

รัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการของรัฐ: นโยบายเรียนฟรี *

Welfare State or State Welfare: Free Study Policy

ปพิชญา ภิระตา

PAPICHAYA PIRATA

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Political Science and Public Administration, Chiang Mai University

Email: papichaya6769@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้ต้องการนำเสนอเรื่อง นโยบายการศึกษาในประเทศไทย กรณีเรียนฟรี 15 ปี อันเป็นโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี โดยนักเรียนจะได้รับการสนับสนุนทั้งรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เพื่อความพร้อมให้แก่ผู้เรียน ทั้งนี้สถานศึกษานำนโยบายดังกล่าวจัดเป็นกิจกรรมพัฒนาแก่ผู้เรียน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเพื่อให้ผู้ปกครองนักเรียนได้รับการบรรเทาภาระค่าครองชีพจากส่วนลดค่าใช้จ่ายเรื่องหนังสือแบบเรียน จึงทำให้นโยบายดังกล่าวถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยพรรคการเมืองนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ในการหาเสียง จากการรวบรวมข้อมูลและศึกษาในประเด็นนี้พบว่า แท้จริงแล้วนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายเพื่อจัดเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) หรือเป็นสวัสดิการโดยรัฐ (State or Public Welfare)

จากการศึกษาพบว่า นโยบายเรียนฟรียังไม่ใช่อะไรรัฐสวัสดิการโดยแท้จริงแต่เป็นเพียงสวัสดิการด้านการบริการสังคมที่รัฐจำเป็นต้องจัดให้ประชาชน เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติ และสร้างพื้นฐานในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นนโยบายเรียนฟรีใน

* ได้รับความเห็นชอบ: 4 สิงหาคม 2565; แก้ไขบทความ: 1 ธันวาคม 2565; ตอรับตีพิมพ์: 6 ธันวาคม 2565



ประเทศไทยจึงเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นแบบสวัสดิการโดยรัฐ อีกทั้งสวัสดิการนี้ รัฐยังควรต้องแก้ไขให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับการใช้ชีวิตของประชาชนให้มากขึ้น

คำสำคัญ: รัฐสวัสดิการ; สวัสดิการของรัฐ; นโยบายเรียนฟรี

Abstract

This academic paper focuses on Thailand's education policy within the context of 15 years of free education. It is a 15-years program that provides free educational assistance. Students will be provided with textbooks, learning equipment, school uniforms, and activities designed to enhance the quality of learners comprehensively and equitably for the readiness of the students.

In this regard, educational institutions adopt such policies as development activities for learners to achieve efficiency and for parents of students to relieve their cost of living through discounts on textbook expenses. As a result, the aforementioned policy has been continuously implemented. Furthermore, it was found that many political parties have adopted this policy in their campaigns. From collecting information and researching this issue, it was found that, in fact, such a policy is known as welfare state or state welfare.

The study found that the free education policy is not a welfare state, but rather a social service welfare that the state must provide to the people in order to develop the nation's human resources and lay the groundwork for the growth of the country's economic system. Thus, the policy of free education in Thailand is therefore a welfare policy created by the state. In addition to this, this welfare, provided by the state, should be improved to be more effective and more suitable for the lives of the people.

Keywords: welfare state; State welfare; free study policy



1. บทนำ

การศึกษาคือปัจจัยที่สร้างทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเพิ่มศักยภาพให้คนมีทางเลือกในชีวิต สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของสังคมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ประเทศไทยเองมีทิศทางการพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญกับคุณภาพการศึกษาของประชาชน โดยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 18) ซึ่งบัญญัติให้ทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการศึกษาและส่งเสริมในทุกภาคส่วน อีกทั้งมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 10 ระบุให้ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นจากการศึกษาภาคบังคับโดยรัฐเป็นผู้จัดให้ ซึ่งรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างออกแนวทางในนโยบายการศึกษาโดยเน้นขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 6 ปี 9 ปี 12 ปี และ 15 ปี จนในปัจจุบันเรียกอีกอย่างหนึ่งว่านโยบายเรียนฟรี (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542)

นโยบายเรียนฟรีเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนบรรเทาปัญหาด้านการศึกษาทุกคนได้รับการศึกษาเท่าเทียม แก้ไขปัญหาการไม่มีเงินส่งบุตรเข้าเรียนโรงเรียน เมื่อการศึกษาดีในสังคม ระบบสังคมก็ถูกพัฒนา คุณภาพชีวิตก็ดีขึ้น ซึ่งนโยบายเรียนฟรีมีรูปแบบและเป้าหมายตรงกับสวัสดิการ กล่าวคือ ในคำนิยาม “สวัสดิการ” (“Welfare”) มีความหมายว่าสังคมที่มีความกินดี อยู่ดี มีสุข (กิตติพัฒน์ นนทปัทมดลย์, 2550) หรือ State of well-being กล่าวคือ สังคมมีความสุข สุขภาพดีและเจริญรุ่งเรือง ทั้งนี้รูปแบบของสวัสดิการมีทั้งรัฐสวัสดิการ (Welfare State) สวัสดิการโดยรัฐ (State or Public Welfare) สังคมสวัสดิการ (Welfare Society) โดยนโยบายเรียนฟรีมักจะถูกนำไปเชื่อมโยงกับคำว่ารัฐสวัสดิการ ซึ่งคนส่วนใหญ่จะมองว่าสวัสดิการที่ได้จากรัฐ เงินทุนสนับสนุนด้านต่าง ๆ คือ รัฐสวัสดิการ แต่ในวงการวิชาการ การนิยามสวัสดิการที่รัฐมอบให้กับประชาชนนั้นมี 2 รูปแบบคือ รัฐสวัสดิการและสวัสดิการโดยรัฐ ซึ่งทั้ง 2 คำนี้ ทำให้เกิดความสับสนในการจำแนกนโยบายที่เกิดขึ้นในไทย รวมถึงนโยบายเรียนฟรีที่ผู้เขียนศึกษาเช่นเดียวกัน ดังนั้นในบทความนี้จึงจะขยายความให้เข้าใจเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการและสวัสดิการโดยรัฐผ่านนโยบายเรียนฟรี และนโยบายเรียนฟรีแท้จริงเป็นนโยบายสวัสดิการประเภทใด โดยเบื้องต้นผู้เขียนขอกล่าวถึงที่มาของนโยบายเรียนฟรีที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดนโยบายเรียนฟรีขึ้น (Gordon & Spicker, 2007)



2. จุดเริ่มต้นของการศึกษา และนโยบายเรียนฟรีในประเทศไทย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา เนื่องจากได้รับอิทธิพลทางการเมืองที่มาจากนานาชาติ โดยนโยบายการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดการศึกษาเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถแบบตะวันตก และเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะของคนไทย โดยพระองค์ทรงมีนโยบายจัดการศึกษา พัฒนาคนไทยให้มีความรู้แบบตะวันตก เพื่อเข้ารับราชการ และเพื่อไม่ให้ชาวตะวันตกดูแคลนคนไทย และประเทศไทย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551) อีกทั้งสะดวกในการติดต่อกับชาวตะวันตก สามารถที่จะรู้ความคิด ความอ่าน และรู้เท่าทันชาวตะวันตก เพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของไทยในสมัยนั้น โดยไม่ให้เป็นเหมือนกับนานาประเทศเพื่อนบ้านที่ต้องเป็นเมืองขึ้นของประเทศตะวันตกด้วยวิธีการจัดการศึกษา กำหนดมาตรการในการปฏิบัติตามรูปแบบแผนแม่บท โดยสมัยนั้นเรียกว่าโครงการการศึกษาปี พ.ศ. 2441 หรือที่เรียกกันว่า “โครงการแผนการศึกษาในกรุงสยาม” ที่แบ่งการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงอุดมศึกษา ส่วนการศึกษาในต่างจังหวัดมีการกระจายความรู้ขึ้นพื้นฐาน (โอลอร์, 2557) จากนั้นเปลี่ยนเป็นแผนการศึกษาแห่งชาติ คือ แผนการศึกษาแห่งชาติปี พ.ศ. 2441 (ฉบับแรก)

ภายหลังการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 การจัดการศึกษาได้เปลี่ยนมือจากพระมหากษัตริย์ สู่ “คณะราษฎร” โดยประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1 กำหนดหลักการของผู้บริหารประเทศชุดใหม่ไว้ 6 ประการ คือ เอกราช ความปลอดภัย เศรษฐกิจ เสมอภาค เสรีภาพ และ “การจะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร” ได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติปี พ.ศ. 2475 อีกทั้งมีการให้ความสำคัญกับโอกาสการศึกษา โดยบัญญัติคำว่า “การศึกษาบังคับยอมให้เปล่า คือ ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน”

จากที่กล่าวข้างต้นเกี่ยวกับ “การศึกษาภาคบังคับหรือการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการให้รัฐจัดการศึกษาให้เปล่า” โดยผู้ปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทำให้ในปี 2533 - 2534 เกิดโครงการขยายโอกาสการศึกษาภาคบังคับ โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง ต้องการให้คนยากจนมีโอกาสด้านการศึกษา ประการที่สอง เพื่อสร้างคนให้เป็นกำลังแรงงานจากสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เริ่มปรับเปลี่ยนเป็นเทคโนโลยี อุตสาหกรรม ดังนั้นจึงขยายเวลาการศึกษาภาคบังคับออกไปอีก 3 ปี จาก 6 ปี กลายเป็น 9 ปี ทั้งนี้รัฐบาลในสมัยนั้นได้มีนโยบายเร่งให้เกิดโรงเรียนมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลชวน หลีกภัย ริเริ่มออกนโยบายขยายการศึกษาระดับ



ประถมศึกษาให้ทั่วถึง โดยเร่งขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 9 ปี จนถึงปี พ.ศ. 2538 สมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ริเริ่มส่งเสริมขยายการศึกษาภาคบังคับให้ถึง 12 ปี โดยถึงระดับมัธยม ซึ่งในช่วงปี พ.ศ.2535 - 2539 ถือว่าเป็นการส่งเสริมให้คนมีการศึกษาได้สำเร็จจากอัตราจำนวนนักเรียนที่ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้น (สุวิทย์ บุญช่วย, ผ่องศรี วาณิชยศุภวงศ์, และอำภา บุญช่วย, 2541)

ต่อมาปี พ.ศ. 2540 สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย ครั้งที่ 2 ได้เน้นการพัฒนาการศึกษาให้เป็น 12 ปี โดยออกนโยบายการกำหนดแผนขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี เพราะในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ในมาตรา 43 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, 2540) โดยในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ครั้งที่ 1 และ 2 (ปี พ.ศ. 2544 - 2548 และ พ.ศ. 2548 - 2550) ดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง และในปี พ.ศ.2550 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่า โดยที่หัวข้อเกี่ยวกับการศึกษาในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คล้ายคลึงกับฉบับเดิมที่ยกเลิก อีกทั้งเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่นำไปสู่รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช (ปี พ.ศ. 2551) ติดตามด้วยสถานการณ์ทางการเมืองที่เปราะบางทำให้รัฐบาลที่ได้รับเลือกไม่มั่นคงมากเพียงพอ จึงมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลภายในปีเดียวกันคือ รัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ทำให้การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในช่วงนั้นมีความไม่ประติดประต่อ หรือไม่มีการพัฒนาเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาลและเหตุการณ์ทางการเมือง ทำให้นโยบายการศึกษาช่วงนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

ภายหลังในปลายปี พ.ศ. 2551 เกิดการยุบรัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ จึงนำไปสู่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากรัฐบาลนี้เข้ามาบริหารถือได้ว่าเป็นช่วงที่สังคมไทยมีความขัดแย้งและมีความแตกแยก เนื่องจากมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องการเมืองและการบริหารประเทศ ซึ่งส่งผลต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ ประกอบกับเศรษฐกิจโลกถดถอยยิ่งทำให้การขยายตัวของประเทศต้องชะลอตัว เศรษฐกิจถดถอยตาม ผู้คนในสังคมตกงาน ยากจน คนว่างงาน ส่งผลกระทบต่อสังคมและการก่ออาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้รัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาคrucialอย่างเร่งด่วน โดยรัฐบาลได้มองว่าการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นปัญหาพื้นฐานระยะยาวของประเทศไทย จึงขยายนโยบายการศึกษาเรียนฟรีขั้นพื้นฐานจากเดิม 12 ปี เป็น 15 ปี โดยมีการสนับสนุนตำราในวิชาหลักให้แก่ทุกโรงเรียน จัดให้มี



ชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนฟรี และ สนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อชดเชยรายการต่าง ๆ ที่โรงเรียนเรียกเก็บจากผู้ปกครอง เพื่อให้เกิดจากความสอดคล้องกับสภาพทางสังคมในขณะนั้น ทั้งยังสอดคล้องตามหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550

ซึ่งปี พ.ศ. 2560 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยในมาตรา 54 ระบุว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560, 2560) และเพื่อป้องกันมิให้พ่อแม่หรือผู้ปกครองขัดขวางมิให้บุตรหรือเด็กในอุปการะไม่ได้รับการศึกษากฎหมายก็จะได้รับโทษตามกฎหมาย ปรับไม่เกิน 10,000 บาท ในพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับพุทธศักราช 2545 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) ซึ่งบทบัญญัติที่กล่าวข้างต้น กฎหมายทั้ง 2 มาตรานี้ สะท้อนถึงความใส่ใจของภาครัฐไทยที่มีต่อนโยบายการศึกษา โดยมอบให้เป็นหน้าที่ภาครัฐที่ต้องให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ทั้งนี้การออกกฎหมายเหล่านี้ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิอย่างเท่าเทียม และมีโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานมากขึ้น จากปัญหাজำนวนคนหลุดจากระบบการศึกษาก่อนวัยอันควร จนนโยบายนี้ถือเป็นสวัสดิการให้กับประชาชนจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ในการสัมภาษณ์ทั้งครู ผู้ปกครองของผู้เรียน เกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. 2551 - ปัจจุบัน) ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เข้าใจว่านโยบายเรียนฟรีเป็นสวัสดิการด้านการศึกษาที่รัฐมอบให้เป็นเงินอุดหนุน โดยมองว่าเป็นในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) มากกว่าสวัสดิการโดยรัฐ (State or Public Welfare) ดังนั้นบทความนี้จึงขอขยายความเข้าใจเรื่องนี้ โดยนโยบายเรียนฟรีอยู่ในรูปแบบใด ระหว่างรัฐสวัสดิการ (Welfare State) กับสวัสดิการโดยรัฐ (State or Public Welfare)ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

3. รัฐสวัสดิการ (Welfare State)

รพีพรรณ คำหอม (2545) ให้ความหมายรัฐสวัสดิการว่าเป็น นโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยรัฐจัดโครงการหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยเป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) เช่นเดียวกับ พงษ์เทพ สันติกุล (2550) ที่กล่าวว่ารัฐสวัสดิการคือ รูปแบบการกำหนดประเทศ โดยเน้นการสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม โดยที่รัฐมุ่งใช้อำนาจรัฐควบคุมอำนาจตลาดไม่ให้เกิดความเดือนร้อนแก่พลเมืองและแก่ไขบรรเทา



ผลกระทบที่ได้จากอำนาจตลาด โดยมองเรื่องราวได้ หลักประกันประชาชน และการไม่มีระดับชนชั้นในสังคมโดยทุกคนเท่าเทียม

ดังนั้นรัฐสวัสดิการหมายถึง รัฐหรือประเทศที่มีการจัดระบบสวัสดิการสังคมอย่างทั่วด้าน และทุกคนได้กันอย่างถ้วนหน้า (Welfare for all) (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2564) โดย Brigg (1961) ได้จำแนกลักษณะทั่วไปของรัฐสวัสดิการไว้ 3 ประการคือ ประการที่ 1 รัฐประกันรายได้ขั้นต่ำของทุกคนในสังคมโดยไม่คำนึงว่าคนนั้นจะเป็นใคร จะรวยหรือจน สร้างความมั่นคงในชีวิตให้แก่ทุกคน ประการที่ 2 มีหลักประกันทางรายได้และความอยู่รอดปลอดภัยจากภาวะวิกฤตต่าง ๆ และประการที่ 3 ให้พลเมืองทุกคนโดยไม่เลือกกลุ่มคน ชนชั้น และสถานภาพ ได้รับบริการสังคมอย่างเสมอ เท่าเทียม โดยมีมาตรฐานที่ดีที่สุด ทุกคนได้รับ โดยรัฐสวัสดิการที่เห็นผลในประเทศแถบสแกนดิเนเวียส่วนใหญ่ถูกสร้างขึ้นมาจากด้วยนโยบายสังคมของพรรคแรงงาน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย โดยที่พรรคเหล่านี้มาจากตัวแทนของคนชนชั้นล่างที่สามารถสร้างพรรคจนมีอำนาจในการต่อรองกับนายทุน หรือกลุ่มชนชั้นนำ และผู้ปกครอง จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและออกเป็นนโยบายที่เป็นรัฐสวัสดิการโดยแท้จริง

นอกจากนี้ ในงานเขียนของ Andersen (1990) ได้ศึกษารัฐสวัสดิการจากประเทศร่ำรวยที่พัฒนาแล้ว มีรูปแบบการพัฒนาประเทศของตนอย่างไร จนสามารถจำแนกรัฐสวัสดิการเป็น 3 อย่าง คือ รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม รัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม และรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย โดยรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม มีอิทธิพลอยู่ในทวีปยุโรปตอนกลาง เน้นช่วยเหลือผ่านโบสถ์ มูลนิธิการกุศลในการดูแลค่ารักษา และประกันสังคม ทำให้เกิดความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในสังคม โดยที่รูปแบบนี้ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นทางสังคม มีค่านิยมเก่าที่ตกทอดกันมานาน รวมไปถึงอิทธิพลของศาสนาจักร ทั้งนี้รัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมได้รับการยอมรับในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษโดยมีวิธีการช่วยแบบเฉพาะกลุ่มที่คิดว่าสมควรช่วยเหลือ ไตร่ตรองว่ามีความจำเป็นที่ต้องการได้รับ โดยรัฐมุ่งเน้นพัฒนาระดับชนชั้นล่าง และเปิดโอกาสให้คนระดับชนชั้นกลางและสูง ได้มีโอกาสในการเลือกเก็บเกี่ยวผลประโยชน์คนชนชั้นล่างจากตลาดแรงงาน ส่วนรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมีรากฐานในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย เน้นสร้างแนวทางที่ประสานประโยชน์ร่วมกัน และดูแลครอบคลุมมาตรฐานที่มั่นคงให้กับคนทั่วไปในสังคม ซึ่งมีหลักการคือ ความเท่าเทียม ที่มองความเป็นธรรมบนฐานของผลจากการปฏิบัติงานหรือความดีความชอบ ความเป็นธรรมบนฐานของความต้องการ และความเท่าเทียมทางโอกาส (Dahm, Gombert, Krell, Petring, & Rixen, 2012) ซึ่งยุทธศาสตร์ในการ



สร้างนโยบายแบบรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยที่ใช้ได้เห็นผลกันถ้วนหน้าในการลดปัญหาในสังคมอย่างความยากจนและความเหลื่อมล้ำ มีดังนี้ 1) การกระจายการถือครองปัจจัยการผลิต 2) การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ 3) การลดความแตกต่างทางด้านรายได้ด้วยมาตรการทางการคลัง และ 4) การสร้างอำนาจต่อรอง จากที่กล่าวในข้างต้นว่าสาเหตุที่ประเทศในแถบสแกนดิเนเวียมีนโยบายรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งมาจากการเมืองในประเทศสแกนดิเนเวียส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีการปฏิบัติทางการเมืองและชนชั้นล่างมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2564) ซึ่งสิ่งเหล่านี้มาจากการมีอำนาจในการต่อรอง โดย ผศ.ดร. ชัยธรรมย์ ธรรมบุษดี ได้กล่าวในการสัมภาษณ์ในรายการเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการในฟินแลนด์ ว่าการต่อสู้ของประชาชนเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดรัฐสวัสดิการ และอีกประการหนึ่งคือ ความคิดในเรื่องความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งทัศนคติของคนในสังคมในประเทศแถบนี้ มีความเห็นที่ตรงกันในเรื่องความเท่าเทียมและได้นำไปสู่การต่อรองทางการเมือง เช่น การเกิดนัดหยุดงานจนนำไปสู่การปฏิรูปสังคม (เวิร์คพอยท์ ทูเดย์, 2562)

ดังนั้น การต่อรองทางการเมืองในประเทศแถบสแกนดิเนเวียจะเริ่มขึ้นตั้งแต่การจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อพรรคได้เข้าร่วมเป็นรัฐบาลที่มาจากฐานประชชนชนก็ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจต่อรองมากนัก เกมทางการเมืองที่รัฐบาลต่อรองประชาชนก็มีน้อย เนื่องจากเป็นกลุ่มเดียวกัน ดังนั้นจึงนำนโยบายต่อรองกับกลุ่มอื่น เช่น พรรคนายทุนหรือราชการมากกว่า แต่ในประเทศไทยอำนาจทางการเมืองมีลักษณะแตกต่างไปมาก ส่วนใหญ่พรรคการเมืองมาจากนายทุนเป็นหลัก จึงทำให้นโยบายที่ออกมาส่วนใหญ่เน้นการดึงเอาฐานคะแนนจากประชาชนเป็นหลัก จึงไม่สามารถเป็นรัฐสวัสดิการโดยแท้จริง เช่นเดียวกับมุมมองของ ศ. ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ที่มองว่ารัฐสวัสดิการคือ รัฐที่เก็บภาษีของประชาชนและนำภาษีนั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งทำให้เศรษฐกิจเติบโต ประชาชนได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐาน โดยไม่มีนโยบายแบบประชานิยมที่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่ไม่แก้ไขอย่างยั่งยืนและถูกนำไปใช้ในเกมการเมือง โดยนโยบายเป็นฐานคะแนนเสียง ซึ่งการเมืองถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่เป็นรัฐสวัสดิการ

โดยนโยบายเรียนฟรีเดิมเกิดขึ้นจากการเห็นความสำคัญของการศึกษาให้เท่าทันโลกสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยก่อน จนมีการร่างออกแผนและออกกฎหมายให้สิทธิการเท่าเทียมกันในด้านการศึกษา จนเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตย เกิดการจัดตั้งรัฐสภา พรรคการเมืองนายทุน ชนชั้นนำ และพรรคการเมืองจากประชาชนซึ่งทุกพรรคการเมืองมองเห็นว่า การศึกษาคือสิ่งที่ทำให้พัฒนาประเทศ โดยทุกคนมีการศึกษา คุณภาพสังคม



เศรษฐกิจก็จะดีขึ้น ซึ่งการพัฒนานโยบายนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งกฎหมาย เศรษฐกิจของ ประเทศช่วงนั้น ซึ่งพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงที่พัฒนานโยบายเรียนฟรีมาจาก พรรคการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เนื่องจาก เหตุการณ์ในประเทศไทยในช่วงนั้น มีการรัฐประหาร ยุบสภา ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และเลือกตั้ง โดยนโยบายเรียนฟรีถูกนำไปปฏิบัติและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเป็น ตัวยึดให้รัฐบาลชุดต่าง ๆ ต้องปฏิบัติและคงอยู่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเรียนฟรีขยาย การศึกษาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ 6 ปี 9 ปี 12 ปี จนปัจจุบันคือ 15 ปี และให้เงินสนับสนุนในด้าน ต่าง ๆ จำแนกออกเป็น 5 ประเภท คือ เสื้อผ้า หนังสือเรียน ค่ากิจกรรม อุปกรณ์การเรียน และ ค่าเทอม แบบเป็นรูปธรรม โดยที่การจำแนกสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เป็นเรื่องของความเป็นธรรม บนฐานของความต้องการทั่วไปที่ใช้ในการเรียน และความเท่าเทียมทางโอกาสที่ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งจากการที่เริ่มจำแนกเป็น 5 ประเภทเกิดขึ้นในช่วงสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่เห็น ว่า การส่งเสริมการศึกษาจะช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ด้วยการออกค่าใช้จ่ายและส่งเสริม การศึกษา โดยถือว่าเป็นนโยบายที่ช่วยแบ่งเบาภาระผู้ปกครองจากภาวะเศรษฐกิจในช่วงนั้น โดย ที่การออกแบบนี้ทำให้นโยบายมีความคล้ายคลึงกับนโยบายด้านอื่นที่แจกจ่ายเงินแก่ประชาชน เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงเวลานั้น ๆ อีกทั้งถือว่าเป็นนโยบายที่ชูแนวคิดของพรรคการเมือง ประชาธิปัตย์ได้ดีผ่านการส่งเสริมการศึกษาเป็นหลักทำให้เกิดภาพจำหลังหมดวาระในการดำรง ตำแหน่งรัฐบาล เช่นเดียวกับช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2545 ซึ่งการเกิดประชานิยมในทางการเมือง ไทย จากเดิมก่อนยุครัฐบาลทักษิณที่ริเริ่มแนวคิดประชานิยมจากการสร้างนโยบายที่เป็น ประชานิยมในรูปแบบที่นักการเมืองต้องเข้าถึงประชาชน การได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เป็นสิ่งที่นักการเมืองต้องตระหนัก แต่ต่อมาหลังหมดยุครัฐบาลทักษิณ ได้มีการปรับตัวของ พรรคการเมืองที่แข่งขันกันในเชิงนโยบายที่เอาใจประชาชนที่หวังผลทางการเมือง โดยการออก นโยบายประชานิยมของรัฐบาลนั้นส่วนใหญ่เป็นเพียงการหวังคะแนนเสียงความนิยมที่มีต่อ รัฐบาล ซึ่งเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ในปี พ.ศ. 2554 ทำให้พรรคประชาธิปัตย์นำนโยบายเรียนฟรีมา เป็นตัวเด่นในการหาเสียง อีกทั้งพรรคการเมืองอื่น ๆ ก็นำนโยบายเรียนฟรีนี้ไปใช้ในการหาเสียง เช่นเดียวกัน เพราะนโยบายเรียนฟรีถือเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการ สามารถ แก้ไข ปัญหาให้แก่ผู้ปกครองด้านการเงินไม่มากนักน้อย ทำให้ประชาชนอยากให้มีต่อไป จึงเป็นตัวเลือก ที่ดีที่จะใช้ในการประกอบการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองที่ส่งเสริมนโยบายเรียนฟรี ดังนั้น



นโยบายเรียนฟรีได้รับอิทธิพลจากการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงของนโยบายจากสวัสดิการสู่ประชานิยมเครื่องมือทางการเมืองของพรรคการเมือง (ประชาไท, 2562)

ดังนั้นนโยบายเรียนฟรีมาจากการกำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ทุกคนเข้าถึงสิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศในโลกนี้ให้ความสนใจและให้สิทธิประชาชนในการเข้าถึงการศึกษา เพราะมองว่าการศึกษาคือสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงเป็นที่มาทำให้เกิดเป็นนโยบายเรียนฟรี 12 - 15 ปีในที่สุด ซึ่งถ้ามองกลับไปก่อนการออกนโยบายนี้ กลุ่มที่ร่างนโยบายขึ้นมาใหม่ส่วนใหญ่ก็มาจากแนวคิดชนชั้นนำ นายทุน ทั้งนี้ประเทศไทยส่วนใหญ่แนวทางหรือกรณีศึกษามาจากต่างประเทศ ดังนั้น จึงไม่ใช่มาจากการต่อรองอำนาจทางการเมืองจากประชาชนโดยแท้จริง ทำให้การนำไปปฏิบัติมีความติดขัดและแก้ไขปัญหาไม่ตรงตามพื้นที่ ซึ่งทำให้นโยบายเรียนฟรีของไทยยังห่างไกลจากความเป็นรัฐสวัสดิการ

4. สวัสดิการโดยรัฐ (State or Public Welfare)

สวัสดิการโดยรัฐมีอยู่ในทุก ๆ รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านบริการสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา สาธารณสุข การบริการสาธารณะ การดูแลช่วยเหลือสังคม เช่น เด็ก คนชรา คนพิการ ภัยพิบัติ ซึ่งสวัสดิการโดยรัฐมักอยู่ในรูปแบบเงินหรือสิ่งของที่รัฐจัดให้แก่คนบางกลุ่ม ทั้งนี้สวัสดิการโดยรัฐสามารถจำแนกผู้รับผิดชอบเป็น 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคประชาชนที่มีทั้งธุรกิจ บริษัท และ ชุมชนต่าง ๆ โดยต่างจากรัฐสวัสดิการที่รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2549) โดยเมื่อขยายส่วนต่าง ๆ ในการดูแล ภาครัฐจะดูแลในด้านประกันสังคม สวัสดิการสังคม สงเคราะห์สังคม ส่วนธุรกิจจะดูแลเรื่องประกันสังคม สวัสดิการลูกจ้าง ขณะที่ภาคชุมชนจะมีลักษณะคล้ายกับภาครัฐ แต่มีขนาดภาระงานที่เล็กกว่า โดยเมื่อจำแนกรายละเอียด รัฐที่ดูแลทั้งประกันสังคม สวัสดิการสังคม สงเคราะห์สังคม จะเป็นการบริการสังคมในเรื่องหลัก ๆ อย่างเช่น การศึกษา สาธารณสุข น้ำไฟฟ้า การรักษา ตลอดจนการจัดตั้งโรงพยาบาลและโรงเรียน ส่วนภาคธุรกิจจะดูแลเรื่องประกันสังคม สวัสดิการลูกจ้างในสังกัด โดยที่รัฐจะไม่เข้ามายุ่งโดยตรง แต่รัฐจะเป็นเพียงผู้ออกกฎหมายให้บังคับปฏิบัติ เช่นเดียวกับ ในชุมชนที่มองโดยภาพรวมแล้วคล้ายกับภาครัฐ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2564)

จากที่จำแนกผู้รับผิดชอบงาน และกล่าวถึงรายละเอียดของการทำงานในแต่ละส่วนที่รับผิดชอบจะสามารถจำแนกภาระหน้าที่ทั้งหมดเป็นสวัสดิการ 3 ด้านหลัก ได้แก่ ด้านการให้บริการสังคม ด้านประกันสังคม และด้านสงเคราะห์สังคม ในสวัสดิการทั้ง 3 ด้านที่กล่าวนั้น



โดยส่วนใหญ่เมื่อออกนโยบายหรือนำไปปฏิบัติมักจะเป็นการปฏิบัติเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น การคุ้มครองทางสังคมที่เน้นคนยากจนและคนด้อยโอกาสเป็นหลัก เช่นนโยบายการศึกษาของพรรคการเมืองในการหาเสียงจะมีบางพรรคที่ระบุเฉพาะเจาะจงให้โอกาสการศึกษามากกว่ากลุ่มคนทั่วไป เช่น พรรคเพื่อไทย (ในช่วงเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562) ออกนโยบายเรียนฟรีโดยต้องฟรีจริง และเน้นที่กลุ่มคนยากจนเป็นหลัก โครงการเรียนก่อนผ่อนทีหลัง เป็นต้น (พรรคเพื่อไทย, 2561)

ในประเทศไทยคนส่วนใหญ่เห็นว่านโยบายเรียนฟรีเป็นเรื่องของสวัสดิการของรัฐ จะเรียกร้องให้รัฐจัดสวัสดิการสังคมโดยเป็นไปตามแนวพื้นฐานของรัฐเป็นหลัก (ตามที่กฎหมายให้อำนาจรัฐและกำหนดให้สิทธิคนในสังคม) เช่น การศึกษาเรียนฟรี 12 - 15 ปี การรักษาฟรี มีเบี้ยเลี้ยงชีพ ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนมองว่า ในประเทศไทยเป็นเรื่องยากที่ตอนนี้เป็นรัฐสวัสดิการอย่างแท้จริง เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่อำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มนายทุน กลุ่มข้าราชการเป็นหลัก มีการหมุนเวียนสลับเปลี่ยนเพียง 2 กลุ่มนี้ ดังนั้นนโยบายหรือสวัสดิการที่ออกมาบังคับใช้กับประชาชนส่วนใหญ่ จึงไปในแนวทาง เพื่อผลประโยชน์เฉพาะบางกลุ่ม สืบเนื่องจากสวัสดิการการศึกษาของบุตรหลานข้าราชการมักจะเบิกได้มากกว่าสวัสดิการเรียนฟรี 12 - 15 ปี ทั่วไป กล่าวคือ ในระดับการศึกษา สายสามัญได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมอีก 3,200 - 4,800 บาท ส่วนในระดับปริญญาตรีสนับสนุนไม่เกิน 25,000 บาท ทางด้านการศึกษาแบบอาชีวศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) โดยถ้าเข้าร่วมนโยบายเรียนฟรีจะได้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมประมาณ 3,400 - 7,200 บาท ส่วนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) เบิกได้ปีการศึกษาละไม่เกิน 30,000 - 25,000 บาท (กระทรวงการคลัง, 2559) ในขณะที่บุคคลทั่วไปสนับสนุนเพียง 2 ระดับคือ สามัญ กับ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) โดยในระดับสามัญ ได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 1,700 - 3,800 บาท ส่วนอาชีวะ 4,900 - 11,900 บาท (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) จากที่กล่าว อัตราเงินค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของบุตรข้าราชการ พบว่า มีจำนวนเงินในการสนับสนุนสวัสดิการเฉพาะเป็นของตัวเองและมากกว่าบุคคลทั่วไปถึงขั้นหลักหมื่นบาท โดยที่เงินที่รัฐส่งเสริมในนโยบายเรียนฟรีให้บุคคลทั่วไปมีเพียงหลักพันเท่านั้น อีกทั้งยังสนับสนุนให้ถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในระดับม. 3 หรือม. 6 เท่านั้น (แล้วแต่ช่วงที่รัฐบาลนั้น ๆ บริหาร) โดยไม่มีการสนับสนุนในระดับปริญญาตรี หรือการศึกษาระดับวิชาชีพชั้นสูง



สำหรับสิทธิสวัสดิการในเรื่องการศึกษานั้น แม้นโยบายของรัฐจะรับรองสิทธิดังกล่าวเอาไว้แล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงสิทธิดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องที่ทำให้ผู้เข้าไม่ถึงสิทธิในการได้รับการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งในช่วงเหตุการณ์การระบาดของโควิด-19 ในการวิเคราะห์ข้อมูลของทีมสถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (วสศ.) กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) กล่าวไว้ว่า จำนวนคนที่หลุดออกจากระบบการศึกษามีมากขึ้นเนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำลง ภาระของผู้ปกครองที่ไม่สามารถส่งบุตรเข้ารับการศึกษานี้เงินสวัสดิการดังกล่าวก็ยังคงจำกัดอยู่แค่ค่าเล่าเรียนเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดที่เป็นภาระของครัวเรือนในปัจจุบัน ซึ่งคอยแต่จะซ้ำเติมภาระของครัวเรือน และยังทำให้เพิ่มจำนวนประชากรคนที่ขาดการศึกษาในประเทศมากขึ้น (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2563)

ดังนั้น สังคมไทยไม่ได้เป็นรัฐสวัสดิการอย่างแท้จริง แต่มีสวัสดิการโดยรัฐซึ่งควบคุมจัดการโดยรัฐ อีกทั้งมีการรับผิดชอบหลายภาคส่วน อีกทั้งเป็นสวัสดิการเฉพาะกลุ่มมากกว่าจะเป็นสวัสดิการเฉพาะหน้า โดยสวัสดิการนโยบายเรียนฟรี 12 - 15 ปีที่ผ่านมา ก็เป็นเพียงเงินอุดหนุนที่รัฐมอบให้ประชาชนโดยทำตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ อีกทั้งในการนำนโยบายปฏิบัติมีพื้นที่ไม่ครอบคลุม จึงทำให้มีประชาชนบางส่วนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาก่อนวัยอันควร ส่วนสวัสดิการของข้าราชการในด้านการศึกษา เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับมีความแตกต่างกับการสนับสนุนการศึกษาของบุคคลทั่วไปเป็นจำนวนมาก รวมทั้งค่านิยมในประเทศที่นิยมส่งบุตรหลานเรียนโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนนานาชาติมากกว่าการส่งเรียนโรงเรียนรัฐบาล เพราะไม่เชื่อมั่นหลักสูตรและคุณภาพสังคมที่บุตรหลานพบเจอในโรงเรียน จนนำไปสู่ช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ฉะนั้นกล่าวได้ว่า นโยบายการศึกษาเรียนฟรีที่ผ่านมาและในปัจจุบัน จึงมีลักษณะเป็นนโยบายที่แก้ไขเพียงสนับสนุนให้คนมีโอกาสเข้าถึงมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามการสนับสนุนนี้ไม่ได้สอดคล้องและไม่แก้ไขปัญหาหลักสูตรหรือโรงเรียนอย่างจริงจัง จึงเกิดความเหลื่อมล้ำจากค่านิยมในสังคม ทำให้นโยบายเรียนฟรีเป็นสวัสดิการโดยรัฐที่รัฐมอบเงินให้ประชาชนเพียงเท่านั้น



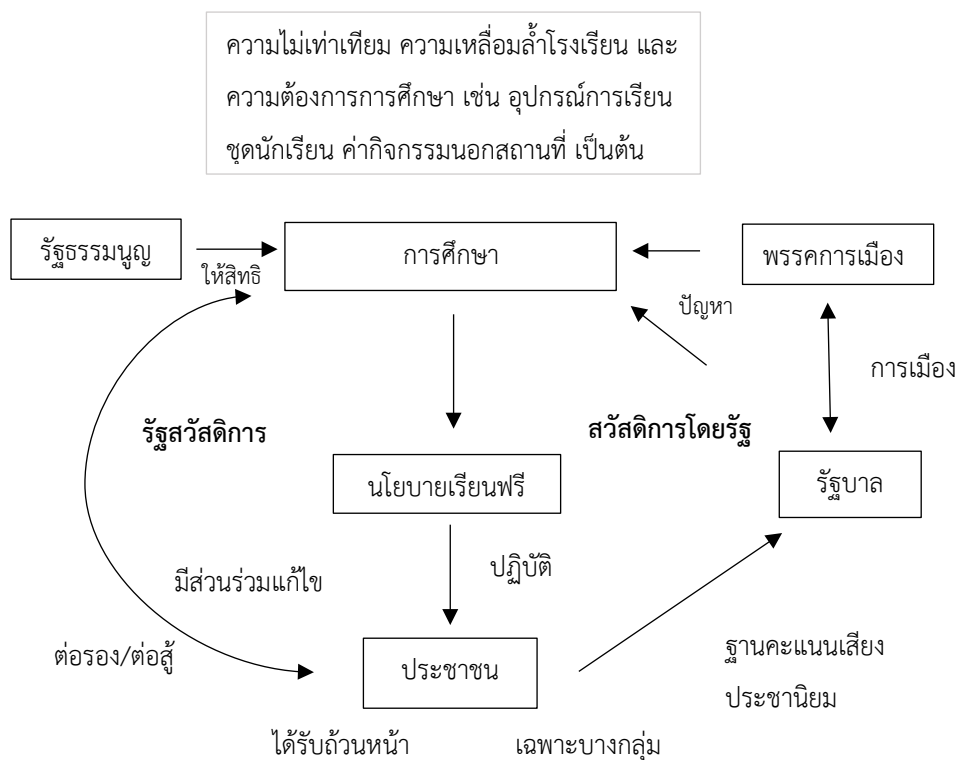
5. สรุป

นโยบายเรียนฟรีในประเทศไทยยังเป็นเพียงนโยบายที่เกิดขึ้นแบบสวัสดิการโดยรัฐ (State or Public Welfare) โดยนโยบายเรียนฟรีที่ร่างมาออกมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนมีกฎหมายในการให้สิทธิบัญญัติให้ความเท่าเทียมในรัฐธรรมนูญนำไปสู่หน้าที่ของรัฐที่ควรจะต้องทำ อีกทั้งเป็นนโยบายเรียนฟรีที่พัฒนาในสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจและการเมืองที่มีความเปราะบางเปลี่ยนอำนาจหลายกลุ่ม เพราะ ความขัดแย้งในการเมือง การแย่งชิงผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง จึงทำให้ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะต่อสู้หรือเลือกผู้แทนเข้าไปต่อสู้โดยแท้จริง อย่างเช่นช่วงในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลที่เข้ามาบริหารก็มาจากการแต่งตั้งหลังจากเกิดการรัฐประหาร อีกทั้งช่วงก่อนหน้ามีการรัฐประหาร มีแนวคิดนโยบายประชานิยมเกิดขึ้นและใช้อย่างแพร่หลาย ซึ่งนโยบายเรียนฟรีถือว่าได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน โดยที่รัฐบาลในสมัยนั้นกำหนดให้นโยบายเรียนฟรีขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึง 15 ปี และมุ่งเน้นการสนับสนุน ความต้องการด้านการศึกษาอื่น ๆ ได้แก่ ค่าเสื้อผ้า กิจกรรม อุปกรณ์การเรียน ต่อมาในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ถูกพรรคการเมืองหยิบยกไปใช้ในการรณรงค์หาเสียง เพื่อดึงฐานคะแนนของประชาชนจนถึงปัจจุบัน โดยปัจจัยการเมืองจึงถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างรัฐสวัสดิการด้านการศึกษา และในการออกนโยบายเรียนฟรีจึงมาจากความคิดของคนกลุ่มชนชั้นนำตามกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น ทำให้นโยบายเรียนฟรีไม่เป็นรัฐสวัสดิการแท้จริงทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวออกมาเหมือนเป็นรัฐสวัสดิการ แต่สุดท้ายก็ให้สวัสดิการแค่เฉพาะกลุ่มไม่ถึงทั้งหมด กล่าวคือ ต้องลดความแตกต่างระหว่างความเหลื่อมล้ำในสังคม อย่างเช่น การสนับสนุนค่าเรียนคนทั่วไปให้เท่าเทียมกับสวัสดิการค่าเรียนของบุคลากรราชการ ความไม่แตกต่างของโรงเรียนเอกชนและรัฐบาล ซึ่งเมื่อมีสวัสดิการที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของชีวิต ประชาชนมีคุณภาพชีวิตพื้นฐานที่ดี ย่อมจะเป็นรากฐานทำให้สวัสดิการด้านการศึกษาสำเร็จ



6. องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากบทความวิชาการเรื่องรัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการของรัฐ กรณีนโยบายเรียนฟรีนี้คือ การได้ทราบจุดเริ่มต้นที่มาของการสร้างนโยบายเรียนฟรีนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และยังสามารถนำไปสู่กรอบการวิเคราะห์นโยบายด้านอื่น ๆ ที่มีรูปแบบนโยบายเป็นแบบรัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการของรัฐ โดยถือเป็นองค์ความรู้พื้นฐานในการศึกษานโยบายในประเทศไทยด้านต่าง ๆ ที่มีนโยบายไปในทิศทางแบบใด และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยมีกรอบดังนี้



ภาพที่ 1. ความแตกต่างของนโยบายเรียนฟรี ระหว่างรัฐสวัสดิการ หรือ สวัสดิการโดยรัฐ



เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการคลัง. (2559). กรมบัญชีกลางแจงการเบิกค่าเล่าเรียนบุตรตามสิทธิข้าราชการ.

สืบค้นจาก [https://finance.mcu.ac.th/wp-](https://finance.mcu.ac.th/wp-content/uploads/2021/07/%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%84%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%9A%E0%B8%B8%E0%B8%95%E0%B8%A3.pdf)

[content/uploads/2021/07/%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%84%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%9A%E0%B8%B8%E0%B8%95%E0%B8%A3.pdf](https://finance.mcu.ac.th/wp-content/uploads/2021/07/%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%84%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%9A%E0%B8%B8%E0%B8%95%E0%B8%A3.pdf)

กระทรวงศึกษาธิการ. (2551). การศึกษาไทยในอดีต. สืบค้นจาก

<https://www.moe.go.th/education-history>

กระทรวงศึกษาธิการ. (2552). แนวทางการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมี

คุณภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

กิตติพัฒน์ นนทปัทมกุล. (2550). *สวัสดิการสังคมเพื่อคนด้อยโอกาส : นโยบายว่าด้วยการกินดี*

อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2563). รายงานสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการ

ศึกษาหลัง โควิด-19. สืบค้นจาก <https://www.eef.or.th/infographic-10-10-20>

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2549). *สวัสดิการสังคม ในมิติกินดีอยู่ดีมีสุขมีสิทธิ*. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2564). *สร้างสังคมไทยให้เป็นรัฐสวัสดิการ*. กรุงเทพฯ: เสมสิกขาลัย.

ประชาไท. (2562). รัฐสวัสดิการสู่สังคมไทยเสมอหน้า(2): รัฐสวัสดิการคือเครื่องมือลดความ

ขัดแย้ง. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2019/02/80995>

พงษ์เทพ สันติกุล. (2550). *โลกาภิวัตน์: บทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย*

การศึกษาและสาธารณสุขของไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ).

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

พรรคเพื่อไทย. (2561). นโยบายหลักพรรคเพื่อไทย. สืบค้นจาก <https://ptp.or.th>

รพีพรรณ คำหอม. (2545). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.



- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก, หน้า 10.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 14.
- เวิร์คพอยท์ ทูเดย์. (2562). *คุยกับ "อาจารย์ชัยสุธรรม์ ธรรมบุษดี" เข้าใจการเมือง-เรื่องรัฐสวัสดิการ ฟินแลนด์*. [วีดิทัศน์]. กรุงเทพฯ: เวิร์คพอยท์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. สืบค้นจาก <https://www.moe.go.th/backend/wp-content/uploads/2020/10/1.-พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ-พ.ศ.2542-ฉ.อ.พ.เตท.pdf>
- สุวิทย์ บุญช่วย, ผ่องศรี วาณิชย์สุวงศ์, และ อำภา บุญช่วย. (2541). *เจตคติของครู ผู้ปกครอง และนักเรียนต่อโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาใน 3 จังหวัดภาคใต้*. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ไอลอว์. (2557). การศึกษาไทยมาจากไหน. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/3272>
- Andersen, G. E. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ; Polity Press.
- Brigg, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221-258.
- Dahm, J., Gombert, T., Krell, C., Petring, A., & Rixen, T. (2012). *Welfare State and Social Democracy*. Berlin: Mauser+TrÖster GbR, Mössingen.
- Gordon, A. & Spicker, P. (2007). *The international Glossary on Poverty*. London: Zed Book.