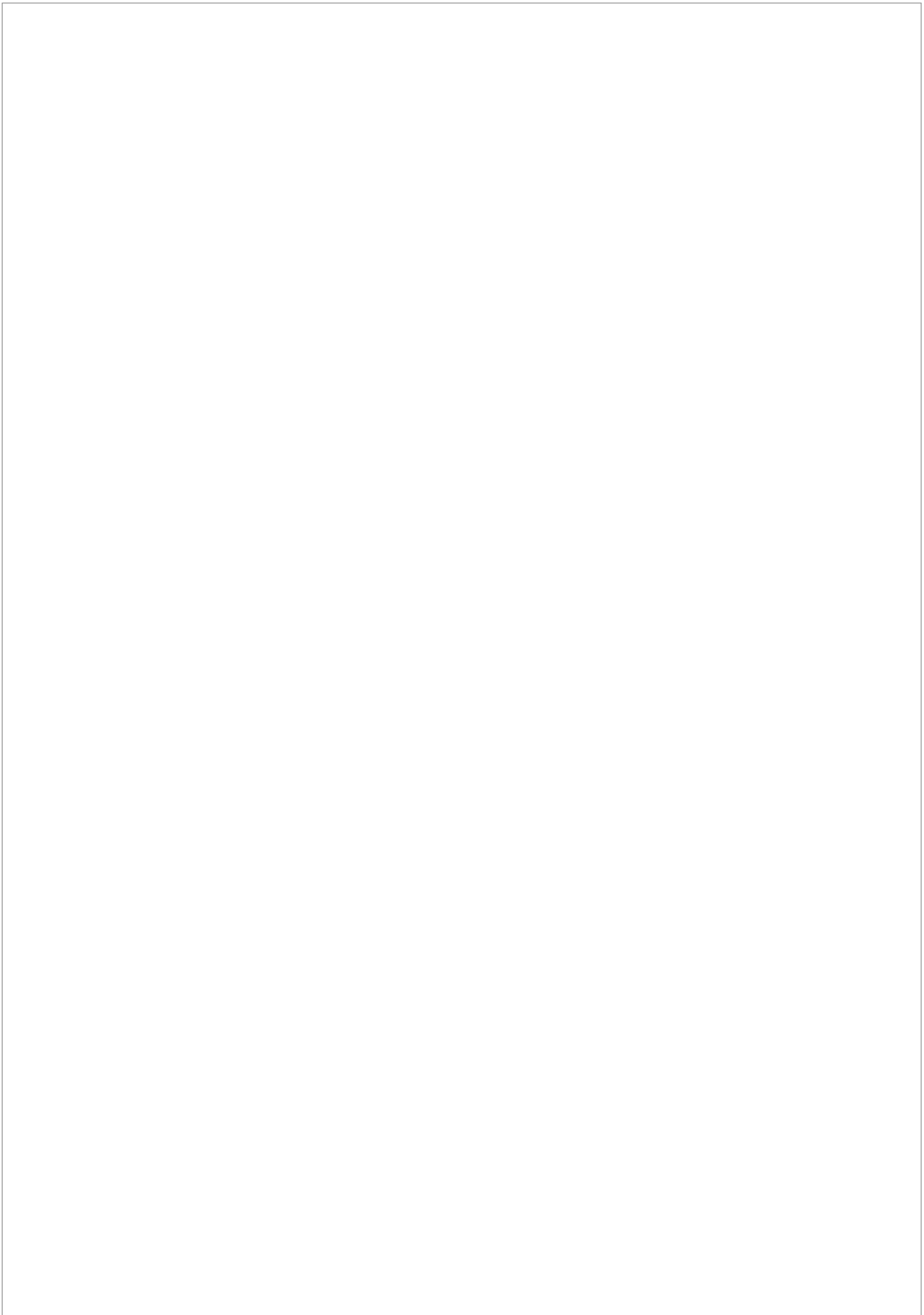


ทางเลือกของสวัสดิการสังคม  
สำหรับคนไทย

ISSN 0859-0036



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย





# ทางเลือกของสวัสดิการสังคม สำหรับคนไทย



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ISSN 0859-0036

รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 87 เดือนตุลาคม 2553

เรื่อง ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย

ผู้สรุป: สาวีณี สุริยันรัตกร

บรรณาธิการ: พูนสิน วงศ์กลฐุต

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนสิงหาคม 2554

จำนวน 800 เล่ม

(สงวนลิขสิทธิ์)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (มีชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ตีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยเป็นระยะๆ แบบรายสะดวก อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนขึ้น “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จึงจะมาพบกับผู้อ่านเป็นรายเดือนด้วยรูปแบบกะทัดรัดซึ่งห่อหุ้มเนื้อหาที่แน่นกระชับ และยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไป

นอกจากนี้ จะมีการนำงานวิจัยจำนวนหนึ่งซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวเนื่องกันมาจัดทำเป็น “รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับพิเศษ” เป็นครั้งคราวด้วย

# ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย\*

## บทนำ

หากเปรียบเทียบสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันกับเมื่อ 30-50 ปีที่แล้วจะเห็นว่าชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก กล่าวคือ สังคมเกษตรมีความสำคัญลดลงทั้งในด้านจำนวนแรงงานในภาคเกษตรและมูลค่าของผลผลิตทางการเกษตรต่อผลผลิตรวมของประเทศ ประชากรมีการย้ายถิ่นฐาน ไม่ว่าจะเพื่อการศึกษาหรือเพื่อทำมาหากิน ทำให้คนชนบทมีจำนวนลดลงแต่คนเมืองมีมากขึ้น สภาพเศรษฐกิจมีการแข่งขันกันมากขึ้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีมากขึ้น รวมทั้งสภาพของสิ่งแวดล้อมก็เปลี่ยนไป

ชีวิตความเป็นอยู่ที่เปลี่ยนไปทำให้ความสัมพันธ์ในครอบครัวหลวมกว่าเดิมและการพึ่งพิงกันลดน้อยลง บทบาทของรัฐในการสร้างความมั่นคงในชีวิตจึงมีมากขึ้น การให้สวัสดิการสังคมโดยรัฐตั้งแต่เกิดจนตายจึงเป็นแนวทางที่จะช่วยสร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตคนไทย สำหรับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้เพื่อให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในประเทศไทย เพื่อให้ประชาชน ภาคเอกชนและภาครัฐสามารถนำข้อมูลไปประกอบการตัดสินใจต่อไปว่า ควรปฏิรูปประเทศไทยให้มีระบบสวัสดิการสังคมในทิศทางใด และเนื่องจากสวัสดิการมีค่าใช้จ่าย ราคาของสวัสดิการสังคมจะถูกหรือแพงย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพและปริมาณ ถ้าต้องการสวัสดิการที่ดีมากสำหรับคนไทยทุกคน เราก็ควรร่วมคำนึงถึงความเป็นไปได้ของแหล่งเงินเช่นเดียวกัน

การศึกษาวิจัยนี้แบ่งเป็น 10 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. ประวัติศาสตร์ของสวัสดิการสังคม
2. สวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัว
3. สวัสดิการสำหรับคนทำงาน
4. สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

---

\* สรุปจากรายงานวิจัยชื่อเดียวกันของ ดร.วราวรรณ ชาญด้วยวิทย์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านหลักประกันทางสังคม ดร.สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง ผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขและการเกษตร คุณจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ นักวิจัยอาวุโสฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม และคุณพัชราภรณ์ โคตรนรินทร์ นักวิจัยฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เมื่อเดือนตุลาคม 2553

5. สวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส
6. สวัสดิการรักษายาบาล
7. สวัสดิการโดยชุมชน
8. ความเห็นของคนไทยเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม
9. ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม
10. แหล่งเงินสำหรับสวัสดิการสังคม

### ประวัติศาสตร์ของสวัสดิการสังคม

แนวคิดของสวัสดิการสังคมโดยรัฐเกิดขึ้นในประเทศแถบทวีปยุโรป โดยแต่ละประเทศมีพัฒนาการของสวัสดิการทางสังคมที่สัมพันธ์กับลักษณะทางสังคมและการเมืองของประเทศนั้น สวัสดิการแบบตัวหน้าสองแนวที่ต่างกันชัดเจนคือ แบบสแกนดิเนเวีย (สวีเดน นอร์เวย์ ฟินแลนด์ และเดนมาร์ก) และแบบเยอรมัน โดยระบบสวัสดิการสังคมในแบบของสแกนดิเนเวียเป็นแบบตัวหน้าและได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภาษีทั่วไป ส่วนแบบเยอรมันหรือแนวคิดแบบ Bismarckian เริ่มต้นจากการเน้นไปที่ชนชั้นแรงงานและสนับสนุนการกระจายความเสี่ยงในกลุ่มแรงงาน โดยให้มีการสมทบเงินจากนายจ้างและลูกจ้างเพื่อให้เกิดการประหยัดต่อออม เห็นสิทธิของการได้รับประโยชน์ทดแทน และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ

แนวทางของประเทศไทยเริ่มต้นจากการปรับใช้ระบบ Bismarck ของประเทศเยอรมัน โดยมีการให้สวัสดิการบำนาญแก่ข้าราชการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 แต่จุดที่แตกต่างจากระบบ Bismarck คือ เป็นการให้ประโยชน์โดยไม่มีการสมทบเงิน การพัฒนาของสวัสดิการสังคมในระยะต่อมาก็ยังคงตามรอยของ Bismarck เช่น การมีกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน และกองทุนประกันสังคม ภายหลังการพัฒนาของระบบสวัสดิการสังคมเน้นการสมทบเงินตามแบบ Bismarck ส่วนสวัสดิการสังคมประเภทรักษายาบาลนั้น กล่าวได้ว่าประเทศไทยเดินตามรอยประเทศอังกฤษ โดยพัฒนาให้มีสวัสดิการขั้นพื้นฐานแบบตัวหน้า

### สวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัว

สวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับสังคม เด็กเป็นจุดเริ่มต้นของชีวิตมนุษย์และครอบครัวเป็นหน่วยแรกของสังคม สวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวสามารถแบ่งได้เป็นสี่เรื่อง ดังนี้

### 1. สวัสดิการด้านการศึกษา และโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษา

โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี

ภาครัฐได้ให้สวัสดิการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานมานานแล้ว และได้เพิ่มความเข้มข้นมากขึ้นในปัจจุบัน โดยจัดให้มีการเรียนฟรี 15 ปีในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้การศึกษาในระดับนี้มีคุณภาพทุกระดับ และมีมาตรฐานที่เท่าเทียมกัน ความช่วยเหลือที่ให้แก่ผู้ปกครองประกอบด้วย ค่าเล่าเรียน หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพการเรียน

เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาจากภาครัฐตามระดับการศึกษาต่างๆ จะเห็นว่าค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนรัฐสูงถึง 34,000 บาทต่อปี ซึ่งสูงกว่าระดับอาชีวศึกษา (28,603 บาทต่อคนต่อปี) และใกล้เคียงกับระดับมหาวิทยาลัย (37,113 บาทต่อคนต่อปี) แสดงให้เห็นถึงปัญหาด้านประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ เพราะด้านอาชีวศึกษาและระดับมหาวิทยาลัยควรได้รับงบประมาณต่อหัวที่สูงกว่าเนื่องจากมีอุปกรณ์การเรียนการสอนที่เน้นวิชาชีพซึ่งแพงกว่าสายสามัญ

### 2. โครงการอาหารเสริม: นมโรงเรียน

ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลจัดให้เด็กนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาปีที่ 1-4 ได้รับนมดื่มที่มีคุณภาพตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุขอย่างน้อย 200 มิลลิลิตรต่อคน ในอัตราคนละ 5 บาทต่อวัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 ได้ขยายให้เด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 5-6 ได้ดื่มนมตามโครงการนี้ด้วย โดยจัดเตรียมวงเงินไว้กว่า 2,000 ล้านบาท

### 3. สวัสดิการสำหรับครอบครัว

สวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่ครอบครัว ได้แก่ เงินสงเคราะห์ครอบครัว เงินอุดหนุนค่าแรงงานสตรี เงินอุดหนุนสถานรับเลี้ยงเด็กเอกชน เงินช่วยเหลือชาวเขา และเงินสงเคราะห์บุตร เป็นต้น โดยส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการสงเคราะห์ จำนวนเงินที่รัฐจัดให้ส่วนใหญ่จะอยู่ในระบบประกันสังคมในกรณีเงินสงเคราะห์บุตร โดยในปี พ.ศ. 2551 ผู้ประกันตนได้รับเงินสงเคราะห์บุตรเหมาจ่ายเดือนละ 350 บาทต่อบุตรหนึ่งคน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายเงินช่วยเหลือจนกระทั่งบุตรมีอายุครบ 6 ปีบริบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2551 มีจำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทน 1,212,359 ราย สำนักงานประกันสังคมได้จ่ายเงินประโยชน์ทดแทนทั้งสิ้น 5.4 พันล้านบาท

สำหรับบุตรข้าราชการ จะได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลในกรณีบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และค่าการศึกษาบุตรซึ่งเบิกได้ตั้งแต่บุตรอายุ 3-25 ปี ส่วนสวัสดิการสำหรับบุตรครูโรงเรียนเอกชน ครูโรงเรียนเอกชนที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครู

โรงเรียนเอกชนครบตามกำหนด จะมีสิทธิรับค่าการศึกษาของบุตรที่อายุตั้งแต่ 3-25 ปี และค่าช่วยเหลือบุตรได้

#### 4. สวัสดิการสำหรับผู้เป็นหม้ายและบุตร

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการจัดสวัสดิการสำหรับผู้เป็นหม้ายและบุตรอย่างชัดเจน มีเพียงญาติของข้าราชการและลูกจ้างเอกชนเท่านั้นที่ได้รับการช่วยเหลือเมื่อข้าราชการหรือผู้ประกันตนถึงแก่กรรม เมื่อข้าราชการถึงแก่กรรมสิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งที่ทายาทจะได้รับคือ บำเหน็จตกทอด โดยทายาทผู้มีสิทธิ ได้แก่ บุตร สามีหรือภรรยา และบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2551 มีจำนวนผู้รับบำเหน็จตกทอด 33,955 ราย โดยมียอดรวมเงินบำเหน็จตกทอดประมาณ 3 พันล้านบาท

สวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวยังขาดความครอบคลุมแบบถ้วนหน้า เงินช่วยเหลือบุตรมีความสำคัญต่อค่าใช้จ่ายด้านอาหารและการเลี้ยงดูบุตร แต่มีเพียงลูกจ้างผู้ประกันตนเท่านั้นที่มีสิทธิและได้รับสิทธิเงินบุตรอายุครบ 6 ปีเท่านั้น นอกจากนี้ เงินช่วยเหลือครอบครัวกรณีหัวหน้าครอบครัวหรือผู้หารายได้หลักของครอบครัวเสียชีวิตก็ยังไม่ถ้วนหน้า สวัสดิการทั้งสองประเภทนี้ควรมีการพัฒนาต่อไป

## สวัสดิการสำหรับคนทำงาน

วัยทำงานเป็นช่วงวัยที่ยาวและสามารถทำคุณประโยชน์ต่อสังคมมากมาย จึงเป็นช่วงวัยที่ได้รับสวัสดิการสังคมหลายประการ ในที่นี้จะแบ่งเป็นห้าเรื่อง ดังนี้

#### 1. สวัสดิการคุ้มครองคนทำงาน

สวัสดิการคุ้มครองคนทำงานมุ่งที่จะสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยมีกฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิ หน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้าง อัตราค่าจ้างที่เหมาะสม การใช้แรงงาน การจัดสถานที่และอุปกรณ์ในการทำงาน สวัสดิการเหล่านี้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

#### 2. สวัสดิการสำหรับลูกจ้างที่ทุพพลภาพ

สวัสดิการนี้เป็นสวัสดิการสำหรับข้าราชการและลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม สำหรับข้าราชการนั้นไม่ต้องมีการสมทบเงิน แต่ลูกจ้างผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนทุพพลภาพ สิทธิประโยชน์ประกอบด้วย

- ค่ารักษาพยาบาลจ่ายเท่าที่จ่ายจริง ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท ตลอดชีวิต
- เงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างตลอดชีวิต
- ค่าอวัยวะเทียม/อุปกรณ์ในการบำบัดรักษาโรค



### 3. สวัสดิการสำหรับคนตกงาน

คนวัยทำงานที่มีสิทธิได้รับสวัสดิการเมื่อตกงานคือผู้ที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องจ่ายเงินสมทบในส่วนของกรณีว่างงานมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนการว่างงาน และจะต้องมีคุณสมบัติอื่นๆ เช่น ต้องขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานที่สำนักงานจัดหางานของรัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ว่างงาน ผู้ที่ว่างงานต้องไม่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากทุจริตต่อหน้าที่ ในกรณีถูกเลิกจ้าง ผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนระหว่างการว่างงานปีละไม่เกิน 180 วัน ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง โดยคำนวณจากฐานเงินสมทบสูงสุดไม่เกิน 15,000 บาท ส่วนกรณีสมัครใจลาออกจากงาน ผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนระหว่างการว่างงานปีละไม่เกิน 90 วัน ในอัตราร้อยละ 30 ของค่าจ้าง โดยคำนวณจากฐานเงินสมทบสูงสุดไม่เกิน 15,000 บาท

### 4. สวัสดิการสำหรับคนหางานทำ

รัฐได้ให้สวัสดิการหางานทำแก่ประชาชนไทยโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ผู้ต้องการหางานทำต้องไปลงทะเบียนการเป็นผู้หางานทำที่สำนักงานที่ตั้งอยู่ทุกจังหวัด โดยต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษา ความสามารถและลักษณะงานที่ต้องการทำ จากนั้นเจ้าหน้าที่จึงดูรายการตำแหน่งงานว่าง ถ้ามีตำแหน่งที่จับคู่กับผู้หางานทำได้ก็จะมีการส่งตัวเพื่อให้สัมภาษณ์งานต่อไป

ในปีงบประมาณ 2552 กรมการจัดหางานได้ให้บริการแก่ผู้ลงทะเบียนสมัครงานทั้งสิ้น 743,731 คน ซึ่งทั้งหมดนี้ได้รับการบรรจุงานจำนวน 275,253 คน หรือคิดเป็นการบรรจุงานร้อยละ 37 ของผู้ลงทะเบียน จะเห็นว่าการบรรจุงานนั้นมีอัตราต่ำมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ใช้บริการของกรมการจัดหางาน

### 5. สวัสดิการสำหรับผู้ต้องการพัฒนาอาชีพหรือทักษะการทำงาน

สวัสดิการด้านการพัฒนาอาชีพหรือพัฒนาทักษะในการทำงานเป็นสวัสดิการสำหรับประชาชนทั่วไปและผู้ตกงาน โดยทุกคนสามารถขอรับความช่วยเหลือได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (ยกเว้นโครงการพิเศษบางโครงการ) โดยปกติแล้วผู้ว่างงานที่รับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานสามารถขอเข้ารับการฝึกอบรมโครงการใดๆ ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หน่วยงานที่ให้บริการ เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการศึกษานอกโรงเรียน ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนกาญจนาภิเษก (วิทยาลัยในวัง) และศูนย์ฝึกอาชีพกรุงเทพมหานคร ทั้งแปดแห่ง แม้ว่าการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานนั้นรัฐจัดให้ฟรี แต่ก็ไม่ได้ได้รับความนิยมจากลูกจ้างและนายจ้างมากนัก

สวัสดิการด้านการจัดหางานและด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นสวัสดิการที่ให้แก่คนไทยทุกคน แต่สวัสดิการที่ให้แก่ผู้ทุพพลภาพนั้นมีเพียงลูกจ้างผู้ประกันตนและข้าราชการ

เท่านั้น อย่างไรก็ตามการดูแลสุขภาพของผู้ทำงานหลักของครอบครัวเป็นสวัสดิการที่สำคัญต่อความมั่นคงของคนในครอบครัวจึงควรขยายให้ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ

## สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

วัยสูงอายุเป็นวัยที่มีความเสื่อมถอยทางด้านร่างกาย แต่ผู้สูงอายุก็ยังต้องการความมั่นคงทางด้านรายได้และความเป็นอยู่เช่นเดียวกับคนวัยอื่นๆ สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุสามารถแบ่งได้เป็นสามเรื่องดังนี้

### 1. หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ

- ข้าราชการ

ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนเป็นกำลังแรงงานกลุ่มแรกที่มีหลักประกันด้านรายได้เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุที่เคยรับราชการหรือได้รับบำเหน็จบำนาญปกติเหตุสูงอายุนั้นจ่ายให้แก่ข้าราชการที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ หรือลาออกจากราชการเมื่ออายุครบ 50 ปีบริบูรณ์และมีอายุราชการตั้งแต่หนึ่งปีบริบูรณ์ขึ้นไป การได้รับบำเหน็จบำนาญปกติเป็นจำนวนเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับฐานเงินเดือนเดือนสุดท้ายและระยะเวลารับราชการ

ปัจจุบันกำหนดให้ข้าราชการทุกคนที่เริ่มรับราชการหลังวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2540 ต้องเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการ (กบข.) ดังนั้นเมื่อออกจากราชการด้วยเหตุสูงอายุจะมีหลักประกันด้านรายได้เมื่อสูงอายุสองชั้นคือ 1) สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญซึ่งมาจากเงินงบประมาณ และ 2) ได้รับเงินเป็นก้อนที่มาจากเงินสะสมเงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนจากกองทุนเงินสะสมและเงินสมทบ ซึ่งส่วนของเงินสมทบนั้นมาจากการที่สมาชิกและรัฐบาลสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละร้อยละ 3 ของเงินเดือน ในปี พ.ศ. 2550 รัฐได้ใช้จ่ายเงินไปแล้วกว่า 5 หมื่นล้านบาทเพื่อค่าใช้จ่ายด้านบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และการจ่ายเงินสมทบเข้า กบข.

- พนักงานรัฐวิสาหกิจ

พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับหลักประกันด้านรายได้เมื่อสูงอายุในรูปของเงินก้อนจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นมา ปัจจุบันพนักงานรัฐวิสาหกิจประมาณ 3 แสนคนได้รับสวัสดิการค่อนข้างดี เพราะเงินสมทบที่รัฐวิสาหกิจสมทบเข้ากองทุนในบัญชีของพนักงานนั้นค่อนข้างสูง ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้รับหลักประกันด้านรายได้เมื่อสูงอายุในจำนวนที่สูง และนับว่าเป็นสวัสดิการที่ค่อนข้างมั่นคงถ้าผู้เกษียณอายุสามารถบริหารเงินก้อนได้อย่างเหมาะสม

- ลูกจ้างเอกชนนอกภาคการเกษตร

ลูกจ้างเอกชนมีหลักประกันด้านรายได้เมื่อสูงอายุสองประเภทคือ 1) บำเหน็จบำนาญที่บริหารจัดการโดยสำนักงานประกันสังคม (ลูกจ้างและนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร ฝ่ายละร้อยละ 3 ของค่าจ้างและรัฐสมทบร้อยละ 1) และ 2) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพแบบสมัครใจ การได้รับบำนาญนั้นจะให้เฉพาะลูกจ้างเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนและมีการสมทบเงินเป็นระยะเวลาอย่างต่ำ 180 เดือน สำหรับผู้ประกันตนที่อายุ 55 ปีขึ้นไปที่ต้องการเกษียณอายุแต่สมทบเงินไม่ครบ 180 เดือนจะได้รับบำเหน็จชราภาพ ในปี พ.ศ. 2551 มีผู้ขอรับสิทธิกรณีชราภาพจำนวน 89,519 คน และจำนวนเงินทดแทนที่ประกันสังคมจ่ายเพื่อเป็นบำเหน็จชราภาพเท่ากับ 2,266 ล้านบาท

- ครูโรงเรียนเอกชน

ครูโรงเรียนเอกชนมีกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนซึ่งอาศัยเงินทุนมาจากสามฝ่ายคือ ครูและผู้รับใบอนุญาตสมทบฝ่ายละร้อยละ 3 ของเงินเดือนครู และรัฐบาลสมทบร้อยละ 6 ของเงินเดือนครู เพื่อเป็นทุนจ่ายให้แก่ครูใหญ่และครูในรูปของสวัสดิการและเงินชดเชยต่างๆ

- การออมเพื่อเกษียณอายุแบบสมัครใจสำหรับลูกจ้าง

ภาครัฐได้มีการส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณอายุโดยอนุญาตให้ประชาชนที่ออมกับกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund, RMF) กองทุนหุ้นระยะยาว (Long-Term Equity Fund, LTF) และบริษัทประกันชีวิต สามารถนำเงินออมมาลดหย่อนการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลได้ขยายสิทธิให้ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคนที่ไม่มีหลักประกันด้านรายได้เพื่อการชราภาพสามารถขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพคนละ 500 บาท ต่อเดือน จำนวนผู้ได้รับเบี้ยยังชีพมีประมาณกว่า 5 ล้านคน และต้องใช้เงินงบประมาณกว่า 2 หมื่นล้านบาท

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าระบบหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยครอบคลุมบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ปัจจุบันมีการริเริ่มจัดตั้งกองทุนบำนาญแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันด้านรายได้ให้แก่ประชาชนไทยเมื่อยามชราภาพ เป็นการส่งเสริมการออมของภาคประชาชน รวมถึงเพื่อจัดสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ช่วยส่งเสริมการออมของสมาชิก โดยประชาชนออมส่วนหนึ่ง และรัฐบาลสมทบอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะช่วยลดภาระของภาครัฐในการดูแลผู้ชราภาพในอนาคต

## 2. สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย

รัฐได้จัดสถานสงเคราะห์คนชราให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ไม่สามารถอยู่กับครอบครัวของตนหรือไม่มีผู้อุปการะ เพื่อรับการสงเคราะห์ให้เข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ โดยได้รับบริการปัจจัยสี่ สังคมสงเคราะห์ กายภาพบำบัด นันทนาการ ศาสนกิจ ฌาปนกิจ เป็นต้น ปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์ของรัฐทั่วประเทศจำนวน 20 แห่ง และมีศูนย์บริการผู้สูงอายุจำนวน 13 แห่ง ในปี พ.ศ. 2552 รัฐได้จัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 470 ล้านบาท

## 3. สวัสดิการด้านอื่นๆ

สวัสดิการด้านอื่นๆ อาทิเช่น กองทุนดูแลผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่ง กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) และการศึกษานอกโรงเรียน

## สวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส

สวัสดิการที่รัฐให้การช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ที่ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 กลุ่มเป้าหมายของงานประชาสงเคราะห์คือ เด็กกำพร้า เด็กและเยาวชนจากครัวเรือนยากจน สตรีด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ คนไร้ที่พึ่ง ขอดทาน คนพิการ ผู้ประสบภัยธรรมชาติ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี ชาวเขา และ ครอบครัวและชุมชนยากจน

การให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสแบ่งเป็นการช่วยเหลือในสถานสงเคราะห์และนอกสถานสงเคราะห์ โดยลักษณะการช่วยเหลือมักจะเป็นในรูปแบบของที่พักชั่วคราว การให้ค่าปรึกษา การให้สิ่งของอุปโภคบริโภค การให้การฝึกอบรมอาชีพ หรือให้กู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ ส่วนการให้เงินช่วยเหลือนั้นมักจะให้แก่ผู้ยากลำบากที่ไม่สามารถทำงานได้และให้เป็นการชั่วคราวเพื่อช่วยเหลือยามฉุกเฉินเท่านั้น สำหรับผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้อย่างถาวร เช่น คนพิการที่ไม่สามารถทำงาน ผู้สูงอายุ และผู้ติดเชื้อเอชไอวี จะได้รับเงินช่วยเหลือ 500 บาทต่อเดือน นอกจากนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมประชาสงเคราะห์ในอดีต) ได้ให้เงินช่วยเหลือเป็นรายหมู่บ้าน เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านจัดสรรเพื่อช่วยเหลือลูกบ้านที่มีความจำเป็น เดือดร้อน และยากจน ภายใต้กองทุนสงเคราะห์หมู่บ้านอีกด้วย

ในส่วนค่าใช้จ่ายต่อหัวในการให้บริการในสถานสงเคราะห์พบว่า มีการใช้งบประมาณต่อผู้รับบริการค่อนข้างสูง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2548 สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนใช้งบประมาณสูงกว่า 100,000 บาทต่อเด็กหนึ่งคน ส่วนการดำเนินงานของสถานสงเคราะห์ในรูปแบบของศูนย์บริการทางสังคมเป็นการดำเนินงานที่ส่งผลในวงกว้าง และมีต้นทุน

การดำเนินงานต่อผู้รับบริการต่ำ การขยายงานการบริการสังคมในรูปแบบของศูนย์บริการทางสังคมจึงเป็นทิศทางที่ควรส่งเสริม ในอนาคตควรยกเลิกการให้สวัสดิการสังคมในลักษณะสถานสงเคราะห์ เพราะมีต้นทุนการให้บริการที่สูงและยังทำให้ผู้ด้อยโอกาสถูกตัดออกจากครอบครัวและสังคม ควรให้เด็ก ผู้พิการหรือทุพพลภาพได้อยู่กับครอบครัว โดยภาครัฐสามารถช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพให้ทุกคนอยู่ในสังคมได้อย่างทัดเทียมกัน

## สวัสดิการรักษายาบาล

ประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าครอบคลุมคนไทยทุกคน โดยแบ่งออกเป็นสามระบบได้แก่

### 1. สวัสดิการการรักษายาบาลของข้าราชการ

ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการครอบคลุมไปถึงบิดามารดา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของข้าราชการและข้าราชการบำนาญประมาณ 5 ล้านคน ซึ่งไม่ต้องเสียค่ารักษาเพิ่มเติมในเกือบทุกการรักษาที่ไม่ใช่การเสริมสวย หลังจากการใช้ระบบจ่ายตรงโดยผู้มีสิทธิไม่ต้องสำรองจ่ายเงินไปก่อนในปี พ.ศ. 2549 ค่าใช้จ่ายรักษายาบาลข้าราชการกรณีผู้ป่วยนอกได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนมีค่าใช้จ่ายมากกว่ากรณีผู้ป่วยใน ทั้งที่จำนวนผู้มีสิทธิและโครงสร้างอายุผู้มีสิทธิไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการข้าราชการเพิ่มจาก 2 หมื่นกว่าล้านบาทในปี พ.ศ. 2546 เป็น 6 หมื่นกว่าล้านบาทในปี พ.ศ. 2552 และค่าใช้จ่ายกรณีผู้ป่วยนอกสูงกว่าผู้ป่วยในถึง 2.8 เท่า ในปี พ.ศ. 2550 ค่าใช้จ่ายกรณีผู้ป่วยนอกเพิ่มสูงถึงร้อยละ 40

### 2. สวัสดิการการรักษายาบาลของประกันสังคม

ระบบประกันสังคมให้ความคุ้มครองเฉพาะแรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการที่ไม่ใช่เกษตรกรรม ครอบคลุมประชากรประมาณ 10 ล้านคน เมื่อลูกจ้างนอกภาคการเกษตรทำงานให้แก่นายจ้างแล้วเกิดประสบอันตราย ลูกจ้างมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนเงินทดแทน ซึ่งประกอบด้วยค่ารักษายาบาล ค่าทดแทนรายเดือน ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ โดยนายจ้างเป็นผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเพียงฝ่ายเดียว โดยจ่ายปีละครั้ง ทั้งนี้ ในแต่ละปีมีการจ่ายเงินเพื่อสิทธิประโยชน์เกินกว่าล้านบาท เป็นการจ่ายเงินทดแทนประมาณ 900 ล้านบาท ในกรณีเจ็บป่วยที่ไม่ใช่จากการทำงาน ผู้ประกันตนจะได้สิทธิในการรักษายาบาลจากกองทุนประกันสังคม โดยนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ร่วมกันส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม อัตราเงินสมทบที่ทั้งสามฝ่ายต้องสมทบเพื่อสวัสดิการรักษายาบาลเท่ากับร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ

### 3. สวัสดิการรักษายาบาลหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีสิทธิในสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการหรือประกันสังคม มีสิทธิในสวัสดิการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิต้องไปขึ้นทะเบียนกับสถานพยาบาลของรัฐเสียก่อน

ถึงแม้ว่าคนไทยทุกคนจะมีสิทธิในการได้รับสวัสดิการรักษายาบาลในระบบใด ระบบหนึ่ง แต่ว่าสิทธิของสวัสดิการนั้นยังคงมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับการรักษา

### สวัสดิการโดยชุมชน

เนื่องจากสวัสดิการที่รัฐจัดให้ยังไม่ครอบคลุมประชากรอย่างถ้วนหน้า ชุมชนหลายแห่งจึงได้รวมตัวกันจัดสวัสดิการชุมชน การจัดสวัสดิการมักเริ่มต้นด้วยการมีกองทุนการออม เช่น การออมวันละบาทจากสมาชิก สมาชิกสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ถูกลง ทำให้กองทุนมีรายได้และสามารถนำรายได้นั้นมาจัดสวัสดิการสังคมตอบแทนแก่สมาชิกได้ กองทุนแต่ละแห่งอาจจะมีวิธีการให้สวัสดิการแตกต่างกันตามความเหมาะสมของกองทุน สมาชิกอาจจะได้รับสวัสดิการสังคมหลายประเภทตั้งแต่เงินช่วยเหลือเพื่อการคลอดบุตร เงินบำนาญชราภาพ เงินค่ารักษาพยาบาลยามเจ็บป่วย เงินฌาปนกิจ เงินทุนการศึกษา เงินช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และการช่วยเหลืออื่นๆ ตามความจำเป็นและความเหมาะสม

ภาครัฐสนับสนุนสวัสดิการชุมชนโดยออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อใช้เป็นทุนใช้จ่ายในการจัดการส่งเสริมสวัสดิการ และมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมการจัดตั้งสวัสดิการชุมชนโดยภาคประชาชน อีกทั้งเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2552 รัฐบาลได้ยืนยันนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน โดยพิจารณาให้งบประมาณสนับสนุนในปี พ.ศ. 2553 โดยสมทบในสัดส่วน 1:1:1 (ชุมชน : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : รัฐบาล)

การที่ภาครัฐให้การสนับสนุนและรองรับกองทุนที่จัดตั้งโดยชุมชนจะช่วยให้ประชาชนที่เป็นสมาชิกเกิดความมั่นใจในกองทุนมากขึ้น อย่างไรก็ตามการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาใหม่เพื่อหวังประโยชน์จากการช่วยเหลือก็ทำให้กองทุนไม่ยั่งยืนและเป็นภาระแก่ส่วนรวมได้เช่นกัน

## ความเห็นของคนไทยเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

ในส่วนนี้กล่าวถึงความเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับความต้องการสวัสดิการทางสังคม และความเต็มใจในการจ่ายเพื่อให้ได้สวัสดิการที่ดีขึ้น วิธีการที่ใช้สองวิธี คือ การสำรวจด้วยแบบสอบถามจากครัวเรือนทั่วประเทศ และการทำประชาเสวนาจากกลุ่มตัวอย่าง

### 1. การสำรวจระดับประเทศด้วยแบบสอบถาม

สำนักงานสถิติแห่งชาติและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ร่วมกันทำการสำรวจเกี่ยวกับความต้องการสวัสดิการสังคมของประชาชนสองครั้งคือ ครั้งแรกในเดือนสิงหาคม-กันยายน พ.ศ. 2552 (4,097 ครัวเรือน) และครั้งที่สองในเดือนเมษายน พ.ศ. 2553 (3,680 ครัวเรือน) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบสุ่มจากทุกจังหวัดทั่วประเทศ การสำรวจทำพร้อมกับการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

ผลการสำรวจพบว่า ครัวเรือนจำนวนมากให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมว่าช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน ครัวเรือนในกรุงเทพฯ ร้อยละ 34 และครัวเรือนภาคใต้ ร้อยละ 32 เห็นด้วยกับการที่สวัสดิการสังคมช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากที่สุด ความเห็นเกี่ยวกับความต้องการสวัสดิการสังคม 10 ประเภทประกอบด้วย

- 1) ให้เงินช่วยเหลือ 500 บาทต่อเดือนแก่เด็กทุกคนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 15 ปี (ปัจจุบันยังไม่มีเงินช่วยเหลือด้านนี้)
- 2) ให้เรียนฟรีตั้งแต่อนุบาลถึงมัธยมปลาย/อาชีวะ โดยฟรีทั้งค่าเล่าเรียน อาหารกลางวัน หนังสือเรียน ชุดนักเรียน และค่าเดินทางไปโรงเรียน (ปัจจุบันมีสวัสดิการนี้อยู่ ยกเว้นค่าเดินทาง และการนำหนังสือกลับบ้านได้)
- 3) ให้เรียนฟรีในระดับมหาวิทยาลัย หรือมีทุนการศึกษาเฉพาะคนที่มีเงินไม่พอจ่าย โดยไม่ต้องกู้เงินเรียน
- 4) จัดการฝึกอาชีพ (ฟรีทุกหลักสูตร) และช่วยจัดหางานให้แก่นักศึกษาจบใหม่ คนตกงาน และคนที่ต้องการเปลี่ยนงาน
- 5) ให้เงินชดเชยรายได้/เงินทดแทนจากการตกงานหรือไม่สบายจนทำงานไม่ได้ แต่ต้องมีการสมทบเงินด้วย (เหมือนการออมเพื่อใช้เมื่อตกงาน)
- 6) ให้เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) เพิ่มขึ้นเป็น 1,000 บาทต่อเดือน (ปัจจุบันให้คนละ 500 บาทต่อเดือน)
- 7) ให้ทุกคนได้รับการรักษาพยาบาลฟรี (เหมือนข้าราชการ)
- 8) ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่างๆ เช่น พายุ น้ำท่วม ดินถล่ม
- 9) ให้เงินช่วยเหลือคนพิการ 500 บาทต่อเดือน (ปัจจุบันมีอยู่แล้ว)
- 10) ให้เงินช่วยเหลือผู้หญิงที่มีลูกแต่ไม่มีสามีคอยเลี้ยงดู (เป็นหม้าย/หย่าร้าง) เดือนละ 500 บาทต่อเดือนหนึ่งคนจนกว่าลูกจะเข้าโรงเรียน

คนไทยส่วนใหญ่มีความเห็นว่ารัฐควรจัดสวัสดิการสังคมให้ทุกคนเหมือนๆ กัน และจัดแบบถ้วนหน้า มีเพียงภาคใต้ที่มีสัดส่วนของผู้ที่ต้องการให้สวัสดิการเฉพาะคนจนสูงกว่าภาคอื่นๆ และทั้งหมดนี้มีจำนวนน้อยมากที่เห็นว่ารัฐไม่ควรทำสวัสดิการสังคม

ความเห็นเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมว่าควรให้ใครเป็นคนดำเนินการ และงบประมาณมาจากไหน พบว่าเกินกว่าร้อยละ 90 ของครัวเรือนทุกๆ ภาคเห็นด้วยว่ารัฐควรจัดสวัสดิการสังคมตั้งแต่การศึกษา การส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล การช่วยคนตกงาน และการช่วยคนพิการและผู้สูงอายุ ส่วนในด้านงบประมาณ ครัวเรือนส่วนใหญ่เห็นว่าควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยมีสัดส่วนของครัวเรือนที่เห็นว่าการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อการส่งเสริมสุขภาพและการดูแลผู้สูงอายุควรสูงกว่าสวัสดิการประเภทอื่น ส่วนการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมนั้น ครัวเรือนส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐควรเป็นผู้ดำเนินการ ยกเว้นบางสวัสดิการที่ครัวเรือนต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำในสัดส่วนที่สูง เช่น การส่งเสริมสุขภาพ การดูแลผู้สูงอายุและคนพิการ

## 2. การประชาสัมพันธ์

ประชาชนที่เข้าร่วมการเสวนา เรื่อง “สวัสดิการสังคมสำหรับคนไทยในอนาคต” ในปี พ.ศ. 2552-53 ได้จากการสุ่มตัวอย่างที่มีการกระจายของประชากรตามโครงสร้างอายุ การศึกษา และอาชีพของคนใน 14 จังหวัด (ภาคเหนือ คือ น่าน ลำพูน และกำแพงเพชร ภาคกลาง คือ ปทุมธานี สระบุรี ระยอง และกาญจนบุรี ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ สุรินทร์ ขอนแก่น หนองคาย และเลย ภาคใต้ คือ ชุมพร กระบี่ และสงขลา) รวมมีประชาชนที่เข้าร่วมทั้งหมด 692 คน

การทำประชาสัมพันธ์ในประเด็นว่า สวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ นั้นรัฐควรจัดให้ประชาชนทุกคนหรือให้เฉพาะคนจน ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า สวัสดิการสังคมโดยรวมควรเป็นแบบถ้วนหน้า ส่วนประเด็นที่ว่า ประชาชนคิดเห็นอย่างไรถ้าภาครัฐมีการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากเดิมที่เก็บอยู่ในอัตราร้อยละ 7 เพิ่มเป็นร้อยละ 10 เพื่อนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน ปรากฏว่าผู้ร่วมเสวนาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวคิดการเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อนำเงินมาใช้ในการจัดสวัสดิการในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชน แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า รัฐต้องนำเงินที่ได้มาใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการอย่างแท้จริง ต้องมีระบบจัดเก็บและบริหารเงินภาษีที่เก็บเพิ่มอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ต้องไม่มีการทุจริต และมีการจัดตั้งสภาประชาชนร่วมตรวจสอบการบริหารจัดการเงินภาษีที่เก็บเพิ่ม

โดยสรุป ประชาชนต้องการให้รัฐจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้า โดยให้ อปท. มีบทบาทในการบริหารจัดการด้วย ประชาชนยินดีจ่ายภาษีเพิ่ม (เมื่อเศรษฐกิจดีขึ้น) เพื่อนำรายได้จากภาษีมาจัดสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้น



## ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม

ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมค่อนข้างต่ำ ในปี พ.ศ. 2551 ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมทั้งหมดเท่ากับ 2.6 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.8 ของ GDP ถ้าเปรียบเทียบกับบทบาทของรัฐต่อการใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับประเทศไทยและบางประเทศในกลุ่มองค์กรเพื่อการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) จะเห็นว่าไทยมีส่วนในการใช้จ่ายที่ต่ำกว่ามาก

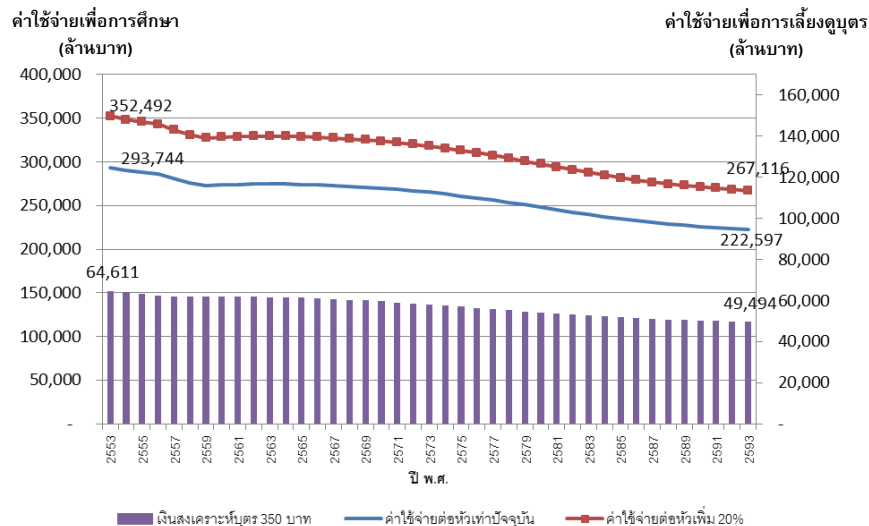
ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทยมีสองทางคือ เหมือนเดิมหรือดีขึ้น การมีระบบสวัสดิการที่เหมือนเดิมคือ การมีสวัสดิการที่มีค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 3 ของ GDP หากว่าคนไทยต้องการเลือกให้มีสวัสดิการที่ดีขึ้น ค่าใช้จ่ายจากรัฐจะมากขึ้นเพียงใด คนไทยจะรับไหวไหมเมื่อโครงสร้างประชากรของไทยที่กำลังเปลี่ยนไปในทางที่คนในวัยทำงานจะลดลง

การประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการประกอบด้วยสามส่วนคือ ส่วนแรกเป็นสวัสดิการสำหรับเด็ก (การศึกษาและการให้เงินช่วยเหลือเลี้ยงดูบุตร) การประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ในที่นี้หมายถึงระดับก่อนมหาวิทยาลัย) ซึ่งเป็นระดับที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกเห็นว่าสำคัญต่อพื้นฐานการมีความรู้เพื่อประกอบอาชีพ และมักเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้ฟรี ส่วนที่สองและสามเป็นประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อสุขภาพและบำนาญบำนาญเพื่อการชราภาพ เนื่องจากค่าใช้จ่ายเพื่อสุขภาพและผู้สูงอายุเป็นสองรายการที่มีมูลค่าถึงร้อยละ 95 ของค่าใช้จ่ายสวัสดิการสังคม การประมาณการค่าใช้จ่ายเพียงสองรายการนี้พอจะบ่งชี้ได้ว่าภาระค่าใช้จ่ายสำหรับคนไทยในอนาคตจะเป็นเช่นไร

### 1. ประมาณการค่าใช้จ่ายสวัสดิการด้านการศึกษา

ในกรณีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถ้าคุณภาพการศึกษาเหมือนเดิมและค่าใช้จ่ายต่อหัวไม่เปลี่ยนแปลง ปี พ.ศ. 2553 ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กคือ 22,945 บาทต่อหัวต่อปี จำนวนเด็กมีประมาณ 12.8 ล้านคน รวมเป็น 293,744 ล้านบาท ถ้าสมมติให้มีการปรับปรุงคุณภาพทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มร้อยละ 20 เป็น 27,534 บาทต่อหัวต่อปี รวมเท่ากับ 352,492 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2553 (รูปที่ 1) ด้วยเหตุที่ในอนาคตจำนวนเด็กจะลดลง ทำให้ภาระการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานลดลงด้วยเช่นกัน

รูปที่ 1 ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาชั้นพื้นฐาน

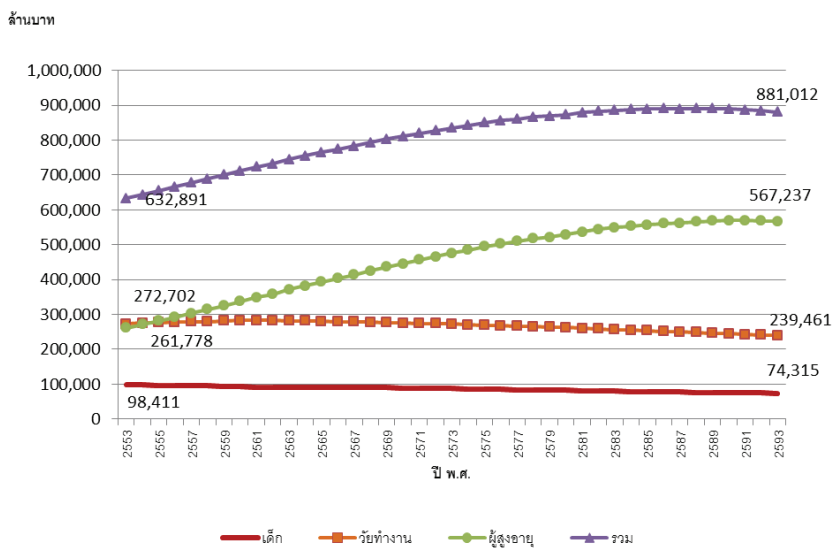


ในกรณีสวัสดิการสำหรับให้เงินเลี้ยงดูบุตรแก่ครอบครัวที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ถ้าเงินค่าเลี้ยงดูเท่ากับเดือนละ 350 บาทต่อบุตรหนึ่งคน (เงินนี้ถือเป็นค่าใช้จ่ายเพื่ออาหาร สิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ หรือเพื่อการเดินทางไปโรงเรียน) ในปี พ.ศ. 2553 ค่าใช้จ่ายเพื่อการเลี้ยงดูบุตรประมาณ 65,000 ล้านบาท (รูปที่ 1) และมีมูลค่าแท้จริงลดลงในอนาคต ค่าใช้จ่ายสวัสดิการสำหรับเด็กสองประเภทรวมกันจะเป็น 4.17 แสนล้านบาทหรือร้อยละ 4.4 ของ GDP ถ้าสมมติให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแท้จริงเท่ากับร้อยละ 4 ต่อปี สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กคาดว่าจะเท่ากับร้อยละ 2 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2570 หรือประมาณ 3.8 แสนล้านบาท

## 2. ประมาณการค่าใช้จ่ายสวัสดิการด้านสุขภาพ

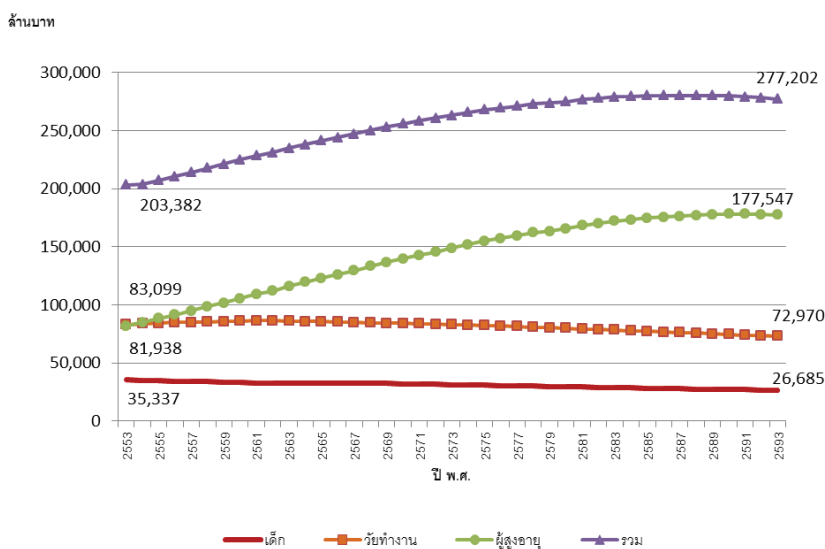
ถ้าให้คนไทยทุกคนมีสวัสดิการรักษายาพยาบาลแบบข้าราชการ จะทำให้ค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับประชากรสามกลุ่มอายุคือ วัยเด็ก (0-15 ปี) วัยทำงาน (16-59 ปี) และวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) เท่ากับ 5,003 บาท 6,999 บาท และ 32,848 บาทตามลำดับ และประมาณได้ว่าค่าใช้จ่ายรวมในปี พ.ศ. 2553 จะเท่ากับ 6.3 แสนล้านบาท ถ้ามูลค่าแท้จริงต่อหัวเท่าเดิม ในปี พ.ศ. 2570 ค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะเท่ากับประมาณ 8 แสนล้านบาท (รูปที่ 2) หรือประมาณร้อยละ 4.24 ของ GDP (อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจแท้จริงร้อยละ 4 ต่อปี)

รูปที่ 2 ประมาณการค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษายาบาลถัวหน้าแบบข้าราชการ



แต่ถ้าคนไทยทุกคนมีสวัสดิการรักษายาบาลแบบประกันสังคม ค่าใช้จ่ายเพื่อรักษายาบาลต่อหัวคนวัยทำงานเท่ากับ 2,133 บาท ค่าใช้จ่ายต่อหัวสำหรับเด็กและผู้สูงอายุเท่ากับ 1,796 และ 10,281 บาทตามลำดับ ในปี พ.ศ. 2553 ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการแบบถัวหน้าสำหรับรักษายาบาลแก่คนไทยด้วยมาตรฐานเดียวกับการประกันสังคมเท่ากับประมาณ 2 แสนล้านบาท และเท่ากับประมาณ 2.6 แสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2570 (รูปที่ 3) หรือประมาณร้อยละ 1.34 ของ GDP

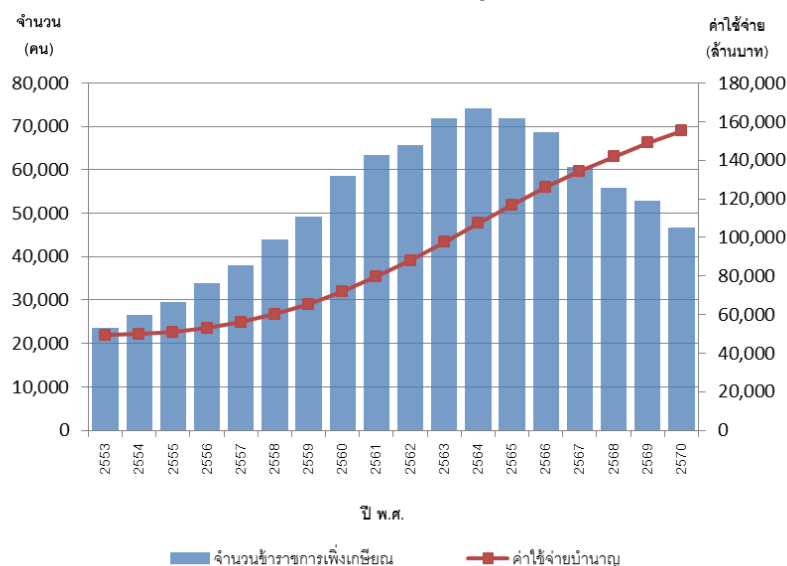
รูปที่ 3 ประมาณการค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษายาบาลถัวหน้าแบบประกันสังคม



### 3. ประมาณการค่าใช้จ่ายสวัสดิการบำเหน็จบำนาญเพื่อการชราภาพ

จากการประมาณจำนวนข้าราชการที่เพิ่งเกษียณพบว่า มีจำนวนเพิ่มจาก 2 หมื่นกว่าคนในปัจจุบันเป็น 7 หมื่นกว่าคนในอีก 10 ปีข้างหน้าแล้วจึงค่อยๆ ลดลง (รูปที่ 4) ส่วนข้าราชการที่เกษียณไปแล้วในปัจจุบันมีประมาณ 3 แสนกว่าคน ในปี พ.ศ. 2550 ค่าใช้จ่ายบำนาญสำหรับข้าราชการเท่ากับ 155,732 บาทต่อหัวต่อปี ถ้าให้อัตราบำนาญต่อหัวมีมูลค่าแท้จริงคงที่ จะประมาณได้ว่าในปี พ.ศ. 2553 รัฐจะมีค่าใช้จ่ายเพื่อบำนาญของข้าราชการประมาณ 50,000 ล้านบาทและเพิ่มเป็น 1.6 แสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2570 (รูปที่ 4)

รูปที่ 4 ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

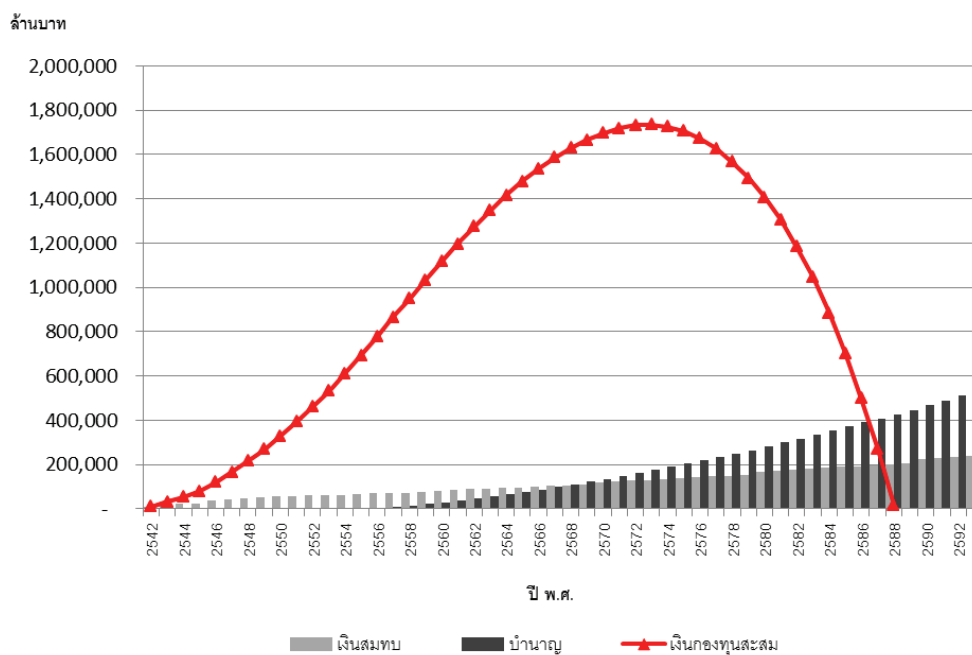


ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบบำนาญสำหรับประชาชนแบบถ้วนหน้า แต่ถ้ารัฐจ่ายบำนาญพื้นฐานหรือมีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ 500 บาทให้แก่ผู้สูงอายุทุกคน จะทำให้รัฐมีภาระการใช้จ่ายประมาณ 48,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2553 นอกจากนี้ ถ้ารัฐสมทบการออมให้แก่ประชาชนไทยที่อายุ 20 ปีขึ้นไป (ยกเว้นข้าราชการ) ในจำนวน 50 บาทต่อคนต่อเดือนและประชาชนออมเองอีก 100 บาทต่อเดือน จะทำให้รัฐต้องใช้จ่ายเงินประมาณ 22,000 ล้านบาทในปีเดียวกัน

ในส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อบำนาญสำหรับระบบประกันสังคมนั้น จากการประมาณการพบว่าค่าใช้จ่ายในปี พ.ศ. 2553 เท่ากับ 7 พันล้านบาทและมีเงินกองทุนสะสม 7 แสนล้านบาท (รูปที่ 5) ในอีก 40 ปีข้างหน้า (ปี พ.ศ. 2593) ค่าใช้จ่ายเพื่อบำนาญเท่ากับประมาณ 5 แสนล้านบาท ซึ่งจะทำให้เงินสะสมของกองทุนเหลือไม่พอสำหรับการจ่ายบำนาญตั้งแต่

ปี พ.ศ. 2588 สาเหตุที่กองทุนมีเงินสะสมไม่เพียงพอเพราะมีการเก็บอัตราเงินสมทบต่ำเกินไป การที่จะให้เงินสะสมของกองทุนเพียงพอต่อการจ่ายผู้ประกันตนจะต้องมีอัตราเงินสมทบร้อยละ 14.5 ของค่าจ้าง (นายจ้างและลูกจ้างสมทบฝ่ายละครึ่ง)

รูปที่ 5 ประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อบำนาญสำหรับการประกันสังคม



การจ่ายเงินบำนาญของลูกจ้างผู้ประกันตนนั้น รัฐมิได้ร่วมสมทบเงินเข้ากองทุนด้วย ดังนั้นจึงไม่เป็นภาระต่อเงินงบประมาณ นอกเสียจากว่าเงินสะสมในกองทุนไม่พอ กับค่าใช้จ่ายและรัฐให้สัญญาว่าจะช่วยส่วนที่ขาด ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง หลังปี พ.ศ. 2588 เป็นต้นไป รัฐจะต้องหางบประมาณมากกว่าปีละ 4 แสนล้านบาทเพื่อจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุ

โดยรวมค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมประกอบด้วยสามส่วนหลักๆ คือ เพื่อการศึกษา เพื่อการรักษาพยาบาล และเพื่อหลักประกันด้านรายได้ผู้สูงอายุ ถ้าสวัสดิการ รักษาพยาบาลของทุกคนเท่าเทียมกับสวัสดิการข้าราชการ จะทำให้ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการทั้งสามประเภทนี้เท่ากับ 1.2 ล้านล้านบาทในปี พ.ศ. 2553 หรือประมาณร้อยละ 12 ของ GDP แต่ถ้าสวัสดิการรักษาพยาบาลของทุกคนเป็นแบบประกันสังคม ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการทั้งสามประเภทนี้จะเท่ากับประมาณ 7 แสนล้านบาท หรือร้อยละ 8 ของ GDP

## แหล่งเงินสำหรับสวัสดิการสังคม

การหาแหล่งรายได้เพื่อมาสนับสนุนสวัสดิการสังคมนั้นรัฐอาจทำได้โดยการลดด้านรายจ่ายหรือการเพิ่มด้านรายได้ ในการลดด้านรายจ่ายนั้นอาจจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐ ซึ่งรวมถึงการตัดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นออกไป หรือลดการแทรกแซงตลาดสินค้าต่างๆ ซึ่งในการศึกษานี้ได้เสนอแนวทางต่างๆ ที่รัฐจะสามารถเพิ่มรายได้

รายได้ของรัฐกว่าร้อยละ 90 มาจากภาษีอากร ในปี พ.ศ. 2552 รัฐมีรายได้ทั้งหมดประมาณ 1.7 ล้านล้านบาท เป็นรายได้จากภาษีอากรประมาณ 1.5 ล้านล้านบาท รายได้จากภาษีคิดเป็นร้อยละ 17 ของ GDP ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาความสามารถในการเก็บภาษีของรัฐอยู่ในช่วงร้อยละ 15-18 ของ GDP ซึ่งค่อนข้างต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่มีระบบสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็งกว่าไทย

ภาษีทางอ้อม เช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรนำเข้า เคยเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ แต่ด้วยโครงสร้างเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปและการเปิดเสรีทางการค้าทำให้สัดส่วนของภาษีทางอ้อมต่อ GDP ค่อยๆ ลดลง ในปัจจุบัน ภาษีทางอ้อมมีมูลค่าประมาณ 8 แสนกว่าล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 55 ของรายได้จากภาษี ภาษีทางตรงมีมูลค่าประมาณ 7 แสนล้านบาทหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 45 ของรายได้จากภาษี

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยมีฐานค่อนข้างแคบ ในแต่ละปีมีผู้ยื่นแบบการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประมาณ 9 ล้านคน ในขณะที่ผู้มีงานทำมีมากกว่า 30 ล้านคน ผู้ที่หลีกเลี่ยงภาษีไม่ได้เลยคือผู้ที่ทำงานเป็นลูกจ้างรับเงินเดือนซึ่งมีไม่ถึง 10 ล้านคน

ทางเลือกของสวัสดิการสังคมที่ดีขึ้นอย่างทัดเทียมกันและถ้วนหน้าย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้น คนไทยจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจร่วมกันว่าความมั่นคงของชีวิตที่ดีขึ้นนั้นจะแตกต่างกับทางเลือกในการเสียภาษีมากขึ้นได้หรือไม่ แนวทางการหารายได้จากภาษีเพิ่มเติมสำหรับรัฐสามารถทำได้หลายทาง เช่น การขยายฐานภาษีรายได้ การเก็บภาษีทรัพย์สิน การยกเลิกการยกเว้นภาษีรายได้จำนวน 10,000 บาทแก่ผู้มีรายได้สูง (รายได้หลังหักค่าลดหย่อนแล้วเกิน 150,000 บาท) การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม การขึ้นภาษีสรรพสามิตของสินค้าบางประเภท เช่น น้ำมัน สุรา หรือสินค้าฟุ่มเฟือยอื่นๆ ในขณะเดียวกัน รัฐยังสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการใช้งบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย **RI**

