

ประชาธิปไตยและการใช้จ่ายรัฐบาล: กรณีศึกษาประเทศไทย

Democracy and Government Spending: Case of Thailand

ชิตตะวัน ชนะกุล (Chittawan Chanagul)
 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 Faculty of Economics, Kasetsart University
 E-mail: fecocwc@ku.ac.th

Received: 26 December 2018

Revised: 20 March 2019

Accepted: 2 April 2019

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาพรวมระดับประชาธิปไตยและงบประมาณการใช้จ่ายรัฐบาลของประเทศไทย รวมถึงศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณการใช้จ่ายรัฐบาลและค่าระดับประชาธิปไตยดังกล่าว

การศึกษาใช้ข้อมูลรายปีของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2523-2561 เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อแรก ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพรรณนา สำหรับวัตถุประสงค์ข้อที่สอง ผู้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระ 2 ตัวขึ้นไป ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Least Square Method)

ผลการศึกษาโดยใช้แบบจำลองทางสถิติ พบว่า การใช้จ่ายรัฐบาลของประเทศไทยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ กล่าวคือ เมื่อประเทศมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้น การใช้จ่ายของรัฐบาลก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ และภาษีมีผลทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น

คำสำคัญ: การใช้จ่ายรัฐบาล, ประชาธิปไตย

Abstract

This research seeks to pursue whether or not level of democracy lead to high government spending in Thailand. The statistics used in this study are derived from National Statistics Bureau of Thailand and the Budget Bureau of Thailand between 1980-2016. To achieve the objectives, the descriptive statistics is provided and followed by the regression analysis. The results drawn from this study suggest that democracy correlates with government spending. In other words, as a nation's democracy level increases, the government spending tends to increase as well. Similarly, GDP and level of tax collection is shown to have a positive impact on the government spending.

Keywords: Government Spending, Democracy

บทนำ

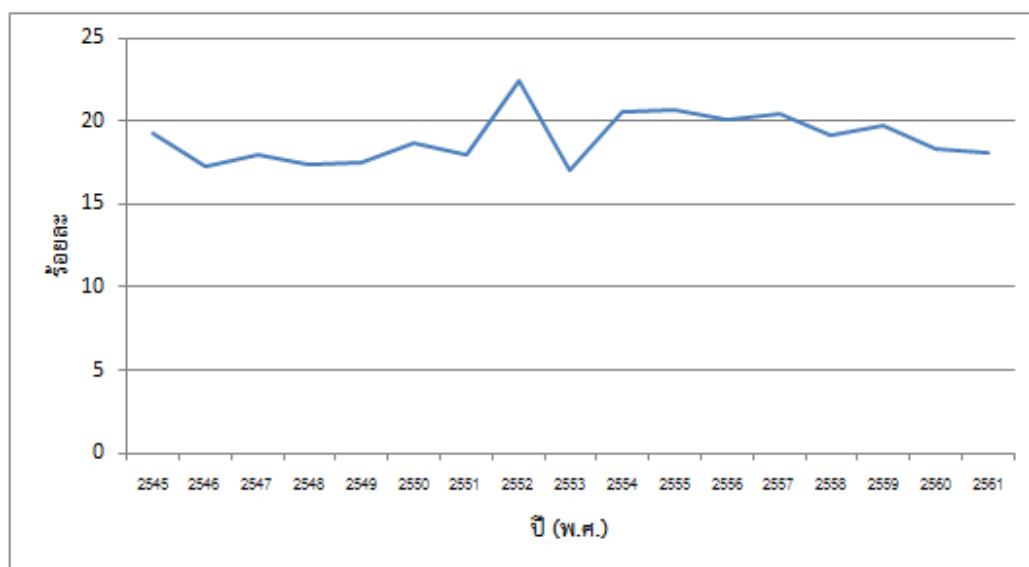
สถาบันการเมืองโดยเฉพาะระบอบการปกครอง มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ดี เนื่องจากระบอบการปกครองเป็นตัวกำหนดผู้บริหารประเทศ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการวางแผนการใช้นโยบาย ส่งผลต่อทิศทางการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการบริหารประเทศที่ให้ประชาชนในประเทศมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กล่าวคือ เป็นระบบที่ประชาชนเป็นผู้กำหนดผู้บริหารประเทศผ่านการเลือกตั้ง ระบอบการปกครองแบบเผด็จการ เป็นการบริหารประเทศโดยผู้นำที่มีได้มาจากความเห็นชอบของประชาชน

โดยหลักแล้วการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะทำให้เกิดการใช้นโยบายทางเศรษฐกิจที่ดี เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตน ครอบคลุมที่ไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศ รวมถึงให้ความสำคัญกับกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีนี้ เชื่อกันว่า จักนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างใดก็ได้ มีนักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยเชื่อว่า ระบอบการปกครองแบบเผด็จการเป็นระบอบการปกครองที่ผู้บริหารประเทศสามารถตัดสินใจในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ส่งผลดีต่อประเทศ เนื่องจากคนที่ผู้นำมีอำนาจการตัดสินใจอย่างเด็ดขาด ทำให้สามารถออกนโยบายที่ไม่เอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ ซึ่งการที่กลุ่มผลประโยชน์มีอำนาจต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะถือเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีผลกระทบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการออกนโยบายสาธารณะที่ดี

มาตรการการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศเพื่อให้บรรลุหน้าที่ของรัฐบาล (Musgrave, 1990) ซึ่งประกอบไปด้วย การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ (Allocation function) การกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม (Redistribution function) และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization function) ซึ่งในทางทฤษฎีเชื่อว่าการที่รัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศผ่านกลไกการเลือกตั้ง จักทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศพึงพอใจ ดังนั้น ประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลมักมีการใช้จ่ายรัฐบาลในด้านสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ อาทิ การศึกษา การสาธารณสุข ในระดับที่สูง

เมื่อพิจารณาผลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับผลของระดับความเป็นประชาธิปไตยต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล งานวิจัยบางฉบับได้ข้อสรุปว่าระดับประชาธิปไตยที่สูงจะทำให้เกิดการใช้จ่ายของรัฐบาลในระดับที่สูง ทั้งในเรื่องความปลอดภัยและสวัสดิการด้านต่างๆ ของประชาชน เช่น Brown and Hunter (1999) Avelino (2001) Jensen and Skaaning (2014) Karyani et al. (2015) Ha (2016) รวมถึงการใช้จ่ายด้านป้องกันประเทศ ในขณะที่งานวิจัยอีกหลายฉบับมีผลการศึกษาที่บ่งชี้ในทิศทางตรงกันข้าม อาทิ Elbadawi and Keefer (2014) Brauner (2014)

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหลายครั้ง โดยมีผู้บริหารประเทศที่มาจากกลไกการเลือกตั้ง และโดยวิธีที่มีได้มาจากกลไกการเลือกตั้ง จึงนับเป็นประเทศที่มีบริบททางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลและระดับประชาธิปไตยของประเทศ เมื่อพิจารณาข้อมูลงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลประเทศไทยในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา แสดงดังภาพที่ 1 พบว่า มีแนวโน้มที่ไม่แน่นอน โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2546 มีสัดส่วนงบประมาณรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอยู่ที่ร้อยละ 17.24 และเมื่อเวลาเกือบสิบห้าปีผ่านไปงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลประเทศไทยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศก็ยังมีค่าใกล้เคียงกัน โดยมีค่าเท่ากับร้อยละ 18.10 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในขณะที่ พ.ศ. 2552 และ 2554-2557 สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีค่ามากกว่าร้อยละ 20 ทั้งนี้ค่าเฉลี่ยงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา มีค่าเท่ากับร้อยละ 19 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ



ที่มา: Budget Bureau (2018)

ภาพที่ 1 งบประมาณรายจ่ายรวมของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

งานวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐบาลและระดับประชาธิปไตย: กรณีศึกษาประเทศไทย ย่อมนำมาซึ่งข้อสรุปที่ชัดเจนในประเด็นดังกล่าวของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจ รวมถึงบริบททางการเมืองของประเทศแตกต่างจากประเทศอื่น โดยในงานวิจัยชิ้นนี้จะทำการศึกษาถึงงบประมาณของรัฐบาลรวม สำหรับค่าระดับประชาธิปไตยที่ใช้ในงานวิจัย คือ Freedom House Index ซึ่งถูกจัดทำโดยองค์กรพัฒนาเอกชนของสหรัฐอเมริกาชื่อว่า Freedom House และเพื่อให้มั่นใจว่าผลการศึกษาที่ได้มีความเที่ยงตรง และสามารถเชื่อถือได้ ผู้วิจัยใช้ Polity Index ซึ่งเป็นค่าระดับประชาธิปไตยที่บ่งชี้ลักษณะระบอบการเมืองของประเทศต่างๆ นับจากอดีตถึงปัจจุบัน โดยดัชนีทั้งสองตัวนี้เป็นดัชนีประชาธิปไตยซึ่งได้ถูกนำมาใช้ในงานวิจัยอย่างแพร่หลาย ซึ่งให้น้ำหนักต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศ โดยประเทศที่มีการเลือกตั้งจะมีค่าความเป็นประชาธิปไตยสูง ซึ่งดัชนีทั้งสองนี้สามารถนำมาใช้พิจารณาความเป็นประชาธิปไตยของประเทศเพื่อใช้เทียบกับการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละช่วงปีว่ามีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในส่วนของรายจ่ายไปในทิศทางใดบ้าง เพื่อที่ในที่สุดแล้วจะนำมาซึ่งข้อสรุปเกี่ยวกับระบอบการปกครองและงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล อันจะก่อให้เกิดสวัสดิการทางสังคมแก่ประชาชนในประเทศสูงสุดที่สุดในที่สุด

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาภาพรวมงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลและระดับประชาธิปไตยในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐบาลและระดับประชาธิปไตยในประเทศไทย

ทบทวนวรรณกรรม

ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและการใช้จ่ายรัฐบาล

Pluemper and Martin (2003) ได้พัฒนาแบบจำลองรูปแบบทางเศรษฐกิจการเมืองที่คาดการณ์ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นเส้นตรงระหว่างระดับประชาธิปไตยและการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งแบบจำลองดังกล่าวได้นำมาอ้างอิงอย่างแพร่หลายในการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง แบบจำลองเริ่มต้นด้วยสมมติฐานว่าในประเทศมีประชาชนสองกลุ่ม ได้แก่ “กลุ่มประชาชนทั่วไป” ได้แก่ ตัวแปร V และ “กลุ่มชนชั้นสูง” ได้แก่ ตัวแปร E ซึ่งประชากรรวมทั้งหมด คือ P กล่าวคือ $P = V + E$ โดย $V = P - E$ สมาชิกแต่ละคนของกลุ่มชนชั้นสูงจะแสดงด้วยตัวอักษร e ในขณะที่บุคคลที่ไม่ได้อยู่ในชนชั้นสูงจะแสดงด้วย i

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบการเมืองที่รัฐบาลดำรงตำแหน่งอยู่ในอำนาจถ้าได้รับการสนับสนุนทางการเมืองของประชากรส่วนใหญ่ P ในขณะที่ผู้บริหารในระบอบเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ (Pure autocrat) สามารถอยู่ในอำนาจทางการเมืองได้ หากได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนายทุน หรือชนชั้นสูง E ประเทศที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำจะให้ความสำคัญต่อชนชั้นสูงมาก ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญกับประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศน้อยลง เนื่องจากกลุ่มที่ทำให้ผู้ปกครองประเทศมีอำนาจคือ กลุ่ม E ทั้งนี้เราสามารถกำหนดระบบทางการเมืองได้จากระดับประชาธิปไตยน้อยที่สุดไปจนถึงระดับประชาธิปไตยมากที่สุดแบบ single ordering dimension โดยมี $0 \leq \lambda \leq 1$ แสดงถึงระดับประชาธิปไตยของประเทศ โดยที่ 0 หมายถึง การปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ และ 1 เป็นกรณีที่ค่าความเป็นประชาธิปไตยสูงที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีข้อสมมติว่าบุคคลจะได้รับผลตอบแทนจากสามส่วน: การบริโภคสินค้าส่วนตัว การบริโภคสินค้าสาธารณะ และรายได้ที่เกิดขึ้นจากการโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากรัฐบาล (Rental transfer) เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างสองกลุ่ม E และ V ชัดเจนมากขึ้น จะสมมติว่าเฉพาะสมาชิกของชนชั้นสูงเท่านั้นที่ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ขณะที่ประชาชนทั่วไปจะมีผลตอบแทน

จากการจัดหาสินค้าสาธารณะของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว (แม้ว่าประชาชนอาจได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และชนชั้นสูงได้บริโภคสินค้าสาธารณะ ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงสมมติฐานของแบบจำลองตลาดใดที่อรรถประโยชน์ของชนชั้นสูงส่วนใหญ่มาจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ถ่ายโอนมาจากภาครัฐ และประชาชนมีอรรถประโยชน์ส่วนใหญ่มาจากการบริโภคสินค้าสาธารณะที่จัดหาโดยรัฐบาล) สิ่งสำคัญของแบบจำลองนี้อยู่ที่งบประมาณที่ถูกจัดสรรสำหรับการจัดหาสินค้าสาธารณะและงบประมาณที่ถูกถ่ายเทไปในเรื่องค่าเช่าทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้น แม้ว่าสมาชิกของชนชั้นสูงจะเป็นส่วนหนึ่งของประชากรและใช้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะที่รัฐบาลจัดหา เหตุผลนี้ก็ไม่ได้มีอิทธิพลต่อสมมติฐานที่ตั้งไว้ข้างต้น

ในการวิเคราะห์ให้ฟังก์ชันอรรถประโยชน์สำหรับบุคคลที่เป็นประชากรทั่วไปและสมาชิกของชนชั้นสูง ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานของการลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้ายดังนี้

$$u_i = c_i^{1-\alpha} + q_i^\alpha, \quad 0 < \alpha < 1 \quad (1a)$$

สำหรับบุคคลที่ไม่ได้เป็นชนชั้นสูง

$$u_c = c_c^{1-\beta} + r_c^\beta, \quad 0 < \beta < 1 \quad (1b)$$

สำหรับบุคคลที่เป็นสมาชิกชนชั้นสูง

โดย c หมายถึง การบริโภคสินค้าเอกชน q หมายถึง การบริโภคสินค้าสาธารณะและ r หมายถึง อรรถประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ได้รับ งบประมาณของบุคคลไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของชนชั้นสูงหรือไม่เป็นก็ตาม คือ $c = y(1-t)$ โดย t หมายถึง อัตราภาษีที่แท้จริง และ y คือ รายได้ขั้นต้นของบุคคลก่อนหักภาษี รายได้ของรัฐบาล คือ tY ซึ่งถูกใช้ไปใน 2 ทาง ได้แก่ การถ่ายโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้แก่ชนชั้นสูงและการจัดหาสินค้าสาธารณะ ดังนั้น งบประมาณของรัฐบาลจึงเท่ากับ $Q + R \leq tY = G$ โดยที่ Q หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาลในสินค้าสาธารณะทั้งหมด และ R หมายถึง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มีการถ่ายโอนทั้งหมด t คือ อัตราภาษีที่แท้จริง และ Y คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ทั้งนี้ เนื่องจากชนชั้นสูงมีจำนวนน้อยกว่าประชาชนทั่วไป รัฐบาลสามารถ (สำหรับอัตราภาษีที่กำหนด) ถ่ายโอนทรัพยากรให้แก่สมาชิกของชนชั้นสูง (จากการถ่ายโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) แต่ละคนได้มากกว่าที่สมาชิกแต่ละคนของประชากรทั่วไปได้รับ (จากการจัดหาสินค้าสาธารณะของรัฐบาล) ทั้งนี้ การใช้จ่ายของรัฐบาลและการเก็บภาษีสามารถพิจารณาจากฟังก์ชันการสนับสนุนทางการเมือง (Political support function) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ การบริโภคของประชากรทั้งหมด

(P) การจัดหาสินค้าสาธารณะให้กับประชากรทั่วไป (V) และค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ให้กับสมาชิกของชนชั้นสูง (E)

เพื่อคุ้มครองการสนับสนุนทางการเมืองรัฐบาลสามารถเลือกใช้มาตรการทางการคลังทั้งการถ่ายโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการจัดหาสินค้าสาธารณะในระดับต่างๆ ภายใต้ข้อจำกัด กล่าวคือ การเลือกใช้นโยบายอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ (1) การเลือกระหว่างการเพิ่มอัตราภาษีกับความเป็นไปได้ในการบริโภคของบุคคล (2) การเลือกระหว่างความพึงพอใจของชนชั้นสูงกับความพึงพอใจของประชาชนทั่วไป การดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดทางด้านนโยบายสาธารณะบนเงื่อนไขดังกล่าว รัฐบาลจะเลือกเครื่องมือทางการคลังที่จะทำให้ได้รับการสนับสนุนมากที่สุดโดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ดังนี้

$$S_G(q, r) = C^{1-\alpha-\beta} + \lambda Q^\alpha + (1-\lambda)R^\beta \quad (2)$$

โดยที่ $C = Y - G$ ในการกำหนด first-order condition ใช้วิธีการ Lagrange-multiplier method ภายใต้ข้อจำกัด

$$C + Q + R = C + tY = Y \equiv 1 \quad (3)$$

จะได้ Lagrangian F

$$F = C^{1-\alpha-\beta} + \lambda Q^\alpha + (1-\lambda)R^\beta - \mu(C + Q + R - 1) \quad (4)$$

โดยที่ μ คือ Lagrange multiplier

$$\frac{\partial F}{\partial C} = (1-\alpha-\beta)C^{-\alpha-\beta} - \mu = 0 \quad (5a)$$

$$\frac{\partial F}{\partial Q} = \alpha\lambda Q^{\alpha-1} - \mu = 0 \quad (5b)$$

$$\frac{\partial F}{\partial R} = \beta(1-\lambda)R^{\beta-1} - \mu = 0 \quad (5c)$$

$$\frac{\partial F}{\partial \mu} = -(C + Q + R - 1) = 0 \quad (5d)$$

ซึ่งจะได้ว่า

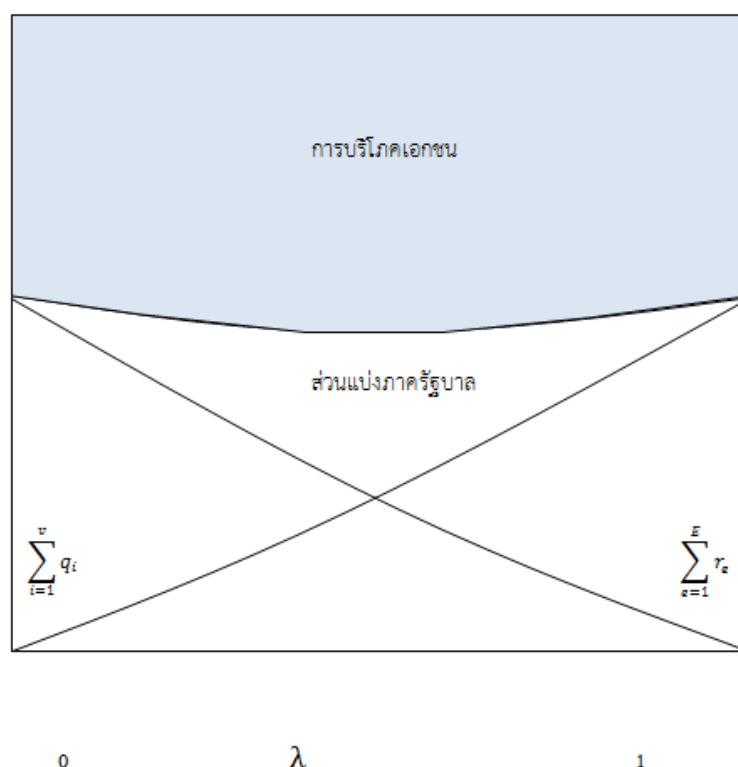
$$R = \left(\frac{(1-\alpha-\beta)C^{-\alpha-\beta}}{\beta(1-\lambda)} \right)^{1/(\beta-1)} \quad (6a)$$

$$Q = \left(\frac{(1-\alpha-\beta)C^{-\alpha-\beta}}{\alpha\lambda} \right)^{1/(\alpha-1)} \quad (6b)$$

$$C = \left(\frac{1-Q-R}{1-\alpha-\beta} \right)^{1/(-\alpha-\beta)} \quad (6c)$$

α, β, λ ถูกกำหนดจากปัจจัยภายในและเป็นค่าพารามิเตอร์ที่ระบุอยู่ในสมการ จะเห็นได้ว่าหาก $\lambda = 0.5$ และ $\alpha = \beta$ จะได้ Q เท่ากับ R ทั้งนี้ หาก $\lambda > 0.5$ แล้ว $Q > R$

เพื่อที่จะให้เห็นความชัดเจนจะจำลองจุดที่เหมาะสมจากการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐบาลทั้งสองประเภทในทุกระดับค่าประชาธิปไตย พึ่งพิจารณาว่าระบอบประชาธิปไตยคือระบอบการปกครองที่ผู้ลงคะแนนตัดสินใจเกี่ยวกับการอยู่รอดทางการเมืองของรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนทั่วไปมีความสำคัญกับระดับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ความสำคัญของชนชั้นสูงลดลง ดังนั้น จึงสามารถคาดหมายได้ว่าหากรัฐบาลมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจะมีการลงทุนในสินค้าของภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้นและการลดลงของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ



ที่มา: Pluemper and Martin (2003, p. 33)

ภาพที่ 2 ผลกระทบของประชาธิปไตยต่อการจัดหาสินค้าสาธารณะ การโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การบริโภคภาคเอกชน และขนาดของรัฐบาล

เมื่อนำแบบจำลองที่ได้มาวิเคราะห์โดยใช้กราฟนำเสนอแสดงในภาพที่ 2 โดยกำหนดให้ค่าพารามิเตอร์ $\alpha = 0.3$; $\beta = 0.3$; $1 - \alpha - \beta = 0.4$ จะเห็นได้ว่า ข้อกำหนด $\alpha = \beta$ ทำให้เกิดความสมมาตร ทั้งนี้ หากกำหนดให้ $\alpha \neq \beta$ จะได้ผลที่ไม่สมมาตร อย่างไรก็ตาม แม้ α และ β จะไม่สมมาตร แต่ผลที่ได้จะไม่เปลี่ยนแปลงข้อสรุปเกี่ยวกับระดับการใช้จ่ายรัฐบาลในภาพรวม จากภาพที่ 2 แสดงให้เห็นสองนัยยะสำคัญ ประการแรก เมื่อระดับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นจะทำให้การจัดหาสินค้าสาธารณะเพิ่มขึ้น ในขณะที่ส่วนแบ่งจากการถ่ายโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจลดลง ประการที่สอง ระดับของประชาธิปไตยและการใช้จ่ายของรัฐบาลมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นเส้นตรง เป็นลักษณะ u-shaped จะเห็นได้ว่า ระดับประชาธิปไตยที่เพิ่มขึ้นส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้จ่ายของรัฐบาล (ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐเพื่อการจัดหาสินค้าสาธารณะ และการใช้จ่ายของรัฐที่เป็นไปเพื่อการถ่ายโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) นอกจากนี้ ระดับประชาธิปไตยยังมีผลต่อส่วนแบ่งของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป ในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ และในระบอบปกครองเผด็จการที่สมบูรณ์ การใช้จ่ายของรัฐบาลจะสูงในขณะที่การลงทุนภาคเอกชนลดลง โดยระดับประชาธิปไตย λ มีอิทธิพลต่อการลงทุนภาคเอกชนในรูปแบบที่ไม่เป็นเส้นตรง โดยมีลักษณะเป็น u-shaped เนื่องจาก รัฐบาลแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จมีแนวโน้มที่จะถ่ายโอนทรัพยากรจำนวนมากให้กับสมาชิกของชนชั้นสูง และประชาธิปไตยแบบสมบูรณ์มีแนวโน้มที่จะลงทุนในสินค้าสาธารณะจำนวนมาก เมื่อระดับประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นรัฐบาลจะใช้งบประมาณส่วนใหญ่ในการจัดหาสินค้าสาธารณะ

กรอบแนวคิดในการทำวิจัย



ที่มา: จากการทบทวนวรรณกรรม

ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการทำวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังภาพที่ 3 กล่าวคือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่องบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล ได้แก่ ระดับประชาธิปไตย ระดับการจัดเก็บภาษี และระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ แสดงสมมติฐานความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐบาลและปัจจัยต่างๆ จากการตรวจสอบเอกสาร จะเห็นได้ว่าระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลมีความสัมพันธ์ที่อาจเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกันหรือในทางตรงกันข้ามกับระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ ในขณะที่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละประเภทพบว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขก็ยังคงมีความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนกับระดับประชาธิปไตยของประเทศ เนื่องจากเชื่อกันว่าการที่ประเทศมีระดับประชาธิปไตยสูงหรือก็คือการที่รัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศผ่านกลไกการเลือกตั้ง ส่งผลให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศพึงพอใจ ดังนั้น ประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลมักมีการใช้จ่ายรัฐบาลในด้านสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ อาทิ การศึกษา การสาธารณสุข ในระดับที่สูง

ในขณะที่รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศโดยมิได้ผ่านการลงคะแนนเสียงของปวงกรของประเทศของตน ซึ่งในอดีตเชื่อว่ามักละเลยความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างใดก็ดี ในยุคปัจจุบันมีความเห็นตรงกันว่าภาคประชาชนมีอิทธิพลต่อความอยู่รอดทางการเมืองของผู้บริหารประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีการพัฒนา มีความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งประชาชนในประเทศสามารถรับรู้ข้อมูลประชาชน มักให้ความสำคัญกับการเอื้อประโยชน์โดยการจัดสรรงบประมาณให้กับกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อเสถียรภาพในการข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการในด้านต่างๆ ของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจจนถึงระดับหนึ่ง ก็มักเป็นเรื่องยากที่รัฐบาลจักสามารถปิดกั้นความคิดของประชาชน ฉะนั้น ความอยู่รอดของรัฐบาล ซึ่งแม้มิได้มาจากการเลือกตั้งก็ขึ้นอยู่กับความนิยมชมชอบของประชาชนต่อรัฐบาลเช่นเดียวกัน ระบอบการปกครองแบบเผด็จการจึงอาจมีการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ในระดับสูงได้เช่นกัน สำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการป้องกันประเทศมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับระดับประชาธิปไตยของประเทศ

สำหรับตัวแปรอิสระอื่นๆ ซึ่งเป็นตัวแปรที่งานวิจัยที่ผ่านมาพบว่า มีนัยสำคัญทางสถิติในการอธิบายการใช้จ่ายของรัฐบาล (Pluemper & Martin, 2003) ได้แก่ ภาษี และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ขอบเขตและวิธีการวิจัย

การศึกษาใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2523-2561 โดยการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นตัวแปรตาม ในขณะที่ตัวแปรอิสระหลัก (Main variables) ได้แก่ ระดับประชาธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งข้อมูลการใช้จ่ายของรัฐบาลนำมาจากสำนักงานงบประมาณ ในขณะที่ข้อมูลด้านระดับประชาธิปไตยซึ่งวัดโดยค่า Freedom House Index และ Polity Index สำหรับตัวแปรอิสระด้านภาษีประเภทต่างๆ นำมาจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง รายละเอียดและแหล่งที่มาของข้อมูลแสดงในตารางที่ 1

ในการศึกษาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อแรก ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพรรณนา สำหรับวัตถุประสงค์ข้อที่สอง ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระ 2 ตัวขึ้นไปด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด เนื่องจากข้อมูลที่นำมาใช้ในการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐบาลและตัวแปรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการใช้จ่ายของรัฐบาลในครั้งนี้มีลักษณะเป็นข้อมูลอนุกรมเวลา (Time series data) โดยข้อมูลอนุกรมเวลาส่วนใหญ่มีลักษณะ non-stationary กล่าวคือ มีส่วนประกอบของ unit root ซึ่งหากนำข้อมูลที่มีลักษณะ non-stationary มาประมาณ regression model ด้วยวิธี Ordinary Least Square (OLS) จะเกิดปัญหา spurious regression หรือก็คือค่า R^2 , t-statistics, F-statistics ที่ได้ไม่น่าเชื่อถือได้ และค่าประมาณจาก OLS จะไม่ consistent ดังนั้น โดยหลักแล้ววิธีการศึกษาข้อมูลอนุกรมเวลา (Time-series data) จะเริ่มจากการทดสอบความเป็น stationary ของข้อมูลอนุกรมเวลาทุกตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตารางที่ 1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปร	สัญลักษณ์ที่ใช้	แหล่งที่มา
งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลรวม (ร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)	BUDGET	สำนักงานงบประมาณ
Freedom House Index	FH	Freedom House
Polity Index	Polity	Center For Systemic Peace
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	GDP	สำนักงานงบประมาณ
ภาษี (ร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)	TAX	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ที่มา: จากการรวบรวม

สำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระ 2 ตัวขึ้นไปด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุดแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้มีรายละเอียด* ดังนี้

$$Y = \beta_0 + \beta_1 Demo + \beta_2 Demo^2 + \beta_3 TAX + \beta_4 GDP + \varepsilon$$

ในการวิเคราะห์ข้อมูลมีตัวแปรตาม (Dependent variable: Y) คือ งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล สำหรับตัวแปรอิสระหลัก (Independent variables of interest) คือ ระดับประชาธิปไตย (Demo) โดยวัดจากดัชนีค่าประชาธิปไตย POLITY และเพื่อให้ผลเกี่ยวกับค่าประชาธิปไตยมีความชัดเจน จึงได้ใช้ดัชนีประชาธิปไตยจาก Freedom House: FH ในการศึกษาด้วย เนื่องจากดัชนีประชาธิปไตย Polity และ ดัชนี FH มีความสัมพันธ์ (Correlation) เท่ากับ 0.55 จึงทำการทดสอบแยกในแต่ละสมการ

ผลการศึกษา

จากการศึกษาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 กล่าวคือ การศึกษาภาพรวมการใช้จ่ายของรัฐบาล และค่าระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย พบข้อมูลที่สำคัญดังแสดงในตารางที่ 2 ดังนี้

* เนื่องจากตามทฤษฎี ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐบาลและระดับประชาธิปไตยมีลักษณะความสัมพันธ์แบบ U-Shape อย่างไรก็ดี หากพิจารณาความสัมพันธ์โดย scatter plot แล้วเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง ก็จะตัดตัวแปรยกกำลังออก

CHAPTER 3

ตารางที่ 2 ภาพรวมการใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด การใช้จ่ายของรัฐบาลด้านการศึกษา การใช้จ่ายของรัฐบาลด้านสาธารณสุข และการใช้จ่ายของรัฐบาลด้านป้องกันประเทศ เปรียบเทียบกับค่าประชาธิปไตย Polity Index

Year	Polity Index	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)	งบประมาณรายจ่ายรวม			ด้านการศึกษา			ด้านสาธารณสุข			ด้านป้องกันประเทศ		
			(ล้านบาท)	(%ต่อ GDP)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่อ งบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่อ งบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่อ งบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง
2523	2.0	662,480.00	114,556.50	17.29	17.50	22,558.10	19.69	18.96	4,483.40	3.91	8.03	22,384.30	19.54	18.71
2524	2.0	760,360.00	140,000.00	18.41		27,932.50	19.95		5,265.60	3.76		27,722.60	19.80	
2525	2.0	841,570.00	161,000.80	19.13		32,364.60	20.10		6,395.20	3.97		31,617.60	19.64	
2526	2.0	920,990.00	177,000.00	19.22		37,142.90	20.96		7,673.80	4.34		35,235.40	19.91	
2527	2.0	988,070.00	192,000.00	19.43		38,670.60	20.14		9,039.10	4.71		37,987.70	19.79	
2528	2.0	1,056,500.00	209,000.00	19.78		38,565.60	18.45		23,096.70	11.05		40,793.50	19.52	
2529	2.0	1,133,400.00	211,650.00	18.67		39,438.70	18.63		23,338.30	11.03		40,813.90	19.28	
2530	2.0	1,299,910.00	227,499.00	17.50		41,110.00	18.07		24,405.00	10.73		41,057.70	18.05	
2531	3.0	1,559,800.00	243,500.00	15.61		43,860.70	18.01		27,334.50	11.23		42,985.10	17.65	
2532	3.0	1,856,480.00	285,500.00	15.38		47,358.10	16.59		31,238.30	10.94		46,427.40	16.26	
2533	3.0	2,183,550.00	335,000.00	15.34	59,962.10	17.90	42,506.90	12.69	54,758.90	16.35				
2534	-1.0	2,506,640.00	387,500.00	15.46	73,979.90	19.09	52,109.40	13.45	63,077.60	16.28				
2535	9.0	2,380,914.00	460,400.00	19.34	17.27	86,576.90	18.80	22.30	N/A	N/A	7.28	N/A	N/A	10.44
2536	9.0	3,170,258.00	518,252.00	16.35		108,768.00	20.99		33,481.00	6.46		82,167.00	15.85	
2537	9.0	3,630,805.00	593,148.00	16.34		123,431.00	20.81		42,007.00	7.08		90,225.00	15.21	
2538	9.0	4,188,929.00	649,458.00	15.50		131,983.00	20.32		46,439.00	7.15		93,052.00	14.33	
2539	9.0	4,596,288.00	781,016.00	16.98		159,669.00	20.44		57,690.00	7.39		106,435.00	13.63	
2540	9.0	4,804,000.00	910,582.00	18.95		203,779.00	22.38		71,277.00	7.83		110,598.00	12.15	
2541	9.0	5,076,000.00	800,000.00	15.76		201,707.60	25.21		61,508.20	7.69		81,489.80	10.19	

ขีดตะวัน ชนะกุล

ตารางที่ 2 (ต่อ)

Year	Polity Index	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)	งบประมาณรายจ่ายรวม			ด้านการศึกษา			ด้านสาธารณสุข			ด้านป้องกันประเทศ		
			(ล้านบาท)	(%ต่อ GDP)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่อ งบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่อ งบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่อ งบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง
2542	9.0	5,002,000.00	825,000.00	16.49	17.27	208,614.10	25.29	22.30	60,179.60	7.29	7.28	77,140.40	9.35	10.44
2543	9.0	5,137,000.00	860,000.00	16.74		220,620.80	25.65		63,501.20	7.38		76,421.50	8.39	
2544	9.0	5,208,600.00	910,000.00	17.47		221,591.50	24.39		65,041.20	7.15		76,445.70	8.40	
2545	9.0	5,309,200.00	1,023,000.00	19.27		222,989.80	21.80		72,769.70	7.11		77,207.40	7.55	
2546	9.0	5,799,700.00	999,900.00	17.24		235,444.40	23.55		78,224.20	7.82		75,607.10	7.56	
2547	9.0	6,476,100.00	1,163,500.00	17.97		251,194.00	21.59		83,650.30	7.19		74,106.00	6.37	
2548	9.0	7,195,000.00	1,250,000.00	17.37		262,721.80	21.02		89,163.70	7.13		78,052.80	6.24	
2549	-5.0	7,786,200.00	1,360,000.00	17.47	18.06	295,622.80	21.74	22.21	101,040.50	7.43	8.46	85,107.60	6.26	6.79
2550	-1.0	8,399,000.00	1,566,200.00	18.65		355,241.10	22.68		148,704.50	9.49		114,696.20	7.32	
2551	4.0	9,232,200.00	1,660,000.00	17.98	19.13	364,634.20	21.97	21.92	154,140.40	9.29	9.49	142,291.60	8.57	8.74
2552	4.0	8,712,500.00	1,951,700.00	22.40		419,233.20	21.48		169,633.20	8.69		168,231.80	8.62	
2553	4.0	10,000,900.00	1,700,000.00	17.00		379,124.80	22.30		178,432.40	10.50		153,543.80	9.03	
2554	7.0	10,539,400.00	2,169,967.50	20.59	20.48	423,562.00	19.52	19.59	208,093.40	9.59	9.82	168,318.80	7.76	7.4
2555	7.0	11,478,600.00	2,380,000.00	20.73		444,483.50	18.68		220,411.30	9.26		167,444.30	7.04	
2556	7.0	11,922,000.00	2,400,000.00	20.13		493,927.10	20.58		254,793.50	10.62		177,664.80	7.40	
2557	-3.0	12,364,000.00	2,525,000.00	20.42	19.34	518,519.10	20.54	19.43	252,996.30	10.02	10.11	182,149.00	7.21	7.35
2558	-3.0	13,451,000.00	2,575,000.00	19.14		531,044.80	20.62		261,113.10	10.14		191,640.00	7.44	
2559	-3.0	14,034,300.00	2,776,000.00	19.78		549,708.10	19.80		274,231.20	9.88		205,375.80	7.40	
2560	-3.0	15,185,500.00	2,923,000.00	19.25		536,732.00	18.36		295,562.60	10.11		211,125.60	7.22	
2561		16,066,300.00	2,900,000.00	18.10		523,569.40	18.05		302,057.70	10.42		217,312.20	7.49	

ที่มา: สำนักงบประมาณ และองค์กร The Center for Systemic Peace (CSP)

เมื่อพิจารณาภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างค่าระดับประชาธิปไตยโดย Polity Index และการใช้จ่ายของรัฐบาลประเภทต่างๆ พบว่า งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2551-2561) มีค่าสูงกว่าในช่วง 20 ปีก่อนหน้าอย่างเห็นได้ชัด โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2523-2548 ไม่ว่าจะเป็นช่วงที่มีค่าระดับประชาธิปไตยสูงหรือต่ำ ก็มีสัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลรวมเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 17 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในขณะที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา สัดส่วนงบประมาณการใช้จ่ายต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศโดยเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 19 เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2548 ในรัฐบาลที่มีค่าระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำ (พ.ศ. 2523-2534) การใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการป้องกันประเทศ และด้านสาธารณสุข โดยเฉลี่ยจะมีสัดส่วนสูงกว่ารัฐบาลที่มีค่าระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง (พ.ศ. 2535-2548) ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการศึกษามีทิศทางในทางตรงกันข้าม

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาในระยะสิบปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2561 พบว่า รัฐบาลที่มีค่าระดับประชาธิปไตยสูงจะมีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษา และด้านการป้องกันประเทศ ต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดโดยเปรียบเทียบสูงกว่ารัฐบาลที่มีค่าระดับประชาธิปไตยต่ำ ในขณะที่รัฐบาลที่มีค่าระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำ มีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดโดยเปรียบเทียบสูงกว่ารัฐบาลที่มีค่าระดับประชาธิปไตยสูง นอกจากนี้ พบว่ารัฐบาลที่มีค่าระดับประชาธิปไตยสูงมีงบประมาณรัฐบาลรวมต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดสูงกว่ารัฐบาลที่มีค่าระดับประชาธิปไตยต่ำ กล่าวโดยเฉพาะ ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา การบริหารประเทศ ในช่วงที่ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2554-2556) มีสัดส่วนงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลรวมสูงที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

เมื่อพิจารณาภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐบาลด้านต่างๆ เทียบกับค่าประชาธิปไตย Freedom House ดังตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าช่วงปี พ.ศ. 2541-2547 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีค่าระดับประชาธิปไตยสูงที่สุด (ค่า FH ต่ำที่สุด) โดยมีค่าเท่ากับ 2.5 นั้น สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลด้านการศึกษาต่องบประมาณรายจ่ายรวมมีค่าสูงที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 23 เมื่อพิจารณาในระยะสิบปีที่ผ่านมา กล่าวคือระหว่างปี พ.ศ. 2551-2561 พบว่า รัฐบาลที่มีค่าระดับประชาธิปไตยสูง (ค่า FH ต่ำ) หรือก็คือระหว่างปี พ.ศ. 2551-2556 จะมีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการศึกษาต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดโดยเปรียบเทียบสูงกว่ารัฐบาลที่มีค่าระดับประชาธิปไตยต่ำ (พ.ศ. 2557-2561) ในขณะที่รัฐบาลที่มีค่าระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำ มีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมด โดยเปรียบเทียบสูงกว่ารัฐบาลที่มีค่าระดับประชาธิปไตยสูง เมื่อพิจารณาในประเด็นงบประมาณรัฐบาลรวมต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมด จะพบว่าไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในช่วงรัฐบาลที่มีค่าความเป็นประชาธิปไตยต่างกัน กล่าวคือ ทั้งในช่วง พ.ศ. 2551-2556 และช่วง พ.ศ. 2557-2561 ก็ต่างมีสัดส่วนงบประมาณรัฐบาลรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 17

ชิตตะวัน ชนะกุล

ตารางที่ 3 ภาพรวมการใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด การใช้จ่ายของรัฐบาลด้านการศึกษา การใช้จ่ายของรัฐบาลด้านสาธารณสุข และการใช้จ่ายของรัฐบาลด้านป้องกันประเทศ เปรียบเทียบกับค่าระดับประชาธิปไตยโดย Freedom House Index

Year	Freedom House Index	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)	งบประมาณรายจ่ายรวม			ด้านการศึกษา			ด้านสาธารณสุข			ด้านป้องกันประเทศ		
			(ล้านบาท)	(%ต่อ GDP)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่องบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่องบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่องบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง
2523	3.5	662,480.00	114,556.50	17.29	18.68	22,558.10	19.69	19.50	4,483.40	3.91	6.69	22,384.30	19.54	19.44
2524	3.5	760,360.00	140,000.00	18.41		27,932.50	19.95		5,265.60	3.76		27,722.60	19.80	
2525	3.5	841,570.00	161,000.80	19.13		32,364.60	20.10		6,395.20	3.97		31,617.60	19.64	
2526	3.5	920,990.00	177,000.00	19.22		37,142.90	20.98		7,673.80	4.34		35,235.40	19.91	
2527	3.5	988,070.00	192,000.00	19.43		38,670.60	20.14		9,039.10	4.71		37,987.70	19.79	
2528	3	1,056,500.00	209,000.00	19.78		38,565.60	18.45		23,096.70	11.05		40,793.50	19.52	
2529	3	1,133,400.00	211,650.00	18.67		39,438.70	18.63		23,338.30	11.03		40,813.90	19.28	
2530	3	1,299,910.00	227,499.00	17.50		41,110.00	18.07		24,405.00	10.73		41,057.70	18.05	
2531	2.5	1,559,800.00	243,500.00	15.61	15.44	43,860.70	18.01	17.50	27,334.50	11.23	11.62	42,985.10	17.65	16.75
2532	N/A	1,856,480.00	285,500.00	15.38		47,358.10	16.59		31,238.30	10.94		46,427.40	16.26	
2533	2.5	2,183,550.00	335,000.00	15.34		59,962.10	17.90		42,506.90	12.69		54,758.90	16.35	
2534	5	2,506,640.00	387,500.00	15.46	16.99	73,979.90	19.09	20.41	52,109.40	13.45	8.23	63,077.60	16.28	14.57
2535	3.5	2,380,914.00	460,400.00	19.34		86,576.90	18.80		N/A	N/A		N/A	N/A	
2536	4	3,170,258.00	518,252.00	16.35		108,768.00	20.99		33,481.00	6.46		82,167.00	15.85	
2537	4	3,630,805.00	593,148.00	16.34		123,431.00	20.81		42,007.00	7.08		90,225.00	15.21	
2538	3.5	4,188,929.00	649,458.00	15.50		131,983.00	20.32		46,439.00	7.15		93,052.00	14.33	
2539	3	4,598,288.00	781,016.00	16.98		159,669.00	20.44		57,690.00	7.39		106,455.00	13.63	
2540	3	4,804,000.00	910,582.00	18.95		203,779.00	22.38		71,277.00	7.83		110,598.00	12.15	
2541	2.5	5,076,000.00	800,000.00	15.76		17.28	201,707.60		25.21	23.93		61,508.20	7.69	
2542	2.5	5,002,000.00	825,000.00	16.49	208,614.10		25.29	60,179.60	7.29		77,140.40	9.35		
2543	2.5	5,137,000.00	860,000.00	16.74	220,620.80		25.65	63,501.20	7.38		76,421.50	8.89		
2544	2.5	5,208,600.00	910,000.00	17.47	221,591.50		24.39	65,041.20	7.15		76,445.70	8.40		
2545	2.5	5,309,200.00	1,023,000.00	19.27	222,989.80		21.80	72,769.70	7.11		77,207.40	7.55		
2546	2.5	5,799,700.00	999,900.00	17.24	235,444.40		23.55	78,224.20	7.82		75,607.10	7.56		
2547	2.5	6,476,100.00	1,163,500.00	17.97	251,194.00		21.59	83,650.30	7.19		74,106.00	6.37		

ตารางที่ 3 (ต่อ)

Year	Freedom House Index	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)	งบประมาณรายจ่ายรวม			ด้านการศึกษา			ด้านสาธารณสุข			ด้านป้องกันประเทศ		
			(ล้านบาท)	(%ต่อ GDP)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่อ งบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่อ งบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง	(ล้านบาท)	(%ต่อ งบประมาณ)	ค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง
2548	3	7,195,000.00	1,290,000.00	17.37		262,721.80	21.02		89,163.70	7.13		76,052.80	6.24	
2549	3.5	7,786,200.00	1,360,000.00	17.47	17.42	295,622.80	21.74	21.38	101,040.50	7.43	7.28	85,107.60	6.26	6.25
2550	5	8,399,000.00	1,266,200.00	18.65	19.64	355,241.10	22.68	21.03	148,704.50	9.49	9.63	114,696.20	7.32	7.96
2551	4.5	9,232,200.00	1,660,000.00	17.98		364,634.20	21.97		154,140.40	9.29		142,291.60	8.37	
2552	4.5	8,712,500.00	1,951,700.00	22.40		419,233.20	21.48		169,633.20	8.69		166,231.80	8.62	
2553	4.5	10,000,900.00	1,700,000.00	17.00		379,124.80	22.30		178,432.40	10.50		153,543.80	9.03	
2554	4	10,539,400.00	2,169,967.50	20.59		423,562.00	19.52		208,093.40	9.59		168,318.80	7.76	
2555	4	11,478,600.00	2,380,000.00	20.73		444,483.50	18.68		220,411.30	9.26		167,444.30	7.04	
2556	4	11,922,000.00	2,400,000.00	20.13		493,927.10	20.58		254,793.50	10.62		177,664.80	7.40	
2557	5.5	12,364,000.00	2,525,000.00	20.42		19.34	518,519.10		20.54	19.48		252,896.50	10.02	
2558	5.5	13,451,000.00	2,575,000.00	19.14	531,044.80		20.62	261,113.10	10.14		191,640.00	7.44		
2559	5.5	14,034,300.00	2,776,000.00	19.78	548,708.10		19.80	274,231.20	9.88		205,375.80	7.40		
2560	5.5	15,185,500.00	2,923,000.00	19.25	536,732.00		18.36	295,582.60	10.11		211,125.60	7.22		
2561	5.5	16,066,300.00	2,900,000.00	18.10	523,569.40		18.05	302,057.70	10.42		217,312.20	7.49		

ที่มา: สำนักงานประมาณ และองค์กรฟรีดอมเฮ้าส์ (Freedom House)

จากการศึกษาเพื่อบรรลุมติวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 กล่าวคือ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐบาลและค่าระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย เมื่อทำการศึกษาในรายละเอียด พบว่า สัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปี พ.ศ. 2552 เป็นข้อมูลที่มีความสูงผิดปกติ (Outlier)* จึงทำการตัดข้อมูลดังกล่าวจากข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาโดยใช้แบบจำลองทางสถิติ ได้ผลดังตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าทั้งสอง Model มีค่า Durbin-Watson เท่ากับ 1.92 และ 1.95 กล่าวคือ มีค่าใกล้เคียง 2 ดังนั้น ผลที่ได้จากทั้งสอง Model จึงไม่มีปัญหา Autocorrelation

ดังแสดงในตารางที่ 4 ผลการศึกษาใน Model 1 พบว่า BUDGET มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับค่าดัชนี FH อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 ซึ่งหมายความว่า เมื่อประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยต่ำลง (ค่า FH สูง) งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะมีค่าน้อยลง โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.51 แสดงให้เห็นว่า เมื่อกำหนดปัจจัยอื่นๆ คงที่ การเพิ่มขึ้นของค่า FH (การลดลงของความเป็นประชาธิปไตย) หนึ่งระดับ จะทำให้

* ศึกษาได้จากภาพที่ 1

สัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลง 0.51 เมื่อพิจารณาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และ (TAX) พบว่าส่งผลทางบวกต่อ (BUDGET) โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

ผลการศึกษาใน Model 2 พบว่า BUDGET มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับระดับความเป็นประชาธิปไตย (Polity) โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.09 แสดงให้เห็นว่า เมื่อกำหนดปัจจัยอื่นๆ คงที่ การเพิ่มขึ้นของค่าประชาธิปไตยหนึ่งระดับ จะทำให้สัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น 0.09 เมื่อพิจารณาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และภาษี (Tax) พบว่าส่งผลทางบวกต่อ (Budget) โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 โดยเมื่อกำหนดปัจจัยอื่นๆ คงที่ การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 100,000 บาท จะทำให้สัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น 0.03 ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายได้จากภาษีที่จัดเก็บต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศร้อยละ 1 จะมีส่วนทำให้สัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น 0.45 ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าผลการศึกษาโดยใช้แบบจำลองทางสถิติทั้งสอง Model ให้ข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ เมื่อประเทศไทยมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้น การใช้จ่ายของรัฐบาลเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะมีค่าสูงขึ้น

ตารางที่ 4 ผลความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐบาลและตัวแปรต่างๆ โดยวิธี OLS

Variable	Model 1 (Dependent Variable = Budget)	Model 2 (Dependent Variable = Budget)
FH	-0.51* (-2.01)	-
POLITY	-	0.09* (1.82)
GDP	0.03*** (4.98)	0.03*** (4.87)
TAX	0.45*** (3.07)	0.35*** (2.56)
C	8.66*** (3.41)	8.24*** (3.13)
No. of Observation	27	27
R ²	0.66	0.65
Durbin-Watson stat	1.92	1.96
Prob (F-statistic)	0.00	0.00
F-statistic	14.92	14.32

หมายเหตุ. *** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 * มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10
ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่า t-statistic GDP เป็นข้อมูลหารด้วยหนึ่งแสน
ค่า FH ที่สูง หมายความว่า ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยที่น้อยลง

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในกรณีประเทศไทย เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ พบว่า เมื่อประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยต่ำลง (ค่า FH สูง) การใช้จ่ายของรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะมีค่าน้อยลง เช่นเดียวกัน เมื่อกำหนดปัจจัยอื่นๆ คงที่ การเพิ่มขึ้นของค่าประชาธิปไตย ซึ่งวัดโดย Polity index หนึ่งระดับ จะทำให้สัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าผลการศึกษาโดยใช้แบบจำลองทางสถิติโดยใช้ค่าระดับประชาธิปไตยทั้ง Freedom House Index และ Polity Index ให้ข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อประเทศไทยมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้น การใช้จ่ายของรัฐบาลเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะมีค่าสูงขึ้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Avelino (2001) ที่ระบุว่าเมื่อประชาธิปไตยสูงขึ้น การใช้จ่ายของรัฐบาลจะเพิ่มสูงขึ้น และ Brown and Hunter (1999) และ Ha (2016) ที่พบว่า ยิ่งระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง รัฐบาลจะมีจำนวนการใช้จ่ายในด้านความปลอดภัยและสวัสดิการทางสังคมที่สูงตามมา

นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีได้มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ และเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชีย ที่มีบริบททางสังคม เศรษฐกิจ แตกต่างจากประเทศทางตะวันตก งานวิจัยชิ้นนี้จึงสอดคล้องกับงานวิจัยของ Jensen and Skaaning (2014) ที่ผลการศึกษาพบว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนำไปสู่ระดับการใช้จ่ายทางสังคมที่สูงขึ้น แต่ผลดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศที่ไม่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ และผลการศึกษาของ Profeta et al. (2011) ซึ่งระบุว่าในภูมิภาคเอเชียค่อนข้างมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนข้อมูลค่าระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งเป็นข้อมูลรายปี ในการวิจัยครั้งต่อไปสามารถพิจารณาผลของประชาธิปไตยที่มีต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยใช้ข้อมูลของประเทศกำลังพัฒนาที่มีบริบทและการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกัน อาทิ กลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง กลุ่มประเทศอาเซียน หรือกลุ่มประเทศในภูมิภาคอเมริกาใต้ เพื่อที่ในที่สุดแล้วสามารถได้ผลการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้ว

รายการอ้างอิง

- Avelino, G. (2001). *Globalization, democracy, and social spending in Latin America, 1980-1997*, Retrieved November 24, 2017, from http://www.academia.edu/3552490/Globalization_Democracy_and_Social_Spending_in_Latin_America_1980-1997
- Brauner, J. (2014). Military spending and democracy. *Defence and Peace Economics*, 26(4), 409-423.
- Brown, D. S., & Hunter, W. (1999). Democracy and social spending in Latin America, 1980-1992, *The American Political Science Review*, 93(4), 779-790.
- Budget Bureau. (2018). *Budget*. Retrieved October 25, 2018, from http://www.bb.go.th/bbweb/?page_id=6039
- Elbadawi, I., & Keefer, P. (2014). *Democracy, democratic consolidation and military spending*. Retrieved October 21, 2018, from <https://erf.org.eg/wpcontent/uploads/2015/12/848.pdf>
- Ha, E. (2016). The impact of democracy, government ideology, and globalization on social spending in less developed countries. *International Journal of Comparative Sociology*, 56(5), 338-365.
- Jensen, C., & Skaaning, S. E. (2014). Democracy, ethnic fractionalisation, and the politics of social spending, *International Political Science Review*, 36(4), 457-472.
- Karyani, A. K., et al. (2015). Democracy, political freedom and health expenditures: Evidence from Eastern Mediterranean countries. *International Journal of Human Rights in Healthcare*, 8(3), 187-194.
- Musgrave, R. A. (1990). *Public Finance in theory and practice* (5th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Pluemper, T., & Martin, C. W. (2003). Democracy, government spending, and economic growth: A political-economic explanation of the arro-ffect. *Public Choice*, 117(1), 27-50.
- Profeta, P., et al. (2013). Does democracy affect taxation and government spending? Evidence from developing countries, *Journal of Comparative Economics*, 41(3), 684-718.