัวผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับ ปฏิบัติได้ ระบบการติดตาม และรายงานที่ยังขาดประสิทธิภาพในระดับส่วนราชการต่อรัฐบาลนั้น เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ ทางสังคมโดยเฉพาะในประเด็นที่รัฐบาลไม่ได้ ให้ความสำคัญ หรือการให้ความสำคัญอยู่ในระดับ “lip service” ที่ขาดความมุ่งมั่นจริงจัง ทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม บริบทของการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัตินี้ อยู่ในกรอบ ของการบริหารจัดการในราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งวัฒนธรรมกฎกติกาของการทำงานราชการ ที่ อยู่ในลักษณะที่มีการควบคุมตามลำดับชั้น สามารถเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความก้าวหน้า ณ ระดับ

หนึ่งได้ดังที่สะท้อนในผลการศึกษา แต่หากฝ่ายการเมืองจะให้ความสำคัญ และมีระบบการติดตามที่มีประสิทธิภาพ การขับเคลื่อนคาดว่าจะไปได้ไกลขึ้น

7.1.2.3 ลักษณะของระบบราชการไทยและการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ระบบราชการไทยในภาพรวม ยังสะท้อนภาพของคุณลักษณะขององค์กรแบบระบบราชการหรือ Bureaucracy ที่ Max Weber (1948) ได้เสนอแนวคิดไว้ ที่หากมองจากกรอบของความเป็นเหตุเป็นผล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญนั้น โดยรวมน่าจะเชื่อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นลักษณะขององค์กรที่มีโครงสร้างของการจัดองค์กรที่มีระเบียบแบบแผนในการดำเนินงาน มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชา มีการบริหารจัดการโดยมีการควบคุมตามลำดับชั้น มีเส้นทางเดินของงาน และคน อย่างไรก็ตาม แม้บางหลักการบางประการจะเชื่อต่อการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย แต่หลักการบางอย่างกลับเป็นอุปสรรคสำหรับการดำเนินงานได้

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นหลักความรับผิดชอบของทั้ง 4 ส่วนราชการ โดยเฉพาะในระดับของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบ ที่เชื่อต่อการขับเคลื่อนเป็นอย่างมาก แต่ในส่วนที่ระบบราชการยึดถือหลักการมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ที่เน้นมากขึ้นในช่วงหลังจากการปฏิรูปราชการที่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนในการวัดผลการปฏิบัติงาน หลักการดังกล่าวกลับกลายมาเป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาค ซึ่งไม่ได้ถูกจัดวางให้อยู่ในกระแสหลักของการบริหารจัดการเมื่อเป็นการกิจรอง หรือ เป็นงานที่ดูเหมือนเป็นงานฝาก และตามกรอบการรับรู้ที่มองว่าเป็นประเด็นที่ไม่เชื่อมโยงกับภารกิจหลักของส่วนราชการ ความก้าวหน้าในการดำเนินงานจึงไม่เกิดขึ้นหรือเป็นไปอย่างช้ามาก

การรับรู้เรื่องความเสมอภาค ในภาพรวมของระบบ สะท้อนมุมมองที่มาจากฐานความคิดว่า ไม่มีความแตกต่างระหว่างหญิงชาย ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน และระบบราชการซึ่งมีกฎกติกา และยึดหลักคุณธรรม ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย จึงเป็นเรื่องที่ไม่เป็นปัญหา ในขณะที่หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบกับหลักการความเสมอภาคที่จะต้องส่งเสริมให้เกิดขึ้นตามกรอบของรัฐธรรมนูญ และกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยไปลงนามผูกพันนั้น ถูกตีกรอบให้อยู่บนความเชื่อและระบบคิดว่ายังมีปัญหาคือความไม่เสมอภาคที่จะต้องแก้ไข ซึ่งอาจเป็นการดำเนินงานที่สวนกระแสความเชื่อและมุมมองในระดับปัจเจกของผู้ที่กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในระบบราชการ ซึ่งโดยทั่วไปก็เป็นเรื่องที่ยากมากอยู่แล้ว ในประเด็นที่เกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย จึงเป็นเรื่องที่ยากยิ่งขึ้น

ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษา เพราะเป็นนโยบายที่เชื่อมโยงกับระบบคิดความเชื่อที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางสังคมและการเมืองที่ยึดติดกับภาพและแนวคิดของชายเป็นใหญ่ ที่หากผู้นำในระบบไม่เห็นเป็นประเด็นสำคัญและเร่งด่วน ก็จะทำให้การขับเคลื่อนเป็นไปอย่างช้ามาก แต่แม้ว่าประเด็นมีความชัดเจน ก็ยังมีอุปสรรคในด้านการสร้างสมรรถนะสำหรับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล เนื่องจากกลุ่มเป้าหมาย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการใน 125 ส่วนราชการ

หากพิจารณาระบบราชการในกรอบของกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น จะสะท้อนหลายมิติของปัญหา และเห็นได้จากการศึกษาวิจัยนี้ ที่สำคัญคือ ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งที่เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อน ปัญหาด้านการควบคุมติดตามความก้าวหน้า ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์ของกลไกระดับชาติ และความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นๆ ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันของส่วนราชการ หรือผู้บริหารในกระบวนการของการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหเหล่านี้ จะได้นำเสนอในส่วนที่เป็นข้อเสนอแนะต่อไป

7.1.3 การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ : 2 กระบวนการที่เชื่อมต่อและมีผลต่อกัน

ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัตินั้น ผลการศึกษาวิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงต่อเนื่องของกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแม้ว่าในการศึกษาวิจัยนี้ได้รวบรวมข้อมูลโดยได้แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนตามแนวของ Stagist model ก็ตาม แต่ก็ได้เอื้อให้เห็นรายละเอียดต่างๆ ได้อย่างชัดเจนว่าการศึกษานโยบายสาธารณะที่มีความคลุมเครือในสาระ และเป้าหมายนโยบาย อีกทั้งเป็นนโยบายที่มีลักษณะจัดสรรหรือกระจาย “ทรัพยากร” ใหม่นั้น หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาทั้งกระบวนการ แม้ว่าความสนใจจะอยู่เพียงว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นอย่างไร เพราะเห็นชัดเจนว่ากระบวนการนั้นเชื่อมโยงกัน ยากที่จะแยกออกจากกันได้ แม้ว่าทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะมีองค์ประกอบย่อยที่แตกต่างกันไปก็ตาม

องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ต้องพิจารณาร่วมกัน คือ

7.1.3.1 ตัวละครที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ

เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสาธารณะนั้น ตัวละครในกระบวนการกำหนดนโยบาย และในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมไม่ใช่ตัวละครเดียวกันทั้งหมด ในบางกรณีอาจเป็นตัวละครที่แยกจากกัน หรือ อาจจะมีทับซ้อนกันบ้างระหว่างขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งไม่ว่ากรณีใด ผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่ง หากพิจารณาจากนโยบายความเสมอภาคนี้ จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการนั้น มีการเพิ่มตัวละครเข้ามามากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อให้ง่ายต่อการมองภาพ อาจประมวลโดยสรุป คือ สำหรับ ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายหลักๆ มี 4 กลุ่ม และในส่วนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น แยกอย่างคร่าวๆ เป็น 4 กลุ่มเช่นกัน ดังนี้

1) การกำหนดนโยบาย มีผู้เกี่ยวข้อง คือ

- (1) คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ผ่านมติ
- (2) คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานแห่งชาติ (กสส.) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ประมาณ 8 ส่วนราชการ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ
- (3) กลุ่มข้าราชการของสำนักงาน กสส. ซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานในรายละเอียดในการเสนอทางเลือกนโยบาย
- (4) กลุ่มข้าราชการสำนักงาน ก.พ. รวมผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกที่เป็นผู้กำหนดสาระนโยบายที่ตามมาจกหลักการ

2) สำหรับกระบวนการนั้น มีหลายขั้นตอนพอสมควร และมีหลายตัวละคร ตามที่ได้นำเสนอไปแล้ว แต่โดยสรุป คือ ในส่วนที่เป็นมติคณะรัฐมนตรีนั้น คณะกรรมการ กสส. และสำนักงาน ก.พ. เป็นกลุ่มที่ 2 ที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ โดยสำนักงาน ก.พ. กำหนดรายละเอียดต่างๆ ได้แก่ โครงสร้าง คุณสมบัติ หน้าที่ความรับผิดชอบ และเงื่อนไขต่างๆ ผ่านไปทางหนังสือเวียน อีกส่วนหนึ่ง คือ เป้าหมายนโยบายที่กำหนด รวมทั้งแนวการทำแผนแม่บทของส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้กำหนดเช่นกัน ปรากฏอยู่ในคู่มือที่เผยแพร่ให้ส่วนราชการต่างๆ ที่ตามออกมาหลังจากการออกหนังสือเวียน

3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น กลุ่มสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ซึ่งแปรมาจากสำนักงาน กสส. เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ ผู้ที่จะต้องปฏิบัติ คือ 125 ส่วนราชการ ใน 19 กระทรวง และยังมีผู้ที่จะต้องรายงานและรับรายงานอีกด้วย แยกเป็นกลุ่มได้ดังนี้

- (1) กลุ่มสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว (สำนักงาน กสส. เดิม) ซึ่งเป็นกลไกระดับชาติที่มีพันธกิจหลักในการส่งเสริมความเสมอภาค
- (2) กลุ่มส่วนราชการต่างๆ 125 ส่วนราชการใน 19 กระทรวงที่เป็นผู้ปฏิบัติ
- (3) สำนักงาน ก.พ. ที่จะต้องรับรายงานจากส่วนราชการต่างๆ และต้องรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรี
- (4) คณะรัฐมนตรี ที่จะต้องเป็นผู้รับทราบความก้าวหน้าในการดำเนินการตามมติ

เพราะฉะนั้น เพียงเฉพาะส่วนราชการต่างๆ ที่หากนับเพียงข้าราชการที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนโดยตรง หรือได้รับมอบหมายให้เป็นผู้บริหารด้านความเสมอภาค คณะกรรมการกำกับฯ หรือ ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค จะมีจำนวนมาก นับเป็นพันคน

7.1.3.2 กรอบคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ การนำตัวละครใหม่ๆ เข้ามาในแต่ละขั้นตอนในกระบวนการนโยบายมีผลอย่างไรต่อกระบวนการ สิ่งที่ปรากฏ คือ ความเสมอภาค หรือ ความไม่เสมอภาคที่เกี่ยวกับส่วนราชการที่อาจมองกันว่า เป็นประเด็นที่ทุกคนเห็นร่วมกัน และเห็นในมิติเดียวกันนั้น เป็นสิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นที่แตกต่างหลากหลาย และความหลากหลายนี้มีผลต่อการดำเนินงาน ยิ่งตัวละครหลายตัวมาก ยิ่งทับถมทำให้เกิดความซับซ้อนในความหมาย ความเข้าใจ และการตีความว่าจะต้องบรรลุผลอะไรนั้นมากขึ้นไปอีก

กรอบคิดเกี่ยวกับความเสมอภากระหว่างหญิงชายในบริบทของนโยบายในภาคราชการ ที่พบจากการศึกษานั้น อาจแบ่งได้ตามมิติที่เกี่ยวข้องได้เป็น 4 มิติใหญ่ๆ โดยในแต่ละมิตินั้น อาจประกอบด้วยมุมมองที่ต่างกัน ดังนี้

- (1) ปัญหาความเสมอภาคหญิงชาย เป็นปัญหาที่จะต้องแก้หรือไม่

กรอบที่ 1 ความเสมอภากระหว่างหญิงชายไม่เป็นปัญหา

กรอบที่ 2 ความเสมอภากระหว่างหญิงชายเป็นปัญหา

ความแตกต่างว่าเป็นหรือไม่เป็นปัญหานั้น เห็นชัดได้ในกลุ่มของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งมองว่าเป็นปัญหา จึงได้กำหนดนโยบายนี้ขึ้น ในขณะที่ข้าราชการในส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่มองไม่เห็นว่าเป็นปัญหา สะท้อนได้ชัดเจน

จากปฏิกิริยาที่แสดงออกกับผู้ที่เป็นหลักในศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคในส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นกรณีศึกษา

(2) ฐานคติของการมองว่าผู้หญิงหรือผู้ชายเหมือน หรือ แตกต่างกัน

กรอบที่ 1 การให้สิทธิ โอกาสที่ต้องเท่าเทียมกัน เพราะหญิงชายเหมือนกัน

กรอบที่ 2 การที่ต้องนำความแตกต่างมาพิจารณา เพราะหญิงชายไม่เหมือนกัน

มุมมองที่สะท้อนจากข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ เมื่อมองในด้านความสามารถ จะเห็นว่า หญิงชายไม่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้น โอกาส และสิทธิต่างๆ ต้องเท่าเทียมกัน ในขณะเดียวกัน ก็มีผู้มองว่า ผู้ชายผู้หญิงไม่เหมือนกันในคุณลักษณะต่างๆ เพราะฉะนั้น จะต้องดูความเหมาะสม และให้สอดคล้องกับความเป็นหญิงหรือชาย

(3) มิติหรือจุดเน้นในประเด็นความเสมอภาคในภาคราชการ

กรอบที่ 1 เน้นไปในเรื่องตัวข้าราชการ เป็นตัวละครสำคัญ

กรอบที่ 2 เน้นไปที่ประชาชนที่ส่วนราชการเข้าไปเกี่ยวข้อง

กรอบที่ 3 เน้นทั้งส่วนที่เป็นข้าราชการ และประชาชนผู้รับประโยชน์ด้วย

จากแนวดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งผู้กำหนดนโยบายบางส่วน จะมุ่งไปที่การบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นการดูแลความเสมอภาคของข้าราชการหญิงชาย ซึ่งถือเป็นผู้ปฏิบัติในการบริหารและดำเนินงานของภาคราชการเป็นส่วนใหญ่ แต่การที่เน้นไปที่ตัวผู้รับบริการหญิงชายนั้นยังจำกัดอยู่ที่กรอบที่ 2 ที่เน้นในเรื่องของการตระหนักรู้เรื่องความเสมอภาค มิใช่ที่ประโยชน์ที่เป็นธรรม การรับประโยชน์จากภาคราชการอย่างเป็นธรรมของประชาชนนี้ กำหนดไว้ในส่วนที่เป็นสาระนโยบาย ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญในสายตาของผู้กำหนดสาระนโยบายที่ให้ความสำคัญตามกรอบที่ 3

(4) แนวทางในการดำเนินการ

กรอบที่ 1 เน้นการบูรณาการมิติหญิงชาย โดยการตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกัน

กรอบที่ 2 เน้นการบูรณาการที่ตอบสนองต่อความแตกต่างระหว่างหญิงชาย และปรับความไม่เสมอภาคด้วย

การดำเนินงานที่มองความแตกต่างและพยายามตอบสนองความแตกต่างตามกรอบที่ 1 นั้น พบได้ในหลายกรณี แต่ที่ต้องบูรณาการในกระบวนการนโยบาย การ

บริหารและดำเนินงานของส่วนราชการ ตามที่สำนักงาน ก.พ. และผู้เชี่ยวชาญกำหนดไว้นั้น ยังไม่ปรากฏชัดเจน

สิ่งที่พบจากการศึกษาที่อาจประมวลได้ คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องเลือกที่จะดำเนินการตามกรอบคิดของตนเป็นหลักเป็นส่วนใหญ่ การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จึงเป็นไปตามดุลพินิจ กรอบคิด ความเชื่อของผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาจไม่เหมือนกับที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวังไว้ แม้อาจจะยังไม่ชัดเจน เนื่องจากมิใช่ประเด็นที่ศึกษาโดยตรงนั้น แต่ก็พบนัยยะที่สอดคล้องกับที่มีผู้ที่ได้ศึกษาไว้ คือ Hafner and Pollack (2000) ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีบทบาทในการจะปรับกรอบนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน (strategic framing) ซึ่งหมายถึง ความพยายามที่จะสร้างความพอดี/ความเข้ากันได้ระหว่างกรอบที่มีอยู่ กับกรอบนโยบาย และ ข้อสรุปของงานวิจัยที่ได้ คือ ความหลากหลายของผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ พบความหลากหลายเช่นกัน

ความแตกต่างของมุมมอง ผสมกับความไม่ชัดเจนของเป้าหมาย และสาระของนโยบาย ไม่ว่าจะมาจากการสื่อสารที่ไม่สมบูรณ์ หรือ ความไม่เข้าใจในนโยบายอย่างถ่องแท้ของผู้ปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่า การแยกศึกษาเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อดูว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่นั้น ไม่น่าที่จะเพียงพอ โดยเฉพาะนโยบายที่มีความเป็นนามธรรมสูง หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมิติทางวัฒนธรรม ความเชื่อต่างๆ เพราะการให้ความหมาย การตีความของผู้กำหนดนโยบาย และของผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอาจมีความแตกต่างกัน และการปรับกรอบนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดขึ้น และทำให้ไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่ผู้กำหนดนโยบายวางไว้ได้

7.1.4 สรุปผลการศึกษาในกรอบกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ผลการศึกษาในภาพรวม สะท้อนให้เห็นว่า การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ไม่สามารถแยกออกจากกันได้เด็ดขาด เพราะมีความเชื่อมโยงกัน โดยส่วนที่เชื่อมต่อกันนั้น คือ กรอบคิดและฐานคติ การให้ความหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคของตัวละครต่างๆ ในแต่ละขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่ง เริ่มตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะส่งผลเชื่อมโยงเป็นปัจจัยที่มีผลต่อระดับความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวปัญหาความเสมอภาค / ความไม่เสมอภาค เป็นประเด็นที่มีความเป็นนามธรรมสูง มีหลายมิติ และมีความหนักเบาของปัญหาในสถาบันต่างๆ ทางสังคม หรือในบริบทของสังคมแตกต่างกันออกไป ซึ่งเชื่อมโยงกับความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยมของสังคมเป็นอย่างมาก ในบริบท

ของการทำงานราชการ ซึ่งเป็นระบบที่มีกฎกติกา ใช้ระเบียบเป็นเข็มทิศในการบริหาร และดำเนินงาน เป็นส่วนที่ทำให้มองเห็นปัญหาความเสมอภาคได้ไม่ถนัดนัก เพราะกฎกติกาเหล่านั้นใช้กับทุกคนเหมือนกันหมด และความเชื่อเรื่องความเสมอภาค / ความไม่เสมอภาค อาจมีกรอบของตัวเองอีกชั้นหนึ่ง ที่อาจจะแตกต่างเมื่อมองปัญหानอกระบบราชการ เช่น ในสถาบันครอบครัว หรือ สถาบันอื่นๆ หรือ สังคมในภาพรวม นโยบายของการมองประเด็นความเสมอภาคที่แตกต่าง มีผลเป็นอย่างมากต่อทั้งกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากหากการมองความเสมอภาคว่าเป็นปัญหา แต่มีการมองสาเหตุของปัญหาที่มาจากฐานความเชื่อที่แตกต่างกันไป หรือ การตีกรอบปัญหา และพิจารณาเพียงบางมิติหรือบางระดับของความรุนแรงของปัญหา นโยบาย มาตรการ และทางแก้ไขก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วย และเมื่อไม่ได้มีการแจ่มกันถึงความเชื่อ ฐานคิด หรือมุมมอง ที่อยู่เบื้องหลังอย่างชัดเจน ก็จะมีการตีความที่ต่างกันไป ภาวะของความขัดแย้งในเชิงความคิดจะสูงซึ่งนำไปสู่การยอมรับนโยบายและการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป

ปัญหาความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย จึงไม่ใช่ปัญหาง่ายๆ แต่ซับซ้อนมาก และเป็นปัญหาที่มีมิติเชิงการเมืองสูง ในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่างๆ อาจยังไม่มีความเห็นร่วมกันทั้งหมดได้ว่าปัญหานั้น คือ อะไรแน่ ทำไมจึงเป็นปัญหา และเป็นปัญหากับใคร ใครทำให้เกิดปัญหานี้ ใครต้องรับผิดชอบ ใครต้องแก้ปัญห เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่า คำที่ใช้ดูง่ายและเหมือนกับจะเห็นตรงกันนั้น ไม่ได้ง่ายและตรงกัน และเมื่อตัวละครที่เกี่ยวข้องมีมาก ทั้งในขั้นตอนเดียวกัน และระหว่างขั้นตอนที่ต่างกัน เช่น การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความซับซ้อนยิ่งมากขึ้น

โดยสรุปแล้ว การมีความหมายหลายอย่าง จากกระบวนการคิด และชุดความเชื่อที่ต่างกันของตัวละครในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการท้าทายอย่างมากต่อปัญหา และเป้าหมายที่ได้มีการมองร่วมกันมาแล้วโดยตัวละครในอีกขั้นตอนก่อนหน้า คือ การกำหนดนโยบาย เพราะฉะนั้น เมื่อเป็นนโยบายความเสมอภาคจึงเป็นเรื่องที่ได้เถียงกันได้มาก และปัญหาความก้าวหน้าที่ยากด้นั้น อาจเป็นเพราะการที่ไม่ได้มีการสำรวจ หรือการไม่ตระหนักถึงความแตกต่างในการตีความหมายของความเสมอภาคก็ได้

7.2 ความเพียงพอของทฤษฎีและแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะ และนโยบาย ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ทฤษฎีนโยบายสาธารณะกระแสหลักนั้น มีการพัฒนาปรับเปลี่ยนไป แต่อาจกล่าวได้ว่า ในระยะต้นนั้น เชื่อในเรื่องของความเป็นเหตุเป็นผลในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณะ มีความพยายามที่จะสร้างความเป็นวิทยาศาสตร์ให้กับประเด็นทางสังคมศาสตร์และรัฐศาสตร์ การกำหนดนโยบายถูกมองว่า คือ การแก้ไขปัญหาสังคม พัฒนาการของการสร้างองค์ความรู้ มุ่งที่จะอธิบายปัญหา นโยบายและคาดการณ์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายที่เข้าไปแทรกแซง โดยองค์ความรู้ขยายมากขึ้นในเรื่องสาเหตุของปัญหา และมีการประยุกต์ใช้ตรรกะในกระบวนการตัดสินใจ แนวทางของความเป็นเหตุเป็นผลที่มองในเชิงลึกนี้ อาจมองได้ว่า ตัวนโยบายที่กำหนด หรือ สาระนั้นนั้น เป็นสมมติฐาน และขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเหมือน การทดลองทำตามที่ตั้งใจ หรือเป็นการทดสอบสมมติฐานที่ได้วางไว้ และสามารถเปรียบเทียบกันได้ ระหว่างผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายต่างๆ ฐานคิดที่สะท้อน คือ มีเส้นทางเดียวที่จะตัดสินการทดสอบสมมติฐาน หรือ การทดลองนั้นๆ และที่สำคัญ คือ มีความเห็นร่วมกันต่อปัญหา นโยบายที่จะต้องแก้ไขด้วย (Verloo, 2001)

สำหรับนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่ศึกษา มีความเป็นนามธรรมสูง และสังคมมีความเชื่อที่หลากหลาย ซึ่งเห็นได้จากผลการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สะท้อนชัดเจนต่อความสำคัญของความเห็นร่วมกันและความชัดเจนของปัญหา และเป้าหมายนโยบายที่ขาดการตกลง การสร้างความเข้าใจ การสร้างความเห็นร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งอาจแยกแยะได้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้รับผลกระทบ ได้แก่ตัวข้าราชการ และประชาชนหญิงชาย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ความก้าวหน้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างช้ามาก ดังนั้น ในการที่จะทำความเข้าใจ หรือสร้างองค์ความรู้เพื่อให้นโยบายส่งผลในการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลนั้น ทฤษฎีและแนวคิดทางด้านนโยบายสาธารณะที่เน้นความเป็นเหตุเป็นผลแต่เพียงอย่างเดียว ไม่น่าที่จะพอเพียง มิติทางการเมืองและพลวัตทางการเมืองของประเด็นที่มีความขัดแย้งเชิงความคิดสูง และเป็นประเด็นที่จัดอยู่ในกลุ่มนโยบายที่เป็นการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (redistributive policy) การนำทฤษฎีหรือแนวคิดอื่นๆ มาเป็นกรอบในการศึกษา จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะแนวคิดหลักดังนี้

7.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงความหลากหลายและความซับซ้อนในการตีความประเด็นปัญหา นโยบาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า คือ หัวใจของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพราะเป็นสิ่งที่สะท้อนว่า นโยบายจะบรรลุเป้าหมายนั้น ตัวละครต่างๆ จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตย เพราะฉะนั้น การตระหนักในความหลากหลายของประชาชนผู้ที่รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะทุกนโยบาย การวิเคราะห์และการสร้างโอกาสที่จะมีการสำรวจความหลากหลายที่จะนำไปสู่การกำหนดปัญหานโยบายที่ได้มีการถกแถลงมาอย่างรอบด้าน และมีความเห็นร่วมกัน ณ ระดับหนึ่ง ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นต้นทาง หรือจุดเริ่มต้นของกระบวนการนโยบายสาธารณะ จึงมีความสำคัญยิ่ง ถ้าต้องการจะให้นโยบายที่กำหนดนั้น บรรลุผลตามที่ต้องการ

ในเมื่อปัญหานโยบาย คือ จุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ต้องการการตกผลึก ในส่วนนี้ ในบริบทของภาวราชการและกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น สิ่งที่น่าจะเอื้อต่อการพัฒนากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจเป็นแนวคิด post positivism ซึ่งเน้นวาทกรรม และมองกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เป็นกระบวนการของการกำหนดเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งวิธีที่จะบรรลุเป้าหมายโดยใช้การพิจารณาโต้เถียงกันผ่านกระบวนการที่มีการกำหนดกรอบ (Schon, 1983) ซึ่งแม้ว่ากระบวนการทัศน์ที่ตามมาจะแตกต่างจากแนวกระบวนการนโยบายสาธารณะกระแสหลัก แต่ก็น่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการมาก

7.2.2 ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement theory)

แนวคิดของทฤษฎีในกรอบนี้ เน้นการผสมผสานระหว่างโอกาสทางการเมือง การเคลื่อนไหวของเครือข่าย และการสร้างกรอบคิดเชิงกลยุทธ์ ที่ใช้อธิบายความสำเร็จและความล้มเหลวของกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Tarrow, 1998) ซึ่งการนำแนวคิดดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา จะสามารถช่วยเสริมแนวคิดทางด้านนโยบายสาธารณะได้ดังนี้

7.2.2.1 การศึกษาวิจัยนี้ มีความชัดเจนว่า ในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น โอกาสทางการเมือง ที่เน้นไปที่การเปิดพื้นที่ทางการเมืองที่นำไปสู่การยอมรับตามแนวทฤษฎีการขับเคลื่อนทางสังคม จะสอดคล้องกับแนวคิดของหน้าต่างนโยบายที่ถูกเปิดให้มีการบรรจบกันของกระแสปัญหาและกระแสนโยบาย และสามารถเชื่อมโยงได้กับมิติเชิงการเมืองในระดับของการกำหนดนโยบาย แม้อาจจะยังไม่เห็นชัดเจนนักในระดับของการนำไปปฏิบัติจากการศึกษานี้ แต่อาจเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

7.2.2.2 ส่วนการสร้างกรอบคิดเชิงกลยุทธ์ เป็นประเด็นที่สะท้อนได้ชัดเจนในขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่มีความพยายามที่จะปรับกรอบเพื่อนำไปสู่การยอมรับ ในทางปฏิบัติ เห็นภาพของความพยายามที่จะจัดกรอบให้สนองต่อบริบทที่ไม่อำนวย เช่น การเลี้ยงใช้คำ เลี้ยงการปะทะ แต่เมื่อถึงระดับของการนำไปปฏิบัตินั้นถูกมองเหมือนเพียงข้อตกลงที่ต้องทำตาม ไม่ได้มีความพยายามต่อในระดับที่กระจายลงสู่ผู้ปฏิบัติ กลไกระดับชาติ หรือ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และส่วนราชการ “พูดกันคนละภาษา” โดยผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงการขาดการสร้างกรอบคิดเชิงกลยุทธ์ที่มีความสำคัญสำหรับการยอมรับนโยบายเป็นอย่างมาก ที่หากได้มีการนำมาใช้แล้ว ความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีอัตราเร็วขึ้นกว่านี้

7.2.2.3 การเคลื่อนไหวของเครือข่าย ในกรอบของแนวคิดกระแสหลักของกระบวนการสาธารณะอาจไม่ได้ให้ความสำคัญ แต่สำหรับประเด็นนโยบายที่ไม่ได้ถูกมองเห็นความสำคัญหรือประเด็นที่ต้องกระจายความเป็นธรรม ในลักษณะของ redistributive policy ที่ลำพังตัวแทนของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั้นอาจไม่พอ ต้องอาศัยแรงกดดันจากเครือข่ายกลุ่มสนใจภายนอกด้วย เช่น เรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนี้ การเคลื่อนไหวของเครือข่าย เพื่อสร้างแรงกดดันต่อระบบมีความสำคัญ และน่าจะเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

7.2.3 Program theory

แนวคิดของ Program Theory แม้ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง แต่ก็น่าที่จะเอื้อต่อความเข้าใจในเรื่องของนโยบายความเสมอภาคได้ ในฐานะที่มองเกี่ยวกับชุดความเชื่อ หรือ ฐานคติ ที่อยู่เบื้องหลังการกระทำ หรือ เป็นทฤษฎีที่วิเคราะห์ว่าปรากฏการณ์นั้นๆ ดำเนินไปอย่างไร เปลี่ยนอย่างไร พยายามอธิบายจุดเชื่อมเชิงสาเหตุ (causal links) ที่เชื่อมปัจจัยนำเข้า กับผลที่คาดหวัง (Weiss, 1997) แม้จะเป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงกับการประเมิน แต่แนวคิดของทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญต่อการมองเส้นทางที่ทำให้เกิดผล โดยไม่เพียงแต่ตอบคำถามว่าโปรแกรมนั้นๆ ประสบผลสำเร็จหรือไม่ แต่มองด้วยว่า อะไรทำให้ประสบผลสำเร็จ อะไรทำให้ล้มเหลว และจะทำให้ดีขึ้นอย่างไร ซึ่งจะเอื้อต่อการสร้างความเข้าใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้อย่างมาก

7.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ

นโยบายการส่งเสริมความเสมอภาค ตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดในเรื่องโครงสร้างนั้น นับว่าก้าวหน้ามาก หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆที่ได้มีความพยายามที่จะนำประเด็นความเสมอภาคเข้าไปบูรณาการในกระบวนการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และการดำเนินงานของภาคราชการ เพราะการมีโครงสร้างที่มีผู้รับผิดชอบอยู่ในระดับรองหัวหน้าส่วนราชการขึ้นไป รวมทั้งมีหน่วยงานที่รองรับการดำเนินงานนั้น เป็นกลไกขับเคลื่อนที่หากทำให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ก็จะสามารถขับเคลื่อนได้อย่างดี แต่เนื่องจากในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ขาดการเตรียมการอย่างรอบด้าน ขาด political will ของฝ่ายการเมือง จึงทำให้ไม่มีทรัพยากรและการสนับสนุน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ก้าวหน้ามากเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบัน เมื่อกลไกระดับชาติ คือ สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งมากขึ้น ส่วนราชการต่างๆ เริ่มมีการตระหนักมากขึ้น และสังคมก็เริ่มตระหนักขึ้นถึงสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประกอบกับองค์กรต่างประเทศ และองค์การสหประชาชาติยังรณรงค์ในเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมาอย่างต่อเนื่อง และจะเป็นประเด็นที่ถูกชูในเวทีระหว่างประเทศ นโยบายนี้จึงควรที่จะยังคงไว้ และดำเนินการต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น

7.3.1 ด้านนโยบาย

7.3.1.1 การสร้างองค์ความรู้ให้กับผู้ขับเคลื่อนเกี่ยวกับปัญหาความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ในภาคราชการ

1) แนวคิดด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และนัยยะด้านนโยบาย เนื่องจากเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นเรื่องที่มีความหมาย รวมทั้งมีบริบทของปัญหาที่หลากหลาย การทำความเข้าใจอย่างชัดเจนของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายตรงนี้เป็นเรื่องสำคัญ แม้ว่าฐานคติและความเชื่อของแต่ละคนจะต่างกัน ก็ไม่ได้หมายความว่าเข้าใจและรับรู้ในส่วนที่ต่างออกไปไม่ได้ การตีกรอบที่ชัดเจนว่าเป็นอย่างไร มีกี่มิติ หรือ ประเด็นที่จะเป็นโจทย์ของการทำงานคืออะไรนั้น จะเอื้อต่อการขับเคลื่อนได้ดี โดยในที่นี้ จะได้นำเสนอกรอบคิดต่างๆ ให้ชัดเจน

ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบคิดตามแนวสตรีนิยม ที่ต้องการให้สังคมมีความเป็นธรรมมากขึ้น ไม่มีการกดขี่ แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่ได้แย้งกันมาตลอดในกลุ่มสตรีนิยม ทั้งในแง่ของตัวปัญหา แนวทางแก้ไข วิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายตามที่ได้

กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 การทำความเข้าใจให้ชัดเจนในความแตกต่างหลากหลายกันนั้น จะเอื้อให้การทำงานด้านนี้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การทำความเข้าใจเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย อาจทำได้หลายลักษณะ แต่ในที่นี้ เสนอให้เลือกที่จะทำความเข้าใจในรูปแบบที่ง่าย โดยควรนำเสนอแนวคิด ตามกรอบนักวิชาการบางกลุ่ม เช่น Walby, (2005 b) Rees, (1998) Verloo (2001) และ Squires (2005) ที่แบ่งกรอบความคิดด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

แนวที่ 1 ความเสมอภาคทางกฎหมาย เป็นเรื่องที่เน้นการเข้าถึงที่เท่าเทียมกัน เนื่องจากมองว่าทุกคนไม่แตกต่างกัน การแก้ตัวบทกฎหมายที่มีอคติทางเพศ เพื่อให้แต่ละคนเสมอภาคกันจึงเป็นแนวหลัก แนวทางนี้มองว่า เป็นเรื่องของปัจเจกที่จะต้องได้สิทธิที่เท่ากัน

แนวที่ 2 คือ ความเสมอภาคที่เจาะเฉพาะ จากการตระหนักว่าผู้หญิงและชายแตกต่างกัน ปัจเจกบุคคลไม่สามารถใช้สิทธิที่เท่าเทียมกันได้เหมือนกัน เพราะความไม่เสมอภาคที่มีอยู่ในทุกระดับของสังคม ยุทธศาสตร์นี้ มุ่งที่จะสร้างเงื่อนไขเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในผลที่เกิดขึ้น มุ่งที่จะแก้และสร้างความสมดุลให้กับจุดเริ่มต้นที่ต่างกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชายในสังคม โดยมากมาตรการพิเศษ มาตรการเฉพาะจะพยายามที่แก้ไขเงื่อนไขหรือสภาพการณ์ที่ไม่เท่าเทียมกันและเอื้อให้ผู้หญิงได้รับความเสมอภาคมากขึ้น การเลือกปฏิบัติเชิงบวกจะเป็นส่วนของยุทธศาสตร์นี้

แนวที่ 3 Gender Mainstreaming ซึ่งเป็นกรอบของนโยบายที่เป็นกรณีศึกษา นี้ มองปัญหาความไม่เสมอภาคในระดับโครงสร้าง โดยระบุคตินโยบายต่างๆ และพยายามสะท้อนผลกระทบของอคติต่างๆ เหล่านี้ในการทำให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น โดยการจัดกระบวนการนโยบายใหม่ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องผสมผสานความเสมอภาคในนโยบายต่างๆ ยุทธศาสตร์นี้ มุ่งที่จะปรับหรือ ขจัดการเลือกปฏิบัติ และกำหนดนโยบายใหม่เพื่อที่จะได้เอื้อต่อการบรรลุความเสมอภาค

นโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่เป็นกรณีศึกษา นี้ มีสาระที่กำหนดมาจากแนวคิดกระแสหลักของโลก ที่พัฒนามาจากข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่มีนัยยะซับซ้อน และมีหลายระดับของการแทรกแซง ซึ่งอาจจะยังไม่ได้มีความเข้าใจ และมีการตกผลึกทางความคิดอย่างรอบด้าน และชัดเจนในส่วนของผู้กำหนดนโยบาย และผู้ที่เป็นกลไกขับเคลื่อน และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

หากพิจารณาแนวทางในการส่งเสริมความเสมอภาคในสังคมไทยที่เป็นอยู่ จะเห็นแนวทาง และมาตรการที่แตกต่าง แต่ก็อยู่ภายในกรอบกว้างๆ 3 กรอบนี้ ซึ่งการสร้างควมเข้าใจในฐานคิดสำหรับแต่ละแนวทางในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐ และประชาสังคม น่าที่จะช่วยให้การเลือกใช้กลยุทธ์ การสร้างวาทกรรมมีพลังที่จะเอื้อต่อการขับเคลื่อนได้อย่างเหมาะสมยิ่ง

2) การสร้างความเสมอภาคให้เป็นกระแสหลักของกระบวนการนโยบาย และการดำเนินงาน : Gender Mainstreaming ในฐานะที่เป็น ยุทธศาสตร์ในภาคราชการ

การสร้างความเสมอภาค ให้เป็นกระแสหลักของกระบวนการนโยบาย และการดำเนินงาน (Gender Mainstreaming) เป็นเรื่องใหม่ไม่แต่เพียงในประเทศไทย แต่ต่างประเทศด้วย ซึ่งหากพิจารณาในกรอบแนวคิดตามที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นนี้แล้ว จะเห็นว่า เป็นยุทธศาสตร์ในรูปแบบที่ 3 ที่มุ่งการเปลี่ยนแปลงแบบรื้อถอน มีศักยภาพที่จะเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน (transformative revolutionary) (Verloo, 2004) เนื่องจากเน้นการจัดการใหม่กับกระบวนการนโยบาย และมาจากฐานคิดที่ว่านโยบายสาธารณะทั้งหลายเท่าที่เป็นอยู่ ไม่มีมิติหญิงชาย (gender blind) คือ ไม่ได้มองประเด็นหญิงชายเลย แต่จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่ได้ดำเนินการในการที่บูรณาการมิติหญิงชายเข้าไปในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และการบริหารดำเนินการตามที่ได้นำเสนอมาในบทที่ 3 นั้น ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่คาดหวังด้วยสาเหตุที่หลากหลาย สำหรับประเทศไทยเอง จากการศึกษา ก็เห็นความหลากหลายของความก้าวหน้าในการดำเนินการ แต่ก็ยังไม่มีกรดำเนินการถึงขั้นที่เรียกว่าเป็นการบูรณาการมิติหญิงชายที่มีความเสมอภาคเป็นเป้าหมายได้ ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการมองเรื่องความเสมอภาคที่มีความหลากหลาย และเข้าใจไม่ตรงกัน มองไม่เหมือนกัน มิเพียงแต่เท่านั้น ความยากเกิดขึ้น เมื่อนำมาในภาครัฐ ที่หลายคนมองว่า ใช้กฎกติกาเป็นตัวกำกับการทำงาน และใช้เหมือนกันทุกคนไม่ว่าข้าราชการหญิง ข้าราชการชาย หรือประชาชนหญิง ประชาชนชาย สิ่งที่ยากคือ ไม่สามารถเชื่อมโยงได้ กล่าวคือ ความเสมอภาคไม่ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจหลักของส่วนราชการ ประเด็นที่สำคัญตรงนี้ คือ หน่วยงานที่เป็นหลักในการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคนั้น ยังไม่ได้ช่วยจัดกรอบความคิดเพื่อให้กรอบที่มองต่างกัันนั้น มาซ้อนกันได้

ในบริบทที่กล่าวข้างต้น ข้อท้าทาย คือ ทำอย่างไรให้ส่วนราชการต่างๆ มองชัดว่า ความเสมอภาคเชื่อมโยงกับงานของส่วนราชการก่อนเป็นเบื้องต้น ยอมรับในประเด็นปัญหาที่ตรงกัน ก่อนที่จะคืบไปสู่การดำเนินการ คำตอบน่าจะเริ่มจากว่า เนื่องจากส่วนราชการ

จะต้องเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหลักก็คือ จะต้องมีการวางกรอบคิด และองค์ประกอบต่างๆ ในลักษณะที่มีความหมายและให้เห็นคุณค่าให้ได้ และจะต้องเข้ากัน กับกรอบคิดของผู้ปฏิบัติที่เป็นอยู่ นั่นก็คือ กรอบคิดนั้นจะต้องสอดคล้องประสานกับคุณค่า และบรรทัดฐานที่ตัวละครเหล่านั้นยึดถือ

การกำหนดกรอบเชิงกลยุทธ์นี้ อาจมีทั้งส่วนที่เป็นการเชื่อมกรอบ (frame bridging) ซึ่งเป็นการหาจุดเชื่อมกับกรอบที่มีอยู่ก่อน หรือการขยายกรอบ (frame extension) คือ การที่ขยายขอบของกรอบให้กว้างขึ้น เพื่อจะได้ความหมายที่กว้างขึ้น ความพยายามในลักษณะนี้ คือ ความพยายามที่จะโน้มน้าวชักจูง โดยการใช้ภาษาเดียวกัน มุ่งที่จะเชื่อมกับเป้าหมาย และคุณค่าที่ยึดถือของอีกฝ่ายให้ได้ เป็นกระบวนการที่จะปรับวาทกรรมโดยการขยายขอบเขต คือเป็นความพยายามที่จะสะท้อนความจริงที่แตกต่างออกไปโดยเล่นในบทของอีกฝ่าย ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญมาก เพื่อลดแรงเสียดทาน และลดแรงต่อต้าน ความสำคัญอยู่ที่จะต้องสามารถตั้งแต่นให้ “เปิดใจ” ที่จะรับฟัง ซึ่งจะนำไปสู่การสะท้อนความคิด และตระหนักรับรู้ ที่จะนำไปสู่ความเข้าใจ ปรับเปลี่ยนความคิด และพฤติกรรมในที่สุด

การแสวงหากรอบที่จะนำมาใช้เพื่อสร้างการยอมรับเรื่องความเสมอภาค และเหตุผลที่ภาคราชการจะต้องดำเนินงานนั้น เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งก็อาจจะต้องแตกต่างกันไป ด้วยตามระดับตำแหน่งงาน ในภาพรวมกรอบที่น่าจะเอื้อได้ในระดับหนึ่ง คือ กรอบประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของนโยบาย และการบริหารราชการ หรือกรอบที่มองเรื่องธรรมาภิบาลของการดำเนินงานภาคราชการ หรือ กรอบของความหลากหลายของประชาชน ผู้รับบริการและประโยชน์จากภาครัฐ หรือหากเชื่อมโยงกับประเด็นใหม่ที่เป็นกระแส เช่น สิทธิมนุษยชน จุดที่สำคัญ คือ ต้องให้ “โดนใจ” ก่อน ซึ่งหมายถึงว่า อาจจะเริ่มต้นที่การบูรณาการมิติหญิงชาย (gender integration) ตามที่ Squires ได้แยกไว้ คือการตอบสนองต่อความต้องการ และความสนใจของผู้หญิงและผู้ชายอย่างเหมาะสมก่อนเพื่อให้เกิดการยอมรับในเบื้องต้น แต่ระดับที่ลึกลงไปกว่านั้นตามที่ได้นำเสนอในเรื่องกลยุทธ์ข้างต้น ที่จะปรับหรือ หรือ transformation อาจจะต้องตามมาภายหลัง

การที่จะเชื่อมกรอบคิดเรื่องความเสมอภาค และกรอบภารกิจที่ส่วนราชการมีอยู่ให้เกิดการยอมรับได้นั้น ถ้าจะให้เกิดผลไกล จำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายจะต้องกลืนตัว ต้องเข้าใจในมุมมอง เชื่อมได้กับคุณค่า บรรทัดฐานที่ส่วนราชการยึดถือ การวางกรอบเชิงกลยุทธ์ (strategic framing) เป็นยุทธศาสตร์ที่ต้องใช้วาทศิลป์ ซึ่งต้องเข้าใจในพลวัตรของการแสดงวาทกรรมด้วย การใช้วาทศิลป์ หรือโต้แย้งที่ใช้ยุทธศาสตร์ มีกติกา ที่สำคัญ

คือ ต้องโน้มน้าวได้ มีความชัด และคล้อยตามได้ การพูดไม่หมด หลีกเลียงบางส่วนที่ไม่ราบรื่น แทนที่จะพูดเท็จ หรือ ได้แย้งโดยตรง (Verloo, 2004) ความคงที่ และความสม่ำเสมอของการนำเสนอข้อโต้แย้ง เป็นส่วนที่จะช่วยได้เช่นกัน

3) การขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาค และ ความสำคัญของฝ่าย

การเมือง

ส่วนที่สำคัญที่ภาคราชการจะต้องทำความเข้าใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ก็คือ ต้องตระหนักว่ามิติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างแนบแน่น แม้นโยบายที่นำเสนอไปจากฝ่ายข้าราชการจะได้รับความเห็นชอบ แต่ก็จะมีหยุดนิ่งในขั้นตอนของการแปรเป็นภาคปฏิบัติ หากฝ่ายการเมืองไม่สนใจและไม่มี political will การจะทำให้เกิดผลนั้น ประโยชน์ทางการเมืองจะต้องมีและเห็นได้ชัด ซึ่งลักษณะนโยบาย เช่น ความเสมอภาคนั้น จะเอื้อประโยชน์ทางการเมืองต่ำ การทำความเข้าใจกับกรอบคิดของ Schneider และ Ingram เกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายนโยบาย ที่พิจารณาจากประสบการณ์ของการทำงานขององค์กรสตรี ก็อาจจะกล่าวได้ว่า อิทธิพลในมิติของการเมืองนั้น ผู้หญิงอาจไม่อยู่ในส่วนที่การเมืองจัดลำดับความสำคัญ แม้ว่าผู้หญิง ในสถานะที่ดีน้อยกว่าในหลายมิติ อาจจะเหมาะสมที่เป็นเป้าหมายนโยบายก็ตาม การสร้างความเข้าใจในมิติของการเมืองให้ชัดเจน จะเอื้อให้เกิดการเปิดโลกทัศน์ การกำหนดมาตรการยุทธศาสตร์ใหม่ๆ ที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนในเรื่องของความเสมอภาคได้มากขึ้น นอกจากนั้น มิติทางการเมืองนั้น ตระกาะ ความเป็นเหตุเป็นผลในกรอบของราชการนั้นมีความแตกต่างกันด้วย

ในบริบทที่เกี่ยวกับการเมือง ภาคราชการจะต้องทำความเข้าใจด้วยการขับเคลื่อนตามลำพังในกรอบของความเป็นข้าราชการนั้น มีข้อจำกัดมากมาย การที่จะต่อสู้เพื่ออุดมการณ์ความเสมอภาคที่เป็นประเด็นที่สวนกระแสความเข้าใจของสังคมนั้น ต้องอาศัยการผนึกพลังกับภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำเรื่องผู้หญิง รวมทั้งสถาบันการศึกษาที่มีโครงการ หรือ ศูนย์ที่เน้นในเรื่องสตรีศึกษา หรือสิทธิมนุษยชน การทำงานและขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคนั้น ต้องไปเป็นขบวนการ และ 3 เสาหลักที่ต้องทำงานร่วมกันในบทบาทต่างๆ กัน คือ กลไกของรัฐในเรื่องความเสมอภาคที่ต้องเป็นหลักในการเชื่อมโยงเครือข่าย และการให้ข้อมูลข่าวสาร และช่องทางต่างๆ ในการขับเคลื่อน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำเรื่องผู้หญิง เพื่อช่วยในการรณรงค์ ติดตามทวงถามรัฐ และสถาบันการศึกษาที่เป็นแหล่งในการสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ การขับเคลื่อนเป็นกระแส โดยใช้ภาคีเครือข่ายต่างๆ เหล่านี้

จำเป็น เพราะ political will ของฝ่ายการเมืองจะพันกับคะแนนเสียงที่ต้องการได้อย่างเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจะเอื้อต่อการให้ความสำคัญของฝ่ายการเมืองได้

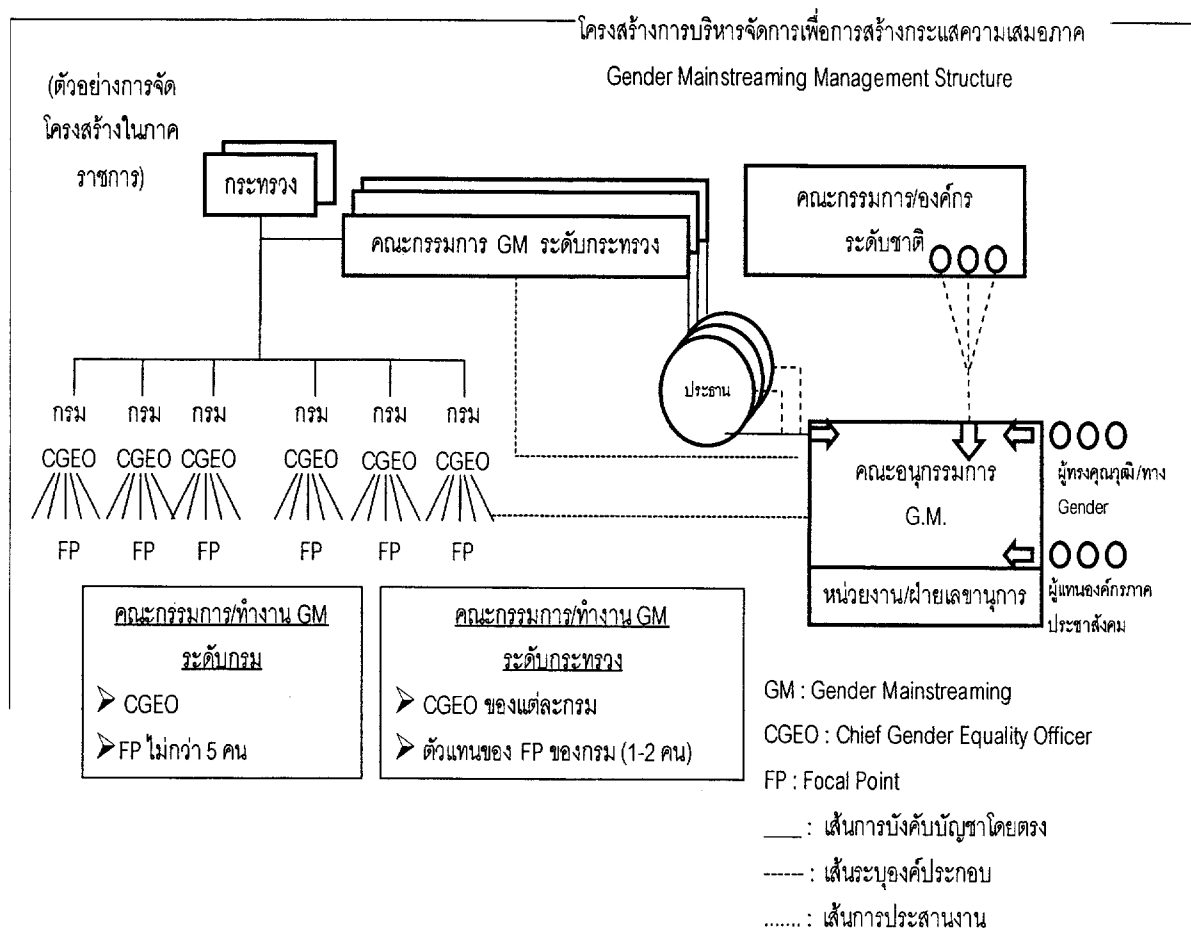
7.3.2 ด้านการบริหาร

7.3.2.1 ระบบการบริหารจัดการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการมีนโยบายที่กำหนดโครงสร้างในภาคราชการซึ่งนับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดีแล้ว สิ่งที่ได้เห็นได้ชัดจากการศึกษาวิจัยว่ายังขาด คือ การสร้างระบบการบริหารจัดการในเรื่องความเสมอภาค (Gender Management System) ที่แม้จะพอมีอยู่บ้าง แต่ก็ต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนา โดยจากการพิจารณาผลการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า จะต้องจัดวางองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ ระบบการจัดการขับเคลื่อน – กลไกการขับเคลื่อน และ ระบบการสร้างศักยภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ระบบการจัดการขับเคลื่อน – กลไกการขับเคลื่อน

ระบบการขับเคลื่อนในปัจจุบัน ขาดการร้อยต่อกันเป็นระบบ อยู่ในลักษณะที่ต่างคนต่างทำ ซึ่งหากเพิ่มให้ระบบมีความเชื่อมโยงต่อกันได้ น่าจะเอื้อต่อความก้าวหน้า ซึ่งส่วนนี้ได้แก่ การที่จะต้องใช้กลไกในระดับกระทรวงเข้ามาช่วย สร้างจุดเชื่อมกับคณะกรรมการระดับชาติที่ดูแลเรื่องสตรี และความเสมอภาค ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ จัดตั้งอยู่แล้ว คือ ให้มีคณะกรรมการที่ตั้งโดยคณะกรรมการระดับชาติที่ดูแลเรื่องนี้โดยตรง การเชื่อมโยงกับส่วนราชการกำหนดให้เป็นการเชื่อมโยงในระดับกระทรวง ซึ่งหมายถึงว่า ในแต่ละกระทรวง จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวงขึ้นมา โดยกรรมการคือ CGEO ของแต่ละกรมในกระทรวงนั้น และประธานของแต่ละกระทรวง คือ ผู้ที่จะมาเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่คณะกรรมการระดับชาติตั้งขึ้น นอกเหนือจากนั้น คณะกรรมการ ควรมีผู้เชี่ยวชาญด้านความเสมอภาคหญิงชาย และมีผู้แทนภาคองค์กรภาคเอกชนหรือประชาสังคมที่เกี่ยวข้องรวมด้วย ซึ่งโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อสร้างกระแสความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาพที่ 7.1 จะให้ภาพที่ชัดเจนมากขึ้น



ภาพที่ 7.1 โครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อสร้างกระแสความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ตามภาพดังกล่าว โครงสร้างในระดับส่วนราชการก็ยังเป็นเช่นที่เป็นในปัจจุบัน ตามมติคณะรัฐมนตรี คือ มี CGEO และมีแกนนำในศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค (Gender Focal Point GFP) เพียงแต่ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับกระทรวงขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนที่เป็น CGEO จากทุกกรม และประธานของคณะของแต่ละกระทรวงนั้น คือ กรรมการในคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาในระดับชาติให้ดูแลเรื่องความเสมอภาคในภาคราชการโดยตรง และในแต่ละส่วนของโครงสร้าง อาจกำหนดภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบได้ดังนี้

(1) คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการระดับชาติ

เป็นแกนนำในการเสนอแนะนโยบาย/แนวทาง/ประเด็นหญิงชายในระดับประเทศ ติดตาม ดูแล ประเมินการสร้างกระแสความเสมอภาคในกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งให้

ข้อเสนอแนะสนับสนุน/ดำเนินการเพื่อให้มีการสนับสนุนอย่างเต็มที่ต่อการสร้างกระแสความเสมอภาค

(2) หน่วยงาน/ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการระดับชาติ

เป็นแกนนำประสานการดำเนินการสร้างความเสมอภาคของกระทรวง/กรมต่างๆ ให้คำปรึกษา/ข้อแนะนำทางด้านวิชาการ/การบริหารจัดการเกี่ยวกับการสร้างกระแสความเสมอภาคให้กับส่วนราชการต่างๆ

(3) คณะกรรมการ/ทำงานระดับกระทรวง

กำหนดเป้าหมาย/แผนในระดับกระทรวง ติดตาม ดูแลการดำเนินการในเรื่องการสร้างกระแสความเสมอภาคในระดับกรม ประเมิน/จัดทำรายงาน/ให้ข้อมูลเสนอแนะต่อกระทรวง ประสาน/เผยแพร่ แลกเปลี่ยนข้อมูล/ข่าวสาร

(4) คณะกรรมการ/ทำงานระดับกรม (Gender Focal Points)

เป็นแกนนำ (gender advocate) ในระดับกรม ในการสร้างศักยภาพและสร้างวัฒนธรรมองค์กร ที่เอื้อต่อความเสมอภาคให้คำปรึกษา/เสนอแนะ แก่ฝ่ายบริหารในประเด็นที่เกี่ยวกับความเสมอภาค และการปรับสถานภาพทั้งของหญิงและชายดำเนินการ/ส่งเสริมการสร้างกระแสความเสมอภาคในระดับกรม บูรณาการ/ผสมผสานมิติหญิงชาย ในกระบวนการกำหนดนโยบาย และวางแผนประเมิน และวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย/โครงการ/การดำเนินงานของส่วนราชการ สร้างระบบบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการสร้างกระแสความเสมอภาค รวมทั้งประเมินแนวดำเนินงาน และผลกระทบ ศึกษา/วิจัย/ประมวล/เผยแพร่ข้อมูล/องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องทั้งใน และนอกองค์กร ด้วยสื่อที่เหมาะสม ประสานและเชื่อมโยงกับองค์กรพัฒนาเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในเรื่องของความเสมอภาค/ประเด็นหญิงชาย

ในลักษณะของโครงสร้างที่เชื่อมโยงกันเช่นนี้ การติดตามและขับเคลื่อน น่าที่จะเป็นไปได้ง่าย แต่กลไกระดับชาติ คือ สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวจะต้องปรับบทบาทโดยเล่นบทบาทของผู้กระตุ้น (catalytic) ผู้ให้คำปรึกษา ผู้ติดตามไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ สร้างความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ให้เกิดขึ้น เป็นรายกระทรวง เพื่อให้สามารถที่จะช่วยส่วนราชการได้ ผ่านกระบวนการให้คำปรึกษา ให้ข้อแนะนำต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่จะต้องช่วยบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการนโยบายและการบริหารจัดการ เพราะฉะนั้น ความรู้เรื่องมิติหญิงชายและความเสมอภาคเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง แต่อาจไม่เพียงพอ เพราะการที่จะต้องให้ส่วนราชการยอมรับ จะต้องสร้างกรอบเชิงกลยุทธ์ ต้องพูดภาษาเดียวกับส่วนราชการ ความเข้าใจในเนื้อหาตามภารกิจหลักของส่วนราชการ จึงเป็นอีกส่วนที่

มีความสำคัญไม่แพ้กัน และเป็นเรื่องที่สำคัญที่กลไกระดับชาติจะต้องสร้างบุคลากรขึ้นมา หากจะให้มิติหญิงชายถูกบูรณาการในเนื้องานหลักของส่วนราชการ

2) ระบบการสร้างความศักยภาพ

การพัฒนาศักยภาพเพื่อให้หลักความเสมอภาคเป็นหลักการหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการให้บริการขององค์กร เป็นเรื่องสำคัญและท้าทาย เพราะมิใช่เป็นเพียงการพัฒนาหรือสร้างองค์ความรู้ในด้านเทคนิควิชาการ แต่ที่สำคัญ คือ เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความเชื่อต่างๆ ที่ยังฝังรากลึก และเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตที่หลายๆ คนไม่สามารถถอยออกมาแสดงให้เห็นแตกต่างได้โดยง่าย

สิ่งที่สำคัญที่เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จในการสร้างกระแสความเสมอภาคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพ ก็คือ ทั้งองค์กรจะต้องมองเห็นร่วมกันได้ว่า หน้าที่หลัก หรือภาระในการสร้างกระแสความเสมอภาคนั้น เป็นภารกิจของทุกคนมิใช่กลุ่มคนหรือบุคคลใดโดยเฉพาะ นั่นก็ย่อมหมายความว่า การพัฒนาศักยภาพนั้นจะต้องเกิดขึ้นทั่วทั้งองค์กร อย่างน้อยที่สุดก็ในระดับของการตระหนักรู้ร่วมกัน

ถึงแม้การสร้างกระแสความเสมอภาค จะต้องการความชำนาญพิเศษ แต่ทักษะพื้นฐานที่จำเป็นที่จะให้กระแสความเสมอภาคเกิดขึ้นได้นั้น มิได้ต้องการความสามารถในด้านเทคนิค หรือวิชาการในระดับสูงจากทุกคนในองค์กร (UNDP, 1997) เพราะหากผู้ปฏิบัติงานไม่ว่าจะอยู่ในส่วนใดระดับใด เพียงแต่จะตั้งใจพิจารณาหรือไม่มองข้ามนัยยะของงานที่ตนรับผิดชอบที่เชื่อมโยงกับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้รับบริการ ก็จะมองเห็นถึงความแตกต่างระหว่างผู้หญิงและผู้ชายที่มารับบริการนั้นๆ และก็น่าที่จะพอมองต่อไปได้ถึงผลกระทบของงานที่ตนทำที่มีต่อผู้หญิงหรือผู้ชายที่เป็นผู้รับบริการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่อาจแตกต่างกันไป

การฝึกอบรมด้านมิติหญิงชาย (Gender Training) อาจแตกต่างจากการอบรมอื่นๆ ซึ่งสามารถแยกออกมาโดดๆ เป็นเรื่องเฉพาะได้ แต่การฝึกอบรมด้านมิติหญิงชาย นั้นเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวที่มีหลักของความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และหลักของความเป็นธรรมในสังคม เป็นเป้าหมายประสงค์สำคัญ การพัฒนาศักยภาพ/การฝึกอบรมด้านมิติหญิงชาย เป็นการจัดกรอบให้มีการมอง “โลกรอบๆ ตัว” อย่างเป็นระบบ ผ่านเลนส์ที่ปรับจุดโฟกัสไปที่บทบาท ภาระหน้าที่ของผู้หญิงผู้ชาย การจัดสรรทรัพยากรให้ผู้หญิงผู้ชายใน “ระบบ” ที่ทำการศึกษาวិเคราะห์ ไม่ว่า “ระบบ” นั้นจะเป็นโครงการ ส่วนราชการ องค์กร หมู่บ้าน ชุมชน หรือสังคมใหญ่

สำหรับองค์ความรู้ที่องค์กรต้องสร้างนั้น ระดับของทักษะความชำนาญ เฉพาะในเรื่องมิติหญิงชาย ขึ้นอยู่กับงานหรือภารกิจที่อาจแตกต่างกัน เช่น ในระดับสูงสุดขององค์กร ความสามารถพื้นฐานที่จะต้องมียังน้อยที่สุด คือ ความเข้าใจและการตระหนักรู้ในความสำคัญของประเด็นหญิงชาย และหลักความเสมอภาคที่มีผลต่อประสิทธิภาพของงานอย่างพอเพียงที่จะให้การสนับสนุนได้ แต่หากเป็นนักวางแผน หรืออยู่ในระดับปฏิบัติในองค์กรการตระหนักรู้อย่างเดียวอาจไม่พอ แต่ควรจะต้องมีความรู้ และทักษะในการที่จะผสมผสานมิติหญิงชายในกระบวนการวางแผน/โครงการที่ตนรับผิดชอบได้ด้วย เป็นต้น ดังนั้น ไม่ว่าจะอยู่ในระดับใด ปฏิบัติงานอะไร เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็ต้องได้รับโอกาสที่จะพัฒนาความรู้ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานของตน เพื่อให้สามารถผนวกมิติหญิงชายได้อย่างเหมาะสม

ในกลุ่มผู้รับผิดชอบ กลุ่มที่สำคัญที่สุด คือ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นแกนนำ ที่จำเป็นที่จะต้องมีความรอบรู้ และมีความลึกในเรื่องขององค์ความรู้มากกว่าคนอื่น ๆ ในองค์กร เพื่อที่จะทำหน้าที่แกนนำได้อย่างเหมาะสม โดยองค์กรจะต้องพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของแกนนำอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง อย่างน้อยที่สุด แกนนำควรจะต้องมีความรู้ความสามารถและทักษะ ดังนี้

มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อเป้าหมายและกระบวนการในการสร้างกระแสความเสมอภาคตระหนักถึงข้อผูกพันต่างๆ ที่รัฐบาล/องค์กรต่างๆ มีต่อรัฐธรรมนูญ อนุสัญญา หรือพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องความเสมอภาคมีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในแนวคิดมิติหญิงชายและการพัฒนา (Gender and Development)

สามารถวิเคราะห์บทบาทหญิงชาย วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายและการบริหาร และดำเนินงานต่อผู้หญิงและผู้ชาย และสามารถนำผลการวิเคราะห์เหล่านั้นไปใช้เพื่อให้แนวนโยบายและกระบวนการบริหาร ดำเนินงาน และการให้บริการผสมผสานมิติหญิงชายได้อย่างเหมาะสม

มีความเข้าใจในสถานะแวดล้อมและบริบทต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายและบริหารงาน

มีความสามารถในการวางแผน (Gender Mainstreaming Action Plan)

มีความสามารถที่จะสร้างความเห็นร่วม โน้มน้าวและขยายความคิดเห็นทั้งในองค์กรของตนเองและองค์กรอื่นๆ ได้อย่างเหมาะสม

มีความสามารถที่จะประสานและสร้างเครือข่าย เพื่อหาการสนับสนุนในกระบวนการสร้างความเสมอภาค

เพื่อให้การตระหนักรู้แผ่ได้เร็ว การสร้างศักยภาพทั่วทั้งภาคราชการเป็นเรื่องสำคัญ ที่อาจบริหารจัดการในลักษณะการสร้างวิทยากรตัวคูณ โดยอาจสร้างกลุ่มในระดับกระทรวง ประกอบด้วยผู้แทนจากกรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวงทำหน้าที่เป็นทีมวิทยากรและหมุนเวียนกันสร้างความรู้ และการตระหนักให้กับส่วนราชการต่างๆ ที่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน และสำหรับผู้บริหาร CGEO นั้น ควรต้องจัดทำหลักสูตรพิเศษที่จะต้องจัดทุกปี เนื่องจากการหมุนเวียนของผู้บริหาร CGEO มีสูง เมื่อมีการเปลี่ยนตัว ก็ต้องหาโอกาสที่จะสร้างการตระหนักรู้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขของนโยบายด้วย

นอกจากนั้น เพื่อให้การตระหนักในเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายขยายวงกว้างโดยเร็ว ส่วนที่สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ควรจะต้องดำเนินการคู่ขนานกันไป คือ จัดทำหลักสูตรการอบรม e-learning ซึ่งอาจจะจัดให้ข้าราชการทุกคนได้ผ่านในเรื่องนี้ได้

การสร้างองค์ความรู้เป็นเรื่องแรกที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานในขั้นต่อไปเกิดขึ้นได้ ถึง ณ ปัจจุบันก็ยังไม่สายเกินไป และควรเริ่มดำเนินการได้เลย นอกจากนั้น การสร้างระบบติดตามและการรายงานจะต้องมีประสิทธิภาพประสิทธิผล รวมทั้งเงื่อนไขต่างๆ จะต้องสร้างให้เกิดระบบการบริหารจัดการเรื่องความเสมอภาค (Gender Management System) ที่ดีในทุกส่วนราชการ

7.3.2.2 การจัดการในเรื่องงบประมาณ

จากการศึกษา จะเห็นได้ว่า การจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินการนั้นเรียกได้ว่าจำกัดมากในส่วนราชการต่างๆ บางกรณีอาจถูกตัดงบประมาณ ซึ่งเป็นปัญหามากในระยะแรกที่ส่วนราชการจำเป็นต้องสร้างศักยภาพ นับเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้งานเคลื่อนไหวช้า สำหรับกลไกระดับชาตินั้น เท่าที่ผ่านมา ได้แก้ปัญหาข้อจำกัดงบประมาณของส่วนราชการ โดยใช้วิธีการนำงบประมาณไปสนับสนุน ในลักษณะที่เป็นการดำเนินงานร่วมกันกับส่วนราชการ ซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่น่าจะทำ เนื่องจากไม่สามารถที่จะจัดงบประมาณสนับสนุนได้ทุกส่วนราชการ เท่าที่ปรากฏสามารถสนับสนุนได้เพียง 2 – 3 ส่วนราชการเป็นอย่างมาก สิ่งที่น่าจะได้มีการพิจารณา คือ การตกลงกับสำนักงบประมาณ ในการจัดระบบงบประมาณที่จัดสรรไปให้กับกลไกระดับชาติให้เพียงพอ สำหรับการสนับสนุนส่วนราชการในการดำเนินงาน หรือ กำหนดเป็นเงื่อนไขที่จะต้องให้

ส่วนราชการจัดสรรงบประมาณ สำหรับการสร้างศักยภาพทั่วทั้งองค์กรก็น่าที่จะถือการขับเคลื่อนในระยะแรก

หากการสร้างศักยภาพดำเนินไปโดยคล่องตัวขึ้น เจ็อนไซที่อาจพิจารณากำหนด ในกระบวนการการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการต่างๆ คือ การกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของนโยบาย โครงการ กิจกรรมต่างๆ ของส่วนราชการที่มีต่อผู้หญิงและผู้ชาย ในกระบวนการจัดทำคำขอของงบประมาณของส่วนราชการ โดยในช่วงเริ่มต้น อาจเริ่มเป็นบางภารกิจ แล้วจึงค่อยขยายตามความเหมาะสมต่อไป

7.3.2.3 การประเมินผลเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการ

เนื่องจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังมีได้มีการประเมินผลการดำเนินงานในเรื่องความเสมอภาคแต่ประการใด นอกจากการรวบรวมข้อมูลจากการรายงานในเบื้องต้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า เพื่อให้นโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะที่เป็นกลไกระดับชาติ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการประเมินผล ไม่เพียงแต่การบรรลุเป้าหมาย แต่ควรจะให้มีความสำคัญโดยเฉพาะการประเมิน (formative evaluation) เนื่องจากเป็นนโยบายใหม่ และสาระของนโยบายเป็นเรื่องที่ค่อนข้างสวนกระแสของสังคม และตามที่มีหลายทฤษฎีที่พิจารณาว่า เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นกระบวนการ ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการนั้นมีหลายอย่าง หลายระดับ เพราะฉะนั้น หากได้ศึกษาวิจัยในสิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะอธิบายความหลากหลายของผลของนโยบาย แทนที่จะเจาะจงไปที่ผลของนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว องค์ความรู้ และความเข้าใจที่เกิดขึ้นก็น่าที่จะเป็นประโยชน์ยิ่ง

7.3.2.4 การสร้างเครือข่ายติดตาม โดยอาศัยพลังกดดันจากภายนอก

ความเสมอภาค เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจต่ำ ทั้งในระดับการเมือง และในระบบราชการ ซึ่งหากไม่มีองค์กรสตรีที่คอยสร้างแรงกดดัน เพื่อให้พนักงานการเมือง หรือ ภาคราชการ ต้องรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ และการดำเนินงานตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะไม่มีการเคลื่อนไหวอย่างเต็มที่ ประสพการณ์ในหลายประเทศ ได้สะท้อนให้เห็นความสำคัญขององค์กรสตรี หรือขบวนการสตรี ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบูรณาการมิติหญิงชาย กล่าวคือ เป็นแรงกดดันให้ภาคราชการต้องดำเนินการ นอกเหนือจากการกดดันโดยใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว เครื่องมืออีกหนึ่งอัน คือ ปฏิญญาปักกิ่งที่รัฐบาลได้ไปลงนามไว้ ก็สามารถนำมาใช้ในการติดตามการดำเนินงานได้ ซึ่งเป็นการนำนโยบายระดับสากลมาบังคับใช้ในเวทีในประเทศได้อีกทางหนึ่ง

แต่สำหรับในเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น มีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นจำนวนน้อยมากที่รณรงค์ในเรื่องความเสมอภาค และมีความชำนาญในยุทธศาสตร์การบูรณาการมิติหญิงชายในองค์กร และใช้เรื่องนี้เป็นพันธกิจรณรงค์หลักขององค์กร แรงผลักดัน และพลังที่จะตรวจสอบภาคราชการจึงไม่มี นอกจากการถามไถ่และติดตามอย่างไม่เป็นทางการ หากจะให้เกิดพลังกดดันจากภายนอก จะต้องดำเนินการโดยการสร้างเครือข่าย ในหลายภาคส่วน เพื่อให้เกิดพลังในการติดตามตรวจสอบ โดยอาจจะกำหนดแนวทางที่สำคัญดังนี้

1) ภาคราชการเอง โดยเฉพาะกลไกในระดับชาติ แม้ว่าในกรอบภารกิจของการเป็นองค์กรในภาคราชการ ต้องตระหนักว่า ประเด็นที่เกี่ยวกับความเสมอภาค และประเด็นที่เกี่ยวกับสตรีนั้น เป็นประเด็นที่ทำนาย และสวนกระแสของสังคม การรณรงค์ในระดับนโยบาย ทั้งในทางการเมือง และในระดับบริหารของภาคราชการ เป็นช่องทางที่สำคัญในการขับเคลื่อนองค์ความรู้ในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เป็นส่วนที่กลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ผลักดันในเรื่องความเสมอภาคยังขาดอยู่ ในแง่การวางบทบาทของกลไกเอง ก็เป็นบทบาทที่เป็นราชการ ทั้งที่พันธกิจที่ต้องดำเนินการในเรื่องความเสมอภาค และประเด็นผู้หญิง เป็นประเด็นทางการเมืองที่ต้องใช้กลไกนโยบายทางการเมือง ส่วนหนึ่งที่จะต้องมีการทบทวน คือ บทบาทและแนวในการดำเนินการตามพันธกิจ ซึ่งอาจมองเห็นชัดเจนว่า ข้อจำกัดของความเป็นข้าราชการอาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างเต็มที่ที่จะเป็นตามหลักการรณรงค์ หรือไม่อาจดำเนินการเชิงการเมืองได้เต็มที่ การตระหนักในข้อจำกัดตรงนี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญ เพราะหากเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง คือ การลดช่องว่างระหว่างชายหญิง การจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศ ก็ตามมาด้วยคำถามว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร จุดที่ต้องเน้น คือ ภายใต้ข้อจำกัดนี้ ภาคราชการจึงเลี่ยงไม่ได้ ที่จะต้องทำงานร่วมกับองค์กรภาคเอกชน ทำงานร่วมในลักษณะที่เป็นภาคี หรือหุ้นส่วนที่แท้จริง โดยจะต้องมีการวางวิสัยทัศน์ กำหนดเป้าหมาย กำหนดวาระ และกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนร่วมกัน ซึ่งย่อมนำมาซึ่งการเอื้อในเรื่องของทรัพยากรด้วย ขบวนการเคลื่อนไหวของผู้หญิง ไม่สามารถจะเดินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าภาคราชการ หรือ องค์กรพัฒนาเอกชนจะเดินเพียงลำพัง นอกจากนั้น อีกเสาหลักที่สำคัญ คือ สถาบันการศึกษาที่มีบุคลากรที่สนใจในเรื่องความเสมอภาค หรือ ประเด็นหญิงชาย โดยเฉพาะที่มีโครงการหรือหลักสูตรสตรีศึกษา จะต้องเข้ามา ร่วมกันดำเนินงานในการขับเคลื่อนเพื่อให้ความเสมอภาคเกิดขึ้น

2) เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่ง องค์กรสตรีต่างๆ จะต้องสร้างองค์ความรู้ในเรื่องของการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการดำเนินงานด้วย โดยจะต้องรวมตัวกันและมีแกนนำของเครือข่ายที่ทำหน้าที่เป็นแกนประสานการติดตามการดำเนินงานของส่วน

ราชการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน ในมิติของการตรวจสอบติดตาม การให้สื่อมวลชนมาร่วมในกระบวนการติดตามการดำเนินงานของภาครัฐ ก็น่าที่จะช่วยสร้างพลังกดดันได้อย่างดี

7.3.3 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ : ประเด็นเร่งด่วนสำหรับการดำเนินการของกลไกหลักในราชการ

ข้อเสนอดังต่อไปนี้ เป็นการเจาะประเด็นเร่งด่วนที่อาศัยผลการศึกษาวิจัยเป็นฐาน และพิจารณาว่าเป็นประเด็นที่สามารถจะเริ่มได้โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องความเสมอภาคขับเคลื่อนได้เร็วขึ้น ดังนี้

7.3.3.1 สาระของนโยบาย

สิ่งที่จะต้องดำเนินการเป็นเบื้องต้น คือ การสร้างความหมายที่ชัดเจน และสื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ได้เข้าใจสอดคล้องกันว่า ในภาคปฏิบัตินั้น ความเสมอภาคที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในบริบทของการดำเนินงานของภาคราชการอะไร ที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างความเห็นร่วมในหน่วยงานที่เป็นกลไกหลัก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกคนเดินได้ถูกทิศทาง

ในความเห็นของผู้วิจัย ในบริบทของสังคมไทย และในบริบทของราชการ การกำหนดความหมาย และเป้าหมายความเสมอภาคนั้น อาจใช้กรอบที่มองว่า งานด้านความเสมอภากระหว่างหญิงชาย ครอบคลุมใน 3 มิติที่ควรเป็นเป้าหมายนโยบายและต้องนำไปเชื่อมโยงกับภารกิจหลักของส่วนราชการ คือ

1) การที่ภาคราชการจะต้องให้สิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกัน ระหว่างหญิงและชาย

2) การที่ผู้ชายและผู้หญิงเข้าถึง / ควบคุมทรัพยากรอย่างไม่แตกต่างกัน

3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน

ส่วนที่เป็นประเด็นของความรุนแรงต่อผู้หญิง ที่แม้จะเป็นภาพสะท้อนความไม่เสมอภาคที่ชัดเจน ควรที่จะต้องเลี้ยงในช่วงแรก เพราะมีฉะนั้นความเชื่อมโยงกับภารกิจหลักจะเชื่อมได้ยากมาก และส่วนราชการจะเข้าใจผิด คิดว่าเป็นเรื่องเฉพาะการกระทำรุนแรง และเรื่องล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการที่ส่วนราชการมองว่า เป็นเรื่องของกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ และส่วนราชการช่วยกระทรวงการพัฒนาสังคม ฯ เมื่อขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาค สิ่งสำคัญคือ ต้องหันมาเน้นให้ส่วนราชการเข้าใจว่า ความเสมอภาคตามนิยามเบื้องต้น จะต้องบูรณาการในการดำเนินการตามภารกิจหลักของส่วนราชการ

โดยนัยยะ สิ่งที่ต้องการจะปรับเปลี่ยนนั้น เพื่อให้เห็นภาพชัดเจน อาจพิจารณาในกรอบของการดำเนินงานภาคราชการ ดังภาพที่ 7.2



ภาพที่ 7.2 การปรับเปลี่ยนที่พึงประสงค์ในส่วนราชการ

การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การสื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบและเข้าใจในเป้าหมายที่จะต้องทำ และจะต้องเชื่อมโยงให้ได้กับภารกิจหลักของส่วนราชการ ที่สำคัญคือข้าราชการสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวจะต้องทำความเข้าใจ และตกลงกันให้ชัดเจนในทิศทางเป้าหมายของนโยบายที่ต้องการจะบรรลุ

7.2.3.2 บทบาท โครงสร้าง และแนวทางการขับเคลื่อน

ภายในบริบทที่ไม่ปรับโครงสร้าง เพียงแต่ปรับบทบาทและแนวดำเนินงานสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ควรกำหนดบทบาทในฐานะผู้กระตุ้น และเป็นพี่ปรึกษาในด้านวิชาการให้กับส่วนราชการ โดยต้องสร้างความชำนาญให้กับข้าราชการในทักษะการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการนโยบาย และโดยอาจแยกเป็นรายกระทรวง เนื่องจากภารกิจใกล้เคียงกัน สิ่งที่สำคัญ คือ ต้องสร้างความเข้าใจกับภารกิจหลักของส่วนราชการ เพื่อให้สามารถช่วยในการบูรณาการมิติหญิงชายในภารกิจหลักของส่วนราชการได้ การทำงานร่วมกันกับส่วนราชการเป็นเรื่องที่จำเป็น โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวมีความชำนาญในเรื่องมิติหญิงชาย ในขณะที่ส่วนราชการมีความลึกซึ้งในภารกิจ ซึ่งจะเอื้อให้การบูรณาการเกิดขึ้นได้

ในฐานะที่เป็นกลไกหลัก สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ไม่สามารถเล่นบทบาทของผู้ดำเนินการได้ ภารกิจที่สำคัญ คือ การสร้างเครื่องมือให้กับส่วนราชการใช้ เช่น การวิเคราะห์มิติหญิงชาย การบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการนโยบาย แผนงาน โครงการ และการประเมินผลกระทบนโยบาย เป็นต้น

การสร้างทีมวิทยากรของแต่ละกระทรวงที่อาจมาจากนักพัฒนาทรัพยากรบุคคลของแต่ละส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะงานใกล้เคียงกัน เป็นช่องทางหนึ่งในการสร้างศักยภาพให้ครอบคลุมได้เร็วขึ้น และจะทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย และจากผลการศึกษาที่พบว่า ส่วนราชการอาจดำเนินการได้ ณ ระดับหนึ่ง แต่ส่วนที่จะเอื้อให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย คือ การตระหนักรู้ และเข้าใจของผู้บริหารที่ทำหน้าที่ในฐานะ CGEO ซึ่งตามข้อมูลจากการศึกษา จะพบว่าการเปลี่ยนแปลงบ่อยมาก แต่ในขณะเดียวกัน ความพยายามที่จะสร้างความเข้าใจ และตระหนักรู้ให้กับผู้บริหารในระดับสูง ก็จะต้องทำอย่างต่อเนื่อง และต้องเป็นมาตรฐานที่สามารถทำให้เห็นความเชื่อมโยงของหลักความเสมอภาค และภารกิจของส่วนราชการ โดยจะต้องพิจารณารูปแบบพิเศษ ที่ไม่ใช่การเรียกมาร่วมประชุมสัมมนา แต่อาจจะออกแบบเฉพาะเป็นรายกระทรวง ก็อาจจะเป็นช่องทางที่จะทำให้การขับเคลื่อนมีพลังได้

7.2.3.3 การสร้างระบบการติดตาม และรายงานผลที่มีประสิทธิภาพ

การติดตามการดำเนินงาน จะต้องทำอย่างจริงจังตามเงื่อนไข และมีประสิทธิภาพ การสร้างการตระหนักรู้ให้กับฝ่ายการเมือง อาจทำได้โดยง่าย โดยผ่านทางช่องทางที่เปิดให้อยู่แล้ว คือ การที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเป็นรายปี ซึ่งหากดำเนินการ ก็จะเป็นตัวที่ช่วยให้ส่วนราชการเร่งในการดำเนินงานมากขึ้น

7.3.4 การพัฒนาปรับปรุงในระยะยาว

สำหรับการพิจารณาเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายด้านความเสมอภาคนั้น อาจจะต้องใช้เวลา และต้องผ่านความเห็นชอบในหลายระดับ ถ้าจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้าง และสร้างเงื่อนไขในการดำเนินงานให้เหมาะสม ซึ่งประเด็นในการพัฒนานั้น ได้มีปรากฏในข้อเสนอแนะ ข้อ 7.3.1 และ 7.3.2 แล้วที่ต้องเพิ่มเติมคือ การทบทวนบทบาทของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และบทบาทของสำนักงาน ก.พ. ด้วยว่า จะยังเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนนโยบายหรือไม่อย่างไร และจะสร้างเอกภาพในการดำเนินงานให้เหมาะสมได้อย่างไร อย่างไรก็ตาม การที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือแนวทางนั้น ควรได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็น และร่วมในการกำหนดทิศทางและแนวทางด้วย

7.4 ข้อจำกัดในการศึกษา

เนื่องจากนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายขับเคลื่อนอย่างช้ามากในภาคราชการ แม้จะมีข้อกำหนดให้ทุกส่วนราชการดำเนินการก็ตาม นอกจากนั้น ก็ยังไม่ได้มีการประเมินผลของนโยบายนี้ อีกทั้งประเด็นเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายยังไม่มีผู้ศึกษาในกรอบของกระบวนการนโยบายสาธารณะ การศึกษาวิจัยนี้ จึงนับว่าเป็นขั้นแรกที่สะท้อนภาพของกระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนับแต่เริ่มต้นนั้นเป็นเวลา 8 ปี การรวบรวมข้อมูลต่างๆ โดยเฉพาะขั้นตอนการกำหนดนโยบายนั้น จึงเป็นข้อจำกัดระดับหนึ่ง เพราะต้องย้อนหลังไปถึง 8 ปี แม้จะไม่ได้ข้อมูลจากทุกคนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะระดับการเมือง แต่สำหรับผู้ผลักดันนโยบายที่เป็นหลักอยู่นั้น ก็ได้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกได้อย่างครบถ้วนพอสมควร สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เนื่องจากใช้วิธีการนิศึกษา และได้เลือกที่จะศึกษาใน 4 ส่วนราชการที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือก เพื่อให้ทราบว่า เหตุใดจึงมีความก้าวหน้ามากกว่าส่วนราชการอื่น ผลการศึกษาจึงช่วยอธิบายปัจจัยที่เอื้อต่อผลความก้าวหน้าของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษาได้ และจากการที่ใช้กรณีที่ประสบผลสำเร็จ (Best Practice) หรือที่มีความ

ก้าวหน้าซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นข้อจำกัดในส่วนที่ไม่สามารถอธิบายได้ว่าการที่นโยบายขับเคลื่อนเช่นนั้น เนื่องด้วยสาเหตุอะไรนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเจตนาที่จะเลี่ยงผลกระทบในเชิงลบ แต่ในการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างรอบด้านนั้น ก็ควรที่จะได้เสาะหาข้อมูลเพิ่มเติมในโอกาสข้างหน้า เพื่อให้ได้ภาพของการขับเคลื่อนนโยบายอย่างสมบูรณ์

7.5 ทิศทางการวิจัยในอนาคต

ขอบเขตความรู้เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน แม้ว่าจะเป็นประเด็นที่เป็นหลักการที่สังคมไทยเห็นความสำคัญและปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากเป็นประเด็นที่มีความเป็นนามธรรม และมีมิติเชิงวัฒนธรรมเจือปนค่อนข้างสูงมาก ความหลากหลายของความคิด ความเชื่อ จึงทำให้เรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นที่โต้เถียงในเวทีต่างๆ เมื่อมีการหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมา และเมื่อมีความพยายามที่จะให้หลักความเสมอภาคถูกบูรณาการเข้าไปในกระบวนการนโยบาย และการบริหารจัดการที่เป็นปรากฏการณ์ในหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งมีความพยายามของภาคราชการไปในกระแสเดียวกัน การศึกษาวิจัยชิ้นนี้ จึงถือได้ว่าเป็นงานวิจัยบุกเบิก ที่จะช่วยสร้างโอกาสในการเกิดงานวิจัยในเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายมากขึ้น และโดยเฉพาะจะเอื้อต่อการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้

ผู้วิจัยได้พิจารณาเห็นว่า ประเด็นที่น่าสนใจที่ควรจะได้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม มีดังนี้

7.5.1 การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สืบเนื่องจากการที่ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติพบความหลากหลายในระหว่างส่วนราชการต่างๆ และตัวแปรที่เชื่อมโยงกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่พบว่าเป็นตัวแปร และเป็นบริบทที่สำคัญ น่าจะช่วยทำนายผลผลิตนโยบายที่สำคัญใน 2 ส่วนได้ คือ การที่นโยบายจะถูกนำมาปฏิบัติหรือไม่ และ หากได้ถูกนำมาปฏิบัตินั้น มีระดับของการนำไปปฏิบัติอย่างไร จุดเน้นของการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ควรอยู่ที่พฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Winter, 1999) ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้ ได้ดำเนินการพิจารณากระบวนการการดำเนินงานใน 4 ส่วนราชการ โดยพยายามหาคำตอบว่าอะไรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อความก้าวหน้านั้น อาจได้คำตอบในระดับหนึ่ง แต่อาจมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมใน 2 ส่วน คือ

7.5.1.1 การวิจัยสำรวจ

เพื่อให้สามารถอนุมานปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในเรื่องความเสมอภาค ซึ่งหากได้มีการนำปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าในการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัติ โดยอาศัยตัวแปรต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้ ตามภาพที่ 6.1 ไปทำการวิจัยเชิงสำรวจเพื่อจะได้ข้อสรุปเชิงประจักษ์ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพื่อจะได้นำไปสร้างตัวแบบที่เหมาะสมต่อไป

7.5.1.2 การวิจัยเชิงประเมินผล

ควรดำเนินการวิจัยในรอบของการวิจัยเชิงประเมินผล โดยสิ่งที่น่าจะเป็นประโยชน์ สำหรับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การทำ Contribution Analysis (Mayne, 2001) ซึ่งเป็นกรอบคิดที่มาจากการมองว่า หลายครั้ง การประเมินผลนั้นมีจุดอ่อนที่หลายๆ กรณีต้องตอบคำถามว่า ผลที่เกิดขึ้นนั้นมาจากนโยบาย หรือ โครงการทั้งหมดหรือไม่ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า มักจะมีหลายปัจจัย นอกเหนือจากที่เป็นกิจกรรมที่ได้วางไว้ที่มีอิทธิพลต่อผลที่เกิดขึ้น Mayne มองว่า การสร้างระบบการวัดการปฏิบัติงาน (performance measurement) เพื่อวัด attrition หรือ จุดเชื่อมระหว่างกิจกรรม และผลผลิตเป็นสิ่งที่ทำได้ วิธีการคือ ทำ Contribution Analysis เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ หรือปัจจัยที่ส่งผล หรือมีอิทธิพลต่อผลที่เกิดขึ้น ซึ่งใกล้เคียงกับ Theory-driven Evaluation (Weiss, 1997) มาก โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ คือ การจัดทำ results chain ที่แสดงถึงเส้นทางเดินของกิจกรรมต่างๆ ที่จะนำไปสู่ผลที่คาดหวัง โดยให้ข้อมูลหลักฐานที่ได้จากการวัดการปฏิบัติงานมาประกอบการพิจารณา และตอบคำถามว่า นอกจากกิจกรรมที่ได้วางแผนไว้ มีปัจจัยอะไรอื่นอีกที่มีอิทธิพลต่อผลที่เกิดขึ้น และมีอิทธิพลในลักษณะไหนอย่างไร ซึ่งหากนำเรื่องการวัดการปฏิบัติงานตามกรอบของ Contribution Analysis เข้าไปในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เชื่อว่าจะเป็นอีกทางหนึ่งที่ทำให้เข้าใจเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดีขึ้น

7.5.2 การศึกษาเปรียบเทียบ

7.5.2.1 ศึกษาเพื่อเปรียบเทียบนโยบายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายความเสมอภาค คือ ที่มีความเป็นนามธรรมสูง มีความขัดแย้งในเชิงความคิดสูง และเป็นเรื่องที่ยากมองว่าเป็นเรื่องจริง ไม่ใช่ภารกิจของส่วนราชการโดยตรงอย่างชัดเจน และเป็นนโยบายที่ได้มีการนำไปปฏิบัติในส่วนราชการ เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีความสอดคล้องกันเพียงใดกับนโยบายความเสมอภาค น่าจะนำไปสู่การสร้างองค์

ความรู้เกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเป็น redistributive policy ในภาคราชการได้

7.5.2.2 ศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่น่าจะมีบทบาทต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ เช่น ลักษณะของโครงสร้างเชิงสถาบันที่แตกต่างกัน เช่น ภาคราชการ หรือ นิติบัญญัติในบริบทของสังคมไทย จะมีส่วนเอื้ออย่างไร ต่อการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างนโยบายที่มีลักษณะเป็น distributive policy และ redistributive policy เช่น ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

7.5.3 กระบวนการนโยบาย

ในส่วนของการกระบวนการนโยบายที่อาจจำเป็นต้องพึงพิงทฤษฎีแนวคิดนอกนโยบายสาธารณะ ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษาครั้งนี้ แต่อาจเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย คือ

7.5.3.1 ประเด็นเกี่ยวกับผู้ผลักดันนโยบาย โดยศึกษาว่า สถานะหรือบทบาทของผู้ผลักดัน คุณลักษณะ บุคลิกภาพเฉพาะตัว หรือ ความสามารถในการโน้มน้าวมีความสำคัญอย่างไร และมากน้อยเพียงไรต่อกระบวนการให้ความเห็นชอบนโยบาย และในบริบทเชิงสถาบันที่แตกต่างออกไป จะแตกต่างกันอย่างไร

7.5.3.2 การศึกษาเกี่ยวกับการให้ความหมาย ความเข้าใจ และฐานคิดเกี่ยวกับปัญหาของนโยบายของผู้กำหนด และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำมาพิจารณาถึงผลที่มีต่อความสำเร็จ หรือ ความล้มเหลวของนโยบาย โดยอาจนำทฤษฎีอื่นนอกสาขานโยบายสาธารณะมาใช้ประกอบการศึกษา

7.6. สรุป

ประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย กลายมาเป็นนโยบายรัฐบาลด้วยแรงผลักดันของหลายฝ่าย นับว่าเป็นก้าวกระโดดที่สำคัญ เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ เนื่องจากยังไม่มีการศึกษาในรอบกระบวนการนโยบาย งานวิจัยนี้ จึงได้ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งพบว่า นโยบายเกิดขึ้นจากการที่หน้าต่งนโยบายเปิด ผู้นำเสนอนโยบาย ขวยโอกาส นั้น ผลักดันประเด็นปัญหาของนโยบายประกบกับแนวทางแก้ไข การจะกล่าวว่านโยบายเกิดขึ้นเพราะ

ปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งนั้น ไม่สามารถกระทำได้ กระบวนการกำหนดนโยบายนั้น อาศัยหลายปัจจัยที่ต้องมีจังหวะที่เหมาะสมในการมารวมตัวกัน ที่จะส่งผลได้ตามต้องการ

ในส่วนของกระบวนการนโยบายไปปฏิบัตินั้น โครงสร้างที่เกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี น่าจะเอื้อให้การขับเคลื่อนเป็นไปได้อย่างดี แต่ในทางปฏิบัติกลับไปอย่างเชื่องช้ามาก อาจจะเนื่องมาจากปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ ตัวนโยบายเองที่ไม่ชัดเจน และมองว่าไม่เชื่อมโยงกับภารกิจของส่วนราชการ สมรรถนะขององค์กรที่ไม่พร้อม และ สิ่งแวดล้อมนโยบายที่ไม่ได้เอื้อเต็มที่ และเนื่องจากนโยบายมีความยากอยู่ในตัวเองในลักษณะที่เป็น redistributive policy และเป็นนโยบายที่เรียกว่าสวนกระแส แต่ในขณะที่ความก้าวหน้าเป็นไปอย่างช้ามากนั้น ก็ยังพบว่าบางส่วนราชการก็เดินเต็มที่ และเร็วกว่าบางส่วนราชการ การศึกษาวิจัยนี้ จึงได้มุ่งที่จะพิจารณาว่าปัจจัยอะไรที่ทำให้ส่วนราชการบางส่วนราชการก้าวหน้ามากกว่าส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งพบว่าปัจจัยตัวผู้ปฏิบัติ นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เรื่องความเสมอภาคขับเคลื่อนได้ โดยอาศัยสำนักความเป็นข้าราชการที่ดี ที่ทำทุกอย่างตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการมีกลไกติดตาม ก็นับว่าเป็นส่วนที่ทำให้มีการดำเนินงานด้วย และโดยที่ยังไม่มีการประเมินผลการดำเนินงานในเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ในฐานะที่เป็นกลไกระดับชาติจะต้องติดตาม และจัดให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อให้สามารถปรับปรุงและพัฒนาแนวทางต่างๆ ก่อนที่จะได้มีการขยายขอบเขตนโยบายให้ครอบคลุมภาคส่วนอื่นๆ ต่อไป

ในกรอบของนโยบายสาธารณะนั้น การศึกษานี้สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า การดำเนินนโยบายที่มีลักษณะมุ่งกระจายความเป็นธรรม นโยบายที่มีความเป็นนามธรรม และเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมบรรทัดฐานทางสังคมที่ฝังรากลึกลงนั้น กรอบคิด หรือ เงื่อนไขแนวทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกรอบนโยบายสาธารณะกระแสหลัก หรือ การมองว่ากรอบการดำเนินงานของภาคราชการเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในภาคราชการนั้น ไม่เพียงพอ การขับเคลื่อนนโยบายที่มีมิติทางการเมืองสูง เช่น เรื่องความเสมอภาคหญิงชายนั้น จำต้องอาศัยองค์ความรู้ของการเคลื่อนไหวทางสังคมมาประกอบด้วย หากจะให้นโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายนโยบายได้ง่ายขึ้น

บรรณานุกรม

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2551. **ประวัติความเป็นมา อำนาจหน้าที่ ทำเนียบผู้บริหาร บุคลากร**. ค้นวันที่ 6 เมษายน 2551 จาก <http://www.dpmceo.com>
- กรมศิลปากร. 2551. **ประวัติและบทบาทหน้าที่, โครงสร้างและบุคลากร, วิสัยทัศน์ และพันธกิจ**. ค้นวันที่ 15 เมษายน 2551 จาก <http://www.fineart.go.th/th/indexoriginal.php>
- กรมส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์. 2551. **รู้จักกรม**. ค้นวันที่ 20 เมษายน 2552 จาก <http://www.cpd.go.th/cpd/cpdinter/index.html>
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. 2551. **วิสัยทัศน์ พันธกิจ โครงสร้างองค์กร**. ค้นวันที่ 20 เมษายน 2551. จาก http://www.diw.go.th/diw/mi_index.html
- กฤตยา อาชวนิชกุล, ชื่นฤทัย กาญจนจิตรา, วาสนา อิ่มเอม และอุษา เลิศศรีสันต์. 2546. **ความรุนแรงในชีวิตคู่กับสุขภาพผู้หญิง**. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 2547. **หลักความเสมอภาค**. ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2548 จาก <http://www.pub-aw.net/article/ac010147a.Html>.
- จุมพล หนิมพานิช. 2547. **การวิเคราะห์นโยบาย**. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมารัตนาธิราช.
- ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. 2542. ผู้หญิง: “เงาสลัว” ในแนวพินิจสตรีนิยม. **รัฐศาสตร์สาร**. 21, 2: 25-42.
- ชาย โพลิตา. 2549. **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2548. **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: บริษัทแซทไฟร์พริ้นติ้ง จำกัด.
- ธนาคารโลก. 2543. **สรุปการนำมติหญิงชายสู่กระแสหลักการพัฒนา**. วอชิงตันดีซี: ธนาคารโลก.

- นุมนวล ยัพราช. 2549. การนำความเสมอภาคหญิงชายเข้าสู่กระแสหลักของการพัฒนา
ในสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นาถฤดี เด่นดวง. 2549. คู่มือสำหรับการฝึกอบรมเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาค
ระหว่างหญิงชาย. กรุงเทพมหานคร: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- บรรเจิด สิงคนิต. 2543. หลักความเสมอภาค. ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- พฤษพรหมพันธุ์. 2551. การส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายให้เป็นกระแสหลัก
การพัฒนา: กรณีศึกษากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เมทินี พงษ์เวช. 2544. แนวทางการสร้างกระแสความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย.
กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา.
- เมทินี พงษ์เวช. 2545. มิติหญิงชายและประสิทธิภาพในการบริหารและดำเนินงาน.
กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา.
- เมทินี พงษ์เวช. 2547. ผู้หญิงและผู้ชาย: หุ่นส่วนที่เท่าเทียมในการพัฒนา. กรุงเทพฯ:
สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา.
- วรเดช จันทรศร. 2548. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สหาย
บล็อกและการพิมพ์.
- วศิณี ทองนวล. 2548. แนวทางการส่งเสริมและสร้างความเสมอภาคระหว่าง
หญิงชายในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญา
โทบริหาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วารุณี ภูริสินสิทธิ์. 2545. สตรีนิยม: ขบวนการและแนวคิดทางสังคมแห่งศตวรรษที่ 20.
กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- วัชร อึ้งเหมอนันต์. 2550. แนวทางการสร้างเสริมสร้างความเสมอภาคหญิงชายให้เป็น
กระแสหลักการพัฒนา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2543. หลักความเสมอภาค. ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา.
- สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา. 2550. ข้อมูลหญิงชาย. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2543. หลักความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์*. 30, 2 (มิถุนายน): 176-181.
- สมบัติ อารังญวงศ์. 2549. นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมารธรรม.
- สมบัติ วงศ์ศรีรัตน์. 2536. สิทธิสตรีในรัฐธรรมนูญ. ใน *จดหมายข่าว ตมส.* 1, 6 (สิงหาคม): 4-6
- สำนักงาน ก.พ. 2545. (11 เมษายน). ที่ นร 0708/ว3. การกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่
ของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และบทบาทหน้าที่ของศูนย์
ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย.
- สำนักงาน ก.พ., และสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. 2546. *คู่มือแผนแม่บทการ
สร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในส่วนราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
กิจการสตรีและสถาบันครอบครัว.
- สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว. 2546 ก. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสถานภาพสตรี.
เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ วันที่ 24 กรกฎาคม 2546.
- สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว. 2546 ข. *อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อ
สตรีในทุกรูปแบบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว.
- สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว. 2549. ข้อมูลการแต่งตั้ง CGEO ศูนย์ส่งเสริมความ
เสมอภาคระหว่างหญิงชาย และการจัดทำแผนแม่บทการส่งเสริมความ
เสมอภาคหญิงชาย. เอกสารมีได้ตีพิมพ์.
- สำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว. 2551. *สรุปผลการดำเนินงานการขยายผลการส่งเสริม
ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ปี 2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและ
ครอบครัว.
- สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. 2552. *การคัดเลือกหน่วยงานภาครัฐดีเด่นด้าน
การส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย* เอกสารประกอบการประชุมของ
คณะกรรมการ. ประจำปี 2552 ครั้งที่ 1/2552 วันที่ 29 มกราคม 2552.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2550. *รายงานผลการดำเนินงาน ปี 2550*.
ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2551. จาก [http:// www.opdc.go.th/content.php?menu_id=4](http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=4)
\$ content_id=974
- สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2547. *รายงานเป้าหมายแห่งสห
วรรษของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ. หน้า 24-27.

- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ. 2537. **แผนพัฒนาสตรีระยะยาว 2553-2554** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ. 2538. **ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ. 2542. **วันสตรีสากล 8 มีนาคม 2542**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ. 2543. **อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ**. กรุงเทพฯ: องค์การคำของคุรุสภา.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544. (2 สิงหาคม). มติคณะรัฐมนตรีที่ นร.0205/ว141. **พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และการดำเนินการเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย**.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 2543. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 10-11.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว. 2551. **รายงานข้อมูลหญิงชาย**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทธรรมดาเพรส จำกัด.
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2546. **ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สุธีรา ทอมสัน และเมทินี พงษ์เวช. 2539. **สิทธิสตรีในรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา.
- สุธีรา วิจิตรานนท์ และเมทินี พงษ์เวช. 2547. 10 และ 10: การมีส่วนร่วมของผู้หญิงทางการเมืองและการบริหาร ใน **รายงานความก้าวหน้าของสตรีไทย 10 ปี หลังปักกิ่งเสียงสะท้อนจากประชาสังคม**. กรุงเทพฯ: สมาคมติดตามการพัฒนสตรีในประเทศไทย. หน้า 70-82.
- สุภางค์ จันทวานิช. 2549ก. **การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภาวศ์ จันทวานิช. 2549ข. **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทด้านสุทธาการพิมพ์ จำกัด.

Acker, Joan. 1990. Hierarchies, Jobs and Bodies: a Theory of Gendered Organizations. **Gender & Society**. 4, 2: 139-58.

Allison, Graham T. 1971. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown and Company.

Allison, Graham and Halperin, Morton H. 1972. Bureaucratic Politics: a Paradigm and Some Policy Implications. **World Politics**. 24 (Supplement): 40-79.

Anderson, James E. 1994. **Public Policymaking**. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin.

Anderson, James E. 2000. **Public Policy Making: an Introduction**. New York: Houghton Mifflin.

Bacchi, Carol. 1999. **Women, Policy and Politics: the Construction of Policy Problems**. London: Sage.

Bacchi, Carol and Eveline, Joan. 2004. Mainstreaming and Neoliberalism: a Contested Relationship. **Journal of Public Foreign and Global Policy**. 22, 2: 98-118.

Bardach, E. 1977. **The Implementation Game**. Cambridge, Massachudsetts: MIT Press.

Behning, Ute and Pascual, Amparo Serrano. 2001. **Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy**. Brussels: European Trade Union Institute.

Berman, P. and McLaughlin, M.W. 1982. **Federal Programmes Supporting Education Change**. Vol.II.: Factors Affecting Implementation of Public Policy. Santa Monica, CA: The Rand Corporation.

Beveridge, Fiona, Nott, S. and Stephen, K. 2000. Mainstreaming and the Engendering of Policymaking: a Means to and End?. **Journal of European Public Policy**. 7, 3: 385-405.

Beveridge, F. and Nott, S. 2002. Mainstreaming: a Case for Optimism and Cynicism. In **Feminist Legal Studies**. 10: 299-311.

- Braithwaite, Mary. 2005. **Gender Mainstreaming as a Strategy for Promoting Gender Equality**. Policy Briefings Deliverable 8. A 5th Framework Programme Research Project. European Commission.
- Brewer, G.D. and deLeon, P. 1983. **The Foundations of Policy Analysis**. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Burnier, DeLysa. 1995. Reinventing Government from a Feminist Perspective: Feminist Theory and Administrative Reality. **The Forum Magazine**. Retrieved on February 23, 2006 from <http://www.as.phy.ohiou.edu/FORUM/burnier.html>
- Carney, Gemma. 2004. **From Women's Rights to Gender Mainstreaming: an Examination of International Gender Norms in the Republic of Ireland**. Occasional Paper No. 8. Belfast.: Center for Advancement of Women in Politics, School of Politics and International Studies, Queens University.
- Cheema, G. Shabbir and Rondillelli, Dennis A. 1983. **Implementing Decentralization Programmes in Asia: Local Capacity for Rural Development**. Nagoya: UN Center for Regional Developments.
- Cobb, R.W and Elder, C.D. 1972. **Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building**. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Cockburne, Cynthia. 1991. **In the Way of Women**. Basisngstoke: Macmillan.
- Cohen, M., Marsh, J. and Olsen, J. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Service Quarterly**. 17: 1-25.
- Commonwealth Secretariat. 2001. **Meeting the New Challenges**. London: The Commonwealth Secretariat.
- Council of Europe. 1998. **Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices**. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming [EG-S-MS (98) 2]. Strasbourg. Retrieved December 20, 1988. from <http://www.dhdirhr.coe.fr/equality/Eng/Final%20Report%20Mainstreaming.html>.
- Cresswell, J.W. 1994. **Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches**. Thousand Oaks, California: Sage.

- Cyert, R.M. and March, J.G. 1992. **A Behavioral Theory of the Firm**. Oxford: Basil Blackwell.
- Denzin, N.K. 1978. **The Research Act: a Theoretical Introduction to Sociological Methods**. New York: McGraw-Hill.
- Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S., eds. 1994. **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks, California: Sage.
- Dinica, Valentina and Bressers, Hans. 2003. **The Implementation of Renewable Energy Policies: Theoretical Considerations and Experiences from Spain, Netherlands and United Kingdom**. Retrieved on April 3, 2006. from <http://www.utwente.nl/cstm>
- Downs, Anthony. 1967. **Inside Bureaucracy**. Boston: Little Brown.
- Dror, Y. 1968. **Public Policy Making Reexamined**. Scranton, PA: Chandler.
- Dye, T.R. 1972. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dye, T.R. 1976. **What Governments Do, Why They Do It, What Difference It Makes**. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.
- Dye, T.R. 1981. **Understanding Public Policy**. 4th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Easton, David. 1965. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- ECOSOC. 1997. **Mainstreaming the Gender perspective into all Policies and Programmes in the United Nations System**. Retrieved on July 7, 1999 from www.un.org/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm
- Edwards, G.C. 1980. **Implementing Public Policy**. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Elmore, Richard F. 1979a. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. **Political Science Quarterly**. 94, 1: 601-616.
- Elmore, Richard F. 1979b. Organizational Models of Social Program Implementation. In. **The Policy Process**. Michael Hill, ed. Great Britain: Wheaton.

- Elmore, Richard F. 1987. Instruments and Strategy in Public Policy. **Policy Studies Review**. 7: 174-86.
- European Commission. 2000. **Gender Equality in the European Union: Examples of Good Practices (1996-2000)**. Brussels: Directorate General for Employment and Social Affairs, European Commission.
- Friedrich, C.J. 1940. Quoted in Hill, M. 2005. **The Public Policy Process**. 4th ed. London: Pearson Education Limited.
- Geisler, Gisela; Keller, Bonnie and Norman, Anne – Lene. 1999. **Knights on White Horses**. A Report submitted to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- Goggin, M.; Bowman, A.; Lester, J. P. and O'Toole, L.J. Jr. 1990. **Implementation Theory and Practice: Towards a Third Generation**. Glenview, Illinois: Scott, Foresman.
- Hafner-Burton, Emilie and Pollack, Mark. 2000. **Mainstreaming Gender in Global Governance**. Paper for the Mainstreaming Gender in European Public Policy Workshop at University of Wisconsin at Madison.
- Hambleton, R. 1982. Planning Systems and Policy Implementation. **Journal of Public Policy**. 3: 397-419.
- Hannan, Caroline. 2001. **The United Nations Commitment to Gender Mainstreaming : a Global Strategy for Promoting Equality between Women and Men**. Paper for the 2001 ODCCP Field Representative Seminar.
- Hannan, Carolyn. 2003. **Gender Mainstreaming: Some Experience from the United Nations**. Discussion Paper for the Meeting "Gender Mainstreaming: A Way Towards Equality; organized by the Swiss Agency for Development and Cooperation, Berne.
- Hannan, Caroline. 2004. **Gender Mainstreaming: a Key Strategy for Promoting Gender Equality at the National Level**. Paper for UN ESCAP High-Level Intergovernmental Meeting to Review Regional Implementation of the Beijing Platform for Action and its Regional and Global Outcomes in Bangkok.
- Hill, Michael. 1997. Implementation Theory: Yesterday's issue?. **Policy Studies Journal**. 25: 375-385.

- Hill, Michael. 2005. **The Public Policy Process**. 4th ed. London: Pearson Education.
- Hjern, B. and Porter, D.O. 1981. Implementation Structures: a New Unit for Administrative Analysis. **Organizational Studies**. 2: 211-217.
- Honculada, Jurgette A. and Pineda-Ofreneo, Rosalinda. 2000. **Transforming the Mainstream: Building a Gender-Responsive Bureaucracy in the Philippines 1975-1998**. New York: The United Development Fund for Women.
- Horelli, Lisa. 2001. **How to Mainstream Gender Equality**. Experiences from the Finnish Context. Retrieved on October 21, 2008. from <http://www.eurofem.net/info/wales.html> .
- Hoskyns, Catherine. 1996. **Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union**. London: Verso.
- Jones, C.O. 1970. **An Introduction to the Study of Public Policy**. California: Wadsworth Publishing.
- Kaufman, S. 1991. Decision making and Conflict Management Processes in Local Government. In **Managing Local Government**. R.D. Bingham, ed. Newbury Park, California: Sage.
- Kingdon, John. 1995. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2nd ed. New York: Harper College Publishers.
- Kusakabe, Kyoko. 2005. Gender Mainstreaming in Government Offices in Thailand, Cambodia and Laos. **Gender & Development**. 13, 2: 46-55.
- Lane, J-E. 1987. Implementation, Accountability and Trust European. **Journal of Political Research**. 15, 5: 527-46.
- Lasswell, Harold, D. 1948. **Power and Personality**. New York: W.W. Norton.
- Lasswell, Harold, D. 1951. The Policy Orientation. In **The Policy Sciences**. Daniel Lerner and Harold. D. Lasswell, eds. Stanford, California: Stanford University Press. Pp. 3-4.
- Lasswell, Harold, D. 1956. **The Decision Process**. College Park, Maryland: Bureau of Government Research, University of Maryland.

- Lengermann, Patricia and Niebrugge, Jill. 2006. Contemporary Feminist Theories. In **Contemporary Sociological Theory and its Classical Roots**. George Ritzer, ed. New York: McGraw-Hill.
- Lester, James P. and Goggin, Malcolm L. 1998. Back to the Future: the Rediscovery of Implementation Studies. **Policy Currents**. 8, 3: 1-9.
- Lincoln, Y.S. and Guba, E.G. 1985. **Naturalistic Inquiry**. Beverly Hills, California: Sage.
- Lindblom, Charles E. 1959. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**. 19, 2: 79-88.
- Lindblom, Charles E. 1979. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**. 39 (November/December): 517-526.
- Lipsky, M. 1971. **Street Level Bureaucracy**. New York: Russel Sage Foundation.
- Lowi, T.J. 1964. American Business, Public Policy Case Studies and Political Theory. **World Politics**. 16: 677-93.
- Lowi, T.J. 1972. Four Systems of Policy Politics and Choice. **Public Administration Review**. 32: 298-310.
- Lowi, T.J. 1995. **Distribution, Regulation, Redistribution: the Function of Government in Public Policy: the Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall.
- March, James G. and Simon, Herbert A. 1958. **Organizations**. New York: John Wiley & Sons.
- Mayne, J. 2001. Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly. **The Canadian Journal of Program Evaluation**. 18, 1: 1-24.
- Mazmanian, D.A. and Sabatier, P..A. 1983. **Implementation and Public Policy**. Chicago: Scott Foresman
- McAdam, D.; Mc Carthy, J.D. and Zald, M.N. 1996. **Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings**. New York: Cambridge University Press.

- McAdam, D.; Tarrow, S. and Tilly, C. 1998. Toward an Integrated Perspective on Social Movements and Revolution. In **Comparative Politics: Rationality, Structure and Culture**. Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckerman, eds. New York: Cambridge University Press.
- Mosesdottir, Lilja and Erlingsdottir, Rosa. 2005. Spreading the Word Across Europe: Gender Mainstreaming as a Political and Policy Project. **International Feminist Journal of Politics**. 7, 2: 513-531.
- Murphy, Josette. 1997. **Mainstreaming Gender in World Bank Lending**. Washington D.C: The World Bank.
- Nagel, Stuart S. 1984. **Public Policy: Goals, Means and Methods**. New York. St. Martin's Press.
- Nakamura, R.T. and Smallwood, F. 1980. **The Politics of Policy Implementation**. New York: St Martin's Press.
- Nott, Sue.; Beveridge, Fiona and Stephen, Kylie, eds. 2000. **Making Women Count: Integrating Gender into Law and Policy Making**. Aldershot: Ashgate.
- Nott, Sue. 2000. Accentuating the Positive: Alternative Strategies for Promoting Gender Equality. In **Making Women Count: Integrating Gender into Law and Policy Making**. Sue Nott, Fiona Beveridge and Kylie Stephen, eds. Aldershot: Ashgate.
- OECD. 2000. **Main Messages: Gender Mainstreaming Competitiveness and Growth**. Retrieved on November 23, 2004. from www.oecd.org/subject/gender_mainstreaming/main_messages.html.
- Parsons, Wayne. 1995. **Public Policy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Massachusetts: Edgar Elgar.
- Patton, M.J. 1980. **Qualitative Research Methods**. Beverly Hills, California: Sage.
- Pollack, Mark, A. and Hafner-Burton, Emilie. 2000. Mainstreaming Gender in the European Union. **Journal of European Public Policy**. 7, 3: 432-456.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. 1973. **Implementation**. Berkeley, California: University of California Press.

- Pulzl, Helga and Trieb, Oliver. 2007. Implementing Public Policy. In **Handbook of Public Policy Analysis**. Frank Fischer, G.J. Miller, and M.S. Sidney, eds. Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Razavi, Shahra and Miller, Carol. 1995. **Gender Mainstreaming "A Study of Efforts by UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalize Gender Issues**. New York: United Nations Development Programme
- Rees, Terera. 1998. **Mainstreaming Equality in the European Union**. London: Routledge.
- Rees, Teresa. 2002. The Politics of Mainstreaming Gender Equality. In **The Changing Politics of Gender Equality in Britain**. E. Breitenbach, A. Brown, F. Mackey and J. Webb, eds. Basingstoke: Palgrave.
- Rein, M. and Schon, Donald. 1993. Reframing Policy Discourse. In **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Frank Fischer and John Forester, eds. Durham: Duke University Press. Pp: 144-166.
- Ripley, R. and Franklin, G. 1980. **Congress, the Bureaucracy and Public Policy**. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Ripley, R. and Franklin, G. 1982. **Bureaucracy and Policy Implementation**. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Sabatier, P. A. and Mazmanian, D. A. 1979. **The Conditions of Effective Implementation Policy Analysis**. 5 (Fall): 481-504.
- Sabatier, P. A. and Mazmanian, D. A. 1980. The Implementation of Public Policy: a Framework of Analysis. **Policy Studies Journal**. (Special Issue): 538-560.
- Sabatier, P..A. and Mazmanian, D. A. 1983. Policy Implementation. In **Encyclopedia of Policy Studies**. S.S. Nagel, ed. New York: Marcel Dekker. Pp: 143-169.
- Sabatier, P. A. 1987. Top Down and Bottom up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**. 6, 2: 21-48.

- Sabatier, P. A. 1991. Towards Better Theories of Policy Process. **Political Science and Politics**. 24: 147-156.
- Schalkwyk, J.; Thomas, H. and Woroniuk, B. 1996. **Mainstreaming: a Strategy for Achieving Equality between Men and Women**. a Think Piece. Stockholm: Sida.
- Scharpf, Fritz. 1978. Inter-organizational Policy Studies. In **Inter-organizational Policy Making**. K. Hanf and F. Scharpf, eds. London: Sage. Pp: 345-370.
- Schneider, A.L. and Ingram, H. 1997. **Policy Design for Democracy**. Kansas: University of Kansas Press.
- Schon, D.A. 1983. **The Reflective Practitioner: How Professionals Reflect in Action**. New York: Basic Books.
- Schon, D. A. and Martin, Rein. 1994. **Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies**. New York: Basic Books.
- Snow, David A. 1992. Master Frames and Cycles of Protest. In **Frontiers in Social Movement Theory**. D.M. Aldon and C.M. Mueller, eds. New Haven: Yale University Press.
- Squires, J. 2005. Is Mainstreaming a Transformative practice?. Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation. **Social Politics**. 12, 3: 366-388.
- Suteera Vichitranonda and Maytinee Bhongsvej. 2008. NGO Advocacy for Women in Politics in Thailand. In **Women and Politics in Thailand**. Kazuki Iwanaga, ed. Kuala Lumpur: Nordic Institute of Asia Studies.
- Tarrow, S. 1998. **Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics**. New York: Cambridge University Press.
- True, J. and Mintrom, M. 2001. Transnational Networks and Policy Diffusion: the Case of Gender Mainstreaming. **International Studies Quarterly**. 45: 27-57.
- United Nations. 1977. **Mainstreaming the Gender Perspective into All Policies and Programmes in the United Nations System**. New York: United Nations.

- United Nations. 1983. **Basic Facts about the United Nations**. New York: Department of Public Information. Pp. 1-88.
- United Nations. 1995. **Global Platform for Action-Beijing**. New York: United Nations.
- United Nations. 2000. **Women 2000: Gender Equality, Development and Peace**. Retrieved on August 31, 2005 from <http://www.un.org/womenwatch/daw/followip/session/.../fsl.htm>.
- UNESCAP. 2003. **Putting Gender Mainstreaming into Practice**. New York: United Nations.
- UNDP. 1997a. **Gender Mainstreaming in UNDP's Country Programmes**. Retrieve on May 3, 2004 from <http://www.sdn.org/gender/resources/synthesis.html>.
- UNDP. 1997b. **Guidance Note on Gender Mainstreaming**. New York: United Nations Development Programme.
- UNDP. 2008. **Human Development Report**. New York: United Nations.
- UNICEF. 2008. **Evaluation of Gender Policy Implementation in UNICEF: Planned Follow-up Action**. Paper for UNICEF Executive Board Annual Session, June 2008, Item 6 of the Provisional Agenda.
- Van Meter, D. and Van Horn, C.E. 1975. The Policy Implementation Process: a Conceptual Framework. **Administration and Society**. 6, 4: 445-488.
- Verloo, Mieke. 1999. **Gender Mainstreaming: Practice and Prospects**. Paper for the Council of Europe Conference on Gender Mainstreaming: A Step into the 21st Century.
- Verloo, Mieke. 2001. **Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation**. IWM Working Paper No.5/2001. Retrieved on June 20, 2008 from <http://www.iwm.at/p-iwmwp.htm#Verloo>.
- Verloo, Mieke. 2003. **Policy Frames and Implementation Problems: The Case of Gender Mainstreaming**. Unpublished Paper.

- Verloo, Mieke. 2004. **Mainstreaming Gender Equality in Europe: a Frame Analysis Approach**. Retrieved on January 14, 2009 from <http://www.mageeq.net/docs/magpap04.pdf>.
- Vickers, Geoffrey. 1968. **Value Systems and Social Process**. New York: Basic Books.
- Vickers, Geoffrey. 1983. **Human Systems are Different**. London: Harper and Row.
- Walby, Sylvia. 2002. Feminism in a Global Era. **Economy and Society**. 31, 4: 533-557.
- Walby, Sylvia. 2004. The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime. **Social Politics**. 11, 1: 4-20.
- Walby, Sylvia. 2005a. Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era. **International Feminist Journal of Politics**. 7, 4: 453-470.
- Walby, Sylvia. 2005b. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics**. 12 (Fall): 321-343.
- Weber, M. 1948. Rational-Legal Authority and Bureaucracy. In **The Policy Process**. Michael Hill, ed. Exeter: BPCC Wheaton.
- Weiss, C. 1997. Theory-Based Evaluation: Past, Present and Future. **New Directions for Evaluation**. 76 (Winter): 41-55.
- Winter, S. 1990. Integrating Implementation Research. In **Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box**. Dennis Palumbo and Donald Calista, eds. New York: Greenwood Press.
- Winter, S. 1999. New Directions for Implementation Research. **Policy Currents**. 8 (January): 1-5.
- Woodward, Alison E. 2001. **Gender Mainstreaming in European Policy. Innovation or Deception?**. Discussion paper. FSS01-103. Retrieved on April 5, 2006 from <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/101-103.pdf>.
- Yin, R.K. 1993. **Applications of Case Study Research**. Newbury Park, California: Sage.
- Yin, R.K. 1994. **Case Study Research, Design and Methods**. 2nd ed. California: Sage.
-

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ในส่วนของการกำหนดนโยบาย

1. ความหมายของ ความเสมอภาค
2. ปัญหาความไม่เสมอภาคในสังคมไทย
 - อะไรที่สะท้อนว่าเป็นปัญหา ปัญหาถูกนำเสนออย่างไร
 - อะไร/ใครทำให้เกิดปัญหานี้
 - ใครที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาอย่างไร
 - สาเหตุ ทำไมจึงเกิดปัญหานี้
3. การแก้ไขปัญหานี้
 - เป้าหมายที่ต้องการจะไปให้ถึงที่เป็นรูปธรรมเป็นอย่างไร
 - แนวทางที่จะให้บรรลุเป้าหมาย ควรเป็นอย่างไร
 - การแก้ปัญหา ควรจะต้องทำอย่างไร
 - ใครที่ต้องรับผิดชอบหลัก ใครไม่ต้องเกี่ยว
4. การนำเสนอนโยบาย
 - บทบาทของตัวละครต่างๆ ในการนำเสนอปัญหานโยบาย ทางแก้
 - บทบาทของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรี (กสส.) ในการโน้มน้าว
 - ใครมีอิทธิพลในการพิจารณา โน้มน้าว
 - ทำไมจึงเป็นช่วงนั้น ที่มีการนำเสนอนโยบาย
 - ทำไมจึงเป็นนโยบายอย่างที่เป็น
 - ปัจจัยที่เอื้อให้เรื่องนี้ผ่านในระดับ กสส. ในระดับ กรม.
5. ความเห็นต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - มองกลไกที่มีอยู่ การดำเนินการตามนโยบาย ประสบผลสำเร็จอย่างไร
 - สภาพการณ์ของการขับเคลื่อนที่เป็นอยู่เป็นอย่างไร
 - ข้อเสนอแนะ ทั้งในการกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ

ภาคผนวก ข

แนวคำถามสำหรับสัมภาษณ์ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. แนวคำถามในการสัมภาษณ์ ผู้บริหารด้านความเสมอภาค
Chief Gender Equality Officer

ความเห็นเกี่ยวกับความเสมอภาคในภาคราชการ

1. ความเสมอภาค ในทัศนะของท่าน หมายถึงอะไร
2. ปัญหาความไม่เสมอภาคในสังคมไทย มีสาเหตุมาจากอะไร
3. ในภาคราชการ ปัญหาความเสมอภาคหญิงชาย มีมากน้อยเพียงไร อย่างไร
4. เป้าหมายนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคมีความชัดเจนมากน้อยเพียงไร
5. ภารกิจส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เชื่อมโยงกับพันธกิจ / ภารกิจของ กรม....
มากน้อยเพียงไร ในส่วนใดมากที่สุด

โครงสร้างการดำเนินงาน

1. ความเห็นต่อลักษณะโครงสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี (การมี CGEO คณะกรรมการกำกับ
ศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาค) เพื่อขับเคลื่อนการส่งเสริมความเสมอภาค จุดแข็ง จุดอ่อน
ของลักษณะโครงสร้างดังกล่าว
2. การพิจารณา มอบหมายให้หน่วยงานในสังกัด บุคคล ที่รับผิดชอบในศูนย์การส่งเสริมความ
เสมอภาค เพื่อดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เหตุใด จึงมอบให้หน่วย/ฝ่าย/บุคคล
เหล่านั้น

การดำเนินงานส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

1. ความพึงพอใจในการขับเคลื่อน
2. การดำเนินงานตามแผนแม่บท เจือนไขการรายงาน - รายงานต่อสำนักงาน ก.พ. ทุกปี
3. ข้อเสนอแนะในการบริหารและดำเนินงาน

แนวคำถามสำหรับสัมภาษณ์ข้าราชการศูนย์ประสานด้านความเสมอภาค

ความเห็นเกี่ยวกับความเสมอภาคในภาคราชการ

1. ความเสมอภาค ในทัศนะของท่าน คืออะไร
2. ในภาคราชการโดยรวม ปัญหาความเสมอภาคหญิงชาย มีมากน้อยเพียงไร อย่างไร
3. ภาพ กรม... และ ภารกิจส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย
4. เป้าหมายนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคมีความชัดเจนมากน้อยเพียงไร
5. ภารกิจส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เชื่อมโยงกับพันธกิจ / ภารกิจของ กรม.... มากน้อยเพียงไร ในส่วนใดมากที่สุด

กระบวนการและขั้นตอนดำเนินงาน

1. กระบวนการ จัดทำแผนแม่บท และกระบวนการดำเนินงานเป็นอย่างไร
2. ผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทก้าวหน้าเป็นที่น่าสนใจมากน้อยเพียงไร มีอุปสรรคมากน้อยเพียงไร
3. การดำเนินงานในเรื่องส่งเสริมความเสมอภาคนี้ มีกระบวนการแตกต่างจากเรื่องอื่นๆอย่างไรหรือไม่ มีความยากในการดำเนินงานแตกต่างกับเรื่องอื่นๆ หรือไม่

สมรรถนะองค์กร

1. ทัศนะต่อการเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านความเสมอภาคที่ผ่านมา การให้ความรู้ ความเข้าใจมีมากเพียงพอหรือไม่ ควรปรับปรุงอย่างไร
2. บุคลากรที่รับผิดชอบภารกิจ มีจำนวนเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
3. การจัดสรรงบประมาณ ความเพียงพอของงบประมาณ
4. อุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ มากน้อยเพียงไร

ความร่วมมือ และการสนับสนุน

1. ความร่วมมือและการสนับสนุนภายในส่วนราชการ และจากกระทรวงการพัฒนาสังคม
2. ทัศนะต่อการยอมรับปัญหาความเสมอภาคในภาพรวมของบุคลากร / เจ้าหน้าที่ในส่วนราชการ
3. ข้าราชการรับรู้เรื่องการทำงานตามนโยบายนี้อย่างไร และมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงไร

ภาคผนวก ค

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ข้อมูล และความเห็น

ก. ส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

1. นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ
ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ตำแหน่งในช่วงปี 2544 -2545 : ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
วันให้สัมภาษณ์ : วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552
2. คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์
นายกสมาคมติดตามการพัฒนาสตรีในประเทศไทย
ตำแหน่งในช่วงปี 2544 -2545 : เลขาธิการ ก.พ. และ กรรมการในคณะกรรมการ
ส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ
วันให้สัมภาษณ์ : วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2552
3. นางปริศนา พงษ์ทัดศิริกุล
ผู้ตรวจราชการกระทรวงวัฒนธรรม
ตำแหน่งในช่วงปี 2544 -2545 : ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและ
ประสานงานสตรีแห่งชาติ
วันให้สัมภาษณ์ : วันที่ 16 มีนาคม 2552
4. นายสุจิตต์ ไตรพิทักษ์
รองผู้อำนวยการสำนักกิจการสตรีและครอบครัว
ตำแหน่งในช่วงปี 2544 -2545 : นักวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและ
ประสานงานสตรีแห่งชาติ
วันให้สัมภาษณ์ : วันที่ 14 มีนาคม 2552

5. นางอนุสรณ์ อินกำแพง
ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย
ตำแหน่งในช่วงปี 2544 -2545 : นักวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและ
ประสานงานสตรีแห่งชาติ
วันให้สัมภาษณ์ : วันที่ 28 มกราคม 2552
 6. นางสาวศุภรัญญา โบราณินทร์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย
สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
ตำแหน่งในช่วงปี 2544 -2545 : นักวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและ
ประสานงานสตรีแห่งชาติ
วันให้สัมภาษณ์ : วันที่ 30 มกราคม 2552
 7. นางกมลวรรณ สัตยายุทธ์
นักวิชาการ สำนักงาน ก.พ.
ตำแหน่งในช่วงปี 2544 -2545 : นักวิชาการ สำนักงาน ก.พ.
วันให้สัมภาษณ์ : วันที่ 3 มีนาคม 2552
 8. นางสาวสุพัตรา ภูธนานุสรณ์
ผู้จัดการโครงการ UNIFEM SEAP
ตำแหน่งในช่วงปี 2544 -2545 : นักวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและ
ประสานงานสตรีแห่งชาติ
วันให้สัมภาษณ์ (ทางโทรศัพท์) : วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552
- ข. ส่วนที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนราชการ

กรมศิลปากร

1. นายไพฑูรย์ ผลมาก ผู้บริหาร CGEO
รองอธิบดีกรมศิลปากร
ให้สัมภาษณ์ : วันที่ 8 เมษายน 2552

- ผู้บริหาร CGEO ปี 2551

- ผู้บริหาร CGEO

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

เมทินี พงษ์เวช

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี B.A. (Psychology), Otago University,
New Zealand โดยทุนโคลอมโบ

ปริญญาโท M.A. (Psychology) University of Minnesota, USA
โดยทุนรัฐบาล ตามความต้องการของสำนักงาน ก.พ.

ตำแหน่งงานปัจจุบัน

ผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี ในพระอุปถัมภ์
พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าโสมสวลี พระวรราชาทินัดดามาตุ

ประสบการณ์การทำงาน

ที่ปรึกษา / วิทยากรด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย การบูรณา
การมิติหญิงชายในนโยบายและการบริหารงาน ความรุนแรงใน
ครอบครัว และสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์สำหรับวัยรุ่น
ให้กับองค์การระหว่างประเทศ เช่น UNICEF, UNDP, UNIFEM,
The World Bank, Mekong River Commission Secretariat,
Friedrich Ebert Stiftung, หน่วยงานภาครัฐ และ สถาบันการศึกษา
ต่างๆ

ผู้จัดการการพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาแหล่งน้ำในประเทศไทย
ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ
แม่น้ำโขง และผู้จัดการโครงการ Gender Mainstreaming in Water
Resources Development and Management ของ 4 ประเทศ
(พ.ศ.2534-2542)

ข้าราชการสำนักงาน ก.พ. (2518 – 2534) โดยตำแหน่งสุดท้าย คือ นักวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 8 (ว) สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

ผลงานวิชาการ ใน 5 ปีที่ผ่านมา

Maytinee Bhongsvej. 2009. **Training Program on Gender and Development for Riparian Professionals.** Curriculum Development for the Mekong River Commission Secretariat.

Suteera Vichitranonda and Maytinee Bhongsvej. 2008. **NGO Advocacy for Women in Politics in Thailand.** In **Women and Politics in Thailand.** Iwanaga Kazuki. ed. Kuala Lumpur: Nordic Institute of Asia Studies.

Maytinee Bhongsvej. 2007. **Review of Gender Integration of UNDP Country Programme.** Research Paper for UNDP.

เมทินี พงษ์เวช. 2549. **ผู้หญิง ผู้ชาย และงบประมาณของรัฐ.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์.

Maytinee Bhongsvej, 2004. **Women and Men: Partnership of Equals in Development.** Bangkok: Gender and Development Research Institute.

Maytinee Bhongsvej. 2004. **Review of Gender Dimension in Thailand's National AIDS Plan.** Research Paper for UNIFEM.