

**การคลังสาธารณะกับสวัสดิการสังคม: ประเด็นปัญหาและข้อ
พิจารณาบางประการต่อการปฏิรูปการคลังภาครัฐเพื่อพัฒนาระบบ
สวัสดิการสังคมพื้นฐานที่ยั่งยืนของไทย**

**Public Finance and Social Welfare: Problem and Argument Issues
toward the Public Finance Reformation for Sustainable Social
Welfare System in Thailand.**

ชัยมงคล สุพรมอินทร์¹

บทคัดย่อ

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องจัดสวัสดิการให้กับประชาชน การปรับทิศทางการพัฒนาประเทศที่เน้น “คน” เป็นศูนย์กลาง ประชากรมีอายุยาวนานมากขึ้น และนโยบายประชานิยม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รายจ่ายสาธารณะของภาครัฐเพิ่มขึ้น แต่รัฐไทยยังมีข้อจำกัดในการด้านการหารายได้ จึงทำให้การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมพื้นฐานของไทยมีข้อจำกัดด้วย นอกจากนี้ การจัดสวัสดิการสังคมของไทยยังประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น ด้านการศึกษามีปัญหา “การลงทุนการศึกษาที่สูง แต่ได้คุณภาพต่ำ” ด้านสาธารณสุขคนไทยยังได้รับการรักษาพยาบาลที่แตกต่างกันเพราะมีระบบการรักษาพยาบาลต่างกันถึงสามระบบ และประเด็นโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุ” แต่รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการให้มีระบบการออมแห่งชาติครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม จึงทำให้รัฐมีภาระงบประมาณรายจ่ายอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาสวัสดิการ

¹นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ ภาควิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

สังคมให้เกิดความยั่งยืนและมีคุณภาพ จึงเสนอให้รัฐควรดำเนินการ ดังนี้
 (1) ปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายจาก “นโยบายประชานิยม” ที่เป็นนโยบายระยะสั้นไม่ยั่งยืนไปสู่ “นโยบายสาธารณะนิยม” เพื่อสร้างระบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ยั่งยืน รวมทั้งดำเนินการให้มีระบบการออมแห่งชาติที่เหมาะสม
 (2) กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารจัดการงบประมาณในขั้นตอนต่าง ๆ โดยใช้แนวคิดเรื่องระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Budgeting) (3) ปฏิรูประบบการคลังของรัฐให้เข้มแข็ง โดยการปฏิรูประบบโครงสร้างภาษีของไทยทั้งระบบทั้งในด้านการขยายฐานภาษีและกำหนดภาษีรูปแบบใหม่ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมถึงการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่นไทยให้สามารถจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ (4) การกำหนดเป้าหมายของรายจ่ายสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น กลุ่มคนพิการ กลุ่มคนยากไร้ คนเร่ร่อนขอทาน เป็นต้น ผ่านระบบสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ

281

คำสำคัญ: การคลังสาธารณะ การปฏิรูปการคลัง ระบบสวัสดิการสังคม

Abstract

The economics, society and politics of Thailand have been changing from time to time. The examples of causal factors were the Constitution, which stipulated that the state must provide social welfare for citizen, development policy of the country shifted to “human resources” orientation, aging society and populist policies of political parties. These changes were the important factors which caused increasing in public expenditures while the government has limited budgets. Therefore, social welfare

development for Thai people was also limited. Moreover Thailand is facing with many challenges in social welfare system such as problem in “high investment in education but get low quality”, problem of different quality of health care and problem of “aging society” Therefore government should develop social welfare system as follows (1) change public policy from “populist policy to public policy for all” in order to make a sustainable social welfare (2) provide opportunity for people to participate in budget allocation process (3) reform public finance system and impose new taxes such as property tax and heritage tax (4) set the goals of public expenditure for specific groups of people such as the cripple, the poor, etc. through the social welfare system.

Keywords: public finance, finance reformation, social welfare system

1. บทนำ

“สวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐาน (basic social welfare)” เป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญต่อความเป็นมนุษย์ทุกช่วงวัยตั้งแต่เกิดจนตาย การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนจึงเป็นหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่งของรัฐ สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย อาจกล่าวได้ว่าวัฏจักรชีวิต (Life Cycle) ของคนในสังคมแต่ละคนต้องได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น บริการด้านสุขภาพอนามัย บริการด้านการศึกษา บริการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น (ระพีพรรณ คำหอม, 2553:1) สอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการด้าน

เศรษฐศาสตร์ของไทย ศาสตราจารย์ ดร. ปวย อึ้งภากรณ์, ในบทความชื่อ “คุณภาพชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง: จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” โดยสรุปว่า ประชาชนควรจะได้รับการจัดสวัสดิการตั้งแต่แรกเกิด จนกระทั่งถึงวันเสียชีวิต

การที่รัฐจะจัดบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาสวัสดิการให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจะต้องมีรายได้ที่มากพอที่จะจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงภาพรวมการคลังของไทยในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาจะเห็นว่ารายได้ของรัฐมีสัดส่วนสูงที่สุดมาจากภาษีอากร โดยรายได้จากภาษีทางอ้อมมีสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้จากภาษีทางตรงมาโดยตลอด ขณะที่งบประมาณด้านรายจ่ายประจำมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่ว่างบประมาณรายจ่ายการลงทุนกลับมีแนวโน้มที่น้อยลง จากสถานการณ์การคลังนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยมีข้อจำกัดในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน อันสืบเนื่องมาจากรัฐไทยจัดเก็บภาษีได้น้อย ดังนั้น รัฐย่อมมีงบประมาณในการบริหารประเทศไม่เพียงพอ อีกทั้งในการบริหารงบประมาณที่ผ่านมายังมีลักษณะซ้ำซ้อน มุ่งให้ประโยชน์กับคนมีมาก เน้นการเก็บภาษีกับคนชั้นกลางและคนชั้นล่างเป็นหลัก ดังนั้น จึงเข้าใจได้ไม่ยากว่า การทำให้รัฐไทยเป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state) จึงยังเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่รัฐไทยก็มีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการสาธารณะให้กับประชาชนดังเช่นสวัสดิการโดยรัฐ (state welfare) ที่มีอยู่ในทุกรัฐ และสร้างสรรค์ให้สังคมไทยเป็นสังคมสวัสดิการ (สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,ม.ป.ป: 13; ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2553:118)

ประเทศไทยเริ่มต้นมีสวัสดิการสังคมสมัยใหม่ครั้งแรกตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการปฏิรูประบอบราชาธิปไตย รัฐได้จัดบริการด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขให้กับประชาชน แต่สวัสดิการสังคมโดยรัฐที่มีลักษณะครอบคลุมประชาชนหลายกลุ่มนั้นได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการ

ปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยมีทั้งการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมและตรากฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมโดยตรง เช่น การจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ.2483 การประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ 2546 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 เป็นต้น

จากการที่รัฐบาลไทยได้พยายามปรับปรุงและพัฒนาาระบบสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมทั่วถึงและมีคุณภาพอย่างต่อเนื่องนั้น ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน จากการศึกษาของพลภัทร บุราคม (2551) พบว่า รายจ่ายสาธารณะของไทยมีแนวโน้มที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญต่อรายจ่ายในด้านสังคมมากขึ้น (รวมรายจ่ายด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านการสังคมสงเคราะห์ การเคหะและชุมชน) เพื่อต่อสู้กับปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ อย่างไรก็ตาม รายจ่ายสวัสดิการสังคมเกือบทั้งหมดของไทยพึ่งพิงรายได้ส่วนมากมาจากภาษีเป็นหลัก ซึ่งรัฐบาลไทยมีรายได้หลักจากภาษีประมาณร้อยละ 16.5 ของ GDP เท่านั้น ซึ่งนับว่าค่อนข้างต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศที่มีนโยบายสวัสดิการสังคมก้าวหน้า เช่น กลุ่มประเทศนอร์ดิก² หรือแม้กระทั่งประเทศที่ใช้นโยบายสวัสดิการสังคมแบบอนุรักษนิยม (บิสมาร์ค) หรือแบบเสรีนิยมในยุโรป เช่น เยอรมนีและอังกฤษ เป็นต้น ซึ่งมีสัดส่วนเงินรายได้จากภาษีประมาณร้อยละ 41 และร้อยละ 37 ของ GDP ตามลำดับ(จรัส สุวรรณมาลา, 2553:360)

²กลุ่มประเทศนอร์ดิก (Nordic countries) หมายถึง ภูมิภาคในยุโรปเหนือ ประกอบด้วย เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน

จะเห็นได้ว่าการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐไทยในที่ผ่านมานี้มีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ประการแรก แม้รัฐไทยจะให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานของประชาชนและพยายามพัฒนาปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่อง แต่รัฐไทยยังประสบกับปัญหาทางการคลังที่สำคัญคือ รัฐบาลมีข้อจำกัดในการหารายได้เพื่อจะนำมาใช้ในจัดสวัสดิการสังคม ให้ทั่วถึงกับประชาชนทุกกลุ่มและมีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน ประการที่สอง ปัจจุบันแม้คนไทยจะได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานหลายอย่างที่มีลักษณะถ้วนหน้าแล้ว เช่น การรักษาพยาบาลของประชาชนอย่างถ้วนหน้า ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปทุกคนจะได้รับเบี้ยยังชีพอย่างต่ำ 500 บาทต่อเดือน เป็นต้น แต่สวัสดิการพื้นฐานบางอย่างไม่ทั่วถึงและไม่ได้รับคุณภาพในระดับเดียวกัน เช่น โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีทรัพยากรทางการศึกษาที่แตกต่างกัน ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการรักษายาบาลดีกว่าพนักงานบริษัทเอกชนและผู้มีสิทธิบัตรทอง และผู้ทำประกันสังคมตาม มาตรา 33 และมาตรา 40 ตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมได้รับสวัสดิการพื้นฐานไม่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับระบบสวัสดิการพื้นฐานของไทยโดยพยายามที่จะเชื่อมโยงกับสภาพการคลังภาครัฐเพื่อให้เห็นถึงประเด็นปัญหาทางด้านการคลังของรัฐบาลไทยอันส่งผลต่อการจัดสวัสดิการพื้นฐานให้กับประชาชน โดยเฉพาะประเด็นทางด้านงบประมาณรายจ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมของไทย ตลอดจนข้อพิจารณาบางประการทางด้านการคลังและการจัดสวัสดิการสังคม

2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

2.1) สวัสดิการสังคม (Social Welfare) กับ รัฐสวัสดิการ (Welfare State)

“สวัสดิการ” เป็นเรื่องที่ครอบคลุมความอยู่ดีมีสุขของมนุษย์มากมายหลากหลายมิติ ในทางเศรษฐศาสตร์ คำว่า “สวัสดิการ” มองได้สองระดับ คือ ระดับปัจเจกชน หมายถึง ความอยู่ดีกินดี มีสิทธิ มีสุข โดยมองเรื่องพื้นฐานในชีวิตประจำวันของปัจเจกบุคคลแต่ละคน เช่น การได้ฟังเพลง หรือการได้ท่องเที่ยวไปในสถานที่แปลกใหม่ที่เรารื่นชอบ (เอื้อมพร พิชัยสนธิ, 2553:20-21) ส่วนในระดับมหภาค สวัสดิการจะเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐดำเนินการ อันส่งผลต่อสวัสดิการของประชาชนทั้งประเทศ อันหมายถึง กิจกรรมหรืองานอันที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีหรือกินดีอยู่ดีทั้งในยามปกติและในยามที่ประสบปัญหา การช่วยเหลือนี้อาจจะมีหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นเงินสิ่งของและการให้บริการ (บัวพันธ์ พรหมพักพิง, 2556:170) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 มาตรา 3 อธิบายคำว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

การให้คำนิยามสวัสดิการสังคมนี้นี้จะเห็นได้ว่า เป็นการให้ความสำคัญกับระบบการจัดบริการสังคม ที่เน้นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับประชาชนทั้งในด้านการป้องกัน การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไม่ใช่การสงเคราะห์เหมือนเดิมอีกต่อไปโดยถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่พึงได้รับจากรัฐในฐานะสิทธิของพลเมืองประเทศ

สวัสดิการในความหมายกว้าง มีคติมาจากการต้องการทำให้ประชาชนในสังคมมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นซึ่งประชาชนควรจะได้รับดูแลจากสังคมอย่างครอบคลุม 7 ด้าน (กิตติพัฒน์ นนทบุรีมธุละ, 2549: 225-226) คือ (1) การมีสุขภาพดี (2) การได้รับการศึกษาที่ดี (3) การมีที่พักอาศัย (4) การมีงานทำ มีรายได้พอเลี้ยงตนเองและครอบครัว (5) การได้รับความมั่นคงทางสังคม ได้แก่ การประกันสังคม และการสังคมสงเคราะห์ (6) การได้รับบริการสังคมจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (7) นันทนาการอันเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการเจริญงอกงาม ลักษณะหรือรูปแบบการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมลักษณะกว้าง อาจจะได้หลายลักษณะ (ระพีพรรณ คำหอม, 2557:15-16) ได้แก่ การส่งเสริมการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรต่าง ๆ การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู

ส่วนสวัสดิการในความหมายแบบแคบ เป็นการตีความสวัสดิการเพียงแค่การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือการสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทางสังคม (social assistance) เท่านั้น หลายประเทศที่ใช้แนวทางนี้มักอ้างว่า การให้สวัสดิการแบบถ่วงน้ำหนักทำให้ประเทศมีต้นทุนในการแข่งขันทางการค้าบนเวทีโลกสูงเกินไป ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจยิ่งมาก การตีความสวัสดิการสังคมก็จะยิ่งเล็กและแคบลง ทั้งนี้ ชนชั้นที่กุมอำนาจในประเทศเหล่านั้นมักมีคิดว่า แทนที่จะไปรบกวนนายทุนให้ต้องจ่ายสมทบในการดูแลสวัสดิการแก่ลูกจ้างมาก ๆ เราควรปล่อยให้เขามีเสรีมาก ๆ เพื่อจะได้ทุนให้ภาคอุตสาหกรรมเติบโตเร็ว ๆ และเมื่อเศรษฐกิจเติบโตมาก ๆ แล้ว ผลพวงของความเจริญก็จะไหลรินตกลงไปสู่ประชาชนเบื้องล่างโดยทั่วถึง (Trickle-down Effect) ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีสวัสดิการให้กับประชาชนมากมายนัก สวัสดิการจึงเหลือเพียงการบรรเทาทุกข์หรือสงเคราะห์เฉพาะประชาชนที่เดือดร้อนจำเป็น โดยผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติที่เป็นเพียงพอแล้ว สวัสดิการสังคมของประเทศที่เน้นการเจริญเติบโต

ทางเศรษฐกิจจึงมักเป็นสวัสดิการแบบเลือกให้เฉพาะผู้ที่จำเป็นจริง ๆ (Selective approach) (กิตติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์, 2549: 228-229)

สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของทุกคนในสังคมเพราะคำว่า สวัสดิการ หรือสวัสดิภาพมีความหมายในแง่การอยู่ดีกินดี (social well-being) ของทุกคนไม่เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น (วันทนี วาสิกะสิน, 2536: 60) กล่าวโดยสรุปคือผู้ที่สมควรได้รับ “สวัสดิการสังคม” มิได้หมายถึงเฉพาะแต่คนยากจนเท่านั้น แต่จะหมายถึง คนที่ไม่ยากจนแต่มีปัญหาความเดือดร้อนด้วย สวัสดิการสังคมต้องเป็นสิ่งที่ให้กับทุกคนที่สมควรจะได้รับ (พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, 2536: 33) และการดำเนินงานสวัสดิการสังคมนั้น อาจดำเนินการโดยรัฐบาลและเอกชนก็ได้ โดยถือว่าลำพังรัฐบาลดำเนินการนั้นอาจมีข้อบกพร่องที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงเพียงพอ ภาคเอกชนอาจดำเนินการได้ดีกว่าในบางด้าน (วันทนี วาสิกะสิน, สุรางรัตน์ วศินารมณ, กิตติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์, 2550: 2)

ส่วนคำว่า “รัฐสวัสดิการ” ใช้คำว่าภาษาอังกฤษว่า “welfare state” ซึ่งหมายถึง รัฐที่จัดให้มีระบบสวัสดิการอันมีกฎหมายรองรับสิทธิด้านสวัสดิการของประชาชนโดยให้ความสำคัญกับการกระจายสิทธิและผลประโยชน์ครอบคลุมความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน และมีหลักประกันครอบคลุมทุกด้านอย่างทั่วถึง เช่น ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย ด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคม ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก (กิตติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์, 2550: 3-4 ; จรัส สุวรรณมาลา, 2553: 319 ; เอื้อมพร พิชัยสนธิ, 2553 : 21) จุดมุ่งหมายของรัฐสวัสดิการคือ การสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในสังคม (บัวพันธ์ พรหมพักพิง, 2556: 176)

หลักการสำคัญของรัฐสวัสดิการ ได้แก่ (กิตติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์, 2550: 3) 1) ครอบครัวยุติมีสุขได้จะต้องมีรายได้เพียงพอจากการทำงาน 2) รัฐในระบอบประชาธิปไตยมีหน้าที่ที่จะต้องกระจายรายได้ให้เกิดความเป็น

ธรรมในกลุ่มต่าง ๆ 3) รัฐจะต้องเป็นหลักประกันสำคัญให้แก่ประชาชนยามเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ขึ้นในชีวิต 4) การช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนทำได้หลายวิธี เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่น จังหวัด เทศบาล การส่งเสริมองค์การสวัสดิการสังคมภาคเอกชน การลดราคาสินค้าบริโภคด้วยวิธีการต่าง ๆ ถึงแม้ว่าการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนโดยแบบ “รัฐสวัสดิการ” จะมีผลดีต่อประชาชนหลายประการ แต่ก็มีข้อวิจารณ์ต่อรัฐสวัสดิการอยู่หลายประการ เช่น ประการแรก การที่จะเป็นรัฐสวัสดิการได้จะต้องมีการจัดเก็บภาษีที่สูงให้เพียงพอต่อการจัดสรรงบประมาณในการสร้างสวัสดิการ (ติรัส ตฤณเตชะ, 2555: 120) ประเทศที่ใช้นโยบายสวัสดิการสังคมแบบนี้จะมีรายจ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมเฉลี่ยสูงกว่าประเทศอื่น ๆ เช่น เดนมาร์ค สวีเดน เบลเยียม เป็นต้น ซึ่งมีรายจ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมประมาณร้อยละ 27-29 ต่อ GDP ขณะที่แหล่งรายได้หลักของระบบสวัสดิการสังคมคือ ภาษี อัตราภาษีต่อ GDP ในประเทศกลุ่มนี้ มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 50 ของ GDP และสูงกว่าประเทศในกลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีอัตราภาษีสูงมากเป็นพิเศษ เช่น เดนมาร์ค มีอัตราภาษีสูงสุดถึงร้อยละ 59 สวีเดน ร้อยละ 56 (จรัส สุวรรณมาลา, 2553: 319-320) ประการที่สอง คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจกล่าวคือ ประเทศที่พัฒนาแล้วประชากรผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทำให้บุคคลวัยทำงานจะต้องรับภาระในการจ่ายภาษีที่เพิ่มสูงขึ้น

2.2) รูปแบบการจัดระบบสวัสดิการสังคม

การเกิดสวัสดิการสังคมโดยรัฐเริ่มต้นขึ้นที่ประเทศในแถบยุโรป โดยเริ่มแรกที่ประเทศอังกฤษที่ได้พยายามแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างเป็นระบบโดยออกกฎหมายคนจน (Poor Law Act) ในปี ค.ศ.1601 ต่อมาได้แผ่ขยายไปประเทศอื่นในยุโรป และทวีปอื่น ๆ ในปัจจุบันแต่ละประเทศได้

มีการบริหารจัดการระบบสวัสดิการที่แตกต่างกันออกไป เอสปิง อันเดอร์สัน (Esping-Andersen, 1990) ได้แบ่งการจัดสวัสดิการสังคมออกเป็นสามกลุ่ม โดยหลัก (เอ็อมพร พิชัยสนิธ, 2556: 244-245; จรัส สุวรรณมาลา, 2553: 318) ดังนี้

กลุ่มแรกคือ กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม (Liberal Regimes) ที่เป็นลักษณะการให้การช่วยเหลือแก่ผู้ที่อยู่ในสภาวะขัดสนโดยแท้จริง เปรียบเสมือนสวัสดิการแบบ “เก็บตก” ซึ่งหมายถึงประชากรกลุ่มที่ “ตกค้าง” อยู่ในสังคมที่ต้องเผชิญกับความลำบากโดยที่ครอบครัวและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านั้นไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้อีกแล้ว ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และไทย

กลุ่มที่สองคือ ประเทศที่มีระบบสวัสดิการแบบวิสาหกิจหรือแบบอนุรักษ์นิยม (Conservative/Corporatist Regimes) ซึ่งเป็นสวัสดิการที่มีการจัดสรรบนพื้นฐานของการทำงาน และขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของผู้ที่ทำงานในแง่ของเงินสมทบของนายจ้างและลูกจ้างให้แก่ระบบหรือกองทุนสวัสดิการในประเทศ ดังนั้น ผู้ที่ทำงานเท่านั้นจึงจะมีสิทธิในสวัสดิการดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมนี และฝรั่งเศสในบางส่วนของสวัสดิการ

กลุ่มที่สาม คือ ประเทศที่มีระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Regimes) เป็นระบบสวัสดิการที่มีค่านิยมแบบมวลชนนิยม ที่รัฐจะทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการกระจายทรัพยากรให้แก่ประชาชนอย่างทั่วหน้าและมีหลักประกันครอบคลุมเกือบทุกด้าน และไม่ต้องมีการพิสูจน์ว่าใครเป็นผู้ยากจนที่สมควรได้รับสวัสดิการจากรัฐ ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับสวัสดิการสังคม ตัวอย่างเช่น กรณีสวีเดน และประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย

3. การจัดสวัสดิการสังคมของไทย

ประเทศไทยเริ่มต้นมีสวัสดิการครั้งแรกตั้งแต่ประเทศยังมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในปี พ.ศ.2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อจ่ายเบี้ยบำนาญให้กับข้าราชการ ระบบสวัสดิการในยุคนี้นี้จึงครอบคลุมเฉพาะข้าราชการเท่านั้น การให้สวัสดิการสังคมในระยะต่อมาจึงได้ถูกพัฒนาขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว และเป็นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะการสงเคราะห์มาโดยตลอด จวบจนกระทั่งมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เพื่อสร้างระบบสวัสดิการสังคมรูปแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลกว้างขวางกว่าการสังคมสงเคราะห์ซึ่งมีลักษณะการจัดสวัสดิการสังคมในเชิงป้องกันควบคู่กับการแก้ไข และเป็นสวัสดิการแบบวิสาหกิจ กล่าวคือ เป็นสวัสดิการที่จัดสรรบนพื้นฐานของการทำงานและร่วมกันรับผิดชอบระหว่างรัฐ นายจ้างและลูกจ้าง ต่อมารัฐไทยยังพยายามดำเนินนโยบายเพื่อขยายสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมประชุมชนอีกหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเด็ก สตรี คนพิการ และผู้สูงอายุ โดยการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้อีกหลายฉบับ ปัจจุบันหน่วยงานที่ดูแลสวัสดิการสังคมมีหลายกระทรวงโดยมีกระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงาน

ปัจจุบันประเทศไทยได้ให้สวัสดิการสังคมหลายประเภท และครอบคลุมบุคคลหลายกลุ่ม (วรวรรณ ขาญด้วยวิทย์ และคณะ,2553) ได้แก่ 1) สวัสดิการสำหรับเด็ก ภาครัฐได้จัดให้มีสวัสดิการขั้นพื้นฐานมานานแล้ว เช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 2) สวัสดิการสำหรับสตรี ภาครัฐได้จัดให้มีกองทุนพัฒนาสตรี การฝึกอบรมอาชีพ เป็นต้น 3) สวัสดิการคุ้มครองคนทำงาน โดยรัฐได้ตราพระราชบัญญัติ

ประกันสังคม พ.ศ.2533 กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมและกำหนดสิทธิพื้นฐานให้กับลูกจ้างหลายอย่าง เช่น สวัสดิการในการรักษาพยาบาล การคลอดบุตร ตาย ว่างงาน และชราภาพ เป็นต้น 4) สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ โดยรัฐตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการหลายด้าน เช่น การได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือนจนกระทั่งเสียชีวิต การได้รับบริการด้านสาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น 5) สวัสดิการสำหรับคนด้อยโอกาสและคนพิการ เช่นการให้บริการที่อยู่อาศัยโดยจัดที่พักชั่วคราว บริการสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนโดยรัฐได้ตราเป็นกฎหมายหลายฉบับ ดังสรุปได้ในตาราง 1

นอกจากสวัสดิการที่รัฐจัดให้แล้ว ชุมชนต่าง ๆ ยังได้รวมตัวกันจัดตั้งสวัสดิการชุมชนขึ้นทั้งนี้เนื่องจากสวัสดิการที่รัฐจัดให้ยังไม่เพียงพอ การจัดสวัสดิการแบบนี้เรียกว่า “สวัสดิการชุมชน” เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในชุมชน เช่น การออมวันละบาทจากสมาชิก สมาชิกสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ถูกลงและยังได้รับเงินช่วยเหลืออันเป็นสวัสดิการอีกหลายอย่าง เช่น เงินช่วยเหลือเพื่อการคลอดบุตร เงินทุนการศึกษา ฅาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ,2553) ในปัจจุบันมีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนแล้วจำนวนกว่า 2,331 กองทุนทั่วประเทศ

ตารางที่ 1 กลุ่มเป้าหมายการจัดสวัสดิการโดยรัฐกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มเป้าหมาย	กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง
1. เด็กและ เยาวชน	-พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 -พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 -พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชน พ.ศ.2550 -พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546
2. ผู้สูงอายุ	-พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 -พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 -พ.ร.บ. การออมแห่งชาติ พ.ศ.2554
3. คนพิการหรือ ทุพพลภาพ	-พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 -พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 -พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546
4. ผู้ด้อยโอกาส คนยากไร้ และ คนเร่ร่อน	-พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ 2545 -พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546

293

การส่งเสริมสวัสดิการ

4. ภาพรวมการคลังของประเทศกับการจัดสวัสดิการสังคม

4.1) รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมในต่างประเทศและของไทย

การจะสร้างระบบสวัสดิการที่ยั่งยืนและมีคุณภาพนั้น รัฐบาลควรหา รายได้ที่ไม่ใช่การกู้ยืมเงินมาสนับสนุน ดังนั้น ระบบสวัสดิการและระดับของ ภาษีต้องสอดคล้องกัน กล่าวคือ เมื่อสวัสดิการสูง ภาษีต้องสูงตามด้วย โดยปกติ แล้ว ประเทศในโลกจะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่มีรายจ่ายสูงด้าน สวัสดิการสูง ก็จะมีระดับภาษีสูงตามไปด้วย ประเทศที่มีระดับสวัสดิการต่ำ ก็จะมีระดับการจัดเก็บภาษีต่ำไปด้วย หากพิจารณาประเทศที่มีการจัดมี

294 ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมต่อรายได้ประชาชาติ (GDP) ของประเทศ OECD บางประเทศ

ประเทศ	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014
Australia	16.1	17.2	17.2	17.8	18.3	19.0	19.0
Denmark	28.7	26.0	29.9	30.1	30.2	30.1	30.1
Japan	14.1	16.3	22.1	23.1	-	-	-
New Zealand	17.5	18.9	21.0	20.7	21.0	20.8	-
United Kingdom	19.2	18.4	22.8	22.7	23.0	22.5	21.7
United States	13.1	14.2	19.3	19.0	18.7	18.6	19.2
OECD -Total	19.3	18.6	21.7	21.4	21.6	21.7	21.6

ที่มา: OECD Social Expenditure Database (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG)

³Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ก่อตั้งขึ้นปี ค.ศ.1948 เพื่อร่วมมือกันฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้กลับคืนมาอย่างมั่นคง ปัจจุบันมีสมาชิก 34 ประเทศ

สวัสดิการสูง (วัดจากรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมต่อ GDP) จะต้องมีการจัดเก็บภาษีที่สูงตามไปด้วย (วัดจากสัดส่วนของรายได้ภาษีต่อ GDP) เช่น ในกลุ่มประเทศ OECD รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมนั้น พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มสูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยในปี 1980 อยู่ที่ร้อยละ 15.4 ต่อ GDP เป็น ร้อยละ 21.6 ต่อ GDP ในปี 2007 และรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับบำนาญบำนาญ (public pension) และรายจ่ายด้านสาธารณสุข (health care) (Adema, W., P. Fron and M. Ladaique, 2011) และเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ร้อยละ 21.6 ในปี 2014 (ดูตารางที่ 2) แสดงให้เห็นว่าประเทศในกลุ่ม OECD³ ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในรูปแบบสวัสดิการบำนาญและการรักษาพยาบาลให้กับประชาชนของประเทศ

หากพิจารณาภาพรวมรายจ่ายจำแนกตามด้านต่าง ๆ ของประเทศในภูมิภาคเอเชียบางประเทศ จากตารางที่ 3 สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีสัดส่วนรายจ่ายในกิจการทั่วไปของภาครัฐสูงที่สุด อย่างไรก็ตาม ถ้ารวมรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข ประกันสังคม การเคหะและชุมชน จะเห็นว่ารายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุด หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ในด้านการศึกษาไทยมีสัดส่วนรายจ่ายรองลงมาจากมาเลเซีย ในด้านสาธารณสุขและประกันสังคมและสวัสดิการ โดยรวมประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลี จะมีสัดส่วนที่สูง ตามด้วยสิงคโปร์ ส่วนประเทศไทยจะมีสัดส่วนที่สูงกว่าประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ และในด้านเศรษฐกิจ แต่ละประเทศมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันในภาพรวม

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายต่องบประมาณรวม จำแนกตามกิจกรรม ภาครัฐในบางประเทศในภูมิภาคเอเชีย

กิจกรรม	ไทย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	เกาหลี	ญี่ปุ่น
หน่วยงานภาครัฐทั่วไป	26.68	8.13	18.54	12.49	10.31	5.30
ป้องกันประเทศ	14.00	11.08	4.76	23.82	11.06	6.10
การศึกษา	20.55	24.39	15.62	18.33	15.00	10.74
สาธารณสุข	9.70	8.07	2.60	7.72	1.18	22.61
ประกันสังคมและสวัสดิการ	7.35	4.76	6.72	12.49	22.44	39.47
การเคหะชุมชน	2.05	1.20	0.36	6.76	4.91	1.13
การเศรษฐกิจ	18.44	19.88	25.89	16.31	18.96	10.43
อื่น ๆ	1.20	22.48	25.52	2.08	16.51	4.22

ที่มา: เอื้อมพร พิชัยสนธิ (2556: 162)

*หมายเหตุ ข้อมูลปี พ.ศ.2553 ยกเว้นประเทศสิงคโปร์และญี่ปุ่นใช้ข้อมูลปี พ.ศ.2552 โดยหน่วยเป็น %

หากพิจารณารายจ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมของไทย ตารางที่ 4 สะท้อนให้เห็นว่า งบประมาณด้านการศึกษามีสัดส่วนสูงสุด ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยให้ความสำคัญกับการศึกษาอย่างมาก รองลงมาคืองบประมาณด้านสาธารณสุข และการสังคมสงเคราะห์ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพกับสัดส่วนงบประมาณแล้วก็ควรพิจารณาถึงรายละเอียดในแต่ละด้านว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่

ตารางที่ 4 รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม จำแนกตามประเภทสวัสดิการหน่วยงานรับผิดชอบปี 2548-2551

GDP	2548	2549	2550	2551	%/GDP
งบประมาณแผ่นดินรวม	7,087.66	7,813.10	8,399.00	9,070.92	
รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม-รวม				693.96	7.65
1. การศึกษา	262.72	295.62	255.24	364.63	4.02
2. การสาธารณสุข	89.16	101.04	148.7	154.14	1.70
3. การสังคมสงเคราะห์	108.28	95.56	112.4	115.09	1.27
4. การเคหะและชุมชน	31.36	41.34	25.68	46.38	0.51
5. การศาสนา วัฒนธรรม ฯ	7.11	9.43	13.09	13.72	0.15

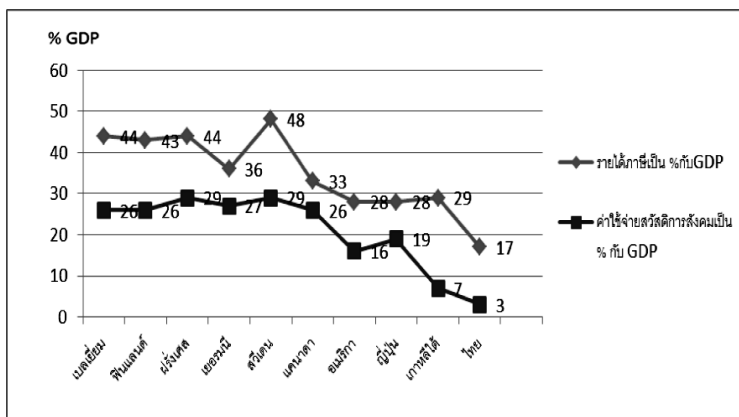
ที่มา: จรัส สุวรรณมาลา (2553: 352-353)

4.2) รายได้ของประเทศกับการจัดสวัสดิการสังคม

โครงสร้างระบบการจัดเก็บภาษี (Taxation) ในประเทศที่มีขนาดสวัสดิการที่ใหญ่ เช่น กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย จะมีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่ก้าวหน้า ในเดนมาร์กจะมีการเก็บภาษีเงินได้สูงถึงประมาณร้อยละ 60 ของรายได้ขั้นสูง ประกอบกับภาษีทางสังคมอื่น ๆ และภาษีการบริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่มีอัตราสูงถึงร้อยละ 25 ของมูลค่าสินค้า (เอื้อมพร พิชัยสนธิ, 2553:124) เกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาว่า ประชากรประเทศนั้น ๆ มีหรือได้

รับประกันในเรื่องความอยู่ดีมีสุขเพียงใด สามารถพิจารณาได้จากค่าใช้จ่ายของรัฐในการดำเนินนโยบายสังคม หรือค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม (บัวพันธ์ พรหมพักพิง, 2556:178) จากแผนภูมิ 1 แสดงให้เห็นว่ารายได้จากภาษีอากรในประเทศ OECD มีสัดส่วนที่สูงขณะเดียวกันรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมก็มีขนาดสูงเช่นเดียวกัน ขณะที่ประเทศไทยรายได้จากภาษีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศ OECD บางประเทศพบว่า อยู่ในระดับต่ำกว่ามาก และทำให้งบประมาณรายจ่ายทางด้านสวัสดิการสังคมต่อรายได้ประชาชาติของประเทศจึงอยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกัน

แผนภูมิที่ 1 แสดงค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านสวัสดิการ เปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD บางประเทศ



ที่มา: วรพรรณ ขาญด้วยวิทย์ และคณะ(2553)

ในด้านรายได้ของรัฐบาลไทยนั้น สัดส่วนรายได้จากภาษีต่อ GDP ในช่วงระหว่างปี 2550-2555 (ดูแผนภูมิที่ 1) มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 18 ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับรายได้จากภาษีของประเทศไทย (ดูตารางที่ 5) กับประเทศที่มีระบบการ

จัดสวัสดิการที่ครอบคลุมและทั่วถึงให้กับประชาชนที่เรียกว่า “รัฐสวัสดิการ” ในยุโรปนั้นยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งนี้ เป็นเพราะประเทศไทยมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีต่ำ จึงมีขีดความสามารถในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนต่ำไปด้วย ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีโดยขยายฐานภาษีทางตรง ให้ครอบคลุมรายได้และทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การมีรายได้สูงย่อมสามารถทำให้รัฐบาลสามารถขยายรายจ่ายให้สูงขึ้นได้ และมีขีดความสามารถในการจัดงบประมาณในด้านสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้สูงขึ้น

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของ ไทย พ.ศ.2545-2555

ปีงบประมาณ	รายได้จากภาษี (ล้านบาท)	ผลิตภัณฑ์มวลรวมใน ประเทศ :GDP (ล้านบาท)	ภาษีต่อGDP (%)
2550	1,530,969.1	8,525,197	17.9
2551	1,698,544.5	9,080,466	18.7
2552	1,551,033.5	9,041,551	17.1
2553	1,810,292.1	10,104,821	17.9
2554	2,069,248.0	10,540,134	19.6
2555	2,174,679.7	11,362,871	19.1

ที่มา: สำนักงบประมาณ

5. บทวิเคราะห์และสรุป

ปัจจัยหลายอย่างได้ส่งผลทำให้รายจ่ายสาธารณะของนานาประเทศ มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น จากการศึกษาของ Wilensky (1975) (พลภัทร บุราคม, 2551) พบว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีอิทธิพลต่อการขยาย

ตัวของรายจ่ายสาธารณะด้านสวัสดิการสังคม กล่าวคือ ด้านเศรษฐกิจประเทศ ที่การเจริญเติบโตสูงมีรายได้ประชาชาติสูงก็จะเป็นประเทศที่มีรายจ่ายด้านการ ประกันสังคมสูง ส่วนประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ ก็มักจะมีราย จ่ายด้านประกันสังคมต่ำ โครงสร้างด้านอายุของประชากรโดยเฉพาะประเทศ ที่มีสัดส่วนประชากรที่มีอายุสูงเพิ่มขึ้นก็จะเป็นแรงกดดันทำให้รายจ่าย สาธารณะด้านประกันสังคมให้แก่ผู้สูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นด้วย เป็นต้น อย่างไรก็ตามการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะของประเทศกำลังพัฒนานั้นเป็นไปอย่างไม่ ค่อยมีประสิทธิภาพมากนัก ทั้งนี้ เป็นเพราะหลายสาเหตุ ประการแรก ประเทศ กำลังพัฒนามีขนาดของรายจ่ายสาธารณะต่ำกว่ารายจ่ายสาธารณะของ ประเทศพัฒนาแล้วมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ประเทศกำลังพัฒนามีความ สามารถในการหารายได้ต่ำ การมีรายจ่ายสาธารณะที่ต่ำนี้ ย่อมเป็นข้อจำกัด ทำให้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา ไม่สามารถเข้ามาดำเนินการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศได้มากนัก ประการที่สอง ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่จะถูก จัดสรรให้กับรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือนและค่าจ้าง การชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น ซึ่งเป็นกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงต่อการ พัฒนาประเทศ ซึ่งจะมีเงินเหลือน้อยที่จะนำมาใช้ในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อ การพัฒนาประเทศโดยตรง ประการที่สาม การกระจายผลประโยชน์ของ รายจ่ายสาธารณะยังขาดความเหมาะสมกล่าวคือ รายจ่ายด้านการลงทุนภาค รัฐมักจะกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองหลักทำให้คนฐานะตืออยู่ในเมืองได้รับประโยชน์ เป็นหลัก ส่วนคนจนส่วนใหญ่ในชนบทก็จะได้รับประโยชน์น้อย เป็นต้น

กรณีของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา หากพิจารณาถึงภาพ รวมของการคลังของรัฐ ในด้านรายจ่ายรวมของรัฐบาลนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เป็นเพราะปัจจัยทางด้านการเมืองและสังคม เช่น โครงสร้างประชากรที่ เปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมผู้สูงอายุ นโยบายของรัฐบาลที่มีการจัดสวัสดิการให้

กับประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ อันได้แก่ สวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ งบประมาณจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น รวมถึงนโยบายประชานิยมต่าง ๆ ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงรายจ่ายตามหมวดงานจะพบว่า ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ จึงทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการนำงบประมาณไปใช้ในการลงทุนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณในด้านสวัสดิการสังคมด้วย

หากพิจารณาถึงรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม จะเห็นว่างบประมาณด้านการศึกษามีสัดส่วนงบประมาณที่สูงที่สุด รองลงมาคือ ด้านการสาธารณสุข และการสังคมสงเคราะห์ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนงบประมาณและคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์แก่ประชาชนในแต่ละด้าน อาจจะยังไม่สอดคล้องกันมากนัก โดยจะพิจารณาจากบางประเด็นปัญหา ดังนี้

ในด้านการศึกษาของไทยรัฐไทยได้ลงทุนไปมากในทางการศึกษา แต่ถึงกระนั้นการลงทุนที่สูงไม่ได้นำมาซึ่งคุณภาพการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ ซึ่งความล้มเหลวนี้น่าจะสะท้อนให้เห็นได้จากผลการประเมินระดับนานาชาติ อาทิ ผลการประเมินความรู้ด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการอ่าน ในโครงการการประเมินผลผู้เรียนนานาชาติ (Program for International Student Assessment : PISA) ปี 2012 พบว่า ไทยยังคงมีคะแนนค่าเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของนานาชาติ (คะแนนเฉลี่ย OECD) ในทุกด้าน ขณะที่การจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจากรายงานของ World Economic Forum: WEF 2013 จาก 148 ประเทศ ไทยอยู่อันดับที่ 37 โดยมีลำดับต่ำกว่าประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลี มาเลเซีย บรูไนและจีน คุณภาพการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 86 เป็นอันดับ 7 ของอาเซียน ตามหลังสิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ข้อมูลเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐไทยไม่ได้ขาดแคลนงบประมาณด้านการศึกษา แต่

รัฐไทยกำลังประสบกับปัญหา “การลงทุนการศึกษาที่สูง แต่ได้คุณภาพต่ำ”

ในด้านสาธารณสุข รัฐไทยได้จัดสรรงบประมาณเป็นอันดับรองลงมา จากด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม คนไทยยังได้รับการรักษาพยาบาลที่แตกต่างกันและอาจจะมีคุณภาพที่ต่างกันด้วย สิ่งนี้สะท้อนได้ระบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลของไทยที่แบ่งออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบสวัสดิการสำหรับข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยแต่ละระบบจะครอบคลุมประชากรคนละกลุ่มกัน กล่าวคือ ระบบสวัสดิการสำหรับข้าราชการให้การคุ้มครองแก่ข้าราชการและบุคคลในครอบครัว (ประมาณ 5 ล้านคน) ระบบประกันสังคมให้การคุ้มครองเฉพาะแรงงานที่ทำงานในสถานที่ประกอบการไม่รวมถึงอาชีพเกษตรกรรม (ประมาณ 10 ล้านคน) และระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นการรักษาพยาบาลสำหรับประชาชนที่เหลือทั้งหมด

ในด้านสวัสดิการผู้สูงอายุนั้น โครงสร้างประชากรของไทยเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้รัฐต้องจ่ายเบี้ยยังชีพรายเดือนให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป (ปี 2557 มีจำนวน 10 ล้านคน) จนกระทั่งเสียชีวิตและสวัสดิการด้านอื่น ๆ อีก ทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณจ่ายเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นสูงขึ้นทุกปีโดยในปี พ.ศ. 2550 ใช้งบประมาณ 17,885 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 40,890 และ 43,972 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2554 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม สวัสดิการเหล่านี้ก็ยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุของไทยยังประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาด้านอาชีพและรายได้ นอกจากนี้ ยังเป็นปัญหาเชิงนโยบายด้านการคลังเพราะรัฐต้องมีภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุด้วย เพราะภาครัฐขาดการทำนโยบายที่เป็นการส่งเสริมให้การออมเงินในลักษณะแบบการจ่ายสมทบระหว่างรัฐกับประชาชน แต่รัฐกลับเป็นผู้จ่ายเพียงด้านเดียว

จากประเด็นปัญหาทางการคลังและระบบสวัสดิการสังคมของไทยที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยจะต้องมีการปฏิรูปการคลังเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้มีคุณภาพและความครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม ซึ่งจะนำไปสู่การจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานอย่างถ้วนหน้าและยั่งยืน โดยการปฏิรูปภาครัฐ ดังนี้ ประการแรก ต้องปรับเปลี่ยนกรอบความคิด (Mind Set) ของผู้กำหนดนโยบาย คือ รัฐบาลให้เปลี่ยนการดำเนินนโยบายจาก “นโยบายประชานิยม” ที่เน้นเฉพาะการหาเสียงเฉพาะหน้าไปสู่นโยบายที่ยั่งยืนแบบ “นโยบายสาธารณะนิยม” เพื่อสร้างระบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานแบบ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” ที่ยั่งยืน และเท่าเทียม ประการที่สอง การปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพในการหารายได้ของภาครัฐ ได้แก่ การปฏิรูปภาษีของไทยเพื่อเพิ่มรายได้ ซึ่งถวิล นิลใบ (2552) ได้เสนอไว้ 3 แนวทางสำคัญ ได้แก่ แนวทางแรก ปรับปรุงโครงสร้างภาษีเดิม เช่น ขยายฐานภาษี เพิ่มอัตราภาษี แนวทางที่สอง ปิดช่องว่างที่ทำให้เก็บภาษีไม่ได้เต็มที่ เช่น ช้อยกเว้นหรือการหักลดหย่อนที่ไม่จำเป็นหรือไม่สมเหตุผล และแนวทางสุดท้าย จัดเก็บภาษีใหม่ โดยเฉพาะประเด็นการจัดเก็บภาษีใหม่ที่ควรพิจารณา เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก และภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งจากการเก็บภาษีทรัพย์สินใน 4 ประเทศ คือ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่นและฝรั่งเศส จะพบว่า ภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของทุกประเทศและจากประสบการณ์ความสำเร็จของประเทศเหล่านี้ ประเทศไทยควรพิจารณาเก็บภาษีทรัพย์สินในลักษณะภาษีความมั่งคั่ง (Wealth Tax) โดยเก็บในอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล นอกจากนั้น จะต้องมีการขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมรายได้ประเภทต่าง ๆ ให้กว้างขวางมากขึ้น เช่น ภาษีฐานรายได้ ได้แก่ ภาษีรายได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล รวมถึงจัดเก็บภาษีทรัพย์สินใหม่ ไม่ว่าจะเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นของผู้มีฐานะดี ภาษีทรัพย์สินเพื่อนำมาทดแทนภาษีโรงเรียนและที่ดิน ภาษี

สิ่งแวดล้อมที่จัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรม และภาษีมรดก ประการที่สาม กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการ จัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรรายจ่ายโดยใช้แนวคิด เรื่องระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Budgeting) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการ จัดสรรงบประมาณของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด และตอบสนอง ความต้องการของสังคมได้ดียิ่งขึ้นในช่วงต่าง เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมการ วิเคราะห์งบประมาณร่วมกับสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ของท้องถิ่น ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการเสนอแนะนโยบาย พิจารณาทางเลือก และระบุโครงการต่าง ๆ ตลอดจนเข้า ร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลตรวจสอบโครงการ ประการสุดท้าย การ กำหนดเป้าหมายของรายจ่ายสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น กลุ่มคนที่มีราย ได้น้อย กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม กลุ่มคนพิการ กลุ่มคนยากไร้ เป็นต้น ผ่าน ระบบสวัสดิการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น บริการการศึกษา บริการสาธารณสุข การประกันสังคม และเงินช่วยเหลือสงเคราะห์ต่าง ๆ

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2549). **ทิศทางและรูปแบบ การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์. **คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546**. (2547). กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2549). **ทฤษฎีวิพากษ์ในนโยบายและการวางแผนสังคม**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2550). **เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง รัฐสวัสดิการ: เครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในสังคม**. ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2554). **พิมพ์ครั้งที่ 4. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คณะกรรมการกระจายรายได้. (ม.ป.ป.) **สวัสดิการพื้นฐาน (social safety net) : รากฐานความเป็นธรรมทางรายได้**. กรุงเทพฯ: สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โรงพิมพ์เดียนตุลา.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2553). **นโยบายการคลังสาธารณะ**. กรุงเทพฯ.: แปลน ปรีณัติง จำกัด.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2553). **การคลังเพื่อสังคม.(พิมพ์ครั้งที่5)**. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด.

ดิรัส ตฤณเตชะ. (2555). **นโยบายรัฐสวัสดิการเด่นมาร์ก : ความท้าทายภายใต้ความผันผวนในกระแสโลกาภิวัตน์**. วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2555. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา. (2553). **ประชาธิปไตยทางการคลัง**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ บรรณาธิการ.(2547). **สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน: แนวคิด นโยบาย แนวทางปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: เอดิชั่นเพรส โปรดักส์ จำกัด.

ถวิล นิลไป. (2552). **การปฏิรูประบบภาษี: ทางรอดของประเทศไทย**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- บัวพันธ์ พรหมพักพิง. (2556). แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนา: จากความมั่งคั่งทางวัตถุสู่ความอยู่ดีมีสุขประชาชาติ. ขอนแก่น: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปวย อึ้งภากรณ์. (2530). ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน. กรุงเทพฯ: มูนินิธิโกมลคณฑอง.
- ปณณ อนันนภิบุตร. (2555). การปฏิรูประบบภาษีเพื่อสังคมเสมอหน้า. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.
- พฤกษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์. (2536). “พัฒนาการแนวคิดที่ว่าด้วยสวัสดิการสังคม”. ในยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่องานสวัสดิการสังคม. รายงานการประชุมทางวิชาการสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ประจำปี 2535
- พลภัทร บุราคม.(มปท). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะและการกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายสาธารณะในประเทศไทย. สมุทรปราการ.ตี.เค. ปรีณติงเวิลด์ จำกัด.
- พลภัทร บุราคม. (2556). พิมพ์ครั้งที่ 4. รายจ่ายสาธารณะ: ประสิทธิภาพในการจัดสรรและประสิทธิภาพระหว่างประเทศ.กรุงเทพฯ: ตี.เค.ปรีณติงเวิลด์ จำกัด.
- วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ. (2553). โครงการวิจัยทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส).
- วันทนี วาสิกะสิน. (2536). “สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์”. วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์. 3(11) เมษายน-มิถุนายน. 60-61.
- วันทนี วาสิกะสิน, สุรางรัตน์ วศินารมณ, กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2553). พิมพ์ครั้งที่ 7. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ระพีพรรณ คำหอม. (2554). พิมพ์ครั้งที่ 4. **สวัสดิการสังคมกับสวัสดิการไทย.**

กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2554). **โครงการวิจัยเรื่องสู่สวัสดิการ**

สังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อ

การพัฒนาประเทศไทย.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (มปท). **โครงการวิจัยเรื่องนโยบาย**

และมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้.

กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอื้อมพร พิชัยสนธิ. (2553). **เศรษฐกิจทางเลือกกว่าด้วยรัฐสวัสดิการ.**

กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์.

เอื้อมพร พิชัยสนธิ.(2557). **การคลังประยุกต์กับเศรษฐกิจไทยที่**

เปลี่ยนแปลงไป. กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Adema, W., P. Fron and M. Ladaique. (2011). “Is the European

Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social

Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD

Social Expenditure Database (SOCX)”, **OECD Social,**

Employment and Migration Working Papers, No. 124,

OECD Publishing.

Anderson, Esping. (1990). **Three worlds of welfare capitalism.**

Princeton: Princeton University Press.

OECD.StatExtracts.OECD Social Expenditure Database

(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)

เข้าถึงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2557

Ponlapat Buracom. (2007). “Explaining the Growth of Public Spending in Thailand Demand-side VS Supply - side and Empowerment”. NIDA Journal of Development Administration.

Wilensky, Harold L. (1975). **The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures.** Berkley: University of California Press.