

POLICY BRIEF

การออกแบบสวัสดิการสังคมแบบมีส่วนร่วม:
ข้อคิดจากประสบการณ์ประเทศรัฐสวัสดิการ

ศ. ดร. เอื้อมพร พิชัยสนธิ์

KEY POINT

- การมีส่วนร่วมหมายถึงทุกภาคส่วนมีบทบาทเป็นทางการอย่างจริงจังและช่วยกันดำเนินการออกแบบนโยบายในทุกๆ ขั้นตอนทั้งกระบวนการ ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ
- รัฐสวัสดิการแห่งสวีเดนที่รู้จักกันดีว่าเป็น “บ้านของประชาชน” (Peoples Home) มีรากฐานมาจากปรัชญาที่ว่าผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับความต้องการและกระจายอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนตามความต้องการของประชาชน
- การส่งเสริมและเสริมสร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบัน เช่น ครอบครัวยุคใหม่ ศูนย์รวมของชุมชนที่เข้มแข็ง หรือ สถาบันการศึกษาที่สร้างองค์ความรู้ที่เข้มแข็ง ให้มีระบบพึ่งพาตนเองด้วยสติปัญญาและความสามัคคี อันเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมที่แท้จริง



CENTER FOR RESEARCH
ON INEQUALITY AND
SOCIAL POLICY

อดีตประธานาธิบดีเนลสัน แมนเดลา แห่งแอฟริกาใต้ ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในปี ค.ศ. 1993 เคยกล่าวไว้ว่า “การปฏิเสธสิทธิมนุษยชนของประชาชนคือการทำลายความเป็นมนุษย์ของพวกเขา” เราคงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าความคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานถือเป็นสิทธิพึงควรมีของมนุษย์ทุกคน ในขณะเดียวกัน แต่ละประเทศก็ต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากร บางประเทศที่มีทรัพยากรมาก ข้อจำกัดดังกล่าวก็จะน้อยกว่าประเทศอื่นโดยเปรียบเทียบ แต่ข้อจำกัดทางทรัพยากรเพียงอย่างเดียวก็ไม่ใช่สิ่งตัดสินรูปแบบของระบบสวัสดิการสังคมเสมอไปในหลายๆประเทศ

แล้วประเทศไทยของเราควรจะดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมไปทางไหน และอย่างไร? ก่อนอื่น เราคงต้องย้อนกลับไปทบทวนว่าประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการมาก่อนว่าเขามีความเป็นมาอย่างไร บทความนี้มุ่งหวังจะช่วยให้ผู้อ่านเห็นภาพของการออกแบบสวัสดิการสังคมแบบมีส่วนร่วมผ่านการเล่าเรื่องความเป็นมาของรัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดนและบริบทที่เกี่ยวข้องของบางประเทศในยุโรป



ในที่นี้ คำว่าการ “มีส่วนร่วม” มิได้หมายถึงเพียงการทำประชาพิจารณ์ หรือการจัดทำ Focus Group ออกสื่อเป็นครั้งเป็นคราวพอเป็นพิธีให้มีตัวชีวิตครบถ้วนตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่การมีส่วนร่วมในที่นี้หมายถึงทุกภาคส่วนมีบทบาทเป็นทางการอย่างจริงจังและช่วยกันดำเนินการออกแบบนโยบายในทุกขั้นตอนทั้งกระบวนการ ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ร่วมกันมีส่วนได้ส่วนเสีย และร่วมกันรับผิดชอบ ไม่ใช่บุคคลบางกลุ่มเป็นเพียงผู้ถูกเชิญไปให้ความคิดเห็นแล้วความคิดเห็นเหล่านั้นก็ไม่ได้มีผลอะไรต่อนโยบายที่ออกมาจริงในตอนท้าย

ความเป็นมาและบริบทของ รัฐสวัสดิการในประเทศสวีเดน

ระบบเศรษฐกิจของประเทศสวีเดนเป็นที่ชื่นชมสำหรับหลายคน ซึ่งมีประเพณีมาจากความคิดเสรีนิยม สวีเดนมีประวัติศาสตร์ที่มั่งคั่งและประสบความสำเร็จอย่างสูง ระบบสวัสดิการในสวีเดนมีความครอบคลุมอย่างกว้างและมีความละเอียดอ่อน สวีเดนพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศเป็นมูลค่าที่สูง โดยที่การค้าระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดผลผลิตสูงและมาตรฐานความเป็นอยู่ที่สูงตามมา อีกปัจจัยสำคัญของความมั่งคั่งของสวีเดนคือภาครัฐที่ใหญ่ โดยที่การขยายขนาดของภาครัฐหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้นำไปสู่การสร้างงานใหม่ๆ และกลายมาเป็นรากฐานสำคัญสำหรับแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานที่เป็นผู้หญิง

รัฐสวัสดิการแห่งสวีเดนที่รู้จักกันดีว่าเป็น “บ้านของประชาชน” (Peoples Home) ไม่เพียงแต่จะมีความพิเศษแต่เป็นระบบสวัสดิการที่แข็งแกร่งและเน้นการให้บริการมากที่สุดในโลก “บ้านของประชาชน” ที่รู้จักกันดีนั้น มีรากฐานมาจากปรัชญาที่ว่าผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับความต้องการและกระจายอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนตามความต้องการของประชาชน ซึ่งได้กลายเป็นต้นแบบสำหรับหลายๆประเทศที่พยายามทำให้สังคมเกิดความเท่าเทียม ต้นแบบของสวีเดนเป็นแบบในอุดมคติสำหรับหลายๆคน ที่มีการดูแลจากระดับสถาบันที่ให้สวัสดิการขั้นต่ำแบบถ้วนหน้าสำหรับพลเมืองทุกคน ซึ่งไปไกลกว่าต้นแบบของประเทศอังกฤษในการรับผิดชอบของรัฐด้านความเท่าเทียมในสังคม

ในต้นแบบการกระจายแบบสถาบัน (Institutional-Redistributive Model) ของ Richard Titmuss ได้รวมหลักเกณฑ์ของการจัดสรรสวัสดิการสังคมกับหลักความเท่าเทียมของมนุษย์ ซึ่งนักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่าต้นแบบเช่นนี้เป็นลักษณะ “อุดมคติ” มากกว่าจะเป็นจริง ในด้านความเห็นอีกส่วนหนึ่ง การคุ้มครองทางสังคมไม่จำเป็นที่จะเกี่ยวโยงกับความเท่าเทียมเสมอไป กล่าวคือ ระบบของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีมีการช่วยเหลือเฉพาะ “ส่วนต่าง” จากมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นต่ำ ที่ขึ้นอยู่กับสถานะในตลาดแรงงานของประชาชน แต่ระบบของสวีเดนมองไปในรายละเอียดมากกว่านั้น แม้ว่าจะมีลักษณะหลายประการที่คล้ายกัน Ringen (1989)¹ อธิบายว่าระบบดังกล่าวทำหน้าที่จัดสรรเองไปในตัว ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของความเท่าเทียมบางครั้งสามารถบ่งชี้ได้บนความสมานฉันท์ ในลักษณะของ **ความร่วมมือกัน**มากกว่า ต้นแบบดังกล่าว อาจจะถือได้ว่าเป็นนโยบายค่าแรงแบบสมานฉันท์ (solidaristic wage policy) ซึ่งสนับสนุนโดยการขับเคลื่อนของแรงงาน ที่เน้นไปในด้านมาตรฐานความเป็นอยู่และการกระจาย



ระบบสวัสดิการของสวีเดนได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องที่ละน้อย และมีความสม่ำเสมอในทุกรัฐบาล ตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตกลงระหว่างหลายฝ่าย การพัฒนานำโดยพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และสหภาพแรงงาน ซึ่งมีทั้งผู้ต่อต้านจากชุมชนนักธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มเสรีนิยมและกลุ่มอนุรักษ์นิยม แต่ในที่สุดผู้ที่ต่อต้านก็หันมายอมรับระบบดังกล่าว และพยายามพัฒนาระบบต่อมา อย่างไรก็ตาม ยังเป็นข้อกังขาว่ากันอยู่ว่าการเริ่มต้นของระบบดังกล่าวอาจจะเริ่มมาตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 19 ก่อนพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยจะเข้ามามีอำนาจในปี ค.ศ. 1920 เสียอีก โดยในปี ค.ศ. 1847 และ 1853 สวีเดนได้ออกกฎหมายบรรเทาความยากจน (Poor Relief Laws) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่รัฐสวัสดิการในปัจจุบัน ต่อมาในปี ค.ศ. 1898 สหภาพแรงงาน (Landsorganisationen i Sverige) ได้ก่อตั้งขึ้นโดยมีความเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นกับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และในตอนต้นของปี ค.ศ. 1913 รัฐบาลของพรรคเสรีนิยมซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชากรได้ขยายผลประโยชน์ต่างๆ โดยที่ประเทศพัฒนาอื่นๆ เพิ่งจะเริ่มมีระบบดังกล่าวหลังจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) ในปี ค.ศ. 1930 คำอธิบายที่เป็นไปได้ว่าทำไมสวัสดิการสังคมรูปแบบนี้จึงเกิดขึ้นที่สวีเดนก่อนประเทศอื่นๆ อาจสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมเมื่อสมัยประเทศสวีเดนยังเป็นชุมชนเกษตรกรรมเล็กๆ มีพลวัตที่ล่าช้าโดยเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆที่กำลังจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมในขณะนั้น ค่านิยมนี้ประกอบกับการตกลงลงรอยกันในสังคม และการให้ความสำคัญต่อความเท่าเทียม (egalitarianism) มากกว่าความเป็นปัจเจกนิยม (individualism) รัฐบาลพรรคเสรีนิยมจึงได้ออกกฎหมาย National Pension Act ในปี ค.ศ. 1913 เพื่อประกันผู้สูงอายุ ในปี ค.ศ. 1918 รัฐบาลร่วม ก็มีกฎหมายคนยากจนใหม่ ซึ่งทำให้หน้าที่ความรับผิดชอบในการช่วยเหลือทุกคนได้ถูกโอนไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ส่วนรัฐบาลกลางเป็นฝ่ายสนับสนุนในด้านการบริหารจัดการ กฎหมายดังกล่าวได้กลายเป็นพื้นฐานของโครงการให้ความช่วยเหลือของประเทศสวีเดนในอีก 40 ปีต่อมา

ในปี ค.ศ. 1938 ข้อตกลงที่มีชื่อว่า Saltsjöbaden Agreement (ตั้งชื่อจากเมืองเล็กๆ ที่ชื่อว่า Saltsjöbaden) ระหว่างแรงงานกับนายจ้างในรูปแบบความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาหลายประการในตลาด ชาวสวีเดนเรียกรูปแบบดังกล่าวว่า “Saltsjöbaden Spirit” สะท้อนถึงจิตวิญญาณความร่วมมือและความรู้สึกของการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบพัฒนาตลาดแรงงาน ระบบสวัสดิการพัฒนาต่อเนื่องมาระหว่างทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สวีเดนเป็นประเทศที่ร่ำรวยอันดับสองของโลก และไม่มีปัญหาการว่างงาน รัฐสวัสดิการอยู่จุดพัฒนาสูงสุดในทศวรรษที่ 1970 ซึ่งได้รวมผู้ได้รับผลประโยชน์ที่เป็นการเลี้ยงดูเด็กเข้าไปในระบบบำนาญ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์วิกฤตน้ำมัน (Oil Crisis) ในปี ค.ศ. 1973 ทำให้ยุครุ่งเรืองของรัฐสวัสดิการสิ้นสุดลง ในระยะสั้นๆ สวีเดนอยู่ภายใต้รัฐบาลที่เอียงขวา ซึ่งเป็นช่วงที่มีอัตราการว่างงานที่สูงและมีอัตราการว่างงานที่สูงด้วยเช่นกัน



อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษที่ 1990 เกิดวิกฤตอุตสาหกรรม ทำให้รัฐบาลมีงบประมาณการใช้จ่ายในด้านสังคมลดน้อยลง ภาวะเศรษฐกิจถดถอยทำให้สวีเดนต้องเผชิญกับปัญหาสังคมมาเป็นเวลาหลายปีหลังจากนั้น เช่น มีอัตราอาชญากรรมที่สูงมาก แม้ว่าต่อมาสวีเดนได้หลุดพ้นออกจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่สภาวะทางเศรษฐกิจของโลกก็เปลี่ยนแปลงไปอีกตามกระแสโลกาภิวัตน์แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนที่ชี้ให้เห็นชัดว่าสภาวะเศรษฐกิจโลกได้คุกคามการจ้างงานในสวีเดนก็ตาม แต่การสาธารณสุข การศึกษา และการที่มีทรัพยากรในประเทศยังเป็นเครื่องยืนยันว่าสวีเดนสามารถจะมีอัตราการจ้างงานที่อยู่ในระดับที่สูงได้ และมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง สวีเดนเป็นหนึ่งในเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งที่สุดในยุโรป (ทั้งนี้ ก็ยังมีข้อถกเถียงว่าระดับการว่างงานระดับใดที่เป็นจริง บางแหล่งอ้างว่ามีอัตราการว่างงานที่สูง โดยเฉพาะในแรงงานที่เป็นกลุ่มเยาวชน)

ประชาชนส่วนใหญ่ชื่นชมพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยว่าสามารถนำสวีเดนให้หลุดพ้นออกจากสภาวะเศรษฐกิจถดถอยในทศวรรษที่ 1980 และ ต้นทศวรรษที่ 1990 โดยเชื่อว่าปัญหาที่สวีเดนเผชิญอยู่นั้นเกิดจากการปรับตัวให้เข้ากับเศรษฐกิจโลก อย่างไรก็ตาม ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่าระบบสวัสดิการของสวีเดนในปัจจุบันกำลังจะกินทุนจากระบบเศรษฐกิจอย่างเกินควร ดังนั้นการปฏิรูปจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย โดยประณามว่าระบบดังกล่าวได้สร้าง “วัฒนธรรมสวัสดิการ” (bidragskultur, welfare culture) ทำให้ประชาชน โดยเฉพาะเยาวชน ขาดแรงจูงใจในการทำงาน ในขณะเดียวกัน อีกกลุ่มหนึ่งโต้แย้งว่าเยาวชนเหล่านี้จะยินดีทำงานหากสามารถหางานได้ไม่ยาก สวีเดนมีอัตราความยากจนที่ต่ำที่สุดในโลก และเป็นหนึ่งในห้าประเทศที่มีความเท่าเทียมมากที่สุดระดับต้นๆ ในแง่ของการกระจายรายได้ เป้าหมายทั้งสองประการนี้คือเป้าหมายหลักในระบบสวัสดิการประเทศสวีเดน อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของประเทศสวีเดน จะอยู่ระดับต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านในสแกนดิเนเวียโดยเปรียบเทียบ ในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2006 ประเทศถูกแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา แต่แม้ว่าฝ่ายขวาที่ได้รับเลือกตั้งก็ยังคงรัฐสวัสดิการเอาไว้ โดยมีการปรับเปลี่ยนบางส่วนเพื่อให้อัตราการว่างงานลดลง และเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจในทางการเมืองคงไม่มีพรรคใดในสวีเดนที่มีแผนที่จะล้มเลิกระบบรัฐสวัสดิการ เนื่องจากจะต้องเสียคะแนนเสียงจากประชาชนทั้งสองกลุ่มทันที ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจ

ประเทศสวีเดนกับประเทศเพื่อนบ้านในยุโรป: การเก็บตก “ชิ้นส่วน” ทางประวัติศาสตร์

เมื่อพิจารณากรณีประเทศเพื่อนบ้านของสวีเดน เช่น ประเทศเดนมาร์ก ซึ่งมีระบบสวัสดิการสังคมที่คล้ายๆกัน เดนมาร์กสามารถลดอัตราว่างงาน โดยปรับกฎหมายในการคุ้มครองการจ้างงานของแรงงาน เพื่อให้การยกเลิกการจ้างงานสามารถทำได้ง่ายขึ้น นายจ้างจึงมีความยืดหยุ่นในการจ้างงานมากขึ้น ซึ่งเป็นเหมือนต้นแบบของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ยังคงระบบการคุ้มครองทางสังคมที่เข้มแข็งสำหรับผู้ว่างงาน ซึ่งคงจะต้องติดตามดูผลในระยะยาวกว่านี้ที่เกิดจากระบบที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย เรียกว่า “ระบบที่มีความยืดหยุ่น” (Flexicurity) และประเทศยุโรปประเทศอื่นๆ รวมไปถึงประเทศสวีเดนและประเทศฝรั่งเศส ก็มีความสนใจในต้นแบบนี้เช่นกัน

ในไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจแสดงให้เห็นว่าประเทศสวีเดนมีความคล้ายกับประเทศในยุโรปประเทศอื่นๆ ที่มีอัตราภาษีที่สูง อย่างไรก็ตาม ต้นแบบสแกนดิเนเวียจะอยู่ระหว่างกลางระหว่างสังคมนิยมและทุนนิยม กล่าวคือ เป็นระบบเศรษฐกิจผสม นักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมนิยมบางกลุ่มมองว่า ระบบรัฐสวัสดิการในศตวรรษที่ 20 แม้ว่าจะมีแบบที่คล้ายกับรัฐบาลประเทศอื่นในยุโรปตะวันตก แต่รัฐของสวีเดนยังคงเป็นรัฐที่มีการให้บริการที่มีขอบเขตกว้างมาก มีการดูแลเด็ก (Child Care) โดยใช้เงินจากภาษี มีการให้ผู้ปกครองลางาน มีเพดานต้นทุนการให้บริการสาธารณสุข มีบริการทันตกรรมจนถึงอายุ 20 ปี มีการลาป่วยได้ (ส่วนหนึ่งจ่ายโดยผู้จ้างงาน) และมีบ้านเช่า เป็นต้น ผู้ปกครองสามารถมีวันลาทั้งหมดได้ 480 วันโดยได้รับเงินส่วนหนึ่งในช่วงเวลา

ตั้งแต่ที่เด็กแรกเกิดจนถึงเมื่อเด็กอายุ 8 ปี และมี 60 วันที่จำกัดไว้สำหรับผู้ปกครองคนหนึ่ง ซึ่งทำให้คุณพ่อสามารถมี “เดือนของพ่อ” (“Daddy Months”) ได้เป็นเวลาสองเดือน ส่วนเพดานค่าใช้จ่ายด้านการสาธารณสุขทำให้แรงงานสวีเดนสามารถลางานเพื่อไปพบแพทย์ได้สะดวกกว่าเมื่อเทียบกับประเทศอื่น

จากประสบการณ์ของแต่ละประเทศที่กล่าวมา สังเกตได้ว่า ในการกำหนดแนวนโยบายสังคมเศรษฐกิจ ไม่ว่าอุดมการณ์หรือที่มาซึ่งอำนาจแห่งรัฐจะเป็นไปตามวิถีทางการเมืองการปกครองแบบใดก็ตาม รัฐบาลของแต่ละประเทศต่างมีหน้าที่ในอุดมคติบางประการที่มีความคล้ายคลึงกันอยู่ในระดับหนึ่ง ดังเช่น การสร้างควมมีเสถียรภาพทางสังคมเศรษฐกิจ การกำกับดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง การส่งเสริมให้กลไกทางสังคมเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการ และการแบ่งสรรทรัพยากรในประเทศ และการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมและความเที่ยงธรรมทางสังคม เป็นต้น

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สาธารณะอธิบายว่า นโยบายรัฐที่มุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) กับนโยบายรัฐที่มุ่งเน้นเรื่องความเท่าเทียมทางสังคม (social equity) มักจะมีทิศทางการดำเนินการที่ค่อนข้างไม่สอดคล้องกัน ยกตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลมีนโยบายมุ่งสร้างผลผลิตและการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเอื้ออำนาจให้ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นระบบทุนนิยมมากขึ้น อาทิ ส่งเสริมการดึงดูดเงินลงทุนต่างชาติ ส่งเสริมการเติบโตของหน่วยผลิตบางส่วน หรือส่งเสริม

การส่งออกสินค้าบางชนิดของประเทศ เป็นต้น ในการนี้ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ความสามารถของรัฐบาลจะบั่นทอนลงไปใน การสร้างความเท่าเทียมทางสังคมอย่างน้อยก็ช่วงในระยะเวลา หนึ่งของช่วงเริ่มต้นการพัฒนาเศรษฐกิจในทิศทางเช่นนั้น กล่าวคือ สัดส่วนของงบประมาณด้านสวัสดิการทางสังคม โดยเฉพาะต่อกลุ่มประชากรผู้ใช้แรงงานจะลดน้อยลงไปด้วยปริยาย ซึ่งแม้กระทั่งประสบการณ์ที่ผ่านมาในสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ในประเทศพัฒนาเองก็ไม่สามารถ ปฏิเสธข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ได้ ผลก็คือ สภาพชีวิตความเป็นอยู่ ของชนกลุ่มผู้ใช้แรงงานและผู้ที่อยู่ชายขอบของสังคมจึงถูก ละเลยไปในช่วงเวลาประเทศอุตสาหกรรมเหล่านี้กำลังก่อร่าง สร้างตัวทางเศรษฐกิจ

เหตุการณ์ในอดีตสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดเรื่อง สวัสดิการสังคมโดยเนื้อหาสาระไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ และไม่ได้เพิ่ง จะปรากฏขึ้นหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปในศตวรรษ ที่ 19 เท่านั้น แต่ “ชิ้นส่วน” องค์ประกอบหรือเหตุการณ์สำคัญ ที่เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดแนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคมให้เป็น รูปธรรมได้ทยอยกันปรากฏขึ้นเป็นระยะๆ มาเป็นเวลานานก่อนหน้านี้อย่างน้อยปี ซึ่งสามารถศึกษาย้อนไปถึงยุคศักดินา (Feudalism) ในยุโรปเอง ตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 ควบคู่ไปกับ วิวัฒนาการทางสังคม ศาสนา เศรษฐกิจและการเมืองโดยใน ช่วงแรกๆ ในประเทศอังกฤษ รัฐบาลเองก็ได้เริ่มเล็งเห็นความ สำคัญของพลัง “อำนาจ” ชนผู้ใช้แรงงานต่อระบบเศรษฐกิจ จึงมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงานในสมัย Edward III และต่อมา ได้พัฒนากลายมาเป็น “กฎหมายคนจนแห่งพระนาง เจ้าเอลิซาเบธที่หนึ่ง” (Elizabethan Poor Law 1601) ในขณะ เดียวกัน ประเทศอื่นๆในยุโรปก็มีการขับเคลื่อนของชนผู้ใช้ แรงงานหาเลี้ยงชีพในทิศทางเดียวกัน

สวัสดิการสังคมเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สภาวะ ปัญหาสังคมเศรษฐกิจในหลายๆช่วงเวลาได้ทำหน้าที่เปรียบ เสมือนกระจกที่สะท้อนและตอกย้ำให้ความสำคัญของแรงงาน ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจมีความเด่นชัดยิ่งขึ้น และเกิดความ ตระหนัก สร้างความกังวลในวงกว้างว่า หากขาดแคลนแรงงาน เหล่านี้แล้ว ธุรกิจทางเศรษฐกิจที่จะนำความมั่งคั่งไปสู่ชนชั้น นายทุนก็จะไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวกราบรื่นอีกต่อไป ดังนั้นกลุ่มชนชั้นนายทุนจึงผลักดันการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับแรงงาน ด้วยวัตถุประสงค์นานัปการ อาทิ เพื่อประกันว่า ต้นทุนปัจจัยการผลิตจะไม่สูงขึ้น เพื่อควบคุมการเคลื่อนย้าย ถิ่นฐานของแรงงาน เพื่อส่งเสริมการสร้างรัฐชาติ หรือด้วย สาเหตุที่ผู้วางนโยบายบางส่วนได้รับอิทธิพลจากค่านิยมความเชื่อ ในลัทธิต่างๆ ในสมัยนั้นที่ยกย่องความขยันขันแข็งและประณาม ผู้เกียจคร้านว่าเป็นคนเลว และในทางตรงกันข้าม แรงกดดัน จากอีกฝ่ายหนึ่งคือ กลุ่มชนผู้ใช้แรงงานเองก็เกิดการขับเคลื่อน และเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปที่นำไปสู่ค่าตอบแทนและสิทธิที่ จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ในสังคม แม้จะไม่ใช่ปัจจัยผลักดันหลัก แต่ก็มีกรกล่าวถึง อยู่บ้างเช่น ความเชื่อ ศาสนา และการทำบุญสุนทาน ให้แก่ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นต้น

ข้อคิดจากประสบการณ์ประเทศรัฐสวัสดิการ

เมื่อทบทวนการออกแบบระบบสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทต่างๆ มาจนถึงปัจจุบัน จะพบว่าประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปจะมีเรื่องสวัสดิการสังคมควบคู่ไปกับการวางนโยบายการพัฒนาประเทศอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นเพราะการเล็งเห็นในแง่ของข้อดีในการสร้างความเข้มแข็งของทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญต่อความยั่งยืนทางสังคมและเศรษฐกิจ หรือจะเป็นเงื่อนไขเพื่อการคงอยู่ในสถานะทางการเมืองให้มั่นคง หรือด้วยเหตุผลใดก็ตาม ดังนั้น พัฒนาการทางสังคมเศรษฐกิจของประเทศไทย ณ วันนี้ จึงควรเลื่อนระดับของการอภิปรายเรื่องสวัสดิการสังคมไปให้ไกลเกินกว่าจะต้องย้อนถอยหลังไปตั้งต้นใหม่ในข้อถกเถียงที่ว่า “ควรมีสวัสดิการสังคมหรือไม่” หรือ ควรเป็นแบบ Universal หรือ mean-tested แต่หัวใจหลักที่ควรจะยกระดับทางความคิดน่าจะเป็นการพิจารณาเรื่องวิธีการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมภายใต้สถานะที่เป็นอยู่ให้เกิดความสมดุลระหว่างความมีประสิทธิภาพและความเท่าเทียมที่เหมาะสมกับสภาพสังคมเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยการนำประเด็นข้อวิพากษ์ในด้านต่างๆ จากประสบการณ์และวิธีการบริหารจัดการกับปัญหาในประเทศพัฒนามาสังเคราะห์และวิเคราะห์ เพื่อเป็นบทเรียนที่ควรตระหนักในการออกแบบนโยบายของประเทศไทยต่อไป

ณ ปัจจุบัน ภายใต้สถานะแวดล้อมใหม่ในประเทศตะวันตก กลุ่มนักวิชาการที่สนับสนุนระบบรัฐสวัสดิการแสดงความชื่นชมความตรงไปตรงมาในการบริหารจัดการและผลลัพธ์ที่มีความชัดเจน สามารถแสดงตัวชี้วัดของความสำเร็จสู่สาธารณะให้เข้าใจได้โดยไม่ยากเมื่อเทียบกับระบบอื่น สถิติส่วนใหญ่ในหลายประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย แสดงให้เห็นว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของพลเมืองอยู่ในระดับที่ดีกว่าอีกหลายประเทศ ซึ่งทำให้ประชากรมีคุณภาพดี ประกอบกับการเอาใจใส่ของรัฐในเรื่องการศึกษา การวิจัยและการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนในระยะยาว สามารถก่อให้เกิดผลผลิตที่สูง และทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวอยู่ในระดับที่สูงขึ้น เป็นต้น เหล่านี้ส่งผลให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงและอัตราความยากจนในสังคมอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ารวมทั้งมีการกระจายโอกาสและรายได้ที่ทั่วถึงกว่าประเทศอื่นโดยเปรียบเทียบ ประสบการณ์ของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกหลายประเทศที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการประยุกต์ระบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง และในขณะเดียวกัน ประเทศเสรีนิยม ก็ได้หันมาพิจารณาทางเลือกที่เป็นสังคมนิยมมากขึ้น ประชาชนของหลายประเทศในเอเชีย เช่น ประเทศสิงคโปร์ และประเทศตะวันออกหลายประเทศก็มีข้อเรียกร้องให้มีสวัสดิการสังคมเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐสวัสดิการในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียเอง ก็มีการตั้งคำถามในเรื่องความยั่งยืนของระบบ ความมีประสิทธิภาพ ความเหมาะสมในด้านการเคารพสิทธิและกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล อาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น คุณภาพการบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การสาธารณสุข และการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ ยังมีประเด็นถกเถียงที่ไม่เป็นรูปธรรม เช่น การตั้งนิยามของความสุขและความพอใจในชีวิต ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานการให้คุณค่าของแต่ละบุคคล จำเป็นต้องลงไปวิเคราะห์ในหลายๆ ด้านเช่น ด้านวัฒนธรรม ด้านวิถีชีวิต และทางเลือกของประชาชนในบริบทของสังคมนั้นๆ ด้วย เช่น การไม่สมรสและอยู่ด้วยกันมีบุตร การหย่าร้าง การมีแนวโน้มในการศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นวิทยาศาสตร์น้อยลง อาจมองว่าเป็นปัญหาสังคม แต่แท้จริงแล้ว อาจไม่ใช่ปัญหาสำหรับพื้นที่นั้นๆ

การไม่สมรส หรือการไม่มีบุตร อาจถือว่าเป็นแนววิถีชีวิตในปัจจุบัน ที่ไม่ได้เกิดขึ้นในเฉพาะประเทศสแกนดิเนเวีย แต่เป็นไปในกระแสเดียวกันทั่วโลก การหย่าร้างที่เพิ่มขึ้น อาจเป็นเพราะคนแต่งงานน้อยลง สัดส่วนดังกล่าวจึงสูงขึ้น การฆ่าตัวตายที่มีอัตราสูงขึ้น อาจไม่ใช่เป็นเพราะประชากรไม่มีความสุข แต่อาจเป็นผลพวงจากการดื่มเหล้าและสูบบุหรี่อย่างมีความสุขในการพบปะสังสรรค์ตามธรรมเนียมพื้นบ้าน ดังนั้น ความพยายามที่จะนำคุณลักษณะของแต่ละระบบมาประยุกต์ใช้ในแต่ละสังคมก็ควรนำบริบทดังกล่าวมาพิจารณาด้วย

ในบริบทของโลกาภิวัตน์ ทุกประเทศทั่วโลก ไม่ใช่มีเพียงเฉพาะประเทศไทย ที่กำลังเกิดการปฏิรูปไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมใหม่ๆ และความอยู่รอด ประเทศในตะวันตก โดยเฉพาะในสหภาพยุโรป ได้เกิดประเด็นถกเถียงกันเกี่ยวกับประเด็นการให้สวัสดิการสังคมที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็มีเสียงต่อต้านในเรื่องการด้านงบประมาณว่าไม่ควรจะเติบโตจนเกินไป โดยมีข้อโต้แย้งต่างๆ เช่นประเด็นที่ว่ารัฐควรจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสเท่านั้น ไม่ใช่บริหารจัดการกับชีวิตของประชาชนทุกคนในทุกๆ เรื่อง ส่วนกลุ่มประเทศในสแกนดิเนเวียเอง ก็มีการแปลงทิศทางให้มีความเป็นตลาดเสรีมากขึ้นเพราะต่างมองเห็นถึงจุดดีของแต่ละฝ่าย เช่น เดนมาร์กได้ทำการปฏิรูปให้การว่าจ้างงานมีความเป็นเสรีมากขึ้น



นอกจากนี้ จากสถิติ OECD ยังพบว่าการเรียกร้องค่าชดเชยสำหรับผู้ป่วยและผู้ว่างงานในประเทศที่มีตลาดแรงงานเปิดเสรีและมีอัตราการเติบโตการจ้างงานที่สูงยังมีสถิติที่ต่ำกว่าประเทศที่มีกฎหมายแรงงานที่เข้มงวดและอัตราการเติบโตการจ้างงานต่ำ ดังนั้นกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียจึงเริ่มหันมาสนับสนุนการสร้างงานและพยายามจัดสรรให้ผู้ว่างงานและสตรีรวมทั้งผู้สูงอายุที่ยังทำงานได้ในบางกรณี ให้ทำงานในด้านคุณภาพชีวิตมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็เป็นประโยชน์ต่อผู้ทำงานและต่อสังคมด้วย สำหรับประเด็นเรื่องสังคมผู้สูงอายุ หลายประเทศในสแกนดิเนเวียได้มีนโยบายขยายเวลาเกษียณอายุทำงาน ในกรณีฝรั่งเศสได้มีการปฏิรูประบบการให้บริการสาธารณสุข ให้แบ่งออกเป็นบริการเป็นกลุ่มความเชี่ยวชาญแต่ละที่แห่ง (specialised cluster) เพื่อสามารถควบคุมการกำหนดเรื่องต้นทุนได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและมีการแบ่งการบริหารจัดการสวัสดิการระหว่างภาครัฐและเอกชน ประเด็นเหล่านี้ แสดงถึงความมีนัยสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างทางสถาบันให้เหมาะสมตามโครงสร้างประชากร วิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรม และค่านิยม ในแต่ละยุคสมัยและในแต่ละสถานที่อย่างต่อเนื่อง

ย้อนกลับมาดูประเทศไทย หากพิจารณาตามความจริงของวัฏจักรธรรมชาติที่ไม่มีระบบใดระบบหนึ่งสามารถคงเดิมอยู่กับที่ได้ตลอดกาลโดยไม่มีการวิวัฒนาการหรือดัดแปลงตามยุคสมัย การแปลงโครงสร้างใหม่ย่อมเกิดขึ้นเมื่อระบบสังคมเศรษฐกิจดำเนินไปถึงจุดที่สภาวะแวดล้อมมีแรงกระตุ้นพอที่จะผลักดันให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลกระทำการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้กลุ่มของตนได้รับความพอใจมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ระบบใหม่ที่เกิดขึ้นจะมีคุณสมบัติอยู่ระหว่างชั่วคราวนิยมกับสังคมนิยม แต่การที่ระบบใหม่จะโน้มเอียงไปในทางชั่วใดชั่วหนึ่งนั้น ก็ขึ้นอยู่กับความพึงใจของกลุ่มขับเคลื่อนซึ่งจะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลในระบบสังคมเศรษฐกิจใหม่อย่างปฏิเสธไม่ได้ และเมื่อกาลเวลาผ่านไปอีกสักกระยะหนึ่ง การขับเคลื่อนรอบใหม่ก็จะเกิดขึ้นไปอีกเรื่อยๆ เราหยุดการเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ดังนั้น การส่งเสริมและเสริมสร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบัน เช่น ครอบครัวที่เข้มแข็ง ศูนย์รวมของชุมชนที่เข้มแข็ง หรือ สถาบันการศึกษาที่สร้างองค์ความรู้ที่เข้มแข็ง ให้มีระบบพึ่งพาตนเองด้วยสติปัญญาและความสมานฉันท์ อันเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในการออกแบบนโยบายสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม จึงเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่ขาดมิได้ในการนำไปสู่ความยั่งยืนที่แท้จริง ไม่ว่าแนวนโยบายหลัก หรือระบอบการเมืองการปกครองของประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดก็ตามในแต่ละยุคสมัย

เชิงอรรถ

¹Ringen, S. (1989) The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of Welfare. Oxford, Clarendon Press.

เกี่ยวกับผู้เขียน



ศ. ดร. เอื้อมพร พิชัยสนธิ์
อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอื้อมพร พิชัยสนธิ์ เป็นศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเป็นบรรณาธิการวารสารนานาชาติ Thammasat Review of Economic and Social Policy (TRESP) สำเร็จปริญญาเอกจาก University of Exeter ในปี พ.ศ. 2544 โดยมีศาสตราจารย์ Gareth Myles เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ก่อนมาเป็นอาจารย์ที่ธรรมศาสตร์ เคยเป็นนักวิเคราะห์นโยบายและแผนที่สำคัญเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ประเด็นวิจัยที่สนใจในความสนใจในปัจจุบันประกอบด้วย เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยสังคมผู้สูงอายุ สวัสดิการสังคม ความเป็นธรรมในมิติต่างๆ และการวิเคราะห์ภาษีอากร รางวัลบางส่วนที่ผ่านมาประกอบด้วย รางวัลด้านการวิจัยดีเด่นจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552, 2554, 2558), Applied Economics Journal Best Paper Award (2554), The International Conference on Social Security's Best Policy-Oriented Paper Award (University of Malaya, 2557) และรางวัลศิษย์เก่าดีเด่นจากสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ (2560)

