

## Social Welfare of Thai Society

**Chusak Charoonsawat**

M.A.(Economics), Assistant Professor,  
Department of Educational Foundation, Faculty of Liberal Arts,  
Prince of Songkla University  
E-mail: cchusak@ratree.psu.ac.th

### Abstract

This article investigated social welfare indicators and expenditure by the Thai and foreign governments as well as related research on welfare in Thailand in order to derive the overall picture of Thai social welfare. Thailand, like the United States, Finland and Japan, spent a greater proportion of its total expenditure on education whereas private sectors in Thailand, like those in Finland, Japan, the United Kingdom and Sweden, spent more on food and beverages. However, two forms of social security programs—unemployment and family allowance schemes—have not been provided by the Thai government. Certain indicators such as basic minimum needs, and social condition indicators, showed that prior to 1997 there was some satisfaction among Thai citizens with respect to social welfare, especially in the areas of education, work, welfare assistance, and recreation, but there was dissatisfaction concerning health and the environment. Nevertheless, the indicators reported by the World Bank especially those relating to health, education, distribution of income, and the environment, showed that Thai society has achieved lower levels of welfare than other countries.

**Keywords:** basic minimum needs, expenditure, indicators, Thai society, welfare

## สวัสดิการของสังคมไทย

ชูศักดิ์ จุฑณสวัสดิ์

ศ.ม.(เศรษฐศาสตร์), ผู้ช่วยศาสตราจารย์

ภาควิชาสารัตถศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

E-mail: cchusak@ratree.psu.ac.th

บทความนี้มุ่งศึกษาตัวชี้วัดสวัสดิการ การใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการของรัฐบาลไทยและต่างประเทศ และผลการวิจัยเกี่ยวกับสวัสดิการของคนไทยเพื่อสรุปภาพรวมสวัสดิการของสังคมไทย สัดส่วนการใช้จ่ายด้านสวัสดิการต่อรายจ่ายรวมชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไทยมุ่งเน้นด้านการศึกษา เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์และญี่ปุ่น ในขณะที่ภาคเอกชนของไทยกลับเน้นด้านอาหารและเครื่องดื่ม เช่นเดียวกับฟินแลนด์ ญี่ปุ่น อังกฤษและสวีเดน โครงการความมั่นคงทางสังคมที่รัฐบาลไทยไม่ได้จัดให้ประชาชนคือโครงการประกันการว่างงานและโครงการประกันเงินสงเคราะห์ครอบครัว ตัวชี้วัดบางตัว เช่น ความจำเป็นพื้นฐานและเครื่องชี้ภาวะสังคม ระบุว่าก่อนปีพ.ศ.2540 สวัสดิการของคนไทยอยู่ในขั้นนำพอใจ โดยเฉพาะด้านการศึกษา การทำงาน การสงเคราะห์และการพักผ่อน แต่สวัสดิการด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมยังไม่ค่อยดีนัก อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดที่รวบรวมโดยธนาคารโลกกลับชี้ว่าในด้านสุขภาพ การศึกษา การกระจายรายได้และด้านสิ่งแวดล้อม สวัสดิการของไทยยังดีกว่าอีกหลายประเทศ

คำสำคัญ: การใช้จ่าย, ความจำเป็นพื้นฐาน, ตัวชี้วัด, สวัสดิการ, สังคมไทย

### บทนำ

การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยตลอดระยะเวลาประมาณ 40 ปี เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) จนถึงฉบับที่ 8 (2540-2544) ฉบับปัจจุบัน แม้ว่าจะประสบความสำเร็จพอสมควร เพราะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากที่เคยสูงถึงร้อยละ 12-13 ต่อปีในต้นทศวรรษ 2530 และรายได้เฉลี่ยต่อหัวก็สูงขึ้นกว่า 30 เท่าตัวจาก 2,100 บาทในปีแรกของแผนฯ 1 คือปี 2504 เป็น 69,000 บาทในปีที่สิ้นสุดแผนฯ 7 คือ ปี 2539 แต่ก็ยังมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าการพัฒนาที่มุ่งแต่ความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ได้ทำลายสังคมครอบครัวให้แตกสลาย ชีวิตความเป็นอยู่ที่เคยอบอุ่นต้องหมดไป และสิ่งแวดล้อมที่ดีก็เสื่อมโทรมลงจนต้องเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนา

โดยกำหนดเป้าหมายเสียใหม่ให้หันกลับมาพัฒนาคนเป็นหลัก และให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือตามแผนฯ 8

การขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในทศวรรษ 2530 ประกอบกับความไม่พร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก ได้ก่อให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยทั่วประเทศมาก บ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไปตามลักษณะของการดำเนินชีวิตว่าต้องพึ่งพาสังคมภายนอกแค่ไหนและได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านสวัสดิการอย่างไร จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่ารัฐบาลไทยมีการใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมสวัสดิการมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

และมีวิธีการพิจารณาเกี่ยวกับสวัสดิการอย่างไร ดังนั้น บทความนี้จึงได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการ ตัวชี้วัด และการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการทั้งของรัฐบาลไทย และต่างประเทศ ตลอดจนผลงานวิจัยเกี่ยวกับสวัสดิการของคนไทยเพื่อวิเคราะห์ว่าสังคมไทยได้รับสวัสดิการเป็นอย่างไร

### ทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

ก่อนที่จะทราบว่าการสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอะไร ก็ควรที่จะได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า สวัสดิการ (Welfare) และสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เสียก่อน เนื่องจากมีการให้คำนิยามของทั้งสองคำที่หลากหลายมาก ตัวอย่างเช่น

สวัสดิการ คือ การให้สิ่งที่ดีอันอำนวยให้ผู้ทำงานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย เช่น มีสถานพยาบาล ให้ที่พักอาศัย จัดรถรับส่ง (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525)

สวัสดิการ คือ ความพอใจ ความสะดวกสบาย และความเพลิดเพลินของปัจเจกชน กลุ่มหรือสังคม ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดของความมั่งคั่งและรายได้ระดับหนึ่ง รวมทั้งยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ที่วัดได้ยากด้วย เพราะมีตั้งแต่สภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมจนถึงความพอใจที่เกิดจากการได้พักผ่อน (Daintith, 1988, 196)

สวัสดิการสังคม (Social Welfare) คือ ระบบของกฎหมาย โครงการ ผลประโยชน์ และบริการ ซึ่งมีประสิทธิภาพหรือทำให้มั่นใจเพื่อให้บรรลุความต้องการของสังคมขั้นพื้นฐานสำหรับสวัสดิการของพลเมือง และเพื่อการปฏิบัติตามแบบแผนของสังคมที่ระบบกำลังประสบกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จากสังคมที่ขาดแคลนมาเป็นอุดมสมบูรณ์ และก่อให้เกิดความหวังมากขึ้น (Friedlander & Apte, 1980)

สวัสดิการสังคม คือ ความพยายามทำให้ประชาชนได้รับสิ่งที่ต้องการในขั้นต่ำของสังคมและการทำหน้าที่ของแต่ละบุคคล (Martin & Zald Eds, 1981, 4)

สวัสดิการสังคม คือ การจัดระบบการบริการสังคมและสถาบันเพื่อการช่วยเหลือบุคคล กลุ่มให้ได้รับความพอใจในมาตรฐานการดำรงชีวิตและสุขภาพ การมี

ความสัมพันธ์ทางสังคมกับบุคคลและสังคม เพื่อเปิดโอกาสให้เขาได้พัฒนาตนเองได้ภายใต้ความสามารถที่มีอยู่ ตลอดจนการสร้างเสริมสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีที่ประสานสอดคล้องกับความต้องการของครอบครัวและชุมชน รวมถึงกิจกรรมที่รัฐและเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน (ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และ วิทย์ ชะนะภัย, 2538, 18-21)

เนื่องจากสวัสดิการสังคมมีความหมายหลายประเด็น จึงได้มีผู้สรุปด้วยการแบ่งความหมายของสวัสดิการสังคมออกเป็น 2 ประเภท คือ (บุญยงค์ เวช-มณีศรี และ สายเมือง วิริยศิริ, 2532)

ความหมายในวงแคบ หมายถึง บริการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนจัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือเฉพาะผู้ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อนหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคม

ความหมายในวงกว้าง หมายถึง สถาบัน องค์กร ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการปรับปรุงสภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมาตรฐานการครองชีพที่ดีหรือมีคุณภาพชีวิตที่ดี

หากพิจารณาความหมายดังกล่าวกับสังคมไทยแล้ว จะเห็นว่ามิระบบสวัสดิการที่สอดคล้องกับความหมายกว้าง เพราะมีการจัดตั้งองค์กรทั้งภาครัฐ เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข และภาคเอกชน เช่น มูลนิธิ สมาคมต่างๆ ขึ้นมาให้ความช่วยเหลือประชาชนทั่วไป

เหตุผลที่นักวิชาการให้คำนิยามของสวัสดิการสังคมในลักษณะที่แตกต่างกันมากเช่นนี้ นอกจากจะขึ้นกับวิจรณ์ญาณของผู้ให้คำนิยาม ซึ่งมาจากสังคมที่แตกต่างกันในด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมแล้ว ยังขึ้นกับการพิจารณาว่าระบบสวัสดิการสังคมเป็นเป้าหมาย เป็นวิธีการ หรือเป็นระบบการให้บริการด้วย

สำหรับองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมที่ให้ความหมายเกี่ยวกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม หรือสวัสดิภาพสังคม ซึ่งเป็นความหมายในวงกว้าง อันเป็นความหมายจากหลักสากลทั่วไปนั้น จะประกอบด้วยปัจจัยด้านต่างๆ 7 ประการ คือ

1. การศึกษา (Education)
2. สุขภาพอนามัย (Health)
3. ที่อยู่อาศัย (Housing)
4. การมีงานทำและการมีรายได้ (Employment and Income Maintenance)
5. ความมั่นคงทางสังคม (Social Security)
6. บริการสังคม (General Social Service)
7. นันทนาการ (Recreation)

### บทบาทของรัฐ

จากความหมายข้างต้น พอจะขยายความได้ว่า การที่ประชาชนจะมีสวัสดิการอยู่ในระดับที่น่าพอใจได้นั้น ทั้งรัฐและเอกชนควรจะมีส่วนร่วมช่วยเหลือเกื้อกูลผู้ด้อยโอกาสร่วมกัน โดยรัฐต้องเป็นฝ่ายนำและเอกชนช่วยเสริมในบางส่วน ซึ่งรัฐควรจะดำเนินการในเรื่องใดบ้างนั้น ได้มีผู้เสนอความเห็นไว้ดังต่อไปนี้ (Fullinwider, 1988, 261)

1. จัดให้มีบริการด้านสวัสดิการต่างๆ เช่น การศึกษา การประกันการว่างงาน การเสริมรายได้
  2. ลงทุนทางด้านสวัสดิการ เช่น กิจกรมสาธารณะ สุขภาพ พัฒนาพื้นที่ให้ดีขึ้น  
ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อจุดมุ่งหมาย 5 ประการ คือ
    1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยให้การศึกษา และส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี ส่งผลให้เกิดการเพิ่มผลิตภาพทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
    2. ก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม เพราะสามารถทำให้อาชญากรรมและความไร้ระเบียบของสังคมลดลง ด้วยการเสริมรายได้ การประกันการว่างงาน และโครงการอื่นๆ
    3. ความมีมนุษยธรรมจะเป็นสิ่งคลี่คลายให้เกิดการยื่นมือช่วยเหลือแก่ผู้ตกทุกข์ได้ยาก
    4. รัฐสวัสดิการสามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของชุมชนซึ่งมีความรู้สึกว่าจะไม่ปล่อยให้ใครคนใดคนหนึ่งต้องลำบาก
    5. ระบบของสวัสดิการอาจจะทำให้ดูคล้ายกับการตอบรับการเรียกหาความยุติธรรม
- อย่างไรก็ดี นักเศรษฐศาสตร์กลับมองเรื่องของ

สวัสดิการในอีกแง่มุมหนึ่ง โดยมองว่าถ้าสวัสดิการของปัจเจกชนหรือบุคคลเพิ่มขึ้นแสดงว่าเขามีฐานะดีขึ้น และเมื่อเขามีความเชื่อว่าสวัสดิการของเขาดีขึ้น ก็เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าสวัสดิการของบุคคลดีขึ้นแล้ว

แต่การที่จะนำสวัสดิการของทุกคนมารวมเข้าด้วยกัน เพื่อต้องการทราบสวัสดิการของสังคม โดยสอบถามทุกคนว่าเขาเชื่อว่าสวัสดิการของเขาเพิ่มขึ้นหรือไม่ย่อมเป็นไปไม่ได้ ดังนั้นจึงต้องอาศัยพิจารณาคุณค่า (Value Judgement) เป็นเครื่องช่วยตัดสิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์หนึ่งเรียกว่า วิจารณ์คุณค่าของพาเรโต (Pareto) ที่พอจะใช้ในการตัดสินว่า สวัสดิการสังคมสูงขึ้นหรือไม่ เพราะ วิจารณ์คุณค่าของพาเรโตได้กล่าวไว้ว่า “สังคมจะมีสวัสดิการสูงขึ้น หากทุกคนในสังคมมีฐานะดีขึ้น”

เมื่อพิจารณาข้อความในหลักเกณฑ์ดังกล่าวปรากฏว่ายังมีความหมายแคบไป และเกือบไม่เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ นักเศรษฐศาสตร์จึงนิยมใช้ “หลักวิจารณ์คุณค่าของพาเรโต” ในการตัดสินว่าสังคมจะมีสวัสดิการสูงขึ้นเมื่อใดแทน หลักเกณฑ์นี้กล่าวว่า “เมื่อใดก็ตามที่คนอย่างน้อยหนึ่งคนในสังคมมีฐานะดีขึ้น โดยไม่มีใครมีฐานะเลวลง เมื่อนั้นสังคมย่อมมีฐานะหรือสวัสดิการสูงขึ้น” (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533, 7)

ดังนั้นการที่จะพิจารณาว่า สวัสดิการที่ได้รับจากการดำเนินการของรัฐมีมากน้อยเพียงใด ในระดับบุคคลหรือแต่ละปัจเจกชน จึงพอที่จะวัดได้จากวิจารณ์คุณค่าหรือความพอใจที่เขาได้รับและแสดงออกมาถึงความรู้สึกของตน ซึ่งรวบรวมได้จากการสอบถามเป็นรายบุคคลหรือศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง ส่วนในระดับมหภาคหรือโดยรวม อาจวัดได้จากการพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐหรือพิจารณาจากผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (Gross National Product : GNP) ซึ่งในที่นี้จะขอเสนอวิธีการพิจารณาสวัสดิการในบางรูปแบบ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ 1) การใช้จ่ายของรัฐบาล 2) การใช้ GNP วัดสวัสดิการ และ 3) ข้อมูลสวัสดิการของคนไทย

### ส่วนที่ 1: การใช้จ่ายของรัฐบาล

หน้าที่ของรัฐบาลนอกจากการจัดหาสินค้าสาธารณะ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ป้องกัน

ประเทศแล้ว ยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น อย่างน้อยก็ควรมีรายได้อยู่ในระดับพอเลี้ยงชีพทุกคน โดยทำให้มีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง ซึ่งรัฐบาลสามารถทำหน้าที่นี้ผ่านโครงการ 2 ลักษณะ คือ (Miller, 1988, 430)

1. โครงการประกันสังคม โดยจ่ายผลประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ผู้ที่ปลดเกษียณ คนว่างงาน และคนไร้ความสามารถ เงินที่ใช้ในโครงการนี้มาจากภาษีที่แรงงานและนายจ้างร่วมกันจ่ายให้โครงการ

2. โครงการช่วยเหลือประชาชน หรือที่เรียกว่าสวัสดิการ (Welfare) ซึ่งจ่ายให้แก่ทุกคนที่มีความจำเป็น โดยไม่คำนึงว่าจะจ่ายภาษีหรือไม่ โครงการนี้จะรวมถึงการออกสมุดบ่ออาหาร เงินช่วยเหลือผ่านศึก คนสูง

อายุ คนตาบอด และคนไร้ความสามารถ ที่เรียกว่า เงินสงเคราะห์รายได้ (Supplement Security Income) ทั้งนี้โครงการช่วยค่าเลี้ยงดูเด็กและค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้มีรายได้น้อยก็นับเป็นโครงการช่วยเหลือประชาชนด้วย

#### ตัวอย่างการใช้จ่ายของรัฐบาลต่างประเทศ

เมื่อ 20 ปีก่อนได้มีการเปรียบเทียบการใช้จ่ายของรัฐบาล ระหว่างประเทศด้อยพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้วในด้านต่างๆ ซึ่งรวมทั้งด้านสวัสดิการด้วย ดังตารางที่ 1 (Nafziger, 1984, 368)

การใช้จ่ายของประเทศด้อยพัฒนาในยุคนั้นด้านสุขภาพ การประกันสังคมและสวัสดิการ เมื่อเปรียบเทียบกับ GDP และรายจ่ายรวม ยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ แต่จะมีสัดส่วนค่อนข้างสูงในด้านการศึกษา ไฟฟ้า แก๊ส

ตารางที่ 1 สัดส่วนการใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของรัฐบาลในกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในปี 1977

	แอฟริกา	ละตินอเมริกา	เอเชีย <sup>1</sup>	ยุโรป, สหรัฐฯ และแคนาดา
<b>ร้อยละของ GDP</b>				
การใช้จ่ายของรัฐบาลในด้าน:				
การศึกษา	4.1	3.5	2.4	4.8
สุขภาพ	1.5	1.4	0.8	4.8
ป้องกันประเทศ	2.3	1.9	5.9	5.9
ประกันสังคมและสวัสดิการ	0.9	3.1	1.2	9.3
อื่นๆ <sup>2</sup>	16.7	10.8	11.7	19.4
<b>รวม</b>	<b>25.5</b>	<b>20.7</b>	<b>22.0</b>	<b>44.2</b>
<b>ร้อยละของการใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด</b>				
การใช้จ่ายของรัฐบาลในด้าน:				
การศึกษา	16.1	16.9	11.1	10.8
สุขภาพ	5.8	6.9	3.7	10.9
ป้องกันประเทศ	8.9	9.0	26.7	13.4
ประกันสังคมและสวัสดิการ	3.6	15.1	5.3	21.0
อื่นๆ <sup>2</sup>	65.6	52.1	53.2	43.9
<b>รวม</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

<sup>1</sup> ไม่รวมประเทศที่มีรายได้ในระดับสูง เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น

<sup>2</sup> ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในด้านไฟฟ้า แก๊ส น้ำ ขนส่ง สื่อสาร ฝึกอบรม และบริการ

น้ำ ขนส่ง สื่อสาร ฝึกอบรม และบริการ เนื่องจากในระยะแรกของการพัฒนา การลงทุนทางด้านสาธารณูปโภคและการศึกษาถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะก่อให้เกิดการประหยัดจากภายนอกอันเกิดจากการผลิต (External Economies)

สำหรับประเทศที่จะยกมาเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านสวัสดิการ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และรัสเซีย ตามลำดับ

#### การใช้จ่ายด้านสวัสดิการของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีโครงการสงเคราะห์รายได้ ปกติเรียกว่า สวัสดิการ (Welfare) โดยจ่ายทั้งในรูปแบบเงินและสิ่งของ (In-kind Assistance) ให้แก่คนยากจน ซึ่งเป็นการให้เปล่า แต่ผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจะต้องมีรายได้และทรัพย์สินต่ำกว่าระดับที่กำหนด โดยรัฐบาลกลางจะช่วยอุดหนุน 2 ใน 3 และรัฐบาลท้องถิ่นออกเอง 1 ใน 3 ของกองทุน

ค่าใช้จ่ายด้านนี้ ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการช่วยเหลือครัวเรือนที่มีบุตรต้องเลี้ยงดู (Aid to Families with Dependent Children: AFDC) โดยจ่ายเป็นเงินสดและเงินประกันรายได้ (Supplemental Security Income: SSI) ที่จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุและคนไร้ความสามารถ ในปี 1994 เงินช่วยเหลือแบบ AFDC เพิ่มขึ้นถึง 5 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ตั้งแต่ปี 1930 ที่เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ และเป็นปีที่เริ่มมีโครงการแบบนี้ (มีประมาณ 14 ล้านคนที่ได้รับเงินช่วยเหลือแบบ AFDC ในจำนวนนี้เป็นเด็กประมาณ 9 ล้านคน) ส่วนเงินช่วยเหลือแบบ SSI ก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 8 พันล้านดอลล่าร์สหรัฐ ในปี 1980 เป็น 25 พันล้านดอลล่าร์สหรัฐ ในปี 1995 เงินช่วยเหลือแบบนี้จะครอบคลุมถึงพวกติดยาเสพติดและแอลกอฮอล์ ผู้อพยพที่ขาดคุณสมบัติตามโครงการอื่น เด็กที่ไม่สามารถเรียนได้ รวมทั้งผู้ไร้ที่อยู่อาศัย

ส่วนโครงการที่จ่ายเป็นสิ่งของ ได้แก่ การรักษา

พยาบาล แสตมป์อาหาร และที่อยู่อาศัย โดยการรักษาพยาบาลจะให้แก่คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดและเป็นคนสูงอายุ ตาบอด ไร้ความสามารถ หรือครัวเรือนที่มีเด็กที่ต้องเลี้ยงดู ส่วนแสตมป์อาหารจะเป็นใบรับรองที่สามารถนำมารับอาหารได้ เพื่อช่วยเหลือคนหิวโหย โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุน ในปี 1995 มีคนอเมริกันที่ได้รับแสตมป์อาหารประมาณ 1 ใน 10 ของประชากรทั้งหมด เฉลี่ยเดือนละ 275 ดอลล่าร์สหรัฐต่อครัวเรือน

นอกจากนี้ยังมีโครงการช่วยเหลือเรื่องบ้านสำหรับผู้มีรายได้น้อย อาหารกลางวันของนักเรียนที่ยากจน และให้การศึกษาฝึกอบรมแก่ครัวเรือนที่ยากจนด้วย (McEachern, 1997, 728- 729)

รายจ่ายด้านสวัสดิการนับว่าเป็นรายจ่ายที่ใช้เงินงบประมาณสูงมากคือ เกือบ 1 ใน 4 ของรายจ่ายทั้งหมด อย่างไรก็ตามก็ตีรายจ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมของสหรัฐ นอกจากรายจ่ายด้านสวัสดิการดังกล่าวแล้ว ยังมีรายจ่ายด้านอื่นๆ อีก ดังตารางที่ 2

หลังจากรัฐบาลสหรัฐ ดำเนินนโยบายสวัสดิการมาได้ระยะหนึ่ง ก็ได้มีการเรียกร้องจากบางฝ่ายในระหว่างปี 1982-1992 ให้ปรับปรุงโครงการสวัสดิการเสียใหม่ เพราะเห็นว่านโยบายสวัสดิการเป็นการสนับสนุนให้คนทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องคือ หลีกเลี่ยงการทำงาน มีลูกมาก และคอยพึ่งแต่สวัสดิการ รัฐบาลกลางของสหรัฐ ได้ตอบสนองคำเรียกร้องดังกล่าว โดยให้มีการศึกษาว่าโครงการสวัสดิการส่งผลต่อการจูงใจให้ทำงานมากน้อยเพียงใด ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การให้ผลประโยชน์ในระดับสูงจะส่งผลให้ความพยายามที่จะทำงานลดลงไปบ้าง โดยเฉพาะผู้หญิง ดังนั้นค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการต่อ GDP ของสหรัฐ จึงมีส่วนที่ลดลงในระยะต่อมา โดยค่าประกันสังคมลดลงจากร้อยละ 4.27 ในปี 1990 เหลือร้อยละ 4.15 ในปี 1999 และเงินช่วยเหลือคนว่างงานลดลงจากร้อยละ 0.31 เหลือร้อยละ 0.21 ในระยะเวลาเดียวกัน<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ข้อมูลของค่าประกันสังคม เงินช่วยเหลือคนว่างงาน และ GDP ในปี 1990 เท่ากับ 248, 18 และ 2,803 และปี 1999 เท่ากับ 386, 20.3 และ 9,299 พันล้านดอลล่าร์สหรัฐ ตามลำดับ (<http://www.census.gov/statab/www/part3.html>)

ตารางที่ 2 รายจ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี 1997 - 1998

รายการค่าใช้จ่าย	หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ <sup>1</sup>			
	1997	% ของ GDP	1998	% ของ GDP
เงินสงเคราะห์รายได้ ประกันสังคม และสวัสดิการ	255,974 (22.54)	3.16	267,027 (25.96)	3.14
- ลูกจ้างรัฐบาลที่เกษียณและพิการ	1,768 (0.16)	0.02	-	-
- เงินชดเชยแรงงานและประกันความพิการ	10,021 (0.88)	0.12	13,138 (1.28)	0.15
- ค่ารักษาพยาบาล	169,123 (14.89)	2.09	173,951 (16.91)	2.04
- ค่าสวัสดิการและบริการสังคม	75,062 (6.61)	0.93	79,938 (7.77)	0.94
ด้านสุขภาพ	26,408 (0.33)	0.33	25,578 (2.49)	0.30
ด้านการศึกษา	407,721 (35.90)	5.03	396,141 (38.51)	4.65
ด้านพัฒนาฝีมือแรงงาน	5,474 (0.48)	0.07	5,744 (0.56)	0.07
ด้านนันทนาการและวัฒนธรรม	17,142 (1.51)	0.21	14,163 (1.38)	0.17
อื่นๆ (รักษาความสงบ ขนส่ง รักษาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ)	423,039 (37.25)	5.22	66,139 (6.43)	0.78
ค่าใช้จ่ายรวม	1,135,758		1,028,681	
GDP	8,110,900		8,511,000	

ตัวเลขในวงเล็บคือ ร้อยละของค่าใช้จ่ายรวม

ที่มา: The World Almanac and Book of Facts 2001, 135-136.

### การใช้จ่ายด้านสวัสดิการของรัฐบาลในประเทศแถบยุโรป

Andersson (2000) ได้เขียนรายงานการใช้จ่ายด้านสวัสดิการของประเทศในยุโรปบางประเทศเพื่อนำเสนอในที่ประชุมขององค์การท้องถิ่นและภูมิภาคของยุโรป (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) ซึ่งกลุ่มประเทศเหล่านั้นจะมีระบบการดูแลสวัสดิการที่แตกต่างกัน กล่าวคือประเทศในกลุ่มระบบนอร์ดิก (Nordic System) ประกอบด้วยประเทศฟินแลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก และไอซ์แลนด์ รัฐบาล

ท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการให้บริการสวัสดิการ โดยมีสัดส่วนเกือบ 2 ใน 3 ของการให้สวัสดิการทั้งหมด ส่วนครอบครัว การงาน และประกันภัย กับศาสนจักร และองค์กรอื่นๆ เป็นเพียงหน่วยเสริมเท่านั้น

สำหรับในระบบเสรี (Liberal System) เช่น อังกฤษ และในระบบวิสาหกิจ (Corporative System) เช่น เยอรมนี ออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ รวมทั้งประเทศที่ใช้ภาษาที่ดัดแปลงมาจากภาษาลาติน (Latin Countries)

เช่น อิตาลี สเปน และฝรั่งเศส รัฐบาลท้องถิ่นจะไม่เป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการสวัสดิการ แต่ครอบครัว การงาน ศาสนจักร และองค์กรอื่นๆ จะมีบทบาทแทน โดยสมาชิกที่มีงานทำจะเป็นหลักประกันทางสังคมให้แก่คนอื่นในครอบครัวของตน ส่วนศาสนาจักรและองค์กรอื่นๆ ก็ช่วยเหลือด้านการประกันสังคมด้วย แต่จะมีบทบาทที่ไม่เท่ากัน เช่น ในกลุ่มประเทศลาติน ครอบครัว การงาน และประกันภัย จะมีบทบาทรวมกันเกือบครึ่งหนึ่งของการให้สวัสดิการทั้งหมด รองลงมาคือ ศาสนจักร และองค์กรอื่นๆ รวมกันเกือบ 1 ใน 3 ส่วนกลุ่มประเทศวิสาหกิจ ครอบครัว การงาน และประกันภัยมีบทบาทรวมกันประมาณ 1 ใน 3 รองลงมาคือ ศาสนจักรและองค์กรอื่นๆ ซึ่งมีบทบาทน้อยกว่าไม่มากนัก เช่นเดียวกับกลุ่มประเทศเสรีก็มีครอบครัว การงาน และประกันภัยเป็นองค์กรที่มีบทบาทมากที่สุดเหมือนกัน แต่มีสัดส่วนเกือบ 1 ใน 3 รองลงมาคือ ตลาดและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทที่ใกล้เคียงกัน

ในกรณีของประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ซึ่งยังอยู่ในภาวะของการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจนั้น ในขณะนี้ยังเป็นการยากที่จะชี้ให้เห็นระบบสวัสดิการ เพราะยังเผชิญกับปัญหาสังคมที่รุนแรง บางส่วนมาจากระบบเก่าและบางส่วนมาจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและการเมือง จึงคงต้องอาศัยบทเรียนจากเศรษฐกิจการตลาดสมัยใหม่ที่จะช่วยประเทศเหล่านี้พัฒนาระบบสวัสดิการของตนเอง และกำหนดบทบาทที่เหมาะสมของรัฐบาลท้องถิ่นได้

ดังนั้นเพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างประเทศที่มีนโยบายสวัสดิการไม่เหมือนกัน จึงขอเสนอข้อมูลการใช้จ่ายของรัฐบาลแถบยุโรปเป็นกรณีตัวอย่างเพียง 2 ประเทศ คือ ฟินแลนด์และรัสเซีย ดังต่อไปนี้

#### การใช้จ่ายของรัฐบาลฟินแลนด์

เมื่อต้นปี 1999 ฟินแลนด์มีประชากรประมาณ 5.1 ล้านคน แบ่งเป็นเทศบาล 452 แห่ง ประชากรที่อาศัยในเทศบาลมีตั้งแต่ขนาดเล็กสุด 131 คน จนถึงขนาดใหญ่สุด 540,000 คน ค่าใช้จ่ายของเทศบาลประมาณร้อยละ 50 มาจากภาษีเทศบาล และได้รับความ

ช่วยเหลือจากรัฐบาลอีกร้อยละ 15 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนที่เหลือมาจากรายได้จากการบริหารและเงินกู้

ค่าใช้จ่ายของเทศบาลฟินแลนด์ในปี 1998 รวม 142 พันล้านฟินมาร์ค หรือประมาณร้อยละ 16 ของ GNP เป็นการใช้จ่ายทางด้านให้บริการสวัสดิการ เช่น ด้านสังคม สุขภาพ และวัฒนธรรม ประมาณร้อยละ 70 ของรายจ่ายทั้งหมด โดยครึ่งหนึ่งของรายจ่ายทั้งหมดนี้ ถูกใช้ไปในการลงทุนและบริหารในเรื่องของสังคม และสุขภาพ

หลักการปกครองของฟินแลนด์จะให้เทศบาลแต่ละเทศบาลดูแลผู้อยู่อาศัยในเขตของตน และมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งทางด้านสังคมและสุขภาพ บริการด้านสังคม ได้แก่ หน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย (Statutory Obligatory Tasks) และการให้บริการด้านอื่นๆ รวมทั้งยังมีอำนาจจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยงานที่ให้บริการด้านต่างๆ ได้เองด้วย ยกเว้นบริการเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล ("subjective right" service) ส่วนบริการด้านสุขภาพได้รวมอยู่ในระดับชาติแล้ว ทั้งนี้ความรับผิดชอบเกี่ยวกับระบบบริหารได้ระบุไว้ในกฎหมาย 3 ฉบับแล้ว คือ Public Health Act, The Act on Specialised Medical Care และ The Mental Health Act อย่างไรก็ตาม เทศบาลยังมีอำนาจจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในแต่ละด้านได้เองด้วย

ระบบการให้สวัสดิการของกลุ่มประเทศนอร์ดิก จะแตกต่างจากประเทศอื่นๆ โดยสัดส่วนของบริการด้านสวัสดิการต่อ GNP จะอยู่ในระดับสูงกว่าประเทศในยุโรปอื่นๆ ที่เห็นได้ชัดคือมีสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสูงและสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านประกันสังคมต่ำ จากสถิติของประเทศ OECD ในปี 1996 ฟินแลนด์ใช้จ่ายในการบริหารและประกันสังคมประมาณร้อยละ 4.6 ของ GNP ในขณะที่ประเทศนอร์ดิกอื่นๆ อยู่ในระดับร้อยละ 5.5 ประเทศยุโรปร้อยละ 5.6 และสหรัฐฯ ร้อยละ 8.5 ส่วนค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของฟินแลนด์สูงถึงร้อยละ 15.4 ในขณะที่ประเทศนอร์ดิกอื่นๆ ร้อยละ 16 ประเทศแถบยุโรปร้อยละ 11.9 และสหรัฐฯ ร้อยละ 6.2 ของ GNP



### การใช้จ่ายของรัฐบาลรัสเซีย

สืบเนื่องจากการผลิตที่ลดลงจึงทำให้คนรัสเซียว่างงานเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีการทำงานต่ำกว่าระดับ (Under-employment) จำนวนมาก โดยในปี 1997 มีการว่างงานประมาณร้อยละ 11.3 และปี 1998 ประมาณร้อยละ 12.3 ส่วนจำนวนแรงงานที่ทำงานต่ำกว่าระดับเมื่อสิ้นปี 1997 มีประมาณร้อยละ 10 ของแรงงานที่ทำอยู่ในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่

สำหรับค่าจ้างและบำนาญในภาครัฐที่เคยค้างจ่ายและได้ชำระไปหมดแล้วเมื่อสิ้นปี 1997 นั้น ปรากฏว่าในปี 1998 ได้ค้างจ่ายเพิ่มขึ้นอีก ส่วนรายได้ต่อหัวก็เติบโตแบบไม่มั่นคง (Erratic) กล่าวคือ มีทั้งการเพิ่มขึ้นและลดลงจนติดลบ ตัวอย่างเช่น ในปี 1995 ลดลงร้อยละ -13 และปี 1996 ร้อยละ -1 ต่อมาปี 1997 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.5 ได้เพียงปีเดียว ก็กลับลดลงอีกครั้งร้อยละ 18.5 ในปี 1998

ในด้านของระดับรายได้ที่พอยังชีพ รัฐบาลรัสเซียได้ประมาณการเมื่อปี 1997 ว่าควรจะมีอยู่ที่ระดับ 415 รูเบิลต่อเดือน แต่ปรากฏว่าค่าจ้างขั้นต่ำของรัสเซียเท่ากับ 83.5 รูเบิล (รวมเงินเดือนและผลประโยชน์อื่นๆ แล้ว) และเงินบำนาญเฉลี่ยเดือนละ 222 รูเบิล หรือประมาณร้อยละ 20 และร้อยละ 53 ของระดับรายได้ที่พอยังชีพตามลำดับ ส่วนในปี 1998 ระดับรายได้ที่พอยังชีพได้ปรับสูงขึ้นเป็น 493 รูเบิลต่อเดือน ในขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำยังเท่าเดิม คาดว่ามีประชากรรัสเซียที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้ที่พอยังชีพประมาณร้อยละ 20.8 ใน

ปี 1997 และประมาณร้อยละ 23.8 ในปี 1998

เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านสังคมของรัสเซียเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดินและ GDP แล้ว ปรากฏว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ยกเว้นบางรายการในปีหลังดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 3 และตารางที่ 4 ตามลำดับ

ในขณะที่รัฐบาลใช้จ่ายด้านสังคมไม่ถึงร้อยละ 10 ของงบประมาณแผ่นดิน แต่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) ของรัสเซีย กลับมีการใช้จ่ายด้านสังคมกว่าร้อยละ 60 ของงบประมาณท้องถิ่น (โดยจะรับภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาาระดับมัธยมศึกษาทั้งหมด) ส่วนการใช้จ่ายด้านอื่นๆ ก็มีสัดส่วนสูงกว่า ตัวอย่างเช่น การดูแลสุขภาพร้อยละ 85 ด้านศูนย์เลี้ยงเด็กกลางวันร้อยละ 60 ด้านบริการชุมชนร้อยละ 80 ด้านที่อยู่อาศัยร้อยละ 60 ในขณะเดียวกัน รายรับของรัฐบาลท้องถิ่นกลับยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นมีรายรับเพียง 1 ใน 4 ของรายรับของเขตการปกครอง (Regional Revenue) เท่านั้น

สำหรับผลประโยชน์ทางสังคมที่คนรัสเซียจะได้รับมีถึง 150 รูปแบบ มีทั้งที่อยู่ในรูปของเงินช่วยเหลือและการให้ทรัพย์สิน (Allowance and Grants) โดยจ่ายเป็นเงินสดและสินค้า (อยู่ในรูปของการให้บริการ) ส่วนผู้รับบริการจะมีกว่า 200 กลุ่มคน ได้แก่ ทหารผ่านศึก เด็กเล็ก คนพิการ นักเรียน คนว่างงาน ฯลฯ ทั้งนี้เคยมีการคำนวณมูลค่าของการใช้จ่ายด้านสังคมทุกประเภทเมื่อต้นปี 1998 ปรากฏว่าเป็นเงินประมาณ 350 พันล้านรูเบิล มีคนที่ได้รับประโยชน์ประมาณ 100 ล้านคน

ตารางที่ 3 สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านสังคมเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดินของรัสเซียตั้งแต่ปี 1995-1997

งบประมาณแผ่นดิน ปี	หน่วย: ร้อยละ				
	ปี 1995 (จ่ายจริง)	ปี 1996 (จ่ายจริง)	ปี 1996 (จ่ายจริง)	ปี 1997 (จ่ายจริง)	ปี 1997 (จ่ายจริง)
ค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ					
สังคมโดยรวม	5.4	6.5	4.9	7.4	6.1
สุขภาพ	1.3	1.7	1.2	2.2	1.9
การศึกษา	3.1	3.6	3.2	3.5	3.6
วัฒนธรรมและสื่อมวลชน	1	1.2	0.5	1.7	0.6

ตารางที่ 4 สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านสังคมเปรียบเทียบกับ GDP ของรัสเซีย  
ตั้งแต่ปี 1995-1997

ค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ	หน่วย: ร้อยละ			
	ปี 1992	ปี 1993	ปี 1994	ปี 1995
การศึกษา	3.58	4.03	4.36	3.40
วัฒนธรรมและสื่อบุคคล	0.61	0.61	0.73	0.42
สุขภาพและกีฬา	2.45	3.58	4.09	3.41
เงินบำนาญ	4.83	6.06	5.92	6.33
การจ้างงานและไม่มีการจ้างงาน	0.06	0.22	0.38	0.33
สังคมอื่นๆ	1.16	1.51	2.39	2.25
รวม	12.69	16.01	17.87	15.14

หรือร้อยละ 68 ของประชากรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ที่จัดให้โดยรัฐบาลกลาง เช่น การช่วยเหลือเด็กเล็ก ทหารผ่านศึก และคนเจ็บป่วย เป็นต้น จะได้รับการสมทบช่วยเหลือจากบางเขตการปกครอง โดยเขตการปกครองนั้นจะต้องมีประชากรหลายประเภท และมีประชากรกว่า 2 ใน 3 ที่ได้รับประโยชน์

#### การใช้จ่ายด้านสวัสดิการของรัฐบาลไทย

รัฐบาลไทยได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการบริการชุมชนและสังคม โดยแยกเป็นสาขาต่างๆ ในระหว่างปีงบประมาณ 2540-2543 ดังตารางที่ 5

จะเห็นว่าในระยะหลังรัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญทางด้านการศึกษาและการสังคมสงเคราะห์ในสัดส่วนที่

ตารางที่ 5 รายจ่ายของรัฐบาลไทยจำแนกตามลักษณะงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540-2543

ลักษณะงาน	หน่วย: ล้านบาท							
	2540		2541		2542		2543	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การบริการชุมชนและสังคม	381,906.2	40.5	398,337.0	40.6	347,904.7	42.2	376,581.5	43.8
- การศึกษา	205,462.9	21.8	226,609.8	23.1	207,316.5	25.2	221,051.1	25.7
- การสาธารณสุข	69,942.7	7.4	72,831.1	7.4	60,106.4	7.3	63,985.1	7.4
- การสังคมสงเคราะห์	39,164.6	4.2	34,685.9	3.5	36,544.7	4.4	46,112.6	5.4
- การเคหะและชุมชน	53,994.0	5.7	49,631.8	5.1	35,681.9	4.3	38,057.7	4.4
- การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ	13,342.0	1.4	14,578.4	1.5	8,255.2	1.0	7,375.0	0.9
อื่นๆ (บริหาร เศรษฐกิจ ฯลฯ)	562,093.8	59.5	583,663.0	59.4	477,095.3	57.8	483,418.5	56.2
รวมทั้งสิ้น	944,000.0	100.0	982,000.0	100.0	825,000.0	100.0	860,000.0	100.0

ค่าร้อยละ คือ อัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ที่มา: สำนักงบประมาณ, ม.ป.ป.

เพิ่มขึ้น ส่วนการเกษตร และการศาสนา วัฒนธรรม  
หลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 มีแนวโน้มลดลง ใน  
ขณะที่การสาธารณสุขยังไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง

เมื่อเปรียบเทียบการใช้จ่ายของรัฐบาลไทยและ  
ประเทศต่างๆ กับรายจ่ายรวมในปี 2538 แล้ว ปรากฏ  
ว่าสัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐบาลไทยในด้านการ  
บริการสังคมยังต่ำกว่าบางประเทศที่ยกมาเป็นตัวอย่าง  
คือ ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น มาเลเซีย อังกฤษ และสวีเดน (ยกเว้น  
รัสเซียที่ไม่มีข้อมูลและมาเลเซียซึ่งรวมหน้าที่อื่นๆ ด้วย)  
แต่ในด้านการศึกษาไทยใช้จ่ายสูงกว่า (ยกเว้นญี่ปุ่น) ส่วน  
ด้านสุขภาพ แม้ไทยจะมีสัดส่วนการใช้จ่ายต่ำกว่าประเทศ  
ดังกล่าว แต่ก็ยังสูงกว่าญี่ปุ่นถึงสองเท่าตัว ดังตารางที่ 6  
อย่างไรก็ดีสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของ  
รัฐบาลต่อรายจ่ายรวม เป็นเพียงภาพสะท้อนถึงการให้

ความสำคัญต่อกิจกรรมในแต่ละด้านของรัฐบาลเท่านั้น  
เพราะในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น แม้สัดส่วนจะน้อย แต่  
งบประมาณการใช้จ่ายที่เป็นจริงอาจจะมากกว่าก็ได้ เพราะ  
มี GDP ที่สูงมาก นอกจากนี้เนื่องจากเป็นเพียงรายจ่าย  
เพื่อการบริโภค สัดส่วนของการใช้จ่ายบางประเภทจึง  
อาจจะต่ำก็ได้ เช่น การใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจของไทย ซึ่ง  
มีเพียงร้อยละ 1.9 เพราะไม่ได้รวมรายจ่ายด้านการลงทุน  
ไว้ด้วย ดังนั้นการพิจารณาสวัสดิการที่ประชาชนของ  
แต่ละประเทศจะได้รับจากรัฐบาลจึงต้องพิจารณาจากการ  
จัดให้มีโครงการต่างๆ ที่ประกันต่อความมั่นคงในชีวิต  
ประกอบด้วย จากทั้ง 6 ประเทศดังกล่าว รวมทั้งไทยมี  
โครงการประกันความมั่นคงทางสังคมในด้านต่างๆ ดัง  
ตารางที่ 7

ตารางที่ 6 การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ เปรียบเทียบกับรายจ่ายรวมในปี 2538

ประเภทการใช้จ่าย	หน่วย: ร้อยละ						
	ฟินแลนด์	รัสเซีย <sup>1</sup>	ญี่ปุ่น	อังกฤษ <sup>1</sup>	สวีเดน <sup>2</sup>	มาเลเซีย	ไทย
การศึกษา	27.2	-	32.8	20.7	19.1	29.0	31.6
สุขภาพ	21.4	17.2 <sup>3</sup>	4.6	26.4	18.3	9.5	9.5
บริการสังคม	15.6	-	6.6	8.7	21.8	5.4 <sup>4</sup>	0.8
เศรษฐกิจ	8.7	-	9.0	5.9	7.5	9.9	1.9
อื่นๆ (รวมบริหาร ป้องกัน ประเทศ รักษาความสงบ และหน้าที่อื่นๆ)	27.1	82.8 <sup>5</sup>	47.0	38.3	33.3	46.2	56.2
รวม (พันล้าน: เป็น เงินตราแต่ละชาติ)	120	134,976	47,858	144	406	28	414
GDP ราคาปัจจุบัน (พันล้าน US \$)	126	358	5,134	1,112	231	87	169

<sup>1</sup> ข้อมูลปี 2537

<sup>2</sup> ข้อมูลปี 2536

<sup>3</sup> รวมประกันสังคมและสวัสดิการ

<sup>4</sup> รวมหน้าที่อื่นๆ ด้วย

<sup>5</sup> รวมการใช้จ่ายประเภทอื่นๆ ด้วย

ที่มา: United Nation, 1999.

ตารางที่ 7 ดัชนีชี้วัดการจัดโครงการความมั่นคงทางสังคมของประเทศต่างๆ ในปี 2540

ประเภทสวัสดิการ	ฟินแลนด์	รัสเซีย	ญี่ปุ่น	อังกฤษ	สวีเดน	มาเลเซีย	ไทย
สงเคราะห์คนชรา ผู้ไร้ความสามารถ และผู้เสียชีวิต	X	X	X	X	X	X	X
เจ็บป่วยและดั่งครรภ์	X	X	X	X	X		X
บาดเจ็บจากการทำงาน	X	X	X	X	X	X	X
การว่างงาน	X	X	X	X	X		
เงินสงเคราะห์ครอบครัว	X	X	X	X	X		
ประชากร (ล้านคน)*	5.126	147.876	125.769	58.431	8.832	20.549	59.172

\* ข้อมูลปี 2539

ที่มา: International Labour Office, 1999.

## ส่วนที่ 2: การใช้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GNP) วัดสวัสดิการ

นักเศรษฐศาสตร์ได้มีการใช้ GNP<sup>2</sup> เป็นตัวชี้วัดสถานะเศรษฐกิจของประเทศ เพราะสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาและปริมาณของผลผลิตที่ประเทศผลิตได้ในแต่ละปี หากปรับให้ราคาคงที่แล้ว การเพิ่มขึ้นของ GNP ในปีใด ย่อมแสดงว่าเศรษฐกิจขยายตัวในปีนั้น และจะสัมพันธ์กับการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งมีสิ่งของที่สนองสวัสดิการ (Material Welfare) มากขึ้นด้วย จึงได้มีการนำนโยบายเศรษฐกิจที่ส่งเสริมให้ GNP สูงขึ้นมาใช้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการลดการว่างงานและขจัดความยากจน

อย่างไรก็ดียังมีคำวิจารณ์ว่าการเพิ่มขึ้นของ GNP จะมาควบคู่กับความเสื่อมโทรมของเมืองอันเกิดจากมลพิษ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มิได้ถูกนับรวมในข้อมูลของรายได้ประชาชาติด้วย ดังนั้นการใช้ข้อมูลรายได้ประชาชาติเพื่อวัดว่ามีสิ่งของที่สนองสวัสดิการเพิ่ม จึงเป็นการละเลยถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับ “คุณภาพชีวิต” หรือ “สวัสดิการสังคม” (Stewart, 1977)

นอกจากนี้การเติบโตของเศรษฐกิจก็คล้ายๆ กับการเติบโตของร่างกาย แต่ถ้าร่างกายนั้นมีก้อนมะเร็งอยู่ภายใน และมีความเจริญเติบโตไปพร้อมกับร่างกายด้วย จะถือว่าเป็นร่างกายที่เติบโตอย่างมีคุณภาพหรือไม่ ในทำนองเดียวกันการวัดความเติบโตของ GNP ได้มีการนับมูลค่าของสินค้าและบริการที่มีการซื้อขายเปลี่ยนมือในรูปตัวเงินทุกอย่างเข้าใน GNP ด้วย ไม่ว่าจะเป็นสินค้าที่ยังอยู่ในสต็อก รถที่เพิ่งออกจากโรงงาน วัตถุประสงค์ ยา อาหาร สินค้าที่เกี่ยวกับความงาม หรือมลพิษ จึงมีคำถามว่า ทำไมจึงต้องนับอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในความเติบโตของเศรษฐกิจด้วย และจะอธิบายได้อย่างไรว่าจะต้องมีการซื้อขายเปลี่ยนมือมากขนาดไหน จึงจะสัมพันธ์กับสวัสดิการ (Morgenstern, 1977) รวมทั้งยังมีสินค้าหลายชนิดที่ไม่ได้เข้าสู่ตลาดก็มิได้ถูกนับรวมเข้าใน GNP ด้วย เช่น งานบ้าน การทำสวนครัว เป็นต้น การใช้ GNP เป็นเครื่องมือในการวัดความพอใจของสังคมหรือความสุขจึงต้องระมัดระวังให้ดี ดังนั้นการที่สหรัฐอเมริกาได้ต่อหัวสูงกว่าเนเธอร์แลนด์ มิได้หมายความว่าชีวิตของคนอเมริกันจะดีกว่าเสมอไป ในทางตรงกันข้าม

<sup>2</sup> GNP หรือ Gross National Product มีค่าเท่ากับมูลค่ารวมของสินค้าและบริการที่ผลิตด้วยทรัพยากรของประเทศ สามารถคำนวณหาได้จาก 3 ทาง คือ ด้านผลผลิต ด้านรายจ่าย และด้านรายได้ แต่ในบางครั้งอาจใช้คำว่า GDP หรือ Gross Domestic Product (ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเบื้องต้น) แทน โดย GDP มีค่าเท่ากับมูลค่ารวมของสินค้าและบริการที่ผลิตภายในประเทศ

คนอเมริกันอาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือการดูแลสุขภาพที่เลวกว่าก็ได้

เนื่องจากข้อมูลของ GNP ยังมีจุดอ่อนต่อการใช้จะนำมาวัดสวัสดิการ จึงได้มีผู้พยายามเสนอวิธีการปรับปรุงตัวชี้วัดใหม่ ตัวอย่างเช่น

1. Nordhaus และ Tobin (cited in Stewart, 1977) ได้เสนอตัวชี้วัดที่เรียกว่า “การวัดสวัสดิการทางเศรษฐกิจ (Measure of Economic Welfare: MEW)” เพื่อใช้วัดสวัสดิการทางเศรษฐกิจ หรือมาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living) โดยปรับปรุงการวัด GNP ใน 3 ทาง ดังนี้

1.1 หักต้นทุนหรือ “bads” ที่ประมาณการได้ เช่น มลพิษ ออกจากรายได้ประชาชาติ

1.2 ไม่รวมบริการบางอย่าง เช่น ตำรวจ เพราะการเพิ่มงบประมาณให้ตำรวจเพื่อปราบอาชญากรรม ไม่ได้ทำให้สวัสดิการเพิ่มขึ้น

1.3 เพิ่มกิจกรรมบางอย่าง ตัวอย่างเช่น งานบ้านต่าง ๆ อาทิ การซ่อมบ้าน และการพักผ่อน เข้าไปใน GNP ด้วย

ตามแนวคิดของ Nordhaus และ Tobin เป็นเรื่องของการวัดจำนวนการบริโภคต่อหัวที่เติบโตอย่างยั่งยืนทุกปี ภายใต้อัตราการเติบโตของเทคโนโลยีที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น MEW ที่ยั่งยืนจึงไม่พิจารณาแต่เพียงจำนวนของทุนที่ถูกทดแทนเพื่อรักษาการบริโภคในระยะเวลาหนึ่ง แต่จะรวมเอาการลงทุนที่เพิ่มหรือการบริโภคที่ละไว้ในระยะเวลาเดียวกันด้วย ทั้งนี้เพื่อรักษาการบริโภคต่อหัวให้เติบโตต่อไป

นอกจากนี้ Nordhaus และ Tobin ยังได้แยกประเภทของผลผลิตขั้นสุดท้าย (Final Output) บางตัวใน GNP เสียใหม่ โดยแยกออกมาเป็นผลผลิตขั้นกลาง (Intermediate Product) และรายจ่ายที่ไม่ได้เพิ่มสวัสดิการ (Regrettables) และนำรายการทั้งสองนี้ไปลบออกจาก GNP

ผลผลิตขั้นกลาง หมายถึง สินค้าและบริการที่ช่วยให้เกิดสวัสดิการของผู้บริโภคทั้งในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งถูกนับรวมในมูลค่าของสินค้าและบริการอื่นๆ ผลผลิตขั้นกลางมิได้เป็นแหล่งของอรรถประโยชน์โดยตรง แต่เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องใส่เข้าไป (Inputs) เพื่อให้ได้

รับอรรถประโยชน์จากการบริโภค

รายจ่ายที่ไม่ได้เพิ่มสวัสดิการ (Regrettables) ใช้แทนค่าใช้จ่ายสำหรับความมั่นคงของชาติ เกียรติภูมิหรือการทูต ซึ่งเขาเห็นว่าไม่ได้เพิ่มสวัสดิการของครัวเรือนโดยตรง แต่อย่างไรก็ดียังไม่มีเส้นแบ่งระหว่างผลผลิตขั้นกลางกับ Regrettables

นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอีกหลายกิจกรรมที่ควรถูกประเมิน เพราะเป็นผลบวกหรือผลลบต่อสวัสดิการสังคม แต่ไม่ได้นำมารวมไว้ใน GNP ด้วย โดยเฉพาะเรื่องของการพักผ่อน กิจกรรมนอกตลาด ความไม่เจริญหูเจริญตา บริการสาธารณะ และทุนเอกชน โดยการพักผ่อนนับเป็นส่วนสำคัญของดัชนีสวัสดิการ กล่าวคือสวัสดิการจะสูงขึ้น (เมื่อเพิ่มการพักผ่อน) ถ้าถูกจ้างตัดสินใจทำงานน้อยลง แต่จะส่งผลให้ GNP ลดลงด้วย ส่วนกิจกรรมนอกตลาดหรือการผลิตและการบริโภคของครัวเรือน เช่น อาหาร การทำความสะอาด การซ่อมบ้าน ก็ควรนำมารวมใน GNP เพื่อให้ได้ MEW ด้วย

ในด้านความไม่เจริญหูเจริญตาของเมือง ก็ควรถูกลบออกจาก GNP เมื่อพิจารณาค่าของ MEW เพราะเป็นต้นทุนของสังคมที่รวมเอามลพิษ ชยะ การจราจรติดขัด เสียงดัง และความไม่ปลอดภัยไว้ด้วย อีกทั้งผู้อยู่อาศัยในตัวเมืองที่ต้องสัมผัสกับสิ่งเหล่านี้ ก็ควรจะได้รับชดเชยเป็นเงินพิเศษเนื่องจากต้องได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น

กรณีของบริการของทุนที่ควรนำมารวมใน GNP ด้วย คือ บริการที่ได้รับจากการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย รวมทั้งบริการจากหน่วยงานของรัฐบาล (ไม่รวมกองทัพ) และบริการจากสินค้าคงทนของผู้บริโภคด้วย (ภายใต้แนวคิด MEW จะจัดสินค้าบริโภคที่คงทนให้เป็นสินค้าเพื่อการลงทุนมากกว่าการบริโภค)

แต่แนวคิดของ Nordhaus และ Tobin ที่ชี้ว่าการวัดการบริโภคเป็นการวัดสวัสดิการทางเศรษฐกิจนั้นกลับถูกโต้แย้งว่า การบริโภคและสวัสดิการเป็นคนละเรื่องกัน แต่มีความสัมพันธ์กัน ทั้งนี้เพราะสวัสดิการขึ้นกับจำนวนความพอใจทั้งหมดที่บุคคลได้รับการบริโภค และยังขึ้นกับการกระจายรายได้ด้วย จึงมีผู้กล่าวว่าแนวคิด MEW เป็นการวัดการบริโภค มิใช่การวัดสวัสดิการ

2. Morganstern (1977) กล่าวว่า สวัสดิการของบุคคลประกอบด้วยตัวแปรหลายตัว บางตัวเพิ่ม บางตัวลด ตัวอย่างเช่น รายได้ของเราอาจเพิ่มในสัดส่วนเดียวกับราคาสินค้าและบริการที่เราต้องการ แต่ถ้าราคาสินค้าและบริการบางชนิดสูงขึ้น ในขณะที่สินค้าชนิดอื่นลดลง จึงไม่เป็นที่ชัดเจนว่าสวัสดิการของแต่ละบุคคลจะถูกกระทบเมื่อใดและอย่างไร นอกจากนี้การพัฒนาสังคมก็ขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายตัวด้วย ตัวอย่างเช่น การเพิ่มผลผลิตจะไม่ดี ถ้าเกิดมลพิษมาก หรือรายได้เพิ่มก็ไม่เป็นประโยชน์ หากการกระจายรายได้เลวลง

จะเห็นว่ามีปัจจัยหลายตัวที่เกี่ยวข้องกันในสวัสดิการ ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลหรือสังคม ซึ่งทำให้ยากต่อการอธิบายหรือนำมาใช้ แต่ก็ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงแนวคิดของ GNP โดยวัดผลผลิตสุทธิ (Net Output) ที่เรียกว่า ผลิตภาพของเศรษฐกิจ (Productivity of an Economy) ซึ่งได้มีความพยายามเริ่มต้นอย่างถูกทิศทาง แต่ก็ยังมีความยุ่งยากทางแนวคิด ตัวอย่างเช่น การวัดผลิตภาพจะวัดได้ง่าย ถ้าวัดเป็นรูปร่างที่สัมผัสได้ ทั้งสิ่งที่ใส่เข้าไปและผลที่ได้ออกมา (Input and Output) อย่างไรก็ตาม ผลิตภาพของสหรัฐอเมริกาเป็นผลผลิตประเภทมีรูปร่างเพียงร้อยละ 40 ที่เหลือเป็นบริการ และยังไม่มีการวัดที่แน่นอนที่ชัดเจนว่าจะวัดผลิตภาพของนักกฎหมาย แพทย์ ครู ตำรวจ นักวิทยาศาสตร์ นักดนตรี หรือนักแสดง ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลผลิตชนิดหนึ่งเช่นกัน แต่จะเปรียบเทียบบริการที่ไม่เหมือนกันได้อย่างไร ในตอนท้ายเขาจึงตั้งคำถามว่า อยากรู้ว่าเศรษฐกิจจะเติบโตไปทางใดและมากน้อยเพียงใด อีกทั้งสวัสดิการเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร เมื่อแนวคิดเรื่อง GNP ยังโบราณอยู่นอกจากนี้สวัสดิการสังคมก็ยังเป็นเรื่องยาก เราจึงไม่สามารถวัดได้ในปัจจุบัน โดยไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองจิตใจ หรืออคติอื่น ๆ

3. Heilbroner และ Thurow (1981) กล่าวว่า แม้ GNP จะมีจุดอ่อน แต่ก็ยังเป็นวิธีที่ง่ายสำหรับการสรุประดับของกิจกรรมของตลาดในเศรษฐกิจทั้งหมด ดังนั้นถ้าเราต้องการพิจารณาสวัสดิการ ควรหันกลับไปดูดัชนีทางสังคมต่างๆ จะดีกว่า กล่าวคือ จะอยู่ในหายนานอย่างไร มีสุขภาพดีแค่ไหน จัดหาการรักษาที่ดีแต่ถูกๆ ได้อย่างไร หรือมีอาหารที่หลากหลายและอุดมสมบูรณ์

ได้อย่างไร ฯลฯ ซึ่งไม่มีรายการใดที่สามารถบอกได้จากตัวเลขใน GNP เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดีคงเป็นการยากที่จะสร้างบัญชีรายได้ประชาชาติให้เป็นไปตามแนวคิดดังกล่าว เพราะยังมีปัญหาในการประเมินมูลค่าและเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งบัญชีรายได้ประชาชาติของไทยก็ยังไม่มีการที่แสดงให้เห็นข้อมูลดังกล่าว แต่เคยมีการศึกษาหามูลค่าอาหารและสิ่งของที่ผลิตได้ภายในครัวเรือน ซึ่งพบว่า โดยเฉลี่ยทั่วประเทศ รายได้ของครัวเรือนทั้งหมดมาจากการผลิตเองร้อยละ 17 ในจำนวนนี้เป็นอาหารร้อยละ 90 แต่ถ้าเป็นในชนบทมูลค่าที่ผลิตเองจะสูงเกือบร้อยละ 25 ส่วนในเขตเมืองจะน้อยมาก กล่าวคือ ในเขตเทศบาลมีเพียงร้อยละ 2 และในกรุงเทพฯ มีร้อยละ 1 เท่านั้น (เครือวิศวกร และ นภาพรณี หะวานนท์, 2538)

### ข้อมูลรายได้ประชาชาติ

แม้จะมีจุดอ่อนดังกล่าวมาแล้ว แต่บัญชีรายได้ประชาชาติก็ยังมีข้อมูลให้นำมาพิจารณาได้ว่า ประชากรในแต่ละประเทศมีสวัสดิการมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากตารางประกอบการจัดทำบัญชีรายได้ประชาชาติทางด้านรายจ่าย ซึ่งได้แสดงถึงรายจ่ายในการบริโภคสินค้าและบริการของภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยในภาครัฐบาลจะมีรายจ่ายไม่กี่รายการ ได้แก่ การบริหาร ป้องกันประเทศ ยุติธรรม การศึกษา สุขภาพ บริการสังคม ขนส่งและคมนาคม และบริการอื่นๆ ซึ่งค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่ส่งผลต่อสวัสดิการสังคมโดยตรง ได้แก่ การศึกษา สุขภาพ บริการสังคม และบริการอื่นๆ ส่วนในภาคเอกชนจะมีรายจ่ายในด้านต่างๆ หลายรายการ ตัวอย่างเช่น ค่าอาหาร เครื่องดื่ม ยาสูบ เครื่องนุ่งห่ม เพอร์นิเจอร์ ฯลฯ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพ การพักผ่อน และค่าบริการต่างๆ ซึ่งจัดเป็นค่าใช้จ่ายที่ส่งผลต่อสวัสดิการ ดังข้อมูลที่ได้แสดงในตารางที่ 8 และ 9

จากตารางที่ 8 หลังจากที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 สัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายรวมของภาครัฐบาลไทยที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นคือ ค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาและวิจัย และด้านสุขภาพ ส่วนค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการพิเศษ

ตารางที่ 8 ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลไทย ณ ราคาปัจจุบัน ตั้งแต่ปี 2539-2541

รายการ	หน่วย: ล้านบาท		
	2539	2540	2541
การศึกษาและวิจัย	143,608 (30.71)	152,590 (32.21)	176,610 (35.27)
สุขภาพ	43,266 (9.25)	52,263 (11.03)	58,305 (11.64)
สวัสดิการพิเศษ	3,062 (0.65)	2,936 (0.62)	2,786 (0.56)
ขนส่งและโทรคมนาคม	10,066 (2.15)	11,034 (2.33)	11,066 (2.21)
บริการอื่นๆ	13,233 (2.83)	11,666 (2.46)	11,489 (2.29)
อื่นๆ (บริหารทั่วไป ป้องกันประเทศ ฯลฯ)	254,372 (54.40)	243,249 (51.35)	240,449 (48.02)
<b>รวม</b>	<b>467,607</b> <b>(100.00)</b>	<b>473,738</b> <b>(100.00)</b>	<b>500,705</b> <b>(100.00)</b>

ตัวเลขในวงเล็บคือ ร้อยละของค่าใช้จ่ายรวม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2543.

การขนส่งและโทรคมนาคม และบริการอื่นๆ มีแนวโน้มลดลง โดยการศึกษาฯ มีสัดส่วนสูงสุด และสวัสดิการพิเศษมีสัดส่วนต่ำสุด

สำหรับสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคต่อค่าใช้จ่ายรวมของภาคเอกชนไทย (ตารางที่ 9) ยังมีบางรายการที่แม้จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ก็ยังไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงในปีถัดมาคือ ค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพและการพักผ่อนและบันเทิง แต่มีการใช้จ่ายด้านอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบเพิ่มขึ้น ในขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านเครื่องนุ่งห่ม เฟอร์นิเจอร์ และบริการต่างๆ กลับมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้ภาคเอกชนไทยบริโภคอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบเป็นสัดส่วนสูงสุด และจัดการงานบ้านเป็นสัดส่วนต่ำสุด

เมื่อเปรียบเทียบการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าและบริการของภาคเอกชนไทยกับภาคเอกชนประเทศอื่นๆ โดยพิจารณาจากข้อมูลของสหประชาชาติแล้ว

ปรากฏว่าภาคเอกชนไทยบริโภคอาหารฯ ในสัดส่วนที่มากกว่าประเทศอื่นเกือบทุกประเทศ (ยกเว้นมาเลเซีย) แต่ใช้จ่ายในด้านเครื่องแต่งตัว และสิ่งของที่ใช้ตกแต่งบ้านในสัดส่วนที่สูงกว่าทุกประเทศ ในทางตรงกันข้ามภาคเอกชนไทยกลับใช้จ่ายในด้านค่าเช่า เชื้อเพลิง พลังงาน นันทนาการ และการศึกษาในสัดส่วนที่ต่ำกว่าประเทศเหล่านั้น ส่วนค่าขนส่งและโทรคมนาคมมีสัดส่วนใกล้เคียงกับสวีเดน อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนไทยยังมีการใช้จ่ายด้านสุขภาพในสัดส่วนที่สูงกว่าฟินแลนด์ อังกฤษ และสวีเดน ดังตารางที่ 10

### ส่วนที่ 3: ข้อมูลสวัสดิการของคนไทย

นอกจากจะสามารถประเมินระดับของสวัสดิการจากการใช้จ่ายของรัฐบาล และ GNP หรือรายได้ประชาชาติดังกล่าวมาแล้ว ต่อไปจะนำข้อมูลที่เป็นตัวชี้วัดบางตัว ได้แก่ ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เครื่องชี้ภาวะ

ตารางที่ 9 ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของภาคเอกชนไทย ณ ราคาปัจจุบัน ตั้งแต่ปี 2539-2541

ประเภทการใช้จ่าย	หน่วย: ล้านบาท		
	2539	2540	2541
อาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ	761,109 (30.32)	836,547 (31.90)	893,895 (35.34)
เครื่องนุ่งห่มและของใช้ส่วนตัวอื่น ๆ	358,249 (14.27)	377,778 (14.40)	331,463 (13.11)
เฟอร์นิเจอร์และของใช้ในบ้าน	223,027 (8.88)	220,118 (8.39)	197,176 (7.80)
จัดการงานบ้าน	46,640 (1.86)	51,191 (1.95)	51,522 (2.04)
ดูแลสุขภาพ	214,621 (8.55)	222,599 (8.49)	218,033 (8.62)
ขนส่งและโทรคมนาคม	376,884 (15.01)	365,669 (13.94)	329,614 (13.03)
พักผ่อนและบันเทิง	378,682 (15.09)	381,246 (14.54)	368,438 (14.57)
บริการต่างๆ	67,701 (2.70)	70,329 (2.68)	65,731 (2.60)
อื่นๆ (ค่าเช่า น้ำ ไฟ ฯลฯ)	83,380 (3.32)	97,117 (3.70)	73,407 (2.90)
<b>รวม</b>	<b>2,510,293</b> <b>(100.00)</b>	<b>2,622,594</b> <b>(100.00)</b>	<b>2,529,279</b> <b>(100.00)</b>

ตัวเลขในวงเล็บคือ ร้อยละของค่าใช้จ่ายรวม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543.

สังคม การช่วยเหลือแรงงานและผู้ด้อยโอกาส และผลการวิจัยบางเรื่องมาแสดง เพื่อให้เห็นภาพโดยรวมว่าคนไทยมีสวัสดิการเป็นอย่างไร

### ข้อมูล จปฐ.

เป็นข้อมูลในระดับครัวเรือนที่แสดงถึงสภาพความจำเป็นพื้นฐานของคนในครัวเรือน ตามเครื่องชี้วัดที่กำหนดไว้ว่าคนควรมีคุณภาพชีวิตในเรื่องต่างๆ อย่างไร ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข ทั้งนี้การพัฒนาคุณภาพชีวิตในประเทศไทยได้เริ่มอย่างจริงจังในปี 2528 ตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2528 ต่อมาคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2532 มอบให้กรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการประสานงานกับ 4 กระทรวงหลัก และเริ่มใช้เครื่องชี้วัด จปฐ. ตั้งแต่ปี 2533 ในระยะแรกมีตัวชี้วัดเพียง 32 ตัว ต่อมาเพิ่มเป็น 37 และ 39 ตัวชี้วัดในปี 2535 และปี 2540 ตามลำดับ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และสภาวะแวดล้อม

เครื่องชี้วัด จปฐ. แบ่งออกเป็น 8 หมวด 39 ตัวชี้วัด โดยหมวดที่ 1 คือ สุขภาพดี มี 12 ตัวชี้วัด หมวดที่ 2 คือ บ้านอาศัย มี 5 ตัวชี้วัด หมวดที่ 3 คือ ศึกษา



ตารางที่ 10 การใช้จ่ายของภาคเอกชนประเทศต่าง ๆ เปรียบเทียบกับรายจ่ายรวมในปี 2538

ประเภทการใช้จ่าย	หน่วย: ร้อยละ						
	ฟินแลนด์	สหรัฐฯ	ญี่ปุ่น	อังกฤษ <sup>1</sup>	สวีเดน	มาเลเซีย <sup>2</sup>	ไทย
อาหาร เครื่องดื่ม ยาสูบ	19.6	10.9	16.8	19.8	18.8	31.7	29.7
เครื่องนุ่งห่ม รองเท้า	4.6	5.7	5.1	5.8	5.3	4.2	13.5
ค่าเช่า เชื้อเพลิง พลังงาน	23.6	18.6	22.2	19.1	31.4	10.0	8.2
เฟอร์นิเจอร์ฯ	5.6	5.5	5.2	6.4	5.1	7.5	11.0
บริการสุขภาพ	5.2	18.5	10.6	1.7	3.8	2.5	7.1
ขนส่งและโทรคมนาคม	14.6	14.0	11.1	17.0	16.0	20.3	15.8
นันทนาการและการศึกษา	9.3	10.6	12.5	10.0	9.0	11.3	5.4
อื่นๆ	17.5	16.1	16.5	20.2	10.7	12.5	9.3
รวม (พันล้าน: เป็นเงินตราแต่ละชาติ)	296	4,780	290,515	425	861	36	2,242

<sup>1</sup> ข้อมูลปี 2537

<sup>2</sup> ข้อมูลปี 2526

ที่มา: United Nation, 1999.

ถั่วทั่ว มี 7 ตัวชีวิต หมวดที่ 4 คือ ครอบครัวสุขสบาย มี 4 ตัวชีวิต หมวดที่ 5 คือ รายได้มาก มี 1 ตัวชีวิต หมวดที่ 6 อยากร่วมพัฒนา มี 3 ตัวชีวิต หมวดที่ 7 พาสู่คุณธรรม มี 5 ตัวชีวิต และหมวดที่ 8 บำรุงสิ่งแวดล้อม มี 2 ตัวชีวิต โดยตั้งเป้าหมายเป็นร้อยละของจำนวนคนหรือครัวเรือนที่สำรวจ ซึ่งบางตัวชีวิตจะมีเป้าหมายสูงและบางตัวต่ำ แต่ส่วนใหญ่เป้าหมายจะสูง ตัวอย่างเช่น ตัวชีวิตที่ 1 เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างน้อย 4 เดือนแรก ตั้งเป้าหมายร้อยละ 30 ตัวชีวิตที่ 4 ครัวเรือนจัดบ้านเรือนถูกสุขลักษณะ ตั้งเป้าหมายร้อยละ 60 ตัวชีวิตที่ 14 ครัวเรือนร่วมป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อม ตั้งเป้าหมายร้อยละ 90 และตัวชีวิตที่ 23 ครัวเรือนมีและใช้ส้วมที่ถูกหลักสุขาภิบาล ตั้งเป้าหมายร้อยละ 95

จากข้อมูล จปฐ. ปี 2543 ที่จัดเก็บจากครัวเรือนทั่วประเทศจำนวน 8,144,073 ครัวเรือน 64,900 หมู่บ้านพบว่าคุณภาพชีวิตของคนไทยในภาพรวมทั้งประเทศสามารถบรรลุเป้าหมาย จปฐ. จำนวน 25 ตัวชีวิต และไม่บรรลุเป้าหมายจำนวน 14 ตัวชีวิต โดยตัวชีวิตที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายในแต่ละภาค ได้แสดงไว้ในตารางที่ 11

ตัวชีวิตที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายทั้ง 4 ภาค เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับวัคซีนของเด็ก (ตัวที่ 8) การเข้าเรียน

(ตัวที่ 19, 20, 21) ความปลอดภัย (ตัวที่ 27, 28) และ การใช้สิทธิเลือกตั้ง (ตัวที่ 31) ส่วนตัวชีวิตที่ไม่บรรลุเป้าหมาย 3 ภาค (ยกเว้นภาคกลาง) เป็นเรื่องเกี่ยวกับน้ำบริโภค (ตัวที่ 15) มลพิษ (ตัวที่ 17) รายได้เฉลี่ย (ตัวที่ 29) และการติดบุหรี่ (ตัวที่ 35)

#### ข้อมูลจากเครื่องชี้ภาวะสังคม

สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติต่างก็ได้จัดทำเครื่องชี้ภาวะสังคม โดยเครื่องชี้ภาวะสังคมดังกล่าวได้แสดงข้อมูลในด้านต่างๆ ที่หลากหลาย ซึ่งจะขอนำมาแสดงเพียงบางตัวที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ ดังตารางที่ 12

ข้อมูลในอดีตที่แสดงถึงแนวโน้มของความเลวลงของสวัสดิการสังคมไทย เป็นข้อมูลทางด้านสุขภาพอนามัย ได้แก่ อัตราการตายทั้งจากอุบัติเหตุ โรคที่ป้องกันได้ และจากสาเหตุสำคัญ ตลอดจนการบริโภคสุรา เบียร์ บุหรี่ การประสบอันตรายจากการทำงาน และจากมลพิษ แต่ในทางตรงกันข้าม สวัสดิการสังคมไทยมีแนวโน้มดีขึ้นจากข้อมูลในด้านการตายของมารดาที่น้อยลง การเป็นโรคขาดสารอาหารในทารก และการว่างงานที่มีอัตราลดลง ส่วนระดับการศึกษาของประชากร และงบการ

ตารางที่ 11 ภาคที่ยังไม่บรรลุน้ำหมายทั้ง 14 ตัวชี้วัดในปี 2543

ตัวชี้วัดที่	ตัวชี้วัดที่ยังไม่บรรลุน้ำหมาย	ภาคที่ยังไม่บรรลุน้ำหมาย			
		กลาง	ตะวันออกเฉียงเหนือ	เหนือ	ใต้
8	เด็กอายุ 6-12 ปี ได้รับวัคซีนครบ	X	X	X	X
9	ครัวเรือนไม่กินเนื้อสัตว์ที่ไม่ทำให้สุกด้วยความร้อน	-	X	X	-
15	ครัวเรือนมีน้ำสะอาดบริโภคเพียงพอ	-	X	X	X
17	ครัวเรือนไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ	-	X	X	X
19	เด็กอายุครบเกณฑ์ได้เข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ	X	X	X	X
20	เด็กจบการศึกษาภาคบังคับได้เข้าเรียนต่อระดับมัธยม	X	X	X	X
21	เด็กไม่ได้เรียนต่อมัธยม ได้รับการฝึกอาชีพ	X	X	X	X
22	คนอายุ 14-50 ปี อ่านและเขียนภาษาไทยได้	-	-	X	X
27	ครัวเรือนปลอดภัยจากอุบัติเหตุ	X	X	X	X
28	ครัวเรือนปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	X	X	X	X
29	ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาท/ปี	-	X	X	X
30	ครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่ม	X	-	-	X
31	คนที่มีสิทธิไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	X	X	X	X
35	คนในครัวเรือนไม่ติดบุหรี่	-	X	X	X

X หมายถึง ยังไม่บรรลุน้ำหมาย

- หมายถึง บรรลุน้ำหมาย

ที่มา: กรมการพัฒนาชุมชน, 2544, 13

ตารางที่ 12 เครื่องชี้ภาวะสังคมของไทยตั้งแต่ปี 2531-2537

ลำดับ	รายการ	2531	2534	2537
1	จำนวนประชากร (พันคน)	54,326	56,574	58,713
2	กำลังแรงงาน (พันคน)	28,716	30,302	31,050
3	อัตราการว่างงาน (%)	4.83	2.72	1.30
4	อัตราการตายของมารดา (ต่อการเกิดมีชีพ 1,000 คน)	0.3	0.2	0.0
5	อัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุ (ต่อประชากร 1,000 คน)	30.2	45.6	61.2
6	อัตราการตายที่เกิดจากโรคที่ป้องกันได้ (ต่อประชากร 100,000 คน)	24.4	21.4	27.2
7	อัตราการฆ่าตัวตาย (ต่อประชากร 100,000 คน)	6.3	6.4	4.0
8	อัตราการตายด้วยสาเหตุสำคัญ (ต่อประชากร 100,000 คน)			
	- โรคหัวใจ	44.5	54.7	62.5
	- อุบัติเหตุและการเป็นพิษ	30.2	45.6	61.5
	- มะเร็งทุกชนิด	33.5	41.2	48.9
9	อัตราการเป็นโรคขาดสารอาหารในทารกและเด็กก่อนวัยเรียน อายุ 0-5 ปี (%)	22.00	17.09	13.48

ตารางที่ 12 (ต่อ)

ลำดับ	รายการ	2531	2534	2537
10	ระดับการศึกษาของประชากรอายุ 13 ปีขึ้นไป (1,000 คน)	40,642.3	41,049.7	44,091.4
	- ไม่มีการศึกษา (%)	7.8	7.4	6.3
	- ไม่เกิน ป.4 (%)	53.1	49.1	44.3
	- มัธยมศึกษา (%)	9.7	10.4	13.3
	- วิทยาลัยและมหาวิทยาลัย (%)	1.5	2.0	2.4
11	งบการศึกษาต่อ GDP (%)	2.91	2.99	3.36
12	การบริโภคสุราเฉลี่ยต่อคน (ลิตร)	20.2	30.1	29.4
13	การบริโภคเบียร์เฉลี่ยต่อคน (ลิตร)	6.5	13.5	23.9
14	การบริโภคบุหรี่เฉลี่ยต่อคน (ซอง)	91.5	93.9	102.3
15	สัดส่วนครัวเรือนที่มีเครื่องรับโทรทัศน์ (ต่อครัวเรือนทั้งหมด)	50.2	64.2	78.5
16	ผู้รับการสงเคราะห์ทุกประเภทบริการ (คน)	2,141,395	2,563,795	4,496,067
	- ร้อยละของประชากรทั้งหมด	3.90	4.50	7.61
17	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อผู้รับการสงเคราะห์ (บาท/คน)	360.18	595.13	545.58
18	ผู้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน (คน)	49,874	103,296	186,053
19	คุณภาพอากาศบริเวณสำนักงานนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อมใน กทม.*			
	- คาร์บอนมอนนอกไซด์	1.12	0.72	9.40
	- ฝุ่นละออง	0.07	0.23	0.14
	- สารตะกั่ว	0.31	0.30	0.32
20	คุณภาพเสียงใน กทม.**			
	- ถนนสี่พระยา	76.85	81.30	n.a.
	- สำนักงานสถิติแห่งชาติ	81.47	80.34	n.a.
	- เขาวราช	82.11	81.19	n.a.
	- ประตูน้ำ	80.84	82.63	n.a.

\* ค่ามาตรฐานของ CO ในอากาศเท่ากับ 50 ม.ก./ลบ.ม.

ค่ามาตรฐานของฝุ่นละอองในอากาศเท่ากับ 0.1 ม.ก./ลบ.ม.

ค่ามาตรฐานของสารตะกั่วในอากาศเท่ากับ 10 ไมโครกรัม/ลบ.ม.

\*\* เกณฑ์มาตรฐานกำหนดค่าระดับเสียงเฉลี่ยไม่เกิน 70 เดซิเบล

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.

ศึกษามีอัตราเพิ่มขึ้น รวมทั้งอัตราของผู้ได้รับการ  
สงเคราะห์

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศจากตัวชี้วัดที่  
รวบรวมโดยธนาคารโลก ข้อมูลสุขภาพที่ดูเหมือนจะดี  
ขึ้นในอดีต เช่น อัตราการตายของมารดา และการเป็น  
โรคขาดสารอาหารในทารก รวมทั้งผู้รับเชื้อ HIV และ

อื่นๆ กลับมีข้อมูลที่ด้อยกว่าบางประเทศในเวลาต่อมา  
ซึ่งแสดงว่าคนไทยยังมีอัตราเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพใน  
ระดับสูงกว่าประเทศอื่น เช่น ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น สวีเดน  
เป็นต้น ในทำนองเดียวกันในด้านการศึกษาดังแต่ระดับ  
ประถมศึกษาขึ้นไป คนไทยก็ยังได้รับบริการน้อยกว่า  
ประเทศดังกล่าว ส่งผลให้ยังมีผู้ไม่รู้หนังสืออีกจำนวนหนึ่ง

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งอาจเนื่องมาจากคนไทยมีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าและมีการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมมากกว่า กล่าวคือช่วงห่างของการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยกับกลุ่มคนจนของไทยต่างกันถึง 8 เท่า ในขณะที่ของประเทศเหล่านั้นต่างกันเพียง 3 เท่าเศษ นอกจากนี้การก่อให้เกิดมลพิษจากอากาศเสียและน้ำเสีย

ที่ปล่อยจากอุตสาหกรรมของไทยก็ยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าอีกหลายประเทศด้วย ดังตารางที่ 13

สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจของคนไทย เมื่อพิจารณาข้อมูลจากเครื่องชี้ภาวะสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติแล้ว จะเห็นว่าคนไทยมีแนวโน้มของการใช้เวลาเพื่อการพักผ่อนสูงขึ้น ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบเครื่องชี้ภาวะสังคมของต่างประเทศกับไทย

ลักษณะข้อมูล	ฟินแลนด์	รัสเซีย	ญี่ปุ่น	อังกฤษ	สวีเดน	มาเลเซีย	ไทย
<b>1. ประชากร</b> (ล้านคน; ปี 2542)	5	146	127	60	9	23	60
<b>2. ระดับรายได้</b>							
- รายได้ต่อหัว (US \$; ปี 2542)	24,730	2,250	32,030	23,590	26,750	3,390	2,010
- การกระจายรายได้							
- ปีที่สำรวจ	2534	2541	2536	2534	2535	2540	2541
- Gini index <sup>1</sup>	25.6	48.7	24.9	36.1	25.0	49.2	41.4
- 20% สูงสุด (ร้อยละ) <sup>2</sup>	35.8	53.7	35.7	43.0	34.5	54.3	48.4
- 20% ต่ำสุด (ร้อยละ) <sup>2</sup>	10.0	4.4	10.6	6.6	9.6	4.4	6.4
<b>3. สุขภาพอนามัย</b> (ปี 2542)							
- ช่วงอายุที่ยังมีชีวิต (ปี)	77	66	81	77	79	72	69
- อัตราการตายของทารก (ต่อการเกิดมีชีวิต 1,000 คน)	4	16	4	6	4	8	28
- อัตราการตายของผู้ใหญ่อายุ 15-60 ปี (ต่อประชากร 1,000 คน)							
- ชาย	136	382	97	119	101	183	240
- หญิง	59	138	45	66	57	111	147
- สัดส่วนการตายของมารดาระหว่างการมีครรภ์และคลอด (ต่อ 100,000 คนที่ยังมีชีวิต; ปี 2533-2542)	6	50	8	7	5	39	44
- เด็กขาดสารอาหาร (ร้อยละของเด็กที่อายุต่ำกว่า 5 ปี; ปี 2536-2542)	-	3	-	-	-	20	19
- การบริโภคบุหรี่ (ร้อยละของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป; ปี 2531-2542)							
- ชาย	27	63	53	29	17	49	39
- หญิง	20	14	13	28	22	4	2
- ผู้รับเชื้อ HIV (ร้อยละของประชากรอายุ 15-49 ปีทั้งหมด)	0.05	0.18	0.02	0.11	0.08	0.42	2.15
- มีส้วมที่ถูกต้องลักษณะ (ร้อยละของประชากรทั้งหมด; ปี 2543)	100	-	-	100	100	-	96

ตารางที่ 13 (ต่อ)

ลักษณะข้อมูล	ฟินแลนด์	รัสเซีย	ญี่ปุ่น	อังกฤษ	สวีเดน	มาเลเซีย	ไทย
- การให้วัคซีนแก่เด็ก (ร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 12 เดือน; ปี 2538-2542)							
- หัด	98	98	94	91	96	88	94
- คอตีบ ไอกรน และบาดทะยัก	100	97	70	93	99	89	97
- ผู้ได้รับน้ำจากแหล่งน้ำที่ปรับปรุงแล้ว (ร้อยละของประชากรทั้งหมด; ปี 2543)	100	99	-	100	100	-	80
<b>4. การศึกษา</b>							
- สัดส่วนการเข้าเรียนหนังสือโดยไม่จำกัดอายุ (ร้อยละของประชากรที่อยู่ในเกณฑ์ของแต่ละระดับการศึกษา; ปี 2540)							
- อนุบาล	45	-	50	30	73	42	75
- ประถมศึกษา	99	107 <sup>3</sup>	101 <sup>3</sup>	116 <sup>3</sup>	107 <sup>3</sup>	101 <sup>3</sup>	89
- มัธยมศึกษา	1183	-	103 <sup>3</sup>	129 <sup>4</sup>	140 <sup>4</sup>	64	59
- มหาวิทยาลัย	74	43	41	52	50	12	22
- อัตราผู้ไม่รู้หนังสือที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป (ร้อยละ; ปี 2542)							
- ชาย	-	05	-	-	-	9	3
- หญิง	-	1	-	-	-	17	7
<b>5. จำนวนชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์ (ปี 2538-2542)</b>	38	-	47	40	37	-	48 <sup>6</sup>
<b>6. สิ่งแวดล้อม</b>							
- อากาศเสียจากผงฝุ่น เหม่า และควันไฟในเมืองหลวง (ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร; ปี 2538)	1,167	9,321	24,444	7,640	1,583	1,378	7,281
- การปล่อยน้ำเสีย (ก.ก.ต่อวัน; ปี 2541)	63,662	1,531,501	1,391,281	611,743	91,248	166,577	355,819

<sup>1</sup> วัดจากพื้นที่ระหว่างเส้นลอเรนซ์ (Lorenz Curve) ซึ่งเป็นเส้นที่แสดงถึงการกระจายรายได้ที่เป็นจริงกับเส้นที่แสดงถึงการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (เปอร์เซ็นต์สะสมของรายได้เท่ากับเปอร์เซ็นต์สะสมของประชากร) ถ้า Gini index เท่ากับศูนย์ แสดงว่ามีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม แต่ถ้าเท่ากับ 100 แสดงว่าการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมเลย

<sup>2</sup> จำนวนประชากร 20 เปอร์เซ็นต์แรก และ 20 เปอร์เซ็นต์สุดท้ายที่มีส่วนแบ่งเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติทั้งหมด

<sup>3</sup> สัดส่วนเกิน 100 เปอร์เซ็นต์ แสดงว่าข้อมูลการเข้าเรียนกับข้อมูลการประเมินจำนวนผู้ที่มีอายุในวัยเรียนแต่ละระดับการศึกษาไม่สอดคล้องกัน

<sup>4</sup> รวมการฝึกอาชีพให้คนว่างงานด้วย

<sup>5</sup> น้อยกว่า 0.5

<sup>6</sup> ข้อมูลปี 2523-2527

ที่มา: World Development Indicators, 2001.

ตารางที่ 14 อัตราการใช้เวลาต่อสัปดาห์ของประชากรอายุ  
13 ปีขึ้นไป

ลำดับ	รายการ	หน่วย: ร้อยละ	
		2533	2538
1	ฟังวิทยุ ฟังเทป	63.4	50.4
2	ชมโทรทัศน์	79.0	90.4
3	ชมวิดีโอ	4.2	5.3
4	ชมมหรสพต่าง ๆ	6.4	8.1
5	อ่านหนังสือพิมพ์	23.7	26.4
6	อ่านหนังสือ	16.9	23.5
7	เล่นกีฬา/ออกกำลังกาย	9.9	21.9
8	สังสรรค์	25.5	26.8
9	เดินเล่นตามศูนย์การค้า	5.4	9.0
10	เดินเล่นตามสวนสาธารณะ	2.1	2.4
11	งานอดิเรก	10.4	10.2

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540.

#### การช่วยเหลือแรงงานและผู้ด้อยโอกาส

เป็นข้อมูลที่ได้จากผลการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการประชาชนทั้งในด้านการจัดหางาน พัฒนาฝีมือแรงงาน สร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงให้กับนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ด้อยโอกาสในสังคม แต่เนื่องจากรายละเอียดของผลงานมีจำนวนมาก จึงใคร่ขอยกผลงานสำคัญในปี 2543 มาแสดงว่ามี การช่วยเหลือแรงงานไทยได้มากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ว่างงาน ดังตารางที่ 15

จะเห็นว่ากระทรวงแรงงานฯ ยังให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแรงงานได้ไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะมีขีดจำกัดในด้านกำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณที่ได้รับ และภาระหน้าที่ที่ต้องดูแลประชากรทั่วไปนอกเหนือจากแรงงานด้วย

#### งานวิจัย

จากผลงานวิจัยทางด้านสวัสดิการของผู้สูงอายุ แรงงาน และประชาชนทั่วไป พอสรุปได้ว่าผู้สูงอายุยังต้องพึ่งพาอาศัยอยู่กับบุตรและคู่สมรสเป็นส่วนใหญ่ และปัญหาด้านสุขภาพที่เสื่อมลงตามอายุ มีเพียง 1 ใน 3 ที่ยังมีสุขภาพดีมาก แต่มีบางคนที่มีปัญหาของความเหงา

โดยเฉพาะคนที่อยู่ในชนบทจะเป็นมากกว่าคนที่อยู่ในเมือง อย่างไรก็ตามผู้สูงอายุยังมีความรู้เกี่ยวกับโครงการสวัสดิการและการให้บริการแก่ผู้สูงอายุค่อนข้างสูง ทั้งเรื่องการให้บริการรักษาพยาบาลฟรี การให้เงินสงเคราะห์ เป็นรายเดือนแก่ผู้สูงอายุที่ยากจน และเรื่องบ้านพักคนชรา โดยส่วนใหญ่จะมีความรู้เรื่องโครงการสวัสดิการทางด้านสุขภาพมากกว่าด้านสังคมและเศรษฐกิจ (Napaporn Chayovan and John Knodel, 1997) อย่างไรก็ตามผู้สูงอายุก็ยังมี การเตรียมตัวเข้าสู่ผู้สูงอายุในระดับ "ดี" ทั้งชายและหญิง โดยเฉพาะเรื่องที่มีการเตรียมตัวสูงสุดคือการทำประโยชน์ให้แก่ลูกหลานหรือสังคม ส่วนเรื่องที่มีการเตรียมตัวน้อยที่สุดคือการตรวจสุขภาพทุกปี แต่ผู้สูงอายุก็มีความพึงพอใจในชีวิตในระดับดี โดยมีเรื่องที่ทำให้ความพึงพอใจสูงสุด คือรู้สึกภูมิใจที่เคยได้ทำประโยชน์ให้สังคม ส่วนเรื่องที่มีความพึงพอใจต่ำที่สุดคือรู้สึกว่าตนเองแก่และไม่มีกำลัง (เรณา พงษ์เรืองพันธุ์ และ ประสิทธิ์ พงษ์เรืองพันธุ์, 2541)

ในด้านของผู้ที่ยังอยู่ในวัยทำงาน ผู้ที่ทำงานอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมจะมีความพึงพอใจทั้งด้านรายได้และสถานภาพทางสังคมของงาน แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับฝุ่นละออง การใช้สายตา อุณหภูมิ/การถ่ายเท เสียง และสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อย่างไรก็ตามพนักงานส่วนใหญ่จะได้รับบริการสวัสดิการพื้นฐาน ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย โดยโรงงานได้จัดให้มีห้องพยาบาล ให้เบิกค่ารักษาพยาบาลได้ และมีการวางแผนครอบครัว ด้านสวัสดิการครอบครัว มีบริการเลี้ยงเด็กกลางวัน ขายสินค้าราคาถูก กองทุนเงินกู้ฉุกเฉิน เงินช่วยเหลือเมื่อคลอดบุตรและแต่งงาน และด้านงานและการจูงใจให้ทำงาน โดยให้เปลี่ยนกะงานได้เมื่อตั้งครรภ์ มีการฝึกอบรมเพิ่มเติม มีเบาะขยัน และโบนัส ทั้งนี้ พนักงานจะใช้สวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยมากที่สุด รองลงมาคือ ที่พักอาศัย และสวัสดิการครอบครัว (ชาย โพธิ์ธิดา และ กุศล สุนทรธาดา, 2531)

ส่วนผู้ที่ทำงานก่อสร้างก็จะได้รับสวัสดิการที่ไม่แตกต่างจากผู้ทำงานในโรงงานมากนักคือ มีรายได้เพียงพอกับรายจ่าย สุขภาพของสมาชิกในครอบครัวอยู่ในระดับดี เมื่อเจ็บป่วยก็สามารถไปรับการรักษาหรือขอ ยากจากห้องแพทย์ในโรงงานได้ นอกจากนี้ยังมีวันหยุด

ตารางที่ 15 ผลการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในปี 2543

ลำดับ	รายการ	ปริมาณ
1	จำนวนประชากร (ล้านคน)	62.48
2	กำลังแรงงาน (ล้านคน)	33.80
3	ผู้ไม่มีงานทำ (ล้านคน)	0.81
4	จัดหางานในประเทศและบรรจุงาน (คน)	218,980
5	จัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐ (คน)	579
6	จ่ายเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานฯ (คน/บาท)	2,444/8,400,395
7	ทดสอบความพร้อมทางอาชีพ (คน)	233,816
8	จัดหาแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าว (คน)	29,173
9	ช่วยเหลือแรงงานที่ถูกเลิกจ้างให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตาม ก.ม. แรงงาน (คน)	17,619
	- เป็นจำนวนเงิน (ล้านบาท)	1,849
10	ตรวจคุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป (แห่ง)	41,366
	- ลูกจ้างได้รับความคุ้มครอง ดูแล (คน)	2,169,328
11	ตรวจการใช้แรงงานหญิงและเด็กในสถานประกอบการ (แห่ง)	33,044
	- ลูกจ้างหญิงและเด็กได้รับความคุ้มครอง (คน)	1,177,696
12	สงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (ราย)	248,921
13	สงเคราะห์และจัดสวัสดิการสตรี (ราย)	46,697
14	สงเคราะห์และจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ (ราย)	646,260
15	สงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนไร้ที่พึ่ง (ราย)	12,992
16	สงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนพิการ (ราย)	116,084
17	สงเคราะห์และจัดสวัสดิการครอบครัวและชุมชน (ราย)	375,894
18	สงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย (คน)	27,346,329
19	การจ่ายประโยชน์ทดแทน/เงินทดแทน จากกองทุนประกันสังคม	
	- กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย	11,732,945/9,271.37
	ไม่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร (ราย/ล้านบาท)	
	- กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร (ราย/ล้านบาท)	676,799/945.16
20	กองทุนเงินทดแทนให้บริการลูกจ้างที่ได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน (ราย)	190,847
21	ให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนที่ถูกเลิกจ้างจากกองทุนประกันสังคมอีก 6 เดือน	114,496
	หลังสิ้นสภาพการจ้าง (ราย)	

ที่มา: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2544.

ตามกฎหมายแรงงาน ได้รับเงินชดเชยเมื่อเจ็บป่วยและได้ขึ้นค่าแรง แต่สภาพแวดล้อมของการทำงานยังไม่ดีนัก เช่น ถนนขรุขระ มีน้ำขัง ขยะทิ้งเกลื่อนเกลื่อน ห้องน้ำห้องส้วมไม่สะอาด ไฟฟ้าไม่สว่างในเวลากลางวัน และน้ำดื่มไม่สะอาด เป็นต้น (นิภา ส. ตูมรสุนทร. 2532)

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่ทำงานด้านธุรกิจโรงแรมแล้ว ปรากฏว่ายังได้รับสวัสดิการบางอย่างไม่ค่อยดีนัก โดยเฉพาะด้านการปฐมพยาบาล ปรากฏว่าจัดให้ไม่ครบทั้ง 23 รายการตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งการทำงานล่วงเวลา มีเพียงร้อยละ 50 ที่จ่ายค่า

ช่วงเวลาตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด และยังมีเพียงบางโรงแรมเท่านั้นที่อนุญาตให้ลาป่วย ลาคลอด วันหยุดพักผ่อนประจำปี ได้ครบตามจำนวนวันที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามก็ยังมีสวัสดิการบางอย่างที่พนักงานโรงแรมได้รับบริการอย่างเพียงพอ เช่น การจัดให้มีน้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม รวมทั้งมีหนังสือพิมพ์รายวันให้อ่าน และการมีสันทนาการต่างๆ เป็นต้น (สุดา สุวรรณภิญโญ, 2530) แต่เนื่องจากงานวิจัยทั้งสองนี้ได้ศึกษามาก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งยังอยู่ในยุคที่เศรษฐกิจกำลังรุ่งเรือง ดังนั้นสวัสดิการที่แรงงานได้รับในช่วงนั้นจึงอาจแตกต่างไปจากปัจจุบันบ้าง

ในทำนองเดียวกันได้มีการศึกษาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วไปในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2541) ได้ศึกษาคุณภาพชีวิตของคนในเขตเมืองทั้ง 4 ภูมิภาคของประเทศไทย รวมทั้งกรุงเทพฯ ระหว่างปี 2535-2539 พบว่า ยังมีคุณภาพชีวิตค่อนข้างดี ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการดำเนินชีวิต มีความเกื้อกูลในครอบครัว มีความพึงพอใจในการทำงาน แต่มีความพอใจน้อยในโอกาสก้าวหน้าในอาชีพและกิจการของตน ส่วนด้านความเครียด คนในเขตเมืองทั้ง 4 ภูมิภาคไม่มีความเครียด แต่ประสบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมคล้ายกัน คือมีปัญหามลพิษทางเสียงซึ่งมาจากยานพาหนะมากที่สุด รองลงมาคือมลพิษทางอากาศ ซึ่งมาจากควันดำทั้งจากรถยนต์และรถจักรยานยนต์ รวมทั้งบริเวณบ้านมีกลิ่นของขยะมูลฝอย อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตของคนในชนบทด้วยกัน ปรากฏว่าผู้ที่อาศัยในหมู่บ้านทั่วไปที่จัดตั้งมานานจะมีคุณภาพชีวิตในระดับดีกว่าประชาชนที่อาศัยในหมู่บ้านที่เพิ่งจัดตั้งได้ไม่นาน (สมพร แก้วทงศ์, 2540)

### สรุป

สวัสดิการสังคมเกิดขึ้นได้จากความช่วยเหลือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นสิ่งอันพึงกระทำโดยหน้าที่หรือจิตสำนึก ที่ควรมอบให้แก่ผู้ที่ด้อยโอกาสกว่าความช่วยเหลืออาจจะอยู่ในรูปของเงิน สิ่งของ หรือการให้บริการต่างๆ ทั้งในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย การทำงาน หรือความมั่นคงทางสังคม ฯลฯ ซึ่งทำให้คุณภาพชีวิตของผู้รับความช่วยเหลือดีขึ้น

การพิจารณาสวัสดิการสังคมอาจจะประเมินได้จากข้อมูลระดับมหภาค ได้แก่ การดำเนินงานของรัฐในด้านกาให้บริการสังคม และจาก GNP ซึ่งแสดงให้เห็นค่าใช้จ่ายของภาคเอกชนและภาครัฐ รวมทั้งตัวชี้วัดภาวะสังคม ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และการช่วยเหลือของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ทำให้เห็นแนวโน้มของสวัสดิการที่ประชาชนจะได้รับ ส่วนข้อมูลระดับจุลภาค พิจารณาจากการสอบถามหรือผลงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตที่กลุ่มตัวอย่างสะท้อนความรู้สึกออกมาหรือสวัสดิการที่กลุ่มตัวอย่างได้รับว่าดีหรือไม่ เพียงใด

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ ชี้ให้เห็นว่าแต่ละประเทศให้ความสำคัญต่อการดูแลเรื่องสวัสดิการที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น จากข้อมูลการใช้จ่ายของรัฐบาลเปรียบเทียบกับรายจ่ายรวม จะเห็นว่า สหรัฐฯ ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น และไทย เน้นด้านการศึกษา ส่วนอังกฤษเน้นสุขภาพ สวีเดนเน้นบริการสังคม ในขณะที่เดียวกันประเทศเหล่านั้นกลับมีโครงการความมั่นคงทางสังคมครบทั้ง 5 ประเภท ได้แก่ โครงการสงเคราะห์คนชรา คนไร้ความสามารถและเสียชีวิต โครงการช่วยเหลือผู้เจ็บป่วยและตั้งครุฑ์ โครงการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บจากการทำงาน โครงการประกันการว่างงาน และโครงการประกันเงินสงเคราะห์ครอบครัว ยกเว้นไทยที่ยังขาดโครงการประกันการว่างงาน และโครงการประกันเงินสงเคราะห์ครอบครัว แต่เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายของภาคเอกชน ปรากฏว่าประชาชนในแต่ละประเทศจะเน้นการใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการของตนที่ไม่เหมือนกันด้วย ตัวอย่างเช่น ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น อังกฤษ สวีเดน และไทย เน้นการบริโภคอาหารและเครื่องดื่ม ส่วนสหรัฐฯ เน้นบริการสุขภาพมากกว่าการบริโภคอาหารและเครื่องดื่ม ในขณะที่อังกฤษ สวีเดน เน้นด้านบริการสุขภาพไม่มากนัก

สำหรับการวิเคราะห์สวัสดิการจาก GDP แม้จะยังมีจุดอ่อนที่ไม่ได้นำกิจกรรมที่ไม่ได้ผ่านตลาดมารวมในบัญชีรายได้ประชาชาติไว้ด้วย แต่ในประเทศไทยก็ได้มีการศึกษากิจกรรมนอกตลาดไว้แล้ว ซึ่งผลจากการศึกษาสรุปได้ว่า รายได้จากกิจกรรมที่ผลิตในครัวเรือนโดยเฉลี่ยทั่วประเทศเท่ากับร้อยละ 17 ของรายได้ทั้งหมด และผลผลิตดังกล่าวจะเป็นอาหารถึงร้อยละ 90 ซึ่งน่าจะ



ช่วยเสริมสร้างสุขภาพได้ระดับหนึ่ง แต่ผลผลิตขึ้นกลางกับรายจ่ายที่ไม่ได้เพิ่มสวัสดิการ (Regrettables) ยังไม่มีการประเมินออกมา ดังนั้นข้อมูลจากบัญชีรายได้ประชาชาติจึงพอมีประโยชน์ต่อการพิจารณาสวัสดิการได้จากค่าใช้จ่ายในการบริโภคสินค้าและบริการ ซึ่งข้อมูลจากบัญชีรายได้ประชาชาติของไทยก็ได้แสดงให้เห็นแล้วว่ารัฐบาลไทยจะเน้นด้านการศึกษาและวิจัยมากที่สุด ส่วนคนไทยจะเน้นการใช้จ่ายในด้านอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบมากที่สุด โดยในด้านการศึกษารัฐบาลไทยจะใช้จ่ายเป็นสัดส่วนมากกว่าประเทศอื่นที่นำมาเป็นตัวอย่างเกือบทุกประเทศ (ยกเว้นญี่ปุ่น) ส่วนด้านอาหารคนไทยบริโภคเป็นสัดส่วนที่มากกว่าทุกประเทศ

นอกจากการพิจารณาสวัสดิการโดยรวมจากการใช้จ่ายของภาครัฐบาลและภาคเอกชนแล้ว ยังพอที่จะประเมินได้จากตัวชี้วัดอื่นๆ อีก เช่น ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เครื่องชี้ภาวะสังคม ผลงานของกระทรวงแรงงานฯ และผลงานวิจัยต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 คนไทยได้รับบริการด้านสวัสดิการอยู่ในขั้นที่น่าพอใจ โดยเฉพาะทางด้านการศึกษา การทำงาน การสงเคราะห์ และการพักผ่อน ส่วนในด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม ยังไม่ค่อยดีนัก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับสวัสดิการกับบางประเทศ เช่น ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น และสวีเดน ข้อมูลบางด้านได้บ่งชี้ว่าทั้งสุขภาพและการศึกษาของไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเป็นผลจากการมีรายได้ต่อหัวน้อยกว่าและมีช่องว่างของการกระจายรายได้มากกว่า อีกทั้งมลพิษที่เกิดจากอากาศเสียและน้ำเสียของไทยก็ยิ่งสูงกว่าอีกหลายประเทศด้วย นอกจากนี้หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 แล้ว คนไทยส่วนใหญ่ยังต้องได้รับผลกระทบจนมีสวัสดิการที่เลวลงอีก อันเนื่องจากการถูกออกจางาน หรือถูกลดค่าจ้าง ซึ่งก่อให้เกิดความเครียด เพราะขาดรายได้ และส่งผลต่อสุขภาพตามมา รวมทั้งยังขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และโอกาสที่จะได้รับบริการที่ดีจากรัฐด้วย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของชุมชน สังคม ทางราชการ และการเมืองที่จะต้องช่วยกันทำให้คนไทยมีสวัสดิการดีขึ้นกว่านี้

#### เอกสารอ้างอิง

- กรมพัฒนาชุมชน. (2544). **สรุปผลข้อมูล จปฐ. ปี 2543**. กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน.
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2544). **รายงานประจำปี 2543**. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- เครี ริคเตอร์ และ นภาพรณี หะวานนท์. (2538). **รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมเชิงเศรษฐกิจของผู้หญิงในครอบครัวไทย: นัยยะที่มีต่อการพัฒนาประเทศและสวัสดิการสังคม**. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ชาย โพธิ์สิตา และ กุศล สุนทรธาดา. (2531). **การศึกษาวิจัยเรื่องการวางแผนครอบครัวและสวัสดิการสำหรับพนักงานหญิงในโรงงานอุตสาหกรรม**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (เอกสารทางวิชาการหมายเลข 120).
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และ วิทย์ ชะนะภัย. (2538). **รายงานการวิจัยเรื่อง อนาคตของประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- นิภา ส. ตุมรสุนทร. (2532). **รายงานการวิจัยเรื่อง การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวคนงานก่อสร้างในเขตการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก**. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญยงค์ เวชมนิศร์ และ สายเมือง วิริยะศิริ. (2532). **สวัสดิการสังคม**. วารสารเศรษฐกิจและสังคม, 26 (พฤศจิกายน-ธันวาคม), 41-48.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525**. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. (2533). **เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สวัสดิการและสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เรณา พงษ์เรืองพันธุ์ และ ประสิทธิ์ พงษ์เรืองพันธุ์. (2541). **ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุในเขตพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก**. วารสารมหาวิทยาลัยบูรพา, 3(กรกฎาคม-ธันวาคม), 16-26.

- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2541). รายงานการวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตของคนในเขตเมืองภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมพร แก้วทองงศ์. (2540). รายงานวิจัยเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้านอุตสาหกรรมพัฒนาและหมู่บ้านทั่วไป จังหวัดนราธิวาส. ม.ป.ท.: ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้ กรมการศึกษานอกโรงเรียน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2543). รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ.2541 (น.13). กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). เครื่องชี้ภาวะสังคม 2535, 2537. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.
- สำนักงานงบประมาณ. (ม.ป.ป.). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2543, 2544. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2540). เครื่องชี้ภาวะสังคม พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.
- สุดา สุวรรณภิรมย์. (2530). รายงานการวิจัยเรื่อง สวัสดิการของพนักงานธุรกิจในโรงแรมในเขตจังหวัดสงขลาภูเก็ต และนราธิวาส. สงขลา: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- Andersson, Markku. (2000). **The role of local and regional authorities in the provision of social services** (Online). Congress of Local and Regional Authorities of Europe, available: [http://www.coc.fr/cplre/session\\_6/reports/cg\(6\)19e.htm](http://www.coc.fr/cplre/session_6/reports/cg(6)19e.htm). [May 10, 2000].
- Daintith, John. (1988). **Dictionary of economics**. New Delhi: Arnold Associates.
- Friedlander, Walter A. & Apte, Robert Z. (1980). **Introduction to social welfare** (5<sup>th</sup> ed.). New Jersey: Prentice-Hall.
- Fullinwider. (1988). Citizenship and welfare. In Gutmann, Amy (Ed.), **Democracy and the welfare state** (pp. 261-278). New Jersey: Princeton University Press.
- Heilbroner, Robert L. & Lester, Thurow C. (1981). **The economic problem** (2<sup>nd</sup> ed.). New Jersey: Prentice-Hall.
- International Labour Office. (1999). **Key Indicators of the Labour Market 1999**. s.l.: The Office.
- Martin, George T. & Zald, Mayer N. (Eds.). (1981). Introduction. In **Social welfare in society** (pp. 1-5). New York: Columbia University Press.
- McEachern, William A. (1997). **Economics: A contemporary introduction**. Cincinnati: South-Western College Publishing.
- Miller, Roger LeRoy. (1988). **Economics**. New York: Scribner Laidlaw.
- Morgenstern, Oskar. (1977). Does GNP measure growth and welfare. In James F. Crawford (Ed.), **Reading in modern economics** (pp. 330-338). S.l.: S.N.
- Nafziger. (1984). **The economics of developing countries**. California: Wadsworth Publishing Company.
- Napaporn Chayovan & John Knodel. (1997). **A report on survey of the welfare of the elderly in Thailand**. Bangkok: Institute of Population Studies, Chulalongkorn University.
- Stewart, Kenneth. (1977). National income accounting and economic welfare: The concepts of GNP and MEW. In James F. Crawford (Ed.), **Reading in Modern Economics** (pp. 339-344). S.l.: S.N.
- The world almanac and book of facts 2001**. (n.d.). New Jersey: World Almanac Education Group.
- United Nation. (1999). **Statistical Yearbook 1996**. s.l.: U.N.
- World development indicators**. (2001). (Online) Available: <http://www.worldbank.org/data/databytopic/databytopic.html>. [October 16, 2001].