

ผู้หญิง ผู้ชาย และงบประมาณของรัฐ

โดย

เมทีนี พงษ์เวช

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

สนับสนุนโดย

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท

พฤศจิกายน 2549

ชื่อหนังสือ ผู้หญิง ผู้ชาย และ งบประมาณของรัฐ
Title **An Overview on Gender Budgeting**

ผู้เขียน เมทีนี พงษ์เวช

จัดพิมพ์โดย มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
อาคารณภูมิ ชั้น 23
1550 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่
แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี
กทม. 10400
www.fes-thailand.org

Publisher Friedrich-Ebert-Stiftung
23rd Floor, Thanapoom Tower
1550 New Petchburi Road
Makkasan, Ratchathewi
Bangkok 10400
Tel 02-6527178-9
Fax 02-6527180

ปก/รูปเล่ม โมนोगราฟิค

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์เดือนตุลา
โทร. 0-2996-7392-4 โทรสาร 0-2996-7395

ISBN 974-88148-4-X

คำนำ

ปัจจุบัน หลายกลุ่มให้ความสนใจต่อประเด็นการจัดการค่าใช้จ่ายเพื่อสาธารณะมากขึ้น เนื่องจากมองว่าเรื่องนี้มิได้เป็นเพียงเทคนิคในการจัดการ แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการเมือง และอำนาจที่แตกต่างกันมีผลต่อการกระจายการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ คือกลุ่มที่มีอำนาจน้อยมีแนวโน้มที่จะไม่มีปากมีเสียงในกระบวนการจัดสรรและบริหารงบประมาณ

ความเสมอภาคหญิงชายเป็นประเด็นที่แทบทุกประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญ ดังที่มีการระบุไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และแผนปฏิบัติการปักกิ่งเพื่อความก้าวหน้าของผู้หญิง แต่อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าของประเทศต่าง ๆ ในการสร้างเสริมความเสมอภาคยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า ขบวนการผู้หญิงในหลายประเทศวิเคราะห์ว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แผนงานต่าง ๆ ไม่คืบหน้า คือ การจัดการงบประมาณที่ไม่ให้ความสำคัญต่อผลกระทบด้านมิติหญิงชาย ดังนั้นจึงได้ริเริ่มโครงการต่าง ๆ เพื่อเข้าไปมีส่วนส่งเสริมให้กระบวนการงบประมาณตระหนักถึงมิติหญิงชายมากขึ้น ความพยายามดังกล่าวประสบผลสำเร็จแตกต่างกันไปตามวิธีการที่ใช้และเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ แต่ก็ได้ข้อสรุปร่วมกันว่ามิติหญิงชายกับงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเสริมสร้างความเสมอภาคหญิงชายและธรรมาภิบาล

หนังสือเล่มนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับภาพรวมของมิติหญิงชายในการงบประมาณ เช่น แนวคิดเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ และประสบการณ์จากบางประเทศที่ได้ริเริ่มใช้วิธีการนี้แล้ว โดยคาดหวังว่าข้อมูลเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่ช่วยส่งเสริมการพูดคุยแลกเปลี่ยนและร่วมกันสร้างสรรค์ประเด็นดังกล่าวให้ก้าวหน้าสืบไป

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งต่อผู้เขียน คือ คุณแมทที พงษ์เวช ที่ได้เรียบเรียงเรื่องราวที่เป็นวิชาการอันยุ่งยากซับซ้อนให้กระชับและง่ายแก่การทำความเข้าใจ

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
พฤศจิกายน 2549

สารบัญ

บทนำ.....	7
1. มิติหญิงชายกับนโยบายเศรษฐกิจ.....	9
1.1 ความเสมอภาค และประสิทธิภาพ	9
1.2 นโยบายเศรษฐกิจกับผลกระทบต่อความเสมอภาค	11
1.3 งานที่ผู้หญิงทำ : ภาคเศรษฐกิจที่ถูกกละเลยจากระดับ นโยบาย	15
1.4 การผสมผสานงานของผู้หญิงในนโยบายเศรษฐกิจมหภาค	18
2. งบประมาณ.....	25
2.1 ความหมายและบทบาทหน้าที่	27
2.2 ส่วนประกอบของงบประมาณของรัฐ	27
2.3 กระบวนการจัดทำงบประมาณ	28
3. การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย	
Gender Responsive Budgeting (GRB).....	31
3.1 GRB คืออะไร	31
3.2 วัตถุประสงค์ของ GRB	32
3.3 งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายแตกต่างจาก งบประมาณอื่นอย่างไร	33
3.4 ประโยชน์ที่ได้จากงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย	33

4. เครื่องมือสำหรับการทำงานประมาณที่ค้ำึงถึงมิติหญิงชาย....	35
4.1 กรอบสำหรับพิจารณารายจ่าย	36
4.2 เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์รายจ่าย	37
4.3 กรอบสำหรับพิจารณารายรับ	44
4.4 เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์รายรับภาครัฐ	44
5. ประสบการณ์ของต่างประเทศ.....	49
ออสเตรเลีย	48
ฟิลิปปินส์	50
อังกฤษ	51
สก๊อตแลนด์	53
ออสเตรเลีย	54
เม็กซิโก	55
เนเธอร์แลนด์	56
บังคลาเทศ	57
อินโดนีเซีย	58
เนปาล	59
ปากีสถาน	60
6. ข้อควรพิจารณาในการประยุกต์ใช้ GRB.....	61
6.1 การริเริ่ม GRB : ใครควรทำ จะทำอะไร และที่ไหน	61
6.2 ปัจจัยที่ควรพิจารณาประกอบการวางแผนและดำเนินการ	63
7. สรุป.....	67
ส่งท้าย	69
บรรณานุกรม.....	70

ผู้หญิง พุชชาย และงบประมาณของรัฐ

บทนำ

ปัจจุบัน เป็นที่ตระหนักกันมากขึ้นว่า ความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้นไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิง แต่ยังมีผลกระทบไปถึงเด็กและผู้ชายอีกด้วย เพราะก่อให้เกิดผลผลิตที่ต่ำ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่เป็นไปอย่างไม่เต็มที่ และคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี ทั้งผู้หญิงและผู้ชายต่างมีศักยภาพ ซึ่งถ้าได้รับการพัฒนาจนแสดงความสามารถได้เต็มที่ ประเทศก็จะมีผลผลิตสูงขึ้น ความสามารถและทักษะของประชาชนได้รับการดูแลอย่างเต็มที่และเหมาะสม และคุณภาพชีวิตดีขึ้น

สำหรับประเทศไทยเอง ก็ได้มีการตระหนักมากขึ้นเช่นกันในเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และได้มีความพยายามทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนในหลายลักษณะ ที่สำคัญคือ รัฐบาลได้สร้างกลไกในภาคราชการที่จะเอื้อต่อความเสมอภาคและความเป็นธรรมระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2544 กำหนดให้มีผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายในระดับกระทรวง ทบวง กรม โดยเรียกกันง่าย ๆ ว่า CGEO (Chief Gender Equality Officer) และให้มีศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในทุกส่วนของราชการพลเรือนด้วย

การดำเนินงานสร้างกระแสความเสมอภาคของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ได้เริ่มขึ้นมาระยะหนึ่งแล้ว และเป็นที่ตระหนักชัดเจนว่า การผสมผสานมิติหญิงชายในนโยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ ของส่วนราชการ เพื่อที่จะเอื้อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างหญิงชายนั้น จำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างพอเพียง และเนื่องจากกระแสของกระบวนการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย หรือ Gender budgeting ได้เริ่มพัฒนาขึ้นมาก และกว่า 60 ประเทศทั่วโลก ได้มีการดำเนินการไปตามรูปแบบและแนวทางที่แตกต่างหลากหลายไปตามบริบทของประเทศนั้น ๆ การพิจารณาความเสมอภาคระหว่างหญิงชายภายในกรอบของงบประมาณจึงน่าที่จะเอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

บทความนี้ มุ่งที่จะให้ภาพรวม และนำเสนอวิธีการทางเลือกในการผสมผสานมิติหญิงชายในนโยบายการคลัง โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณ ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจ และเป็นกลไกที่เอื้อต่อความเสมอภาคระหว่างหญิงชายได้เป็นอย่างดี แต่ยังมีได้มีการนำมาพิจารณาให้เห็นความเชื่อมโยงดังกล่าวมากนัก

บทที่ 1

มิติหญิงชายกับนโยบายเศรษฐกิจ

1.1 ความเสมอภาค และประสิทธิภาพ

ในช่วงทศวรรษเศษที่ผ่านมา หลายประเทศทั่วโลก ได้ตระหนักมากขึ้นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและชีวิตของผู้หญิง โดยเฉพาะในกรอบแนวคิดที่มองว่า ยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่ระหว่างผู้ชายและผู้หญิง และนโยบายเศรษฐกิจอาจจะทำให้คุณภาพชีวิตของผู้หญิงกลุ่มต่าง ๆ ดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ รวมทั้งอาจช่วยทำให้ช่องว่างระหว่างศักยภาพของผู้ชายและผู้หญิงในมิติต่าง ๆ เช่น รายได้ สุขภาพ โภชนาการ กว้างขึ้นหรือแคบลงก็ได้เช่นกัน ในขณะที่เดียวกัน ความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ในด้านต่าง ๆ ระหว่างชายหญิงก็ส่งผลถึงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจด้วย เช่น อาจเป็นข้อจำกัดทำให้ผู้หญิงไม่สามารถใช้ศักยภาพของตนได้เต็มที่ หรือ ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขวิกฤตทางเศรษฐกิจได้ดีเท่าที่ควร เป็นต้น จากมุมมองนี้ ความไม่เสมอภาคคือ ความไม่มีประสิทธิภาพ

ในบริบทของความไม่เสมอภาคที่ดำรงอยู่ โดยผู้หญิงอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่านั้น นโยบายเศรษฐกิจโดยเฉพาะนโยบายการคลังที่มีงบประมาณเป็นเครื่องมือจึงมีบทบาทสำคัญยิ่ง ตัวอย่างจากการวิจัยแสดง

ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพในการผลิตอาจเพิ่มขึ้นได้ด้วยการส่งเสริม
ทรัพยากรวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตรและให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้หญิง
ผลการศึกษเกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตรในแอฟริการะบุว่า เมื่อความ
ไม่เสมอภาคลดลง ผลผลิตทางการเกษตรสูงขึ้น โดยพบว่า หากให้
ทรัพยากรต่าง ๆ แก่เกษตรกรผู้หญิงในประเทศเคนยามากขึ้น รวมทั้งให้
โอกาสในการศึกษาเท่า ๆ กันกับผู้ชาย ผลผลิตทางการเกษตรที่ผู้หญิง
ทำจะสูงขึ้นอีก 20% (Saito and Spurling, 1992) ในขณะเดียวกัน
งานวิจัยในเรื่องของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการศึกษา พบว่า
การไม่ลงทุนทางการศึกษาจะทำให้รายได้ประชากรลดลง ในกรณีที่
ปัจจัยอื่น ๆ ไม่ต่างกัน ถ้าอัตราส่วนระหว่างหญิงต่อชายในการเข้าเรียน
ประถมและมัธยมน้อยกว่า 0.75 ทำให้คาดได้ว่าผลผลิตมวลรวมของ
ประเทศนั้น ๆ จะต่ำกว่าประเทศที่ช่องว่างไม่มากเท่าถึง 25% (Hill and
King, 1995)

การวิจัยเรื่องสถานะที่ด้อยกว่าของหญิงชายในด้านแรงงาน พบว่า
หากไม่มีการเลือกปฏิบัติในด้านอาชีพ ไม่เพียงแต่ทำให้รายได้ของผู้หญิง
สูงขึ้น แต่รายได้ประชากรก็จะสูงขึ้นด้วย ดังที่ในลาตินอเมริกาพบว่า
หากไม่มีการเลือกปฏิบัติ รายได้ผู้หญิงจะสูงขึ้นถึงร้อยละ 50 และ
ผลผลิตของประเทศก็จะสูงขึ้น 5% (Tzannatos, Z,1991)

รายงานของธนาคารโลกระบุว่า ความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นใน
ปัจจุบันจะลดผลผลิตของคนรุ่นถัดไป ผลการวิจัยชัดเจนมากขึ้นเรื่อย ๆ
ว่า การส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้หญิงให้ดีขึ้น จะเอื้อต่อผลผลิตที่สูงขึ้น
โอกาสที่เด็กได้เข้าเรียนเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาของแม่ และรายได้
พิเศษของแม่มักใช้ไปในเรื่องโภชนาการ สุขภาพและการศึกษาของลูก

มากกว่ารายได้พิเศษของพ่อ (World Bank, 1995)

ภาระของผู้หญิงในการดูแลครัวเรือนที่ทำให้ไม่ค่อยมีเวลา เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนา โดยการศึกษาที่แทนเซเนีย พบว่าการลดข้อจำกัดต่าง ๆ สำหรับผู้หญิงในชุมชนที่ปลูกกาแฟ ทำให้มีรายได้เข้าบ้านเพิ่มขึ้น 10% ผลผลิตสูงขึ้น 15% (Elson, 1996)

ประเด็นสำคัญของการที่ความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงชายเป็นประเด็นประสิทธิภาพนั้น คือ ถ้าผู้หญิงอยู่ในสถานะที่สามารถควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ ได้ ประโยชน์จะเกิดแก่สังคมโดยรวม แต่หากความไม่เสมอภาคยังคงดำรงอยู่ ก็จะเป็นการสูญเสียของสังคมโดยรวม

การส่งเสริมความเสมอภาค จึงเป็นเป้าหมายหลักที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนา และรัฐบาลนานาชาติทยอยอมรับเป็นพันธกรณีที่จะนำไปปฏิบัติ เนื่องจากตระหนักถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความเสมอภาค แต่ในทางปฏิบัติจริง กลุ่มที่ทำงานติดตามความก้าวหน้าของความเสมอภาคหญิงชายในประเทศต่าง ๆ พบว่า การดำเนินการตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ที่จะเอื้อต่อความเสมอภาค ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ ดังนั้น กลุ่มผู้หญิงในหลายประเทศจึงเริ่มให้ความสนใจวิเคราะห์หาสาเหตุว่า ทำไมการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลซึ่งเป็นส่วนสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจ จึงไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย

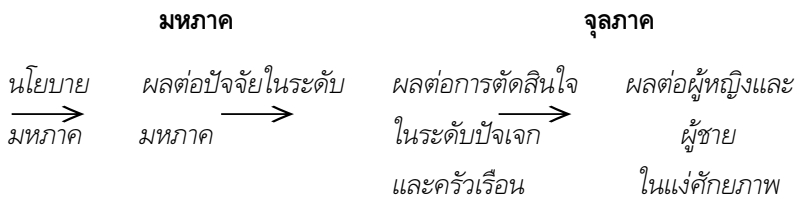
1.2 นโยบายเศรษฐกิจ กับ ความเสมอภาค

เนื่องจากงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจ และตาม

ที่ได้กล่าวข้างต้น เป็นกลไกที่เอื้อต่อความเสมอภาคได้ ในส่วนนี้ จึงมุ่งที่จะอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างส่วนต่าง ๆ ในบริบทเข้าด้วยกัน เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ที่ชัดเจนขึ้น

นโยบายเศรษฐกิจโดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เป็นกรอบที่เชื่อมโยงกับการมองเศรษฐกิจภาครวมของประเทศ ในขณะที่เศรษฐกิจจุลภาคนั้น เชื่อมโยงกับพฤติกรรมและการตัดสินใจเชิงเศรษฐกิจในระดับบุคคล ครัวเรือน และองค์กร

สำหรับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคซึ่งประกอบด้วย นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายการค้ำขึ้น ถ้าพิจารณาโดยผิวเผิน จะดูเหมือนเป็นนโยบายทางอ้อมซึ่งไม่เกิดผลกระทบโดยตรงต่อปัจเจกบุคคล เพราะเป็นเรื่องของภาพรวม สิ่งที่เราเห็นอาจเป็นเป้าหมายที่เป็นตัวเลขทางเศรษฐกิจมหภาค เช่น ภาวะการขาดดุล อัตราเงินเฟ้อ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริง การตัดสินใจในเรื่องที่เป็นภาพรวม ทำให้เกิดผลกระทบขึ้นกับกระบวนการและผลของระบบเศรษฐกิจ และส่งผลถึงปัจเจกบุคคลค่อนข้างชัดเจน ตามแผนภาพในหน้าถัดไป



กระบวนการและผลในระดับมหภาค		กระบวนการและผลในระดับจุลภาค		
<p>นโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค</p>	<p>กระบวนการและผลของเศรษฐกิจระดับมหภาค</p>	<p>ผลในเชิงเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับบุคคลและครัวเรือน (แยกตามเพศสมาชิก/หัวหน้า)</p>	<p>ทางเลือกของบุคคล/ครัวเรือน (แยกตามเพศของสมาชิกหรือหัวหน้าครอบครัว)</p>	<p>ผลของการพัฒนาแยกตามเพศ (ศักยภาพในเชิงเศรษฐกิจและศักยภาพเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี)</p>
<p>นโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การเงิน ● การคลัง ● การค้า ● อัตราแลกเปลี่ยน ● หนี้ ● ราคา/ค่าแรง <p>การกำหนดนโยบายส่งผลกระทบต่อ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● อัตราดอกเบี้ย ● อัตราแลกเปลี่ยน ● ค่าแรง/ราคา ● รายได้/รายจ่ายของรัฐบาล 	<p>กระบวนการในระดับมหภาค</p> <p>การดำเนินการในด้าน</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ตลาดแรงงาน/สินค้า/บริการ ● การให้บริการด้านสินค้าและบริการโดยรัฐ <p>ผลในระดับมหภาค</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การจ้างงาน ● ผลผลิต ● ราคา ● ระดับ/การกระจายตัวของผลผลิตและบริการของรัฐ 	<p>ค่าแรง/ราคาทรัพย์สิน</p> <ul style="list-style-type: none"> ● แยกตามประเภทของทรัพย์สิน (ที่ดิน, แรงงาน, เงินทุน) ● แรงงานแยกตามอาชีพประเภทงาน ● ตามประเภทของครัวเรือนราคาสินค้าและบริการ (สำหรับบุคคลหรือครัวเรือน) ● แยกตามต้นทุน (เงิน, เวลา, ความสะดวก) ● แยกตามประเภทครัวเรือน 	<ul style="list-style-type: none"> ● กิจกรรมเชิงเศรษฐกิจแยกตามประเภทอุตสาหกรรม ● การมีส่วนร่วมในแรงงานแยกตามอาชีพ/ประเภทอุตสาหกรรม ● การผลิตในครัวเรือนแยกตามบทบาทกิจกรรม ● การใช้บริการทางสาธารณสุขแยกตามประเภทบริการ ● โภชนาการ-การรับสารอาหารแยกตามประเภทของสารอาหาร ● การศึกษาแยกตามระดับ ● ขนาดครอบครัวและการวางแผนครอบครัว ● การย้ายถิ่นตามเป้าหมาย ● การมีส่วนร่วมในชุมชน 	<p>รายได้</p> <p>การมีงานทำ</p> <p>สุขภาพ</p> <p>โภชนาการ</p> <p>การศึกษา</p> <p>การเจริญพันธุ์</p> <p>การมีส่วนร่วม</p>

แผนภาพ 1 กรอบวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ ปรับจาก NCRFW, NEDA and CIDA, 2001

แผนภาพนี้สะท้อนให้เห็นการวิเคราะห์ในระดับมหภาคและระดับจุลภาคว่า นโยบายการเงิน การคลังและการค้ามีผลกระทบต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นตัวแปรทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราการแลกเปลี่ยน ค่าแรง ราคา รายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในตัวแปรเหล่านี้ กระทบทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานในด้านแรงงาน เงินทุน สินค้าและบริการ โดยจะไปกำหนดภาวะการจ้างงานทำ ผลผลิตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และระดับราคาต่าง ๆ ซึ่งล้วนส่งผลต่อปัจเจกบุคคลทั้งสิ้น เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อกันเป็นลูกโซ่ เช่น รัฐบาลกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ย ค่าแรง ราคาสินค้า วงเงินรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ทำให้มีผลกระทบต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศด้านการจ้างงาน ผลผลิต สินค้าและบริการ แล้วส่งผลสืบเนื่องไปถึงพฤติกรรมเศรษฐกิจระดับครัวเรือนและบุคคล เช่น ถ้าสินค้าราคาแพงขึ้น แต่ค่าจ้างเท่าเดิม ครัวเรือนอาจต้องตัดค่าใช้จ่ายเรื่องอาหาร การดูแลสุขภาพ การศึกษา หรือใช้เวลาทำงานมากขึ้น ซึ่งประเด็นที่เป็นผลกระทบในระดับปัจเจกนั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับความเสมอภาคหญิงชาย โดยเฉพาะ เมื่อมีอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในครัวเรือนระหว่างหญิงชาย อาจทำให้การแบ่งปันทรัพยากรที่มีจำกัดกระทบต่อฝ่ายที่ด้อยอำนาจซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงได้ เช่น อาจทำให้ต้องออกจากโรงเรียนเร็วกว่า การได้รับการศึกษาน้อยกว่า ย่อมส่งผลต่อเนื้อ ทำให้หางานทำยากกว่า ได้ทำงานค่าจ้างต่ำกว่า เป็นต้น

เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า แม้เป็นเรื่องของเศรษฐกิจมหภาคก็จริง แต่ปัจเจกบุคคลและครัวเรือนจะต้องตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ ที่นโยบายเหล่านั้นกำหนดผ่านทางราคา ซึ่งเชื่อมโยงกันไปหมด

ทั้งแรงงาน สินค้าและบริการ

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในแผนภาพ ในช่วงสุดท้าย เป็นการสะท้อนให้เห็นตัวแปรศักยภาพของบุคคลที่เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ ในที่นี้ การเลือกใช้ตัวแปรศักยภาพของบุคคลเป็นตัวชี้วัดสถานะภาพ มาจากแนวความคิดที่ว่า สภาพการณ์หรือสถานะของแต่ละบุคคล หมายถึง การมีความสามารถที่จะทำในสิ่งที่ต้องการจะทำได้เต็มตามศักยภาพของตน และสามารถเป็นในสิ่งที่ต้องการจะเป็นได้ (capacity to be and capacity to do) โดยเบื้องลึกของความสามารถที่จะทำและเป็นได้นี้ คือ การมีทางเลือกในชีวิต หรือ การมีเสรีภาพในการที่จะเลือก (Sen, 1988) ซึ่งเป็นส่วนที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดขึ้น อันจะนำมาสู่ส่วนที่เป็นเป้าหมายใหญ่ทางด้านสังคมของประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

เมื่อนโยบายเศรษฐกิจสามารถที่จะทำให้ความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมในสังคมลดน้อยลงหรือเพิ่มมากขึ้นก็ได้ ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะนโยบายการคลังที่มีงบประมาณเป็นกลไกในการขับเคลื่อน จึงควรที่จะให้ความสำคัญต่อเรื่องของมิติหญิงชายมากขึ้น

1.3 งานที่ผู้หญิงทำ: ภาคเศรษฐกิจที่ถูกละเลยจากระดับนโยบาย

นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มที่สนใจเรื่องความเสมอภาค โดยเฉพาะในประเด็นความด้อยสถานะภาพของผู้หญิง มองว่า สาเหตุสำคัญส่วน

หนึ่งมาจากการที่ เศรษฐกิจมหภาคมองข้าม “งาน” ที่ผู้หญิงเป็นหลัก แต่ไม่มีมูลค่าในทางเศรษฐกิจ ทำให้งานดังกล่าวไม่ได้ถูกคิดรวมอยู่ในระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะในกรอบวิธีคิดของเศรษฐกิจมหภาคให้ความสำคัญกับผลผลิตและงานที่สามารถตีราคาและวัดออกมาเป็นรายได้ประชาชาติ และตัวเลขผลรวมอื่น ๆ เช่น การลงทุน เงินออม การนำเข้า การส่งออก รวมทั้งรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล สินค้าและบริการต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดนี้เกิดขึ้นในบริบทของ “ตลาด”

อย่างไรก็ตาม มีงานอีกหลายส่วนที่ไม่ได้ถูกนับรวมว่ามีผลต่อเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกิจกรรมในครัวเรือน เนื่องจากไม่ได้เกิดในบริบทของตลาด ครัวเรือนจึงไม่ถูกมองว่าเป็นผู้ผลิต นโยบายเศรษฐกิจจึงไม่ได้ให้ความสนใจที่จะส่งเสริมพัฒนา งานเหล่านี้มักอยู่ในบริบทของชุมชนและครัวเรือน และคนที่ทำงานส่วนใหญ่ คือ ผู้หญิง อันเป็นผลมาจากการแบ่งงานกันทำระหว่างหญิงชายตามที่สังคมกำหนด

งานในระดับชุมชนและครัวเรือนที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้อยู่ในระบบเศรษฐกิจหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับกลไกการตลาด อาจแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

● งานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ หรือนอกระบบ (informal economy) ซึ่งคนที่ทำงานส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง งานในภาคนี้อาจแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- เป็นลูกจ้างที่รับงานมาทำที่บ้าน
- เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น ผู้ค้ารายย่อย ช่างเสริมสวย
- ผู้ช่วยในกิจการของครัวเรือน-มักไม่ได้รับค่าจ้าง

- **งานอาสาสมัคร** งานอาสาสมัคร มักเชื่อมโยงกับงานสังคม งานชุมชน งานศาสนา งานบุญ ฯลฯ งานเหล่านี้ไม่ถูกนับว่าก่อให้เกิดรายได้ประชาชาติ และหลายครั้งถูกมองว่าเป็นงานบันเทิง แต่สำหรับคนรายได้น้อยจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้หญิงที่ยากจน กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ คือ ช่องทางที่ทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากรต่าง ๆ งานดูแล/งานชุมชนนั้นโดยหลักการ ทำโดยทั้งชายและหญิง แต่ในหลาย ๆ สังคมกำหนดให้งานเหล่านี้เป็นงานของผู้หญิง

- **งานบ้าน/ดูแลชีวิตความเป็นอยู่**

งานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ดูแลครอบครัว ทำกับข้าว ทำความสะอาด ดูแลสมาชิกครอบครัว เพื่อนบ้าน ญาติ ซึ่งงานเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำมาคำนวณในรายได้ประชาชาติเลย เพราะถือว่าอยู่นอกระบบเศรษฐกิจ ผู้หญิงผู้ชายมีบทบาทในด้านเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน และความแตกต่างนั้นเห็นชัดเจนมาก ๆ ใน “งานบ้าน” ซึ่งรวมถึงงานดูแลเด็ก คนป่วย ผู้สูงอายุ และคนพิการ ที่ผู้หญิงเป็นผู้รับผิดชอบ

องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP, 1995) คาดประมาณว่า ในประเทศพัฒนา งานที่ไม่มีค่าจ้างที่ผู้หญิงทำนั้นมีผลผลิตมูลค่าเท่ากับครึ่งหนึ่งของบัญชีประชาชาติ และในภาพรวมทั่วโลกตัวเลขก็สะท้อนใกล้เคียงกันว่า งานที่ไม่มีค่าจ้างนั้น ก่อให้เกิดผลผลิตที่คิดเป็นมูลค่าได้ 11 หมื่นล้านเหรียญ เทียบกับ GDP ของโลกที่มีมูลค่าประมาณ 23 หมื่นล้าน หรือประมาณเกือบครึ่ง

การที่มองว่าครัวเรือนไม่ใช่ผู้ผลิตนั้น เท่ากับได้มองข้ามระบบเศรษฐกิจภาคอภิมภาน (Care economy) ทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่เป็นระบบที่

มีความสำคัญต่อการวางฐานรากของทุนมนุษย์ (human capital) ทำให้เกิดการรักษาดูแลสุขภาพ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างศักยภาพ การสร้างทักษะของแรงงาน การสร้างเครือข่ายในสังคม ความรู้สึกรับผิดชอบต่อชุมชน มาตรฐานและคุณค่าต่าง ๆ ที่ธำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบของสังคม

กิจกรรมเหล่านี้ รัฐ ไม่ได้เน้นรวมเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งอาจเพราะมองว่าเป็นหน้าที่และกิจกรรมทางสังคม ไม่ใช่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ที่จริงแล้ว กิจกรรมดังกล่าวก็เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น เพราะทำให้เกิดปัจจัยนำเข้า คือ คนที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ป้อนให้แก่ระบบเศรษฐกิจทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และประเด็นหญิงชายตรงนี้ก็คือ สังคมมอบให้ผู้หญิงเป็นหลักในเศรษฐกิจภาคอภีบาลนี้

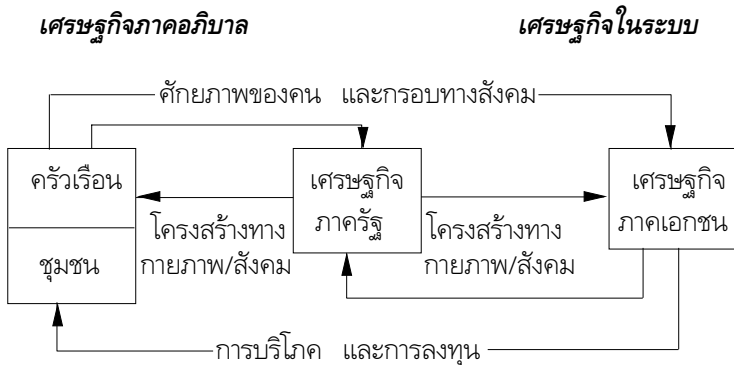
เพราะฉะนั้น เมื่อผู้หญิงหันมาให้ความสนใจศึกษาเศรษฐกิจมหภาค ทำให้เศรษฐกิจภาคอภีบาลเริ่มได้รับการพิจารณาว่ามีบทบาทในเศรษฐกิจกระแสหลัก

1.4 การผสมผสานงานของผู้หญิงในนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

งานส่วนใหญ่ที่ผู้หญิงทำเป็นส่วนที่ขาดหายไปจากกรอบคิดของเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานในส่วนที่เป็น *เศรษฐกิจภาคอภีบาล* นักเศรษฐศาสตร์สายสตรีนิยมได้พยายามวิเคราะห์ให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจภาคอภีบาลกับเศรษฐกิจภาคธุรกิจ

เอกชนและภาครัฐ

การผสมผสานระบบการอภิบาล (care economy) เข้าไปในกรอบคิดของเศรษฐกิจมหภาคนั้น จะต้องพิจารณาไปที่ผลผลิต ที่เกิดจากการเชื่อมโยงของเศรษฐกิจทั้ง 4 ภาค คือ ภาคธุรกิจเอกชน ภาครัฐ ภาคครัวเรือน และชุมชน (UNIFEM, 2000) ซึ่งทั้ง 4 ภาค ต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดย Diane Elson ได้ชี้ให้เห็นว่า ภาคธุรกิจเอกชนไม่สามารถสร้างความมั่งคั่งเพื่อให้รัฐบาลใช้เงินได้ หากรัฐบาลและครัวเรือนไม่สามารถสร้างความมั่นคงให้กับภาคธุรกิจเอกชนได้ ในขณะที่เดียวกัน ความมั่งคั่งของประเทศ ไม่ได้เกิดจากสินค้าที่เอกชนผลิต แต่ครอบคลุมบริการต่าง ๆ ที่รัฐจัดขึ้นด้วย (กฎหมาย ระเบียบ เครือข่าย โทรคมนาคม การศึกษา ฯลฯ) รวมทั้งบริการจากเศรษฐกิจภาคอภีบาล (ศักยภาพของคน การรวมตัวกัน) ซึ่งอาจพิจารณาได้จากแผนภาพข้างล่าง



แผนภาพ 2 : การพึ่งพากันของเศรษฐกิจภาคอภีบาลและเศรษฐกิจในระบบปรับจาก Elson, 1997

จากแผนภาพดังกล่าว เศรษฐกิจภาคธุรกิจเอกชน ผลิตสินค้าและบริการโดยมุ่งหวังกำไร สินค้าและบริการดังกล่าวผลิตขึ้นจากภาคเศรษฐกิจทั้งในระบบและนอกระบบ ซึ่งโดยหลักการแล้ว ผลผลิตจากทั้งสองระบบควรนับรวมอยู่ในการคำนวณรายได้ประชาชาติทั้งคู่ แต่ในทางปฏิบัติ กิจกรรมการผลิตจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบนั้นไม่ได้ถูกนับรวม ส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทหญิงชายนั้น ทั้งหญิงและชายต่างก็ทำงานและมีส่วนร่วมในฐานะผู้ผลิตให้กับเศรษฐกิจภาคธุรกิจเอกชน แต่ผู้ชายส่วนใหญ่ทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบมากกว่า ขณะที่ผู้หญิงทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากกว่า

เศรษฐกิจภาครัฐ ผลิตโครงสร้างพื้นฐาน ทางกายภาพและทางสังคม ซึ่งใช้สำหรับการบริโภคและการลงทุนของเศรษฐกิจภาคธุรกิจและเศรษฐกิจครัวเรือน บริการต่าง ๆ ของภาครัฐเหล่านี้ถือเป็นผลผลิตใน “บัญชีประชาชาติ” ระบบเศรษฐกิจภาครัฐนั้นมองได้ว่ามีกลไกการตลาดอยู่ในส่วนที่ต้องจ้างข้าราชการ โดยผ่านมาทางระบบการจัดเก็บภาษี การเก็บค่าธรรมเนียมและการยืม แต่ก็ไม่เน้นกลไกตลาดมากเท่าการผลิตเพื่อการค้ามากนัก เพราะการบริการต่าง ๆ นั้นเป็นเหมือนการให้เปล่า ณ จุดรับบริการ โดยจริง ๆ แล้วส่วนนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นเศรษฐกิจ “เพื่อประชาชน”

ในส่วนที่ 3 และ 4 คือ ระบบเศรษฐกิจภาคอภิมวล มีการผลิตและบริการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดูแล งานดูแลนั้นไม่มีผลตอบแทน ซึ่งรวมถึงงานอาสาสมัครในชุมชนด้วย กิจกรรมตรงนี้ถูกตีกรอบโดยบรรทัดฐานของสังคม ไม่ใช่โดยแนวทางการค้าหรือระเบียบใด ๆ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจตรงนี้ไม่ถูกรวมอยู่ในการ

ค่านวณบัญชีประชาชาติ ทั้งชายและหญิงจะมีกิจกรรมลักษณะนี้ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้หญิงเสียมากกว่า

เศรษฐกิจภาคอภีบาลนี้ไม่เพียงแต่ช่วยในเรื่องของการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ แต่ยังเอื้อต่อเศรษฐกิจภาคธุรกิจเอกชนและภาครัฐ เพราะเป็นแหล่งสร้างทุนมนุษย์ เป็นแหล่งที่ก่อให้เกิด “คน” ที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณภาพ และยังเอื้อต่อการสร้างทุนทางสังคมที่เป็นฐานสำหรับเศรษฐกิจภาคอื่น ๆ ด้วย

เศรษฐกิจทั้ง 4 ภาคนั้นแยกออกจากกันไม่ได้อย่างชัดเจน บางครั้งเส้นแบ่งก็ลางเลือน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีก็มีข้อแตกต่างให้เห็น ตัวอย่างเช่น ภาระในการเลี้ยงเด็ก ถ้าสถานบริการเอกชนเป็นผู้จัดบริการ มีการจ้างพี่เลี้ยงเด็ก ถือว่า การเลี้ยงเด็กนั้นเป็นเศรษฐกิจภาคธุรกิจเอกชน ถ้ารัฐเป็นผู้จัดบริการ ครูพี่เลี้ยงที่ทำงานในศูนย์เลี้ยงเด็กอ่อนของราชการก็ได้รับค่าจ้าง แต่หากผู้ที่เป็นแม่ดูแลเลี้ยงลูกของตนเอง ทั้งที่เป็นการทำงานไม่ต่างจาก 2 กรณีแรก การดูแลเด็กโดยผู้เป็นแม่กลับไม่ถูกมองว่าเป็นการทำงาน และไม่ถูกนับว่ามีค่าทางเศรษฐกิจ ความแตกต่างระหว่าง 3 คนที่รับภาระการเลี้ยงเด็กเหมือนกัน จึงอยู่ตรงที่ว่า รายรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นในการเลี้ยงเด็กในเศรษฐกิจภาคธุรกิจเอกชนและภาครัฐนั้นปรากฏอยู่ในบัญชีประชาชาติและถูกนำมาประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบาย แต่ค่าเลี้ยงดูเด็กในเศรษฐกิจภาคอภีบาลนั้นไม่ปรากฏในบัญชีประชาชาติ เพราะไม่มีคำตอบที่ชัดเจนว่า ใครเป็นผู้จ่ายเงินสำหรับการดูแลลูก (Elson, 1997)

โดยภาพรวม ตัวแบบเศรษฐกิจมหภาคมองข้ามเศรษฐกิจภาคอภีบาลในฐานะที่เป็นผู้สร้างทุนทางสังคม แม้ว่าจะรวมครัวเรือนไว้ใน

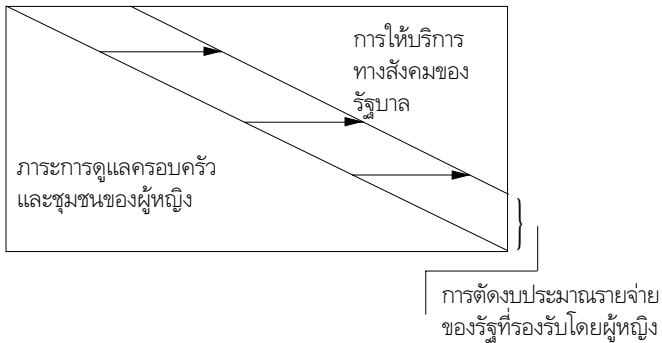
กรอบแนวคิด แต่ก็ในฐานะที่เป็นหน่วยในการบริโภคและการออม จากมุมมองของเศรษฐกิจมหภาค จึงดูเหมือนกับว่า ทูทางสังคมมีอยู่แล้ว และการสร้างฐานศักยภาพของคนเพื่อรองรับกิจกรรมในเศรษฐกิจภาคเอกชนและภาครัฐนั้น สามารถทำได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงระดับการลงทุนในเศรษฐกิจภาคอภิมวล ซึ่งก็ตีความได้ว่า เวลาและแรงงานของผู้หญิงนั้น มีไม่อัน ยืดหยุ่นได้ คือ เป็นภาคที่สามารถผลิตได้โดยไม่ต้องลงทุน

บทบาทของเศรษฐกิจภาคอภิมวลมีความสำคัญมาก หากเศรษฐกิจภาคอภิมวลต้องรับภาระหนักเกินไป ก็จะส่งผลกระทบต่อผลผลิตของเศรษฐกิจภาคธุรกิจและภาครัฐ และต่อสังคมในภาพรวมได้ ปัญหาที่เกิดจากการขาดแคลนทรัพยากรในเศรษฐกิจภาคอภิมวลปรากฏให้เห็นชัดขึ้นในสังคมปัจจุบันที่ผู้หญิงต้องออกไปประกอบอาชีพนอกบ้าน ในขณะที่เดียวกัน ยังต้องเป็นหลักในการทำงานบ้านและดูแลสมาชิกในครัวเรือน ผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ ตัวผู้หญิงเองไม่มีเวลาพอและสมาชิกในครอบครัวก็ได้รับการดูแลไม่เต็มที่ การที่รัฐไม่ลงทุนในส่วนเศรษฐกิจภาคอภิมวลนี้ จึงตัดทอนศักยภาพของฐานประชากรได้

มิเพียงแต่เท่านั้น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคอภิมวลจะหนักยิ่งขึ้น เมื่อเกิดเงื่อนไขสภาพการณ์ที่ทำให้รัฐต้องกำหนดกลยุทธ์ทางงบประมาณด้วยการตัดค่าใช้จ่าย สิ่งที่เกิดขึ้นในข้อเท็จจริง ได้แก่ กรณีการย้ายค่าใช้จ่ายจากการบริการของภาครัฐที่ปรากฏในบัญชีประชาชาติไปอยู่ในเศรษฐกิจภาคอภิมวลที่ไม่มีอะไรปรากฏในบัญชีประชาชาติ ตัวอย่างที่เห็นได้ง่าย คือ การที่ภาครัฐตัดงบประมาณด้านสาธารณสุขทำให้โรงพยาบาลอาจปรับเปลี่ยนนโยบายในการดูแลคนไข้ โดยอาจจะ

ให้คนไข้กลับไปพักที่บ้านเร็วขึ้น ภาระของโรงพยาบาลในการดูแลคนไข้ในช่วงระยะพักฟื้น จะถูกผลักสู่ครัวเรือนเร็วขึ้น ซึ่งหมายถึงภาระของผู้หญิงที่บ้านต้องเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

งานที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนและงบประมาณ



แผนภาพ 3 ตัวอย่างของการตั้งงบประมาณรายจ่ายที่ผู้หญิงเป็นผู้รองรับ

ดังนั้น การลงทุนในเศรษฐกิจภาคอภิมภาคจึงเป็นเรื่องสำคัญ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เกี่ยวกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนามนุษย์ โดยการปรับกรอบการพิจารณาให้คำนึงถึงมิติหญิงชายและทำให้เกิดผลทางปฏิบัติ นั่นคือ ต้องมีการปรับลำดับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้เหมาะสม

ว่าง

บทที่ 2

งบประมาณ

นโยบายทางเศรษฐกิจที่เป็นช่องทางในการพิจารณาเรื่องความเสมอภาค ส่วนที่เริ่มต้นง่ายที่สุด คือ นโยบายการคลัง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของรัฐ ที่มีการจัดเตรียมเป็นรายปี เพราะงบประมาณเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญ เป็นสิ่งที่สะท้อนว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายด้านใด โดยดูจากการจัดสรรงบประมาณว่าไปสู่งานไหนและเพื่อให้ดำเนินกิจกรรมใด งบประมาณจึงสะท้อนให้เห็นถึงความจริงจังของรัฐบาลในการตอบสนองต่อปัญหาที่ท้าทายต่าง ๆ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาสิทธิมนุษยชน ปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ/สังคม ฯลฯ ว่ามีมากน้อยเพียงใด

เพราะฉะนั้น ในกรอบของความเหลื่อมล้ำ ความด้อย ความไม่เท่าเทียมกันเหล่านี้ เมื่อมาพิจารณาในกรอบของกระบวนการงบประมาณ จะเห็นได้ว่า หากงบประมาณไม่ได้คำนึงถึงความเหลื่อมล้ำที่เป็นอยู่ ผลกระทบที่คิดว่าน่าจะไม่แตกต่างกันระหว่างหญิงและชาย ก็จะออกมาแตกต่างกัน และในทำนองเดียวกัน ผู้ชายผู้หญิงก็จะสร้างผลกระทบต่องบประมาณแตกต่างกันด้วย งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงชายแคบลงได้จากการบูรณาการมิติ

หญิงชายในกระบวนการงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย หรือ Gender budgeting จึงเป็นเรื่องที่ต้องเริ่มดำเนินการ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณที่มุ่งจัดสรรทรัพยากรและแสวงหารายได้โดยใช้วิธีการลดความเหลื่อมล้ำและการเลือกปฏิบัติ และจะทำให้

- ทุกฝ่ายมั่นใจได้ว่าความต้องการและความสนใจของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่อาจจะแตกต่างกันไปตามเพศ อายุ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภูมิภาค สะท้อนอยู่ในนโยบายการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาล
- สังคมตระหนักดีขึ้นว่า ผู้หญิงมีบทบาทต่อการสร้างสรรค์สังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยแรงงานที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน และในการรับผิดชอบดูแล “ทรัพยากรมนุษย์” รวมทั้งยอมรับในส่วนที่เชื่อมโยงกันระหว่างนโยบาย งบประมาณ และคุณภาพชีวิตของผู้หญิง

ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า งบประมาณเป็นช่องทางสำคัญช่องทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคได้ แต่ก็ไม่ง่าย เพราะการงบประมาณเป็นพื้นที่ที่ดูเหมือนว่ามีความเป็นวิชาการเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่สนใจประเด็นการมีส่วนร่วมและการผสมผสานมิติหญิงชายในการงบประมาณจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจว่างบประมาณ คืออะไร และทำงานอย่างไรโดยสังเขป

2.1 ความหมายและบทบาทหน้าที่

มีผู้ให้ความหมายของงบประมาณไว้หลายอย่าง เช่น

- เอกสารที่แถลงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการประมาณการรายได้และข้อเสนอเพื่อใช้จ่ายประจำปี
- เครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตประชากร
- แผนงานที่แสดงการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตจำกัดของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนด และฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ

งบประมาณทำหน้าที่เป็นทรัพยากรการบริหารที่สนับสนุนให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ได้วางไว้ นอกจากบทบาททางเศรษฐกิจที่ทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว งบประมาณยังมีบทบาททางการบริหาร สังคม และการเมือง

2.2 ส่วนประกอบของงบประมาณของรัฐ

งบประมาณรัฐ ประกอบด้วยส่วนที่เป็นรายรับและรายจ่าย

1. รายได้ มีที่มาจาก

- ภาษีต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- ค่าบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าบริการสุขภาพ
- เงินทุนจากแหล่งอื่น เช่น การขายหรือให้เช่าทรัพย์สิน

2. รายจ่าย ครอบคลุม

- การจ่ายเงินตามสิทธิประโยชน์ เช่น บำเหน็จบำนาญ ค่าเลี้ยงดูบุตร ประกันว่างงาน
- การอุดหนุนบางอย่าง เช่น ผลผลิตทางการเกษตร การส่งออก
- การจัดบริการสาธารณะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย สุขภาพ การศึกษา ไฟฟ้า ประปา

2.3 กระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วยขั้นตอนหลักที่สำคัญ คือ

- **การทบทวนงบประมาณ** ซึ่งส่วนราชการต้องทบทวนภารกิจตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดการพัฒนา การป้องกัน การแก้ไข ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมาย รวมทั้งภารกิจประจำ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

- **การวางแผนงบประมาณ** เป็นขั้นตอนซึ่งทำตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับหน่วยงาน โดยสรุป คือ ตั้งแต่ระดับชาติ โดยคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สุดคล้องและร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย และวงเงินกู้ ก่อนที่กระทรวงและหน่วยงานจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำชั้นต่ำที่จำเป็นเสนอสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้คณะรัฐบาลเห็นชอบ

● **การจัดทำงบประมาณ** เป็นขั้นตอนที่ส่วนราชการจัดทำคำขอ
งบประมาณเสนอให้สำนักงานงบประมาณเพื่อเสนอวงเงินให้คณะรัฐมนตรี
เห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายแล้ว
สำนักงานงบประมาณจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
พร้อมเอกสารงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรี
เสนอต่อรัฐสภา

● **การอนุมัติงบประมาณ** เป็นขั้นตอนพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทน
ราษฎร และวุฒิสภา โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน
รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภา ที่บังคับใช้ในขณะนั้น
โดยทั่วไป วิธีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคัล้ายคลึง
กัน คือ แยกการพิจารณาเป็น 3 วาระ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ
วิสามัญของแต่ละสภาพิจารณา

● **การบริหารงบประมาณ** เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณราย
จ่ายประจำปีประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว กระบวนการงบประมาณ
ขั้นต่อไป คือ การบริหารงบประมาณเพื่อใช้จ่ายงบประมาณให้เป็น
ไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ การจัด
ทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรร
งบประมาณ การใช้รายจ่าย การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

● **การติดตามผล** ประเมินผลและรายงานผล เพื่อชี้ให้เห็นว่า
การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของ

ส่วนราชการนั้นได้ผลประการใด เป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้หรือไม่ มีผลประโยชน์คุ้มค่าการลงทุนหรือไม่ เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน

บทที่ 3

การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย Gender Responsive Budgeting (GRB)

3.1 Gender Responsive Budgeting (GRB) คืออะไร

GRB คือ การจัดทำงบประมาณที่บูรณาการมิติหญิงชาย และติดตามดูว่างบประมาณนั้นสนองต่อความเสมอภาคระหว่างหญิงชายและเงื่อนไขสิทธิของผู้หญิงมากน้อยเพียงไร

GRB จึงเป็นเรื่องของการตรวจสอบไม่เพียงแต่งบประมาณสำหรับใช้จ่ายและรายรับเท่านั้น แต่เชื่อมโยงกับระบบงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ รวมทั้งบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทั้งหมดด้วย เพราะฉะนั้น ประเด็นที่สำคัญ คือ การที่จะต้องสร้างกลไก แนวทางการจัดเก็บข้อมูลและตัวชี้วัด เพื่อที่จะให้สามารถติดตามความก้าวหน้า และผลกระทบของงบประมาณว่าส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างชายหญิงหรือไม่

GRB ไม่ใช่	GRB คือ
งบประมาณที่แยกให้แก่ผู้หญิง	การบูรณาการมุมมองหญิงชายในการวางแผนงบประมาณ และวิเคราะห์ว่างบประมาณมีผลกระทบต่อหญิงชายแตกต่างกันอย่างไร
ประเด็นของสัดส่วนที่เท่ากันระหว่างหญิงชาย 50:50	การบูรณาการมุมมองหญิงชายในระบบงบประมาณทั้งหมด เพื่อให้งบประมาณทั้งหมดได้รับการจัดสรรในทิศทางที่นำไปสู่ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

3.2 วัตถุประสงค์ของ GRB

วัตถุประสงค์สำคัญของการมีงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายคือ

- จัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญ และความสนใจของผู้หญิง ผู้ชาย เด็กหญิงและเด็กชาย รวมทั้งความสัมพันธ์เป็นกรอบในการพิจารณา
- ให้มีการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการจัดทำงบประมาณ
- เชื่อมโยงให้นโยบายที่บูรณาการมิติหญิงชายมีงบประมาณที่เพียงพอ
- บริหารจัดการงบประมาณ เพื่อให้ส่งผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมต่อ ผู้ชาย ผู้หญิง เด็กชาย และเด็กหญิง
- ติดตามผลกระทบของรายจ่ายและรายรับของรัฐจากมุมมองหญิงชาย ซึ่งจะช่วยให้สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบในเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้หญิง

3.3 งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายแตกต่างจากงบประมาณปกติอย่างไร

งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายแตกต่างจากงบประมาณปกติใน 2 ด้านที่สำคัญ คือ

- กระบวนการงบประมาณจะสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่ามี 2 เพศใน 1 คร้วเรือน

เนื่องจาก GRB จะเน้นในเรื่องของมิติหญิงชายและดูผลกระทบที่เกิดต่อผู้หญิงและที่เกิดต่อผู้ชายโดยแยกจากกัน ดังนั้น ข้อมูลที่เก็บจากครัวเรือนจะแยกระหว่างหญิงและชาย คือ ครัวเรือนจะไม่ถูกคิดรวมเป็นหนึ่งหน่วย เพราะอำนาจในการตัดสินใจของครอบครัวนั้นต่างกันระหว่างหญิงชาย

- การคำนึงถึงเศรษฐกิจภาคอภิบาล

งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายจะไม่มองข้ามภาวะของผู้หญิงที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ภาวะการดูแลครอบครัวที่ไม่มีรายได้ เพราะถ้ารัฐตั้งงบประมาณที่จัดสรรในเรื่องของการดูแล ภาวะจะถูกผลักไปที่ผู้หญิงซึ่งเป็นผู้รับภาระหลักในงานการดูแลของครอบครัว ดังได้กล่าวมาแล้ว

3.4 ประโยชน์ที่ได้จากงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย

- ความต้องการของผู้หญิงที่อยู่ในกลุ่ม “ยากจน” รวมถึงกลุ่มด้อยโอกาสต่าง ๆ ในสังคมที่อาจจะแตกต่างกันไปตามเพศ อายุ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และภูมิลำเนา ได้รับการดูแลและสะท้อนอยู่ใน

จัดสรรงบประมาณ ค่าใช้จ่าย และรายรับของรัฐบาล (ไม่ใช่ปรากฏอยู่ในนโยบาย แผนงานโครงการเท่านั้น)

- รัฐบาลได้แสดงความรับผิดชอบต่อพันธกรณีที่ได้สัญญาไว้ในเรื่องของความเสมอภาค

- ส่งเสริมธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ เนื่องจากมุ่งจัดสรรทรัพยากรและแสวงหารายได้โดยเปิดให้มีส่วนร่วมมากขึ้น ดำเนินการอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเกิดผลที่ลดความเหลื่อมล้ำและการเลือกปฏิบัติ

- การทำงานของผู้หญิงในเศรษฐกิจภาคอภิมณฑล และเศรษฐกิจนอกระบบ ได้รับการยอมรับว่ามีส่วนสร้างสรรค์สังคมและเศรษฐกิจของประเทศ และจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับนโยบาย งบประมาณ

บทที่ 4

เครื่องมือสำหรับการทำงบประมาณ ที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย

นักเศรษฐศาสตร์ที่สนใจในเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชายกลุ่มหนึ่ง ได้พัฒนาเครื่องมือในการวิเคราะห์งบประมาณที่มีมิติหญิงชายจากประสบการณ์ในการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายในประเทศออสเตรเลียและอัฟริกาใต้ นับว่านักเศรษฐศาสตร์เหล่านี้ ได้เปิดช่องทางให้กับนักถนงค้ำในเรืองความเสมอภาค คือ ทำให้เห็นถึงข้อจำกัดของตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้กันอยู่ และนำเครื่องมือที่สร้างขึ้นใหม่มาใช้วิเคราะห์จนได้ข้อมูลสำคัญ ที่สามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนข้อเรียกร้องของประชาสังคมต่อการกำหนดนโยบายในการกระจายทรัพยากรของรัฐบาลอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต่อการที่ผู้หญิงจะได้รับสิทธิต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมด้วย กล่าวได้ว่า เครื่องมือเหล่านี้เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสในเรื่องงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย นอกจากนี้ นักถนงค้ำยังได้นำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในการตรวจสอบงบประมาณของรัฐบาล และเรียกร้องให้มีการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรมมากขึ้นด้วย

การวิเคราะห์งบประมาณเพื่อให้มีการผสมผสานมิติหญิงชายนั้น เริ่มจากการแยกประเภทรายจ่ายและรายรับ และเลือกใช้เครื่องมือที่

เหมาะสม ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบให้กับกระบวนการจัดเตรียมค่าแกลง
งบประมาณที่ค้ำจนถึงมติหญิงชายได้เป็นอย่างดี

4.1 กรอบสำหรับพิจารณารายจ่าย

ค่าใช้จ่ายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับมติหญิงชาย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท (Sharp, 1991) คือ

ประเภทที่ 1 รายจ่ายที่จัดสรรให้กับกลุ่มเป้าหมายใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการเฉพาะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มนั้นโดยตรง เช่น โครงการสุขภาพผู้หญิง การให้คำปรึกษาแก่ผู้ชายที่เป็นผู้กระทำ ความรุนแรง โครงการพิเศษสำหรับแม่มีเดียมที่มีลูกเล็ก เป็นต้น

ประเภทที่ 2 รายจ่ายที่รัฐใช้ไปในการส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกัน ระหว่างหญิงชาย เช่น การอบรมข้าราชการระดับล่าง การให้ทั้งพ่อและแม่ลาเลี้ยงลูกได้ และการส่งเสริมความริเริ่มในการจัดหางบประมาณที่มีมติหญิงชาย

ประเภทที่ 3 รายจ่ายทั่วไปของรัฐ มักเป็นรายจ่ายส่วนใหญ่ที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าและบริการสำหรับสังคม ซึ่งเป็นส่วนที่จำเป็นต้องได้รับการประเมินว่าส่งผลกระทบต่อหญิงชายอย่างไร

รายจ่ายทั้ง 3 ประเภท เมื่อรวมกันแล้ว คือ รายจ่ายทั้งหมด จากหลักฐานที่ปรากฏบ่งชี้ว่า งบประมาณของรัฐส่วนใหญ่จัดอยู่ในประเภทที่ 3 แม้จะมีงบประมาณสำหรับผู้หญิงและผู้ชายเป็นการเฉพาะตามประเภทที่ 1 และ 2 ก็ตาม แต่สัดส่วนจะต่ำมาก และมักเป็นการจัดสรรให้ในระยะสั้น และเฉพาะหน้า

4.2 เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์รายจ่าย

เครื่องมือที่ได้รับการพัฒนานั้นมีหลายแบบ สามารถใช้เพียงอันใดอันหนึ่งหรือใช้รวมกันก็ได้ (Budlender et al, 1998) ดังนี้

4.2.1 การประเมินนโยบายที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (gender aware policy appraisal)

เป็นวิธีวิเคราะห์ที่พิจารณานโยบายในบางเรื่อง โดยพิจารณาประเด็นหญิงชายที่เกี่ยวข้อง แล้วตั้งคำถามกับสมมติฐานที่มองว่านโยบายนั้นไม่เกี่ยวกับประเด็นหญิงชาย เพื่อแสดงให้เห็นว่านโยบายต่าง ๆ ที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้นได้ช่วยลดความเสมอภาคระหว่างหญิงชายลงได้อย่างไร

วิธีการ วิธีวิเคราะห์ซึ่งกลุ่มที่ดำเนินการเรื่องนี้ในแอฟริกาใต้ใช้มี 5 ขั้นตอน

- การวิเคราะห์สถานภาพของสายงานนั้น ๆ
- การวิเคราะห์นโยบาย/โครงการในสายงานนั้น ๆ
- การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณ
- การวิเคราะห์การจัดบริการ
- การวิเคราะห์ผลลัพธ์ ผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลง

ข้อดี

- ใช้กันอย่างแพร่หลาย สามารถเปรียบเทียบได้
- เหมาะสำหรับใช้ในระยะต้น
- มีทั้งส่วนที่เป็นเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

- ใช้ได้ทั้งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและในหน่วยงานราชการ และในทุกระดับ

ข้อจำกัด

- การเข้าถึงข้อมูล
- ผู้ที่ชำนาญการในด้านมิติหญิงชายและงบประมาณมีจำกัด

4.2.2 การประเมินผู้รับประโยชน์ (beneficiary assessments)

เทคนิคนี้ มุ่งหาคำตอบจากผู้รับผลประโยชน์ว่านโยบายและโครงการของรัฐบาล ได้ตอบสนองความต้องการของเขาเหล่านั้นได้ดีเพียงไร ซึ่งเป็นคำตอบที่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ที่จัดสรรงบประมาณต้องการทราบ ในการหาคำตอบเหล่านี้ จำเป็นที่จะต้องถามโดยแยกกลุ่มหญิงและชาย เพราะมักจะมีความต้องการและประเด็นที่สนใจต่างกัน

วิธีการ

- สอบถามผู้รับผลประโยชน์ หรือผู้รับบริการ โดยสามารถกำหนดขนาดของกลุ่มได้ตามต้องการ เช่น ทั้งโรงพยาบาล ทั้งโรงเรียน หรือการบริการเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพื้นที่ ฯลฯ
- ทำได้หลายวิธีการ เช่น สสำรวจความเห็นและทัศนคติ อภิปรายกลุ่ม สัมภาษณ์ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ
- การประเมินนั้นต้อง
 - สอบถามทั้งผู้หญิงและผู้ชาย
 - สอบถามเกี่ยวกับประเด็นหญิงชาย

ข้อจำกัด

● ขาดความเห็นของกลุ่มที่ขาดสิทธิ ขาดเสียง ซึ่งอาจเนื่องมาจาก

- ปัญหาการอ่านออกเขียนได้
- ปัญหาความมกั้วถูกโต้กลับ

นั่นคือ จะได้ข้อมูลเพียงส่วนเดียวเพราะไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มที่ไม่ได้รับผลประโยชน์หรือเป็นผู้รับบริการ

- ต้องเลือกระหว่าง ปริมาณและคุณภาพ
 - แบบสอบถาม คำถามปิด-เจาะกลุ่มเป้าหมายได้มาก
 - คำถามเปิด/สมการ ได้จำนวนน้อย

ข้อดี

ใช้ได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

4.2.3 การประเมินผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis)

เทคนิคนี้ มุ่งที่จะพิจารณาการกระจายผลประโยชน์ว่าไปตกอยู่ที่ผู้ชาย ผู้หญิง เด็กชาย เด็กหญิงอย่างไร เท่าเทียมกันหรือไม่

วิธีการ

- หาค่าใช้จ่ายต่อหน่วยบริการ
- หาจำนวนผู้ใช้บริการโดยแยกกลุ่มชายหญิง ซึ่งอาจหาได้จากการสำรวจ หรือสำมะโนครัว
- รวมจำนวนคนที่รับบริการแยกตามเพศหรือตามเกณฑ์ที่ต้องการ

ข้อจำกัด

- การได้มาซึ่งความเห็นของกลุ่มที่ขาดสิทธิ ขาดเสียง
 - ปัญหาการอ่านออกเขียนได้
 - ปัญหาความกลัวถูกโต้กลับ
- ต้องเลือกระหว่าง ปริมาณและคุณภาพ
 - แบบสอบถาม คำถามปิด - เจาะกลุ่มเป้าหมายได้มาก
 - คำถามเปิด/สนทนา ได้จำนวนน้อย

การวิเคราะห์ผลประโยชน์นั้น มักจะทำในเรื่องการศึกษา สุขภาพ สุขอนามัย เป็นต้น ผู้ดำเนินการมักเป็นหน่วยงานภาครัฐและสถาบัน การศึกษามากกว่าองค์กรพัฒนาเอกชน

ข้อวิจารณ์

- ใช้ได้เฉพาะในกรณีที่สามารถระบุผู้รับประโยชน์ได้ ไม่สามารถใช้ในภาคส่วนที่ให้บริการสินค้าสาธารณะ เช่น ความปลอดภัย โครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การติดตั้งไฟถนน หรือการบริการที่ไปสู่ครัวเรือน เพราะแยกปัจเจกบุคคลไม่ได้
- มักไม่ได้มองค่าใช้จ่ายที่เกิดจากผู้รับบริการในการเข้าถึงบริการ

4.2.4 การวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ (public expenditure incidence analysis)

วิธีนี้ มุ่งเปรียบเทียบรายจ่ายของโครงการและกิจกรรม โดยใช้ ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือน เพื่อให้เห็นถึงการกระจายรายจ่ายของ

รัฐบาลวางไปให้ผู้ชายหรือผู้หญิง

วิธีการ

● คาดประมาณการกระจายงบประมาณระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย โดย

- คำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในการให้บริการด้านใดด้านหนึ่ง
- คูณค่าใช้จ่ายนั้น ด้วยจำนวนหน่วยทั้งหมดที่บริการให้แก่

ผู้หญิงและผู้ชาย

ตัวอย่าง เช่น ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อหน่วย

- ไปถึงนักเรียนหญิงชายในแต่ละระดับอย่างไร
- ไปถึงนักเรียนหญิงชายที่มาจากกลุ่มรายได้ที่ต่างกันอย่างไร

● สามารถใช้เพื่อประมาณผลกระทบต่อหญิงชายเมื่องบประมาณ

ถูกตัด

● ส่วนใหญ่ องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ใช้วิธีการนี้

ข้อจำกัด

- ค่อนข้างยากหากมิได้มีข้อมูลแยกเพศ
- ขึ้นอยู่กับข้อมูล เช่น การสำรวจครัวเรือน ซึ่งต้องถามคำถาม

และการคาดประมาณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยอย่างถูกต้อง

● ต้องมีความชำนาญและความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ได้

ข้อวิจารณ์

● มีสมมติฐานว่า ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในการบริการนั้นไม่เปลี่ยนแปลง คือ จะเท่ากันทั้งในเมืองและในชนบท

- มีสมมติฐานว่า คุณภาพของการให้บริการนั้นไม่ต่างกัน ในกลุ่มที่ต่างกัน

- หากไม่ได้วิเคราะห์ในมิติอื่น ๆ เช่น รายได้ ข้อมูลที่ได้ก็ไม่ได้ต่างไปจากที่ประเมินผู้รับประโยชน์/ผู้รับบริการ ชาย/หญิง

4.2.5 การวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณต่อการใช้เวลา (Gender disaggregated analysis of the impact of the budget on time use)

วิธีการนี้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณของประเทศ และการใช้เวลาในครัวเรือน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงเวลาที่ผู้หญิงใช้ในการทำงานที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน และเพื่อให้ประเด็นนี้ถูกนำเข้าไปพิจารณาในการวิเคราะห์นโยบายทางเศรษฐกิจ

วิธีการ

- แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณ และการใช้เวลาของสมาชิกในครัวเรือน ชายและหญิง ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การใช้เวลาเมื่อมีไฟฟ้าใช้ และเวลาที่ต้องใช้เพื่อไปเก็บฟืน เมื่อยังไม่มีไฟฟ้า

- สามารถเปรียบเทียบมูลค่าของภาระการดูแลบุคคลที่เจ็บป่วย เช่น ระหว่างการใช้แรงงานในครัวเรือนที่ไม่มีค่าตอบแทน กับค่าจ้างบุคลากรของโรงพยาบาล

- ทั้งภาคราชการและองค์กรเอกชนสามารถเลือกใช้วิธีนี้ได้

ข้อจำกัด

● การวิเคราะห์ที่แม่นยำและเชื่อถือได้ ต้องมาจากการสำรวจการใช้เวลา

- การสำรวจเรื่องการใช้เวลาเป็นกิจกรรมที่มีค่าใช้จ่ายสูง
- องค์กรพัฒนาเอกชนมักจะไม่ทำการสำรวจการใช้เวลาด้วยตัวเอง
- การวิเคราะห์ข้อมูลการใช้เวลา ต้องการความชำนาญเฉพาะ

ข้อวิจารณ์

● จากมุมมองสตรีนิยม : การสำรวจการใช้เวลา ไม่ได้ให้ข้อมูลอะไรเพิ่มขึ้น ข้อมูลต่าง ๆ นั้นรู้กันมานานแล้ว

● จากกลุ่มอื่น : บทบาทภารกิจที่แบ่งแยกชายหญิงที่เป็นอยู่เหมาะสมแล้ว

4.2.6 นโยบายทางเศรษฐกิจระยะกลางที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (Gender aware medium term economic policy framework)

วิธีการนี้มุ่งที่จะบูรณาการมิติหญิงชายในตัวแทนทางเศรษฐกิจศาสตร์ที่ใช้ในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจระยะกลาง

วิธีการ

- มีการตีความหมายเป็น 2 ทาง คือ กรอบคิด และตัวแบบ
- กรอบคิด-มุ่งหลายปี
- ตัวแบบ-เพิ่มมิติหญิงชายเข้าไป
 - แยกตัวแปรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันออกมา
 - เพิ่มตัวแปรอื่น ๆ -งานดูแลที่ไม่ได้รับค่าจ้าง

- เพื่อให้เกิดผลกระทบจริงจัง ภาครัฐควรเป็นผู้ดำเนินการ

4.3 กรอบสำหรับพิจารณารายรับ

ประเภทของรายรับของรัฐ แบ่งได้เป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ

ประเภทที่ 1 ภาษี ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ภาษีสรรพสามิต บุคคล ภาษีศุลกากร สรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ฯลฯ

ประเภทที่ 2 ค่าบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าบริการสุขภาพ ค่าเล่าเรียน ฯลฯ

ประเภทที่ 3 รายได้อื่น ๆ เช่น เงินกู้ยืม หรือ เงินทุนสนับสนุน การพัฒนา

4.4 เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์รายรับภาครัฐ

นอกจากเครื่องมือในการวิเคราะห์งบประมาณในส่วนที่เป็นรายจ่าย ดังได้กล่าวข้างต้น ยังมีเครื่องมือที่สามารถพิจารณาผสมผสานมิติหญิงชาย ในส่วนที่เป็นรายรับของรัฐบาลด้วย เช่น การวิเคราะห์ภาษี (Gender disaggregated tax incidence analysis) ซึ่งเป็นวิธีการวิเคราะห์การจัดเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อม เพื่อพิจารณาว่าการจัดเก็บภาษีนั้น แตกต่างกันอย่างไร ในระหว่างกลุ่ม/ปัจเจกบุคคล/หญิงและชาย

การวิเคราะห์รายรับเป็นกิจกรรมที่ยังไม่ได้มีการทำกันมากนัก มี อังกฤษ ออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้ที่ได้เริ่มวิเคราะห์ในส่วนนี้มาแล้วบ้าง ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะวิธีนี้ค่อนข้างยากกว่า และละเอียดอ่อนกว่า การวิเคราะห์งบประมาณได้จากการเสียภาษีที่อาจจะง่ายที่สุด คือ การ

วิเคราะห์รายได้จากการเก็บภาษีส่วนบุคคล เพราะอาจมองเห็นได้ง่ายว่า เป็นหญิงหรือเป็นชาย แต่อาจมีปัญหา คือ ข้อมูลไม่ได้มีการแยกเพศ ไว้ หรือ หน่วยที่เรียกเก็บภาษีเก็บจากคู่สมรสรวมกัน แทนที่จะแยก เก็บจากแต่ละบุคคล ปัญหาประการที่สอง คือ ผู้เสียภาษีที่มีรายได้ต่ำบางระดับ ไม่ต้องจ่ายภาษี คือ ส่วนที่ต้องจ่ายนั้นอาจรวมอยู่กับ จำนวนที่นายจ้างจ่าย ปัญหาประการที่สาม มักเกิดขึ้นในประเทศ ยากจน คือ ผู้เสียภาษีบุคคลนั้นเป็นกลุ่มคนจำนวนน้อยมาก และ การเก็บภาษีบุคคลเป็นเพียงส่วนน้อยมากของรายได้ของรัฐ อย่างไรก็ตาม ภาพรวมที่ได้จากการวิเคราะห์รายได้บุคคล พบว่า รายได้ จากภาษีมาจากผู้ชายมากกว่าผู้หญิง ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ชายมีรายได้ที่เป็นเงินสดสูงกว่าผู้หญิง จึงมีแนวโน้มที่จะเสียภาษีมากกว่าผู้หญิง

ในการวิเคราะห์รายได้บุคคล จะต้องดูว่า การลดหย่อนภาษี ประเภทใดให้ประโยชน์ต่อหญิงและชายอย่างไร ซึ่งอาจจะเนื่องมาจาก ประเภทของงาน ระดับรายได้ และผลประโยชน์อย่างอื่น จากการ ศึกษา พบว่า การลดหย่อนภาษีที่มาจากการจ่ายบำเหน็จบำนาญ อาจจะมีประโยชน์ต่อผู้ชายมากกว่าผู้หญิง เพราะผู้ชายทำงานอยู่ใน ระบบซึ่งมีมาตรฐานในเรื่องของบำเหน็จบำนาญดีกว่า เป็นต้น

ระบบภาษีอย่างอื่นค่อนข้างซับซ้อน เพราะจ่ายโดยครัวเรือน แทนที่จะเป็นบุคคล ตัวอย่าง เช่น ภาระในการจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เป็นภาระต่อครอบครัวยากจนและครอบครัวร่ำรวยแตกต่างกัน เพราะภาษีมูลค่าเพิ่มมักจะเป็นภาษีถดถอย หมายความว่า ครัวเรือน ที่ยากจนมักจะต้องจ่ายเป็นสัดส่วนของรายได้ที่สูงกว่าครัวเรือนที่ร่ำรวย ซึ่งนัยยะของส่วนนี้ คือ ผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะต้องจ่ายมากกว่า เพราะ

ผู้หญิงมาจากครัวเรือนที่ยากจน และมักจะต้องรับผิดชอบในการจับจ่ายประจำวัน

ภาชีที่มาจากสุรา บุหรี่ การพนัน จะมีผลกระทบต่อผู้ชายมากกว่าผู้หญิง เพราะผู้ชายจะกิน เที่ยว ดื่ม และเล่นการพนันมากกว่าผู้หญิง แต่ก็อาจมีผลกระทบต่อผู้หญิงในทางอ้อม เช่น เมื่อภาชีเพิ่มและสินค้าราคาแพงขึ้น ผู้ชายต้องกันเงินไว้ใช้ส่วนตัวมากขึ้น และลดจำนวนที่จะนำมาให้กับกองกลางของครอบครัว

รายได้แบบให้เปล่าจากแหล่งทุนเพื่อการพัฒนา เป็นอีกแหล่งที่สำคัญ ซึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือ มีทางเลือกน้อยที่จะกำหนดว่าจะจ่ายเงินอย่างไร ให้ใคร

แหล่งรายได้ที่สำคัญอีกอย่างของรัฐ คือ ค่าบริการ ซึ่งรวมถึงค่าเล่าเรียน ค่าบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข รวมทั้งเงินที่เรียกเก็บจากบริการต่าง ๆ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ฯลฯ ค่าบริการเหล่านี้ ทำให้รูปแบบวิถีชีวิตเปลี่ยนแปลงได้ เช่น อาจไปบีบบังคับให้ครอบครัวที่จนจะต้องเลือกระหว่างการส่งลูกชายหรือลูกสาวไปโรงเรียน อาจทำให้เกิดภาระและการใช้เวลากับประชาชน (ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง) เช่น หากไม่สามารถจ่ายค่าน้ำค่าไฟได้ ก็ต้องหาแหล่งน้ำ แหล่งไฟอย่างอื่นแทน เป็นต้น

เครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้มีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งในการใช้วิเคราะห์ให้เห็นว่างบประมาณมีผลต่อหญิงชายต่างกันอย่างไร อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์มิติหญิงชายในงบประมาณ เป็นงานเพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้ได้ข้อมูลเพื่องานส่วนต่อไป คือ การผลักดันให้มิติหญิงชายบูรณาการอยู่ในกระบวนการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ แนวทางที่ใช้

ผลักดันมีทั้งวิธีการรณรงค์ และการฝึกอบรม ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะเมื่อโครงสร้างการจัดทำงบประมาณไม่ยืดหยุ่นและมีขั้นตอนที่ซับซ้อน ที่สำคัญ คือทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องงบประมาณยังไม่เปิดรับและไม่เห็นความสำคัญ

ว่าง

บทที่ 5

ประสบการณ์ของต่างประเทศ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้ กว่า 60 ประเทศ ทั้งประเทศในซีกโลกตะวันตก และประเทศกำลังพัฒนา ได้หันมาให้ความสนใจเรื่องงบประมาณและการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณ (Gender budgeting) มากขึ้นเรื่อย ๆ แม้จะอยู่ในรูปแบบแตกต่างกันไป จากประสบการณ์ของแต่ละประเทศ สะท้อนให้เห็นว่าอย่างน้อยที่สุด ได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดขึ้น ความก้าวหน้าจะช้าจะเร็วหรือจะถอยหลัง ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยที่กลุ่มผลักดันอาจควบคุมได้ยาก บทนี้มุ่งที่จะสะท้อนให้เห็นจุดเริ่มต้นที่หลากหลายของประเทศต่าง ๆ ในการดำเนินการผลักดันในเรื่องงบประมาณและความเสมอภาค*

ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศแรกที่ใช้ GRB เมื่อปี 1984 โดยหลังจากที่พรรคแรงงานได้เป็นรัฐบาลก็ได้ริเริ่มจัดตั้งคณะทำงาน เรื่อง

* ประมวลจากเอกสารประกอบการอบรม Gender Responsive Budgeting จัดโดย UNIFEM และ UNFPA มิถุนายน 2006

งบประมาณของผู้หญิง ขึ้นในหน่วยงานของราชการ หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานดังกล่าว ได้แก่ สำนักงานนโยบายสตรี ซึ่งทำหน้าที่ประสานกับหน่วยราชการอื่น ๆ และสำนักงบประมาณ ทำหน้าที่ประเมินผลกระทบของงบประมาณต่อผู้หญิงและเด็กหญิง การริเริ่มนี้ครอบคลุมการใช้จ่ายของรัฐทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับผู้หญิงและเด็กหญิงเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ภาคประชาสังคมไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการรณรงค์มากนัก ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล งบประมาณปี 1996 และรัฐบาลใหม่ให้ความสนใจสนับสนุนน้อยลง ภาคประชาสังคมจึงไม่ได้คัดค้านมากนัก หลังจากนั้น จำนวนรัฐที่ยังทำเอกสารวิเคราะห์มิติหญิงชายในงบประมาณจึงลดน้อยลง

ฟิลิปปินส์

เริ่มเมื่อปี 1996 ที่ พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี มีมาตราหนึ่งที่กำหนดให้หน่วยงานราชการทุกแห่ง รวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องจัดสรรงบประมาณอย่างน้อย ร้อยละ 5 เพื่อทำงานที่เกี่ยวกับมิติหญิงชายและการพัฒนา โดยมีคณะกรรมการสตรีระดับชาติทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแนะนำและติดตามผล ผลปรากฏว่า หน่วยงานส่วนใหญ่ใช้งบประมาณนี้เฉพาะกิจกรรมเพื่อผู้หญิง ไม่ใช่การบูรณาการ จึงมีการศึกษาวิเคราะห์และเสนอให้ใช้ งบประมาณร้อยละ 5 นี้ เพื่อส่งเสริมศักยภาพการทำงานของหน่วยงานในการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคม โดยการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการ มีตัวแทนมาจาก

องค์กรหุ้นส่วนต่าง ๆ ช่วยกันจัดทำนโยบาย แผนงาน งบประมาณ ความก้าวหน้า และความร่วมมือ แล้วจัดประชุมสร้างความเข้าใจร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการ อันได้แก่ การวิจัยนโยบายมหภาค การวิจัยมิติหญิงชายกับงบประมาณ การเพิ่มพูนความสามารถในการวิเคราะห์มิติหญิงในกระบวนการงบประมาณ และปฏิบัติการโครงการนำร่อง

ผลจากการปรับแนวทางการทำงานใหม่ พบว่า องค์กรประชาสังคมมีบทบาทสำคัญมากในการกดดันให้เกิดบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการวางแผนและงบประมาณของรัฐบาล รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเพื่อความยั่งยืนของโครงการ เช่น แนะนำให้จัดทำ “กรอบแนวคิดเงา” จัดตั้งหน่วยตรวจสอบ และประยุกต์ใช้โครงการในระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ การส่งเสริมให้หน่วยงานในกระทรวงต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดผลดี คือ โครงการเป็นที่ยอมรับ และทุกหน่วยงานเป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการคงอยู่ในระยะยาว

อังกฤษ

กลุ่ม “ผู้หญิงและงบประมาณ” ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1989 โดยส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการ มีบางคนมาจากสหภาพ โดยในช่วง 8 ปีแรก สมาชิกจะพบกันเพื่อวิจารณ์งบประมาณเมื่อมีการนำเสนอ โดยรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมในขณะนั้นมิได้ให้ความสนใจแต่อย่างใด กลุ่มจึงเน้นที่การเขียนความเห็นป้อนข้อมูลให้กับฝ่ายค้าน ต่อมาในปี 1997 เมื่อพรรคแรงงานชนะการเลือกตั้ง รัฐบาลได้ให้ความสนใจในการปรึกษาหารือ

กับประชาชนรวมทั้งกลุ่มผู้หญิง โดยใน 2-3 เดือนหลังจากเข้ารับตำแหน่ง
หน่วยงานในสำนักคณะรัฐมนตรีได้จัดให้มีการประชุมกันระหว่างกระทรวง
การคลังและกลุ่ม “ผู้หญิงและงบประมาณ” ซึ่งนำไปสู่การสัมมนา และ
การอบรมเพื่อเพิ่มทักษะต่าง ๆ

กลุ่ม “ผู้หญิงและงบประมาณ” เน้นไปที่การวิเคราะห์การจัดเก็บ
ภาษีและสิทธิประโยชน์มากกว่าการวิเคราะห์รายจ่าย ซึ่งมีข้อดี คือ
มีจำนวนรายการน้อยกว่ารายจ่าย และเรื่องภาษีและสิทธิประโยชน์
เชื่อมโยงโดยตรงกับปัจเจกบุคคล ซึ่งทำให้สามารถวิเคราะห์มิติหญิงชาย
ได้ไม่ยากนัก ประเด็น คือ ผู้กำหนดนโยบายมักจะมีสมมติฐานว่า
รายได้ที่เข้าสู่ครอบครัวถูกแบ่งปันอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าใครเป็นผู้หา
มาได้ เพราะฉะนั้น จึงไม่เห็นปัญหาว่าการที่หญิงหรือชายควรเป็นผู้
จ่ายภาษีหรือผู้รับสิทธิผลประโยชน์นั้นแตกต่างกันอย่างไร

กลุ่ม “ผู้หญิงและงบประมาณ” มีทั้งนักเศรษฐศาสตร์และนัก
วิเคราะห์นโยบายที่พูด “ภาษา” เดียวกันกับข้าราชการกระทรวงการคลัง
และใช้หลักเหตุผลที่มีผลการวิจัยสนับสนุนและใช้เป้าประสงค์ของ
รัฐบาลเป็นหลักเพื่อให้นโยบายต่าง ๆ ดำเนินถึงมิติหญิงชาย ตัวอย่างเช่น
เมื่อรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงาน
และลดความยากจนของเด็ก กลุ่มที่ศึกษาเรื่องนี้ก็จะชี้ให้เห็นว่าหาก
ช่วยผู้หญิงให้มีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น ก็จะทำให้บรรลุทั้งสอง
เป้าหมาย เพราะรายได้ของผู้หญิงนั้นจะเข้าไปในเรื่องของสวัสดิการ
ครอบครัว มากกว่ารายได้ที่มาจากผู้ชาย

ผู้กำหนดนโยบายจำนวนมากให้การยอมรับในหลักเหตุผลว่าด้วย
เรื่องประสิทธิภาพ มากกว่าหลักเหตุผลที่ว่าด้วยเรื่องของความเสมอ

ภาคและความเป็นธรรม จากการให้ความเห็นของกลุ่ม “ผู้หญิงและงบประมาณ” นี้ ทำให้ตั้งแต่ปี 2003 เป็นต้นมา รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนเด็กให้แก่ผู้ที่เป็นหลักในการดูแล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง แทนที่จะจ่ายให้แก่ผู้ที่มีรายได้หลักของครอบครัว

กลุ่ม “ผู้หญิงและงบประมาณ” ใช้วิธีโน้มน้าวนโยบายผ่านทางข้าราชการระดับสูงและรัฐมนตรี โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับ ส.ส. มากนัก และก็ได้ทำงานเกี่ยวกับผู้หญิงรอกหนักมากหนักเช่นกัน แต่ก็สามารถที่จะเชื่อมถึงกันได้ผ่านทางผู้หญิงที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่มาร่วม

สก๊อตแลนด์

เมื่อสก๊อตแลนด์มีสภาผู้แทนฯ และฝ่ายบริหารที่แยกเป็นอิสระในปี 1999 กลุ่มผู้หญิงก็ได้ฉวยโอกาสนี้ในการขับเคลื่อนเรื่องงบประมาณโดยอาศัยเครือข่ายที่เข้มแข็งในการรณรงค์เรื่องการกระจายอำนาจที่มีความสัมพันธ์โยงใยกับผู้มีอำนาจในรัฐบาลใหม่ กลุ่มผู้หญิงที่เริ่มต้นทำงานเรื่องงบประมาณเรียกชื่อกลุ่มของตนเองว่า Engender ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทำงานวิจัยและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้หญิงในสก๊อตแลนด์ โดยมีสมาชิกกว่า 300 คน โดยในปี 1999 กลุ่มเริ่มให้ข้อคิดเห็นในข้อเสนอของงบประมาณ ซึ่งในการแถลงของกระทรวงการคลังก็มีส่วนที่อ้างอิงถึงข้อมูลของกลุ่ม Engender หลังจากนั้นกลุ่มได้มีโอกาสนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎร และพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งได้ตอบรับว่าจะจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาเพื่อให้อำนาจในเรื่องนี้

ในขณะเดียวกัน Engender ก็เริ่มสร้างเครือข่าย รวมทั้งสร้าง

ความชำนาญในเรื่องกระบวนการงบประมาณที่ค้ำหนึ่งถึงมิติหญิงชาย และตั้งกลุ่มที่ดูแล

ออสเตรเลีย

ในปี 2001 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรี ได้จัดตั้งกลุ่มผู้หญิงและงบประมาณขึ้นโดยมีจุดประสงค์ที่จะสร้างการตระหนักรู้ในแนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณและมิติหญิงชาย และได้ตีพิมพ์หนังสือที่เกี่ยวข้องกับการคลังและมุมมองหญิงชายขึ้น ซึ่งครอบคลุมสาระเกี่ยวกับมิติหญิงชายและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และผลกระทบต่อผู้หญิง โดยให้ข้อเสนอแนะและชี้ให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องทำงบประมาณที่ค้ำหนึ่งถึงมิติหญิงชายและปรับเปลี่ยนโครงการให้เอื้อต่อความเสมอภาคมากขึ้น

หนังสือได้รับการตอบรับอย่างดี โดยเฉพาะจากผู้ชายที่ทำงานการเมือง แต่เนื่องจากหนังสือยังมีได้นำเสนอขั้นตอนต่าง ๆ กลุ่มจึงได้เริ่มที่จะพัฒนาคู่มือเพื่อให้แนวทางต่อไป

แม้ว่ารัฐบาลออสเตรเลียจะเป็นรัฐบาลอนุรักษ์นิยมและมีแนวทางในการควบคุมงบประมาณอย่างเข้มงวด แต่ในปี 2002 กระทรวงการคลังก็ได้ตีพิมพ์เอกสารที่วิเคราะห์การเก็บภาษีรายได้โดยนำเสนอว่าผู้ชายได้ผลประโยชน์จากกระบวนการจัดเก็บมากกว่าผู้หญิง

รัฐบาลกลางได้ริเริ่มดำเนินการกระบวนการงบประมาณที่ค้ำหนึ่งถึงมิติหญิงชาย โดยในปี 2004 กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงกิจการสตรีได้ร่วมกันจัดตั้งกลุ่มเพื่อบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะสร้างกระแสความ

เสมอภาค

ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ นั้น เกิดขึ้นก็เพราะความพยายามของกลุ่มองค์กรภาคเอกชน รวมทั้งการส่งเสริมเรื่องมิติหญิงชายและกระบวนการงบประมาณโดยสหภาพยุโรป ซึ่งกลุ่มผู้หญิงในองค์กรภาคเอกชนก็เป็นกำลังสำคัญในการช่วยภาครัฐ ด้วยคาดว่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นได้

เม็กซิโก

ในปี 1999 นักวิจัยจากกลุ่ม FORO ซึ่งเป็นเครือข่ายที่ดูแลในเรื่องประชากร ได้วิเคราะห์งบประมาณและพบว่า ระหว่างปี 1993-1996 งบประมาณในเรื่องอนามัยเจริญพันธุ์ลดลง 33% ผลของกรณีศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มีการเข้าถึงบริการทางด้านอนามัยเจริญพันธุ์ค่อนข้างมาก และในปีเดียวกันนั้น กลุ่ม Equidad ซึ่งอยู่ในเครือข่าย FORO ก็ได้จัดการอบรมด้านการคลังให้กับผู้นำหญิงจากทั่วประเทศ

ระยะเวลาดังกล่าว นับเป็นโอกาสที่ดี เพราะรัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลเรื่องความเป็นธรรมระหว่างหญิงชายขึ้น และกรมพัฒนาสังคมก็ได้ตั้งกติกาว่า ในทุกโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จะต้องจัดสรรทรัพยากรครึ่งหนึ่งไปที่ผู้หญิง

ในปี 2000 Equidad และ Fender ดำเนินโครงการวิเคราะห์รายจ่าย โดยเริ่มต้นที่รัฐบาลกลางและในรัฐอีก 4 รัฐ ในปีแรกได้มุ่งไปที่โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน 21 โครงการ ในระดับรัฐเห็นไปที่โครงการสาธารณสุขพื้นฐานในชุมชนยากจน ผลของการวิจัยพบว่า

โครงการถูกตัดระหว่างปี 2000 และ 2001 และรายจ่ายงบประมาณที่จัดสรรให้ผู้หญิงก็ดูได้ยาก เนื่องจากไม่มีข้อมูลแยกเพศ

ในต้นปี 2001 Equidad จึงได้เริ่มต้นจัดการประชุม 3 วัน ร่วมกับกลุ่มสาธารณสุข ซึ่งรัฐมนตรีได้มาร่วมในบางช่วง ที่ประชุมได้ตกลงร่วมกันว่า ให้ทำการวิเคราะห์มิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณ และมีการจัดตั้งกลุ่มขึ้น แต่ก็เป็นที่น่าเสียดาย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงสมาชิก ทำให้สมาชิกขาดความมั่นใจในการปรับโครงสร้างของโครงการหรืองบประมาณอย่างเต็มที่ แม้ว่าผลการวิเคราะห์จะสะท้อนให้เห็นความจำเป็น

ต่อมาในช่วงปี 2001/2002 รัฐบาลและกลุ่มประชาสังคมได้จัดการอบรม เรื่อง ผู้หญิงและสุขภาพ หลังจากการอบรม กระบวนการสาธารณสุขได้จัดทำคู่มือที่มีกรณีศึกษาและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย และแจกจ่ายให้หัวหน้าส่วนราชการทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่น

เนเธอร์แลนด์

รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ ได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมความเสมอภาคมาตั้งแต่ปี 1985 และก็มีกรายงานผลการวิจัยที่ประเมินนโยบายมาโดยตลอด ในปี 1998 รัฐบาลได้จัดทำคู่มือที่จะบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณสำหรับทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

ในปี 2001 สภาล่างของเนเธอร์แลนด์ ให้ความเห็นว่าจะมีการระบุจากทุกหน่วยงานของรัฐ ว่าได้จัดสรรงบประมาณจำนวนเท่าใดในการสร้างความเสมอภาค รวมทั้งงบประมาณที่จัดสรร ให้กับหญิง

และชายแยกจากกัน และในปีเดียวกันนั้น รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการ
ขึ้นซึ่งมีระดับอธิบดีเป็นคณะที่ติดตามอีกชั้นหนึ่ง โดยได้เริ่มศึกษาใน
3 กระทรวงด้วยกัน คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงกิจการสังคม
และแรงงาน และกระทรวงการเคหะการวางผังเมืองและสิ่งแวดล้อม
โดยพบว่ารายจ่ายที่มีผลต่อการสร้างความเสมอภาคอยู่ในระดับ 0.01-
0.06% และในขณะเดียวกันก็ได้พิจารณามติหญิงชายในนโยบาย/
กฎหมายบางประการของกระทรวงทั้งสามด้วย ได้แก่ ภาษี กฎหมาย
ที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนและการเช่า เป็นต้น

การศึกษาในเรื่องระบบภาษี ดำเนินการโดยนักวิจัยมหาวิทยาลัย
2 แห่ง มีข้อเสนอออกมาว่าจะต้องปรับโครงสร้างภาษี ซึ่งก็ได้รับการ
ยอมรับเป็นบางส่วน และพบว่ามีข้อมูลไม่เพียงพอในการพิจารณาผลของ
การจัดเก็บภาษีต่อผู้หญิงและผู้ชายซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงต่อไป

บังคลาเทศ

ในบังคลาเทศ การริเริ่มวิเคราะห์มิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณนั้นเริ่มพร้อม ๆ กันในหลายจุด ทั้งในมหาวิทยาลัย ในองค์กรภาคเอกชน และในกระทรวงกิจการสตรีและเด็ก

ในมหาวิทยาลัย North South นั้น เน้นไปที่เรื่องสาธารณสุขและโภชนาการ การศึกษา การเกษตร ทรัพยากรน้ำและการบริหาร
องค์กรภาคเอกชนวิเคราะห์รายจ่ายโครงการที่ให้ประโยชน์ต่อทั้งชายและหญิง และโครงการที่ไม่มีผลต่อการพัฒนาผู้หญิง โดยได้นำเสนอผลการศึกษาต่อการประชุมระดับชาติในปี 2001 ซึ่งมีข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในหลายมิติ แต่ผลการติดตาม พบว่า งบประมาณที่สนับสนุน

ผู้หญิงโดยตรงในปี 2001/2002 นั้นลดลง

กระทรวงกิจการสตรีและเด็ก ได้ดำเนินการวิเคราะห์ในหลายภาคส่วน เช่น เยาวชนและการกีฬา การพัฒนาชนบท และทรัพยากรน้ำ โดยได้มีการแจกจ่ายผลการวิจัยในการประชุมเพื่อสร้างการตระหนักรับรู้ในเรื่องมิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณในปี 2001 นอกจากนี้ก็ยังมีโครงการที่จะพัฒนาศักยภาพข้าราชการในการสร้างความเสมอภาคและได้สอดแทรกในเรื่องกระบวนการงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายในหลักสูตรการอบรมด้วย นอกจากนี้ ยังทำงานร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติเพื่อให้มีการจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องการวิเคราะห์งบประมาณอีกด้วย

อินโดนีเซีย

อินโดนีเซีย เพิ่งเริ่มต้นในเรื่องมิติหญิงชายและกระบวนการงบประมาณ ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินนโยบายโดยองค์การพัฒนาเอกชน แต่รัฐบาลเองก็ได้ริเริ่มฐานสำหรับกระบวนการงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย เช่น

- ในปี 2002 มีข้อเสนอจากสภาที่ปรึกษาฯ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณร้อยละ 5 เพื่อเพิ่มศักยภาพให้ผู้หญิง
- ในปี 2000 มีประกาศของประธานาธิบดี ให้ทุกหน่วยงานรัฐ และท้องถิ่นบูรณาการมิติหญิงชายในนโยบายและโครงการของรัฐ
- กฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ที่เน้นความโปร่งใส
- กฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ในปี 2003 มีข้อกำหนดให้รัฐบาลในทุกระดับจัดสรรงบประมาณร้อยละ 5 เพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

เพื่อส่งเสริมการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณ กระทรวงสตรีมีโครงการที่จะทำงานร่วมกับองค์กรภาครัฐบาล ภาคเอกชน ภาคราชการคลัง และสหภาพพัฒนา โดยเฉพาะกับองค์กรภาคเอกชน CIBA ซึ่งได้ตีพิมพ์หนังสือเกี่ยวกับมิติหญิงชายและงบประมาณ ออกมาแล้ว 2 เล่ม

เนปาล

ในปี 2001 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กระทรวงสตรีและเด็ก และสังคมสงเคราะห์ และ UNDP ได้จัดการอภิปรายในเรื่องงบประมาณและมิติหญิงชาย มีบุคคลระดับสูงจากหลายฝ่ายเข้าร่วม มีการนำเสนอการวิเคราะห์แผนพัฒนาฉบับที่ 9 และนโยบายต่าง ๆ ของปี 2000/2001 ซึ่งประธานของที่ประชุมได้ตอบสนองว่าจะเพิ่มงบประมาณในบางส่วนที่เพิ่มได้ แต่ไม่สามารถจัดทำโครงการใหม่ได้ทัน และในปีต่อมา กระทรวงการคลังก็ได้ระบุว่าให้โครงการต่าง ๆ ใช้หลักการของการบูรณาการงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย

ในปี 2002 กระทรวงสตรีฯ ได้จัดการประเมินรายจ่ายในส่วนของการศึกษา สาธารณสุข และเกษตร ในขณะที่เดียวกัน UNIFEM ก็ได้ให้สถาบันการพัฒนา ดำเนินการประเมินงบประมาณของประเทศเช่นกัน

ในปีถัดมา กระทรวงสตรีฯ ก็ได้ประเมินงบประมาณของตนเอง รวมทั้งของกระทรวงพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในกระบวนการได้มีการปรึกษาหารือในระดับตำบลและหมู่บ้านด้วย โดยกระทรวงสตรีฯ เป็นหลักในการจัดให้มีการทบทวนและประเมินการจัดสรรงบประมาณมากขึ้น

เรื่อย ๆ ไปในแต่ละปี ในปี 2004 เน้นไปที่กระทรวงประชากรและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ปากีสถาน

กระทรวงการพัฒนาสตรีได้เสนอ GRB เมื่อปี 2001 เพื่อเป็นเครื่องมือในการลดความยากจน ข้อเสนอแนะนี้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มที่ทำงานเรื่องการลดความยากจน ประกอบกับได้รับการสนับสนุนทางวิชาการและการเงินจากหน่วยงานพัฒนาระหว่างประเทศ ทำให้กระทรวงการคลังตกลงริเริ่มจัดทำโครงการนำร่องมีกรอบการดำเนินงานสองปีครึ่ง เริ่มต้นในปี 2005 โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทักษะในการวิเคราะห์ให้แก่บุคลากร ส่งเสริมนโยบายและการจัดสรรงบประมาณที่มีบูรณาการ มิติหญิงชาย และสร้างทักษะการรณรงค์ให้แก่คนที่ทำงานเรื่องนี้

การดำเนินงานทำในด้านการศึกษา และการสาธารณสุขและประชากร โดยดูในระดับสหพันธรัฐ จังหวัด และอำเภอ มีขั้นตอนในการทำงาน คือ การสร้างความตระหนัก ฝึกอบรมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำการวิเคราะห์มิติหญิงชายในงบประมาณ ทบทวนการวิจัย และรณรงค์ โดยมีหน่วยงานหลายกระทรวงร่วมกันรับผิดชอบดำเนินงาน

บทที่ 6

ข้อควรพิจารณาในการประยุกต์ใช้ GRB

6.1 การริเริ่ม GRB : ใครควรทำ จะทำอะไร และที่ไหน

ก่อนที่จะเริ่มจัดทำกระบวนการงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย การทบทวนบทเรียนที่ผ่านมาจะเป็นประโยชน์ต่อการเตรียมการพอสมควร ซึ่งอาจพิจารณาแยกเป็นรายประเด็นดังนี้

6.1.1 กลุ่มที่มีบทบาทในการริเริ่มส่งเสริม GRB สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ

(1) กลุ่มที่อยู่ในภาครัฐและมีส่วนตัดสินใจในระบบงบประมาณอย่างเป็นทางการ เช่น ข้าราชการ และสมาชิกวุฒิสภา

(2) กลุ่มประชาสังคมซึ่งอยู่นอกกระบวนการตัดสินใจด้านงบประมาณ เช่น องค์กรผู้หญิง องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน

การทำงานส่งเสริม GRB จำเป็นต้องใช้ความรู้ความชำนาญจากหลายสาขาวิชา เช่น ประเด็นมิติหญิงชาย การวิจัย นโยบายและแผนการงบประมาณ และการสื่อสารกับสังคม ซึ่งแต่ละกลุ่มข้างต้นต่างมีความรู้ความชำนาญที่แตกต่างกัน ดังนั้น การประสานความร่วมมือ

ระหว่างกันจึงช่วยหนุนเสริมซึ่งกันและกัน ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ทำงานด้าน GRB ในหลายประเทศได้สรุปบทเรียนว่า มีคน 3 กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของ GRB ได้แก่

- นักการเมืองที่มีแนวคิดก้าวหน้า
- หน่วยงานราชการที่มีเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการฝึกอบรม GRB
- เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีข้อมูล

6.1.2 แนวทางกิจกรรมที่กลุ่มที่ทำงาน เรื่อง GRB ใช้ ได้แก่

- การสร้างศักยภาพและทรัพยากร โดยการพัฒนาบุคลากรเพื่อทำงาน GRB อาจทำได้ด้วยการ อบรมเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรที่จะเป็นผู้ทำงานเรื่องนี้

- การศึกษาวิเคราะห์ความไม่เสมอภาคหญิงชายที่มีอยู่ในงบประมาณ

- การรณรงค์สร้างความเข้าใจและความตระหนักถึงความสำคัญของ GRB โดยกลุ่มเป้าหมายอาจเป็นได้ทั้งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับภาคตัดสินใจและประชาสังคมทั่วไป

- การทำเอกสารค่าแกลงเชิงนโยบายว่าด้วยมิติหญิงชายในงบประมาณ (gender budget statement)

โดยหลักการ GRB ควรได้รับการบูรณาการอยู่ในงบประมาณของทั้งประเทศ แต่ในความเป็นจริง การริเริ่มส่งเสริม GRB ไม่ใช่เรื่องง่าย หลายประเทศจึงเริ่มงานการวิเคราะห์ที่บางหน่วยงาน เช่น บางกระทรวง บางโครงการ และในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 ปัจจัยที่ควรพิจารณาประกอบการวางแผนและดำเนินการ

การที่จะดำเนินการในเรื่องของงบประมาณที่ค้ำประกันถึงมิติหญิงชาย มีปัจจัยที่สำคัญหลายประการที่ควรพิจารณา คือ

1. การเก็บข้อมูลที่เอื้อต่อความเสมอภาค

การเก็บข้อมูลที่จะเอื้อต่อการทำงานด้านความเสมอภาค อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

(1) ฐานข้อมูลที่แยกเพศ การมีข้อมูลแยกเพศเป็นความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งหากไม่แยกเพศจะทำการวิเคราะห์ได้ยากมาก ทั้งนี้ ในขณะที่ยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ สิ่งนี้อาจทดแทน คือ การสำรวจเป็นการเฉพาะเรื่อง หรือปรับแบบสอบถาม/แบบสำรวจต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มีคำตอบที่แยกหญิงชาย หรือออกแบบฟอร์มใหม่ที่ให้รวมถึง การพัฒนาผลกระทบจากงบประมาณต่อหญิงและชายแยกกัน เป็นต้น

(2) ในการเก็บข้อมูล ให้มีส่วนที่เก็บรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นหญิงชายเพิ่มเติมด้วย นอกเหนือจากการเก็บในเชิงปริมาณ

2. การสร้างการตระหนักรู้แก่ผู้กำหนดนโยบาย/นักบริหาร

เนื่องจากการจัดทำงบประมาณที่ค้ำประกันถึงมิติหญิงชาย ไม่เพียงแต่เป็นเรื่องของกระบวนการงบประมาณ แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผนด้วย เพราะฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างการตระหนักรู้และรับรู้และทักษะเกี่ยวกับประเด็นหญิงชายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของส่วนงานนั้น ๆ ก่อนที่จะต่อไปถึงกระบวนการการกำหนดนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาค/ไม่เป็นธรรม

3. การสร้างการตระหนักรู้แก่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านงบประมาณ

เพื่อให้เข้าใจถึงผลกระทบที่การทำงานในด้านงบประมาณมีต่อผู้หญิงและผู้ชายที่อาจแตกต่างกัน รวมถึงการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการในการมองประเด็นและปัญหาต่าง ๆ

4. การเสริมสร้างศักยภาพสำหรับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากมีฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณหลายฝ่าย และเข้ามาเกี่ยวข้องในลักษณะต่าง ๆ กันไป จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอบรมเพื่อให้เกิดทักษะที่สอดคล้องกับภารกิจด้วย เช่น ผู้ที่จัดทำแผนและงบประมาณ จำเป็นจะต้องมีความรู้เชิงวิชาการในการจัดทำงบประมาณ ที่บูรณาการมิติหญิงชาย ในขณะที่ผู้ที่ทำหน้าที่วิจัย อาจจะต้องมีทักษะที่จะวิเคราะห์ผลกระทบได้อย่างถูกต้อง

5. การรณรงค์

เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ การรณรงค์เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องกับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ซึ่งต้องรณรงค์ใน “ภาษา” ของกลุ่มเป้าหมาย โดยต้องจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ที่มีหลักฐานสนับสนุนในการตอบโต้ข้อโต้แย้งได้ เป้าหมายหลักโดยทั่วไปของการรณรงค์คือผู้กำหนดนโยบาย แต่ก็สามารถมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ ได้ เช่น สร้างการตระหนักรู้ว่ามิติหญิงชายเกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ หรืออาจรณรงค์เพื่อให้การจัดลำดับความสำคัญของเรื่องใหม่เพื่อให้ได้นโยบายที่เพียงพอ หรือ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขั้นตอนกระบวนการจัดทำนโยบายก็ได้

6. การสร้างกลไกในองค์กร

เพื่อให้การจัดทำงานงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายไม่เป็นกิจกรรมที่ดูเหมือนเป็นภาระเพิ่มเข้ามา หรือเป็นภาระเฉพาะกิจ หรืองานฝาก ควรปรับกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ เช่น ปรับแบบฟอร์มต่าง ๆ ให้มีส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์มิติหญิงชาย จึงจะทำให้เรื่องความเสมอภาคถือเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำที่ต้องทำ

7. การวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อหญิงชายทั้งในรายจ่ายและรายได้

งานวิจัยหลายชิ้นได้สะท้อนให้เห็นถึงการจัดเก็บรายได้และการใช้เงินของรัฐบาลว่าส่งผลกระทบต่อผู้หญิงและผู้ชายแตกต่างกัน โดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ กันไป เครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องมีการปรับเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมนั้น ๆ ซึ่งเมื่อปรับแล้ว ควรที่จะได้มีการเผยแพร่ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

8. การเพิ่มจำนวนผู้หญิงในระดับที่มีการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ

การที่มีผู้หญิงอยู่ในระดับที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องงบประมาณ จะมีส่วนช่วยให้การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ ตอบสนองต่อความต้องการของผู้หญิงได้ดีขึ้น

ว่าง

บทที่ 7

สรุป

แม้ว่าความพยายามในการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย จะเริ่มมาเกือบสองทศวรรษ และได้มีการพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ ตลอดจนมีบทเรียนจากประสบการณ์ของหลาย ๆ ประเทศก็ตาม สิ่งที่ยังตั้งคำถามได้อยู่เสมอ คือ ความต่อเนื่อง ยั่งยืน หรือความก้าวหน้าของการบูรณาการมิติหญิงชาย และการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ นั้น เป็นที่พอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันอย่างเต็มที่แล้วหรือยัง? สิ่งที่สะท้อนให้เห็นในหลาย ๆ ประเทศคล้ายคลึงกัน คือ เจตคติและความมุ่งมั่นในการสร้างความเสมอภาคของผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหาร คือปัจจัยที่ทำให้ความก้าวหน้าเป็นไปแบบก้าวกระโดด หรือ ชะงักงัน หรือถอยหลังได้อย่างง่าย ๆ

ส่วนที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกที่เห็นได้ในหลาย ๆ กรณี คือ

- มิติหญิงชายในงบประมาณได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของวาระของรัฐบาล
- การตระหนักและเห็นความสำคัญของการมีข้อมูลแยกเพศ
- เกิดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ หรือเปลี่ยนแปลงการออกแบบนโยบายบางโครงการ

- การสามารถรักษาระดับการใช้จ่ายบางโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิง (คือ ทำให้ไม่ถูกตัดงบประมาณ)

- ผู้หญิงที่อยู่นอกหน่วยงานรัฐมีความรู้ความเข้าใจงบประมาณและมีส่วนร่วมในเรื่องนี้มากขึ้น

ส่วนความพยายามผลักดันให้มีการจัดทำงบประมาณที่บูรณาการมิติหญิงชายนั้น มีปัญหาที่สำคัญ คือ

- ไม่มีข้อมูลแยกเพศในการวิเคราะห์
- ขาดผู้เชี่ยวชาญในการทำงาน โดยเฉพาะกระบวนการงบประมาณ และการวางแผน

- ขาดความสัมพันธ์ที่ดีและการเสวนาอย่างสร้างสรรค์ระหว่างคนที่วิเคราะห์และคนที่รับผิดชอบกระบวนการงบประมาณ

- การวิเคราะห์เป็นวิชาการที่ซับซ้อนเกินไป และไม่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่ชัดเจนและนำไปปฏิบัติได้

- รัฐบาลไม่มีความมุ่งมั่นในการสนับสนุนความเสมอภาค
- ประชาสังคมไม่มีส่วนร่วม เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้นโยบายและการทำงานยุติได้

บทเรียนจากผลสำเร็จ สะท้อนให้เห็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่

- องค์ความรู้เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง การสนับสนุนในเรื่องของการวิจัยจึงสำคัญอย่างยิ่งยวด เพื่อให้สามารถมีข้อมูลที่จะใช้ในมน้าวได้ง่ายขึ้น

- เจตจำนงทางการเมืองในการที่จะส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย และการตระหนักว่าการงบประมาณเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ประสบผลสำเร็จ

- มีทรัพยากรในการส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการ

วิเคราะห์ และการทำงานของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง เช่น บุคลากรและการเงิน ที่จะสนับสนุนการดำเนินงาน

- ความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เช่น นักการเมือง หน่วยงานราชการ ประชาสังคม และองค์กรสตรี มีคณะที่รับผิดชอบและปรึกษาหารือกันเป็นประจำ

- การจัดทำข้อมูลแยกเพศของหน่วยงานสถิติระดับชาติ และการเข้าถึงข้อมูล เป็นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเสริมสร้างความเสมอภาค

ประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ ทำให้เห็นชัดเจนว่า การต่อสู้เพื่อความเสมอภาคนั้น มิใช่่ง่าย มีทั้งช่วงที่รุดหน้าและทั้งช่วงที่ถอยหลัง ขึ้นอยู่กับบริบทหลายอย่าง แม้จะอยู่ต่างกันในระดับของความก้าวหน้า สิ่งที่ทุกประเทศมีเหมือนกันคือ ความมุ่งมั่นและความพยายามของผู้ที่มองเห็นความสำคัญของความไม่เสมอภาค และการใช้งบประมาณเป็นกลไกที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้

ส่งท้าย

สิ่งที่จะต้องทำให้เกิดขึ้น คือ การเคลื่อนจากแนวคิด สู่แนวปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการปรับเปลี่ยนลำดับความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณ ลำดับแรกของการเปลี่ยนลำดับความสำคัญ คือ ทุกคนต้องปรับความเข้าใจ เรื่องปรับเปลี่ยนนั้น เน้นการมองงบประมาณจากสายตาของผู้หญิง แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงที่ขาดหายไป การผนวกในเรื่องการสร้างศักยภาพผู้หญิง และเศรษฐกิจภาคอภิบาลในกรอบเศรษฐกิจมหภาค จะเอื้อต่อความยั่งยืนและการพัฒนาที่จะส่งผลแก่ทุกคนในระยะยาว

Budlender, D and Sharp, R. 1998; *How to do a gender-sensitive budget analysis : contemporary research and analysis*; Commonwealth Secretariat : London

Elson, D. 1996 *Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform* in Budlender D; Elson, D, Hewitt Gand Mukho padhyay, *Gender Budgets Make Cents*, Commonwealth Secretariat, 2002)

Elson, Diane, 1997 *Gender Neutral, Gender Blind or Gender -Sensitive Budgets? Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care*, Preparatory Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures in the Context of Economic Reform, Commonwealth Secretariat, London

Elson, Diane, 2002 *Macroeconomics and Macroeconomic Policy from a Gender Perspective*, Public Hearing of Study Commission Globalization of the World Economy- Challenges and Responses

Filmer, Deon, 1999, *The Structure of Social Disparities in Education : Gender and Wealth* Background paper for Engendering Development The World bank, Washington DC.

Glick, P; Saha Rumki and Younger, Stephen; 2004 *Integrating Gender into Benefit Incidence and Demand Analysis*, Cornell University : Unpublish document

Hill, A. and E. King (1995) *Women's Education and Economic Wellbeing*, Feminist Economics, Vol1 No 2

NCRFW, NEDA and CIDA, 2001; *Mainstreaming Gender in Development Planning : Framework and Guidelines; National Commission on the Role of Filipino Women, National Economic and Development Authority and Canadian International Development Agency*; 2001

Saito K and Spurling, D. (1992) *Developing Agricultural Extension for Women Farmers* World Bank Discussion Paper 156, Washington D.C.

Sen, Amartya, 1988, *The Concept of Development*, in Hollis B. Chenery and T.N. Srivasan, *Handbook of Development Economics*, Volume 1, Elsevier Science B.V.

Sharp, Rhonda and Broomhill, Ray (1990) *Women and Government Budgets*, Australian Journal of Social Issues, Vol 25, No1

Tzannatos, Z. *Women's Employment and Pay in Latin America*, Report No 10, Latin America and Caribbean Technical Department, World bank, Washington DC

UNDP, 1995, *Human Development Report 1995*, New York

UNIFEM, *2000 Progress of the World's Women 2000*, UNIFEM, New York

World Bank, 1995, *Toward Gender Equality : The Role of Public Policy*, Washington D.C.