

## งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (Gender Responsive Budgeting): เครื่องมือในการขับเคลื่อนความเท่าเทียมในการบริหารการพัฒนา\*

ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ\*\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (Gender Responsive Budgeting: GRB) ซึ่งให้ความสำคัญกับปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากบทบาท โอกาส และการเข้าถึงทรัพยากรระหว่างหญิงและชายที่ต่างกันในแต่ละสังคม วัฒนธรรม GRB จึงเป็นการจัดทำงบประมาณที่กระจายทรัพยากรอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติจะทำได้โดยการประเมินผล นโยบายในอดีตและปัจจุบัน เพื่อให้มีข้อมูลที่จะใช้ในการออกแบบมาตรการต่างๆ ในรูปแบบงาน โครงการ และการจัดบริการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยกระบวนการของ GRB จะช่วย ก้าวกับให้เกิดความคุ้มค่าในการจัดสรรและบริหารเงินงบประมาณ การสนับสนุนให้เกิดการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล อันเป็นการสร้างระบบความพร้อมรับผิดชอบและความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในกลไกของรัฐ ผลที่ตามมาคือ เกิดระบบธรรมาภิบาลขึ้นในกระบวนการงบประมาณ GRB จึงไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความ เสมอภาคหญิงชายแต่ยังสามารถผลักดันการพัฒนาประเทศในมิติที่หลากหลายมากขึ้น สำหรับการขับเคลื่อน GRB ในประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความรู้ ความเข้าใจ และชี้ให้เห็นถึงประโยชน์แก่นักการเมือง ผู้บริหาร ข้าราชการ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศ รวมทั้งภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้องในแต่ละภาคส่วน ควบคู่ไปกับสร้างกลไกและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ในการทำ GRB

**คำสำคัญ:** งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย ความเท่าเทียมระหว่างหญิงชาย การบริหารการพัฒนา ความเท่าเทียม การพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลัก

\* งบประมาณเป็นแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งแผนงาน/โครงการในการดำเนินงานขับเคลื่อนการพัฒนาส่วนใหญ่จะผูกโยงกับระบบ งบประมาณทั้งสิ้น หากเปลี่ยนวิธีคิดและเทคนิคในการจัดทำงบประมาณทั้งระบบโดยคำนึงถึงมิติหญิงชาย ผลที่ตามมาคือ การลดความ เหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมในการบริหารในโครงการพัฒนาต่างๆ ดังนั้น การขับเคลื่อนการบริหารการพัฒนาด้วย GRB จึงจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาลจากพลังของระบบงบประมาณที่ผูกกับแผนงานต่างๆ ของประเทศ เรื่อง GRB นี้จึงไม่เพียงงบประมาณ ของโครงการสำหรับผู้หญิงเท่านั้น และไม่ใช่ว่าเรื่องยากที่ Gender ซึ่งดูเหมือนเป็นประเด็นเล็กๆ จะสามารถขับเคลื่อนการบริหาร การพัฒนาประเทศได้ หากใช้ตัวกลาง เช่น “งบประมาณทั้งระบบ” ที่มีพลังทรัพยากรในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

\*\* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อีเมล: rpharkphoom@gmail.com

## Gender Responsive Budgeting (GRB): A Tool for Driving Equality in Development Administration

Pharkphoom Rukhamate\*

### Abstract

This article reviews the concept of Gender Responsive Budgeting (GRB), emphasizing the obstacles incurred by the difference between opportunity and accessibility to resources by males and females in different cultures and societies. This form of budgeting provides equality amongst users and equity of resources for both males and females. In practice, GRB budgeting opens with an evaluation of past and on-going policies in order to obtain information for setting up new programs and projects, including new public services. GRB promotes optimum budget allocation, as well as the underlying dimensions of good governance, such as accountability and transparency in public mechanisms. Not only does GRB solve the gender equity issue, it also enables national development to be driven along various aspects. In order to adopt GRB in Thailand, it is crucial that politicians, administrators, public officials, and other stakeholders involved in budgeting, should strive to come to discern and understand the benefits of GRB. In fact, once GRB is perceived to be easily adaptable to prior national budgeting processes, it will be widely adopted by various sectors. To ensure its sustainability throughout all sectors, GRB would be institutionalized through the writing up of a GRB manual, a revision of budget requisition forms, the drafting of budgeting bills and other relevant regulations.

**Keywords:** Gender responsive budgeting, gender equality, development administration, equality, main stream economic development

---

\* Faculty of Political Science, Thammasat University.

E-mail: rpharkphoom@gmail.com

## บทนำ

กระแสโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้เวลา ระยะทาง และขอบเขตของพื้นที่ไม่เป็นอุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร ส่งผลให้พลเมืองของแต่ละประเทศสามารถติดต่อสื่อสารกันได้มากยิ่งขึ้น มีการลงทุนการค้าข้ามประเทศ และการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว วิธีการดำเนินชีวิตแบบใหม่ๆ ปรากฏให้เห็นอย่างมากมาย ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิมให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่แตกต่างหลากหลาย ขณะที่ปัญหาต่างๆ ในสังคมก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัวและมีมิติที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เครื่องมือและนโยบายต่างๆ ที่นำมาใช้แก้ปัญหาของประเทศจึงควรมีกลไกการตรวจจับปัญหาเป็นระยะๆ เพื่อค้นหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพในแงุ่มที่ซับซ้อน มากกว่าเน้นแก้ปัญหาในด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว รัฐบาลควรมีมาตรการที่ตอบสนองความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมาย ที่สำคัญต้องมีหลักประกันว่า กลุ่มเป้าหมายเหล่านั้นได้รับโอกาสและเข้าถึงโอกาสในการแก้ไขเหล่านั้นได้จริงหรือไม่ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกำหนดนโยบาย มาตรการ และการจัดสรรงบประมาณ ควรต้องพิจารณาทั้งการขับเคลื่อนในมิติทางเศรษฐกิจ และบรรเทาปัญหา รวมถึงสร้างคุณค่าในมิติอื่นๆ เช่น ประสิทธิภาพ ความเท่าเทียม และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมวงกว้างไปพร้อมๆ กัน นอกจากนี้ หากพิจารณาผลของนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ หรือแผนงาน โครงการของส่วนราชการในอดีต ก็จะได้เห็นได้ว่า แม้แต่นโยบายที่ก่อให้เกิดผลดี ก็มักสร้างปัญหาในอีกด้านหนึ่งเสมอ เนื่องจากมองมิติในการแก้ปัญหาแบบแยกส่วน เช่น การใช้เครื่องมือเพื่อส่งเสริมการลงทุนขนาดใหญ่ แม้ว่าจะก่อให้เกิดการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน กลับก่อให้เกิดปัญหาการกระจายความเจริญที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เห็นปรากฏการณ์ของการเคลื่อนไหว และต่อสู้ของกลุ่มต่างๆ ในสังคมเกิดขึ้นเป็นระยะๆ หรือการพัฒนาเศรษฐกิจกับการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาโดยใช้การพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง เช่น การพัฒนาที่เน้นความจำเป็นพื้นฐาน การพัฒนาเฉพาะพื้นที่ หรือการพัฒนาเฉพาะกลุ่ม เช่น การตั้งกองทุนต่างๆ ขึ้นมากมาย ก็ยังไม่สามารถลดความไม่เป็นธรรมและสร้างความเสมอภาคได้สำเร็จ ดังนั้น เครื่องมือในการแก้ปัญหาที่มองถึงมิติที่มีความหลากหลายมากกว่า จึงมีความจำเป็นและเป็นคำตอบในเบื้องต้นสำหรับการออกแบบเครื่องมือในการแก้ปัญหาของประเทศแบบองค์รวม

ในระดับนานาชาติ มิติเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรมมักถูกนำมาพิจารณาควบคู่กับการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการพัฒนากระแสหลัก และได้กลายเป็นประเด็นเรียกร้องและเร่งให้รัฐบาลมีการขับเคลื่อน การหยิบยกประเด็นเหล่านี้ก็เพื่อหามาตรการแก้ไขร่วมกันกับประเทศต่างๆ ในเวทีโลก ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุที่จะเกิดจากอุปสรรคของสังคม วัฒนธรรม ที่ทำให้เกิดการละเลยและการมองข้ามต่อปัญหานี้ หรือเกิดจากการมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจจนเกินไป ทำให้แยกส่วนในการแก้ปัญหาและพัฒนา หรือสาเหตุที่ไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นความเท่าเทียมและเป็นธรรมเพราะคิดว่ามีสำคัญไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลัก แต่ทั้งหมดนี้ล้วนทำให้ผลการพัฒนาในประเทศต่างๆ ขาดความสมดุลและก่อให้เกิดช่องว่างในการพัฒนาในกลุ่มต่างๆ ขยายมากขึ้นเรื่อยๆ ซ้ำเติมปัญหาความไม่เสมอภาคที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ที่ปรากฏในข่าวทีวีและหนังสือพิมพ์เป็นระยะๆ ซ้ำให้เห็นว่า ปัญหานี้ได้รับความสนใจจากประชาคมโลกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะองค์กรสตรีทั่วโลก ซึ่งการเคลื่อนไหวและการเรียกร้องของกลุ่มองค์กรสตรีทำให้เกิดการประชุมและข้อตกลงที่สำคัญหลายประการ นับตั้งแต่อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination

of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW) ที่เรียกร้องให้ยกเลิกการกีดกันผู้หญิงในการจ้างงาน (The United Nation [UN], 2000: 117) และข้อเรียกร้องจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรีครั้งที่ 3 (The Third World Conference on Women) ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา ที่เรียกร้องการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาในภาคส่วนต่างๆ มากยิ่งขึ้น (UN, 1985: 23-25) รวมทั้งการประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี ครั้งที่ 4 (The Fourth World Conference on Women) ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการจัดทำปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี (Beijing Declaration and Platform for Action: BPFA) ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อขจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคระหว่างหญิงและชายในการตัดสินใจในทุกด้านของชีวิต ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งต้องมีความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในการพัฒนาที่ยั่งยืน ยิ่งไปกว่านั้น ควรผลักดันให้ความเสมอภาคระหว่างหญิงชายเป็นกระแสหลักของการพัฒนา (gender mainstreaming) โดยใช้มุมมองมิติหญิงชายในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนงานโครงการของแต่ละประเทศ (UN, 1995: 3) ซึ่งกลายเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการจัดทำงบประมาณเพื่อผู้หญิง (women budget หรือ gender budget) ที่มีการริเริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1970s ซึ่งได้รับความสนใจจากองค์กรสตรีและมีการนำไปใช้โดยรัฐบาลของประเทศต่างๆ หลายประเทศ และต่อมา ได้มีการเสนอให้เพิ่มเติมคำว่า ตอบสนอง (responsive) ลงไป ทำให้ปรากฏคำว่า Gender Responsive Budgeting ที่ประเทศต่างๆ หลายประเทศยอมรับและนำมาปรับใช้เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมของกลุ่มสตรีและกลุ่มต่างๆ มาจนทุกวันนี้

จากการทบทวนข้างต้นทำให้เกิดข้อสงสัยว่า *การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (Gender Responsive Budgeting) หรือต่อไปนี้จะเรียกชื่อย่อว่า GRB ว่าคืออะไร มีความสำคัญและความเกี่ยวพันหรือมีประโยชน์ในการนำมาใช้แก้ปัญหาการพัฒนาประเทศ ควบคู่กับการแก้ปัญหาความเสมอภาคและความเป็นธรรมได้อย่างไร มีความเป็นไปได้แค่ไหนที่จะใช้ GRB แก้ปัญหาทั้งความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจกระแสหลักไปพร้อมๆ กัน รวมทั้งหากนำมาใช้จำเป็นต้องเข้าใจอะไรบ้าง และต้องเตรียมตัวอย่างไร หน่วยงานภาครัฐควรต้องทำอะไร คำถามและข้อสงสัยเหล่านี้ล้วนท้าทายผู้เขียนให้หาคำตอบผ่านบทความนี้ ซึ่งจะนำเสนอเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) แนวคิดและพัฒนาการของ GRB 2) กระบวนการและเครื่องมือในการจัดทำ GRB 3) GRB กับการบริหารและพัฒนา และ 4) การขับเคลื่อน GRB สำหรับประเทศไทย*

## แนวคิดและพัฒนาการของ GRB

ภายใต้ฐานคิดของการพัฒนาประเทศที่มุ่งพัฒนาความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้หน่วยงานภาครัฐต่างมุ่งจัดทำแผนงาน โครงการ เพื่อขับเคลื่อนการเติบโตในภาคส่วนของตนเองตามบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่า หลายส่วนงานได้คิดแผนงานโครงการเพื่อแก้ปัญหาความเท่าเทียมและความเป็นธรรมเฉพาะกลุ่มสตรีหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ แม้จะมีจำนวนไม่มากนักแต่ก็สะท้อนว่ารัฐบาลแต่ละประเทศเห็นความสำคัญและมีเจตนาที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ ทั้งนี้พบว่า ฐานคิดที่เหมือนกันในการแก้ปัญหาการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน มีความสัมพันธ์กับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยการพัฒนาประเทศจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการลดน้อยลงของช่องว่างด้านการศึกษา อาชีพ และเศรษฐกิจระหว่างหญิงและชาย (Klasen, 1999: 26-27; Edwards, 2010: 62-63; Bandiera & Natraj, 2013: 18; Jayachandran, 2015) ข้อมูลจากรายงานของธนาคารโลก (World Development Report) ชี้ให้เห็นว่า ความไม่เสมอภาค

ระหว่างหญิงชายโดยเฉพาะด้านการศึกษา สุขภาพ การจ้างงาน และรายได้ มีผลต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในหลายๆ ประเทศ (World Bank, 2011: 46-49; Agénor & Canuto, 2013) แต่มาตรการที่ลดความไม่เท่าเทียมต่างๆ จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนได้นั้น ต้องอาศัยเครื่องมือนโยบายที่มีประสิทธิภาพและมีผลกระทบสูง ดังนั้น การจัดทำงบประมาณจึงถูกนำมาใช้ เพราะเหตุว่า การจัดทำงบประมาณเกี่ยวข้องกับฐานในการจัดสรรทรัพยากรไปสู่ภาคส่วนและกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนา ทั้งนี้ อาจจัดสรรเป็นการเฉพาะหรือเลือกใช้วิธีการตอบสนองไปพร้อมๆ กับการแก้ปัญหาการพัฒนา บนฐานคิดนี้เองทำให้กลุ่มองค์กรสตรีและนักวิชาการด้านสตรีได้หยิบยกการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (GRB) มาใช้เพื่อผลักดันการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

นักวิชาการให้ความหมายและอธิบายแนวคิดในการจัดทำงบประมาณที่เรียกว่า GRB ไว้อย่างหลากหลาย และมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน ดังนี้

Budlender, Sharp และ Allen (1998: 5) ได้ให้ความหมายของ GRB คือกระบวนการและเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลกระทบจากงบประมาณของรัฐต่อหญิงและชาย โดยเฉพาะในขั้นตอนการตรวจสอบงบประมาณของรัฐที่มีผลกระทบต่อผู้หญิงและเด็กหญิง

The United Nations Population Fund (UNFPA) and The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) (2006: 12) เห็นว่า GRB เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณที่ตอบสนองต่อความต้องการและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนในแต่ละกลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงอคติทางเพศ รวมทั้งการไม่ได้รับประโยชน์หรือถูกละเลย ซึ่งมีสาเหตุมาจากชาติพันธุ์ วรณะ สถานะทางเศรษฐกิจ ถิ่นที่อยู่ และอายุ เป็นต้น ซึ่งเป็นการให้ความหมายโดยเน้นให้ผนวก GRB เข้าไปในการกำหนดนโยบาย และมองปัจจัยอื่นๆ ร่วมกับมิติหญิงชาย

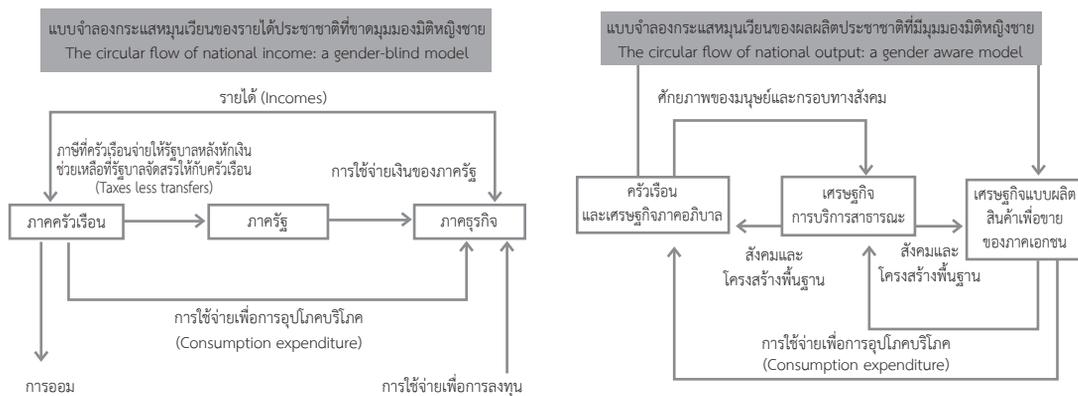
Elson (2002: 25) มีความเห็นว่า GRB มีความแตกต่างจากการจัดทำงบประมาณทั่วไป ที่เดิมวิเคราะห์และประมาณการงบประมาณโดยใช้ครัวเรือน (household) เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ ทำให้ไม่สะท้อนภาพปัญหาจากความเป็นจริง เนื่องจากในครัวเรือน ประกอบไปด้วย ความแตกต่างภายใน ไม่ว่าจะเป็นผู้ชายและผู้หญิง เด็ก และคนชรา ซึ่งเป็นบุคคลจริงๆ ที่มีความแตกต่างของปัญหาในการเข้าถึงทรัพยากรและคาดหวังว่ามีโอกาสที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรที่ไม่เท่าเทียมและเป็นธรรม GRB จึงมีลักษณะที่ต่างจากการทำงบประมาณแบบเดิม โดยหันไปสนใจหน่วยในระดับปัจเจก (individual) นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ถึงงานภาคอภิปาลที่ไม่ได้รับค่าจ้าง (unpaid care work) โดยรัฐอาจทำโครงการและจัดสรรงบประมาณเข้ามาช่วยแบ่งเบาหรือช่วยเหลือ ดังนั้น Elson จึงเสนอให้ใช้ GRB เป็นกลยุทธ์ในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เพราะมองว่า งบประมาณแบบที่เคยจัดสรร ไม่สามารถทำให้เกิดความเสมอภาคและสร้างประสิทธิภาพในการกระจายทรัพยากรของรัฐที่จะลดความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

อาจสรุปได้ว่า GRB เป็นการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงความจำเป็นและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งเกิดจากบทบาท โอกาส และการเข้าถึงทรัพยากรของหญิงและชาย เพื่อตอบสนองความจำเป็นและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน GRB จึงเน้นการกระจายทรัพยากรผ่านการจัดทำงบประมาณและการออกแบบมาตรการ กลไก แผนงานโครงการ การบริการ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาตามสภาพปัญหาและ

ความจำเป็นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม นับตั้งแต่การริเริ่มจัดทำโครงการ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารโครงการและใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามและตรวจสอบโครงการ จนกระทั่งขั้นตอนการประเมินผลผ่านแผนงานโครงการ GRB จึงมีนัยยะถึงการผูกโยงกับนโยบายการบูรณาการ การผนวกกับงบประมาณทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายผ่านการจัดหางบประมาณในแต่ละภาคส่วนและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

**ข้อสังเกตที่สำคัญ**คือ GRB ไม่ใช่การจัดสรรงบประมาณเพื่อผู้หญิงโดยเฉพาะ และไม่ใช่งบประมาณในสัดส่วนที่เท่ากันระหว่างหญิงและชาย แต่เป็นการจัดสรรงบประมาณที่คำนึงถึงความแตกต่างและความจำเป็นระหว่างหญิงและชาย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (equity) และประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายเงินเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น การจัดทำ GRB จึงต้องใช้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และมีการวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดความไม่เท่าเทียม เพื่อไม่ให้เกิดอคติในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งมีการกำกับ วิเคราะห์ และตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจริง

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ GRB คือการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการใช้หน่วยวิเคราะห์ระดับปัจเจกแทนหน่วยครัวเรือน และการคำนึงถึงงานภาคอภีบาลที่ไม่ได้รับค่าจ้าง (unpaid care work) ดังภาพด้านล่าง



**ภาพที่ 1.** เปรียบเทียบแบบจำลองกระแสหมุนเวียนของรายได้ประชาชาติที่ขาดมุมมองมิติหญิงชายกับแบบจำลองกระแสหมุนเวียนของผลผลิตประชาชาติที่มีมุมมองมิติหญิงชาย

ที่มา: Elson (1999: 4-9)

แบบจำลองทั้งสองสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการมุ่งเน้นรายได้ประชาชาติที่ไม่เห็นมูลค่าทางเศรษฐกิจของภาคครัวเรือน ในขณะที่ผลผลิตประชาชาติจะช่วยให้เห็นว่า งานภาคอภีบาลของหน่วยครัวเรือนสามารถสร้างผลผลิตที่สำคัญคือ ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น ภาครัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายควรมองปัญหาในรายละเอียดมากขึ้น อีกทั้งควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาและใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้คุ้มค่า เมื่อเทียบกับศักยภาพที่อาจต้องสูญเสียไปหรือใช้ไม่เต็มที่เนื่องจากการใช้เวลาเพื่อดูแลครอบครัว ทั้งนี้ ภาครัฐควรบรรเทาหรือให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็น เพื่อให้ผู้ที่ทำงานภาคอภีบาลได้รับการพัฒนาและยกระดับขึ้นในฐานะผู้สร้างประโยชน์ให้แก่ภาคการผลิตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## กระบวนการและเครื่องมือในการจัดทำ GRB

จากแนวคิดที่เป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายหรือ GRB คือ การจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับความจำเป็นและสถานการณ์ปัญหา ซึ่งมีสาเหตุมาจากอุปสรรคอันเนื่องมาจากบทบาทและการเข้าถึงโอกาสและทรัพยากรที่แตกต่างกันระหว่างหญิงและชาย GRB จึงเน้นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการตอบสนองและการตัดสินใจกระจายทรัพยากรอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ

จากนัยยะของแนวคิดและความหมายของ GRB สะท้อนว่า GRB สามารถทำได้ในขั้นตอนการริเริ่มและจัดเตรียมงบประมาณ แต่ Budlender และ Hewitt (2003: 90) ชี้ว่า GRB สามารถบูรณาการมุมมองมิติหญิงชายเข้าไปในทุกขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ นับตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การวิเคราะห์สถานการณ์และความจำเป็น และการวิเคราะห์มิติหญิงชาย (gender analysis) เพื่อค้นหาความไม่เสมอภาคปัญหา และอุปสรรคของหญิงและชายในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามตรวจสอบการใช้จ่าย และการประเมินผลงบประมาณ โดยทั้งคู่ได้เสนอกระบวนการในการจัดทำงบประมาณแบบนี้ว่าประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2. แสดงกระบวนการงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย

ที่มา: Budlender และ Hewitt (2002: 90-101)

กระบวนการงบประมาณของ Budlender และ Hewitt ที่เสนอมีนัยยะของทั้งการตรวจสอบและการริเริ่มจัดทำงบประมาณ นับเป็นการขยายขอบเขตความเข้าใจว่า การจัดทำงบประมาณแบบ GRB ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการริเริ่มจัดทำงบประมาณจากการจัดทำแผนงานโครงการอย่างเดียว แต่ยังขยายไปในส่วนการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลอีกด้วย ดังนั้น การนำ GRB มาใช้จะส่งผลเสมือนการติดตั้งระบบตรวจสอบและพร้อมรับผิดชอบเข้าไปในระบบราชการโดยปริยาย

นอกจากกระบวนการงบประมาณและการวิเคราะห์ในแต่ละขั้นตอนของวงจรงบประมาณแล้ว ยังมีเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์งบประมาณทั้งด้านรายจ่ายและรายรับของภาครัฐด้วย โดย Elson (1997) ได้เสนอเทคนิคไว้ 7 แบบ ดังนี้

### ตารางที่ 1. เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์งบประมาณทั้งด้านรายจ่ายและรายรับของภาครัฐด้วย

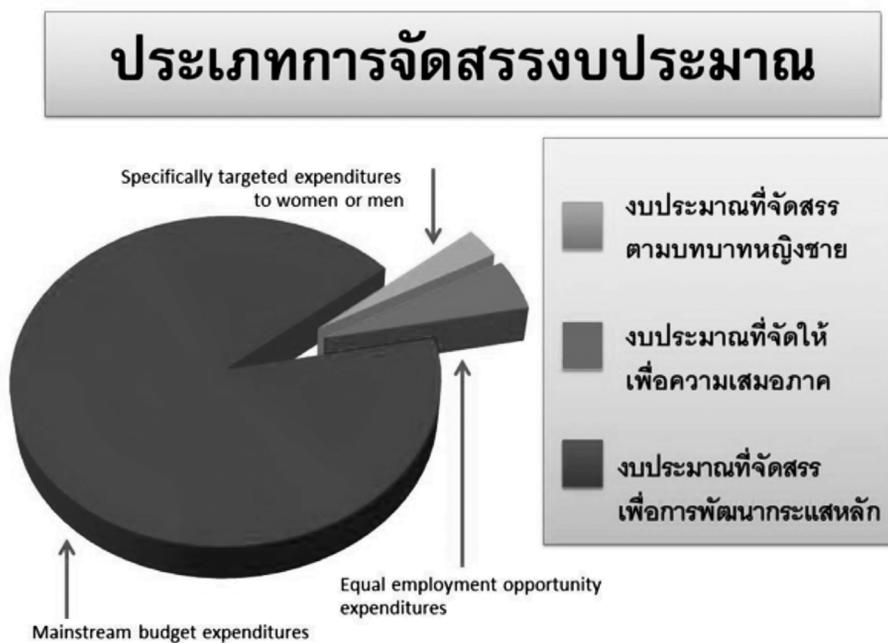
| เทคนิค   | วิธีการ  |
|--|--|
| 1. การประเมินนโยบายที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (gender aware-policy appraisal)  | เป็นการวิเคราะห์นโยบายใน 2 ประเด็นสำคัญคือ 1) นโยบายมีฐานคิดที่ไม่มีมีความแตกต่างระหว่างหญิงชายหรือมีความเท่าเทียมระหว่างหญิงชายอยู่ก่อนแล้ว (gender-neutral) หรือไม่ 2) มีวิธีการใดที่จะทำให้การกำหนดนโยบายและการกระจายทรัพยากรช่วยลดความไม่เท่าเทียมหรือสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย |
| 2. การประเมินผู้รับประโยชน์จำแนกเพศ (gender-disaggregated beneficiary assessments)   | เป็นการประเมินว่านโยบาย แผนงาน โครงการของภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของผู้รับบริการหรือไม่ รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการในลำดับแรกหรือไม่  |
| 3. การวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะที่กระทบต่อหญิงและชาย (gender-disaggregated public expenditure incidence analysis)              | เป็นการประเมินการกระจายงบประมาณจากแผนงานโครงการว่าใครเป็นผู้ได้รับระหว่าง ผู้หญิง ผู้ชาย เด็กหญิง และเด็กชาย และได้รับเท่าเทียมกันหรือไม่  |
| 4. การวิเคราะห์รายได้ภาครัฐที่กระทบต่อหญิงและชาย (gender-disaggregated tax incidence analysis)                               | เป็นการวิเคราะห์ว่าการจัดเก็บรายได้ของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม ว่าใครเป็นผู้จ่ายหรือรับภาระภาษี และค่าบริการของรัฐ ซึ่งรัฐมักสันนิษฐานว่า ทั้งหญิงและชายในครัวเรือนเป็นผู้รับภาระเท่าเทียมกัน ทั้งที่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น   |
| 5. การวิเคราะห์งบประมาณแยกเพศตามการใช้เวลาในแต่ละวัน (gender-disaggregated analysis of the impact of the budget on time use) | เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณของรัฐกับการใช้เวลาของหญิงและชายว่าแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงภาระของผู้หญิงในงานภาคอบิบาลที่ไม่มีรายรับ (unpaid care work)  |
| 6. กรอบนโยบายทางเศรษฐกิจระยะกลางที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (gender-aware medium-term economic policy framework)                  | เป็นความพยายามที่จะบูรณาการ GRB เข้าไปในตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการวางแผนนโยบายเศรษฐกิจระยะกลาง  |
| 7. ค่าแถลงเงินนโยบายที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (gender-aware budget statement)   | ค่าแถลงเงินนโยบายจะเป็นเสมือนคำมั่นสัญญาจากภาครัฐในการกำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณที่มีคำนึงถึงมิติหญิงชาย   |

ที่มา: Elson (1997: 37-50) เมทินี พงษ์เวช (B.E.2549: 37-43)

เทคนิคทั้ง 7 ประการของ Elson นี้ เป็นการวิเคราะห์ตั้งแต่ระดับนโยบายและการจัดทำแผนระยะสั้น ระดับผู้ได้รับประโยชน์หรือภาระจากรายรับและรายจ่ายของรัฐ ไปจนถึงระดับค่าแกลงการณ์หรือข้อความในเอกสารงบประมาณ ซึ่งมีน้ำหนักในการวิเคราะห์แตกต่างกัน โดยสามารถเลือกใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะของการจัดทำงบประมาณและขั้นตอนของวงจรงบประมาณที่จะนำ GRB ไปใช้

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตบางประการคือ เทคนิคทั้ง 7 ประการนี้ แม้จะเป็นเทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลของการจัดทำงบประมาณแล้ว ยังมีนัยให้เห็นถึงการตรวจสอบติดตามประเมินผล ตั้งแต่เอกสารงบประมาณ ไปจนถึงผลกระทบของการจ่ายเงินงบประมาณ เช่น ประโยชน์ที่ได้รับ เวลาที่ใช้ในแต่ละวัน ซึ่งสะท้อนการเข้าถึงหรือเพิ่มโอกาส ทำให้เทคนิคทั้ง 7 ประการนี้ช่วยสนับสนุนแนวคิดที่ว่า การนำ GRB มาใช้จะส่งผลเสมือนการติดตั้งระบบตรวจสอบและพร้อมรับผิชอบเข้าไปในระบบราชการโดยปริยาย

นอกจากวงจรงบประมาณและเทคนิคการวิเคราะห์งบประมาณนี้แล้ว ผู้เขียนยังเห็นว่า การตรวจสอบงบประมาณตามแนวคิดของ Sharp (1995: 57-58) ที่ใช้กลุ่มเป้าหมายและประโยชน์ที่เกิดจากการจัดสรรงบประมาณเป็นฐานคิดในการจำแนกประเภทของงบประมาณออกเป็น 3 ประเภท ยังมีประโยชน์ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับ GRB ดังภาพ



ภาพที่ 3. แสดงการแบ่งประเภทของการจัดสรรงบประมาณ  
ที่มา: Sharp (1995: 57-58)

จากภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่า Sharp ได้พิจารณางบประมาณเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก ซึ่งเป็นส่วนที่เล็กที่สุดคือ งบประมาณที่จัดสรรให้กับกลุ่มเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะ (gender based expenditures หรือ specifically targeted expenditures) เช่น โครงการสุขภาพสำหรับผู้หญิง การริเริ่มโครงการจัดการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กผู้หญิง การจ้างงานสำหรับกลุ่มสตรี การให้ทุนกู้ยืมกับเกษตรกรชาย เป็นต้น

สำหรับงบประมาณส่วนที่สอง มีส่วนแบ่งมากกว่างบประมาณส่วนแรก แต่ก็ยังมีปริมาณไม่มากนัก คืองบประมาณซึ่งจัดสรรเพื่อส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย (equal employment opportunity expenditures) เช่น การฝึกอบรมแก่บุคลากร การจัดสถานที่รับเลี้ยงเด็ก การลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรของผู้ชาย โครงการรับสมัครนักเรียนนายร้อยตำรวจหญิงหรือนักบินหญิงของสายการบิน เป็นต้น

สำหรับงบประมาณส่วนที่สาม เป็นงบประมาณส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่ง Sharp มีความเห็นว่ามีจำนวนถึง 90 กว่าเปอร์เซ็นต์ของงบประมาณทั้งหมด ที่สำคัญเป็นงบประมาณเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลัก (mainstream budget expenditures) ที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการในภาคส่วนต่างๆ แยกตามกระทรวงและส่วนราชการ เช่น การจัดการศึกษา การให้บริการด้านสาธารณสุข การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานในกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

การจำแนกประเภทของงบประมาณของ Sharp นั้น สะท้อนให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ของประเทศว่าได้ใช้ไปกับเรื่องใด และชี้ให้เห็นว่า GRB ไม่ควรยึดโยงอยู่กับการจัดงบประมาณที่คำนึงถึงเพศใดเพศหนึ่งหรือเพื่อความเสมอภาคหญิงชายเท่านั้น เพราะเป็นเพียงงบประมาณก้อนเล็กที่สุด แต่ควรบูรณาการ GRB เข้ากับการจัดทำงบประมาณเพื่อพัฒนากระแสหลัก ซึ่งจะเป็นการริเริ่มในการนำมิติหญิงชายไปบูรณาการกับนโยบาย แผนงาน โครงการ ภายใต้กรอบของการพัฒนาในแต่ละภาคส่วนอย่างแท้จริง

Sharp ได้ให้ความสำคัญกับขั้นตอนการประเมินผลและตรวจสอบงบประมาณก่อนเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการปรับปรุงการจัดทำงบประมาณให้มีการคำนึงถึงมิติหญิงชายและมีการกระจายทรัพยากรอย่างเสมอภาคมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้งบประมาณนั้นมีความคุ้มค่าและเป็นธรรม โดยเฉพาะเมื่อนำ GRB ไปใช้กับงบประมาณเพื่อพัฒนากระแสหลัก

นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า GRB มีเป้าหมายที่สำคัญคือ การเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายให้เป็นกระแสหลักของการพัฒนา (gender mainstreaming) และการทำให้เกิดธรรมาภิบาล (good governance) โดยใช้กลยุทธ์ 3 ประการ ได้แก่ 1) การเพิ่มความตระหนักในประเด็นมิติหญิงชายและผลกระทบจากงบประมาณและนโยบาย 2) การส่งเสริมให้เกิดความพร้อมรับผิดชอบของรัฐบาล และ 3) การเปลี่ยนแปลงนโยบายและงบประมาณเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Sharp, 2002: 87) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากนำแนวทางที่ Sharp นำเสนอนี้มาขับเคลื่อน GRB จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ระบบ และโครงสร้างในการขับเคลื่อน GRB ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจำเป็นอย่างยิ่งที่การดำเนินงานเพื่อริเริ่มควรมีนัยยะให้ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ ยอมรับ และนำ GRB มาใช้อย่างแท้จริง ไม่ใช่ริเริ่มจากการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้เพียงอย่างเดียว

### การขับเคลื่อน GRB ในประเทศต่างๆ

ตามที่กล่าวมาแล้วในส่วนต้นของบทความชิ้นนี้ว่า GRB มีแรงผลักดันมาจากการเคลื่อนไหวขององค์กรสตรีในช่วงทศวรรษที่ 1970s และได้รับความสนใจมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 - 1990 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรี ครั้งที่ 4 ณ กรุงปักกิ่ง ในปี ค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง GRB ในฐานะเครื่องมือในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และเป็นครั้งแรกที่มีการเรียกร้องให้บูรณาการมุมมองมิติหญิงชายกับการตัดสินใจด้านงบประมาณในกระบวนการจัดทำนโยบายและโครงการ อันส่งผลให้เกิดความท้าทายต่อการนำ GRB มาใช้ในประเทศต่างๆ มากขึ้น

ประเด็นที่นักเคลื่อนไหวด้านสิทธิสตรีใช้ในการขับเคลื่อนในช่วงต้นๆ มาจากการมองว่า นโยบายเศรษฐกิจมหภาคในขณะนั้นส่งผลกระทบต่อผู้หญิง เนื่องจากเป็นนโยบายที่มีอคติทางเพศ และซูประเด็นการไม่ให้ความสำคัญต่อปัญหาของผู้หญิง เพราะมองว่าผู้หญิงเป็นเพียงกลุ่มชายขอบ การเคลื่อนไหวนี้ยังให้ข้อสังเกตว่า กรอบแนวคิดของเศรษฐกิจมหภาคที่ใช้ในการบริหารประเทศต่างๆ มีปัญหา เพราะมีฐานคติที่เชื่อว่า ทั้งหญิงและชายต่างได้รับประโยชน์จากความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค การใช้หน่วยครัวเรือนในการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมแก่สมาชิกทุกคน รวมทั้งประเด็นการละเลยบทบาทของผู้หญิงในเศรษฐกิจภาคอภิมวล (care economy) ไม่ว่าจะเป็นการของผู้หญิงเกี่ยวกับการเจริญพันธุ์และการดูแลคนในครอบครัวที่ไม่ถูกนำมานับเป็นแรงงานในระบบ ซึ่งทำให้กลายเป็นงานที่ถูกมองว่าไม่มีคุณค่าต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Khan, 2014: 1-2) ประเด็นทั้งหมดที่กล่าวนี้ล้วนเป็นพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับ GRB อย่างไรก็ตาม ประเด็นของการเคลื่อนไหวที่นำไปสู่การสนับสนุนการนำ GRB มาใช้ได้เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุค

นักวิชาการได้แบ่งการขับเคลื่อน GRB จากประเด็นและเหตุผลในการเรียกร้องออกเป็น 3 ยุค (Khan, 2014: 2-11) ได้แก่ 1) ยุคเริ่มต้นของ GRB ที่มีการนำมาใช้ในประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และประเทศแอฟริกาใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 1983 - 1996 ซึ่งเน้นการตรวจสอบนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ 2) ยุคที่ 2 เป็นยุคที่องค์กรสตรีให้การส่งเสริมและสนับสนุน GRB โดยระหว่างปี ค.ศ. 2000 - 2010 GRB ได้กลายเป็นยุทธศาสตร์หลักของ UNIFEM ในการขับเคลื่อนความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และ 3) ยุคที่ 3 ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 ถึงปัจจุบัน ซึ่งมีความพยายามผลักดันให้ GRB กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันการสร้างเสมอภาคหญิงชายให้อยู่ในกระแสหลักของการพัฒนา โดยสามารถสรุปตัวอย่างการขับเคลื่อน GRB ในประเทศต่างๆ ได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2. การขับเคลื่อนการจัดทำงานประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายในประเทศต่าง ๆ

| ประเทศ                                      | ระดับของการขับเคลื่อน   | เครื่องมือที่ใช้  | การทำงานที่เป็นรูปธรรม   |
|---|---|---|--|
| <b>ทวีปยุโรป</b>                            |   |   |  |
| สหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่ และ ไอร์แลนด์เหนือ | ระดับชาติและระดับภูมิภาค (ขับเคลื่อนโดยภาคประชาสังคม)         | การวิเคราะห์การเกิดรายได้แบบแยกเพศ และการวิเคราะห์แบบแยกเพศของผลกระทบของงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา | การเปลี่ยนแปลงในการจัดเก็บภาษีและนโยบายผลประโยชน์                                  |
| ราชอาณาจักรสวีเดน                           | ระดับชาติ (ขับเคลื่อนโดยรัฐบาลกลาง)                           | การวิเคราะห์การเกิดงบประมาณสาธารณสุขแบบแยกเพศ   | การแนะนำและการตรวจสอบติดตามความเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปได้                             |
| สาธารณรัฐไอซ์แลนด์                          | ระดับชาติและระดับท้องถิ่น (ขับเคลื่อนโดยรัฐบาลกลาง)           | การประเมินผลของนโยบายที่นำไปปฏิบัติต่อประเด็นด้านมิติหญิงชาย                                    | การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติตามการจัดสรรงบประมาณ                    |
| <b>ทวีปแอฟริกา</b>                          |   |   |  |
| ราชอาณาจักรโมร็อกโก                         | ระดับชาติ (ขับเคลื่อนโดยรัฐบาลกลาง)                           | การสำรวจและจัดทำสถิติเพื่อจัดเก็บข้อมูลแบบแยกเพศ  | ระบุไว้เป็นส่วนประกอบหลักของยุทธศาสตร์การปฏิรูปการจัดการการเงินสาธารณะ             |
| สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย                        | ระดับชาติ (ขับเคลื่อนโดยภาคประชาสังคม)                        | การบูรณาการมิติหญิงชายเข้าไปในนโยบายแผนงาน และการกำหนดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ                          | การรวบรวมประเด็นมิติหญิงชายไว้ในคู่มือการจัดทำงานงบประมาณ                          |
| สาธารณรัฐแอฟริกาใต้                         | ระดับชาติและระดับท้องถิ่น (ขับเคลื่อนโดยหน่วยงานงบประมาณสตรี) | การพัฒนาฐานข้อมูลทางด้านสถิติเพื่อให้เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณที่แยกส่วนมิติหญิงชาย    | การจัดทำรายงานการจัดทำงานงบประมาณ โดยคำนึงถึงมิติหญิงชายไว้ในคำแถลงงบประมาณประจำปี |

ตารางที่ 2. การขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายในประเทศต่างๆ (ต่อ)

| ประเทศ               | ระดับของการขับเคลื่อน  | เครื่องมือที่ใช้   | การทำงานที่เป็นรูปธรรม  |
|----------------------|--|--|---|
| <b>ทวีปเอเชีย</b>    |  |  |   |
| สาธารณรัฐอินเดีย     | ระดับชาติและระดับท้องถิ่น (ขับเคลื่อนโดยกระทรวงการพัฒนาศรีและเด็ก)             | การจัดทำงบประมาณเพื่อความเท่าเทียม (budgeting for gender equity) ทางเพศ                    | จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะเพื่อจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย  |
| สาธารณรัฐอินโดนีเซีย | ระดับชาติและระดับท้องถิ่น (ขับเคลื่อนโดยภาคประชาสังคม)                         | การบูรณาการมิติหญิงชายเข้าสู่การจัดทำแผนงานและการจัดทำงบประมาณของกระทรวงหรือหน่วยงานภาครัฐ | การจัดสรรงบประมาณร้อยละ 5 เพื่อสร้างความเสมอภาคหญิงชาย  |
| สาธารณรัฐฟิลิปปินส์  | ระดับชาติและระดับท้องถิ่น (ขับเคลื่อนโดยรัฐบาลกลาง)                            | ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการบูรณาการมิติหญิงชายในกระบวนการงบประมาณ          | การจัดสรรงบประมาณร้อยละ 5 เพื่อใช้ในการทำงานมิติหญิงชาย ตาม พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี  |
| มาเลเซีย             | ระดับชาติและระดับท้องถิ่น (ขับเคลื่อนโดยกระทรวงสตรี ครอบครัว และการพัฒนาชุมชน) | แผนการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับมิติหญิงชาย (GRB templates)                               | การจัดทำคู่มือในการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย  |
| เครือรัฐออสเตรเลีย   | ระดับชาติและภูมิภาค (ขับเคลื่อนโดยรัฐบาลกลาง)                                  | การประเมินผลกระทบของการจัดทำงบประมาณในมิติหญิงชาย  | ยกระดับความตระหนักในความเสมอภาคหญิงชายและความพร้อมรับผิดชอบของรัฐบาล รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงการจัดทำงบประมาณให้คำนึงถึงมิติหญิงชาย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองที่นำการบริหารประเทศ นโยบายในการสนับสนุน GRB ก็หยุดชะงักลง |

ทั้งนี้ จากการทบทวนพบว่า หลายประเทศทั่วโลกที่นำ GRB ไปใช้ จะมีการประยุกต์วิธีและเทคนิคให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และกระบวนการงบประมาณของแต่ละประเทศ บางประเทศเน้นการริเริ่มที่การจัดทำแผนงานโครงการเพื่อนำไปสู่การอนุมัติงบประมาณ ในบางประเทศเน้นไปที่การตรวจสอบกำกับ ติดตาม โดยภาคประชาสังคม ในขณะที่หลายประเทศเน้นการติดตาม ประเมินผลนโยบายภายใต้การบริหารและประเมินผลงบประมาณ นอกจากนี้ บางประเทศยังมีการนำแนวคิดการมีส่วนร่วมมาใช้คู่กับ GRB จนทำให้บ่อยครั้งเกิดความเข้าใจผิดว่า GRB คือการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศเห็นตรงกันว่า การจัดทำงบประมาณแบบนี้สามารถทำได้ในทุกระยะของวงจรงบประมาณ และเห็นว่า การริเริ่ม GRB จะสามารถทำได้โดยปรับเปลี่ยนตามเงื่อนไขและสภาพความจำเป็น

### GRB กับการบริหารการพัฒนา

จากการทบทวนแนวคิดและความหมายของ GRB ทำให้เห็นแง่มุมและประโยชน์ของจัดทำงบประมาณที่เรียกว่า GRB ในหลายมิติ ทั้งในมุมมองของนักวิชาการและองค์กรด้านสตรีที่เห็นประโยชน์ของ GRB ในการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกี่ยวกับความเสมอภาคหญิงชายและการเลือกจัดการปฏิบัติต่อสตรี ยิ่งไปกว่านั้น นักวิชาการส่วนหนึ่งยังเล็งเห็นถึงความสำคัญของ GRB ในการขับเคลื่อนนโยบายด้านงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตาม กำกับ และตรวจสอบการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณ ความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ ธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ ความเสมอภาค ความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งทั้งหมดนี้ยังผลให้ GRB เป็นนวัตกรรมที่สามารถนำมาใช้ในการบริหารการพัฒนาได้ รายละเอียดดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3. ประโยชน์ของ GRB ในมุมมองที่แตกต่างของนักวิชาการ

| ประเด็น<br>นักวิชาการ  | พันธกรณี   | ความเสมอภาคหญิงชาย<br>และการเสริมพลังแก่สตรี  | การจัดสรรและการใช้จ่าย<br>งบประมาณ  | ธรรมาภิบาล  | การบริหารพัฒนา   |
|------------------------|--|---|---|---|--|
| Elson (1999; 2002)     |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเสมอภาคหญิงชายเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการจัดทำนโยบายและจัดสรรงบประมาณ</li> <li>- ช่วยเสริมพลังแก่ผู้หญิงด้วยการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์และช่วยลดภาระของผู้หญิง</li> <li>- ผู้หญิงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและจัดทำงบประมาณ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ</li> <li>- ช่วยให้การตัดสินใจเข้าหมายได้ถูกต้องและชัดเจนขึ้น</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำให้รัฐมีความพร้อมรับผิดชอบ และความโปร่งใส</li> </ul>                                 |  |
| Sharp (2003)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมให้รัฐมีความรับผิดชอบต่อพันธกรณีระหว่างประเทศในการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณของภาครัฐให้สามารถตรวจสอบและประเมินผลได้</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดการงบประมาณของรัฐมีความพร้อมรับผิดชอบมากขึ้น</li> </ul>                          |  |
| Budlender (1999; 2001) |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- สตรีได้รับการดูแลจากภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นสุขภาพและการเจริญพันธุ์</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการกระจายงบประมาณไปยังกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสตรีมากยิ่งขึ้น</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ก่อให้เกิดความโปร่งใสในสังคมมากยิ่งขึ้น</li> </ul>                                     |  |
| Hewitt                 |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายเข้าสู่กระแสหลักของการพัฒนา</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ช่วยให้เกิดธรรมาภิบาล</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาให้เหมาะสม</li> </ul>                                |
| Chakraborty (2014)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ช่วยทำให้คำมั่นสัญญาของภาครัฐต่อการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- นำความเสมอภาคระหว่างหญิงชายไปใช้ในการวิเคราะห์และจัดทำงบประมาณ</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดสรรทรัพยากรตอบสนองต่อปัญหาอย่างแท้จริง</li> <li>- ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคของ การจัดสรรงบประมาณมากกว่าประสิทธิภาพ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นเครื่องมือทางสังคม-เศรษฐกิจที่ช่วยสร้างความพร้อมรับผิดชอบและความโปร่งใส</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการสร้างความยั่งยืนด้วยการสร้างความเป็นสถาบัน (institutional mechanisms)</li> </ul> |

ตารางที่ 3. ประโยชน์ของ GRB ในมุมมองที่แตกต่างของนักวิชาการ (ต่อ)

| ประเด็น<br>นักวิชาการ                               | พันธกรณี   | ความเสมอภาคหญิงชาย<br>และการเสริมพลังแก่สตรี   | การจัดสรรและการใช้จ่าย<br>งบประมาณ   | ธรรมาภิบาล   | การบริหารพัฒนา   |
|---|--|--|--|--|--|
| เมทินี พงษ์เวช (B.E.2549)                           | - ภาครัฐได้แสดงความรับผิดชอบต่อพันธกรณีด้านความเสมอภาค   | - ช่วยให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อผู้หญิงและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ มากขึ้น<br>- มีการยอมรับเศรษฐกิจภาคอภิบาลและเศรษฐกิจนอกระบบว่ามีผลต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ<br>- ช่วยลดความเหลื่อมล้ำและเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง | - กระบวนการงบประมาณมีประสิทธิภาพ และเปิดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น   | - ส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความโปร่งใส   |  |
| ถิลาดี บุรีกุล และ<br>ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ<br>(B.E.2557) | - การสร้างโอกาสและการเข้าถึงให้แก่ทั้งหญิงและชายอย่างเท่าเทียม<br>- ช่วยเสริมสร้างความยุติธรรมทางสังคมของกลุ่มต่างๆ ที่ด้อยโอกาสและไม่สามารถเข้าถึง หรือเข้าถึงทรัพยากรได้น้อย | - การสร้างโอกาสและการเข้าถึงให้แก่ทั้งหญิงและชายอย่างเท่าเทียม<br>- ช่วยเสริมสร้างความยุติธรรมทางสังคมของกลุ่มต่างๆ ที่ด้อยโอกาสและไม่สามารถเข้าถึง หรือเข้าถึงทรัพยากรได้น้อย   | - ช่วยให้การใช้ทรัพยากรและงบประมาณของประเทศเกิดความคุ้มค่าโดยผูกติดการใช้เงินกับการวางแผนและการลำดับความสำคัญ<br>- มีระบบการจัดการ การติดตาม และการประเมินผล ทำให้การนำนโยบายและงบประมาณไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ<br>- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการกำหนด ติดตาม และตรวจสอบการใช้งบประมาณ<br>- นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างยั่งยืน | - ช่วยทำให้เกิดความพร้อมรับข้อขอและมีความโปร่งใส<br>- ช่วยเสริมมาตรการป้องกันการทุจริตและสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ | - เป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม<br>- มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่การพัฒนาที่ถูกต้องมากขึ้น |

ที่มา: Elson (1996; 1999; 2002) Sharp (2003) Budlender (1999; 2001) Hewitt (2002) Chakraborty (2014) เมทินี พงษ์เวช (B.E.2549) ถิลาดี บุรีกุล และ ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ (B.E.2557)

เมื่อพิจารณาแนวคิดของนักวิชาการทำให้สามารถจำแนกระดับการยอมรับ การนำมาใช้ และประโยชน์ของ GRB เป็น 5 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับของการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ แม้ว่าจะมีความสำคัญในเชิงกฎหมายที่ต้องทำตาม แต่เป็นระดับต่ำสุดของการยอมรับและนำมาใช้ 2) ระดับที่เน้นการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายและการเสริมพลังแก่สตรี ซึ่งระดับนี้มักจะมุ่งส่งเสริมความเป็นธรรมของกลุ่มสตรีเป็นหลัก ผลส่วนใหญ่มักจะเกิดงบประมาณที่มีลักษณะอิงกับฐานความเป็นเพศหญิงหรือชาย (sex based expenditure) หรืออิงกับฐานความเป็นหญิงหรือความเป็นชาย (gender based expenditure) เช่น กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี แต่ทำให้ได้รับสัดส่วนของการจัดสรรงบประมาณจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมด ทำให้การขับเคลื่อนความเสมอภาคไม่มีพลังเพียงพอที่จะสร้างความยั่งยืนในการแก้ปัญหา และมักถูกมองว่า การดำเนินการนี้เป็นการเรียกร้องขอเงินงบประมาณสำหรับผู้หญิงเป็นการเฉพาะอีกด้วย รวมทั้งมีช่องว่างในเชิงการบริหารการพัฒนาที่วากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มอื่นๆ ที่มีปัญหาและความจำเป็นมากกว่าจะได้รับโอกาสนี้ด้วยหรือไม่ 3) เป็นระดับของการวิเคราะห์สถานการณ์ที่จำเป็นและเป็นอุปสรรคของกลุ่มเป้าหมายไม่ว่าหญิงหรือชายและกลุ่มอื่นๆ ตามภาคส่วนต่างๆ ว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรมหรือไม่ ระดับนี้จึงเป็นการส่งเสริมความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งนำไปสู่ระดับที่ 4) ธรรมาภิบาล ที่มีระบบติดตามตรวจสอบประเมินผลมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการติดตามข้อมูล การเข้าถึงทรัพยากรของหญิงและชาย และในระดับที่ 5) การบริหารการพัฒนา เป็นระดับของการสร้างความเป็นธรรม (equity) ในกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่การพัฒนาที่ถูกต้องมากขึ้นควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลัก ในระดับนี้มองประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในภาพรวมและมุ่งสร้างความเป็นสถาบันเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

## ทิศทางและความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อน GRB สำหรับประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยศึกษาความเป็นไปได้ในการนำ GRB มาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยธนาคารโลกได้สนับสนุนให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ศึกษาภายใต้หัวข้อเรื่อง Public Expenditure and Gender Sensitive Budget Analysis? Preliminary Study for Thailand ซึ่งทำการศึกษาโครงการต่างๆ ของภาครัฐที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้หญิงหรือเกี่ยวข้องกับผู้หญิงและเด็ก ผลการศึกษาพบว่า เป็นไปได้ยากที่จะทำการประเมินผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณให้แก่หญิงและชายในโครงการต่างๆ นอกจากนี้ยังได้เสนอให้สร้างความตระหนักเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดสรรงบประมาณที่มีต่อหญิงและชายให้แก่สมาชิกรัฐสภา หน่วยงานราชการ และองค์กรเอกชน ลักษณะนี้ต้องมีการจัดทำแผนงาน โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาสตรีต่างๆ โดยเสนอผ่านกระบวนการงบประมาณเพื่อตัดสินใจ (Sharp et al., 2009: 3) การศึกษาคั้งนี้ถือเป็นการศึกษาอย่างเป็นทางการและเป็นเอกสารฉบับแรกๆ เกี่ยวกับ GRB ในประเทศไทย

ต่อมา มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (The Friedrich-Ebert-Stiftung: FES) ได้สนับสนุนให้ เมทีนี พงษ์เวช จัดทำหนังสือผู้หญิง ผู้ชาย และงบประมาณรัฐ ซึ่งเป็นหนังสือเกี่ยวกับ GRB เล่มแรกที่มีการจัดพิมพ์ขึ้นในประเทศไทย โดยมีเนื้อหาหลักเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของ GRB รวมทั้งกระบวนการและเครื่องมือในการจัดทำ GRB พร้อมทั้งตัวอย่างของประเทศที่เคยทำ

สำหรับหน่วยงานภาครัฐได้มีความพยายามในการขับเคลื่อนโดยกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (ชื่อเดิมคือ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดตั้งคณะทำงานการก้าวสู่การจัดทำงบประมาณที่มีมุมมองมิติหญิงชายในหน่วยราชการไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2552<sup>1</sup> และร่วมกันพัฒนาหลักสูตรการจัดทำงบประมาณที่มีมุมมองมิติหญิงชาย โดยนำไปทดลองนำร่องกับหน่วยงานที่สนใจ เพื่อนำผลการนำร่องไปปรับปรุงหลักสูตรเพื่อใช้ถ่ายทอดความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ GRB ให้แก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นใน 131 กรมหรือเทียบเท่า จาก 19 กระทรวง (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม) ต่อไป นับเป็นครั้งแรกที่มีการขับเคลื่อน GRB ในภาครัฐอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดทำหลักสูตรได้สำเร็จ แต่ก็ไม่ได้มีการนำหลักสูตรไปดำเนินงานกับหน่วยงานนำร่องดังวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2555 ด้วยความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการด้านสตรีในคณะกรรมการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา UN Women และสถาบันพระปกเกล้า ได้จัดทำรายงานการศึกษาการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายแบบมีส่วนร่วม (gender responsive participatory budgeting) การศึกษานี้ได้มีการเสนอตัวแบบการขับเคลื่อนโดยนำกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้ เพื่อนำร่อง GRB กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลริม จังหวัดน่าน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ จังหวัดกระบี่ (Boorikul & Rukhamate, B.E.2557: 90-92) อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นอื่นๆ เข้ามาร่วมกิจกรรมด้วย เพื่อเชื่อมโยงความรู้และคาดหวังให้เกิดการแพร่กระจายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ สำหรับการดำเนินงานกับท้องถิ่นนี้ถือเป็นโครงการนำร่องที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ในช่วงเดียวกันนี้ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้นำแนวคิด GRB มาถ่ายทอดให้แก่เจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายจาก 19 กระทรวงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557 และได้จัดทำคู่มือสำหรับการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายร่วมกับคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยจะนำไปใช้กับหน่วยงานนำร่องที่มีภารกิจในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ เพื่อเป็นตัวอย่างในการขับเคลื่อนในส่วนราชการอื่นๆ ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อน GRB ในประเทศไทยนั้นต้องคำนึงถึงตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน นับตั้งแต่ผู้มีอำนาจตัดสินใจด้านนโยบายและงบประมาณในระดับชาติ ได้แก่ รัฐบาล สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง ซึ่งหากหน่วยงานเหล่านี้มีความตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของ GRB จะเป็นแรงพลังที่สำคัญให้การขับเคลื่อน GRB ในภาคส่วนอื่นๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่อง รวมทั้งควรผลักดันให้มีการกำหนดกลไกและเครื่องมือของ GRB ในลักษณะต่างๆ เช่น การจัดทำแผนระยะกลางทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมุมมองมิติหญิงชาย การระบุถึงการจัดทำ GRB ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ฉบับผ่านการลงประชามติได้มีการบรรจุประเด็น GRB ไว้ในมาตรา 71 วรรค 4 ดังนี้

*“ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม”*

ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ดีของการขับเคลื่อน GRB ในประเทศไทย เนื่องจากจะช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบและแบบคำของงบประมาณให้มีประเด็นมิติหญิงชายผนวกอยู่ในแบบคำของงบประมาณ การกำหนดกระบวนการจัดทำงบประมาณให้มีการวิเคราะห์ด้วยมุมมองมิติหญิงชายเพิ่มเติม และท้ายที่สุดจะเป็นการสร้างความเป็นสถาบันและความยั่งยืนในการจัดทำงบประมาณแบบ GRB อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดทำนโยบายและงบประมาณในหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นการจัดทำโครงการและค่าใช้จ่ายตามเอกสารที่กำหนดโดยสำนักงบประมาณ หากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานมีความเข้าใจใน GRB ก็จะช่วยให้มีการริเริ่มโครงการใหม่หรือปรับเปลี่ยนโครงการที่มีอยู่เดิมให้เป็น GRB ในขณะเดียวกัน หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายและงบประมาณในภาครัฐ เช่น คณะกรรมการด้านงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รวมถึงองค์กรอิสระและภาคประชาสังคม หากมีการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในความสำคัญของ GRB ในฐานะเป็นเครื่องมือตรวจสอบและกำกับการทำงานของส่วนราชการ การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีผลต่อการบรรเทาปัญหาการทุจริตให้ลดน้อยลง เนื่องจาก GRB จะช่วยสร้างให้เกิดความพร้อมรับผิดชอบและความโปร่งใสในการดำเนินงานโครงการและใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งควรเพิ่มบทบาทแก่องค์กรสตรีให้มีส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินงาน และวิเคราะห์งบประมาณด้วยมุมมองมิติหญิงชาย (gender analysis) เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำ GRB อีกด้วย นอกจากนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลแก่ภาคส่วนอื่นๆ หากตระหนักถึงความสำคัญของ GRB จะช่วยให้เกิดการจัดทำระบบฐานข้อมูลแยกเพศ การวิเคราะห์ข้อมูลจำแนกตามบทบาททางเพศ ซึ่งจำเป็นต่อหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นในการนำไปใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำ GRB โดยหน้าที่หนึ่งของสำนักงานสถิติอาจชี้ให้เห็นตัวเลขปัญหาความไม่เป็นธรรมจัดส่งไปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อริเริ่มโครงการและจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาต่อไป

**อาจกล่าวโดยสรุปว่า** GRB เป็นการจัดสรรงบประมาณที่ต้องคำนึงถึงความต้องการและปัญหาของกลุ่มต่างๆ ที่แตกต่างกัน เนื่องจาก GRB เปลี่ยนแนวคิดที่จะจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการของ “ครัวเรือน” (household) มาเป็นความจำเป็นและความต้องการของ “ปัจเจก” (individual) โดยมองผ่านข้อจำกัดและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากโอกาส การเข้าถึงทรัพยากร และการแบ่งงานที่แตกต่างกันระหว่างหญิงชาย ซึ่งทำให้เห็นความจำเป็นและความต้องการได้ละเอียดและชัดเจนยิ่งขึ้น นำไปสู่การแก้ปัญหาในหลายมิติ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาความไม่เสมอภาค ปัญหาความไม่คุ้มค่าของการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ GRB ยังมีนัยของการตรวจสอบ อันมีส่วนช่วยทำให้งบประมาณมีความโปร่งใสและช่วยสร้างระบบความพร้อมรับผิดชอบ ที่สำคัญ GRB สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการสร้างความเป็นธรรม (equity) ซึ่งจะนำไปสู่ความยุติธรรมในกลุ่มต่างๆ ในสังคม (social justice) และสามารถแก้ปัญหาที่ซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นการพิจารณาปัญหาที่ไม่แยกส่วน ดังนั้น GRB จึงไม่เพียงแต่ลดความไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงชายแต่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนในการแก้ปัญหาของประเทศในลักษณะองค์รวมมากยิ่งขึ้น GRB จึงน่าจะเป็นนวัตกรรมที่ช่วยขับเคลื่อนการบริหารการพัฒนาในยุคปัจจุบันที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

## เชิงอรรถท้ายบท

<sup>1</sup>คณะทำงานดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และหน่วยงานภาครัฐที่เด่นด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย

## References

- Agénor P., & Canuto, O. (2013). *Gender Equality and Economic Growth: A Framework for Policy Analysis*. Retrieved December, 2014 from <http://www.voxeu.org/article/gender-equality-and-economic-growth-framework-policy-analysis>.
- Bandiera O., & Natraj, A. (2013). *Does Gender Inequality Hinder Development and Economic Growth? Evidence and Policy Implications*. Retrieved December, 2014 from <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-6369>.
- Boorikul, T., & Rukhamate, P. (B.E.2557). *(Rang) Khansuksa Khanchudtumngubpraman Tikumnuengtueng Mitiyingchai Baebmisuanruam*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Budlender, D. (1999). *Introduction the Fifth Women's Budget*. Retrieved December, 2014 from [www.gender-budgets.org/index.php?.../womens-budget](http://www.gender-budgets.org/index.php?.../womens-budget).
- \_\_\_\_\_. (2001). *Review of Gender Budget Initiatives*. Retrieved December, 2014 from [www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Review-of-gender-initiatives.pdf](http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Review-of-gender-initiatives.pdf).
- Budlender, D., & Hewitt, G. (2003). *Engendering Budgets: A Practitioner's Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets*. London: Commonwealth Secretariat.
- Budlender, D., Sharp, R., & Allen, K. (1998). *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. London: Australian Agency for International Development and the Commonwealth Secretariat.
- Charkraborty, L. S. (2014). *Gender-Responsive Budgeting as Fiscal Innovation: Evidence From India on "Processes"*. New York: Levy Economics Institute.
- Edwards, R. B. (2010). *Gender Inequality and Socioeconomic Development*. Retrieved December, 2014 from <http://www.focusintl.com/GD075-%20Gender%20Inequality%20and%20Social%20Development.pdf>.
- Elson, D. (1997). Tools for gender integration into macroeconomic policy. In *Link in to Gender and Development*, 2(Summer: 13). London: Commonwealth Secretariat.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Gender Budget Initiative: Background Papers*. London: Commonwealth Secretariat.
- \_\_\_\_\_. (2002). Gender responsive budget initiatives: Key dimensions and practical examples. In Judd, K. *Gender Budget Initiatives Strategies, Concepts and Experiences*. New York: The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- Jayachandran, S. (2015). The roots of gender inequality in developing countries. *Annual Review of Economics*, 7(2015), 63-88.

- Khan, Z. (2014). *Gender-Responsive Budgeting*. Retrieved December, 2014 from <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199943494.001.0001/oxford-hb-9780199943494-e-022>.
- Klasen, S. (1999). *Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country Regressions*. Retrieved December, 2014 from <http://epub.uni-muenchen.de/>.
- Pongwech, M. (B.E.2549). *An Overview on Gender Budgeting*. Bangkok: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sharp, R. (1995). A framework for gathering budget information from government departments and authorities. In Budlender, D., Sharp, R., & Allen, K. *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. London: Australian Agency for International Development and the Commonwealth Secretariat.
- \_\_\_\_\_. (2002). Moving forward: Multiple strategies and guiding goals. In Judd, K. *Gender Budget Initiatives Strategies, Concepts and Experiences*. New York: The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- \_\_\_\_\_. (2003). *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- Sharp R., Costa, M., Mundkur, A., & Elson, D. (2009). *The Kingdom of Thailand*. Retrieved December, 2014 from <http://resource.unisa.edu.au/file.php/1351%5CProfiles%5Cthailand.pdf>.
- The United Nation (UN). (1985). *Report of The World Conference to Review and Appraise the Achievement of The United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*. Retrieved December, 2014 from <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Nairobi/Nairobi%20Full%20Optimized.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Beijing Declaration and Platform for Action*. Retrieved December, 2014 from <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Retrieved December, 2014 from <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw27/tun3-4.pdf>.
- The United Nations Population Fund [UNFPA] and The United Nations Development Fund for Women [UNIFEM]. (2006). *Gender Responsive Budgeting and Women's Reproductive Rights: A Resource Pack*. New York: New United Nations Development Fund for Women.
- World Bank. (2011). *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. Washington D.C.: World Bank.