

การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในภาครัฐ :

การวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Gender Mainstreaming in the Civil Service : Policy Implementation Process Analysis

เมทินี พงษ์เวช (Maytinee Bhongsvej) * ดร. จูรี วิจิตรวาทการ (Dr. Juree Vichit-Vadakarn)**
ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (Dr. Tippawan Lorsuwannarat)***

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 ไปดำเนินการในภาครัฐ และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานตามนโยบาย รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย โดยในการวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการศึกษา เฉพาะกรณี แบบพหุกรณี (multiple case design) และเลือก 4 ส่วนราชการซึ่งได้รับการประเมินจากกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าผ่านเกณฑ์ความก้าวหน้าของการดำเนินงานส่งเสริมความเสมอภาคประจำปี 2551 เป็นกรณีศึกษา คือ กรมศิลปากร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งลักษณะของพันธกิจหลัก โครงสร้าง และขนาดของ ส่วนราชการ รวมทั้งเงื่อนไขสำหรับการขับเคลื่อนด้วย ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญที่เอื้อต่อ ความก้าวหน้า คือ ตัวผู้ปฏิบัติที่ได้รับมอบหมาย เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เรื่องความเสมอภาคขับเคลื่อนได้ โดยอาศัยสำนึกความเป็นข้าราชการที่ดีที่ทำทุกอย่างตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เป็นหลักในการต่อรอง แสวงหา ทรัพยากร ความร่วมมือ การสนับสนุน และความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาที่ทำงานขับเคลื่อนไปได้ รวมทั้ง การมีกลไกติดตามก็เอื้อต่อการดำเนินงานด้วยเช่นกัน อุปสรรคที่สำคัญ คือ ทศนคติของข้าราชการที่มองไม่เห็น ความเชื่อมโยงของภารกิจหลักกับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

ABSTRACT

This study highlighted the government's policy on gender mainstreaming in the Thai civil service in accordance with the Cabinet Resolution dated 31 July 2001, providing an institutional framework for the promotion of gender equality. The main objective was to examine the policy implementation process and analyze the performance as well as identify the factors influencing the implementation. The research methodology employed was multiple case 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

* นักศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Prevention and Mitigation and Industrial Works Department. These departments are different in various dimensions including the mission, mandate, structure, size and policy implementation arrangements. In-depth interviews with officials assigned to implement the policy were conducted and related documents analyzed. 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 recognize the relevance of gender equality to their department's mandate. Gender equality was neither perceived as a problem.

คำสำคัญ : ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย การบูรณาการมิติหญิงชาย

Key Words : Gender Equality, Gender Mainstreaming

บทนำ

ตลอดระยะเวลาเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา องค์การสหประชาชาติได้ใช้ประเด็นความเสมอภาคและความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ เป็นประเด็นรณรงค์สำหรับประเทศสมาชิก โดยการสะท้อนให้เห็นว่า ผลของการพัฒนาที่ผ่านมาได้สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้หญิงและผู้ชายในหลายมิติ และมิติหญิงชายนั้นเชื่อมโยงกับเป้าหมายขององค์การสหประชาชาติในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดความยากจน สิทธิมนุษยชน ธรรมชาติ การพัฒนาสิ่งแวดล้อม หรือ การป้องกันอาชญากรรม หรือการควบคุมเรื่องยาเสพติด (Hannan, 2001) ความไม่เสมอภาคที่สะท้อนในรูปของการเลือกปฏิบัติทางเพศยังเป็นปัญหาที่พบในหลายด้าน และพบในประเทศต่างๆ เหมือนกันทั่วโลก ต่างกันเพียงรูปแบบและขอบเขต ช่องว่างระหว่างหญิงชายเห็นได้ชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและควบคุมทรัพยากร ในโอกาสทางเศรษฐกิจ ในการครองอำนาจและการตัดสินใจ ดังนั้น ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายจึงถูกจัดให้เป็นประเด็นหลักในกระบวนการพัฒนาในเวทีสากลมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 1 เมื่อปี 2518 ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในระยะ 10 ปีเศษที่ผ่านมา คือ การที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศอื่นๆ

ได้ลงนามรับรองปฏิญญาปักกิ่ง ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 4 เมื่อปี 2538 ซึ่งนำไปสู่การที่ประเทศต่างๆ ได้มีนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่ภาคราชการเป็นผู้ดำเนินการ โดยใช้ยุทธศาสตร์การนำหลักความเสมอภาคให้อยู่ในกระแสหลักของการพัฒนา หรือ ที่ในปฏิญญาได้ใช้คำว่า Gender mainstreaming (UN, 1995) นับเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอย่างมาก เพราะเป็นการที่ประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชายถูกนำเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะโดยเริ่มจากในเวทีองค์การสหประชาชาติ และแพร่พัดสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศต่างๆ (Walby, 2005) อย่างรวดเร็วและไม่เคยมีมาก่อน กว่า 100 ประเทศได้นำนวัตกรรมนี้ไปใช้ในระยะเวลาต่อมา ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นการนำบรรทัดฐานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในระดับสากลไปดำเนินการทั้งในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ (True and Mintrom, 2001)

สำหรับนิยามและแนวทางในเรื่องการสร้างกระแสความเสมอภาคนั้น มีหลากหลาย Nott (2000) ได้แบ่งประเภทให้เห็นชัดเจน โดยแยกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 ที่เชื่อมโยงกับความชำนาญการและความเป็นราชการ และแนวทางที่ 2 จะเน้นการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตย ซึ่งในแนวทางแรกนั้นจะเน้นไปที่การทบทวนปรับรื้อนโยบาย มาตรการ

ต่างๆ เพื่อให้กระบวนการกำหนดนโยบายนั้นมีมุมมองในเรื่องความเสมอภาค จึงมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกลไกของรัฐ ข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญ ที่มุ่งไปที่การเปลี่ยนแปลงองค์กร ในขณะที่อีกแนวทางหนึ่งนั้นได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันทุกกลุ่มในสังคม ในการดำเนินวิถีชีวิตการเมือง และสาธารณะ จุดเน้นมุ่งไปที่การเจรจา การสร้างเครือข่าย การเคลื่อนทางสังคม การนำประชาสังคมให้มีบทบาท รวมไปถึงนักการเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการ โดยถือเอาว่าประชาสังคม เป็นแหล่งที่สามารถให้คำแนะนำในการกำหนดนโยบายได้ โดยแท้จริงแล้ว ทั้ง 2 แนวทางนั้นเอื้อซึ่งกันและกันได้สำหรับการศึกษานี้ เนื่องจากเป็นการพิจารณานโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติในส่วนราชการต่างๆ จึงจะได้เน้นแนวทางและความหมายในรูปแบบที่ 1 ที่เป็นมิติขององค์กร โดยจะใช้กรอบขององค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ UNDP (1997) ที่ได้ให้ความหมายไว้ว่า “Gender Mainstreaming คือ การนำมิติหญิงชายมาพิจารณาในกระบวนการกำหนดนโยบาย โครงการ การบริหาร การเงิน ตลอดจนวิธีปฏิบัติงานขององค์กร หรือ ในกระแสหลักของการบริหาร ดำเนิน งานตามภารกิจหลักองค์กร เพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยนัยยะคือ จุดเน้นมาอยู่ที่ความเสมอภาคที่เป็นเป้าหมายมากกว่าการที่จะให้ผู้หญิงเป็นกลุ่ม เป้าหมาย การปรับจุดเน้นมาที่ความเสมอภาคที่เป็นเป้าหมาย หมายถึงว่า นโยบาย หรือการดำเนินการใดๆ จะต้องได้รับการประเมินว่ามีผลกระทบต่อช่องว่างระหว่างหญิงชายอย่างไร โดยเฉพาะในจุดของการเข้าถึง การใช้ทรัพยากร โอกาส ศักยภาพในการกำหนดวิถีชีวิตของตน เป็นการเคลื่อนไปจากการตอบสนองความแตกต่างระหว่างหญิงชาย และเพิ่มความสำคัญให้กับ การลดช่องว่างหญิงชาย โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ การวิเคราะห์มิติหญิงชาย (Gender Analysis) ที่จะช่วยเป็นฐานในการกำหนดกลยุทธ์ที่จะพัฒนา กิจกรรมของผู้หญิงและผู้ชาย และทั้งพัฒนาโอกาสและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งการแสวงหากลยุทธ์วิธีการดำเนินการเพื่อลดช่องว่าง และหาทางปรับสภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างหญิงและชายให้เหมาะสมขึ้น (เมทินี, 2544)

นโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย แนวทางการนำหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงชายสู่กระแสหลักของการพัฒนานี้ นับเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบายของขบวนการเคลื่อนไหวของสตรีในประเทศไทยเช่นกัน เพราะเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่ประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิงและผู้ชายได้ถูกนำสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะและภาคราชการ เพราะในอดีตที่ผ่านมา การดำเนินการในเรื่องของความเสมอภาคนั้นมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมาย เป็นการพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป และอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่เป็นกลไกแห่งชาติในเรื่องที่เกี่ยวกับสตรี ไม่เคยมีปรากฏมาก่อนที่จะให้ส่วนราชการต่างๆ ทั้งหมดซึ่งในกรณีนี้ คือ 125 ส่วนราชการใน 19 กระทรวง ยกเว้นกระทรวงกลาโหม ต้องมาร่วมเป็นหลักในการทำงานเชิงบูรณาการเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย

สาระสำคัญของนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ปรากฏในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708 / ว 3 ลงวันที่ 11 เมษายน 2545 อาจประมวลเป็นประเด็นหลักๆ ได้ดังนี้ (1) การกำหนดให้มีกลไกในส่วนราชการเพื่อขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาค โดยมีทั้งในระดับบริหารและหน่วยงานรองรับ คือ กำหนดให้มีผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย ในทุกส่วนราชการ โดยเรียกกันง่ายๆ ว่า CGEO (Chief Gender Equality Officer) ซึ่งต้องเป็นนักบริหารในระดับรองอธิบดีขึ้นไป และให้มีคณะกรรมการกำกับติดตามการดำเนินงาน และมีศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในแต่ละส่วนราชการ ที่เป็นหน่วยงานระดับกองหรือสำนักที่จะทำหน้าที่เป็นแกนนำในการส่งเสริมความเสมอภาครองรับด้วย (2) กำหนดภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามแผนแม่บท

ที่แบ่งเป็น 2 ส่วนหลัก คือ (2.1) การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ ที่ต้องให้เกิดความเสมอภาคระหว่างข้าราชการหญิงชาย และ (2.2) การดำเนินงานของส่วนราชการ ที่จะต้องนำหลักความเสมอภาคสู่ กระบวนการทำงานเพื่อให้เกิดความเสมอภาค และเป็นธรรมต่อผู้รับบริการ หรือ ตามยุทธศาสตร์ Gender Mainstreaming ขององค์การสหประชาชาติ ดังได้กล่าวมาแล้ว (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวและสำนักงาน ก.พ., 2546)

จากการการติดตามความก้าวหน้าในการนำกลไกและแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติที่ประเมินในเบื้องต้นจากข้อมูลการรายงานที่ส่วนราชการต่างๆ ส่งไปยังสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกหลักนั้น พบว่าการขับเคลื่อนเป็นไปค่อนข้างช้า และมีความหลากหลายในระดับของการดำเนินการเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคอยู่มาก จึงเป็นส่วนที่มุ่งศึกษาวิจัยว่า กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติของส่วนราชการเป็นอย่างไร เพราะเหตุไร บางส่วนราชการจึงดำเนินงานไปได้มาก ในขณะที่บางส่วนราชการมีการขับเคลื่อนช้ามาก ปัจจัยอะไรมีผลต่อระดับการดำเนินการตามนโยบายของส่วนราชการ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปปฏิบัติในส่วนราชการ และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานตามนโยบาย รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย
2. เพื่อเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการ และประยุกต์ใช้สำหรับการดำเนินการในกลุ่มองค์กรอื่นๆ ต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณีแบบพหุกรณี Multiple Case Design ซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาวิจัยที่มุ่งที่จะค้นหาปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ เพื่อที่

จะตอบคำถาม ทำไม และ อย่างไร ซึ่งเป็นคำถามของการศึกษา มุ่งหาคำอธิบายที่ยังไม่เคยมีมาก่อน เป็นการศึกษาแต่ละกรณีที่เฉพาะเจาะจง มิได้มุ่งหวังให้เป็นกลุ่มที่เป็นตัวแทน แต่เพื่อให้เข้าถึง และ ค้นหาแง่มุมที่หลากหลาย โดยได้เลือกส่วนราชการมาเป็นกรณีศึกษารวม 4 ส่วนราชการ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความก้าวหน้าของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในปี 2551 (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2552) และมีความหลากหลายทั้งในมิติของภารกิจ โครงสร้าง ขนาด และการจัดการในการดำเนินงานเรื่องความเสมอภาค ได้แก่ กรมศิลปากร กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและสามารถอธิบายความก้าวหน้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างครอบคลุมในการศึกษาซึ่งใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี จึงได้กำหนดให้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ดังนี้ 1) ข้อมูลเชิงสถิติจากการจัดทำรายละเอียดของการดำเนินงานตามนโยบายของส่วนราชการต่างๆ 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยได้กำหนดแนวคำถามจากกรอบแนวคิดในการวิจัย ใช้คำถามปลายเปิด แต่ไม่เคร่งครัด คือ ให้ดำเนินไปอย่างธรรมชาติ แม้จะมีประเด็นสำหรับสัมภาษณ์ไว้แล้วก็ตาม 3) การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) วิธีการ คือ เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง จากบันทึกรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แผนแม่บทของส่วนราชการ รายงานผลการปฏิบัติงาน และแผนภูมิโครงสร้างศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาคของส่วนราชการต่างๆ และ 4) การใช้ข้อมูลเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือ ข้อมูลเชิงกายภาพ ซึ่งได้แก่ นิทรรศการ เครื่องมืออื่นๆ ที่ใช้ในการดำเนินงาน เป็นต้น

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปของข้อมูล (Data Transformation) ที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ยืดหยุ่น และเป็นระบบ เพื่อ

ให้ได้สารสนเทศที่มีความหมาย นำไปสู่ ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นปัญหาการวิจัยได้อย่างลุ่มลึกและกระจ่างชัด ซึ่งในที่นี้ใช้วิธี วิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป ซึ่งเป็นกระบวนการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นวัฏจักรต่อเนื่อง โดยมีการวิเคราะห์ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดทำรหัส และการจัดสร้างหัวข้อ / กลุ่มหัวข้อสรุปแนวคิด การสืบค้นและการประเมินแบบแผนความสัมพันธ์ในข้อมูล โดยขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้จะเป็นกระบวนการย่อยๆ ที่มักเกิดขึ้นซ้ำกลับไปกลับมา เป็นลำดับเหลื่อมล้ำกัน มีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และวิเคราะห์โดยการอธิบายสาเหตุ (Causal Analysis) โดยการเชื่อมโยงชุดข้อมูลตามความสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปรากฏการณ์

ในส่วนของการตรวจสอบทั้งความถูกต้องและความเชื่อถือได้ของข้อมูลนั้น ได้มีการดำเนินการตลอดช่วงการศึกษาวิจัย โดยเริ่มต้นจาก ได้มีพัฒนากรอบแนวคิดการวิจัยอย่างเป็นระบบจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานอย่างชัดเจน Case Study Protocol รวมทั้งได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) กำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลหลักได้มีโอกาสพิจารณาข้อสรุป พร้อมให้ความเห็น ซึ่งได้ช่วยตรวจสอบการตีความของผู้วิจัยว่าถูกต้องหรือไม่ และเป็นไปตามทัศนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญหรือไม่ไปพร้อมกันด้วย

ผลการวิจัย

การศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มุ่งที่จะค้นหาปัจจัยที่เอื้อต่อความก้าวหน้าของการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ที่เลือกเป็นกรณีศึกษา ได้ผลโดยสรุปดังนี้

1) ความก้าวหน้าในการดำเนินการ

จากการศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินงานของ 4 ส่วนราชการนั้น พบว่า ความก้าวหน้าในการดำเนินงานของส่วนราชการทั้ง 4 แห่ง จัดได้ว่าอยู่ในระดับเดียวกัน โดยมีการดำเนินงานในภาพรวมที่คล้ายคลึงกันใน

หลักการ แต่วิธีการและรายละเอียดนั้น มีความหลากหลาย โดยกิจกรรมต่างๆ ที่ส่วนราชการดำเนินการ เน้นในเรื่องของการจำแนกเพศของฐานข้อมูล ทั้งในส่วนของการข้าราชการ และของผู้มารับบริการ และการสร้างศักยภาพในเรื่องมิติหญิงชายและความเสมอภาคให้กับทั้งข้าราชการเองและในส่วนของผู้มารับบริการของส่วนราชการ รวมทั้งพยายามที่จะเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร และสาระความรู้ ในเรื่องมิติหญิงชาย และความเสมอภาคผ่านช่องทางต่างๆ โดยเฉพาะเว็บไซต์ของส่วนราชการ เพราะฉะนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของการดำเนินงานนั้นเท่าที่ผ่านมา จะพบว่า เป็นความก้าวหน้าในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่รวมการพัฒนาบุคลากร และการแยกเพศข้อมูลข้าราชการเป็นสำคัญ สำหรับในส่วนที่เป็นหัวใจของการสร้างกระแสความเสมอภาคที่ถือเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบาย ที่จะต้องบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการ นโยบาย แผนงาน และโครงการต่างๆ ของส่วนราชการนั้น ระดับความก้าวหน้าโดยรวมจำกัดอยู่เพียงการจำแนกเพศข้อมูลผู้ที่มารับบริการที่บางส่วนราชการเริ่มดำเนินการ แต่ยังไม่ได้ดำเนินการในระดับของการใช้ข้อมูลแยกเพศในการกำหนดประเด็นหญิงชาย หรือนำไปประกอบการกำหนดนโยบายและการวางแผนที่จะเอื้อต่อการเสริมสร้างความเสมอภาคแต่อย่างใด แต่ก็มีข้อควรพิจารณาคือการที่จะนำมิติหญิงชายสู่กระแสหลักของการทำงาน ภาคราชการนั้น มีเงื่อนไขหลายประการ ที่สำคัญคือต้องอาศัยเทคนิค และทักษะในการวิเคราะห์มิติหญิงชาย ทักษะในการจัดทำตัวชี้วัด ในการวางแผนงาน และโครงการที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย การประเมินผลกระทบของนโยบาย แผนงานและโครงการที่มีต่อผู้หญิงและผู้ชาย ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบงานความเสมอภาคต้องได้รับการอบรมเพื่อสร้างทักษะ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาและรวบรวมข้อมูล พบว่า ยังไม่มีการดำเนินการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ผู้รับผิดชอบงานในส่วนราชการต่างๆ อย่างเพียงพอ เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความก้าวหน้า หรือ ระดับการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ นั้น ยังจำกัดอยู่เพียงระดับการปูพื้นฐานเท่านั้น

2) ปัจจัยหลักในการขับเคลื่อน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลของทั้ง 4 ส่วนราชการ พบว่า แม้ว่าทั้ง 4 ส่วนราชการจะมีความแตกต่างกัน ในหลายมิติ แต่ก็มีส่วนที่คล้ายคลึงกันหลายประการ ที่เหมือนกันและเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดสำหรับการขับเคลื่อนนโยบาย คือ ตัวผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็น ผู้รับผิดชอบ หรือ ดำเนินงานด้านความเสมอภาคที่อยู่ในศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของส่วนราชการ ซึ่งเป็นกลไกที่ผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าในการดำเนินงาน โดยความเข้มข้นของการดำเนินงานหรือระดับความก้าวหน้า นั้นจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขบางประการ คือ (1) ผู้ที่รับผิดชอบนั้น อยู่ในระดับหัวหน้างาน หรือ ระดับเจ้าหน้าที่ โดยตัวอย่างจากกรณีศึกษาพบว่า หากผู้ขับเคลื่อนอยู่ในระดับหัวหน้าหน่วยงาน จะสามารถผลักดัน ได้รับการจัดสรรงบประมาณและได้รับความร่วมมือ สามารถดึงข้าราชการจากภาคส่วนต่างๆ มาร่วมได้อย่างกว้างขวาง และ (2) ศูนย์ประสานงานนั้นตั้งอยู่ในหน่วยงานใดของส่วนราชการ ซึ่งสำหรับส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา ใน 3 ส่วนราชการ ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคอยู่ที่สำนักงานเลขานุการกรม หรือ กองการเจ้าหน้าที่ ในขณะที่อีกส่วนราชการหนึ่งนั้น ศูนย์ประสานงานฯ อยู่ที่กลุ่มงานพัฒนาระบบ ซึ่งขึ้นตรงต่ออธิบดี และเป็นกลุ่มงานที่ดูแลตัวชี้วัดของหน่วยงานต่างๆ ภายในกรม ซึ่งพบว่า อยู่ในที่ซึ่งมีสถานะที่เอื้อต่อการผลักดันเรื่องความเสมอภาคมากกว่าในอีก 3 ส่วนราชการ และส่วนอีกหนึ่งอาจเนื่องมาจากว่า อธิบดีทำหน้าที่เป็น ผู้บริหารความเสมอภาคและเป็นหญิงด้วยก็เป็นได้

ส่วนที่น่าสนใจสำหรับกลุ่มผู้รับผิดชอบที่เหมือนกันหมดทั้ง 4 ส่วนราชการ คือ ทศนคติที่เป็นบวกในการกิจที่ต้องรับผิดชอบ ทุ่เม และเต็มที่ต่อ งานที่ได้รับมอบหมาย แม้อาจมิใช่ต่อประเด็นความเสมอภาคที่เป็นตัวนโยบายที่เป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ อันเนื่องมาจากการตามภารกิจหลักของแต่ละคน สิ่งที่ได้รับมอบหมายให้

รับผิดชอบดำเนินการเหมือนกัน คือ การใช้กลยุทธ์ทุกอย่างเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ ตั้งแต่การสร้าง ความเข้าใจให้กับตนเอง การชวนให้คนมามีส่วนร่วม การสร้างการตระหนักรู้ให้กับข้าราชการ การขอลงประมาณ ทั้งหมด ให้ภาพของความมุ่งมั่น ความรับผิดชอบ สำนักของความเป็นข้าราชการที่ดี ซึ่งประมวลได้ว่า ความตั้งใจ สำคัญรับผิดชอบ และ ความเป็นข้าราชการที่ดีนั้น เป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรง และมีน้ำหนักที่สุดในการสร้างความก้าวหน้าต่อการดำเนินงานในเรื่องความเสมอภาค ซึ่งการเคลื่อนไหวของผู้ที่รับผิดชอบนี้ นับว่าเต็มที่เท่าที่จะทำได้ใน ระดับของตน

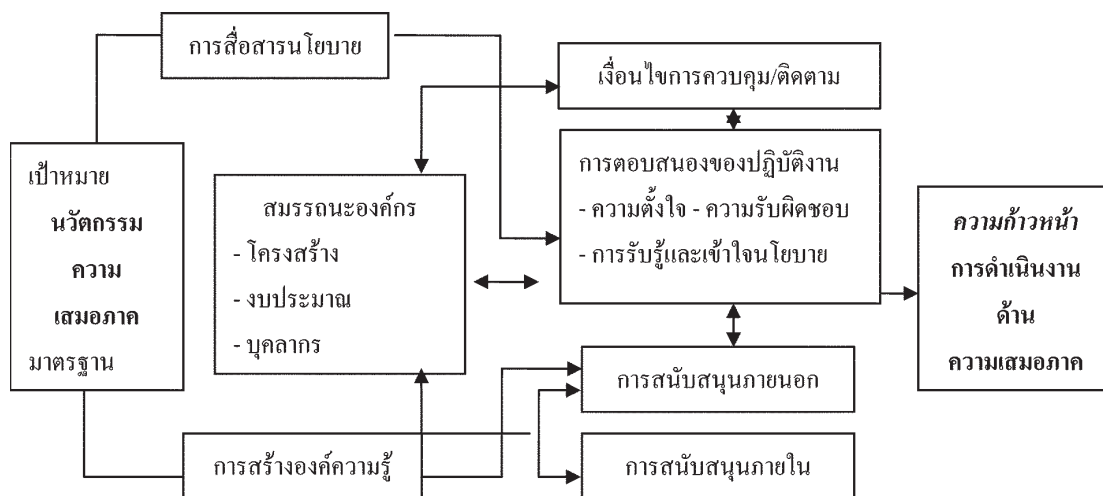
ทั้ง 4 ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่แตกต่างกันนัก โดยรวม คือ ผู้ที่เป็นผู้รับผิดชอบนั้น จะเป็นผู้สร้างสรรค์งานหรือ “ขง” งานขึ้นไป และเสนอไปตามลำดับชั้น โดยมักไม่มีใครคัดค้าน การตอบรับของผู้บริหารความเสมอภาค จะอยู่ในลักษณะที่ “เห็นชอบ” “ให้ดำเนินการได้” “ไม่ขัดข้อง” แต่ไม่ได้ส่งเสริมเต็มที่ ไม่ได้ดูแลกำกับใกล้ชิด และไม่ได้ช่วยแสวงหาการสนับสนุน ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ แม้จะดูว่าไม่ได้เอื้อต่อการดำเนินงานให้ก้าวกระโดดมากนักก็จริง แต่ในขณะเดียวกันก็มองได้ว่า เป็นส่วนที่เอื้อ ณ ระดับหนึ่ง เนื่องจากเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้ทำเต็มที่ และไม่ได้ขัดขวาง

การสนับสนุนของผู้บริหารด้านความเสมอภาคที่ดูจำกัด อาจเนื่องจากมีภารกิจหลักของส่วนราชการที่ต้องจัดสรรเวลาอย่างเต็มที่ การมองไม่เห็นความสำคัญของปัญหาความเสมอภาค และ อาจไม่มีความเข้าใจหรือเห็นประเด็น ด้วยไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมสัมมนา และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่างๆ ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการสับเปลี่ยนหมุนเวียนค่อนข้างบ่อย และภารกิจหลักในการเป็น ผู้บริหารระดับสูงของกรมเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญก่อน และแม้จะมีเงื่อนไขในเรื่องของการอบรมว่า ผู้บริหารความเสมอภาคจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตร “บทบาทหญิงชายในกระแสหลักการพัฒนา และการผลักดันบทบาทหญิงชายเป็นกระแสหลัก”

(Gender Mainstreaming and Gender Advocacy) ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ตามที่สำนักงาน ก.พ. รับรอง โดยกำหนดเป็นแนวทางว่าไม่ควรเกิน 1 ปี นับจากวันที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ก็จะพบว่า เป็นเงื่อนไขที่ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นส่วนที่ทำให้ผู้บริหารขาดมุมมอง ขาดการตระหนักรู้ และความเข้าใจ ส่งผลให้ไม่เห็นความสำคัญของเรื่องความเสมอภาค ปัจจัยที่เชื่อมโยงกับการให้ความสำคัญของผู้บริหาร ความเสมอภาค คือ การจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสะท้อนระดับการให้ความสำคัญของส่วนราชการ งบประมาณที่ส่วนราชการใช้ คือส่วนที่นำไปเสริมสร้างการตระหนักรู้ในกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในลักษณะที่เป็นการอบรม โดยส่วนราชการทั้ง 4 แห่ง ได้ตั้งงบประมาณเป็นการเฉพาะเอง หรือ เจียดจ่ายจากงบประมาณที่มีอยู่แล้ว ซึ่งปริมาณงบประมาณนั้นจำกัดมาก และบางส่วนราชการก็ถูกตัดงบประมาณด้วย อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้ เมื่องบประมาณจำกัด ก็จะแสวงหาความช่วยเหลือจากสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว ซึ่งสามารถจัดสรรงบประมาณให้กับบางส่วนราชการในลักษณะบูรณาการร่วมกันได้ ซึ่งมีส่วนทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้ดังต้องการ

ส่วนที่เป็นอุปสรรคสำคัญ ในการดำเนินงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายที่พบได้จากกรณีศึกษานั้น ทั้ง 4 ส่วนราชการเผชิญปัญหาที่คล้ายคลึงกัน คือ ทักษะติดต่อความเสมอภาค รวมไปถึงความหมายของความเสมอภาค และเป้าหมายที่ได้แย่งและเห็นต่างกันได้หลายมิติ ข้อมูลที่ประมวลได้จากการศึกษา สะท้อนว่า ทักษะติดต่อความเสมอภาคของข้าราชการที่ผู้รับผิดชอบได้มีโอกาสรับทราบความเห็น โดยรวมมองว่า ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไม่เป็นปัญหาในส่วนราชการของตน และส่วนใหญ่มองไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายและลักษณะงานที่เป็นภารกิจหลักของส่วนราชการ

โดยสรุปนั้น แม้ตัวบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานด้านความเสมอภาค จะเป็นปัจจัยสำคัญ แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้การดำเนินงานไปปฏิบัติก้าวหน้าไปได้ไกล ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายอย่าง que เชื่อมโยงกัน (ภาพที่ 1) แต่ก็กล่าวได้ว่า ความเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นที่ทำให้งานเดินหน้านั้น เป็นส่วนที่ผู้ปฏิบัติใช้ความพยายามโยงใย โดยอาศัยความรับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมายและเงื่อนไขที่ต้องรายงานทุกปีเป็นแรงผลักดัน



ภาพที่ 1 ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการดำเนินงานด้านความเสมอภาคของส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา

การวิเคราะห์ : การส่งเสริมความเสมอภาคในบริบทของนโยบายสาธารณะ

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น พบว่า สอดคล้องกับแนว คิดนโยบายสาธารณะในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบ“ล่างขึ้นสู่บน” Bottom Up Theories of Implementation ซึ่งมองว่าปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ตัวผู้ปฏิบัติ หรือ ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ และการต่อรองระหว่างผู้ปฏิบัติในระดับต่าง ๆ (Lipsky, 1971) ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภาพของทั้ง 4 ส่วนราชการคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายนั้น เป็นหลักในการต่อรองแสวงหาทรัพยากร การแสวงหาความร่วมมือ การสนับสนุน และความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านความเสมอภาคเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม บริบทของการนำนโยบายความเสมอภาคไปปฏิบัตินี้ อยู่ในกรอบของการบริหารจัดการในราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีวัฒนธรรม กฎกติกาของการทำงานราชการที่อยู่ในลักษณะที่มีการควบคุมตามลำดับชั้น และมีระบบติดตามรายงานที่อาจเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความก้าวหน้า ณ ระดับหนึ่งได้ ในบริบทของแนวคิดนโยบายสาธารณะ การพิจารณาการนำนโยบายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและเป็นนโยบายที่มุ่งการจัดสรรทรัพยากรใหม่ หรือ Redistributive Policy (Lowi, 1995) ไปปฏิบัติในภาคราชการ มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ

1) การวางกรอบปัญหาที่นำไปสู่นโยบาย

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า ถ้าพิจารณาจากตัวนโยบายที่ถูกกำหนด ก็อาจอนุมานได้ว่า ในมุมมองของผู้กำหนดนโยบายนั้น ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไข โดยภาคราชการเป็นตัวขับเคลื่อน ในขณะที่ ใน 4 ส่วนราชการที่เป็นกรณีศึกษา พบว่า ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นปัญหาความไม่เสมอภาคแต่อย่างใด หากเป็นเช่นนั้นแล้ว โอกาสที่นโยบายจะบรรลุเป้าหมายนั้น คาดได้ว่าจะจำกัดมาก

สิ่งที่จะต้องย้อนไปพิจารณา คือ ประเด็นปัญหา นโยบาย สำหรับตัวปัญหาความเสมอภาคหรือความไม่เสมอภาคนั้น เป็นประเด็นที่มีความเป็นนามธรรมสูง มีหลายความหมาย (Bustelo and Verloo, 2006) และมีความหนักเบาของปัญหาในสถาบันต่างๆ ทางสังคม หรือในบริบทของสังคมแตกต่างกันออกไป ซึ่งเชื่อมโยงกับความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยมของคนในสังคมเป็นอย่างมาก ในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่างๆ อาจยังไม่มีความเห็นร่วมกันทั้งหมดได้ว่า ปัญหานั้น คืออะไรแน่ ทำให้จึงเป็นปัญหาและเป็นปัญหากับใคร ใครทำให้เกิดปัญหานี้ ใครต้องรับผิดชอบ ใครต้องแก้ปัญหา (Bacchi, 1999) สิ่งให้เห็นชัดเจน คือ คำที่ใช้ดูง่าย และเหมือนกับจะเห็นตรงกันนั้น ไม่ได้ง่ายและตรงกัน

ในบริบทของการทำงานราชการ ซึ่งเป็นระบบที่มีกฎกติกา ใช้ระเบียบเป็นเข็มทิศในการบริหารและดำเนินงาน เป็นส่วนที่ทำให้มองเห็นปัญหาความเสมอภาคได้ไม่ถนัดนัก เพราะกฎกติกาเหล่านั้นใช้กับทุกคนเหมือนกันหมด และความเชื่อเรื่องความเสมอภาคหรือความไม่เสมอภาค อาจมีกรอบของตัวเองอีกชั้นหนึ่ง ที่อาจจะแตกต่างเมื่อมองปัญหานอกระบบราชการ เช่น ในสถาบันครอบครัว หรือ สถาบันอื่นๆ หรือ สังคมในภาพรวม นัยยะของการมองประเด็นความเสมอภาคที่แตกต่าง มีผลอย่างมากต่อทั้งกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหากการมองความเสมอภาคว่าเป็นปัญหา แต่มีการมองสาเหตุของปัญหาที่มาจากฐานความเชื่อที่แตกต่างกันไป หรือ การตีกรอบปัญหา และพิจารณาเพียงบางมิติหรือบางระดับของความรุนแรงของปัญหา นโยบาย มาตรการ และทางแก้ไขก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วย และเมื่อไม่ได้มีการแจ่มแจ้งถึงความเชื่อ ฐานคิด หรือมุมมอง ที่อยู่เบื้องหลังอย่างชัดเจน ก็จะมีการตีความที่ต่างกันไป ซึ่งจะมีผลในการดำเนินงาน เมื่อมีผู้เกี่ยวข้องหลายกลุ่มเข้ามาในขั้นตอนต่างๆ กันไป

2) ความเชื่อมโยงของการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ

การขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนี้ แม้เป็นการดำเนินการในบริบทของภาค

ราชการ แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายนั้น ไม่ได้เป็นตัวละครเดียวกันในขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ ประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณา คือ การนำตัวละครใหม่ๆ เข้ามาในแต่ละขั้นตอนในกระบวนการนโยบายมีผลอย่างไร สิ่งที่ปรากฏดังได้กล่าวมาแล้ว คือ ความเสมอภาค หรือ ความไม่เสมอภาคที่เกี่ยวกับส่วนราชการที่อาจมองกันว่าเป็นประเด็นที่ทุกคนเห็นร่วมกันและเห็นในมิติเดียวกันนั้น กลายเป็นสิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นที่แตกต่างหลากหลาย และความหลากหลายนี้ มีผลต่อการดำเนินงาน ยิ่งตัวละครหลายตัวมาก ยิ่งทับถมทำให้เกิดความซับซ้อนในความหมาย ความเข้าใจ และการตีความว่าจะต้องบรรลุผลอะไรดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

ความแตกต่างของมุมมอง ผนวกกับความไม่ชัดเจนของเป้าหมายและสาระของนโยบาย ไม่ว่าจะมาจากการสื่อที่ไม่สมบูรณ์ หรือ ความไม่เข้าใจในนโยบายอย่างถ่องแท้ของผู้ปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่าการแยกศึกษาเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อดูว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่นั้น ไม่น่าที่จะเพียงพอ โดยเฉพาะนโยบายที่มีความเป็นนามธรรมสูง และต้องอาศัย ความรู้และทักษะใหม่ที่ต้องสร้างให้ผู้ปฏิบัติหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมิติทางวัฒนธรรม ความเชื่อต่างๆ เพราะการให้ความหมาย การตีความของผู้กำหนดนโยบาย และของผู้นำไปปฏิบัตินั้นอาจมีความแตกต่างกันและการปรับกรอบนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดขึ้น และทำให้ไม่บรรลุผลตามเป้า หมายที่ผู้กำหนดนโยบายวางไว้ได้

3) การขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคและความสำคัญของฝ่ายการเมือง

ส่วนที่สำคัญที่ภาคราชการจะต้องทำความเข้าใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ก็คือ ต้องตระหนักว่ามิติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างแนบแน่น แม้นโยบายที่นำเสนอไปจากฝ่ายข้าราชการจะได้รับความเห็นชอบ แต่ก็จะหยุดนิ่งในขั้นตอนของการแปรเป็นภาคปฏิบัติ หากฝ่ายการเมืองไม่สนใจ และไม่มีเจตจำนงจริงจัง (Political Will) การสร้าง

ความเข้าใจในมิติทางการเมืองให้ชัดเจน จะช่วยให้เกิดการเปิดโลกทัศน์ การกำหนดมาตรการยุทธศาสตร์ใหม่ๆ ที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนในเรื่องของความเสมอภาคได้มากขึ้น นอกจากนั้น มิติทางการเมืองนั้นตรึงกระ ความเปราะบางเป็นผลในกรอบของราชการ และนั่นมีความแตกต่างกันด้วย

ในบริบทที่เกี่ยวกับการเมือง ภาคราชการจะต้องทำความเข้าใจว่า การขับเคลื่อนตามลำพังในกรอบของความเป็นข้าราชการนั้น มีข้อจำกัดมากมาย การที่จะต่อสู้เพื่ออุดมการณ์ความเสมอภาคที่เป็นประเด็นที่สวนกระแสความเข้าใจของสังคมนั้น ต้องอาศัยการผนึกพลังกับภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำเรื่องผู้หญิงรวมทั้งสถาบันการศึกษาที่มีโครงการหรือ ศูนย์ที่เน้นในเรื่องสตรีศึกษา หรือ สิทธิมนุษยชน การทำงานและขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคนั้น ต้องไปเป็นขบวนการ และ 3 เสาหลักที่ต้องทำงานร่วมกันในบทบาทต่างๆ กัน คือ กลไกของรัฐในเรื่องความเสมอภาคที่ต้องเป็นหลักในการเชื่อมโยงเครือข่าย และการให้ข้อมูลข่าวสารและช่องทางต่างๆ ในการขับเคลื่อน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำเรื่องผู้หญิงเพื่อช่วยในการรณรงค์ติดตามทวงถามรัฐ และสถาบันการศึกษาที่เป็นแหล่งในการสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ การขับเคลื่อนเป็นกระแสโดยใช้ภาคีเครือข่ายต่างๆ เหล่านี้ จำเป็น เพราะ Political will ของฝ่ายการเมืองจะพันกับคะแนนเสียงที่ต้องการได้อย่างเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจะเอื้อต่อการให้ความสำคัญของฝ่ายการเมืองได้

สรุป และ ข้อเสนอแนะ

ประเด็นความเสมอภาคระหว่างหญิงชายกลายมาเป็นนโยบายรัฐบาลด้วยแรงผลักดันของหลายฝ่าย นับว่าเป็นก้าวกระโดดของนวัตกรรมเชิงนโยบายที่สำคัญ โครงสร้างของการขับเคลื่อนที่เกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น น่าจะเอื้อให้การขับเคลื่อนเป็นไปได้อย่างดี แต่ในทางปฏิบัติกลับเคลื่อนไปอย่างเชื่องช้ามาก บทเรียนสำคัญที่ประมวลได้จากการศึกษาวิจัยนั้นสะท้อนให้เห็นว่า ในลักษณะนโยบายที่เป็น

นวัตกรรมที่ต้องการการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และทักษะใหม่ และสาระของนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นนามธรรม และเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับความเชื่อ ระบบคิดที่มีความแตกต่างหลากหลายระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ นั้น การที่จะให้นโยบายนั้นส่งผลตามเจตนารมณ์ ต้องอาศัยการวางระบบการบริหารจัดการเพื่อให้การขับเคลื่อนเป็นไปในทิศทางที่ต้องการที่อาจจะต้องเริ่มต้นด้วยการตระหนักว่า หัวใจของกระบวนการประชาธิปไตย คือ การที่ต้องสร้างโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มีส่วนร่วมที่จะกำหนดปัญหา นโยบาย ที่ได้มีการถกแถลงมาอย่างรอบด้านและมีความเห็นร่วมกัน ณ ระดับหนึ่งระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ตั้งแต่ต้นทาง หรือ จุดเริ่มต้นของกระบวนการนโยบาย ถ้าต้องการจะให้นโยบายที่กำหนดนั้นเป็นที่ยอมรับ และบรรลุผลในขั้นปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัติก็ต้องมีศักยภาพ และความ สามารถที่เพียงพอด้วย เพราะฉะนั้น สำหรับการดำเนินงานเมื่อมีนโยบายใหม่ที่มีความเป็นนามธรรม และท้าทายความขัดแย้งเชิงความคิดสูง เช่น เรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนี้ การสร้างองค์ความรู้ การปรับระบบคิด และเจตคติ อย่างทั่วถึง และเหมาะสมตามระดับของภาระหน้าที่ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นทั้งระบบเพื่อให้การดำเนินงานในขั้นต่อไปเกิดขึ้นได้ และได้ประสิทธิผลตามที่ได้วางไว้

ความเป็นนวัตกรรมใหม่ ของการบูรณาการหลักความเสมอภาคหญิงชายในภาคราชการ ที่ตัวปัญหา นโยบายเองมีความเป็นนามธรรมสูง และจัดอยู่ในลักษณะที่เรียกว่าเป็น Redistributive Policy การดำเนินการอย่างมีกลยุทธ์เพื่อให้ให้นโยบายนั้นส่งผลตามที่ตั้งใจ เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง โดยในที่นี่มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงการบริหาร ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การสร้างความเข้าใจในปัญหา นโยบาย

เนื่องจากเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นเรื่องที่มีความหมาย รวมทั้งมีบริบทของปัญหาที่หลากหลาย การทำความเข้าใจอย่างชัดเจน

ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเป็นเรื่องสำคัญ แม้ว่าฐานคติและความเชื่อของแต่ละคนจะต่างกัน ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเข้าใจและรับรู้ในส่วนที่ต่างออกไปไม่ได้ การตีกรอบที่ชัดเจนว่าเป็นอย่างไร มีมิติหรือประเด็นที่จะเป็นโจทย์ของการทำงานคืออะไรนั้น จะเอื้อต่อการขับเคลื่อนได้อย่างดี โดยในความเห็นของผู้เขียน ในบริบทของสังคมไทย และในบริบทของราชการ การกำหนดความหมาย และเป้าหมายความเสมอภาคนั้น อาจใช้กรอบที่มองว่า งานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ครอบคลุมใน 3 มิติที่ควรเป็นเป้าหมายนโยบาย คือ การที่ภาคราชการจะต้อง (1) ให้สิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย (2) ให้ผู้ชายและผู้หญิงเข้าถึง / ควบคุมทรัพยากรอย่างไม่แตกต่างกัน และ (3) ให้ทั้งชายหญิงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน ซึ่งผู้หญิงผู้ชายในที่นี่ หมายรวมทั้งข้าราชการในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติและให้บริการ และทั้งประชาชนผู้รับบริการ และประโยชน์จากภาครัฐ โดยแท้จริงแล้ว เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวด ที่จะต้องสร้างความเข้าใจ และมีการตกผลึกทางความคิดอย่างรอบด้านและชัดเจน ในส่วนของผู้กำหนดนโยบาย ผู้ที่ขับเคลื่อน หรือ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมด

2) การสร้างการยอมรับในปัญหา นโยบาย

ข้อท้าทายที่สำคัญ คือ ทำอย่างไรให้ส่วนราชการต่าง ๆ มองชัดว่า ความเสมอภาคเชื่อมโยงกับงานของส่วนราชการก่อนเป็นเบื้องต้น ยอมรับในประเด็นปัญหาที่ตรงกัน ก่อนที่จะคืบไปสู่การดำเนินการ คำตอบน่าจะเริ่มจากว่า เนื่องจากส่วนราชการจะต้องเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหลักก็คือ จะต้องมีการวางกรอบคิดและองค์ประกอบต่าง ๆ ในลักษณะที่มีความหมายและให้เห็นคุณค่าให้ได้ และจะต้องเข้ากันกับกรอบคิดของผู้ปฏิบัติที่เป็นอยู่ นั่นก็คือ กรอบคิดนั้นจะต้องสอดคล้องประสานกับคุณค่า และบรรทัดฐานที่ตัวละครเหล่านั้นยึดถือ

การที่จะเชื่อมกรอบคิดเรื่องความเสมอภาค และ กรอบภารกิจที่ส่วนราชการมีอยู่ให้เกิดการยอมรับได้นั้น ถ้าจะให้เกิดผลไกล จำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องกับการ

ขับเคลื่อนนโยบายจะต้องกลืนตัวไปกับส่วนราชการ เพื่อเข้าใจในมุมมองที่เกี่ยวกับการกิจหลัก และเชื่อมได้กับคุณค่า บรรทัดฐานที่ส่วนราชการยึดถือ การวางกรอบเชิงกลยุทธ์ (strategic framing) ตามแนวคิดของทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม (Benford and Snow, 2000) จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่จำเป็นสำหรับกระบวนการนโยบาย โดยในการกำหนดกรอบเชิงกลยุทธ์นี้ อาจมีทั้งส่วนที่ เป็นการเชื่อมกรอบ (Frame Bridging) ซึ่งเป็นการหาจุดเชื่อมกับกรอบที่มีอยู่ก่อน หรือการขยายกรอบ (Frame Extension) คือ การที่ขยายขอบของกรอบให้กว้างขึ้น เพื่อจะได้ความหมายที่กว้างขึ้น (Verloo, 2001) ความพยายามในลักษณะนี้ คือ การแสวงหากรอบที่จะนำมาใช้เพื่อสร้างการยอมรับ เรื่องความเสมอภาค และเป็นเหตุผลที่ภาคราชการจะต้องดำเนินงาน โดยผู้เขียนเห็นว่า ในภาพรวมกรอบที่น่าจะเอื้อได้ในระดับหนึ่ง คือ กรอบประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของนโยบายและการบริหารราชการ หรือ กรอบที่มองเรื่องธรรมาภิบาลของการดำเนินงาน ภาคราชการ หรือ กรอบของความหลากหลายของประชาชนผู้รับบริการและประโยชน์จากภาครัฐ หรือ หากเชื่อมโยงกับประเด็นใหม่ที่เป็นกระแส เช่น สิทธิมนุษยชน ก็น่าจะช่วยให้ จุดที่สำคัญ คือ ต้องให้สอดคล้องกับแนวคิดและความเชื่อก่อน ซึ่งหมายถึงว่า อาจจะเริ่มต้นที่การบูรณาการมิติหญิงชาย (Gender Integration) ที่สนองตอบต่อความต้องการ หรือบทบาทที่แตกต่างกันของหญิงและชาย เพื่อให้เกิดการยอมรับในเบื้องต้นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น มิฉะนั้นจะส่งผลเสียหรือ ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลได้ โดยระดับที่ลึกลงไปกว่านั้นตามความหมายที่แท้จริง คือ การปรับรูปปฏิรูปเพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำซึ่งเกี่ยวกับการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นหลักการสำคัญนั้น อาจจะต้องตามมาจากภายหลังเมื่อพื้นฐานความเข้าใจและการยอมรับในเรื่องมิติหญิงชายค่อนข้างมั่นคงแล้ว

ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร

การพัฒนาระบบการบริหารจัดการ

จากการมีนโยบายที่กำหนดโครงสร้างในภาคราชการซึ่งนับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดีแล้ว สิ่งที่ได้ชัดจากการศึกษาวิจัยว่ายังขาด คือ การสร้างระบบการบริหารจัดการในเรื่องความเสมอภาค (Gender Management System) ที่แม้จะพอมืออยู่บ้าง แต่ก็ต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนา โดยจากการพิจารณาผลการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า จะต้องจัดวางองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ ระบบการจัดการขับเคลื่อนกลไกการขับเคลื่อน และ ระบบการสร้างศักยภาพ

สำหรับระบบการขับเคลื่อนในปัจจุบัน ขาดการร้อยต่อกันเป็นระบบ อยู่ในลักษณะที่ ต่างคนต่างทำ ซึ่งหากเพิ่มให้ระบบมีความเชื่อมโยงต่อกันได้ น่าจะเอื้อต่อความก้าวหน้า ซึ่งส่วนนี้ ได้แก่ การที่จะต้องใช้กลไกในระดับกระทรวงเข้ามาช่วยสร้างจุดเชื่อมกับคณะกรรมการระดับชาติที่ดูแลเรื่องสตรี และความเสมอภาค ในลักษณะของโครงสร้างที่เชื่อมโยงกัน การติดตามและขับเคลื่อนน่าที่จะเป็นไปได้ง่าย แต่กลไกระดับชาติ คือ สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวจะต้องปรับบทบาทโดยเล่นบทบาทของผู้กระตุ้น (Catalytic) ผู้ให้คำปรึกษา ผู้ติดตาม ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ สร้างความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ให้เกิดขึ้นเป็นรายกระทรวง เพื่อให้สามารถที่จะช่วยส่วนราชการได้ ผ่านกระบวนการให้คำปรึกษา ให้ข้อเสนอแนะต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่จะต้องช่วยบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการนโยบายและการบริหารจัดการ

ในส่วนของการพัฒนาศักยภาพเพื่อให้หลักความเสมอภาคเป็นหลักการหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการให้บริการขององค์กร เป็นเรื่องสำคัญและท้าทาย เพราะมีใช่เป็นเพียงการพัฒนาหรือสร้างองค์ความรู้ในด้านเทคนิควิชาการ แต่ที่สำคัญ คือ เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความเชื่อต่างๆ ที่ยังฝังรากลึก และเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตที่หลายๆ คน ไม่สามารถถอยออกมามองให้แตกต่างได้โดยง่าย

สิ่งที่สำคัญที่เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จในการสร้างกระแสความเสมอภาคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพ ก็คือ ทั้งองค์กรจะต้องมองเห็นร่วมกันได้ว่า หน้าที่หลักหรือภาระในการสร้างกระแสความเสมอภาคนั้น เป็นภารกิจของทุกคนมิใช่กลุ่มคนหรือบุคคลใดโดยเฉพาะ นั่นก็ย่อมหมายความว่า การพัฒนาศักยภาพนั้นจะต้องเกิดขึ้นทั่วทั้งองค์กรอย่างน้อยที่สุดก็ในระดับของการตระหนักรับรู้ร่วมกัน

ถึงแม้การสร้างกระแสความเสมอภาคจะต้องการความชำนาญพิเศษ แต่ทักษะพื้นฐานที่จำเป็นที่จะให้กระแสความเสมอภาคเกิดขึ้นได้นั้น มิได้ต้องการความสามารถในด้านเทคนิคหรือวิชาการในระดับสูงจากทุกคนในองค์กร (UNDP, 1997) เพราะหากผู้ปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนใดระดับใด เพียงแต่จะตั้งใจพิจารณาหรือไม่มองข้ามนัยยะของงานที่ตนรับผิดชอบที่เชื่อมโยงกับผู้ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้รับบริการ ก็จะมีมองเห็นถึงความแตกต่างระหว่างผู้หญิงและผู้ชายที่มารับบริการนั้นๆ และก็น่าที่จะพอมองต่อไปได้ถึงผลกระทบของงานที่ตนทำที่มีต่อผู้หญิงหรือผู้ชายที่เป็นผู้รับบริการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่อาจแตกต่างกันไป

เอกสารอ้างอิง

เมทินี พงษ์เวช. 2544. แนวทางการสร้างกระแสความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา. สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และสำนักงานก.พ.2546. คู่มือแผนแม่บทการสร้างกระแสความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในส่วนราชการ กรุงเทพฯ : สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. 2552. สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. 2552. การคัดเลือกหน่วยงานภาครัฐดีเด่นด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายประจำปี 2552. เอกสารประกอบการประชุมของคณะอนุกรรมการครั้งที่ 1 / 2552.

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

Benford, R., and Snow, D. 2000. Framing Processes and Social Movements : An Overview and Assessment. Annual Review of Sociology 26: 611–639.

Bustelo, M., and Verloo, M. 2006. Exploring the Possibilities of Critical Frame Analysis for Evaluation Policies. Paper delivered at the Joint International Conference on “Evaluation in Society : Critical Connections” Panel Stream 1 : The Role of Evaluation in Public Policy Session 3.02.

Hannan, C. 2001. The United Nations Commitment to Gender Mainstreaming – A Global Strategy for Promoting Equality between Women and Men. Paper prepared for the 2001 ODCCP Field Representative Seminar.

Lipsky, M. 1971. Street Level Bureaucracy, New York : Russel Sage Foundation.

Lowi, Theodore, J. 1995. Distribution, Regulation, Redistribution: The Function of Government in Public Policy. New Jersey : Prentice Hall.

Nott, S. 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.

- True, J., and Mintrom, M. 2001. "Transnational Networks and Policy Diffusion : the Case of Gender Mainstreaming". *International Studies Quarterly*, 45 : 27-57.
- UN, 1995. *Fourth World Conference on Women: Global Platform for Action - Beijing*. New York : United Nations Publishing.
- UNDP. 1997. *Guidance Note on Gender Mainstreaming*. New York: United Nations Development Programme.
- Verloo, M. 2001. *Another Velvet Revolution : Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation*. Working Paper.
- Walby, S. 2005. *Introduction : Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era*. *International Feminist Journal of Politics*, 7 (4): 453-470.