

“การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ”
(Reducing Inequality and Creating Economic Opportunity)

หัวข้อที่ 2.

การลดความเหลื่อมล้ำ

เศรษฐศาสตร์การเมืองของระบบสวัสดิการ

โดย

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ

คุปต์ พันธุ์หินทอง

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป
และ
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เศรษฐศาสตร์การเมืองของระบบสวัสดิการ

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคุปต์ พันธุ์หินทอง

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ ศ. ดร. อัมมาร สยามวาลา ที่ให้คำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเขียนบทความนี้ และขอขอบคุณ ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ ที่ช่วยตรวจสอบข้อมูลบางส่วนให้มีความถูกต้อง ท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณเทียนสว่าง ธรรมวนิช ที่ช่วยเหลือในการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ที่ใช้ในบทความนี้

1. บทนำ

ระบบสวัสดิการของประเทศต่างๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน ในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับของการช่วยเหลือให้บุคคลพ้นจากการพึ่งพาลาถ (decommodification) การแบ่งบทบาทของรัฐและเอกชนในการจัดสรรสวัสดิการ (public-private mix of welfare provision) และระดับการแบ่งแยกทางชนชั้น (stratification) ที่เกิดขึ้นจากสวัสดิสังคม ดังที่ Gosta Epsing-Andersen (1990) ได้จัดระบบสวัสดิการของประเทศพัฒนาแล้วในโลกออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย (Scandinavian countries) กลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป (continental Europe) และกลุ่มประเทศที่พูดภาษาอังกฤษ (English-speaking countries) การศึกษาในช่วงหลังสนับสนุน Epsing-Andersen ในการแบ่งรัฐสวัสดิการของประเทศต่างๆ ในโลกออกเป็นกลุ่มๆ แต่มักเพิ่มกลุ่มรัฐสวัสดิการเข้าไปอีก 1-2 กลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเมดิเตอร์เรเนียน (Mediterranean countries)

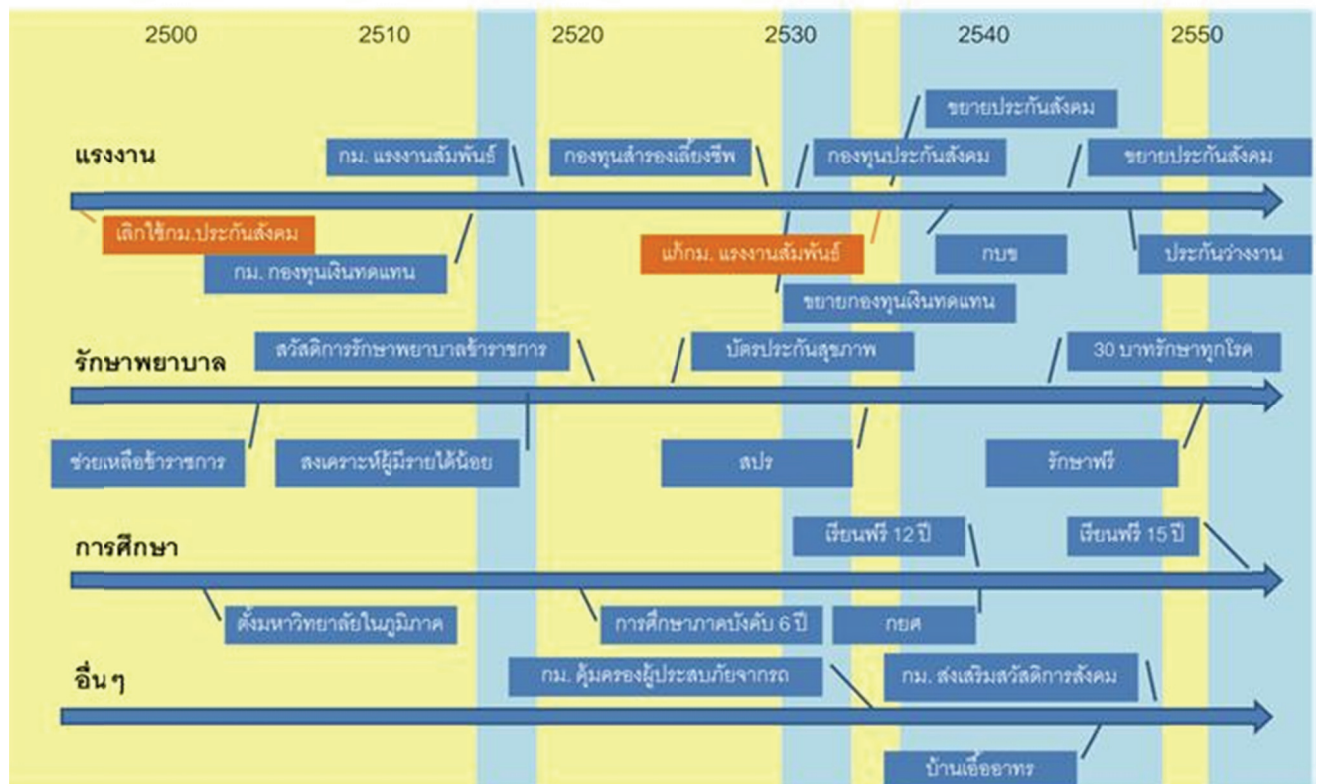
นักวิชาการบางราย เช่น วรวรรณและคณะ (2553) ได้ให้ข้อสังเกตเบื้องต้นว่า ระบบบำนาญของประเทศไทยมีลักษณะบางประการคล้ายระบบของกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป ในขณะที่สวัสดิการรักษายาบาลของไทยพัฒนาตามแนวทางของประเทศอังกฤษ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ระบบสวัสดิการในประเทศไทยยังเริ่มต้นได้ไม่นาน จึงยากที่จะระบุให้แน่ชัดไปว่า จะพัฒนาไปคล้ายกับกลุ่มใดในระยะยาว เพราะก็มีหลายด้านที่มีลักษณะคล้ายกับระบบสวัสดิการในกลุ่มเมดิเตอร์เรเนียนหรือลาตินอเมริกา

บทความนี้ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะระบุว่า ระบบสวัสดิการของประเทศไทยคล้ายกับของประเทศใดมากที่สุด แต่ต้องการอธิบายว่า เหตุใดระบบสวัสดิการของประเทศไทยจึงมีลักษณะดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนใดมีพัฒนาการที่เหมือนหรือคล้ายกับระบบสวัสดิการในต่างประเทศและส่วนใดที่เป็นลักษณะเฉพาะของสวัสดิการในประเทศไทย

คณะผู้วิจัยเชื่อว่า แนวทางหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ดังกล่าว ก็คือ การศึกษาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับลักษณะของระบบสวัสดิการในประเทศไทย ซึ่งน่าสนใจและต้องการคำอธิบายเพื่อทำความเข้าใจต่อที่มาของมัน ตัวอย่างของข้อเท็จจริงดังกล่าว ได้แก่

หนึ่ง สวัสดิการต่าง ๆ มักเกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ดังแสดงในภาพที่ 1 จากภาพจะเห็นว่า สวัสดิการที่สำคัญส่วนใหญ่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การเริ่มโครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อย (สปน.) ในสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์ การผลักดันการออกกฎหมายประกันสังคมในสมัยรัฐบาลชาติชาย การดำเนินโครงการ “30 บาท รักษาทุกโรค” ในสมัยรัฐบาลทักษิณ หรือโครงการ “เรียนฟรี 12 ปี” ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เป็นต้น มีเพียงกรณีส่วนน้อยที่รัฐบาลและรัฐสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ได้ออกกฎหมายเพิ่มการคุ้มครอง หรือให้สวัสดิการให้แก่ประชาชน เช่น การออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (16 มีนาคม พ.ศ. 2515) ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินทดแทนลูกจ้างที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร หรือการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ในทางตรงกันข้าม เราจะพบกรณีที่รัฐบาลในช่วงที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งขัดขวางการนำเอาระบบสวัสดิการมาใช้ อย่างชัดเจน เช่น การชะลอการใช้กฎหมายประกันสังคมในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และการแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เมื่อปี 2534 เพื่อลดความเข้มแข็งของขบวนการแรงงาน ที่อาจนำมาสู่การเรียกร้องสวัสดิการ ตลอดจนไปจนถึงการที่กลุ่มอนุรักษ์นิยมใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามนักศึกษาแรงงาน และเกษตรกรที่เรียกร้องสวัสดิการและความเป็นธรรม จนเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

ภาพที่ 1 การเกิดสวัสดิการต่าง ๆ ที่สำคัญในประเทศไทย



หมายเหตุ: พื้นสีฟ้าหมายถึงช่วงที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง พื้นสีเหลืองหมายถึงช่วงที่รัฐบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ที่มา: คณะผู้วิจัย รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ

สอง ลำดับในการเกิดสวัสดิการในประเทศไทยคล้ายคลึงกับการเกิดสวัสดิการในต่างประเทศทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ดูตารางที่ 1) กล่าวคือสวัสดิการที่มักเกิดขึ้นก่อนคือ การจ่ายเงินทดแทนแรงงานที่ประสบอันตรายจากการทำงาน สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ส่วนสวัสดิการสำหรับคนว่างงานมักจะเกิดขึ้นค่อนข้างช้ากว่าสวัสดิการอื่น

สาม ค่าใช้จ่ายด้านสังคมของรัฐบาลไทยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 61 เป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ติดตามมาด้วยค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ (ร้อยละ 23) สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ (ร้อยละ 13.4) สวัสดิการด้านครอบครัว (ร้อยละ 0.9) และสวัสดิการสำหรับผู้ยากไร้ (ร้อยละ 0.8)¹ (ดูภาพที่ 2) ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของไทยยังอยู่ในระดับสูง เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมักมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการอื่นๆ สูงกว่าค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาประมาณ 5 เท่า (Busemeyer and Nikolai 2010) และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในยุโรปตะวันออก ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันแล้ว ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกส่วนใหญ่มารวมทั้งประเทศไทยก็ให้ความสำคัญกับการลงทุนในด้านการศึกษามากกว่าโดยเปรียบเทียบ (Haggard and Kaufman 2008)

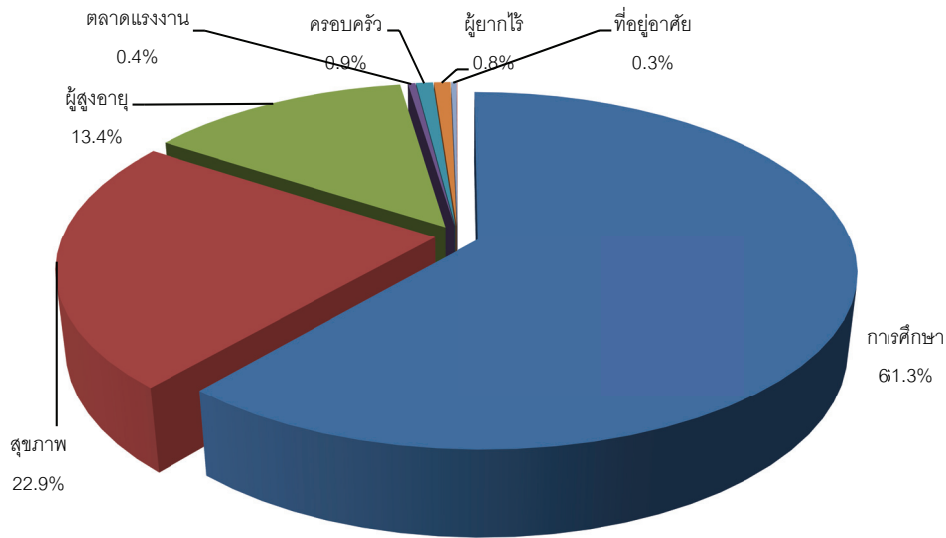
ตารางที่ 1 ลำดับในการเกิดสวัสดิการในประเทศไทยและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สวัสดิการ	อันตรายจากงาน	เจ็บป่วย	ผู้สูงอายุ	ว่างงาน	ครอบครัว
อินโดนีเซีย	1939	1957	1977	ไม่มี	ไม่มี
มาเลเซีย	1929	1951	1951	ไม่มี	ไม่มี
ฟิลิปปินส์	1974	1954	1954	ไม่มี	ไม่มี
สิงคโปร์	1933	1968	1953	ไม่มี	ไม่มี
เกาหลีใต้	1953	1963	1973	1993	ไม่มี
ไต้หวัน	1950	1950	1950	1999	ไม่มี
ไทย	1972	1990	1998	2004	1990

ที่มา: ปรับปรุงจาก Croissant (2004)

¹ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในภาพดังกล่าวได้รวมเอาเงินเดือนของบุคลากรด้านการศึกษาไว้ด้วย จึงไม่ได้อยู่ในฐานเดียวกันกับค่าใช้จ่ายอื่น อย่างไรก็ตาม เชื่อได้ว่า หากตัดส่วนที่เป็นเงินเดือนบุคลากรออกไปแล้ว ค่าใช้จ่ายการศึกษาของประเทศไทยก็ยังคงจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าสวัสดิการอื่นส่วนใหญ่

ภาพที่ 2 สัดส่วนค่าใช้จ่ายของรัฐด้านสังคมและสวัสดิการในประเทศไทย



หมายเหตุ: ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษารวมเงินเดือนของบุคลากรในระบบการศึกษา
ที่มา: วรวรรณ และคณะ (2553)

สี่ เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดของค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการแล้ว จะพบว่า ค่าใช้จ่ายของสวัสดิการ (ไม่รวมการศึกษา) ประมาณร้อยละ 50 เป็นสิทธิประโยชน์ที่ตกอยู่กับข้าราชการ นอกจากนี้ จะพบว่า ระบบสวัสดิการในหลายด้าน เช่น การรักษาพยาบาลและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ มีลักษณะที่เหลื่อมล้ำเป็น 3 ชั้นคือ สวัสดิการสำหรับข้าราชการ สวัสดิการสำหรับผู้ที่ประกันตนอยู่ในประกันสังคม และสวัสดิการสำหรับประชาชนที่เหลือ โดยสวัสดิการสำหรับข้าราชการมีสิทธิประโยชน์ สูงที่สุด ในขณะที่สวัสดิการสำหรับประชาชนทั่วไปที่อยู่นอกระบบประกันสังคมมีสิทธิประโยชน์ น้อยที่สุด (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคมและสวัสดิการของประชาชนอื่นๆ ในปี 2551

กลุ่มเป้าหมาย	ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาล	บำเหน็จบำนาญ	การจ่ายสมทบ
ข้าราชการ	ประมาณ 1.1 หมื่นบาทต่อคน	60-70% ของเงินเดือน	การจ่ายเงินเดือนข้าราชการในระดับต่ำ
ลูกจ้างที่อยู่ในประกันสังคม	ประมาณ 2 พันบาทต่อคน	ขั้นต่ำ 20% ของเงินเดือน แต่ไม่เกิน 7,500 บาท	หักจากค่าจ้าง
ประชาชนที่เหลือ	ประมาณ 2 พันบาทต่อคน	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา: วรวรรณ (2552) และ สปส (2551).

เนื่องจากสวัสดิการสังคมมีผลในการกระจายรายได้จากคนกลุ่มหนึ่งไปยังคนอีกกลุ่มหนึ่ง โดยการเลือกที่จะการกระจายรายได้หรือไม่อย่างไรนั้นเกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การทำความเข้าใจต่อลักษณะของระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองในการกำหนดนโยบายดังกล่าว

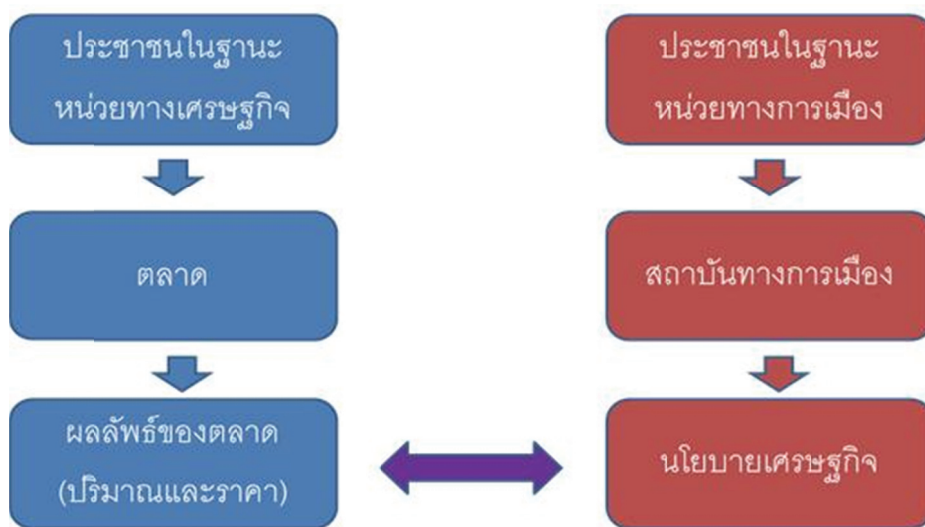
จุดประสงค์ของบทความนี้ก็คือ การใช้แนวคิดและทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองมาทำความเข้าใจต่อลักษณะเฉพาะของระบบสวัสดิการในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบระบบสวัสดิการต่างๆ ในอนาคต

2. แนวคิดทางทฤษฎี

2.1 กรอบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองถูกพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายว่า เพราะเหตุใดนโยบายเศรษฐกิจในแต่ละประเทศจึงแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา เช่น ทำไมบางประเทศมีนโยบายสวัสดิการอย่างหนึ่ง ในขณะที่ประเทศอื่นไม่มีหรือมีแต่เกิดขึ้นล่าช้ากว่า ซึ่งทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์โดยลำพังไม่สามารถที่จะอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้อย่างน่าพึงพอใจ ดังนั้น ในการวิเคราะห์นโยบายด้านสวัสดิการ เราจึงต้องสนใจปัจจัยทางการเมือง (political factor) ร่วมกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองจะมองประชาชนในสองฐานะ คือ ประชาชนในฐานะหน่วยทางเศรษฐกิจ (economic agent) และประชาชนในฐานะหน่วยทางการเมือง (political agent) ดังภาพที่ 3

ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง



ที่มา: Vincenzo Galasso

ประชาชนในฐานะหน่วยทางเศรษฐกิจ จะมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านระบบตลาด ในฐานะผู้บริโภคหรือผู้ผลิต มีกระบวนการตัดสินใจเกิดขึ้นมากมายในตลาด เช่น การตัดสินใจระหว่างการบริโภคและการออมเงิน การทำงานและการพักผ่อน เป็นต้น การตัดสินใจเหล่านี้เป็นการตัดสินใจบนเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแสวงหาทางเลือกที่ให้รรถประโยชน์สูงสุด (optimal utility) โดย

กำหนดให้นโยบายเศรษฐกิจเป็นปัจจัยภายนอก (exogenous) และปรับพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเหล่านั้น การตัดสินใจทางเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขของนโยบายหนึ่งๆ จะถูกสะท้อนผ่านราคาและปริมาณสินค้าทั้งในตลาดสินค้า ตลาดการเงิน และตลาดแรงงาน

ในอีกมิติหนึ่ง ประชาชนในฐานะหน่วยทางการเมืองก็ตระหนักดีว่านโยบายทางเศรษฐกิจมีผลต่อแรงจูงใจและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของตน เช่น มาตรการทางภาษีมียุทธศาสตร์การตัดสินใจลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทต่างๆ ไปจนถึงการตัดสินใจแต่งงานและการเลือกจำนวนบุตร ประชาชนจะเลือกนโยบายเศรษฐกิจที่ต้องการผ่านสถาบันทางการเมือง (political institution) โดยมีการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการผนวกรวม (aggregate) เอาความต้องการ (preference) ของประชาชนทุกคนในสังคมที่มีต่อนโยบายผ่านไปยังผู้แทนหรือนักการเมือง (representatives) กระบวนการทางการเมืองเองก็มีผู้เล่นหลายฝ่ายที่มีความต้องการแตกต่างกัน เช่น ผู้ลงคะแนนเสียง นักล็อบบี้ กลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งตัวนักการเมืองเอง ปฏิสัมพันธ์ของคนเหล่านี้จะให้ผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายออกมาเป็นนโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายเศรษฐกิจก็จะมีผลย้อนกลับไปสู่ตลาดต่างๆ รวมทั้งมีผลให้การตัดสินใจทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป

ในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง มีแบบจำลองต่างๆ ที่ใช้อธิบายการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ แบบจำลองที่สำคัญคือ “แบบจำลองทฤษฎีผู้ลงคะแนนมัธยฐาน” (median voter theorem) และ “แบบจำลองการล็อบบี้” (lobbying model)

แบบจำลอง “ทฤษฎีผู้ลงคะแนนมัธยฐาน” ให้ข้อสรุปที่น่าสนใจว่า ภายใต้ข้อสมมติ (assumption) ชุดหนึ่ง² เมื่อใช้ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมาก (simple majority election) ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐาน (median voter) ซึ่งเป็น “คนตรงกลาง” ของสังคมจะเป็นผู้ตัดสินใจผลการเลือกของสังคมทั้งหมด ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานในที่นี้หมายถึง ผู้ที่อยู่ตรงกลางเมื่อเรียงผู้ลงคะแนนเสียงตามตัวแปรอย่างใดอย่างหนึ่งตามลำดับจากน้อยไปมาก ตำแหน่งตรงกลางหรือมัธยฐานก็คือ ตำแหน่งที่แบ่งผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมดออกเป็น 2 ส่วนที่เท่ากันพอดี เช่น ในกรณีที่เรียงผู้ลงคะแนนเสียงตามรายได้ ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานจะหมายถึงคนที่มียาไรได้ที่เปอร์เซ็นต์ไต่ล 50 การที่กล่าวว่า ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานเป็นผู้ตัดสินใจแทนสังคมทั้งหมด หมายความว่า ผลการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอัตราภาษีที่ต้องการให้รัฐบาลจัดเก็บ หรือระดับการใช้จ่ายด้านสวัสดิการภาครัฐที่เหมาะสม จะเหมือนผลของการตัดสินใจโดยรวมของทั้งสังคมในกรณีที่มีการทำประชามติในเรื่องดังกล่าว

ทฤษฎีนี้สามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองจำนวนมากได้ว่า เหตุใดนโยบายหรือพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จมักเป็นพรรคการเมืองที่มีนโยบายสายกลาง (moderate) ที่สอดคล้องกับทัศนคติของคนตรงกลางในสังคม เพราะหากพรรคการเมืองใดนำเสนอนโยบายที่สุดขั้ว (extreme) เกินไป โอกาสที่จะชนะการเลือกตั้งก็จะน้อยลง เนื่องจากจะได้เฉพาะคะแนนเสียง

² ตัวอย่างของข้อสมมติที่สำคัญ ได้แก่ ประเด็นที่ต้องตัดสินใจในการลงคะแนนมีเพียงมิติเดียว (one dimension) เช่น การตัดสินใจเลือกอัตราภาษีที่เหมาะสม หรือการตัดสินใจเลือกค่าใช้จ่ายของภาครัฐ นอกจากนี้ ความต้องการของผู้ลงคะแนนเสียงจะต้องมีจุดสูงสุดเพียงจุดเดียว (single-peaked preference)

จากคนที่สุดขั้วเช่นเดียวกันเท่านั้น แต่ไม่ได้คะแนนของผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐาน ในการศึกษาเชิงประจักษ์ก็พบว่า ทฤษฎีผู้ลงคะแนนมัธยฐานสามารถอธิบายปรากฏการณ์ด้านเศรษฐกิจการเมืองที่ผ่านมานในต่างประเทศ ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยสูงได้ค่อนข้างดี (Milanovic 2000)

อย่างไรก็ตาม มีปรากฏการณ์อีกจำนวนหนึ่งซึ่งทฤษฎีผู้ลงคะแนนมัธยฐานประสบปัญหาในการอธิบาย เนื่องจากกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เนื่องจากการที่มีผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายดังกล่าวต้องการให้ตนเองได้ประโยชน์สูงสุด จึงพยายามโน้มน้าวหรือที่นิยมเรียกกันว่า “ล๊อบบี้” ผู้กำหนดนโยบาย ให้เกิดนโยบายตามความต้องการของตน ตัวอย่างของกลุ่มล๊อบบี้ที่มีอิทธิพลมากในประเทศต่างๆ ได้แก่ ธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มเกษตรกร สหภาพแรงงาน และข้าราชการ ในกรณีที่มีการล๊อบบี้ ผลลัพธ์ในขั้นสุดท้ายของนโยบายมักแตกต่างไปจากความต้องการของผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐาน โดยเฉพาะในกรณีที่นโยบายนั้นให้ประโยชน์ที่กระจุกตัว (concentrated benefit) อยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ แต่สร้างต้นทุนต่อคนจำนวนมากแต่ละคนเพียงเล็กน้อย (diffused cost) ในโลกความเป็นจริง เราจึงพบว่า มีนโยบายจำนวนมากที่ไม่เกิดประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ของสังคม และทำให้สวัสดิการโดยรวมของสังคมลดลง

2.2 ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานของประเทศไทย

เนื่องจากผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานจะเป็นผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ โดยเฉพาะเมื่อประเทศเปลี่ยนเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ในระยะยาว เราจึงควรพิจารณาว่า ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานในประเทศไทยมีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร และน่าจะมีความต้องการสวัสดิการอย่างไร ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยให้คำจำกัดความของผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานว่า หมายถึงครัวเรือนที่มีระดับรายได้ที่เปอร์เซ็นต์ไคล์ที่ 49-51 โดยจะเลือกเฉพาะครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนมีสิทธิเลือกตั้งคือ มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ทั้งนี้ จากผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ครัวเรือนมัธยฐานของไทยมีระดับรายได้ในปี พ.ศ. 2552 ที่ 10,841 บาทต่อเดือน ซึ่งเป็นระดับรายได้ที่ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือน (mean income) ที่ 18,213 บาทต่อเดือนประมาณร้อยละ 70 ช่องว่างทางรายได้ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการกระจายรายได้เมื่อประเทศพัฒนาเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบลักษณะของครัวเรือนมัธยฐานของไทยในปี พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2552 จากตารางจะเห็นว่า ครัวเรือนผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานในประเทศไทยมีลักษณะดังต่อไปนี้

- หัวหน้าครัวเรือนมีอายุเฉลี่ย 49.4 ปีในปี 2552 ซึ่งสูงกว่าอายุของหัวหน้าครัวเรือนมัธยฐานในปี 2541 และ 2545 ซึ่งสะท้อนถึงการที่สังคมไทยกำลังเข้าสู่ความเป็นสังคมสูงอายุ
- หัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาเฉลี่ย 7.7 ปี ในปี 2552 ซึ่งสูงกว่าการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนมัธยฐานในปี 2541 และ 2545 ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มของการเพิ่ม

การศึกษาของประชาชนโดยรวม อย่างไรก็ตาม ระดับการศึกษาดังกล่าวก็ยังเป็นระดับที่สูงกว่าระดับประถมศึกษาเพียงเล็กน้อย

- สัดส่วนของหัวหน้าครัวเรือนที่มีประกันสังคมคือ ร้อยละ 17.1 ในปี 2552 ซึ่งสูงชันกว่าปี 2545 อย่างมาก แต่ก็ยังชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนมัธยฐานของไทยส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ภายใต้ประกันสังคม โดยแม้จะรวมครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนเป็นข้าราชการซึ่งได้รับสวัสดิการในด้านต่างๆ เข้าไปด้วย ตัวเลขดังกล่าวก็เพิ่มขึ้นเพียงประมาณร้อยละ 2 เท่านั้น
- จำนวนบุตรโดยเฉลี่ยของครัวเรือนมัธยฐานมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ระดับการศึกษาของบุตรคนโตที่มีอายุเกิน 25 ปีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยอยู่ที่ระดับเกือบสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายในปี 2552 ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าของหัวหน้าครัวเรือน
- มีครัวเรือนที่อยู่กันในลักษณะครอบครัวขยาย (extended family) ซึ่งในที่นี้หมายถึงประกอบด้วยคน 3 รุ่น ที่ระดับประมาณร้อยละ 22-23
- มีครัวเรือนที่อยู่ในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มเป็นร้อยละ 31.7 ในปี 2552 ซึ่งสะท้อนถึงระดับความเป็นเมือง (urbanization) ที่เพิ่มมากขึ้นของประเทศไทย

ตารางที่ 3 ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานในประเทศไทย

	2541	2545	2552
รายได้มัธยฐานของครัวเรือน (บาทต่อปี)*	7,088	7,807	10,841
อายุเฉลี่ยหัวหน้าครัวเรือน (ปี)	46.5	47.0	49.4
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน (ปี)	6.3	6.9	7.7
หัวหน้าครัวเรือนที่มีประกันสังคม (%)	--	7.9	17.1
จำนวนบุตรเฉลี่ย (คน)	1.25	1.22	1.02
การศึกษาของบุตรคนโตอายุเกิน 25 ปี (ปี)	4.9	7.8	11.9
สัดส่วนครัวเรือนที่อยู่ร่วมกัน 3 รุ่น	25.8	22.1	23.3
สัดส่วนครัวเรือนในเขตเทศบาล (%)	14.0	24.9	31.7

หมายเหตุ * รายได้มัธยฐานใช้รายได้เปอร์เซนไทล์ที่ 49-51 ที่ปรับเงินเพื่อแล้ว โดยใช้ปี 2552 เป็นปีฐานที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES)

โดยสรุป จะเห็นว่า ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานของไทยกำลังอยู่ในช่วง 10 ปีสุดท้ายของการทำงาน มีการศึกษาโดยเฉลี่ยระดับประถมศึกษา อาศัยอยู่ในครอบครัวเดี่ยว นอกเขตเทศบาล โดยส่วนใหญ่อยู่นอกระบบประกันสังคม ซึ่งน่าจะชี้ให้เห็นถึงการขาดหลักประกันและสวัสดิการต่างๆ ในชีวิต หากประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง น่าจะทำให้เกิดแรงผลักดันให้เกิดการจัดสรรสวัสดิการในด้านต่างๆ อย่างมาก

2.3 อำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังต่าง ๆ

เวทีการกำหนดนโยบายสวัสดิการในประเทศต่าง ๆ มักเป็นสมรภูมิแห่งการต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมาก 2 กลุ่มคือ ธุรกิจและสหภาพแรงงาน เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ทั้งสองมีการรวมกลุ่มที่เหนียวแน่นและมักมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน

ในกรณีของประเทศไทย กลุ่มธุรกิจสามารถรวมตัวกันได้อย่างค่อนข้างเหนียวแน่น ผ่านองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะสภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ซึ่งได้รวมกลุ่มกันอีกชั้นหนึ่งเป็นคณะกรรมการร่วม 3 สถาบันภาคเอกชน (กกร.) องค์กรในภาคเอกชนเหล่านี้ได้รับการยอมรับจากภาครัฐมาเป็นเวลานาน จึงสามารถเข้าถึงกลไกการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐได้ โดยผ่านคณะกรรมการต่าง ๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการร่วมภาครัฐ (กรอ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

ในทางตรงกันข้าม การรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานในประเทศไทยกลับเป็นไปอย่างไม่มีเอกภาพและมีความอ่อนแอมาก ดังจะเห็นได้จากการมีอัตราส่วนของแรงงานที่เป็นสมาชิกของสหภาพในระดับต่ำมาก นั่นคือเพียงประมาณร้อยละ 1.3 ของแรงงานทั้งหมด ซึ่งถือว่าต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ สาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาดังกล่าวอาจเนื่องมาจากการที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวของผู้ใช้แรงงาน โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมาหลายครั้ง มักมุ่งจำกัดเสรีภาพและการรวมตัวของลูกจ้างและสหภาพแรงงาน เช่น ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 54 เมื่อปี 2534 กำหนดให้ที่ปรึกษาในการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานต้องเป็นผู้จดทะเบียนตามคุณสมบัติที่ทางราชการกำหนด และการนัดหยุดงานจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการจัดการประชุมใหญ่เท่านั้น เป็นต้น ในปีเดียวกัน ยังมีการออกพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับที่ 2 เพื่อแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากลูกจ้างอื่นอีกด้วย

ในส่วนของกรรมการฝ่ายลูกจ้างในไตรภาคี ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเจรจากับนายจ้างและรัฐนั้น การศึกษาของ วรวรรณและคณะ (2550) ชี้ว่า กรรมการฝ่ายลูกจ้างมักมีปัญหาคุณภาพที่ถูกตั้งคำถามจากขบวนการแรงงานในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ กระบวนการสรรหาตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในไตรภาคีก็มีปัญหามากมาย ซึ่งทำให้ตัวแทนที่ได้มีความชอบธรรมต่ำ

กลุ่มผลประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่งที่มักไม่ถูกกล่าวถึงคือ ข้าราชการ ทั้งที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาก่อนนโยบายด้านสวัสดิการของประเทศไทยใน 2 บทบาท บทบาทแรกคือ การเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านสวัสดิการร่วมกับนักการเมือง โดยเฉพาะในระบบกฎหมายไทยที่มักบัญญัติให้รายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการถูกกำหนดในกฎหมายระดับรอง ที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา บทบาทที่สองคือ การเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากระบบสวัสดิการต่าง ๆ ในฐานะ “ลูกจ้าง” ของภาครัฐ ในหลายกรณีข้าราชการจึงมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการกำหนดนโยบาย และมักกำหนดนโยบายที่ให้ประโยชน์แก่ตน แม้กฎหมายจะไม่อนุญาตให้ข้าราชการรวมกลุ่มกันในลักษณะของสหภาพแรงงานก็ตาม ในทางปฏิบัติ ข้าราชการก็มักสามารถรวมตัวกันเรียกร้องสวัสดิการได้ง่าย เนื่องจากมีผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันอย่างชัดเจน

2.4 เศรษฐศาสตร์การเมืองการปรับลดสวัสดิการ

สามทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รายจ่ายด้านสังคมในยุโรปขยายตัวอย่างมาก ซึ่งมีคำอธิบายว่า เป็นผลจากความเข้มแข็งที่มากขึ้นของฝ่ายซ้าย และการที่รัฐบาลฝ่ายซ้ายสามารถผลักดันนโยบายสวัสดิการต่างๆ ออกมาได้โดยไม่ถูกขัดขวาง อันเนื่องมาจากการออกแบบกฎกติกาทางการเมืองที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ เข้าสู่ภาวะถดถอยและบางประเทศ เช่น อังกฤษและสหรัฐได้รัฐบาลอนุรักษ์นิยมที่เข้มแข็ง ซึ่งนำโดยนางมากาเร็ต แทตเชอร์และนายโรนัลด์ เรแกน ตามลำดับ ในขณะที่ฝ่ายซ้ายและขบวนการแรงงานอ่อนแอลงในช่วงนั้น กลับปรากฏว่า รายจ่ายด้านสังคมของประเทศต่างๆ ไม่ได้ค่อยลดลงเลย

งานด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองจำนวนหนึ่ง เช่น Pierson (2001) ชี้ว่า เศรษฐศาสตร์การเมืองในการเพิ่มและลดรายจ่ายด้านสังคมมีลักษณะแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ ในขณะที่เศรษฐศาสตร์การเมืองในการเพิ่มสวัสดิการเป็นเสมือนเกม “การหาคะแนนนิยม” (reaping political gain) การปรับลดสวัสดิการก็เป็นเสมือนเกม “การหลีกเลี่ยงตำหนิ” (avoiding blame) ของนักการเมือง

เหตุผลของความแตกต่างดังกล่าวเนื่องมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง ประชาชนมักตอบสนองต่อการสูญเสียสวัสดิการรุนแรงกว่าการได้สวัสดิการ ซึ่งมีสาเหตุมาจากด้านจิตวิทยาของคน นอกจากนี้ ประชาชนจำนวนมากยังไม่เชื่อว่า ภาษีจะลดลงเมื่อรัฐลดรายจ่ายสังคมลง ประการที่สอง การได้รับสวัสดิการมีผลต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจในระยะยาวของคน เช่น การออมและการลงทุน เมื่อคนงานได้จ่ายเงินสมทบโดยต่อเนื่อง เขาย่อมคาดหวังที่จะได้รับบำนาญและสวัสดิการชราภาพหลังเกษียณอายุ และวางแผนบริโภคตามความคาดหวังนั้น รัฐบาลปัจจุบันจึงถูกผูกมัดด้วยนโยบายของรัฐบาลในอดีต โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ประการที่สาม การรวมกลุ่มกดดันของผู้เสียประโยชน์ทำได้ง่ายกว่าผู้ได้ประโยชน์ ทั้งนี้ เนื่องจากการได้รับสวัสดิการมีผลในการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาโดยตัวมันเองไม่ว่าจะเป็นคนงาน เกษตรกรหรือผู้สูงอายุ

การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างดังกล่าว

3. เศรษฐศาสตร์การเมืองของระบบสวัสดิการของประเทศไทย

จากกรอบแนวคิดทางทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 2 เราสามารถอธิบายปัจจัยที่กำหนดลักษณะเฉพาะของระบบสวัสดิการในประเทศไทยได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เหตุผลที่ระบบสวัสดิการต่างๆ ส่วนใหญ่เกิดขึ้น หรือถูกขยายออกไปในช่วงที่ประเทศไทยปกครองในระบบประชาธิปไตย ก็เนื่องมาจากในช่วงนั้น ระบบการเมืองต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะของผู้ลงคะแนนเสียงมีชัยฐาน ซึ่งเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยและขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตในด้านต่างๆ ในขณะที่ในช่วงที่ประเทศปกครองในระบบเผด็จการ

นั้น รัฐบาลไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อเสียงเรียกร้องของประชาชน ดังนั้น แม้ว่าประชาธิปไตยของไทยจะยังมีปัญหามากมาย ดังปรากฏข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อเรื่องการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง หรือการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม ลำพังการมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องหลายปี ก็ช่วยทำให้เกิดระบบสวัสดิการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้ โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลทักษิณ ซึ่งบริหารประเทศภายหลังจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนกฎการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ซึ่งเอื้อให้พรรคการเมืองสามารถหาเสียงโดยใช้นโยบายต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สอง ลำดับการเกิดสวัสดิการนั้น มักเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และระดับของการกระจายรายได้ (redistribution) ของสวัสดิการนั้น เช่น การกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างกรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงานนั้น มักเป็นสวัสดิการที่เกิดขึ้นก่อนสวัสดิการอื่นๆ ยกเว้นการศึกษาและสวัสดิการเชิงสังคมสงเคราะห์ เนื่องจากเป็นระบบที่มาทดแทนการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนสูงต่อทั้งสองฝ่ายและทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันอย่างรุนแรง การเกิดขึ้นของสวัสดิการดังกล่าวจึงมักเกิดขึ้นโดยความยินยอมพร้อมใจของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเช่นเดียวกับการให้สวัสดิการชดเชยแก่ผู้ที่เจ็บป่วย เพราะการรักษาพยาบาลให้พ้นจากการเจ็บป่วยช่วยเพิ่มผลิตภาพของแรงงานในทางตรงกันข้าม การประกันการว่างงานมักเป็นสวัสดิการที่เกิดขึ้นล่าช้ากว่าสวัสดิการอื่น เนื่องจากทำให้ผู้ใช้แรงงานที่มีงานมั่นคงและนายจ้างเสียประโยชน์ ในขณะที่ผู้ที่เสี่ยงต่อการตกงานได้ประโยชน์ ซึ่งทำให้เกิดการกระจายรายได้จากคนกลุ่มแรกไปยังคนกลุ่มหลัง และเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง นอกจากนี้ การประกันการว่างงานยังเสี่ยงต่อการลดแรงจูงใจในการหางานของผู้ว่างงาน ซึ่งทำให้เกิดความสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ในทำนองเดียวกัน สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุนั้นก็ส่งผลในการกระจายรายได้เช่นเดียวกับการประกันการว่างงาน แต่การเป็นผู้สูงอายุเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นกับคนงานทุกคนโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งแตกต่างจากการมีความเสี่ยงในการตกงาน การต่อต้านจึงน้อยกว่า และทำให้สวัสดิการดังกล่าวเกิดขึ้นได้ก่อนการประกันการว่างงาน โดยเฉพาะการให้สวัสดิการผู้สูงอายุที่ไม่ได้มีการกระจายรายได้มาก ดังกรณีของประเทศไทย (ดูหัวข้อที่ 4.4)

ประการที่สาม สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่สูงมากในประเทศไทยเป็นผลโดยรวมจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ โดยเฉพาะการเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศด้วยการส่งเสริมการส่งออก (export-oriented development) แทนการทดแทนการนำเข้า ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว แรงงานส่วนเกิน (labor surplus) ในภาคชนบทจำนวนมากถูกดูดซับเข้ามาทำงานในเมือง และการแข่งขันในตลาดโลกเป็นแรงผลักดันให้ต้องยกระดับคุณภาพแรงงานให้สูงขึ้นไปเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน ในแง่นี้การศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญ และรัฐบาลก็ลงทุนใช้จ่ายเพื่อการนี้มากกว่าลาตินอเมริกา ซึ่งใช้แนวทางพัฒนาประเทศด้วยการทดแทนการนำเข้ามานานกว่า นอกจากนี้ แม้ว่าในช่วงสงครามเย็น จะเคยมีการเคลื่อนไหวของฝ่ายซ้ายในเขตชนบทไทย แต่บทบาทของฝ่ายซ้ายและขบวนการกรรมกรในประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตเมืองก็

ถูกจำกัดมาก ผลลัพธ์คือ รัฐไม่ถูกกดดันให้ต้องลงทุนในการให้สวัสดิการแก่ประชาชนมาก และสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ลงทุนในการศึกษา

ประการที่สี่ การที่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมมีอำนาจต่อรอง หรือ “ล็อบบี้” ที่แตกต่างกันมาก มีผลกระทบโดยตรงต่อลักษณะของสวัสดิการที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ข้าราชการและธุรกิจ มีอำนาจต่อรองสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ใช้แรงงานและประชาชนทั่วไป ทำให้สวัสดิการสำหรับข้าราชการ มีสิทธิประโยชน์เหนือกว่าสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานและประชาชนทั่วไป จนเกิดเป็นระบบสวัสดิการที่เหลื่อมล้ำ 3 ระดับดังที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 1³

4. เศรษฐศาสตร์การเมืองของสวัสดิการต่างๆ

หลังจากที่ได้วิเคราะห์ถึงภาพรวมของเศรษฐศาสตร์การเมืองของระบบสวัสดิการในประเทศไทยแล้ว ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ในรายละเอียดถึงการเกิดสวัสดิการต่างๆ ที่สำคัญ 5 สวัสดิการ คือ การตั้งกองทุนเงินทดแทน การออกกฎหมายประกันสังคม การประกันการว่างงาน การให้สวัสดิการในการรักษาพยาบาล และการศึกษา ซึ่งจะหนุนเสริมข้อสรุปที่ได้กล่าวมาแล้ว และช่วยชี้ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละสวัสดิการได้ชัดเจนขึ้น

4.1 กองทุนเงินทดแทน

ความเป็นมา

กองทุนเงินทดแทนเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2515 ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จากกรณีที่รัฐบาลออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 กองทุนดังกล่าวทำหน้าที่ในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างเมื่อประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือเสียชีวิตเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง โดยกำหนดให้นายจ้างของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราร้อยละ 0.2-4.5 ของค่าจ้าง

แรงผลักดันสำคัญของการออกประกาศดังกล่าวมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายหลังแผนการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ซึ่งทำให้การจ้างงานในภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมขยายตัวมาก และทำให้อุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ในช่วงนั้น จะมีพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 บังคับใช้อยู่แล้วก็ตาม นายจ้างก็มักจะละเลยไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (นิพนธ์ 2546) นอกจากนี้ กฎหมายแพ่งที่มีอยู่ก็ไม่สามารถคุ้มครองลูกจ้างได้อย่างเพียงพอ เพราะนายจ้างจะรับผิดชอบเฉพาะในกรณีที่ดินมีส่วนกระทำผิดด้วยการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

³ เป็นความจริงที่ว่า ความแตกต่างของระบบสวัสดิการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกลไกในการจัดเก็บ “เงินสมทบ” ของสวัสดิการที่ต่างกันด้วย กล่าวคือ การจัดเก็บเงินสมทบจากราชการสามารถทำได้โดยการกำหนดเงินเดือนของข้าราชการในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ส่วนการเก็บเงินสมทบของแรงงานในประกันสังคมนั้นเก็บโดยผ่านนายจ้าง ในขณะที่รัฐยังไม่สามารถเก็บ “เงินสมทบ” จากแรงงานนอกประกันสังคมได้โดยง่าย จึงต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีแหล่งที่มาหลักจากภาษีอากรในการอุดหนุนสวัสดิการแทน อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บเงินสมทบด้วยกลไกที่ต่างกันไม่จำเป็นต้องนำมาสู่ระดับของสวัสดิการที่ต่างกันด้วย

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการออกพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เพื่อแยกกฎหมายเงินทดแทนออกจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายใหม่นี้กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้างเมื่อลูกจ้างได้รับอันตราย เจ็บป่วย หรือเสียชีวิตอันมีสาเหตุจากการทำงาน โดยนายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้าง แต่ภายหลังในปี 2540 กระทรวงแรงงานได้ออกประกาศอัตราเงินสมทบให้เหลือไม่เกินร้อยละ 1 ของค่าจ้าง

สรุปและข้อสังเกต

การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน มีจุดประสงค์เพื่อประกันความเสี่ยงจากการทำงานของลูกจ้าง และการลดข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง กองทุนมีรายได้จากการเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ในอัตราส่วนที่คิดเป็นร้อยละของค่าจ้าง และมีรายจ่ายหลักคือ ค่าทดแทนให้ลูกจ้างที่ไม่สามารถทำงานได้ สูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ หรือตาย โดยค่าทดแทนจะเป็นสัดส่วนร้อยละของค่าจ้างตามระยะเวลาสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว กองทุนเงินทดแทนจึงทำหน้าที่เป็นการประกันภัยภาคบังคับ ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจากการลดข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยมีผลในการกระจายรายได้ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ น้อย การนำเอาสวัสดิการดังกล่าวมาใช้จึงไม่ก่อให้เกิดการคัดค้านอย่างรุนแรงจากฝ่ายใด ซึ่งทำให้สวัสดิการนี้เกิดขึ้นได้ก่อนสวัสดิการอื่น โดยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้ปกครองในระบบประชาธิปไตย

4.2 การประกันสังคม

แนวคิดในการประกันสังคมเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองไปสู่ประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 โดยนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนสำคัญของคณะราษฎร ได้เสนอ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” แก่คณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2476 โดยเสนอให้ประชาชนทุกคนได้รับหลักประกันจากรัฐบาลตั้งแต่เกิดจนตาย จากการคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย พิกัด และความอดอยาก ตามข้อเสนอดังกล่าว รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการสวัสดิการผ่านระบบสหกรณ์และจัดเก็บภาษีทางอ้อมจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจได้รับการคัดค้านอย่างมากว่า มีลักษณะเป็นสังคมนิยมมากเกินไป

ประมาณ 20 ปีหลังจากนั้น ระบบประกันสังคมจึงเกิดขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2497 ด้วยการผลักดันของเทคโนโลยีคนสำคัญของกรมประชาสัมพันธ์คือ ศ.นิคม จันทรวิทุร และดร.ปภกรณ์ อังสุสิงห์ จนสามารถผลักดันให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ฉบับแรกได้สำเร็จ และจัดตั้งกรมประกันสังคมขึ้นในปีเดียวกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวได้รับแรงต่อต้าน เนื่องจากอัตราเงินสมทบที่ลูกจ้างต้องจ่ายสูงถึงร้อยละ 4-5 ของอัตราเงินเดือน และความต้องการบริการด้านประกันสังคมยังอยู่ในระดับต่ำ เพราะมีสถาบันครอบครัวทำหน้าที่เป็นหลักประกันอยู่ (นิพนธ์ 2546) ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ตัดสินใจระงับใช้กฎหมายประกันสังคม และยุบกรมประกันสังคม เหลือไว้เพียงกองความมั่นคงทางสังคมทำหน้าที่ศึกษาปัญหาและความเป็นไปได้ที่จะมีกฎหมายประกันสังคมในอนาคต ภายใต้บรรยากาศการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ระบบประกันสังคมจึงถูกแช่แข็งเป็นเวลากว่า 30 ปี

นิคม (2533) วิเคราะห์ว่า ความล่าช้าของการออกกฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้นจากเหตุผล 4 ประการ หนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายไม่สนใจการประกันสังคมและนโยบายด้านสังคมอื่นๆ ดังสังเกตได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมามากแผนในขณะนั้น (พ.ศ. 2504-2534) แทบไม่เคยกล่าวถึงนโยบายด้านการประกันสังคมอย่างชัดเจนเลย สอง เจ้าของกิจการคัดค้านเนื่องจากมีความกังวลถึงผลกระทบต่อธุรกิจที่จะมีต้นทุนการผลิตมากขึ้นและแข่งขันได้ยาก สาม รัฐบาลในช่วง 30 ปีนั้นส่วนใหญ่เป็นรัฐบาลทหารและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรม จึงไม่ต้องการที่จะออกกฎหมายที่ทำให้ธุรกิจมีต้นทุนเพิ่มขึ้น สี่ ความรู้ความเข้าใจเรื่องประกันสังคมยังมีน้อยในหมู่ประชาชนหรือแม้แต่นักวิชาการ รวมทั้งผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่

การเคลื่อนไหวผลักดันของกลุ่มองค์กรแรงงาน ข้าราชการ นักวิชาการด้านสวัสดิการสังคม รวมถึงนักการเมือง ประสบความสำเร็จในสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีนายวัฒนา อัครเวม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ในตอนแรกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วในปี พ.ศ. 2532 แต่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยและส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนอย่างแข็งขันของ พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ ทำให้สภาผู้แทนลงมติยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 330 ต่อ 0

วรวิทย์และนภาพร (2546) วิเคราะห์ว่า รัฐบาลชาติชายจำเป็นต้องเร่งผลักดันกฎหมายนี้เพื่อรักษาดุลอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังทางสังคม เพื่อให้เศรษฐกิจที่กำลังเจริญเติบโตอย่างสูงดำเนินต่อไปได้ในบรรยากาศของสังคมประชาธิปไตย สอดคล้องกับนิพนธ์ พัวพงศกร (2546) ที่วิเคราะห์เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การออกกฎหมายประสบผลสำเร็จดังกล่าวไว้ 4 ประการคือ หนึ่ง ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 เศรษฐกิจไทยเติบโตในอัตราร้อยละ 10 ต่อปีอันเนื่องมาจากการย้ายฐานการผลิตของประเทศญี่ปุ่นและเอเชียตะวันออก สอง กฎหมายฉบับนี้กำหนดอัตราเงินสมทบของแต่ละฝ่ายไว้ค่อนข้างต่ำ (ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง) สาม การชุมนุมกดดันจากกลุ่มสหภาพแรงงาน นักวิชาการ รวมถึงนิสิตนักศึกษาอย่างกว้างขวาง ช่วยให้รัฐบาลกล้าผลักดันกฎหมาย สี่ กฎหมายค่อนข้างประนีประนอม โดยก่อตั้งเฉพาะกองทุนประกันสังคมสำหรับการเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือประสบอันตรายจากการทำงานก่อน ส่วนกรณีชราภาพและประกันการว่างงานให้ออกพระราชกฤษฎีกาภายหลัง

นอกจากนี้ นิคม (2533) ยังได้วิเคราะห์การออกกฎหมายประกันสังคมเข้ากับปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยชี้ว่า เศรษฐกิจตกต่ำภายหลังวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงปี พ.ศ. 2522-2529 ส่งผลให้มีแรงต่อต้านอย่างมากต่อการออกกฎหมายประกันสังคม เนื่องจากกลุ่มธุรกิจต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ขณะที่รัฐบาลก็ไม่ต้องการเพิ่มภาระทางการคลัง ในขณะที่ต้นทศวรรษ 2530 เศรษฐกิจที่เจริญเติบโตรวดเร็วและฐานะทางการคลังที่ดีขึ้นของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลมีความมั่นใจที่จะผ่านกฎหมาย ขณะเดียวกันภาคธุรกิจอุตสาหกรรมก็มีสถานะที่มั่นคงขึ้น และมีทัศนคติใน

การบริหารทรัพยากรบุคคลที่กว้างไกลขึ้น จึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่คนงาน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลในการกำหนดให้มีการประกันสังคมภาคบังคับกับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป โดยกำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบฝ่ายละเท่าๆ กัน ประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างจะได้รับขั้นต้น 4 ประการคือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย ในปี 2536 ได้มีการขยายการบังคับสู่สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10-19 คน ในปี 2537 ได้ขยายประกันสังคมไปสู่การประกันตนโดยสมัครใจ ต่อมาในปี 2541 กองทุนประกันสังคมได้ขยายสิทธิประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นอีก 2 กรณี คือ กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ จนในที่สุดในปี 2547 ได้ขยายสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุมถึงกรณีว่างงาน โดยมีรายละเอียดของการจ่ายเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 เงื่อนไขการและสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนในประกันสังคมโดยสังเขป

สิทธิประโยชน์ในกรณี	เงื่อนไขโดยสังเขป	สิทธิประโยชน์โดยสังเขป
ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย	จ่ายเงินสมทบในส่วนที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน	รับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลฟรี และรับเงินทดแทนการขาดรายได้ครึ่งหนึ่งของค่าจ้าง
ทุพพลภาพ	จ่ายเงินสมทบในส่วนที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือน	ค่ารักษาพยาบาล: ได้รับตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท เงินทดแทนการขาดรายได้: ร้อยละ 50 ของค่าจ้างเป็นรายเดือน ตลอดชีวิต
ตาย	จ่ายเงินสมทบในส่วนของกรณีตายมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือนภายในระยะเวลา 6 เดือน	ค่าทำศพ 40,000 บาท และเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ย เป็นระยะเวลาที่คำนวณจากเวลาที่จ่ายเงินสมทบ
คลอดบุตร	จ่ายเงินสมทบในส่วนที่เกี่ยวข้องมาแล้วครบ 7 เดือนภายใน 15 เดือนก่อนเดือนที่คลอดบุตร	12,000 บาทต่อการคลอดบุตรหนึ่งครั้ง
สงเคราะห์บุตร	จ่ายเงินสมทบในส่วนที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ภายในระยะเวลา 36 เดือน	เดือนละ 350 บาทต่อบุตรหนึ่งคน
บำนาญชราภาพ	จ่ายเงินสมทบในส่วนที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือนไม่ว่าจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม	รับสวัสดิการรายเดือนใน อัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย ส่วนที่เกินจาก 180 เดือน จะเพิ่มอัตราร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน
ว่างงาน	จ่ายเงินสมทบในส่วนกรณีว่างงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนการว่างงาน	กรณีถูกเลิกจ้าง: ได้รับเงินไม่เกิน 180 วัน ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง กรณีสมัครใจลาออก: ได้รับเงินไม่เกิน 90 วัน ในอัตราร้อยละ 30 ของค่าจ้าง

หมายเหตุ: อัตราเงินสมทบที่จัดเก็บในปัจจุบัน

1. นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างผู้ประกันตน เพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตายและคลอดบุตร
2. นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 3 ส่วนรัฐบาลจ่ายร้อยละ 1 ของค่าจ้างผู้ประกันตนเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ
3. นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 0.5 ส่วนรัฐบาลจ่ายร้อยละ 0.25 ของค่าจ้างผู้ประกันตนเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

สรุปและข้อสังเกต

การออกพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นก้าวที่สำคัญของการสร้างระบบสวัสดิการขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากให้หลักประกันความเสี่ยงต่างๆ แก่ประชาชนจำนวนมาก เพื่อให้ประชาชนสามารถรักษาระดับการบริโภคและมาตรฐานในการดำรงชีวิตไว้ได้เมื่อประสบความเสี่ยง

สวัสดิการประกันสังคมแตกต่างจากสวัสดิการกองทุนเงินทดแทนมาก เนื่องจากมีผลในการกระจายรายได้ในระดับสูง ทั้งนี้เพราะกฎหมายกำหนดให้จัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลเป็นร้อยละของค่าจ้างเพื่อให้ประโยชน์ทดแทนใน 3 ลักษณะคือ หนึ่ง ประโยชน์ทดแทนส่วนที่ไม่ขึ้นกับค่าจ้างเป็นหลัก ได้แก่ สิทธิประโยชน์คลอดบุตรและการสงเคราะห์บุตร สอง ประโยชน์ทดแทนส่วนที่ขึ้นอยู่กับค่าจ้างเป็นหลักคือ สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ สาม สิทธิประโยชน์ที่มีทั้งส่วนที่ขึ้นและไม่ขึ้นกับค่าจ้างผสมผสานกันคือ กรณีประสบการอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือเสียชีวิต โดยผลในการกระจายรายได้มาจากส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สาม

ผลในการกระจายรายได้จากการประกันสังคมมี 2 ลักษณะคือ การกระจายรายได้จากผู้มีรายได้มากไปยังผู้มีรายได้น้อย (กรณีที่ประโยชน์ทดแทนไม่ขึ้นกับค่าจ้างเป็นหลัก คือ สิทธิประโยชน์คลอดบุตร และการสงเคราะห์บุตร) และการกระจายรายได้จากคนหนุ่มสาวไปยังผู้ที่มีอายุมากที่ยังเป็นผู้ประกันตน ในกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือเสียชีวิต ซึ่งผู้ที่มีอายุมากมีโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่า

การที่มีการกระจายรายได้ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ นั้น ทำให้ผู้เสียประโยชน์จากการกระจายรายได้คัดค้านการประกันสังคม สวัสดิการดังกล่าวจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในช่วงที่ประเทศไทยไม่ได้เป็นประชาธิปไตย การผลักดันให้เกิดการประกันสังคมในประเทศไทยต้องใช้เวลาหลายทศวรรษ แต่ก็สามารถเกิดขึ้นได้ทันทีไม่นานหลังจากที่ประเทศมีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง

4.3 การประกันการว่างงาน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ระบุประโยชน์ทดแทนที่ครอบคลุมกรณีว่างงานไว้ แต่กำหนดให้บังคับใช้เมื่อรัฐมีความพร้อม โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สาเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้เนื่องมาจากแม้ว่าการประกันการว่างงานจะมีข้อดีในการช่วยคุ้มครองคนงานที่ตกงาน แต่ก็มีปัญหาที่เกิดจากการที่สวัสดิการดังกล่าวอาจมีผลทางลบต่อแรงจูงใจในการหางานและรักษาการทำงานของคนงาน การประกันการว่างงานจึงเป็นประเด็นถกเถียงกันมากในหลายประเทศว่าควรจะให้หรือไม่ ถ้ามีควรออกแบบอย่างไรให้สมดุลระหว่างหลักประสิทธิภาพ (efficiency) และความเท่าเทียม (equity) (วรวรรณและคณะ 2550)

ในกรณีของประเทศไทย วิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ซึ่งทำให้มีคนตกงานจำนวนมาก เป็นแรงผลักดันที่นำไปสู่การเรียกร้องของฝ่ายแรงงานให้มีสวัสดิการนี้ตั้งแต่ปี 2541 จนกระทั่งรัฐบาลทักษิณตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นบังคับใช้ในปี 2546 (วรวรรณและคณะ 2550) อย่างไรก็ตาม กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการประกันการว่างงานมีปมขัดแย้งอยู่หลายประการ อาทิ ผู้ที่

ว่างงานโดยสมัครใจสมควรจะได้รับผลตอบแทนหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และอัตราการจ่ายเงินสมทบของ 3 ฝ่ายคือ รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ควรจะเป็นเท่าใด

ตั้งแต่ปี 2542 องค์กรแรงงานได้เสนอข้อเรียกร้องเรื่องการประกันการว่างงานเป็นข้อเรียกร้องหลัก แต่รัฐบาลชวน หลีกภัย ในขณะนั้น ซึ่งมีนโยบายบรรเทาการว่างงานภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ก็ยังมีท่าทีชัดเจนว่า ไม่พร้อมจะผลักดันให้มีการประกันการว่างงาน เช่นเดียวกับจุดยืนของสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ที่มีผลการศึกษาร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ยืนยันว่า ผู้จ่ายเงินสมทบทั้งสามฝ่ายยังไม่มีความพร้อม และระบบการตรวจสอบว่า ใครเป็นผู้ว่างงานที่แท้จริงทำได้ยาก ดังนั้น ประเทศไทยยังไม่สามารถเริ่มโครงการประกันการว่างงานได้

ในช่วงเวลาของการเลือกตั้งในปี 2544 พรรคการเมืองต่างๆ รวมทั้งพรรคไทยรักไทย ต่างให้คำมั่นสัญญาว่า จะเร่งดำเนินการประกันว่างงานทันทีหากชนะเลือกตั้งได้เป็นรัฐบาล เมื่อรัฐบาลทักษิณได้เข้าบริหารประเทศ ในปี 2544 กลุ่มแรงงานก็เรียกร้องการประกันการว่างงานอีกครั้งในวันแรงงาน แต่นายเดช บุญ-หลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในขณะนั้นยังมีท่าทีไม่เห็นด้วยส่วนหนึ่งมาจากการที่ตัวแทนฝ่ายนายจ้างได้ลอบบี้นายเดช เพื่อต้องการให้การประกาศใช้การประกันการว่างงานชะลอออกไปก่อน ขณะที่นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ รองเลขาธิการ สปส. ก็มีความเห็นว่า ควรจะบังคับใช้การประกันการว่างงานภายหลังจากที่ สปส. ขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนก่อน เพื่ออุดช่องว่างการรั่วไหล แต่หากรัฐบาลต้องการเร่งรัดให้มีการประกันการว่างงานโดยเร็ว ทาง สปส. ก็ไม่ขัดข้อง (วรวรรณและคณะ 2550)

นางลัดดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงาน ผู้ผลักดันโครงการนี้อย่างจริงจัง ได้แถลงความคืบหน้าในเดือนมิถุนายน 2545 ว่า จะประกาศพระราชกฤษฎีกาได้ประมาณเดือนตุลาคม 2546 และจะเริ่มเก็บเงินสมทบได้ในปี 2547 ขณะที่ในเดือนกุมภาพันธ์ 2546 นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานคนใหม่ ชี้แจงว่า จะมีข้อสรุปทั้งหมดประมาณเดือนมีนาคมปีเดียวกัน ส่วนข้อถกเถียงเรื่องประโยชน์ทดแทนของผู้ที่ว่างงานโดยสมัครใจมีข้อสรุปว่า ผู้ที่ลาออกโดยสมัครใจจะได้รับประโยชน์ทดแทนแต่น้อยกว่าผู้ที่ถูกเลิกจ้าง โดยที่ผู้ที่ถูกเลิกจ้างจะได้รับเงินร้อยละ 50 ของเงินเดือนเป็นเวลา 180 วัน ขณะที่ผู้ที่ลาออกเองจะได้รับเงินร้อยละ 30 ของเงินเดือนเป็นเวลา 90 วัน กล่าวโดยภาพรวมคือ ช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2541-2545 ฝ่ายแรงงานไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้มีการบังคับใช้การประกันแรงงาน แต่หลังจากที่นายสุวัจน์หันไปรับฟังฝ่ายแรงงานมากขึ้นแทนที่จะฟังฝ่ายนายจ้าง ทิศทางของนโยบายก็เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับประเด็นเรื่องอัตราการจัดเก็บเงินสมทบ คณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีว่างงานเห็นว่า ควรจะเก็บเงินจาก 3 ฝ่ายในอัตราร้อยละ 3 โดยเก็บจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลในสัดส่วนร้อยละ 1 เท่ากัน และคณะกรรมการประกันสังคมก็เห็นด้วยในเดือนกันยายนปี 2544 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ในภายหลัง คณะกรรมการประกันสังคมลงมติสรุปว่า นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง และรัฐบาลจ่ายน้อยกว่าคือร้อยละ 0.25 เนื่องจากรัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประกันสังคมด้าน

อื่น และหากเงินกองทุนไม่พอจ่ายประโยชน์ทดแทน รัฐบาลก็มีหน้าที่จ่ายเงินอุดหนุนอยู่แล้ว ฝ่ายแรงงานเองก็ไม่คัดค้าน เนื่องจากผลประโยชน์ทดแทนยังคงเท่าเดิม และยิ่งเห็นว่า ฝ่ายการเมืองคือ รัฐมนตรีสุวัจน์ก็ผลักดันเรื่องนี้ยิ่งเต็มที่ หากไม่ประนีประนอมก็อาจจะเสียโอกาสไป แต่ฝ่ายนายจ้างคือ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเป็นการบังคับให้นายจ้างต้องจ่ายเงินซ้ำซ้อนกับการจ่ายเงินชดเชย และการให้สิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีลาออกโดยสมัครใจยังขัดต่อหลักการประกันสังคมอีกด้วย แต่ในที่สุดกฎหมายกำหนดอัตราเงินสมทบก็ประกาศใช้ในวันที่ 31 ธันวาคม 2546 ส่วนกฎหมายกำหนดผลประโยชน์ทดแทนการว่างงานประกาศใช้ไปอีก 6 เดือนต่อมา

บทบาทของรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานมีผลมากต่อผลลัพธ์ของนโยบาย โดยเฉพาะ นายสุวัจน์ และนางลดาวัลลิ์ที่ต้องการเร่งประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาประกันการว่างงานโดยเร็ว โดยไม่ต้องรอแก้ไข พ.ร.บ. ประกันสังคม กระบวนการออก พ.ร.ฎ. ตั้งแต่ นายสุวัจน์เข้าดำรงตำแหน่งจนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการของ พ.ร.ฎ. ใช้เวลาเพียง 5 เดือนเท่านั้น สะท้อนให้เห็นว่า รัฐมนตรีทั้งสองต้องเร่งสร้างผลงานของตนให้เป็นที่ประจักษ์แก่นายกรัฐมนตรี มิเช่นนั้นแล้วก็อาจจะถูกโยกย้ายหรือปลดออกได้โดยง่าย ในขณะที่นายเดชเลือกฝั่งฝ่ายนายจ้างมากกว่า ลูกจ้าง เนื่องจากเคยเป็นตัวแทนของฝ่ายนายจ้างมาก่อนและยังมิได้สังกัดพรรคไทยรักไทยอีกด้วย

บทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำในช่วงนั้นลดลงไปมากเมื่อเทียบกับในอดีต ซึ่งการกำหนดนโยบายของประเทศไทยถูกชี้นำโดยรัฐราชการ (bureaucratic polity) ที่ฝ่ายข้าราชการที่ทำงานมานานจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของนักการเมืองที่เปลี่ยนเข้าเปลี่ยนออกอยู่ตลอดเวลา ในกรณีนี้เราจะเห็นว่า แม้ว่าเลขาธิการ สปส. และข้าราชการระดับสูงเกือบทั้งหมดจะรู้ว่า การประกาศใช้ พ.ร.ฎ. โดยไม่แก้ไข พ.ร.บ. ประกันสังคมในประเด็นการว่างงานโดยสมัครใจก่อนนั้น จะขัดกับหลักการที่ดีของการประกันสังคมก็ตาม แต่ก็เลือกที่จะทำตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐบาลทักษิณมีอำนาจเด็ดขาดกว่ารัฐบาลอื่นที่ผ่านมา (วรวรรณและคณะ 2550)

สรุปและข้อสังเกต

การประกันการว่างงานเป็นสวัสดิการที่มีจุดประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงในตลาดแรงงาน จาก การที่แรงงานอาจต้องออกจากงาน โดยกองทุนจะเก็บเงินสมทบจากลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐเป็นร้อยละของค่าจ้าง เพื่อชดเชยค่าจ้างบางส่วนให้แก่ลูกจ้างที่ตกงาน อย่างไรก็ตาม สวัสดิการนี้มีผล ในการกระจายรายได้จากผู้ที่มีโอกาสตกงานต่ำ (ผู้มีงานที่มั่นคง) ไปยังผู้ที่ตกงานหรือเสี่ยงต่อการ ตกงาน (ผู้มีงานที่ไม่มั่นคง) สวัสดิการนี้มีผลตรงข้ามกับผลของกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างๆ ซึ่งให้ประโยชน์ต่อผู้ที่ทำงาน แต่ทำให้ผู้ที่ไม่มีงานทำมีโอกาสได้งานน้อยลง เพราะนายจ้างจะลด การจ้างงานจากต้นทุนการจ้างแรงงานที่สูงขึ้น

การให้สิทธิประโยชน์ต่อผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ ยังมีผลในการกระจายรายได้จากผู้ ที่ทำงานในระบบไปยังผู้ที่ทำงานทั้งในและนอกระบบควบคู่กัน ตัวอย่างของผู้ที่ทำงานในลักษณะดัง

กล่าวคือ ผู้ที่ทำงานในโรงงานและกลับมาทำเกษตรกรรมในฤดูกาลเกษตรกรรม ซึ่งจะเป็นกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์จากระบบดังกล่าวมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้ชี้ว่า กลุ่มคนดังกล่าวมีบทบาทในการผลักดันนโยบายอย่างชัดเจน แต่การให้สิทธิประโยชน์ต่อผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจเกิดขึ้นจากการที่นักการเมืองต้องการผลงานในเวลารวดเร็ว ในขณะที่กระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเทศไทยโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นใช้เวลาค่อนข้างนาน นักการเมืองจึงหันมาใช้ทางลัดโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อชนชั้นที่ตามมา

การที่การประกันการว่างงานมีผลในการกระจายรายได้มากและเสี่ยงต่อการลดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดข้อถกเถียงกันในวงกว้างมากมาย จนทำให้สวัสดิการนี้ต้องเกิดขึ้นล่าช้ากว่าสวัสดิการอื่นในกฎหมายประกันสังคม ซึ่งในกรณีของประเทศไทย สวัสดิการดังกล่าวเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งให้อำนาจอย่างมากต่อนายกรัฐมนตรี ทำให้นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีต้องเร่งแสดงผลงานต่อประชาชนและหัวหน้ารัฐบาล

4.4 การรักษาพยาบาลและการประกันสุขภาพ

ระบบสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและการประกันสุขภาพในประเทศไทยเริ่มขึ้นในกลุ่มข้าราชการก่อนกลุ่มอื่นๆ จากการออกระเบียบการช่วยเหลือข้าราชการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลเมื่อปี 2506 ติดตามมาด้วยการตั้งกองทุนเงินทดแทน ซึ่งให้สวัสดิการแก่กลุ่มแรงงานในเขตเมืองในกรณีการเจ็บป่วยจากการทำงานในปี 2517 หลังจากนั้นในปี 2518 สมัยรัฐบาล มรว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ประชาชนผู้ทำงานในภาคการจ้างงานที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ได้แก่ เกษตรกร แรงงานนอกระบบ และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ มีโอกาสเข้าถึงระบบประกันสุขภาพเป็นครั้งแรกภายใต้ “โครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยด้านการรักษาพยาบาล” (สปน.) โดยผู้เข้าร่วมโครงการสามารถเข้ารับบริการจากสถานบริการของรัฐได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มีการออกบัตรสงเคราะห์เฉพาะในเขตเมือง เช่น กรุงเทพฯ และจังหวัดใหญ่ๆ โดยถือเกณฑ์ผู้มีรายได้น้อยกว่า 1,000 บาทต่อเดือน และมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดกฎเกณฑ์ของโครงการมาโดยตลอดทศวรรษที่ 2520 ภายหลัง ยังเกิดโครงการบัตรสุขภาพ ราคาใบละ 1,000 บาท แต่ร่วมกันจ่ายสองฝ่าย นั่นคือ ประชาชนจ่าย 500 บาท และรัฐจ่ายที่เหลืออีก 500 บาท ซึ่งแตกต่างจากโครงการ สปน. ที่ได้รับการอุดหนุนจากเงินภาษีทั้งหมด โดยประชาชนผู้มีสิทธิไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ

ต่อมาในปี 2532-2535 โครงการ สปน. ได้ขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มอื่นๆ โดยครอบคลุมถึงผู้สูงอายุ เด็กแรกเกิดจนถึง 12 ปี ผู้พิการ ทหารผ่านศึกและครอบครัว พระภิกษุสามเณร และผู้นำศาสนาอื่นๆ และได้เปลี่ยนชื่อโครงการเป็น “โครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล” (สปร.) ในปี 2537 รัฐบาลได้ปรับเกณฑ์รายได้ขั้นต่ำให้สูงขึ้นเป็น 2,000 บาทต่อเดือนสำหรับคนโสดและ 2,800 บาทต่อเดือนสำหรับครอบครัว (วิโรจน์และอัญชญา 2544)

นอกจากนี้ การออกกฎหมายประกันสังคมในปี 2533 ยังมีผลทำให้เกิดการประกันสุขภาพสำหรับผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคม ซึ่งในปัจจุบันครอบคลุมประชากร 9.61 ล้านคนอีกด้วย

โครงการ สปร. ถึงช่วงเปลี่ยนผ่านครั้งใหญ่ในปี 2543-2544 จากการที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยพยายามผลักดันโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภายใต้คำขวัญ “30 บาทรักษาทุกโรค” โดยเป็นการขยายการดำเนินการของโครงการ สปร. ที่ครอบคลุมประชากรครึ่งหนึ่งประเทศให้ครอบคลุมประชาชนทั่วทั้งประเทศ อันหมายถึงการปิดฉากของโครงการบัตรสุขภาพ แม้ว่าวิวัฒนาการของโครงการ สปร. ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จะก่อให้เกิดเสียงคัดค้านจากผู้ที่เห็นว่าควรจะจำกัดงบประมาณนี้ไว้สำหรับผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น โดยให้ผู้ที่พอจะมีความสามารถในการจ่ายรับภาระด้วยตนเอง แต่ก็ยังมีผู้เห็นว่า หลักประกันด้านการรักษาพยาบาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า โครงการ “30 บาทรักษาทุกโรค” เป็นแนวคิดของแพทย์ชนบท และเสนอต่อพรรคไทยรักไทยเพื่อนำไปใช้เป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้งในช่วงปลายปี 2543 แม้ว่าโครงการนี้จะไม่ใช่แนวคิดใหม่ที่ริเริ่มจากพรรคไทยรักไทย แต่การตัดสินใจนำโครงการนี้มาปฏิบัติในปีแรกของการเป็นรัฐบาล นับเป็นก้าวสำคัญที่ส่งผลสะท้อนต่อระบบบริการสาธารณสุขของไทยในระดับที่รุนแรงที่สุดในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในส่วนของ การปฏิรูปการเงินและการคลัง ซึ่งจะต้องเปลี่ยนงบประมาณ 3 ใน 4 ของกระทรวงสาธารณสุขมาจัดสรรตามจำนวนประชากร

สรุปและข้อสังเกต

การประกันสุขภาพเป็นสวัสดิการสังคมที่ช่วยกระจายความเสี่ยงจากการเจ็บป่วยของแต่ละคนไปยังบุคคลอื่นที่ร่วมทำประกัน โดยเฉพาะการเจ็บป่วยที่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาสูง ซึ่งอาจทำให้ผู้ป่วยถึงขั้นล้มละลาย การประกันสุขภาพจึงเป็นสวัสดิการที่ประชาชนจำนวนมากต้องการ

สวัสดิการประกันสุขภาพในประกันสังคมดำเนินการโดยการเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐเป็นร้อยละของค่าจ้าง เพื่อนำมาจ่ายประโยชน์ทดแทนในการรักษาพยาบาลในลักษณะที่มีทั้งส่วนที่ขึ้นและไม่ขึ้นกับค่าจ้าง ในขณะที่การประกันสุขภาพในโครงการสุขภาพถ้วนหน้านั้นมีรายได้มาจากการอุดหนุนของรัฐ ซึ่งทำให้การประกันสุขภาพทั้งสองส่วน มีผลในการกระจายรายได้จากคนหนุ่มสาวไปยังผู้สูงอายุ และจากผู้มีรายได้มากไปยังผู้มีรายได้น้อย การที่มีฐานสนับสนุนจากทั้งผู้สูงอายุและผู้มีรายได้น้อย มีผลทำให้สวัสดิการรักษายาบาลและการประกันสุขภาพ สามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือหาเสียงทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลทักษิณได้รับความนิยมอย่างสูงจากประชาชนจากนโยบาย “30 บาทรักษาทุกโรค”

4.5 การศึกษา

ประเทศไทยแตกต่างจากประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกันในแง่ที่ไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจ ดังนั้น นโยบายการศึกษาจึงไม่ได้เป็นพันธสัญญา (commitment) ในการสร้างชาติภายหลังจากได้รับเอกราชดังเช่นที่เกิดขึ้นในฟิลิปปินส์ เกาหลี มาเลเซีย และสิงคโปร์ ดังนั้น

การขยายการศึกษาของไทยจึงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (incremental) มากกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน (Haggard and Kaufman 2008)

แม้ว่าจะมีกฎหมายการศึกษาภาคบังคับเกิดขึ้นในปี 2464⁴ แต่การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นอย่างจริงจังภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตยในเดือนมิถุนายน ปี 2475 โดยเป็นนโยบายสำคัญของคณะราษฎร ทั้งนี้ ประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1 ระบุไว้ว่า จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ประชาชน คณะราษฎรได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างรวดเร็ว โดยในเวลาเพียง 2 เดือนต่อมา คณะกรรมการราษฎรก็ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อร่าง “แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2475” แผนดังกล่าวมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปรู้หนังสือโดยเร็ว โดยยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี⁵ และให้รัฐบาลเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาแทน รวมทั้งกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ทั้งชายและหญิง แผนการศึกษานี้ นับเป็นครั้งแรกที่มีการเปลี่ยนเป้าหมายการศึกษาจากการผลิตข้าราชการมาสู่การศึกษามวลชน เพื่อดำเนินการให้ประชาชนรู้หนังสืออย่างทั่วถึง รวมทั้งจัดตั้งโรงเรียนอาชีวะ โรงเรียนพาณิชย และโรงเรียนสารพัดช่าง เพื่อสร้างทักษะในการทำงาน (สุทธาชัย 2551)

นอกจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ตั้งมาก่อนแล้ว ในปี 2477 คณะราษฎรได้ตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นในลักษณะตลาดวิชา เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ศึกษาความรู้ทางวิชากฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และการพาณิชย นอกจากนี้ในปี 2478 รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา จัดตั้งโรงเรียนในทุกตำบลและถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ ต่อมาในปี 2494 รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 1

ในช่วงของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501-2506) แม้ว่าสวัสดิการสังคมด้านอื่นๆ จะเติบโตอย่างเชื่องช้า แต่การขยายการศึกษายังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ก็ให้ความสำคัญกับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มรายได้ประชาชาติ และการสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน การศึกษาจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะสร้างแรงงานเข้าสู่ระบบการผลิต การศึกษาระดับอุดมศึกษาขยายตัวอย่างรวดเร็ว มหาวิทยาลัยในภูมิภาคหลายแห่งเกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ และยังมีกรขยายวิทยาลัยอาชีวะและวิทยาลัยครูทั่วประเทศ (สุทธาชัย 2551)

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงได้มีการปฏิรูปการศึกษา (education reform) ครั้งใหญ่ มีการชูปรัชญา “การศึกษาเพื่อมวลชน” (education for all) โดยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา” เพื่อเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งสร้างความเป็นเอกภาพ (unity) ของการจัดการศึกษา การลดความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา และการปรับเปลี่ยนหลักสูตรการศึกษาให้ทันสมัยขึ้น เป็นต้น

⁴ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 บังคับให้เด็กที่มีอายุ 7 ปีบริบูรณ์ ต้องเข้าเรียนหนังสือในโรงเรียนโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนในโรงเรียนของรัฐบาลจนกระทั่งถึงอายุ 14 ปี

⁵ เงินที่รัฐบาลเก็บจากประชาชนอายุ 18-60 ปี ในอัตราคนละ 1-3 บาทต่อปี

ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 จนถึงปี 2540 ซึ่งเป็นช่วงที่กระแสดิ้นตัวเรื่องโลกาภิวัตน์แพร่ขยายมายังประเทศไทย ความตื่นตัวในการปฏิรูปการศึกษาได้กลับมาอีกครั้งหนึ่ง โดยมุ่งปรับให้ระบบการศึกษาของไทยทันสมัยและตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป (Fry 2002) การเปลี่ยนแปลงเริ่มต้นขึ้นในปี 2534 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ยินยอมให้เด็กไทยเข้าเรียนในโรงเรียนนานาชาติได้ รวมถึงการให้ความสำคัญกับการสอนวิชาภาษาอังกฤษในโรงเรียนของรัฐบาล หลังการมีรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมุ่งปฏิรูปการศึกษาในด้านต่างๆ รวมทั้งการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา และมีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดการศึกษาภาคบังคับเป็นเวลา 9 ปี และปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในปี 2538 คณะรัฐมนตรีของนายชวน หลีกภัย ได้มีมติเห็นชอบให้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพื่อช่วยเหลือผู้เรียนที่ครอบครัวมีรายได้น้อยให้มีโอกาสกู้ยืมเงินเพื่อศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจนถึงระดับปริญญาตรีในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยออกพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ตามมา คุณสมบัติที่สำคัญของผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินจาก กยศ. คือ ต้องมีรายได้น้อยต่อครอบครัวไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี และไม่ทำงานประจำในระหว่างที่ศึกษา

ล่าสุดในปี 2552 รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ริเริ่มโครงการเรียนฟรี 15 ปีตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และยังให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ปกครองในรูปของค่าตำราเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน โครงการดังกล่าวมีนักเรียนได้รับประโยชน์ถึงกว่า 12.3 ล้านคน (วรวรรณ และคณะ 2553)

สรุปและข้อสังเกต

การศึกษาในประเทศไทยมีจุดประสงค์หลายอย่างทั้งการพัฒนาแรงงานให้แก่ภาคการผลิตและการเตรียมพลเมืองของประเทศโดยการปลูกฝังอุดมการณ์ชาตินิยม ในเวลาเดียวกัน การศึกษายังสร้างโอกาสในการยกฐานะทางสังคม เนื่องจากผู้ได้รับการศึกษาสูงโดยเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษามักจะได้ค่าตอบแทนสูงกว่าผู้ได้รับการศึกษาดำกว่า และมีความสามารถเผชิญความเสี่ยงได้ดีกว่า การศึกษาที่เท่าเทียมจึงอาจสร้างโอกาสที่เท่าเทียม (equality of opportunities) ซึ่งแตกต่างจากสวัสดิการอื่น ที่มุ่งสร้างผลลัพธ์ที่เท่าเทียม (equality of outcomes)

บทบาทของรัฐในด้านการศึกษามักดำเนินการผ่านการที่รัฐจัดการศึกษาโดยตรงแก่ประชาชนโดยการอุดหนุนค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำราเรียน โดยให้ผู้เรียนจ่ายในอัตราต่ำกว่าต้นทุน โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีที่มาหลักจากภาษีต่างๆ นอกจากนี้ รัฐยังอุดหนุนการศึกษาด้วยการจัดสรรเงินกู้ยืมผ่าน กยศ. ซึ่งมีลักษณะคล้ายเงินให้เปล่า (grant)

เนื่องจากมีระดับการอุดหนุนสูงมากแก่ผู้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษา (สมเกียรติและอารียา 2549)

กล่าวโดยรวม การจัดการศึกษาพื้นฐานโดยรัฐมีผลในการกระจายรายได้ในลักษณะก้าวหน้า แต่การอุดหนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและ การให้เงินกู้ กยศ. มีผลในการกระจายรายได้น้อยหรืออาจกระจายรายได้ในลักษณะถดถอย เนื่องจากผู้ที่เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีรายได้สูง

การศึกษาเป็นสวัสดิการทางสังคมที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง เนื่องจากช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและมีศักยภาพในการสร้างความเท่าเทียมในสังคม แม้ว่าในทางปฏิบัติการที่รัฐอุดหนุนการศึกษาในบางรูปแบบอาจมีผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้นก็ตาม

5. สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

จากที่กล่าวมาในบทความนี้ เราสามารถสรุปประเด็นสำคัญของเศรษฐศาสตร์การเมืองของระบบสวัสดิการในประเทศไทย ได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง สวัสดิการสำคัญต่างๆ มักเกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการมีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้การเลือกตั้งจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการสร้างระบบสวัสดิการ การเลือกตั้งในหลายกรณีก็ไม่เพียงพอต่อการสร้างระบบสวัสดิการ เนื่องจากยังมีปัจจัยอื่นที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย อาทิ กติกาการเลือกตั้งเอื้อต่อการที่พรรคการเมืองจะกำหนดนโยบายสวัสดิการ ซึ่งเป็นการผลิตสินค้าสาธารณะระดับประเทศ (national public goods) หรือเอื้อต่อการที่นักการเมืองจะให้บริการประชาชนเฉพาะพื้นที่ในเขตเลือกตั้ง เช่น การสร้างถนนและศาลาวัด ซึ่งเป็นการผลิตสินค้าสาธารณะระดับท้องถิ่น (local public goods) นอกจากนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ โดยเฉพาะสวัสดิการที่มีลักษณะการกระจายรายได้สูง มักถูกแทรกแซงด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น ธุรกิจและราชการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพลังทางการเมืองที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ในสังคม

ประการที่สอง สวัสดิการต่างๆ มีความยากง่ายในการเกิดขึ้นที่แตกต่างกัน สวัสดิการที่เกิดขึ้นได้ง่ายและมักเกิดขึ้นก่อนก็คือ สวัสดิการที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เช่น การศึกษา การให้เงินทดแทนลูกจ้างที่ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายจากการทำงาน ส่วนสวัสดิการที่เกิดขึ้นได้ยากและมักเกิดขึ้นหลังจากสวัสดิการอื่นคือ สวัสดิการที่มีลักษณะการกระจายรายได้สูงและอาจลดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เช่น การประกันการว่างงาน เป็นต้น ในขณะที่สวัสดิการอื่นๆ ที่มีลักษณะที่เพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจแต่มีการกระจายรายได้ จะ เป็นสวัสดิการที่มีความยากง่ายในการเกิดขึ้นระหว่างสองกลุ่มแรก

ประการที่สาม ประโยชน์จากสวัสดิการที่จะตกต่อกลุ่มต่างๆ จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของกลุ่มนั้นในกระบวนการทางนโยบาย ที่ผ่านมานโยบายของประเทศไทยถูกชี้นำโดยรัฐราชการ (bureaucratic polity) มาเป็นเวลานาน จึงไม่เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจที่ข้าราชการจะเป็นกลุ่มที่ได้สวัสดิการมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการการรักษาพยาบาล บำเหน็จบำนาญ และสวัสดิการสำหรับครอบครัว กลุ่มที่ได้สวัสดิการเป็นลำดับรองลงมาคือ แรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ ผู้ด้อยโอกาส และแรงงานต่างด้าว ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในระบบสวัสดิการ ระบบสวัสดิการในประเทศไทยจึงยังไม่มีผลในการลดระดับการแบ่งแยกทางชนชั้น (stratification) ทางสังคมอย่างที่ควรจะเป็น

ประการที่สี่ ประเทศไทยเน้นลงทุนด้านการศึกษามาก แต่มีหลักฐานจากผลการสอบของผู้เรียนในระดับต่างๆ ที่ชี้ว่า ระบบการศึกษาของไทยมีคุณภาพต่ำลงมาอย่างต่อเนื่อง และยังมี ความไม่เท่าเทียมกันในการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยผู้มีรายได้สูงได้ประโยชน์มากกว่าผู้มีรายได้น้อย ความคาดหวังว่า การศึกษาจะช่วยสร้างโอกาสที่เท่าเทียม (equality of opportunities) แทนการให้สวัสดิการอื่น ซึ่งมุ่งสร้างผลลัพธ์ที่เท่าเทียม (equality of outcomes) และทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความสามารถเผชิญความเสี่ยงทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น จึงน่าจะไม่เป็นความจริง

ประการที่ห้า เศรษฐศาสตร์การเมืองในการเพิ่มและลดรายจ่ายด้านสวัสดิการมีลักษณะแตกต่างกันอย่างมาก โดยการลดสิทธิประโยชน์ในสวัสดิการที่เกิดขึ้นแล้ว มักจะทำได้ยากกว่าการเพิ่มสิทธิประโยชน์หรือการเพิ่มสวัสดิการใหม่ๆ ข้อเท็จจริงดังกล่าวชี้ว่า การปรับลดสวัสดิการบางอย่างที่ไม่เหมาะสมอาจไม่สามารถทำได้ง่ายนัก ไม่ว่าจะเป็น การให้สิทธิประโยชน์ในการประกันว่างงานแก่ผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ การให้เงินกู้ กยศ. ในลักษณะที่เหมือนเงินให้เปล่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ได้ประโยชน์มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง เช่น การลดสวัสดิการรักษาพยาบาลของข้าราชการในบางด้าน เป็นต้น

จากข้อสังเกตดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางนโยบาย 2 ประการ ประการที่หนึ่ง การออกแบบระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะสวัสดิการที่มีลักษณะกระจายรายได้มาก ควรทำโดยคำนึงถึงการสร้างความรู้สึกยอมรับของประชาชนในวงกว้างให้มากที่สุด โดยอาจใช้แนวทางดังต่อไปนี้

- ควรออกแบบสวัสดิการให้มีลักษณะที่เอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจให้มากที่สุดควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ด้วย เช่น การไม่ลดแรงจูงใจในการทำงาน เป็นต้น
- ควรขยายฐานภาษี เพื่อลดการสร้างภาระทางภาษีในระดับสูงต่อคนบางกลุ่ม เช่น ลูกจ้างที่ถูกหักภาษี ณ ที่จ่าย และพิจารณาปฏิรูปภาษีให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงการลดสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่น่าจะมีความไม่คุ้มค่า เช่น การเลิกสิทธิประโยชน์ทางภาษีในการส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ควบคู่ไปกับการปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลลงทั้งระบบ เป็นต้น
- ควรสร้างความเป็นธรรมในสายตาของผู้เสียภาษีหรือผู้จ่ายเงินสมทบ โดยกำหนดให้ ผู้ได้รับสวัสดิการที่ไม่ต้องจ่ายภาษีหรือเงินสมทบ ทำประโยชน์กลับคืนสู่สังคมใน

รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเท่าที่สามารถทำได้ เช่น ผู้ได้รับสวัสดิการที่ไม่ใช่คนพิการ ไม่เจ็บป่วยหรือสูงอายุเกินไป ควรทำงานแลกกับสวัสดิการ ตามแนวความคิดที่เรียกกันว่า “งานเพื่อสวัสดิการ” (workfare) โดยงานดังกล่าวอาจเป็นงานบำเพ็ญประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น การดูแลเด็กหรือคนชราและการช่วยเหลือคนพิการ หรือในกรณีของผู้รับการชดเชยการว่างงาน ก็ควรต้องเข้ารับการฝึกอบรมทักษะแรงงานใหม่เพื่อให้สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ เป็นต้น

ประการที่สอง ควรออกแบบระบบสวัสดิการให้เหมาะสมตั้งแต่เริ่มต้น เพราะการปรับลดสวัสดิการที่ไม่เหมาะสม อาจจะทำให้ได้ยาก เนื่องจากผู้ได้รับสวัสดิการกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ขัดขวางการปฏิรูปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

นิคม จันทรวิฑูร. (2533) *กฎหมายประกันสังคม: 35 ปีแห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามรัฐ.

นิพนธ์ พัวพงศกร. (2546) “โลกาภิวัตน์ ความเสี่ยงในตลาดแรงงานกับระบบประกันสังคมของไทย” *บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2546 ครั้งที่ 26, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ. (2550) “การประเมินผลนโยบายการประกันการว่างงาน,” ใน *สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (บรรณาธิการ), การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ. (2552) “ทางเลือกสวัสดิการสำหรับสังคมไทย”. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2552 กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ. (2553) *ทางเลือกของสวัสดิการสำหรับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชพงศ์. (2546) *การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม* กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชญา ณ ระนอง. (2544) *การวิจัยประเมินผลการปฏิรูประบบการเงินการคลัง โครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (สปร.)*. มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานโครงการปฏิรูประบบสาธารณสุข.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารีญา มนัสบุญเพิ่มพูล (2549) *การประเมินนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา*. โครงการวิจัยการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญ, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานประกันสังคม (สปส.). (2551) *รายงานประจำปี 2551*. สำนักงานประกันสังคม.กระทรวงแรงงาน

สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ. (2551) *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

Busemeyer, Marius R and Nikolai, Rita (2010). "Education" in *The Oxford Handbook of the Welfare State*. (Eds.) F.G. Castles et al. Oxford: Oxford University Press.

Croissant Aurel (2004). "Changing welfare regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge". *Social Policy & Administration* 38(5).

Epsing-Andersen, GØsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.

Fry, G. W. (2002). *The Evolution of Educational Reform in Thailand*. Paper presented at the Second International Forum, Education Reform: Key factors in effective Implementation, Bangkok.

Haggard, S. and R. R. Kaufman. (2008) *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. New Jersey, Princeton University Press.

Milanovic, Branko (2000). "The median voter hypothesis, income inequality and income redistribution: An empirical test with the required data", Luxembourg Income Study Working Paper No. 256.

Pierson, Paul (ed.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.