

การบริหารจัดการภาครัฐไทยภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ  
Public Administration of Thailand under the Welfare State system

ดร.พภัศสรณ์ วรภัทร์ธีระกุล\*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอแนวคิด หลักการเกี่ยวกับการจัดทำระบบรัฐสวัสดิการ โดยนำกรณีตัวอย่างประเทศสวีเดนที่จัดว่าเป็นรัฐสวัสดิการที่ประสบความสำเร็จอย่างมากมาเป็นแนวทางซึ่งผลดังกล่าวทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีความห่างไกลกับความสำเร็จตามระบบรัฐสวัสดิการ ในขณะที่ภาครัฐของไทยกำหนดนโยบายที่สนับสนุนการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนที่มุ่งสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการที่สมบูรณ์ ในบทความนี้มีความเห็นด้วยอย่างยิ่งที่ภาครัฐไทยควรนำระบบรัฐสวัสดิการมาประยุกต์ใช้ เพราะเป็นการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมืองในประเทศ แม้ว่าไม่อาจหลีกเลี่ยงอุปสรรคที่ต้องเกิดควบคู่กับประโยชน์ที่ได้รับ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นหากมีการบริหารเชิงรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพ โดยนำทฤษฎีหลักการจัดการ POCCC ของ Henry Fayol มาประยุกต์ใช้ควบคู่กับการดำเนินการตามหลักระบบรัฐสวัสดิการให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงได้

คำสำคัญ : การบริหารจัดการภาครัฐ รัฐสวัสดิการ

Abstract

This article aims to introduce the concepts and Principles of welfare state administration by using the success of Sweden as a major case study. The results showed that Thailand's welfare system is still far from its goal, no matter how the Thai government has been trying the best of its efforts to turn Thailand into a desirable welfare state through various promoting policies. This article strongly suggested that the welfare state principles be implemented and Henry Fayol's "the principles of management, POCCC" be applied to effectively and efficiently eliminate financial and social inequality of Thai people. Even if the government has to confront with obstacles and problems inevitably.

Keyword : Public Administration, Welfare State

---

\* อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

## บทนำ

ประเทศไทยมีการประกาศใช้นโยบายรัฐบาล คือ นโยบายประชานิยม<sup>1</sup> เมื่อปี 2544 สมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งมีนักวิชาการมองว่าเป็นนโยบายที่ส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว และเป็นนโยบายทำลายกลไกการตลาด โดยเฉพาะเป็นการสร้างทัศนคติให้ประชาชนเป็นผู้รอรับความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว ประชาชนมีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกอุปถัมภ์ของผู้ปกครอง ไม่ใช่พลเมือง นำมาซึ่งความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ<sup>2</sup> ต่อมารัฐบาลโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ได้ประกาศนโยบายประชานิยม เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2554 เป็นวาระเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องปฏิรูปประเทศไทยใน 5 หมวด คือ 1) ปัญหาค่าครองชีพ 2) ปัญหาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานนอกระบบ 3) ปัญหาความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน 4) ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และ 5) ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน<sup>3</sup> ต่อมาในวันที่ 20 กันยายน 2558 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ประกาศยุทธศาสตร์ประชารัฐ “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” เป็นยุทธศาสตร์สร้างความร่วมมือเพื่อสร้างสรรค์ สร้างพลังในการทำมาหากินเพื่อชาติ

เมื่อพิจารณา 3 นโยบายรัฐบาลข้างต้น อาจจำแนกได้ว่า 2 นโยบายแรกเป็นประเภทนโยบายทางการเมือง ส่วนนโยบายหลังเป็นยุทธศาสตร์การทำงาน<sup>4</sup> เนื่องจากยุทธศาสตร์ประชารัฐมีกลไก หรือกระบวนการที่แตกต่างจากประชานิยมและประชานิยม เพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ด้วยการรวมพลังจากทุกภาคส่วนในการผลักดันให้เกิดพลังไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก จึงกล่าวได้ว่า นโยบายรัฐบาล ถือเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่ตัดสินใจโดยรัฐบาล อย่างไรก็ตาม หากพิจารณา 3 นโยบายรัฐบาล ในแง่มนทัศน์เชิงรัฐประศาสนศาสตร์ ถือว่านโยบายรัฐบาล เป็นบทบาทหน้าที่สำคัญของรัฐบาลที่ต้องแถลงและนำไปปฏิบัติ เพื่อให้ความคุ้มครอง ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี ความมั่นคงทางสังคม มีฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน แม้ว่านโยบายรัฐบาล อาจมีความแตกต่างกัน หรืออาจมีความเหมือนบางประการ แต่ทุกรัฐบาลต่างมุ่งให้การดูแลความปลอดภัย มุ่งแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งมุ่งกระจายรายได้ให้มีความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง

นโยบายรัฐบาลมีจุดอ่อนคือการเปลี่ยนแปลงได้ตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จึงพบปัญหาด้านความต่อเนื่อง ดังนั้นบทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสนอแนะแนวคิดต่อการบริหารจัดการภาครัฐไทยภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) โดยศึกษากระบวนการบริหารจัดการจากรัฐที่เคยใช้ระบบรัฐสวัสดิการแล้วประสบความสำเร็จ เพื่อให้ผู้สนใจเข้าใจความหมายที่เป็นสาระหลัก และแนวทางที่ควรปฏิบัติตามหลักการรัฐสวัสดิการ หากมีการนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐไทยแล้วจะส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างไร ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงในทิศทางใด โดยคาดหวังว่าบทความนี้ มีจุดมุ่งหมายให้ผู้ศึกษาด้านบริหารรัฐกิจ (Public Administration: PA) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระ หลักการ และอธิบายความดังนี้

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการ

#### ความหมายรัฐสวัสดิการ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งกับเนื้อหาสาระในบทความนี้ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจต่อคำศัพท์เฉพาะบางคำ โดยคำที่ปรากฏในบทความนี้มีความหมายเฉพาะดังต่อไปนี้

“รัฐ” (State) มีความหมายว่า กลไกทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตย มีรัฐบาล ดินแดน/อาณาเขต และมี

<sup>1</sup> คณะกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. *4 ปี ช่อมประเทศไทยเพื่อคนไทยโดยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ปี 2544-2548)*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, 2547.

<sup>2</sup> อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2558). *ประชารัฐ ประชาชนนิยม และรัฐสวัสดิการ* (1). กรุงเทพฯ: รุรกิจ.

<sup>3</sup> กรมประชาสัมพันธ์ (2554). "ประชานิยม" คืออะไร. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.prd.go.th/ewt\\_news.php?nid=5002](http://www.prd.go.th/ewt_news.php?nid=5002)

<sup>4</sup> พลเดช ปิ่นประทีป. (2558). *วิเคราะห์ความต่าง “ประชารัฐ-ประชานิยม”*. คมชัดลึก. 8 ตุลาคม 2558.

ประชากร โดยอำนาจดังกล่าวเบ็ดเสร็จทั้งภายในและภายนอกของรัฐของตนเอง ไม่ขึ้นกับรัฐอื่นหรืออำนาจอื่นจากภายนอก<sup>5</sup> จากความหมายย่อมนั้นได้ว่า รัฐ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 องค์ประกอบคือ อำนาจอธิปไตย ดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน รัฐบาล และประชาชน ดังนั้นรัฐจึงต้องมีหน้าที่ปกครองและควบคุมสังคม เป็นหน่วยเดียวของสังคมที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม ทำหน้าที่จัดการทรัพยากรภายในรัฐ และสานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

“สวัสดิการ” เป็นคำแปลจากภาษาอังกฤษ Welfare โดยมีความหมายจากรากศัพท์ที่ครอบคลุมถึงสวัสดิการ เศรษฐกิจ (Economic Welfare) และสวัสดิการสังคม (Social Welfare) สวัสดิการจึงหมายถึง การกินดีอยู่ดี (Well-being) สังคมมีความสุขความเจริญรุ่งเรือง

“รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) เมื่อนำคำว่า “รัฐ” และ “สวัสดิการ” เพื่อให้ได้ความหมายที่ครอบคลุม จึงได้อ้างอิงความหมายจากนักวิชาการเช่น รพีพรรณ คำหอม (2545)<sup>6</sup> ให้ความหมายรัฐสวัสดิการว่า ประเทศที่มีนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยรัฐจัดโครงการหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง เป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ให้กับคนในรัฐ สอดคล้องกับ เดโซ สวานานนท์ (2545)<sup>7</sup> ให้ความหมายไว้ว่า การที่รัฐจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนของตน โดยวิธีการต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ สวัสดิการที่รัฐพึงจัดให้อย่างถ้วนหน้า ได้แก่ เงินเลี้ยงชีพ เงินประกันสังคม สวัสดิการสาธารณสุขถ้วนหน้า เป็นต้น ในขณะที่ สุเทพ เชาวลิต (2527)<sup>8</sup> กล่าวว่ารัฐสวัสดิการคือ การที่รัฐทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในการรักษาสีทธิของบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็มีกฎหมายคอยปกป้องสิทธิต่างๆ ของบุคคลแต่ละคน ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้มีความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนทั่วไป ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงได้รับ

พงษ์เทพ สันติกุล (2550)<sup>9</sup> ให้ความหมายที่น่าสนใจไว้ว่า รัฐสวัสดิการ หมายถึง เป็นรูปแบบการกำหนดนโยบายประเทศ ซึ่งเน้นการดำเนินการเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ ในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม เพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากนโยบายการพัฒนาประเทศ ประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ หมายถึง ประเทศที่พยายามใช้ “อำนาจรัฐ” เพื่อควบคุม “อำนาจตลาด” ไม่ให้สร้างความเดือดร้อนให้กับพลเมือง และเพื่อบรรเทาผลกระทบจากอำนาจตลาด โดยอาศัยกลไกทางการเมืองและการบริหารจัดการเป็นเครื่องมือสร้างความมั่นคงทางสังคม อย่างน้อย 3 ด้าน คือ 1. ด้านรายได้ โดยสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้กับบุคคลหรือครอบครัว 2. สร้างหลักประกันให้ประชาชน เมื่อต้องตกอยู่ในสภาวะการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ เช่น เจ็บป่วย ว่างาน เป็นผู้สูงอายุ ฯลฯ 3. สร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสังคมโดยไม่มีสถานะ ชนชั้น

สรุป รัฐสวัสดิการ หมายถึง การทำหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญขั้นพื้นฐานในด้านมาตรฐาน ทั้งด้านการครองชีพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย และสุขภาพพื้นฐาน ฯลฯ โดยเงินทุนที่นำมาใช้ในการจัดสวัสดิการมาจากรายได้ภาษีทั่วไป ผลประโยชน์จากการจัดสวัสดิการของรัฐส่วนรวมถูกเสนอให้กับทุกคน เพื่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีของประชาชนถ้วนหน้า ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงได้รับ หรือกล่าวสั้นๆได้ว่า เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐจัดขึ้นเพื่อประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม เป็นข้อเสนอให้สำหรับประชาชนทุกคน

<sup>5</sup> วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2560). รัฐ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90>

<sup>6</sup> รพีพรรณ คำหอม. (2545). สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สามเจริญพาณิชย์.

<sup>7</sup> เดโซ สวานานนท์. (2546). พจนานุกรมศัพท์การเมือง. กรุงเทพฯ : หน้าต่างสู่โลกกว้าง.

<sup>8</sup> สุเทพ เชาวลิต. (2527). สวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ : โอเดียนบุ๊กส์ไตร์.

<sup>9</sup> พงษ์เทพ สันติกุล (2550). โลกาภิวัตน์: บทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาและสาธารณสุขของไทย. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### แนวคิดรัฐสวัสดิการ

จากความหมายข้างต้น หากพิจารณาในเชิงการบริหารจัดการภาครัฐ รัฐสวัสดิการ (Welfare State) มีระบบจัดการที่แตกต่างจากสังคมสวัสดิการ (Welfare Society) และไม่ใช่สวัสดิการสังคม (Social Welfare) ตรงที่ว่า รัฐสวัสดิการมีหลักการว่า รัฐเป็นผู้จัดสวัสดิการทั่วหน้าและทั่วทุกด้านเพียงลำพัง แต่สังคมสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคมเป็นรูปแบบที่มีความหลากหลาย กล่าวคือ ไม่ได้จัดโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นสังคมสวัสดิการหรือสวัสดิการสังคม จึงหมายถึงสังคมที่มีสวัสดิการหลายรูปแบบ จัดการโดยหลายสถาบัน แต่ละสถาบันมีความเป็นอิสระต่อกันในการสร้างสรรค์สวัสดิการบนพื้นฐานความสามารถและความเหมาะสมของสถาบันนั้นๆ (Gordon & Spicker, 1999)<sup>10</sup>

ในทางปฏิบัติหากรัฐบาลต้องใช้นโยบายหรือระบบการบริหารจัดการที่เป็นสวัสดิการพิธีการ อาจทำให้เกิดภาระงบประมาณและต้องหาเงินมาชดเชยในส่วนที่นอกเหนือจากที่ได้จากการให้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐต้องดูแลสวัสดิการของประชาชนให้ทั่วถึง ดังนั้นคำว่า “รัฐสวัสดิการ” หรือ “สวัสดิการสังคม” รัฐบาลต้องทำให้ชัดเจน เพราะรัฐสวัสดิการกับสวัสดิการสังคมต่างกัน (อาคม เติมพิทยาไพสิฐ, 2557)<sup>11</sup>

รัฐสวัสดิการคือ รัฐเป็นผู้ออกให้หมดทุกอย่างตั้งแต่เกิดจนกระทั่งเสียชีวิต จากเงินภาษีที่มีการจัดเก็บ กล่าวคือ ประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการสมบูรณ์แบบ ประชาชนต้องจ่ายค่านี้อยู่ในรูปแบบภาษี รัฐบาลถึงสามารถนำเงินส่วนนี้ไปดูแลคนทั้งประเทศในระบบฟรีได้ทั้งหมด เช่นในยุโรป เพราะมีการจัดเก็บภาษี ซึ่งภาษีในระบบรัฐสวัสดิการมีอัตราสูงมาก เพราะเก็บเงินมาแล้วต้องเอามากระจายให้คนที่มียาได้น้อย ส่วนสวัสดิการสังคม เป็นการดูแลในส่วนที่มีความจำเป็น หรือสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนโดยรัฐให้หลักประกันไว้ตามความจำเป็น แต่ส่วนที่เกินความจำเป็น เป็นหน้าที่ของประชาชนเอง

แนวคิดเกี่ยวกับ ระบบรัฐสวัสดิการ กล่าวให้เห็นโดยภาพรวมได้ว่า เป็นระบบการบริหารจัดการของรัฐในด้านสวัสดิการสังคม เน้นความสำคัญในเรื่อง มาตรฐานการครองชีพความเป็นอยู่ที่ดี เป็นความชอบธรรมที่รัฐพึงมอบให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง (โดยผ่านหน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ ไปสู่ประชาชน) โดยมีเงินทุนหลักที่จัดสรรเป็นงบประมาณเข้าสู่ระบบรัฐสวัสดิการคือ ภาษีที่รัฐจัดเก็บ ส่วนการบริหารจัดการสวัสดิการ เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลที่กำหนดว่า ควรให้ความช่วยเหลือในเรื่องใด ตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อม หรือความต้องการของสังคม เช่น การศึกษา สุขภาพอนามัย บริการทางการแพทย์ การพยาบาล อาหาร ที่พักอาศัย สันทนาการ การคุ้มครองทางสังคม เป็นต้น

รัฐที่ปกครองในรูปแบบระบอบประชาธิปไตย เป็นรัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต พร้อมทั้งรัฐมีหลักประกันถึงความมั่นคงในเรื่องต่างๆ ให้แก่ประชาชน อาทิ การศึกษา บริการทางการแพทย์ การมีงานทำ เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐสวัสดิการมีจุดมุ่งหมาย คือ ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม (Equity) กับประชาชนทุกคนในประเทศนั้นๆ

รูปแบบรัฐสวัสดิการ มิได้มีเฉพาะในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น หากพิจารณาการแบ่งรูปแบบรัฐสวัสดิการในโลกทุกวันนี้ มีหลายรูปแบบด้วยกัน สามารถแบ่งได้ด้วยหลายหลักเกณฑ์ ขอนำกรณีตัวอย่างที่ได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวาง ของ Esping-Andersen<sup>12</sup> ซึ่งจากผลงานได้แบ่งรูปแบบของรัฐสวัสดิการไว้สามกลุ่ม ได้แก่

<sup>10</sup> Gordon, D. and Spicker, P. (1999). *The International Glossary on Poverty*. Zed Books: London.

<sup>11</sup> อาคม เติมพิทยาไพสิฐ. (2557). วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืน. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

<sup>12</sup> Esping-Andersen, Gøsta. (1980). *Social class, social democracy and state policy: party policy and party decomposition in Denmark and Sweden*. Copenhagen: Institute of Organization and Industrial Sociology.

1. รัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย
2. รัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม และ
3. รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมคาทอลิก (Huber, Ragin, และ Stephens, 1993)<sup>13</sup>

ความแตกต่างระหว่างรัฐสวัสดิการสามรูปแบบตามเกณฑ์ของ Esping-Andersen

หัวข้อ	สังคมนิยม ประชาธิปไตย	เสรีนิยม	อนุรักษนิยม
ขนาดรัฐ	ใหญ่	เล็ก	ปานกลาง
เป้าหมายสร้างความเท่าเทียม	มาก	น้อย	น้อย
ผลลัพธ์การสร้างความเท่าเทียม	ไม่แน่นอน	ไม่แน่นอน	น้อย
ความครอบคลุม	มาก	น้อย	ปานกลาง

รัฐสวัสดิการ ในที่นี้มีได้หมายรวมถึงรูปแบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เพราะรัฐสวัสดิการที่แท้จริง ไม่ได้เข้ามาครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สินใดๆ ที่เป็นของประชาชนทั้งสิ้น เพียงแต่รัฐเข้าไปบริหารจัดการเพื่อดูแลประชาชน ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ภายใต้ระบบการเก็บภาษีเท่านั้น

จากลักษณะระบบและรูปแบบรัฐสวัสดิการที่มีการแบ่งรูปแบบไว้ จึงเกิดแนวคิดที่มีความหลากหลายขึ้นคือ มีบางความเห็นเห็นว่า รัฐสวัสดิการต้องใช้กับประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีถึงจัดสวัสดิการได้ บ้างมีความเห็นว่า ระบบรัฐสวัสดิการจำเป็นต่อประเทศกำลังพัฒนา และด้อยพัฒนามากกว่า ทั้งนี้อาจเพราะยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของรัฐสวัสดิการดีพอ หากพิจารณาสวัสดิการสังคม (Social Welfare) นักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทย ได้นิยามไว้ตั้งแต่ช่วงปี 2501-2535 ว่าองค์ประกอบสวัสดิการสังคม เป็นงานที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งในยามปกติและในยามประสบปัญหา การช่วยเหลือมีหลายรูปแบบทั้งที่เป็นการให้เงิน สิ่งของ ดูแล และการให้บริการ เช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการประกันรายได้ ด้านการจ้างงาน และการให้บริการสังคม เป็นต้น

จากแนวคิดระบบรัฐสวัสดิการ มีข้อพิจารณาได้อย่างไรว่า ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแบบใด และรัฐใดใช้ระบบรัฐสวัสดิการ อาจพิจารณาได้จากระดับความเข้มข้นรัฐสวัสดิการ (Degree of welfare state effort) ที่วัดว่าประเทศใดจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้นโยบายรัฐสวัสดิการ ดูได้จากระดับบทบาทที่รัฐเข้าไปจัดการกับสวัสดิการสังคมมากน้อยเพียงใด อาจวัดจากรายจ่ายภาครัฐเพื่อสวัสดิการต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ วัดรายจ่ายด้านสวัสดิการต่อหัวประชากรที่อยู่ภายใต้โครงการรัฐสวัสดิการ หรือการวัดช่วงเวลาประชากรโดยเฉลี่ยอยู่ภายใต้โครงการสวัสดิการของรัฐ (Kumlin & Rothstein, 2005)<sup>14</sup>

ในขณะที่มิติเชิงคุณภาพ การประเมินความเข้มข้นของรัฐสวัสดิการอาจประเมินในแง่ลักษณะบทบาทได้เช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น รัฐดำเนินการโดยการแทรกแซงผ่านระบบตลาดหรือผ่านกลไกรัฐมากกว่ากัน รัฐเน้นการจัดสรรสวัสดิการเพียงอย่างเดียวหรือค้ำึงเรื่องความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกันจากการจัดสรรบริการสาธารณะด้วย ซึ่งการบริหารจัดการภาครัฐดังตัวอย่างก็สามารถใช้พิจารณาระดับความเข้มข้นรัฐสวัสดิการก็ได้

<sup>13</sup> Huber, Evelyne, Charles Ragin, and John D. Stephens. (1993). **Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State.** *American Journal of Sociology* 99. 3: 711-749.

<sup>14</sup> Kumlin, S. (2002). Institutions-experiences-preferences: How welfare state design affects political trust and ideology. In B. Rothstein & S. Steinmo. (Eds.), **Restructuring the welfare state: Political institutions and policy change.** (pp. 20-50). New York: Palgrave Macmillan.

จากรูปแบบตัวอย่างที่ได้กล่าวมานี้ เห็นได้ว่า รัฐสวัสดิการมีความหมายกว้างขวาง ตามมโนทัศน์ที่ภาควิชาการ และประชาชนในประเทศไทยเรียกร้อง ดังเช่นผลงานของ อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน (2550)<sup>15</sup> เน้นมุมมอง ต่อรัฐสวัสดิการว่า เป็นโครงการที่รัฐเข้ามาจัดสวัสดิการอย่างถ้วนหน้า (Universal coverage) แนวคิดหรือการ ดำเนินงานรัฐสวัสดิการมีส่วนในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในตัวเอง ในข้อเท็จจริง นิยามดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึง รัฐสวัสดิการในแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมากกว่ากล่าวถึงรัฐสวัสดิการในความหมายทั่วไป

กล่าวสรุปได้ว่า ระบบรัฐสวัสดิการ สิ่งสำคัญที่ฉายภาพให้เห็นว่ารัฐนั้น เป็นรัฐสวัสดิการหรือไม่ ให้พิจารณาที่ นโยบายสังคม (Social Policy) อันนำไปสู่เงื่อนไขการจัดการรัฐสวัสดิการ ผ่านกระบวนการกระจายความเจริญทางสังคม ภายใต้การพัฒนาาระบบอุตสาหกรรม ที่มีการแข่งขันอย่างเสรีสู่สังคม เพราะถ้ารัฐไม่สามารถกระจายโอกาสทางสังคม ให้กับประชาชนได้ทั่วถึง ทำให้คนเพียงกลุ่มเดียวได้รับประโยชน์ คนส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อน จากการพัฒนาหรือ การแข่งขันเสรีมากเกินไป ดังนั้นรัฐจึงต้องใช้อำนาจรัฐแทรกแซง อาจโดยใช้ระบบภาษีอากร เพื่อสร้างความเป็นธรรมทาง สังคมให้เกิดขึ้น หรือสิทธิทางสังคม (Social Right) ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งในสิทธิพลเมืองอย่างเท่าเทียมกันภายใต้ หลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### ระบบรัฐสวัสดิการในประเทศที่ประสบความสำเร็จ

กรณีตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการ ในการบริหารจัดการภาคส่วนต่างๆ ภายในประเทศ แล้วเกิด ประสิทธิภาพเป็นอย่างดี โดยยกตัวอย่างประเทศในทวีปยุโรป ประเทศสวีเดน พอสังเขป เนื่องจาก สวีเดนเป็นประเทศหนึ่ง ที่มีการจัดระบบรัฐสวัสดิการที่ดี และค่อนข้างประสบความสำเร็จ จึงได้นำมาเป็นตัวแบบในการศึกษา โดยนำรูปแบบ บริการทางสังคมที่มีความน่าสนใจ 2 ด้าน ได้แก่ การศึกษา และการประกันสุขภาพ มีข้อมูลที่เป็นตัวอย่างดังนี้

1. **การศึกษา** ประเทศสวีเดน จัดให้การศึกษา เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยรัฐเปิดโอกาสให้ผู้เรียน สามารถเรียนฟรี ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา กระทั่งจบปริญญาเอก โดยในส่วนการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมีการบังคับเรียก เก็บเฉพาะค่าบำรุงองค์การนักศึกษาเท่านั้น นอกจากนี้ระบบการศึกษาประเทศสวีเดนยังเน้นการสอนไปที่ความเป็นไป ตามระดับพัฒนาการของเด็กในแต่ละช่วงวัย เมื่อเด็กมีวุฒิภาวะพร้อมมากขึ้น ย่อมมีความสนใจเรียนรู้เพิ่มมากขึ้น และ พัฒนาการทางสมอง สติปัญญาของเด็กในแต่ละช่วงวัยมีความแตกต่างกัน และนอกจากการเรียนฟรีแล้ว อุปกรณ์ในการ เรียนรวมถึงอาหารกลางวันทุกอย่างก็ฟรีทั้งหมดอีกด้วย

2. **การประกันสุขภาพ** รัฐสวีเดน ให้การช่วยค่ารักษาพยาบาล ค่าการรักษาสุขภาพฟัน ค่านอนพักรักษา ผู้ป่วยในโรงพยาบาล จ่ายค่ายา รวมถึงชดเชยรายได้ระหว่างเจ็บป่วยด้วย แต่ทั้งนี้ รัฐมิได้ช่วยจ่ายทั้งหมด แต่รัฐเข้ามา ช่วยโดยมีเงื่อนไขที่ระบุตามกฎหมาย เช่น การรักษาฟัน กรณีผู้มีอายุต่ำกว่า 17 ปีรักษาฟรีทั้งหมด ส่วนผู้ที่อายุเกิน 17 ปี ต้องมีการจ่ายค่ารักษาส่วนหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ถ้ารักษาไม่เกิน 1,000 โครนเนอร์ รัฐจ่ายให้ครึ่งหนึ่ง ถ้าเกิน 1,000 โครน เนอร์ รัฐจ่ายให้ 1 ใน 3 ซึ่งอัตราการคิดเงินนี้รัฐบาลกำหนดไว้อย่างชัดเจน แพทย์ไม่อาจคิดเงินเกินกว่าที่กำหนดได้ แต่ต่ำ กว่าได้

จากกรณีตัวอย่างด้าน การศึกษาและด้านการประกันสุขภาพแล้ว รัฐสวีเดน ให้การช่วยเหลือเรื่องเงินบำนาญ คนชรา คนพิการ หญิงหม้าย เงินชดเชยการว่างงาน มีบริการระบบครอบครัว เช่น ให้บริการฟรีทุกอย่างแก่สตรีที่ตั้งครรภ์ หลังคลอดแล้วพ่อแม่ได้รับเงินเป็นค่าเลี้ยงดูถึงอายุ 16 ปีบริบูรณ์ เมื่อบุตรเข้าเรียนยังได้รับสวัสดิการฟรีจนถึงอายุ 16 ปี ดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสวัสดิการเช่นนี้ การบริหารจัดการต้องใช้เงินจำนวนมาก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเก็บภาษี มากด้วย รัฐบาลสวีเดนใช้นโยบายอัตราภาษีแบบก้าวหน้า คือ ประชาชนคนใดมีรายได้มากก็จัดเก็บภาษีมาก ประเด็น

<sup>15</sup> อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน. (2550). **แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ**. เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

ภาษีจึงเป็นปัญหาส่งผลให้สตรีจำนวนมากต้องออกทำงานนอกบ้าน ทำให้เกิดปัญหาสังคมกับสตรีที่มีบุตร เนื่องจากเด็กไม่ได้รับการดูแลจากครอบครัวเท่าที่ควร จึงเกิดปัญหาครอบครัว เด็กขาดการดูแล การเอาใจใส่ ความอบอุ่นจากครอบครัว แต่หากพิจารณาภาพรวม สามารถกล่าวได้ว่า ระบบรัฐสวัสดิการประเทศสวีเดนมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมาก

### ระบบรัฐสวัสดิการในประเทศไทย

ความพยายามที่ผ่านมา รัฐบาลไทยพยายามนำระบบรัฐสวัสดิการมาใช้ โดยรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้ประกาศใช้นโยบายประชานิยม เมื่อปี พ.ศ. 2544 เน้นแก้ไขปัญหาความยากจน การศึกษา สิทธิการรักษาพยาบาล 30 บาทรักษาทุกโรค ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลสมัยที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้นโยบายประชานิยม เน้นเรื่องการคุ้มครองสวัสดิการต่างๆ การตรึงราคาสินค้า การรักษาฟรีทุกโรค

คำแถลงนโยบายคณะรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา<sup>16</sup> ก่อนรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 คำแถลงดังกล่าวในหัวข้อที่ 3 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ดึงมีนโยบายที่จะดำเนินการ ปรากฏในหัวข้อย่อยที่ 3.3 ดังนี้

*3.3 ในระยะต่อไป จะพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ระบบการออมและระบบสวัสดิการชุมชน ให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการดูแลให้มีระบบการกักขังที่เป็นธรรมและการสงเคราะห์ให้ผู้ยากไร้ตามอัตภาพ พัฒนาศักยภาพ คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ จัดสวัสดิการช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้สูงอายุ สตรี และเด็ก*

ในปี พ.ศ. 2559 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกาศใช้นโยบายประชารัฐ เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล<sup>17</sup> โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ การแก้ปัญหาที่ยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพราะงบประมาณ รัฐ ถูกใช้เพื่อบริหารอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดความสุขที่ยั่งยืน และสร้างความเข้มแข็งบนลำแข้งตนเอง ควบคู่กับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559)<sup>18</sup> กำหนดแนวทางการพัฒนา ซึ่งได้ตั้งเป้าหมายว่า “เพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐ และมีอาชีพ ทั้งในด้านการศึกษาระดับที่สูงขึ้น การได้รับการขยายการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และสวัสดิการ (Welfare) ที่เหมาะสมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

นอกจากนี้ยังมีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแก่บุคคล กลุ่มบุคคล ตามสิทธิมนุษยชนที่พึงได้รับจากรัฐ จึงขอยกตัวอย่างกฎหมายฉบับดังนี้

<sup>16</sup> ประยุทธ์ จันทร์โอชา, พลเอก. (2557) คำแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

<sup>17</sup> จดหมายข่าวรัฐบาลเพื่อประชาชน. (2559). สานพลังประชารัฐ วิสัยทัศน์ประเทศไทย. ปีที่ 2 ฉบับที่ 26 วันที่ 15 พฤษภาคม 2559.

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564). กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546<sup>19</sup> มาตรา 3 บัญญัติว่า

ในพระราชบัญญัตินี้ “สวัสดิการสังคม” หมายความว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็น ขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

“การจัดสวัสดิการสังคม” หมายความว่า การจัดบริการสวัสดิการสังคมตามมาตรฐาน ที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2560-2564<sup>20</sup>

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มียุทธศาสตร์กระทรวง ในการจัดระบบสวัสดิการสังคม โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 ว่าด้วยเรื่อง การจัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ และแบ่งเป็น 2 กลยุทธ์

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ

กลยุทธ์ที่ 4.1 สร้างสมดุลระหว่างสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal)

กลยุทธ์ที่ 4.2 เสริมศักยภาพเพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดสวัสดิการ ตามแนวคิดสังคมสวัสดิการที่เสนอให้ภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมรับภาระในการจัดสวัสดิการ เช่น การตั้งกองทุนเติมเต็มชีวิต เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ ร่วมระดมทุน การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP)

จากนโยบายรัฐบาล นโยบายประชารัฐ ยุทธศาสตร์ภาครัฐ พระราชบัญญัติ และแผนพัฒนาแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรมในการจัดระบบรัฐสวัสดิการสำหรับสร้างความอยู่ดีกินดีให้ประชาชน เพียงแต่ต้องคำนึงถึงความเข้าใจ เข้าถึงความต้องการและสิ่งจำเป็นที่แท้จริง และต้องมีศักยภาพเพียงพอในการจัดสรรการสนับสนุนการจัดสวัสดิการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นธรรม อีกทั้งการจัดสวัสดิการไม่ควรอยู่ในมือเอกชน โดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากเอกชนเน้นการแสวงหากำไร อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินงานและตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนได้อย่างเป็นธรรมอย่างแท้จริง

เห็นได้ว่า บทบาทการบริหารจัดการภาครัฐในระบบรัฐสวัสดิการ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และเครื่องมือต่างๆ ที่ส่งเสริม สนับสนุนให้รัฐมุ่งสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประเทศชาติและประชาชน แต่รัฐไทยมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการระบบรัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการถ้วนหน้าหลายประการ แต่รัฐบาลไทยอยู่ในแวดล้อมระบบทุนนิยม จึงควรรณรงค์ให้นายทุนหันมาสนับสนุนระบบสวัสดิการชุมชน ให้เป็นระบบช่วยเหลือกันเอง (Mutual Aid) ซึ่งเป็นแนวทางที่ช่วยรัฐลดภาระลงไปได้บ้าง

กล่าวโดยสรุปให้เห็นภาพรวม ระบบรัฐสวัสดิการในประเทศไทย ดังที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า ลักษณะการจัดระบบรัฐสวัสดิการ มีรากฐานจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม รูปแบบสวัสดิการสังคมเป็นการบูรณาการผสมผสานความหลากหลายเข้าด้วยกัน รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตก จึงเกิดหลักการจัดระบบรัฐสวัสดิการในประเทศไทย จำแนกได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ 1. สวัสดิการสังคมกระแสหลัก หรือสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน ซึ่งรัฐเป็นศูนย์กลางการให้บริการแก่ประชาชน 2. สวัสดิการสังคมกระแสรองหรือกระแสทางเลือก คือมีรูปแบบสวัสดิการแบบพหุลักษณะ (Pluralism Model) ที่มีหลากหลายความต้องการของมนุษย์ และหลากหลายสวัสดิการ

<sup>19</sup> ราชกิจจานุเบกษา. (2546). พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. เล่มที่ 120 ตอน 94ก หน้า 6 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2546.

<sup>20</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559). ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2560-2564. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สังคมท้องถิ่น ต้องผสมผสานจากหลายวิชาชีพหลายหน่วยงาน องค์กรภาคี ทุกภาคส่วนร่วมกัน แก้ไขปัญหาบนฐาน ความสำคัญที่เสมอภาค สวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ถือเป็นการให้ การรับอย่างมีคุณค่าและเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็น มนุษย์ 3. สวัสดิการสังคมท้องถิ่นเป็นการผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมกระแสหลักและกระแสรอง เป็นผลจากการ บังคับใช้พระราชบัญญัติกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

### การบริหารจัดการภาครัฐไทยในระบบรัฐสวัสดิการ

หลักการระบบรัฐสวัสดิการดังกล่าวมา มีข้อดีเป็นส่วนมาก แม้ว่ามีข้อด้อยอยู่บ้างอันเกิดจากธรรมชาติของตัว ระบบที่มีทั้งข้อดีและข้อด้อยคู่กันเสมอ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นก็ขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจรัฐเพื่อการปกครองประเทศ หากมี ความสามารถเชิงการบริหารจัดการตามหลักการระบบรัฐสวัสดิการที่ดี ย่อมสามารถป้องกัน บรรเทา หรือแก้ปัญหาที่ เกิดขึ้นได้ เพราะจากข้อเท็จจริงการบริหารจัดการที่กล่าวว่ามีทั้งข้อดีข้อเสีย ระบบรัฐสวัสดิการก็เช่นเดียวกัน เมื่อมี ประโยชน์ต่อสังคม ก็ย่อมเกิดปัญหาต่อสังคมอีกด้านเช่นกัน แต่หากพิจารณาในหลักการโดยรวม การนำระบบรัฐ สวัสดิการนี้มาปรับใช้กับสังคมไทยโดยภาครัฐ น่าจะเป็นการสร้างคุณประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าการเกิดโทษ เนื่องจากรัฐ มีอำนาจและหน้าที่โดยชอบธรรม จากกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายลูก นโยบายแห่งรัฐ นโยบายรัฐบาล (ประชา รัฐ) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ดังปรากฏในเครื่องมือต่างๆ ที่กล่าวว่า รัฐสามารถนำแนวคิดระบบรัฐสวัสดิการที่ประสบผลสำเร็จ มาประยุกต์ให้สอดคล้องกับบริบทไทยได้ทันที เพราะปัจจุบันรัฐมีการจัดเก็บภาษีจากภาคประชาชนในอัตราพอสมควรอยู่ แล้ว อีกทั้งรัฐยังมีกองทุนประกันสังคม และกองทุนต่างๆ อีกมากมาย ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม อีกทั้งรัฐบาลกำลัง เปลี่ยนแปลงระบบภาษีให้เป็นระบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เกิดความชอบธรรมระหว่างคนรวยกับคนจน โดยรัฐ ต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นเพื่อการตัดสินใจของประชาชน รวมถึงระบุปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการนำนโยบายนี้ มาใช้ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกันป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา หรือเป็นการบรรเทาปัญหาให้เบาบางที่สุด เพื่อประโยชน์ ประชาชน ส่วนรวมในอนาคต

อย่างไรก็ตาม บทบาทที่สำคัญมากที่สุดของภาครัฐหรือรัฐบาลคือ การบริหารจัดการ ในความรับผิดชอบต่อการ ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนทั้งประเทศ ตามหลักการรัฐสวัสดิการคือ ตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งถึงตาย รวมถึงบทบาท การจัดหารายได้โดยตรงเพื่อเป็นทุนสำหรับใช้ในการจัดการสวัสดิการต่างๆ จึงสามารถสรุปได้ว่า บทบาทหน้าที่การบริหาร จัดการภาครัฐไทยในระบบรัฐสวัสดิการ พึ่งต้องบริหารจัดการในเรื่องต่อไปนี้

1. รัฐต้องให้สิทธิแก่พลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน ในการรับบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ
2. รัฐต้องให้ความมั่นคงทางสังคมให้แก่บุคคลในกรณีต่างๆ เช่น การเจ็บป่วย ชราภาพ การว่างงาน ด้อย โอกาส เป็นต้น
3. รัฐต้องมีหลักประกันความเท่าเทียมกันของรายได้ขั้นต่ำของแต่ละบุคคล ครอบครัว และสนับสนุนให้มีการ กระจายผลผลิตจากการทำงาน

เห็นได้ว่าจากแนวคิดรัฐสวัสดิการข้างต้น สามารถนำมาปรับ และแปลงสู่การปฏิบัติได้จริงในทุกส่วนของประเทศ ทุกสถานการณ์ เพราะรายละเอียด เงื่อนไขการดูแลประชาชนในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่ว่ารัฐเข้ามาจัดสวัสดิการหรือ ให้บริการในเรื่องใดบ้างแก่ประชาชน ส่วนการที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดการระบบรัฐสวัสดิการมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่ผู้ปกครอง/ผู้บริหารแต่ละประเทศ ที่ต้องตกลงทำความเข้าใจกับประชาชน และภาคเอกชนในประเทศ ตนเอง เพราะรัฐบาลอาจมีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือองค์กรอื่นที่มีช่องว่างของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนควบคู่ไปกับการทำงานของภาครัฐด้วยก็เป็นได้

กรณีประเทศไทย การบริหารจัดการในระบบรัฐสวัสดิการ แม้ถูกมองว่าจัดให้เฉพาะคนบางกลุ่ม และมีเสียง ทักท้วงว่า การสร้างรัฐสวัสดิการทำให้คนขึ้นขี่เกี้ยว คอยรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ตามข้อเท็จจริงสวัสดิการบางอย่าง รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนตามหลักสิทธิหน้าที่พลเมือง และแม้ว่าระบบรัฐสวัสดิการยังห่างไกลความเป็นรัฐสวัสดิการ เนื่องจากการจัดสวัสดิการให้ประชาชนยังไม่ทั่วถึง และไม่ทั่วถึง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ สวัสดิการด้านประกันสังคม ที่ครอบคลุมเฉพาะลูกจ้างในระบบเท่านั้น

หากพิจารณาสวัสดิการด้านการศึกษา และการรักษาพยาบาล ที่ยังไม่ทั่วถึงทุกกลุ่มคน เช่น คนพิการ ชนกลุ่มน้อย ที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการ นับเป็นเรื่องยากที่รัฐไทยกำหนดนโยบายสังคมให้มีลักษณะเป็นระบบสวัสดิการ ทั้งนี้เพราะผู้ใช้อำนาจรัฐส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนายทุน/กลุ่มธุรกิจที่ไม่ต้องการเสียผลประโยชน์ด้านภาษี เห็นได้จากการคัดค้านกฎหมายภาษีที่ดิน ภาษีมรดก และภาษีอัตราก้าวหน้า ที่เป็นรายได้ของรัฐเพื่อนำไปจัดสวัสดิการถ้วนหน้าได้ อีกทั้งภาษีในสังคมไทยเป็นภาษีทางอ้อม มาจากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม จากการซื้อ/บริโภคสินค้าบริการที่ส่วนใหญ่เป็นคนชั้นล่าง และคนชั้นกลาง รายได้จากภาษีจึงไม่พอต่อการจัดสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าเช่นประเทศในยุโรปได้

นอกจากนี้ การที่การบริหารจัดการแนวคิดดังกล่าวเกิดประโยชน์ต่อบริบทของประเทศไทยอย่างแท้จริง รัฐบาลจำเป็นต้องมีการขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะผลประโยชน์ทับซ้อนแฝงอยู่ในสังคมไทย ในเกือบทุกหน่วยราชการให้หมดสิ้น เพราะการดำเนินงานระบบสวัสดิการต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับปริมาณจำนวนมาก ได้แก่ การเก็บภาษี การเบิกจ่ายเงินค่าสวัสดิการต่างๆ ที่ต้องมีอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้ง่าย หลักการบริหารจัดการที่รัฐบาลควรนำมาปรับใช้ควบคู่ไปกับการดำเนินงานตามแนวคิดนี้คือ ทฤษฎีการจัดการของ Henry Fayol และหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความถูกต้องโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนการทำงาน อีกทั้งรัฐบาลต้องสร้างสำนึกทางสังคมให้เกิดขึ้นกับข้าราชการและประชาชนทุกคนให้พัฒนาไปพร้อมกับการดำเนินนโยบายด้วย รวมทั้งต้องทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงหน้าที่ความเป็นพลเมืองและความรับผิดชอบของตนอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากที่สุด

## สรุป

บทความนี้เห็นด้วยอย่างยิ่ง ต่อการนำระบบสวัสดิการมาประยุกต์ใช้ เพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ แม้ไม่อาจหลีกเลี่ยงข้อต่อที่ต้องเกิดควบคู่กับประโยชน์ที่ได้รับจากระบบ แต่หากนำหลักการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการดำเนินการตามระบบสวัสดิการได้เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของระบบสวัสดิการ โดยสามารถแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระดับรากหญ้า แม้ไม่หมดไปโดยสิ้นเชิง อาจลดลงได้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ทั้งนี้โดยประเทศไทยต้องจัดสรรงบประมาณมารองรับระบบสวัสดิการ โดยการปฏิรูประบบภาษี เพื่อสร้างความมั่นคงยั่งยืนตามระบบสวัสดิการ ควบคู่กับการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมในการบริหารระบบสวัสดิการ และสามารถจัดการในการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับภาระทั้งระดับเป็นชุมชน ธุรกิจเอกชน รวมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไรด้วยได้

## ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารจัดการภาครัฐไทย ในการนำนโยบายสวัสดิการมาสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยทฤษฎีหลักการจัดการ POCCC ของ Henry Fayol

1. ต้องวางแผน (Planning) หรือมาตรการด้านสวัสดิการเชิงก้าวหน้า โดยใช้ข้อมูลทางสถิติ มากำหนดแผน/มาตรการจัดระบบสวัสดิการให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่ากับสังคมในภาพรวม โดยเน้นการทำงานเชิงรุก เชิงป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ปัญหา
2. กำหนดภารกิจให้องค์กร (Organizing) เป็นตัวแทนกระจายสวัสดิการสู่ประชาชน กลุ่มคนที่พึงได้รับสวัสดิการตามสิทธิหน้าที่อย่างสะดวกรวดเร็ว
3. รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางบริหารสั่งการและกำกับดูแล (Commanding) โดยเฉพาะด้านงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้หน่วยงานในแต่ละพื้นที่สามารถแจกจ่ายให้บุคคลหรือกลุ่มคนที่มิสิทธิได้รับสวัสดิการจากรัฐ
4. หาพันธมิตรร่วมดำเนินการ (Coordinating) จัดสวัสดิการเพื่อแบ่งเบาภาระรัฐบาล โดยประสานความร่วมมือกับชุมชนและภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุน ตามบริบทพื้นที่ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องส่งเสริมด้านการอบรม ทักษะการทำงาน การฟื้นฟูสมรรถภาพ และกระตุ้นให้ประชาชนคุ้นเคยกับประสบการณ์การทำงาน แลกกับสวัสดิการพื้นฐานจากภาครัฐ

5. รัฐบาลอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบสิทธิและหน้าที่ด้านสวัสดิการ (Controlling) เพื่อให้การบริหารจัดการตามระบบรัฐสวัสดิการประสบผลสำเร็จคือ ทัวถึง ถ้วนหน้า

#### บรรณานุกรม

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559). **ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2560-2564**. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมประชาสัมพันธ์ (2554). "ประชาวิวัฒน์" คืออะไร. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.prd.go.th/ewt\\_news.php?nid=5002](http://www.prd.go.th/ewt_news.php?nid=5002)
- คณะกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. **4 ปี ช่อมประเทศไทยเพื่อคนไทยโดยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ปี 2544-2548)**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, 2547.
- จดหมายข่าวรัฐบาลเพื่อประชาชน. (2559). **สานพลังประชารัฐ วิสัยทัศน์ประเทศไทย**. ปีที่ 2 ฉบับที่ 26 วันที่ 15 พฤษภาคม 2559.
- เดโช สนวนานนท์. (2546). **พจนานุกรมศัพท์การเมือง**. กรุงเทพฯ : หน้าต่างสู่โลกกว้าง.
- ประยุทธ์ จันทร์โอชา, พลเอก. (2557) **คำแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- พลเดช ปิ่นประทีป. (2558). **วิเคราะห์ความต่าง “ประชารัฐ-ประชานิยม”**. คมชัดลึก. 8 ตุลาคม 2558.
- พงษ์เทพ สันติกุล (2550). **โลกาภิวัตน์: บทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาและสาธารณสุขของไทย**. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รพีพรรณ คำหอม. (2545). **สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : สามเจริญพาณิชย์.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2546). **พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546**. เล่มที่ 120 ตอน 94ก หน้า 6 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2546.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2560). **รัฐ**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90>
- สุเทพ เชาวลิขิต. (2527). **สวัสดิการสังคม**. กรุงเทพฯ : โอเดียนบุ๊คส์ไตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)**. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2558). **ประชารัฐ ประชานิยม และรัฐสวัสดิการ (1)**. กรุงเทพฯ:ธุรกิจ.
- อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ. (2557). **วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน. (2550). **แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ**. เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพ: มูลนิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1980). *Social class, social democracy and state policy: party policy and party decomposition in Denmark and Sweden*. Copenhagen: Institute of Organization and Industrial Sociology.
- Gordon, D. and Spicker, P. (1999). *The International Glossary on Poverty*. Zed Books: London.
- Huber, Evelyne, Charles Ragin, and John D. Stephens. (1993). *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State*. American Journal of Sociology 99. 3: 711-749.

Kumlin, S. (2002). Institutions-experiences-preferences: How welfare state design affects political trust and ideology. In B. Rothstein & S. Steinmo. (Eds.), **Restructuring the welfare state: Political institutions and policy change**. (pp. 20-50). New York: Palgrave Macmillan.