สัญญาเลขที่ MRG5980196

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการระบอบการเมือง การจัดการบ้านเมืองที่ดี และการเติบโตของการกระจายทรัพยากรในมุมมองเปรียบเทียบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกอ. และ สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1) เพื่อวิเคราะห์และอธิบายผลกระทบของสถาบันทางการเมืองการปกครองต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2) เพื่อวิเคราะห์และอธิบายผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสถาบันทางการเมืองการปกครองต่อขนาดการเปลี่ยนแปลงของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3) เพื่อนำไปใช้ในการเรียนการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์

ขอบเขตของการวิจัย

1) ขอบเขตด้านกิจกรรม

- การเสนอโครงร่างที่มาของปัญหาและความสำคัญ
- การสำรวจทฤษฎีรัฐศาสตร์ที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมือง สถาบันการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- การสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระบบการเมืองและสถาบันการปกครองเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชีย
- การออกแบบกรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย
- การออกแบบระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ
- การวิเคราะห์ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา
- นำเสนอในการประชุมวิชาการนานาชาติทางรัฐศาสตร์
- ตีพิมพ์บทความวิจัยในวารสารวิชาการระดับชาติและนานาชาติ

2) ขอบเขตด้านประชากร

ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยหน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) แบ่งเป็น 1) มาตรวัดระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองการปกครองในแต่ละปี ซึ่งเป็นมาตรวัดที่เป็นองค์ประกอบ 2) มาตรวัดระดับการพัฒนาสังคม และ 3) ระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งมีหน่วยเป็นเปอร์เซ็นต์

3) ขอบเขตด้านเนื้อหา

- ทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง การจัดการปกครองและการพัฒนาด้านสังคม

- วิเคราะห์ข้อเด่นและด้อยของงานวิจัยในอดีตเพื่อนำไปสู่การสร้างข้อโต้แย้งและสมมติฐานของงานวิจัย

- รายงานข้อมูลที่จะใช้และระเบียบวิธีวิจัยและผลการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ข้อมูลและวิธีวิจัย

ข้อมูลทุติยภูมิสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท ประเภทที่หนึ่ง ข้อมูลทุติยภูมิเป็นมาตรวัดซึ่งมีลักษณะเป็นส่วนประกอบ (Composite Index) กล่าวคือ ตัวแปรมาจากการรวบรวมข้อมูลและการถ่วงค่าน้ำหนักขององค์ประกอบต่าง ๆ จนมาเป็นค่าตัวแปร ทั้งนี้การถ่วงน้ำหนักของแต่ละองค์ประกอบไม่เท่ากัน ผู้วิจัยนำข้อมูลทุติยภูมิที่เป็นส่วนประกอบมาใช้เป็น “ตัวแปรอิสระ” ซึ่งได้แก่ ระบบการเมืองและคุณภาพของสถาบันการปกครอง ผู้วิจัยใช้มาตรวัดระบอบการเมืองจากโครงการ the Polity IV ของศูนย์สันติภาพอย่างเป็นระบบ (Marshall & Gurr, 2014) มาตรวัดระบอบการเมืองเป็นมาตรวัดส่วนประกอบที่วัด “ระดับความเป็นประชาธิปไตย (หรือเผด็จการ)” ในประเทศต่าง ๆ ผู้วิจัยยังนำเอาระดับความเป็นประชาธิปไตย (เผด็จการ) มาจากจากองค์ประกอบในมิติต่าง ๆ ดังนี้

1) การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง

2) ระดับเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง

3) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

มาตรวัดของ the Polity IV แบ่งระดับความเป็นประชาธิปไตย (เผด็จการ) ออกเป็น 20 ระดับ (-10 ถึง 10) โดยค่ามาตรวัดที่เป็นลบหมายถึงระดับความเป็นเผด็จการ ในขณะที่ค่ามาตรวัดที่เป็นบวกหมายถึงระดับความเป็นประชาธิปไตย ในปีที่ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คณะผู้วิจัยของ the Polity IV ให้ค่าเป็น -88 (Marshall & Gurr, 2014) ผู้วิจัยจึงต้องมีการปรับค่าในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยลบค่า -88 ออกและเว้นค่าตรงปีนั้นไปโดยไม่นำมาวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อหลีกเลี่ยงความผิดพลาดจากการรวมค่าดังกล่าว

ในส่วนของตัวแปรอิสระ ผู้วิจัยใช้ข้อมูลคุณภาพของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Kaufmann, Kraay, & Maruzzi, 2010) ของธนาคารโลก ซึ่งวัดระดับการบริหารของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ในมิติดังนี้

1) ยอมรับความเห็นของประชาชนและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability)

2) เสถียรภาพทางการเมืองและระดับความรุนแรงทางการเมือง (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)

3) ประสิทธิผลของรัฐบาล (Government Effectiveness)

4) คุณภาพของระบบกฎหมาย (Regulatory Quality)

5) นิติรัฐ (Rule of Law)

6) การควบคุมการทุจริต (Control of Corruption)

มาตรวัดทั้ง 6 มิติเริ่มระดับความแตกต่างตั้งแต่ -2.5 (ต่ำที่สุด) ถึง 2.5 (สูงที่สุด) เช่น หากประเทศ ก. มีมาตรวัดที่ -2.5 ในประสิทธิผลของรัฐบาล หมายความว่ารัฐบาลของประเทศ ก. มีระดับการดำเนินนโยบายที่ต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับระดับประสิทธิผลขอประเทศอื่น ๆ

ในส่วนของตัวแปรตาม ผู้วิจัยใช้ข้อมูลมาตรวัดการพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกซึ่งรวบรวมข้อมูลทางด้านสภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ (the World Bank, 2014) เช่น อัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (Growth of Gross Domestic Product) ผลผลิตมวลรวมประชาชาติโดยเฉลี่ย (Gross National Income) การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการเกษตร (Industrial and Agricultural Growth) การลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Investment) นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังใช้ข้อมูลมาตรวัดการเปิดเสรีทางการค้า (Trade Openness) ของศูนย์การเปรียบเทียบระหว่างประเทศด้านการผลิต รายได้ และราคา (Center for International Comparison of Production, Income, and Price) (Hesten, Summers, & Aten, 2012) มาตรวัดการเปิดเสรีทางการค้าเป็นเปอร์เซ็นต์การเติบโตของปริมาณการส่งออกและนำเข้าต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติในปีนั้น (Hesten, Summers, & Aten, 2012)

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ทางสถิติที่เรียกว่า “สมการถดถอยกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares Regression with Multiple Variable)” เพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ 5.1 และ 5.2 สมการถดถอยมีฐานคิด (Assumption) ที่ว่าผลกระทบของตัวแปรอิสระต่อตัวแปรตามมีลักษณะเป็นเชิงเส้น (Linearity) (Gujarati, 1992) ซึ่งเป็นการพิสูจน์สมมติฐานที่ว่าระบอบการเมืองที่แตกต่างมีอิทธิพลต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน นอกจากนี้ สมการถดถอยยังเหมาะกับการทดสอบสมมติฐานที่ว่าคุณภาพของสถาบันทางการปกครองที่ต่างกันมีอิทธิพลต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน หรือยิ่งระดับคุณภาพของสถาบันทางการปกครองสูงขึ้น ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ยิ่งสูงขึ้น

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ทางสถิติที่เรียกว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบคงที่ (Fixed-Effects Analysis)” เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็น “ข้อมูลอนุกรมเวลาตัดขวาง (Time Series Cross Section)” (Beck & Katz, 1995; Wilson & Butler, 2007) ของประเทศต่าง ๆ การวิเคราะห์ผลกระทบคงที่มีประโยชน์ในลักษณะที่เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตามภายในแต่ละประเทศ ณ จุดเวลานั้น โดยควบคุมไม่ให้ตัวแปรอิสระของประเทศหนึ่งไปกระทบตัวแปรตามของอีกประเทศหนึ่ง

ผู้วิจัยนำวิธีการทางสถิติที่เรียกว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบระดับน้อย (Marginal Effects)” ซึ่งคำนวณหาผลกระทบของตัวแปรอิสระที่ผู้วิจัยสนใจท่ามกลางตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุมอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมกันในตัวแบบการวิเคราะห์ (Hicken & Simmon, 2008) การวิเคราะห์ผลกระทบระดับน้อยสามารถบอกความแตกต่างระหว่างขนาดของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบการเมืองประชาธิปไตยกับขนาดของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบเผด็จการ หรือความแตกต่างระหว่างขนาดของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในรัฐบาลที่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิผลกับขนาดของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในรัฐบาลที่ไม่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิผล

ผลการศึกษา

ในกรณีของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุข การเมืองแบบประชาธิปไตยและความเติบโตทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่ การเติบโตทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคม ส่วนการเมืองแบบประชาธิปไตยและการบังคับใช้นโยบายและกฎหมายอย่างเข้มแข็งมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายของรัฐในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางการเมือง การจัดการปกครอง และการกำหนดนโยบายสาธารณะ 2) หัวข้อวิจัยในอนาคตเกี่ยวกับการเมือง การจัดการปกครอง กับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยได้จัดทำบทความวิจัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยนี้และตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการมหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น และได้จัดทำบทความวิจัยชื่อ Democracy, Economic Growth, and Government Spending in Public Health in Southeast Asia และได้รับการตอบรับตีพิมพ์ในวารสาร International Journal of Development Issues ในฉบับต่อไปในอนาคต

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ: MRG5980196

ชื่อโครงการ: ระบอบการเมือง การจัดการบ้านเมืองที่ดี และการเติบโตของการกระจายทรัพยากรในมุมมองเปรียบเทียบ

ชื่อนักวิจัยและสถาบัน: ผศ.ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อีเมล์: tlaiprakobsup@hotmail.com

ระยะเวลาโครงการ: 24 เดือน

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และอธิบายผลกระทบของสถาบันทางการเมืองการปกครองต่อระดับการพัฒนาสังคม 2) เพื่อวิเคราะห์และอธิบายผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสถาบันทางการเมืองการปกครองต่อขนาดการเปลี่ยนแปลงของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 3) เพื่อนำไปใช้ในการเรียนการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์

ผู้วิจัยได้สำรวจทฤษฎีทางเศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยการกระจายทรัพยากรสาธารณะท่ามกลางบริบททางการเมือง ซึ่งพบว่าการเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้เกิดการขยายตัวของการกระจายทรัพยากรสาธารณะเนื่องจากแรงจูงใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนการช่วยเหลือในด้านสังคม ส่วนผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีแรงจูงใจทางการเลือกตั้งในการกำหนดนโยบายที่จะกระจายทรัพยากรไปยังสังคมผ่านนโยบายทางสังคม เช่น สาธารณสุข การศึกษาหรือประกันสังคม

ผลการศึกษาพบว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านสาธารณสุขและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนการเติบโตทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านสาธารณสุขและประกันสังคม สุดท้าย การจัดการบ้านเมืองที่ดีซึ่งได้แก่ประสิทธิผลในการจัดการภาครัฐมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านประกันสังคม ส่วนการบังคับใช้นโยบายและกฎหมายอย่างจริงจังมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน

Abstract

Project Code: MRG5980196

Project Title: Political Regime, Governance, and Resource Distribution in Comparative Perspectives

Investigator: Thanapan Laiprakobsup

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

E-mail Address: tlaiprakobsup@hotmail.com

Project Period: 24 Months

Abstract:

This research aims to 1) analyze and explain the impact of political institutions on social development 2) analyze and explain the impact magnitude of political institutions on social development and 3) use in public policy and political methodology class

The researcher reviews political economics theories on resource distribution given political regime types. They find that political democracy contributes to the expansion of resource distribution in social policies. Electorate has an incentive to elect ones who propose to distribute more resources and assistance. Meanwhile, elected incumbents have political and electoral incentive to promise policies that distribute more resources to social policies.

The results show that political democracy has an impact on expansion of government expenditure on public health and basic education. Economic growth has a positive impact on expansion of public health and social security program expenditure. Finally, government effectiveness has an impact on expansion of social security program expenditure while rule of law has an impact on basic education expenditure.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้จะสำเร็จลงไม่ได้หากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหลายฝ่ายด้วยกัน ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยสำหรับการอนุมัติทุนทำวิจัยโครงการนี้ตลอด 2 ปีที่ผ่านมา ขอขอบคุณ รศ.ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ที่ปรึกษาโครงการวิจัย รวมถึงภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับการสนับสนุนในการให้เวลาผู้ทำวิจัยไปเก็บข้อมูลในประเทศไทย เวียดนาม และฟิลิปปินส์

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยทุกท่าน คุณเทียนธวัช ศรีใจงาม คุณณัฐภัทร์ โสพิณ คุณรัชมงคล มงคลดาว คุณ ธนพร นิธิพฤทธิ์ และคุณศรัญญา ปานเจริญ สำหรับการตรวจคำผิดและการจัดรูปเล่มงาน สุดท้ายนี้ขอขอบคุณกำลังใจดี ๆ จาก คุณวัชรียา ไล่ประกอบทรัพย์ คุณเสริม ไล่ประกอบทรัพย์ (ผู้ล่วงลับ) ผศ.ดร. ณรงพน ไล่ประกอบทรัพย์ ผศ. ดร. สุนิสา ช่อแก้ว และ ด.ช. ธนวัตน์ ไล่ประกอบทรัพย์ สมาชิกตัวน้อย ๆ คนใหม่ของครอบครัว ผู้เป็นกำลังใจเคียงข้างกันมาตลอด หากงานวิจัยชิ้นนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในฐานะผู้วิเคราะห์ไม่เกี่ยวข้องประการใดกับหน่วยงานเจ้าของแหล่งทุน หน่วยงานต้นสังกัดและผู้ช่วยวิจัย

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	**บทนำ**	1
	1.1 ความสำคัญและที่มาปัญหาที่ทำการวิจัย	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ	2
	1.3 ขอบเขตของการวิจัย	3
	1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
	1.5 โครงสร้างของรายงาน	4
บทที่ 2	**ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองการปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการกระจายทรัพยากรสาธารณะในนโยบายสังคม**	5
	2.1 บทนำ: ระบบการเมือง สถาบันการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในงานวิจัยทางการเมืองเปรียบเทียบ	5
	2.2 ทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะ	6
	2.3 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยระบอบการเมืองกับนโยบายด้านสังคม	8
	2.4 สมมติฐานการวิจัย	13
	2.5 สรุป	14
บทที่ 3	**ระเบียบวิธีวิจัย**	15
	3.1 บทนำ	15
	3.2 ข้อมูล	15
	3.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	17
บทที่ 4	**ประชาธิปไตย การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสาธารณสุขในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**	20
	4.1 บทนำ	20
	4.2 สำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองและโครงการสาธารณสุข	21

หน้า

4.3 ข้อมูล ตัวแปร และวิธีการวิจัย 26

4.4 ผลการศึกษา 32

4.5 สรุป 43

บทที่ 5 การเมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจ ประสิทธิผลของภาครัฐและการใช้จ่ายของภาครัฐในการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 44

5.1 บทนำ 44

5.2 สำรวจรูปแบบและการเปลี่ยนแปลงของโครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 44

5.3 ข้อมูล ตัวแปรและวิธีการวิจัย 50

5.4 ผลการศึกษา 55

5.5 สรุป 61

บทที่ 6 การเมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจ ประสิทธิผลของภาครัฐและการใช้จ่ายของภาครัฐด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 62

6.1 บทนำ 62

6.2 สำรวจรูปแบบของการศึกษาขั้นพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยสังเขป 62

6.3 ข้อมูล ตัวแปร และวิธีการวิจัย 66

6.4 ผลการศึกษา 69

6.5 สรุป 73

บทที่ 7 สรุป 74

7.1 บทนำ 74

7.2 ผลการศึกษาโดยสังเขป 75

7.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต 76

บรรณานุกรม 77

ภาคผนวก ก.1 แสดงผลการศึกษาตัวแบบที่ 4.5 และ 4.10 85

หน้า

ภาคผนวก ก.2 แสดงผลการศึกษาตัวแบบที่ 5.7 86

ภาคผนวก ก.3 แสดงผลการศึกษาตัวแบบที่ 6.6 87

ภาคผนวก ข.1 บทความตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการ 88

บทที่ 1

สถาบันทางการเมืองการปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการกระจายทรัพยากรสาธารณะในนโยบายสังคม

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นเป้าหมายเชิงนโยบายหลักของประเทศต่างๆ ทั่วโลก รัฐบาลในหลายประเทศต่างกำหนดและดำเนินยุทธศาสตร์และนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันออกไป รัฐบาลในบางประเทศกำหนดและดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจไปในทางเสรีนิยมเน้นการเปิดเสรีทางการค้าและการเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงในตลาดในระดับน้อย ในขณะที่รัฐบาลในบางประเทศกำหนดและดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจไปในทางสังคมนิยมที่เน้นการปกป้องการค้าและอุตสาหกรรมภายในประเทศและไม่ค่อยเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงตลาดอย่างกว้างขวางในทุกอาณาบริเวณของนโยบายสาธารณะ ดังนั้นระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศจึงมีความแตกต่างกันออกไป บางประเทศมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สูง ในขณะที่บางประเทศประสบปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจและประชาชนประสบปัญหาด้านสังคม บางประเทศสามารถรักษาระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูงได้ในระยะเวลานาน แต่บางประเทศไม่สามารถรักษาระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้

นักรัฐศาสตร์สนใจความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น ระบบการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Przeworski & Limongi, 1997; Boix, 2003; Acemoglu & Robinson, 2006) กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะกับการพัฒนาสังคมและสาธารณสุข (McGuire, 2010) ระบบราชการกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Evans, 1995; Kohli, 2004) การจัดการบ้านเมืองที่ดีกับการลงทุนจากต่างประเทศ (Buracom, 2011) กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะกับนโยบายการกระจายทรัพยากรสาธารณะ (งบประมาณ การบริการภาครัฐ) และทรัพยากรธรรมชาติ (Meltzer & Richard, 1981; Ross, 2001)

อย่างไรก็ตาม ยังมีคำถามที่นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ยังให้ความสนใจน้อยที่จะทำการอธิบาย คำถามที่นักรัฐศาสตร์ยังให้ความสนใจน้อยสามารถแบ่งได้ออกเป็นสองระดับ ระดับที่หนึ่ง ขนาดของผลกระทบของสถาบันการเมืองการปกครองต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของสถาบันทางการเมืองการปกครองกับระดับการพัฒนา

ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ยกตัวอย่างเช่น นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจในความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (Lipset, 1959; Almond & Powell, 1978; Rostow, 1980; Przeworski & Limongi, 1993, 1997; Przeworski, Alvarez, Cheibub, & Limongi, 2000; Acemoglu & Robinson, 2006; Epstein et al., 2006) ซึ่งมีผลการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเหล่านี้ยังไม่ได้ตอบคำถามที่อธิบายขนาดของผลกระทบของระบบการเมืองต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง *งานวิจัยชิ้นก่อนๆ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับคำถาม เช่น ระบบการเมืองที่ต่างกันมีอิทธิพลต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากน้อยแค่ไหน?* หรือระบอบประชาธิปไตย ระบอบกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ ระบอบเผด็จการ มีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาการเข้าถึงระบบสาธารณสุขมากน้อยแค่ไหน?

ระดับที่สอง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองนำไปสู่ขนาดหรือระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่ยังมีคำถามที่นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจน้อย คือ

- การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีผลต่อความแตกต่างในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร? และมากน้อยแค่ไหน?
- หากมีการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน เช่น การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิผลของรัฐบาล หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันมีอิทธิพลต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่และอย่างไร?

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะต่อยอดงานวิจัยทางรัฐศาสตร์ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแง่มุมของการอธิบาย นัยยะของงานวิจัยชิ้นนี้คือการอธิบายอิทธิพลเชิงสถาบันในมิติลักษณะโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบมากขึ้นและชี้ให้เห็นว่าหากประเทศมีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างแล้ว มิติด้านใดที่คณะทำงานด้านการปฏิรูปควรต้องเน้นเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์และอธิบายผลกระทบของสถาบันทางการเมืองการปกครองต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์และอธิบายผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสถาบันทางการเมืองการปกครองต่อขนาดการเปลี่ยนแปลงของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

1.2.3 เพื่อนำไปใช้ในการเรียนการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านกิจกรรม

- การเสนอโครงร่างที่มาของปัญหาและความสำคัญ
- การสำรวจทฤษฎีรัฐศาสตร์ที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมือง สถาบันการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- การสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระบบการเมืองและสถาบันการปกครองเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกา
- การออกแบบกรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย
- การออกแบบระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ
- การวิเคราะห์ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา
- นำเสนอในการประชุมวิชาการนานาชาติทางรัฐศาสตร์
- ตีพิมพ์บทความวิจัยในวารสารวิชาการระดับชาติและนานาชาติ

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยหน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) แบ่งเป็น 1) มาตรวัดระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองการปกครองในแต่ละปีซึ่งเป็นมาตรวัดที่เป็นองค์ประกอบ 2) มาตรวัดระดับการพัฒนาสังคม และ 3) ระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งมีหน่วยเป็นเปอร์เซ็นต์

1.3.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

- ทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง การจัดการปกครองและการพัฒนาด้านสังคม
- วิเคราะห์ข้อเด่นและด้อยของงานวิจัยในอดีตเพื่อนำไปสู่การสร้างข้อโต้แย้งและสมมติฐานของงานวิจัย

- รายงานข้อมูลที่จะใช้และระเบียบวิธีวิจัยและผลการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางการเมือง การจัดการปกครอง และการกำหนดนโยบายสาธารณะ

1.4.2 หัวข้อวิจัยในอนาคตเกี่ยวกับการเมือง การจัดการปกครอง กับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

1.5 โครงสร้างของรายงาน

บทที่ 2 ทบทวนทฤษฎีรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองที่วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองการปกครอง สถาบันการปกครองและการดำเนินนโยบายด้านสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุขหรือสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ ผู้วิจัยทำการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในอดีตและวิพากษ์งานวิจัย เพื่อสร้างสมมติฐานการวิจัยและกรอบการวิจัย บทที่ 3 อธิบายการออกแบบงานวิจัย ระเบียบวิธีวิจัยและข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ในงานวิจัยชิ้นนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมือง การจัดการบ้านเมืองที่ดีและการดำเนินนโยบายสังคม (โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณ) ส่วนวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเน้นการเปรียบเทียบโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสังคมท่ามกลางบริบททางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

บทที่ 4 นำเสนอผลการวิจัยผลกระทบของระบบการเมืองต่อการกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุขในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนบทที่ 5 นำเสนอผลการวิจัยผลกระทบของระบบการเมืองต่อการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคม บทที่ 6 นำเสนอผลการวิจัยผลกระทบของระบบการเมืองต่อการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา บทที่ 7 สรุปและอภิปรายผลรวมทั้งข้อเสนอแนะทางการวิจัยในอนาคต

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองการปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการกระจายทรัพยากรสาธารณะในนโยบายสังคม

2.1 บทนำ: ระบบการเมือง สถาบันการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในงานวิจัยทางการเมืองเปรียบเทียบ

ผลกระทบของสถาบันการเมืองการปกครองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ความมั่นคงของประชาชนในสังคม) เป็นหนึ่งในหัวข้อที่สำคัญในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ประเด็นสำคัญที่นักรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญ *คือระบอบการเมืองแบบไหนที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม* ในช่วงปี ค.ศ. 1950 ถึง 1980 นักรัฐศาสตร์มีสมมติฐานว่า ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนำไปสู่ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับสูงซึ่งในที่นี้คือ ความทันสมัย (Modernization) (Lipset, 1959; Rustow, 1970) นักรัฐศาสตร์ใช้วิธีการศึกษาที่ยกกรณีศึกษาเปรียบเทียบโดยเปรียบเทียบ ระบอบการเมืองและระดับความทันสมัย (Modernization) เช่น การเติบโตของอุตสาหกรรม ระดับการอ่านออกเขียนได้ การถือครองทรัพย์สิน (เช่น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์) ในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าในยุโรปและอเมริกาเหนือ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ในอเมริกาใต้และเอเชีย และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมล้าหลังในแอฟริกาและเอเชียใต้และตะวันออกเฉียงใต้ นักรัฐศาสตร์พบว่ามีความแตกต่างระหว่างระบอบการเมืองกับระดับความเติบโตในภาคอุตสาหกรรมและการอ่านออกเขียนได้ในกลุ่มประเทศยุโรปและอเมริกาเหนือสูงกว่ากลุ่มประเทศอื่น ๆ

นอกจากนี้ นักรัฐศาสตร์มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีลักษณะเป็นขั้นบันได (Rostow, 1991) กล่าวคือ ประเทศหนึ่งจะต้องผ่านกระบวนการการพัฒนาระบอบการเมืองให้มีความเป็นสถาบันและมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นทางการก่อนที่จะพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีความทันสมัยและมีระดับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม สิ่งที่แสดงว่าประเทศที่มีระดับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมสูง คือระดับความเป็นอุตสาหกรรม ความเป็นเมือง (Urbanization) และระดับการบริโภคภายในประเทศ (High Domestic Consumption) และระดับการติดต่อสื่อสารและขนาดของการสื่อสารมวลชน

ในขณะเดียวกันนักรัฐศาสตร์สายประจักษ์นิยมให้ความสนใจกับความสัมพันธ์แบบผันตามระหว่างระบอบประชาธิปไตย ความทันสมัยของสถาบันการเมืองการปกครองและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Easton, 1957; Almond & Verba, 1978) ประเด็นสำคัญของนักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้คือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างสมดุล

จำเป็นต้องมีสถาบันทางการเมืองที่มีได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและบริหารกิจการสาธารณะตามหลักกฎหมาย การกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะเป็นไปตามระบบกฎหมายและมีขั้นตอนที่เป็นทางการและเป็นที่รับรู้โดยประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ กระบวนการนโยบายสาธารณะยังเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดันและกลุ่มทางสังคมอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Dahl, 1971)

อย่างไรก็ตามงานวิจัยดังกล่าวมีจุดอ่อน 2 ประการ ประการที่ 1 งานวิจัยข้างต้นมีข้อบกพร่องด้านพื้นฐานทางทฤษฎี (Theoretical Foundation) กล่าวคือ นักรัฐศาสตร์ไม่ได้อธิบายอย่างชัดเจนว่าระบอบการเมืองและสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (Causal Relation) กับความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง นักรัฐศาสตร์ยังไม่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองและสถาบันทางการเมืองกับความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมว่าเป็นความสัมพันธ์ทางตรงหรือทางอ้อม ประการที่ 2 งานวิจัยข้างต้นมีข้อบกพร่องในวิธีการวิจัย กล่าวคือ วิธีการวิจัยด้วยการใช้กรณีศึกษาและวิเคราะห์สถิติพรรณนาที่แสดงความเป็นสมัยใหม่ไม่สามารถบอกได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมมีลักษณะใด หรือระบอบการเมืองและสถาบันทางการเมืองนำไปสู่การเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร ข้อบกพร่องดังกล่าวทำให้นักรัฐศาสตร์บางส่วนมองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบอบการเมือง แต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของสถาบันการปกครอง (Przeworski & Limongi, 1993; Przeworski et al, 2001)

2.2 ทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะ

งานวิจัยทางรัฐศาสตร์ในช่วง ค.ศ.1990 ถึงปัจจุบันเป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมว่ามีความสัมพันธ์ทางตรง (Endogenous) กล่าวคือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาพร้อมกับการพัฒนาระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Stokes & Boix, 2003; Epstein et al, 2006) หรือทางอ้อม (Exogenous) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างกระทันหันนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Barro & Sala-i-Martin, 1995; Barro, 1996) นักรัฐศาสตร์ในช่วงนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณที่นำข้อมูลทุติยภูมิที่มีลักษณะอนุกรมเวลาตัดขวาง (Time-Series Cross Section) ของประเทศต่าง ๆ มาวิเคราะห์ (Helliwell, 1993; Olson, 1993; Przeworski et al, 2001) อย่างไรก็ดี ผลการศึกษามีความแตกต่างกันออกไป งานวิจัยบางชิ้นพบว่าระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ (รายได้ต่อคนที่สูงขึ้น) และการเข้าถึงระบบสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม งานบางชิ้นไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างชัดเจนหรือมีนัยที่สำคัญ กล่าวคือ ประการแรก นักรัฐศาสตร์พบว่าไม่มีความสัมพันธ์

ทางตรงระหว่างระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Robinson, 2006) ประการที่สอง นักรัฐศาสตร์พบว่าระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะของการเอื้อให้เกิดสถาบันหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Przeworski & Limongi, 1997) กล่าวอีกนัยหนึ่ง นักรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับคุณภาพเชิงสถาบันมากกว่าระบอบการเมือง

งานวิจัยทางรัฐศาสตร์ในช่วงปัจจุบัน (ค.ศ. 2000) จึงเน้นการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพของสถาบันทางการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม งานวิจัยในช่วงดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีสถาบันนิยม (Institutionalism) ซึ่งให้ความสำคัญกับอิทธิพลของกลไกเชิงสถาบันต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ (North, 1990; 1993; 2005) และการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันนำไปสู่ความแตกต่างในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ (Hale, 2015; You, 2015) ข้อโต้แย้งหลักของงานวิจัยทางรัฐศาสตร์ คือ คุณลักษณะเชิงสถาบันบางประการนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คุณสมบัติเชิงสถาบันที่นักรัฐศาสตร์เน้น เช่น

- การเคารพในสิทธิทรัพย์สินส่วนบุคคล
- การส่งเสริมการแข่งขันของภาคเอกชนอย่างเสรีและเป็นธรรม
- การปฏิบัติตามระบบกฎหมายโดยไม่มีความลำเอียง
- การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- ความเป็นอิสระและประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล
- การส่งเสริมการค้าเสรีและลดระดับการผูกขาดโดยหน่วยงานภาครัฐ (ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2558)

คุณลักษณะของการจัดการบ้านเมืองที่ดี (Governance) มีแนวโน้มที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะที่รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะกระจายทรัพยากรด้วยการจัดสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น นักสังคมศาสตร์ (Deaton, 2012; Mosley, 2013) โต้แย้งว่าระบอบการเมืองที่มีความมั่นคงและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมีแนวโน้มที่จะกระจายทรัพยากรผ่านการเพิ่มสวัสดิการสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ

งานวิจัยในช่วงนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณที่นำเอาวิธีการวิเคราะห์ทางสถิติมาใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะของสถาบันทางการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นักรัฐศาสตร์บางคนพบว่าคุณลักษณะของการจัดการบ้านเมืองที่ดี เช่น นิติรัฐและนิติธรรม การควบคุมการทุจริต นำไปสู่ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัว การลดลงของอัตราความยากจน นักรัฐศาสตร์บางคนพบว่าระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับระดับการพัฒนาด้านสังคม เช่น การเข้าถึงระบบสาธารณสุขและการศึกษาในลักษณะที่เอื้อให้เกิดคุณลักษณะเชิงสถาบันที่นำไปสู่การเพิ่มงบประมาณด้านสังคม (McGuire, 2010; Mosley, 2012; Mungiu-Pippidi; 2015)

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่ผ่านมาละเลยการอธิบายเชิงประจักษ์สองประการ ประการแรก นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ค่อยอธิบายความแตกต่างของขนาด (Magnitude) ของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในบริบททางการเมืองและสถาบันที่ต่างกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายที่กำหนดไว้ได้ในระดับสูงกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายที่กำหนดไว้ได้มีความแตกต่างกันอย่างไร ประการที่สอง นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ค่อยอธิบายความแตกต่างของขนาดของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน กล่าวคือ งานวิจัยชิ้นก่อนๆ ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญในการวิเคราะห์และอธิบายความแตกต่างระหว่างระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสถาบันกับหลังการเปลี่ยนแปลง

2.3 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยระบอบการเมืองกับนโยบายด้านสังคม

รัฐบาลมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยเฉพาะโครงการด้านสังคม ได้แก่ สาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการสังคม ระดับการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลมีความแตกต่างกันไปซึ่งนำไปสู่ระดับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะและการช่วยเหลือจากภาครัฐที่ต่างกันไปในประเทศต่างๆ นักรัฐศาสตร์เชื่อว่าระดับการบริการสาธารณะ (หรืออีกนัยหนึ่งคือการกระจายทรัพยากรสาธารณะกลับ (Redistribution) ไปยังประชาชน) ขึ้นอยู่กับสถาบันทางการเมือง สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะกระจายบริการสาธารณะในระดับที่สูงกว่าสถาบันทางการเมืองในระบอบเผด็จการ

กระบวนการทางการเมืองการปกครองของระบอบประชาธิปไตยผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองมีแรงจูงใจในการกระจายงบประมาณและขยายโครงการสวัสดิการสังคม ประการที่ 1 **การรับรองสิทธิเลือกตั้งทั่วไปและการขยายตัวของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง (Universal Suffrage and Enfranchisement)** การเลือกตั้งทั่วไปที่ประชาชนทุกคนสามารถมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่องและทำให้ผลการเลือกตั้งมี “ความหมาย” ในความหมายที่ประชาชนสามารถกดดันให้ผู้แทนในเขตของตนกำหนดนโยบายตามความต้องการของประชาชน[1] ในขณะที่ การขยายฐานเสียงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นไปอย่างต่อเนื่องทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกลุ่มที่มีรายได้น้อยและต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐ ผู้นำทางการเมืองจึงต้องใส่ใจกับการกำหนดแผนนโยบาย (Policy Platform) ของตนต่อการเอาใจผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นส่วนใหญ่ของประเทศ (Downs, 1957; Powell, 2000) Theda Skocpol (1995) อธิบายการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามกลางเมือง Skocpol ชี้ให้เห็นว่าชัยชนะของฝ่ายสหภาพ (Union) (หรือฝ่าย

[1] ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ นโยบายของผู้นำทางการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งสะท้อนความต้องการของประชาชนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ (Powell, 2000) โดยเฉพาะในช่วงหลังการเลือกตั้งใหม่ๆ

เหนือ) เหนือฝ่ายสหพันธรัฐ (Confederation) (หรือฝ่ายใต้) มีอิทธิพลต่อการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม เช่น การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย การช่วยเหลือทหารผ่านศึก กล่าวคือ ฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (คนแอฟริกันอเมริกัน) เพิ่มขึ้นจากการที่รัฐบาลรองรับสิทธิการเลือกตั้ง กลุ่มผู้มีสิทธิเหล่านี้ต้องการการช่วยเหลือจากรัฐในรูปแบบของสวัสดิการสังคม ดังนั้นการขยายตัวของฐานผู้มีสิทธิออกเสียงนำไปสู่การขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม

ประการที่ 2 **กระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เปิดโอกาสให้กลุ่มกดดันทางสังคมต่อรองเชิงนโยบายกับผู้นำทางการเมือง**ทำให้เกิดการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม สังคมการเมืองของระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเป็น “พหุนิยม (Pluralism)” ที่กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดันและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนด “ประเด็นเชิงนโยบายสาธารณะ” (Dahl, 1971) ในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการ เช่น การให้ข้อมูลกับคณะกรรมาธิการของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำรงตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับผู้จัดทำนโยบาย เช่น คณะอนุกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการหรือที่ปรึกษาให้กับสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐมนตรี การล็อบบี้ (ในกรณีประเทศที่ยอมรับกระบวนการล็อบบี้) และไม่เป็นทางการ ตัวอย่างเช่น ผู้นำกลุ่มกดดันทางสังคมและขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นทางสวัสดิการสังคม เช่น ผู้นำสหภาพแรงงาน ผู้นำองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ สามารถเข้ามาผลักดันเชิงนโยบายในระบอบประชาธิปไตยด้วยหลักการความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วม

ประการที่ 3 **เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) และการรวมตัวกัน (Freedom of Association)** ในระบอบประชาธิปไตยมีอิทธิพลต่อการสร้างแรงจูงใจของผู้นำทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม McGuire (2010) เชื่อว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมตัวกันเป็นการส่งสัญญาณให้ผู้นำทางการเมืองและผู้จัดทำนโยบายเห็นความต้องการของประชาชน (แม้ว่าอาจจะไม่ได้สะท้อนความต้องการของคนส่วนใหญ่ก็ตาม) ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมตัวกันกลายเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญในกระบวนการการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะในระบอบประชาธิปไตยกลุ่มทำให้ผู้นำทางการเมืองต้องกำหนดแผนนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน กระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทำให้ผู้นำทางการเมืองเกิดแรงจูงใจที่ทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคม แรงจูงใจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประการ

ประการที่ 1 ความต้องการของปัจเจกบุคคลเป็นแรงผลักสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายกระจายทรัพยากรสาธารณะผ่านการให้บริการสาธารณะต่างๆ โครงสร้างของสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีผลต่อแรงจูงใจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อประชาชนมีข้อมูลที่ดีและมีโอกาสหรือช่องทางในการแสดงออกหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (ซึ่งก็คือลักษณะเชิงโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย) ขนาดของงบประมาณที่ใช้ในโครงการทางสังคมจะเติบโตมากขึ้น Anthony Downs (1957) เชื่อว่าปัจจัยที่นำไปสู่การ

ขยายตัวของงบประมาณภาครัฐคือการขาดข้อมูล (Lack of Information) ที่ชัดเจนในการเลือกตั้ง เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ตรงกลาง (Median Voters) ซึ่งมีขนาดที่ใหญ่มีขนาดเท่าใด พรรคการเมืองมักจะสัญญาที่จะเพิ่มงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมเพื่อเอาใจกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงที่อยู่ตรงกลาง ในขณะเดียวกัน กลุ่ม Median Voters มักจะส่งสัญญาณให้พรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรค (Candidates) รู้ว่าตนต้องการการอุดหนุนจากภาครัฐเพราะเชื่อว่าผู้มีสิทธิออกเสียงคนอื่นน่าจะมีความต้องการเดียวกัน ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมักจะเสนอแผนการหาเสียง (Policy Platform) ที่ขยายการกระจายงบประมาณให้มากที่สุด จะเห็นได้ว่า ขนาดของงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าในทวีปยุโรปหรืออเมริกาเหนือมีขนาดที่สูงกว่าประเทศอุตสาหกรรมในประเทศอื่นๆ

แรงจูงใจของรัฐบาล **ประการที่** 2 คือ โครงสร้างของสถาบันทางการเมืองมีอิทธิพลต่อระดับการกระจายทรัพยากรสาธารณะและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ นักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์พยายามพิสูจน์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างระบอบการเมืองกับนโยบายสวัสดิการสังคมซึ่งมีผลการศึกษาที่ต่างกันออกไป ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ (2557, หน้า 286) กล่าวว่า

> "ระบอบการเมือง (โดยตัวของระบอบเอง) อาจไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะ แต่ระบอบการเมืองกระตุ้นหรือปิดกั้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holders) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะเพราะระบอบเป็นเสมือนกฎของเกม (Rules of Game) หรือข้อจำกัด (Constraints) ซึ่งสมาชิกในสังคมตกลงร่วมเพื่อกำหนดปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม (North, 1991) ระบอบการเมืองถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้นำทางการเมืองในยุคปัจจุบันที่จะเห็นสังคมวิวัฒน์ไปในทางที่ตนอยากเห็น"

งานของ Robert Putnam (1993) สะท้อนความสำคัญของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองต่อการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม Putnam (และ McGuire (2010) ด้วย) มองว่า ระบอบการเมืองที่กระตุ้นให้กลุ่มองค์กรในสังคมมีส่วนร่วมสามารถกระตุ้นให้ผู้จัดทำนโยบาย (Policy Maker) แสวงหาความร่วมมือ (Cooperation) และการมีส่วนร่วม (Participation) จากกลุ่มทางสังคม กลุ่มกดดันและประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าระบอบการเมืองหนุนให้ผู้จัดทำนโยบายได้มีทางเลือกเชิงนโยบายหลายทาง ความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะตอบสนองและแก้ไขปัญหาให้ประชาชนก็มีสูง โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านการเลือกตั้งและการยอมรับในสิทธิทางการเมือง ทำให้ปัจเจกชนและกลุ่มทางสังคมสามารถต่อรองและกดดันรัฐบาลผ่านกระบวนการ

ทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ ตัวอย่างเช่น การทำประชามติของชาวสวิตเซอร์แลนด์ในเรื่องการอุดหนุนสวัสดิการสังคม[2]

นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังมีแรงจูงใจในการขยายโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อรักษาและขยายฐานคะแนนเสียงของตนเอง ปัจเจกบุคคลต้องการโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อลดค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจและค่าครองชีพประจำวัน ปัจเจกบุคคลมีแนวโน้มจะเลือกผู้แทนและพรรคการเมืองที่สัญญาว่าจะขยายโครงการสวัสดิการสังคม เช่น สาธารณสุข การศึกษา ประกันสังคม ประกันการว่างงาน ผู้นำทางการเมืองในรัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดทำโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อจูงใจปัจเจกบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้จงรักภักดีต่อพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมือง Boix (2003) ศึกษาการขยายตัวของโครงการประกันการว่างงานกับระบอบประชาธิปไตยและพบว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณด้านการประกันการว่างงานและการขยายอัตราการจ้างงานในภาครัฐมากกว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ นอกจากการรักษาฐานคะแนนเสียงแล้ว ผู้นำทางการเมืองใช้โครงการสวัสดิการสังคมเพื่อการขยายฐานคะแนนเสียงของตนเองและพรรคการเมืองของตนและสร้าง “ความจงรักภักดีต่อพรรค (Party Loyalty)” ผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองใช้โครงการสวัสดิการสังคมเพื่อสร้าง “แบรนด์ทางการเมือง (Political Brand)” และดึงดูดให้กลุ่มทางสังคมที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวเป็นฐานทางการเมืองให้ตน กรณีตัวอย่างคือ ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt แห่งสหรัฐอเมริกาและพรรคเดโมแครตได้จัดทำนโยบายสวัสดิการสังคม เช่น การประกันการว่างงาน การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ และที่เป็นยี่ห้อสำคัญของสหรัฐอเมริกาและกลายเป็นแบบอย่างนโยบายสวัสดิการสังคมในหลายประเทศคือ “นโยบายประกันสังคม (Social Security)” David Kennedy (1999) ชี้ว่าชุดโครงการสวัสดิการสังคมที่ประธานาธิบดี Roosevelt และพรรคเดโมแครตสร้างขึ้นทำให้เกิดฐานทางการเมืองที่สนับสนุนพรรคเดโมแครตจนถึงปัจจุบัน เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนกลุ่มน้อย (Minorities) ในกรณีของประเทศไทย เราจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยในช่วงหลังการปฏิรูปการเมืองปี พ.ศ. 2540 พยายามจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมที่เป็นแบรนด์ของพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทย เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท และกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวกลายเป็นฐานทางการเมืองที่สำคัญของพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป

ลักษณะโครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนำไปสู่การขยายตัวของการให้บริการสาธารณะของภาครัฐดังนี้

---

[2] อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติไม่เห็นด้วยกับการอุดหนุนเงินเดือนให้ประชาชนมากเกินไป ดู ประชาชาติธุรกิจ เกาะกระแสโลก, (2559), “ผลประชามติชาวสวิส "คัดค้าน" ให้เงินเดือนปชช.ทุกคนเดือนละ90,000บาท,” *http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1465196347*

- รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากการขยายฐานภาษีและการเพิ่มอัตราภาษีทั้งบุคคล (Income Tax) และนิติบุคคล (Corporate Tax) เนื่องจากประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี (Taxpayers) เข้าสู่ระบบทะเบียนของภาครัฐ
- ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันสามารถที่จะต่อรองรัฐบาลตามสิทธิทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบาททางการเมืองลักษณะนี้ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน (ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2557)

โครงการสาธารณะโดยเฉพาะโครงการสวัสดิการสังคมขยายตัวเมื่อระบอบการเมืองเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณสุข James McGuire (2010) (อ้างใน ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, วิชุดา สาธิตพร, สุนิสา ช่อแก้ว, 2559) อธิบายว่ารัฐบาลประชาธิปไตยสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายและการบริการด้านสาธารณสุข ได้แก่ 1) ลดอัตราการตายของเด็ก 2) สุขาภิบาล 3) การควบคุมโรค 4) อัตราการเจ็บป่วยของมารดา ในการศึกษาเชิงปริมาณ McGuire พบว่ารัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยมักจะใช้งบประมาณด้านการสาธารณสุขสูงกว่ารัฐบาลเผด็จการ การใช้งบประมาณมีผลต่อการลดอัตราความสูญเสียด้านสาธารณสุขมูลฐานได้ ในกรณีศึกษาประเทศไทย McGuire ค้นพบลักษณะสำคัญ 3 ประการ

- โครงการสาธารณสุขในไทยริเริ่มในช่วงปีค.ศ. 1960 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลทหารปกครองประเทศ โครงการสาธารณสุขเหล่านี้ไม่ได้รับงบประมาณมากนักแต่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ
- โครงการสาธารณสุขไม่ได้มีการขยายตัวมากนักในช่วงปี ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นช่วงที่ความขัดแย้งทางการเมืองและมีความผันผวนสูงเนื่องจากความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศและเหตุการณ์ความไม่สงบ อย่างไรก็ตาม กลุ่มองค์กรเอกชนและกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้องเริ่มมีบทบาทในการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลใส่ใจในโครงการมากขึ้น
- โครงการสาธารณสุขเริ่มกลับมาขยายตัวอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากเผด็จการทหารสู่ประชาธิปไตย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (Democratization) โครงการสาธารณสุขพื้นฐานได้รับการดำเนินการต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพิ่มงบประมาณดำเนินงานด้านสาธารณสุข ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นพูดคุยและวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการคุกคามที่โหดร้ายจากรัฐบาล การเปิดโอกาสให้กลุ่มทางสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย ในทัศนะของ McGuire การเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตยนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายสาธารณสุขทั้งในแง่ของงบประมาณและการดำเนินโครงการ กล่าวได้ว่า ลักษณะโครงสร้างของสถาบัน

การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้ความต้องการของปัจเจกบุคคลมีโอกาสแปรเปลี่ยนนโยบายสาธารณะได้ และความต้องการในโครงการสวัสดิการสังคมกลายเป็นโครงการสาธารณะที่รัฐบาลประชาธิปไตยให้ความสำคัญ รวมทั้งการให้บริการอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

2.4 สมมติฐานการวิจัย

ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งวิเคราะห์และอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองและสถาบันทางการปกครองกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มีความครบถ้วนมากขึ้น กล่าวคือ นอกจากการศึกษาผลกระทบของระบอบการเมืองและสถาบันทางการปกครองกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญแล้ว งานวิจัยชิ้นนี้ยังอธิบายความแตกต่างของขนาดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมท่ามกลางความแตกต่างของระบอบการเมืองและลักษณะของสถาบันการปกครอง งานวิจัยชิ้นนี้มีสมมติฐานการวิจัยดังนี้

สมมติฐานที่ 2.1: ระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง ยิ่งระบอบการเมืองมีระดับการเป็นประชาธิปไตยสูง ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยิ่งสูงขึ้น

สมมติฐานที่ 2.2: ระดับการจัดการบ้านเมืองที่ดีมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง

- ระดับการยอมรับความเห็นของประชาชนและความรับผิดชอบที่สูงจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง
- เสถียรภาพทางการเมืองและระดับความรุนแรงทางการเมืองที่ต่ำจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง
- ประสิทธิผลของรัฐบาลจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง
- คุณภาพของระบบกฎหมายจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง
- นิติรัฐจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง
- การควบคุมการทุจริตจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง

สมมติฐานที่ 2.3: การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสู่ระบอบการเมืองที่เปิดจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง

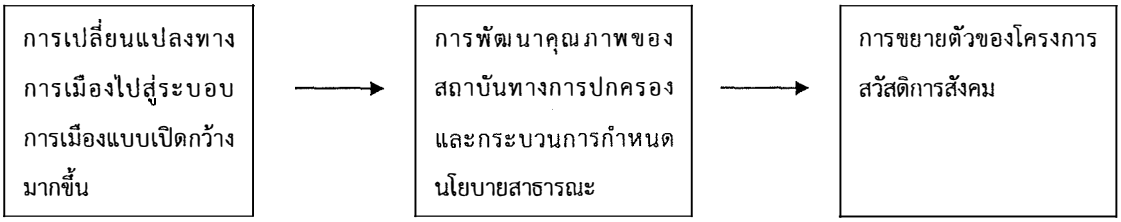
สมมติฐานที่ 2.4: การเปลี่ยนแปลงในสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง

สมมติฐานที่ 2.5: ความแตกต่างในระบอบการเมืองนำไปสู่ความแตกต่างในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ

สมมติฐานที่ 2.6: ความแตกต่างในระดับคุณภาพของสถาบันการปกครองนำไปสู่ความแตกต่างในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ

กรอบทางทฤษฎี (Theoretical Framework) ในงานวิจัยชิ้นนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองไปสู่ประชาธิปไตยกับการพัฒนาสถาบันการปกครองและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ได้รับความไว้วางใจจากคนในสังคมนำไปสู่การขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมเนื่องจากระบอบการเมืองที่เปิดกว้างและการจัดการปกครองที่ดีเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการสวัสดิการทางสังคม นอกจากนี้ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการจัดสรรทรัพยากรให้กับโครงการสวัสดิการสังคมมากขึ้นเพราะเชื่อว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่มีแรงจูงใจทางการเมืองที่ต้องการให้รัฐบาลจัดสรรทรัพยากรด้านสวัสดิการสังคมให้มากขึ้น

แผนภาพที่ 2.1: กรอบการวิจัย



2.5 สรุป

ระบอบการเมืองมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการสังคม ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะขยายโครงการสวัสดิการสังคมไปยังประชาชนเพราะกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยสร้างแรงจูงใจทางการเมืองให้กับผู้นำทางการเมืองจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมที่เอาใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลโดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจผันผวนและตกต่ำ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (Democratization) โครงการสาธารณสุขพื้นฐานได้รับการดำเนินการต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพิ่มงบประมาณดำเนินงานด้านสาธารณสุข ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นพูดคุยและวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐอย่าง

ต่อเนื่องโดยไม่มีการคุกคามที่โหดร้ายจากรัฐบาล การเปิดโอกาสให้กลุ่มทางสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 บทนำ

บทที่ 3 อธิบายระเบียบวิธีวิจัยและข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง การจัดการปกครองและการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้กับนโยบายด้านสังคม งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Methods) และวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methods) โดยวิธีวิจัยเชิงปริมาณเป็นวิธีวิจัยหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1) ในขณะที่ ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2) และช่วยในการตอบวัตถุประสงค์ที่ 3) ผู้วิจัยขอแบ่งการนำเสนอระเบียบวิธีวิจัยออกเป็นสองส่วน ได้แก่ การจัดเตรียมข้อมูลและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ในส่วนที่ 3.2 เป็นการอธิบายข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ ส่วนที่ 3.3 อธิบายวิธีการวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้ซึ่งเป็นวิธีการวิเคราะห์ทางสถิติและกรณีศึกษาเปรียบเทียบเพื่อสนับสนุนผลการวิเคราะห์ทางสถิติ

3.2 ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวข้องกับการวัดระบบการเมืองและคุณภาพของสถาบันการปกครอง (ตัวแปรอิสระ) และข้อมูลการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของคนในสังคม (ตัวแปรตาม) ของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ข้อมูลทุติยภูมิมาจากการรวบรวมและคำนวณโดยองค์กรระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจและพัฒนาสังคม เช่น ธนาคารโลก องค์การสหประชาชาติด้านการพัฒนา ศูนย์วิจัยด้านการเมืองการปกครองสังกัดมหาวิทยาลัย เช่น ศูนย์สันติภาพอย่างเป็นระบบ (Center for Systemic Peace) ศูนย์การเปรียบเทียบระหว่างประเทศด้านการผลิต รายได้และราคา (Center for International Comparison of Production, Income, and Price) และองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ได้เป็นหน่วยงานภาครัฐ เช่น Center for Systemic Peace

ข้อมูลทุติยภูมิสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท ประเภทที่หนึ่ง ข้อมูลทุติยภูมิเป็นมาตรวัดซึ่งมีลักษณะเป็นส่วนประกอบ (Composite Index) กล่าวคือ ตัวแปรมาจากการรวบรวมข้อมูลและการถ่วงค่าน้ำหนักขององค์ประกอบต่าง ๆ จนมาเป็นค่าตัวแปร ทั้งนี้การถ่วงน้ำหนักของแต่ละองค์ประกอบไม่เท่ากัน ผู้วิจัยนำข้อมูลทุติยภูมิที่เป็นส่วนประกอบมาใช้เป็น “ตัวแปรอิสระ” ซึ่งได้แก่ ระบบการเมืองและคุณภาพของสถาบันการปกครอง ผู้วิจัยใช้มาตรวัดระบอบการเมืองจากโครงการ the Polity IV ของศูนย์สันติภาพอย่างเป็นระบบ (Marshall &

Gurr, 2014) มาตรวัดระบอบการเมืองเป็นมาตรวัดส่วนประกอบที่วัด "ระดับความเป็นประชาธิปไตย (หรือเผด็จการ)" ในประเทศต่าง ๆ ผู้วิจัยยังนำเอาระดับความเป็นประชาธิปไตย (เผด็จการ) มาจากองค์ประกอบในมิติต่าง ๆ ดังนี้

1) การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง

2) ระดับเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง

3) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

มาตรวัดของ the Polity IV แบ่งระดับความเป็นประชาธิปไตย (เผด็จการ) ออกเป็น 20 ระดับ (-10 ถึง 10) โดยค่ามาตรวัดที่เป็นลบหมายถึงระดับความเป็นเผด็จการ ในขณะที่ค่ามาตรวัดที่เป็นบวกหมายถึงระดับความเป็นประชาธิปไตย ในปีที่ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คณะผู้วิจัยของ the Polity IV ให้ค่าเป็น -88 (Marshall & Gurr, 2014) ผู้วิจัยจึงต้องมีการปรับค่าในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยลบค่า -88 ออกและเว้นค่าตรงปีนั้นไปโดยไม่นำมาวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อหลีกเลี่ยงความผิดพลาดจากการรวมค่าดังกล่าว

ในส่วนของตัวแปรอิสระ ผู้วิจัยใช้ข้อมูลคุณภาพของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Kaufmann, Kraay, & Maruzzi, 2010) ของธนาคารโลกซึ่งวัดระดับการบริหารของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ในมิติดังนี้

1) ยอมรับความเห็นของประชาชนและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability)

2) เสถียรภาพทางการเมืองและระดับความรุนแรงทางการเมือง (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)

3) ประสิทธิผลของรัฐบาล (Government Effectiveness)

4) คุณภาพของระบบกฎหมาย (Regulatory Quality)

5) นิติรัฐ (Rule of Law)

6) การควบคุมการทุจริต (Control of Corruption)

มาตรวัดทั้ง 6 มิติเริ่มระดับความแตกต่างตั้งแต่ -2.5 (ต่ำที่สุด) ถึง 2.5 (สูงที่สุด) เช่น หากประเทศ ก. มีมาตรวัดที่ -2.5 ในประสิทธิผลของรัฐบาล หมายความว่ารัฐบาลของประเทศ ก. มีระดับการดำเนินนโยบายที่ต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับระดับประสิทธิผลของประเทศอื่น ๆ

ในส่วนของตัวแปรตาม ผู้วิจัยใช้ข้อมูลมาตรวัดการพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกซึ่งรวบรวมข้อมูลทางด้านสภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ (the World Bank, 2014) เช่น อัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวม

ประชาชาติ (Growth of Gross Domestic Product) ผลผลิตมวลรวมประชาชาติโดยเฉลี่ย (Gross National Income) การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการเกษตร (Industrial and Agricultural Growth) การลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Investment) นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังใช้ข้อมูลมาตรวัดการเปิดเสรีทางการค้า (Trade Openness) ของศูนย์การเปรียบเทียบระหว่างประเทศด้านการผลิต รายได้และราคา (Center for International Comparison of Production, Income, and Price) (Hesten, Summers, & Aten, 2012) มาตรวัดการเปิดเสรีทางการค้าเป็นเปอร์เซ็นต์การเติบโตของปริมาณการส่งออกและนำเข้าต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติในปีนั้น (Hesten, Summers, & Aten, 2012)

ผู้วิจัยใช้ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณในด้านสาธารณสุขและโครงการประกันสังคมของรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเป็นสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณในนโยบายทั้งสองเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของรัฐทั้งหมด

ผู้วิจัยทำการสร้างตัวแปรอิสระขึ้นมาเพื่อทดสอบสมมติฐานการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (สมมติฐานที่ 5.3 และ 5.4) ตัวแปรอิสระที่สร้างขึ้นมาเป็นตัวแปรสองค่า (Binary Variable) โดยตัวแปรมีค่า 0 กับ 1 โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของผู้ที่สร้างชุดข้อมูลทุติยภูมิขึ้นมา ในส่วนของตัวแปรระบบการเมือง ผู้วิจัยสร้างตัวแปรสองค่าโดยใช้หลักเกณฑ์ของ the Polity IV ซึ่งกำหนดว่า -88 หมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบเผด็จการสู่ประชาธิปไตย (หรือประชาธิปไตยสู่เผด็จการ) ผู้วิจัยใช้ค่า -88 เป็นจุดหลักสำคัญ (Critical Juncture) ทางประวัติศาสตร์ในการสร้างตัวแปรสองค่า เช่น ในข้อมูลของ the Polity IV ประเทศ ก. เป็นประชาธิปไตยมาตลอดจนมีการทำรัฐประหารหรือการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีที่ 10 ไปสู่ระบอบเผด็จการซึ่งในชุดข้อมูลกำหนดให้ค่าในปีที่ 10 เป็น -88 ผู้วิจัยกำหนดค่ามาตรวัดปีที่ 1-9 เป็น 1 (ประชาธิปไตย) และกำหนดค่ามาตรวัดปีที่ 10-20 เป็น 0 (เผด็จการ) นอกจากนี้ ผู้วิจัยนำหลักเกณฑ์ของ Epstein และคณะ (Epstein et al, 2006) มาใช้ในการกำหนดตัวแปรสองค่าเนื่องจากเป็นบทความที่มีการอภิปรายเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดตัวแปรระบอบการเมืองอย่างละเอียด

3.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ทางสถิติที่เรียกว่า “สมการถดถอยกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares Regression with Multiple Variable)” เพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ 5.1 และ 5.2 สมการถดถอยมีฐานคิด (Assumption) ที่ว่าผลกระทบของตัวแปรอิสระต่อตัวแปรตามมีลักษณะเป็นเชิงเส้น (Linearity) (Gujarati, 1992) ซึ่งเป็นการพิสูจน์สมมติฐานที่ว่าระบอบการเมืองที่แตกต่างมีอิทธิพลต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน นอกจากนี้ สมการถดถอยยังเหมาะกับการทดสอบสมมติฐานที่ว่าคุณภาพของสถาบันทางการปกครองที่

ต่างกันมีอิทธิพลต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน หรือยิ่งระดับคุณภาพของสถาบันทางการปกครองสูงขึ้น ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ยิ่งสูงขึ้น

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ทางสถิติที่เรียกว่า "การวิเคราะห์ผลกระทบคงที่ (Fixed-Effects Analysis)" เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็น "ข้อมูลอนุกรมเวลาตัดขวาง (Time Series Cross Section)" (Beck & Katz, 1995; Wilson & Butler, 2007) ของประเทศต่าง ๆ การวิเคราะห์ผลกระทบคงที่มีประโยชน์ในลักษณะที่เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตามภายในแต่ละประเทศ ณ จุดเวลานั้น โดยควบคุมไม่ให้ตัวแปรอิสระของประเทศหนึ่งไปกระทบตัวแปรตามของอีกประเทศหนึ่ง

ผู้วิจัยนำวิธีการทางสถิติที่เรียกว่า "การวิเคราะห์ผลกระทบระดับน้อย (Marginal Effects)" ซึ่งคำนวณหาผลกระทบของตัวแปรอิสระที่ผู้วิจัยสนใจท่ามกลางตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุมอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมกันในตัวแบบการวิเคราะห์ (Hicken & Simmon, 2008) การวิเคราะห์ผลกระทบระดับน้อยสามารถบอกความแตกต่างระหว่างขนาดของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบการเมืองประชาธิปไตยกับขนาดของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบเผด็จการ หรือความแตกต่างระหว่างขนาดของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในรัฐบาลที่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิผลกับขนาดของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในรัฐบาลที่ไม่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิผล

งานวิจัยชิ้นนี้นำเอาวิธีการวิเคราะห์ทางสถิติสำหรับข้อมูลอนุกรมเวลาที่เรียกว่า "การแทรกแซงอนุกรมเวลา (Intervention Analysis)" มาใช้เพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 5.5 และ 5.6 (ดูข้อ 5) การแทรกแซงอนุกรมเวลาวิเคราะห์ขนาดความเปลี่ยนแปลงของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ตัวแปรตาม) ก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองและคุณภาพของสถาบันทางการปกครอง (Hibbs, 1977; Woods, 1988; Laiprakobsup, 2014) นอกจากนี้ การแทรกแซงอนุกรมเวลา (ซึ่งมีความเป็นพลวัต) ยังสามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหลังการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันได้

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยนำวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่เรียกว่า "การเปรียบเทียบเชิงสถาบัน (Comparative Historical Institution)" วิธีการดังกล่าวเน้นการนำกรณีศึกษา (ประเทศ) ที่เป็นตัวแทนของประชากรในการศึกษามาเปรียบเทียบ การเปรียบเทียบเน้นการเปรียบเทียบโครงสร้างระบอบการเมือง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ระบบราชการกับกลุ่มทางสังคม (กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดันหรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม) (Kohli, 2004; Doner, 2009; Vu, 2010) การเปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ทำให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมท่ามกลางบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจ

การเปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ยังมีวิธีการที่สำคัญอยู่สองวิธีที่สำคัญด้วยกัน วิธีแรกคือ "จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (Critical Juncture)" (Mahoney, 2001) จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นวิธีการวิเคราะห์

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและสถาบันหลังจากการเกิดเหตุการณ์สำคัญ จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทำให้ผู้วิจัยสามารถกำหนดขอบเขตการศึกษาให้เน้นการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายหลังการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน นอกจากนี้ จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญช่วยเสริมวิธีการแทรกแซงอนุกรมเวลาเนื่องจากการแทรกแซงอนุกรมเวลาสามารถคาดการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ในขณะที่จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองการปกครองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ วิธีการที่สองคือ “การสืบค้นเชิงประวัติศาสตร์ (Process-Tracing)” (George & Bennett, 2005) เพื่อดูกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคมและตัวละครที่มีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การสืบค้นเชิงประวัติศาสตร์เน้นการวิเคราะห์โครงสร้างของกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของตัวละครที่สำคัญหรือเกี่ยวข้อง

บทที่ 4

ประชาธิปไตย การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสาธารณสุขในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

4.1 บทนำ

สาธารณสุขเป็นหนึ่งในนโยบายสังคมที่สำคัญในโลกสมัยใหม่ รัฐสมัยใหม่มุ่งให้ความสำคัญกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาโรคภัยไข้เจ็บของพลเมืองโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้กับการสาธารณสุขท่ามกลางบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป งานวิจัยในอดีตอภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างสถาบันทางการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณสุขโดยเฉพาะการใช้จ่ายภาครัฐในโครงการสาธารณสุข บางส่วนเชื่อว่าสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มจะจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการสาธารณสุขมากกว่าสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ และมีแนวโน้มที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านสาธารณสุขมากกว่าสถาบันทางการเมืองแบบอื่น ๆ (Brown & Hunter, 1999; Rudra & Haggard, 2005; McGuire, 2010) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยบางชิ้นกลับไม่พบผลกระทบของสถาบันทางการเมืองกับการจัดสรรงบประมาณในโครงการสาธารณสุข (Adolf, 2011; Buracom, 2011) กล่าวอีกนัยหนึ่งการใช้จ่ายของภาครัฐไม่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมือง

บทที่ 4 มีวัตถุประสงค์ที่จะตรวจสอบและอภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับกระจายทรัพยากรด้านสาธารณสุข บทที่ 4 อธิบายสถาบันทางการเมืองที่แตกต่างกันนำไปสู่ลักษณะการกระจายทรัพยากรด้านสาธารณสุขที่แตกต่างกันอย่างไร นอกจากนี้ บทที่ 4 ยังมุ่งตรวจสอบว่าการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขอย่างไรบ้าง ข้อโต้แย้ง (Argument) ของบทที่ 4 คือ ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการจัดสรรทรัพยากรในโครงการสาธารณสุขเนื่องจากต้องการที่จะตอบสนองความต้องการของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีฐานะยากจนซึ่งต้องการให้มีการเพิ่มโครงการสาธารณสุข ในขณะที่ ผู้นำทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งไม่มีแรงจูงใจที่จะเพิ่มการจัดสรรทรัพยากรไปยังภาคสาธารณสุขเพราะผู้นำทางการเมืองเหล่านี้ไม่มีแรงจูงใจทางการเมืองในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีสิทธิออกเสียงมากนัก ดังนั้นหากมีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไปสู่ประชาธิปไตย แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายสาธารณสุขจะเป็นลักษณะของการขยายตัวของโครงการสาธารณสุข

นอกจากนี้ สภาวะเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นยังมีผลต่อการขยายตัวของโครงการสาธารณสุขอีกด้วย

ส่วนที่ 4.1 ระบุวัตถุประสงค์ของบทที่ 4 ส่วนที่ 4.2 สำรวจงานวิจัยในอดีตที่เคยสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองและสาธารณสุข ส่วนที่ 4.3 อธิบายข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์และวิธีการวิจัยที่ใช้ในการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับการจัดสรรงบประมาณในโครงการสาธารณสุข ส่วนที่ 4.4 นำเสนอผลการศึกษาทางสถิติและอภิปรายผลการศึกษา ส่วนที่ 4.5 สรุปผลการศึกษา

4.2 สำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองและโครงการสาธารณสุข

งานวิจัยในอดีตตรวจสอบปัจจัยที่กระตุ้นให้รัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มขึ้น (หรือลดลง) ในโครงการด้านสังคม สถาบันทางการเมืองเป็นปัจจัยหนึ่งที่นักวิชาการให้ความสำคัญในลักษณะที่ส่งผลต่อ การตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองให้จัดสรรงบประมาณให้กับโครงการสาธารณสุขมากขึ้น เนื่องจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่มีรายได้ยากจนและได้รับผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจมากกว่าผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีรายได้ดีกว่า (Meltzer & Richard, 1981) ผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีรายได้ยากจนเหล่านี้มีความต้องการให้รัฐบาลกระจายทรัพยากรกลับ (Redistribution) มายังพวกเขาผ่านโครงการทางสังคม เช่น สาธารณสุข เพื่อค่าใช้จ่ายในด้านสังคมซึ่งทำให้รายได้พวกเขาสูงขึ้น (Cameron, 1978; Meltzer & Richard, 1981) โครงการภาครัฐด้านสังคม เช่น สาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการสังคม มักจะเป็นเป็นนโยบายที่ได้รับความนิยมทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีรายได้น้อย ดังนั้นผู้นำทางการเมืองในสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแรงจูงใจทางการเมืองที่จะขยายการจัดสรรทรัพยากรให้กับโครงการด้านสังคมเพื่อเอาใจผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีรายได้น้อย

งานวิจัยที่ผ่านมาวิเคราะห์ว่าสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยยังเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน เช่น สหภาพแรงงาน กลุ่มเกษตรกรที่ต้องการให้รัฐบาลขยายการจัดสรรงบประมาณในโครงการสาธารณสุขได้เข้ามากดดันและต่อรองกับผู้นำทางการเมืองและผู้จัดทำนโยบายสาธารณะ (Cameron, 1978) ในขณะที่ ผู้นำทางการเมืองในสถาบันทางการเมืองแบบเผด็จการมีแนวโน้มที่จะจำกัดพื้นที่ทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้เฉพาะกลุ่มที่สนับสนุนทางการเมืองแก่ผู้นำทางการเมืองเท่านั้น (Rudra & Haggard, 2005; McGuire, 2010) กล่าวอีกนัยหนึ่งผู้นำทางการเมืองในสถาบันทางการเมืองแบบเผด็จการมักจะให้ความสำคัญกับนโยบายสาธารณะบางอย่างที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนทางการเมืองแก่ตนเอง McGuire (2010) ซึ่งศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณสุขในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกและอเมริกาใต้พบว่าการเมืองแบบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้กลุ่มกดดันด้านสาธารณสุข เช่น กลุ่มแพทย์ กลุ่มสหภาพแรงงาน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายผ่านการกดดัน

และการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ด้วยลักษณะของสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผู้นำทางการเมืองมาจากการเลือกตั้งและการผลักดันนโยบายต้องได้รับความสนับสนุนจากสาธารณะและกลุ่มต่าง ๆ ทำให้ผู้นำทางการเมืองมีแรงจูงใจและมีแนวโน้มที่จะขยายโครงการด้านสาธารณสุข

งานวิจัยในอดีตยังพบว่ารัฐบาลในสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมักจะขยายการจัดสรรงบประมาณไปยังด้านสาธารณสุข ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองและผลลัพธ์ของนโยบายด้านสังคม (Social Policy Outcomes) ในภูมิภาคอเมริกาใต้ในช่วงค.ศ. 1960 ถึง 1980 Sloan และ Tedin (1987) พบว่ารัฐบาลประชาธิปไตยมีการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาและสาธารณสุขที่ดีกว่ารัฐบาลในสถาบันทางการเมืองแบบเผด็จการ Brown และ Hunter (1999) ค้นพบเช่นเดียวกันกับ Sloan และ Tedin ว่ารัฐบาลในสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในภูมิภาคอเมริกาใต้ในช่วงค.ศ. 1980 ถึง 1992 มีแนวโน้มที่จะขยายการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขและตอบสนองต่อความต้องการด้านสาธารณสุขของประชาชนมากกว่ารัฐบาลในสถาบันทางการเมืองแบบเผด็จการที่ไม่ค่อยตอบสนองความต้องการของประชาชนมากนัก

ในขณะเดียวกัน มีนักรัฐศาสตร์บางคนมองว่ารัฐบาลในสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีการกำหนดนโยบายด้านสังคมที่แตกต่างกันเนื่องจากรัฐบาลแต่ละประเภทให้ความสำคัญกับบริบทที่แต่กต่างกัน กล่าวคือ บางรัฐบาลให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองเป็นอย่างมากและบริบททางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่บางรัฐบาลให้ความสำคัญกับบริบททางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากและบริบททางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล Rudra และ Haggard (2005) พบว่ารัฐบาลในสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมักจะตื่นตัวและให้ความสำคัญกับปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ (Intermediate Problems) เป็นอย่างมากในการจัดสรรงบประมาณในโครงการด้านสังคม แต่รัฐบาลในสถาบันทางการเมืองแบบเผด็จการมักจะตื่นตัวและให้ความสำคัญกับปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (Globalization Pressure) เป็นอย่างมากในการจัดสรรงบประมาณในโครงการด้านสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองเป็นสำคัญในการจัดสรรงบประมาณในด้านสังคม ส่วนรัฐบาลเผด็จการให้ความสำคัญกับบริบททางเศรษฐกิจเป็นสำคัญในการจัดสรรงบประมาณด้านสังคม

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางกลุ่มโต้แย้งว่าการกำหนดนโยบายด้านสังคมไม่มีความสัมพันธ์กับสถาบันทางการเมือง (Buracom, 2011; Sakarik, 2013) การกำหนดนโยบายด้านสังคมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในอดีตของรัฐบาลมากกว่า ในการศึกษาการจัดสสรงบประมาณของประเทศไทย Buracom (2011) ชี้ให้เห็นว่าการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษา สาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ของรัฐบาล ณ ปัจจุบัน ขึ้นอยู่กับแนวทางการจัดสรรงบประมาณด้านดังกล่าวในอดีตของรัฐบาล Sakarik (2013) พบเช่นเดียวกันว่าแนวการกำหนดนโยบายแบบเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายสังคม เช่น การศึกษาของประเทศไทย ในการศึกษาการกำหนดนโยบายด้านสังคมในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Adolf

(2011) โต้แย้งว่าสถาบันทางการเมืองไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญอะไรกับการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม แม้ว่าการเมืองประชาธิปไตยจะสนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านการเลือกตั้งและการกดดันรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ ก็ไม่ได้หมายความว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนำไปสู่การกำหนดนโยบายด้านสังคมอย่างเป็นรูปธรรม Adolf มองว่าประสิทธิผลของรัฐบาล (Government Effectiveness) ต่างหากที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านสังคมของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยมีระดับการให้เสรีภาพทางการเมืองมากกว่าประเทศสิงคโปร์ แต่โครงการสาธารณสุขของสิงคโปร์กลับมีคุณภาพที่ดีกว่าโครงการสาธารณสุขของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสิงคโปร์มีระดับประสิทธิผลในการนำโครงการด้านสาธารณสุขไปปฏิบัติได้เกิดผลมากกว่ารัฐบาลไทย ดังนั้นการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่ได้รับประกันว่าจะนำไปสู่โครงการสาธารณสุขที่ดี

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่ผ่านมาไม่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองและการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขอย่างเป็นระบบและมีข้อด้อยในกระบวนการทำวิจัย ประการที่ 1 งานวิจัยที่ผ่านมาไม่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของสถาบันทางการเมืองกับการใช้จ่ายของภาครัฐ แม้ว่านักวิชาการอธิบายว่าองค์ประกอบของประชาธิปไตย เช่น การแข่งขันในการเลือกตั้ง (Electoral Competition) การมีส่วนร่วม (Participation) หรือการแข่งขันระหว่างผู้นำทางการเมือง (Executive Competition) กระตุ้นให้ผู้นำทางการเมืองขยายโครงการด้านสังคม แต่นักวิชาการไม่ได้ทดสอบในเชิงประจักษ์ว่ากลไกของประชาธิปไตยมีอิทธิพลอย่างไรต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ ดังนั้นเป็นการยากที่จะสรุปได้ว่ากลไกของประชาธิปไตยมีอิทธิพลโดยตรงต่อการใช้จ่ายภาครัฐในด้านสังคม ประการที่ 2 งานวิจัยที่ผ่านมามักจะทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับการใช้จ่ายภาครัฐโดยแยกประเทศออกเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยกับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ งานวิจัยของ Brown และ Hunter (1999) และ Rudra และ Haggard (2005) ทดสอบผลกระทบของสถาบันทางการเมืองต่อการใช้จ่ายภาครัฐในด้านสังคมโดยแยกกลุ่มประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยกับกลุ่มประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าทำไมต้องแยกกลุ่มประเทศออกจากกัน การแยกกลุ่มประเทศประชาธิปไตยออกจากกลุ่มประเทศเผด็จการถูกมองว่าเป็นความลำเอียงในแบ่งกลุ่มตัวอย่างเพื่อให้ผลการวิจัยเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยของนักวิชาการ ประการที่ 3 งานวิจัยในอดีตมักจะแยกปัจจัยทางการเมืองออกจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจในตัวแบบการวิเคราะห์ McGuire (2010) แยกตัวแปรสภาวะเศรษฐกิจออกจากตัวแปรสถาบันทางการเมืองในตัวแบบการวิเคราะห์ ซึ่งมีข้อด้อยตรงที่ว่าการวิเคราะห์แบบแยกปัจจัยออกจากกันนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่บริบททางการเมืองและเศรษฐกิจและบริบทอื่น ๆ อยู่ร่วมกัน ดังนั้นการวิเคราะห์ทางสถิติควรจะรวมตัวแปรทางการเมือง เศรษฐกิจและอื่น ๆ ในตัวแบบทางสถิติเพื่อทดสอบว่าปัจจัยสถาบันทางการเมืองมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญท่ามกลางตัวแปรอื่น ๆ

จากผลการศึกษาและข้อบกพร่องจากงานวิจัยชิ้นก่อน ผู้วิจัยกำหนดสมมติฐานการวิจัยในบทที่ 4 ดังนี้

สมมติฐานที่ 1: สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรทรัพยากรไปยังด้านสาธารณสุข

สมมติฐานที่ 2: ประเทศที่มีเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตมากขึ้นมีแนวโน้มจะจัดสรรทรัพยากรไปยังด้านสาธารณสุข

ผู้วิจัยเลือกวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับการจัดสรรทรัพยากรยังด้านสังคม เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในการวิเคราะห์เพราะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความหลากหลายในสถาบันทางการเมือง ในขณะที่อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มาเลเซีย สิงคโปร์ และกัมพูชาปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่ผู้นำทางการเมืองปัจจุบันควบคุมอำนาจทางการเมือง ส่วนระบอบประชาธิปไตยของไทยและเมียนมาร์ไม่มั่นคง ส่วนลาว เวียดนามและบรูไนปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยม ความหลากหลายของสถาบันทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียง ประการที่ 2 ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความหลากหลาย ในขณะที่เมียนมาร์ ลาวและกัมพูชาจัดเป็นประเทศที่มีรายได้น้อย (Lower Income Countries) อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และเวียนดนามจัดเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างน้อย (Lower-Middle Income Countries) ประเทศไทยเป็นประเทศรายได้ปานกลางที่อยู่ระดับกลาง (Middle-Middle Income Countries) ส่วนมาเลเซียเป็นประเทศรายได้ปานกลางระดับสูง (Upper-Middle Income Countries) ส่วนสิงคโปร์และบรูไนเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับสูง (Higher Income Countries) ดังนั้นด้วยความหลากหลายของรูปแบบสถาบันทางการเมืองและระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ กลุ่มตัวอย่างจึงมีความหลากหลายและไม่ตกอยู่ในปัญหาความลำเอียงในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

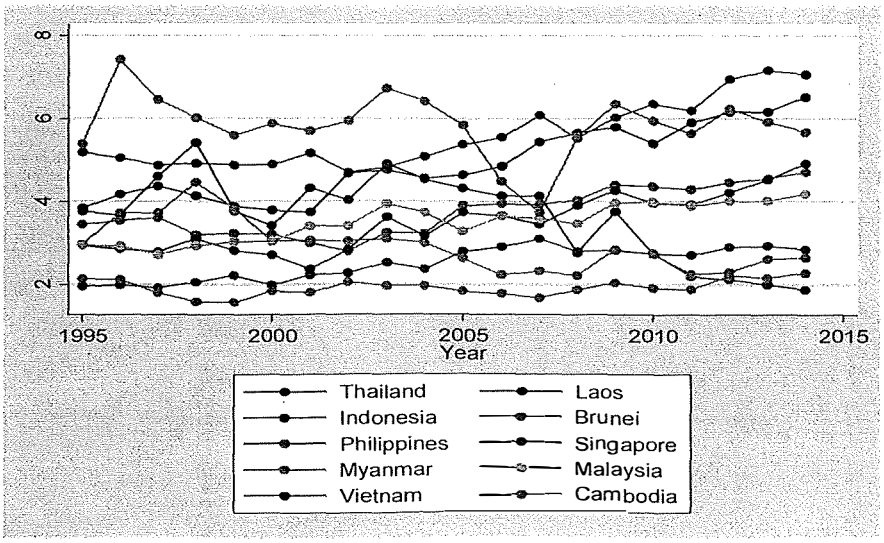
การใช้จ่ายภาครัฐของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความหลากหลาย ตารางที่ 4.1 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของเปอร์เซ็นต์การใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อผลผลิตมวลรวมประขาชาติตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ถึง 2014 กัมพูชา ไทยและเวียดนามเป็นประเทศที่รัฐบาลมีสัดส่วนในการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขสูง ในขณะที่บรูไน อินโดนีเซียและเมียนมาร์มีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสาธารณสุขของลาว ไทย และเวียดนามมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก สะท้อนให้เห็นการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับสาธารณสุขมากขึ้น แผนภาพที่ 4.1 แสดงแนวโน้มของการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะเห็นได้ว่าเวียดนามและไทยเพิ่มการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขเป็นอย่างมาก ในขณะที่บรูไน เมียนมาร์ อินโดนีเซีย และลาวลดการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขลงในระยะยาว

ตารางที่ 4.1: สถิติเชิงพรรณนาของสัดส่วนการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)

ประเทศ	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
ไทย	20	4.93	0.89	3.74	6.53
ลาว	20	3.63	1.03	1.87	5.43
อินโดนีเซีย	20	2.51	0.39	1.93	3.1
บรูไน	20	2.94	0.61	2.23	4.46
ฟิลิปปินส์	20	3.76	0.58	2.79	4.71
สิงคโปร์	20	3.49	0.69	2.37	4.92
เมียนมาร์	20	1.91	0.20	1.56	2.28
มาเลเซีย	20	3.51	0.46	2.72	4.17
เวียดนาม	20	5.60	0.80	4.7	7.17
กัมพูชา	20	5.85	0.77	3.75	7.43

หมายเหตุ: WHO (2017)

แผนภาพที่ 4.1: แนวโน้มของการใช้จ่ายภาครัฐในด้านสาธารณสุข ค.ศ. 1995-2014



หมายเหตุ: the WHO (2017)

4.3 ข้อมูล ตัวแปร และวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดตัวแปรตาม 2 ตัวเพื่อวัด (Operationalization) การใช้จ่ายภาครัฐในด้านสาธารณสุขในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ *ตัวแปรตามที่ 1* ได้แก่ สัดส่วนของการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสาธารณสุข (เปอร์เซ็นต์) ต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด การใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขของแต่ละประเทศประกอบด้วยการใช้จ่ายของรัฐบาลและหน่วยงานของภาครัฐกับการใช้จ่ายของภาคเอกชน ผู้วิจัยมุ่งสนใจเฉพาะการใช้จ่ายของภาครัฐเป็นหลัก ผู้วิจัยนำข้อมูลสัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐในด้านสาธารณสุขตั้งแต่ค.ศ. 1995 ถึง 2014 จากองค์การอนามัยโลก (WHO, 2017) *ตัวแปรตามที่ 2* ได้แก่ สัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐในด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุกด้านซึ่งเป็นการวัดสัดส่วน (เปอร์เซ็นต์) ของการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขของภาครัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อการใช้จ่ายภาครัฐในทุกด้านรวมกันตั้งแต่ค.ศ. 1995 ถึง 2014 (WHO, 2017)

ตารางที่ 4.2 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรตามทั้งสอง ค่าเฉลี่ยสัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดอยู่ที่ 44.63 เปอร์เซ็นต์ โดยเมียนมาร์มีสัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐด้านสาธารณสุขต่ำที่สุดโดยอยู่ที่ 9.01 เปอร์เซ็นต์ ส่วนบรูไนมีสัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐด้านสาธารณสุขสูงที่สุดโดยอยู่ที่ 93.86 เปอร์เซ็นต์ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลเมียนมาร์จัดสรรและลงทุนด้านสาธารณสุขน้อยกว่าภาคเอกชน ในขณะที่รัฐบาลบรูไนมีบทบาทสำคัญในการลงทุนด้านสาธารณสุขส่วนภาคเอกชนในบรูไนไม่มีบทบาทมากนัก ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐในด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้านอยู่ที่ 7.69 เปอร์เซ็นต์ เมียนมาร์เป็นประเทศที่มีสัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐในด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมดต่ำที่สุดโดยอยู่ที่ 0.77 เปอร์เซ็นต์ ส่วนประเทศไทยเป็นประเทศที่สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายในทุก ๆ ด้านสูงที่สุดโดยอยู่ที่ 23.25 เปอร์เซ็นต์

ตารางที่ 4.2: สถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรตาม

ตัวแปรตาม	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
สัดส่วนของการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐและภาคเอกชนทั้งหมด	200	44.63	21.43	9.01	93.86
สัดส่วนของการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้าน	200	7.69	4.41	0.77	23.25

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ผู้วิจัยกำหนดตัวแปรอิสระสถาบันทางการเมืองเพื่อวัดความแตกต่างของสถาบันทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 1 ผู้วิจัยใช้มาตรวัดการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (Regulation of Chief Executive Recruitment) ที่จัดทำขึ้นโดยโครงการ Polity เวอร์ชั่นที่ 4 (the Polity IV) ศูนย์ศึกษาสันติภาพอย่างเป็นระบบ (Center for Systemic Peace) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการและสถาบันการคัดเลือกผู้นำทางการเมืองของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในแต่ละปี (Marshall, Gurr, & Jaggers, 2017) ตัวแปรการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองเป็นการวัดว่า "ประเทศมีการตั้งหรือกำหนดกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองและการเลือกผู้นำทางการเมืองอย่างเป็นทางการหรือไม่" (แปลโดยผู้วิจัยจาก Marshall, Gurr, & Jaggers, 2017, หน้า 20) ผู้จัดทำมาตรวัดการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองกำหนดการวัดเป็น 3 ระบบดังนี้

- หากพบว่าประเทศ ก. ไม่มีการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (Unregulated Mode of Chief Executive Recruitment) ในปี t ผู้จัดทำกำหนดให้เป็น 1

- หากพบว่าประเทศ ก. มีความพยายามในการควบคุมกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (Designated Mode of Chief Executive Recruitment) ในปี t ผู้จัดทำกำหนดให้เป็น 2

- หากพบว่าประเทศ ก. มีการควบคุมกระบวนการการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมในปี t ผู้จัดทำกำหนดให้เป็น 3

หากประเทศไม่มีการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง ประเทศนั้นจัดเป็นประเทศที่ปกครองด้วยสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ส่วนประเทศที่มีการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง ประเทศนั้นจัดเป็นประเทศที่ปกครองด้วยสถาบันทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ผู้วิจัยใช้ข้อมูลมาตรวัดกระบวนการคัดเลือกและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจากโครงการ the Polity IV ตั้งแต่ ค.ศ. 1995-2014 ผู้วิจัยมีสมมติฐานทางสถิติว่ามาตรวัดกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองส่งผลกระทบเชิงลบต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ

ผู้วิจัยกำหนดผลผลิตมวลรวมประชาชาติเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 2 ซึ่งวัดผลกระทบของสภาวะเศรษฐกิจต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ ผู้วิจัยใช้ข้อมูลผลผลิตมวลรวมประชาชาติจากชุดข้อมูล Penn World Table โดยเป็นผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ณ ค่าเงินคงที่ในปี ค.ศ. 2011 (Heston & Summers, 2013)

เพื่อที่จะลดผลกระทบของอัตราเงินเฟ้อและความแตกต่างของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ผู้วิจัยมีสมมติฐานทางสถิติว่าการเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติส่งผลกระทบทางบวกต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ

ตัวแปรควบคุม (Control Variables)

จำนวนประชากรมีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขของรัฐ งานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชากร (Budhdeo et al., 2015) ผู้วิจัยกำหนดตัวแปรจำนวนประชากรเพื่อควบคุมผลกระทบของปริมาณประชากรต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ ผู้วิจัยใช้ฐานข้อมูลของ Penn World Table เกี่ยวกับขนาดของประชากรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ ค.ศ. 1995 ถึง 2014 (Heston & Summers, 2013)

นอกจากนี้ ชั่วโมงการทำงานของแรงงานและการตอบแทนให้แรงงานมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสาธารณสุข ผู้ใช้แรงงานเป็นกลุ่มคนในสังคมที่ต้องพึ่งพาบริการสาธารณสุขของภาครัฐเนื่องจากผู้ใช้แรงงานมีรายได้น้อย เมื่อชั่วโมงการทำงานและค่าตอบแทนให้แรงงานเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มการจัดสรรงบประมาณใช้จ่ายในภาครัฐมากขึ้น ผู้วิจัยใช้ฐานข้อมูลขององค์การอนามัยโลก ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของผู้ใช้แรงงานและสัดส่วนของค่าตอบแทนให้แรงงาน (WHO, 2017) ผู้วิจัยมีสมมติฐานทางสถิติว่าค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของผู้ใช้แรงงานและสัดส่วนการตอบแทนให้ผู้ใช้แรงงานมีผลกระทบเชิงบวกต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ

ตารางที่ 4.3 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุม ค่าเฉลี่ยของมาตรวัดการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจของผู้นำทางการเมืองอยู่ที่ 2.28 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยภาพรวมมีแนวโน้มที่พยายามควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันทางการเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะเป็นอำนาจนิยม ค่าเฉลี่ยของผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ที่ 395,515 ล้านเหรียญสหรัฐ ขนาดของระบบเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างกันไป บางประเทศ เช่น อินโดนีเซียและไทย มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ ส่วนบางประเทศ เช่น ลาวและกัมพูชา มีขนาดเศรษฐกิจที่เล็ก

ตารางที่ 4.3: สถิติเชิงพรรณนาสำหรับตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุม

ตัวแปร	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	180	2.28	0.47	1	3
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	200	395515	497872.6	9636.53	2546900
ขนาดประชากร	200	55.72	64.86	0.30	254.46
สัดส่วนค่าตอบแทนแก่ผู้ใช้แรงงาน	120	0.45	0.05	0.36	0.53
ค่าเฉลี่ยเวลาการทำงาน	140	2265.11	145.05	1918.11	2657.774

ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติ “สมการกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS)” สำหรับข้อมูล “อนุกรมเวลาตัดขวาง (Time Series Cross Section: TCCS)” เพื่อทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจและการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ ผู้วิจัยใช้เทคนิคการ “ควบคุมผลกระทบของปัจจัยเฉพาะของแต่ละประเทศที่นำมาวิเคราะห์ (Fixed-Effect)” เพื่อควบคุมลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เนื่องจากแต่ละประเทศมีปัจจัยบางอย่างที่เป็นลักษณะเฉพาะซึ่งอาจจะไม่ได้สังเกตในที่นี่ (Unobserved Factors) ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ (Beck & Katz, 1995) การควบคุมปัจจัยเฉพาะเป็นเทคนิคทางสถิติเพื่อควบคุมปัจจัยบางประการที่ไม่ได้นำมาวิเคราะห์

ผู้วิจัยใช้ “สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson’s Correlation)” ในการตรวจสอบว่าตัวแปรอิสระมีระดับความสัมพันธ์ (Correlation) มากน้อยแค่ไหน ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่สูงมากมีผลกระทบต่อตัวแบบการวิเคราะห์ในลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหา Multicollinearity ผู้วิจัยใช้ “เทคนิคทางสถิติผลกระทบน้อยที่สุด (Marginal Effects)” เพื่อทดสอบการเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐท่ามกลางสถาบันทางการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับต่าง ๆ นอกจากนี้ ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติ “the Akaike information criterion” (Akaike, 1973) หรือ AIC และ “the Bayesian information criterion” (Schwarz, 1978) หรือ BIC เพื่อทดสอบว่าตัวแบบไหนที่เหมาะสมที่สุดในการอธิบายและคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากค่าสถิติ AIC และ BIC ของตัวแบบใดมีค่าต่ำที่สุด ตัวแบบนั้นมีประสิทธิภาพในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตามท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุม

ตารางที่ 4.4 และ 4.5 แสดงผลทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระด้วยเทคนิคสหสัมพันธ์เพียร์สัน ผลการทดสอบชี้ว่าขนาดของประชากรมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติในระดับที่สูงมาก (ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.89) และค่าสัมประสิทธิ์มีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.01$ และค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของผู้ใช้แรงงานมีความสัมพันธ์เชิงลบกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติในระดับที่สูงมาก (ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ -0.77) และค่าสัมประสิทธิ์มีนัยสำคัญที่ $p < 0.01$ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหา multicollinearity ผู้วิจัยจึงไม่นำเอาตัวแปรผลผลิตมวลรวมประชาชาติและขนาดของประชากรและผลผลิตมวลรวมประชาชาติและค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของผู้ใช้แรงงานในตัวแบบการวิเคราะห์เดียวกันเพื่อเลี่ยงปัญหา multicollinearity

ตารางที่ 4.4: สถิติสหสัมพันธ์ของตัวแปร (ตัวแปรตาม คือ สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด)

ตัวแปร	สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด	การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	ขนาดประชากร	ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	ค่าตอบแทนผู้ใช้แรงงาน	ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของผู้ใช้แรงงาน
สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด	1.00					
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	0.27*** (0.00)	1.00				
ขนาดประชากร	-0.17** (0.01)	0.40*** (0.00)	1.00			
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	0.05 (0.45)	0.48*** (0.00)	0.89*** (0.00)	1.00		
ค่าตอบแทนผู้ใช้แรงงาน	-0.08 (0.34)	-0.42*** (0.00)	-0.28*** (0.00)	-0.21** (0.02)	1.00	
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของผู้ใช้แรงงาน	0.02 (0.79)	-0.48*** (0.00)	-0.77*** (0.00)	-0.69*** (0.00)	0.32** (0.00)	1.00

หมายเหตุ: * p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่า p

ตารางที่ 4.5: สถิติสหสัมพันธ์ของตัวแปร

(ตัวแปรตาม คือ สัดส่วนของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายในทุก ๆ ด้าน)

ตัวแปร	สัดส่วนของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายในทุก ๆ ด้าน
สัดส่วนของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายในทุก ๆ ด้าน	1.00
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	0.10 (0.19)
ขนาดประชากร	-0.07 (0.30)
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	0.12* (0.09)
ค่าตอบแทนผู้ใช้แรงงาน	-0.53*** (0.00)
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของผู้ใช้แรงงาน	0.22** (0.01)

หมายเหตุ: * $p < 0.10$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$ ตัวเลขในวงเล็บคือค่า p

4.4 ผลการศึกษา

ตารางที่ 4.6 แสดงผลการศึกษาจากตัวแบบทางสถิติ ตัวแบบที่ 4.1 ถึง 4.5 ตรวจสอบผลกระทบของสถาบันทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด ตัวแบบที่ 4.1 เป็นตัวแบบทางสถิติที่ไม่มีการรวมตัวแปรควบคุม (Unrestricted Model) ส่วนตัวแบบที่ 4.2 ถึง 4.5 เป็นตัวแบบทางสถิติที่รวมตัวแปรควบคุมด้วย (Restricted Model) ส่วนตัวแปรที่ 4.6 ถึง 4.10 ตรวจสอบผลกระทบของสถาบันทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายในทุก ๆ ด้านรวมกัน ตัวแบบที่ 4.7 ถึง 4.10 เป็นตัวแบบทางสถิติที่รวมตัวแปรควบคุมด้วย (Restricted Model) จากค่าสถิติ F (F-Statistics) ที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.05$ ตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุมมีผลกระทบต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญต่อตัวแปรตาม จากค่าสถิติ AIC และ BIC ตัวแบบที่ 4.4

สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดได้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ตัวแปรการคัดเลือกและกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองส่งผลกระทบเชิงลบต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารสุขทั้งหมด ตัวแปรสถาบันทางการเมืองมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.01$ ตั้งแต่ตัวแบบที่ 4.1 ถึง 4.5 ระดับการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองที่สูงขึ้นควบคู่ไปกับการลดลงของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันทางการเมืองที่เปิดกว้างในกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ

ผลการศึกษามีดังนี้

ตัวแบบที่ 4.1: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 8.12 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด

ตัวแบบที่ 4.2: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 7.37 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด

ตัวแบบที่ 4.3: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 6.64 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด

ตัวแบบที่ 4.4: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 7.46 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด

ตัวแบบที่ 4.5: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 6.16 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด

ตารางที่ 4.6: ผลการศึกษา (ตัวแปรตาม = สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด)

ตัวแปร	ตัวแบบ 4.1	ตัวแปร 4.2	ตัวแปร 4.3	ตัวแปร 4.4	ตัวแปร 4.5
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	-8.12*** (2.01)	-7.37*** (2.03)	-6.64*** (2.08)	-7.46*** (1.68)	-6.16*** (1.93)
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00** (0.00)
สัดส่วนค่าตอบแทนแรงงานต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ		108.21** (41.95)	85.24* (44.66)	143.73*** (40.98)	69.38 (58.69)
ขนาดของประชากร			-0.32 (0.22)		-0.72** (0.27)
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของแรงงาน				0.02 (0.02)	0.07** (0.03)
ตัวแปรหุ่นควบคุมอิทธิพลของปี[1]					
ค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (Constant)	52.25*** (4.32)	9.46 (19.52)	33.77 (25.67)	-47.96 (46.20)	-91.59 (53.85)
จำนวนหน่วยการสังเกต (N)	180	120	120	100	100
ค่าสถิติ F	11.76***	7.18***	5.96***	9.01***	1.86**
ค่าสถิติ R^2	0.03	0.00	0.04	0.01	0.14
AIC	1242.15	823.49	823.21	649.40	673.94
BIC	1251.73	834.64	837.15	662.43	739.07

หมายเหตุ: * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน 1. ด้วยเนื้อที่จำกัด ผลการศึกษาเต็มรูปแบบจะแสดงในภาคผนวก ก.1

ผลผลิตมวลรวมประชาชาติมีผลกระทบเชิงบวกต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด ตัวแปรผลผลิตมวลรวมประชาชาติมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.05$ หมายความว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขเมื่อเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขยายตัวสูงขึ้น สัดส่วนค่าตอบแทนแรงงานต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติมีผลกระทบเชิงบวกต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด แต่ไม่ทุกกรณี (ดูตัวแบบที่ 4.5 ตารางที่ 4.6) ขนาดของประชากรและค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานมีผลกระทบไม่สม่ำเสมอเมื่อเปรียบเทียบกับตัวแปรสถาบันทางการเมืองและตัวแปรเศรษฐกิจ

ผู้วิจัยใช้เทคนิคการคาดการณ์ผลกระทบน้อยที่สุด (Marginal Effects) มาคาดการณ์ผลกระทบของสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ แผนภาพที่ 4.2 แสดงให้เห็นการคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสถาบันทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจ[3] แผนภาพด้านซ้ายแสดงการคาดการณ์ผลกระทบน้อยที่สุดของสถาบันทางการเมืองต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด ส่วนแผนภาพด้านขวาแสดงการคาดการณ์ผลกระทบน้อยที่สุดของผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด ในแผนภาพ เส้นสีแดงและสีน้ำเงินแสดงการเปลี่ยนแปลงเชิงเส้นของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด ส่วนเส้นประแสดงช่วงความเชื่อมั่นของเส้นการคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดในระดับ 90 เปอร์เซ็นต์ หรือที่ $p < 0.10$[4]

จากการศึกษา ค่าสัมประสิทธิ์ผลกระทบน้อยที่สุดมีนัยสำคัญที่ $p < 0.01$ ซึ่งสะท้อนว่าความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดกับการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองและผลผลิตมวลรวมประชาชาติมีลักษณะเป็นเชิงเส้น แผนภาพด้านซ้ายแสดงให้เห็นว่าเมื่อระดับการควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเพิ่มขึ้น สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดมีแนวโน้มลดลง เมื่อผู้นำทางการเมืองในปัจจุบันควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างมาก (ระดับที่ 3 หรือระบอบอำนาจนิยม) การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดอยู่ที่ 44.77 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้นำทางการเมืองในปัจจุบันควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองน้อยลง (ระดับที่ 1หรือระบอบเสรีประชาธิปไตย) การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดอยู่ที่ 67.13 เปอร์เซ็นต์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อผู้นำทางการเมืองควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทาง

---

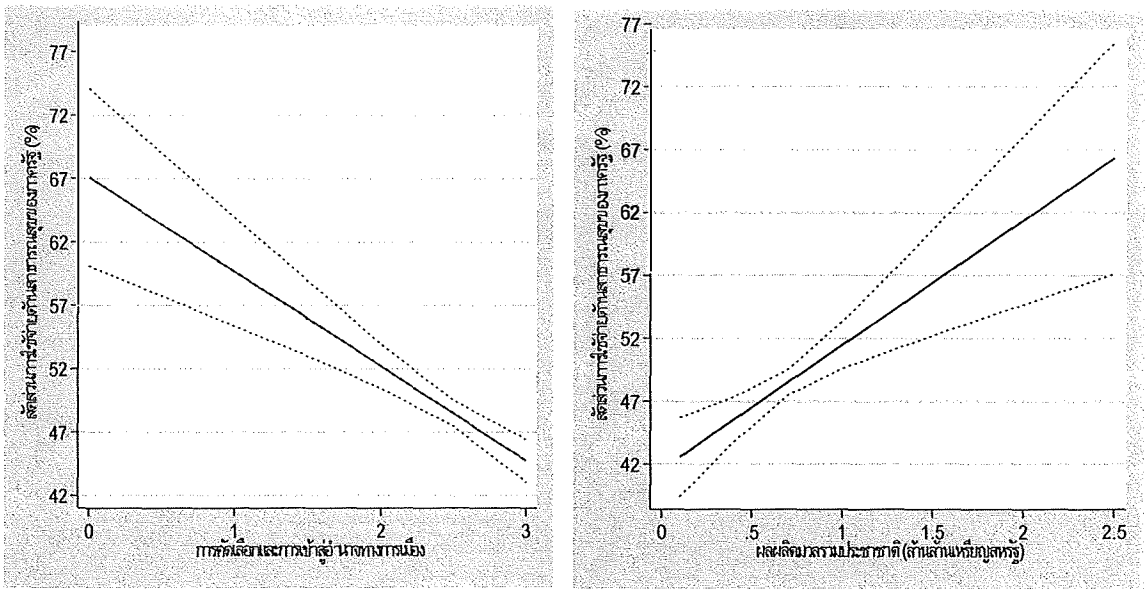
[3]แผนภาพที่ 4.2 มาจากตัวแบบที่ 4.4 เนื่องจากมีค่าสถิติ AIC และ BIC ดีที่สุด

[4]ช่วงความเชื่อมั่นเป็นการแสดงความเป็นไปได้ของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ

การเมือง สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐน้อยกว่าสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาคเอกชนสูงกว่า แต่เมื่อผู้นำทางการเมืองไม่ควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐมากกว่าสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาคเอกชนสูงกว่า

แผนภาพด้านขวาแสดงให้เห็นว่าเมื่อการเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติสูงขึ้น สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐสูงขึ้น เมื่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ที่ 100,000 ล้านเหรียญสหรัฐ การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดอยู่ที่ 42.55 เปอร์เซ็นต์ แต่ผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ที่ 2,500,000 ล้านเหรียญสหรัฐ การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดอยู่ที่ 66.32 เปอร์เซ็นต์ การเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติทำให้รัฐจัดสรรงบประมาณแก่สาธารณสุขมากขึ้น

แผนภาพที่ 4.2: คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายสาธารณสุขทั้งหมด (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)



ตารางที่ 4.7 แสดงผลการศึกษาจากตัวแบบทางสถิติ ตัวแบบที่ 4.6 ถึง 4.10 ตรวจสอบผลกระทบของสถาบันทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุกด้าน ตัวแบบที่ 4.6 เป็นตัวแบบทางสถิติที่ไม่มีการรวมตัวแปรควบคุม (Unrestricted Model) ส่วนตัวแบบที่ 4.7 ถึง 4.10 เป็นตัวแบบทางสถิติที่รวมตัวแปรควบคุมด้วย (Restricted Model) จากค่าสถิติ F (F-Statistics) ที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.05$ ตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุมมีผลกระทบต่อตัวแปรตามอย่างมี

นัยสำคัญต่อตัวแปรตาม จากค่าสถิติ AIC และ BIC ตัวแบบที่ 4.9 และ 4.10 สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทุกด้านทั้งหมดได้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ตัวแปรการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีผลกระทบเชิงลบต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายในทุก ๆ ด้านรวมกัน ตัวแปรมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.01$ ในทุกตัวแบบสถิติ การควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองนำไปสู่การลดลงของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้านรวมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้นำทางการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการจัดสรรงบประมาณในด้านสาธารณสุขมากขึ้น

ผลการศึกษามีดังนี้

ตัวแบบที่ 4.6: การเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วยของการควบคุมการคัดเลือกและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 3.40 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้าน

ตัวแบบที่ 4.7: การเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วยของการควบคุมการคัดเลือกและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 3.05 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้าน

ตัวแบบที่ 4.8: การเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วยของการควบคุมการคัดเลือกและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 2.70 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้าน

ตัวแบบที่ 4.9: การเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วยของการควบคุมการคัดเลือกและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 2.99 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้าน

ตัวแบบที่ 4.10: การเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วยของการควบคุมการคัดเลือกและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนำไปสู่การลดลง 2.50 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้าน

ตารางที่ 4.7: ผลการศึกษา (ตัวแปรตาม = สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้านทั้งหมด)

ตัวแปร	ตัวแบบที่ 4.6	ตัวแบบที่ 4.7	ตัวแบบที่ 4.8	ตัวแบบที่ 4.9	ตัวแบบที่ 4.10
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	-3.40*** (0.54)	-3.054*** (0.52)	-2.70*** (0.52)	-2.99*** (0.50)	-2.50*** (0.47)
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00** (0.00)
สัดส่วนค่าตอบแทนแรงงานต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ		14.46 (10.74)	3.10 (11.13)	2.18 (12.27)	7.24 (14.28)
ขนาดของประชากร			-0.16** (0.06)		-0.72** (0.27)
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของแรงงาน				-0.01** (0.01)	0.02** (0.01)
ตัวแปรหุ่นควบคุมอิทธิพลของปี[1]					
ค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (Constant)	12.39*** (1.17)	5.38 (5.00)	17.43** (6.40)	37.73*** (13.83)	-18.06 (15.53)
จำนวนหน่วยการสังเกต (N)	180	120	120	100	100
ค่าสถิติ F	35.71***	21.60***	19.35***	18.17***	6.44***
ค่าสถิติ R^2	0.003	0.01	0.06	0.04	0.10
AIC	770.46	496.55	489.81	408.18	391.25
BIC	780.04	507.70	503.75	421.21	456.38

หมายเหตุ: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน 1. ด้วยเนื้อที่จำกัด ผลการศึกษาเต็มรูปแบบจะแสดงในภาคผนวก ก.1

ผู้วิจัยใช้เทคนิคการคาดการณ์ผลกระทบน้อยที่สุด (Marginal Effects) มาคาดการณ์ผลกระทบของสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ แผนภาพที่ 4.3 แสดงให้เห็นการคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสถาบันทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจ แผนภาพด้านซ้ายแสดงการคาดการณ์ผลกระทบน้อยที่สุดของสถาบันทางการเมืองต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายภาครัฐในทุก ๆ ด้านทั้งหมด ส่วนแผนภาพด้านขวาแสดงการคาดการณ์ผลกระทบน้อยที่สุดของผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายภาครัฐในทุก ๆ ด้านทั้งหมด ในแผนภาพ เส้นสีเขียวและสีชมพูแสดงการเปลี่ยนแปลงเชิงเส้นของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายภาครัฐในทุก ๆ ด้านทั้งหมด ส่วนเส้นประแสดงช่วงความเชื่อมั่นของเส้นการคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายภาครัฐในทุก ๆ ด้านทั้งหมดในระดับ 90 เปอร์เซ็นต์ หรือที่ $p < 0.10$

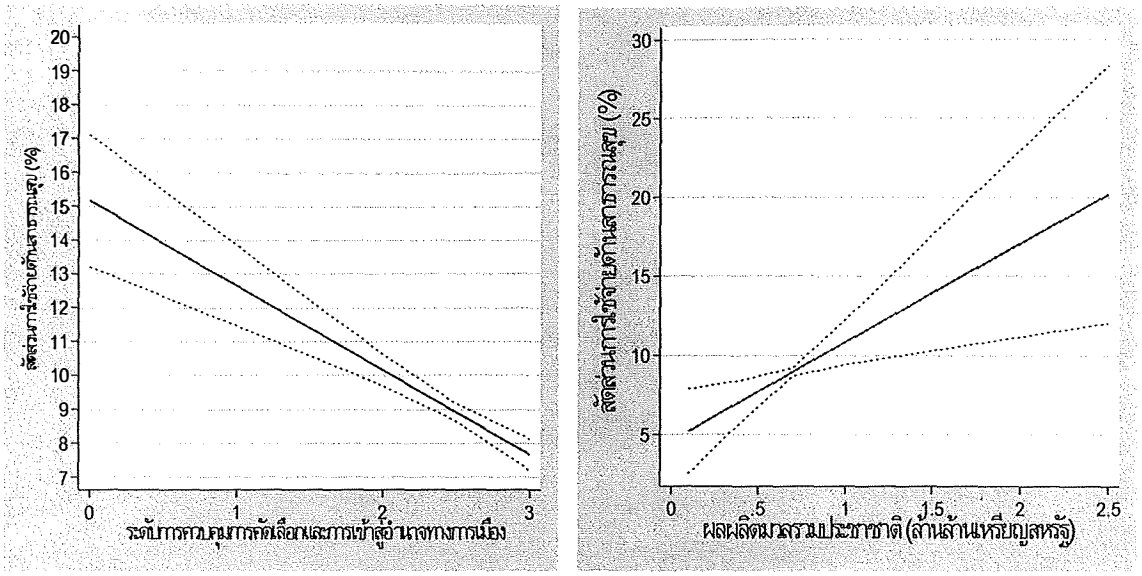
จากการศึกษา ค่าสัมประสิทธิ์ผลกระทบน้อยที่สุดมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.01$ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสถาบันทางการเมืองและผลผลิตมวลรวมประชาชาติคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายในทุกด้านของภาครัฐ แผนภาพด้านซ้ายแสดงให้เห็นว่าเมื่อผู้นำทางการเมืองควบคุมกระบวนการคัดเลือกและเข้าสู่อำนาจทางการเมือง สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้านลดลงอย่างมีนัยสำคัญ สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดมีแนวโน้มลดลง เมื่อผู้นำทางการเมืองในปัจจุบันควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างมาก (ระดับที่ 3 หรือระบอบอำนาจนิยม) การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของรัฐในทุก ๆ ด้านทั้งหมดอยู่ที่ 7.67 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้นำทางการเมืองในปัจจุบันควบคุมการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองน้อยลง (ระดับที่ 1 หรือระบอบเสรีประชาธิปไตย) การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้านทั้งหมดอยู่ที่ 15.18 เปอร์เซ็นต์

แผนภาพด้านขวาแสดงให้เห็นว่าเมื่อการเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติสูงขึ้น สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐสูงขึ้น เมื่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ที่ 100,000 ล้านเหรียญสหรัฐ การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดอยู่ที่ 5.20 เปอร์เซ็นต์ แต่ผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ที่ 2,500,000 ล้านเหรียญสหรัฐ การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดอยู่ที่ 20.17 เปอร์เซ็นต์ การเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติทำให้รัฐจัดสรรงบประมาณแก่สาธารณสุขมากขึ้น

จากการวิเคราะห์ผลกระทบน้อยที่สุด ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าช่วงความเชื่อมั่นของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขในช่วงที่สถาบันทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างกว้างกว่าช่วงความเชื่อมั่นในช่วงที่สถาบันทางการเมืองเป็นอำนาจนิยม แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขของรัฐบาล

ประชาธิปไตยมีหลากหลาย ส่วนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขของรัฐบาลอำนาจนิยมค่อนข้างจำกัด

แผนภาพที่ 4.3: การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้าน (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)



ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าตัวแปรควบคุมอื่น ๆ มีผลกระทบที่น่าสนใจ จำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลต่อการลดลงของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐแม้ว่าตัวแปรขนาดของประชากรจะไม่มีนัยสำคัญในบางตัวแบบก็ตาม สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะลดการจัดสรรงบการใช้จ่าย ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของแรงงานมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่ไม่สม่ำเสมอ ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของแรงงานนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมด นอกจากนี้ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของแรงงานกลับนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในทุก ๆ ด้าน แต่ตัวแปรค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานไม่ได้มีนัยสำคัญในทุกตัวแบบทางสถิติ (ดูตารางที่ 4.6) สัดส่วนค่าตอบแทนแรงงานต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาตินำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐแต่ไม่ทุกกรณี (ดูตารางที่ 4.6)

ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับการจัดตั้งหน่วยงานด้านสาธารณสุข: กรณีศึกษาประเทศไทยและอินโดนีเซีย

ตัวอย่างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยกับการเพิ่มขึ้นของการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขได้แก่ การเติบโตขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขในประเทศไทยช่วง ค.ศ. 2002 ถึง 2006 และการปฏิรูปด้านสาธารณสุขในอินโดนีเซียและเวียดนามหลังการปฏิรูปทางการเมืองการปกครอง ในกรณีของไทย การขยายตัวของหน่วยงานและการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขภายหลังจากการปฏิรูปการเมืองและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) หนึ่งในประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1997 คือการปฏิรูประบบสาธารณสุขซึ่งกระจายสิทธิในการเข้าถึงการรักษาของประชาชนให้ได้อย่างกว้างขวาง

> "ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) คณะกรรมาธิการด้านสาธารณสุขของวุฒิสภา (ในขณะนั้น) ได้มีข้อเสนอแนะว่าต้องมีการปฏิรูประบบสาธารณสุขตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2017)"

ในช่วงปี ค.ศ. 2001 ถึง 2003 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณด้านประกันสุขภาพของประชาชน ได้แก่ โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือที่รู้จักกันทั่วไปในชื่อ "บัตรทอง 30 บาท รักษาทุกโรค" นอกจากนี้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติยังเป็นแกนกลางสำคัญในการสร้างเครือข่ายกับองค์กรภาคประชาสังคมที่ผลักดันเกี่ยวกับสิทธิในการรักษาของประชาชน (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2017)

นอกจากนี้ วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในช่วง ค.ศ. 2002 ถึง 2006 ยังผลักดันให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เพื่อกระตุ้นให้ประชาชน (ผ่านองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรวิชาชีพและองค์กรภาคประชาชน) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณด้านประกันสุขภาพและสิทธิประโยชน์ของประชาชนในฐานะผู้ประกันตน รัฐบาลในขณะนั้นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติและการออกแบบองค์กร

> "ในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) มีประชาชนมากกว่า 100,000 รายร่วมลงชื่อสนับสนุนการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติซึ่งนำมาสู่การออกพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติในอีก 3 ปี ต่อมา (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2017)."

แม้ว่าพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) จะผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลอำนาจนิยมที่กองทัพสนับสนุน แต่กระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง

การปฏิรูปหลักประกันสุขภาพของอินโดนีเซียเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการขยายสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพในช่วงเวลาบริบททางการเมืองเป็นประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงและมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสาธารณสุข ในอดีต รัฐบาลเผด็จการซูฮาโตมีความพยายามกระจายการบริการสาธารณสุขให้กับประชาชน ซูฮาโตเริ่มลงทุนอย่างมากในการให้บริการด้านสุขภาพทั่วประเทศที่ได้สัญญาไว้ในกฎหมายปีพ.ศ. 2503 ผ่านศูนย์สุขภาพหลักที่เรียกว่า Puskesmas (Pisani et al, 2017) แต่โครงการด้านสาธารณสุขของรัฐบาลซูฮาโตมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองในการสร้างความนิยมให้กับรัฐบาลมากกว่า (Thabrany, 2008) นอกจากนี้ รัฐบาลซูฮาโตให้ความสำคัญกับโครงการอุดหนุนระยะสั้น เช่น การพยุงราคาน้ำมันมากกว่า

กระบวนการขยายหลักประกันสุขภาพเริ่มต้นตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งอินโดนีเซียประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเอเชีย วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลซูฮาโตตัดสินใจยกเลิกโครงการอุดหนุนต่าง ๆ ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนอินโดนีเซียที่มีรายได้น้อย จนเกิดการจลาจลในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ทั่วประเทศ ประธานาธิบดีซูฮาโตตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งซึ่งนับเป็นการสิ้นสุดระบอบเผด็จการซูฮาโตที่ยาวนากว่า 3 ทศวรรษ รัฐบาลเฉพาะการนำโดยประธานาธิบดีฮาบีบี้ซึ่งเป็นเทคโนแครตคนสำคัญของซูฮาโตให้ความสำคัญกับการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจมากกว่าการปฏิรูปนโยบายด้านสังคมและสาธารณสุข

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเริ่มกระบวนการปฏิรูประบบประกันสุขภาพ ในปี 2543 มหาวิทยาลัยอินโดนีเซียจัดการตรวจสอบทบทวนระบบประกันสุขภาพและระบบประกันสังคมภายใต้ทุนวิจัยจากคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ (Bappenas) และสำนักงานประสานงานกระทรวงเศรษฐกิจ (Thabrany, 2008) ต่อมาประธานาธิบดี Sukarnoputri สั่งให้เลขาธิการจัดตั้งทีมเพื่อทบทวนและปฏิรูประบบประกันสังคม ในปี 2545 เธอได้ออกกฤษฎีกาให้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิรูปและออกแบบระบบประกันสังคมแห่งชาติ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในรัฐธรรมนูญฉบับที่สี่แก้ไขซึ่งระบุไว้ในมาตรา 34 วรรคสองว่า "รัฐต้องจัดให้มีระบบประกันสังคมของประเทศแก่ประชาชนทุกคน" (Pisan et al, 2017) ถือเป็นการปฏิรูปด้านสาธารณสุขเชิงสถาบันที่สำคัญของอินโดนีเซียซึ่งนำไปสู่บัญญัติประกันสังคมแห่งชาติ (National Social Security System: NSSS) แม้ว่าจะมีปัญหาในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาลและการวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณะ แต่กระทรวงสาธารณสุขเดินหน้า NSSS อย่างต่อเนื่องโดยการแก้ไขปัญหารับภาระแทนโรงพยาบาลและจัดสรรงบประมาณให้โรงพยาบาลเพิ่มขึ้น

สิ่งที่สะท้อนความก้าวหน้าในการปฏิรูปด้านสาธารณสุขของอินโดนีเซียท่ามกลางบริบทของประชาธิปไตย คือ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นร่วมในการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข ตั้งแต่ปี 2544 รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นได้เลือกรูปแบบการบริการด้านสาธารณสุขเองและระดมทุนได้เองโดยรัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณตามขนาดของท้องถิ่น (Pisani et al, 2017) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการบริการสาธารณสุขได้ตามความต้องการของคนในพื้นที่

4.5 สรุป

สาธารณสุขเป็นหนึ่งในนโยบายด้านสังคมที่สำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นนโยบายที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา บทที่ 4 ได้ตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจ และการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยมีสมมติฐานว่าการเมืองแบบประชาธิปไตย (Political Democracy) และการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) นำไปสู่การขยายตัวของการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุข

ผลการวิเคราะห์ด้วยตัวแบบสถิติ ordinary least squares with fixed-effects พบว่าการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผู้นำทางการเมืองมาจากการเลือกตั้งที่แข่งขันทำให้เกิดการขยายตัวของการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขอย่างมีนัยสำคัญมากกว่าระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยม ในขณะที่การเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการขยายตัวของงบประมาณด้านสาธารณสุข ผลการวิเคราะห์จากตัวแบบสถิติ marginal effects แสดงให้เห็นว่ายิ่งระดับแข่งขันในการเลือกตั้งมีสูง รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขเพิ่มขึ้น ดังนั้นการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุขเป็นอย่างยิ่ง เช่นเดียวกัน ยิ่งระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้น รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขตามไปด้วย กรณีการปฏิรูปด้านสาธารณสุขในประเทศไทยและอินโดนีเซียสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการปฏิรูปด้านสาธารณสุขเกิดขึ้นท่ามกลางบริบทการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยมีจุดเริ่มจากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญที่เพิ่มบทบัญญัติว่ารัฐจะต้องจัดสรรบริการด้านสาธารณสุขให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ กรณีการการกระจายอำนาจให้สิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอินโดนีเซียในการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขหลังจากการล่มสลายของรับบาลซูฮาโตสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปฏิรูปด้านสาธารณสุขในห้วงเวลาเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงอีกด้วย

บทที่ 5

การเมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจ ประสิทธิผลของภาครัฐและการใช้จ่ายของภาครัฐในการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

5.1 บทนำ

ประกันสังคม (Social Security) เป็นหนึ่งในนโยบายสังคมที่สำคัญในโลกสมัยใหม่ รัฐสมัยใหม่มุ่งให้ความสำคัญกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดหลักประกันทางรายได้ของพลเมือง โดยเฉพาะในยามที่รายได้ลดลง รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้กับโครงการประกันสังคมท่ามกลางบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป งานวิจัยในอดีตอภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายประกันสังคมกับโครงสร้างทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Ramesh & Asher, 2000) งานวิจัยบางชิ้นเห็นว่าการขยายตัวของโครงการประกันสังคมเกิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Croissant, 2004; McGuire, 2010) ส่วนงานบางชิ้นเห็นว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการขยายตัวของโครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

บทที่ 5 มีวัตถุประสงค์ที่จะตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารงานของรัฐ กับโครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผู้วิจัยเห็นว่าโครงการประกันสังคมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการประกันสังคมเพิ่มขึ้น แต่ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงการประกันสังคม ได้แก่ การเมืองแบบประชาธิปไตย สภาวะเศรษฐกิจ และการบริหารงานของภาครัฐ ส่วนที่ 5.2 สำรวจรูปแบบและการเปลี่ยนแปลงของโครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในภาพรวม ส่วนที่ 5.3 อธิบายข้อมูลที่ใช้กำหนดตัวแปรตาม (การจัดสรรงบประมาณด้านประกันสังคม) และตัวแปรอิสระ (การเข้าสู่อำนาจของผู้นำทางการเมืองในระบบการเมือง ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ และระดับประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐ) และตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ ส่วนที่ 5.4 แสดงผลการศึกษาจากตัวแบบสถิติและอภิปรายผล ส่วนที่ 5.5 สรุปบทที่ 5

5.2 สำรวจรูปแบบและการเปลี่ยนแปลงของโครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ประเทศในภูมิภาคเอเชียได้มีการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ส่วนภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น (ยกเว้นประเทศสิงคโปร์) ได้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ช้ากว่าเอเชียตะวันออก แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้พยายาม

พัฒนาระบบสวัสดิการสังคม โดยเป็นการสร้างระบบที่เป็นการผสมผสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งระบบดังกล่าวจะอยู่บนพื้นฐานของงานของปัจเจกบุคคล และการช่วยเหลือภายในครอบครัว (individual work and intra-family assistance) ที่จะขึ้นอยู่กับปทัสถานและค่านิยมของระบบทุนนิยมเสรี นอกจากนี้ ความช่วยเหลือภายในท้องถิ่นก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ แต่ในปัจจุบันนี้ความช่วยเหลือดังกล่าวมักถูกแทนที่โดยสถาบันหรือองค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Chan, 2001)

ตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริบทเชิงนโยบายอย่างมากมาย อัตราการว่างงานได้เพิ่มสูงขึ้นซึ่งมันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการพึ่งพาตนเองของปัจเจกบุคคลและครัวเรือน อีกทั้งภาครัฐยังได้ประสบกับปัญหาอุปสงค์ที่เพิ่มมากขึ้นแต่ภาครัฐกลับมีทรัพยากรที่ลดน้อยลง ดังนั้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมานี้ภาครัฐจึงจำเป็นที่จะต้องสร้างและปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมให้มีความยั่งยืนต่อไป

หลังจากที่ประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ประเทศต่าง ๆ ทั้งในภูมิภาคเอเชียยตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่างก็ได้พยายามพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองให้ดีขึ้น และประเทศต่าง ๆ ต่างก็มีคำถามว่าเราจะทำอย่างไรให้ระบบสวัสดิการสังคมมีความยั่งยืน ประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียได้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบาย กล่าวคือ ความมั่นคงหรือเสถียรภาพของโครงสร้างครอบครัวและการมีประชากรวัยรุ่นเพิ่มสูงขึ้นถือว่าเป็นปัจจัยหลักสำหรับระบบสวัสดิการสังคมในเอเชีย

บางประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเป็นประชาธิปไตยทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างรัฐและพลเมืองซึ่งเป็นการทำให้พลเมืองมีสิทธิในการออกเสียง เพื่อปรับปรุงพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคม ในทางเดียวกันก็เป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้กับตัวแสดงภาครัฐที่จะต้องให้ความสนใจกับนโยบายทางสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ แนวโน้มทางด้านประชากรศาสตร์ เศรษฐกิจและการเมืองยังเป็นโครงสร้างที่ก่อให้เกิดระบบสวัสดิการสังคมขึ้นในภูมิภาคเอเชียและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย เนื่องจากรัฐ (the State) เป็นตัวแสดงเดียวที่สามารถเติมช่องว่างให้กับระบบสวัสดิการสังคม ดังจะเห็นได้จากประเทศเกาหลี ไต้หวัน และประเทศไทย ที่มีประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีการจัดระบบบำเหน็จบำนาญ และระบบประกันสังคมใหม่ ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูประบบดังกล่าวให้ขยายไปครอบคลุมประชากรกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น

ระบบสวัสดิการสังคมของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีคุณลักษณะเฉพาะที่คล้ายคลึงกัน อันได้แก่ มีความจำกัดและรัฐแทรกแซงในการให้บริการ มีการให้ความสำคัญอย่างมากต่อการพึ่งพาตนเองของปัจเจกบุคคลผ่านงานต่าง ๆ มีการสร้างการดูแลร่วมกันระหว่างสถาบันครอบครัวและชุมชน ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวจะเป็นระบบที่อยู่บนฐานของงานและครอบครัว (work- and family-based system) ที่อยู่ในโครงสร้างเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

นอกจากนี้ ในช่วงที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจจึงทำให้ระบบสวัสดิการสังคมของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการจ้างงานที่สูงขึ้น มีความมั่งคั่งมากขึ้น ซึ่งปัจจัย

เหล่านี้ทำให้เกิดการบริโภคการบริการในตลาดเอกชน และมีการส่งผ่านสินค้าภายในครัวเรือนอย่างเต็มที่ เมื่อความเจริญเติบโตเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย รัฐจะมีบทบาทลดน้อยลงและมีงบประมาณที่จำกัด เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจัดการกับอุปสงค์ของพลเมืองได้ เนื่องจากขาดทรัพยากรในการบริหารจัดการระบบสวัสดิการ มันก็จะทำให้เกิดปัญหาสังคม ปัญหาความไม่พึงพอใจ และปัญหาการไร้เสถียรภาพที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

ตารางที่ 5.1 ตารางแสดงระบบสวัสดิการสังคมของภูมิภาคเอเชียยตะวันออกเฉียงใต้และภัยคุกคามต่อระบบดังกล่าว

ตารางที่ 5.1: เปรียบเทียบระบบประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ระบบ	คุณลักษณะในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	ภัยคุกคาม
รัฐ	มีการจำกัดสิทธิทางสังคม มีรายจ่ายสาธารณะและภาษีที่ต่ำ	1. การแข่งขันที่เกิดขึ้นไปทั่วโลก 2. มีภาษีที่ลดลง 3. การคลังสาธารณะที่มีข้อจำกัด
ตลาด	มีการปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้ 1. สวัสดิการสำหรับการทำงาน 2. รายได้ 3. การคุ้มครองการจ้างงาน 4. เกิดการบริโภคในตลาดของภาคเอกชน (Private consumption in private market) ยกตัวอย่างเช่นการศึกษาและสาธารณสุข	1. อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ระดับต่ำ (Lower-income growth rate) 2. อัตราการจ้างงานที่สูงขึ้น 3. มีการบริโภคในตลาดภาคเอกชนที่ลดน้อยลง
ชุมชน	1. มีการบริจาคผ่านช่องทางการกุศลต่าง ๆ 2. เกิดองค์กรของอาสาสมัคร 3. เกิดองค์กรที่ช่วยเหลือตนเอง	1. ความเชื่อมโยงระหว่างชุมชนได้อ่อนแอลง 2. มีภาคประชาสังคมที่อ่อนแอ 3. NGOs มีข้อจำกัดทางด้านการเงิน
ครัวเรือน	1. มีอัตราเงินออมที่สูง 2. มีการส่งผ่านรายได้ภายในครัวเรือน	1. สถาบันครอบครัวล่มสลาย 2. ประสิทธิภาพของการดูแลรักษาอ่อนแอลง (อัตราการเจริญพันธุ์ลดลง , มีการย้ายถิ่นสูง และมีเพศหญิงเข้ามาสู่ภาคแรงงานมากขึ้น)

ที่มา: Chan (2001)

ผลกระทบจากภัยคุกคามตามตารางที่ 5.1 นี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรม จะมีประชากรน้อยรายที่ได้รับผลกระทบจากการว่างงาน นอกจากนี้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะได้รับผลกระทบจากปัญหาสังคมผู้สูงอายุและปัญหาสถาบันครอบครัวล่มสลายน้อยกว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Chan, 2001) อีกทั้งกำลังแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มที่จะถูกลดทอนค่าจ้างลง เพื่อเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติอีกด้วย ในประเทศอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง มักจะมีการคลังสาธารณะและทรัพยากรที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจึงทำให้ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่ออุปสงค์ของประชากรได้ ดังนั้นจึงนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ มากมาย อาทิ ความยากจน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย และปัญหาทางด้านสุขภาพ ดังนั้นกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้คือการที่ภาครัฐพยายามปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมโดยใช้ทัศนคติของทุนนิยมเสรี ที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมของปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน ซึ่งค่านิยมดังกล่าวก่อนที่จะนำมาปรับใช้ต้องมีการตรวจสอบก่อนว่าเหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ ด้วยหรือไม่ (Chan, 2001)

งานวิจัยที่ผ่านมามองว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงการประกันสังคมได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยความเป็นมาของสถาบันการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ **ปัจจัยที่** 1 โครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เปลี่ยนแปลงไปตามการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว (Rapid Economic Growth) ของประเทศ (Asher, 2000; Kwan, 2009) ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึง 1980 โครงการประกันสังคมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีจำกัดเฉพาะกลุ่มคนทางสังคม เช่น ข้าราชการ เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นแบบเกษตรกรรมและยังไม่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทำให้รัฐบาลไม่มีแรงจูงใจในการขยายโครงการประกันสังคม

โครงสร้างเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอุตสาหกรรมการผลิต ทำให้สัดส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดระบบสวัสดิการสังคมให้กับแรงงานโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น โดยมีลักษณะของโครงการสวัสดิการสังคมมีความแตกต่างกันไป การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มการจัดสรรงบประมาณประกันสังคมและจัดโครงการประกันสังคมที่มีรายละเอียดครอบคลุมการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนมากขึ้น

ปัจจัยที่ 2 โครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับอิทธิพลจากความเป็นมาของสถาบันการเมืองการปกครอง ลักษณะร่วมกันของสถาบันทางการเมืองการปกครองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือการรวมศูนย์อำนาจทางการปกครอง (Centralization) กล่าวคือ รัฐบาลกลางให้ความสำคัญกับการจัดสรรโครงการประกันสังคมให้กับข้าราชการในหน่วยงานรัฐส่วนกลางมากกว่าแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม เนื่องจากกลุ่มข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของการเมืองในบริบทอำนาจนิยมซึ่งปกครองหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (McGuire, 2010) ผู้นำระบอบอำนาจนิยมมี

แรงจูงใจในการจัดโครงการประกันสังคมให้กับข้าราชการมากกว่าแรงงานในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึง 1990 โครงการประกันสังคมของรัฐบาลในหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เน้นการจัดสวัสดิการสังคมให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐ (Ramesh, 2001)

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยในอดีตมีข้อสังเกตว่าโครการสวัสดิการสังคมมีการขยายตัวมากขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีการเปิดกว้างทางการเมือง (Political Liberalization) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้ผู้นำทางการเมืองมีแรงจูงใจในการจัดสรรโครงการประกันสังคมให้กับกลุ่มทางสังคมกลุ่มอื่น ๆ มากขึ้นเพื่อสร้างความนิยมทางการเมืองในกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม นอกจากนี้ การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้กลุ่มแรงงานในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ สามารถเคลื่อนไหวกดดันรัฐบาลให้จัดสรรโครงการประกันสังคมและเพิ่มเงื่อนไขการรับสิทธิประโยชน์มากขึ้น

ผู้วิจัยกำหนดสมมติฐานการวิจัยในบทที่ 5 ดังนี้

สมมติฐานที่ 1: สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรทรัพยากรไปยังโครงการประกันสังคม

สมมติฐานที่ 2: ประเทศที่มีเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตมากขึ้นมีแนวโน้มจะจัดสรรทรัพยากรไปยังโครงการประกันสังคม

สมมติฐานที่ 3: ประเทศที่มีระดับการบริหารงานของภาครัฐมีประสิทธิผลสูง (Government's Effectiveness) มีแนวโน้มจะจัดสรรทรัพยากรไปยังโครงการประกันสังคม

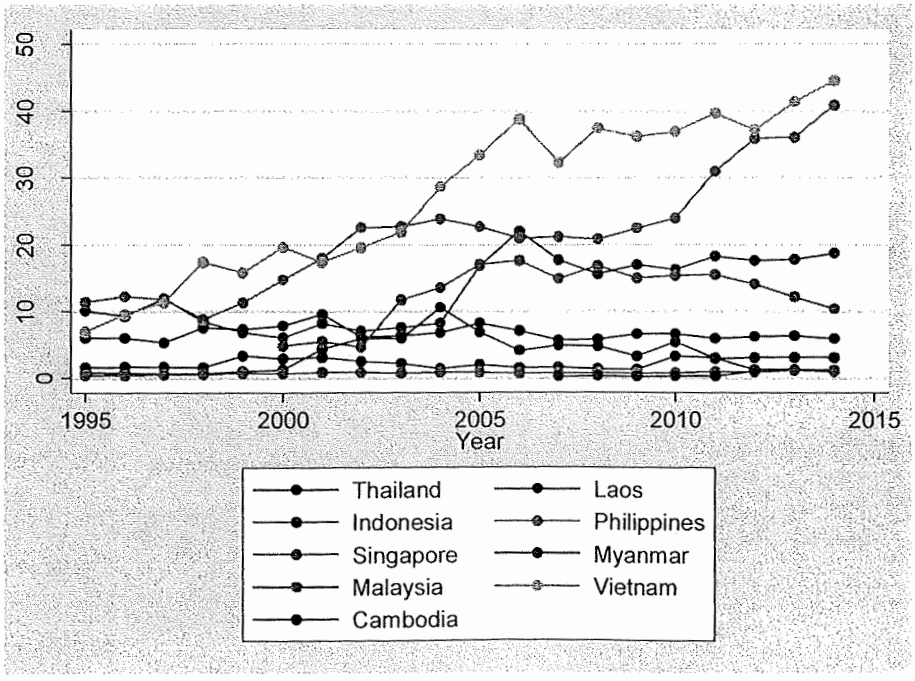
การใช้จ่ายภาครัฐในโครงการประกันสังคมของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความหลากหลาย ตารางที่ 5.2 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของเปอร์เซ็นต์การใช้จ่ายโครงการประกันสังคมต่อรายจ่ายภาครัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ถึง 2014 เวียดนาม อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่รัฐบาลมีสัดส่วนในการใช้จ่ายในด้านประกันสังคมสูง สัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐในโครงการประกันสังคมของเวียดนามและฟิลิปปินส์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากสะท้อนให้เห็นการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับโครงการประกันสังคมมากขึ้น แผนภาพที่ 5.1 แสดงแนวโน้มของการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะเห็นได้ว่า เวียดนามและฟิลิปปินส์เพิ่มการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขเป็นอย่างมาก ในขณะที่การใช้จ่ายในด้านประกันสังคมของไทยค่อนข้างคงที่เมื่อเปรียบเทียบกับทั้งสองประเทศที่กล่าวมาในข้างต้น

ตารางที่ 5.2: สถิติเชิงพรรณนาของสัดส่วนการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)

ประเทศ	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
ไทย	20	6.68	1.02	5.38	9.58
ลาว	20	3.69	2.55	0.58	10.55
อินโดนีเซีย	20	13.08	5.10	6.13	22.04
ฟิลิปปินส์	20	21.66	8.90	8.81	40.86
สิงคโปร์	15	12.63	4.42	4.67	17.67
เมียนมาร์	20	2.01	0.75	1.19	3.36
มาเลเซีย	20	0.78	0.18	0.44	1.17
เวียดนาม	20	27.31	11.86	7.03	44.53
กัมพูชา	6	0.4	0.35	0.21	1.11

หมายเหตุ: World Bank (2017)

แผนภาพที่ 5.1: แนวโน้มของการใช้จ่ายภาครัฐในโครงการประกันสังคม ค.ศ. 1995-2014



หมายเหตุ: World Bank (2017)

5.3 ข้อมูล ตัวแปร และวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดตัวแปรตาม 1 ตัวเพื่อวัด (Operationalization) การใช้จ่ายภาครัฐในโครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้แก่ สัดส่วนของการใช้จ่ายของภาครัฐในโครงการประกันสังคม (เปอร์เซ็นต์) ต่อการใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมดในแต่ละปี ผู้วิจัยนำข้อมูลสัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐในโครงการประกันสังคมตั้งแต่ค.ศ. 1995 ถึง 2014 จากคลังข้อมูลธนาคารโลก (World Bank, 2017) ค่าเฉลี่ยของการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมของภาครัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ที่ 10.54 เปอร์เซ็นต์ หรือราวร้อยละ 10.5 ของงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ โดยประเทศฟิลิปปินส์มีสัดส่วนการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมสูงที่สุดอยู่ที่เฉลี่ย 27.3 เปอร์เซ็นต์ ตามมาด้วยประเทศฟิลิปปินส์อยู่ที่ 21.7 เปอร์เซ็นต์ และอินโดนีเซียอยู่ที่ 13.6 เปอร์เซ็นต์ ส่วนประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่มีสัดส่วนการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมต่ำที่สุด อยู่ที่ 0.4 เปอร์เซ็นต์ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับล่าง (Lower Middle Income Countries) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมอย่างมากเนื่องจากรัฐบาลเป็นใช้ระบบรัฐบาลอุดหนุน (Government-Funded System) โดยเป็นผู้รับภาระในโครงการประกันสังคม ในขณะที่รัฐบาลในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับกลาง เช่น ไทย ใช้ระบบบังคับร่วมจ่าย (Compulsory Co-Paying) ส่วนประเทศที่มีรายได้ระดับสูง เช่น มาเลเซีย ใช้ระบบกองทุน (Provident Fund) เป็นการจ่ายประกันสังคมเพื่อการลงทุน ดังนั้นการใช้จ่ายในด้านประกันสังคมของรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันมากโดยรัฐบาลในกลุ่มประเทศรายได้ระดับต่ำและระดับปานกลางในระดับต่ำเข้าไปอุดหนุนโครงการประกันสังคมมากกว่ารัฐบาลในกลุ่มประเทศระดับปานกลางในระดับกลางและระดับสูงรวมทั้งประเทศที่มีรายได้ระดับสูง (สิงคโปร์)

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ผู้วิจัยกำหนดตัวแปรอิสระสถาบันทางการเมืองเพื่อวัดความแตกต่างของสถาบันทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 1 ผู้วิจัยใช้มาตรวัดการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (Regulation of Chief Executive Recruitment) ที่จัดทำขึ้นโดยโครงการ Polity เวอร์ชั่นที่ 4 (the Polity IV) ศูนย์ศึกษาสันติภาพอย่างเป็นระบบ (Center for Systemic Peace) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการและสถาบันการคัดเลือกผู้นำทางการเมืองของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในแต่ละปี (Marshall, Gurr, & Jaggers, 2017). ตัวแปรการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองเป็นการวัดว่า “ประเทศมีการตั้งหรือกำหนดกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองและการเลือกผู้นำทางการเมืองอย่างเป็นทางการหรือไม่” (แปลโดยผู้วิจัยจาก Marshall, Gurr, & Jaggers, 2017, หน้า 20) ผู้จัดทำมาตรวัดการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองกำหนดการวัดเป็น 3 ระบบดังนี้

- หากพบว่าประเทศ ก. ไม่มีการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (Unregulated Mode of Chief Executive Recruitment) ในปี t ผู้จัดทำกำหนดให้เป็น 1

- หากพบว่าประเทศ ก. มีความพยายามในการควบคุมกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (Designated Mode of Chief Executive Recruitment) ในปี t ผู้จัดทำกำหนดให้เป็น 2

- หากพบว่าประเทศ ก. มีการควบคุมกระบวนการการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมในปี t ผู้จัดทำกำหนดให้เป็น 3

หากประเทศไม่มีการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง ประเทศนั้นจัดเป็นประเทศที่ปกครองด้วยสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ส่วนประเทศที่มีการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง ประเทศนั้นจัดเป็นประเทศที่ปกครองด้วยสถาบันทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ผู้วิจัยใช้ข้อมูลมาตรวัดกระบวนการคัดเลือกและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจากโครงการ the Polity IV ตั้งแต่ ค.ศ. 1995-2014 ผู้วิจัยมีสมมติฐานทางสถิติว่ามาตรวัดกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองส่งผลกระทบเชิงลบต่อการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมของภาครัฐ

ผู้วิจัยกำหนดผลผลิตมวลรวมประชาชาติเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 2 ซึ่งวัดผลกระทบของสภาวะเศรษฐกิจต่อการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมของภาครัฐ ผู้วิจัยใช้ข้อมูลผลผลิตมวลรวมประชาชาติจากชุดข้อมูล Penn World Table โดยเป็นผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ณ ค่าเงินคงที่ในปี ค.ศ. 2011 (Heston & Summers, 2013) เพื่อที่จะลดผลกระทบของอัตราเงินเฟ้อและความแตกต่างของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ผู้วิจัยมีสมมติฐานทางสถิติว่าการเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติส่งผลกระทบทางบวกต่อการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมของภาครัฐ

ผู้วิจัยกำหนดระดับการบริหารงานที่มีประสิทธิผลของรัฐเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 3 ซึ่งวัดผลกระทบของธรรมาภิบาลของภาครัฐต่อการจัดสรรงบประมาณด้านประกันสังคม ผู้วิจัยใช้ข้อมูลการวัดระดับความมีประสิทธิผลของภาครัฐ (Government Effectiveness) จากชุดข้อมูลธรรมาภิบาลโลกของธนาคารโลก (World Governance Index: WGI) โดยมีระดับการวัดตั้งแต่ -2.5 (ประสิทธิผลของภาครัฐต่ำ) ถึง 2.5 (ประสิทธิผลของภาครัฐสูง) (World Bank, 2017) ผู้วิจัยมีสมมติฐานทางสถิติว่าระดับประสิทธิผลของภาครัฐที่สูงส่งผลกระทบเชิงบวกต่อการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมของภาครัฐ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้กำหนดจำนวนประชากรและจำนวนชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างเป็นตัวแปรควบคุมอีกด้วย

ตารางที่ 5.3 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรตาม อิสระและตัวแปรควบคุม ค่าเฉลี่ยของมาตรวัดการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจของผู้นำทางการเมืองอยู่ที่ 2.28 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยภาพรวมมีแนวโน้มที่พยายามควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจ

ทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันทางการเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะเป็นอำนาจนิยม ค่าเฉลี่ยของผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ที่ 395,515 ล้านเหรียญสหรัฐ ขนาดของระบบเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างกันไป บางประเทศ เช่น อินโดนีเซียและไทย มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ ส่วนบางประเทศ เช่น ลาวและกัมพูชา มีขนาดเศรษฐกิจที่เล็ก ในขณะที่ ระดับประสิทธิผลการบริหารงานของรัฐอยู่ในระดับต่ำที่ค่าเฉลี่ย 0.04 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงานของรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ค่อยมีประสิทธิผลมากนัก อย่างไรก็ดี สังเกตว่าค่าต่ำสุด (-1.65 ได้แก่ เมียนมาร์) และค่าสูงสุด (2.43 ได้แก่ สิงคโปร์) ของประสิทธิผลของภาครัฐมีความแตกต่างกันมาก

ตารางที่ 5.3: สถิติเชิงพรรณนาสำหรับตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุม

ตัวแปร	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
สัดส่วนโครงการประกันสังคม	161	10.54	10.78	0.21	44.53
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	180	2.28	0.47	1	3
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	200	395515	497872.6	9636.53	2546900
ประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐ	150	0.04	1.03	-1.65	2.43
ขนาดประชากร	200	55.72	64.86	0.30	254.46
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงาน	140	2265.114	145.0598	1918.11	2657.774

ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติ “สมการกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS)” สำหรับข้อมูล “อนุกรมเวลาตัดขวาง (Time Series Cross Section: TCCS)” เพื่อทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจและการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ ผู้วิจัยใช้เทคนิคการ “ควบคุมผลกระทบของปัจจัยเฉพาะของแต่ละประเทศที่นำมาวิเคราะห์ (Fixed-Effect)” เพื่อควบคุมลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เนื่องจากแต่ละประเทศมีปัจจัยบางอย่างที่เป็นลักษณะเฉพาะซึ่งอาจจะไม่ได้สังเกตในที่นี่ (Unobserved Factors) ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ (Beck & Katz, 1995) การควบคุมปัจจัยเฉพาะเป็นเทคนิคทางสถิติเพื่อควบคุมปัจจัยบางประการที่ไม่ได้นำมาวิเคราะห์

ผู้วิจัยใช้ “สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson’s Correlation)” ในการตรวจสอบว่าตัวแปรอิสระมีระดับความสัมพันธ์ (Correlation) มากน้อยแค่ไหน ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่สูงมากมีผลกระทบต่อตัวแบบการวิเคราะห์ในลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหา Multicollinearity ผู้วิจัยใช้ “เทคนิคทางสถิติผลกระทบน้อย

ที่สุด (Marginal Effects)" เพื่อทดสอบการเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐท่ามกลางสถาบันทางการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับต่าง ๆ นอกจากนี้ ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติ "the Akaike information criterion" (Akaike, 1973) หรือ AIC และ "the Bayesian information criterion" (Schwarz, 1978) หรือ BIC เพื่อทดสอบว่าตัวแบบไหนที่เหมาะสมที่สุดในการอธิบายและคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากค่าสถิติ AIC และ BIC ของตัวแบบใดมีค่าต่ำที่สุด ตัวแบบนั้นมีประสิทธิภาพในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตามท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุม

ตารางที่ 5.4 แสดงผลทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระด้วยเทคนิคสหสัมพันธ์เพียร์สัน ผลการทดสอบชี้ว่าขนาดของประชากรมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติในระดับที่สูงมาก (ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.89) และขนาดของประชากรมีความสัมพันธ์เชิงลบกับค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานในระดับที่สูงมาก (ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ -0.77) ผู้วิจัยจึงไม่นำตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ในระดับที่สูงรวมอยู่ในตัวแบบเดียวกันเพราะอาจจะเกิดปัญหา multicollinearity ได้

ตารางที่ 5.4: สถิติสหสัมพันธ์ของตัวแปร (ตัวแปรตาม คือ สัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคม)

ตัวแปร	สัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคม	การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	ประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐ	ขนาดประชากร	ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงาน
สัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคม	1.00					
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	0.22*** (0.00)	1.00				
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	0.22** (0.01)	0.48*** (0.00)	1.00			
ประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐ	0.10 (0.26)	0.12 (0.16)	0.03 (0.65)	1.00		
ขนาดประชากร	0.37*** (0.00)	0.40*** (0.00)	0.89*** (0.00)	-0.23*** (0.00)	1.00	
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงาน	-0.24** (0.00)	-0.48*** (0.00)	-0.69*** (0.00)	0.14 (0.15)	-0.77** (0.00)	1.00

หมายเหตุ: * p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่า p

5.4 ผลการศึกษา

ตารางที่ 5.5 แสดงผลการศึกษาจากตัวแบบที่ 5.1 ถึง 5.3 ส่วนตารางที่ 5.6 แสดงผลการศึกษาจากตัวแบบที่ 5.4 ถึง 5.7 ตัวแบบที่ 5.1 ถึง 5.3 เป็นตัวแบบทางสถิติที่ไม่มีการรวมตัวแปรควบคุม (Unrestricted Model) ส่วนตัวแบบที่ 5.4 ถึง 5.7 เป็นตัวแบบทางสถิติที่รวมตัวแปรควบคุมด้วย (Restricted Model) โดยตัวแบบที่ 5.7 รวมตัวแปรควบคุมเวลาเพื่อดูว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงแต่ละปีมีอิทธิพลต่อผลกระทบของตัวแปรอิสระหรือไม่ จากค่าสถิติ F (F-Statistics) ที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.05$ ตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุมมีผลกระทบต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญต่อตัวแปรตาม จากค่าสถิติ AIC และ BIC ตัวแบบที่ 5.4 สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมต่อการใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมดได้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากผลการศึกษาพบว่า ผลผลิตมวลรวมประชาชาติมีผลกระทบเชิงบวกต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านโครงการประกันสังคมของภาครัฐ ตัวแปรผลผลิตมวลรวมประชาชาติมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.05$ ยกเว้นตัวแบบที่ 5.7 หมายความว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการใช้จ่ายด้านโครงการประกันสังคมเมื่อเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขยายตัวสูงขึ้น

ผลการศึกษามีดังนี้

ตัวแบบที่ 5.1: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของผลผลิตมวลรวมประชาชาตินำไปสู่การเพิ่มขึ้น 7.40 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตัวแบบที่ 5.2: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของผลผลิตมวลรวมประชาชาตินำไปสู่การเพิ่มขึ้น 8.01 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตัวแบบที่ 5.5: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของผลผลิตมวลรวมประชาชาตินำไปสู่การเพิ่มขึ้น 15.22 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

นอกจากนี้ ประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐมีผลกระทบเชิงบวกต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านโครงการประกันสังคมของภาครัฐ ตัวแปรประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.05$ ยกเว้นตัวแบบที่ 5.4 และ 5.5 หมายความว่ารัฐบาลที่มีประสิทธิผลการบริหารงานสูงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการใช้จ่ายด้านโครงการประกันสังคม

ผลการศึกษามีดังนี้

ตัวแบบที่ 5.1: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐนำไปสู่การเพิ่มขึ้น 10.77 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตัวแบบที่ 5.3: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐนำไปสู่การเพิ่มขึ้น 11.15 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตัวแบบที่ 5.4: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐนำไปสู่การเพิ่มขึ้น 5.15 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด (นัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.10$)

ตัวแบบที่ 5.6: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐนำไปสู่การเพิ่มขึ้น 20.74 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตัวแบบที่ 5.7: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของผลผลิตมวลรวมประชาชาตินำไปสู่การเพิ่มขึ้น 8.85 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตารางที่ 5.5: ผลการศึกษา

(ตัวแปรตาม = สัดส่วนการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมของภาครัฐต่อการใช้จ่ายทั้งหมด)

ตัวแปร	ตัวแบบ 5.1	ตัวแบบ 5.2	ตัวแบบ 5.3
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	1.11 (1.34)	1.46 (1.27)	2.64* (1.49)
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	7.40*** (1.29)	8.01*** (1.16)	
ประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐ	10.77*** (3.10)		11.15*** (3.51)
ขนาดประชากร			
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงาน			
ตัวแปรหุ่นควบคุมอิทธิพลของปี[1]			
ค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (Constant)	-83.22*** (15.70)	-92.33*** (14.25)	5.22 (3.50)
จำนวนหน่วยการสังเกต (N)	124	161	124
ค่าสถิติ F	17.19***	26.44***	7.23***
ค่าสถิติ R^2	0.07	0.13	0.01
AIC	702.62	970.64	732.64
BIC	713.90	979.89	741.11

หมายเหตุ: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน

ตารางที่ 5.6: ผลการศึกษา

(ตัวแปรตาม = สัดส่วนการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมของภาครัฐต่อการใช้จ่ายทั้งหมด)

ตัวแปร	ตัวแบบที่ 5.4	ตัวแบบที่ 5.5	ตัวแบบที่ 5.6	ตัวแบบที่ 5.7
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	-1.32 (1.39)		2.38 (1.59)	
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ		15.22*** (2.13)		-1.24 (4.01)
ประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐ	5.15* (3.10)	4.42 (4.42)	20.74*** (4.68)	8.85*** (3.59)
ขนาดประชากร	0.46*** (0.07)			
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงาน		-0.00 (0.01)	-0.01 (0.01)	
ตัวแปรหุ่นควบคุมอิทธิพลของปี[1]				
ค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (Constant)	-16.87*** (4.41)	-181.17*** (37.81)	32.60 (28.54)	20.57 (47.74)
จำนวนหน่วยการสังเกต (N)	124	94	94	124
ค่าสถิติ F	22.02***	28.02***	8.25***	4.15***
ค่าสถิติ R^2	0.15	0.01	0.04	0.01
AIC	692.10	526.36	568.60	711.91
BIC	703.38	536.54	578.77	759.85

หมายเหตุ: * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน 1. ด้วยเนื้อที่จำกัด ผลการศึกษาเต็มรูปแบบจะแสดงในภาคผนวก ก.2

ผู้วิจัยใช้เทคนิคการคาดการณ์ผลกระทบน้อยที่สุด (Marginal Effects) มาคาดการณ์ผลกระทบของผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคม แผนภาพที่ 5.2 แสดงให้เห็นการคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมของภาครัฐต่อการใช้จ่ายทั้งหมดของภาครัฐท่ามกลางปัจจัยทางการเมือง

เศรษฐกิจ และการบริหารงานภาครัฐ[5] ส่วนแผนภาพที่ 5.3 แสดงการคาดการณ์ผลกระทบน้อยที่สุดของประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมของภาครัฐ ในแผนภาพทั้งสอง เส้นสีเขียวและสีน้ำเงินแสดงการเปลี่ยนแปลงเชิงเส้นของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมของภาครัฐต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด ส่วนเส้นประแสดงช่วงความเชื่อมั่นของเส้นการคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดในระดับ 90 เปอร์เซ็นต์ หรือที่ $p < 0.10$[6]

จากการศึกษา ค่าสัมประสิทธิ์ผลกระทบน้อยที่สุดมีนัยสำคัญที่ $p < 0.01$ ซึ่งสะท้อนว่าความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนการใช้จ่ายด้านโครงการประกันสังคมกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติ เมื่อการเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติสูงขึ้น สัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมของภาครัฐสูงขึ้น เมื่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ที่ 100,000 ล้านเหรียญสหรัฐ การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านโครงการประกันสังคมอยู่ที่ 7.62 เปอร์เซ็นต์ แต่ผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ที่ 2,500,000 ล้านเหรียญสหรัฐ การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขทั้งหมดอยู่ที่ 35.42 เปอร์เซ็นต์ การเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติทำให้รัฐจัดสรรงบประมาณแก่โครงการประกันสังคมมากขึ้น

ในขณะที่ ค่าสัมประสิทธิ์ผลกระทบน้อยที่สุดมีนัยสำคัญที่ $p < 0.01$ เมื่อระดับประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐอยู่ที่ระดับที่ 1 (จากระดับสูงสุดที่ 2.5) ส่วนค่าสัมประสิทธิ์ผลกระทบน้อยที่สุดไม่มีนัยสำคัญทางสถิติในขณะที่ระดับประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐอยู่ในระดับต่ำ เมื่อรัฐบาลไม่มีประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ (ระดับที่ -2.5) การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมอยู่ที่ -25.83 เปอร์เซ็นต์ แต่เมื่อรัฐบาลมีประสิทธิผลในการบริหารงาน (ระดับที่ 2.5) การคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมอยู่ที่ 43.6 เปอร์เซ็นต์ สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิผลทำให้รัฐบาลเพิ่มการจัดสรรงบประมาณให้โครงการประกันสังคมมากขึ้น

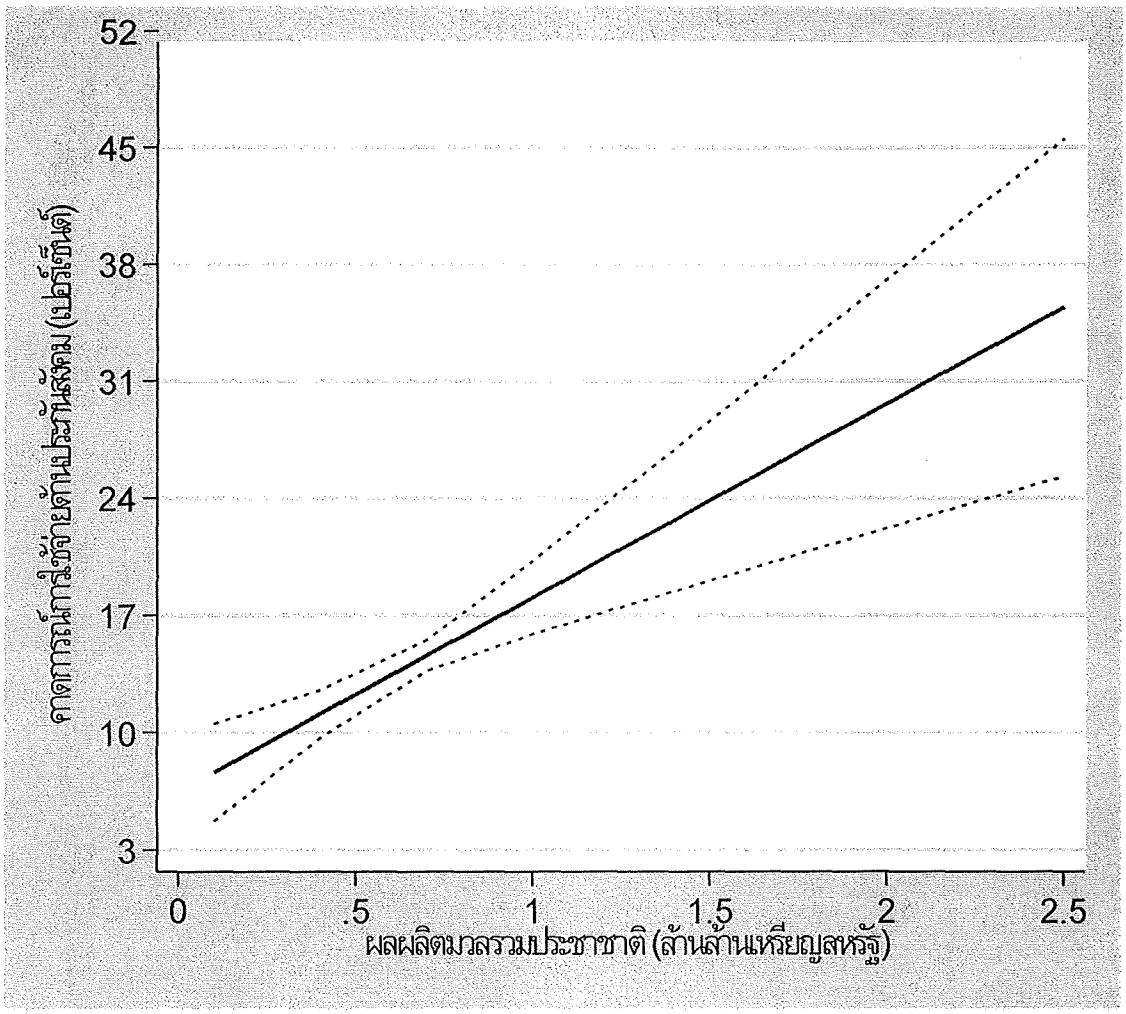
---

[5]แผนภาพที่ 5.2 และ 5.3 มาจากตัวแบบที่ 5.1

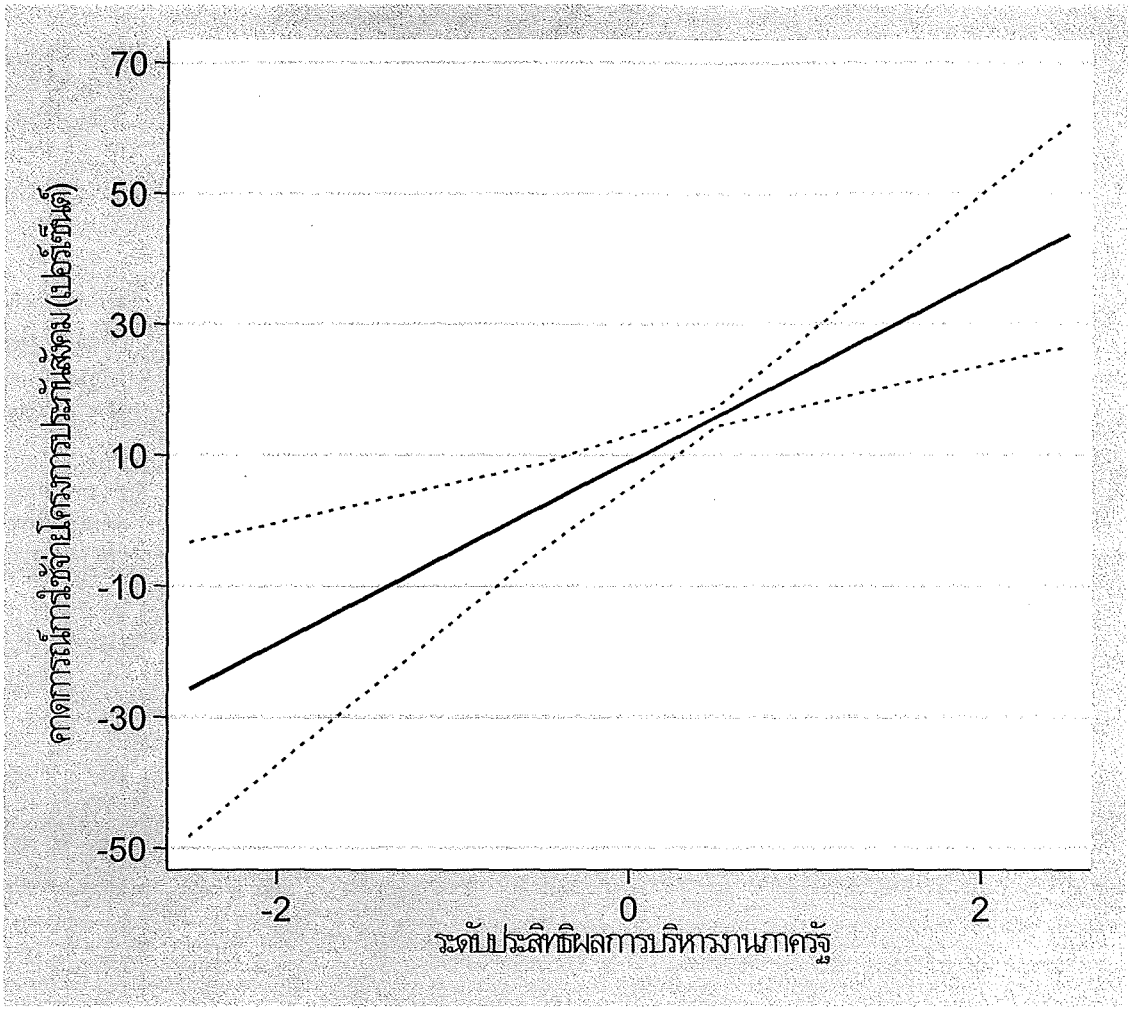
[6]ช่วงความเชื่อมั่นเป็นการแสดงความเป็นไปได้ของการใช้จ่ายด้านประกันสังคมของภาครัฐ

แผนภาพที่ 5.2: คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมของภาครัฐตามผลผลิตมวลรวมประชาชาติ

(หน่วย: เปอร์เซ็นต์)



แผนภาพที่ 5.3: คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านประกันสังคมของภาครัฐตามระดับประสทธิผลของการบริหารงานภาครัฐ (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)



5.5 สรุป

โครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเปลี่ยนแปลงท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ระบบประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีรูปแบบที่หลากหลาย งานวิจัยที่ผ่านมามองว่าปัจจัยการเปลี่ยนแปลงการเติบโตทางเศรษฐกิจและปัจจัยความเป็นมาของสถาบันการเมืองการปกครองมีอิทธิพลต่อลักษณะโครงสร้างของระบบประกันสังคมในแต่ละประเทศ ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบสมมติฐานปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารงานของภาครัฐกับการเปลี่ยนแปลงโครงการประกันสังคม

ผู้วิจัยใช้ข้อมูลสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณในโครงการประกันสังคมต่องบประมาณทั้งหมดของภาครัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยใช้เทคนิคทางสถิติสมการถดถอยหลายตัวแปรโดยควบคุมปัจจัยที่ไม่ได้สังเกต (Unobserved Variables) ในแต่ละประเทศ (Fixed-effects) เทคนิคผลกระทบน้อยที่สุด (Marginal Effects) ผลการวิเคราะห์พบว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจและประสิทธิผลในการบริหารงานของภาครัฐนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของโครงการประกันสังคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนปัจจัยทางการเมืองไม่มีนัยสำคัญต่อโครงการประกันสังคม

สะท้อนให้เห็นว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจกระตุ้นให้รัฐบาลต้องเพิ่มการช่วยเหลือด้านประกันสังคมและความมั่นคงในชีวิตของผู้คนในสังคม รัฐบาลที่มีประสิทธิผลในการจัดการนโยบายสาธารณะสามารถเพิ่มสัดส่วนงบประมาณในโครงการประกันสังคมได้อย่างต่อเนื่อง ความมีประสิทธิผลเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรในโครงการด้านสังคมที่มีประชาชนจำนวนมากเป็นผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ในโครงการประกันสังคม ประสิทธิผลของรัฐบาลทำให้การบริหารจัดการโครงการประกันสังคมเป็นไปอย่างทั่วถึง หากรัฐบาลไม่มีประสิทธิผล ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์อาจเข้าไม่ถึงโครงการประกันสังคมซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและความไว้วางใจต่อรัฐบาลในการดำเนินนโยบายสาธารณะอื่น ๆ

บทที่ 6

การเมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจ ประสิทธิผลของภาครัฐและการใช้จ่ายของภาครัฐด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

6.1 บทนำ

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education) เป็นหนึ่งในนโยบายสังคมที่สำคัญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐสมัยใหม่มุ่งให้ความสำคัญกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะเพื่อกระจายการศึกษาขั้นพื้นฐานและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้กับการศึกษาขั้นพื้นฐานท่ามกลางบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป งานวิจัยในอดีตอภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายการศึกษากับโครงสร้างทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Ramesh & Asher, 2000) งานวิจัยบางชิ้นเห็นว่าการขยายตัวของการศึกษาขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Ramesh, 2001; McGuire, 2010)

บทที่ 6 มีวัตถุประสงค์ที่จะตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารงานของรัฐ กับการศึกษาขั้นพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้น แต่ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การเมืองแบบประชาธิปไตย สภาวะเศรษฐกิจ และการบริหารงานของภาครัฐ ส่วนที่ 6.2 สำรวจรูปแบบและการเปลี่ยนแปลงของการศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในภาพรวม ส่วนที่ 6.3 อธิบายข้อมูลที่ใช้กำหนดตัวแปรตาม (การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และตัวแปรอิสระ (การเข้าสู่อำนาจของผู้นำทางการเมืองในระบบการเมือง ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ และระดับการบังคับใช้กฎหมาย) และตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ ส่วนที่ 6.4 แสดงผลการศึกษาจากตัวแบบสถิติและอภิปรายผล ส่วนที่ 6.5 สรุปบทที่ 6

6.2 สำรวจรูปแบบของการศึกษาขั้นพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยสังเขป

นักสังคมศาสตร์ที่สนใจนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานยอมรับว่าการเข้าถึงการศึกษาของประชาชนอย่างทั่วถึงนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพเพราะการศึกษาช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นทรัพยากรสำคัญในการพัฒนาประเทศ (Ramesh, 2001; 2004) ที่ผ่านมา รัฐบาลในเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้ให้ความสำคัญกับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพราะประเทศต้องการทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความคล้ายคลึงกันในแง่มุมของการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Ramesh, 2001) ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดได้มีการกำหนดในกฎหมายให้เด็กทุกคนจะต้องเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือฟรีนั่นเอง โดยจำนวนปีของการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับภูมิภาคนี้จะอยู่ที่ 7.7 ปี และเป็นที่น่าสังเกตว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศลาว พม่า และเวียดนามจะอยู่ที่ 5 ปี ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ เกาหลี และสิงคโปร์จะอยู่ที่ 6 ปี นอกจากนี้ในบางประเทศอันได้แก่ ประเทศมาเลเซีย และญี่ปุ่น การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (upper secondary education) จะเป็นการศึกษาที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย และไม่อยู่ในภาคบังคับ ในทางกลับกันในประเทศเวียดนามและประเทศเกาหลี ถึงแม้ว่าการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (lower secondary education) จะเป็นการศึกษาภาคบังคับ แต่การศึกษาในระดับประถมศึกษาเท่านั้นที่สามารถศึกษาได้ฟรีหรือไม่เสียค่าใช้จ่าย (UNESCO, 2014)

ในการที่จะทำให้มั่นใจว่าการปฏิรูปและการพัฒนาทางด้านการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องมีแผนพัฒนาระยะยาวและระยะปานกลาง ประกอบกับจำเป็นต้องมีแผนการจัดสรรงบประมาณที่สามารถเกิดขึ้นได้จริงที่จะนำมาใช้ในแผนพัฒนาดังกล่าวด้วย ดังนั้นการทำให้แผนการศึกษาในระดับชาติสอดคล้องกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงการทำให้แผนงานทางด้านการศึกษาสอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกระบวนการทางด้านงบประมาณและการเงินจึงเป็นเรื่องที่ท้าทายเป็นอย่างมาก เนื่องจากแผนงานทางด้านการศึกษาและแผนงานทางด้านงบประมาณจะถูกกำหนดโดยคณะบุคคลที่ต่างกันภายในกระทรวงศึกษาธิการ ประเทศหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมักจะใช้งบประมาณไปกับแผนการศึกษาที่ไม่ได้เตรียมการไว้ก่อน จึงทำให้การปฏิรูปภาคการศึกษาไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ดีเท่าที่ควร เพราะรัฐบาลไม่สามารถเตรียมงบประมาณและทรัพยากรได้อย่างเพียงพอเพื่อพัฒนาภาคการศึกษาได้ (UNESCO, 2014)

ในด้านการจัดการศึกษา ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องมีแผนพัฒนาระยะยาวและระยะปานกลาง ประกอบกับจำเป็นต้องมีแผนการจัดสรรงบประมาณที่สามารถเกิดขึ้นได้จริงที่จะนำมาใช้ในแผนพัฒนาดังกล่าวด้วย ดังนั้น การทำให้แผนการศึกษาในระดับชาติสอดคล้องกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงการทำให้แผนงานทางด้านการศึกษาสอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกระบวนการทางด้านงบประมาณและการเงินจึงเป็นเรื่องที่ท้าทายเป็นอย่างมาก เนื่องจากแผนงานทางด้านการศึกษาและแผนงานทางด้านงบประมาณจะถูกกำหนดโดยคณะบุคคลที่ต่างกันภายในกระทรวงศึกษาธิการ ประเทศหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมักจะใช้งบประมาณไปกับแผนการศึกษาที่ไม่ได้เตรียมการไว้ก่อน จึงทำให้การปฏิรูปภาคการศึกษาไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ดี

เท่าที่ควร เพราะรัฐบาลไม่สามารถเตรียมงบประมาณและทรัพยากรได้อย่างเพียงพอเพื่อพัฒนาภาคการศึกษาได้ (UNESCO, 2014) กรอบความคิดการใช้จ่ายงบประมาณในระยะปานกลาง (A medium term expenditure framework (MTEF)) (Clarke, 2010) เป็นเครื่องมือที่จำเป็นอย่างมากในการนำมาปรับใช้กับภาคการศึกษาในประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดย MTEFs ได้ถูกนำมาดำเนินการในหลายๆ ประเทศ ดังตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1: การนำเอา MTEFs มาปฏิบัติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประเทศ	สิงคโปร์	เวียดนาม	ไทย	อินโดนีเซีย	กัมพูชา
ปีที่มีการเริ่มใช้ MTEF	2004	2005	2006	2004	2008
มีการระบุ MTEF ลงไปในกฎหมายด้านงบประมาณ	ไม่ได้มีการระบุ	ไม่ได้มีการระบุ	ไม่ได้มีการระบุ	มีการระบุ	มีการระบุ
มีการกำหนดเพดานในการจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยย่อยต่าง ๆ	ไม่ได้มีการกำหนด	ไม่ได้มีการกำหนด	ไม่ได้มีการกำหนด	ไม่ได้มีการกำหนด	ไม่ได้มีการกำหนด
มีการเชื่อมโยง MTEF ไปยังงบประมาณประจำปีอย่างมีประสิทธิภาพ	มีการเชื่อมโยง	ไม่มีการเชื่อมโยง	ไม่มีการเชื่อมโยง	ไม่มีการเชื่อมโยง	ไม่มีการเชื่อมโยง

หมายเหตุ: UNESCO (2010)

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่มักจะมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานระดับล่าง รูปแบบต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจที่ได้ถูกนำมาปรับใช้ในภูมิภาคนี้ ได้แก่ การบริหารจัดการที่ให้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management) โดยการบริหารจัดการในรูปแบบนี้จะเป็นการให้อำนาจแก่โรงเรียนและชุมชนในการพึ่งพาตนเอง และการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ประเทศต่าง ๆ ยังมีการสร้างตัวแบบในการสร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้น ทั้งสำหรับภาครัฐ และขยายขอบเขตไปยังบทบาทของภาคเอกชนด้วย (UNESCO, 2014)

รัฐบาลเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางที่พยายามกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้ท้องถิ่น ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะไม่ใช่ยาครอบจักรวาล (panacea) ที่จะพัฒนาภาคการศึกษาให้ประสบความสำเร็จในทุก ๆ รูปแบบได้ แต่ประเทศต่าง ๆ ที่เน้นการรวมอำนาจควรที่จะมีการศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่เน้นการกระจายอำนาจด้วย เพื่อเป็นการลดภาระทางด้านการเงินของรัฐบาล และเพื่อเป็นการพัฒนาการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ดังนั้นรัฐบาลในหลายๆประเทศจึงได้มีการพยายามปฏิรูปภาคการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ดังตารางที่ 6.2 ดังนี้

ตารางที่ 6.2: ตารางแสดงการปฏิรูปภาคการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้นสำหรับระบบการศึกษาบางระบบ

ประเทศ	รูปแบบการกระจายอำนาจ
อินโดนีเซีย	2 บทกฎหมายได้ถูกนำมาปรับใช้ในปี 1999 อันได้แก่ กฎหมายมาตรา 22/1999 เพื่อเป็นการกำกับให้เกิดธรรมาภิบาลในระดับภูมิภาค และกฎหมายมาตรา 25/1999 ที่เป็นการปรับสมดุลทางด้านงบประมาณระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนภูมิภาค
ฟิลิปปินส์	มีการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นใหม่ในปี 1999 เพื่อเน้นการทำงานที่มีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น
ไทย	รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในปี 1997 ได้มีการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น
กัมพูชา	ได้มีการนำการบริหารจัดการที่ให้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management (SBM)) มาใช้ในปี 1998

หมายเหตุ: UNESCO (2014)

งานวิจัยที่ผ่านมามองว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาพื้นฐาน ได้แก่ ปัจจัยการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ทำให้รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พยายามขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อประชากรมีทักษะและสามารถเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมได้ (Ramesh, 2001; 2004) ปัจจัยการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานออกไปโดยที่รัฐบาลให้เรียนฟรี เพราะการศึกษาเป็นเสมือนปัจจัยพื้นฐานในการประกอบอาชีพและการหารายได้ ประชาชนมองว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่พึงจะได้รับจากรัฐ (McGuire, 2010) จะเห็นได้ว่ารัฐบาลในช่วงที่เป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานฟรีให้ประชาชน เช่น ไทย กัมพูชา หรือ ฟิลิปปินส์ (ดูตารางที่ 6.2) ดังนั้น รัฐบาลต้องเพิ่มงบประมาณด้านการศึกษาให้สูงขึ้นเมื่อการเมืองเป็นประชาธิปไตย

ผู้วิจัยกำหนดสมมติฐานการวิจัยในบทที่ 6 ดังนี้

สมมติฐานที่ 1: สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรทรัพยากรไปยังโครงการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สมมติฐานที่ 2: ประเทศที่มีเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตมากขึ้นมีแนวโน้มจะจัดสรรทรัพยากรไปยังโครงการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สมมติฐานที่ 3: ประเทศที่มีระดับการบริหารงานของภาครัฐมีระดับธรรมาภิบาลสูงมีแนวโน้มจะจัดสรรทรัพยากรไปยังโครงการศึกษาขั้นพื้นฐาน

6.3 ข้อมูล ตัวแปร และวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดตัวแปรตาม 1 ตัวเพื่อวัด (Operationalization) การใช้จ่ายภาครัฐในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้แก่ สัดส่วนของการใช้จ่ายของภาครัฐในการศึกษาพื้นฐาน (เปอร์เซ็นต์) ต่อการใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมดในแต่ละปี ผู้วิจัยนำข้อมูลสัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ ค.ศ. 1995 ถึง 2014 จากคลังข้อมูลธนาคารโลก (World Bank, 2017) ค่าเฉลี่ยของการใช้จ่ายในด้านการศึกษาพื้นฐานของภาครัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ที่ 21.4 เปอร์เซ็นต์ หรือราวร้อยละ 21 ของงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ โดยประเทศสิงคโปร์มีสัดส่วนการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมสูงที่สุดอยู่ที่เฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ ตามมาด้วยประเทศมาเลเซียอยู่ที่ 32.30 เปอร์เซ็นต์ สังเกตได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมากในการใช้จ่ายในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเนื่องจากค่าต่ำสุด (4.57 เปอร์เซ็นต์) และค่าสูงสุด (38.04 เปอร์เซ็นต์)

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ผู้วิจัยกำหนดตัวแปรอิสระสถาบันทางการเมืองเพื่อวัดความแตกต่างของสถาบันทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 1 ผู้วิจัยใช้มาตรวัดการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (Regulation of Chief Executive Recruitment) ที่จัดทำขึ้นโดยโครงการ Polity เวอร์ชั่นที่ 4 (the Polity IV) ศูนย์ศึกษาสันติภาพ อย่างเป็นระบบ (Center for Systemic Peace) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการและสถาบันการคัดเลือกผู้นำทางการเมืองของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในแต่ละปี (Marshall, Gurr, & Jaggers, 2017) ตัวแปรการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองเป็นการวัดว่า “ประเทศมีการตั้งหรือกำหนดกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองและการเลือกผู้นำทางการเมืองอย่างเป็นทางการหรือไม่” (แปลโดยผู้วิจัยจาก Marshall, Gurr, & Jaggers, 2017, หน้า 20) ผู้จัดทำมาตรวัดการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองกำหนดการวัดเป็น 3 ระบบดังนี้

- หากพบว่าประเทศ ก. ไม่มีการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (Unregulated Mode of Chief Executive Recruitment) ในปี t ผู้จัดทำกำหนดให้เป็น 1

- หากพบว่าประเทศ ก. มีความพยายามในการควบคุมกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (Designated Mode of Chief Executive Recruitment) ในปี t ผู้จัดทำกำหนดให้เป็น 2

- หากพบว่าประเทศ ก. มีการควบคุมกระบวนการการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมในปี t ผู้จัดทำกำหนดให้เป็น 3

หากประเทศไม่มีการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง ประเทศนั้นจัดเป็นประเทศที่ปกครองด้วยสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ส่วนประเทศที่มีการควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง ประเทศนั้นจัดเป็นประเทศที่ปกครองด้วยสถาบันทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ผู้วิจัยใช้ข้อมูลมาตรวัดกระบวนการคัดเลือกและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจากโครงการ the Polity IV ตั้งแต่ ค.ศ. 1995-2014 ผู้วิจัยมีสมมติฐานทางสถิติว่ามาตรวัดกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองส่งผลกระทบเชิงลบต่อการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมของภาครัฐ

ผู้วิจัยกำหนดผลผลิตมวลรวมประชาชาติเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 2 ซึ่งวัดผลกระทบของสภาวะเศรษฐกิจต่อการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมของภาครัฐ ผู้วิจัยใช้ข้อมูลผลผลิตมวลรวมประชาชาติจากชุดข้อมูล Penn World Table โดยเป็นผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ณ ค่าเงินคงที่ในปี ค.ศ. 2011 (Heston & Summers, 2013) เพื่อที่จะลดผลกระทบของอัตราเงินเฟ้อและความแตกต่างของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ผู้วิจัยมีสมมติฐานทางสถิติว่าการเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติส่งผลกระทบทางบวกต่อการใช้จ่ายโครงการประกันสังคมของภาครัฐ

ผู้วิจัยกำหนดระดับความมีนิติรัฐ (Rule of Law) ของรัฐเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 3 ซึ่งวัดผลกระทบของธรรมาภิบาลของภาครัฐต่อการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ผู้วิจัยใช้ข้อมูลการวัดระดับนิติรัฐจากชุดข้อมูลธรรมาภิบาลโลกของธนาคารโลก (World Governance Index: WGI) โดยมีระดับการวัดตั้งแต่ -2.5 (นิติรัฐต่ำ) ถึง 2.5 (นิติรัฐสูง) (World Bank, 2017) ผู้วิจัยมีสมมติฐานทางสถิติว่าระดับนิติรัฐของภาครัฐที่สูงส่งผลกระทบเชิงบวกต่อการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของภาครัฐ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้กำหนดจำนวนประชากรและจำนวนชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างเป็นตัวแปรควบคุมอีกด้วย

ตารางที่ 6.3 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรตาม อิสระและตัวแปรควบคุม ค่าเฉลี่ยของมาตรวัดการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจของผู้นำทางการเมืองอยู่ที่ 2.28 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยภาพรวมมีแนวโน้มที่พยายามควบคุมกระบวนการคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันทางการเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะเป็นอำนาจนิยม ค่าเฉลี่ยของผลผลิตมวลรวมประชาชาติอยู่ที่ 395,515 ล้านเหรียญสหรัฐ ขนาดของระบบเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างกันไป บางประเทศ เช่น อินโดนีเซียและไทย มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ ส่วนบางประเทศ เช่น ลาวและกัมพูชา มีขนาดเศรษฐกิจที่เล็ก ในขณะที่ ระดับประสิทธิผล

การบริหารงานของรัฐอยู่ในระดับต่ำที่ค่าเฉลี่ย -0.24 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงานของรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีหลักนิติรัฐมากนัก หน่วยงานภาครัฐไม่ได้บริหารงานตามหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ดี สังเกตว่าค่าต่ำสุด (-1.68 ได้แก่ เมียนมาร์) และค่าสูงสุด (1.77 ได้แก่ สิงคโปร์) ของหลักนิติรัฐในภาครัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างกันมาก

ตารางที่ 6.3: สถิติเชิงพรรณนาสำหรับตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุม

ตัวแปร	หน่วยการสังเกต	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษา	71	21.45	9.44	4.57	38.04
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	180	2.28	0.47	1	3
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	200	395515	497872.6	9636.53	2546900
หลักนิติรัฐในภาครัฐ	150	-0.24	0.90	-1.68	1.77
ขนาดประชากร	200	55.72	64.86	0.30	254.46

ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติ “สมการกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS)” สำหรับข้อมูล “อนุกรมเวลาตัดขวาง (Time Series Cross Section: TCCS)” เพื่อทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจและการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ ผู้วิจัยใช้เทคนิคการ “ควบคุมผลกระทบของปัจจัยเฉพาะของแต่ละประเทศที่นำมาวิเคราะห์ (Fixed-Effect)” เพื่อควบคุมลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เนื่องจากแต่ละประเทศมีปัจจัยบางอย่างที่เป็นลักษณะเฉพาะซึ่งอาจจะไม่ได้สังเกตในที่นี่ (Unobserved Factors) ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐ (Beck & Katz, 1995) การควบคุมปัจจัยเฉพาะเป็นเทคนิคทางสถิติเพื่อควบคุมปัจจัยบางประการที่ไม่ได้นำมาวิเคราะห์

ผู้วิจัยใช้ “สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson’s Correlation)” ในการตรวจสอบว่าตัวแปรอิสระมีระดับความสัมพันธ์ (Correlation) มากน้อยแค่ไหน ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่สูงมากมีผลกระทบต่อตัวแบบการวิเคราะห์ในลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหา Multicollinearity ผู้วิจัยใช้ “เทคนิคทางสถิติผลกระทบน้อยที่สุด (Marginal Effects)” เพื่อทดสอบการเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐท่ามกลางสถาบันทางการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับต่าง ๆ นอกจากนี้ ผู้วิจัยใช้เทคนิคทางสถิติ “the Akaike information criterion” (Akaike, 1973) หรือ AIC และ “the Bayesian information criterion” (Schwarz, 1978) หรือ BIC เพื่อทดสอบว่าตัวแบบไหนที่เหมาะสมที่สุดในการอธิบายและคาดการณ์การ

เปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของภาครัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากค่าสถิติ AIC และ BIC ของตัวแบบใดมีค่าต่ำที่สุด ตัวแบบนั้นมีประสิทธิภาพในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตามท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุม

ตารางที่ 6.4 แสดงผลทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระด้วยเทคนิคสหสัมพันธ์เพียร์สัน ผลการทดสอบชี้ว่าขนาดของประชากรมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติในระดับที่สูงมาก (ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.77) ผู้วิจัยจึงไม่นำตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ในระดับที่สูงรวมอยู่ในตัวแบบเดียวกันเพราะอาจจะเกิดปัญหา multicollinearity ได้

ตารางที่ 6.4: แสดงผลทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระด้วยเทคนิคสหสัมพันธ์เพียร์สัน

ตัวแปร	สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษา	การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	หลักนิติรัฐ	ขนาดประชากร
สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษา	1.00				
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	-0.25** (0.04)	1.00			
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	0.22* (0.06)	0.52*** (0.00)	1.00		
หลักนิติรัฐ	0.77*** (0.00)	0.09 (0.30)	0.21** (0.01)	1.00	
ขนาดประชากร	-0.29** (0.01)	0.40*** (0.00)	0.72*** (0.00)	-0.29*** (0.00)	1.00

หมายเหตุ: * p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่า p

6.4 ผลการศึกษา

ตารางที่ 6.5 แสดงผลการศึกษาจากตัวแบบที่ 6.1 ถึง 6.4 ส่วนตารางที่ 6.6 แสดงผลการศึกษาจากตัวแบบที่ 6.5 ถึง 6.6 ตัวแบบที่ 6.1 ถึง 6.4 เป็นตัวแบบทางสถิติที่ไม่มีการรวมตัวแปรควบคุม (Unrestricted Model) ส่วนตัวแบบที่ 6.5 ถึง 6.6 เป็นตัวแบบทางสถิติที่รวมตัวแปรควบคุมด้วย (Restricted Model) โดยตัวแบบที่ 6.6 รวมตัวแปรควบคุมเวลาเพื่อดูว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงแต่ละปีมีอิทธิพลต่อผลกระทบ

ของตัวแปรอิสระหรือไม่ ค่าสถิติ F (F-Statistics) มีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.05$ ในทุกตัวแบบยกเว้นตัวแบบที่ 6.2 หมายความว่า ตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุมมีผลกระทบต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญต่อตัวแปรตามในทุกตัวแบบยกเว้นตัวแบบที่ 6.2 จากค่าสถิติ AIC และ BIC ตัวแบบที่ 6.5 สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนการใช้จ่ายการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมดได้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากผลการศึกษาพบว่า การเมืองแบบประชาธิปไตมีผลกระทบเชิงลบต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของภาครัฐ ตัวแปรผลผลิตมวลรวมประชาชาติมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.05$ ยกเว้นตัวแบบที่ 6.2 และ 6.5 หมายความว่ารัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะลดการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเมื่อการเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเป็นอำนาจนิยม

ผลการศึกษามีดังนี้

ตัวแบบที่ 6.1: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของความเป็นอำนาจนิยมนำไปสู่การลดลง 4.53 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตัวแบบที่ 6.3: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของความเป็นอำนาจนิยมนำไปสู่การลดลง 3.90 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตัวแบบที่ 6.6: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของความเป็นอำนาจนิยมนำไปสู่การลดลง 4.03 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด (นัยสำคัญที่ $p < 0.10$)

นอกจากนี้ ความเป็นนิติรัฐภาครัฐมีผลกระทบเชิงบวกต่อสัดส่วนการใช้จ่ายด้านโครงการการศึกษาขั้นพื้นฐานของภาครัฐ ตัวแปรหลักนิติรัฐภาครัฐมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.05$ ยกเว้นตัวแบบที่ 6.4 และ 6.5 หมายความว่า รัฐบาลที่มีความเป็นนิติรัฐสูงสูงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผลการศึกษามีดังนี้

ตัวแบบที่ 6.1: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของระดับนิติรัฐของภาครัฐนำไปสู่การเพิ่มขึ้น 12.17 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตัวแบบที่ 6.3: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของระดับนิติรัฐภาครัฐนำไปสู่การเพิ่มขึ้น 10.55 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ตัวแบบที่ 6.6: หนึ่งระดับที่เพิ่มขึ้นของระดับความมีนิติรัฐภาครัฐนำไปสู่การเพิ่มขึ้น 8.63 เปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมด (นัยสำคัญทางสถิติที่ $p < 0.10$)

ตารางที่ 6.5: ผลการศึกษา (ตัวแบบที่ไม่รวมตัวแปรควบคุม)

ตัวแปร	ตัวแบบ 6.1	ตัวแบบ 6.2	ตัวแบบ 6.3	ตัวแบบ 6.4
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	-4.53** (2.03)	-2.20 (1.62)	-3.90** (1.59)	
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	2.24 (4.41)	-1.78 (2.18)		-3.78 (3.64)
หลักนิติรัฐ	12.17** (4.58)		10.55*** (3.28)	6.80 (4.07)
ขนาดประชากร				
ค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (Constant)	3.65* (54.69)	50.14* (27.07)	31.39*** (4.03)	70.96 (47.62)
จำนวนหน่วยการสังเกต (N)	55	70	55	55
ค่าสถิติ F	4.68**	1.97	7.02***	4.16**
ค่าสถิติ R^2	0.65	0.01	0.63	0.36
AIC	309.25	401.5913	307.57	313.154
BIC	317.28	408.3368	313.59	319.176

หมายเหตุ: * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน

ตารางที่ 6.6: ผลการศึกษา (ตัวแบบที่รวมตัวแปรควบคุม)

ตัวแปร	ตัวแบบ 6.5	ตัวแบบ 6.6
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	-0.52 (1.67)	-4.03* (2.34)
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ		3.25 (2.04)
หลักนิติรัฐ	4.49 (3.32)	8.63*** (2.01)
ขนาดประชากร	-0.32*** (0.09)	-0.02 (0.03)
ตัวแปรหุ่นควบคุมอิทธิพลของปี[1]		
ค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (Constant)	47.13*** (5.52)	50.14* (27.07)
จำนวนหน่วยการสังเกต (N)	55	55
ค่าสถิติ F	10.65***	82.36
ค่าสถิติ R^2	0.21	0.71

ตัวแปร	ตัวแบบ 6.5	ตัวแบบ 6.6
AIC	294.45	
BIC	302.48	

หมายเหตุ: * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน 1. ด้วยเนื้อที่จำกัด ผลการศึกษาเต็มรูปแบบจะแสดงในภาคผนวก ก.3

ผู้วิจัยใช้เทคนิคการคาดการณ์ผลกระทบน้อยที่สุด (Marginal Effects) มาคาดการณ์ผลกระทบของผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคม ตารางที่ 6.7 และ 6.8 แสดงให้เห็นการคาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของภาครัฐต่อการใช้จ่ายทั้งหมดของภาครัฐท่ามกลางปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารงานภาครัฐ[1] จะเห็นได้ว่า เมื่อการเข้าสู่อำนาจของผู้นำทางการเมืองมีความเป็นอำนาจนิยมมากขึ้น (ระบอบการเมืองแบบเผด็จการ) คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาในระบอบการเมืองประชาธิปไตยอยู่ที่ร้อยละ 28 คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาในระบอบอำนาจนิยมอยู่ที่ร้อยละ 19 หรือต่างกันประมาณร้อยละ 9

ตารางที่ 6.7 คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐตามระดับการเป็นประชาธิปไตย (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)

ระดับความเป็นประชาธิปไตย	ค่าสัมประสิทธิ์	ขอบความเชื่อมั่นด้านล่าง	ขอบความเชื่อมั่นด้านบน
1	28.48*** (3.11)	23.37	33.60
1.5	26.22*** (2.12)	22.73	29.71
2	23.95*** (1.18)	22.02	25.89
2.5	21.69*** (0.57)	20.76	22.62
3	19.42*** (1.14)	17.54	21.31

หมายเหตุ: * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน Delta

จากตารางที่ 6.8 เมื่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเป็นนิติรัฐต่ำ คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานลดลงและไม่มีนัยสำคัญ แต่เมื่อประเทศมีระดับความมีนิติรัฐสูงขึ้น สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานสูงขึ้นและมีนัยสำคัญ เมื่อระดับความมีนิติรัฐอยู่ที่ 0.5 คาดการณ์สัดส่วนการใช้

[1]มาจากตัวแบบที 6.1

จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ที่ร้อยละ 28 แต่เมื่อระดับความเป็นนิติรัฐอยู่ที่ 2.5 คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ที่ร้อยละ 52 กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีความแตกต่างกันถึง 46 เปอร์เซ็นต์

ตารางที่ 6.8 คาดการณ์สัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐตามระดับความเป็นประชาธิปไตย (หน่วย: เปอร์เซ็นต์)

ระดับความมีนิติรัฐ	ค่าสัมประสิทธิ์	ขอบความเชื่อมั่นด้านล่าง	ขอบความเชื่อมั่นด้านบน
-2.5	-8.83 (11.50)	-27.74	10.07
-1.5	3.34 (6.92)	8.04	14.72
-0.5	15.51*** (2.38)	11.60	19.42
0.5	27.68*** (2.34)	23.83	31.53
1.5	39.85*** (6.88)	28.54	51.17
2.5	52.02*** (11.45)	33.18	70.86

หมายเหตุ: * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน Delta

6.5 สรุป

การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหนึ่งในนโยบายสังคมที่รัฐบาลหลายประเทศรวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลพยายามขยายโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน งานวิจัยที่ผ่านมามองว่าแรงจูงใจที่รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขยายการศึกษา ได้แก่ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งต้องการแรงงานที่มีทักษะและการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยซึ่งผู้นำทางการเมืองต้องการเอาใจฐานคะแนนเสียงด้วยการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษา พบว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้เกิดการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า การเมืองประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่าอำนาจนิยม แม้ว่าแรงจูงในของผู้นำทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง คือการแสวงหาความนิยมทางการเมืองผ่านการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ก็เป็นผลดีแก่ประชาชนซึ่งสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มากขึ้น

นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายหรือความมีนิติรัฐทำให้รัฐบาลใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานสูงขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า ความมีธรรมาภิบาลของภาครัฐในด้านการบังคับใช้กฎหมายมีอิทธิพลต่อการใช้จ่ายของภาครัฐด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบายตามที่กำหนดไว้ ทำให้การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิผลและประชาชนสามารถเข้าถึงโครงการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มากขึ้น ประเทศที่มีระดับความเป็นนิติรัฐสูง เช่น สิงคโปร์หรือมาเลเซีย มีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานสูงกว่าประเทศที่มีระดับความเป็นนิติรัฐต่ำกว่า เช่น ไทยหรือฟิลิปปินส์

บทที่ 7
สรุป

7.1 บทนำ

นโยบายด้านสังคม เป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญที่สุดในโลกสมัยใหม่ที่มีความผันผวนทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสูง ประชาชนต้องการหลักประกันที่มั่นคงในการดำรงชีพท่ามกลางความผันผวนที่ไม่สามารถคาดเดาได้ว่าจะส่งผลกระทบต่อประชาชนเมื่อไหร่และอย่างไรบ้างในระยะเวลาอันสั้นและระยะยาว ประชาชนในประเทศจึงต้องการให้รัฐบาลของตนกำหนดนโยบายและนำโครงการด้านสังคมมาปฏิบัติอย่างมีประสิทธิผล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและ เพื่อเป็นหลักประกันในการดำรงชีพได้อย่างมีความสุขและยั่งยืน

อย่างไรก็ดี การกำหนดนโยบายด้านสังคมในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป บางประเทศจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรสาธารณะให้กับด้านสังคมอย่างมาก เช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวียหรือเอเชียตะวันออก แต่บางประเทศจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรในระดับที่ต่ำมาก เช่น ประเทศกำลังพัฒนา นักสังคมศาสตร์พยายามอธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างในการจัดสรรทรัพยากรให้กับนโยบายสาธารณะ งานวิจัยที่ผ่านมามองว่า โครงสร้างทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะไปยังนโยบายสังคม การเมืองแบบประชาธิปไตยสร้างแรงจูงใจให้ผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองเสนอและกำหนดนโยบายที่จัดสรรทรัพยากรให้กับนโยบายด้านสังคม เพราะต้องการเอาใจประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งมีความต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนด้านสาธารณสุข ประกันสังคม และการศึกษา เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อยสามารถออกเสียงเลือกตั้งรัฐบาลได้ ผู้สมัครและพรรคการเมืองจึงมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายที่จะจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ไปยังนโยบายด้านสังคม

ธรรมาภิบาลการบริหารงานของภาครัฐ เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายทรัพยากรสาธารณะไปยังนโยบายด้านสังคมด้วย หากหน่วยงานรัฐมีระดับธรรมาภิบาลต่ำ เช่น ประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายหรือการบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบาย การกระจายทรัพยากรไปยังนโยบายด้านสังคมก็จะลดลง ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการให้บริหารของภาครัฐได้ ปัจจัยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายทรัพยากรสาธารณะไปยังนโยบายสังคม รายได้จากการเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณไปยังนโยบายสังคมได้อย่างต่อเนื่องและสามารถขยายการให้บริหารสาธารณะด้านสาธารณสุข ประกันสังคม และการศึกษา ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะที่มีค่าใช้จ่ายสูง

7.2 ผลการศึกษาโดยสังเขป

ผู้วิจัยเลือกวิเคราะห์กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกระจายทรัพยากรในนโยบายสังคม กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความหลากหลายในด้านระบอบการเมืองการปกครอง อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ และความมีธรรมาภิบาลของภาครัฐ ซึ่งเหมาะสำหรับการวิเคราะห์เชิงปริมาณซึ่งต้องการหน่วยการศึกษาที่มีความหลากหลาย (Variation) ไม่ติดกับลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ผลการศึกษาจากตัวแบบทางสถิติ พบว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยและความเติบโตทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นในการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านสาธารณสุข ส่วนการเติบโตทางเศรษฐกิจและความมีประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นในการใช้จ่ายของภาครัฐในโครงการประกันสังคม ส่วนการเมืองแบบประชาธิปไตยและการบังคับใช้กฎหมายมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายของรัฐด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตารางที่ 7.1: สรุปผลการวิเคราะห์

นโยบายสังคม/ปัจจัย	การเมืองประชาธิปไตย	การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ธรรมาภิบาล
1. สาธารณสุข	√	√	◯
2. ประกันสังคม	◯	√	√ (ประสิทธิผลภาครัฐ)
3. การศึกษาขั้นพื้นฐาน	√	◯	√ (นิติรัฐ)

การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไปสู่การเป็นประชาธิปไตยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริการสาธารณสุขและการศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าไปอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ เช่น ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีการผลักดันให้เกิดการบรรจุในสิทธิของประชาชนในการได้รับบริการด้านสังคมจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง และเป็นนโยบายแห่งรัฐที่รัฐจะต้องจัดสรรการให้บริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาให้ประชาชน McGuire (2010) อธิบายว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้เวทีการกำหนดนโยบายสาธารณะกว้างมากขึ้นและตัวละครที่เกี่ยวข้องจะมีโอกาสในการเสนอนโยบายซึ่งทำให้เกิดการขยายตัวของโครงการสาธารณสุขในเชิงโครงสร้าง (โครงการสาธารณสุข) และเชิงเนื้อหา (สิทธิในการได้รับการรักษา)

ในขณะที่การเติบโตทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญทำให้การบริการสาธารณสุขและโครงการประกันสังคมขยายตัว ท่ามกลางการขยายตัวของเศรษฐกิจอุตสาหกรรม รัฐต้องจัดสรรและเพิ่มงบประมาณด้านสาธารณสุขมากขึ้นเพราะการเติบโตโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจไปยังภูมิภาค ทำให้

รัฐบาลต้องขยายโครงการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและโครงการประกันสังคมไปด้วย เพื่อครอบคลุมความต้องการของประชาชน (โดยเฉพาะแรงงาน)

ส่วนธรรมาภิบาลในภาครัฐ ได้แก่ ประสิทธิผลของการบริหารงานและการบังคับใช้นโยบายและกฎหมาย มีส่วนสำคัญในการขยายตัวของโครงการประกันสังคมและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐและการบังคับใช้นโยบาย ทำให้การนำโครงการประกันสังคมและการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติมีความทั่วถึงจนประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิของโครงการได้ ประเทศที่มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในระดับสูง เช่น สิงคโปร์และมาเลเซีย มีการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมและการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับที่สูงกว่าประเทศที่มีระดับธรรมาภิบาลที่ต่ำกว่า เช่น ไทยหรืออินโดนีเซีย

ตารางที่ 7.2: สรุปความสัมพันธ์ระหว่างระดับธรรมาภิบาลและการใช้จ่ายในโครงการประกันสังคมและการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กลุ่มประเทศ	ประกันสังคม	การศึกษาขั้นพื้นฐาน
ประเทศที่ระดับธรรมาภิบาลอยู่ระดับสูงถึงกลาง (1.5 ขึ้นไป) (สิงคโปร์และมาเลเซีย)	มากกว่า 5 เปอร์เซ็นต์ของรายจ่ายทั้งหมด	มากกว่า 30 เปอร์เซ็นต์
ประเทศที่มีระดับธรรมาภิบาลอยู่ระดับกลางถึงต่ำ (-0.5 ถึง 1.5) (ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม)	ระหว่าง 2 ถึง 5 เปอร์เซ็นต์	ระหว่าง 20 ถึง 30 เปอร์เซ็นต์
ประเทศที่มีระดับธรรมาภิบาลต่ำถึงไม่มี (ต่ำกว่า -0.5) (กัมพูชา ลาว เมียนร์มา)	ระหว่าง 0 ถึง 2 เปอร์เซ็นต์	ต่ำกว่า 20 เปอร์เซ็นต์

7.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

สิ่งที่น่าสนใจจากผลการศึกษาครั้งนี้มี 2 ประเด็นด้วยกัน ประเด็นที่ 1 การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเป็นระบอบประชาธิปไตยไม่ได้มีอิทธิพลในทุกนโยบายสังคม เช่น โครงการประกันสังคม สะท้อนให้เห็นว่าการเมืองอาจจะไม่ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสังคมบางนโยบาย โครงสร้างการกำหนดนโยบายในแต่ละนโยบายมีความแตกต่างกันออกไป นโยบายสังคมบางอย่างอาจจะมีความเป็นเทคนิคสูงในการกำหนดนโยบายจนผู้นำทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งหรืออำนาจนิยมไม่สนใจที่จะเข้ามาครอบงำการกำหนดนโยบายและปล่อยให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านนั้นไป ดังนั้น งานวิจัยในอนาคตจึงเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างการกำหนดนโยบายสังคมในแต่ละด้านทั้งในแง่มุมกระบวนการและการตัดสินใจของตัวละครที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่ 2 มิติของธรรมาภิบาลที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความแตกต่างกันไป ในขณะที่ ความมีประสิทธิผลของภาครัฐมีอิทธิพลต่อโครงการประกันสังคม การบังคับใช้กฎหมายกลับมีอิทธิพลต่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายในแต่ละประเภทมีวัฒนธรรมและมีค่านิยมที่แตกต่างกันออกไป นโยบายประกันสังคมอาจจะเน้นการกำหนดนโยบายที่การบริการต้องมีประสิทธิผลเพราะเกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้รับประโยชน์ในหลาย ๆ ด้าน ส่วนนโยบายการศึกษาอาจจะเน้นการกำหนดนโยบายที่การบังคับใช้นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้เพื่อรักษาสิทธิการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง การวิจัยในอนาคตจึงเป็นการวิเคราะห์วัฒนธรรมและค่านิยมในการกำหนดนโยบายในแต่ละนโยบาย รวมทั้งมิติธรรมาภิบาลที่ผู้กำหนดนโยบายในแต่ละนโยบายให้ความสำคัญ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). **ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2557). ระบอบประชาธิปไตยกับผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ. **วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย. 6**(3), 283-300.

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2559). **เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐและการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, วิชุดา สาธิตพร และ สุนิสา ช่อแก้ว. (2559). **กระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม:บทเรียนของความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการสวัสดิการสังคมและโครงการการช่วยเหลือเกษตรกร.** กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, สุนิสา ช่อแก้ว, สติธร ธนานิธิโชติ และ วิชุดา สาธิตพร. (2559). ลักษณะการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาล: ประสบการณ์ภาคสนามจากภาคเหนือและภาคใต้ของไทย.ใน **รายงานสืบเนื่องจากการประกวดบทความวิจัยและกรณีศึกษา ภาคโปสเตอร์ ประจำปี 2559 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 31 มีนาคม 2559 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.** กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประชาชาติธุรกิจ เกาะกระแสโลก. (2559). **ผลประชามติชาวสวิส "คัดค้าน" ให้เงินเดือน ปชช.** ทุกคน เดือนละ 90,000 บาท. สืบค้นเมื่อ 18 ตุลาคม 2559, จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1465196347.

ภาษาอังกฤษ

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics. 117*(4), 1231-1294.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*. New York, NY: Cambridge University Press.

Adolf, R. G. (2011). Are liberal regimes more protective of economic and social rights than authoritarian regimes? *Asian Politics & Policy, 3*(3), 433-460.

Akaike, H. (1973). Information theory and an extension of the maximum likelihood principle. In B. N. Petrov, & F. Csáki (Eds.), 2nd *International Symposium on Information Theory* (pp. 267–281). Tsahkadsor, Armenia, USSR, September 2-8, 1971, Budapest: Akadémiai Kiadó.

Almond, G., & Powell, G. B. (1978). *Comparative politics: System, process, and policy*. Boston, MA: Little, Brown and Company.

Asher, M. (2000). *Social security reform imperatives: The Southeast Asian cases*.

Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (1995). *Economic growth*. Cambridge, MA: McGraw-Hill.

Barro, R. J. (1996). "Determinant of economic growth: A cross-country empirical study," *NBER Working Paper 5698*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Beck, N., & Katz, J. N. (1995). What to do (and not to do) with time-series cross-section data. *American Political Science Review, 89*(3), 634-647.

Boix, C. (2003*). Democracy and redistribution*. United States: Cambridge University Press.

Birkland, T. (2011). *An introduction to policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. United States: M.E. Sharpe.

Brown, D. S., & Hunter, W. (1999). Democracy and social spending in Latin America, 1980-92. *American Political Science Review, 93*(4), 779-790.

Burroway, R. (2016). Democracy and child health in developing countries. *International Journal of Comparative Sociology, 57*(5), 338-364.

Buracom, P. (2011). "The determinants and distributional effects of public education, health, and welfare spending in Thailand," *Asian Affair: An American Review, 38*(3), 113-142.

Cameron, D. (1978). The expansion of public economy: a comparative analysis. *American Political Science Review. 72*(4), 1243-1261.

Chan, R. (2001). *The sustainability of the Asian welfare system after the Financial Crisis: Reflections on the case of Hong Kong*. Southeast Asia Research Centre: City University of Hong Kong Working Paper.

Chongsuvivatwong, V., Phua, K. H., Yap, M. T., Pocock, N. S., Hashim, J., Chhem, R., Wilopo, S. A., & Lopez, A. D. (2011). Health and health-care systems in Southeast Asia: diversity and transitions. *The Lancet. 377*, 429-437.

Croissant, A. (2004). Changing welfare regimes in East and Southeast Asia: Crisis, change, and challenge. *Social Policy & Administration, 38*(5), 504-524.

Dahl, R. (1973). *Polyarchy: participation and opposition*. United States: Yale University Press.

Doner, R. F. (2009). *The politics of uneven development: Thailand's economic growth in comparative perspectives*. New York, NY: Cambridge University Press.

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. United States: Harper and Row.

Dworkin, R. (2006). *Is democracy possible here?: principles for new political debate*. United States: Princeton University Press.

Easton, D. (1957). "An approach to the analysis of political system," World Politics, 9(3), 383-400.

Epstein, D. L., Bates, R. H., Goldstone, J., Kristensen, I., & O'Halloran, S. (2006). Democratic transitions. *American Journal of Political Science, 50*(3), 551-569.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Freedom House. (2015). "Freedom in the World," *https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.VbhNStwVg3E*. Washington, DC: Freedom House.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case study and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gujarati, D. (1992). *Essentials of econometrics*. New York, NY: McGraw-Hill, Inc.

Hale, H. E. (2015). *Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective*. New York, NY: Cambridge University Press.

Hashim, J., Chongsuvivatwong, V., Phua, K. H., Pocock, N., Teng, Y. M., Chhem, R., Wilopo, S. A., & Lopez, A. (2012). Health and Healthcare Systems in Southeast Asia. United Nations University. Retrieved from *https://unu.edu/publications/articles/health-and-healthcare-systems-in-southeast-asia.html*.

Held, D. (1996). *Models of democracy*. United States: Stanford University Press.

Helliwell, J. F. (1994). "Empirical linkage between democracy and economic growth," *British Journal of Political Science, 24*(2), 225-248.

Heston, A., Summers, R., & Aten, B. (2009). Penn world table (version 6.3) [Data file]. Available from the Center for International Comparisons for Production, Income, and Prices at the University of Pennsylvania Web site*:* *http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt63/pwt63_form.php*

Hibbs, D. A. (1997). "Political parties and macroeconomic policy," *American Political Science Review. 71*: 1467-1487.

Hicken, A., & Simmons, J. (2008). "The personal vote and the efficacy of education spending," *American Journal of Political Science, 52*(1), 109-124.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). "The Worldwide governance indicators: A summary of methodology, data, and analytical issues," World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. *http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130.*

Kohli, A. (2004). *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery*. New York, NY: Cambridge University Press.

Kennedy, D. (1999). *Freedom from fear: the American people in depression and war, 1929-1945.United States*: Oxford University Press.

Kwan, H-J. (2009). The reform of the developmental welfare state in East Asia. *International Journal of Social Welfare, 18*, s12-s21.

Laiprakobsup, T. (2014). "Populism and agricultural trade in developing countries: A case study of Thailand's rice pledging scheme," *International Review of Public Administration, 19*(4), 380-394.

Ledet, R. (2006). "Dataset review: The quality of government institute's cross-sectional time series dataset," *APSA-CP Newsletter, 17*(Summer).

Lee, K. (2013). Health policy in Asia and the Pacific: Navigating local needs and global challenges. *Asia & the Pacific Policy Studies, 1*(1), 45-57.

Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review, 53*(1), 69-105.

Marshall, M. G., Jagger, K., & Gurr, T. R. (2009). Polity IV: Regime authority characteristics and transition datasets, 1800-2009 [Data file]. Available from the Center for Systemic Peace Web site: *http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm*

McGuire, J. (2010). *Wealth, health, and democracy in East Asia and Latin America*. United States:Cambridge University Press.

Meltzer, A. & Richards, S. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of PoliticalEconomy. 89*(5), 914-927.

NHCO. (2017). Our story. Retrieved from *https://en.nationalhealth.or.th/our-story/*.

NHSO. (2002). About NHSO. Retrieved from *https://www.nhso.go.th/eng/Site/ContentItems.aspx?type=MQ%3d%3d*.

North, D. (1991). *Institutions, institutional change and economic performance.* United States: Cambridge University Press.

North, D. (1993). "Institutions and credible commitment," *Journal of Institutional and Theoretical Economics, 149*(1), 11-23

North, D. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Noy, S., & Sprague-Jones, J. (2016). Comparative dynamics of public spending: Re-conceptualizing delta-convergence to examine OECD and Latin America, *International Journal of Comparative Sociology, 57*(6), 425-448.

Olson, M. (1993). Dictatorship, democracy, and development. *American Political Science Review, 87*(3), 567-576.

Pisani, E., Olivier, M., & Nugroho, K. K. (2017). Indonesia's road to universal health coverage: a political journey. *Health Policy and Planning, 32*, 267–276.

Powell, G. B. (2000). *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*.United States: Yale University Press.

Przeworski, A., & Limongi, F. (1993). "Political regime and economic growth," *Journal of Economic Perspectives, 7*(3), 51-69.

Przeworski, A., & Limongi, F. (1997). "Modernization: Theories and facts," World Politics, 49(2), 155-183.

Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950-2000*. New York, NY: Cambridge University Press.

Putnam, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. United States: Princeton University Press.

Ramesh, M., & Asher, M. (2001). *Welfare capitalism in Southeast Asia: Social security, health, and education policies*. New York, NY: Palgrave.

Ramesh, M. (2004). *Social policy in East and Southeast Asia: Education, health, housing, and income maintenance*. New York, NY: Routledge Curzon.

Ross, M. L. (2001). *Timber booms and institutional breakdown in Southeast Asia*. New York, NY: Cambridge University Press.

Rostow, W. W. (1990). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. 3rd ed. New York, NY: Cambridge University Press.

Rudra, N., & Haggard, S. (2005). Globalization, democracy, and effective welfare spending in the developing world. *Comparative Political Studies, 38*(9), 1015-1049.

Rustow, D. A. (1970). "Transitions to democracy: Toward a dynamic model," *Comparative Politics, 2*(3), 337-363.

Sagarik, D. (2013). An analysis of the determinants of education expenditures in Thailand.

Asian Politics and Policy. 5(2), 227-248.

Schattan, V., & Coelho, P. (2013). What did we learn about citizen involvement in the health policy process: Lessons from Brazil. Journal of Public Deliberation, 9(1). Retrieved from *https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1255&context=jpd*

Schwarz, G. E. (1978). Estimating the dimension of a model, Annals of Statistics, *6*(2): 461–464.

Skocpol, T. (1995). *Social policy in the United States: future possibilities in historical perspectives*. United States: Princeton University Press.

Sloan, J., & Tedin, K.L. (1987). The consequences of regime types for public policy outputs. *Comparative Political Studies, 20*(April), 98-124.

Thai Health. (2017). Thai Health Promotion Foundation. Retrieved from *http://en.thaihealth.or.th/.*

Thabrany, H. (2008). *Politics of national health insurance of Indonesia: A new era of universal coverage*. Center for Health Economic and Policy Studies, University of Indonesia: Indonesia.

UNESCO. (2012). Decentralized finance and provision of basic education. In *Asia-Pacific Education System Review Series No.4.* Bangkok: UNESCO.

Vu, T. (2010). *Path to development in Asia: South Korea, Vietnam, China, and Indonesia*. New York, NY: Cambridge University Press.

WHO. (2017). Global health observatory data. Retrieved from *http://www.who.int/gho/health_financing/government_expenditure/en/*

Wilson, S. E., & Butler, D. M. (2007). A lot more to do: The sensitivity of time-series cross-section analyses to simple alternative specifications. *Political Analysis, 15*(2), 101-123.

Wood, B. D. (1988). Principals, bureaucrats, and responsiveness in clean air enforcement, *American Political Science Review, 82*(1), 213-234.

World Bank. (2014). Reforming trade, price, and subsidy policies. WORLD DEVELOPMENT REPORT. Accessed on various dates from *http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327599046334/8394679-1327606607122/WDR08_08_ch04.pdf*

You, J-S. (2015). *Democracy, inequality, and corruption: Korea, Taiwan, and the Philippines compared*. New York, NY: Cambridge University Press.

ภาคผนวก ก.1

ตาราง แสดงผลการศึกษาตัวแบบที่ 4.5 และ 4.10

ตัวแปร	ตัวแบบ 4.5	ตัวแบบ 5.10
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	-6.16*** (1.93)	-2.50*** (0.47)
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	0.00** (0.00)	0.00** (0.00)
สัดส่วนค่าตอบแทนแรงงานต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	69.38 (58.69)	7.24 (14.28)
ขนาดของประชากร	-0.72** (0.27)	-0.72** (0.27)
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานของแรงงาน	0.07** (0.03)	0.02** (0.01)
1996	-0.39 (4.13)	-0.20 (1.01)
1997	-0.09 (4.17)	-0.42 (1.01)
1998	3.81 (4.21)	0.10 (1.03)
1999	3.53 (4.24)	-0.29 (1.03)
2000	3.31 (4.22)	0.05 (1.03)
2001	3.89 (4.25)	-0.51 (1.03)
2002	3.94 (4.26)	0.05 (1.04)
2003	4.92 (4.28)	2.10* (1.04)
2004	3.81 (4.29)	1.90* (1.04)
2005	-0.21 (4.34)	2.12** (1.06)
2006	1.01 (4.44)	2.46** (1.10)
2007	1.77 (4.50)	2.96*** (1.10)
2008	2.30 (4.48)	3.23*** (1.10)
2009	4.93 (4.60)	3.90*** (1.12)
2010	4.24 (4.74)	3.87*** (1.15)
2011	4.75 (4.92)	4.58*** (1.20)
2012	5.11 (5.16)	4.85*** (1.25)

ตัวแปร	ตัวแบบ 4.5	ตัวแบบ 5.10
2013	5.50 (5.38)	5.29*** (1.31)
2014	4.60 (5.74)	5.31*** (1.40)
ค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (Constant)	-91.59 (53.85)	-18.06 (15.53)
จำนวนหน่วยการสังเกต (N)	100	100
ค่าสถิติ F	1.86**	6.44***
ค่าสถิติ R^2	0.14	0.10
AIC	673.94	391.25
BIC	739.07	456.38

หมายเหตุ: * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน

ภาคผนวก ก.2

ตาราง แสดงผลการศึกษาตัวแบบที่ 5.7

ตัวแปร	ตัวแบบ 5.7
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	-1.24 (4.01)
ประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐ	8.85*** (3.59)
ขนาดประชากร	
ค่าเฉลี่ยชั่วโมงการทำงาน	
1998	0.65 (2.23)
2000	1.10 (2.28)
2002	3.35 (2.38)
2003	4.22* (2.53)
2004	6.57** (2.66)
2005	8.24*** (2.84)
2006	8.28** (3.12)
2007	6.25* (3.39)

ตัวแปร	ตัวแบบ 5.7
2008	6.92* (3.53)
2009	7.52** (3.52)
2010	8.05** (3.82)
2011	9.09** (3.99)
2012	9.34** (4.18)
2013	9.64** (4.43)
ค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (Constant)	20.57 (47.74)
จำนวนหน่วยการสังเกต (N)	124
ค่าสถิติ F	4.15***
ค่าสถิติ R^2	0.01
AIC	711.91
BIC	759.85

หมายเหตุ: * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01 ตัวเลขในวงเล็บคือค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน

ภาคผนวก ก.3

ตาราง แสดงผลการศึกษาตัวแบบที่ 6.6

ตัวแปร	ตัวแบบ 6.6
การคัดเลือกและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง	-4.03* (2.34)
ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ	3.25 (2.04)
หลักนิติรัฐ	8.63*** (2.01)
ขนาดประชากร	-0.02 (0.03)
1996	-4.22 (7.72)
1997	-1.33 (5.10)
1998	-5.82 (7.70)
2000	-10.24 (7.71)
2001	-2.85 (5.85)

ตัวแปร	ตัวแบบ 6.6
2002	-3.19 (5.86)
2003	-2.88 (5.87)
2004	-5.25 (5.30)
2006	-6.66 (6.07)
2007	-2.52 (6.14)
2008	-4.37 (5.35)
2009	-7.83 (4.56)
2010	-6.68 (4.23)
2011	-6.84 (4.35)
2012	-6.07 (4.58)
2013	-6.90 (4.70)
ค่าสัมประสิทธิ์คงที่ (Constant)	50.14* (27.07)
จำนวนหน่วยการสังเกต (N)	55
ค่าสถิติ F	82.36
ค่าสถิติ R^2	0.71
AIC	
BIC	

ภาคผนวก ข.1

บทความตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการ

1. ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, (2560). ระบอบประชาธิปไตยกับความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลกและการขยายตัวของนโยบายสวัสดิการสังคม: การทบทวนแนวคิดและกรณีศึกษาประเทศไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัย, 11(2), 240-253.

ระบอบประชาธิปไตยกับความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลกและการขยายตัวของนโยบายสวัสดิการสังคม: การทบทวนแนวคิดและกรณีศึกษาประเทศไทย*

Democratic Regime, Economic Fluctuation, and Expansion of Social Welfare Policy: A Theoretical Review and A Case Study of Thailand

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์[1]**

Thanapan Laiprakobsup[1]**

[1]คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขที่ 254 ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

[1]Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

254 Henri Dunant Road, Pathumwan District, Bangkok 10330

บทคัดย่อ

ระบอบการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาล นักรัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสนใจในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะในนโยบายสวัสดิการสังคม จากการปริทรรศน์ในแนวคิดทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ รัฐบาลในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรค่อนข้างมากในโครงการสวัสดิการสังคมมากกว่ารัฐบาลในระบอบการเมืองแบบเผด็จการ เหตุผลที่ทำให้รัฐบาลประชาธิปไตยจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรบุคคลค่อนข้างมาก เพราะกระบวนการทางการเมือง และแรงจูงใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ความผันผวนในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยที่หนุนให้รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้โครงการสวัสดิการสังคม อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาประเทศไทย การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับการกระจายทรัพยากรควรคำนึงถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องที่และท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการกระจายทรัพยากรสาธารณะไปยังประชาชนอย่างทั่วถึง

---

* บทความวิชาการฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยชื่อ "ระบอบการเมือง การจัดการบ้านเมืองที่ดี และการเติบโตของการกระจายทรัพยากรสาธารณะ" สัญญาเลขที่ MRG5980196 โดยการสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.)กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

** ผู้เขียนหลัก (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อีเมล์: Tlaiprakobsup@hotmail.com

คำสำคัญ ระบอบประชาธิปไตย ความผันผวนทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจโลก การขยายตัวของนโยบายสวัสดิการสังคม

Abstract

Political regime has an influence on the government's public policy formation and implementation. Political Scientists and political economists have paid attention in explaining the relation of political regime and resource redistribution in social welfare policy. After reviewing political and economic concepts, democratic governments are more likely to allocate budget and resources to social welfare programs than authoritarian governments. The reason why the democratic governments allocate budget and human resources is due the large part to the political processes and the political incentives of democratic regime. In addition, fluctuation in international economy becomes the factor encouraging the democratic governments to allocate budget and resources to social welfare programs. However, according to a case study of Thailand, the studies of the relation between political regime and resource distribution should recognize the role of local governments which are significant mechanisms in redistributing resources to citizens equally.

Keywords

Democratic Regime, Economic Fluctuation, World Economic System, Expansion of Social Welfare Policy

บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมือง (Political Regime) กับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) การเมือง (Politics) กับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ต่างมีลักษณะความเหมือนกันตรงที่มีความเป็น "สาธารณะ (Publicness)"[1] ทั้งคู่ กล่าวคือ ทั้งการเมืองและนโยบายสาธารณะต่างมีผลกระทบต่อผู้คนในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (ในนามของรัฐบาล) ทั้งในระบอบการเมืองประชาธิปไตยหรือเผด็จการก็ตาม ในขณะเดียวกัน ประชาชนไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลได้ ในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่งที่เป็นพลเมืองของประเทศนั้นและเป็นสมาชิกของสังคมนั้น ปัจเจกบุคคลได้รับผลกระทบจากการเมืองและนโยบายสาธารณะเพราะปัจเจกบุคคลสมัครใจที่จะเป็นพลเมืองของประเทศนั้นและเคารพในกฎหมายและเป็นสมาชิกของสังคม

ระบอบการเมืองมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญเนื่องจากนโยบายสวัสดิการสังคมมีผลกระทบกับประชาชนในแง่มุมต่างๆ อาทิ การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ รัฐบาลในระบอบการเมืองที่ต่างกันย่อมดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมที่แตกต่างกัน นักรัฐศาสตร์เชื่อว่าโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่แตกต่างกันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาลแตกต่างกันทั้งในแง่ปริมาณ (งบประมาณและทรัพยากรด้านอื่นๆ) และคุณภาพ (ลักษณะการดำเนินโครงการ) โครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองและการกำหนด

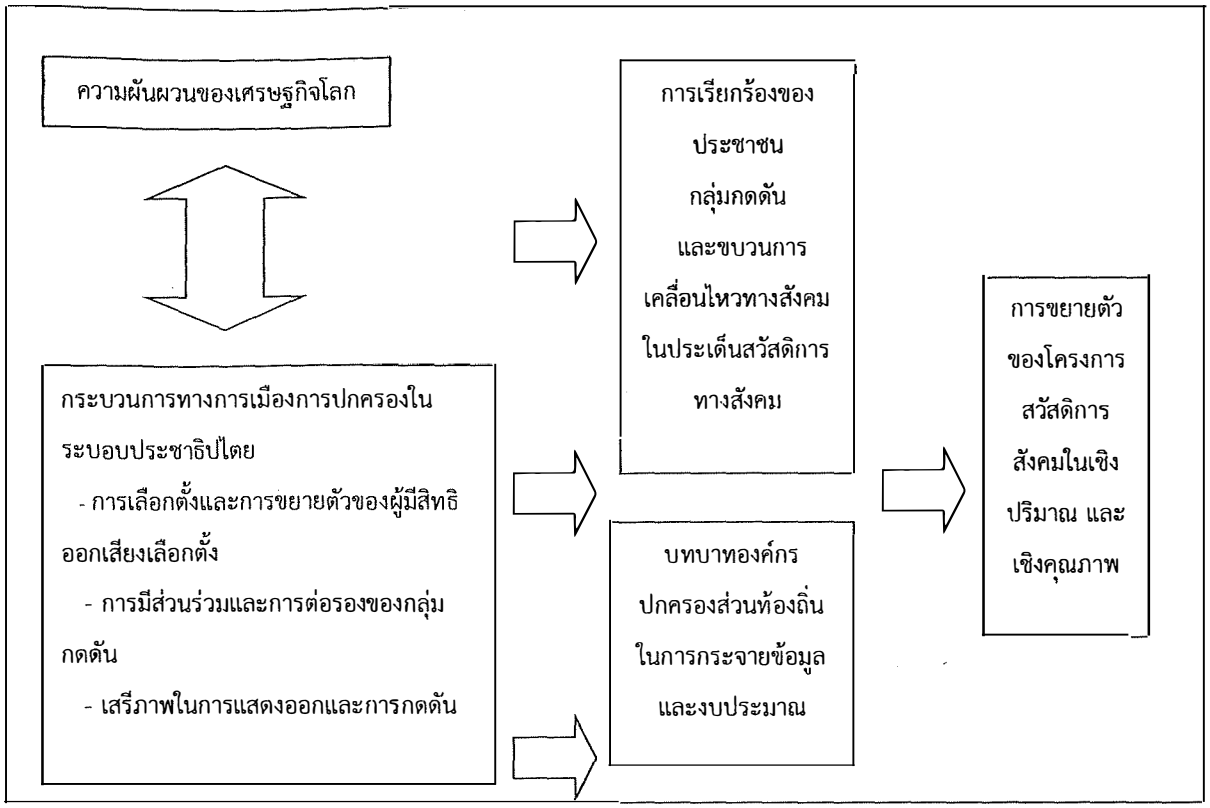
---

[1] ผู้เขียนนิยามโดยอิงแนวคิดของ Putnam (1994) ซึ่งมองว่าความเจริญเติบโตของชุมชนและสังคมมาจากความสำนึกและเข้าไปมีส่วนร่วมของพลเมืองในชุมชนและสังคมนั้น ดังนั้น พลเมืองมีความรู้สึกเป็นสาธารณะและความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคม ผู้เขียนนิยามความเป็นสาธารณะ (Publicness) หมายถึง สภาวะที่ปัจเจกบุคคล (ในฐานะพลเมืองของประเทศนั้นและสมาชิกในสังคมนั้น) สามารถรับรู้ได้ถึงผลกระทบ (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) ที่มีต่อตน แม้ว่าปัจเจกบุคคลอาจจะไม่ได้ตระหนักว่าจุดเริ่มต้นของสภาวะดังกล่าวมีกำเนิดมาอย่างไรและจะมีผลกระทบต่อตนอย่างไร ปัจเจกบุคคลอาจจะมีการตอบสนองต่อความเป็นสาธารณะในระดับต่างๆ ตามสถานภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของปัจเจกบุคคลและความกว้างขวางของความเป็นสาธารณะ ดังนั้นปัจเจกบุคคล จึงมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่วนร่วมในความเป็นสาธารณะ ไม่มากก็น้อย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจเจกบุคคลมีความเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของความเป็นสาธารณะ

ความเป็นสาธารณะของผู้เขียนจึงต่างจากสิ่งของสาธารณะ (Public Goods) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความหมายในเชิงบวกทั้งสิ้น ความเป็นสาธารณะของบางเรื่องอาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มสังคมบางกลุ่ม และอาจจะไม่เป็นที่น่าสนใจของปัจเจกบุคคลและกลุ่มทางสังคมบางกลุ่ม ดูความหมายของสิ่งของสาธารณะ (Public Goods) ใน Dworkin (2006, 124) และความหมายของคำว่า ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ใน Birkland (2011, 10-11)

นโยบายสาธารณะในรูปแบบต่างๆ นักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้โครงการสวัสดิการสังคมมากกว่ารัฐบาลในระบอบการเมืองแบบเผด็จการ (Downs, 1957 ; Melzer & Richard, 1981 ; Boix, 2003 ; Acemoglu & Robinson, 2002 ; McGuire, 2010) ยิ่งประเทศมีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มีคุณภาพมากขึ้น โครงการสวัสดิการสังคมยิ่งมีการพัฒนามากขึ้น

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะสำรวจทฤษฎีที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับนโยบายสวัสดิการสังคม ส่วนที่สองอธิบายโครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะนำไปสู่การผลักดันให้มีการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนที่สามความผันผวนของเศรษฐกิจระหว่างประเทศผลักดันให้กลุ่มกดดัน อาทิ สหภาพแรงงานผลักดันให้รัฐบาลต้องขยายโครงการสวัสดิการสังคม อย่างไรก็ตามการกระจายทรัพยากรและการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมจะไปถึงประชาชนก็ต่อเมื่อหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐาน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)เป็นจักรกลสำคัญในการขยายตัวโครงการสวัสดิการสังคมทั้งในแง่มุมของการกระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการสวัสดิการสังคมและสิทธิประโยชน์จากโครงการสู่ประชาชน ส่วนสุดท้ายจึงอธิบายความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมโดยยกตัวอย่างกรณีศึกษาเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและโครงการช่วยเหลือเกษตรกรไร่ละ 1,500 บาท



ภาพที่ 1: ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความผันผวนของเศรษฐกิจโลก และการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม

การขยายตัวของแนวคิดเสรีประชาธิปไตยกับการขยายตัวของรัฐและสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นไปพร้อมกันในโลกสมัยใหม่ แนวคิดเสรีประชาธิปไตยได้ก่อตัวและพัฒนาขึ้นในยุโรปช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยเฉพาะในทวีปยุโรปซึ่งอำนาจศาสนจักรนิกายโรมันคาทอลิกเสื่อมลง นักคิดทางการเมืองและสังคมเริ่มผลิตผลงานที่วิพากษ์วิจารณ์ระบอบอำนาจนิยมโดยเฉพาะอำนาจของศาสนจักรและสนับสนุนระบอบการเมืองการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ในขณะเดียวกันผู้ปกครองได้รับมอบอำนาจอธิปไตยจากประชาชนเพื่อปกครอง แต่ต้องทำหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมประชาชนในด้านต่างๆ อาทิ รักษาสิทธิในการถือครองทรัพย์สินส่วนบุคคล ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (Held, 1996, 78) ดังนั้น ผู้ปกครองจึงมีพันธะสัญญาต่อประชาชนและต้องรับผิดชอบต่อการปกครองที่ส่งเสริมประชาชน พันธะสัญญาที่นักคิดทางการเมืองและสังคมหมายถึง คือ รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่ระบุหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและจัดหาสวัสดิการสังคมให้ประชาชนรัฐบาลมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยเฉพาะโครงการด้านสังคม ได้แก่ สาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการสังคมระดับการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลมีความแตกต่างกันไป ซึ่งนำไปสู่ระดับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะและการช่วยเหลือจากภาครัฐที่ต่างกันไปในประเทศต่างๆ นักรัฐศาสตร์เชื่อว่าระดับการบริการสาธารณะ (หรืออีกนัย

หนึ่ง คือ การกระจายทรัพยากรสาธารณะกลับ (Redistribution) ไปยังประชาชน) ขึ้นอยู่กับสถาบันทางการเมือง กล่าวคือ สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะกระจายบริการสาธารณะในระดับที่สูงกว่าสถาบันทางการเมืองในระบอบเผด็จการ

กระบวนการทางการเมืองการปกครองของระบอบประชาธิปไตยผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองมีแรงจูงใจในการกระจายงบประมาณและขยายโครงการสวัสดิการสังคม **ประการที่ 1 การรับรองสิทธิเลือกตั้งทั่วไปและการขยายตัวของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง (Universal Suffrage and Enfranchisement)** การเลือกตั้งทั่วไปที่ประชาชนทุกคนสามารถมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่องและทำให้ผลการเลือกตั้งมี "ความหมาย" ในความหมายที่ประชาชนสามารถกดดันให้ผู้แทนในเขตของตนกำหนดนโยบายตามความต้องการของประชาชน[2] ในขณะที่การขยายฐานเสียงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นไปอย่างต่อเนื่องทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกลุ่มที่มีรายได้น้อยและต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐผู้นำทางการเมืองจึงต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนนโยบาย (Policy Platform) ของตนต่อการเอาใจผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ (Downs, 1957, 28 ; Powell, 2000, 15) Skocpol (1995) อธิบายการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามกลางเมือง Skocpol ชี้ให้เห็นว่าชัยชนะของฝ่ายสหภาพ (Union)(หรือฝ่ายเหนือ) เหนือฝ่ายสหพันธรัฐ (Confederation) (หรือฝ่ายใต้) มีอิทธิพลต่อการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม อาทิ การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยการช่วยเหลือทหารผ่านศึก กล่าวคือ ฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (คนแอฟริกัน อเมริกัน) เพิ่มขึ้นจากการที่รัฐบาลรองรับสิทธิการเลือกตั้ง กลุ่มผู้มีสิทธิเหล่านี้ต้องการการช่วยเหลือจากรัฐในรูปแบบของสวัสดิการสังคม ดังนั้น การขยายตัวของฐานผู้มีสิทธิออกเสียงนำไปสู่การขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม

ประการที่ 2 กระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เปิดโอกาสให้กลุ่มกดดันทางสังคมต่อรองเชิงนโยบายกับผู้นำทางการเมือง ทำให้เกิดการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม สังคมการเมืองของระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเป็น "พหุนิยม (Pluralism)" ที่กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดันและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนด "ประเด็นเชิงนโยบายสาธารณะ" (Dahl, 1973, 10) ในรูปแบบต่างๆ **ทั้งที่**เป็นทางการ อาทิ การให้ข้อมูลกับคณะกรรมาธิการของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำรงตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับผู้จัดทำนโยบาย อาทิ คณะอนุกรรมาธิการคณะกรรมาธิการหรือที่ปรึกษาให้กับสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐมนตรี การล๊อบบี้ (ในกรณีประเทศที่ยอมรับกระบวนการล๊อบบี้) และไม่เป็นทางการ อาทิ ผู้นำกลุ่มกดดันทางสังคมและขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นทางสวัสดิการสังคม อาทิ ผู้นำสหภาพแรงงาน ผู้นำองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ สามารถเข้ามาผลักดันเชิงนโยบายในระบอบประชาธิปไตยด้วยหลักการความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วม

---

[2] ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ นโยบายของผู้นำทางการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งสะท้อนความต้องการของประชาชนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ (Powell, 2000, 12) โดยเฉพาะในช่วงหลังการเลือกตั้งใหม่ ๆ

หนึ่ง คือ การกระจายทรัพยากรสาธารณะกลับ (Redistribution) ไปยังประชาชน) ขึ้นอยู่กับสถาบันทางการเมือง กล่าวคือ สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะกระจายบริการสาธารณะในระดับที่สูงกว่าสถาบันทางการเมืองในระบอบเผด็จการ

กระบวนการทางการเมืองการปกครองของระบอบประชาธิปไตยผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองมีแรงจูงใจในการกระจายงบประมาณและขยายโครงการสวัสดิการสังคม **ประการที่ 1 การรับรองสิทธิเลือกตั้งทั่วไปและการขยายตัวของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง (Universal Suffrage and Enfranchisement)** การเลือกตั้งทั่วไปที่ประชาชนทุกคนสามารถมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่องและทำให้ผลการเลือกตั้งมี "ความหมาย" ในความหมายที่ประชาชนสามารถกดดันให้ผู้แทนในเขตของตนกำหนดนโยบายตามความต้องการของประชาชน[2] ในขณะที่การขยายฐานเสียงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นไปอย่างต่อเนื่องทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกลุ่มที่มีรายได้น้อยและต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐผู้นำทางการเมืองจึงต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนนโยบาย (Policy Platform) ของตนต่อการเอาใจผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ (Downs, 1957, 28 ; Powell, 2000, 15) Skocpol (1995) อธิบายการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามกลางเมือง Skocpol ชี้ให้เห็นว่าชัยชนะของฝ่ายสหภาพ (Union)(หรือฝ่ายเหนือ) เหนือฝ่ายสหพันธรัฐ (Confederation) (หรือฝ่ายใต้) มีอิทธิพลต่อการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม อาทิ การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยการช่วยเหลือทหารผ่านศึก กล่าวคือ ฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (คนแอฟริกัน อเมริกัน) เพิ่มขึ้นจากการที่รัฐบาลรองรับสิทธิการเลือกตั้ง กลุ่มผู้มีสิทธิเหล่านี้ต้องการการช่วยเหลือจากรัฐในรูปแบบของสวัสดิการสังคม ดังนั้น การขยายตัวของฐานผู้มีสิทธิออกเสียงนำไปสู่การขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม

ประการที่ 2 กระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เปิดโอกาสให้กลุ่มกดดันทางสังคมต่อรองเชิงนโยบายกับผู้นำทางการเมือง ทำให้เกิดการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม สังคมการเมืองของระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเป็น "พหุนิยม (Pluralism)" ที่กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดันและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนด "ประเด็นเชิงนโยบายสาธารณะ" (Dahl, 1973, 10) ในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการ อาทิ การให้ข้อมูลกับคณะกรรมาธิการของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำรงตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับผู้จัดทำนโยบาย อาทิ คณะอนุกรรมาธิการคณะกรรมาธิการหรือที่ปรึกษาให้กับสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐมนตรี การล็อบบี้ (ในกรณีประเทศที่ยอมรับกระบวนการล็อบบี้) และไม่เป็นทางการ อาทิ ผู้นำกลุ่มกดดันทางสังคมและขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นทางสวัสดิการสังคม อาทิ ผู้นำสหภาพแรงงาน ผู้นำองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ สามารถเข้ามาผลักดันเชิงนโยบายในระบอบประชาธิปไตยด้วยหลักการความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วม

---

[2] ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ นโยบายของผู้นำทางการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งสะท้อนความต้องการของประชาชนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ (Powell, 2000, 12) โดยเฉพาะในช่วงหลังการเลือกตั้งใหม่ ๆ

ประการที่ 3 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) และการรวมตัวกัน (Freedom of Association) ในระบอบประชาธิปไตยมีอิทธิพลต่อการสร้างแรงจูงใจของผู้นำทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม McGuire (2010, 16) เชื่อว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมตัวกันเป็นการส่งสัญญาณให้ผู้นำทางการเมือง และผู้จัดทำนโยบายเห็นความต้องการของประชาชน (แม้ว่าอาจจะไม่ได้สะท้อนความต้องการของคนส่วนใหญ่ก็ตาม) ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมตัวกันจึงกลายเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญในกระบวนการการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะในระบอบประชาธิปไตย

กลุ่มทำให้ผู้นำทางการเมืองต้องกำหนดแผนนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน กระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทำให้ผู้นำทางการเมืองเกิดแรงจูงใจที่ทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคม แรงจูงใจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 ความต้องการของปัจเจกบุคคลเป็นแรงผลักสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายกระจายทรัพยากรสาธารณะผ่านการให้บริการสาธารณะต่างๆ โครงสร้างของสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีผลต่อแรงจูงใจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อประชาชนมีข้อมูลที่ดีและมีโอกาสหรือช่องทางในการแสดงออกหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (ซึ่งก็คือลักษณะเชิงโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย) ขนาดของงบประมาณที่ใช้ในโครงการทางสังคมจะเติบโตมากขึ้น Downs (1957) เชื่อว่าปัจจัยที่นำไปสู่การขยายตัวของงบประมาณภาครัฐ คือ การขาดข้อมูล (Lack of Information) ที่ชัดเจนในการเลือกตั้งเนื่องจากไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ตรงกลาง (Median Voters) ซึ่งมีขนาดที่ใหญ่มีขนาดเท่าใด พรรคการเมืองมักจะสัญญาที่จะเพิ่มงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมเพื่อเอาใจกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงที่อยู่ตรงกลาง ในขณะเดียวกัน กลุ่ม Median Voters มักจะส่งสัญญาณให้พรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรค (Candidates) รู้ว่าตนต้องการการอุดหนุนจากภาครัฐ เพราะเชื่อว่าผู้มีสิทธิออกเสียงคนอื่นน่าจะมีความต้องการเดียวกันนี้ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมักจะเสนอแผนการหาเสียง (Policy Platform) ที่ขยายการกระจายงบประมาณให้มากที่สุด จะเห็นได้ว่า ขนาดของงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าในทวีปยุโรปหรืออเมริกาเหนือมีขนาดที่สูงกว่าประเทศอุตสาหกรรมในประเทศอื่นๆ

แรงจูงใจของรัฐบาล ประการที่ 2 คือ โครงสร้างของสถาบันทางการเมืองมีอิทธิพลต่อระดับการกระจายทรัพยากรสาธารณะและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ นักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์พยายามพิสูจน์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างระบอบการเมืองกับนโยบายสวัสดิการสังคมซึ่งมีผลการศึกษาที่ต่างกันออกไป ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ (2557, 286) กล่าวว่า

"ระบอบการเมือง (โดยตัวของระบอบเอง) อาจไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะแต่ระบอบการเมืองกระตุ้นหรือปิดกั้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ เพราะระบอบเป็นเสมือนกฎของเกม (Rules of Game) หรือข้อจำกัด

(Constraints) ซึ่งสมาชิกในสังคมตกลงร่วมเพื่อกำหนดปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมระบอบการเมืองถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้นำทางการเมืองในยุคปัจจุบันที่จะเห็นสังคมวิวัฒน์ไปในทางที่ตนอยากเห็น"

งานของ Putnam (1993) สะท้อนความสำคัญของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองต่อการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม Putnam และ McGuire (2010) มองว่า ระบอบการเมืองที่กระตุ้นให้กลุ่มองค์กรในสังคมมีส่วนร่วมสามารถกระตุ้นให้ผู้จัดทำนโยบาย (Policy Maker) แสวงหาความร่วมมือ (Cooperation) และการมีส่วนร่วม (Participation) จากกลุ่มทางสังคม กลุ่มกดดันและประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าระบอบการเมืองหนุนให้ผู้จัดทำนโยบายได้มีทางเลือกเชิงนโยบายหลายทาง ความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะตอบสนองและแก้ไขปัญหาให้ประชาชนก็มีสูง โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านการเลือกตั้งและการยอมรับในสิทธิทางการเมือง ทำให้ปัจเจกชนและกลุ่มทางสังคมสามารถต่อรองและกดดันรัฐบาลผ่านกระบวนการทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนด อาทิ การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ อาทิ การทำประชามติของชาวสวิตเซอร์แลนด์ในเรื่องการอุดหนุนสวัสดิการสังคม[3]

นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังมีแรงจูงใจในการขยายโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อรักษาและขยายฐานคะแนนเสียงของตนเอง ปัจเจกบุคคลต้องการโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อลดค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจและค่าครองชีพประจำวัน ปัจเจกบุคคลมีแนวโน้มจะเลือกผู้แทนและพรรคการเมืองที่สัญญาว่าจะขยายโครงการสวัสดิการสังคม อาทิ สาธารณสุข การศึกษา ประกันสังคม และประกันการว่างงาน เป็นต้น ผู้นำทางการเมืองในรัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้ม ที่จะจัดทำโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อจูงใจปัจเจกบุคคลผู้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้จงรักภักดีต่อพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมือง Boix (2003) ศึกษาการขยายตัวของโครงการประกันการว่างงานกับระบอบประชาธิปไตยและพบว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณด้านการประกันการว่างงานและการขยายอัตราการจ้างงานในภาครัฐมากกว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ นอกจากการรักษาฐานคะแนนเสียงแล้ว ผู้นำทางการเมืองใช้โครงการสวัสดิการสังคมเพื่อการขยายฐานคะแนนเสียงของตนเองและพรรคการเมืองของตนและสร้าง "ความจงรักภักดีต่อพรรค (Party Loyalty)" ผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองใช้โครงการสวัสดิการสังคมเพื่อสร้าง "แบรนด์ทางการเมือง (Political Brand)" และดึงดูดให้กลุ่มทางสังคมที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวเป็นฐานทางการเมืองให้ตน กรณีตัวอย่างคือ ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt แห่งสหรัฐอเมริกาและพรรคเดโมแครต ได้จัดทำนโยบายสวัสดิการสังคม อาทิ การประกันการว่างงาน การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ และที่เป็น

---

[3] อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติไม่เห็นด้วยกับการอุดหนุนเงินเดือนให้ประชาชนมากเกินไป ดู ประชาชาติธุรกิจเกาะกระแสโลก, (2559),"ผลประชามติชาวสวิส "คัดค้าน" ให้เงินเดือนปชช.ทุกคนเดือนละ 90,000 บาท," http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1465196347

ยี่ห้อสำคัญของสหรัฐอเมริกาและกลายเป็นแบบอย่างนโยบายสวัสดิการสังคมในหลายประเทศ คือ "นโยบายประกันสังคม (Social Security)" Kennedy (1999, 363) ชี้ว่าชุดโครงการสวัสดิการสังคมที่ประธานาธิบดี Roosevelt และพรรคเดโมแครตสร้างขึ้นทำให้เกิดฐานทางการเมืองที่สนับสนุนพรรคเดโมแครตจนถึงปัจจุบัน อาทิ กลุ่มสหภาพแรงงาน กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนกลุ่มน้อย (Minorities) ในกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยในช่วงหลังการปฏิรูปการเมืองปี พ.ศ. 2540 พยายามจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมที่เป็นแบรนด์ของพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทย อาทิ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท ซึ่งกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวกลายเป็นฐานทางการเมืองที่สำคัญของพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป

ลักษณะโครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนำไปสู่การขยายตัวของการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ ดังนี้ (ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2557, 289)

ประการที่ 1 รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากการขยายฐานภาษีและการเพิ่มอัตราภาษีทั้งบุคคล (Income Tax) และนิติบุคคล (Corporate Tax) เนื่องจากประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี (Taxpayers) เข้าสู่ระบบทะเบียนของภาครัฐ

ประการที่ 2 ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันสามารถที่จะต่อรองรัฐบาลตามสิทธิทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบาททางการเมืองลักษณะนี้ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันโครงการสาธารณะโดยเฉพาะโครงการสวัสดิการสังคมขยายตัวเมื่อระบอบการเมืองเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณสุข McGuire (2010 อ้างใน ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, วิชุดา สาธิตพร และ สุนิสา ช่อแก้ว, 2559, 37) อธิบายว่ารัฐบาลประชาธิปไตยสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายและการบริการด้านสาธารณสุข ได้แก่ 1) ลดอัตราการตายของเด็ก 2) สุขาภิบาล 3) การควบคุมโรค 4) อัตราการเจ็บป่วยของมารดา ในการศึกษาเชิงปริมาณ McGuire พบว่า รัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยมักจะใช้งบประมาณด้านการสาธารณสุขสูงกว่ารัฐบาลเผด็จการ การใช้งบประมาณมีผลต่อการลดอัตราความสูญเสียด้านสาธารณสุขมูลฐานได้ ในกรณีศึกษาประเทศไทย McGuire ค้นพบลักษณะสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 โครงการสาธารณสุขในไทยริเริ่มในช่วงปี พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลทหารปกครองประเทศ โครงการสาธารณสุขเหล่านี้ไม่ได้รับงบประมาณมากนักแต่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ

ประการที่ 2 โครงการสาธารณสุขไม่ได้มีการขยายตัวมากนักในช่วงปี พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นช่วงที่ความขัดแย้งทางการเมืองและมีความผันผวนสูงเนื่องจากความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศและเหตุการณ์ความไม่สงบ อย่างไรก็ตาม กลุ่มองค์กรเอกชนและกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้องเริ่มมีบทบาทในการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลใส่ใจในโครงการมากขึ้น

ประการที่ 3 โครงการสาธารณสุขเริ่มกลับมาขยายตัวอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2523 – พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากเผด็จการทหารสู่ประชาธิปไตยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (Democratization) โครงการสาธารณสุขพื้นฐานได้รับการดำเนินการต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพิ่มงบประมาณดำเนินงานด้านสาธารณสุข ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นพูดคุยและวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการคุกคามที่โหดร้ายจากรัฐบาล การเปิดโอกาสให้กลุ่มทางสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย ในทัศนะของ McGuire การเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตยนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายสาธารณสุขทั้งในแง่ของงบประมาณและการดำเนินโครงการ กล่าวได้ว่า ลักษณะโครงสร้างของสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้ความต้องการของปัจเจกบุคคลมีโอกาสแปรเปลี่ยนนโยบายสาธารณะได้และความต้องการในโครงการสวัสดิการสังคมกลายเป็นโครงการสาธารณะที่รัฐบาลประชาธิปไตยให้ความสำคัญรวมทั้งการให้บริการอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางส่วนมองว่าระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่ได้มีอิทธิพลต่อการขยายตัวโครงการสวัสดิการสังคม ในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการด้านการศึกษาในประเทศไทย Sakarik (2013) พบว่า หนึ่งในปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายขยายการศึกษาและงบประมาณในด้านการศึกษาของไทย คือ ความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายการศึกษาของรัฐบาลไทยแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผ่านระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับเผด็จการก็ตาม อย่างไรก็ตามการเมืองไทยในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมามีแนวโน้มเปิดกว้างมากขึ้น (แม้ว่าจะมีการทำรัฐประหารบ้าง) รัฐบาลอยู่ในห้วงเวลาของประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น หากจะสรุปว่าระบอบประชาธิปไตยไม่มีส่วนในการดำเนินการขยายตัวทางการศึกษาเลยก็คือการมองข้ามความพยายามของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่านโยบายด้านสวัสดิการการศึกษาเริ่มในสมัยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอาทิ เรียนฟรี 12 ปี (รัฐบาลที่นำโดยนาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

ความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ระบอบประชาธิปไตยและโครงการสวัสดิการสังคม

นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจในระดับระหว่างประเทศมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายสาธารณะในแง่มุมของการลดหรือเพิ่มบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ Cameron (1978, 1256) มองว่ายิ่งระบบเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโลกมากเท่าไร บทบาทของรัฐจะมีมากขึ้นเท่านั้นเพราะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย อาทิ สหภาพแรงงานหรือเกษตรกรต้องการให้รัฐบาลเข้ามาอุดหนุนคุ้มครองพวกเขาจากความผันผวนของเศรษฐกิจโลก กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยต้องการโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อเอาตัวรอดจากภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจตกต่ำ Cameron (1978, 1258) สมมติฐานของความสัมพันธ์ระหว่างภาวะเศรษฐกิจโลกกับบทบาทของภาครัฐ มีดังนี้

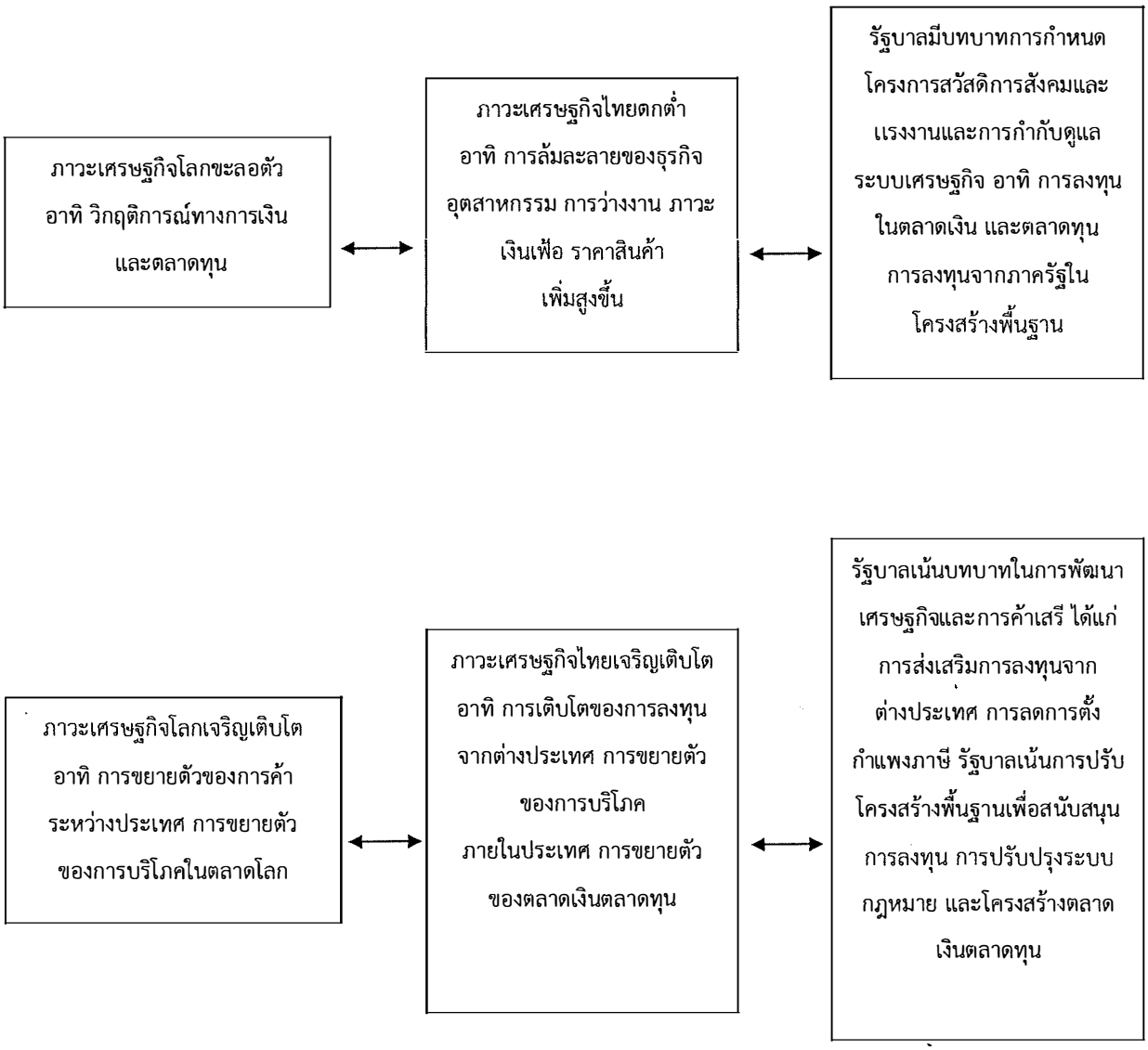
ประการที่ 1 รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทเพิ่มในห้วงเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำเพราะรัฐบาลถูกกดดันจากกลุ่มทางสังคมให้เพิ่มบทบาทในการดำเนินนโยบายสวัสดิการทางสังคมและควบคุมการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน

ประการที่ 2 รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะลดบทบาทลงในห้วงเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจเติบโตเพราะรัฐบาลถูกกดดันจากกลุ่มธุรกิจให้จำกัดโครงการแทรกแซง และส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้าสองตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลไทยในช่วงเศรษฐกิจเติบโตและตกต่ำ ได้แก่ บทบาทของรัฐบาลในห้วงปี พ.ศ. 2533 และในปี พ.ศ. 2540 ในช่วงปี พ.ศ. 2533 เศรษฐกิจของไทยอยู่ในช่วงเติบโตและมีแนวคิดการเปิดเสรีทางการค้ามีอิทธิพลต่อผู้จัดทำนโยบายของไทย รัฐบาลในช่วงเวลานั้น เน้นแนวคิดการเปิดเสรีการค้าและลดบทบาทภาครัฐในภาคธุรกิจลง ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการจัดตั้ง BIBF (Bangkok International Banking Facility) ซึ่งต้องการที่จะเปิดเสรีทางการเงินโดยการลดอุปสรรคทางการเงินลงเพื่อกระตุ้นให้เอกชนต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าบทบาทของรัฐจะลดลงเมื่อภาวะเศรษฐกิจเติบโตขึ้น ทั้งนี้กลุ่มทุนเอกชนกดดันให้รัฐบาลลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคทางการค้า (ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2559, 131)

เนื่องจากการเปิดเสรีทางการเงินและการลงทุนโดยที่ไม่มีการปฏิรูปกฎระเบียบและการควบคุมในภาพรวม ประเทศไทยจึงประสบภาวะวิกฤตทางการเงินและค่าเงินบาทเพราะไม่มีการควบคุมการไหลเข้าของทุนทางการเงิน และกลุ่มทุนอุตสาหกรรม ดังนั้นเมื่อกลุ่มทุนเหล่านี้ถอนตัวและโยกย้ายทุนข้ามประเทศ ธุรกิจไทยซึ่งพึ่งพาทุนจากต่างประเทศจึงไม่สามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ การย้ายของทุนทำให้ประเทศไทยอยู่ในภาวะวิกฤตทางการเงินในปี ค.ศ. 1997 และต้องเข้ารับการช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, 260) ในห้วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลแสดงเจตจำนงที่จะช่วยเหลือภาคธุรกิจและสังคมผ่านทางงบประมาณในโครงการสวัสดิการสังคมและช่วยเหลือภาคแรงงาน ในช่วงที่เกิดวิกฤตฟองสบู่ในภาคอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีได้ใช้เครื่องมือการแก้ไขปัญหาผ่านระบบการโยกย้ายทุนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านบรรษัทขนาดใหญ่ (Capital Injection) ได้แก่ การโอนงบประมาณผ่านบรรษัทเงินทุนขนาดใหญ่ในการให้สินเชื่อเพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ กรณีของรัฐบาลไทยซึ่งอัดฉีดงบประมาณลงไปในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การเพิ่มเงินเดือนให้กับ อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีบทบาทอย่างมากในการบรรเทาวิกฤตเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มงบประมาณในโครงการสวัสดิการสังคม นอกจากนี้รัฐบาลยังขยายบทบาทของตนเองผ่านการอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆอาทิ โครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรหรือสวัสดิการพื้นฐานในเขตเมือง การขยายบทบาทของภาครัฐในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนำไปสู่คำถามที่ว่ารัฐบาลจะลดบทบาทลงเมื่อใดหรือรัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจในระยะยาวหรือไม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยและการขยายโครงการสวัสดิการสังคมเน้นการศึกษาในระดับมหภาค (หรือระดับประเทศ) กล่าวคือ นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจวิเคราะห์และอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยกับการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมในระดับรัฐบาลแห่งชาติอย่างไรก็ตาม คุณภาพของการขยายตัวโครงการสวัสดิการสังคมขึ้นอยู่กับการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งได้แก่ ประการที่ 1) การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการสวัสดิการสังคม และประการที่ 2) การกระจายประโยชน์อย่างทั่วถึงและตรงตามเวลา หน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิผล ความน่าเชื่อในโครงการสวัสดิการสังคมขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการด้วยกัน คือ ประการที่ 1 ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารการดำเนินโครงการอย่างครบถ้วน กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนรู้สึกว่ามีความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ ประการที่ 2 การจ่ายสิทธิประโยชน์ตรงต่อเวลาที่กำหนดไว้และโปร่งใสไม่มีการทุจริตในสิทธิประโยชน์ แม้ว่าการดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมจะกระทำโดยรัฐบาล ในระบอบประชาธิปไตยแต่การดำเนินโครงการไม่โปร่งใสและตรวจสอบไม่ได้ การขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมก็ไม่มีคุณภาพจนอาจจะสร้างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการสาธารณะได้



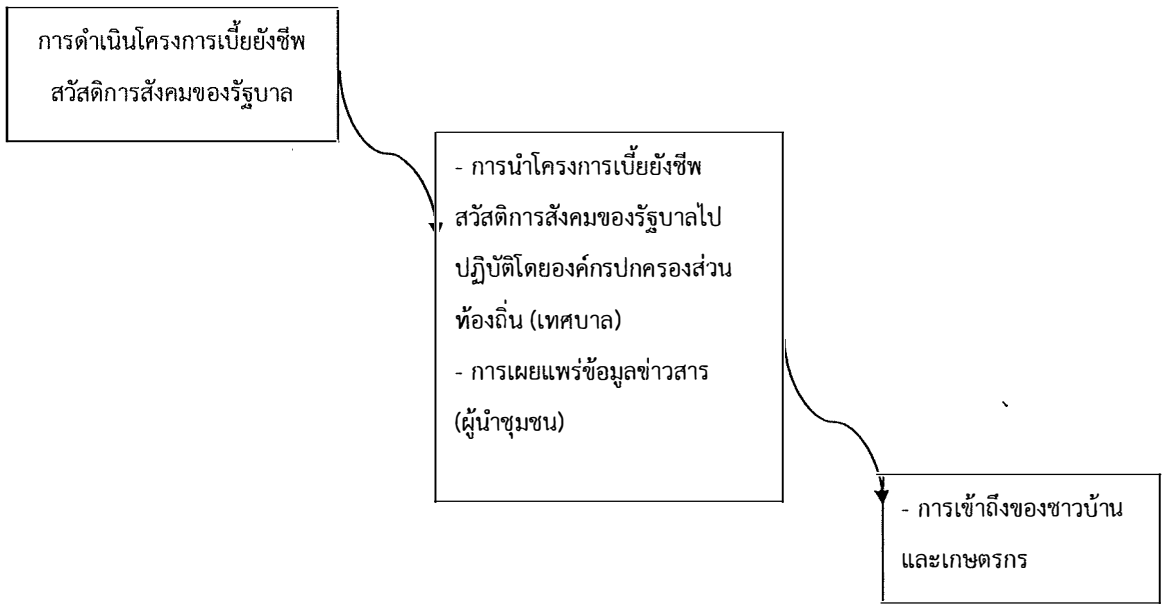
ภาพที่ 2: คาดการณ์บทบาทของรัฐในสภาวะเศรษฐกิจต่าง ๆ

ที่มา: ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2559, 132

บทบาทของการปกครองท้องที่และท้องถิ่นกับการนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

งานวิจัยของธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ และคณะ (2559) เกี่ยวกับการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูอายุและนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวไรล่ะ 1,000 บาท โดยสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างชาวบ้านและเกษตรกรในจังหวัดพะเยา สิงห์บุรี และสงขลา พบว่า การปกครองส่วนท้องที่ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน และเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) มีบทบาทสำคัญในการนำโครงการเบี้ยยังชีพไปปฏิบัติในระดับหมู่บ้าน กลุ่มตัวอย่างชาวบ้านบอกว่า รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพจากหอกระจายข่าวในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน และอสม. ชาวบ้านทราบขั้นตอนและกระบวนการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยผ่านการประชาสัมพันธ์ในชุมชนอาทิ หอกระจายข่าวหรือประชาคม

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องที่และท้องถิ่นยังมีบทบาทในการกระจายผลประโยชน์ของโครงการเบี้ยยังชีพให้กับชาวบ้าน กลุ่มตัวอย่างบางคนให้ข้อมูลว่าได้รับเบี้ยยังชีพโดยการแจกจ่ายจาก อบต. ผู้ใหญ่บ้าน และ อสม. โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่นัดหมายผู้ได้รับสิทธิประโยชน์มารับเบี้ยยังชีพที่สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากผู้สูงอายุเป็นผู้ป่วยติดเตียง เจ้าหน้าที่ อสม. จะนำเบี้ยยังชีพมาให้ถึงบ้าน แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายสิทธิประโยชน์จากโครงการสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิผล



ภาพที่ 3: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเข้าถึงการให้บริการภาครัฐ

ที่มา: ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, สุนิสา ช่อแก้ว, สติธร ธนานิธิโชติ, และวิชุดา สาธิตพร, 2559, 46

สรุป

ระบอบการเมืองมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการสังคม ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะขยายโครงการสวัสดิการสังคมไปยังประชาชนเพราะกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยสร้างแรงจูงใจทางการเมืองให้กับผู้นำทางการเมืองจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมที่เอาใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลโดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจผันผวนและตกต่ำ

นอกจากนี้ ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกมีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย (ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ของประเทศ) ต้องการให้รัฐบาลขยายโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อลดภาระทางเศรษฐกิจของตน

อย่างไรก็ดี คุณภาพของการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องที่และท้องถิ่นในการนำโครงการไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายสิทธิประโยชน์ไปให้กับผู้ได้รับสิทธิอย่างทั่วถึง การได้รับสิทธิประโยชน์อย่างทั่วถึง จึงเป็นรากฐานสำคัญของหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น การวิจัยในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะควรให้ความสำคัญกับคุณภาพของกลไกของรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการหรือองค์กร) ที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิผล โดยเฉพาะบทบาทในการกระจายข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรสาธารณะให้ประชาชนอย่างทั่วถึง กรณีศึกษาบทบาทของการปกครองส่วนท้องที่และท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่ารัฐควรให้ความใส่ใจในการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองท้องที่และท้องถิ่น โดยเฉพาะบทบาทในการกระจายข้อมูลข่าวสารและบทบาทในการกระจายทรัพยากร

เอกสารอ้างอิง

คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2557). ระบอบประชาธิปไตยกับผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ. วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย. 6(3), 283-300.

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2559). เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐและการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, วิชุดา สาธิตพร และ สุนิสา ช่อแก้ว. (2559). กระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม:บทเรียนของความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและ

ได้รับประโยชน์จากโครงการสวัสดิการสังคมและโครงการการช่วยเหลือเกษตรกร. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, สุนิสา ช่อแก้ว, สติธร ธนานิธิโชติ และ วิชุดา สาธิตพร. (2559). ลักษณะการเข้าถึงโครงการช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาล: ประสบการณ์ภาคสนามจากภาคเหนือและภาคใต้ของไทย. ใน รายงานสืบเนื่องจากการประกวดบทความวิจัยและกรณีศึกษา ภาคโปสเตอร์ ประจำปี 2559 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 31 มีนาคม 2559 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประชาชาติธุรกิจ เกาะกระแสโลก. (2559). ผลประชามติชาวสวิส "คัดค้าน" ให้เงินเดือน ปชช. ทุกคนเดือนละ 90,000 บาท. สืบค้นเมื่อ 18 ตุลาคม 2559, จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1465196347.

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. Quarterly Journal of Economics. 117(4), 1231-1294.

Boix, C. (2003). Democracy and redistribution. United States: Cambridge University Press.

Birkland, T. (2011). An introduction to policy process: theories, concepts, and models of public policy making. United States: M.E. Sharpe.

Cameron, D. (1978). The expansion of public economy: a comparative analysis. American Political Science Review. 72(4), 1243-1261.

Dahl, R. (1973). Polyarchy: participation and opposition. United States: Yale University Press.

Downs, A. (1957). An economic theory of democracy. United States: Harper and Row.

Dworkin, R. (2006). Is democracy possible here?: principles for new political debate. United States: Princeton University Press.

Held, D. (1996). Models of democracy. United States: Stanford University Press.

Kennedy, D. (1999). Freedom from fear: the American people in depression and war, 1929-1945. United States: Oxford University Press.

McGuire, J. (2010). Wealth, health, and democracy in East Asia and Latin America. United States: Cambridge University Press.

Meltzer, A. & Richards, S. (1981). A rational theory of the size of government. Journal of Political Economy. 89(5), 914-927.

North, D. (1991). Institutions, institutional change and economic performance. United States: Cambridge University Press.

Powell, G. B. (2000). Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions. United States: Yale University Press.

Putnam, R. (1993). Making democracy work: civic traditions in modern Italy. United States: Princeton University Press.

Sagarik, D. (2013). An analysis of the determinants of education expenditures in Thailand. Asian Politics and Policy. 5(2), 227-248.

Skocpol, T. (1995). Social policy in the United States: future possibilities in historical perspectives. United States: Princeton University Press.