



เอกสารวิชาการ

Academic Focus

แนวทางรัฐสวัสดิการที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ISBN 2287-0520

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>



Academic Focus

ตุลาคม 2561

สารบัญ

• บทนำ	1
• ลักษณะของรัฐสวัสดิการ	2
• ความแตกต่างจากนโยบายประชานิยม	3
• ระบบรัฐสวัสดิการในประเทศไทย	4
• การจัดรัฐสวัสดิการในต่างประเทศ	7
• แนวทางการจัดรัฐสวัสดิการ ในประเทศไทย	10
• บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา	12
• บรรณานุกรม	14

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

แนวทางรัฐสวัสดิการที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย

บทนำ

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่มีความสลับซับซ้อนในปัจจุบันเกิดความไม่สมดุลในการพัฒนาประเทศ ทำให้มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความมั่งคั่ง การถือครองทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดินทำกินมีการกระจุกตัว มีการถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากในเฉพาะคนบางกลุ่ม และมีสัดส่วนของประชากรที่ยากจนเป็นจำนวนมาก ที่มีความขัดสนในการบริโภคปัจจัยพื้นฐานไม่เพียงพอในการดำรงชีพ ทำให้เกิดการเรียกร้องผลักดันให้ประเทศมีระบบสวัสดิการแก่ประชาชนที่ทุกคนจะได้รับบริการสังคม (Social Service) ด้วยมาตรฐานที่ดีที่สุดและเท่าเทียมกัน เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องจัดให้มีรัฐสวัสดิการ (Welfare State) คือรัฐที่มีแนวนโยบายการกระจายความมั่งคั่งทางสังคมในประเทศออกไปสู่ประชาชนพลเมืองทั้งประเทศอย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยมุ่งจัดให้บริการในความจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ ให้กับประชาชนทุกคนได้ใช้ประโยชน์ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต การเกิดรัฐสวัสดิการนั้นไม่ได้เกิดขึ้นง่ายนัก ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาหลายรัฐบาลก็พยายามที่จะเพิ่มสวัสดิการให้กับประชาชนผ่านนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นการลดรายจ่าย

เพิ่มรายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพเพื่อให้มีมาตรฐานการเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ และมีการจัดบริการสาธารณสุขแบบเอื้ออาทรให้ฟรีหรือให้บริการในราคา แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการที่จะสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ประชาชนยังมีความยากจนและมีความเหลื่อมล้ำสูง ซึ่งแนวทางการจัดรัฐสวัสดิการที่จะเป็นไปได้สำหรับประเทศไทยนั้นคือภาครัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทในการกระจายความมั่งคั่งภายใต้แนวทางรัฐสวัสดิการในการช่วยเหลือดูแลประชาชนตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาไปจนกว่าจะสิ้นชีวิต ซึ่งการที่รัฐจะจัดสวัสดิการแบบนี้ได้รัฐจะต้องมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นและเพียงพอต่อการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการ จะต้องมีการจัดเก็บรายได้เพิ่มโดยเฉพาะจากภาษีการถือครองทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้า เช่น ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน ภาษีกำไรจากการขายหลักทรัพย์ เป็นต้น เป็นการนำเงินรายได้จากผู้ที่ได้ประโยชน์จากการถือครองทรัพย์สินเป็นจำนวนมากที่มีความเหลื่อมล้ำทางสังคม มาจัดเป็นรัฐสวัสดิการให้ได้ประโยชน์กับประชาชนในประเทศทุกคนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง (Re-Distribution) อย่างกรณีในต่างประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ เช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย รัฐจะมีกระบวนการจัดการความไม่เท่าเทียมของต้นทุนในการดำรงชีวิตระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ อันเกิดจากความไม่เท่าเทียมในการครอบครองทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตของแต่ละคนผ่านระบบสวัสดิการสังคม (Social Welfare System) เพื่อใช้เป็นมาตรการชดเชยผลกระทบให้กับผู้ใช้แรงงานที่ดำรงชีวิตผ่านการขายแรงงาน ซึ่งเป็นผลมาจากระบบทุนนิยมใช้แรงงานเป็นกลไกในการผลิต และแนวโน้มในอนาคตก็ระบบรัฐสวัสดิการที่มีการจัดการแนวใหม่ ส่วนมากจะเน้นการจัดให้สวัสดิการในการทำงานของประชาชนที่จะส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และจะมาพร้อมกับการดูแลด้านสุขภาพและระบบบำนาญในวัยที่สูงอายุ

ลักษณะของรัฐสวัสดิการ

โดยทั่วไปรัฐสวัสดิการ หมายถึง แนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐที่เน้นการดำเนินการเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ อย่างน้อยในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม เพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากความไม่เท่าเทียมในนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยทั่วไปรัฐสวัสดิการจะเป็นการจัดสวัสดิการโดยรัฐอย่างทั่วถึง มีหลักการทั่วไปในการจัดรัฐสวัสดิการ 2 ด้าน คือ

1. ด้านรายได้ โดยที่รัฐมีการประกันรายได้ขั้นต่ำของทุกคนในสังคมในการทำงานทุกสาขาอาชีพให้มีรายได้ที่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำรงชีพตลอดชีวิต (Revenue Assurance) แม้ในขณะที่ไม่ได้ทำงานหรือในวัยเกษียณก็จะมีหลักประกันทางรายได้ที่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นคงในชีวิตให้แก่ทุกคนในสังคม

2. ด้านการให้บริการ รัฐจัดระบบบริการสังคม (Social Welfare) ที่จำเป็นให้พลเมืองทุกคนทุกกลุ่มคนทุกวัยและทุกสถานภาพ ให้ได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงด้วยมาตรฐานที่ดีที่สุดอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการจัดทางด้านสาธารณสุขไปรษณีย์แก่ประชาชน โดยอาจให้บริการฟรีหรือให้บริการในราคาที่ถูกเพื่อเป็นการลดค่าครองชีพทำให้ประชาชนมีรายได้เหลือไว้ใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สร้างความมั่นคงในชีวิต

ทั้งสองรูปแบบของการจัดรัฐสวัสดิการ สามารถจัดการให้ครอบคลุมในด้านปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นพื้นฐานแก่มนุษย์ทุกคน และในการจัดรัฐสวัสดิการที่ดีก็คือ การทำให้ทุกคนมีโอกาสได้รับปัจจัยสี่ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และมีความมั่นคงในชีวิต เป็นการจัดระบบที่ยั่งยืน ไม่เป็นการสร้างคะแนนนิยมในตัวผู้นำซึ่งเป็นเรื่องของประชาานิยมที่ไม่ส่งเสริมความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ความแตกต่างจากนโยบายประชานิยม

การดำเนินการนโยบายภายใต้รัฐสวัสดิการมักจะถูกโยงไปอิงกับนโยบายประชานิยมซึ่งจะมีรูปแบบที่ใกล้เคียงกัน แต่มีความแตกต่างระหว่างนโยบายประชานิยมกับรูปแบบของนโยบายรัฐสวัสดิการ คือ ในกรณีของนโยบายประชานิยมที่รัฐเสนอมักจะเป็นนโยบายที่ดำเนินการตามช่วงระยะเวลาหนึ่งเมื่อดำเนินการแล้วก็จบสิ้นโครงการหรืออาจจะเริ่มโครงการขึ้นใหม่ อย่างโครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการรถยนต์คันแรก โครงการเหล่านี้รัฐสามารถจัดงบประมาณสนับสนุนได้เป็นครั้งคราวจนสิ้นสุดโครงการและอาจล้มเลิกไปตามระยะเวลาอันควร ซึ่งนโยบายประชานิยมรัฐมักจะมีแต่ประโยชน์ที่จะหยิบยื่นใหญ่แก่ประชาชน โดยที่ประชาชนผู้ได้ประโยชน์อาจไม่ต้องรับภาระทางการเงินหรือต้องรับภาระแต่น้อย เพราะราคาจะถูกกว่าราคาตลาด เนื่องจากรัฐอุดหนุนที่รัฐบาลต้องดำเนินการก็เพื่อจะเป็นแนวทางในการสร้างความนิยมชมชอบหวังผลคะแนนในการเลือกตั้งเป็นหลัก แต่ในกรณีของรัฐสวัสดิการนั้น แนวนโยบายที่ออกมาจะเป็นสัญญาประชาคมระหว่างรัฐกับประชาชนที่จะต้องดำเนินการร่วมกัน โดยรัฐจะจัดสวัสดิการแต่ประชาชนต้องจ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้สวัสดิการ เช่น การจัดสวัสดิการรักษายาบาล การจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย การจัดระบบการออมเพื่อให้มีสวัสดิการบำนาญ บำนาญในวัยชรภาพ โครงการเหล่านี้เมื่อมีการดำเนินการแล้วจะต้องดำเนินการในระยะยาวหรืออย่างถาวร และจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรง ซึ่งประชาชนจะต้องปรับวิถีทางเศรษฐกิจในการวางแผนการเงินของตนเองหรือครอบครัวให้สอดคล้องกับประโยชน์ที่ได้รับจากสวัสดิการ และอาจจะต้องมีภาระทางการเงินให้มีรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายรัฐสวัสดิการ ดังนั้นนโยบายรัฐสวัสดิการจึงมีลักษณะเป็นสัญญาระยะยาวระหว่างรัฐกับประชาชนที่จะต้องยอมรับร่วมกัน ด้วยเหตุนี้การที่รัฐจะกำหนดนโยบายในการจัดสวัสดิการแก่ประชาชน ก็ควรที่จะคำนึงถึงวงเงินงบประมาณที่รัฐจำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบ และรับฟังเสียงสนับสนุนจากประชาชนที่จะต้องแสวงหาฉันทามติของสังคมโดยรวมให้มีการยอมรับประโยชน์และภาระต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายรัฐสวัสดิการ ซึ่งจะรวมถึงการยอมรับภาระค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสมทบเข้าร่วมโครงการหรือภาระทางภาษีของประชาชนที่จะต้องจัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อการนั้นด้วย ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างประชานิยมกับรัฐสวัสดิการอาจศึกษาได้ดังนี้

ตาราง เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างนโยบายประชานิยมและรัฐสวัสดิการ

	นโยบายประชานิยม	รัฐสวัสดิการ
บทบาทของภาครัฐ	รัฐจะมีบทบาทในการดำเนินนโยบายเพื่อหวังผลทางความนิยม	รัฐจะดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการที่จะร่วมมือกับประชาชนในการขับเคลื่อนโครงการ
ภาระต่อเงินงบประมาณ	มีภาระต่องบประมาณมากเพราะรัฐจะจ่ายให้ฝ่ายเดียวเป็นหลักเพื่อเอาใจประชาชนไม่มีรูปแบบการจ่ายสมทบจากประชาชน	มีภาระผูกพันทางการเงินการคลังของประเทศยาวนานต่อเนื่องอาจจะเป็นภาระผูกพันทางงบประมาณที่เพิ่มขึ้นทุกปีจนกระทบต่อสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาลได้
กลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการ	เน้นเป้าหมายกลุ่มคนที่ยากจนให้ได้รับประโยชน์	จะดูแลประชาชนทุกคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน แต่ผู้มีรายได้น้อยจะได้รับประโยชน์มากที่สุด
ความยั่งยืนของนโยบาย	เปลี่ยนแปลงและสิ้นสุดโครงการได้ตามนโยบายของรัฐบาลและตามจำนวนงบประมาณที่จัดสรรให้	เป็นโครงการที่จะดำเนินการในระยะยาวและล้มเลิกโครงการได้ยาก

ที่มา: ผู้ศึกษา

ระบบรัฐสวัสดิการในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยรัฐได้มีการจัดสวัสดิการแบบค่อยเป็นค่อยไปตามสถานะทางการเงินการคลังที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยรัฐจัดให้มีสวัสดิการพื้นฐานแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดไปถึงวัยผู้สูงอายุและจนกว่าจะสิ้นชีวิตตามระบบสวัสดิการที่มีอยู่ในปัจจุบัน สามารถสรุปได้ดังนี้

1. สวัสดิการวัยเด็ก วัยเด็กคือวัยที่เริ่มตั้งแต่การคลอดและเติบโตขึ้นที่ร่างกายและจิตใจ มีการเจริญเติบโตและพัฒนาอยู่ตลอดเวลาจึงเป็นวัยที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลเลี้ยงดูเป็นอย่างดี ปัจจุบันรัฐได้มีสวัสดิการโดยการให้เงินสงเคราะห์บุตรกับพ่อแม่หรือผู้ปกครองเพื่อให้สามารถจัดการเลี้ยงดูบุตรหรือเด็กเล็กในการปกครองได้ตามจำนวนเงินสงเคราะห์ เงินสงเคราะห์บุตรเป็นเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ปกครองสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลบุตรที่จำเป็น ในปัจจุบันมีระบบประกันสังคมของกระทรวงแรงงานที่ได้จ่ายเงินช่วยเหลือบุตรให้แก่ผู้ประกันตนภายใต้สิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตร โดยจ่ายให้แก่บุตรของผู้ประกันตนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 6 ปีบริบูรณ์

จำนวนคราวละไม่เกิน 2 คน ในอัตราเดือนละ 600 บาทต่อบุตรหนึ่งคน และนอกจากนี้ในส่วนของประชาชนทั่วไปที่ต้องเสียภาษีเงินได้ ซึ่งมีมาตรการทางภาษีที่รัฐได้สนับสนุนการดูแลบุตร โดยให้หักเงินได้ ส่วนหนึ่งที่ไม่ต้องนำมาคำนวณภาษีในแต่ละปีจำนวน 30,000 บาทต่อบุตรหนึ่งคนต่อปี เพื่อให้บิดามารดามีเงินส่วนหนึ่งที่เหลือจากการไม่ต้องจ่ายภาษีเงินได้ไว้เลี้ยงดูบุตร และรัฐได้จัดสถานที่ให้บริการเป็นศูนย์เด็กเล็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถดูแลบุตรได้ในกรณีที่ต้องไปทำงาน จัดให้บริการสถานสงเคราะห์เด็กมีศูนย์เด็กเล็กเพื่อพัฒนาการของเด็กในช่วงก่อนวัยเรียน ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมาก โดยจะเป็นการปูพื้นฐานให้แก่เด็กทั้งในด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์และจิตใจ ศูนย์เด็กเล็กสามารถรองรับในเรื่องการพัฒนาการได้ดี โดยส่วนใหญ่จะรับดูแลเด็กจนถึงอายุ 6 ขวบ ปัจจุบันศูนย์เด็กเล็กส่วนใหญ่มักจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐให้การสนับสนุนและดูแลอย่างทั่วถึงทั่วประเทศ

2.สวัสดิการเพื่อการศึกษา เมื่อเด็กเติบโตขึ้นเข้าสู่วัยเรียน รัฐจัดสวัสดิการที่สำคัญที่สุดคือการศึกษาที่เหมาะสมกับวัยให้มีความรู้ ทักษะ มีคุณภาพเพียงพอต่อการประกอบอาชีพต่อไปเมื่อเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ โดยที่รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นการศึกษาภาคบังคับให้ฟรีหรือให้เป็นภาระต่อครอบครัวน้อยที่สุดเท่าที่เป็นได้ มีการกำหนดการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ของไทยกำหนดไว้ 9 ปี เป็นอย่างต่ำ และมีการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นนโยบายการสนับสนุนด้านการศึกษาที่รัฐได้ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อให้ครอบคลุมกับเด็กทุกคนในวัยเรียน

3.สวัสดิการการรักษาพยาบาลและการดูแลสุขภาพประชาชน รัฐมีโรงพยาบาลที่หลากหลายขนาดเพื่อให้การรักษาพยาบาลเมื่อถึงยามเจ็บป่วยของประชาชนถือเป็นสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญและได้กลายเป็นภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐที่มีมูลค่าสูงและมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะกับผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนประชากรที่สูงขึ้น รัฐได้ให้ฟรีกับค่าใช้จ่ายในการให้บริการรักษาพยาบาลซึ่งได้กลายเป็นสวัสดิการถ้วนหน้า โดยใช้วิธีจัดสวัสดิการการรักษาพยาบาลที่มีความคุ้มครองได้กับคนเป็นกลุ่ม ๆ เช่น การจัดระบบสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลฟรีในสถานพยาบาลของรัฐที่ให้กับผู้ที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างราชการประมาณ 5 ล้านคน และการจัดสวัสดิการรักษาพยาบาลกับประชาชนผู้ทำงานเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ ซึ่งได้จ่ายเงินสมทบส่วนหนึ่งกับโครงการของรัฐคือระบบประกันสังคมที่มีประมาณ 9.84 ล้านคน ต่อมาในการจัดระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลได้ขยายให้มีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับประชาชนผู้ที่ไม่มียุติการรักษาพยาบาลใดเลย ซึ่งมีประมาณ 47 ล้านคน ให้มีบัตรทองเพื่อได้รับการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วย โดยรัฐเข้ามาดูแลค่ารักษาพยาบาลแบบเหมาจ่ายต่อคนอย่างทั่วถึง โดยในปี 2562 รัฐจ่ายให้ในอัตรา 3,426 บาทต่อคน ดังนั้นในปัจจุบันการจัดสวัสดิการเพื่อการรักษาพยาบาลของประเทศไทยจะครอบคลุมกับประชาชนคนไทยทุกคน ทำให้ทุกคนมีสิทธิได้รับสวัสดิการในด้านการรักษาพยาบาลเมื่อยามเจ็บป่วยได้ตลอดชีวิต ซึ่งจะมากน้อยแตกต่างกันไป

4.สวัสดิการผู้สูงอายุ ในที่นี้หมายถึงสวัสดิการทางรายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพสำหรับคนไทยทุกคนที่พ้นวัยทำงานหรือการเกษียณจากการทำงานแล้ว ซึ่งส่วนมากก็จะอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป เนื่องจากคนในวัยนี้ส่วนใหญ่จะไม่ได้ทำงานและไม่มีรายได้ ถ้าไม่มีเงินออมหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีก็จะมีรายได้ที่เพียงพอ

ในการดำรงชีพ สำหรับการจ้ดสวัสดิการผู้สูงอายุให้มีเงินเพื่อการดำรงชีพที่เพียงพอ ในปัจจุบันนั้นส่วนที่เป็น การจัดให้โดยภาครัฐ สำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการหรือทำงานในหน่วยงานภาครัฐก็จะมีระบบบำนาญรองรับ ในส่วนของลูกจ้างในสถานประกอบการก็จะมีระบบบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคม และมีกองทุน การออมแห่งชาติที่เป็นกองทุนเปิดสำหรับผู้ที่มีสมัครใจเข้าร่วมโครงการ มุ่งเน้นไปยังประชาชนผู้ที่มีรายได้พอที่จะ เข้าร่วมโครงการการออมกับรัฐในกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งเป็นการออมกับรัฐและรัฐจะสมทบให้ และจะมี การจ่ายเป็นเงินบำนาญเพื่อการยังชีพในตอนอายุ 60 ปีขึ้นไป สำหรับโครงการสวัสดิการผู้สูงอายุที่สำคัญในปัจจุบัน มีการจ่ายเงินให้ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ไม่มีรายได้หรือไม่มีทรัพย์สินเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ จะมีเบี้ยยังชีพ ของผู้สูงอายุเป็นรายเดือน โดยมีหลักเกณฑ์การจ่ายคืออายุ 60-69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี จะได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี จะได้รับ 800 บาทสำหรับผู้สูงอายุที่อายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับ 1,000 บาท

5. บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นการจ้ดสวัสดิการเพื่อคนจนเป็นบัตรที่รัฐบาลมอบสิทธิให้ประชาชนคนไทย ผู้มีรายได้น้อย (กรมบัญชีกลาง, 2560) ซึ่งรัฐบาลได้เปิดให้มีการลงทะเบียนคนจนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐจากผู้ที่ มาลงทะเบียนทั้งหมด 14.1 ล้านคน มีผู้ผ่านเกณฑ์จากการตรวจสอบจำนวน 11.5 ล้านคน ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่มีจำนวนเงินเพื่อช่วยเหลือแบ่งเบาค่าครองชีพ สามารถนำบัตรไปรูดซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็น ในชีวิตประจำวัน มีลักษณะเหมือนบัตรเดบิตที่มีจำนวนเงินในบัตร มีอายุ 5 ปี ที่ตัวบัตรมีชิปการ์ดที่มีข้อมูล ของผู้ถือบัตร บันทึกไว้ใช้รูดผ่านเครื่องรับบัตรอัตโนมัติ แบ่งเป็น 2 แบบ

บัตรที่มี 2 ชิปการ์ด ให้กับประชาชนใน 7 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม บัตรนี้เป็นบัตร EMV + ตัวร่วม (บัตรแมงมุม) ซึ่งสามารถใช้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถเมล์ รถไฟฟ้า ในเขตกรุงเทพมหานครได้ด้วย

บัตรที่มี 1 ชิปการ์ด ให้กับประชาชนในเขตจังหวัดอื่น ๆ บัตรนี้เป็นบัตร EMV อย่างเดียว ไม่สามารถใช้ขึ้นรถเมล์และรถไฟฟ้าในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ อย่างไรก็ตาม หากผู้ถือบัตรประเภทนี้เปลี่ยนภูมิลำเนา เข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯ ก็สามารถที่จะแจ้งเปลี่ยนบัตรเป็นแบบ 2 ชิปการ์ดได้

การช่วยเหลือค่าครองชีพของบัตรนี้จะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- กลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปี จะได้รับเงินจำนวน 300 บาทต่อเดือน (หรือ 3,600 บาทต่อปี)
- กลุ่มที่มีรายได้ตั้งแต่ 30,000 บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 100,000 บาท จะได้รับเงินจำนวน 200 บาทต่อเดือน (หรือ 2,400 บาทต่อปี)

เงินในส่วนนี้สามารถนำไปซื้อสินค้าต่าง ๆ ใน 3 หมวด ได้แก่

- สินค้าอุปโภค บริโภค เช่น อาหาร เครื่องดื่ม ของใช้ประจำวันจำพวก สบู่ ผงซักฟอกและยารักษาโรค
- สินค้าเพื่อการศึกษา เช่น อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน
- สินค้าเพื่อเกษตรกรรม เช่น เมล็ดพันธุ์พืช ปุ๋ย

เงินสำหรับซื้อก๊าซหุงต้มจากร้านค้าที่กระทรวงพลังงานกำหนดอีกคนละ 45 บาทต่อ 3 เดือน

เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ประกอบด้วย 3 หมวด ได้แก่

- ค่าโดยสารรถเมล์ รถไฟฟ้า จำนวน 500 บาทต่อเดือน (ใช้ชำระค่าโดยสารด้วยระบบ e-Ticket)
- ค่าโดยสารรถ บขส. วงเงินไม่เกิน 500 บาทต่อเดือน
- ค่าโดยสารรถไฟ วงเงินไม่เกิน 500 บาทต่อเดือน

ในการดำเนินการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนตรงกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างยั่งยืน และต้องการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน

ดังนั้น การจัดสวัสดิการในประเทศไทยได้มีการดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะด้านการศึกษาและ ด้านการสาธารณสุขที่รัฐดำเนินการได้ก้าวหน้าไปมาก นอกนั้นยังไม่สามารถจัดเป็นรัฐสวัสดิการให้ทั่วถึง เนื่องจาก แผนงานในการดำเนินการยังไม่มีอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมทั่วถึงประชากรทุกคนที่ควรได้รับการดูแล อย่างสมบูรณ์ และจากการศึกษาความต้องการสวัสดิการของประชาชนนั้น (วรรณพงษ์ ดุรงค์เวโรจน์, 2554) พบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 74.8 มีความพึงพอใจในสวัสดิการของรัฐบาลในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาในระดับ ปานกลางและร้อยละ 96.3 ต้องการสวัสดิการจากรัฐเพิ่มมากขึ้น และต้องการให้มีการปฏิรูปประเทศเข้าสู่รัฐสวัสดิการ คิดเป็นร้อยละ 95 นอกจากนี้ร้อยละ 84.3 ยินดีจ่ายอุดหนุนให้รัฐเพิ่มขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถจัดทำสวัสดิการ อย่างทั่วถึงโดยร้อยละ 42.5 ยินดีจ่ายที่ร้อยละ 5 ของเงินเดือน เป็นเสียงตอบรับจากประชาชนที่ต้องการให้มีการจัดสวัสดิการให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การจัดรัฐสวัสดิการในต่างประเทศ

1. สหรัฐอเมริกา กรณีของสหรัฐอเมริกามีความพยายามที่จะให้เกิดสังคมสวัสดิการ (Welfare Society) มากกว่าสวัสดิการโดยรัฐ (Welfare State) เพราะพรรคแนวมวลชนประเภทพรรคแรงงาน พรรคสังคมนิยม ประชาธิปไตย ไม่มีโอกาสครองอำนาจรัฐ แนวทางการจัดสวัสดิการของสหรัฐอเมริกาจึงมุ่งไปสู่สังคมสวัสดิการมากขึ้นเรื่อย ๆ การจัดสวัสดิการโดยรัฐจะลดระดับลงเรื่อย ๆ จนเหลือเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับคนยากจนบางกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ สวัสดิการระดับนี้เรียกว่า โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมหรือ Social Safety Net โดยการแปรรูปสวัสดิการต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาคเอกชนและภาคชุมชนมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากสวัสดิการเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นในรัฐสวัสดิการ มาเป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับ กลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาส เพื่อก้าวไปสู่สังคมสวัสดิการ ตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2552) และในภายหลังจะดำเนินโครงการที่เป็นไปเพื่อลดการพึ่งพาสวัสดิการจากรัฐบาล เช่น โครงการช่วยเหลือระยะสั้น แก่ครอบครัวที่มีความจำเป็น (Temporary Assistance to Needy Family : TANF) โครงการดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือครอบครัวที่มีรายได้น้อยแต่มีบุตรต้องเลี้ยงดู ซึ่งจุดเด่นของโครงการนี้คือ มีการกำหนดระยะเวลาของการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนเกิดความเคยชินกับการพึ่งพารัฐโดยไม่จำเป็น ซึ่งสหรัฐอเมริกาพยายามที่จะให้เกิดสังคมสวัสดิการ (Welfare Society) มากกว่าสวัสดิการโดยรัฐ (Welfare State) เช่น โครงการด้านครอบครัวยากจน รัฐบาลจะมีโครงการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานที่โดดเด่น

เช่น โครงการด้านที่อยู่อาศัย (Public Housing) โดยรัฐจะจัดหาบ้านเช่าให้ผู้ยากไร้ และโครงการ Housing Choice Voucher ซึ่งเป็นการอุดหนุนเงินค่าเช่าให้แก่ผู้ยากไร้ด้วย การจัดสวัสดิการโดยรัฐจะลดระดับลงเรื่อย ๆ จนเหลือเพียงเท่าที่จำเป็น สำหรับคนยากจนบางกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ สวัสดิการระดับนี้เรียกว่า โครงข่ายความปลอดภัย ทางสังคม หรือ Social Safety Net โดยการแปรรูปสวัสดิการต่าง ๆ ให้ไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาคเอกชนและภาคชุมชนมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากสวัสดิการเพื่อทุกกลุ่มคนและชนชั้นในรัฐสวัสดิการมาเป็นสวัสดิการพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจนคนด้อยโอกาส เพื่อก้าวไปสู่สังคมสวัสดิการตามแนวคิดของฝ่ายเสรีนิยมใหม่ ที่ขึ้นอยู่กับระบบกลไกทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจุบันแนวทางการช่วยเหลือทางสวัสดิการจะขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ในยามที่ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาเศรษฐกิจ รัฐจะมีนโยบายช่วยทางด้านสวัสดิการออกมาเป็นจำนวนมาก จัดสรรงบประมาณในการใช้เพื่อสวัสดิการแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น มาตรการสวัสดิการแก่ผู้ว่างงาน โครงการที่ช่วยเหลือด้านการแพทย์และอาหารแก่คนยากจนราว 40 ล้านคน แต่เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวดีขึ้น สหรัฐอเมริกาก็เริ่มมีการวางแผนการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของ การรักษาพยาบาลและระบบบำนาญบำนาญเพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคต

2. ประเทศอังกฤษ กรณีของประเทศอังกฤษมีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของอังกฤษเป็นแบบรัฐและประชาชนต้องร่วมกันรับผิดชอบสวัสดิการสังคม โดยรัฐช่วยจัดการให้มีสวัสดิการขั้นต่ำอัตราเดียว ประชาชนร่วมกันลงขันแบบอัตราเดียว แต่ถ้าเป็นคนยากจนรัฐก็จะช่วยเหลือเพิ่มเติมแบบให้เปล่า จนกระทั่งในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1945 ที่พรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งจึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมทั้งหมด 8 ฉบับ มีการให้สวัสดิการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย และนำประเทศเข้าสู่รัฐสวัสดิการตามแบบฉบับของอังกฤษ รวมทั้งใช้อำนาจรัฐแทรกแซงกลไกการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อประกันสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ได้มาตรฐาน บรรเทาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกสังคมที่อ่อนแอ ผู้ด้อยโอกาสและตกทุกข์ได้ยากที่ไม่สามารถยกระดับชีวิตให้ได้มาตรฐานตามกำลังของตนเอง (สุภาพรณ ขวัญทอง, 2556) โดยรัฐมีหน้าที่

- 1) ประกันสวัสดิการขั้นต่ำ (Minimum Existence) โดยจัดให้มีการสงเคราะห์แก่ผู้ยากไร้
- 2) ประกันสวัสดิภาพสังคมให้มั่นคง (Social Security) เพื่อบรรเทาความเหลื่อมล้ำและยกระดับสวัสดิภาพและการครองชีพให้ได้มาตรฐาน (Social Standard) โดยจัดให้มีบริการสาธารณสุขอย่างพอเพียงและดำเนินนโยบายสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

ในด้านสาธารณสุข ประเทศอังกฤษมีนโยบายในลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) โดยกำหนดให้รัฐเป็นผู้ให้บริการสาธารณสุขแบบให้เปล่าเป็นหลัก ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่าหลักประกันสวัสดิการขั้นต่ำเป็นหลักที่รัฐพึงกระทำ และที่สำคัญประเทศอังกฤษเน้นเรื่องการส่งเสริมการมีงานทำมากที่สุด เพราะการทำงานก็คือสิ่งสำคัญที่สุดต่อการมีชีวิต (Work is vital to life) การมีงานทำคือสวัสดิการที่ดีที่สุดเมื่อทำงานทำให้เศรษฐกิจมั่นคงก็จะมีรายได้เพื่อไปจัดสวัสดิการของตนเองให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น จึงเน้นสวัสดิการเพื่อให้มีงานทำเป็นหลัก

และมีการออกกฎหมายปฏิรูประบบสวัสดิการของประเทศเพื่อสร้างความทันสมัยให้กับรัฐสวัสดิการ โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมให้ประชาชนได้ทำงานให้นานที่สุด

3. ประเทศเยอรมนี กรณีของประเทศเยอรมนีจะมีสภาพสังคมที่เป็นรัฐสวัสดิการมากที่สุด รัฐจะให้การช่วยเหลือประชาชนของรัฐทุกคน ไม่ว่าจะประชาชนของรัฐจะทำงานหรือไม่ทำงาน รัฐจะจ่ายเงินทดแทนเพื่อเป็นหลักประกันความอยู่รอดของพลเมืองในรัฐโดยเงินที่รัฐนำมาจ่ายเพื่อเป็นค่าสวัสดิการต่าง ๆ นั้นมาจากภาษีที่หักมาจากเกือบจะครึ่งหนึ่งของเงินเดือนทั้งหมดของคนในวัยทำงาน (วรกุล วุฒิสรรพ์, 2552) ประเทศเยอรมนีเป็นต้นแบบรัฐสังคมภายใต้หลักการคือ

1) หลักการด้านการประกันสังคม (Social Security Principle) จะให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยตอบแทนด้วยเงินทดแทนการว่างงาน

2) หลักการรักษารายได้ (Maintenance Principle) จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลทั่วไป โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบ งบประมาณที่ใช้มาจากเงินภาษีโดยจะช่วยเหลือคนบางกลุ่มที่ทำประโยชน์ให้กับสังคม เช่น ทหารผ่านศึก หรือคนยากจนที่มีภาระการเลี้ยงดูบุตร

3) หลักการด้านรัฐสวัสดิการ (Public Welfare Principle) ได้แก่ การช่วยเหลือทางสังคม โดยอาศัยภาษีท้องถิ่นที่มอบให้แก่คนยากจนเพื่อรักษาระดับมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม

ประเทศเยอรมนีได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกที่ได้จัดให้มีการประกันสังคม โดยเริ่มจากการประกันสุขภาพ ในปี 1883 รัฐบาลประเทศเยอรมนีได้ออกพระราชบัญญัติการประกันสุขภาพ (Health Insurance Act) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นการบุกเบิกนโยบายสวัสดิการสังคมโดยรัฐอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก สวัสดิการสังคม (Social welfare) ที่ใช้กันอยู่ในประเทศเยอรมนีมีความหมายครอบคลุมถึงการช่วยเหลือและแก้ไขกำลังแรงงานที่ว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชรา หรือช่วยเหลือคนสูญเสีย โอกาสสูญเสียศักยภาพในการเลี้ยงชีพให้สามารถฟื้นฟูศักยภาพและมีโอกาสเป็นแรงงานที่ทำการผลิตได้ (Productivity labour force) ต่อไป รวมไปถึงการบริการการศึกษา การดูแลสุขภาพ และที่อยู่อาศัย จนกระทั่งปี ค.ศ. 1961 รัฐบาลประเทศเยอรมันตะวันตกได้ออกกฎหมายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางสังคมแห่งรัฐ (Federal Social Assistance Act) โดยกฎหมายกำหนดว่าผู้ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐต้องทำงานแลกเปลี่ยนหากรัฐมีงานเสนอให้เป็นการส่งเสริมระบบสวัสดิการสำหรับการทำงาน (Workfare) จะเป็นทางเลือกการจัดสวัสดิการที่ใช้การส่งเสริมการทำงานทำ ซึ่งได้ออกเป็นรัฐบัญญัติการส่งเสริมแรงงาน (Labour Promotion Act 1969) เพื่อประกันให้ทุกคนมีงานทำ หรือรักษาสภาพการณ์มีงานทำให้สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยรัฐจัดการหางาน สร้างงาน ส่งเสริมธุรกิจที่เพิ่มการจ้างงาน เพื่อให้ประชาชนมีงานทำมากที่สุด เป็นการจัดสวัสดิการที่ลดการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐโดยสร้างเงื่อนไขให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือต้องทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือ มีการคุ้มครองแรงงานและสุขภาพอนามัย โดยการมีกฎหมายบังคับมาตรฐานขั้นต่ำของ สภาพการจ้างงาน เพื่อให้กำลังแรงงานมีความปลอดภัยในที่ทำงาน และกำหนดให้มีการประกันสังคมที่ครอบคลุมการประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ ชราภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต ทูพพลภาพ และการว่างงาน

โดยสรุปในประเทศเยอรมนี หากจะจัดเป็นกลุ่มสวัสดิการ อาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1) บริการสังคม (Social Services) ได้แก่ การบริการการศึกษา สาธารณสุข และที่อยู่อาศัย และส่งเสริมช่วยเหลือเยาวชน

2) สังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) คือ การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ซึ่งในประเทศเยอรมนีมีรัฐบัญญัติการสนับสนุนช่วยเหลือสังคม (Federal Social Support Act) ว่าด้วยข้อกำหนดด้านการช่วยเหลือบุคคลที่จำเป็นต้องช่วยเหลือ (Support for Needy)

3) ประกันสังคม (Social Insurance) ซึ่งเริ่มจากการประกันสุขภาพ เมื่อปี ค.ศ.1883 และพัฒนาไปตามลำดับ ขยายไปสู่การประกันด้านอื่น ๆ คือ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ การตาย และการว่างงาน

แนวทางการจัดรัฐสวัสดิการในประเทศไทย

จากการศึกษาแนวทางการจัดรัฐสวัสดิการในประเทศไทยในอนาคต สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ทุกคนจะได้รับปัจจัยสี่ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพและมีโอกาสได้รับการศึกษาที่สามารถทำให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอต่อการประกอบอาชีพ ในการจัดระบบรัฐสวัสดิการให้ครอบคลุมสิ่งจำเป็นพื้นฐานนั้น จะต้องอาศัยหลักความเสมอภาคทางโอกาส มีการกระจายความมั่งคั่งอย่างชอบธรรม และมีความรับผิดชอบต่อผู้ด้อยโอกาส ซึ่งแนวทางที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการแห่งรัฐที่สามารถนำมาเป็นรูปแบบในการจัดรัฐสวัสดิการ คือ

1. รูปแบบที่รัฐและประชาชนต้องร่วมกันรับผิดชอบสวัสดิการแบบสมทบ (National Insurance Contribution: NIC) โดยรัฐช่วยจัดการให้มีสวัสดิการในอัตราที่เหมาะสมและประชาชนร่วมกันลงขันแบบจ่ายเงินสมทบหรือใช้ระบบเก็บภาษีพิเศษมาสมทบ แต่ถ้าเป็นคนจนหรือผู้ด้อยโอกาสรัฐก็จะช่วยเหลือเพิ่มเติมแบบให้เปล่า เพื่อช่วยเสริมสร้างความเท่าเทียมในสังคม จะเป็นการสร้างระบบที่มีการแบ่งปันความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมระหว่างภาครัฐและประชาชน การรวมตัวเพื่อช่วยเหลือกัน (Solidarity) ในการจัดสวัสดิการที่นำไปสู่แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะ “ร่วมลงขัน” เป็นสังคมที่มีสวัสดิการที่หลากหลายซึ่งไม่ได้จัดโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่เห็นเด่นชัดคือรูปแบบของการประกันสังคมในปัจจุบันที่รัฐเข้ามาช่วยสนับสนุนและดำเนินการ และมีนายจ้าง ลูกจ้างจ่ายสมทบ ทำให้ในระบบมีสวัสดิการทางสังคมที่หลากหลาย เช่น การรักษาพยาบาล การสงเคราะห์บุตร และเงินบำนาญชราภาพ หรือการจัดระบบบำนาญบำนาญของข้าราชการในปัจจุบันที่มีการจัดตั้งกองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ (กบข.) เพื่อสวัสดิการของข้าราชการได้มีเงินใช้ในวัยที่สูงอายุ แต่ถ้าเป็นคนยากจนหรือผู้ด้อยโอกาส รัฐอาจจะช่วยเหลือมากขึ้นซึ่งจะสอดคล้องกับนโยบายการจัดให้ลงทะเบียนคนยากจนได้ครบถ้วนสมบูรณ์และมีการออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้กับคนยากจนที่สมควรดูแลก็ถูกต้อง จะทำให้การดำเนินการสวัสดิการแห่งรัฐในลักษณะนี้มีผลสำเร็จที่ดีขึ้น เป็นการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศได้อย่างชัดเจน

2. รูปแบบที่รัฐจัดสวัสดิการให้ฝ่ายเดียวเป็นรัฐสวัสดิการ โดยทั่วไปเป็นรัฐที่มีการจัดสวัสดิการทั่วหน้าอย่างทั่วถึง โดยรัฐจ่ายจากเงินภาษีที่เก็บจากประชาชนมาจัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อจัดทำสวัสดิการครอบคลุมในด้านความจำเป็นพื้นฐาน เช่น ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย และบริการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ รัฐจะเป็นฝ่ายแบกรับภาระให้กับประชาชน ซึ่งภายใต้ระบบสวัสดิการดังกล่าวรัฐจะมีภาระด้านงบประมาณที่มี ค่าใช้จ่ายสูงมาก จึงต้องจัดเก็บภาษีจากประชาชนในอัตราสูงเช่นกัน เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำสวัสดิการที่ดีให้กับประชาชน ซึ่งวิธีนี้จะดำเนินการได้ดีจะต้องมาจากการที่เศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญเติบโตที่ดี แต่ผลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นโดยส่วนมากความมั่งคั่งจะกระจุกตัวอยู่ในเฉพาะคนบางกลุ่มซึ่งจะเป็นการนำความมั่งคั่งจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) มากระจายซ้ำ (Redistribution) ให้กับผู้อยู่ด้อยโอกาสให้ได้รับผลกันอย่างทั่วถึง แต่ในการจัดสวัสดิการโดยรัฐบาลฝ่ายเดียวจะมีข้อจำกัดที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ ประการแรกเป็นภาระต่องบประมาณ ทำให้รัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีมากขึ้นเพื่อมาดำเนินการ ประการที่สองจะเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดมากเกินไป เพราะรัฐจะเข้ามาดำเนินการในกิจการที่จะให้เป็นสวัสดิการแก่ประชาชนอาจทำให้ราคาไม่ตรงกับราคาที่แท้จริงในกลไกตลาด ประการที่สามคือการให้บริการสวัสดิการของรัฐเองก็อาจหย่อนประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็ภาคธุรกิจหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่น

3. ในหลายประเทศที่ใช้แนวคิดให้มีการกำหนดระดับสวัสดิการสังคมที่สูงมากจนเกิดภาระทางการเงินของรัฐบาล โดยเฉพาะเมื่อประเทศเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้นภาระทางการเงินก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้น จึงนิยมระบบส่งเสริมสวัสดิการอันเนื่องมาจากการทำงาน (Workfare) ไม่ใช่มาตรการเพื่อการสงเคราะห์คนยากจนหรือผู้อยู่ด้อยโอกาส แต่เป็นมาตรการที่เชื่อมโยงมาตรการที่ให้ความช่วยเหลือทางสังคมอื่น ๆ โดยผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลจะต้องแลกเปลี่ยนการช่วยเหลือด้วยการทำงาน ซึ่งวิธีการนี้ช่วยลดทัศนคติการพึ่งพิงการช่วยเหลือจากรัฐและสร้างค่านิยมในการพึ่งพาตัวเองให้มากขึ้น นอกจากนี้ในบางประเทศได้มีบทลงโทษผู้ที่ไม่ยอมร่วมทำงานแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือที่รัฐมอบให้ หรือรัฐจะลดเงินช่วยเหลือลง ซึ่งนับเป็นวิธีการที่ทำให้คนมีส่วนร่วมในการทำงานแลกเปลี่ยนกับการได้สวัสดิการที่มากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลควรปรับนโยบายด้านสวัสดิการ นำระบบ Workfare คือการหางานให้ทำและมีระบบสวัสดิการที่ดีควบคู่กันไป จะเน้นการทำงานเป็นหลักและจะส่งผลต่อการมีสวัสดิการที่ดีตลอดชีวิต ทั้งนี้ ในการจัดให้ลงทะเบียนคนยากจนได้ครบถ้วนสมบูรณ์และมีการออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้กับคนยากจนที่สมควรดูแลเกื้อกูล และการนำคนเหล่านี้เข้าสู่การทำงานให้มากที่สุด โดยภาครัฐจะมีข้อมูลในการติดตามและประเมินผลของกลุ่มคนเหล่านี้ รวมทั้งการให้สวัสดิการในแต่ละประเภท นำข้อมูลมาปรับปรุงการให้สวัสดิการได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับการบริหารจัดการในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถกำกับติดตามค่าใช้จ่ายงบประมาณด้านสวัสดิการต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

ปัจจุบันมีหลักฐานเชิงประจักษ์จากงานวิจัยจำนวนมาก สรุปว่าการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนเป็นการลงทุนด้านการพัฒนาศักยภาพของบุคคลไม่ให้เป็นภาระทางการคลัง (ถาวร สกุกุลาณิชย์ และคณะ, 2560) มีปัจจัยด้านบวกที่ส่งเสริมการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจมีทั้งผลตอบแทนการลงทุน (Return on Investment) ผลทวีคูณ (Multiplier) ผลการกระจาย (spill over) เกิดจากประชาชนที่ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) มีความคล่องตัวในการใช้จ่าย การกู้ยืม การถือครองทรัพย์สิน การถ่ายโอนความช่วยเหลือภายในครอบครัว มีการเพิ่มขึ้นของปัจจัยการผลิต เพิ่มทุนมนุษย์ เพิ่มผลิตภาพ เพิ่มการบริโภคโดยรวม และมีผลเสริมแรงขับเคลื่อนระหว่างสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการพร้อมกันหลายเรื่องกับนโยบายเศรษฐกิจเรื่องอื่น (Complementary Effect) ด้วย และยังพบว่าระดับสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดสรรให้มีผลช่วยเพิ่มระดับการเข้าร่วมกิจกรรมชุมชน การทำงานจิตอาสา และการสร้างเครือข่ายทางสังคมของคนในชุมชนมากขึ้น จึงกล่าวได้ว่าระดับสวัสดิการทางสังคมที่รัฐจัดสรรให้มีผลช่วยเพิ่ม (Crowding In) การพัฒนาทุนทางสังคมในระดับชุมชนให้มากขึ้น ดังนั้น การลงทุนในเรื่องการจัดสวัสดิการทางสังคมที่น้อยเกินไปเป็นการเสียโอกาสของประเทศในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การลงทุนด้านสวัสดิการสังคมที่มากเกินไปก็ส่งผลทางลบต่อระบบเศรษฐกิจได้จากการขึ้นภาษีและการจ่ายเงินสมทบด้านสวัสดิการสังคมที่เพิ่มขึ้น ส่งผลต่อการบริโภค การออม และการลงทุน ทั้งนี้ ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งที่เป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวประชากรต่ำ (Low Income Countries) และประเทศที่มีรายได้ต่อหัวประชากรปานกลาง (Middle Income Countries) จะเห็นผลการเติบโตทางเศรษฐกิจจากการลงทุนทางสวัสดิการสังคมที่ชัดเจนกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

สำหรับประเทศไทยซึ่งมีค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมที่ค่อนข้างต่ำพบว่าค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมทั้งหมดเท่ากับ 2.6 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วจะมีสัดส่วนสวัสดิการต่อ GDP ค่อนข้างสูง โดยประเทศสวีเดนสูงที่สุดร้อยละ 31 ประเทศในกลุ่มเออีอาร์้อยละ 24.2 ประเทศญี่ปุ่นร้อยละ 14.7 สหรัฐอเมริการ้อยละ 14.6 ประเทศเม็กซิโกร้อยละ 8.2 และประเทศเกาหลีใต้ร้อยละ 5.9 โดยข้อเสนอเชิงปริมาณควรเริ่มต้นด้วยการตั้งเป้าหมายว่าจะใช้งบประมาณร้อยละเท่าไรของรายได้ประชาชาติ เช่น ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 2.8 จะขยับเพิ่มเป็นเท่าใดเท่าที่จะทำได้ จากรายงานวิจัยได้คำนวณค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนทุกคน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553) พบว่าประเทศไทยต้องมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการอยู่ระหว่างร้อยละ 10-20 ของ GDP กล่าวคือ หากประเทศไทยมีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างดีเลิศแล้ว จะมีค่าใช้จ่ายร้อยละ 20 ของ GDP หากจัดสวัสดิการสังคมระดับกลาง จะมีค่าใช้จ่ายร้อยละ 15 และหากจัดสวัสดิการทางสังคมแบบทั่วไป จะมีค่าใช้จ่ายร้อยละ 10 ของ GDP ดังนั้น ประเทศไทยมีเงินเพียงพอเพื่อยกระดับรายได้ให้สูงกว่าเส้นความยากจน แต่รัฐบาลมีเงินไม่เพียงพอเพื่อจัดสวัสดิการสังคมระดับกลางหรือจัดสวัสดิการสังคมอย่างดีเลิศ เพราะในปัจจุบันรัฐบาลยังคงจัดเก็บภาษีได้ไม่มากนัก มีรายได้ของภาครัฐโดยรวมประมาณร้อยละ 17 ของ GDP และประเทศไทยมีประชากรมากกว่า 60 ล้านคน แต่มีประชาชนที่จ่ายภาษีเงินได้เพียงแค่ประมาณ 6 ล้านคน การที่จะให้คนประมาณร้อยละ 10 ทำหน้าที่ในการเสียภาษีเพิ่มขึ้น

เพื่อให้รัฐบริการสวัสดิการที่ดีแก่คนที่เหลืออีกร้อยละ 90 คงเป็นเรื่องที่ยาก ในหลายประเทศจะหันมาใช้มาตรการส่งเสริมการจ้างงานให้มากที่สุด เมื่อประชาชนมีงานทำมีรายได้ ระบบสวัสดิการต่าง ๆ ก็จะจัดอยู่กับการทำงาน และจากการศึกษาจึงพบว่าระบบสวัสดิการที่ดีจากการทำงาน (Workfare) น่าจะเป็นมาตรการที่ดีที่น่าจะนำมาใช้ เพราะระบบนี้ไม่ใช่มาตรการเพื่อการสงเคราะห์คนยากไร้ แต่เป็นมาตรการที่เชื่อมโยงการให้ความช่วยเหลือทางสังคมจากรัฐ โดยผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลจะต้องทำงาน ผู้ที่ไม่ทำงานอาจจะมีการลงโทษสอดคล้องกับการจัดให้มีการลงทะเบียนคนยากจนและจัดให้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ในปัจจุบันที่จะทำให้รัฐมีข้อมูลบุคคลที่จะดำเนินการจัดสวัสดิการควบคู่ไปกับการทำงาน ซึ่งเป็นวิธีการทำให้คนมีส่วนร่วมในการทำงานที่มีรายได้และการมีระบบสวัสดิการที่ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นวิธีที่สามารถดึงคนเข้าสู่กำลังแรงงานให้มากขึ้น เป็นการเสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ลดปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำที่สำคัญซึ่งงบประมาณที่ต่ำกว่าการจัดรัฐสวัสดิการในรูปแบบอื่น ๆ ดังนั้น รัฐบาลควรปรับนโยบายด้านการจัดสวัสดิการ นำระบบสวัสดิการที่ดีจากการทำงาน (Workfare) ที่เหมาะสมมาใช้จัดสวัสดิการในประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น

จัดทำโดย

นายภูมิพิชญ์ ยาสีหิ

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2071, 0 2244 2065

โทรสาร 0 2244 2058

บรรณานุกรม

- กรมบัญชีกลาง, (2560). ประชากรรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. สืบค้น 21 ส.ค. 2561 จาก http://www.epayment.go.th/home/app/media/uploads/files/project_4_doc_18-09-2017.pdf
- จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. (2552). รัฐสวัสดิการกับสังคมสวัสดิการ : มุมมองทางทฤษฎี. สืบค้น 25 ก.ค. 2561 จาก http://www.nikomfoundation.org/autopagev4/show_page.php?varid=36%2C24%2C
- ถาวร สกุกพานิชย์ และคณะ. (2559). การศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทย. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.). สืบค้น 6 ส.ค. 2561 จาก <http://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/4647?locale-attribute=th>
- วรกุล วุฒิสรรพ์, (2555). สหพันธ์สาธารณสุขเยอรมนี. สืบค้น 21 ส.ค. 2561 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/160018>
- วรรณพงษ์ ดุรงคเวโรจน์. (2554). การปฏิรูปประเทศไทยเข้าสู่การเป็นรัฐสวัสดิการ. คณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย. ฉบับที่ 87/2553. กรุงเทพฯ.
- สุภาพรรณ ขวัญทอง. (2555). แนวคิดในการจัดหลักประกันสุขภาพสำหรับคนไร้รัฐในประเทศอังกฤษ. สืบค้น 21 ส.ค. 2561 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/163410>