

# รัฐสวัสดิการ

ทางเลือกที่ดีกว่า

ประชานิยมของ ไทยรักไทย

*ใจ อึ้งภากรณ์ และ เก่งกิจ กิติเรียงลาภ*

พรรคแนวร่วมภาคประชาชน

การสร้างรัฐสวัสดิการในประเทศไทยเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในยุคนี้ แต่อุปสรรคหลักคือการคัดค้านทางการเมืองจากคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและกลัวจะเสียผลประโยชน์ อุปสรรคหลักไม่ใช่ปัญหาเทคนิคหรือการจัดการแต่อย่างใด กลุ่มคนที่เป็นอุปสรรคในการสร้างรัฐสวัสดิการคือ (1)พวกนักวิชาการเสรีนิยมและพรรคเสรีนิยม เช่นพรรคประชาธิปัตย์ และ(2)กลุ่มคนที่อยากให้มีสวัสดิการแบบเศษเสี้ยว โดยไม่แตะโครงสร้างความเหลื่อมล้ำแต่อย่างใด เช่นพรรคไทยรักไทย

## 1. รัฐสวัสดิการ (Welfare State) คืออะไร?

ในปัจจุบัน ไม่มีประเทศไหนที่ไม่มีสวัสดิการสำหรับคนจนบางคนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่แล้วระบบสวัสดิการที่พบในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย มีลักษณะที่ไม่ครอบคลุม แยกส่วน และไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนได้ เรียกว่าเป็น “สวัสดิการรัฐ”

รัฐสวัสดิการ (Welfare State) เป็นระบบสวัสดิการรูปแบบที่พัฒนาไปถึงระดับสูงสุดสำหรับระบบทุนนิยม และถูกสร้างขึ้นภายใต้แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat) รัฐสวัสดิการมีลักษณะพิเศษคือ

- (ก) เป็นระบบครบวงจรที่ดูแลพลเมือง “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิต
- (ข) เป็นสวัสดิการถ้วนหน้า คือพลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับ ไม่เจาะจงว่าต้องเป็นคนจนสุดเท่านั้น
- (ค) เป็นระบบสวัสดิการเดียวสำหรับพลเมืองทุกคนที่อาศัยรัฐเป็นผู้บริหาร ไม่ใช่ว่ามีหลายระบบซ้ำซ้อนกัน
- (ง) เป็นระบบสวัสดิการที่อาศัยงบประมาณจากการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า คือคนรวยจ่ายมาก คนจนจ่ายน้อย

## 2. ประเทศไทยพร้อมแล้วที่จะมีรัฐสวัสดิการ

ประเทศไทยไม่ใช่ประเทศยากจน ปัจจุบันประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาาระดับกลาง รัฐบาลไทยเองและองค์กรพัฒนาต่างประเทศหลายองค์กรมองว่าไทยไม่จำเป็นต้องรับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และในปี ๒๕๔๕ มีเศรษฐกิจไทยที่มีทรัพย์สินมากกว่า 1 ล้าน\$U.S. (หรือ41.5 ล้านบาท) ประมาณ 2หมื่นคน ซึ่งตัวเลขนี้ไม่รวมอสังหาริมทรัพย์

ปัญหาใหญ่ของประเทศไทย ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลขาดงบประมาณเพื่อแก้ความยากจน คือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เพราะในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วจากการทำงานของพลเมืองไทยทุกระดับ ความร่ำรวยไปกระจุกอยู่ที่คนส่วนน้อยกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ในปี ๒๕๔๖ คนรวยที่สุด 20% ในประเทศไทยครอบครอง 48.4% ของทรัพย์สินทั้งหมด ในขณะที่คนจนสุด 20% ครอบครองเพียง 6.4%<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Earth Trends 2003. ค้น website มี.ย.๔๙

ดัชนีจีนิ (Gini Coefficient) เป็นดัชนีที่วัดความเท่าเทียมในสังคม (0=เท่าเทียมสมบูรณ์, 1=ไม่เท่าเทียมสมบูรณ์) ถ้าเปรียบเทียบความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจของสังคมไทยกับประเทศอื่นหลายประเทศจะเห็นภาพชัดมากขึ้น

ประเทศ	ปี ค.ศ.	ดัชนีจีนิ Gini Coeff.
ฮ่องกง	2001	0.525
ญี่ปุ่น	1993	0.249
เกาหลีใต้	1998	0.316
สวีเดน	2000	0.250
อังกฤษ	1999	0.360
สหรัฐอเมริกา	2000	0.408
ไทย	2003	0.410

ที่มา: <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/sec/library/0405f507e.pdf> และ Earth Trends 2003. เข้าดู มิ.ย. ๔๙

สิ่งที่เห็นได้ชัดจากตารางข้อมูลดัชนีจีนิคือประเทศไทยจัดอยู่ในลำดับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง และประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำต่ำ เช่นสวีเดนหรือญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีระบบสวัสดิการที่ดี ส่วนประเทศที่ร่ำรวยที่สุดในโลกแต่ไม่มีรัฐสวัสดิการเลย มีความเหลื่อมล้ำสูงมาก ประเทศนั้นคือสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษเริ่มมีการจริงจังทำลายรัฐสวัสดิการตั้งแต่ยุคนายก Thatcher ในทศวรรษที่ 80

ประเทศอังกฤษนำรัฐสวัสดิการตามรูปแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมาใช้ในปี 1945 ในขณะนั้นผลผลิตมวลรวมต่อหัว G.D.P./capita (หรือมูลค่าทั้งหมดในเศรษฐกิจหาญด้วยจำนวนประชากรนั่นเอง) ในประเทศอังกฤษ ถ้าคิดเป็นเงินปัจจุบันจะตกประมาณ 3.5 แสนบาทต่อหัวประชากร ในปี 2003 G.D.P./capita ของไทยตกประมาณ 3 แสนบาทต่อหัว<sup>2</sup> ดังนั้นถ้าสมัยนั้นอังกฤษสร้างรัฐสวัสดิการได้ สมัยนี้ไทยก็สร้างได้

จริงๆ แล้วประเทศไทยล่าช้ามากในการสร้างรัฐสวัสดิการ ในปี ๒๕๗๕ บริติช พนมยงค์ ได้เสนอหน่ออ่อนของรัฐสวัสดิการใน “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ประเด็นหลักๆ ของบริติชคือการประกันรายได้พื้นฐานสำหรับพลเมืองทุกคนโดยรัฐ ตั้งแต่เกิดจนสิ้นชีพ “เพื่อความสุขสมบูรณ์ของราษฎร” โดยมีมาตรการต่างๆ เช่นการแบ่งที่ดินทำกิน และการเก็บภาษีมรดกและภาษีรายได้ ซึ่งเก็บจากคนรวยในระดับสูง (Super tax) แต่ข้อเสนอของบริติชถูกปฏิเสธอย่างรุนแรงจากผู้มีอิทธิพลที่จะเสียประโยชน์ ไม่ใช่ข้อเสนอที่นำมาปฏิบัติไม่ได้เพราะสังคมไทยยากจนเกินไปแต่อย่างใด การปฏิเสธความคิดของบริติชโดยฝ่ายขวานำไปสู่ระบบการปกครองเผด็จการทหารที่เอื้ออำนาจประโยชน์ต่อคนส่วนน้อยใน 30ปีหลังจากนั้น

<sup>2</sup> Economic History Services <http://www.eh.net/hmit/ukgdp/> และ Earth Trends 2003. คั่น มิ.ย.๔๙

การปกครองแบบเผด็จการทหารที่มีการร่วมมือกันหาผลประโยชน์โดยชนชั้นปกครองเก่า โดยทหาร และโดยนายทุน ถูก ทำทลายอย่างแรงในปี ๒๕๑๖ เมื่อมีการลุกฮือของประชาชนเพื่อล้มรัฐบาลถนอม ประภาส ถนงศ์ ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม การล้ม รัฐบาลครั้งนี้เป็นจุดสุดยอดของกระแสที่เรียกร้องสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมซึ่งก่อตัวขึ้นก่อนหน้านั้น ในยุคนั้น ป๋วย อึ๊ง ภากรณ์ ได้เสนอให้สังคมไทยสร้างรัฐสวัสดิการอีกครั้งหนึ่งในบทความ“คุณภาพชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดา ถึงเชิงตะกอน” ข้อเสนอของ ป๋วย สะท้อนรูปแบบแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย ด้วยการพูดถึงระบบสวัสดิการครบวงจรที่ ทางบประมาณรัฐมาจากการเก็บภาษีก้าวหน้า นอกจากนี้มีการพูดถึงคุณภาพชีวิตในด้านปัญญาและวัฒนธรรม และ เสรีภาพในการรวมตัวกันทางการเมืองอีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐสวัสดิการไม่ใช่แค่เรื่องเศรษฐกิจปากท้องอย่างเดียว

ความเข้มข้นของกระแสเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมไทยยุคนั้น เห็นได้จากการที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การ นำของ เสถียร ปราโมช ในปี ๒๕๑๘ ประกาศว่าจะใช้นโยบาย “สังคมนิยมประชาธิปไตย” แต่กระแสนี้ ซึ่งรวมถึงกระแส ความคิดของนักศึกษาฝ่ายซ้าย ก็ถูกปฏิเสธและปราบปรามด้วยกองกำลังของรัฐในเหตุการณ์นองเลือด ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙<sup>3</sup> นอกจากนี้นักศึกษาและปัญญาชนอย่าง ป๋วย ที่ต้องเดินทางออกไปจากสังคมแล้ว ผลของการปราบปรามครั้งนั้นทำให้มีการ ยับยั้งกระแสเรียกร้องรัฐสวัสดิการเป็นครั้งที่สองในประวัติศาสตร์ไทย ชนชั้นนำไทยรวมถึงพระราชวังในยุคนั้นมีจุดยืนชัดเจน ที่คัดค้านการพัฒนาสวัสดิการสังคม<sup>4</sup> ป๋วย อธิบายเรื่องเหตุการณ์นองเลือด ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ว่า

“ผู้ที่สูญเสียอำนาจทางการเมืองในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ได้แก่ทหารและตำรวจบางกลุ่ม

ผู้ที่เกรงว่าในระบบประชาธิปไตยตนจะสูญเสียอำนาจทางเศรษฐกิจไป

ได้แก่พวกนายทุนเจ้าของที่ดินบางกลุ่ม

และผู้ที่ไม่ประสงค์จะเห็นระบบประชาธิปไตยในประเทศไทย

กลุ่มเหล่านี้ได้พยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะทำลายล้างพลังต่างๆที่เป็นปรปักษ์แก่ตนด้วยวิธีต่างๆ...”

ข้อสรุปสำคัญจากความพยายามที่จะเสนอรัฐสวัสดิการในไทยในอดีตคือ อุปสรรคหลักไม่ใช่ “ความเป็นไปได้หรือไม่ได้” ในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่เป็นเรื่องของการแข่งขันหรือแข่งแนวความคิด และต่อรองทางอำนาจ กับกลุ่มการเมืองของฝ่าย อภิรักษานิยมที่จะเสียประโยชน์ต่างหาก การที่มีกระแสนับสนุนรัฐสวัสดิการเพิ่มขึ้นอีกครั้งในยุคนั้นก็มาจากประเด็นทาง การเมืองเช่นกันคือ

1. การที่พลเมืองส่วนใหญ่ที่ยากจนต้องถูกบังคับให้รับภาระในวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ทั้งๆ ที่ผู้สร้างวิกฤตคือคนรวย ซึ่งสถานการณ์แบบนี้นำไปสู่การสร้างนโยบายประชานิยมของ *ไทยรักไทย* ที่มีผลในการให้ประโยชน์กับคนจนจริงแต่ ไม่เพียงพอ

<sup>3</sup> ใจ อึ๊งภากรณ์ และสุธาชัย ยิ้มประเสริฐ (๒๕๔๔) “อาชญากรรมรัฐในวิกฤตการเปลี่ยนแปลง” คณะกรรมการรับข้อมูลและสืบพยานเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙

<sup>4</sup> Hewison, K. (1997) The Monarchy and democratization. In Kevin Hewison (Ed.) *Political Change in Thailand. Democracy and Participation*.

2. การที่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬปี ๒๕๓๕ ช่วยลดบทบาทของกลุ่มเผด็จการในสังคมและนำไปสู่กระแสปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐
3. การที่ประชาชนกลุ่มใหญ่ รวมถึงองค์กรภาคประชาชน ไม่พอใจกับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลทักษิณ และเริ่มใช้โอกาสจากกระแสใต้ทักษิณในการเสนอการปฏิรูปสังคมรอบใหม่ ซึ่งในการปฏิรูปสังคมจำเป็นจะต้องมีข้อเสนอที่ไปแข่งแนวกับประชานิยมของ *ไทยรักไทย* ได้

สรุปแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดในการสร้างรัฐสวัสดิการในประเทศไทย เป็นปัจจัยทางการเมืองและสังคม ไม่ใช่ปัญหาเทคนิค

ทุกวันนี้กลุ่มทางการเมืองที่คัดค้านความคิดเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการที่ใช้การเก็บภาษีก้าวหน้า มีสองกลุ่มหลักคือ

1. **กลุ่มสำนักความคิด “เสรีนิยมใหม่” (Neo-liberal)** ซึ่งมองว่ารัฐไม่ควรใช้งบประมาณในการให้สวัสดิการกับคนจน ยกเว้นคนจนระดับล่างสุด และถ้าจำเป็นต้องใช้งบประมาณควรใช้ให้น้อยที่สุดและเก็บภาษีในรูปแบบทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) รัฐจะได้ไม่ต้องเก็บภาษีจากธุรกิจและคนรวย ซึ่งแนวโน้มมองว่าการเก็บภาษีจากคนรวยจะ“ทำลายแรงจูงใจในการลงทุน” (หรือถ้ามองจากมุมมองตรงข้าม “จะลดความสามารถในการกอบโกยกำไร”) แนวโน้มมองว่าการให้สวัสดิการเป็นการสร้าง “วัฒนธรรมการพึ่งพา” (Culture of Dependency)<sup>5</sup> กลุ่มนี้ประกอบไปด้วยนักวิชาการอย่าง อัมมาร์ สยามวาลา ซึ่งส่วนใหญ่ผูกพันกับสถาบัน *Thailand Development Research Institute* (T.D.R.I.) และรวมธีรยุทธ บุญมี จากธรรมศาสตร์ด้วย นอกจากนี้ในกลุ่มนี้มีนักการเมืองพรรค *ประชาธิปัตย์* ทั้งสมัยรัฐบาลชวน และสมัยปัจจุบัน สำนักคิดนี้มองว่าการที่รัฐใช้ภาษีที่เก็บจากคนจนมาอุปถัมภ์การเงินในยุควิกฤต “เป็นการสร้างวินัยทางการเงิน” แต่การนำภาษีประชาชนมาให้ประโยชน์กับคนจนภายใต้รัฐบาล *ไทยรักไทย* “เป็นการทำลายวินัยทางการเงิน” ซึ่งจริงๆ แล้วเป็นแค่การแสดงจุดยืนที่ปกป้องผลประโยชน์ของคนรวยเท่านั้น<sup>6</sup>
2. **พรรคไทยรักไทย** เป็นกลุ่มที่สองในสังคมไทยที่คัดค้านการสร้างรัฐสวัสดิการต่างๆ ที่รัฐบาล *ไทยรักไทย* เป็นรัฐบาลนำร่องในเรื่อง 30 บาทรักษาทุกโรคและนโยบายประชานิยมที่เป็นประโยชน์กับคนจน สาเหตุหลักที่ *ไทยรักไทย* คัดค้านรัฐสวัสดิการมีสองสาเหตุคือ หนึ่งการที่ไม่เห็นด้วยกับการเก็บภาษีในอัตราสูงจากคนรวยโดยตรง ซึ่งเห็นชัดในพฤติกรรมของนายทักษิณและครอบครัว และสองการที่ *ไทยรักไทย* สนับสนุนการใช้กลไกตลาดพร้อมๆ กับนโยบายประชานิยม เช่นในเรื่องสัญญาค้าเสรี และระบบตลาดภายในที่ใช้ในระบบสาธารณสุข ซึ่งจะอธิบายเพิ่มในช่วงต่อไป

<sup>5</sup> คำพูดนี้มักถูกใช้บ่อยโดยคนอย่างนายกรัฐมนตรีนี Thatcher ของอังกฤษซึ่งออกมาตรการทางเศรษฐกิจที่เพิ่มความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นอย่างมาก

<sup>6</sup> ดูปาฐกถาปริทัศน์ พนมยงค์ ประจำปี ๒๕๔๔ โดย ศาสตราจารย์ อัมมาร์ สยามวาลา ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ เรื่อง “ประเทศไทยพร้อมจะมีรัฐสวัสดิการหรือยัง? และดูการวิเคราะห์สังคมไทยของธีรยุทธ บุญมี มกราคม ๒๕๔๖

จะเห็นได้ว่าถ้าจะมีการผลักดันรัฐสวัสดิการในประเทศไทย เราไม่สามารถพึ่งพาพรรคประชาธิปัตย์หรือไทยรักไทยได้ ต้องอาศัยขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เช่นสหภาพแรงงาน หรือกลุ่มอื่นๆ ในภาคประชาชน และต้องมีการสร้างพรรคของภาคประชาชนเอง

### 3. องค์ประกอบของรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการเป็นระบบครบวงจรและถ้วนหน้า ดังนั้นจะมีองค์ประกอบสำคัญๆ ดังนี้

1. สวัสดิการในรูปแบบเงิน คือสวัสดิการที่ประชาชนสามารถเบิกจากรัฐในกรณี ลาป่วย บำเหน็จบำนาญเกษียณ สวัสดิการว่างงาน สวัสดิการลาคลอด สวัสดิการเลี้ยงดูบุตร และสวัสดิการเพิ่มรายได้สำหรับคนที่มียาได้ต่ำแต่มีงานทำ ฯลฯ
2. ระบบรักษาพยาบาลและยาฟรี ที่ไม่ต้องจ่ายล่วงหน้า ซึ่งรวมถึงสถานดูแลคนชรา และโรงพยาบาลโรคจิตด้วย ระบบการศึกษาฟรีจากอนุบาลถึงระดับมหาวิทยาลัยพร้อมทุนศึกษาแบบ “ให้เลย” เพื่อไม่ให้การศึกษาเป็นภาระกับครอบครัว
3. ความมั่นคงและมาตรฐานในการมีที่อยู่อาศัยที่สร้างโดยรัฐ ในราคาถูกแต่มีคุณภาพ ซึ่งจัดให้ประชาชนเช่า
4. มาตรการเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่นระบบการคมนาคมขนส่งมวลชนในราคาถูกที่รัฐอุดหนุนซึ่งช่วยเสริมประสิทธิภาพในการเดินทาง การสนับสนุนกิจกรรมศิลปวัฒนธรรมต่างๆ โดยรัฐ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ และนอกจากนี้อาจมีสื่อมวลชนแบบวิทยุหรือโทรทัศน์ที่เป็นของรัฐที่ไม่มุ่งหากำไรอีกด้วย
5. ระบบนักสังคมสงเคราะห์ ที่ให้คำแนะนำกับผู้มีปัญหา ใกล้เคียงข้อพิพาทในครอบครัว และช่วยคนจนเข้าถึงบริการต่างๆ
6. ระบบการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า โดยตรงซึ่งเก็บจากรายได้ กำไร มรดก และทรัพย์สิน(รวมถึงที่ดิน) โดยมีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำ (Wealth Distribution) เพราะเก็บจากคนรวยในอัตราสูง และนอกจากนี้ยังเป็นแหล่งทุนสำหรับงบประมาณของรัฐสวัสดิการด้วย (Welfare Income Generation)
7. รักษามาตรฐานความเป็นอยู่ของทุกคนที่พักอยู่ในประเทศ ดังนั้นสวัสดิการต่างๆ สามารถใช้ได้โดยคนต่างชาติที่มาพักชั่วคราว ศึกษา หรือทำงานในประเทศได้ ในกรณีแรงงานที่มาจากต่างประเทศ สิทธิในสวัสดิการดังกล่าวไม่เป็นภาระเลย เพราะเขาเข้ามาทำงานสร้างมูลค่าให้กับเศรษฐกิจ และจ่ายภาษีอีกด้วย

### 4. เป้าหมาย/แนวคิดในการก่อตั้งรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการรูปแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักการเมืองเข้าใจดีว่าทหารที่กลับมาจากสนามรบจะไม่พอใจอย่างยิ่งถ้าการเสียสละของเขาในสงครามไม่มีผลต่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่แต่อย่างใด ตัวอย่างการปฏิวัติรัสเซียหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นเครื่องเตือนใจอย่างดี ในช่วงนั้นในหมู่นักการเมืองพรรคต่างๆ ดูเหมือนมี “ฉันทามติสังคมนิยมประชาธิปไตย” (Social Democratic Consensus) เพราะแม้แต่นักการเมืองสำนักคิดเสรีนิยม (Liberal) ที่เคยชื่นชมในตลาดเสรีได้เปลี่ยนความคิดไปชื่นชมรัฐมากขึ้น การเปลี่ยนความคิดนี้มาโดยนักวิชาการอย่างเช่น John Maynard Keynes ที่มีข้อสรุปจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก 1930 และความสำเร็จของการใช้รัฐวางแผนเศรษฐกิจในรัสเซียและที่อื่น พวกนี้สรุปว่ากลไกตลาดเสรีล้วนๆ มีข้อบกพร่องที่รัฐต้องเข้ามาแก้ เช่นการใช้งบประมาณรัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในบรรยากาศที่ฝ่ายเอกชนยังลังเลใจอยู่ เพื่อทำให้เกิดการจ้างงาน หรือการสร้างมาตรฐานขั้นต่ำในสังคมโดยรัฐ

ในขณะที่แนวเสรีนิยมในช่วงก่อตั้งรัฐสวัสดิการหันมาปฏิเสธตลาดแบบบริสุทธิ สำนักความคิดที่ผลักดันรัฐสวัสดิการอย่างจริงจังคือสำนักสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat) เช่นพรรคแรงงานอังกฤษ (Labour Party) หรือพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตก (Social Democratic Parties) แนวสังคมนิยมประชาธิปไตยมีเป้าหมายไปไกลกว่าพวกเสรีนิยม ทั้งๆ ที่มีจุดร่วมหลายประการ เป้าหมายระยะยาวคือการสร้างทุนนิยมแบบผสมที่มีภาครัฐและภาคเอกชน และมีความเสมอภาคเท่าเทียมอย่างสมบูรณ์ ในรูปธรรมมันหมายความว่าพรรคเหล่านี้จะเน้นทุกด้านของรัฐสวัสดิการ เช่น ระบบการศึกษาที่มีความเท่าเทียม (Comprehensive Education) การให้บริการอย่างถ้วนหน้าโดยไม่วัดความจน (Non-Means-Tested Services) และการเก็บภาษีเพื่อลดทรัพย์สินของคนรวย (Redistribution of Wealth)

การมีสำนักความคิดและพรรคการเมืองที่สนับสนุนการก่อตั้งรัฐสวัสดิการ เป็นเงื่อนไขสำคัญ แต่ไม่เพียงพอที่จะทำให้รัฐสวัสดิการเกิดขึ้นจริง สิ่งผลักดันให้เกิดรัฐสวัสดิการหลังสงครามโลกครั้งที่สองคือ

- ผลประโยชน์ของกลุ่มทุนภายในประเทศ เพราะการมีรัฐสวัสดิการซึ่งนำไปสู่ความมั่นคงในชีวิต มีผลในการสร้างประสิทธิภาพการทำงานของพลเมือง
- ความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะการรวมตัวกันเคลื่อนไหวเรียกร้อง ในปี 1943 ส.ส.พรรคอนุรักษนิยมอังกฤษชื่อ Quentin Hogg กล่าวในรัฐสภาว่า “ถ้าเราไม่ให้รัฐสวัสดิการกับประชาชน เขาจะลุกขึ้นปฏิวัติสังคม” ในกรณีสวีเดนและฝรั่งเศสการต่อสู้ของขบวนการแรงงานมีบทบาทสำคัญในการเกิดรัฐสวัสดิการด้วย
- ในสถานการณ์ที่มีการกดดันจากหลายฝ่าย การตัดสินใจประเมินสถานการณ์ทางการเมืองของนักการเมือง เป็นเงื่อนไขสุดท้ายที่มีผลต่อการสร้างรัฐสวัสดิการ หรือการทำลายรัฐสวัสดิการในช่วงต่อมา ในลักษณะเดียวกันนโยบายประชานิยมของ ไทยรักไทย ก็มาจากการกดดันของภาคประชาชนในสังคมไทยด้วย

ในการสร้างรัฐสวัสดิการขึ้นมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวสังคมนิยมประชาธิปไตยวางกรอบสำคัญๆ สำหรับรัฐสวัสดิการดังนี้คือ

1. เป็นระบบถ้วนหน้า (Universal) เพื่อให้เป็นสิทธิทั่วไปของพลเมือง สาเหตุหลักเพราะระบบถ้วนหน้าเป็นระบบที่ปกป้องศักดิ์ศรีมนุษย์ ไม่ต้องไปขอความเมตตาหรือพิสูจน์ความจน และมีประสิทธิภาพสูงสุดในการให้บริการ เนื่องจากไม่ต้องมีหลายระบบซ้อนกันและมีการประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารอีกด้วย
2. เป็นระบบครบวงจร (Comprehensive) เพราะการให้สวัสดิการแบบแยกส่วนไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนและยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของพลเมืองได้ ปัญหาสังคมต่างๆ เชื่อมโยงกัน เช่นถ้าเด็กๆ ขาดที่อยู่อาศัยที่ดี และ

3. **เน้นผลในการสร้างความเท่าเทียม (Equality of Outcome)** แทนการ “ให้โอกาสเท่าเทียม” (Equality of Opportunity) เพราะการ “ให้โอกาส” บ่อยครั้งไม่ได้สร้างความเท่าเทียมจริง เนื่องจากพลเมืองมีจุดเริ่มต้นที่ต่างกัน เช่นเด็กต่างจังหวัดเข้ามหาวิทยาลัยปิดยากกว่าเด็กกรุงเทพฯ และพอเรียนก็อาจตามไม่ทันอีก เพราะโรงเรียนต่างจังหวัดขาดทรัพยากรในการพัฒนานักศึกษา การให้โอกาสเท่าเทียม เช่นการเปิดให้ทุกคนสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ โดยไม่สนใจการตรวจผลในโลกจริง เป็นแนวคิดเสรีนิยม และแนวโน้มมองว่าการที่บางคน “ใช้โอกาสไม่เท่ากัน” กลายเป็น “ข้อบกพร่องส่วนตัวของบุคคล” ในสายตาแนวคิดนี้ แทนที่จะมองโครงสร้างของสังคม
4. **เป้าหมายในการสร้างรัฐสวัสดิการคือการเพิ่มเสรีภาพในสังคม** โดยเฉพาะเสรีภาพในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุด ปราศจากความกลัว เช่นความกลัวว่าการเจ็บป่วยจะนำไปสู่ความยากจน หรือความกลัวว่าจะไม่มีงานทำแล้วจะเลี้ยงครอบครัวไม่ได้ ผู้ที่ออกแบบรัฐสวัสดิการมองว่าเสรีภาพสูงสุดที่จะเกิดขึ้นคือเสรีภาพที่จะมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความจริงที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีรัฐสวัสดิการ คือมีการขยายเสรีภาพดังกล่าวอย่างแท้จริง เช่นมีการกำจัดความกลัวในความมั่นคงของชีวิต ทำให้พลเมืองมองว่าเขาไม่ด้อยกว่าผู้อื่นเป็นต้น ซึ่งเป็นสาเหตุที่ประชาชนในรัฐสวัสดิการมักหวงแหนระบบนี้อย่างถึงที่สุด ยิ่งกว่านั้นถ้าเราสำรวจระบบการปกครองทั่วโลก เราจะพบว่าระบบที่มีสวัสดิการดีที่สุดมักมีประชาธิปไตยสูงสุด และระบบที่มีสวัสดิการแย่งที่สุดมักต้องใช้เผด็จการในการกดขี่ประชาชน<sup>7</sup> แนวเสรีนิยมมักอ้างตลอดว่ารัฐสวัสดิการจำกัดเสรีภาพ ซึ่งอาจจริงถ้ามองจากจุดยืนคนส่วนน้อยที่เป็นอภิสิทธิ์ชน และรำรวยจากการทำงานของคนอื่น แต่สำหรับคนส่วนใหญ่มันตรงกันข้าม

สวัสดิการทั้งหมดที่ประชาชนผู้ทำงานได้จากรัฐสวัสดิการ ไม่ใช่การกุศล หรือสิ่งที่คนรวย ผู้อุปถัมภ์ หรือกลุ่มทุน “ให้” กับคนจนแต่อย่างใด เพราะมูลค่าที่ทั้งปวงที่ผลิตขึ้นในโลกมาจากการทำงานของมนุษย์เพื่อตัดแปลงทรัพยากรธรรมชาติ สวัสดิการถือว่าเป็น “ค่าแรงแบบสังคมที่ประชาชนร่วมกันบริโภค” (Collectively Consumed Social Wage) ซึ่งแปลว่าการเรียกร้องรัฐสวัสดิการเป็นเพียงการเรียกคืนมูลค่าที่ควรจะเป็นของประชาชนอยู่แล้วตั้งแต่แรก ไม่ใช่การปล้นทรัพย์สินหรือเงินทองจากผู้อื่นแต่อย่างใด

<sup>7</sup> Rudra, N. & Haggard, S. (2005) Globalization, democracy and effective welfare spending in the developing World. *Comparative Political Studies* 38(9) 1015-1049.

## 5. ระบบภาษี

เราไม่สามารถกล่าวถึงรัฐสวัสดิการได้ตามลำพัง เพราะหลายคนกังวลว่าจะนำเงินมาจากไหน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ต้องพิจารณาระบบภาษีด้วย โดยทั่วไปแล้วสำนักความคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal) และสำนักความคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat) จะมีมุมมองต่อภาษีต่างกัน จุดเริ่มต้นคือมุมมองเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ และบทบาทของธุรกิจเอกชน

ฝ่ายเสรีนิยมมองว่ารัฐควรมีบทบาทน้อยและไม่ควรสร้างภาระให้เอกชนจากการเก็บภาษี สำนักนี้มองว่านักธุรกิจและคนรวยเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจและเขาควรมีแรงจูงใจในการประกอบธุรกิจ ดังนั้นควรมีโอกาสแสวงหากำไรหรือรายได้สูงสุดโดยไม่มีการจำกัด ถ้าจะเก็บภาษีก็ควรลดภาระให้กับคนรวยและเพิ่มภาระให้คนจนแทน สำนักเสรีนิยมจึงสนับสนุนการเก็บภาษี “ล้ำหลัง” (Regressive Taxation) ในรูปแบบ “ภาษีทางอ้อม” (Indirect Taxation) ซึ่งเป็นภาษีที่คนจนจ่ายโดยอาจไม่รู้ตัว เช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) ที่เราจ่ายทุกครั้งที่ซื้อของ หรือภาษีสุรา/บุหรี่ ซึ่งทำให้คนจนรับภาระสูงกว่าคนรวย (เราจึงเรียกว่าภาษีแบบ”ล้ำหลัง”)

ถ้าดูผิวเผินเราอาจคิดว่าภาษีทางอ้อมเป็นภาษีที่คนรวยจ่ายมาก เพราะคนรวยซื้อของมากกว่าคนจน แต่ในความเป็นจริงเมื่อตรวจสอบดูว่าคนจนกับคนรวยจ่ายภาษีทางอ้อมเป็นสัดส่วนเท่าไรของรายได้และทรัพย์สิน จะพบว่าคนจนจ่ายมากกว่าคนรวย การเก็บภาษีจากคนจนไม่ใช่สิ่งใหม่ ในยุคก่อนทุนนิยมมีการเก็บส่วยจากไพร่และบังคับให้ทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทน และทุกวันนี้รัฐไทยยังเก็บภาษีส่วนใหญ่จากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีทางอ้อมอื่นๆ ในรูปแบบ “ทำนาบนสันหลังคนจน”

ในประเทศอังกฤษภายใต้รัฐบาลเสรีนิยมใหม่ของ Thatcher ตั้งแต่ปี 1979 เป็นต้นไป มีการลดภาษีทางตรงที่เก็บจากรายได้คนรวยจากอัตราสูงสุด 98% เป็น 40% และจาก 33% เป็น 22% สำหรับอัตราปกติ ในขณะที่เดียวกันมีการเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 8% เป็น 17.5% ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมหาศาลระหว่างคนจนกับคนรวย

รัฐบาลเสรีนิยมของเยอรมันในยุคนี้มีความพยายามที่จะลดเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายให้กับระบบสาธารณสุข ในขณะที่เสนอให้ประชาชนจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มในปริมาณสูงขึ้น<sup>8</sup>

แนวคิดเสรีนิยมชอบอ้างว่าการเก็บภาษี “สูงเกินไป” เพื่อสร้างรัฐสวัสดิการ จะทำลายแรงจูงใจในการลงทุน แต่ไม่มีข้อมูลจากไหนในโลกที่เสนอว่ามีการถอนทุนออกไปจากประเทศพัฒนาที่มีรัฐสวัสดิการเพราะเหตุว่าภาษีสูงเกินไป ในทางตรงข้าม

---

<sup>8</sup> Bangkok Post 4/07/06

ระบบการเก็บภาษีรูปแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย เป็นระบบภาษีที่เก็บในลักษณะ "ก้าวหน้า" (Progressive Taxation) ภาษีก้าวหน้าเป็นภาษีที่เก็บโดยตรง (Direct Taxation) จากคนรวยและบริษัท ในอัตราสูงโดยที่คนจนจ่ายน้อยหรือไม่จ่ายเลย บางครั้งมีการเก็บจากคนรวยในอัตราสูงเป็นพิเศษ (Super Tax) เพราะระบบภาษีแบบนี้มีสองวัตถุประสงค์คือการหาเงินเข้าคลังเพื่อเป็นงบประมาณรัฐสวัสดิการ และเพื่อลดระดับความเหลื่อมล้ำภายใต้แนวคิดที่ไม่ควรมีใครรวยเกินไปหรือจนเกินไปในสังคม ตัวอย่างภาษีทางตรงคือภาษีรายได้ ภาษีจากการขายหุ้น ภาษีมรดก ภาษีจากกำไรบริษัท ภาษีทรัพย์สิน และภาษีที่ดินเป็นต้น

แต่การเก็บภาษีทางตรงแบบก้าวหน้าเป็นส่วนน้อยของภาษีทั้งหมดที่รัฐไทยเก็บ เพราะประมาณ 66% ของรายได้ภาษีของประเทศไทยมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) และภาษีทางอ้อมอื่นๆ เช่น โภคภัณฑ์ภายใน (รวมภาษีสุราหรือบุหรี่ ฯลฯ)<sup>9</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็น "ภาษีทางอ้อมแบบถ่วงน้ำหนัก" (Indirect Regressive Taxation) นโยบายภาษีแบบเสรีนิยมของประเทศไทย สะท้อนผลประโยชน์ของชนชั้นนำมาตลอด และทุกวันนี้ นักวิชาการอย่าง อัมมาร์ สยามวาลา ก็สนับสนุนภาษีรูปแบบนี้ เช่น ในกรณีที่มีการพูดกันว่าโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคขาดเงินงบประมาณ อัมมาร์ เสนอว่าควรเพิ่มการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยไม่พูดถึงการขึ้นภาษีที่เก็บจากคนรวย<sup>10</sup>

จะเห็นได้ว่าถ้าจะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทย และระดมรายได้ในการสร้างรัฐสวัสดิการ ต้องมีการปฏิรูประบบภาษีไทย เพื่อเน้นภาษีทางอ้อมในอัตราก้าวหน้า ในขณะที่เดียวกันควรมีการยกเลิกภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีทางอ้อมอื่นๆ ที่เป็นภาระกับคนจน จริงๆ แล้วถ้าเทียบประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์หรือเกาหลีใต้ จะเห็นว่าไทยมีการเก็บภาษีก้าวหน้าทางตรงน้อย และโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลไทยไม่ค่อยนิยมการเก็บภาษีเพื่อบริการประชาชน แต่จะเน้นการเก็บค่าบริการหรือการใช้งบประมาณที่ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบมากกว่า ดังนั้นเราสรุปได้ว่าถ้ามีการปฏิรูปภาษีจะนำไปสู่การเพิ่มรายได้สำหรับการสร้างรัฐสวัสดิการในประเทศไทย

## 6. การโจมตีรัฐสวัสดิการจากแนวเสรีนิยม

"ฉันทามติสังคมนิยมประชาธิปไตย" ที่เคยมีในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แตกสลายไปเมื่อระบบทุนนิยมโลกเริ่มมีวิกฤติเศรษฐกิจรอบใหม่กลางทศวรรษที่ 70 สาเหตุที่มีการทำลาย "ฉันทามติสังคมนิยมประชาธิปไตย" มีสองสาเหตุหลักคือ การใช้วิธีการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรัฐ แบบเคนส์ ไม่ค่อยมีผลในการฟื้นเศรษฐกิจเท่าที่คาดไว้เพราะไม่สามารถแก้ไขสาเหตุที่สองได้

<sup>9</sup> สำนักงบประมาณสำนักนายกรัฐมนตรี(๒๕๔๘) "เอกสารงบประมาณฉบับที่ 2 งบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๙" ที่เอธิฟิงจำกัด กทมฯ

<sup>10</sup> Bangkok Post 31/01/06

เมื่อชนชั้นปกครองในหลายๆ ประเทศเผชิญหน้ากับการลดลงของอัตรากำไร ก็มีการหันมาประหยัดค่าใช้จ่ายในสวัสดิการสังคมและค่าจ้างต่างๆ ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 70 เป็นต้นไปเป็นยุคที่มีการรื้อฟื้นความนิยมในแนวคิดเสรีนิยมดั้งเดิม ซึ่งเรียกว่าแนวเสรีนิยม”ใหม่” (Neo-Classical หรือ Neo-liberal) การฟื้นตัวของเสรีนิยมในรูปแบบคลังกลไกตลาดเสรีดังกล่าว นำโดยนักคิดเช่น Milton Friedman และนำมาปฏิบัติโดยนักการเมืองเช่น Thatcher ในอังกฤษ หรือ Reagan ในสหรัฐ ซึ่งในที่สุดมีการสอดแทรกเข้าไปในนโยบายเศรษฐกิจขององค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกและ I.M.F. แนวนี้มองว่าควรมีการลดบทบาทรัฐ โดยเฉพาะบทบาทรัฐในการเก็บภาษีและบริการประชาชน ควรมีการทำลายสหภาพแรงงานเพื่อกดดันค่าแรง และรัฐควรมีหน้าที่เป็นแค่ผู้ดูแลกติกาของตลาดและให้บริการกับคนที่จนที่สุดในสังคมเท่านั้น

ในปี 1980 ซึ่งเป็นปีที่ Reagan ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีสหรัฐ C.E.O. (หรือผู้บริหารบริษัทระดับสูง) ของอเมริกาเกินเงินเดือนโดยเฉลี่ย 42 เท่าเงินเดือนเฉลี่ยของคนงานโรงงาน แต่ในปี 1998 C.E.O. ทั้งหมดเกินเงินเดือนมากกว่าคนงานโรงงานถึง 419 เท่า นอกจากนี้ในยุคประธานาธิบดี Clinton จำนวนพลเมืองอเมริกาที่ไม่มีประกันสุขภาพใดๆ เพิ่มขึ้นจาก 37 ล้านคนเป็น 43 ล้านคนเนื่องจากการจำกัดงบประมาณและสิทธิในสวัสดิการมากขึ้น จะเห็นได้ว่าผลและเป้าหมายของนโยบายเสรีนิยมคือการโยกย้ายส่วนแบ่งของมูลค่าสังคมที่คนทำงานสร้างขึ้นเพื่อให้เข้ากระเป๋าคนรวยมากขึ้น

ยิ่งกว่านั้น ในยุคนี้ผู้นำพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย เริ่มหมดความมั่นใจในจุดยืนเก่า มีการหันมารับความคิดเสรีนิยมใหม่ภายใต้เสื้อคลุมของ “แนวทางที่สาม” (Third Way) ที่ถูกเสนอโดยนักวิชาการอย่าง Anthony Giddens ดังนั้นพรรคการเมืองกระแสหลักในยุโรป ทั้ง “ซ้าย” และ “ขวา” เริ่มสร้าง “**ฉันทามติเสรีนิยม**” หรือที่บางคนเรียกว่า “**ฉันทามติวอชิงตัน**”

แต่ปัญหาใหญ่สำหรับนักการเมืองและนักวิชาการแนวเสรีนิยมใหม่คือ “ฉันทามติสังคมนิยมประชาธิปไตย” ในหมู่พวกเขาอาจหายไป แต่ในพลเมืองทั่วไปมีการขึ้นชมและหวงแหนรัฐสวัสดิการต่อไป เพราะรัฐสวัสดิการมีผลชัดเจนในการเพิ่มคุณภาพชีวิตประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งหมดนี้หมายความว่าฝ่ายเสรีนิยมจะต้องเปิดศึกทางความคิดการเมืองเพื่อแสวงหาความชอบธรรมในการทำลายรัฐสวัสดิการ อย่างไรก็ตามนักการเมืองต่างๆ รวมถึงฝ่ายเสรีนิยมสุดขั้วอย่าง Thatcher ไม่สามารถทำลายรัฐสวัสดิการได้จริง เพราะประเมินว่าการกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดการลุกฮือครั้งใหญ่หรืออย่างน้อยเขา

## การสอดแทรกกลไกตลาดและแนวเสรีนิยมเข้าไปในระบบรัฐสวัสดิการทำได้หลายวิธีเช่น

- การสร้างตลาดภายในระบบรัฐสวัสดิการ (Internal Market) โดยการแยกผู้ซื้อบริการ (Purchaser) ออกจากผู้ให้บริการ (Provider) เช่นคลินิกหรือองค์กรท้องถิ่นจะมืงงบประมาณก้อนหนึ่งจากรัฐ และต้องซื้อบริการจากโรงพยาบาลหรือท้องถิ่นอื่น หรือในกรณีสถาบันการศึกษา เช่นโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยจะมืงงบประมาณก้อนหนึ่งที่ต้องไปจัดการเอง อาจมีการซื้อบริการจากภาครัฐหรือจากภาคเอกชนได้ ในระบบเดิมรัฐบาลกลางจะวางแผนให้งบประมาณกับหน่วยงานต่างๆ ตามความจำเป็นจริง โดยไม่จำกัดการให้บริการ หน่วยงานย่อยๆในระบบรัฐสวัสดิการจะไม่คิดบัญชีระหว่างกัน และการทำงานจะเน้นการให้บริการทางแพทย์หรือการศึกษาที่มีคุณภาพดีเป็นหลัก แต่สำหรับพวกเสรีนิยมข้อดีของระบบกลไกตลาดภายในคือรัฐบาลกลางสามารถลดงบประมาณได้ และถ้าคุณภาพการบริการเลวลงก็จะกลายเป็นความผิดของโรงพยาบาลแห่งหนึ่งหรือโรงเรียนแห่งหนึ่ง “ไม่สามารถบริหารงบประมาณได้” ยิ่งกว่านั้นมันเป็นการเปิดช่องให้บริษัทเอกชนเข้ามาแสวงหากำไรผ่านการรับเหมา ผู้ที่ได้ประโยชน์คือคนรวยที่จ่ายภาษีน้อยลงและบริษัทเอกชนที่มีโอกาสหากินเพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัติประชาชนส่วนใหญ่เสียประโยชน์เพราะคุณภาพการให้บริการแยกลง และที่แย่ที่สุดคือมีการทุ่มเททรัพยากรในการจ้างนักบัญชีและผู้บริหารเพิ่ม ในขณะที่ลดบุคลากรด้านการแพทย์หรือด้านการสอน

ในประเทศอังกฤษระหว่างปี 1981 ถึง 1996 สัดส่วนพยาบาลต่อนักบัญชีในระบบสาธารณะลดลงจาก 3.5 : 1 เป็น 2.5 : 1 ยิ่งกว่านั้นค่าใช้จ่ายในการบริหารระบบ ซึ่งเดิมต่ำมากคือ 5% ของงบประมาณสาธารณะสุขภาพก่อนปี 1980 เพิ่มขึ้นเป็น 12% ในปี 1999 และสาเหตุหลักคือการขยายตัวอย่างรวดเร็วของผู้บริหารจาก 1000 คนในปี 1986 เป็น 26,000 คนในปี 1995 และทั้งหมดนี้กระทำภายใต้ข้ออ้างที่ว่ากำลังเพิ่มทางเลือกให้ประชาชนผ่านระบบตลาด

ถ้าเรามาดูระบบ 30 บาทรักษาทุกโรคในไทย เราจะเห็นว่ามีการตั้งระบบตลาดภายในและซื้อบริการจากเอกชนตั้งแต่นั้น ซึ่งช่วยทำให้ประสิทธิภาพของระบบต่ำ นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าข้อเสนอให้นำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ และผลักดันอย่างต่อเนื่องในรัฐบาล *ไทยรักไทย* สอดคล้องกับรูปแบบการทำลายสวัสดิการในอังกฤษและที่อื่น เพราะเป้าหมายหลักในที่สุดคือการลดงบประมาณรัฐและการเพิ่มภาระให้กับนักศึกษาและครอบครัวของเขา

ในสหรัฐอเมริกา วิธีเพิ่มอรรถิพลของกลไกตลาดและนักบัญชีในระบบสาธารณสุขของบริษัทเอกชนและองค์กรภาครัฐ ทำโดยการโอนระบบประกันสุขภาพเข้าสู่ “องค์กรบริหารสุขภาพ” (Health Management Organisations หรือ H.M.O.) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการควบคุมบัญชีกองทุนแทนการเน้นความจำเป็นในด้านสุขภาพอนามัย

- **การผลักดันให้ประชาชนใช้บริการของภาคเอกชนมากขึ้น** เช่นผลักดันให้ประชาชนประกันตนเองสำหรับวัยชรา กับบริษัทเอกชน และการสนับสนุนระบบสมทบกองทุนสวัสดิการแทนการเก็บภาษี ในความเป็นจริงระบบการประกันสังคมของเอกชน ซึ่งต่างจากรัฐสวัสดิการ มีประสิทธิภาพต่ำและค่าใช้จ่ายสูง ยิ่งกว่านั้นกองทุนบำเหน็จบำนาญของเอกชนอาศัยการสร้างกำไรจากการลงทุนในตลาดหุ้น ในรูปแบบที่มีความเสี่ยงสูง ในปัจจุบันประชาชนอังกฤษหลายล้านคนที่ถูกบังคับหรือชักชวนให้ย้ายออกจากระบบรัฐสู่ระบบเอกชนกำลังพบว่าจะไม่ได้อะไรเลยในวัยชรา เพราะโครงการบำเหน็จ บำนาญของเขาล้มละลาย ยิ่งกว่านั้นมีหลายกรณีของบริษัทเอกชนต้องล้มละลายไปเพราะผู้บริหารระดับสูงโกงกิน และเมื่อบริษัทล้มละลายกองทุนบำเหน็จบำนาญก็สูญหายไป ตัวอย่างที่ชัดเจนคือกรณีของ Robert Maxwell ในอังกฤษ และ Enron ในสหรัฐ

การนำกลไกตลาดและบริษัทเอกชนเข้ามาในรัฐสวัสดิการมีอีกหลายรูปแบบ ที่สำคัญคือการรับเหมาช่วงหรือซื้อบริการจากบริษัทเอกชน ในเกือบทุกกรณีจะมีการประหยัดค่าใช้จ่ายให้รัฐผ่านการกดค่าแรง และลดคุณภาพของการให้บริการ บางครั้งมีการให้องค์กรอาสาสมัครเอกชน หรือ N.G.O. เข้ามาให้บริการแทนภาครัฐ โดยที่อาสาสมัครดังกล่าวจะได้เงินเดือนต่ำ และขาดประสบการณ์และมีมือในด้านการบริการสังคม

- **การเปลี่ยนระบบสวัสดิการจากระบบถ้วนหน้าไปสู่ระบบที่จำกัดสิทธิ และเน้นคนบางกลุ่ม (Welfare Targeting)** สำนักคิดเสรีนิยมต้องการลดภาระการจ่ายภาษีสำหรับคนรวย ซึ่งหมายความว่าต้องการลดการบริการประชาชนโดยภาครัฐ บ่อยครั้งสำนักนี้ต้องการให้มีการจำกัดสิทธิในการรับบริการให้กับคนจนระดับล่างสุด โดยยกเลิกสวัสดิการถ้วนหน้า วิธีการนี้เรียกว่า “การตั้งกลุ่มเป้าหมาย” (Targeting) และมักจะมีการอ้างว่าวิธีการนี้มีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือคนจนซึ่งมีความต้องการสูงสุด แต่ในความเป็นจริงการตั้งกลุ่มเป้าหมายแทนระบบถ้วนหน้ามีข้อเสีย 4 ประการคือ หนึ่ง มันทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพราะคนจนต้องไปแบมือขอความเมตตาผ่านการพิสูจน์ความจน สอง มันนำไปสู่ระบบการบริการสองชั้นที่บริการคนจนในคุณภาพต่ำเพราะอาศัยเงินรัฐ สาม มันสิ้นเปลืองทรัพยากรและงบประมาณเพราะต้องมีการจ้างเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานความยากจนแท้ของผู้มาขอบริการ (ในระบบถ้วนหน้าแค่เป็นพลเมืองก็รับบริการได้) และในประการสุดท้าย ผู้ที่ได้ประโยชน์สูงสุดคือคนรวยที่ได้รับการลดหย่อนภาษี

การจำกัดสิทธิในสวัสดิการที่ต้องการพิสูจน์ความยากจน (Means Testing) เป็นระบบที่คนจนในอังกฤษเกลียดชังมาก เพราะเคยมีประสบการณ์ของการทำลายศักดิ์ศรีในทศวรรษที่ 1930 และเมื่อรัฐบาล Thatcher นำแนวคิดเสรีนิยมกลับมาใช้ 50 ปีหลังจากนั้น ปรากฏว่าระบบการตรวจสอบความยากจนเพิ่มค่าใช้จ่ายในการบริหารระบบอย่างมากและ

มูลนิธิ Joseph Rowntree Foundation ในอังกฤษรายงานผลการวิจัยในปี 1997 และ 2002 เกี่ยวกับผลกระทบของ รัฐสวัสดิการต่อประชาชนในระดับต่างๆ ปรากฏว่าสวัสดิการ “ถัวหน้า” หลายรูปแบบมีเป้าหมายช่วยคนจนฝังอยู่ใน ระบบโดยอัตโนมัติ เช่นสวัสดิการที่เกี่ยวกับเด็ก การศึกษา คนชรา และคนที่ต้องลาป่วย มักจะมีผลสูงสุดในการปกป้อง คุณภาพชีวิตของคนจน โดยที่ไม่ต้องมีกฎเกณฑ์หรือการพิสูจน์ความยากจนเลย ทั้งนี้เพราะครอบครัวที่มีบุตร หรือบุคคล ที่เกษียณหรือป่วยมีแนวโน้มจะเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่ากลุ่มอื่นอยู่แล้ว แต่ข้อสรุปที่สำคัญกว่านั้นคือ เมื่อมีการ ตั้งเป้าหมายการให้สวัสดิการแทนสวัสดิการถัวหน้า คนที่ได้ประโยชน์สูงสุดคือคนรวยและชนชั้นกลาง เพราะการ ประหยัดสวัสดิการนำไปสู่การลดภาษีให้กลุ่มนี้<sup>11</sup>

การจำกัดสิทธิโดยการตั้งเป้าในการให้สวัสดิการมีผลเสียอีกประการหนึ่งคือ เพิ่มการพึ่งพาสวัสดิการให้กับคนจน การ ที่ต้องพิสูจน์ความจนทำให้คนบางคนที่รับสวัสดิการ เช่นสตรีที่เลี้ยงดูบุตรอยู่คนเดียว ไม่กล้าออกไปทำงานครึ่งเวลา เพราะการเสริมรายได้เล็กๆ น้อยๆ แบบนี้ ซึ่งลดการพึ่งพาสวัสดิการ จะมีผลทำให้ถูกตัดสวัสดิการทั้งหมดและทำให้ ยากจนกว่าการไม่ออกไปทำงานเลย สรุปแล้วการตั้งเป้าหมายในการให้สวัสดิการอาจเพิ่มการพึ่งพิงสวัสดิการโดยคน บางกลุ่ม วิธีการแก้ไขไม่ใช่การลดสวัสดิการแต่อย่างใด เพราะคนเหล่านี้เกือบจะเอาตัวไม่รอดอยู่แล้ว แต่วิธีการแก้ไขคือ การให้สวัสดิการถัวหน้า เพื่อไม่ให้เขาตกอยู่ใน “กับดักความยากจน” (Poverty Trap)

ในประเทศไทย นักเศรษฐศาสตร์อย่าง สมภพ มานะรังสรรค์ จะสนับสนุนการจำกัดสิทธิในการให้สวัสดิการเพื่อ ประหยัดงบประมาณโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ตามแนวเสรีนิยมใหม่<sup>12</sup> และพรรคการเมืองเสรีนิยมที่ประกาศว่าจะ ยกเลิกการเก็บค่าบริการ 30 บาท แต่ไม่มีข้อเสนอเรื่องการเก็บภาษีเพิ่ม อาจเลือกจำกัดสิทธิในรูปแบบนี้ ซึ่งจะทำให้ ระบบ 30 บาทมีคุณภาพแย่ลง

---

<sup>11</sup> Sefton, T. (1997) *The Changing Distribution of the Social Wage*. STICERD Occasional Paper 21, London School of Economics. Quoted in Joseph Rowntree Foundation *Findings- Social Policy Research* 114, 1997. <http://www.jrf.org.uk/default.asp> (ค้น 19/06/06).

Sefton, T. (2002) *Recent changes in the distribution of the social wage*. CASE Paper 62, London School of Economics.

<http://sticerd.lse.ac.uk/publications/casepapers.asp>. Quoted in Joseph Rowntree Foundation *Findings- RefD42*, 2002.

<http://www.jrf.org.uk/default.asp> (ค้น 19/06/06).

<sup>12</sup> *Bangkok Post* 16/02/2005

## 8. การเปิดศึกทางความคิดของฝ่ายขวาภายใต้นโยบายเสรีนิยม

การโจมตีรัฐสวัสดิการของฝ่ายเสรีนิยมต้องค่อยๆ ทำผ่านการพยายามสอดแทรกกลไกตลาดเข้าไปในระบบ โดยอ้างว่าเป็นการ “ปฏิรูป” (ไม่ใช่“ทำลาย”) ระบบสวัสดิการ เพราะประชาชนไม่มีวันยอมให้รัฐบาลทำลายรัฐสวัสดิการอย่างเปิดเผย ในรอบสิบปีที่ผ่านมาเราเห็นการประท้วง นัดหยุดงานเพื่อปกป้องรัฐสวัสดิการจาก “การปฏิรูป” (การทำลาย) ในฝรั่งเศส เยอรมัน และอังกฤษ

พร้อมๆ กับการค่อยๆ ทำลายรัฐสวัสดิการ ฝ่ายเสรีนิยมพยายามเปิดศึกทางความคิดอีกด้วย โดยการเสนอ “นโยบาย” เกี่ยวกับรัฐสวัสดิการที่มีการส่งถ่ายกันผ่านองค์กรระหว่างประเทศ นักวิชาการ และมหาวิทยาลัยต่างๆ นโยบายเหล่านี้ถูกเสนอในประเทศไทยและที่อื่น เหมือนกับว่าเป็น “ข้อมูลวิทยาศาสตร์” แต่ในความเป็นจริงมักจะเป็น “ความเชื่อ” ของฝ่ายเสรีนิยมมากกว่า ตัวอย่างนโยบายสำคัญๆ มีดังนี้

### (7.1) “กลไกตลาดมีประสิทธิภาพในการให้บริการมากกว่าภาครัฐ”

นโยบายอันนี้เป็นความพยายามอย่างหยาบๆ ที่จะลดบทบาทรัฐ ลดการเก็บภาษีจากคนรวย และเพิ่มกำไรภาคเอกชนผ่านการให้สวัสดิการในระดับที่น้อยที่สุด แต่ไม่มีข้อมูลจากที่ไหนในโลกที่ยืนยันความเชื่อนี้ ค่าใช้จ่ายต่อหัวในระบบสาธารณสุขแบบอิงเอกชน ที่เน้นการประกันตน แทนการเก็บภาษีในระบบถ้วนหน้าของรัฐ มักจะสูงกว่าเสมอ และสาเหตุสำคัญคือการจ้างคนมาบริหารระบบอย่างสิ้นเปลือง ระบบสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบเอกชนเป็นหลักแพงกว่าระบบอังกฤษสองเท่า(เมื่อเทียบค่าใช้จ่ายต่อหัว) และไม่ครอบคลุมคนจนหลายล้านคน ซึ่งหมายความว่าในด้านประสิทธิภาพของการให้บริการกับผู้มีประกัน และประสิทธิภาพในการดูแลประชากร ระบบกลไกตลาดของอเมริกาล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ถ้าเปรียบเทียบคุณภาพและประสิทธิภาพของระบบสาธารณสุขสหรัฐกับระบบของประเทศอื่น จะพบว่าสหรัฐอยู่ในอันดับที่ 70 ของโลก ในขณะที่ประเทศที่มีรัฐสวัสดิการ หรืออย่างน้อยระบบถ้วนหน้าที่บริหารโดยรัฐอยู่ในอันดับ 1 ถึง 25

ข้อมูลจากทั่วโลกในระบบการบริการอื่นๆ เช่น การเก็บขยะ การศึกษา และสาธารณสุขโลก ก็พิสูจน์ว่าภาคเอกชนและกลไกตลาดมีประสิทธิภาพต่ำในการบริการประชาชนทั้งหมด แต่เป็นที่น่าแปลกใจที่นักวิชาการฝ่ายเสรีนิยมยังท่องสูตรความเชื่อเดิมๆ แบบนกแก้วอยู่อย่างพร่ำเพรื่อ

### (7.2) “ถ้าสวัสดิการสูงเกินไปคนจะขี้เกียจ ถ้าบริการฟรีคนจะใช้เกินความจำเป็น”

นโยบายนี้เป็นนโยบายที่แสดงอคติของฝ่ายเสรีนิยมต่อคนจนอย่างแรง ในประการแรกคนรวยและอภิสิทธิ์ชนแต่ไหนแต่ไรเชื่อว่าคุณคนขี้เกียจ “ถ้าไม่เขียนดี ขู่ว่าจ้องดู หรือชักชวนด้วยเงิน จะไม่มีใครทำงาน” แต่ในความเป็นจริงคนที่ทำงานหนักสุดและนานสุดในสังคมคือคนจน ในขณะที่คนรวยลอยนวลเหมือนกาฝากอยู่เหนือสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือการขายหุ้นในบริษัทชินคอร์ปที่ได้เงินมา 7 หมื่นล้านบาท คนหยิบมือเดียวที่มีส่วนแบ่งในกองเงินมหาศาลนี้ไม่ได้ทำงานหนักเป็นพิเศษแต่อย่างใด

อัตราว่างงานในสังคมไม่ได้ขึ้นลงตามความช้ำเกี่ยของคนที่ทำงาน แต่เกิดจากสภาพเศรษฐกิจ คนส่วนใหญ่ต้องการงาน ต้องการศักดิ์ศรีที่มาจากการทำงานของตัวเองและครอบครัว ไม่ใช่ว่าอยากนอนไม่ทำอะไรที่บ้าน ดังนั้นการกดระดับสวัสดิการไม่มีผลอะไร นอกจากการเพิ่มความเดือดร้อนกับคนที่โชคร้ายตกงานในสังคมเท่านั้น การมีรัฐสวัสดิการที่สร้างคุณภาพชีวิตให้ทุกคนไม่เคยลดประสิทธิภาพการทำงานของสังคม ตรงกันข้าม กลับเพิ่มประสิทธิภาพของเศรษฐกิจโดยรวม การที่คนยากคนจนต้องตกงานยากลำบากและเสียศักดิ์ศรีเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ล้าสมัยในการทำงานต่างหาก

ฝ่ายเสรีนิยมชอบอ้างถึงการ “โกงระบบ” ของผู้รับสวัสดิการ ซึ่งเกิดขึ้นบ้าง แต่ถ้าดูสถิติจริง จำนวนเงินที่ประชาชนมีสิทธิ์เบิกจากรัฐสวัสดิการแต่เลือกไม่เบิก มีมากกว่าจำนวนเงินที่ถูกโกงจากระบบ และจำนวนเงินที่คนรวยโกงผ่านการหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีมากกว่านั้นอีก

ข้อเสนอของแนวเสรีนิยมที่ว่า “ถ้าให้บริการฟรีคนจนจะไปใช้มากเกินไปโดยไม่มีเหตุผล” เป็นข้อเสนอที่ดูถูกคนจนอย่างถึงที่สุด นักวิชาการเหล่านี้มองว่าตาสีตาสาโง่ ชอบไปหาหมอทุกวันโดยไม่มีเหตุผล ซึ่งไม่เคยปรากฏเป็นจริงที่ไหนเลยแน่นอนในสังคมที่ไม่เคยมีสวัสดิการ เมื่อเกิดสวัสดิการดีๆ ขึ้น จะมีคนไปใช้มาก ซึ่งสะท้อนความต้องการแท้ในสังคมและข้อบกพร่องของสังคมเก่า พวกนักวิชาการเสรีนิยมที่เกลียดชังคนจนไม่เคยคิดบ้างหรือว่าทำไมในกรณีคนรวยที่มีเงินเพียงพอที่จะไปหาแพทย์เอกชนทุกวัน ทำไมไม่มีใครไป? คำตอบก็คือไม่มีใครในโลก ไม่ว่าจะรวยหรือจนที่ชอบไปหาหมอโดยไร้เหตุผล ปัญหาหลักของสังคมไม่ใช่ว่าคนไปใช้บริการรัฐมากไป ปัญหาคือการบริการสวัสดิการมีไม่เพียงพอต่างหาก

### **(7.3) “รัฐสวัสดิการตะวันตกล้มเหลวเพราะคนชรามีมากเกินไป”**

ทุกวันนี้ทั้งนักวิชาการและนักการเมืองเสรีนิยมกำลังเสนอว่าพ่อแม่เรา หรือคนชราทั่วไปในสังคม “เป็นภาระ” เพราะดันทะเลาะไปมีสุขภาพดีและอายุยืนนานกว่าสมัยก่อน ความคิดนั้นนอกจากจะไม่ระลึกถึงบุญคุณที่เราควรจะมีต่อคนทำงานรุ่นก่อน ที่สร้างเศรษฐกิจเราให้เจริญแล้ว ยังเป็นความเชื่อเท็จที่เสนอไปเพื่อเพิ่มอัตรากำไรให้บริษัทและกลุ่มทุน เพราะพวกนี้กำลังเสนอว่าบำเหน็จบำนาญของคนชรา “แพงเกินไป” ในยุโรปความเชื่อนี้นำไปสู่การยืดเวลาทำงาน มีการพยายามขยายอายุเกษียณถึง 65 หรือ 67 และมีการกดระดับสวัสดิการอีกด้วย ในประเทศไทยรัฐบาลเริ่มมีการพูดว่าคนแก่ “เป็นภาระ” ด้วย ทั้งๆ ที่คนชราในไทยไม่เคยได้สวัสดิการเพียงพอ และทั้งๆ ที่พวกจารีตชอบสอนเราว่าเราต้องเคารพผู้ใหญ่

ข้อมูลที่พวกเสรีนิยมนำมาใช้เพื่อสนับสนุนความเชื่อเท็จนี้ คือสัดส่วนระหว่างคนทำงานกับคนชราที่ลดลง สัดส่วนนี้ลดลงเพราะคนมีแนวโน้มจะมีลูกน้อยและคนแก่มีอายุยืน ดังนั้นอัตราการขยายตัวของประชากรจะช้าลง แต่สิ่งที่พวกเสรีนิยมไม่เคยอยากพิจารณาคือในขณะที่สัดส่วนคนทำงานลดลง ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คาดว่าใน 50 ปีข้างหน้า

“วิกฤตของกองทุนบำเหน็จบำนาญ” ที่นักการเมืองและนักวิชาการเสรีนิยมพูดถึง ไม่ได้มาจากการที่มีคนชรามากเกินไป แต่มาจากการที่รัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วงบประมาณรัฐที่ควรใช้ในการสนับสนุนกองทุนดังกล่าว และไม่ยอมเก็บภาษีในอัตราเดิมสมัยที่เริ่มสร้างรัฐสวัสดิการ ประเด็นเรื่องคนชราเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการแบ่งมูลค่าในสังคมที่คนทำงานสร้างขึ้นมา แนวคิดเสรีนิยมต้องการจะรูดผู้เพื่อให้ฝ่ายนายทุนได้ส่วนแบ่งมากขึ้นจากคนทำงาน ผลเห็นชัดที่สุดในสหรัฐอเมริกาเพราะระดับรายได้ของคนธรรมดาในสหรัฐในปี 1993 แ่ลงกว่า 20ปีก่อนและคนงานสหรัฐส่วนใหญ่ต้องทำงานเพิ่มอีกหลายวันต่อปี ในขณะที่เดียวกันสัดส่วนมูลค่าการผลิตที่ตกกับผู้บริหารและเจ้าของทุนมีการเพิ่มขึ้นมหาศาล

#### (7.4) “รัฐสวัสดิการสร้างวัฒนธรรมการพึ่งพา”

แนวคิดหลอกหลวงนี้ดูถูกคนจนเช่นกัน รัฐสวัสดิการเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพลเมือง และในการสร้างคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการพึ่งพา ในทางตรงข้ามสังคมใดที่มีคนจนมากเพราะไม่มีรัฐสวัสดิการจะมีปัญหาของการที่คนจนต้องถูกบังคับให้พึ่งพามูลนิธิ การกุศล หรือความเมตตา ยิ่งกว่านั้นในสังคมทุนนิยมที่เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำ คนกลุ่มหนึ่งได้ทรัพย์สินมหาศาลจากการเป็นเจ้าของหุ้นหรือเงินทุนโดยไม่ได้ลงมือทำงานเอง คนกลุ่มนี้ต่างหากที่พึ่งพาการทำงานของคนส่วนใหญ่และเป็นกลุ่มคนที่ บริติช พนมยงค์ เคยเรียกว่า “กาฝากสังคม”

### **8. ความสำคัญของการเข้าใจนโยบายประชานิยมของ ไทยรักไทย ซึ่งไม่ใช่นโยบายรัฐสวัสดิการ**

หลังจากที่กระแสไล่ทักษิณเกิดขึ้นในปี ๒๕๔๙ และนายกทักษิณประกาศยุบสภา เพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศตัดสินใจว่าต้องการรัฐบาล ไทยรักไทย หรือไม่ มีการจัดการเลือกตั้งกันหันหัน 5 สัปดาห์หลังจากนั้นในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ อย่างไรก็ตามพรรคฝ่ายค้านประกาศว่าจะไม่ยอมลงสมัครเพื่อเป็นการประท้วงความชอบธรรมของการเลือกตั้ง ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ไม่สามารถนำไปสู่การตั้งรัฐบาลหรือรัฐสภาใหม่ได้ แต่อาจถือได้ว่าเป็นการลงคะแนน “ประชามติ” เกี่ยวกับความชอบธรรมของรัฐบาล ไทยรักไทย ได้ ผลที่ออกมาคือ ไทยรักไทย ได้รับคะแนนสนับสนุน 16 ล้านเสียง ต่อ 10 ล้านเสียงที่ไม่ยอมสนับสนุนรัฐบาล

หลายคนในภาคประชาชนและแวดวงวิชาการพยายามเสนอว่า “ประชามติ ๒ เมษายน” นี้ ไม่มีความชอบธรรมเพราะ (ก) พรรคฝ่ายค้านมีเวลาเตรียมตัวหาเสียงน้อยเกินไป นอกจากนี้มีนักการเมืองบางคนบ่นว่าไม่มีเวลาให้ ส.ส. เปลี่ยนพรรคการเมือง ข้ออ้างทั้งสองนี้ฟังไม่ขึ้นเพราะพรรคฝ่ายค้านมีเวลา 5 ปีของรัฐบาล ไทยรักไทย ก่อนหน้านั้น ที่จะเสนอนโยบายและจุดยืนต่อประชาชน แต่ถ้ามองว่าพรรคฝ่ายค้านไม่มีเวลาลงไปซื้อหัวคะแนนตามพื้นที่ต่างๆ อาจจริงที่ว่าไม่มีเวลาไม่พอ

(ข) พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยมองว่าการเลือกตั้งไม่ชอบธรรมเพราะเป็นการ “ฟอกความผิดของนายกทักษิณ” คือเป็นการหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ<sup>13</sup> ซึ่งข้อเสนอนี้ก็ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน เพราะการตรวจสอบที่ยิ่งใหญ่ที่สุดน่าจะเป็นการถูกตรวจสอบโดยประชาชนทั้งหมดในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง แต่ดูเหมือนว่าอาจมีการมองว่าประชาชนไม่มีความสามารถในการตรวจสอบรัฐบาล(ดูข้อต่อไป)

(ค) บางส่วนของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย มีแนวโน้มจะมองว่าประชาชนคนจน โดยเฉพาะคนในชนบท ถูกซื้อและตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์จากนโยบายประชานิยมของ *ไทยรักไทย* ซึ่งประกอบกับการ “เข้าไม่ถึงข้อมูล” ทำให้เขาถูกหลอกไปลงคะแนนให้รัฐบาล<sup>14</sup> ความคิดแบบนี้อันตรายมาก เพราะมีแนวโน้มจะเสี่ยงกับการพาคนไปดูถูกคนจน ซึ่งไม่ใช่เจตนาของคนดีๆ ในภาคประชาชนเลย สาเหตุหลักของการเกิดแนวคิดนี้ มาจากความไม่เข้าใจในลักษณะนโยบายประชานิยมของ *ไทยรักไทย* และการที่ไม่มีการแข่งแนวทางการเมืองกับ *ไทยรักไทย* เพื่อเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์กับคนจนมากกว่าประชานิยม เช่นการเสนอรัฐสวัสดิการเป็นต้น ไม่ใช่เพราะคนในภาคประชาชนอยากดูถูกคนจน แต่ในกรณีนักวิชาการ มีหลายส่วนที่ถูกคนจนจริงๆ

## 9. ท่าทีของนักวิชาการต่อประชานิยมของ *ไทยรักไทย*

แบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ

1. มองว่าเป็นพรรคอุปถัมภ์ ทำให้ประชาชนช่วยตัวเองไม่ได้ และกลายเป็นผู้บริโภคนโยบาย
2. มองว่ารัฐบาลประชานิยมขาดวินัยทางการคลัง และอาจนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจ

### (9.1) พรรคอุปถัมภ์?

มีการเสนอว่า รัฐบาลชุดนี้สร้างระบบอุปถัมภ์ผ่านนโยบายเอื้ออาทรที่เอาใจประชาชน ผ่านการให้เงิน และสวัสดิการแก่คนยากจนทุกระดับ เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบาย SME SML นโยบายกองทุนหมู่บ้านละล้าน และการแจกเงินผ่านตัวร้านค้ามัน เป็นต้น โดยตัดตอนคนกลางที่มีอยู่เดิมคือ นักวิชาการ นักการเมืองท้องถิ่น เจ้าพ่อ และเอ็นจีโอ<sup>15</sup> มีการเชื่อมโยงชาวบ้านผ่านการส่งคนส่งเคราะห์ไปสู่รัฐซึ่งกลายเป็น “เจ้าพ่อ” ใหม่ และทำหน้าที่อุปถัมภ์เสียเอง<sup>16</sup> ยิ่งไปกว่านั้นมีการมองว่า ประชาชนในชนบทถูกทำให้อ่อนแอต้องพึ่งรัฐบาลให้ช่วยเหลือ และในช่วงที่ผ่านมา มีงานวิจัยที่เสนอว่า คนชนบทที่ได้รับผลจากนโยบายอุปถัมภ์ของรัฐนั้น เป็นหนี้ระบบมากขึ้น เพราะต้องไปกู้เงินนอกระบบมาเพื่อจ่ายหนี้ให้แก่

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ สุริยะใส กตะศิลา 28/05/49

<sup>14</sup> สัมภาษณ์ สมศักดิ์ โกศัยสุข 15/05/49, วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ FTA Watch 25/04/49, ศรีสุวรรณ ครอบจักร กปอพช. 1/06/49

<sup>15</sup> ธีรยุทธ บุญมี (๒๕๔๗) “การเมืองระบอบทักษิณ (Thaksinocracy)” ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, *รู้ทันทักษิณ* สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน, กรุงเทพฯ หน้า 44-6.

<sup>16</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (๒๕๔๖) “เจ้าพ่ออุปถัมภ์กับรัฐอุปถัมภ์” ใน *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*, 50, 1 (30 พฤษภาคม – 5 มิถุนายน ๒๕๔๖) หน้า 14-7. และ “รัฐคือผู้อุปถัมภ์รายใหม่แทนเจ้าพ่อ” ใน *เนชั่นสุดสัปดาห์*, 11, 572 (๒๕๔๖), หน้า 92-3.

## (9.2) *ไทยรักไทย* สร้างระบบอุปถัมภ์แบบ “สองนคราประชาธิปไตย” หรือไม่?

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจกับคำนิยามของ “ระบบอุปถัมภ์” (Patron-Client System) ที่นักสังคมศาสตร์ทั่วไปใช้กัน และที่ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ใช้ในหนังสือ*“สองนคราประชาธิปไตย”* ระบบอุปถัมภ์คือสายสัมพันธ์**ปัจเจก**ระหว่างนายกับผู้ได้รับอุปถัมภ์ ไม่ใช่สายสัมพันธ์ระหว่างประชาชน 16 ล้านคนกับรัฐบาล และในกรณีที่พรรคการเมืองเป็นผู้อุปถัมภ์ ผลประโยชน์ที่พรรคยื่นให้ประชาชนเป็นผลประโยชน์พิเศษที่ตกกับคนกลุ่มหนึ่งในพื้นที่หนึ่งเท่านั้น เช่นตำแหน่งงานในภาครัฐเป็นต้น ไม่ใช่ประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์ และพรรคการเมืองที่ใช้ระบบอุปถัมภ์มักจะไม่สนใจการเสนอนโยบายทางการเมือง เพราะการชนะการเลือกตั้งไม่ขึ้นอยู่กับนโยบาย<sup>17</sup>

ถ้าเราตั้งคำถามว่า *ไทยรักไทย* ทำอะไรด้วยระบบประชานิยม? มันชัดเจนว่า *ไทยรักไทย* ทุ่มเทงบประมาณลงในหมู่บ้าน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจากหมู่บ้านตามแนวเคนส์ (Keynesian) มีการรณรงค์ให้ผลิต OTOP มีการพยายามพัฒนาระบบการศึกษา และระบบสาธารณสุข และรัฐบาลเริ่มลดอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นลงโดยการเชื่อมชนบทกับนโยบายรัฐบาลโดยตรง และที่สำคัญ *ไทยรักไทย* เป็นพรรคการเมืองแรกในรอบ 20 กว่าปีที่เสนอนโยบายชัดเจนในการหาเสียง และพยายามทำตามนโยบายดังกล่าวเมื่อเข้ามาเป็นรัฐบาล แน่นนอนประกอบกับนโยบายประชานิยมดังกล่าวมีการซื้อขายเสียงผ่านหัวคะแนนและเล่นพรรคเล่นพวกเหมือนพรรคการเมืองอื่น แต่นั่นเป็นสิ่งที่รัฐบาลอื่นๆ พรรคอื่นๆ เคยทำ ไม่ใช่จุดเด่นใหม่ของ *ไทยรักไทย*

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ มองประชานิยมของ *ไทยรักไทย* อย่างไร ? เอนกมองว่าประชานิยมของทักษิณเป็นเพียงเสี้ยวหนึ่งของสวัสดิการที่คนจนควรได้รับ แต่มองว่าสวัสดิการดังกล่าวเป็นการอุปถัมภ์คนจน และทุกๆ ที่ อเนก ยอมรับว่า *ไทยรักไทย* จริงจังกับการเสนอนโยบายมาก แต่ก็ยังมองว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ ซึ่งขัดแย้งกับสิ่งที่เขาเขียนเองในหนังสือ *สองนคราฯ* ในยุคที่นำ *พรรคมหาชน* อเนก แข่งแนวกับ *ไทยรักไทย* โดยมองว่าต้องเสนอสวัสดิการครบวงจรในรอบเสรีนิยม เขาอาศัยความคิดเสรีนิยม “แนวทางที่สาม” (Third Way) ของพรรค S.P.D. เยอรมัน และแนวคิดของนักวิชาการคนโปรดของ Tony Blair ชื่อ แอนโทนี กิดเดนส์ (Anthony Giddens) ซึ่งเป็นแนวคิดที่กำลังทำลายระบบรัฐสวัสดิการในยุโรปและสร้างความไม่พอใจในหมู่ประชาชนเป็นอย่างมาก มันไม่แปลกอะไรที่สวัสดิการต่างๆ ที่ *พรรคมหาชน* เสนอไม่ได้มาจากการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าจากคนรวยเลย และ ยิ่งกว่านั้นการตั้ง *พรรคมหาชน* อาศัยการอุปถัมภ์จาก “เจ้าพ่อ”การเมืองแบบเก่าสองคนคือ “เสถ.หนั่น”กับวัฒนา อัศวเหม<sup>18</sup> ดูเหมือนอเนกจะเปลี่ยนความคิดจากที่เคยเสนอใน *สองนคราฯ*

<sup>17</sup> ดูบทของ แอนโทนี ฮอลล์ และ เจมส์ ซี สกอตต์ ในอมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (๒๕๔๕) “ระบบอุปถัมภ์” สำนักพิมพ์จุฬาฯ และดูคำนิยามของ Patronage (การอุปถัมภ์) และ Political Machine (กลไกการเมืองอุปถัมภ์) จาก Wikipedia (<http://en.wikipedia.org>)

<sup>18</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๔๘) *พิศการเมือง* Open Books

การมองว่าประชาชนถูกอุปถัมภ์จนไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ซึ่งทำให้ต้องทุ่มคะแนนให้พรรคไทยรักไทยนั้น เป็นมุมมองที่มีปัญหาเนื่องจากสมมติฐานของแนววิจารณ์แบบนี้มองว่า คนชั้นล่าง หรือคนยากจน หรือแม้แต่คนไทยและสังคมไทย เป็นสังคมที่ไม่เชื่อในความเสมอภาค<sup>19</sup> คนส่วนมากมีลักษณะเป็น “ไพร่” หรือ “โง่” ที่ถูกหลอก เป็นผู้ถูกกระทำฝ่ายเดียว หรือถูกซื้อได้ด้วยเงินที่รัฐบาลแจกให้ และมากไปกว่านั้นเวลาอธิบายถึงสาเหตุที่นำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งของไทยรักไทย ก็จะมองว่าประชาชนไม่ได้เลือกไทยรักไทยด้วยการเข้าใจนโยบาย มุมมองแบบนี้จึงเป็นการมองว่าคนชั้นล่างถูกหลอก หรือ โง่ โดยไม่สามารถอธิบายได้ว่า นโยบายประชานิยมอยู่บนฐานของการต่อรอง การเลือก และการวางแผนทางยุทธศาสตร์อย่างไร

### (9.3) รัฐบาลประชานิยมทำลายวินัยทางการเงิน ?

มีการเสนอว่า รัฐบาลไทยรักไทยใช้งบประมาณอย่างไร้เหตุผล และมีการกล่าวไว้ว่า ประเทศไทยจะกลับไปเผชิญกับปัญหาวิกฤตทางการคลังอีก ซึ่งในที่สุดจะนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจ เช่นที่เคยเกิดขึ้นที่ลาตินอเมริกา<sup>20</sup> รวมไปถึงการตั้งข้อสังเกตว่า นโยบายของพรรคไทยรักไทยเป็น นโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์ (Keynesian Economics) ซึ่งเป็นการวิจารณ์จากกรอบแบบเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal)<sup>21</sup> ที่เน้นกลไกตลาด และไม่ต้องการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด หรือพูดง่าย ๆ ก็คือ ปล่อยให้ระบบ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ทำงานอย่างอิสระ เท่ากับว่า รัฐไม่ควรจัดสวัสดิการให้ประชาชน เนื่องจากละเมิดวินัยการคลังของประเทศ

เราจะพบว่านโยบายของรัฐบาลในแง่หนึ่งที่สำคัญมาก คือการให้ผลประโยชน์กับคนจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่จริงๆ เช่น การเข้าถึงระบบสาธารณสุขในราคาถูก การให้เงินโดยตรงแก่คนยากจนทั้ง กองทุนหมู่บ้าน SME SML และการที่คนจนได้ประโยชน์จริงในแง่ของการบริโภค หรือมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แม้จะเป็นเรื่องระยะสั้นก็ตาม และแม้ว่าอาจมีการเล่นพรรคเล่นพวกในการแบ่งผลประโยชน์จากกองทุนด้วย แต่มันก็มีส่วนที่เป็นประโยชน์ และนอกจากนี้การบริโภคยังสามารถกระตุ้นการผลิตได้ แต่สิ่งที่เราควรพิจารณาวิจารณ์รัฐบาล ไทยรักไทย น่าจะเป็นประเด็นที่รัฐต้องให้บริการประชาชนมากกว่านี้ โดยไม่ควรมีข้ออ้างว่ารัฐไม่มีเงิน เช่นการสร้างรัฐสวัสดิการเต็มตัวเป็นต้น

---

<sup>19</sup> อคิน รพีพัฒน์ (๒๕๔๗) “ระบบอุปถัมภ์กับการเมืองไทย สมัยคิดใหม่ทำใหม่” ใน เจมส์ คีร์ ปันทอง, อ้างแล้ว หน้า 33-9. ข้อสังเกตคือ การอุปถัมภ์ และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่มีการคิดคำนวณและต่อรอง ต่างกันอย่างไร ซึ่งอาจทำให้ต้องกลับมาทบทวนว่าทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ ที่เชื่อในความเป็นไพร่ และความจงรักภักดีระหว่างผู้อุปถัมภ์ และผู้ถูกอุปถัมภ์ ยังสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองไทย โดยเฉพาะการเลือกตั้งได้หรือไม่ อย่างไร

<sup>20</sup> ไสว บุญมา (๒๕๔๖) “ประชานิยม : หายนะจากอาร์เจนตินาถึงไทย?” Nation Books กรุงเทพฯ,

<sup>21</sup> อัมมาร สยามวาลา(๒๕๔๕) “ทักษิณโศก” มติชนรายวัน 25 /12/ 2545

ปัญหาของแนวเสรีนิยม<sup>22</sup> จึงอยู่ที่ว่า แนวคิดเสรีนิยมไม่ได้มีจุดยืนอยู่ที่การมองผลประโยชน์ทางชนชั้นของคนชั้นล่าง ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม และที่ตกลงไปกว่านั้นคือ เวลาแนวนี้วิจารณ์ *ไทยรักไทย* ก็เท่ากับว่าเขารอบแบบเสรีนิยมเป็นอาวุธในการต่อสู้กับรัฐบาลที่ผลักดันแนวเสรีนิยมเอง(ผสมกับแนวอื่น) เช่นกรณี F.T.A. หรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ที่สำคัญคือ นโยบายประชานิยมไม่ได้เกิดจากรัฐบาล*ไทยรักไทย* หรือ ทักษิณใจดี และเป็นเพื่อนประชาชน หรือว่า รัฐบาลชุดนี้เองที่ไม่มีความรู้เรื่องเศรษฐศาสตร์ ซึ่งอาจจะพาให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์อย่างที่นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักใช้วิจารณ์รัฐบาล

ถ้าเราพิจารณาภาพความไม่พอใจต่อแนวทางเสรีนิยมซึ่งในที่สุดก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และกระแสการปฏิรูปการเมือง ในช่วงพ.ศ.๒๕๔๐ นั้น เราจะพบว่า นโยบายเหล่านี้มีที่มาที่ไป และไม่ใช่ว่ารัฐบาล *ไทยรักไทย* ไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านเศรษฐศาสตร์

## 10. การวิเคราะห์ *ไทยรักไทย* จากจุดยืนชนชั้น

ในการวิพากษ์ *ไทยรักไทย* ที่ผ่านมา มักประเมินว่า *ไทยรักไทย* มีความเข้มแข็งมาก มากเสียจนภาคประชาชนหรือกลุ่มทางสังคมอื่นๆ ไม่สามารถต่อสู้ ต่อรองได้ จนนำไปสู่ความหดหู่ในภาคประชาชน นำไปสู่ความคิดว่าภาคประชาชนต้องทำแนวร่วมกับกลุ่มอื่นๆ เช่นกลุ่มทุนอย่างสนธิ หรือกลุ่ม “ศักดิ์นา” เป็นต้น ซึ่งที่มาของการประเมินเช่นนั้นมาจากการใช้แนวคิดที่ไม่สามารถมองปัญหาองค์รวมที่อธิบายที่มาของ *ไทยรักไทย* ได้ โดยเฉพาะการละเลยการอธิบายการต่อสู้ทางชนชั้นในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญในการทำความสำเร็จกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

ถ้าใช้กรอบแบบมาร์กซิสต์ ที่ใช้การวิเคราะห์ทางชนชั้นเป็นเครื่องมือ โดยมองว่า รัฐ หรือ การเมือง เป็นผลผลิตของความขัดแย้งในโครงสร้างของระบบทุนนิยม จะพบว่าความขัดแย้งดังกล่าวอาจจะเป็นตัวกำหนดผลที่ออกมาในรูปแบบนโยบายและกิจกรรมภายในรัฐเอง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับส่วนอื่นๆ ของสังคมในระบบทุนนิยม ที่ชนชั้นนายทุนเป็นชนชั้นนำนั้น จะเห็นว่าชนชั้นนายทุนจะใช้รัฐในการปกป้องคุ้มครองและสนับสนุนผลประโยชน์ระยะยาวของตน โดยรัฐจะทำหน้าที่สลายและบิดเบือนความขัดแย้งทางชนชั้น หรือป้องกันไม่ให้เกิดการรวมตัวกันของชนชั้นกรรมาชีพหรือชนชั้นล่างอื่นๆ ในอันที่จะเป็นอันตรายต่อระบบทุนนิยม

นโยบายของรัฐจึงเป็นผลผลิตของการประนีประนอมชั่วคราว ในเวทีต่อสู้ทางชนชั้นที่เกิดขึ้นระหว่างชนชั้นนายทุนและชนชั้นกรรมาชีพและเกษตรกร นโยบายของรัฐสะท้อนความขัดแย้งทางชนชั้นเสมอ ถ้าเรามาพิจารณายามที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจหรือวิกฤติความชอบธรรมของรัฐ ซึ่งในหลายๆ ครั้งเกิดควบคู่กันไป ถ้าการต่อสู้ของชนชั้นกรรมาชีพหรือชนชั้นล่างอื่นๆ อ่อนแอกว่าที่ควร ขาดการจัดตั้งที่เพียงพอ ชนชั้นนายทุนจะฉวยโอกาสรวมตัวกัน และกำหนดยุทธศาสตร์ในการต่อสู้

<sup>22</sup> อัมมาร สยามวาลา(๒๕๔๖) “อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของวิกฤติเศรษฐกิจและทางออกของเศรษฐกิจไทย” ใน OCTOBER no.2 Political Economy & International Relations, เมษายน 2546, หน้า 166-87. อจนก เหล่าธรรมทัศน์(๒๕๔๔) “ประชานิยม” เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 491, 29 ตุลาคม-4 พฤศจิกายน 2544, หน้า 16. และ ชีรยุทธ บุญมี, อ่างแล้ว.

วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๐ นั้นได้สร้างการเปลี่ยนแปลงมากมายในสังคมไทย ธุรกิจการเงินการธนาคาร และ อสังหาริมทรัพย์ที่ขยายตัวมาตลอดเกือบ 10 ปีของการพัฒนาเศรษฐกิจได้พังทลายลง ส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของทั้ง ประเทศ รวมไปถึงภูมิภาคใกล้เคียงได้รับผลกระทบตามไปด้วย จนกลายเป็นวิกฤติเศรษฐกิจของเอเชีย พื้นที่ของระบบ เศรษฐกิจไทยถูกทำให้หดเล็กลง นายทุนที่อยู่รอดจากวิกฤติมีเพียงกลุ่มทุนขนาดใหญ่ไม่กี่กลุ่ม หนึ่งในนั้นคือ กลุ่มทุนสื่อสาร ของตระกูลชินวัตร และกลุ่มทุนอื่นๆ เช่น ทุนอุตสาหกรรมรถยนต์ ของตระกูลจิ่งรุ่งเรืองกิจ กลุ่มทุนด้านอาหารของเครือเจริญ โภคภัณฑ์ กลุ่มทุนสื่อสารและบันเทิงของตระกูลมาลีสินท์ และกลุ่มทุนอุตสาหกรรมของตระกูลมหากิจศิริ<sup>23</sup> เป็นต้น เท่ากับ ว่าเวทีแห่งการแข่งขันในประเทศได้ถูกจำกัดอยู่ในมือคนไม่กี่กลุ่มที่รอดวิกฤติมาได้ แต่เราต้องไม่ลืมว่ากลุ่มทุนดังกล่าวก็ ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเช่นกัน ดังนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างมียุทธศาสตร์ที่สร้างสรรค์อย่าง เร่งด่วน นี่คือการมาของนโยบาย *ไทยรักไทย*

วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทำให้กลุ่มทุนที่เหลือรอดดังกล่าวมองว่า อำนาจรัฐเป็นสิ่งจำเป็นในการปกป้องผลประโยชน์และ การสะสมทุนของนายทุนไทยทั้งหมด เป้าหมายหลักคือการปกป้องการแข่งขัน และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของทุน ไทยที่เผชิญหน้ากับทุนโลกาภิวัตน์ กอปรกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ยังเอื้อให้การรวมกลุ่มและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ผ่านมาตรการที่เสริมอำนาจนายกรัฐมนตรี้และพรรคการเมืองใหญ่ เช่นการมีระบบส.ส.บัญชีรายชื่อ ฯลฯ

ในการฟื้นฟูและแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจนั้น ธนาคารโลกและไอเอ็มเอฟ (I.M.F.) เสนอให้มีการเดินหน้าใช้นโยบายเสรีนิยม ใหม่สุดขั้ว ซึ่งธนาคารโลกอธิบายว่า สาเหตุของวิกฤติเศรษฐกิจมาจากการขาด “ความเป็นสถาบัน” การคอร์รัปชั่น หรือกล่าว ได้ว่าขาดความเป็น “ธรรมรัฐ” และที่มากกว่านั้นคือยังเปิดเสรีไม่เพียงพอ วิธีการมองดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดนโยบาย แก้ไขวิกฤติของรัฐบาล *ประชาธิปไตย* ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคนชั้นล่าง ไม่ว่าจะเป็นแรงงาน ชาวนาขนาดเล็ก และชนชั้น กลาง โดยที่คนชั้นกลางและคนงานทั้งคอปกขาวและปกน้ำเงินถูกไล่ออกจากงาน เนื่องจากกิจการจำนวนมากล้มละลายหรือ จำเป็นต้องลดขนาดการจ้างงานลง หลังวิกฤติเศรษฐกิจ อัตราการว่างงานเพิ่มมากขึ้น ถึงเกือบ 1 ล้านคน ในช่วง ๒๕๔๐-๔๑ และรายได้ที่แท้จริงก็ลดลงไปด้วย โดยที่คนงานคอปกน้ำเงินมีอัตราการลดลงของค่าจ้างมากกว่าคนงานคอปกขาว แต่ คนงานคอปกขาวกลับตกงานมากกว่าคนงานปกน้ำเงิน

<sup>23</sup> Phongpaichit, P. & Baker, C. (2004) *Thaksin : The Business of Politics in Thailand*. Silkworm Books, Chiangmai หน้า 69-71. ศัลยา ประชาชาติ (๒๕๔๖) “วิจัยร้อน ‘สถาบันประปกเกล้า’ เปิดดูเงิน อีแต่น-ดาวเทียม ทุนต่างพรรคแต่ใจเดียวกัน” ใน *มติชนสุดสัปดาห์*, 23, 1203, 5-11 กันยายน 2546, หน้า 16.

ยิ่งไปกว่านั้นสภาพความเป็นอยู่ของคนชนบทส่วนที่ยากจนที่สุดก็ตกต่ำลง ซึ่งความเดือดร้อนมีมาก่อนวิกฤตด้วยซ้ำ สถานการณ์แบบนี้เคยนำไปสู่ความไม่พอใจและการเคลื่อนไหวของการเมืองภาคประชาชนหรือ “การเมืองบนท้องถนน” ที่มีอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังยุคชาติชาย เช่นกรณีการชุมนุม 99 วัน ของ *สมัชชาคนจน* หน้าทำเนียบรัฐบาล<sup>24</sup> และการต่อสู้แย่งยึดที่ดินของชาวบ้านในจังหวัดลำพูน รวมไปถึงการต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการต่อสู้ของชาวบ้านจะนะ หินกรูด ปอนอก ที่ต่อต้านโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เป็นต้น แคยกตัวอย่างเฉพาะการชุมนุมประท้วงทั้งหมดที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๓๓ มีถึง 170 ครั้ง<sup>25</sup> และในช่วงปี ๒๕๓๗ ถึง ๒๕๓๘ มีการเดินขบวน 754 ครั้ง และเพิ่มเป็น 1219 ครั้งในปี ๒๕๔๕<sup>26</sup> นับว่าเพิ่มขึ้นมากที่สุดนับตั้งแต่ความพ่ายแพ้ของนักศึกษาในช่วง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และการล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

ความไม่พอใจที่สะสมตัวมาตั้งแต่ช่วงรัฐบาลชาติชายที่ต่อเนื่องมาจนถึงวิกฤตเศรษฐกิจ มีที่มาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น บ่อยครั้งความไม่พอใจในหมู่แรงงานเกิดขึ้นอย่างมากแม้จะไม่มีกรออกมาเดินขบวนหรือการนัดหยุดงานก็ตาม โดยจากการสำรวจมีการไม่พอใจของกรรมกรที่เพิ่มขึ้นเกิดจากประเด็นค่าแรง และการปลดคนงานออก เพิ่มขึ้นถึง 47% ในช่วง ๒๕๔๐-๒๕๔๑ ปัญหาความไม่พอใจที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจส่วนหนึ่งมาจากการรับเอาแนวทางของ I.M.F. ที่ให้รัฐลดการใช้จ่ายลง เท่ากับว่า สวัสดิการสังคมที่รัฐเคยให้ต้องลดลงไปโดยปริยาย แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลพรรค *ประชาธิปัตย์* มีการถ่ายโอนเงินที่มาจากกรเก็บภาษีจากคนจนไปช่วยธุรกิจของกลุ่มทุนบางกลุ่ม แต่แทบจะไม่มียุบายช่วยเหลือคนที่ตกงานและกรรมกรที่คนชั้นล่างที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเอกสารของ ธนาคารโลกมีการระบุว่า อัตราค่าแรงขั้นต่ำของกรรมกรที่อยู่ในระดับที่ “สูงเกินไป” และควรที่จะปรับลดลง เพื่อให้เศรษฐกิจของไทยสามารถฟื้นตัวได้

หลายฝ่ายรวมไปถึงกลุ่มทุนที่ก่อตัวขึ้นเป็นพรรค *ไทยรักไทย* นั้นเห็นว่าการแก้ปัญหาด้วยแนวทางที่ฟุ้งฟิง I.M.F. ไม่ก่อให้เกิดผลดี โดยเฉพาะอาจเกิดความไม่พอใจที่มากขึ้นของชนชั้นล่างซึ่งสร้างปัญหากับการแข่งขันของธุรกิจในเวทีโลก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีทางออกใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางชนชั้นและความไม่พอใจที่เกิดขึ้น ผาสุก และ Chris Baker<sup>27</sup> ระบุว่า ก่อนหน้าปี ๒๕๔๑ *ไทยรักไทย* ยังไม่มีนโยบายที่เรียกว่า “ประชานิยม” แต่หลังจากที่เกิดกระแสชาตินิยมในหมู่ต่อต้าน I.M.F. และการทำการบ้านอย่างหนักในการลงไปพูดคุยกับชาวบ้านอย่างต่อเนื่องของ *ไทยรักไทย* จึงเกิดการเสนอ

<sup>24</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง (๒๕๔๑) “การเมืองบนท้องถนน” ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก กรุงเทพฯ,

<sup>25</sup> ประภาส (๒๕๔๑) เพิ่งอ้าง หน้า 30, 34-5

<sup>26</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง (๒๕๔๗) ในหัวข้อสัมมนา “การเมืองทางเลือกยุคทักษิณและข้อจำกัดของขบวนการประชาชน” ใน *ฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มกราคม – มีนาคม ๒๕๔๗ หน้า 134.

<sup>27</sup> Phongpaichit, P. & Baker, C. (2002) “The Only Good Populist Is a Rich Populist: Thaksin Shinawatra and Thaksin’s Democracy” Working Paper Series No. 36 October 2002 (Southeast Asia Research Center, University of Hong Kong), หน้า 13.

สรุปแล้วชัยชนะของ *ไทยรักไทย* ในการครองใจคนยากคนจน ทั้งๆ ที่เป็นพรรคนายทุน มาจากนโยบายประชานิยมที่เป็นประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ในสังคม ไม่ได้มาจากการซื้อเสียงหรือสร้างระบบอุปถัมภ์แต่อย่างใด

## 11. ปัญหาของนโยบายประชานิยม

นโยบายประชานิยมของ *ไทยรักไทย* มีมาตรการในการเพิ่มสวัสดิการให้คนจนมากมาย เช่น 30บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน บ้านเอื้ออาทรฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตามไม่ถือว่านโยบายประชานิยมดังกล่าวเป็นระบบรัฐสวัสดิการ เพราะไม่มีลักษณะครบวงจร “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” และไม่ใช้ระบบถ้วนหน้า เพราะเจาะจงไปที่คนจน หรือในกรณีสาธารณสุข มีหลายระบบซ้อนกันคือ ระบบข้าราชการและระบบพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีการสมทบกองทุนโดยลูกจ้าง ระบบ 30 บาท ที่มาจากภาษีและการจ่ายค่าบริการ30บาท และระบบประกันสุขภาพเอกชน ถ้าจะมีการปรับให้นโยบายสาธารณสุขเป็นรัฐสวัสดิการ ควรจะมีระบบเดียว ภายใต้เงื่อนไขเดียว และควรเลือกระบบที่มีคุณภาพสูงสุดเป็นตัวตั้ง

ปัญหาสำคัญของนโยบายประชานิยมของ *ไทยรักไทย* คือการใช้แนวคิดเสรีนิยมพร้อมกับการให้สวัสดิการ เห็นชัดในสามกรณีคือ ในประการแรกไม่มีการเก็บภาษีก้าวหน้าจากคนรวยในระดับที่ควรเพื่อสร้างระบบสวัสดิการและเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ดังนั้นความยากจนจึงยังเป็นปัญหาเรื้อรัง ในประการที่สองมีการนำกลไกตลาดเข้ามาในสังคมมากขึ้นผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัย และการเซ็นสัญญา F.T.A. ในกรณีหลังอดีตเจ้าหน้าที่องค์การอนามัยโลก (W.H.O.) William Aldis ซึ่งให้เห็นว่าการยอมรับลิขสิทธิ์ผูกขาดของบริษัทยาในสัญญา F.T.A. กับสหรัฐ ทำให้ราคายาแพงขึ้นและทำลายประสิทธิภาพของโครงการ 30บาทรักษาทุกโรค<sup>28</sup> และหลังจากที่ William Aldis เขียนบทความนี้ลงหนังสือพิมพ์ *Bangkok Post* รัฐบาลสหรัฐก็กดดันให้เขาถูกย้ายตำแหน่ง

ประเด็นสุดท้ายที่นโยบายประชานิยมมีปัญหาคือการนำ “ตลาดภายใน” (Internal Market) เข้ามาใช้ในระบบ 30บาท ซึ่งประกอบกับการให้งบประมาณต่อหัวคนใช้ต่ำเกินไป<sup>29</sup> ทำให้โรงพยาบาลบางแห่งขาดเงินและรักษาคนไข้ตามความจำเป็นจริงไม่ได้ ถ้าจะแก้ปัญหานี้ควรมีการตัดตลาดภายในออกไป ควรมีการนำโรงพยาบาลเอกชนมาเป็นของรัฐ และควรมีการให้งบประมาณตามความต้องการและความจำเป็นจริง การนำโรงพยาบาลเอกชนมาเป็นของรัฐไม่ใช่การปล้นทรัพย์สิน แต่เป็นการนำบริการสาธารณะมาภายใต้การดูแลของส่วนรวม ปัจจุบันนี้โรงพยาบาลเอกชนอยู่ได้เพราะพึ่งพาเงินส่วนรวมใน

<sup>28</sup> Aldis, W.L. (2006) It could be a matter of life and death. *Bangkok Post* Opinion/Thai-US Trade Negotiations.

<sup>29</sup> Evans, D.B., Tandon, A., Murray, C.J.L. & Lauer, J.A. (2001) Comparative efficiency of national health systems: cross national econometric analysis. *British Medical Journal* 323, 11/08/2001 หน้า 307, เสนอว่าถ้าจะสร้างระบบสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพต้องลงทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวประชากรมากกว่า 3,560 บาท

## 12. เราจะรณรงค์ให้เกิดรัฐสวัสดิการอย่างไร

รัฐสวัสดิการสร้างได้ในประเทศไทย แต่ก่อนที่เราจะรณรงค์เรื่องนี้เราต้องแยกแยะแนวคิดรัฐสวัสดิการออกจากแนวคิดกลไกตลาดของเสรีนิยมใหม่ เพราะรัฐสวัสดิการที่พัฒนาคุณภาพชีวิตของพลเมืองอย่างถ้วนหน้าและลดความเหลื่อมล้ำ ไม่สามารถสร้างขึ้นผ่านแนวคิดของกลุ่มคนที่ต้องการปกป้องอภิสิทธิ์ของคนรวยและกลุ่มทุนได้

การถกเถียงเรื่องประสิทธิภาพของภาครัฐหรือตลาดในการให้สวัสดิการ เพื่อปกป้องรัฐสวัสดิการจากการโจมตีของแนวเสรีนิยม หรือการถกเถียงกันระหว่างผู้ที่สนับสนุนการสร้างรัฐสวัสดิการในประเทศที่ยังไม่มีอย่างไทย ไม่สามารถใช้ข้อมูลจากโลกจริงมาเปลี่ยนใจนักการเมืองเสรีนิยมได้ เพราะพวกนี้มีความตั้งใจที่จะปกป้องผลประโยชน์ของคนรวยโดยการหลอกลวงคนส่วนใหญ่ที่จะเสียผลประโยชน์ตั้งแต่แรก ประชาชนจะหวังว่าตามลำพังพรรค *ประชาธิปไตย* พรรค*ไทยรักไทย* หรือพรรคกระแสหลักอื่นๆ จะมาอาสาสร้างรัฐสวัสดิการให้เราไม่ได้ เราจะต้องสร้างองค์กรของภาคประชาชน เช่นขบวนการแรงงาน ขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ และพรรคการเมืองของภาคประชาชนขึ้นมา เพื่อรณรงค์เรื่องนี้ ประเทศไทยมีศักยภาพที่จะสร้างรัฐสวัสดิการมานานและมีปัญญาชนไทยเสนอให้สร้างมากกว่า 70 ปี แต่อุปสรรคหลักคืออุปสรรคทางการเมือง ดังนั้นข้อสรุปสำคัญในการสร้างรัฐสวัสดิการในไทยสำหรับวันนี้คือ ต้องมีอำนาจต่อรองเพื่อการกดดันรัฐด้วย เราต้องนำเรื่องรัฐสวัสดิการลงไปสู่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทุกส่วนเพื่อแข่งแนวทางการเมืองด้วย

### อ่านเพิ่ม

Callinicos, A. (2000) *Equality*. Polity Press.

Deakin, N. (1987) *The politics of Welfare*. Methuen.

Ferguson, I., Lavalette, M. & Mooney, G. (2002) *Rethinking Welfare: A critical perspective*. Sage Publications.

Hewison, K. (2003) *Crafting a new social contract: Domestic capitalist responses to the challenge of neoliberalism*. In Ji Giles Ungpakorn (ed.) *Radicalising Thailand: new political perspectives*. Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.

Lowe, R. (1999) *The Welfare State in Britain since 1945*. Macmillan Press.

Minns, R. & Sexton, S. (2006) *Too many grannies? Private pensions corporate welfare & insecurity*. Corner House Briefing 35.

Shaw, F. (2002) *Is the ageing population the problem it is made out to be?* *Foresight* 4(3) 4-11.

Webster, C. (1998) *The National Health Service. A Political History*. Oxford University Press.

World Health Organisation (2001) *World Health Report*.

เก่งกิจ กิติเรียงลาภ (๒๕๔๘) “ประชานิยมไทยรักไทย : วิฤตทุนนิยม รัฐ และการต่อสู้ทางชนชั้น” บทความนำเสนอ ในงาน 9<sup>th</sup> International Conference on Thai Studies ที่ Northern Illinois University ในวันที่ ๓-๖ เมษายน ๒๕๔๘

ปรีดี พนมยงค์ (๒๕๓๕) “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” พิมพ์ใน “ศิษย์อาจารย์ ฉบับที่ ๓ (๒๕๔๑) สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (๒๕๑๖) “คุณภาพชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* 11, ๑๐ ต.ค. ๒๕๑๖

สุรพล ปธานวนิช (๒๕๔๗) “นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ” สำนักพิมพ์จุฬาฯ

# สมัครเป็นสมาชิก "พรรคแนวร่วมภาคประชาชน"!!!

## สมานฉันท์-สันติภาพ-เสมอภาค

### นโยบายพรรค

1. คัดค้านนโยบายเสรีนิยมของกลุ่มทุนและกลไกตลาด เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ และสัญญาการค้าเสรี
2. คัดค้านจักรวรรดินิยม และการทำสงคราม เช่น สงครามอิรัก
3. คัดค้านการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบของอำนาจรัฐ เช่น ในกรณีสามจังหวัดภาคใต้ หรือสงครามยาเสพติด
4. ไม่สนับสนุนแนวชาตินิยมไทย ที่นำไปสู่ความรุนแรงแตกแยก และไม่สนับสนุนชนชั้นปกครองไทยที่กดขี่เอาเปรียบประชาชน
5. ยืนอยู่เคียงข้างและสนับสนุนสิทธิของผู้ด้อยโอกาส และผู้ถูกกดขี่ขูดรีดทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นกรรมกรชีพ เกษตรกรรายย่อยหรือชาวประมงพื้นบ้าน คนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ กลุ่มคนรักเพศเดียวกัน แรงงานข้ามพรมแดน ผู้ป่วยโรคเอดส์ ผู้ใช้ยาเสพติด ผู้ให้บริการทางเพศ ฯลฯ
6. ส่งเสริมเสรีภาพ ประชาธิปไตย สันติภาพ สิทธิมนุษยชนที่เป็นธรรม เช่น การทำแท้ง การปกป้องสิ่งแวดล้อม และเสรีภาพด้านศาสนา โดยเน้นชุมชนและคนชั้นล่างเป็นหลัก
7. ยกเลิกภาษีมูลค่าเพิ่ม และสนับสนุนการเก็บภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน ภาษีรายได้ และภาษีที่ดิน ในอัตราก้าวหน้า โดยเก็บจากคนรวยและกลุ่มทุน เพื่อสร้างระบบสวัสดิการอย่างถ้วนหน้าให้กับพลเมือง เพื่อส่งเสริมสังคมที่เท่าเทียมกัน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
8. ส่งเสริมการปฏิรูปที่ดิน ที่อยู่อาศัย และระบบสหกรณ์ที่เป็นธรรม ส่งเสริมการปกป้องวิถีชีวิตสำหรับเกษตรกรรายย่อยและชาวประมงพื้นบ้าน สนับสนุนค่าจ้างที่เป็นธรรม สนับสนุนการจัดตั้งสหภาพแรงงานทุกสาขาวิชาชีพ รวมทั้งลูกจ้างของรัฐ และการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนที่เป็นอิสระจากรัฐ
9. สนับสนุนสากลนิยมและโลกาภิวัตน์ภาคประชาชนทั่วโลกเพื่อคัดค้านโลกาภิวัตน์ของกลุ่มทุนข้ามชาติ

รายละเอียดเพิ่มเติม: E-mail: [peoplepartythailand@yahoo.com](mailto:peoplepartythailand@yahoo.com)

ที่อยู่ไปรษณีย์: ตู้ป.ณ. 1176 ป.ณ.ฝ. รามคำแหง กรุงเทพฯ 10241

ค่าบำรุง จ่ายเป็นเงินสด ส่งทางไปรษณีย์ หรือโอนเข้าบัญชี 045-2 94625-0 ธนาคารไทยพาณิชย์  
สาขาสภาอากาศไทย