



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

ธนพันธ์ ไล้ประกอบทรัพย์^{1**}
Thanapan Laiprakobsup^{1**}

¹คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เลขที่ 254 ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330
¹Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
254 Henri Dunant Road, Pathumwan District, Bangkok 10330

บทคัดย่อ

ระบอบการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาล นักรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสนใจในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะในนโยบายสวัสดิการสังคม จากการปริทรรศน์ในแนวคิดทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ รัฐบาลในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรค่อนข้างมากในโครงการสวัสดิการสังคมมากกว่ารัฐบาลในระบอบการเมืองแบบเผด็จการ เหตุผลที่ทำให้รัฐบาลประชาธิปไตยจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรบุคคลค่อนข้างมากเพราะกระบวนการทางการเมืองและแรงจูงใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ความผันผวนในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นปัจจัยที่หนุนให้รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้โครงการสวัสดิการสังคม อย่างไรก็ตามจากกรณีศึกษาประเทศไทย การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับการกระจายทรัพยากรควรคำนึงถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการกระจายทรัพยากรสาธารณะไปยังประชาชนอย่างทั่วถึง

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

** ผู้เขียนหลัก (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
อีเมล: 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) ต่างมีลักษณะความเหมือนกันตรงที่ที่มีความเป็น "สาธารณะ (Publicness)"² ทั้งคู่ กล่าวคือ ทั้งการเมืองและนโยบายสาธารณะต่างมีผลกระทบต่อผู้คนใน

² ผู้เขียนนิยามโดยอิงแนวคิดของ Putnam (1994) ซึ่งมองว่าความเจริญเติบโตของชุมชนและสังคมมาจากความสำนึกและเข้าไปมีส่วนร่วมของพลเมืองในชุมชนและสังคมนั้น ดังนั้น พลเมืองที่มีความรู้สึกเป็นสาธารณะและความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคม ผู้เขียนนิยามความเป็นสาธารณะ (Publicness) หมายถึง สภาวะที่ปัจเจกบุคคล (ในฐานะพลเมืองของประเทศนั้นและสมาชิกในสังคมนั้น) สามารถรับรู้ได้ถึงผลกระทบ (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) ที่มีต่อตน แม้ว่าปัจเจกบุคคลอาจจะไม่ได้ตระหนักว่าจุดเริ่มต้นของสภาวะดังกล่าวมีกำเนิดมาอย่างไรและจะมีผลกระทบต่อตนอย่างไร ปัจเจกบุคคลอาจจะมีการตอบสนองต่อความเป็นสาธารณะในระดับต่างๆ ตามสถานภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของปัจเจกบุคคลและความกว้างขวางของความเป็นสาธารณะ ดังนั้นปัจเจกบุคคลจึงมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในความเป็นสาธารณะ ไม่มากก็น้อย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจเจกบุคคลมีความเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของความเป็นสาธารณะ

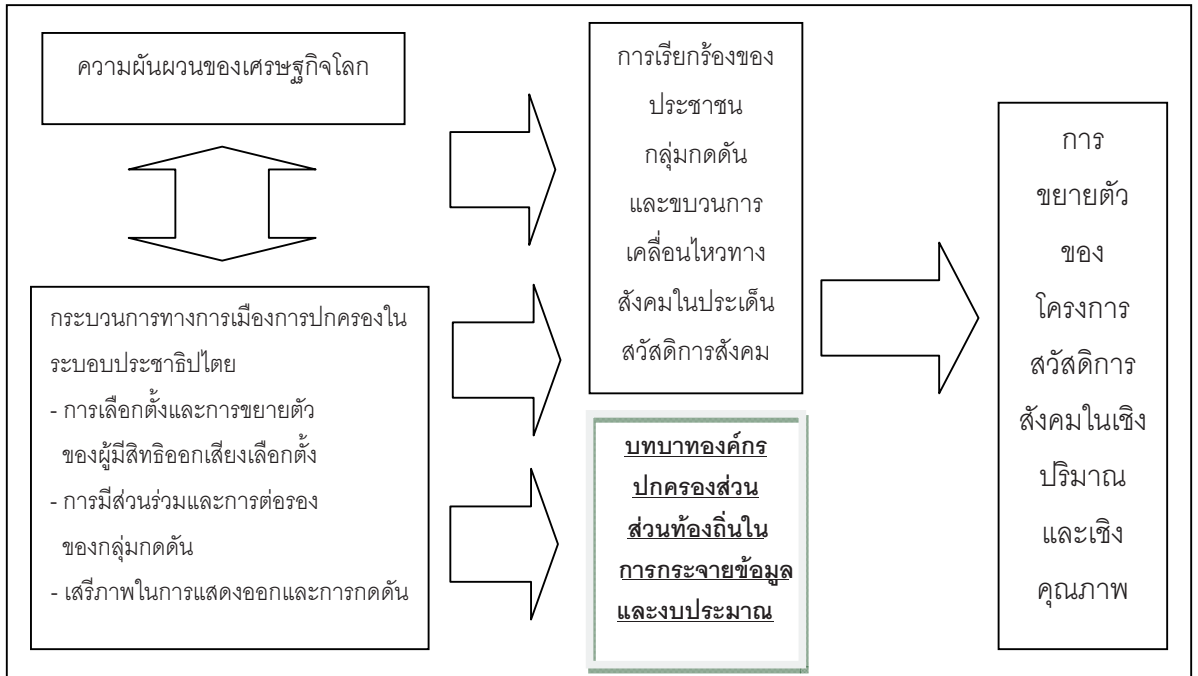
ความเป็นสาธารณะของผู้เขียนจึงต่างจากสิ่งของสาธารณะ (Public Goods) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความหมายในเชิงบวกทั้งสิ้น ความเป็นสาธารณะของบางเรื่องอาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มสังคม บางกลุ่มและอาจจะไม่เป็นที่น่าสนใจของปัจเจกบุคคลและกลุ่มทางสังคมบางกลุ่ม หมายความว่าสิ่งของสาธารณะ (Public Goods) ใน Dworkin (2006, 124) และความหมายของคำว่า ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ใน Birkland (2011, 10-11)



สังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง (ในนามของรัฐบาล) ทั้งในระบอบการเมืองประชาธิปไตยหรือเผด็จการก็ตาม ในขณะเดียวกัน ประชาชนไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลได้ ในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่งที่เป็นพลเมืองของประเทศนั้นและเป็นสมาชิกของสังคมนั้น บัณฑิตบุคคลได้รับผลกระทบจากการเมืองและนโยบายสาธารณะเพราะบัณฑิตบุคคลสมัครใจที่จะเป็นพลเมืองของประเทศนั้นและเคารพในกฎหมายและเป็นสมาชิกของสังคม

ระบอบการเมืองมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญเนื่องจากนโยบายสวัสดิการสังคมมีผลกระทบกับประชาชนในแง่มุมต่างๆ อาทิ การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ สถานะทางเศรษฐกิจ รัฐบาลในระบอบการเมืองที่ต่างกัน ย่อมดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมที่แตกต่างกัน นักรัฐศาสตร์เชื่อว่าโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่แตกต่างกันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาลแตกต่างกันทั้งในแง่ปริมาณ (งบประมาณและทรัพยากรด้านอื่นๆ) และคุณภาพ (ลักษณะการดำเนินโครงการ) โครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะในรูปแบบต่างๆ นักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้โครงการสวัสดิการสังคมมากกว่ารัฐบาลในระบอบการเมืองแบบเผด็จการ (Downs, 1957 ; Melzer & Richard, 1981 ; Boix, 2003 ; Acemoglu & Robinson, 2002 ; McGuire, 2010) ยิ่งประเทศมีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มีคุณภาพมากขึ้น โครงการสวัสดิการสังคมยิ่งมีการพัฒนามากขึ้น

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



ภาพที่ 1: ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกและการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม

การขยายตัวของแนวคิดเสรีประชาธิปไตยกับการขยายตัวของรัฐและสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นไปพร้อมกันในโลกสมัยใหม่ แนวคิดเสรีประชาธิปไตยได้ก่อตัวและพัฒนาขึ้นในยุโรปช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยเฉพาะในทวีปยุโรปซึ่งอำนาจศาสนจักรนิกายโรมันคาทอลิกเสื่อมลง นักคิดทางการเมืองและสังคมเริ่มผลิตผลงานที่วิพากษ์วิจารณ์ระบอบอำนาจนิยมโดยเฉพาะอำนาจของศาสนจักรและสนับสนุนระบอบการเมืองการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ในขณะเดียวกันผู้ปกครองได้รับมอบอำนาจอธิปไตยจากประชาชนเพื่อปกครอง แต่ต้องทำหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมประชาชนในด้านต่างๆ อาทิ รักษาสิทธิในการถือครองทรัพย์สินส่วนบุคคล ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (Held, 1996, 78) ดังนั้น ผู้ปกครองจึงมีพันธะสัญญาต่อประชาชนและต้องรับผิดชอบต่อการปกครองที่ส่งเสริมประชาชน พันธะสัญญาที่นักคิดทางการเมืองและสังคมหมายถึง คือ รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่ระบุหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและจัดหาสวัสดิการสังคมให้ประชาชนรัฐบาลมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยเฉพาะโครงการด้านสังคม ได้แก่ สาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการสังคมระดับการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลมีความแตกต่างกันไปซึ่งนำไปสู่ระดับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะและการช่วยเหลือจากภาครัฐที่ต่างกันไปในประเทศต่างๆ นักรัฐศาสตร์เชื่อว่าระดับการบริการสาธารณะ (หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การกระจายทรัพยากรสาธารณะกลับ (Redistribution) ไปยังประชาชน) ขึ้นอยู่กับสถาบันทางการเมือง กล่าวคือ สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะกระจายบริการสาธารณะในระดับที่สูงกว่าสถาบันทางการเมืองในระบอบเผด็จการ



กระบวนการทางการเมืองการปกครองของระบอบประชาธิปไตยผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองมีแรงจูงใจในการกระจายงบประมาณและขยายโครงการสวัสดิการสังคม **ประการที่ 1 การรับรองสิทธิเลือกตั้งทั่วไปและการขยายตัวของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง (Universal Suffrage and Enfranchisement)** การเลือกตั้งทั่วไปที่ประชาชนทุกคนสามารถมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่องและทำให้ผลการเลือกตั้งมี “ความหมาย” ในความหมายที่ประชาชนสามารถกดดันให้ผู้แทนในเขตของตนกำหนดนโยบายตามความต้องการของประชาชน³ ในขณะที่การขยายฐานเสียงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นไปอย่างต่อเนื่องทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกลุ่มที่มีรายได้น้อยและต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐ ผู้นำทางการเมืองจึงต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนนโยบาย (Policy Platform) ของตนต่อการเอาใจผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ (Downs, 1957, 28 ; Powell, 2000, 15) Skocpol (1995) อธิบายการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามกลางเมือง Skocpol ซึ่งให้เห็นว่าชัยชนะของฝ่ายสหภาพ (Union) (หรือฝ่ายเหนือ) เหนือฝ่ายสหพันธรัฐ (Confederation) (หรือฝ่ายใต้) มีอิทธิพลต่อการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม อาทิ การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย การช่วยเหลือทหารผ่านศึก กล่าวคือ ฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (คนแอฟริกัน อเมริกัน) เพิ่มขึ้นจากการที่รัฐบาลรองรับสิทธิการเลือกตั้ง กลุ่มผู้มีสิทธิเหล่านี้ต้องการการช่วยเหลือจากรัฐในรูปแบบของสวัสดิการสังคม ดังนั้น การขยายตัวของฐานผู้มีสิทธิออกเสียงนำไปสู่การขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม

ประการที่ 2 กระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เปิดโอกาสให้กลุ่มกดดันทางสังคมต่อรองเชิงนโยบายกับผู้นำทางการเมือง ทำให้เกิดการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคม สังคมการเมืองของระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเป็น “พหุนิยม (Pluralism)” ที่กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดันและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนด “ประเด็นเชิงนโยบายสาธารณะ” (Dahl, 1973, 10) ในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการ อาทิ การให้ข้อมูลกับคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำรงตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับผู้จัดทำนโยบาย อาทิ คณะอนุกรรมการ คณะกรรมาธิการหรือที่ปรึกษาให้กับสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐมนตรี การล็อบบี้ (ในกรณีประเทศที่ยอมรับกระบวนการล็อบบี้) และไม่เป็นทางการ อาทิ ผู้นำกลุ่มกดดันทางสังคมและขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นทางสวัสดิการสังคม อาทิ ผู้นำสหภาพแรงงาน ผู้นำองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ สามารถเข้ามาผลักดันเชิงนโยบายในระบอบประชาธิปไตยด้วยหลักการความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วม

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

³ ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ นโยบายของผู้นำทางการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งสะท้อนความต้องการของประชาชนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ (Powell, 2000, 12) โดยเฉพาะในช่วงหลังการเลือกตั้งใหม่ๆ

และการรวมตัวกันจึงกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปที่สำคัญในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ
ในระบอบประชาธิปไตย

กลุ่มทำให้ผู้นำทางการเมืองต้องกำหนดแผนนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน
กระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทำให้ผู้นำทางการเมืองเกิดแรงจูงใจที่ทำให้รัฐบาลที่มาจาก
การเลือกตั้งดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคม แรงจูงใจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้
เป็นสองประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 ความต้องการของปัจเจกบุคคลเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบาย
กระจายทรัพยากรสาธารณะผ่านการให้บริการสาธารณะต่างๆ โครงสร้างของสถาบันทางการเมืองใน
ระบอบประชาธิปไตยมีผลต่อแรงจูงใจของรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้ง เมื่อประชาชนมีข้อมูลที่ดีและมีโอกาสหรือ
ช่องทางในการแสดงออกหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (ซึ่งก็คือลักษณะเชิงโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย)
ขนาดของงบประมาณที่ใช้ในโครงการทางสังคมจะเติบโตมากขึ้น Downs (1957) เชื่อว่าปัจจัยที่นำไปสู่
การขยายตัวของงบประมาณภาครัฐ คือ การขาดข้อมูล (Lack of Information) ที่ชัดเจนในการเลือกตั้ง
เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ตรงกลาง (Median Voters)
ซึ่งมีขนาดที่ใหญ่มีขนาดเท่าใด พรรคการเมืองมักจะสัญญาที่จะเพิ่มงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมเพื่อเอาใจ
กลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงที่อยู่ตรงกลาง ในขณะเดียวกัน กลุ่ม Median Voters มักจะส่งสัญญาณให้พรรคการเมือง
หรือตัวแทนพรรค (Candidates) รู้ว่าตนต้องการการอุดหนุนจากภาครัฐเพราะเชื่อว่าผู้มีสิทธิออกเสียงคนอื่น
น่าจะมีความต้องการเดียวกันนี้ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมักจะเสนอแผนการหาเสียง (Policy Platform)
ที่ขยายการกระจายงบประมาณให้มากที่สุด จะเห็นได้ว่า ขนาดของงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมในประเทศ
อุตสาหกรรมก้าวหน้าในทวีปยุโรปหรืออเมริกาเหนือมีขนาดที่สูงกว่าประเทศอุตสาหกรรมในประเทศอื่นๆ

แรงจูงใจของรัฐบาล **ประการที่ 2** คือ โครงสร้างของสถาบันทางการเมืองมีอิทธิพลต่อระดับ
การกระจายทรัพยากรสาธารณะและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ นักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์
พยายามพิสูจน์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างระบอบการเมืองกับนโยบายสวัสดิการสังคมซึ่งมีผลการศึกษา
ที่ต่างกันไป ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (2557, 286) กล่าวว่า

*“ระบอบการเมือง (โดยตัวของระบอบเอง) อาจไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะ
แต่ระบอบการเมืองกระตุ้นหรือปิดกั้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมใน
การกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะเพราะระบอบเป็นเสมือนกฎของเกม (Rules of Game)
หรือข้อจำกัด (Constraints) ซึ่งสมาชิกในสังคมตกลงร่วมเพื่อกำหนดปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม
ระบอบการเมืองถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้นำทางการเมืองในยุคปัจจุบัน
ที่จะเห็นสังคมวิวัฒน์ไปในทางที่ตนอยากเห็น”*

งานของ Putnam (1993) สะท้อนความสำคัญของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองต่อการกำหนด
นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม Putnam และ McGuire (2010) มองว่า ระบอบการเมืองที่กระตุ้นให้
กลุ่มองค์กรในสังคมมีส่วนร่วมสามารถกระตุ้นให้ผู้จัดทำนโยบาย (Policy Maker) แสวงหาความร่วมมือ



(Cooperation) และการมีส่วนร่วม (Participation) จากกลุ่มทางสังคม กลุ่มกตัญญูและประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าระบอบการเมืองหนุนให้ผู้จัดทำนโยบายได้มีทางเลือกเชิงนโยบายหลายทาง ความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะตอบสนองและแก้ไขปัญหาก็มีสูง โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านการเลือกตั้ง และการยอมรับในสิทธิทางการเมือง ทำให้ปัจเจกชนและกลุ่มทางสังคมสามารถต่อรองและกดดันรัฐบาลผ่านกระบวนการทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนด อาทิ การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ อาทิ การทำประชามติของชาวสวิตเซอร์แลนด์ในเรื่องการลดหนี้สาธารณะ⁴

นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังมีแรงจูงใจในการขยายโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อรักษาและขยายฐานคะแนนเสียงของตนเอง ปัจเจกบุคคลต้องการโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อลดค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจและค่าครองชีพประจำวัน ปัจเจกบุคคลมีแนวโน้มจะเลือกผู้แทนและพรรคการเมืองที่สัญญาว่าจะขยายโครงการสวัสดิการสังคม อาทิ สาธารณสุข การศึกษา ประกันสังคม และประกันการว่างงาน เป็นต้น ผู้นำทางการเมืองในรัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดทำโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อจูงใจปัจเจกบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้จงรักภักดีต่อพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมือง Boix (2003) ศึกษาการขยายตัวของโครงการประกันการว่างงานกับระบอบประชาธิปไตยและพบว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณด้านการประกันการว่างงานและการขยายอัตราจ้างงานในภาครัฐมากกว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ นอกจากการรักษาฐานคะแนนเสียงแล้ว ผู้นำทางการเมืองใช้โครงการสวัสดิการสังคมเพื่อการขยายฐานคะแนนเสียงของตนเองและพรรคการเมืองของตนและสร้าง “ความจงรักภักดีต่อพรรค (Party Loyalty)” ผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองใช้โครงการสวัสดิการสังคมเพื่อสร้าง “แบรนด์ทางการเมือง (Political Brand)” และดึงดูดให้กลุ่มทางสังคมที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวเป็นฐานทางการเมืองให้ตน กรณีตัวอย่างคือ ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt แห่งสหรัฐอเมริกาและพรรคเดโมแครตได้จัดทำนโยบายสวัสดิการสังคม อาทิ การประกันการว่างงาน การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ และที่เป็นยี่ห่อสำคัญของสหรัฐอเมริกาและกลายเป็นแบบอย่างนโยบายสวัสดิการสังคมในหลายประเทศ คือ “นโยบายประกันสังคม (Social Security)” Kennedy (1999, 363) ซึ่งชุดโครงการสวัสดิการสังคมที่ประธานาธิบดี Roosevelt และพรรคเดโมแครตสร้างขึ้นทำให้เกิดฐานทางการเมืองที่สนับสนุนพรรคเดโมแครตจนถึงปัจจุบัน อาทิ กลุ่มสหภาพแรงงาน กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนกลุ่มน้อย (Minorities) ในกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยในช่วงหลังการปฏิรูปการเมืองปี พ.ศ. 2540 พยายามจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมที่เป็นแบรนด์ของพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทย อาทิ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท ซึ่งกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวกลายเป็นฐานทางการเมืองที่สำคัญของพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป

⁴ อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติไม่เห็นด้วยกับการลดหนี้เงินเดือนให้ประชาชนมากเกินไป ดู ประชาชาติธุรกิจ เกาะกระแสโลก, (2559), “ผลประชามติชาวสวิส “คัดค้าน” ให้เงินเดือนปชช.ทุกคนเดือนละ 90,000 บาท,” http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1465196347

ลักษณะโครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนำไปสู่การขยายตัวของบริการสาธารณะของภาครัฐ ดังนี้ (ธนพันธ์ ไล้ประกอบทรัพย์, 2557, 289)

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

ประการที่ 2 ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันสามารถที่จะต่อรองรัฐบาลตามสิทธิทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบาททางการเมืองลักษณะนี้ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน

โครงการสาธารณะโดยเฉพาะโครงการสวัสดิการสังคมขยายตัวเมื่อระบอบการเมืองเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะสุข McGuire (2010 อ้างใน ธนพันธ์ ไล้ประกอบทรัพย์, วิชุดา สาริตพร และ สุนิสา ซ่อแก้ว, 2559, 37) อธิบายว่ารัฐบาลประชาธิปไตยสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายและบริการด้านสาธารณสุข ได้แก่ 1) ลดอัตราการตายของเด็ก 2) สุขภาพ 3) การควบคุมโรค 4) อัตราการเจ็บป่วยของมารดา ในการศึกษาเชิงปริมาณ McGuire พบว่ารัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยมักจะใช้งบประมาณด้านการสาธารณสุขสูงกว่ารัฐบาลเผด็จการ การใช้งบประมาณมีผลต่อการลดอัตราความสูญเสียด้านสาธารณสุขมูลฐานได้ ในกรณีศึกษาประเทศไทย McGuire ค้นพบลักษณะสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 โครงการสาธารณสุขในไทยริเริ่มในช่วงปี พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลทหารปกครองประเทศ โครงการสาธารณสุขเหล่านี้ไม่ได้รับงบประมาณมากนักแต่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ

ประการที่ 2 โครงการสาธารณสุขไม่ได้มีการขยายตัวมากนักในช่วงปี พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นช่วงที่ความขัดแย้งทางการเมืองและความผันผวนสูงเนื่องจากความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศและเหตุการณ์ความไม่สงบ อย่างไรก็ตาม กลุ่มองค์กรเอกชนและกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้องเริ่มมีบทบาทในการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลใส่ใจในโครงการมากขึ้น

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



สถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้ความต้องการของปัจเจกบุคคลมีโอกาสแปรเปลี่ยนนโยบายสาธารณะได้ และความต้องการในโครงการสวัสดิการสังคมกลายเป็นโครงการสาธารณะที่รัฐบาลประชาธิปไตยให้ความสำคัญ รวมทั้งการให้บริการอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางส่วนมองว่าระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่มีอิทธิพลต่อการขยายตัวโครงการสวัสดิการสังคม ในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการด้านการศึกษาในประเทศไทย Sakarik (2013) พบว่า หนึ่งในปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายขยายการศึกษาและงบประมาณในด้านการศึกษาของไทย คือ ความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายการศึกษาของรัฐบาลไทย แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผ่านระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับเผด็จการก็ตาม อย่างไรก็ตามการเมืองไทยในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมามีแนวโน้มเปิดกว้างมากขึ้น (แม้ว่าจะมีการทำรัฐประหารบ้าง) รัฐบาลอยู่ในช่วงเวลาของประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น หากจะสรุปว่าระบอบประชาธิปไตยไม่มีส่วนในการดำเนินการขยายตัวทางการศึกษาเลยก็ถือการมองข้ามความพยายามของนักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่านโยบายด้านสวัสดิการการศึกษาเริ่มในสมัยรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง อาทิ เรียนฟรี 12 ปี (รัฐบาลที่นำโดยนาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

ความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ระบอบประชาธิปไตยและโครงการสวัสดิการสังคม

นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจในระดับระหว่างประเทศมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายสาธารณะในแง่มุมมองของการลดหรือเพิ่มบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ Cameron (1978, 1256) มองว่ายิ่งระบบเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโลกมากเท่าไร บทบาทของรัฐบาลจะมีมากขึ้นเท่านั้นเพราะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย อาทิ สหภาพแรงงานหรือเกษตรกรต้องการให้รัฐบาลเข้ามาอุดหนุนคุ้มครองพวกเขาจากความผันผวนของเศรษฐกิจโลก กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยต้องการโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อเอาตัวรอดจากภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจตกต่ำ Cameron (1978, 1258) สมมติฐานของความสัมพันธ์ระหว่างภาวะเศรษฐกิจโลกกับบทบาทของภาครัฐ มีดังนี้

ประการที่ 1 รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทเพิ่มในเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำเพราะรัฐบาลถูกกดดันจากกลุ่มทางสังคมให้เพิ่มบทบาทในการดำเนินนโยบายสวัสดิการทางสังคมและควบคุมการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน

ประการที่ 2 รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะลดบทบาทลงในช่วงเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจเติบโตเพราะรัฐบาลถูกกดดันจากกลุ่มธุรกิจให้จำกัดโครงการแทรกแซงและส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้า สองตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลไทยในช่วงเศรษฐกิจเติบโตและตกต่ำได้แก่ บทบาทของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2533 และ ในปี พ.ศ. 2540 ในช่วงปี พ.ศ. 2533 เศรษฐกิจของไทยอยู่ในช่วงเติบโตและมีแนวคิดการเปิดเสรีทางการค้ามีอิทธิพลต่อผู้จัดทำนโยบายของไทย รัฐบาลในช่วงเวลานั้นเน้นแนวคิดการเปิดเสรีการค้าและลดบทบาทภาครัฐในภาคธุรกิจลง ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการจัดตั้ง BIBF (Bangkok International Banking Facility) ซึ่งต้องการที่จะเปิดเสรีทางการเงินโดยการลดอุปสรรคทางการเงินลงเพื่อกระตุ้นให้เอกชนต่างประเทศเข้ามา

ลงทุนในประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าบทบาทของรัฐบาลจะลดลงเมื่อภาวะเศรษฐกิจเติบโตขึ้น ทั้งนี้กลุ่มทุนเอกชน กัดดันให้รัฐบาลลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคทางการค้า (ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2559, 131)

เนื่องจากการเปิดเสรีทางการเงินและการลงทุนโดยที่ไม่มีการปฏิรูปกฎระเบียบและการควบคุม ในภาพรวม ประเทศไทยจึงประสบภาวะวิกฤตทางการเงินและค่าเงินบาทเพราะไม่มีการควบคุมการไหลเข้าของ ทุนทางการเงินและกลุ่มทุนอุตสาหกรรม ดังนั้นเมื่อกลุ่มทุนเหล่านี้ถอนตัวและโยกย้ายทุนข้ามประเทศ ธุรกิจไทย ซึ่งพึ่งพาทุนจากต่างประเทศจึงไม่สามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ การย้ายของทุนทำให้ประเทศไทยอยู่ใน ภาวะวิกฤตทางการเงินในปี ค.ศ. 1997 และต้องเข้ารับการช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, 260) ในห้วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลแสดงเจตจำนงที่จะช่วยเหลือ ภาคธุรกิจและสังคมผ่านทางงบประมาณในโครงการสวัสดิการสังคมและช่วยเหลือภาคแรงงาน ในช่วงที่เกิด วิกฤตฟองสบู่ในภาคอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีได้ใช้เครื่องมือการแก้ไขปัญหาผ่านระบบ การโยกย้ายทุนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านบรรษัทขนาดใหญ่ (Capital Injection) ได้แก่ การโอนงบประมาณ ผ่านบรรษัทเงินทุนขนาดใหญ่ในการให้สินเชื่อเพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ กรณีของรัฐบาลไทยซึ่งอัดฉีด งบประมาณลงไปในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การเพิ่มเงินเดือนให้กับ อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) และ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีบทบาทอย่างมากในการบรรเทาวิกฤตเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มงบประมาณ ในโครงการสวัสดิการสังคม นอกจากนี้รัฐบาลยังขยายบทบาทของตนเองผ่านการอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ โครงการอุดหนุนสินค้าเกษตรหรือสวัสดิการพื้นฐานในเขตเมือง การขยายบทบาทของภาครัฐในช่วงวิกฤต เศรษฐกิจนำไปสู่คำถามที่ว่ารัฐบาลจะลด บทบาทลงเมื่อใดหรือรัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจใน ระยะยาวหรือไม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายทรัพยากรสาธารณะ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบอบประชาธิปไตยและการขยายโครงการสวัสดิการสังคม เน้นการศึกษาในระดับมหภาค (หรือระดับประเทศ) กล่าวคือ นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจวิเคราะห์และอธิบาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยกับการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมในระดับรัฐบาลแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม คุณภาพของการขยายตัวโครงการสวัสดิการสังคมขึ้นอยู่กับการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่ง ได้แก่ ประการที่ 1) การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการสวัสดิการสังคม และประการที่ 2) การกระจายประโยชน์ อย่างทั่วถึงและตรงตามเวลา หน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างยิ่งในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความน่าเชื่อถือในโครงการสวัสดิการสังคมขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการด้วยกัน คือ ประการที่ 1 ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารการดำเนินโครงการอย่างครบถ้วน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชน รู้สึกว่ามีความโปร่งใส ในการดำเนินโครงการ ประการที่ 2 การจ่ายสิทธิประโยชน์ตรงต่อเวลาที่กำหนดไว้และโปร่งใส ไม่มีการทุจริตในสิทธิประโยชน์แม้ว่าการดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมจะกระทำโดยรัฐบาล ในระบอบประชาธิปไตย แต่การดำเนินโครงการไม่โปร่งใสและตรวจสอบไม่ได้ การขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมก็ไม่มีคุณภาพ จนอาจจะสร้างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการสาธารณะได้

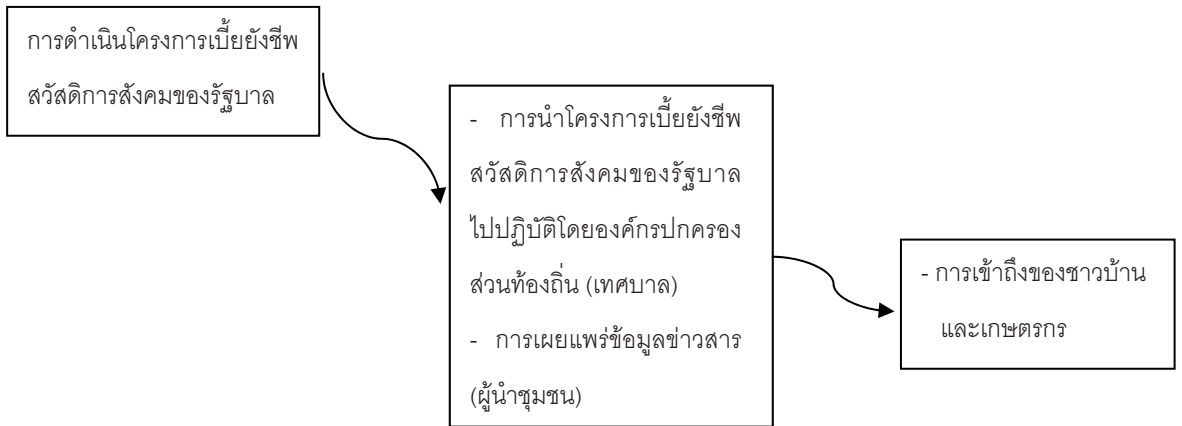


ภาพที่ 2: คาดการณ์บทบาทของรัฐในสภาวะเศรษฐกิจต่างๆ
ที่มา: ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2559, 132

บทบาทของการปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่นกับการนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

งานวิจัยของธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ และคณะ (2559) เกี่ยวกับการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวไร่ละ 1,000 บาท โดยสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างชาวบ้าน และเกษตรกรในจังหวัดพะเยา สิงห์บุรี และสงขลา พบว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน และเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) มีบทบาทสำคัญในการนำโครงการเบี้ยยังชีพไปปฏิบัติในระดับหมู่บ้าน กลุ่มตัวอย่างชาวบ้านบอกว่ารับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพจากหอกระจายข่าวในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านและ อสม. ชาวบ้านทราบขั้นตอนและกระบวนการดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยผ่านการประชาสัมพันธ์ในชุมชน อาทิ หอกระจายข่าวหรือประชาคม

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นยังมีบทบาทในการกระจายผลประโยชน์ของโครงการ เบี้ยยังชีพให้กับชาวบ้าน กลุ่มตัวอย่างบางคนให้ข้อมูลว่าได้รับเบี้ยยังชีพโดยการแจกจ่ายจาก อบต. ผู้ใหญ่ บ้านและอสม. โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่นัดหมายผู้ได้รับสิทธิประโยชน์มารับเบี้ยยังชีพ ที่สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หากผู้สูงอายุเป็นผู้ป่วยติดเตียง เจ้าหน้าที่ อสม. จะนำเบี้ยยังชีพ มาให้ถึงบ้าน แสดงให้เห็นว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายสิทธิประโยชน์ จากโครงการสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพที่ 3: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเข้าถึงการให้บริการภาครัฐ

ที่มา: ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, สุนิสา ช่อแก้ว, สติธร ธนานิติโชติ, และวิชุดา สาริตพร, 2559, 46

สรุป

ระบอบการเมืองมีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการสังคม ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะขยายโครงการสวัสดิการสังคมไปยังประชาชนเพราะ กระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยสร้างแรงจูงใจทางการเมืองให้กับผู้นำทางการเมือง จัดทำนโยบายสวัสดิการสังคมที่เอาใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจผันผวนและตกต่ำ

นอกจากนี้ ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกมีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคม ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย (ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ของประเทศ) ต้องการให้ รัฐบาลขยายโครงการสวัสดิการสังคมเพื่อลดภาระทางเศรษฐกิจของตน

อย่างไรก็ดี คุณภาพของการขยายตัวของโครงการสวัสดิการสังคมขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นในการนำโครงการไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารและการกระจายสิทธิประโยชน์ไปให้กับผู้ได้รับสิทธิอย่างทั่วถึง การได้รับสิทธิประโยชน์อย่างทั่วถึงจึง เป็นรากฐานสำคัญของหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย



ดังนั้น การวิจัยในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะควรให้ความสำคัญกับคุณภาพของกลไกของรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการหรือองค์กร) ที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะบทบาทในการกระจายข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรสาธารณะให้ประชาชนอย่างทั่วถึง กรณีศึกษาบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่ารัฐควรให้ความสนใจในการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่น โดยเฉพาะบทบาทในการกระจายข้อมูลข่าวสารและบทบาทในการกระจายทรัพยากร

เอกสารอ้างอิง

- คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). **ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์. (2557). ระบอบประชาธิปไตยกับผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ. **วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย**. 6(3), 283-300.
- ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์. (2559). **เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐและการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, วิชุดา สาริตพร และ สุนิสา ช่อแก้ว. (2559). **กระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม: บทเรียนของความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการสวัสดิการสังคมและโครงการการช่วยเหลือเกษตรกร**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, สุนิสา ช่อแก้ว, สติธร ธนานิติโชติ และ วิชุดา สาริตพร. (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.