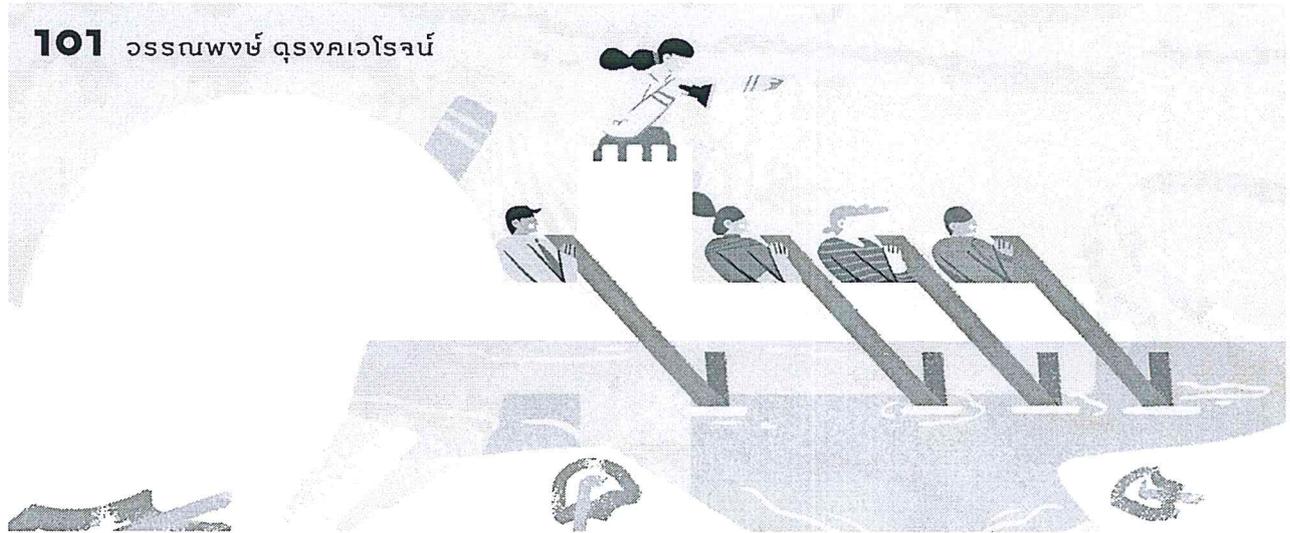


# นโยบายสาธารณะในมือผู้นำหญิง

101 the101.world/public-policy-and-women-leadership/

12 Oct 2020



วรรณพงษ์ ดรงคเวโรจน์ เรื่อง

กฤตพร โทจันทร์ ภาพประกอบ

แม้เราจะเห็นการเรียกร้องความเสมอภาคทางเพศอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน แต่ ‘ผู้หญิง’ ก็ไม่ค่อยได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางเศรษฐกิจและการเมือง เพราะตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสังคมเหล่านี้มักถูกครอบงำ (dominated) โดย ‘ผู้ชาย’

นักรัฐศาสตร์ Ben Hillman กล่าวว่า ปัญหาการมีสัดส่วนตัวแทนน้อยเกินไป (underrepresentation) ของผู้หญิง ถือเป็นความท้าทายหลักของการบริหารจัดการ (governance) ของรัฐบาลที่ทุกการตัดสินใจควรจะสะท้อนความต้องการของคนทุกกลุ่มในสังคม

อันที่จริง ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ผู้หญิงก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งในภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นผู้นำประเทศ (Jacinda Ardern ของนิวซีแลนด์ Theresa May ของอังกฤษ และ Angela Merkel ของเยอรมนี) องค์กรระหว่างประเทศ (Christine Lagarde และ Kristalina Georgieva แห่ง IMF Pinelopi Goldberg แห่งธนาคารโลก รวมไปถึง Winnie Byanyima แห่ง UNAIDS และ OXFAM International) บริษัทเอกชนยักษ์ใหญ่ (Mary Barra แห่ง General Motors Ginni Rometty แห่ง IBM และ Lisa Su แห่ง AMD) ในขณะที่ สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliament Union) เปิดเผยว่า สัดส่วนของตำแหน่งที่นั่งในสภาที่เป็นผู้หญิงของทั้งโลก เพิ่มขึ้นจาก 11.69% ในปี 1997 เป็น 24.64% ในปี 2019

สำหรับไทยในปี 2019 สัดส่วนผู้หญิงในสภาอยู่ที่ 16% ถือว่าน้อยกว่าค่าเฉลี่ยโลก และน้อยกว่าลาว เวียดนาม และฟิลิปปินส์ ที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงเกือบ 30% แต่ก็ยังมากกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย

ในกรณีของไทย ผู้นำหญิงหลายคนก็มีความโดดเด่นเป็นที่รู้จัก ไม่ว่าจะเป็นยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของไทย ดร.ธาริษา วัฒนเกส อดีตรัฐมนตรีว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คุณหญิงจรัสศรี ทีปรัช ผู้ว่าราชการจังหวัดหญิงคนแรกของไทย หรือในภาคธุรกิจ

ก็มีชฎาทิพ จูตระกูล ผู้ปลุกปั้นไอคอนสยาม วาสนา รุ่งแสงทอง ลาหุรัส จาจนารายา รวมไปถึง นวลพรรณ ล่ำซำ แห่งเมืองไทยประกันชีวิต

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณา คณะรัฐมนตรี ชุดที่ 63 ของรัฐบาลประยุทธ์ 2/2 ก็อาจเรียกได้ว่า เป็นคณะรัฐมนตรีชายล้วน เพราะไม่มีผู้หญิงก้าวขึ้นเป็นรัฐมนตรีว่าการ (รมว.) อย่างมากก็ สูงสุดแค่รัฐมนตรีช่วย (รมช.) ประกอบด้วย มนูญญา ไทยเศรษฐ์ (รมช.เกษตรและสหกรณ์) นฤมล ภิญโญสินวัฒน์ (รมช.แรงงาน) และกนกวรรณ วิชาวัลย์ (รมช.ศึกษาธิการ) ซึ่งแตกต่าง จากคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล คสช. ซึ่งมีผู้หญิงเป็น รมว.ถึง 3 คนด้วยกัน ได้แก่ กอบกาญจน์ วัฒนวรางกูร อภิรดี ตันตราภรณ์ และอรรชกา ศรีบุญเรือง

การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในตำแหน่งสำคัญๆ ทางเศรษฐกิจและการเมือง เป็นหนึ่งในเป้าหมาย การพัฒนาของ United Nation' Sustainable Development Goals (SDGs) บทบาทที่เพิ่มขึ้น ของผู้หญิงในเวทีโลกได้ดึงดูดความสนใจของนักวิชาการในสายสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะการ พยายามหาความเชื่อมโยงระหว่างการเป็นผู้นำของผู้หญิง (women leadership) กับผลลัพธ์ ทางด้านนโยบายสาธารณะ (public policy outcomes)

คำถามพื้นฐานในประเด็นนี้คือ ‘ผู้นำหญิงมีผลต่อนโยบายสาธารณะหรือไม่ อย่างไร’

งานวิจัยที่ศึกษาเรื่องความเป็นผู้นำหญิงมักพุ่งความสนใจไปที่ความชื่นชอบส่วนตัวของนักการเมือง (preferences) ว่าความชอบเหล่านี้จะส่งผลต่อนโยบายสาธารณะหรือไม่ งานคลาสสิก ของนักเศรษฐศาสตร์อเมริกัน Anthony Downs ซึ่งตีพิมพ์ใน Journal of Political Economy เมื่อปี 1957 เสนอว่า นักการเมือง ไม่ว่าจะเพศใดก็ตาม มักจะปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของพวกเขาได้ เสมอเพื่อให้ตรงกับความชอบ/ความต้องการของผู้ลงคะแนนส่วนใหญ่ (median voters' preferences)

Downs ยังกล่าวต่ออีกว่า ความชอบของนักการเมืองหรือเรื่องนี้นักการเมืองสนใจไม่เกี่ยวกับ ผลลัพธ์ทางนโยบาย เพราะไม่ว่าใครก็ตามที่ถูกเลือก ก็จะต้องดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงเอาไว้

อย่างไรก็ตาม งานของ Downs อยู่บนสมมติฐานที่ว่า นักการเมืองต้องทำตามนโยบายที่หาเสียง เอาไว้ ซึ่งอาจไม่ตรงกับโลกของความเป็นจริง เพราะบ่อยครั้ง นักการเมืองไม่ได้ทำตามที่หา เสียงเอาไว้แต่ต้น ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า ความเชื่อและความชื่นชอบตัวของนักการเมืองจะมี ผลต่อนโยบายอย่างสำคัญ และ ‘เพศ’ อาจเป็นตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อ นโยบายโดยตรง กล่าวคือ ผู้นำที่เป็นผู้หญิงก็ ‘อาจจะ’ เลือกทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความชื่นชอบของตัวเอง

Esther Duflo นักเศรษฐศาสตร์หญิงคนที่ 2 ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ เสนอว่า ผู้ หญิงและผู้ชายมีความชอบทางด้านนโยบายที่แตกต่างกัน และผู้หญิงควรจะรับผิดชอบนโยบาย ที่สะท้อนคุณลักษณะ ความต้องการ และบทบาทของตัวเอง โดยงานวิจัยจำนวนมาก (เช่น Brollo and Troiano (2016) และ Chattopadhyay and Duflo (2014)) พบว่า ผู้นำหญิงมักเข้าไป ทำงานในสาขาที่มักถูกมองว่าเป็นงานของผู้หญิง เช่น สุขภาพ การศึกษา และสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ จำนวนผู้นำที่เป็นผู้หญิงในออฟฟิศและในสภายังมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการใช้ จ่ายภาครัฐสำหรับสวัสดิการสังคมและสาธารณสุข

ในขณะที่ Clots-Figueras นักเศรษฐศาสตร์หญิงจากมหาวิทยาลัย Kent ได้ทำการศึกษา บทบาทของนักการเมืองหญิงใน 16 รัฐของอินเดีย ใช้ข้อมูลระหว่างปี 1967 – 2000 พบว่า เพศ ของนักการเมืองส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อผลลัพธ์ทางด้านนโยบาย นักการเมืองที่เป็นผู้หญิงใน

วรรณะระดับล่าง (low caste female legislator) มักลงทุนด้านสุขภาพและการศึกษา สนับสนุนกฎหมายที่เป็นมิตรต่อสตรี (women-friendly laws) และขึ้นชื่อนโยบายด้านการกระจายรายได้และทรัพย์สินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

งานวิจัยชิ้นล่าสุดของ Ruth Nikijuluw นักศึกษาระดับปริญญาเอกที่ Australian National University ศึกษาผลกระทบของผู้นำหญิงต่อผลลัพธ์ทางด้านงบประมาณและบริการสาธารณะ (fiscal and service outcome) ในอินโดนีเซีย ก็พบผลลัพธ์ที่น่าสนใจหลายประการ

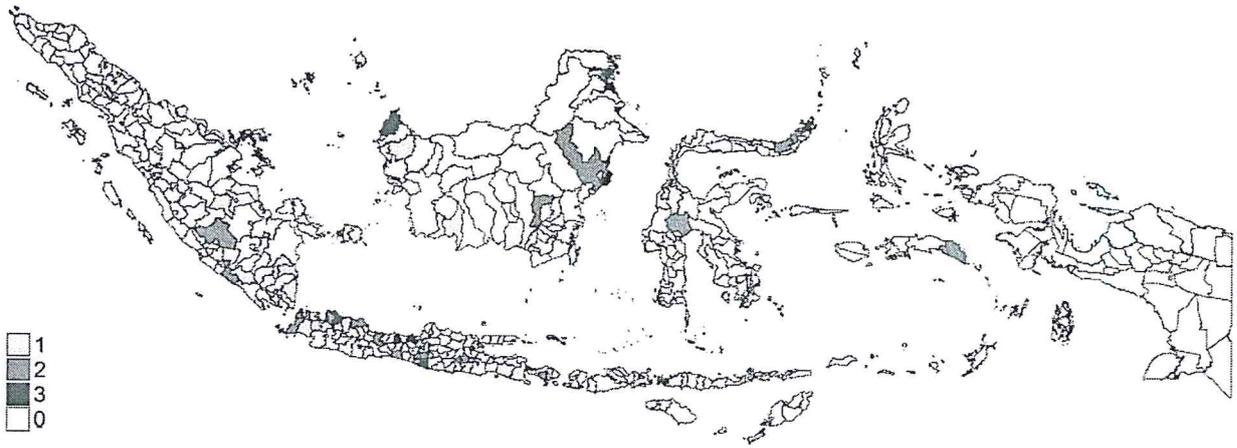
ทำไมผลลัพธ์อินโดนีเซียจึงน่าสนใจ?

อินโดนีเซียเริ่มกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตั้งแต่ปี 1999 ในช่วงเริ่มต้น ผู้นำท้องถิ่นถูกเลือกโดยสมาชิกของสภาท้องถิ่น (local parliament) (ซึ่งก่อนหน้านี้ ถูกเลือกโดยรัฐบาลกลาง) ทว่าตั้งแต่ปี 2005 เป็นต้นมา ผู้นำท้องถิ่นจะถูกเลือกผ่านการเลือกตั้งทางตรง (direct election) มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 5 ปี และดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย

Kurniawati Hastuti Dewi (2015) เขียนไว้ในหนังสือ Indonesian Women and Local Politics ว่า การเลือกตั้งทางตรงได้เปิดทางให้กับสตรีอินโดนีเซียเข้ามามีบทบาททางการเมือง นักการเมืองผู้หญิงมีอิสระในการหาเสียงกับชาวบ้านและได้รับคะแนนโหวต โดยไม่ติดข้อจำกัดทางสถาบันและระบบการเมืองที่ถูกครอบงำโดยผู้ชาย นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังได้พัฒนากฎหมายอื่นๆ ที่ช่วยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการเมือง เช่น กฎหมาย Law 12/2003 (ภายหลังคือ Law 10/2008) ที่ระบุว่า สัดส่วนของแคนดิเดตผู้หญิงควรจะไม่น้อยกว่า 30% สำหรับสภาระดับชาติ จังหวัด และอำเภอ

แม้ว่าจะไม่ได้กำหนดโทษที่ชัดเจนหากพรรคการเมืองใดไม่ทำตาม แต่การศึกษาโดย Hillman (2017) พบว่า กฎหมายฉบับนี้ทำให้สัดส่วนของแคนดิเดตผู้หญิงในการเลือกตั้งเมื่อปี 2009 สูงขึ้นกว่าการเลือกตั้งครั้งก่อน อย่างไรก็ตาม ผู้หญิงที่ได้รับเลือกให้อยู่ในสภาท้องถิ่นในปี 2014 กลับมีเพียง 14% ของผู้ได้รับเลือกทั้งหมด สาเหตุหนึ่งเพราะกฎหมายกำหนดเฉพาะโควตาของแคนดิเดต แต่ไม่ได้กำหนดโควตาของผู้ที่จะได้รับเลือกและปฏิบัติหน้าที่ในสภา

ระหว่างปี 2005 ถึง 2008 อินโดนีเซียจัดการเลือกตั้งทางตรงทั้งหมด 466 ครั้ง โดย 355 ครั้งเป็นการเลือกตั้งนอกเกาะ Java ในช่วงระยะเวลานี้ สัดส่วนของ elected pairs (pair คือ ผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้นำ โดยจะเป็นหัวหน้า หรือ รองหัวหน้า ก็ได้) ที่มีสมาชิกอย่างน้อยเป็นผู้หญิง 1 คน (อาจจะเป็นผู้หญิงทั้งคู่ หรือใครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้หญิง) อยู่ที่ 10% ในบริเวณเกาะ Java และ 4% สำหรับพื้นที่นอกเกาะ Java ซึ่งความแตกต่างนี้สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นเรื่องการยอมรับและโอกาสของผู้หญิงในการเมืองที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น (ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางเชื้อชาติ ภาษา และศาสนา)



ที่มา: [Nikijulw \(2020\)](#).

ภาพด้านบน แสดงการกระจายและความถี่ของพื้นที่ที่ผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้หญิงระหว่างปี 2005 ถึงปี 2017 สีฟ้าแสดงจำนวนครั้งที่ผู้หญิงได้รับเลือกตั้ง สีที่เข้มขึ้นบอกจำนวนครั้งที่มากขึ้น ในช่วงเวลานี้ กว่า 93 อำเภอมี elected pairs ที่มีผู้หญิงอย่างน้อย 1 คน กว่าครึ่งของอำเภอเหล่านี้อยู่บนเกาะ Java และมีกว่า 30 อำเภอที่ผู้หญิงได้รับเลือกให้อยู่ในตำแหน่งซ้ำกัน 2 ครั้ง

ระหว่างปี 2005 ถึงปี 2017 กว่า 10% ของ elected pairs (จำนวนทั้งสิ้น 5,538 pairs) มีผู้หญิงที่เข้าชิงชัยในสนามการเลือกตั้งท้องถิ่น ไม่ว่าจะในตำแหน่งหัวหน้าหรือรองหัวหน้า โดยมีผู้หญิง 131 คนที่ท้ายที่สุดแล้วชนะการเลือกตั้ง ได้ดำรงตำแหน่งผู้นำประจำอำเภอ

Ruth ศึกษาผลกระทบของผู้หญิง ไม่ว่าจะในฐานะหัวหน้าหรือรองหัวหน้า ต่อผลลัพธ์ทางด้านงบประมาณและการให้บริการ พบว่า อำเภอที่มีผู้นำเป็นผู้หญิงมีการใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุข การคุ้มครองทางสังคม (social protection) และโครงสร้างพื้นฐาน สูงกว่าอำเภออื่น ๆ นอกจากนั้น อำเภอเหล่านี้ยังมีอัตราการเกิดที่ได้รับการช่วยเหลือ (assisted birth rate/delivery) และการเข้าถึงน้ำสะอาดที่สูงกว่า สะท้อนถึงบทบาทของผู้หญิงเมื่อได้รับเลือกให้เป็นผู้นำชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชนซึ่งมักถูกมองว่าเป็นงานที่ผู้หญิงมีความเข้าใจได้ดีกว่าผู้ชาย งานวิจัยของ Ruth จึงสนับสนุนแนวคิดของ [Citizen-candidate model](#) ของ Besley and Coate (1997) ที่มองว่า Identity ของผู้นำมีส่วนสำคัญอย่างมากในการกำหนดนโยบาย

ถามว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น คำตอบที่ง่ายที่สุดอาจจะเป็นเพราะว่า ผู้หญิงและผู้ชายมีความชอบ (preference) ที่ต่างกัน [Mavisakalyan \(2014\)](#) อธิบายว่า ผู้หญิงส่วนใหญ่มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องสุขภาพมากกว่าผู้ชายเนื่องจากบทบาทดั้งเดิม (traditional role) ในฐานะผู้ดูแลครอบครัว (primary caregiver) ผู้หญิงจึงมีความเข้าใจว่าผู้หญิงด้วยกันต้องการอะไร เมื่อผู้หญิงได้รับโอกาสให้เป็นผู้นำ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพจึงถูกให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก

นอกจากนั้น Ruth อธิบายต่อว่า ผู้นำที่เป็นผู้หญิงจะให้ความสำคัญอย่างมากกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิงมากเป็นพิเศษ เช่น การคลอดอย่างปลอดภัย การเข้าถึงน้ำสะอาด ซึ่งเรื่องพวกนี้เป็นประเด็นสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาอย่างอินโดนีเซีย การที่ผู้หญิงมีอัตราการเกิดที่ได้รับการช่วยเหลือ (assisted birth) สูงขึ้น ทำให้เป็นประเทศที่ติดอัมในสถานะผู้เลี้ยงดูเด็ก และการเข้าถึงน้ำสะอาดก็จำเป็นต่อกิจกรรมในครัวเรือน เช่น การทำอาหาร และการซักผ้า

เรื่องราวของอินโดนีเซียชวนให้นึกถึงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของสังคมไทย ที่ไม่ได้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐ เป็นผู้แทนของรัฐทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน แต่ยังเป็นผู้นำชุมชน มีบทบาทต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชาวบ้าน และใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น

ในแต่ละปี กระทรวงมหาดไทย จะมอบรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยม ให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่รับใช้ประชาชนจนเป็นที่ประจักษ์ สัดส่วนของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้หญิงที่ได้รับรางวัลมีประมาณ 10% น่าคิดไม่น้อยว่า ในท้องถิ่นที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้หญิง การบริหารจัดการทรัพยากร การเข้าถึงบริการสาธารณะ รวมไปถึงความสุขของคนในท้องถิ่น แตกต่างจากท้องถิ่นที่มีผู้นำชุมชนเป็นผู้ชายหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่ว่า ผู้หญิงทำงานได้ดีกว่าผู้ชาย หรือ ผู้ชายทำงานดีกว่าผู้หญิง แต่อยู่ที่ว่า ระบบเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เข้ามาทำหน้าที่อย่างเสมอภาค สุจริต และเป็นธรรม หรือเปล่า

เมื่อไม่นานมานี้ โลกได้สูญเสีย Ruth Bader Ginsburg สตรีคนที่สองในประวัติศาสตร์สหรัฐ ที่ได้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสูงสุด เจ้าของคำกล่าวอันเรื่องลือที่ว่า “Women belong in all places where decisions are being made”

คงจะดีไม่น้อย หากเราจะได้เห็น ‘ผู้หญิง’ ได้เข้ามาเป็นผู้นำในด้านต่างๆ มากขึ้น

## Related Posts

- Poor Economics

สฤณี อาชวานันทกุล ชวนอ่านหนังสือ "เศรษฐศาสตร์ความจน" (Poor Economics) ของ อภิจิต แบนเนอร์จี กับ เอสเธอร์ ดุฟโล สองนักเศรษฐศาสตร์พัฒนา เพื่อลบล้างมายาคติเกี่ยวกับความจน คนจน...

- Concrete Economics

101 ชวน สฤณี อาชวานันทกุล มาเล่าถึงแก่นเนื้อหาของหนังสือด้านเศรษฐกิจ และธุรกิจสมัยใหม่ ประเดิมตอนแรกด้วยหนังสือ Concrete Economics ของ Stephen Cohen และ J. Bradford DeLong

- Economics Rules : เมื่อเศรษฐศาสตร์รุ่มรวยกว่าภาพจำของสังคม

สฤณี อาชวานันทกุล ชวนอ่าน Economics Rules ของ Dani Rodrik นักเศรษฐศาสตร์การเมืองจากฮาร์วาร์ด หนังสือเล่มสำคัญที่เหมาะสมสำหรับปรับทัศนคตินักเศรษฐศาสตร์

- Economics for the Common Good คิดแบบ ‘เศรษฐศาสตร์เพื่อส่วนรวม’

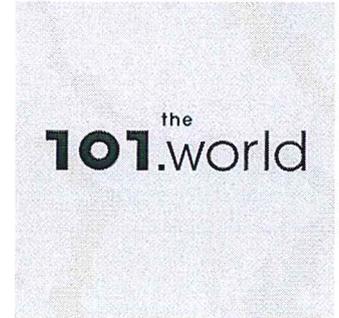
สฤณี อาชวานันทกุล ชวนอ่าน Economics for the Common Good โดย Jean Tirole หนังสือที่นำเสนอข้อถกเถียงและทางออกในประเด็นเศรษฐกิจร่วมสมัย ตั้งแต่เรื่องโลกร้อนจนถึงเศรษฐกิจดิจิทัล

- เราจะไปโลกที่หนึ่งแบบเกาหลีกลาง?

วิระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร เขียนถึงยุทธศาสตร์การเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ที่ไทยอาจจะกำลังดำเนินรอยตามเพื่อก้าวสู่การเป็นประเทศโลกที่หนึ่ง

- ต้นตัวทางการเมือง แสนเชื่องเรื่องเศรษฐกิจ?  
เรื่องเศรษฐกิจมีผลต่อประชาชนทุกคน แต่ทำไมมักถูกทอดทิ้งให้อยู่ในมือของ "ผู้  
เชี่ยวชาญ" ถ้าเช่นนั้น เราจะทำอย่างไรให้ active citizen กลายเป็น active economic  
citizen ไปด้วย

นโยบายสาธารณะ นโยบายการศึกษา นักรการเมืองหญิง วรรณพงษ์ ดุรงค์เวโรจน์ ผู้นำหญิง  
นโยบายสุขภาพ อินโดนีเซีย SDGs



เรื่อง: กองบรรณาธิการ

---