



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ:

นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนกับการลดความเหลื่อมล้ำ: บทวิเคราะห์
ประสบการณ์จากต่างประเทศสำหรับสร้างข้อเสนอให้กับประเทศไทย

ดร ปิติพล และคณะ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมษายน 2564

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ:

นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนกับการลดความเหลื่อมล้ำ: บทวิเคราะห์
ประสบการณ์จากต่างประเทศสำหรับสร้างข้อเสนอให้กับประเทศไทย

คณะผู้วิจัย

หัวหน้าโครงการ ธร ปีติศล

ผู้ช่วยวิจัย สรลشنا วิริยะทวีกุล และ ฉัตรพศ หลายรุ่งเรือง

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สนับสนุนโดย

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกสว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)	5
บทคัดย่อ (Abstract)	10
 บทที่ 1: บทนำ	 14
1.1 ทบทวนเอกสารเชิงสังเคราะห์	15
1.2 คำถามในการวิจัย	19
1.3 วัตถุประสงค์	20
1.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	20
1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย	21
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	25
 บทที่ 2: กรอบคิดในการสำรวจและวิเคราะห์รูปแบบสวัสดิการที่แตกต่างกัน	 27
2.1 กรอบคิดในการวิเคราะห์รูปแบบที่ต่างกันของระบบสวัสดิการในประเทศพัฒนาแล้ว	28
2.2 กรอบการวิเคราะห์รูปแบบของระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา	45
2.3 กรอบการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต (Productivist Welfare)	53
2.4 บทสังเคราะห์กรอบคิด	58
 บทที่ 3: กรณีศึกษาระบบสวัสดิการ	 62
3.1 กรณีศึกษาระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักร	63
3.2 กรณีศึกษาระบบสวัสดิการสวีเดน	80
3.3 กรณีศึกษาระบบสวัสดิการเยอรมนี	93
3.4 กรณีศึกษาระบบสวัสดิการญี่ปุ่น	106
3.5 กรณีศึกษาระบบสวัสดิการบราซิล	119
 บทที่ 4: บทวิเคราะห์กรณีศึกษาและข้อสังเกตสำหรับระบบสวัสดิการในประเทศไทย	 135
4.1 การเปรียบเทียบเส้นทางและปัจจัยในพัฒนาการของระบบสวัสดิการ	135
4.2 การเปรียบเทียบส่วนผสมของนโยบายสวัสดิการและการจัดวางนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่ คนจน	139

4.3 การเปรียบเทียบความเชื่อมโยงระหว่างส่วนผสมของสวัสดิกากับความเหลื่อมล้ำ	147
4.4 ข้อเสนอแนะจากการเปรียบเทียบสำหรับการวางแผนทางระบบสวัสดิการของประเทศไทย	152
บทที่ 5: บทสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบายสำหรับประเทศไทย	163
เอกสารอ้างอิง	176
ภาคผนวก 1: แผนการดำเนินงานและผลที่คาดหวัง	195
ภาคผนวก 2: แบบสรุปปิดโครงการวิจัย	198

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการขยายความเข้าใจต่อแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย ด้วยการพยายามหาทางออกให้กับข้อถกเถียงเรื่องทางเลือกของระบบสวัสดิการไทย โดยเฉพาะทางเลือกระหว่างการใช้อยู่สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (poverty-targeted welfare) หรือสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal welfare) ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีความสนใจนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้เพิ่มมากขึ้น ทั้งในรูปแบบของนโยบายเช่นโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และการระบุถึงการมุ่งเป้าความช่วยเหลือไปที่คนยากจนสี่สิบเปอร์เซ็นต์ล่างไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สภาพนี้นำมาซึ่งคำถามและข้อวิพากษ์ถึงสวัสดิการในรูปแบบดังกล่าวว่าจะมีศักยภาพในการตอบโจทย์การพัฒนาประเทศเช่นการลดความเหลื่อมล้ำได้มากน้อยเพียงไร โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้สวัสดิการรูปแบบอื่น

งานวิจัยพยายามตอบข้อถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบนโยบายสวัสดิการที่เหมาะสมของประเทศไทยผ่านการนำประสบการณ์จริงในต่างประเทศมาสำรวจและวิเคราะห์ด้วยวิธีวิจัยแบบกรณีศึกษาเปรียบเทียบ การสำรวจในเบื้องต้นพบว่าประเทศต่าง ๆ ล้วนมีการผสมผสานสวัสดิการหลายรูปแบบเข้าด้วยกัน และแทบทุกประเทศมีการใช้นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน เพียงแต่จะมีการจัดวางการใช้งานและจัดความสำคัญของสวัสดิการรูปแบบนี้ไว้แตกต่างกัน จากความเข้าใจนี้ คำถามวิจัยที่งานชิ้นนี้พยายามตอบจึงประกอบไปด้วยสามคำถามหลักคือ (1) รูปแบบหลักของการผสมผสานนโยบายสวัสดิการและจัดวางสวัสดิการที่คนจนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไรในต่างประเทศ (2) บริบทและปัจจัยใดที่ส่งผลให้รูปแบบระบบสวัสดิการเหล่านี้ออกมาแตกต่างกัน และ (3) ความแตกต่างนี้ส่งผลต่อศักยภาพของระบบสวัสดิการในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเช่นไร

งานวิจัยได้พัฒนาต่อยอดจากงานวิชาการในระดับสากลที่ศึกษารูปแบบและพัฒนาการของระบบสวัสดิการ เพื่อให้ได้กรอบทฤษฎีสำหรับการเลือกกรณีศึกษาประเทศที่เป็นตัวแทนรูปแบบระบบสวัสดิการที่แตกต่างกันห้ารูปแบบ ประกอบไปด้วย สหราชอาณาจักรเป็นตัวแทนสวัสดิการแบบเสรีนิยม สวีเดนเป็นตัวแทนสวัสดิการแบบสังคมนิยม ประชาธิปไตย เยอรมันเป็นตัวแทนสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม ญี่ปุ่นเป็นตัวแทนสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต และบราซิลเป็นตัวแทนสวัสดิการแบบเสรีนิยมในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ

นอกจากนี้ งานวิจัยยังพัฒนากรอบทฤษฎีเพื่อชี้แนะการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเส้นทางของระบบสวัสดิการ การสำรวจงานศึกษาพัฒนาการระบบสวัสดิการในต่างประเทศซึ่งนำความสนใจสูงสุดปัจจัยหลัก ชุดปัจจัยแรกได้แก่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการก่อร่างของระบบสวัสดิการ ประกอบไปด้วย อิทธิพลของแนวคิด บทบาทและ

ลักษณะของรัฐและระบบตลาด อิทธิพลของขบวนการทางสังคมและพรรคการเมือง และอีกชุดปัจจัยคือปัจจัยที่ส่งผลต่อความผกผันในเส้นทางของระบบสวัสดิการ ได้แก่ สภาวะทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการเปลี่ยนโครงสร้างประชากร นอกจากนี้ งานวิจัยยังสร้างกรอบการวิเคราะห์นัยของระบบสวัสดิการรูปแบบที่แตกต่างกันต่อความเหลื่อมล้ำ การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเน้นมองที่ศักยภาพของระบบสวัสดิการในสองแง่มุมหลัก ได้แก่ ศักยภาพในการลดการพึ่งพิงตลาดและศักยภาพในการลดการแบ่งชั้นทางสังคม ในฐานะสองช่องทางหลักที่เชื่อมโยงระบบสวัสดิการไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำได้

การสำรวจส่วนผสมนโยบายสวัสดิการของประเทศกรณีศึกษา พบลักษณะสำคัญของระบบสวัสดิการแต่ละรูปแบบดังนี้

- ในกรณีของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมของสหราชอาณาจักร นอกจากการมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าและระบบประกันสังคมเป็นพื้นฐานของระบบ โดยสวัสดิการจากระบบประกันสังคมมีบทบาทจำกัดแล้ว ระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรให้น้ำหนักสำคัญกับการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเพื่อตอบเป้าหมายหลักคือการผลักดันให้คนยากจนกลับเข้าสู่การพึ่งพิงตนเองในระบบตลาดได้
- ในกรณีของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดน มีลักษณะเด่นอยู่ที่การให้ความสำคัญกับสวัสดิการแบบถ้วนหน้า โดยเฉพาะกับสวัสดิการในด้านการอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กและการช่วยเหลือผู้สูงอายุ และสวัสดิการด้านสุขภาพ สวัสดิการอื่นเช่นระบบประกันสังคมยังเน้นการให้สิทธิประโยชน์สูงสำหรับสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนถูกใช้เพื่อเติมเต็มสวัสดิการอื่นเพื่อให้แน่ใจว่าสวัสดิการนั้นเพียงพอให้ประชาชนทุกคนได้รับมาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำ
- กรณีของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมของเยอรมัน มีการใช้ระบบประกันสังคมที่แรงงานต้องจ่ายสมทบเพื่อรับสวัสดิการกับสวัสดิการหลายชนิด ทั้งการประกันสุขภาพ การประกันการว่างงาน และบำนาญ กองทุนประกันสังคมเหล่านี้มีการแบ่งกลุ่มผู้รับสวัสดิการไปตามอาชีพและรายได้ และเน้นตอบเป้าหมายการสร้าง ความมั่นคงให้แรงงานเป็นหลัก การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในเยอรมันถูกใช้เพื่ออุดช่องโหว่ในความครอบคลุมของระบบประกันสังคมเป็นหลัก
- ในกรณีของระบบสวัสดิการเพื่อการผลิตของญี่ปุ่น ใช้ระบบประกันสังคมที่แบ่งกลุ่มผู้รับสวัสดิการคล้ายกันกับระบบสวัสดิการของเยอรมัน แต่ระบบสวัสดิการญี่ปุ่นแบ่งแรงงานออกเป็นกลุ่มแรงงานหลักที่มีบทบาทขับเคลื่อนการเติบโตเศรษฐกิจ และจะได้รับสวัสดิการดีกว่าแรงงานอีกกลุ่มที่ถูกจัดไว้เป็นกลุ่มแรงงานรอง ญี่ปุ่นยังมีสวัสดิการสนับสนุนครอบครัวและผู้สูงอายุเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนโครงสร้างประชากร การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของญี่ปุ่นถูกใช้เพื่ออุดช่องโหว่ของระบบสวัสดิการเพื่อเติมเต็มให้คนยากจนได้รับมาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำ

- สุดท้าย ในกรณีระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการของบราซิล บราซิลมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าแต่ด้วยปัญหาด้านคุณภาพจึงมีกลุ่มผู้ใช้หลักเป็นกลุ่มคนยากจน และมีระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมที่แรงงานในเมืองเป็นหลักกับระบบสวัสดิการสำหรับข้าราชการ บราซิลเน้นใช้นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเป็นเครื่องมือหลักในการให้สวัสดิการกับคนยากจนจำนวนมากที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การผลักดันให้คนกลุ่มนี้ออกจากความยากจนได้ในระยะยาวผ่านการลงทุนในทุนมนุษย์

เส้นทางที่นำไปสู่ความแตกต่างในรูปแบบของระบบสวัสดิการข้างต้นนั้นล้วนได้รับอิทธิพลจากชุดปัจจัยที่แตกต่างกัน สำหรับสหราชอาณาจักรปัจจัยสำคัญคืออิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยม รวมไปถึงระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้เกิดการปฏิรูปทิศทางของระบบไปสู่แนวทางเสรีนิยมอย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษ 1970 ในกรณีของระบบสวัสดิการสวีเดน ได้รับอิทธิพลจากการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานและพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย แต่ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันสวัสดิการในสวีเดนให้มีรูปแบบถ้วนหน้าก็คือความจำเป็นในการแสวงหาความร่วมมือจากสมาชิกสังคมในวงกว้าง กรณีของระบบสวัสดิการเยอรมัน ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อรูปแบบสวัสดิการที่มีการแบ่งกลุ่มผู้ได้รับก็คือบริบทของการสร้างระบบที่เกิดขึ้นมาก่อนในสภาพที่กลุ่มอาชีพยังมีอิทธิพลสูง โดยการสร้างระบบยังอยู่ในบริบทของการรวมชาติ สำหรับระบบสวัสดิการญี่ปุ่นก่อร่างขึ้นในบริบทที่ระบบสวัสดิการถูกวางให้ตอบโจทย์ใหญ่ของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ และค่อยปรับขยายตัวเมื่อพบกับความท้าทายจากการเปลี่ยนโครงสร้างประชากร ท้ายที่สุด ระบบสวัสดิการของบราซิลได้รับอิทธิพลอย่างมากจากเส้นทางการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำ ทำให้เหลือประชากรกลุ่มใหญ่ในชนบทและในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการที่ขาดสวัสดิการรองรับ การตอบสนองสภาพนี้ด้วยแนวทางการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของบราซิลได้รับอิทธิพลอย่างเป้นสำคัญจากสภาพปัญหาเศรษฐกิจที่ประเทศต้องเผชิญในทศวรรษ 1980 และบทบาทของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในช่วงเวลาเดียวกัน

ในด้านของนัยต่อการลดความเหลื่อมล้ำ การสำรวจกรณีศึกษาที่มีแนวทางแตกต่างกันชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการให้สวัสดิการ ระบบสวัสดิการบนแนวทางเสรีนิยมเช่นของสหราชอาณาจักรและบราซิลมีเป้าหมายที่การผลักดันให้คนยากจนพึ่งพิงตนเองได้ในระบบตลาด แต่กลับมีศักยภาพที่จำกัดในการลดความเหลื่อมล้ำ ด้วยเพราะผลจากความจำกัดของกระบวนการเจาะจงในการเข้าถึงคนยากจนได้จริง รวมถึงขนาดที่จำกัดของระบบสวัสดิการในภาพรวม สำหรับระบบสวัสดิการของเยอรมันและญี่ปุ่น เป้าหมายหลักอยู่ที่การสร้างความมั่นคงให้กับแรงงานต่างกลุ่มกัน แต่การตอบโจทยนี้ด้วยการแบ่งกลุ่มแรงงานผ่านการมีกองทุนประกันสังคมหลายระดับกลับส่งผลให้เกิดการแบ่งชั้นผู้รับสวัสดิการและลดทอนศักยภาพของระบบในการลดความเหลื่อมล้ำ เมื่อเปรียบเทียบกับสวัสดิการในรูปแบบอื่น ระบบสวัสดิการแบบของสวีเดนมีศักยภาพการลดความเหลื่อมล้ำสูงกว่า

ด้วยเพราะมีความครอบคลุมและมีการให้สิทธิประโยชน์สูง นอกจากนี้การให้สวัสดิการยังเน้นให้ประโยชน์เสมอกันกับประชาชนเพื่อตอบโจทย์การสร้างโอกาสที่เสมอภาค

การสำรวจและวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่าแนวทางที่ระบบสวัสดิการไทยควรเน้นพัฒนาต่อไปคือการตอบโจทย์ในสามประเด็นหลัก ได้แก่การพัฒนาส่วนผสมของนโยบายสวัสดิการ การพัฒนาการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน และการมุ่งเสริมศักยภาพระบบในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำ โดยการตอบโจทย์แต่ละด้านควรมีแนวทางดังนี้

ประเด็น	ข้อเสนอ
การพัฒนาส่วนผสมระบบสวัสดิการ	1. การปรับลดความแตกต่างและสร้างการประสานกันระหว่างนโยบายสวัสดิการที่มีอยู่แล้ว รวมไปถึงแสวงหาหนทางขยายการครอบคลุมระบบสวัสดิการไปสู่กลุ่มที่ยังเป็นช่องว่างของระบบ ● ลดความแตกต่างในระบบประกันสุขภาพที่มีอยู่ 3 ระบบ (ข้าราชการ ประกันสังคม ประกันสุขภาพถ้วนหน้า) ประสานให้เป็นระบบเดียวที่มีสิทธิประโยชน์เป็นมาตรฐานเดียวกัน ● ขยายความครอบคลุมระบบประกันสังคมให้รองรับแรงงานนอกระบบได้มากขึ้น 2. การเน้นพัฒนาสวัสดิการสำหรับครอบครัวและผู้สูงอายุ เพิ่มขนาดสิทธิประโยชน์และเพิ่มการรองรับต้นทุนจากสังคมสูงวัย ● เพิ่มขนาดสวัสดิการสำหรับอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กเล็ก ขยายความครอบคลุม ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนผู้หญิงให้เข้าสู่กำลังแรงงาน ● เริ่มระบบกองทุน Long-term insurance สำหรับรองรับการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุในระยะยาว ● พัฒนาบำนาญพื้นฐานหรือบำนาญการันตี เพื่อให้ผู้สูงอายุโดยทั่วไปได้รับมาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำ หรือสนับสนุนการออมเพื่อเกษียณอายุ

การพัฒนาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน	1. การวางแนวทางที่ชัดเจนให้กับการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของประเทศ ● เลือกระหว่างการเป็นเครื่องมือหลักบนแนวทางเสรีนิยมที่เน้นผลักดันคนยากจนให้กลับสู่การพึ่งพิงตนเองในระบบตลาด หรือแนวทางอื่นๆที่ใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในการเติมเต็มสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้เพียงพอกับการได้มาซึ่งมาตรฐานชีวิตขั้นต่ำ 2. การแบ่งกลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนให้ชัดเจน โดยแยกสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนที่ให้กับคนในวัยทำงานออกจากที่ให้กับผู้สูงอายุ เนื่องจากลักษณะและเป้าหมายต่างกัน 3. การออกแบบการบริหารจัดการสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนภาพรวม ● เลือกระหว่างแนวทางแบบเสรีนิยมที่ประสานการบริหารจัดการเข้ารวมกันเพื่อลดต้นทุนการบริหาร หรือแนวทางแบบอื่นที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสวัสดิการรูปแบบนี้ให้กับท้องถิ่น
การพัฒนาระบบสวัสดิการให้เอื้อต่อความเหลื่อมล้ำ	1. การออกแบบระบบสวัสดิการให้มีความครอบคลุมและมีสิทธิประโยชน์ที่สูงพอจะให้ออกาสการมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน 2. การพัฒนาระบบเพื่อลดการแบ่งชั้นผู้ได้รับสวัสดิการออกจากกัน ลดความแตกต่างของคุณภาพและสิทธิประโยชน์ที่เกิดกับผู้ได้รับสวัสดิการต่างกลุ่ม 3. รักษาแรงสนับสนุนในวงกว้างต่อระบบสวัสดิการ โดยสร้างความรู้สึเป็นส่วนหนึ่งและเป็นผู้ที่มีส่วนได้รับประโยชน์จากระบบสวัสดิการในคนต่างชนชั้น โดยเฉพาะในกลุ่มชนชั้นกลาง เพื่อให้ขนาดของระบบสวัสดิการในภาพรวมสามารถขยายตัวได้

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการขยายความเข้าใจต่อแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย เพื่อตอบสนองสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยมีการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเพิ่มขึ้น จนนำมาซึ่งข้อถกเถียงถึงความเหมาะสมของแนวทางดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นเช่นการใช้สวัสดิการแบบถ้วนหน้า การตอบข้อถกเถียงนี้ทำผ่านการสำรวจประสบการณ์จริงในต่างประเทศด้วยวิธีวิจัยแบบกรณีศึกษาเปรียบเทียบ โดยเน้นการสำรวจไปที่ลักษณะรูปแบบการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่แตกต่างกัน รวมไปถึงค้นคว้าถึงเหตุปัจจัยและผลต่อความเหลื่อมล้ำของรูปแบบที่แตกต่างกันนี้

งานวิจัยได้เลือกสำรวจห้าประเทศที่เป็นตัวอย่างของรูปแบบระบบสวัสดิการที่แตกต่างกันเพื่อเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ สหราชอาณาจักร สวีเดน เยอรมัน ญี่ปุ่น และบราซิล การสำรวจพบว่าระบบสวัสดิการในรูปแบบเสรีนิยมเช่นของสหราชอาณาจักรและบราซิลเน้นบทบาทของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมากที่สุด เนื่องจากเป้าหมายหลักของระบบอยู่ที่การผลักดันให้คนยากจนพึ่งพิงตนเองในระบบตลาดได้ สำหรับระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมของเยอรมันและระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตของญี่ปุ่นเน้นการใช้ระบบประกันสังคมที่ให้สวัสดิการผ่านการสมทบ โดยมีการแบ่งกองทุนสำหรับแรงงานต่างกลุ่มออกจากกันและเน้นสร้างความมั่นคงให้กับแรงงาน การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของเยอรมันและญี่ปุ่นเน้นอุดหนุนโอกาสของการประกันสังคม กรณีระบบสวัสดิการของสวีเดนเน้นการใช้สวัสดิการแบบถ้วนหน้าเพื่อสร้างโอกาสที่เสมอกันกับประชาชน และจะใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเพียงเพื่อเติมเต็มสวัสดิการที่มีอยู่ให้แน่ใจว่าประชาชนทุกคนได้รับมาตรฐานชีวิตขั้นต่ำ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สวัสดิการของประเทศกรณีศึกษาออกมาต่างรูปแบบกันนั้นมีทั้งปัจจัยที่ส่งผลต่อการก่อรูปแบบ ได้แก่ อิทธิพลของแนวคิด บทบาทและลักษณะของรัฐและตลาด รวมไปถึงอิทธิพลของพรรคการเมืองและขบวนการแรงงาน อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบบสวัสดิการในหลายประเทศยังผูกพันได้มากเมื่อเผชิญปัจจัย เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของระบบการเมือง และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร สำหรับนัยต่อความเหลื่อมล้ำนั้น พบว่าระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมของสหราชอาณาจักรและบราซิลมีศักยภาพการลดความเหลื่อมล้ำจำกัด ด้วยเพราะความจำกัดของกระบวนการเจาะจงคนยากจน ในขณะที่ระบบสวัสดิการของเยอรมันและญี่ปุ่นถูกจำกัดศักยภาพการลดความเหลื่อมล้ำจากการที่ระบบยังมีการแบ่งชั้นผู้ได้รับสวัสดิการ เมื่อเปรียบเทียบแล้วระบบสวัสดิการของสวีเดนที่เน้นความครอบคลุมและให้สิทธิประโยชน์สูงอย่างเสมอกันมีศักยภาพลดความเหลื่อมล้ำมากที่สุด

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการสำรวจกรณีศึกษาสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการไทยก็คือ แนวทางของระบบสวัสดิการไทยควรเน้นที่เป้าหมายพื้นฐานในการขยายความครอบคลุมและลดความแตกต่างในคุณภาพของระบบสวัสดิการที่ให้กับคนต่างกลุ่ม และมุ่งเน้นการพัฒนาส่วนประกอบที่ระบบยังขาดเช่นขยายขนาดของสวัสดิการเพื่ออุดหนุนครอบครัวและผู้สูงอายุ สำหรับการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนั้น ควรมีการวางแนวทางให้ชัดเจนว่าต้องการใช้สวัสดิการรูปแบบดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องมือหลักบนแนวทางสวัสดิการแบบเสรีนิยม หรือเป็นเครื่องมือลักษณะหนุนเสริมเพื่อเติมเต็มหรืออุดช่องโหว่ตามแนวทางสวัสดิการแบบอื่น สุดท้าย การจะให้ระบบสวัสดิการของประเทศไทยเอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำได้นั้น เงื่อนไขสำคัญก็คือการแสวงหาแรงสนับสนุนในวงกว้างต่อระบบสวัสดิการ โดยมุ่งสร้างความรู้สึกร่วมกันและเป็นผู้ที่มีส่วนได้รับประโยชน์จากระบบสวัสดิการในคนจากต่างชนชั้นกัน

Abstract

This research aims to improve the understanding on the pathways in developing Thailand's welfare system. The research engages with the current trend that sees Thailand adopting more poverty-targeted welfare policies. Such trend has raised questions whether using more poverty-targeting is the right direction for Thailand. The research uses comparative case studies to shed lights on how poverty-targeted policies are combined with other types of policies in other countries. It investigates how poverty-targeted policies are utilized differently in different welfare regimes, and further explains why different combinations arise, and how that will have different implications on economic inequality.

Five countries are chosen as the case studies, each representing different regimes. They include the UK, Sweden, Germany, Japan, and Brazil. The exploration of UK and Brazil's "Liberal Welfare" system reveals a strong presence of poverty-targeted policies in these regimes. This is because the major aim of these systems is to push the poor toward self-reliance in the market system. The German's "Conservative Welfare", and Japan's "Productivist Welfare", rely on the use of contribution-based social security system, with the welfare beneficiaries divided into groups. Their systems' major aim is to promote security for workers, while their uses of poverty-targeted policies are limited to the purpose of covering the gaps in the coverage. Sweden's "Social-Democratic Welfare" stresses the importance of universal welfare policies, with the aim of endowing citizens with equal opportunities. The uses of poverty-targeted policies in this type of welfare regime is to complement with existing welfare, in order to ensure every citizen can obtain the minimum standard of living.

The factors contributing to the aforementioned variation in uses of welfare policies include those influencing the formation of the system, such as the ideologies relate to welfare, characteristics of the state and the market, and the roles of political parties and labour movements. Another set of factors shaping the variations include factors causing the shift in the direction of system development, such as economic recessions, political changes, and the changing demographic structure. In terms of the implication on inequality, liberal welfare regimes in the UK and Brazil

demonstrates the least potential in reducing inequality, due to the limitations facing their targeting process. The German and Japan's reliance on stratified welfare policies also means their welfare beneficiaries are divided, imposing constraints on their potential for inequality reduction. To this end, the Swedish welfare's extensive coverage, and their flat structure of benefits, help endows them with a relatively higher potential in reducing inequality than other regimes.

The case studies suggest that Thailand should focus its development of welfare system on the fundamental task of extending coverage and equalizing the quality of welfare for different groups of beneficiaries, while also putting efforts on enlarging the roles of welfare policies for families and elders. The uses of poverty-targeted policies should also be done with clearer purpose; it should be decided whether such policies will take a central role like in Liberal welfare regime, or take complementary roles like in other types of regimes. Lastly, to ensure the system's potential in inequality reduction, Thailand should strive toward gaining broad-based support for its welfare system. In doing so, it is necessary to generate the sense of ownership to the system among the Thais in different social classes.

บทที่ 1

บทนำ

นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (poverty targeted welfare) กำลังได้รับความสนใจในปัจจุบันจากหลากหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย ความสนใจในนโยบายสวัสดิการรูปแบบนี้มักจะมาจากเหตุผลหลักด้านการลดต้นทุนกับการให้สวัสดิการ รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพจากการให้สวัสดิการไปที่เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย ประโยชน์เหล่านี้ดึงดูดให้ผู้กำหนดนโยบายที่กังวลกับปัญหาเช่นความยั่งยืนทางการคลังหันมาสนใจนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยก็ได้หันมาให้ความสนใจกับนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมากขึ้นเช่นกัน ความสนใจนี้ถูกถ่ายทอดออกมาสู่นโยบายเช่นบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเป็นการนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาให้กับประชาชนจำนวนถึงกว่า 14.5 ล้านคนของประเทศ นอกจากนี้ ในยุทธศาสตร์ 20 ปีของประเทศด้านการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ก็ได้มีการตั้งเป้าหมายไว้ว่าคือการสร้างนโยบายเพื่อสนับสนุนคนกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด 40 เปอร์เซ็นต์ แสดงถึงความเป็นไปได้สูงในการขยายบทบาทของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนต่อไปในอนาคต

แม้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนจะเป็นที่สนใจ แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงอยู่มากเกี่ยวกับศักยภาพของนโยบายรูปแบบนี้ โดยเฉพาะศักยภาพในด้านการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงยังมีปัญหาที่ควรคำนึงหลายประการในด้านการช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งต้นทุนการบริหารนโยบายและการคัดกรองกลุ่มเป้าหมายที่อาจอยู่ในระดับสูงจนทำให้ประโยชน์ที่ได้แท้จริงนั้นลดลง และปัญหาที่กลุ่มเป้าหมายของนโยบายอาจหลุดจากกระบวนการคัดกรองจนทำให้พวกเขาไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์ที่ควรได้ ปัญหาของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงสร้างคำถามว่าแท้จริงแล้วสวัสดิการรูปแบบนี้จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้ดีกว่าสวัสดิการรูปแบบอื่นๆเช่น สวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal welfare) จริงหรือ คำถามนี้ได้สร้างข้อถกเถียงมากมายเกี่ยวกับทางเลือกระบบสวัสดิการของประเทศไทย ว่าระบบสวัสดิการของประเทศควรเลือกเดินไปในทิศทางใด

อย่างไรก็ตาม หากมองไปที่ระบบสวัสดิการในภาพรวมที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นๆทั่วโลก จะพบว่าแท้จริงแล้วทางเลือกของระบบสวัสดิการไม่ได้จำเป็นจะต้องไปในทางใดทางหนึ่งเท่านั้น ประเทศอื่นๆต่างก็เลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน ผสมผสานไปกับสวัสดิการรูปแบบอื่นๆ โดยจะเลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงกับนโยบายสวัสดิการบางส่วน แต่ครอบคลุมชนิดของสวัสดิการมากหรือน้อยแตกต่างกันไป เพราะฉะนั้นคำถามที่สำคัญในการออกแบบระบบสวัสดิการจึงไม่ได้อยู่ที่เพียงจะเลือกสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนหรือไม่ แต่อยู่ที่ว่าจะเลือก

ผสมผสานสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนกับสวัสดิการแบบอื่นๆอย่างไร โดยส่วนผสมที่เลือกนั้นก็มักจะส่งผลต่อศักยภาพโดยรวมของระบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านหลากหลายช่องทาง ด้วยเหตุนี้ การศึกษาประสบการณ์การผสมผสานระบบสวัสดิการจากประสบการณ์ของประเทศอื่นๆจึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยคลี่คลายข้อถกเถียงเรื่องทางเลือกสวัสดิการของประเทศไทยได้

ด้วยเห็นถึงความสำคัญของการวิเคราะห์ทางเลือกระบบสวัสดิการให้กับประเทศไทย โดยเฉพาะการตอบโจทย์ในการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนว่าควรครอบคลุมสวัสดิการใดบ้าง รวมถึงจะออกแบบรายละเอียดของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงเช่นไร เพื่อให้เกิดศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำได้ดีที่สุด ทั้งความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจเช่นในด้านรายได้ และความเหลื่อมล้ำในมิติสำคัญอื่นๆของคุณภาพชีวิต เช่น การศึกษา และสุขภาพ งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศที่เคยผ่านเส้นทางของการเลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาแล้ว เพื่อนำเอาประสบการณ์จากประเทศเหล่านั้นมาสังเคราะห์เป็นบทเรียนให้กับประเทศไทย งานวิจัยชิ้นนี้จะเลือกประเทศที่มีแนวทางการผสมผสานนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในรูปแบบที่แตกต่างกันมากรณีศึกษา เพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของการผสมผสานนโยบายสวัสดิการที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆ และนัยของการผสมผสานที่แตกต่างต่อความเหลื่อมล้ำ

1.1 ทบทวนเอกสารเชิงสังเคราะห์

สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน มีลักษณะสำคัญอยู่ที่การเลือกให้สวัสดิการกับประชาชนเฉพาะกลุ่ม โดยมักจะเลือกให้สวัสดิการกับคนกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าคนกลุ่มอื่นๆ การให้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมักจะมาพร้อมกับความจำเป็นในการพิสูจน์ฐานะความยากจน (means-test) เพื่อคัดกรองผู้ได้รับสวัสดิการ ลักษณะสำคัญนี้ทำให้สวัสดิการแบบเจาะจงแตกต่างไปจากสวัสดิการแบบถ้วนหน้า ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญอยู่ที่การให้สวัสดิการจะไม่เลือกให้ไปตามฐานะทางเศรษฐกิจ แต่จะให้เป็นฐานของการเป็นพลเมือง (citizenship) (ดู Gugushvili and Hirsch 2014) นอกจากนี้ยังมีสวัสดิการแบบอื่นๆที่ไม่จัดอยู่ในสวัสดิการทั้งสองแบบที่กล่าวมาแล้ว คือสวัสดิการที่ให้จากการร่วมจ่าย (contribution-based) ซึ่งผู้รับสวัสดิการจะต้องร่วมจ่ายเงินสนับสนุนให้กับสวัสดิการจึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างหลักที่มักจะถูกเน้นถึงในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสวัสดิการมักจะอยู่ที่การเปรียบเทียบสวัสดิการแบบถ้วนหน้ากับแบบเจาะจง เพราะเป็นสวัสดิการสองรูปแบบที่มาจากฐานความคิดที่ต่างกันชัดเจน

ในกลุ่มประเทศที่เป็นตัวอย่างของระบบสวัสดิการนั้น รูปแบบสวัสดิการแบบเจาะจงจะถูกใช้มากเป็นพิเศษในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ใช้สวัสดิการแบบเสรีนิยม ที่มักจะเน้นแนวทางที่ไม่ต้องการให้รัฐเข้ามามีบทบาทในทาง

เศรษฐกิจมากเกินไป รวมถึงโยงเป้าหมายของสวัสดิการกับการช่วยเหลือคนยากจนเป็นสำคัญ ตัวอย่างประเทศที่เดินตามแนวทางนี้ก็เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา (Epsing-Anderson, 1990) นอกจากนี้สวัสดิการแบบเจาะจงยังถูกนำมาใช้มากขึ้นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1970-80 เป็นต้นมา Mkadawire (2005) ได้อธิบายถึงบริบทที่ทำให้ประเทศต่างๆหันมาสนใจสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมากขึ้นว่าประกอบไปด้วยสภาพอย่างน้อย 3 ประการ คือ อิทธิพลจากแนวทางเสรีนิยมใหม่ แนวคิดเรื่องประสิทธิภาพและต้นทุนของนโยบายสวัสดิการ และการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดเรื่องการพัฒนา

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ส่งผลต่อแนวคิดเรื่องสวัสดิการผ่านมุมมองต่อบทบาทของรัฐ โดยการมองว่ารัฐนั้นขาดประสิทธิภาพและควรถูกลดบทบาทลง รวมถึงควรเปิดโอกาสให้ระบบตลาดได้ทำงานมากขึ้น (Dutrey, 2007) ภายใต้บริบทมุมมองนี้ ระบบสวัสดิการถูกมองว่าควรลดบทบาทลงเช่นกัน เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของการเข้ามามีบทบาทของรัฐ นอกจากนี้ สภาวะเศรษฐกิจชะงักงันที่เกิดขึ้นทั่วโลกในช่วงทศวรรษ 1970 ยังนำมาซึ่งการตื่นตัวต่อภาระการคลังที่มาจากบทบาทของรัฐ ความตื่นตัวนี้ทำให้แง่มุมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและต้นทุนของนโยบายต่างๆโดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการถูกหยิบยกมาพูดถึงมาก จนเกิดแรงสนับสนุนให้ประเทศต่างๆหันมาใช้สวัสดิการแบบเจาะจงเพื่อตอบโต้ภัยการลดต้นทุนและสร้างประสิทธิภาพ สุดท้าย แนวคิดด้านการพัฒนาที่แพร่หลายในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้รับอิทธิพลจากแนวทางปรับโครงสร้าง (structural adjustment) ซึ่งองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศนำมาใช้กับประเทศกำลังพัฒนาที่ผ่านวิกฤติเศรษฐกิจหลายประเทศ แนวทางการปรับโครงสร้างซึ่งเป็นผลผลิตสำคัญของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ เน้นลดบทบาทภาครัฐ และให้น้ำหนักกับการคลังที่มีเสถียรภาพ การเดินตามแนวทางดังกล่าวสร้างช่องโหว่ในการดูแลปัญหาความยากจน ทำให้องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศที่สนับสนุนแนวทางปรับโครงสร้างสนับสนุนนโยบายแบบเจาะจงที่คนจนเพื่อตอบสนองช่องโหว่ดังกล่าว

ด้วยบริบทข้างต้น ประเทศกำลังพัฒนาเช่นอินเดีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และจีน ต่างก็ได้นำเอานโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงมาใช้ในรูปแบบที่หลากหลายแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม การสำรวจโดย Weiss (2005) ยังพบว่านโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่ถูกนำมาใช้ในประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาหลากหลายประการที่อาจทำให้เป้าหมายในการช่วยเหลือคนยากจนนั้นไม่ได้รับการบรรลุผลได้ดีเท่าไร ปัญหาสำคัญก็คือความคลาดเคลื่อนในการเจาะจง การคัดกรองคนยากจนนั้นจำเป็นต้องมีฐานข้อมูลที่ละเอียดและแม่นยำ ซึ่งมักจะเป็นสิ่งที่ขาดหายไปในประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ การขาดรัฐที่มีความสามารถในการบริหารจัดการนโยบายก็ยิ่งอาจส่งผลให้กระบวนการคัดกรองนั้นขาดความแม่นยำไปมากกว่าเดิม เมื่อรวมปัญหาเหล่านี้เข้ากับการรั่วไหลของทรัพยากรในนโยบายที่อาจเกิดขึ้นจากการคอร์รัปชันหรือการบริหารจัดการที่ผิดพลาดแล้วนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนั้นมักจะสูญเสียศักยภาพในการเข้าถึงคนยากจนไปมาก Weiss (2005) สรุปจากกรณีศึกษาสวัสดิการแบบ

เจาะจงที่คนจนในประเทศกำลังพัฒนาว่าในหลายกรณีนั้นสวัสดิการแบบดังกล่าวอาจให้ประโยชน์ถึงคนจนที่เป็นเป้าหมายได้แค่เพียงครั้งเดียวของทั้งหมดเท่านั้น

ในการวิเคราะห์ของระบบสวัสดิการต่อการลดความเหลื่อมล้ำ ปัญหาต่างๆที่อาจเกิดขึ้นกับกระบวนการเจาะจงจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจลดทอนศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำของระบบสวัสดิการที่เน้นการใช้กระบวนการดังกล่าว งานศึกษาของ Coady et al. (2004) ได้ให้ข้อสังเกตไว้จากการเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงในประเทศกว่า 48 ประเทศว่ากระบวนการดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพนั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อความสัมฤทธิ์ผลของสวัสดิการแบบเจาะจง และประเทศที่ทำสวัสดิการแบบเจาะจงได้ดีกว่าก็มักจะเป็นประเทศกลุ่มรายได้สูงที่มีรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบทางนโยบายสูงกว่า

นอกจากปัญหาการกระจายประโยชน์จากนโยบายสวัสดิการไม่ถึงคนยากจนแล้ว ยังมีอีกหลายปัจจัยที่ส่งผลกับศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน งานศึกษาโดย Nolan and Marx (2009) เสนอว่าปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ระบบสวัสดิการลดความเหลื่อมล้ำได้นั้นก็คือตัวขนาดของงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการ ในขณะที่งานของ Korpi and Palme (1991) อธิบายถึงสภาพที่เรียกว่า Paradox of Redistribution กล่าวคือยิ่งประเทศหันมาใช้สวัสดิการแบบเจาะจงมากขึ้นเท่าไร ก็มักจะส่งผลให้ประสิทธิผลสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำลดลงไป เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการมุ่งช่วยเหลือเฉพาะคนจนจะทำให้แรงสนับสนุนโดยรวมต่อระบบสวัสดิการจากคนกลุ่มอื่นๆในสังคมเช่นชนชั้นกลางนั้นลดลง ทำให้ขนาดสวัสดิการโดยรวมถูกลดลงจนไปลดทอนศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำ นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาของ Palme (2005) ยังชี้ให้เห็นปัจจัยอื่นๆเช่น การสนับสนุนให้ผู้หญิงได้ทำงานของสวัสดิการแบบถ้วนหน้า ซึ่งเป็นปัจจัยลดความเหลื่อมล้ำที่สำคัญและมักจะหายไปในสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน ปัจจัยต่างๆที่ได้อธิบายไว้ในที่นี้จะเป็นตัวอย่งของปัจจัยที่งานวิจัยชิ้นนี้ค้นหาเพื่อหาความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการผสมผสานนโยบายสวัสดิการกับความเหลื่อมล้ำ

โดยรวมแล้ว ปัจจัยทั้งที่เกี่ยวกับลักษณะของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเอง และที่เกี่ยวกับการออกแบบและจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงในภาพรวม ล้วนแต่มีนัยที่สำคัญยิ่งต่อการลดความเหลื่อมล้ำ งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการสำรวจประสบการณ์จากประเทศต่างๆเพื่อสร้างข้อสังเกตถึงช่องทางที่ปัจจัยเหล่านี้เข้ามามีบทบาทความรู้ดังกล่าวจะมีประโยชน์อย่างยิ่งกับการออกแบบและการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของประเทศไทยเอื้อต่อเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ

การเลือกกรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งไปที่กรณีที่น่าเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้แตกต่างกัน เพื่อให้ได้ฐานการวิเคราะห์ที่หลากหลาย รูปแบบของกรณีศึกษาที่เลือกนั้นจะประกอบไปด้วยประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นตัวอย่างรูปแบบการดำเนินนโยบายสวัสดิการ และประเทศกำลังพัฒนาที่เหมาะสมจะสะท้อนบทเรียนการออกแบบสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนให้กับประเทศไทย

การวิเคราะห์กรณีศึกษาเหล่านี้จะพยายามหาแนวทางที่เหมาะสมกับการปรับปรุงการผสมผสานนโยบายสวัสดิการ โดยเฉพาะที่มีให้กับกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยจะมองถึงแนวทางที่มีประโยชน์กับสถานการณ์ด้านสวัสดิการของประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันก็ได้มีการผสมผสานสวัสดิการหลายแบบให้กับกลุ่มคนที่แตกต่างกันอยู่แล้ว (โปรดดูตารางที่ 1) งานวิจัยจึงจะพยายามให้ข้อเสนอโดยคำนึงถึงว่าส่วนผสมดังกล่าว โดยเฉพาะการเลือกใช้สวัสดิการกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ควรปรับเปลี่ยนไปอย่างไร

ตารางที่ 1.1 นโยบายสวัสดิการในปี พ.ศ. 2560 ตามกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	นโยบายสวัสดิการ
เด็กแรกเกิดและเด็กก่อนวัยเรียน	- เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสำหรับครอบครัวยากจน
นักเรียนและนักศึกษา	- สวัสดิการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี - การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่นักเรียน - เงินช่วยเหลือทุนการศึกษารายปีต่อเนื่องและเงินยืมชีพรายเดือน
เกษตรกร	- เงินช่วยเหลือเกษตรกร - โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย - เงินกู้ปลอดดอกเบี้ยหรืออัตราดอกเบี้ยต่ำ - เอกสารสิทธิให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสหกรณ์ - เงินช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน - สินเชื่อปลอดดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน
ผู้ป่วยและผู้พิการ	- เบี้ยคนพิการ เบี้ยสงเคราะห์ผู้ป่วยเอดส์ - เงินอุดหนุนเงินสงเคราะห์ผู้ติดเชื่อเอดส์และครอบครัว - เงินอุดหนุนเงินสงเคราะห์ด้านทุนประกอบอาชีพ
ผู้มีรายได้น้อย	- เงินสงเคราะห์เด็กในครอบครัวช่วยเหลือเด็กขาดแคลนและเด็กฝากเลี้ยงตามบ้าน - เงินอุดหนุนค่าแรงสตรีและเงินสงเคราะห์ครอบครัว - สงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งช่วยเหลือเป็นตัวแทนเงินหรือสิ่งของ - โครงการบรรเทาผลกระทบจากการปรับราคาขายปลีกก๊าซปิโตรเลียมเหลว - โครงการค่าไฟฟ้าฟรี

กลุ่มเป้าหมาย	นโยบายสวัสดิการ
	- ส่วนลดราคาก๊าซ NGV สำหรับรถโดยสารสาธารณะ - การฝึกสอนอาชีพฟรี - เงินบริจาคจากมูลนิธิโรงพยาบาลช่วยเหลือผู้ป่วยยากไร้
ผู้สูงอายุ	- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ - การให้บริการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ - เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก - การสนับสนุนค่าจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี
สวัสดิการอื่น ๆ	- โครงการประกันสุขภาพภายใต้กองทุนประกันสังคม - โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ที่มา: ดัดแปลงจาก ศรพล ตูลยะเสถียร และคณะ (2560)

1.2 คำถามในการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งตอบคำถามต่อไปนี้จากการสำรวจประเทศที่เป็นกรณีศึกษา

1. ลักษณะของการนำเอานโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ รวมถึงรูปแบบสำคัญของการผสมนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนกับนโยบายสวัสดิการอื่นๆ ประกอบไปลักษณะและรูปแบบใดบ้าง รวมไปถึงบริบทที่นำไปสู่การผสมผสานสวัสดิการในแต่ละรูปแบบคืออะไร โดยเฉพาะลักษณะและรูปแบบที่มีนัยต่อการลดความเหลื่อมล้ำ
2. ลักษณะการนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้รวมถึงรูปแบบการจัดวางนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนที่แตกต่างกัน มีนัยต่อการลดความเหลื่อมล้ำอย่างไร โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในมิติด้านเศรษฐกิจเช่นรายได้ และความเหลื่อมล้ำในด้านสำคัญอื่นๆเช่นการเข้าถึงการศึกษาและการรักษาพยาบาล มีปัจจัยใดที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการผสมผสานสวัสดิการที่แตกต่าง และปัจจัยเหล่านั้นมีช่องทางในการส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำอย่างไร
3. ข้อสังเกตต่างๆจากการสำรวจกรณีศึกษาชี้ให้เห็นถึงข้อเสนอแนะใดในการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย โดยเฉพาะทางเลือกต่างๆที่เป็นไปได้ของประเทศไทยในการนำเอานโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ได้อย่างตอบเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำ รวมถึงปัจจัยที่ควรคำนึงถึงที่มาพร้อมกับทางเลือกต่างๆ

1.3 วัตถุประสงค์

1. เพื่อสำรวจลักษณะและรูปแบบการนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ในบริบทของประเทศอื่นๆ โดยเน้นรูปแบบที่แตกต่างกัน เกิดเป็นความรู้พื้นฐานที่แสดงให้เห็นที่มาที่ไปของการใช้สวัสดิการในส่วนผสมที่แตกต่าง รวมถึงช่วยแสดงให้เห็นความเป็นไปได้ต่างๆ ในการออกแบบการใช้นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงของประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่เชื่อมโยงทางเลือกของระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะในการเลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน กับศักยภาพของระบบสวัสดิการในการลดความเหลื่อมล้ำ เป็นความรู้พื้นฐานทางนโยบายสวัสดิการที่สำคัญและสามารถนำไปศึกษาต่อยอดเป็นงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อสร้างข้อเสนอเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายสวัสดิการที่มีประโยชน์ต่อบริบทปัจจุบันของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศไทยกำลังเผชิญข้อถกเถียงเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อตอบโจทย์การลดความเหลื่อมล้ำ

1.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

- **ความเหลื่อมล้ำ (inequality)** ความไม่เท่าเทียมกันในมิติต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ เช่น รายได้ ทรัพย์สิน และด้านอื่นๆ ของคุณภาพชีวิต เช่น การศึกษา สุขภาพ สิทธิและเสรีภาพ สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ที่มุ่งเน้นัยของระบบสวัสดิการต่อการลดความเหลื่อมล้ำ การวิเคราะห์จะให้ความสำคัญกับการศึกษาผลของระบบสวัสดิการต่อความเหลื่อมล้ำในแง่มุมทางเศรษฐกิจเช่นรายได้และสภาพความยากจนก่อน และจะพยายามนำเอาความเหลื่อมล้ำมิติในมิติอื่นๆ ของคุณภาพชีวิตเข้ามาพิจารณาเช่นกัน โดยจะคำนึงถึงขอบเขตการวิเคราะห์ที่เป็นไปจริงและไม่กว้างเกินไป
- **สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (poverty targeting)** ผู้ที่ได้รับสวัสดิการแบบนี้จะต้องผ่านเกณฑ์ที่ถูกกำหนดไว้จากผู้ดำเนินนโยบายว่ามีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าเกณฑ์บางประการที่กำหนดได้โดยอัตวิสัย (objective criteria) เกณฑ์ดังกล่าวอาจเป็นการอยู่อาศัยในบางพื้นที่ที่คนส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี การมีรายได้น้อย หรือการอยู่ในฐานะว่างงาน แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนี้ก็คือแนวคิดที่มองว่าสวัสดิการคือการช่วยเหลือคนที่มีฐานะยากจน เพื่อให้คุณภาพชีวิตหรือให้โอกาสกับพวกเขาได้ก้าวผ่านปัญหาที่ประสบอยู่ได้
- **สวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal welfare)** มีลักษณะเป็นบริการหรือการให้เงินอุดหนุนที่มีให้กับพลเมืองหรือแม้กระทั่งผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศอย่างทั่วถึง โดยผู้ได้รับสวัสดิการไม่จำเป็นต้องผ่านเกณฑ์ด้านฐานะแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม สวัสดิการที่ให้แบบถ้วนหน้าก็อาจจะเลือกให้ไปเฉพาะกลุ่มประชากร

ได้ เช่น อาจเลือกให้เฉพาะประชากรอายุน้อย(เด็ก)หรืออายุมาก(คนชรา)โดยผู้ได้รับไม่จำเป็นต้องมีฐานะยากจน ตัวอย่างเช่น การให้เงินอุดหนุนเด็กเล็กหรือคนชราอย่างถ้วนหน้า สำหรับแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการให้สวัสดิการแบบถ้วนหน้า คือแนวคิดเรื่องการลดความเสี่ยงทางสังคม (social risks) ให้กับประชาชนทุกคน โดยมองการได้รับสิทธิดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นพลเมืองอย่างทัดเทียมกัน

- **สวัสดิการที่ให้จากการสมทบ (contribution-based welfare)** เกณฑ์หลักของผู้ที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการในรูปแบบนี้ได้ก็คือการมีส่วนร่วมจ่ายเงินให้กับกองทุนในการดำเนินสวัสดิการ เช่น กองทุนประกันสังคม ในขณะที่ผู้ได้รับสวัสดิการรูปแบบนี้ไม่จำเป็นต้องยากจนแต่การมีโอกาสร่วมจ่ายเพื่อได้รับสวัสดิการแบบนี้ได้ก็อาจจะต้องพึ่งพิงฐานะทางเศรษฐกิจบางประการ เช่น การอยู่ในสถานภาพการจ้างงานของภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ
- **นโยบายการให้เงินอุดหนุนพร้อมเงื่อนไข (conditional cash transfer)** เป็นรูปแบบของนโยบายสวัสดิการที่กำลังได้รับความนิยม โดยเฉพาะในบริบทประเทศกำลังพัฒนา นโยบายในลักษณะนี้มักให้สวัสดิการเช่นการอุดหนุนคนยากจนไปพร้อมๆกับการบังคับให้ผู้รับต้องทำตามเงื่อนไขเช่นจะต้องให้บุตรธิดามีอัตราเข้าเรียนในโรงเรียนในระดับสูง หรืออาจมีการให้เงินอุดหนุนการว่างงานไปพร้อมๆกับการบังคับให้ผู้รับจำเป็นต้องเข้าการพัฒนาทักษะการทำงาน
- **กระบวนการเจาะจง/คัดกรอง (targeting)** คือการพิสูจน์คุณลักษณะของกลุ่มเป้าหมายว่าจะได้รับสวัสดิการหรือไม่ การเจาะจงในนโยบายสวัสดิการมักจะเป็นการเจาะจงที่คนจน ซึ่งมีได้หลายรูปแบบ เช่น การเจาะจงด้วยดัชนีทางเศรษฐกิจอย่างระดับรายได้ หรือระดับการบริโภค ซึ่งการให้สวัสดิการจะเกิดขึ้นหลังจากกระบวนการตรวจสอบระดับของดัชนีทางเศรษฐกิจว่าผ่านเกณฑ์ที่จะได้รับหรือไม่ เช่น มีรายได้ทรัพย์สิน หรือระดับการบริโภคที่อยู่ในเกณฑ์ฐานะยากจน การเจาะจงผ่านพื้นที่ เช่น ระบุการช่วยเหลือไปที่พื้นที่ที่ทางรัฐบาลมีข้อมูลว่ามีคนจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก และ การเจาะจงผ่านการให้ประชาชนเลือกเข้ารับบริการเอง (self-targeting) โดยกำหนดลักษณะหรือระดับสวัสดิการให้ดึงดูดเฉพาะแค่คนจน

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย (conceptual framework)

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้มีสามขั้นตอนหลักในการศึกษา โดยจะเริ่มจาก (1) การสำรวจรูปแบบการผสมผสาน การจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (2) การเลือกกรณีศึกษา ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบสวัสดิการกับสภาพความเหลื่อมล้ำ และ (3) การสร้างข้อเสนอแนะเรื่องทางเลือกระบบสวัสดิการของประเทศไทย กรอบแนวคิดในการศึกษาจะแบ่งไปตามขั้นตอน โดยเฉพาะขั้นตอนที่ (1) และ (2) ดังนี้

กรอบคิดในการศึกษาสวัสดิการรูปแบบการผสมผสานสวัสดิการ จะเป็นเครื่องมือสำคัญของงานวิจัยในการเข้าใจภาพรวมความแตกต่างของระบบสวัสดิการในประเทศต่างๆ การจำแนกระบบสวัสดิการเป็นรูปแบบหลักๆ ที่แตกต่างกันจะช่วยเป็นฐานในการเลือกกรณีศึกษาของงานวิจัย กรอบคิดในการศึกษารูปแบบสวัสดิการที่ต่างกันนั้นมักจะอยู่บนฐานของแนวคิดที่ถูกนำเสนอไว้โดย Esping-Anderson (1990) ว่าระบบสวัสดิการแบ่งออกได้เป็นสามประเภทหลัก คือ หนึ่ง ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมที่เน้นช่วยเหลือเฉพาะคนจน โดยพยายามจำกัดบทบาทของรัฐเพื่อปล่อยให้กลไกตลาดทำงาน สอง ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษ์นิยมที่เน้นการให้สวัสดิการผ่านการประกันสังคม และเปิดช่องทางให้คนทำงานแต่ละกลุ่มแต่ละชนชั้นมีสวัสดิการแตกต่างกัน และสาม ระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยที่เน้นสวัสดิการแบบถ้วนหน้า เน้นสนับสนุนการสร้างความเท่าเทียมกันของพลเมือง (ดูแผนภาพที่ 2)

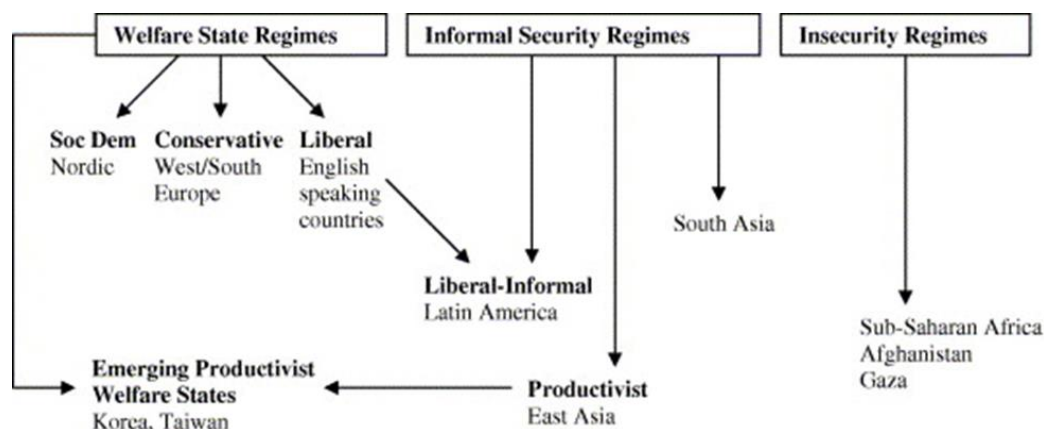
แผนภาพที่ 1.2: การแบ่งรูปแบบระบบสวัสดิการเป็นสามประเภทหลักตาม Esping-Anderson (1990)

	Liberal	Conservative	Social-democratic
Decommodification	Low	Medium	High
Stratification	Dual: means-tested programs promoting market in social provision	High: insurance-based schemes to preserve social rights according to status	Low: universal entitlements for preserving equality
Examples	United States, UK, New Zealand, Ireland	Germany, Switzerland, France, Austria	Sweden, Finland, Norway

Source: G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge, UK: Polity Press, 1990).

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการขยายกรอบคิดของ Esping-Anderson (1990) นี้ให้ทันสมัยและมีความเหมาะสมกับการวิเคราะห์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมากขึ้น ในการวิเคราะห์รูปแบบการผสมผสานนโยบายสวัสดิการ จึงจะคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะบริบทของประเทศกำลังพัฒนา แนวคิดที่จะช่วยเป็นประโยชน์ในการนำเอาบริบทของระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาเข้ามาประกอบมาจากการงานของ Wood and Gough (2006) ที่นำเสนอไว้ว่านอกจากระบบสวัสดิการสามแบบข้างต้น ยังมีระบบสวัสดิการจากบริบทที่ต่างไปเช่นระบบสวัสดิการที่เน้นการสร้างผลผลิตภาพ ให้สวัสดิการโดยอิงกับเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจ และระบบสวัสดิการในบริบทที่เศรษฐกิจไม่เป็นทางการมีขนาดใหญ่ การจำแนกรูปแบบสวัสดิการในงานชิ้นนี้จะคำนึงถึงระบบสวัสดิการในบริบทเหล่านี้ที่ต่างมีความสอดคล้องกับประสบการณ์ของประเทศไทย

แผนภาพที่ 1.3 การแบ่งรูปแบบสวัสดิการโดยเพิ่มบริบทอื่นๆ ตาม Wood and Gough (2006)



กรอบคิดในการเลือกกรณีศึกษา ในการเลือกกรณีศึกษาเพื่อนำมาใช้ศึกษาการผสมผสานสวัสดิการในรายละเอียด ผู้วิจัยจะเน้นเลือกจากฐานคิดสองแบบ แบบแรกคือการเลือกกรณีศึกษาที่เป็นตัวอย่างเป้าหมายการดำเนินนโยบายสวัสดิการให้กับประเทศไทย ซึ่งกรณีศึกษาจากฐานคิดแบบนี้จะเป็นประเทศที่ระบบสวัสดิการมีการพัฒนาไปไกล สำหรับฐานคิดที่สอง คือการเลือกกรณีศึกษาที่ช่วยสะท้อนบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย เพื่อสะท้อนเงื่อนไขที่ประเทศไทยอาจต้องประสบ จากฐานคิดทั้งสองแบบนี้ ประเทศที่ถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษาจะเป็นตัวแทนของ 5 รูปแบบหลักของระบบสวัสดิการ โดยประเทศกรณีศึกษาในสามรูปแบบแรกจะถูกเลือกเพื่อสะท้อนเป้าหมายการดำเนินนโยบายสวัสดิการ และสองรูปแบบหลังจะช่วยสะท้อนบริบทที่ใกล้เคียงกับไทย

- ประเทศที่เน้นนโยบายสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal welfare) นโยบายสวัสดิการแบบถ้วนหน้าให้บริการกับประชาชนทุกคนโดยไม่ได้จำแนกผู้ได้รับว่าเป็นใครและอยู่ในฐานะใด สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว นโยบายลักษณะนี้มักจะพัฒนาต่อมาจากฐานแนวคิดเรื่องสิทธิและพลเมือง (rights and citizenship) โดยจะมองว่าประชาชนที่เป็นพลเมืองของประเทศนั้นควรจะมีสิทธิจะได้รับการพื้นฐานใดบ้าง เช่น การรักษาพยาบาลและการศึกษา (Mkandawire, 2005) ตัวอย่างประเทศที่เน้นการใช้ นโยบายสวัสดิการแบบถ้วนหน้าคือกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งมักจะถูกกล่าวขานในฐานะตัวอย่างของ รัฐสวัสดิการที่เน้นความเท่าเทียม
- ประเทศที่เน้นนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (poverty targeting) นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงไปที่คนจนถูกให้ความสำคัญมากขึ้นด้วยเพราะข้อวิพากษ์ต่อความสิ้นเปลืองของนโยบายสวัสดิการแบบถ้วนหน้า รวมไปถึงข้อวิพากษ์ที่ว่าทำให้สวัสดิการแบบถ้วนหน้านั้นอาจไม่สามารถแก้ปัญหาความ

เหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับการช่วยเหลือไปที่กลุ่มคนยากจนที่ต้องการสวัสดิการอย่างแท้จริง ประเทศพัฒนาแล้วที่เน้นนโยบายสวัสดิการในรูปแบบนี้เช่นกัน เช่น สหราชอาณาจักร

- ประเทศที่เน้นนโยบายสวัสดิการแบบให้ผ่านการสมทบ (contribution-based welfare) โดยประเทศที่ใช้สวัสดิการรูปแบบนี้เน้นการให้สวัสดิการผ่านกองทุนที่สร้างขึ้นผ่านการร่วมกันประกันความเสี่ยงด้านต่างๆโดยแรงงานและลูกจ้าง ประเทศที่มีระบบสวัสดิการในลักษณะนี้มักจะเน้นให้แรงงานเกือบทั้งหมดต้องเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมด้านต่างๆที่มีมากมายหลายกองทุน ตัวอย่างประเทศที่มีสวัสดิการในแนวทางนี้ก็คือเยอรมัน
- ประเทศที่เน้นนโยบายสวัสดิการแบบเน้นสร้างผลิตภาพ (productivity enhancing welfare) ประเทศที่ใช้นโยบายสวัสดิการรูปแบบนี้มักจะเน้นไปที่สวัสดิการที่ให้กับกลุ่มแรงงาน เพื่อตอบสนองเป้าหมายในการสร้างการจ้างงานรวมถึงเพิ่มศักยภาพให้กับแรงงานในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างประเทศที่เน้นแนวทางนี้ก็เช่นประเทศเอเชียตะวันออกอย่าง ญี่ปุ่น เกาหลี และไต้หวัน
- ประเทศที่เน้นสวัสดิการแบบเจาะจงผสมกับเงื่อนไข (conditional poverty-targeting) ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมักจะถูกวิพากษ์ว่ายังไม่ได้ผลในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างเพียงพอ ส่งผลให้มีความพยายามเพิ่มเติมเงื่อนไขเข้าไปในการให้สวัสดิการแบบคนจน เพื่อให้เกิดการกระตุ้นพฤติกรรมบางประการไปพร้อมๆกับการได้รับสวัสดิการ กลุ่มประเทศที่นำเอาสวัสดิการในลักษณะนี้มาใช้เป็นจำนวนมากก็คือประเทศในกลุ่มอเมริกาใต้ เช่น บราซิล รวมถึงประเทศใกล้เคียงเช่น เม็กซิโก

สำหรับช่วงเวลาของการศึกษาระบบสวัสดิการและนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงในประเทศที่ถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษา ผู้วิจัยจะเน้นช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกับปัจจุบัน คือตั้งแต่ 1970-2010 เนื่องจากช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่ระบบสวัสดิการในประเทศต่างๆทั่วโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างมากด้วยอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยม การเลือกช่วงเวลานี้ยังเพื่อให้ได้ภาพการสำรวจและวิเคราะห์ที่เท่าทันกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สำหรับการเลือกนโยบายมาทำการสำรวจ การวิจัยจะสำรวจจะพยายามนโยบายในการคุ้มครองสังคม (social protection) และนโยบายสวัสดิการที่ให้กับเด็กและคนชรา ซึ่งเป็นพื้นที่ทางนโยบายที่กำลังเป็นที่ถกเถียงถึงแนวการให้สวัสดิการที่เหมาะสมของประเทศไทย นอกจากนี้ การสำรวจยังพยายามให้ครอบคลุมนโยบายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ทั้งนี้ผู้วิจัยจะเลือกโดยคำนึงถึงความจำเป็นจะต้องมุ่งศึกษานโยบายสวัสดิการในขอบเขตที่จำกัดเพื่อไม่ให้ขอบเขตการทำงานของงานวิจัยนี้กว้างเกินไป

กรอบคิดในการสำรวจปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพของระบบสวัสดิการกับการลดความเหลื่อมล้ำ ในการเลือกกรณีศึกษาทั้ง 5 รูปแบบมาเปรียบเทียบกันนั้น ผู้วิจัยจะสร้างความเข้าใจต่อเงื่อนไขและบริบทที่นำมาซึ่งการใช้งาน

สวัสดิการรูปแบบที่ต่างกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างเพียงพอต่อการเลือกเดินระบบสวัสดิการที่ต่าง
กันของแต่ละประเทศกรณีศึกษา

ในการวิเคราะห์นโยบายของการผสมผสานนโยบายสวัสดิการต่อความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะการจัดวางสวัสดิการแบบ
เจาะจงที่คนจนที่ต่างกัน ผู้วิจัยจะเน้นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางตรงและทางอ้อมที่โยงการใช้สวัสดิการแบบ
เจาะจงที่คนจนเข้ากับศักยภาพของระบบสวัสดิการในการลดความเหลื่อมล้ำ สำหรับปัจจัยทางตรงที่เชื่อมโยง
สวัสดิการแบบเจาะจงกับการลดความเหลื่อมล้ำ ประกอบไปด้วยปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพในการเจาะจงได้ตรง
เป้าหมาย ขนาดของทรัพยากรที่ระบบสวัสดิการสามารถกระจายสู่คนจน รวมไปถึงเงื่อนไขต่างๆที่อาจส่งผลให้คน
ยากจนมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่กระตือรือร้นได้ของตนเองได้ ผู้วิจัยจะสำรวจการออกแบบลักษณะ
สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนที่ส่งผลกับปัจจัยเหล่านี้

สำหรับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงไว้ในภาพรวมของระบบสวัสดิการนั้น ซึ่งเป็นปัจจัย
ทางอ้อมนั้น งานวิจัยจะสำรวจปัจจัยที่โยงกับศักยภาพของระบบสวัสดิการในการได้แรงสนับสนุนจากสังคม รวมถึง
ศักยภาพในการแสวงหารายได้เพื่อมาลงทุนในระบบสวัสดิการ รวมถึงปัจจัยอื่นๆอาจกระทบการออกแบบเชิง
สถาบันของระบบสวัสดิการที่โยงกับการลดความเหลื่อมล้ำ โดยผู้วิจัยจะสำรวจทั้งการออกแบบระบบสวัสดิการที่
โยงกับปัจจัยเหล่านี้ รวมถึงช่องทางที่เชื่อมผลจากปัจจัยเหล่านี้เข้ากับการลดความเหลื่อมล้ำ

นอกจากกรอบคิดทั้งสามส่วนที่นำเสนอไว้ข้างต้น การแปลผลการศึกษามาเพื่อการสร้างข้อเสนอแนะเรื่องทางเลือก
ระบบสวัสดิการของประเทศไทยยังเป็นขั้นตอนสำคัญสุดท้ายของงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอทางเลือกต่างๆโดย
คำนึงถึงความเป็นไปได้ของประเทศไทย และจะพยายามตอบสนองต่อข้อถกเถียงทางนโยบายในปัจจุบันของ
ประเทศ ทั้งนี้ การนำเสนอทางเลือกจะพยายามชี้ให้เห็นถึงสภาพที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกต่างๆ เช่น เงื่อนไข
เบื้องต้นสำหรับการเลือกทางเลือกต่างๆ

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

ขั้นตอนสำคัญต่างๆในงานวิจัยชิ้นนี้ประกอบไปด้วย

1. การศึกษาเอกสารวิชาการเพื่อสำรวจลักษณะต่างๆของการนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้
รวมถึงการผสมสวัสดิการแบบดังกล่าวเข้ากับสวัสดิการแบบอื่นๆ

2. การเลือกประเทศเป็นกรณีศึกษา โดยจะเลือกประเทศที่สะท้อนลักษณะและรูปแบบของการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงตามที่ได้สำรวจไว้ ทั้งนี้การเลือกกรณีศึกษาจะเน้นความแตกต่างของกรณีศึกษาเป็นสำคัญ รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการเลือกกรณีศึกษาได้ถูกอธิบายไว้แล้วในส่วนก่อนหน้านี้
3. การสำรวจรายละเอียดการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในกรณีศึกษา และวิเคราะห์ว่ารายละเอียดเหล่านั้นเชื่อมโยงไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำอย่างไร ผ่านปัจจัยสำคัญใดบ้าง ทั้งนี้ลักษณะของปัจจัยที่งานวิจัยนี้ให้ความสนใจได้รับการอธิบายไว้ในส่วนก่อนหน้านี้แล้วเช่นกัน
4. การวิเคราะห์ชุดปัจจัยที่โยงการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงสู่การลดความเหลื่อมล้ำ โดยรวมถึงการวิเคราะห์กระบวนการ (mechanism) ที่ปัจจัยเหล่านั้นจะส่งผลผ่านไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ
5. การนำเอาข้อค้นพบมาสร้างเป็นข้อเสนอแนะทางนโยบายให้กับระบบสวัสดิการของประเทศไทย โดยแปลข้อค้นพบมาเป็นทางเลือกในการดำเนินนโยบายสวัสดิการของสังคมไทย

บทที่ 2

กรอบคิดในการสำรวจและวิเคราะห์รูปแบบสวัสดิการที่แตกต่างกัน

ในบทที่สอง ผู้วิจัยจะนำเสนอกรอบคิดที่จะใช้ในการวิเคราะห์รูปแบบของระบบสวัสดิการที่มีความแตกต่างกัน โดยกรอบคิดที่จะนำเสนอในบทนี้จะทำหน้าที่สองประการหลักให้กับงานวิจัยนี้ ประการแรกคือการเป็นฐานสำหรับการเลือกประเทศเป็นกรณีศึกษา โดยกรอบคิดการจำแนกระบบสวัสดิการที่จะได้รับการสำรวจในบทนี้จะช่วยชี้ให้เห็นว่าประเทศใดควรได้รับการเลือกมาเพื่อเป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการที่มีการผสมผสานนโยบายสวัสดิการแตกต่างกัน ประการที่สอง กรอบคิดที่ทำการสำรวจจะได้รับการสังเคราะห์เพื่อสร้างกรอบทางทฤษฎีสำหรับใช้สำรวจประสบการณ์ในการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศกรณีศึกษา กรอบทางทฤษฎีนี้จะช่วยเชื่อมโยงให้ทราบได้ว่าสภาพปัจจัยที่ขับเคลื่อนส่วนผสมของระบบสวัสดิการนั้นประกอบไปด้วยอะไรบ้าง เชื่อมโยงกับส่วนผสมของนโยบายสวัสดิการเช่นไร โดยเฉพาะการเลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน และส่วนผสมของระบบสวัสดิการมีนัยต่อสภาพเช่นความเหลื่อมล้ำอย่างไร

สำหรับวิธีการในการนำเสนอและสังเคราะห์กรอบคิด ผู้วิจัยจะเสนอจากการสำรวจงานทฤษฎีที่สำคัญที่ทำการจำแนกระบบสวัสดิการออกเป็นรูปแบบต่างๆ ทั้งในบริบทของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา งานเชิงทฤษฎีที่ได้รับการสำรวจในที่นี้ล้วนแต่เป็นงานที่ทรงอิทธิพลต่อการระบุว่าระบบสวัสดิการแบบใหญ่ๆ ในโลกนี้มีแบบใดบ้าง และแต่ละรูปแบบนั้นมีลักษณะสำคัญแตกต่างไปเช่นไร การอธิบายเนื้อหาเหล่านี้จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจได้ว่าการจัดส่วนผสมของสวัสดิการและการเลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนั้นก็ย่อมสะท้อนรูปแบบที่กว้างกว่าของระบบสวัสดิการ นอกจากนี้ การสำรวจแนวคิดและทฤษฎีที่แบ่งรูปแบบระบบสวัสดิการยังมักจะมีเนื้อหาส่วนที่ช่วยให้เข้าใจได้ว่าที่มาของสวัสดิการแต่ละรูปแบบนั้นแตกต่างกันไปอย่างไร

แนวคิดและทฤษฎีที่ผู้วิจัยจะนำมาเป็นฐานหลักของการสำรวจและสร้างกรอบคิดในบทนี้จะมาจากงานสามชิ้นหลักชิ้นแรกคืองานวิชาการที่อ้างกล่าวได้ว่าทรงอิทธิพลที่สุดในการศึกษาเพื่อแบ่งรูปแบบของรัฐสวัสดิการ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศพัฒนาแล้ว งานชิ้นนี้คือ Three Worlds of Welfare Capitalism ของ Gosta Esping-Andersen (1990) กระบวนการแบ่งรูปแบบของรัฐหรือระบบสวัสดิการที่ได้รับการนำเสนอในงานชิ้นนี้ช่วยทำหน้าที่ให้การสร้างความเข้าใจเบื้องต้นถึงระบบสวัสดิการต่างรูปแบบได้เป็นอย่างดี ผู้วิจัยจึงจะกล่าวถึงแนวคิดจากงานชิ้นนี้ก่อน และจะถือโอกาสอภิปรายถึงส่วนประกอบของแนวคิดที่จะนำมาใช้ได้กับกรอบคิดของงานวิจัยนี้

หลังจากที่ได้สำรวจงานของ Esping-Andersen แล้ว การสำรวจจะหันไปหยิบแนวคิดและทฤษฎีในการแบ่งรูปแบบสวัสดิการในบริบทอื่นๆ เข้ามาเสริม โดยจะสำรวจต่อไปถึงวิธีการแบ่งรูปแบบของระบบสวัสดิการใน

ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับการนำเสนอโดย Wood and Gough (2006) โดยงานชิ้นที่สองนี้จะช่วยเสริมบริบทและปัจจัยของประเทศกำลังพัฒนาเข้ากับแนวคิดของ Epsing-Andersen ทำให้การวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาทำได้ครบถ้วนมากขึ้น สุดท้าย ผู้วิจัยจะสำรวจชุดงานที่เสนอการแบ่งระบบสวัสดิการของประเทศเอเชียตะวันออกขึ้นเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของระบบสวัสดิการ โดยเรียกว่าเป็นระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต (productivist) (Holiday, 2000; Kim, 2016)

ในการสำรวจแนวคิดและทฤษฎีแต่ละชุดข้างต้น ผู้วิจัยจะไม่ทำเพียงแต่การสำรวจเนื้อหาเท่านั้น แต่จะมีส่วนของการอภิปรายข้อจำกัดรวมถึงความเหมาะสมต่อบริบทปัจจุบันประกอบการสำรวจ และที่สำคัญ ในการสำรวจนั้น ผู้วิจัยจะคอยชี้ให้เห็นประโยชน์ของกรอบคิดที่จะสามารถนำมาใช้ต่อกับงานชิ้นนี้ ทั้งกับการเลือกกรณีศึกษา และการพัฒนารอบการวิเคราะห์กรณีศึกษา

2.1 กรอบคิดในการวิเคราะห์รูปแบบที่ต่างกันของระบบสวัสดิการในประเทศพัฒนาแล้ว: บทสำรวจจาก *Three Worlds of Welfare Capitalism*

ในจำนวนงานวิชาการแขนงที่ทำการจำแนกลักษณะของระบบสวัสดิการทั้งหมด งานของ Epsing-Andersen (1990) เรื่อง *Three Worlds of Welfare Capitalism* เป็นหนึ่งในงานที่มีบทบาทสูงสุด (Powell and Barrientos, 2004) ผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงงานชิ้นนี้ก่อน ทั้งนี้ นอกจากการกล่าวถึงรูปแบบสวัสดิการสามแบบที่ Epsing-Andersen เสนอซึ่งได้รับการกล่าวถึงบ่อยครั้งแล้ว ผู้วิจัยจะนำเอาแง่มุมที่ไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึงมากนัก คือรายละเอียดเบื้องหลังกระบวนการคิดของ Epsing-Andersen ซึ่งมีสองแนวคิดเป็นฐานหลัก ได้แก่แนวคิดเรื่องการลดการพึ่งพิงระบบตลาด (Decommodification) และแนวคิดการลดการแบ่งชนชั้นทางสังคม (Social Stratifications) ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดทั้งสองช่วยสะท้อนว่าสิ่งที่ Epsing-Andersen เสนอนั้นเป็นการแบ่งระบบสวัสดิการไปตามเส้นทางของพัฒนาการที่แตกต่างกัน อันเป็นแนวทางที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการนำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ที่มาของการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเช่นกัน

ในผลงานเรื่อง *Three Worlds of Welfare Capitalism* นั้น Epsing-Andersen ได้สร้างกรอบคิดสำหรับการแบ่งระบบสวัสดิการออกเป็นรูปแบบใหญ่ๆ (Epsing-Andersen, 1990: 21-29) โดยใช้วิธีการจำแนกที่ให้ความสำคัญกับคุณลักษณะสามประการ ได้แก่

- (1) ส่วนผสมของนโยบายสวัสดิการ (Welfare Mixes) หมายถึงทั้งลักษณะของนโยบายและโครงการในการให้สวัสดิการ กับการแบ่งหน้าที่กันให้สวัสดิการระหว่างรัฐ ตลาด และครอบครัว

(2) บทบาทของระบบสวัสดิการในการลดการพึ่งพิงระบบตลาด หรือที่เรียกว่า Degree of Decommodification ซึ่งสะท้อนว่าการได้รับสวัสดิการนั้นถูกยอมรับเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social Rights) มากเพียงไร

(3) บทบาทของระบบสวัสดิการในการลดการแบ่งชนชั้นทางสังคม (Social Stratifications) ซึ่งสะท้อนว่าการให้สวัสดิการนั้นมีเป้าหมายยึดโยงกับการลดความเหลื่อมล้ำ รวมถึงปรับเปลี่ยนสัมพันธ์ทางอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างคนกลุ่มต่างๆในสังคมเช่นไร

ด้วยการวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกับคุณลักษณะสามประการข้างต้น Epsing Andersen ได้แบ่งระบบสวัสดิการในประเทศพัฒนาแล้วออกเป็นสามรูปแบบหลัก ได้แก่ หนึ่ง ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม สอง ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม และ สาม ระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ควรระมัดระวังว่าการนำเสนอรูปแบบทั้งสามนี้เป็นเพียงเพื่อให้เป็นหลักในการเปรียบเทียบ ในความเป็นจริงแล้วประเทศต่างๆในโลกไม่ได้มีระบบสวัสดิการที่ตรงกับรูปแบบทั้งสามไปได้ทุกประการ (pure case) แต่จะมีลักษณะที่ผสมผสานรูปแบบต่างๆเข้าด้วยกัน การพิจารณาประเทศต่างๆจึงควรดูที่ความใกล้เคียงกับรูปแบบหนึ่งๆข้างต้นมากกว่า (Epsing-Andersen, 1990: 28) สำหรับรายละเอียดของสวัสดิการแต่ละรูปแบบเป็นดังต่อไปนี้

2.1.1 ระบบสวัสดิการในประเทศพัฒนาแล้ว 3 แบบ

ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม (Conservative Welfare Regime) หรือที่อาจเรียกได้ว่าเป็นระบบแบบ State-Corporatist/Christian Democratic เป็นรูปแบบที่ Epsing-Andersen พบว่าใกล้เคียงกับที่เกิดขึ้นในประเทศเก่าแก่ในยุโรป เช่น เยอรมนี ออสเตรีย และอิตาลี คุณลักษณะสำคัญของระบบนี้ก็คือการพยายามรักษาคุณค่าและบทบาทของสถาบันครอบครัวในด้านที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการ การเน้นบทบาทของระบบประกันสังคมที่ยึดโยงกับสมาชิกภาพของกลุ่มอาชีพต่างๆ และการรักษาไว้ซึ่งความแตกต่างในด้านฐานะทางสังคม

Epsing-Andersen (1990: 27, 38, 56) เสนอว่าระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมนั้นพัฒนาขึ้นก่อนระบบสวัสดิการแบบอื่นๆในยุโรป การเกิดขึ้นก่อนทำให้ระบบสวัสดิการในลักษณะนี้มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายในอดีตและคุณลักษณะเก่าแก่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการให้สวัสดิการ เช่น การให้สวัสดิการมักจะยึดโยงกับความพยายามของรัฐในการสร้างอำนาจเพื่อปกครองประชาชนที่หลากหลาย หรือโยงกับบทบาทการรวมกลุ่มกันของกลุ่มอาชีพต่างๆ (guilds) ที่เกิดขึ้นเพื่อดูแลกันเอง

Epsing-Andersen อธิบายว่าสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมนั้นพัฒนาขึ้นจากปฏิกิริยาต่อการขยายตัวของระบบตลาดในยุโรป โดยเหล่านักคิดที่สนับสนุนแนวทางสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมมักจะมองว่าระบบตลาดนั้นจะเป็นกลไกที่

เข้ามาสร้างความเชื่อมโยงกับศีลธรรมในสังคม และอาจบ่อนทำลายการคงรักษาไว้ซึ่งการแบ่งชนชั้นกัน (social hierarchy) จึงทำให้พวกเขาพยายามรักษาพื้นที่ของศีลธรรมและการแบ่งชนชั้นแบบเดิมไว้ผ่านระบบสวัสดิการ ด้วยเหตุนี้ กล่าวได้ว่าแรงผลักดันสำคัญของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมจึงมาจากการสนับสนุนด้วยฐานคิดของการรักษาศีลธรรมมากกว่าการสนับสนุนสิทธิทางสังคม และลักษณะสำคัญนี้เองที่ทำให้ระดับของความพยายามลดการพึ่งพิงตลาดของระบบสวัสดิการแบบนี้จึงออกมามีความจำกัด

ผลอีกประการของลักษณะระบบสวัสดิการรูปแบบอนุรักษนิยมที่ควรกล่าวถึงก็คือผลจากการที่เป้าหมายการให้สวัสดิการนั้นมักจะยึดโยงกับความพยายามรักษาความแตกต่างทางชนชั้นและสถานะทางสังคม และมักจะรวมไปถึงการเน้นให้ประชาชนยอมรับอำนาจของผู้ปกครองหรืออำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ลักษณะของระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นมักจะเป็นระบบที่แบ่งแยกการให้สวัสดิการไปตามกลุ่มคนที่ได้รับอย่างชัดเจน เช่น กลุ่มข้าราชการก็มีสวัสดิการของกลุ่มตนเอง กลุ่มอาชีพต่างๆก็ต่างสร้างสวัสดิการของตนเอง การที่ระบบสวัสดิการมีลักษณะแบ่งออกไปตามกลุ่มต่างๆนี้ทำให้ระบบสวัสดิการรูปแบบอนุรักษนิยมมักจะมีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำและกระจายรายได้เพียงจำกัดเช่นกัน

ลักษณะสำคัญประการสุดท้ายของสวัสดิการรูปแบบนี้ก็คือขอบเขตของระบบสวัสดิการจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือทดแทนบทบาทการดูแลกันเองของครอบครัว และการให้สวัสดิการมักจะไม่ครอบคลุมถึงการช่วยเหลือผู้หญิงที่ไม่ได้ทำงาน ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ผู้หญิงต้องอยู่บ้านเพื่อทำหน้าที่ดูแลครอบครัว และไม่สามารถเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะอิทธิพลจากแนวคิดทางศีลธรรมดั้งเดิมในยุโรปที่ยึดโยงกับศาสนา และการรักษาสถาบันครอบครัวให้คงคุณค่าไว้

ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม (Liberal Welfare Regime) เป็นระบบสวัสดิการอีกรูปแบบสำคัญที่พบในประเทศพัฒนาแล้ว โดย Epsing Andersen (1990: 26, 41, 61) อธิบายว่าระบบสวัสดิการรูปแบบนี้มีลักษณะสำคัญอยู่ที่การให้สวัสดิการที่ค่อนข้างจำกัดเพื่อส่งเสริมบทบาทของระบบตลาด นโยบายสวัสดิการที่ใช้มักจะเป็นนโยบายในลักษณะแบบเจาะจงที่คนจนผ่านกระบวนการพิสูจน์ฐานะ (means-tested) ทั้งนี้เพื่อจำกัดขอบเขตของการให้สวัสดิการในภาพใหญ่ ระบบสวัสดิการรูปแบบนี้แม้จะมีนโยบายสวัสดิการลักษณะอื่นๆประกอบบ้าง เช่น สวัสดิการแบบถ้วนหน้า แต่ก็ให้ขนาดของสิทธิประโยชน์จากสวัสดิการแบบถ้วนหน้ากับผู้ที่ได้รับเพียงจำกัดเท่านั้น ระบบสวัสดิการรูปแบบเสรีนิยมมักจะพบได้ในกรณีของประเทศแบบ Anglo-Saxon เช่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

เส้นทางของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมนี้ยึดโยงอยู่กับแนวคิดและอุดมการณ์แบบเสรีนิยม (liberalism) ที่เชื่อในประสิทธิภาพและความเป็นธรรมที่มาจากการปล่อยให้ระบบตลาดได้ทำงานอย่างเสรีเต็มที่ การให้สวัสดิการแบบ

เจาะจงที่คนจนนั้นเกิดขึ้นบนฐานของแนวคิดว่าการให้สวัสดิการกับคนจนนั้นควรจะให้สิทธิประโยชน์เพียงในระดับที่ไม่ทำให้พวกเขาหันไปเลือกอยู่กับระบบสวัสดิการแทนที่จะเลือกการทำงาน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการที่คนจะหันไปสู่การพึ่งพิงรัฐเพื่อความอยู่รอดในระยะยาว การให้สวัสดิการของสวัสดิการรูปแบบนี้ยังอยู่บนฐานคิดว่าระบบสวัสดิการควรเกิดขึ้นเพียงเพื่อรองรับส่วนที่การทำงานของตลาดนั้นล้มเหลว หรือเกิดขึ้นเพื่อรองรับคนที่ไม่มีความสามารถจะเข้าร่วมตลาดได้ เช่น คนพิการ คนชรา ขอบเขตการให้สวัสดิการที่จำกัดทำให้การให้สวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการทดแทนบทบาทของครอบครัวนั้นไม่ได้เป็นเป้าหมายของระบบสวัสดิการรูปแบบนี้เลย

ความเชื่อมั่นในระบบตลาดเสรี ส่งผลให้ระบบสวัสดิการรูปแบบเสรีนิยมมักจะปล่อยให้สวัสดิการสำหรับคนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กลุ่มคนยากจนนั้นเกิดขึ้นผ่านระบบตลาด โดยเฉพาะระบบสวัสดิการที่ให้กับคนที่มีฐานะ อย่างไรก็ตาม ใ้สำหรับกรณีของคนชั้นกลางหรือคนทำงานที่ไม่ได้อยู่ในฐานะยากจน ก็อาจมีการให้สวัสดิการผ่านกองทุนประกันสังคมได้ เพราะมีความเชื่อว่ากองทุนในลักษณะนี้นั้นเป็นการลงทุนเพื่อได้รับสวัสดิการคืนมาผ่านรายได้จากการทำงานของสมาชิกเอง จึงไม่ได้ขัดแย้งกับแนวคิดตลาดเสรีเสียทีเดียว ในภาพรวมแล้วเนื่องจากระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมสนับสนุนการทำงานของตลาด ขอบเขตของการลดการพึ่งพิงตลาดของระบบสวัสดิการรูปแบบนี้จึงมีน้อย

ในด้านของผลต่อการแบ่งชนชั้นทางสังคมนั้น ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมมักจะสร้างผลในลักษณะของการแบ่งคนออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มหนึ่งก็คือกลุ่มคนยากจน โดยกลุ่มนี้มักจะมีระดับความจนเสมอกัน ได้รับสวัสดิการอย่างจำกัด ทั้งยังมีแนวโน้มจะถูกตีตราความเป็นคนยากจนที่คอยต้องพึ่งพิงรัฐจากคนกลุ่มอื่นๆ ส่วนอีกกลุ่มคือคนกลุ่มที่สามารถดูแลตัวเองผ่านการทำงานในระบบตลาดได้ โดยคนกลุ่มหลังนั้นก็จะได้รับสวัสดิการในขนาดและลักษณะที่สะท้อนกับฐานะของรายได้ของตนเอง ทั้งหมดนี้ทำให้ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมนี้ส่งผลน้อยต่อการลดความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้

ระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Welfare Regime) เป็นรูปแบบสวัสดิการที่ Esping-Andersen (1990: 27, 44, 65) อธิบายว่าเกิดขึ้นท้ายที่สุดในประวัติศาสตร์ของยุโรป ผ่านเส้นทางการผลักดันของขบวนการแรงงานและผู้สนับสนุนแนวคิดแบบสังคมนิยม ระบบสวัสดิการรูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับการให้สวัสดิการแบบถ้วนหน้า และการให้สวัสดิการที่มีคุณภาพสูงกับผู้ได้รับ ระบบสวัสดิการในรูปแบบนี้ถูกผลักดันมาจากแนวคิดเรื่องสิทธิทางสังคม และจากกระบวนการสร้างความสมัคสมาน (solidarity) ระหว่างชนชั้นที่แตกต่างกันในการสนับสนุนระบบสวัสดิการ ระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมมักจะพบได้ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เช่น สวีเดน เดนมาร์ก

เนื่องจากเส้นทางของระบบสวัสดิการนี้ยึดโยงกับพัฒนาการของแนวคิดแบบสังคมนิยม ซึ่งมองการเข้ามามีบทบาทของระบบตลาดเสรีในฐานะกลไกที่เข้ามาสร้างภาวะการขูดรีดและภาวะไร้อิสระของแรงงาน การให้สวัสดิการในระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยจึงเน้นถึงกระบวนการเข้าลดทอนการพึ่งพิงระบบตลาด ส่งผลให้

ขอบเขตของระบบสวัสดิการนั้นกว้างขวาง ครอบคลุมถึงโอกาสในการได้รับสวัสดิการแม้ในกรณีเช่นการลาหยุดเพื่อดูแลครอบครัว หรือกรณีอื่นๆที่อาจถูกมองว่าเข้าลดทอนความสำคัญของระบบตลาด นอกจากนี้ สวัสดิการที่ให้นั้นยังถูกเน้นให้มีคุณภาพเพียงพอ ไม่ใช่การให้สวัสดิการขั้นต่ำ โดยไม่ได้มีมุมมองว่าการให้สวัสดิการที่มีคุณภาพสูงนี้จะไปกระทบกับแรงจูงใจให้ทำงาน

พัฒนาการของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยยึดโยงกับเส้นทางการเมืองและบทบาทของขบวนการแรงงาน ขอบเขตของการพัฒนาระบบสวัสดิการจึงเกิดขึ้นผ่านเส้นทางที่แปรผัน โจทย์เริ่มต้นของการเคลื่อนไหวเพื่อระบบสวัสดิการรูปแบบนี้เคยอยู่แค่กับการสร้างสวัสดิการให้กับกลุ่มแรงงานเท่านั้น แต่เมื่อระบบการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น พัฒนาการของระบบสวัสดิการรูปแบบสังคมนิยมก็เปลี่ยนแปลงไปสู่การผลักดันระบบสวัสดิการให้กับคนกลุ่มอื่นๆเช่นกัน เช่น กลุ่มคนในชนบท และชนชั้นกลาง เนื่องจากคนเหล่านี้สามารถถูกดึงเข้ามาเป็นพันธมิตรกับชนชั้นแรงงานในการพัฒนาระบบสวัสดิการได้ กระบวนการสร้างความสามัคคี (solidarity) จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยอย่างยิ่ง และผ่านกระบวนการนี้เอง ระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยจึงมักจะมีลักษณะสนับสนุนการลดความเหลื่อมล้ำและลดการแบ่งแยกชนชั้น ผ่านการให้สวัสดิการที่มีคุณภาพแบบถ้วนหน้า ทั้งนี้การให้สวัสดิการที่มีคุณภาพสูงเชื่อมโยงกับการทำให้คนจำนวนมากในสังคม โดยเฉพาะชนชั้นกลาง ยังรู้สึกได้ว่าตนเองได้เป็นส่วนสำคัญหนึ่งของระบบสวัสดิการ

ลักษณะสำคัญประการอื่นๆของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยก็คือการโยงกับเป้าหมายการลดบทบาทของสถาบันครอบครัว โดยการให้สวัสดิการมักเน้นการให้ผู้หญิงได้มีบทบาทเข้าร่วมกำลังแรงงาน นโยบายสวัสดิการที่เข้าช่วยดูแลคนชราและเด็กแทนครอบครัวจึงเป็นนโยบายที่สำคัญของสวัสดิการรูปแบบนี้ นอกจากนี้ เนื่องจากการให้สวัสดิการถ้วนหน้าที่มีคุณภาพจะเป็นจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายที่สูง ระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยจึงต้องผลักดันเป้าหมายอื่นๆเช่น การสนับสนุนให้คนทุกคนมีงานทำ (full-employment) และการมีระดับการเก็บภาษีที่สูงไปพร้อมๆกัน

2.1.2 แนวคิดสำคัญที่โยงกับการแบ่งระบบสวัสดิการของ Epsing-Andersen

แม้กรอบคิดในการแบ่งรัฐสวัสดิการออกเป็นสามรูปแบบข้างต้นของ Epsing-Andersen จะถูกอ้างถึงอย่างแพร่หลาย แต่การนำกรอบคิดนี้ไปใช้มักจะละเลยการทำความเข้าใจเหตุผลที่ Epsing-Andersen ได้อธิบายไว้ประกอบวิธีการคิดของเขา ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงขอเสนอกระบวนการวิเคราะห์เพื่อแบ่งรูปแบบสวัสดิการของเขาอีกครั้ง โดยจะพยายามสร้างความเข้าใจถึงหลักคิดที่ถูกนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างของระบบสวัสดิการอย่างแนวคิดการลดการพึ่งพิงระบบตลาด (Decommodification) และ แนวคิดการแบ่งชนชั้นทางสังคม (Social

Stratification) รวมไปถึงอธิบายว่าการใช้แนวคิดทั้งสองนี้ช่วยให้เข้าใจได้ถึงความแตกต่างในระบบสวัสดิการได้อย่างไร

ควรกล่าวเสียก่อนถึงพื้นฐานของงานของ Epsing-Andersen ว่าที่จริงแล้วในความพยายามสร้างกรอบคิดเพื่อแบ่งระบบสวัสดิการของเขา เขาได้เริ่มจากการอธิบายว่ากรอบคิดที่เขาสร้างขึ้นนั้นเน้นไปที่การวิเคราะห์เส้นทางการเปลี่ยนแปลงของลักษณะกิจการที่รัฐเข้าไปดำเนิน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้สวัสดิการ (Epsing-Andersen, 1990: 18) ด้วยเหตุนี้ แนวทางของเขาจึงไม่ใช่การศึกษาผ่านการเปรียบเทียบลักษณะในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งของระบบสวัสดิการ ไม่ได้เน้นกระบวนการศึกษาทางสถิติ แต่เป็นการศึกษาที่เน้นเปรียบเทียบปัจจัยทางประวัติศาสตร์และเส้นทางพัฒนาการที่ทำให้ระบบสวัสดิการในแต่ละประเทศโดยเฉพาะในยุโรปนั้นออกมาแตกต่างกัน

นอกจากนี้ ควรคำนึงด้วยว่าแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อกรอบคิดที่ Epsing-Andersen สร้างขึ้นก็คือแนวคิดของ Richard Titmuss (1958) ที่ศึกษาระบบสวัสดิการโดยพยายามใส่ใจมากกว่าการดูแค่ว่ารัฐบาลได้ใช้จ่ายงบประมาณกับสวัสดิการมากเพียงไร แต่ดูไปถึงว่าลักษณะของการใช้จ่ายสวัสดิการด้วยว่าเป็นอย่างไร เป็นแบบเจาะจงหรือแบบถ้วนหน้า เงื่อนไขการได้รับสวัสดิการเป็นเช่นไร และคุณภาพของบริการด้านสวัสดิการเป็นอย่างไร ด้วยอิทธิพลจากแนวคิดของ Titmuss จึงทำให้ Epsing-Andersen (1990: 20) พยายามหาแนวคิดที่จะห่อรวมข้อสังเกตต่อลักษณะของระบบสวัสดิการที่กล่าวไว้เหล่านี้ได้ และเป็นที่มาของการเสนอแนวคิดอย่าง แนวคิดการลดการพึ่งพิงระบบตลาด (Decommodification) และ แนวคิดการแบ่งชนชั้นทางสังคม (Social Stratification) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทำความเข้าใจและจำแนกระบบสวัสดิการ

แนวคิดการลดการพึ่งพิงระบบตลาด (Decommodification)

แนวคิดการลดการพึ่งพิงระบบตลาด ถูกหยิบขึ้นมาใช้โดย Epsing-Andersen (1990:35-37) เพื่อสะท้อนหลากหลายปฏิกิริยาของสังคมที่แตกต่างกันที่เกิดขึ้นต่อการขยายเข้ามามีบทบาทของระบบตลาด โดยเฉพาะเมื่อพัฒนาการของระบบทุนนิยมทำให้ระบบตลาดแพร่หลายไปทุกหนแห่ง และเปลี่ยนมนุษย์ให้เปรียบเป็นเสมือนหนึ่งในสินค้าในระบบตลาดเท่านั้น การเปลี่ยนคนให้เป็นเหมือนกับสินค้าเกิดขึ้นผ่านการขยายตัวของตลาดแรงงาน และทำให้เครือข่ายที่ช่วยให้สวัสดิการที่มีมาก่อนเช่นระบบครอบครัวหรือชุมชนลดความสำคัญลงไป ปรากฏการณ์ทั้งหมดนี้ทำให้มนุษย์อยู่รอดได้เพียงแค่ผ่านการอาศัยรายได้จากระบบตลาดเท่านั้น

การขยายตัวของระบบตลาดที่เปลี่ยนแปลงคนเป็นสินค้า ส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาที่หลากหลายออกมาเป็นแนวคิดที่แตกต่างกัน ซึ่งล้วนแต่ก็ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการรูปแบบต่างๆ แนวคิดสำคัญที่เข้ามาเกี่ยวข้องก็เช่น

แนวคิดเรื่องสิทธิทางสังคม (social rights) ซึ่งก็คือสิทธิในการได้รับสวัสดิการนั่นเอง การให้สิทธิทางสังคมนั้นถูกหยิบยกว่าจะเป็นวิธีการสำคัญที่จะลดฐานะความเป็นสินค้าของมนุษย์ ช่วยให้พวกเขาอยู่รอดได้และเป็นอิสระจากพันธนาการของระบบตลาด นอกจากนี้ การลดการพึ่งพิงระบบตลาด ยังเชื่อมโยงกับการเพิ่มโอกาสให้แรงงานสามารถมีอำนาจต่อรองได้มากขึ้น และลดอำนาจการควบคุมของนายจ้างลง

ปฏิกิริยาที่แตกต่างในการลดการพึ่งพิงระบบตลาดถูกนำมาเป็นกรอบเพื่ออธิบายว่าเหตุอันใดรัฐสวัสดิการถึงได้มีขอบเขตและคุณภาพของระบบสวัสดิการไม่เหมือนกัน Epsing-Andersen ชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างในด้านเหล่านี้ล้วนแต่สะท้อนการยอมรับบทบาทของตลาดที่ต่างระดับและการดำเนินแนวทางการลดการพึ่งพิงระบบตลาดที่ไม่เหมือนกัน (Epsing-Andersen, 1990: 37) อย่างไรก็ตาม ควรคำนึงว่าการลดการพึ่งพิงระบบตลาดนั้นไม่ใช่เรื่องของ การทำได้อย่างสมบูรณ์แบบหรือไม่ แต่เป็นเรื่องของแนวทางหลากหลายที่จะทำให้ผู้คนในสังคมสามารถมีชีวิตที่มีมาตรฐานได้โดยไม่ต้องอาศัยรายได้จากตลาดเพียงอย่างเดียว

ในกรณีของระบบสวัสดิการแบบที่มีรูปแบบอนุรักษนิยม ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการที่มีพัฒนาการอย่างเก่าแก่ที่สุดในยุโรปนั้น การลดการพึ่งพิงระบบตลาดได้เกิดขึ้นอยู่แล้วมานานผ่านระบบทางศีลธรรมและระบบการปกครอง แนวคิดที่ผลักดันให้เกิดระบบสวัสดิการในระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมก็มักจะถูกผลักดันจากมุมมองที่ว่า อิทธิพลของระบบตลาดจะทำให้ศีลธรรมทางสังคมนั้นเสื่อมลงไป และทำให้ระบบสังคมแต่เดิมรวมถึงอำนาจการปกครองในสถาบันแบบเก่าถดถอย

การลดการพึ่งพิงระบบตลาดของสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมนั้นเกิดขึ้นบนเงื่อนไขว่าจะการจะได้รับสิทธิทางสังคมจะมาพร้อมกับการยอมรับศีลธรรม การแบ่งชนชั้น และอำนาจการปกครอง ส่งผลการผลักดันให้ลดการพึ่งพิงระบบตลาดของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมเกิดขึ้นได้ในสามลักษณะ กล่าวคือ หนึ่ง การยังอาศัยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เพื่อสร้างการพึ่งพิงและความสัมพันธ์ต่างตอบแทน ทั้งนี้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้สะท้อนรากฐานจากสังคมแบบศักดินา สอง การใช้สมาคมอาชีพต่างๆ ซึ่งมีฐานทางประวัติศาสตร์อยู่กับกลุ่มอาชีพทางฝีมือ (guilds) ที่มีมานานและมีการจัดระบบดูแลสวัสดิภาพของสมาชิก กลุ่มสมาคมอาชีพเหล่านี้เป็นฐานของการสนับสนุนระบบสวัสดิการให้เกิดในลักษณะของระบบประกันสังคมที่ให้กับอาชีพที่แตกต่างกัน และสาม การให้สวัสดิการผ่านการสนับสนุนของรัฐ ทั้งนี้เพื่อสร้างความจงรักภักดีจ่ออำนาจรัฐ ลดความแตกแยกกันระหว่างกลุ่มต่างๆให้รัฐสามารถปกครองได้ ตัวอย่างของการให้สวัสดิการแบบนี้ก็คือการเริ่มต้นสร้างระบบประกันสังคมของบิสมาร์ก (Bismark) ในเยอรมนี ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเกิดขึ้นด้วยความต้องการจะสถาปนาการปกครองที่เข้มแข็งของรัฐผ่านการให้สวัสดิการเพื่อทำให้แรงงานยอมรับอำนาจการปกครอง (Epsing-Andersen, 1990: 40-41)

ในกรณีของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม แนวคิดที่มีบทบาทมากคือแนวคิดที่เชื่อมั่นในระบบตลาดและมองว่าการเข้ามาให้สวัสดิการอาจนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหา เช่น ทำให้คนไม่ยอมทำงาน ส่งผลให้ปัญหาเช่นความยากจนหรือภาวะไร้งานทำไม่สามารถถูกแก้ไขได้ นอกจากนี้แนวคิดลักษณะนี้ยังมักจะมองว่าการให้การคุ้มครองทางสังคมอาจทำให้ประชาชนเกิดความเกียจคร้าน สำหรับผู้ที่สนับสนุนแนวคิดแบบเสรีนิยมเช่นนี้แล้ว การทำงานของระบบตลาดได้ให้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุดแล้วในการให้มนุษย์แต่ละคนมีอิสรภาพ และพึ่งพาตนเองได้ ระบบตลาดยังมีกลไกการจัดการปัญหาในตนเองที่เปิดโอกาสให้คนที่ขยันขันแข็งได้รับผลตอบแทนต่อการลงแรงของตนเอง อาจกล่าวได้ว่าสำหรับระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม แนวคิดที่เข้ามาอิทธิพลก็คือการมองว่าการลดการพึ่งพิงตลาดนั้นละที่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข

อย่างไรก็ตาม การทำงานของระบบตลาดในความเป็นจริงนั้นก็เป็นที่รับรู้ได้ว่ายังมีช่องโหว่ให้เห็นมากมาย ตัวอย่างเช่น การปล่อยให้แรงงานต้องพึ่งพิงตนเองเพียงอย่างเดียววันนั้นมักจะไม่สามารถนำมาซึ่งพัฒนาการของคุณภาพแรงงานได้ จากสภาพปัญหาเช่นนี้ ผู้สนับสนุนระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมจึงให้เหตุผลประกอบการให้สวัสดิการไว้อีกประการหนึ่ง ก็คือเป็นเพื่อการสร้างสินค้าสาธารณะ เช่น การให้การศึกษา นอกจากนี้การช่วยเหลือผู้คนที่ยากไร้ผ่านกระบวนการพิสูจน์ฐานะ (means-tested benefits) ก็เป็นอีกทางหนึ่งที่ได้รับการมองจากผู้สนับสนุนแนวทางสวัสดิการแบบเสรีนิยมว่าจะช่วยลดช่องโหว่ของระบบตลาดได้ โดยเฉพาะในการช่วยคนที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนช่วยเหลือนี้มีข้อแม้สำคัญว่าจะต้องไม่ไปขัดแย้งกับการสร้างแรงจูงใจให้คนทำงาน โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าการให้สวัสดิการในรูปแบบเสรีนิยมนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีคำอธิบายอย่างเพียงพอว่าเกิดจากการตอบรับภาวะตลาดล้มเหลวอย่างไร การให้สวัสดิการยังมักจะมาพร้อมการสร้างเงื่อนไขที่กำกับพฤติกรรมผู้ได้รับ ทั้งนี้สำหรับการให้สวัสดิการในรูปแบบอื่นๆ เช่น ระบบประกันสังคมหรือระบบบำนาญ หากจะได้รับการสนับสนุนในระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม ก็มักจะมาพร้อมคำอธิบายที่ว่าสวัสดิการรูปแบบเหล่านี้จะเกื้อหนุนให้กับการทำงานของระบบตลาดได้อย่างไร (Epsing-Andersen, 1990: 43-44)

ในกรณีสุดท้ายคือกรณีของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมนั้น แนวคิดที่ผลักดันพัฒนาการของระบบสวัสดิการแทบจะตรงกันข้ามกับแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นของระบบเสรีนิยม กล่าวคือแนวคิดที่สนับสนุนสวัสดิการแบบสังคมนิยมมองว่าการขยายบทบาทของระบบตลาดจะนำมาซึ่งสภาพที่ไม่พึงปรารถนา คือการที่ทำให้แรงงานเกิดภาวะแปลกแยก (alienation) และการแบ่งชนชั้น เพราะฉะนั้นแล้วผู้สนับสนุนสวัสดิการแบบสังคมนิยมจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้เกิดสวัสดิการที่ช่วยให้คนไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงแต่รายได้จากตลาดในการดำรงชีวิตเส้นทางการขยายของสวัสดิการแบบสังคมนิยมจึงมักจะเริ่มจากการให้สวัสดิการแบบที่ครอบคลุมคนในวงกว้างแต่ยังให้ประโยชน์ได้อย่างจำกัด จนเวลาต่อมาถึงค่อยบรรลุเป้าหมายของการให้ประโยชน์ที่มากขึ้นจนถึงขั้นที่กล่าวได้ว่าช่วยลดการพึ่งพิงระบบตลาดได้

ในเส้นทางดังกล่าว แนวทางที่ผู้สนับสนุนสวัสดิการแบบสังคมนิยมใช้ผลักดันเป้าหมายการลดการพึ่งพิงตลาดยังมักจะมีหลากหลายในเนื้อหา ปัจจัยที่สร้างความหลากหลายนี้ก็คือการที่แรงผลักดันหลักของสวัสดิการแบบสังคมนิยมนั้นมักจะมาจากแรงงาน แรงงานกลุ่มที่แตกต่างกันก็มักจะมี ความต่างกัน ในวิธีการผลักดันสวัสดิการของตนเอง และการขยายสวัสดิการให้ไปครอบคลุมคนกลุ่มอื่นๆในสังคม อย่างไรก็ตาม อาจพอสรุปได้ว่าในด้านของวิธีการนั้น การผลักดันสวัสดิการมักจะถูกนำเสนอในฐานะกระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปที่จะช่วยลดความเสี่ยงการปฏิบัติทางชนชั้น โดยการให้สวัสดิการเป็นกระบวนการเสริมเป้าหมายสุดท้ายของเส้นทางระยะยาวสู่การปลดปล่อยชนชั้นแรงงาน และสำหรับการขยายสวัสดิการไปสู่คนกลุ่มอื่นๆนั้น ทางเลือกในการผลักดันสวัสดิการในรูปแบบสังคมนิยมที่มักจะกลายเป็นข้อถกเถียงก็คือการตัดสินใจว่าควรจะเน้นสวัสดิการให้เป็นเฉพาะสำหรับแรงงานมากเพียงไร ซึ่งท้ายที่สุดแล้วพัฒนาการของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมก็มักจะหันเหความสนใจจากเฉพาะกลุ่มแรงงานออกไปสู่การสนใจคนยากจนกลุ่มอื่นๆ และไปสู่การสร้าง ความสมัคสมานกัน ในสังคมเพื่อสนับสนุนการสวัสดิการให้กับคนทุกกลุ่ม (Epsing-Andersen, 1990: 46-47)

แนวคิดการแบ่งชนชั้นทางสังคม (Social Stratifications)

แนวคิดการแบ่งชนชั้นทางสังคมถูกใช้โดย Epsing-Andersen เพื่อเน้นถึงบทบาทของระบบสวัสดิการในการเป็นกลไกที่ส่งผลต่อลักษณะโครงสร้างสังคม เช่น การแบ่งชนชั้น บทบาทนี้ของระบบสวัสดิการสะท้อนปัจจัยต่างๆที่มักจะเข้ามามีบทบาทต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น และการสร้างความสมัคสมาน (social solidarity) ระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่างๆ

แม้ว่าแนวคิดการแบ่งชนชั้นทางสังคมจะให้ความสนใจกับบทบาทของระบบสวัสดิการในการลดความเหลื่อมล้ำ และช่วยให้ข้อสังเกตได้ว่าระบบสวัสดิการแต่ละรูปแบบนั้นจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้มากน้อยเพียงใด ทั้งผ่านการเก็บภาษีและการใช้จ่ายด้านสวัสดิการ แต่การให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพความเหลื่อมล้ำก็เป็นเพียงแค่แง่มุมหนึ่งของกระบวนการแบ่งชนชั้นเท่านั้น การเชื่อมโยงระบบสวัสดิการเข้ากับกระบวนการแบ่งชนชั้นนั้นมองไปถึงบทบาทของระบบสวัสดิการที่มากกว่าการลดความเหลื่อมล้ำ เช่น บทบาทการส่งเสริมการลงทุนกับทุนมนุษย์ และให้ข้อสังเกตถึงระบบสวัสดิการว่าส่งผลให้เกิดการแบ่งฐานะของผู้ได้รับหรือไม่ เช่น มีการแบ่งระบบประกันสังคมให้สะท้อนสถานะผู้ได้รับที่แตกต่างกันไหม รวมถึงระบบสวัสดิการมีลักษณะเป็นทวิลักษณ์ (dualism) คือแยกคนจนออกจากคนกลุ่มอื่นๆอย่างชัดเจนหรือไม่ (Epsing-Andersen, 1990: 58)

ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมนั้นแฝงไปด้วยหลากหลายเป้าหมายของการแบ่งโครงสร้างทางสังคม เป้าหมายเหล่านี้ล้วนเชื่อมโยงกับมุมมองต่อสังคมที่จะต้องมีการรักษาศีลธรรมและการแบ่งลำดับชั้น ในเส้นทางของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมนั้น บทบาทของรัฐแบบเผด็จการมีความสำคัญต่อการวางโครงสร้างระบบสวัสดิการมาก การกำหนดที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการสร้างรัฐและการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทำให้ระบบสวัสดิการแบบนี้เน้นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ผู้มีอำนาจรัฐเป็นผู้ให้ ในขณะที่ประชาชนที่เป็นผู้รับก็ต้องสยบยอมต่ออำนาจการปกครอง นอกจากนี้ ระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นยังมักจะให้ความสำคัญกับกลุ่มคนที่ทำหน้าที่ในโครงสร้างรัฐเช่น ข้าราชการ โดยแบ่งให้ข้าราชการนั้นเป็นกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการเหนือกว่าคนกลุ่มอื่นๆก่อน

นอกจากนี้ เส้นทางพัฒนาของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมยังส่งผลต่อลักษณะของระบบที่เกิดขึ้นในอีกหนึ่งลักษณะสำคัญ กล่าวคือ บทบาทของกลุ่มอาชีพต่างๆนั้นในการคงรักษาเครือข่ายการคุ้มครองสมาชิกกันเองยังเกิดขึ้นคู่ขนานไปกับความพยายามข้างต้นของรัฐในการสร้างระบบสวัสดิการ สภาพนี้ทำให้การเข้ามาสร้างสวัสดิการของรัฐมักจะไม่สามารถเข้ามาก้าวร้าวกับระบบสวัสดิการบนฐานอาชีพได้อย่างสมบูรณ์ จึงเกิดการแบ่งระบบสวัสดิการออกเป็นหลายระดับเพื่อคงรักษาโครงสร้างลำดับชั้นในสังคมที่สืบทอดมาแต่เดิมเอาไว้ เช่น ระบบบำนาญนั้นแตกตัวออกเป็นบำนาญสำหรับอาชีพที่แตกต่างกัน ส่งผลให้สวัสดิการในแบบอนุรักษนิยมมีเป้าหมายในเชิงการคงรักษาการแบ่งชนชั้นเอาไว้ (Epsing-Andersen, 1990: 60-61)

สำหรับระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม แม้ว่าฐานคิดที่หลักคือนั้นจะเน้นความสำคัญของปัจเจกและการให้ระบบตลาดทำงานได้อย่างเสรี ทั้งยังต่อต้านคุณค่าแบบอนุรักษนิยมในการคงรักษาไว้ซึ่งการแบ่งลำดับชั้นและอำนาจของรัฐแบบเผด็จการ แต่ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมก็ต่อต้านการเข้ามาบีบบทบาทของรัฐในการปรับโครงสร้างสังคม ด้วยเพราะไม่ต้องการให้มีกลไกใดๆมาบิดเบือนผลจากการทำงานของตลาด ซึ่งได้รับการเชื่อว่าเป็นธรรมชาติที่สุดแล้วเพราะให้ผลตอบแทนที่สะท้อนความพยายามที่แตกต่างกันของมนุษย์ และด้วยเพราะการยืนยันถึงความชอบธรรมของผลจากระบบตลาดนี้เอง ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมจึงมีจุดยืนที่ต่อต้านการเข้ามาบีบบทบาทของระบบสวัสดิการในการปรับโครงสร้างการแบ่งชนชั้น

แต่กระนั้นสภาพที่เกิดขึ้นจริงภายใต้ระบบตลาดเสรีก็คือการยังคงอยู่ของปัญหาความยากไร้ คนยากจนจำนวนมากถูกทอดทิ้งไม่ได้รับการเหลียวแลผ่านระบบตลาด ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมจึงมองไปถึงการสนับสนุนให้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนผ่านการพิสูจน์ฐานะ (means-tested) เข้ามาบีบบทบาท นอกจากการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดยังผลักดันให้มันักคิดเสรีนิยมแบบก้าวหน้าเข้ามาเสนอถึงการเข้ามาบีบบทบาทของรัฐในการช่วยสนับสนุนให้ตลาดทำงานได้สมบูรณ์ขึ้น ผ่านการสร้างสินค้าสาธารณะเช่นการสนับสนุนระบบการศึกษาและการสร้างเสริมโอกาสให้คนในสังคมในทางอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไขว่า

การให้สวัสดิการเพื่อสร้างโอกาสเหล่านี้จะต้องไม่บิดเบือนแรงจูงใจในการทำงานและการแข่งขัน ท้ายที่สุดแล้วระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมจึงมักจะสร้างระบบสวัสดิการที่สนับสนุนโครงสร้างทางสังคมแบบที่แบ่งคนออกเป็นสามกลุ่ม คือ หนึ่ง กลุ่มคนยากจนที่ต้องอาศัยสวัสดิการของรัฐและต้องถูกตีตรา สอง กลุ่มชนชั้นกลางที่เข้าถึงสวัสดิการแบบประกันสังคมเป็นอีกกลุ่มหนึ่ง และสาม กลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอที่จะซื้อหาการประกันความเสี่ยงและบริการต่างๆจากภาคเอกชนได้เอง (Epsing-Andersen, 1990: 64-65)

ระบบสวัสดิการรูปแบบสุดท้ายคือแบบสังคมนิยมเน้น ลักษณะการแบ่งชนชั้นทางสังคมที่สะท้อนเส้นทางของการต่อสู้ของชนชั้นแรงงาน โดยปัญหาพื้นฐานในพัฒนาการของระบบสวัสดิการรูปแบบนี้ก็คือปัญหาในการหาแนวร่วมของขบวนการแรงงาน Epsing-Andersen กล่าวถึงการเคลื่อนไหวของแรงงานให้เกิดระบบสวัสดิการว่าเป็นเส้นทางที่จะต้องเผชิญกับความท้าทายต่างๆ เช่น การแตกแยกจากกันของแรงงานกลุ่มต่างๆ รวมไปถึงมุมมองที่แตกต่างที่ให้คุณค่ากับการทำงานของระบบตลาด กล่าวได้ว่าความท้าทายเหล่านี้โยงกับสภาพแต่เดิมที่เกิดขึ้นมาก่อนภายใต้ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมและระบบแบบเสรีนิยม เมื่อต้องเผชิญกับสภาพเดิมที่กลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการมีความแยกขาดจากกัน โจทย์หลักของการพัฒนาระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมก็คือจะสร้างความสมัคสมานระหว่างกลุ่มต่างๆได้อย่างไร การตอบโจทย์นี้นั้นไม่ใช่เรื่องง่ายในช่วงแรกในพัฒนาการของสวัสดิการแบบสังคมนิยม ด้วยเพราะขบวนการแรงงานเองก็มักจะถูกขับเคลื่อนโดยสหภาพแรงงาน ซึ่งก็มักจะมีความต้องการคงอำนาจและประโยชน์ไว้กับกลุ่มตนเอง อีกทั้งในหลายกรณีขบวนการแรงงานก็ต้องการที่จะสร้างโครงข่ายสวัสดิการของตนเองเพื่อดูแลกันเองมากกว่ามุ่งเข้าไปเปลี่ยนสวัสดิการที่ให้โดยรัฐ

แต่เป้าหมายในลักษณะที่เน้นเฉพาะอำนาจและประโยชน์ที่ขบวนการแรงงานได้รับนี้ก็ต้องปรับเปลี่ยนเมื่อสภาพการเมืองเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น พรรคการเมืองที่มาจากขบวนการแรงงานหันไปสู่เป้าหมายของการสร้างแนวร่วมเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภา ระบบการเมืองเช่นนี้สร้างความจำเป็นให้กับการขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการให้ต้องตอบโจทย์ของคนจำนวนที่มากขึ้น ทำให้ระบบสวัสดิการที่กลุ่มแรงงานขับเคลื่อนต้องหันไปมองคนกลุ่มอื่น โดยเฉพาะกลุ่มคนชนบท และกลุ่มชนชั้นกลางที่เกิดขึ้นมาพร้อมๆกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยสภาพการเมืองที่เปลี่ยนแปลง ระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นพร้อมกับเป้าหมายใหม่ของการสร้างความสมัคสมานภายใต้แนวคิดสังคมนิยมจึงหันไปสู่การเน้นสนับสนุนสวัสดิการแบบถ้วนหน้า และให้สวัสดิการอย่างมีคุณภาพที่เพียงพอจะดึงดูดการสนับสนุนจากชนชั้นกลางได้ และด้วยเหตุเช่นนี้ ระบบสวัสดิการรูปแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยจึงมีลักษณะที่เอื้อต่อการลดการแบ่งชนชั้นทางสังคมมากที่สุด (Epsing-Andersen, 1990: 68-69)

2.1.3 ข้อสังเกตต่อเนื่องจาก Three Worlds of Welfare Capitalism

แม้ว่าแนวคิดของ Epsing Andersen จะทรงอิทธิพลมากต่อแวดวงการศึกษาาระบบสวัสดิการ แต่แนวคิดของเขาก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่มากเช่นกัน โดยเฉพาะในสองประเด็นใหญ่ คือ หนึ่ง ประเด็นเรื่องความแม่นยำของการจำแนกรัฐสวัสดิการสามรูปแบบของเขา และ สอง ความเพียงพอของการจำแนกดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะต้องกล่าวถึงข้อจำกัดทั้งสองประการนี้และพิจารณาว่ามียุทธวิธีที่ผู้วิจัยต้องการดำเนินการเช่นไร

ความแม่นยำของการจำแนกรูปแบบรัฐสวัสดิการ ปัญหาสำคัญที่งานของ Epsing-Andersen มักจะถูกวิพากษ์ถึงก็คืองานของเขานั้นยังมีความมีปัญหาในการวิเคราะห์ โดยเฉพาะในส่วนที่เขาใช้วิธีการทางสถิติมาลงแบ่งระบบสวัสดิการรูปแบบต่างๆออกจากกัน เพื่อตรวจสอบว่าข้อสังเกตของเขานั้นสะท้อนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ Epsing-Andersen ได้ทำการทดสอบการแบ่งรูปแบบรัฐสวัสดิการของเขาทั้งในด้าน de-commodification และ social stratification

ในด้านของแนวคิดการลดการพึ่งพิงระบบตลาด (decommodification) งานของ Bamba (2006) วิพากษ์วิธีการที่ Epsing-Andersen ใช้ Decommodification Index ที่เขาคำนวณขึ้นมาเพื่อจัดรัฐสวัสดิการออกเป็นสามรูปแบบ โดย Bamba ตั้งข้อสังเกตว่าวิธีที่ Epsing-Andersen ใช้ แบ่งประเทศตามระดับของ Decommodification Index ผ่านการเทียบค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) กับค่าเฉลี่ย (mean) นั้นเป็นวิธีการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วว่าจะแบ่งประเทศออกได้เป็นสามกลุ่มหลักๆ คือกลุ่มที่ค่าเบี่ยงเบนอยู่ใกล้เคียงค่าเฉลี่ย กลุ่มที่มากกว่า และกลุ่มที่น้อยกว่า นอกจากนี้ กระบวนการคำนวณ Decommodification Index ก็ยังให้น้ำหนักกับบางลักษณะของนโยบายสวัสดิการมากเกินไป เช่น ให้น้ำหนักกับความสามารถของนโยบายในการทดแทนรายได้ (replacement rates) Bamba ยังให้ข้อสังเกตอีกว่าข้อมูลบางส่วนที่ Epsing-Andersen ใช้นั้นอาจคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง และหากลองคำนวณใหม่ก็อาจได้ผลที่เปลี่ยนไปเช่นสหราชอาณาจักรอาจถูกจัดอยู่ในกลุ่มรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมแทนเสรีนิยม

สำหรับด้านของแนวคิดการแบ่งชนชั้นทางสังคม (social stratification) งานของ Sruggs and Allan (2008) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้คล้ายกันว่าการคำนวณของ Epsing-Andersen อาจมีความคลาดเคลื่อน โดยการคำนวณข้ามผ่านข้อมูลทั้งชุดเดิมและข้อมูลใหม่กลับได้ผลว่าไม่สามารถแบ่งกลุ่มประเทศไปตามระดับของ stratification ได้ชัดเจนเหมือนกับงานของ Epsing-Andersen Sruggs and Allan ยังวิพากษ์ว่าวิธีการคำนวณของ Epsing-Andersen อาจมีลักษณะที่ถูกออกแบบมาให้สอดคล้องกับแนวคิดของเขาอยู่แล้วผ่านการให้น้ำหนักมากกว่ากับลักษณะบางประการของนโยบายสวัสดิการ

ความเพียงพอของการจำแนกรูปแบบรัฐสวัสดิการ ปัญหาอีกประการที่มักจะได้รับการกล่าวถึงเกี่ยวกับงานของ Epsing-Andersen ก็คือความไม่เพียงพอของการจำแนกระบบสวัสดิการ แม้จะเป็นเพียงในบริบทของประเทศพัฒนาแล้ว และการแบ่งสวัสดิการออกเป็นแค่สามรูปแบบ มีงานศึกษาหลายชิ้นที่วิพากษ์เขาจากมุมมองนี้และได้ข้อคิดเห็นว่ามันนอกจากระบบสวัสดิการสามรูปแบบที่ Epsing-Andersen ได้อธิบายถึงแล้ว ยังควรมีระบบสวัสดิการรูปแบบอื่นๆที่ได้รับการจำแนกไว้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น Siaroff (1994) วิพากษ์การจำแนกระบบสวัสดิการของ Epsing-Andersen ว่าไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงพอกับมิติด้านความเท่าเทียมระหว่างเพศ และหากให้ความสนใจกับมิตินี้มากขึ้น ก็จะสามารถแบ่งประเภทของระบบสวัสดิการในประเทศพัฒนาแล้วออกมาได้อีกหนึ่งรูปแบบ ก็คือระบบสวัสดิการที่ได้รับการขับเคลื่อนจากผู้หญิง (Late Female Mobilization Regime)

ข้อวิพากษ์ความจำกัดในการจำแนกรูปแบบรัฐสวัสดิการที่สำคัญ ที่มีความเกี่ยวข้องมากกับบทบาทของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน ก็คือข้อวิพากษ์ว่าการจำแนกรัฐสวัสดิการของ Epsing-Andersen นั้นละเลยความเป็นจริงที่รัฐสวัสดิการในกลุ่มประเทศ Antipodean อันประกอบไปด้วยออสเตรเลียและนิวซีแลนด์นั้นแตกต่างไปจากรูปแบบรัฐสวัสดิการเสรีนิยม โดยประเทศทั้งสองนั้นแม้ว่าจะมีการใช้สวัสดิการในรูปแบบเจาะจงอยู่มากเหมือนกัน แต่ความครอบคลุมของการเจาะจงในประเทศทั้งสองมีความกว้างขวาง จนทำให้มีสัดส่วนคนได้รับสวัสดิการในรูปแบบนี้มาก นอกจากนี้ ประเทศกลุ่ม Antipodean ยังให้ความสำคัญการกระจายรายได้ผ่านการควบคุมค่าจ้างและการให้ความมั่นคงกับการมีงานทำ ลักษณะเหล่านี้ทำให้สวัสดิการที่เกิดขึ้นมีศักยภาพในการสร้างความเท่าเทียมกันมากกว่าสวัสดิการแบบเสรีนิยม (Castles and Mitchell, 1993; Castles, 1998)

ประเทศอีกกลุ่มที่ได้รับการศึกษาไว้อย่างแพร่หลายว่าควรจะได้รับการแบ่งออกเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของรัฐสวัสดิการก็คือกลุ่มประเทศยุโรปใต้ (Southern European) (Bonoli, 1997; Ferrara, 1996) ข้อสังเกตสำคัญก็คือระบบสวัสดิการของประเทศเหล่านี้มักจะมีลักษณะแบบแตกตัว (fragmented) สูง รัฐเข้ามามีบทบาทโดยรวมในการให้สวัสดิการน้อย โดยมีเพียงสวัสดิการการรักษาพยาบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิแล้ว สภาพสำคัญอีกประการก็คือบทบาทของระบบอุปถัมภ์ในระบบสวัสดิการของประเทศเหล่านี้ยังมีมาก โดยเฉพาะกับสวัสดิการในรูปแบบการให้เงินอุดหนุน

และในภาพที่ใหญ่ขึ้น งานของ Epsing-Andersen ก็ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ โดยเฉพาะกับการจะศึกษาระบบสวัสดิการที่ไม่ใช่บริบทของประเทศยุโรปหรือประเทศพัฒนาแล้ว งานของเขานั้นถูกวิพากษ์ว่ามีลักษณะที่ยุโรปเป็นศูนย์กลาง (Euro-centric) มากเกินไป (Powell et al., 2019) หรืออาจกล่าวได้มากกว่านั้นว่างานของเขาทำการศึกษาโดยได้รับอิทธิพลจากประสบการณ์ของประเทศสวีเดนมากเกินไป ทำให้ละเลยที่จะมองประสบการณ์

จากประเทศอื่นๆที่ไม่ได้อยู่ในยุโรปอย่างประเทศเอเชียตะวันออก หรือประเทศจากละตินอเมริกาอย่างเพียงพอ ข้อจำกัดนี้เป็นข้อจำกัดที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการจะก้าวข้าม

สำหรับข้อจำกัดทั้งสองประการที่ได้กล่าวมานั้น ทั้งในเรื่องความแม่นยำและความเพียงพอในการจำแนกระบบสวัสดิการของ Epsing-Andersen แม้ว่าต่างก็เป็นข้อจำกัดที่มีน้ำหนัก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้กรอบคิดของเขาอ่อนแอและไม่เหมาะสมเสียทีเดียว สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยมองว่ากรอบคิดในการจำแนกของ Epsing-Andersen ก็ยังสามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการเลือกกรณีศึกษาได้อยู่ หากคำนึงถึงจุดแข็งและเสริมข้อจำกัดได้อย่างเพียงพอ ในด้านความแม่นยำในการจำแนกนั้น จริงอยู่ที่กระบวนการทางสถิติที่ถูกนำมาใช้เพื่อยืนยันวิธีการแบ่งรูปแบบรัฐสวัสดิการของ Epsing Andersen นั้นมีปัญหาหลายประการ แต่คำอธิบายของเขาก็ไม่ได้อยู่เพียงบนฐานของสถิติ จากคำอธิบายที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ข้างต้นนั้น ก็คงเพียงพอจะสะท้อนได้ว่าการแบ่งรูปแบบรัฐสวัสดิการของ Epsing-Andersen อยู่บนฐานของความเข้าใจต่อแนวคิดที่ขับเคลื่อนพัฒนาการของระบบสวัสดิการ รวมไปถึงเส้นทางของพัฒนาการ การเจรจาต่อรองระหว่างชนชั้น ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่นำมาประกอบการจำแนกระบบสวัสดิการของเขา เพราะฉะนั้น หากงานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับปัจจัยเหล่านี้ เช่นกันในการศึกษากรณีศึกษา ก็ย่อมยังอาศัยกรอบคิดของ Epsing-Andersen ให้เป็นประโยชน์ได้

สำหรับข้อจำกัดในด้านการแบ่งรูปแบบสามรูปแบบที่ไม่เพียงพอ หรือแม้กระทั่งมุมมองที่เอนเอียงไปกับประสบการณ์ของยุโรปมากเกินไปนั้น ผู้วิจัยจะแก้ปัญหาโดยการนำเอางานศึกษารูปแบบระบบสวัสดิการที่มาจากประสบการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา รวมไปถึงประเทศเอเชียตะวันออก เข้ามาเพื่อขยายกรอบคิดและการเลือกกรณีศึกษาต่อไป โดยจะอธิบายถึงงานศึกษาในส่วนถัดไปของบทนี้ อย่างไรก็ตาม ก่อนจะไปถึงส่วนถัดไป ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะอภิปรายประเด็นสำคัญอีกประเด็นเกี่ยวกับกรอบคิดของ Epsing-Andersen ก็คือกรอบคิดดังกล่าว นั้นยังคงความถูกต้องอยู่ไหมเมื่อเวลาผ่านไปจากที่งานชิ้นนี้ได้รับการผลิตมากกว่าทศวรรษ

ความถูกต้องในปัจจุบันของกรอบคิด ที่ Epsing-Andersen เสนอไว้เป็นประเด็นที่ถูกนำมาอภิปรายอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะเมื่อบริบทของระบบสวัสดิการนั้นได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์สำคัญต่างๆ เช่น วิกฤติเศรษฐกิจ หรือได้รับอิทธิพลจากแนวคิดใหม่ๆ

Talme (2013) ได้ทดลองนำเอาข้อมูลจากปีค.ศ.2000 และ 2010 มาทดสอบว่าการเรียงลำดับกันของประเทศต่างๆตาม Decommodification Index และ Stratification Cluster ที่ Epsing-Andersen เคยเสนอไว้่นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปเพียงใด Talme พบว่าตาม Decommodification Index แล้วการแบ่งออกเป็นสามกลุ่มที่สะท้อนรัฐสวัสดิการสามรูปแบบจะยังคงอยู่ อย่างไรก็ตาม การแบ่งนั้นมีความชัดเจนลดลงกว่าในช่วงก่อนหน้านี้ นอกจากนี้

ระดับความเข้มข้นของ Decommodification ก็ยังลดลงในภาพรวม สำหรับ Stratification Cluster ก็เช่นกัน การแบ่งของ Epsing-Andersen ยังคงพอใช้ได้อยู่ในภาพรวม แต่ก็มีประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงมากนับจากงานศึกษาของ Epsing-Andersen จนทำให้อาจต้องถูกจำแนกใหม่ ประเทศเหล่านี้ประกอบไปด้วย ออสเตรีย เบลเยียม ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น และสวิสเซอร์แลนด์ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจะขอไม่นำเอาประเทศเหล่านี้มาเป็นกรณีศึกษาที่เลือกบนฐานของกรอบคิด Epsing-Andersen

สำหรับข้อสังเกตถึงระดับของ Decommodification ที่ลดลงในภาพรวมนั้นอาจสะท้อนการเปลี่ยนแปลงในระบบสวัสดิการของประเทศต่างๆที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่มากขึ้น แม้กระทั่งในประเทศอย่างสวีเดนเอง งานศึกษาของ Palme et al. (2002) ตั้งข้อสังเกตว่าได้มีการปฏิรูประบบสวัสดิการของสวีเดน โดยพยายามนำเอาภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทกับบริการทางสวัสดิการ เช่น การศึกษาและสาธารณสุข และเพิ่มบทบาทของระบบตลาดในการบริหารจัดการระบบสวัสดิการ

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาพรวมอีกประการของระบบสวัสดิการในยุโรป ก็คือการขยายอิทธิพลของนโยบายสวัสดิการในลักษณะ Active Labour Market Policy ซึ่งเป็นชุดนโยบายในการสนับสนุนให้ผู้ที่ไม่มียานทำงานนั้นต้องรีบกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน นโยบายในลักษณะนี้เข้ามามีอิทธิพลมากตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 2000 กับระบบสวัสดิการของแทบทุกประเทศในยุโรป อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการออกแบบชุดนโยบายนี้ยังมีความแตกต่างกัน งานศึกษาของ Powell and Barrientos (2004) ได้ลองทดสอบว่าหากเพิ่มนโยบายในลักษณะ Active Labour Market Policy เข้ามาพิจารณาในกระบวนการจำแนกระบบสวัสดิการแล้วนั้น การแบ่งรูปแบบรัฐสวัสดิการของ Epsing-Andersen จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไหม และพบว่าการพิจารณาถึง Active Labour Market Policy ด้วยกลับจะยิ่งสนับสนุนวิธีการจำแนกรัฐสวัสดิการออกเป็นสามรูปแบบของ Epsing-Andersen ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น แสดงให้เห็นว่ารัฐสวัสดิการในแต่ละรูปแบบต่างก็มีแนวทางออกแบบ Active Labour Market Policy ที่ต่างกัน ที่สะท้อนลักษณะโดยรวมของระบบสวัสดิการที่ไม่เหมือนกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรอบคิดของ Epsing-Andersen ยังคงใช้ได้อยู่เพียงใดหลังจากเวลาได้ผ่านมามากกว่ายี่สิบปี พบว่าการจำแนกรัฐสวัสดิการออกเป็นสามรูปแบบของเขานั้นยังใช้ได้อยู่ในภาพรวม แม้จะมีรายละเอียดเปลี่ยนแปลงไปบ้างสำหรับบางประเทศ ซึ่งผู้วิจัยก็จะทำการหลีกเลี่ยงกลุ่มประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ในการเลือกกรณีศึกษาเพื่อเป็นตัวแทนรูปแบบสวัสดิการแบบต่างๆตามกรอบคิดนี้

2.1.4 นัยของกรอบคิดจาก Epsing-Andersen ต่อการสร้างกรอบวิเคราะห์รูปแบบสวัสดิการ

ด้วยรายละเอียดทั้งหมดที่ได้อธิบายไว้ถึงกรอบคิดจาก Three Worlds of Welfare Capitalism ของ Epsing-Andersen ผู้วิจัยเห็นว่าจะสามารถใช้กรอบคิดดังกล่าวเพื่อเป็นฐานในการสร้างกรอบวิเคราะห์ของงานวิจัยชิ้นนี้ได้ ในสามประเด็นหลัก

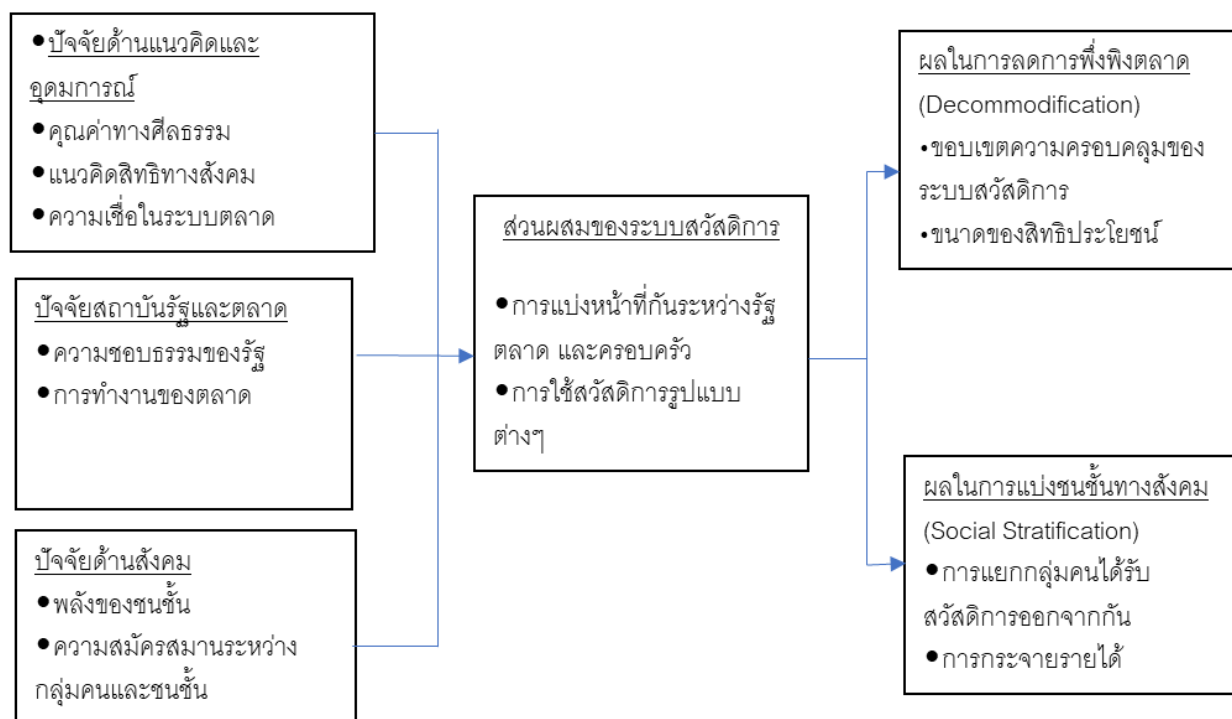
ในประเด็นแรก แนวคิดการลดการพึ่งพิงระบบตลาด (Decommodification) และแนวคิดการแบ่งชนชั้นทางสังคม (social stratification) ที่ Epsing-Andersen นำเสนอนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์นัยของระบบสวัสดิการที่จะเกิดขึ้นกับสังคม โดยเฉพาะการวิเคราะห์นัยต่อความเหลื่อมล้ำ แนวคิดการลดการพึ่งพิงระบบตลาดจะช่วยให้รู้ได้ว่าลักษณะสำคัญที่ควรได้รับการใส่ใจในฐานะผลจากการผสมผสานระบบสวัสดิการก็คือ ขอบเขตการให้สวัสดิการ และขนาดของสิทธิประโยชน์ ในขณะที่แนวคิดเรื่องการแบ่งชนชั้นทางสังคม เน้นให้ผู้วิจัยใส่ใจถึงผลจากการผสมผสานระบบสวัสดิการต่อการแบ่งระบบสวัสดิการไปตามกลุ่มคนและชนชั้นต่างๆ เมื่อเน้นการมองผลของการผสมผสานระบบสวัสดิการต่อสภาพเหล่านี้ ก็จะช่วยให้อธิบายการผสมผสานได้ด้วยความชัดเจนยิ่งขึ้น

ในประเด็นที่สอง จากการสำรวจรายละเอียดในการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการของ Epsing-Andersen จะพบว่าที่จริงแล้วเขาเน้นการวิเคราะห์เพื่อแบ่งรูปแบบระบบสวัสดิการโดยการดูจากเส้นทางการพัฒนาและปัจจัยทางประวัติศาสตร์ต่างๆ ในการวิเคราะห์ถึงแนวทางการลดการพึ่งพิงระบบตลาดที่ออกมาแตกต่างกันนั้น เขาเน้นอย่างยิ่งถึงบทบาทของแนวคิดที่ผลักดันให้แต่ละสังคมคิดอย่างแตกต่างกันถึงการจัดการต่อภาวะที่ตลาดเข้ามามีบทบาทในสังคมทุนนิยม ในขณะที่การวิเคราะห์ถึงผลต่อการแบ่งชนชั้นทางสังคมของระบบสวัสดิการนั้น เขาเน้นถึงเส้นทางการสร้างความสมัคสมานระหว่างคนกลุ่มที่แตกต่างหรือชนชั้นที่แตกต่างกัน และปัจจัยที่ยึดโยงกับลักษณะและความชอบธรรมของอำนาจรัฐ รวมถึงการยอมรับในระบบตลาด ทั้งหมดนี้ถูกยกให้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้ระบบสวัสดิการออกมาสร้างผลในการแบ่งชนชั้นต่างกันไป สำหรับการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในงานวิจัยชิ้นนี้ ก็จะใช้แนวทางเดียวกัน คือให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ยึดโยงกับเส้นทางการพัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศที่ถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษา เพื่อให้การวิเคราะห์ส่วนผสมของระบบสวัสดิการเกิดบนฐานความเข้าใจต่อเหตุปัจจัย

หากนำเอาสองประเด็นแรกที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมาเป็นฐานของกรอบวิเคราะห์ในงานชิ้นนี้ ก็จะสามารถกล่าวถึงกรอบคิดเบื้องต้นของการวิเคราะห์กรณีศึกษาได้ดังแผนภาพ 2.1 นี้ อย่างไรก็ตาม กรอบคิดที่เสนอนี้นั้นยังไม่สมบูรณ์ เพราะยังไม่ได้นำเอากรอบคิดอื่นๆ เข้ามาร่วมพัฒนา ผู้วิจัยจะเสนอกรอบคิดที่สมบูรณ์ขึ้นต่อไปเมื่อได้

พิจารณากรอบคิดอีกสองกรอบ ได้แก่ กรอบการวิเคราะห์สวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาของ Wood and Gough (2006) และกรอบการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต เสร็จสิ้นแล้ว

แผนภาพ 2.1: กรอบวิเคราะห์ที่ประยุกต์ได้จาก Three Worlds of Welfare Capitalism



ที่มา: การสังเคราะห์โดยผู้วิจัย

สำหรับประเด็นสุดท้ายที่ผู้วิจัยจะสามารถใช้ประโยชน์จากกรอบคิดของ Epsing-Andersen ได้ ก็คือการเลือกประเทศมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์ส่วนผสมของระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะขอบเขตการหยิบเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ การเลือกประเทศมาเพื่อเป็นกรณีศึกษานั้น ผู้วิจัยจะเลือกไปตามกรณีที่ช่วยสะท้อนสวัสดิการสามรูปแบบที่ Epsing-Andersen ได้เสนอไว้ กล่าวคือ สำหรับสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม ผู้วิจัยจะเลือกเยอรมนีเป็นกรณีศึกษา สำหรับสวัสดิการแบบเสรีนิยม ผู้วิจัยจะเลือกสหราชอาณาจักรเป็นกรณีศึกษา และสำหรับสวัสดิการแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย ผู้วิจัยจะเลือกสวีเดนเป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ผู้วิจัยขอจำกัดขอบเขตการเลือกรูปแบบไว้เพียงสามแบบหลัก โดยไม่ได้นำเอาแบบอื่นๆที่ได้รับการเสนอมาเสริมกับ Epsing-Andersen ในภายหลังเพื่อให้มีพื้นที่เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์กรณีศึกษาที่มาจากประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเอเชียตะวันออก

2.2 กรอบการวิเคราะห์รูปแบบของระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา

กรอบการวิเคราะห์ของ Epsing-Andersen ในการแบ่งรูปแบบของระบบสวัสดิการมีข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่ง ข้อจำกัดนั้นก็คือกรอบคิดดังกล่าวถูกพัฒนาเพื่ออธิบายระบบสวัสดิการในบริบทของประเทศพัฒนาแล้วเป็นหลัก และไม่ได้คำนึงถึงบริบทของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งอาจมีความแตกต่างออกไปมาก ด้วยเหตุนี้งานวิจัยชิ้นนี้ต้องจึงพยายามหากรอบคิดที่เหมาะสมเพื่อเสริมกับกรอบคิดของ Epsing-Andersen มาใช้เสริมในการวิเคราะห์กรณีศึกษาของประเทศกำลังพัฒนา

ความแตกต่างสำคัญระหว่างระบบสวัสดิการในประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาเกิดขึ้นได้ในหลายแง่มุมหลัก Robert Walker (2013) ให้ข้อสังเกตว่าระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนานั้นมักจะเกิดมาในบริบทที่รัฐยังขาดความเข้มแข็ง ระบบเศรษฐกิจยังมีภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (informal sector) ขนาดใหญ่ สภาพเหล่านี้สร้างข้อจำกัดให้กับความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบสวัสดิการ นอกจากนี้ สภาพที่เชื่อมโยงกับพัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศพัฒนาแล้วเช่น ระบบประชาธิปไตย การเคลื่อนไหวของชนชั้นแรงงาน และการมีอยู่ของสิทธิทางสังคมยังมักจะขาดหายไปในบริบทประเทศกำลังพัฒนา และประการสุดท้าย ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศยังมักจะได้รับอิทธิพลจากประวัติศาสตร์ของการอยู่ใต้การปกครองในระบบอาณานิคม หรือแม้กระทั่งบทบาทขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่จะต้องนำมาพิจารณาคำนึงถึงในการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา

ข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาข้างต้น เป็นฐานคิดที่ทำให้ Wood and Gough (2006) พัฒนารอบวิเคราะห์ระบบสวัสดิการเฉพาะสำหรับประเทศกำลังพัฒนาขึ้น (ดูเพิ่มเติมได้จาก Gough and Wood, 2004) โดยเน้นให้กรอบคิดนี้มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะนำเอาสภาพสำคัญของระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ความไม่สมบูรณ์ของกลไกสถาบันเช่นรัฐ ความไม่สมบูรณ์ในการทำงานของกลไกตลาด และบทบาทสำคัญของโครงข่ายความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในการมีบทบาทด้านสวัสดิการเข้ามาพิจารณา ด้วยเห็นถึงความเหมาะสม งานวิจัยชิ้นนี้จะหยิบเอากรอบคิดของ Wood and Gough มาเป็นฐานเพื่อประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์กรณีระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา โดยจะอธิบายถึงเนื้อหาของกรอบคิดนี้ ก่อนที่จะอภิปรายต่อไปถึงแนวทางการนำไปใช้กับกรณีศึกษา

2.2.1 กรอบการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา

Wood and Gough (2006) อธิบายถึงกรอบคิดในการวิเคราะห์รูปแบบของพวกเขาว່ายอยู่บนฐานของข้อสังเกตสามประการเกี่ยวกับระบบสวัสดิการส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนา

ประการแรก รัฐในบริบทประเทศกำลังพัฒนานั้นมักจะยังไม่ได้มีความชอบธรรมและมีศักยภาพเพียงพอในการเข้าทำหน้าที่ให้สวัสดิการกับประชาชน ส่งผลให้บทบาทของรัฐในการเข้าทำหน้าที่ให้สวัสดิการเพื่อบรรลุเป้าหมายสำคัญดังเช่นที่ Epsing-Andersen อธิบายถึงคือการลดการพึ่งพิงระบบตลาด และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางชนชั้นนั้น ยังเป็นเป้าหมายที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้มากนักในบริบทประเทศกำลังพัฒนา

ประการที่สอง ในบริบทของระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนานั้น โครงข่ายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นที่ระหว่างรัฐและครอบครัวมีความสำคัญ โครงข่ายดังกล่าวเป็นฐานก่อให้เกิดระบบสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการขึ้น และช่วยเข้ามาอุดช่องโหว่ให้กับการทำหน้าที่ให้สวัสดิการที่ไม่สมบูรณ์ของรัฐได้ พื้นที่ของระบบสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นนี้ถูกเรียกโดย Wood and Gough ไว้รวมๆว่าเป็นพื้นที่ของ "ชุมชน" หมายความว่ารูปแบบการสร้างสวัสดิการที่เกิดขึ้นได้ผ่านการรวมกลุ่มกันเองของประชาชน หรือผ่านการนำของตัวละครต่างๆที่ไม่ใช่รัฐ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคม หรือเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการอื่นๆในระดับพื้นที่ (Wood and Gough, 2006:1702)

ประการสุดท้าย แทนที่จะให้ความสำคัญเฉพาะกับแนวคิดเรื่องสิทธิทางสังคมที่โยงใยอยู่กับรัฐดังเช่นในบริบทของประเทศพัฒนาแล้ว การศึกษาถึงแนวคิดเรื่องสิทธิและโอกาสในการได้รับสวัสดิการในบริบทประเทศกำลังพัฒนานั้นจะต้องมองไปที่แนวคิดที่กว้างกว่า เช่น ต้องเข้าใจว่าประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาอาจมองถึงสวัสดิการว่าโยงใยกับบทบาทของโครงข่ายการให้สวัสดิการที่ไม่เป็นทางการแทนที่จะเป็นรัฐ การจะสำรวจแนวคิดเกี่ยวกับระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีความยืดหยุ่นให้คำนึงถึงสภาพเกี่ยวกับแนวคิดด้านสวัสดิการเช่นนี้ได้

แม้ว่าจะให้ความสำคัญกับการมีอยู่ของระบบสวัสดิการแบบที่ไม่เป็นทางการในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา แต่ Wood and Gough (2006) ก็ให้ข้อสังเกตสำคัญเพิ่มเติมว่าการให้สวัสดิการบนฐานความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการที่มักจะพบในบริบทของประเทศกำลังพัฒนานี้ก็ไม่ใช่สภาพที่เอื้อต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการในระยะยาว เนื่องจากสวัสดิการบนฐานความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการมักจะได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (clientelism) และโครงสร้างสังคมแบบแบ่งลำดับชั้น (hierarchy) สภาพเช่นนี้มีนัยบั่นทอนความสามารถของ

ระบบสวัสดิการในการพัฒนาลักษณะความเป็นสถาบัน (institutionalize) ซึ่งแท้ที่จริงแล้วจะช่วยเพิ่มศักยภาพของระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาได้ (Wood and Gough, 2006:1699)

นอกจากนี้ อีกแง่มุมหนึ่งที่ควรกล่าวถึงก็คือ นอกจากบทบาทของเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการในด้านการให้สวัสดิการแล้ว อีกตัวละครสำคัญที่เข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาก็คือ องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งนอกจากจะเข้ามามีบทบาทได้ในการกำหนดทิศทางของระบบสวัสดิการ รวมไปถึงแนวทางการพัฒนาของประเทศ ยังมีบทบาทในการเข้ามาตอบสนองปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาได้ผ่านการเข้ามาดำเนินการหรือให้ทุนสนับสนุนโครงการพัฒนาต่างๆ

2.2.2 การประยุกต์ใช้กรอบคิดของ Wood and Gough

กรอบคิดของ Wood and Gough (2006, รวมถึงที่เสนอไว้ก่อนหน้านี้ใน Gough and Wood, 2004) สามารถสรุปออกได้เป็นส่วนประกอบใหญ่สี่ส่วน (ดังแผนภาพประกอบที่ 2.2) ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของกรอบคิดก็คือ ส่วนผสมของสถาบันในความรับผิดชอบด้านการให้สวัสดิการ (Institutional Responsibility Matrix) ซึ่งเป็นส่วนผสมของกลไกสถาบันเช่น รัฐ ตลาด ชุมชน และครอบครัว ในการแบ่งหน้าที่กันเพื่อรับผิดชอบสวัสดิการ ทั้งนี้ นอกจากกลไกสถาบันในประเทศแล้ว Wood and Gough ยังเพิ่มส่วนของกลไกที่มาจากองค์กรระหว่างประเทศเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งด้วย ตัวส่วนผสมของสถาบันในการแบ่งความรับผิดชอบด้านสวัสดิการนี้เองที่เป็นส่วนสำคัญของกรอบการวิเคราะห์ เพราะเป็นส่วนที่ได้รับการขยายให้คำนึงถึงบทบาทของชุมชนและองค์กรระหว่างประเทศในระบบสวัสดิการ

การทำงานของส่วนผสมทางสถาบันในการร่วมกันให้สวัสดิการนี้ จะส่งผลทั้งต่อระดับสวัสดิการที่ประชาชนได้รับ (Welfare Outcomes) โดยตรง ซึ่ง Wood and Gough ได้ระบุดัชนีสะท้อนสภาพความเป็นอยู่ เช่น Human Development Index หรือมุมมองต่อความกินดีอยู่ดีของตัวเอง (subjective well-being) ว่าช่วยสะท้อนผลจากสวัสดิการที่ประชาชนได้รับ ผลจากสวัสดิการยังกระทบต่อไปถึงสภาพที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งชนชั้นและการเคลื่อนไหวทางสังคม (Stratification and Mobilization) เช่น สภาพความเหลื่อมล้ำ การมีอยู่ของการเอารัดเอาเปรียบในสังคม การกีดกันคนบางกลุ่ม และการเคลื่อนไหวทางสังคมของทั้งชนชั้นนำและคนยากจน

ทั้งหมดของสภาพที่เป็นผลของสวัสดิการก็จะย้อนกลับไปส่งอิทธิพลต่อสภาพพื้นฐานที่หล่อหลอมส่วนผสมของสถาบันในความรับผิดชอบด้านการให้สวัสดิการขึ้นอีกที โดยอาจส่งผลให้ส่วนผสมนั้นปรับเปลี่ยนไปได้ ช่องทางการส่งผลย้อนกลับไปสู่สภาพสถาบันที่ให้สวัสดิการนี้เกิดขึ้นผ่านการเข้าไปเปลี่ยนโครงสร้างรัฐและตลาด

คุณภาพของรัฐและตลาด รวมไปถึงปัจจัยอื่นๆเช่น ความสัมพันธ์กันในสังคม วัฒนธรรมและคุณค่าที่สังคมมีให้ร่วมกัน และที่ทางในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในภาพรวมนั้น กรอบคิดของ Wood and Gough นั้นให้ภาพที่เชื่อมโยงกันระหว่างสภาพในทางสถาบันของระบบสวัสดิการ และปัจจัยอื่นๆที่เป็นทั้งเหตุและผลของสภาพทางสถาบันนั้นๆ ข้อดีของกรอบคิดนี้ก็คือการเปิดช่องทางให้สภาพที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาได้รับการนำมาพิจารณาได้ง่ายขึ้น เช่น ความไม่สมบูรณ์ของสถาบัน การเข้ามามีบทบาทของสถาบันอื่นๆที่ไม่ใช่รัฐ ลักษณะเหล่านี้สามารถนำมาประกอบการสร้างกรอบการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการของงานวิจัยขึ้นนี้ได้

แผนภาพ 2.2: กรอบคิดการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาของ Wood and Gough (2006)

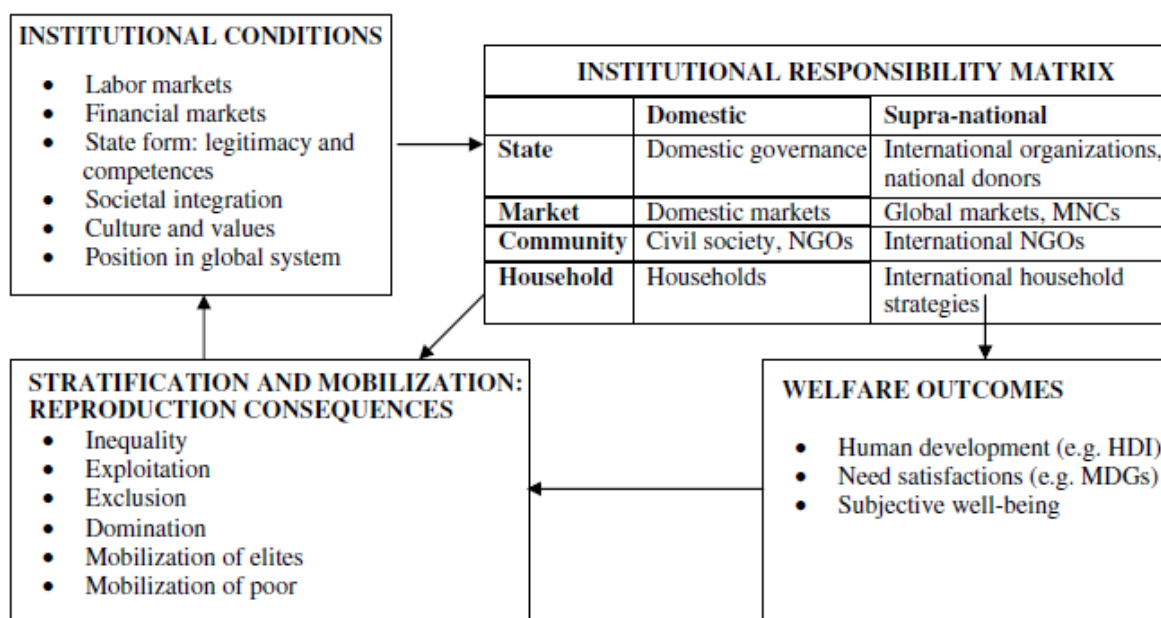


Figure 1. Theoretical framework for comparing welfare regimes.

ที่มา: Wood and Gough (2006: 1701)

นอกจากนี้ ยังมีอีกแง่มุมหนึ่งซึ่ง Wood and Gough ให้ความสำคัญ แต่ยังไม่ได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนในกรอบข้างต้น กล่าวคือ พวกเขาสนใจการให้ความสนใจกับแนวคิดเช่น แนวคิดการลดการพึ่งพิงระบบตลาด (Decommodification) และแนวคิดการแบ่งชนชั้นทางสังคม (Social Stratification) ดังเช่นในงานของ Epsing-Andersen นั้นยังไม่เพียงพอกับการทำความเข้าใจผลสำคัญของสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งสวัสดิการ

แบบไม่เป็นทางการมีบทบาทมาก เพราะฉะนั้นพวกเขาก็เสนออีกแนวคิดหนึ่งเข้ามาประกอบในฐานะสภาพสำคัญที่ยึดโยงกับการให้สวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา คือแนวคิดการลดความเป็นระบบอุปถัมภ์ (De-clientelisation) แนวคิดนี้มาจากฐานคิดว่าการที่ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนามักจะได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ทำให้ไม่เอื้อให้ระบบเองก้าวเข้าสู่เส้นทางที่นโยบายสวัสดิการถูกทำให้เป็นทางการมากขึ้นได้ เพราะฉะนั้นการจะวิเคราะห์พัฒนาการของระบบสวัสดิการในบริบทประเทศกำลังพัฒนาจึงจำเป็นต้องมองไปที่กระบวนการที่เรียกว่าการลดความเป็นระบบอุปถัมภ์ ซึ่งหมายถึงการคลายบทบาทของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในการให้สวัสดิการและการก้าวสู่การมีระบบสวัสดิการที่เป็นทางการมากขึ้น ซึ่งจะเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของระบบสวัสดิการในระยะยาว โดยเฉพาะในด้านการปรับโครงสร้างทางชนชั้น (Wood and Gough, 2006:1707)

หากพิจารณาจากกรอบคิดที่ได้รับการวางฐานไว้ในส่วนก่อนหน้า (2.1.4) ผู้วิจัยจะสามารถเพิ่มเนื้อหาจากกรอบวิเคราะห์ของ Wood and Gough เข้ามาเติมเต็มกับกรอบคิดในงานวิจัยชิ้นนี้ได้สองส่วน ในส่วนแรกก็คือส่วนของปัจจัยที่เข้ามามีบทบาทกับเส้นทางของระบบสวัสดิการ เพื่อให้เข้ากับการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาด้วยแล้ว การมองถึงปัจจัยก็ควรจะต้องรวมไปถึงปัจจัยทางสถาบันเช่น ความไม่สมบูรณ์ของรัฐในแง่มุมต่างๆ ความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาด และความสำคัญของบริบทการเมืองและเศรษฐกิจในระดับสากล ทั้งหมดนี้ควรถูกมองว่าล้วนแต่เป็นสภาพปัจจัยที่จะส่งผลต่อการที่ระบบสวัสดิการออกมามีลักษณะของส่วนผสมที่แตกต่างกันไปได้ และในส่วนที่สอง นอกจากการให้ความสำคัญกับการลดการพึ่งพิงระบบตลาดและการลดการแบ่งชนชั้นว่าเป็นผลสำคัญของระบบสวัสดิการแล้ว เพื่อให้สามารถเข้ากับการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาได้ด้วยเช่นกัน กรอบคิดของงานวิจัยชิ้นนี้ ควรจะให้ความสำคัญกับแง่มุมการลดความเป็นระบบอุปถัมภ์ (De-clientelisation) ในฐานะผลสำคัญจากส่วนผสมของระบบสวัสดิการด้วย

2.2.3 รูปแบบระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา

จากการคำนึงถึงสภาพต่างๆที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น Wood and Gough เสนอให้แบ่งรูปแบบระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาออกเป็นสองรูปแบบใหญ่ คือ

(1) รูปแบบระบบสวัสดิการแบบ informal security regime มีลักษณะสำคัญส่วนใหญ่สะท้อนสภาพต่างๆที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น คือการที่ระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นผ่านกลไกรัฐยังไม่สมบูรณ์ แต่ก็มีเครื่องมืออยู่ของเครือข่ายความสัมพันธ์มากมายที่ก่อให้เกิดพื้นที่ของระบบสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม เครือข่ายความสัมพันธ์เหล่านี้ก็ยังคงจะอยู่ใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งอาจส่งผลให้พัฒนาการของระบบสวัสดิการในภาพรวมนั้นไม่ได้

เกิดขึ้นได้ดีเท่าไรนัก ประเทศภายใต้ระบบสวัสดิการแบบ informal security regime นี้ยังเป็นยังแบ่งออกได้เป็นอีกสามกรณีย่อย (Wood and Gough, 2006:1704-1706) ดังนี้

กรณีแรกของระบบสวัสดิการแบบ informal security คือกรณีที่สถาบันของรัฐบาลศักยภาพในการให้สวัสดิการโดยรวม โดยกลุ่มประเทศที่ Wood and Gough ยกตัวอย่างว่าอยู่ในกลุ่มนี้ก็คือประเทศเอเชียใต้เช่น อินเดียและบังคลาเทศ ในประเทศเหล่านี้รัฐมีความอ่อนแอและมีปัญหาด้านธรรมาภิบาลสูง ในขณะที่การช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศมีบทบาทมากในการสนับสนุนโครงการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความยากจน และบทบาทของเครือข่ายการให้สวัสดิการที่ไม่เป็นทางการ เช่น ชุมชน ในการอุดหนุนโหว่สวัสดิการก็มีอยู่สูงเช่นกัน โดยสวัสดิการที่เกิดขึ้นบนฐานความสัมพันธ์นอกรัฐนี้มักจะเข้ามาช่วยอุดหนุนโหว่ที่ขาดหายไปจากการไม่ทำหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตามสภาพที่มาพร้อมกันก็คือความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นั้นเข้ามามีบทบาทมาก สภาพเช่นนี้ส่งผลให้ระบบสวัสดิการขาดโอกาสการพัฒนาไปสู่ความเป็นทางการ และนอกจากนี้โอกาสในการที่ระบบสวัสดิการจะมีบทบาทต่อการปรับโครงสร้างทางชนชั้นก็มีจำกัดเช่นกัน

กรณีที่สองของระบบสวัสดิการแบบ informal security ก็คือกรณีที่ระบบสวัสดิการโดยรัฐเกิดขึ้นกับประชาชนบางกลุ่ม แต่ขาดความทั่วถึง ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศในละตินอเมริกา ระบบสวัสดิการในประเทศเหล่านี้นั้นมีรากฐานพัฒนาการที่ยาวนาน แต่กระนั้นพัฒนาการก็สะท้อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่อุตสาหกรรมที่จำกัด รวมไปถึงสภาพทางการเมืองในอดีตที่เน้นฐานเสียงที่แรงงานในเมือง ด้วยเหตุนี้แม้จะมีระบบสวัสดิการเกิดขึ้น แต่ระบบก็ครอบคลุมแค่ประชาชนกลุ่มแรงงานในเมืองและข้าราชการเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนจำนวนมากที่อยู่ในภาคการเกษตรรวมถึงภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการนั้นยังไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองจากระบบสวัสดิการได้ และมักจะต้องเผชิญกับตลาดแรงงานที่ขาดการคุ้มครอง อาศัยได้เพียงสวัสดิการอุดหนุนช่วยเหลือของรัฐที่มีขนาดจำกัด อย่างไรก็ตาม Barrientos (2004) ให้ข้อสังเกตว่าระบบสวัสดิการของประเทศในละตินอเมริกาได้ก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงทศวรรษ 1970-1980 ที่หลายประเทศเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจและการปกครองโดยระบบเผด็จการ โดยแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ปรับรูปแบบการคุ้มครองแรงงานในภาคการผลิตทางการให้ลดลง เพิ่มบทบาทของกลไกตลาด ภาคเอกชน และการดูแลตนเองผ่านการออม อาจกล่าวได้ว่าระบบสวัสดิการในกรณีนี้เกิดการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นสวัสดิการแบบเสรีนิยมในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (Liberal-informal)

สำหรับกรณีที่สามที่ Wood and Gough (2006) อธิบายไว้ในฐานะรูปแบบของสวัสดิการแบบ informal ก็คือสวัสดิการของประเทศเอเชียตะวันออก หรือที่มักจะเป็นที่รู้จักกันในฐานะระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต (productivist welfare regime) ระบบสวัสดิการในลักษณะนี้เกิดบนฐานของพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว

และบทบาทของรัฐที่เข้ามากำกับเป้าหมายการสร้างพัฒนาการทางเศรษฐกิจ แม้ว่าจะไม่ได้มีภาคเศรษฐกิจนอก ระบบหรือภาคการเกษตรขนาดใหญ่ที่ขาดการคุ้มครองดังเช่นกรณีประเทศในละตินอเมริกา แต่สวัสดิการในกรณีนี้ ก็มักจะยังขาดความสมบูรณ์ในบางด้าน การเน้นเป้าหมายใหญ่เป็นการเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้สวัสดิการเน้นที่ การลงทุนในทุนมนุษย์ และเป้าหมายการสร้างรัฐที่เข้มแข็ง แต่ก็จะไม่เน้นบทบาทที่กว้างขวางของรัฐ ทั้งยังเปิด พื้นที่ให้กับบทบาทของครอบครัวและระบบตลาดมาก เนื่องจากผู้วิจัยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าระบบสวัสดิการแบบ เพื่อการผลิตนี้มีลักษณะหลายประการที่ไม่ได้ตรงกับกรอบคิดเรื่อง informal security เสียทีเดียว และยังมีหลาย ลักษณะที่มีความเหมาะสมที่จะต้องการกำกับการศึกษาบนกรอบคิดที่แยกออกไป เพราะฉะนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จะขอ อภิปรายถึงกรอบคิดในการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตนี้แยกออกไปอยู่ในส่วน 2.3

(2) รูปแบบระบบสวัสดิการแบบ insecurity regime ซึ่งหมายถึงบริบทที่รัฐแทบจะไม่มีบทบาทใดในการช่วย คุ้มครองประชาชนได้เลย เช่น ในกรณีประเทศที่ประสบภาวะขัดแย้งรุนแรง หรืออยู่ในภาวะสงคราม ตัวอย่างเช่น ประเทศโซมาเลียซึ่งแทบจะมีภาวะเป็นรัฐล้มเหลว ขาดรัฐบาลที่ดูแลรักษาสวัสดิภาพให้กับประชาชนได้ (Wood and Gough, 2006:1707) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เข้ากับเป้าหมายการวิจัยที่มุ่งหาทางเลือกของระบบสวัสดิการ ให้กับประเทศไทย งานวิจัยชิ้นนี้จะไม่ให้ความสำคัญกับระบบสวัสดิการแบบ insecurity regime เนื่องจากระดับ ของพัฒนาการของระบบสวัสดิการรูปแบบนี้ยังด้อยกว่าระดับของประเทศไทยมาก

2.2.4 ข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัจจัยในพัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา

ก่อนที่จะกล่าวต่อไปถึงกรอบการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต ซึ่งจะเป็นกรอบสุดท้ายที่จะได้รับการ กล่าวถึงในบทนี้ ผู้วิจัยขอกล่าวถึงกรอบวิเคราะห์อื่นที่ได้รับการนำมาใช้วิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลัง พัฒนา โดยจะขอหยิบเอางานชิ้นสำคัญอีกหนึ่งชิ้นที่วิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาได้แก่งานของ Haggard and Kaufman (2009) มาสำรวจ ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบดูว่าการใช้งานกรอบคิดเช่นของ Wood and Gough (2006) มาประกอบกรอบการวิเคราะห์ในงานวิจัยชิ้นนี้เพียงพอหรือไม่

ผลงาน Development, democracy, and welfare states (2009) โดย Haggard and Kaufman ได้วิเคราะห์ รูปแบบที่ออกมาแตกต่างกันของระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาเช่นกัน โดยได้ทำการวิเคราะห์โดยให้ ความสำคัญต่อเส้นทางและปัจจัยทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่าง ทั้งนี้ความน่าสนใจของกรอบคิดที่พวกเขาใช้ในงาน ชิ้นนี้ก็คือพวกเขาไม่ได้มองปัจจัยที่ส่งผลต่อระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาแล้วว่าแตกต่างไปจากประเทศ พัฒนาแล้วเสียทีเดียว แต่ก็ได้นำเอาวิธีการวิเคราะห์แบบที่ใช้กับประเทศพัฒนาแล้วมาใช้ โดยเขาได้วิเคราะห์ว่า

ปัจจัยใดที่ส่งผลอย่างเป็นสำคัญต่อเส้นทางที่แตกต่างกันของระบบสวัสดิการในสามภูมิภาคหลักของโลก ได้แก่ ละตินอเมริกา เอเชียตะวันออก และยุโรปตะวันออก

ผลการวิเคราะห์ของงานชิ้นนี้พบว่าเส้นทางของพัฒนาการในระบบสวัสดิการในสามภูมิภาคข้างต้นนั้นสะท้อนปัจจัยเช่น อำนาจการต่อรองของขบวนการแรงงานและพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย โดยในละตินอเมริกานั้นเส้นทางของพัฒนาการของระบบสวัสดิการในช่วงค.ศ.1950-1980 สะท้อนบทบาทสำคัญของปัจจัยเหล่านี้ ทำให้ระบบสวัสดิการในละตินอเมริกาช่วงดังกล่าวกลายเป็นระบบสวัสดิการที่เน้นการตอบสนองแรงงานในเมือง ในขณะที่สำหรับประเทศเอเชียตะวันออก การขาดหายไปของปัจจัยเหล่านี้ก็กลายเป็นฐานที่ทำให้สวัสดิการเกิดขึ้นในลักษณะที่ครอบคลุมกลุ่มคนไม่กว้างขวาง สำหรับประเทศยุโรปตะวันออก การก่อร่างสร้างระบบสวัสดิการในช่วงเดียวกันได้รับอิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจแบบที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางทำให้เกิดระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ช่วงค.ศ.1980-2000 ปัจจัยที่เข้ามาส่งผลกับเส้นทางของระบบสวัสดิการในสามภูมิภาคนั้นมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือปัจจัยที่ส่งผลอย่างสำคัญก็คือการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ทั้งสองปัจจัยต่างก็เข้ามาสร้างการปรับเปลี่ยนกับฐานที่เกิดขึ้นแต่เดิมของระบบสวัสดิการในสามภูมิภาค โดยการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยได้สร้างแรงผลักดันทางการเมืองให้ระบบสวัสดิการต้องขยายความครอบคลุม โดยเฉพาะไปสู่ชนชั้นล่างมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันแนวคิดเสรีนิยมใหม่ก็ได้ทำให้แนวคิดเรื่องการสร้างประสิทธิภาพให้กับระบบเศรษฐกิจกลายเป็นแนวคิดที่ทรงพลังในกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะเบื้องต้นที่ไม่เหมือนกัน ผลของปัจจัยเหล่านี้ต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบสวัสดิการของสามภูมิภาคก็ไม่เหมือนกันเสียทีเดียว ในขณะที่ละตินอเมริกาและยุโรปตะวันออกที่เคยมีระบบสวัสดิการครอบคลุมมากกว่ามาก่อนหน้าต้องเผชิญกับแรงผลักดันให้กระจายประโยชน์จากระบบสวัสดิการเสียใหม่ พร้อมกับที่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ทำให้การให้สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการมากขึ้นกลายเป็นเรื่องที่ยาก ระบบสวัสดิการในเอเชียตะวันออกที่เคยให้สวัสดิการที่น้อยกว่ากลับสามารถกระจายสวัสดิการไปได้มากกว่า และด้วยเศรษฐกิจที่เข้มแข็งก็ยังสามารถขยายระบบสวัสดิการไปสู่คนยากจนจำนวนมากได้

การกล่าวถึงกรอบคิดของระบบสวัสดิการที่เสนอไว้โดย Haggard and Kaufman (2009) ช่วยแสดงให้เห็นว่าแม้ในการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนานั้น ก็ยังสามารถให้ความสำคัญกับปัจจัยที่อาจถูกมองว่าเป็นปัจจัยสำคัญในประเทศพัฒนาแล้วได้เช่นกัน โดยการวิเคราะห์ก็สามารถใส่ใจกับบริบทเช่นการมีอยู่ของขบวนการแรงงานและพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย รวมไปถึงการเจรจาต่อรองระหว่างชนชั้นและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รวมไปถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยและความเชื่อมั่นในระบบตลาดที่เกิดจากแนวคิดเสรี

นิยมใหม่ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ปัจจัยเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบวิเคราะห์ที่ Epsing-Andersen นำเสนอไว้อยู่แล้ว เพราะฉะนั้น บทเรียนจาก Haggard and Kaufman (2009) ก็คือการเน้นว่าสิ่งที่ผู้วิจัยจะต้องดำเนินการสำหรับงานวิจัยขึ้นมาก็คือไม่ละเลยที่จะนำเอาแง่มุมเหล่านี้จากกรอบวิเคราะห์ของ Epsing-Andersen มาใช้ประกอบกับการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนาเช่นกัน

2.3 กรอบการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต

ระบบสวัสดิการเพื่อการผลิต (productivist welfare) ถูกนิยามไว้เป็นครั้งแรกในงานของ Holliday (2000) เพื่ออธิบายลักษณะที่แตกต่างของระบบสวัสดิการในบริบทของประเทศเอเชียตะวันออก โดยประเทศในเอเชียตะวันออกส่วนใหญ่จะมีระบบสวัสดิการที่คล้ายกันในภาพรวม กล่าวคือนโยบายสวัสดิการมักจะได้รับอิทธิพลจากเป้าหมายสำคัญในการผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Park and Jung, 2008, Kwon, 2009) ส่งผลให้สวัสดิการในส่วนของการประกันสังคมและระบบบำนาญนั้นจะมุ่งเป้าไปที่ภาคการผลิตที่สำคัญ ในขณะที่การส่งเสริมสวัสดิการด้านอื่นๆ เช่น การศึกษาและสาธารณสุขนั้นรัฐจะไม่เข้าไปมีบทบาทมาก และจะสนับสนุนให้สถาบันครอบครัวมีบทบาทในด้านสวัสดิการ

ฐานของพัฒนาการระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตนี้มาจากสภาพวัฒนธรรมแบบขงจื้อ ซึ่งให้ความสำคัญอย่างมากกับบทบาทของครอบครัวในฐานะหน่วยในการดูแลสวัสดิการของสมาชิก นอกจากนี้ แง่มุมทางวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับผู้ชายในฐานะหัวหน้าครอบครัว การให้ความสำคัญกับการศึกษา ก็ยังเป็นแง่มุมทางวัฒนธรรมอื่นๆ ที่ผลักดันให้รูปแบบของระบบสวัสดิการแบบเอเชียตะวันออกนี้แตกต่างออกไปจากระบบสวัสดิการที่พัฒนาในโลกตะวันตก (Aspalter, 2005)

อย่างไรก็ตาม นอกจากฐานทางวัฒนธรรมที่กล่าวถึงนี้ เส้นทางการพัฒนาของประเทศเอเชียตะวันออกหลายประเทศที่ก้าวผ่านการปกครองแบบเผด็จการที่มุ่งเป้าหมายสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นก็ยังเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่มักจะส่งผลต่อรูปแบบของระบบสวัสดิการ โดยบนเส้นทางดังกล่าวนี้ ประเทศเอเชียตะวันออกมักจะประสบความสำเร็จในการเติบโตอย่างรวดเร็วผ่านการสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และรัฐบาลก็มักจะหันมาใช้นโยบายสวัสดิการเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญเพื่อตอบกลยุทธ์การเติบโตเช่นนี้ เช่น ให้สวัสดิการต่างๆ กับแรงงานเพื่อสร้างผลิตภาพ และมุ่งเป้าการให้สวัสดิการกับกลุ่มแรงงานที่มีอิทธิพลรวมไปถึงกลุ่มข้าราชการเพื่อรักษาเสถียรภาพให้กับระบบการปกครองแบบเผด็จการ

นอกจากปัจจัยต่างๆข้างต้น ลักษณะที่ทำให้ระบบสวัสดิการเพื่อการผลิตนั้นแตกต่างไปจากระบบสวัสดิการในตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบอนุรักษนิยม เสรีนิยม และสังคมนิยมประชาธิปไตย ยังอยู่ที่ปัจจัยการขับเคลื่อนที่ไม่เหมือนกัน โดยในบริบทของเอเชียตะวันออกนั้น บทบาทของรัฐในการนำการพัฒนาที่มีความสำคัญในพัฒนาการของทุนนิยม แตกต่างไปจากทุนนิยมในตะวันตกซึ่งบทบาทนายทุนเอกชนมีความสำคัญกว่า ในขณะที่บทบาทของกลุ่มอาชีพหรือของกลุ่มชนชั้นนำเดิมก็ไม่ได้เข้มข้นเหมือนกับในลักษณะของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม และท้ายที่สุด พัฒนาการของสวัสดิการเพื่อการผลิตนั้นได้รับอิทธิพลจากการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานน้อย ทั้งการสร้างพันธมิตรข้ามกลุ่มระหว่างคนชั้นล่างที่มีบทบาทสำคัญกับระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยก็ยังไม่เกิดขึ้น ทั้งหมดนี้ทำให้ Holliday (2000) เสนอให้การวิเคราะห์สวัสดิการในบริบทเช่นนี้จำเป็นต้องถูกแยกออกมา

นโยบายสวัสดิการในบริบทของระบบสวัสดิการเพื่อการผลิตนั้นมักจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยเป้าหมายของนโยบายด้านการศึกษายิ่งอยู่ที่การสนับสนุนการลงทุนในทุนมนุษย์เพื่อสร้างการเติบโตให้กับเศรษฐกิจได้ ในขณะที่การลงทุนกับสวัสดิการมากก็มักจะถูกมองว่าอาจนำไปซึ่งต้นทุนทางการเงินและการสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน นอกจากรัฐแล้ว บริษัทและครอบครัวยังเข้ามามีบทบาทในการให้สวัสดิการกับลูกจ้างหรือสมาชิกครอบครัว

2.3.1 รูปแบบของระบบสวัสดิการเพื่อการผลิต

ในกลุ่มประเทศที่มีระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตนั้น ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกันอยู่พอสมควร Kim (2016) ได้จัดแบ่งประเทศภายใต้ระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตออกเป็นสามกลุ่ม แบ่งไปตามระดับการการยอมรับสร้างระบบที่กระจายความเสี่ยงร่วมกัน (risk-sharing) การสนับสนุนบทบาทของตลาดในการสร้างประสิทธิภาพ (market efficiency)

ระบบสวัสดิการเพื่อการผลิตแบบแรกนั้นมีลักษณะเน้นการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusive productive welfare) โดยระบบสวัสดิการแบบนี้พบได้ในประเทศเอเชียตะวันออกที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ลักษณะการให้สวัสดิการสะท้อนแนวทางเพื่อการผลิตอย่างชัดเจน กล่าวคือ จะมีกลุ่มแรงงานในที่มีบทบาทสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและกลุ่มราชการที่ได้รับการพัฒนาสวัสดิการมาก่อน อย่างไรก็ตาม สำหรับกลุ่มแรงงานที่เหลือที่ขาดสวัสดิการครอบคลุมนั้น รัฐได้เข้ามามีบทบาทสร้างระบบสวัสดิการในลักษณะแบบถ้วนหน้าเข้ารองรับ ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีของสวัสดิการเพื่อการผลิตแบบแรกนี้ โดยสวัสดิการที่สำคัญเช่นระบบบำนาญและระบบสุขภาพของญี่ปุ่นนั้นแบ่งออกเป็นสองระดับ ระดับแรกจะเป็นระดับ

ที่ยึดโยงอยู่กับการประกอบอาชีพลูกจ้างหรือข้าราชการ และระดับที่สองจะเป็นระบบพื้นฐานที่ทุกคนได้รับ โดยสวัสดิการสำหรับลูกจ้างและข้าราชการนั้นจะมีระบบจัดการแยกออกจากระบบสวัสดิการพื้นฐาน เน้นการร่วมจ่ายเข้ากองทุนสวัสดิการ ในขณะที่สวัสดิการพื้นฐานนั้นจัดการผ่านรัฐทั้งผ่านระบบภาษีท้องถิ่นหรือผ่านการเก็บค่าพรีเมียมเข้ากองทุนโดยตรง

ระบบสวัสดิการแบบที่สองนั้นคือระบบแบบสนับสนุนตลาด (market productivist welfare) ซึ่งจะเน้นการเข้ามามีบทบาทของรัฐที่น้อย เนื่องจากไม่ต้องการให้รัฐเข้ามาลดประสิทธิภาพการทำงานของระบบตลาด ระบบสวัสดิการแบบนี้จะเน้นบทบาทของการประกันสังคมโดยเน้นดึงเงินออมจากประชาชนมาเพื่อสร้างสวัสดิการ ตัวอย่างสำคัญของระบบแบบนี้คือสิงคโปร์ ที่เน้นการให้สวัสดิการผ่านกองทุน Central Provident Fund (CPF) ซึ่งจัดขึ้นเป็นกองทุนสวัสดิการที่บังคับให้ลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินออมเข้า กองทุน Central Provident Fund นี้ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมการสนับสนุนสวัสดิการให้กับสมาชิกทั้งในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และการซื้อที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของกองทุนจะยังมีโอกาสได้รับสวัสดิการช่วยเหลือในลักษณะสวัสดิการแบบต้องพิสูจน์ฐานะความยากจน

ระบบสวัสดิการแบบสุดท้ายคือแบบผสมผสาน (dualist productive welfare) จะมีลักษณะอยู่กึ่งกลางระหว่างสองแบบข้างต้น โดยระบบสวัสดิการมักจะถูกระทบจากสภาพที่ระบบเศรษฐกิจมีทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้ต้องแบ่งสวัสดิการออกเป็นสองระบบเพื่อตอบสนองประชาชนในเศรษฐกิจสองแบบนี้ สำหรับคนในเศรษฐกิจแบบทางการนั้นมักจะได้รับสวัสดิการผ่านกองทุนแบบประกันสังคม ในขณะที่คนในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการจะมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการได้น้อยกว่ามาก โดยอาจได้รับสวัสดิการหลักๆเพียงแค่การรักษาพยาบาล และไม่ได้อยู่ในส่วนของกองทุนบำนาญ ตัวอย่างของระบบสวัสดิการแบบที่สามนี้คือจีน

แม้ว่าจะมีความแตกต่างในด้านสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน การรักษาพยาบาล และบำนาญ แต่ระบบสวัสดิการทั้งสามรูปแบบข้างต้นยังมีความคล้ายกันที่การให้สวัสดิการสนับสนุนด้านการศึกษา โดยมีสวัสดิการให้การศึกษาพื้นฐานฟรี นอกจากนี้ ในกรณีของการจัดการระบบสวัสดิการในประเทศเช่นการรักษาพยาบาลในญี่ปุ่น และจีน ต่างก็จะทำให้การบริหารจัดการนั้นมีรัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญ กล่าวคือมีลักษณะของการกระจายอำนาจการจัดการสูง

2.3.2 เส้นทางของระบบสวัสดิการเพื่อการผลิต

นอกจากนี้ เส้นทางของระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตทั้งสามแบบข้างต้นยังผ่านสภาพที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่คล้ายคลึงกัน แม้ผลการปรับตัวต่อสภาพเหล่านี้จะไม่เหมือนกันเสียทีเดียว แต่ก็เป็นสภาพที่ควรนำมาคำนึงถึงในการวิเคราะห์สวัสดิการรูปแบบนี้ สภาพที่กล่าวถึงนี้ประการแรกก็คือการเปลี่ยนแปลงของประชากรและโครงสร้างครอบครัว ประเทศเอเชียตะวันออกส่วนใหญ่ต้องผ่านการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรโดยมีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น นอกจากนี้ ครอบครัวยังมีขนาดเล็กลง การเปลี่ยนแปลงนี้นอกจากจะส่งผลให้สถาบันครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ในการให้สวัสดิการกับสมาชิกได้ตามที่คาดหวังแล้ว ยังทำให้มีความต้องการระบบสวัสดิการมากขึ้นโดยเฉพาะในการดูแลผู้สูงอายุ สภาพนี้ผลักดันให้ประเทศเช่นญี่ปุ่นต้องขยายขยายระบบบำนาญให้มีระบบพื้นฐานที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม

สภาพอีกสองประการที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางในพัฒนาการของระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตก็คือการเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจและความผันแปรทางการเมือง วิกฤตเศรษฐกิจโดยเฉพาะในปีค.ศ.1997 เป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลอย่างสำคัญกับหลายประเทศในเอเชียตะวันออก แสดงให้เห็นว่ายังมีกลุ่มประชากรที่ต้องเผชิญความเสี่ยงจากภาวะเศรษฐกิจทั้งยังไม่มีสวัสดิการรองรับอย่างเพียงพอ เหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลต่อเนื่องให้ระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตเกิดการปรับตัวในลักษณะที่ขยายการครอบคลุมมากขึ้น ตัวอย่างของการขยายขยายนี้นี้เกิดขึ้นในบริบทของเกาหลีและไต้หวัน ซึ่งการเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจไม่เพียงแต่กระตุ้นให้เกิดการปรับกลยุทธ์การเติบโต แต่ยังเปิดทางให้รัฐบาลหันมาสนใจประเด็นเรื่องสิทธิทางสังคมของประชาชนมากขึ้น สำหรับญี่ปุ่นนั้นปัจจัยเรื่องวิกฤตเศรษฐกิจอาจส่งผลชัดเจนน้อยกว่าเนื่องจากการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบสวัสดิการนั้นเกิดขึ้นมาก่อนแล้วจากปัจจัยเรื่องโครงสร้างประชากร (Kwon, 2009)

สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น เส้นทางที่ประเทศเอเชียตะวันออกหลายประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การเมืองมีระดับการผูกขาดทางอำนาจลดลง ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลต่อการขยายตัวของระบบสวัสดิการ ตัวอย่างเช่น กรณีของไต้หวันและเกาหลีใต้ที่ผ่านเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นมาในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 หรือในกรณีของสิงคโปร์ทศวรรษที่ผ่านมาที่พรรคที่ครองอำนาจมายาวนานเช่น People's Action Party สูญเสียการครอบครองอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ก็ล้วนเป็นการเปลี่ยนแปลงที่กระตุ้นให้เกิดการเริ่มต้นหลายประการของระบบสวัสดิการในประเทศเหล่านี้

ประเด็นสุดท้ายที่ควรกล่าวถึงเกี่ยวกับระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตก็คือนโยบายของระบบสวัสดิการในรูปแบบนี้ต่อความเหลื่อมล้ำ Chan (2008) ให้ข้อสังเกตว่าการเน้นที่ความเติบโตทางเศรษฐกิจของระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตนั้นมักจะนำมาซึ่งการละเลยต่อกลุ่มคนที่เปราะบาง โดยคนที่มักจะได้รับการคุ้มครองจากระบบสวัสดิการอย่างเพียงพอก็มักจะมีเพียงกลุ่มคนที่มิพบาปสำคัญต่อการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นนี้แล้ว อาจตั้ง

ข้อสังเกตได้ว่าโดยลักษณะแต่เริ่มแรกนั้นระบบสวัสดิการเพื่อการผลิตไม่ได้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำเท่าไรนัก ไม่ใช่เพียงแต่ในด้านการใช้จ่ายด้านสวัสดิการ แต่รวมไปถึงโครงสร้างภาษีซึ่งประเทศในเอเชียตะวันออกก็มักจะไม่ได้มีโครงสร้างภาษีแบบก้าวหน้า อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงในลักษณะขยายสวัสดิการที่เกิดขึ้นผ่านเส้นทางดังที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ก็เข้ามามีบทบาทลดลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำนี้ได้ เช่น ระบบสวัสดิการในประเทศเช่นญี่ปุ่นก็ได้พยายามปรับปรุงหลายแง่มุมให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำเช่นการลดค่าพรีเมียมสำหรับคนรายได้ต่ำ (Kumakura and Kojima, 2018). นอกจากนี้ ช่องทางของการลดความเหลื่อมล้ำยังเกิดขึ้นได้ผ่านการสนับสนุนโอกาสด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ ซึ่งเป็นแง่มุมที่ประเทศในระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตต่างก็ให้ความสำคัญ

2.3.3 การประยุกต์ใช้กรอบคิดเรื่องระบบสวัสดิการเพื่อการผลิต

การสำรวจกรอบคิดเรื่องระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตในที่นี้ อาจไม่ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงสำคัญต่อการอภิปรายวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในงานวิจัยชิ้นนี้เสียทีเดียว เนื่องจากหลายปัจจัยที่ขับเคลื่อนพัฒนาการของระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตนั้น ก็เป็นปัจจัยที่ได้ถูกเอ่ยถึงไว้บ้างแล้วในการสำรวจกรอบการวิเคราะห์อื่นๆก่อนหน้านี้ เช่น บทบาทของสถาบันเช่นรัฐและระบบตลาด อย่างไรก็ตาม การสำรวจกรอบคิดเรื่องระบบสวัสดิการเพื่อการผลิต ก็สามารถเน้นย้ำถึงบทบาทของลักษณะในปัจจัยเหล่านี้ได้ และยังช่วยชี้ให้เห็นถึงปัจจัยอื่นๆที่เข้ามามีบทบาทเสริมได้

ในการชี้ให้เห็นถึงบทบาทของลักษณะสำคัญในปัจจัยที่จะส่งผลต่อพัฒนาการและส่วนผสมของระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นนั้น การสำรวจระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตชี้ให้เห็นความสำคัญอย่างยิ่งของบทบาทของรัฐในการชี้นำทิศทางการพัฒนา โดยเฉพาะบทบาทของรัฐในการนำเอาเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจมาเป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งได้ส่งอิทธิพลต่อมาถึงลักษณะของระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นมาให้ถูกออกแบบมาตอบเป้าหมายนี้ นอกจากนี้ บทบาทของทุนเอกชนในฐานะพลังสำคัญที่นำการพัฒนาและหน่วยของการสนับสนุนการให้สวัสดิการก็ยังเป็นลักษณะที่สำคัญเช่นกัน เพราะฉะนั้นแล้ว กรอบการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการจึงควรให้ความสนใจกับลักษณะเหล่านี้

สำหรับปัจจัยที่การสำรวจระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตช่วยชี้ให้เห็นว่าส่งผลต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการได้เช่นกัน ก็คือปัจจัยเรื่องโครงสร้างประชากร ปัจจัยเรื่องวิกฤติเศรษฐกิจ และปัจจัยเรื่องการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ทั้งสามปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่ส่งผลในลักษณะที่ผลักดันให้ระบบสวัสดิการในประเทศเอเชียตะวันออกต่างก็ขยายตัวให้ครอบคลุมมากขึ้น โครงสร้างประชากรและวิกฤติเศรษฐกิจนั้นเป็นสภาพที่เน้นให้เห็นประชากร

กลุ่มที่เปราะบางได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และทำให้เกิดแรงผลักดันจะต้องสร้างสวัสดิการพื้นฐานให้ครอบคลุมคนเหล่านี้ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยได้รับการอธิบายไว้บ้างแล้วในส่วนก่อนหน้านี้ว่าสร้างแรงผลักดันให้ระบบสวัสดิการจำเป็นต้องตอบสนองคนในวงกว้างมากขึ้น โดยเฉพาะชนชั้นล่าง ปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยปฏิกิริยาที่งานวิจัยชิ้นนี้จะต้องให้ความสำคัญเช่นกันในการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบสวัสดิการที่เป็นกรณีศึกษา

2.4 บทสังเคราะห์กรอบคิด: สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงในสวัสดิการแต่ละรูปแบบ

เป้าหมายของงานวิจัยชิ้นนี้คือเพื่อสำรวจส่วนผสมของระบบสวัสดิการ โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาว่าระบบสวัสดิการรูปแบบที่แตกต่างกันมีการนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ในลักษณะแตกต่างกันไปอย่างไร นอกจากนี้ยังต้องการแสดงให้เห็นที่มาของการใช้สวัสดิการในส่วนผสมที่แตกต่างกันนี้ โดยวิเคราะห์ว่าปัจจัยต่างๆ ส่งผลมาต่อการเลือกทางเลือกของส่วนผสมในระบบสวัสดิการที่แตกต่างกันอย่างไร และท้ายที่สุด จากการวิเคราะห์ส่วนผสมของระบบสวัสดิการ งานวิจัยชิ้นนี้ยังต้องการศึกษาหาหนัยของส่วนผสมต่อศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำของระบบสวัสดิการ ทั้งหมดของการวิเคราะห์นี้ ก็เพื่อสร้างบทเรียนให้กับประเทศไทยในบริบทที่ระบบสวัสดิการของเรากำลังเผชิญการเปลี่ยนแปลง ว่าประเทศไทยควรหันมามองส่วนผสมของระบบสวัสดิการในลักษณะใด ให้ความสำคัญกับการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงกับนโยบายใดบ้างและในรูปลักษณะใด

การสำรวจกรอบการวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการในบทนี้ เป็นทั้งการสำรวจที่ช่วยให้เห็นว่าการวิเคราะห์พัฒนาการของระบบสวัสดิการนั้นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยใดบ้าง รวมถึงผลที่สำคัญของระบบสวัสดิการนั้นจะสังเกตได้จากสภาพใด ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจกรอบคิดสำคัญสามกรอบหลัก ได้แก่กรอบคิดจาก Epsing-Andersen (1990) ที่แบ่งสวัสดิการในประเทศพัฒนาแล้วออกเป็นสามรูปแบบหลัก กรอบคิดของ Wood and Gough (2006) ที่ให้ความสนใจกับบริบทที่ต่างออกไปของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะความไม่สมบูรณ์ของสถาบันเช่นรัฐและตลาด และกรอบคิดเรื่องระบบสวัสดิการเพื่อการผลิต (Holiday, 2000; Kim, 2016; Kwon 2007) ซึ่งเป็นกรอบคิดที่พยายามเข้าใจความแตกต่างของระบบสวัสดิการแบบที่เกิดขึ้นในประเทศเอเชียตะวันออก ซึ่งถูกกำกับด้วยเป้าหมายของการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ

กรอบคิดทั้งสามที่ได้ทำการสำรวจ ช่วยบ่งชี้ว่าหากผู้วิจัยจะเดินหน้าทำการสำรวจกรอบคิดเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์กรณีศึกษา มาเพื่อตอบเป้าหมายให้กับงานวิจัยชิ้นนี้นั้น จะสามารถวางกรอบจากการศึกษา 1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อเส้นทางและส่วนผสมของระบบสวัสดิการ 2) ส่วนผสมของระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะในการนำเอาสวัสดิการแบบ

เจาะจงที่คนจนมาใช้ และ 3) นัยของระบบสวัสดิการต่อสภาพที่เชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำ โดยรายละเอียดของกรอบคิดในแต่ละส่วนจะมีดังนี้

ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อเส้นทางและส่วนผสมของระบบสวัสดิการ การสำรวจงานของ Epsing-Andersen ได้แสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่ควรจะได้รับคามสนใจนั้นควรเป็นปัจจัยเช่น ลักษณะของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองการขยายตัวของระบบตลาด ประกอบไปด้วย แนวคิดเชิงศีลธรรม แนวคิดเชิงสนับสนุนบทบาทและความชอบธรรมของระบบตลาด และแนวคิดสิทธิทางสังคม นอกจากนี้ Epsing-Andersen ยังมองไปถึงปัจจัยเช่น ลักษณะและความชอบธรรมของอำนาจรัฐ บทบาทของการรวมกลุ่มกันเป็นอาชีพ และที่สำคัญก็คือบทบาทของขบวนการแรงงาน และกระบวนการสร้างความสมัคสมานในสังคม (social solidarity) ว่าล้วนแต่เป็นปัจจัยที่สำคัญกับเส้นทางของระบบสวัสดิการ

การสำรวจกรอบคิดในการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศเอเชียตะวันออก ชัยบัการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการให้มีความกว้างยิ่งขึ้น ด้วยการคำนึงถึงว่าคุณลักษณะทางสถาบันทั้งของรัฐและระบบตลาดในประเทศกำลังพัฒนานั้นมักจะขาดความสมบูรณ์ ปัจจัยในเชิงคุณภาพของสถาบันเหล่านี้จึงควรเป็นปัจจัยที่ได้รับการพิจารณาเช่นกัน ทั้งนี้สภาพเช่นการขาดความชอบธรรมและการขาดประสิทธิภาพของรัฐ รวมไปถึงการขาดหายไปของตลาดแรงงานที่ทำงานได้ดี จึงควรได้รับการใส่ใจในการวิเคราะห์ ซึ่งกรอบการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการเพื่อการผลิตในประเทศเอเชียตะวันออกก็ให้ความสำคัญกับปัจจัยเหล่านี้ แม้จะไปในทิศทางที่ต่างกัน กล่าวคือเนื้อหาเชิงคุณภาพของปัจจัยเช่นรัฐและตลาดของระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตนั้นมองไปที่ความเข้มแข็งของรัฐ บทบาทนำของภาคเอกชน และบทบาทของแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ

นอกจากปัจจัยทั้งหมดที่ได้กล่าวถึงมาแล้วนั้น ปัจจัยอื่นๆที่ควรได้รับความสนใจในฐานะปัจจัยที่จะส่งผลต่อเส้นทางของพัฒนาการในระบบสวัสดิการก็ยังมี ปัจจัยเรื่องระดับความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งในกรอบคิดทั้งสามกรอบที่ได้สำรวจมานั้นล้วนแต่เป็นปัจจัยที่เข้ามามีบทบาทต่อพัฒนาการในลักษณะขยายตัวของระบบสวัสดิการ ปัจจัยเช่นการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร การขยายขยายเข้ามามีบทบาทของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และการผ่านภาวะเช่นวิกฤติเศรษฐกิจ ก็เป็นอีกสามปัจจัยที่กรอบคิดในงานวิจัยชิ้นนี้จะให้ความสนใจได้

ในการศึกษาส่วนผสมของระบบสวัสดิการ ความท้าทายสำคัญก็คือจะให้ความสนใจกับนโยบายสวัสดิการใดบ้าง การเลือกขอบเขตของนโยบายที่ให้ความสนใจนี้จะส่งผลต่อการระบุว่าส่วนผสมของระบบสวัสดิการนั้นเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นผู้วิจัยไม่ควรตั้งขอบเขตไว้แคบจนเกินไป ทั้งนี้ผู้วิจัยจะขอกำหนดขอบเขตของนโยบายสวัสดิการที่

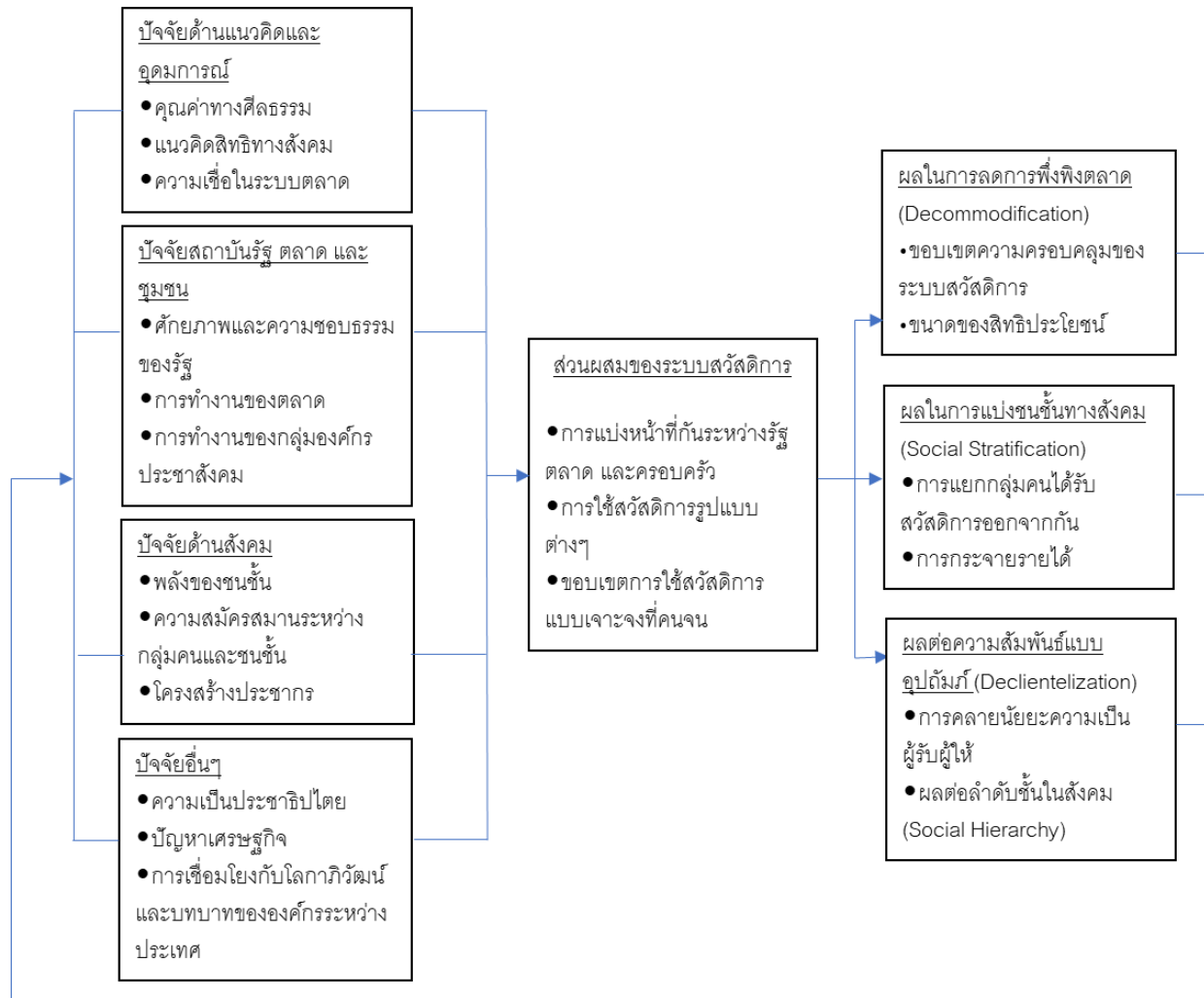
เลือกมาดูของแต่ละประเทศที่เป็นกรณีศึกษาว่าจะรวมไปถึงนโยบายด้านการคุ้มครองความเสี่ยงของแรงงานเช่น การประกันสังคม นโยบายด้านการศึกษา นโยบายสาธารณสุข นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลคนชราเช่นระบบบำนาญ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลครอบครัวและเด็กเล็ก และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือคนกลุ่มเปราะบางและยากจน การสำรวจลักษณะของนโยบายเหล่านี้จะไม่เพียงแต่ดูที่ขอบเขตของผู้ได้รับประโยชน์นั้นเป็นใครบ้าง และได้มาด้วยกระบวนการอย่างไร แต่จะดูด้วยว่าระดับของขนาดสิทธิประโยชน์ในสวัสดิการที่คนกลุ่มต่างๆได้รับนั้นเป็นอย่างไร และการสำรวจส่วนผสมของระบบสวัสดิการในแต่ละประเทศที่เป็นกรณีศึกษาจะเน้นให้เห็นว่าสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนถูกนำมาใช้ใหม่ และในลักษณะใด

และในการศึกษานัยของระบบสวัสดิการต่อสภาพที่เชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำ ซึ่งจะเป็นส่วนการวิเคราะห์สุดท้ายของการศึกษาแต่ละกรณีศึกษา ผู้วิจัยจะนำเอาแนวคิดสำคัญของกรอบการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการทั้งของ Epsing-Andersen และของ Wood and Gough เข้ามาประกอบกัน โดยการวิเคราะห์จะมุ่งดูนัยของส่วนผสมระบบสวัสดิการต่อสภาพสามประการ ได้แก่ หนึ่ง การลดการพึ่งพิงระบบตลาด โดยดูว่าส่วนผสมระบบสวัสดิการนั้นมีขอบเขตและคุณภาพที่จะช่วยพยุงคุณภาพชีวิตผู้คนให้ดีขึ้นได้เพียงใดโดยไม่ต้องให้พวกเขาต้องแสวงหาความอยู่รอดแต่เพียงผ่านการเข้าหาระบบตลาด สอง การแบ่งชนชั้นทางสังคม โดยจะดูว่าส่วนผสมของระบบสวัสดิการนั้นได้ส่งผลต่อการแบ่งคนในสังคมออกเป็นชนชั้นหรือแบ่งกันเป็นกลุ่มต่างๆกันอย่างไร และสาม การลดบทบาทของระบบอุปถัมภ์ โดยจะดูว่าส่วนผสมของระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศกรณีศึกษาได้ส่งผลอย่างไรต่อการคลายนัยของการเป็นผู้รับผู้ให้ในระบบสวัสดิการ และเปิดทางให้ระบบสวัสดิการมีการพัฒนาไปสู่ความเป็นระบบมากขึ้นเพียงใด

ควรกล่าวถึงว่าที่จริงแล้วสภาพที่เป็นผลของระบบสวัสดิการทั้งสามประการที่กล่าวนี้ ก็ล้วนแต่เป็นสภาพที่จะส่งผลย้อนกลับไปสู่ชุดปัจจัยที่ส่งผลต่อเส้นทางและส่วนผสมของระบบสวัสดิการอีกครั้งหนึ่ง ตัวอย่างเช่น หากระบบสวัสดิการส่งผลให้เกิดการแบ่งชนชั้นมากขึ้น ก็ย่อมไปทำลายโอกาสในการสร้างความสมัคสมานในสังคมเพื่อสนับสนุนระบบสวัสดิการ หรือหากระบบสวัสดิการมีลักษณะที่คงรักษาระบบอุปถัมภ์เอาไว้ก็ย่อมทำให้คุณภาพของสถาบันรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการให้สวัสดิการขาดโอกาสการพัฒนาไป ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์กรณีศึกษาจึงควรใส่ใจกับการพิจารณาผลที่ย้อนกลับไปมีอิทธิพลต่อปัจจัยกำหนดเส้นทางของระบบสวัสดิการเหล่านี้ด้วยเช่นกัน

หากนำเอารายละเอียดของกรอบคิดทั้งสามส่วนที่ได้อธิบายไว้มาสร้างเป็นแผนภาพ ก็จะได้แผนภาพดังแผนภาพที่ 2.3 นี้ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางโครงสร้างการอธิบายและวิเคราะห์การศึกษากรณีศึกษาดังที่จะเกิดขึ้นในบทถัดไปของงานวิจัยชิ้นนี้

แผนภาพที่ 2.3: กรอบการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบสวัสดิการของงานวิจัยนี้



ที่มา: การสังเคราะห์โดยผู้วิจัย

บทที่ 3

กรณีศึกษาระบบสวัสดิการ

ในบทที่สาม ผู้วิจัยจะนำเสนอการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาส่วนผสมของระบบสวัสดิการในประเทศต่างๆ โดยนอกจากจะอธิบายถึงภาพรวมของนโยบายสวัสดิการที่ถูกใช้แล้ว การสำรวจส่วนผสมจะระบุถึงขอบเขตการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน ว่าสวัสดิการรูปแบบนี้ถูกใช้กับนโยบายอะไร ในลักษณะเช่นไร นอกจากการสำรวจส่วนผสมของระบบสวัสดิการที่เป็นเป้าหมายหลักแล้ว การศึกษากรณีศึกษาในแต่ละกรณียังประกอบไปด้วยอีกสองส่วนสำคัญ ได้แก่ การศึกษาเส้นทางพัฒนาการในระบบสวัสดิการของแต่ละประเทศที่เป็นกรณีศึกษา และการศึกษานัยต่อสภาพที่ยืดโยงกับความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้เข้าใจที่มาและผลของส่วนผสมทางสวัสดิการที่แตกต่างกัน

การอธิบายกรณีศึกษาจะนำเอากรอบทฤษฎีการวิเคราะห์ที่ได้รับการนำเสนอไว้ในบทที่แล้ว มาเพื่อประยุกต์ใช้กับการศึกษาที่มาของแต่ละส่วนผสมของระบบสวัสดิการในประเทศที่เป็นกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์ว่าสภาพที่ผลักดันให้แต่ละส่วนผสมของระบบสวัสดิการนั้นเกิดขึ้นนั้นเป็นอย่างไร สภาพใดที่มีบทบาทสำคัญและส่งผลอย่างไร นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะยังสำรวจด้วยว่าส่วนผสมของแต่ละประเทศที่เป็นกรณีศึกษานั้นได้สร้างผลลัพธ์ที่สำคัญที่มีนัยต่อความเหลื่อมล้ำเช่นไร โดยวิเคราะห์ความครอบคลุมของสวัสดิการ ความแตกต่างของกลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการ รวมไปถึงศักยภาพการลดความเป็นระบบอุปถัมภ์ในระบบสวัสดิการในกรณีประเทศกำลังพัฒนา

กรณีศึกษาที่ผู้วิจัยได้ทำการเลือกนั้นจะสะท้อนกับกรอบคิดใหญ่เรื่องระบบสวัสดิการรูปแบบต่างๆที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่แล้ว โดยผู้วิจัยได้เลือกสหราชอาณาจักร สวีเดน และเยอรมันเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนระบบสวัสดิการสามรูปแบบหลักที่ Epsing-Andersen (1990) ได้จำแนกเอาไว้ ได้แก่ สหราชอาณาจักรเป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม (liberal) สวีเดนเป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (social democratic) และเยอรมนีเป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม และนอกจากสามประเทศนี้แล้ว ผู้วิจัยได้เลือกประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นตัวแทนของประเทศที่มีสวัสดิการในรูปแบบสวัสดิการเพื่อการผลิต และสุดท้าย ผู้วิจัยได้เลือกประเทศจากละตินอเมริกาอย่างบราซิลเพื่อเป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมในบริบทเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (liberal-informal) ดังที่ได้รับการเสนอไว้ในกรอบคิดเรื่องระบบสวัสดิการแบบ informal security ของ Wood and Gough (2006) ในบทที่แล้ว

หลังจากกรณีศึกษาของแต่ละประเทศได้รับการนำเสนอแล้ว ผู้วิจัยจะนำเนื้อหาจากบทนี้เป็นฐานในการเสนอบทวิเคราะห์เปรียบเทียบ รวมถึงการเสนอบทเรียนสำหรับประเทศไทยในบทที่ 4 ซึ่งเป็นบทถัดไป

3.1 ระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักร

ระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักร มักจะถูกจัดไว้ให้เป็นตัวอย่างของรูปแบบระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม อันมีลักษณะเด่นอยู่คือการจำกัดบทบาทของรัฐและส่งเสริมบทบาทของตลาด ส่งเสริมให้เกิดการแปรรูปให้เอกชนมีบทบาทกับระบบสวัสดิการมากขึ้น ภายใต้ระบบสวัสดิการรูปแบบเช่นนี้ นโยบายสวัสดิการมักให้ประโยชน์อย่างจำกัด และนโยบายสวัสดิการส่วนใหญ่มักมุ่งช่วยเหลือเพียงคนจนและมาพร้อมกับระบบพิสูจน์ความยากจน (means-tested) ในขณะที่อัตราภาษีก็ถูกจำกัดไม่ให้สูงเช่นกัน

เส้นทางของระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรนั้นเปี่ยมไปด้วยความแปรผัน แม้ว่าระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรจะเคยเป็นต้นแบบของการสร้างระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าในยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่การเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1970 และ 1980 ส่งผลให้ระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรเปลี่ยนไปสู่ลักษณะที่เป็นเสรีนิยมดังเช่นในปัจจุบัน และยังมีการผลักดันให้มีการควบคุมรายจ่ายรัฐบาลด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่คนยากจนจะได้รับ สภาพสำคัญที่เกิดขึ้นพร้อมกับการหันไปใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของสหราชอาณาจักร ก็คือการตีเส้นแบ่งให้คนยากจนที่จะได้รับสวัสดิการจะได้รับการยอมรับจากสังคมก็ต่อเมื่อแสดงความมุ่งมั่นที่จะกลับสู่การทำงาน

3.1.1 เส้นทางและปัจจัยสำคัญของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักร

ส่วนประกอบสำคัญในประวัติศาสตร์ระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรก็คือ Poor Laws ซึ่งเกิดขึ้นมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 โดยภายใต้กฎหมาย Poor Laws คนยากจนที่สามารถพิสูจน์ฐานะความยากลำบากของตนเองได้จะสามารถขอรับการช่วยเหลือจากขุนนางในท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือที่เกิดขึ้นภายใต้ Poor Laws นั้นมีความจำกัดมากและยังมีให้กับเฉพาะคนในสังคมกลุ่มที่รายได้ต่ำที่สุดเท่านั้น ทั้งการเป็นกลุ่มที่ถูกช่วยเหลือจะมาพร้อมกับการตีตราความยากจน กระนั้น Poor Laws ของสหราชอาณาจักรก็มักจะถูกนับว่าเป็นรากฐานหนึ่งของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน นโยบายที่ต่อเนื่องจาก Poor Law ต่อมาได้รับการปรับปรุงและเปลี่ยนชื่อเป็น Public Assistance ในคริสต์ทศวรรษที่ 1930 (Alcock, 2014)

เส้นทางของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การเปลี่ยนแปลงในระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรถูกมองว่าเป็นจุดเริ่มสำคัญของระบบสวัสดิการสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นในยุโรป แม้แต่คำกล่าวถึงการมีระบบสวัสดิการรองรับชีวิตจากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน (from cradle to

grave) ที่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลายในประเทศไทยจากชื่อบทความของศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ แท้จริงแล้วก็เป็นคำกล่าวที่ถูกใช้ระบุแนวคิดเบื้องหลังการสร้างระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรในช่วงทศวรรษ 1940 การเปลี่ยนแปลงในทางขยายของระบบสวัสดิการในสหราชอาณาจักรได้รับอิทธิพลทางความคิดจากกลุ่มนักคิดที่ชื่อ Fabian Society ที่นับจากทศวรรษที่ 1880 ได้รณรงค์ให้รัฐเข้าแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และชี้ให้เห็นว่ากลไกตลาดเสรีนั้นไม่สามารถช่วยให้สวัสดิการที่เพียงพอให้กับคนหลายกลุ่มได้จึงต้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทแก้ไขปัญหา

การขยายตัวของระบบสวัสดิการในสหราชอาณาจักรเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1940 โดยแรงผลักดันจากความเห็นร่วมกันในสังคมช่วงหลังสงครามโลกถึงความจำเป็นของการมีระบบสวัสดิการที่ช่วยดูแลทุกคน สภาวะความคิดนี้ถูกถ่ายทอดออกมาในรายงานของเบเวอร์리지 (Beveridge Report) ซึ่งเป็นรายงานการศึกษาระบบสวัสดิการขึ้นสำคัญที่ได้กลายมาเป็นฐานการออกแบบระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักร หัวใจของรายงานชิ้นนี้คือการถือระบบสวัสดิการเป็นสิทธิทางสังคมที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับ มุ่งเน้นการศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างโอกาสที่ทัดเทียม ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงการบริการทางสาธารณสุขที่มีคุณภาพ และมีการคุ้มครองทางสังคม รายงานของเบเวอร์ริจนำไปสู่การริเริ่มระบบการรักษายาบาลถ้วนหน้าที่ประชาชนทุกคนเข้าถึงได้อย่างระบบ National Health Services (NHS) ระบบการศึกษาที่เป็นสวัสดิการสำหรับทุกคน และระบบประกันสังคมแห่งชาติ (National Insurance) (Taylor and Powell, 2017)

ภายใต้ข้อเสนอการปฏิรูประบบสวัสดิการของ Beveridge ระบบสวัสดิการสมัยใหม่ที่เป็นตัวอย่างของระบบสวัสดิการในประเทศยุโรปอื่นๆได้รับการออกแบบขึ้น ทำให้ฐานะของระบบสวัสดิการกลายเป็นมากกว่าแค่การตอบสนองกับปัญหาความยากจน แต่กลายเป็นส่วนหนึ่งของบริการสาธารณะที่รัฐพึงสร้างให้กับประชาชนโดยทั่วไป (Hills, 1993) การปฏิรูประบบสวัสดิการยังนำไปสู่การปรับเปลี่ยนสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือคนยากจนโดยมีการสร้างระบบการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย (National Assistance) ขึ้นมาแทน Public Assistance ซึ่งเป็นมรดกจาก Poor Laws

อย่างไรก็ตาม เส้นทางของระบบสวัสดิการในสหราชอาณาจักรกลับพบความพลิกผัน โดยเฉพาะเมื่อนโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์เซียน (Keynesian) ได้รับความนิยมลดลงในทศวรรษ 1980 นโยบายดังกล่าวใช้รายจ่ายรัฐเพื่อเป็นเครื่องมือกระตุ้นประคองระดับการจ้างงานของสหราชอาณาจักร แต่เมื่อเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจตกต่ำที่กินเวลายาวนานตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ถึง 1980 กลับถูกโจมตีอย่างมากกว่าล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้เศรษฐกิจสหราชอาณาจักรยังเผชิญกับภาวะที่ภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ที่ประเทศพึ่งพิงมายาวนาน เช่น ถ่านหิน ฝ้าย นั้นล้วนแต่ขาดความก้าวหน้าในการผลิต จนทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตได้ช้า (Hills, 1993)

ปัญหาเรื่องทางเศรษฐกิจและการว่างงานที่เรื้อรัง ส่งผลให้ในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดแนวคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทของ รัฐและระบบสวัสดิการ บทบาทของภาครัฐเริ่มถูกโจมตีอย่างหนักถึงควมไร้ประสิทธิภาพ สภาพแรงงานถูกมอง ว่าเป็นอุปสรรคต่อการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจให้ก้าวหน้า แนวคิดเกี่ยวกับระบบสวัสดิการก็เริ่มเปลี่ยนแปลง เช่นกัน ระบบสวัสดิการเริ่มถูกมองในฐานะต้นทุนที่ไม่สามารถไปกันได้กับความพยายามรักษาการเติบโตของระบบ เศรษฐกิจแบบตลาดหรือทุนนิยม ในขณะที่ผู้ได้รับสวัสดิการถูกตีตราว่าเป็นภาระกับสังคม

การปฏิรูประบบสวัสดิการครั้งสำคัญของสหราชอาณาจักรเกิดขึ้นภายใต้การปรับเปลี่ยนมุมมองนี้ เริ่มตั้งแต่การ ปรับเปลี่ยนการบริหารสวัสดิการให้รัฐบาลกลางเข้าบริหารจัดการได้โดยตรงมากขึ้น พร้อมกับการวางใจที่ใหญ่ ของการปฏิรูปให้เป็นการแสวงหาประสิทธิภาพ การปฏิรูปนี้เกิดภายใต้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีมากาเร็ต แทช เซอร์ ภายใต้ภาพรวมของการปฏิรูปเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ที่เน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) การลดการควบคุมกำกับของรัฐ (deregulation) ภายใต้การปฏิรูปนี้ขนาดระบบสวัสดิการถูก ลดลง สิทธิประโยชน์ถูกตัด ภาระถูกผลักไปให้กับแต่ละบุคคลและครอบครัว เช่น การดูแลคนแก่และเด็กก็ถูก คาดหวังให้จัดการกันเองภายในครอบครัว และภาระนี้มักตกอยู่กับผู้หญิง (Sutcliffe-Braithwaite, F., 2012) การ ลดรายจ่ายด้านสวัสดิการในช่วงนี้ ยังมาพร้อมกับความพยายามแปรรูปการบริการสวัสดิการต่างๆให้เอกชนเข้ามา มีบทบาท ในสมัยของแทชเซอร์มีความพยายามผลักดันระบบ National Health Services ให้ออกจากความเป็น ระบบแบบถ้วนหน้าแต่ก็ไม่สำเร็จ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการของการปฏิรูประบบสวัสดิการในช่วง 1980 ของสหราชอาณาจักร คือ สวัสดิการส่วนใหญ่ถูกปรับให้เป็นสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (poverty targeting) โดยคนที่ได้รับสวัสดิการ ต่างๆจะต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์ฐานะ สวัสดิการเหล่านี้ได้แก่ การอุดหนุนทางรายได้ (National Assistance) การอุดหนุนฐานะครอบครัว (Family Credits) การอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัย (Housing Benefits)

ในเวลาต่อมา แม้พรรคแรงงานที่เคยมีบทบาทสำคัญในการขยายสวัสดิการจะได้กลับมาสู่อำนาจอีกครั้งในช่วง ต้นทศวรรษ 2000 แต่ก็ไม่ได้ขยายแนวทางออกจากสวัสดิการแบบเสรีนิยมเสียทีเดียว แต่กลับหันไปสู่แนวทางแบบ ประนีประนอมโดยการเสนอแนวทางเลือกที่สาม (third-way) ที่เสนอการผสมบทบาทรัฐและเอกชนในด้าน สวัสดิการ และยังมีการขยายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนโดยเพิ่มบทบาทของเงื่อนไขการพยายามกลับสู่การ ทำงานให้เป็นเงื่อนไขสำคัญ และเมื่อพรรคอนุรักษนิยมได้กลับสู่อำนาจในเวลาเดียวกับที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่ว โลกในกลางทศวรรษ 2000 การนำแนวทางแบบ Austerity มาใช้ก็มีความชัดเจนขึ้น และรายจ่ายสวัสดิการก็ กลายเป็นเป้าหมายหลักของรายจ่ายที่จะต้องถูกปรับลด

ในภาพรวมแล้ว ปัจจัยที่ขับเคลื่อนให้ระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรเปลี่ยนแปลงมาในทิศทางที่เป็นนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นสี่ปัจจัยหลัก

ปัจจัยแรกคือระบบการเมืองของสหราชอาณาจักรเอง โดยระบบการเมืองของสหราชอาณาจักรเปิดช่องทางให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสวัสดิการได้อย่างรวดเร็ว และให้สะท้อนอุดมการณ์ของพรรคการเมืองได้ สถานะของระบบการเมืองเช่นนี้เกิดจากการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่ให้มีพรรคการเมืองที่ชนะได้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น การใช้ระบบ first-pass-the-post ในการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง ส่งผลให้พรรคการเมืองพรรคเดียวมักจะมีอำนาจในการนำรัฐบาลและบริหารนโยบายได้อย่างเข้มข้น สภาพทางการเมืองเหล่านี้ต่างไปจากการเมืองแบบประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองที่มักเกิดขึ้นในประเทศอื่นๆในยุโรป (Lijphart, 1999)

ปัจจัยที่สองคือพลังของแนวคิดเสรีนิยม แนวคิดเสรีนิยมมีบทบาทมากในการสร้างอิทธิพลกับระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรมาตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะผ่านการปลูกฝังความเชื่อมั่นในการทำงานของระบบตลาดว่าให้ผลตอบแทนที่เป็นธรรมได้ ความเชื่อมั่นนี้กลับชัดเจนขึ้นในกระแสการปฏิรูประบบสวัสดิการช่วงทศวรรษ 1980 จนถึงปัจจุบัน ที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ของสหราชอาณาจักรทั้งสองพรรคต่างก็ไม่ได้มีจุดยืนที่แตกต่างกันไปมากเสียทีเดียว (Fraser, 2017) พรรคอนุรักษนิยมมองสวัสดิการในฐานะเครื่องมือรองรับส่วนที่ระบบตลาดเสรีไม่สามารถเติมเต็มได้ ส่วนพรรคแรงงานแม้จะมองระบบสวัสดิการว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสังคมที่เป็นธรรมและมีการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียม แต่ก็เปลี่ยนมายอมรับว่าจะต้องคงเป้าหมายการรักษาการทำงานจากระบบตลาดไว้เพื่อระบบเศรษฐกิจเติบโตได้ การยอมเปลี่ยนแนวคิดของพรรคแรงงานโดยเลิกล้มสนับสนุนแนวทางสวัสดิการแบบสังคมนิยมนี้เอง เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่แสดงถึงชัยชนะของแนวคิดเสรีนิยมในการกำหนดทิศทางของระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักร (Taylor-Goodby et al., 2004).

ปัจจัยที่สามคือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบสวัสดิการบนแนวทางเสรีนิยมใหม่ การเกิดปัญหาเศรษฐกิจทำให้เกิดความพยายามมองหาประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณภาครัฐ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ในเวลาเดียวกันก็ทำให้เกิดความวิตกกังวลว่าค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการนั้นจะสูงขึ้นมากทั้งหมดนี้นำไปสู่เกิดแรงผลักดันให้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนถูกนำมาใช้เพิ่มขึ้น การเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเคนส์เซียนที่เน้นนโยบายใช้จ่ายภาครัฐเพื่อสร้างสภาพการจ้างงานเต็มอัตราไปสู่แนวทางแบบเสรีนิยมในช่วงทศวรรษ 1970 เกิดมาจากข้อวิพากษ์ว่านโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์เซียนไม่สามารถตอบสนองต่อภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจได้ จนต่อมาเมื่อรัฐบาลอนุรักษนิยมของแทชเชอร์ได้รับการเลือกตั้ง จึงละทิ้งนโยบายแบบเคนส์เซียนและรับเอาแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาใช้ในการเปิดตลาดเสรีและลดค่าใช้จ่ายสวัสดิการรัฐ

ในยุคของรัฐบาลแทชเชอร์ ระบบสวัสดิการยังถูกตั้งคำถามมากมายหลายประการ ทั้งจากการวิจารณ์ว่าการใช้จ่ายทางการคลังจะนำมาซึ่งการหักถุด (crowd out) การลงทุนทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ การวิพากษ์ว่าระบบสวัสดิการส่งผลให้แรงจูงใจในการทำงานลดลง การวิจารณ์สวัสดิการแบบพิสูจน์ฐานะ (Means-tested) ว่าทำให้ผู้ที่พึ่งพาสวัสดิการบางคนได้รับประโยชน์ที่สูงกว่าการทำงาน และการวิพากษ์ว่ามีผู้ได้รับสวัสดิการโดยการโกง (benefit fraud) อยู่มากซึ่งถือเป็นการบ่อนทำลายหลักการพื้นฐานของรัฐสวัสดิการ

ปัจจัยประการสุดท้ายคือการที่ระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรไม่สามารถรองรับพฤติกรรมทางสังคมที่เปลี่ยนไปได้ เช่น การเพิ่มขึ้นของครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว และบทบาทของผู้หญิงในสังคม การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลให้สังคมปัจจุบันต่างไปจากในสมัยของ Beveridge ซึ่งโครงสร้างครอบครัวเป็นแบบดั้งเดิม และทำให้ข้อเสนอจากยุคสมัยดังกล่าวมักได้รับการวิพากษ์ว่าไม่สามารถใช้งานได้อีกต่อไป (Fraser, 2017)

3.1.2 ส่วนผสมระบบสวัสดิการในสหราชอาณาจักร

การปรับเปลี่ยนในยุคของนายกรัฐมนตรีแทชเชอร์ได้หล่อหลอมให้ระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรกลายมาเป็นแบบอย่างของสวัสดิการแบบเสรีนิยมเช่นในปัจจุบัน นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนถูกนำมาใช้กับสวัสดิการหลายแบบโดยเฉพาะกับเด็กและคนชรา มีการปรับการอุดหนุนเด็กและบำนาญคนชราให้เป็นการช่วยเหลือเฉพาะคนยากจน ทำให้โอกาสที่ประชาชนจะได้รับสวัสดิการเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้เพียงผ่านสองช่องทางหลัก คือ จากการเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสังคมหรือผ่านการพิสูจน์ฐานะความยากจน (means-tested)

นับจากการปฏิรูประบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักร การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนผ่านกระบวนการพิสูจน์ฐานะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนคนที่เข้ารับการอุดหนุนรายได้ผ่านระบบ National Assistance เพิ่มขึ้นจากจำนวน 4 ล้านคนในปี 1970 ไปเป็น 10 ล้านคนในปี 1990 และขนาดของรายจ่ายด้านสวัสดิการในรูปแบบเจาะจงที่คนยากจนนั้นเพิ่มขึ้นมากกว่าหกเท่า รายจ่ายสวัสดิการแบบเจาะจงที่สำคัญของสหราชอาณาจักรนอกจากจะเป็นเรื่องการอุดหนุนรายได้แล้ว ยังมีรายจ่ายอื่นๆที่เพิ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญ เช่น การช่วยอุดหนุนด้านที่อยู่อาศัยกับคนยากจน และการช่วยอุดหนุนการเลี้ยงดูครอบครัว ในขณะที่รายจ่ายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเพิ่มขึ้น รายจ่ายสวัสดิการในรูปแบบอื่นเช่นสวัสดิการการประกันสังคมกลับมีการเพิ่มขึ้นน้อยกว่ามาก และยังมีขนาดของสิทธิประโยชน์เพียงจำกัด ความแตกต่างนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทที่จำกัดของสวัสดิการแบบอื่นๆในส่วนผสมของระบบสวัสดิการ

ในช่วงกลางทศวรรษ 1990 สหราชอาณาจักรมีการปรับเป้าหมายของการให้สวัสดิการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ โดยเน้นแนวทางให้การช่วยเหลือเฉพาะคนที่มีความต้องการสูงสุด เพิ่มแรงจูงใจในการทำงาน ลดการเอาเปรียบระบบสวัสดิการ และยังเน้นลดรายจ่ายสวัสดิการในภาพรวม การปรับแนวทางหันมาเน้นหลักการเหล่านี้ได้กระทบกับรายละเอียดการให้สวัสดิการผ่านนโยบายเกือบทั้งหมด โดยมีการปรับเงื่อนไขการเข้าถึง (eligibility) และการได้รับ (conditions) ให้เข้มข้นยิ่งขึ้น จนส่งผลให้คนว่างงานจำนวนมาก คนป่วยและคนพิการ ก็ต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์ฐานะและต้องเผชิญเงื่อนไขอื่นๆ ทำให้เข้าถึงสวัสดิการได้ยากขึ้นเช่นกัน (Judge; 2001)

ระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรยังได้รับอิทธิพลจากการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมในช่วงทศวรรษ 2000 การกลับมาสู่อำนาจอีกครั้งของพรรคแรงงานเกิดขึ้นพร้อมอุดมการณ์ใหม่ที่เรียกว่า New Labour ซึ่งหันไปสู่แนวทางที่เน้นให้สวัสดิการเป็นกลไกสำคัญของการสนับสนุนคนให้ทำงาน โดยผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือของรัฐ เช่น สวัสดิการสำหรับผู้ว่างงาน เงินช่วยเหลือผู้มีฐานะยากจน จำเป็นจะต้องเป็นแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ที่แสวงหาโอกาสการกลับสู่การจ้างงานอย่างรวดเร็วที่สุด (Taylor and Powell, 2017)

เมื่อระบบสวัสดิการถูกออกแบบเช่นนี้ กลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการที่ไม่สามารถกลับเข้าสู่การจ้างงานได้ก็มักจะถูกตีตราให้เป็นผู้ที่เอาเปรียบคนอื่นในสังคม และไม่ควรถูกช่วยเหลือ มุมมองเช่นนี้สนับสนุนให้พวกเขาได้รับประโยชน์จากระบบสวัสดิการอย่างจำกัดขึ้น การเข้าสู่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 2010 ยังนำมาซึ่งภาวะที่นโยบายสวัสดิการถูกโจมตีอย่างต่อเนื่องถึงผลในการสร้างภาระทางการคลัง ส่งผลให้เกิดการตัดสิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการเพิ่มเติม และมีการยุบรวมนโยบายสวัสดิการต่างๆ ที่มุ่งเจาะจงคนยากจนรวมเป็นนโยบายเดียวภายใต้ชื่อ Universal Credits ภายใต้ต้นนโยบายนี้ สวัสดิการทั้งในรูปแบบของการอุดหนุนเด็ก การอุดหนุนที่ค่าใช้จ่ายที่อยู่อาศัย การอุดหนุนรายได้คนยากจน การช่วยเหลือคนว่างงาน ถูกนำมารวมภายใต้กระบวนการบริหารงานเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผลในเชิงเพิ่มประสิทธิภาพการเจาะจงที่คนจนของนโยบายนี้ยังไม่อาจพิสูจน์ได้เนื่องจากนโยบายยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ แต่ข้อสังเกตที่พบก็คือภายใต้ต้นนโยบายนี้ขนาดสวัสดิการที่คนจนได้รับโดยรวมนั้นกลับลดลง

ในส่วนต่อจากนี้ จะเป็นการอธิบายรายละเอียดนโยบายสวัสดิการทางสังคมในสหราชอาณาจักรในแต่ละด้านหลัก ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านประกันสังคม

การศึกษา

เด็กทุกคนที่อายุตั้งแต่ 5 ถึง 16 ปี ในสหราชอาณาจักรสามารถเรียนในโรงเรียนรัฐบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โรงเรียนรัฐบาลในสหราชอาณาจักรจะได้รับได้รับเงินทุนจากหน่วยงานท้องถิ่นหรือโดยตรงจากรัฐบาล รูปแบบของโรงเรียนรัฐบาลในสหราชอาณาจักรมีทั้งหมดสี่แบบได้แก่ Community School, Foundation School and Voluntary School, Academies and Free School, และ Grammar School แต่ละแบบมีความแตกต่างกันที่การมีส่วนร่วมของรัฐในการจัดการหลักสูตรการเรียนการสอน ในส่วนของโรงเรียนเอกชนหรือ Independent school นั้นนักเรียนต้องแบกรับภาระค่าเรียนเอง

อย่างไรก็ตาม สำหรับนักเรียนยากจนจะมีโอกาสได้รับนโยบายให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติม แม้ว่าการศึกษาค่าใช้จ่ายในสหราชอาณาจักรจะไม่มีค่าใช้จ่าย แต่รัฐบาลก็เล็งเห็นถึงอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนยากจนและสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่นักเรียนจำเป็นต้องใช้ในการเรียน เช่น การช่วยเหลือค่าโดยสารและ ค่าอาหารกลางวัน โดยเงื่อนไขในการได้รับความช่วยเหลือดังกล่าวจะผูกโยงกับสิทธิประโยชน์ที่ผู้ปกครองที่มีรายได้น้อยได้รับอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น กรณีที่นักเรียนยากจนที่เข้าข่ายได้รับการบริการอาหารกลางวันฟรี มีเงื่อนไขว่าผู้ปกครองจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในรูปแบบอื่นอยู่ เช่น Income support, Child-Tax Credit หรือ Universal Credit¹ เป็นต้น นอกจากนี้นักเรียนที่มีอายุระหว่าง 16 ถึง 19 ปี สามารถสมัคร ‘16-19 Bursary fund’² เพื่อเป็นเงินช่วยเหลือสำหรับเครื่องนุ่งห่ม หนังสือ ค่าโดยสาร อาหารกลางวัน และอุปกรณ์อื่นๆเพื่อใช้ในการเรียนได้

ระบบประกันสุขภาพ

เส้นทางการพัฒนาระบบประกันสุขภาพของอังกฤษเริ่มต้นมาอย่างยาวนานตั้งแต่ทศวรรษ 1910 โดยเมื่อเริ่มแรกมีเพียงแรงงานบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับการคุ้มครอง ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1940 ข้อเสนอจากรายงานของเบเวอร์ริดจ์ (Beveridge Report) ได้นำไปสู่การริเริ่มระบบการรักษายาบาลถ้วนหน้าที่ประชาชนทุกคนเข้าถึงได้ที่เรียกว่า National Health Services (NHS) ในปี 1948 ซึ่งระบบนี้ได้รับการสนับสนุนจากทั้งพรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยม การกำเนิดของ National Health Services ที่ครอบคลุมทุกกลุ่มประชาชน บริหารด้วยเงินภาษี และไม่เสียค่าใช้จ่าย ณ จุดบริการ ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในประวัติศาสตร์การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมทั้งในสหราชอาณาจักรและที่อื่นๆในโลก

¹ <https://www.gov.uk/apply-free-school-meals>

² <https://www.gov.uk/1619-bursary-fund>

National Health Services (NHS) ผ่านการเปลี่ยนแปลงมาหลายรูปแบบตามรัฐบาลในแต่ละสมัย จนกระทั่งในยุค 1980 เริ่มมีกลุ่มที่นิยมแนวคิดตลาดเสรีแรงขึ้นให้ทดแทนระบบประกันสุขภาพเดิมด้วยระบบการประกันแบบเอกชน (Private insurance system) และแม้รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมยังยืนยันรักษา NHS ให้เป็นสวัสดิการถ้วนหน้าที่ประชาชนไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายไว้ แต่ก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงในบางแง่มุม โดยในช่วงนี้เองที่อิทธิพลของแนวคิด ‘New Public Management’ ได้เปลี่ยนการจัดการของ NHS ให้เป็นการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนมากขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวางแผนงบประมาณ รวมถึงสนับสนุนการใช้กลไกตลาดเพื่อเพิ่มตัวเลือกให้กับผู้ใช้บริการและสร้างความรับผิดชอบให้กับผู้ให้บริการด้วยการให้ผู้ให้บริการแข่งขันกันดึงดูดผู้ใช้บริการ

การปฏิรูปสำคัญที่สุดของ NHS เชื่อมโยงกับการเริ่มของ The Community Care Act ในปี 1990 ซึ่งได้พยายามให้เกิดการแข่งขันและตลาดภายใน (internal market) สำหรับการจัดซื้อและการขายบริการด้านสุขภาพ และเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการเป็น ‘supplier’ สู่การเป็น ‘enabler’ ของการให้บริการสุขภาพ มีการแบ่งการบริการ NHS ออกเป็นทั้งแบบที่บุคลากรทางการแพทย์ของรัฐเป็นผู้ถืองบประมาณไปใช้เพื่อทำสัญญากับผู้ให้บริการทางสาธารณสุขอื่น และแบบที่บุคลากรทางการแพทย์ของรัฐเป็นผู้ให้บริการทางสาธารณสุขเอง (Alcock 2014) การปฏิรูปดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณสุขในขณะนั้นซึ่งนิยมการใช้กลไกตลาดและการเพิ่มทางเลือกให้ผู้ป่วย (Frisina 2008)

ต่อมามีรัฐบาลพรรค New Labour ที่นำโดย Tony Blair และ Gordon Brown (1997-2009) ได้เข้าแก้ปัญหาการขาดงบประมาณโดยการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบสาธารณสุขและเพิ่มคุณภาพการรักษาพยาบาล การปรับเปลี่ยนนี้สะท้อนทิศทางที่พรรคแรงงานต้องการเข้ามาถ่วงดุลกับการเน้นบทบาทของกลไกตลาดที่พรรคอนุรักษนิยมได้ใช้มาก่อนหน้า (Doetter and Götze, 2011) ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขเพิ่มขึ้นจาก 5.4 เป็น 7.0 เปอร์เซ็นต์ของ GDP ระหว่างปี 1997-8 และจาก 13.8 เป็น 17 เปอร์เซ็นต์ระหว่างปี 2004-5 (HM Treasury 2005)

ในด้านงบประมาณ กว่าร้อยละ 80 ของแหล่งเงินทุนของ NHS มาจากภาษี และร้อยละ 17 มาจากเงินสบทบเข้าระบบประกันสังคม National Insurance ส่วนที่เหลือมาจากค่าบริการหรือที่เรียกว่า ‘co-payment’ ซึ่งมาจากการบริการที่ไม่ได้ครอบคลุมโดยรัฐ อันได้แก่บริการเช่น การส่งยา บริการฉุกเฉิน และบริการทันตกรรม³ โดยแต่ละบริการมีการเก็บค่าใช้จ่ายหลายระดับขึ้นอยู่กับชนิดและความซับซ้อนของการบริการ ยกตัวอย่างเช่นบริการทันตกรรมที่ผู้ใช้บริการสามารถเลือกใช้ทั้งหมดสี่ระดับ เริ่มต้นที่ 22.70 ปอนด์ที่เป็นการดูแลรักษาบรรเทาอาการเบื้องต้น ไปจนถึง 269.30 ปอนด์ที่รวมการรักษาที่ต้องใช้ห้องปฏิบัติการ⁴

³ <https://www.nhs.uk/using-the-nhs/help-with-health-costs/when-you-need-to-pay-towards-nhs-care/>

⁴ <https://www.nhs.uk/using-the-nhs/nhs-services/dentists/understanding-nhs-dental-charges/>

ด้วยหลักการสำคัญของ NHS คือการที่ผู้ใช้บริการไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษา เพราะฉะนั้น การมีระบบร่วมจ่าย ('co-payment') จึงเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมาก แม้จะนำมาใช้แค่กับบริการแค่บางประเภทเช่น การสั่งยา บริการทางสายตา และทันตกรรม การขยายอัตราความร่วมมือการจ่ายค่าบริการเหล่านี้ในช่วงต้นปีทศวรรษ 1990 ผลักดันให้เกิดการงดเว้นค่าบริการสำหรับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง (เช่น ผู้ที่อยู่ในวัยเกษียณ และเด็ก) โดยโยกการยกเว้นการร่วมจ่ายเข้ากับการพิสูจน์ฐานะหรือการได้รับสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนอยู่ก่อนแล้วเช่น Universal Credit หรือ Child Tax Credit (Alcock, 2014) ทั้งนี้สำหรับผู้ใช้บริการ NHS ที่มีรายได้น้อยและไม่สามารถร่วมจ่ายได้นั้น NHS ได้ให้ความช่วยเหลือผ่านสามช่องทางหลัก โดยจำนวนเงินที่ช่วยเหลือขึ้นอยู่กับรายได้ต่อสัปดาห์ ค่าใช้จ่าย และเงินออมหรือเงินลงทุน ณ เวลาที่สมัครขอรับสิทธิ์ มาตรการที่ NHS ใช้ในการอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยมีรายละเอียดดังนี้

ตาราง 3.1.1: มาตรการอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยของ NHS สหราชอาณาจักร

มาตรการ	เงื่อนไข	สิทธิประโยชน์
NHS Low Income Scheme	ต้องไม่มีเงินออมหรือเงินลงทุนเกิน 16,000 ปอนด์ หรือสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ใน care home ต้องไม่เกิน 23,500 ปอนด์	ได้รับเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายทั้งหมด หากได้รับ H2 certificate ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้: • NHS prescriptions • NHS dental treatment • NHS sight tests • NHS wigs and fabric supports • Help with the cost of glasses or contact lenses • Help with the cost of travelling to receive NHS treatment
	เงินออมหรือเงินลงทุนเกิน 16,000 ปอนด์ หรือเกิน 23,500 ปอนด์สำหรับผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ใน care home แต่ผ่านการพิสูจน์ความยากลำบาก	ได้รับเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายบางส่วน หากได้รับ H3 certificate: • NHS dental treatment • NHS sight tests • travelling to receive NHS treatment

		NHS wigs and fabric supports
Help with health costs for people getting Universal Credit	1) ผู้สมัครขอความช่วยเหลือได้รับสิทธิ์ Universal Credit อยู่แล้วและไม่มีรายได้ หรือมีรายได้สุทธิไม่สูงกว่า 435 ปอนด์/เดือน 2) ผู้สมัครขอความช่วยเหลือได้รับสิทธิ์ Universal Credit (ซึ่งรวมถึงสวัสดิการสำหรับเด็ก) หรือตัวผู้รับสิทธิ์เอง (หรือคู่ของผู้รับสิทธิ์) มีความสามารถในการทำงานที่จำกัด (limited capability for work and/or work-related activity) และไม่มีรายได้หรือมีรายได้สุทธิไม่สูงกว่า 935 ปอนด์/เดือน	ได้รับเงินอุดหนุนสำหรับ - NHS prescriptions - NHS dental treatment - NHS sight tests - NHS wigs and fabric supports - Help with the cost of glasses or contact lenses - Help with the cost of travelling to receive NHS treatment
NHS tax credit exemption certificates	รายได้ครอบครัวรายปีที่ใช้ในการคำนวณเครดิตภาษี ไม่สูงกว่า 15,276 ปอนด์ และผู้สมัครได้รับสวัสดิการจาก Child Tax Credit หรือ Working Tax Credit	ได้รับเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายบริการสุขภาพทั้งหมด

ที่มา: NHS Business Services Authority

ระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคมของสหราชอาณาจักรมีเริ่มต้นมาจากการกำเนิดของ National Insurance ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยทั่วไปแล้วสวัสดิการที่มากับระบบประกันสังคมของสหราชอาณาจักรจะมีลักษณะเป็น 'basic security' โดยจะให้สิทธิประโยชน์ค่อนข้างน้อย สิทธิประโยชน์มีอัตราคงที่ (flat-rate) หรือผูกพันกับรายได้ (earnings-related) ระบบประกันสังคมของสหราชอาณาจักรเชื่อมโยงอย่างสำคัญกับสวัสดิการบำนาญและสวัสดิการสำหรับการว่างงาน รวมไปถึงสวัสดิการสำหรับคนทำงานอื่นๆเช่นสวัสดิการในการลาหยุดเพื่อคลอดลูก

การสมทบ National Insurance Fund ในปี 2020 จะต้องจ่ายทั้งลูกจ้างและนายจ้าง โดยลูกจ้างมีอัตราสมทบอยู่ที่ 12% ของรายได้ต่อสัปดาห์ในช่วงรายได้ระหว่าง GBP 183 ถึง GBP 962 ต่อเดือน และ 2% ในช่วงรายได้ที่มากกว่า GBP 962 ขึ้นไป สำหรับนายจ้างจะมีอัตราสมทบอยู่ที่ 13.8% สำหรับรายได้ลูกจ้างต่อสัปดาห์ที่มากกว่า

GBP 166 ขึ้นไป เงินสมทบที่เข้าสู่ National Insurance จะถูกนำไปจัดสวัสดิการทั้งบำนาญ สวัสดิการการว่างงาน สวัสดิการสำหรับคนทำงานอื่นๆ และเงินบางส่วนถูกนำไปเสริมระบบ NHS

ในส่วนต่อไปจะอธิบายถึงสวัสดิการบำนาญและสวัสดิการการว่างงาน ซึ่งทั้งสองสวัสดิการจะมีส่วนหลักที่โยงกับการเป็นผู้สมทบ National Insurance และจะมีส่วนที่เสริมให้กับเฉพาะคนยากจน

สวัสดิการบำนาญ

ระบบบำนาญในสหราชอาณาจักรแบ่งออกได้เป็นสามประเภท ได้แก่ บำนาญพื้นฐานของรัฐ (State Pension) บำนาญแบบช่วยเหลือ (Pension Credit) และบำนาญตามอาชีพ (Occupational Pension)

สำหรับผู้ที่ได้รับบำนาญพื้นฐาน จะต้องมีส่วนกับระบบ National Insurance ผ่านร่วมสมทบเงินเข้าสู่กองทุน National Insurance Fund มาไม่น้อยกว่าสามสิบปี ผู้ที่ได้รับบำนาญพื้นฐานจะได้รับในอัตรา GBP 134.25 ต่อสัปดาห์ โดยจะมีการปรับอัตราให้โตตามสภาพเศรษฐกิจ

ในขณะที่บำนาญแบบช่วยเหลือ จะมีสองส่วน หนึ่งคือ Guarantee Credit จะให้กับผู้รับบำนาญที่รายได้ต่ำกว่าเกณฑ์เพื่อเติมรายได้ให้ขึ้นมาถึงเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนที่สองเรียกว่า Saving Credit จะเป็นเงินบำนาญที่ให้เพิ่มเติมสำหรับคนที่มีการออมเพื่อการเกษียณ (Government Digital Service, 2015a)

ตาราง 3.1.2: บำนาญแบบช่วยเหลือของสหราชอาณาจักร

สถานะ	Guarantee credit per week (£)	Savings credit per week (£)
Single	Top up to 173.75	Up to 13.97
Couple	Top up to 265.20	Up to 15.62

Source: Government Digital service

ระบบบำนาญตามอาชีพ จะเป็นระบบที่นายจ้างลงทะเบียนให้กับลูกจ้างโดยอัตโนมัติ และนายจ้างจะต้องร่วมจ่ายเงินเข้าสู่กองทุน ลูกจ้างที่จะเข้าสู่ระบบนี้จะต้องมีอายุระหว่าง 22 ปีจนถึงอายุเกษียณ และจะต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่า GBP 10,000 ต่อสัปดาห์ สำหรับสัดส่วนที่นายจ้างและลูกจ้างจะร่วมจ่ายเข้ากองทุน จะแตกต่างกันไปตาม

กองทุนบำนาญของแต่ละอาชีพ โดยนายจ้างจ่ายอยู่อย่างน้อย 3 เปอร์เซ็นต์ และลูกจ้างอย่างน้อย 5 เปอร์เซ็นต์ ของค่าจ้าง (Government Digital Service, 2015b)

สวัสดิการการว่างงาน

เช่นเดียวกับสวัสดิการบำนาญ สวัสดิการการว่างงานของสหราชอาณาจักรจะมีทั้งส่วนหลักที่ให้กับผู้ที่สมทบ National Insurance และส่วนที่ให้เสริมกับผู้ที่มีเงินออมน้อย หรือผู้ที่มีภาวะปัญหาทางสุขภาพหรือมีความพิการ

นอกจากนี้ สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของสหราชอาณาจักรจะมีความเชื่อมโยงกับการว่างงานเช่นกัน เนื่องจากการได้รับสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนจะมีเงื่อนไขการผลักดันให้กลับเข้าสู่การทำงาน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจน การอธิบายจะแยกสวัสดิการแบบที่เฉพาะกับคนจนเหล่านี้ไปรวมอธิบายในอีกส่วนหนึ่ง

สวัสดิการการว่างงานของสหราชอาณาจักรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประกันสังคมที่เน้นทดแทนรายได้ที่ขาดไปจากการไม่ได้ทำงาน สิทธิประโยชน์จะยึดโยงกับการสมทบเงินเข้าสู่ National Insurance Fund โดยชนิดของสวัสดิการที่จะได้รับได้แบ่งเป็นสองประเภทคือ 1) Jobseeker's Allowance (JSA) และ 2) Employment and Support Allowance (ESA)

Jobseeker's Allowance (JSA) เป็นสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับผู้ว่างงานหรือผู้ที่ทำงานน้อยกว่า 16 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ผู้รับสวัสดิการนี้สามารถได้รับสิทธิ์โดยการส่งเงินสมทบ National Insurance (กรณีของ New Style JSA, Contribution-based JSA) มาไม่น้อยกว่า 2 ถึง 3 ปี อย่างไรก็ตาม สวัสดิการ JSA ยังมีประเภทที่ให้สำหรับผู้ที่มีเงินออม (รวมคู่ชีวิต) น้อยกว่า GBP 16,000 เพื่อเป็นการอุดหนุนคนว่างงานที่มีฐานะยากจน โดยผู้ที่ได้รับ JSA ประเภทอุดหนุนคนยากจนจะได้รับสวัสดิการอื่นๆ เช่น Housing Benefits และส่วนลดภาษี Council Tax ไปโดยอัตโนมัติ ผู้ที่ได้รับสวัสดิการ JSA ต้องอยู่ในวัยทำงาน ขนาดของสิทธิประโยชน์ของ JSA แปรเปลี่ยนไปตามอายุ รายได้ และจำนวนเงินออม ทั้งนี้การได้รับสวัสดิการ JSA นั้นมาพร้อมกับความคาดหวังว่าผู้รับสวัสดิการจะหางานทำและยอมรับข้อเสนองานที่สมเหตุสมผล

Employment and Support Allowance (ESA) เป็นสวัสดิการสำหรับผู้ไม่สามารถทำงานได้เนื่องด้วยปัญหาทางสุขภาพหรือมีความพิการ ผู้รับสวัสดิการนี้ได้รับสิทธิ์โดยการส่งเงินสมทบประกันสังคมหรือผ่านการคัดกรองโดยวิธีพิสูจน์ฐานะเช่นกัน

สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของสหราชอาณาจักรโยงกับระบบประกันสังคมแต่จะให้ผ่านการพิสูจน์ฐานะเท่านั้น

สวัสดิการสองประเภทแรกคือ Income Support และ Working Tax Credit ถูกจัดวางเป็นสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในรูปแบบของการให้เงินอุดหนุนเสริมจากระบบประกันสังคมที่มีอยู่ สวัสดิการทั้งสองแบบนี้ให้กับบุคคลหรือครัวเรือนที่มีรายได้น้อยและมีภาระเลี้ยงดูคนในครอบครัวหรือสภาพร่างกายที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้เต็มศักยภาพ

Income Support (IS) เป็นสวัสดิการสำหรับพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว ที่ไม่ประสงค์จะหางาน หลักเกณฑ์การรับและจำนวนเงินช่วยเหลือแบ่งออกตามสถานะการสมรสและอายุ สำหรับ Working Tax-Credit เป็นเงินช่วยเหลือที่ให้กับคนที่มีงานทำแต่มีรายได้ไม่เพียงพอ โดยการอุดหนุนที่ได้จะแปรผันไปตามสภาพความยากจนและรายได้ โดยมีอัตราพื้นฐานที่ GBP 3,040 ต่อปี อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ 2010 เป็นต้นมาการได้รับ Working Tax-Credit ถูกการปรับเปลี่ยนไปรวมกับการได้รับ Universal Credit (Government Digital Service, 2015c)

ตาราง 3.1.3: สวัสดิการ Income Support ของสหราชอาณาจักร

สถานะ	อายุ	เงินช่วยเหลือต่อสัปดาห์
โสด	16-24	58.90
โสด	25+	74.35
ผู้ปกครองเลี้ยงเดี่ยว	16-17	58.90
ผู้ปกครองเลี้ยงเดี่ยว	18+	74.35
มีคู่สมรส	<18	58.90
มีคู่สมรส	<18 – higher rate (สำหรับกรณีมีบุตรต้องเลี้ยงดู)	89.00
มีคู่สมรส	คนหนึ่ง < 18 อีกคน 18-24	58.90
มีคู่สมรส	คนหนึ่ง < 18 อีกคน 25+	74.35
มีคู่สมรส	คนหนึ่ง < 18 อีกคน 18+ higher rate*	116.80

มีคู่สมรส	18+	116.80
-----------	-----	--------

สวัสดิการอีกส่วนหนึ่งที่ให้เฉพาะกับคนยากจนคือสิทธิประโยชน์พิเศษ (extra-cost benefits) ซึ่งเป็นสวัสดิการที่มอบรายได้เพิ่มเติมให้กับครัวเรือนที่มีปัญหาด้านคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ เช่น การเลี้ยงดูบุตร ปัญหาที่อยู่อาศัย สวัสดิการรูปแบบนี้ประกอบไปด้วย Child Tax Credit, Housing Benefit (HB) และ Council Tax Benefit (CTB) การได้รับมักจะโยงกับการพิสูจน์ฐานะในการได้รับสวัสดิการอื่นๆ ข้างต้น

Universal Credit

ในปี 2010 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้เล็งเห็นปัญหาของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจง โดยเฉพาะกระบวนการพิสูจน์ฐานะที่แยกสวัสดิการออกเป็นหลายตัวจนขนาดประสิทธิภาพ จึงประกาศแผนการรวมสวัสดิการที่ต้องพิสูจน์ฐานะต่างๆ สำหรับผู้ที่อยู่ในวัยทำงานเข้าด้วยกัน ประกอบไปด้วย Child Tax Credit, Housing Benefit, Income Support, Income-based Jobseeker's Allowance (JSA), Income-related Employment and Support Allowance (ESA) และ Working Tax Credit และใช้ชื่อนโยบายใหม่นี้ว่า Universal Credit

Universal Credit จะทำการพิสูจน์ฐานะสำหรับสวัสดิการต่างๆ ไปพร้อมกัน ผู้ที่จะเข้ารับสวัสดิการต้องมีเงินออมรวมของตนเองและคู่ชีวิตน้อยกว่า GBP 16,000 และจะต้องแจ้งสถานะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการที่ต้องการได้รับให้ครบถ้วน เช่น รายได้ จำนวนบุตร ลักษณะของที่อยู่อาศัย ข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำไปคำนวณขนาดของเงินช่วยเหลือที่รวมสวัสดิการแต่ละด้านไว้ด้วยกัน

การรวมนโยบายเจาะจงที่คนจนผ่าน Universal Credit นี้ถูกอธิบายว่าเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้รับสวัสดิการ ที่ก่อนหน้านี้จะต้องรับสวัสดิการหลายช่องทาง ทำให้เกิดการล่าช้าในการได้รับสิทธิประโยชน์ อีกหนึ่งจุดประสงค์ก็คือการลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การมีสวัสดิการที่แยกออกจากกันโดยใช้ชั่วโมงการทำงานเป็นตัวตัดสินยังทำให้ผู้รับสวัสดิการมีภาระที่ต้องยกเลิกสวัสดิการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อสมัครอีกสวัสดิการหนึ่งเมื่อสภาพการทำงานเปลี่ยนไป และต้องเผชิญกับภาวะความไม่แน่นอนว่าจะได้รับสวัสดิการแต่ละชนิดหรือไม่ และรวมเป็นจำนวนเท่าใด จุดประสงค์ข้อสุดท้ายคือเพื่อการลดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการบริหารสวัสดิการ และลดการเอาเปรียบระบบสวัสดิการรวมถึงข้อผิดพลาดต่างๆ (fraud and error) ในระบบสวัสดิการ

โครงสร้างของ Universal Credit มีความคล้ายคลึงกับ Negative Income Tax โดยเมื่อผู้ได้รับสิทธิประโยชน์มีรายได้จากการทำงาน เงินช่วยเหลือจาก Universal Credit จะลดลงในอัตราคงที่ที่ร้อยละ 63 ซึ่งหมายความว่าต่อ 1 ปอนด์จากรายได้ที่เพิ่มขึ้น (เมื่อหักภาษีแล้ว) เงินที่ได้รับจาก Universal Credit จะลดลง 0.63 ปอนด์ อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นของ Universal Credit ได้รับข้อวิพากษ์มากมาย เช่น มีการวิจารณ์ว่าที่จริงแล้ว หัวใจของ Universal Credit คือการผลักดันให้คนได้รับสวัสดิการจะต้องหางานให้ได้ และลดการพึ่งพาสวัสดิการ

ทั้งนี้ผู้ที่ต้องการรับสวัสดิการ Universal Credit ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด เช่น พิกการหรือไม่ มีการดูแลคนอื่นๆ ในครอบครัวหรือไม่ จำเป็นจะต้องทำสิ่งที่เรียกว่า ‘Claimant Commitment’ ซึ่งเป็นแผนการกลับสู่การทำงาน นอกจากนี้ Universal Credit ยังถูกวิจารณ์ว่าเป็นเพียงการช่วยบรรเทาความยากจนของผู้ที่ได้รับค่าแรงต่ำ แต่ก็ไม่ได้เข้าจัดการกับปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงาน (Dean, 2012) นอกจากนี้ นโยบาย Universal Credit ยังอาจนับว่าขัดกลองทางสังคมขึ้นใหม่ที่มีข้อจำกัดมากขึ้นและต่างออกไปจากที่ผู้ที่ออกแบบระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรในยุคหลังสงครามได้ออกแบบไว้ (Dwyer, 2004; Wright, 2012)

3.1.3 นัยของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรต่อสภาพที่โยงกับความเหลื่อมล้ำ

การนำเอาระบบสวัสดิการแบบเจาะจงมาใช้ในสหราชอาณาจักรมักจะมาพร้อมกับคำอธิบายถึงการเพิ่มศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำ ด้วยเพราะการมีส่วนร่วมประกอบของภาษีที่มีโครงสร้างแบบก้าวหน้าและสวัสดิการที่เจาะจงไปที่คนจน (Judge, 2001) แต่กระนั้น หลังการใช้แนวทางการเจาะจงที่คนจนเป็นทิศทางหลักมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปี ความเหลื่อมล้ำของสหราชอาณาจักรมีทิศทางตรงกันข้าม สหราชอาณาจักรมีระดับความเหลื่อมล้ำสูงเมื่อเทียบกับประเทศยุโรปอื่นๆส่วนใหญ่ ดัชนีจีนิของสหราชอาณาจักรในปีคศ.2016 อยู่ที่ 0.34 เทียบกับประเทศเช่นฝรั่งเศสอยู่ที่ 0.32 และประเทศในแอฟริกาใต้เช่นเดนมาร์กที่ 0.28 หรือสวีเดนที่ 0.27 การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสวัสดิการในยุโรปจัดอันดับสภาพปัญหาความยากจนและความแปลกแยกทางสังคมให้สหราชอาณาจักรอยู่ที่ลำดับ 15 จาก 23 ประเทศในยุโรป ซึ่งถือเป็นอันดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรที่ใหญ่เป็นอันดับต้นๆของภูมิภาคยุโรป (OECD, 2019; The Independent, 2016)

สภาพความเหลื่อมล้ำที่สูงของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันเป็นสภาพที่เกิดขึ้นมาในช่วงหลังจากทศวรรษที่ 1970 ในต้นทศวรรษ 1970 นั้นความเหลื่อมล้ำของสหราชอาณาจักรยังอยู่ที่ค่าจีนิเพียง 0.26 แต่แล้วความเหลื่อมล้ำในสหราชอาณาจักรก็เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องพร้อมๆกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการลดบทบาทของรัฐสวัสดิการ โดยช่วงทศวรรษ 1980 ซึ่งเกิดการปฏิรูปของแทชเชอร์นั้น ค่าจีนิเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากประมาณ 0.26 ไปสู่ 0.34 และสภาพความเหลื่อมล้ำของสหราชอาณาจักรก็อยู่ในระยะใกล้เคียงกันหลังจากนั้น จึงเสี่ยงได้ยากที่จะ

มีข้อสงสัยที่สำคัญ ก็คือการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำนั้นเชื่อมโยงอยู่กับการปฏิรูปของแพชเชอร์ ซึ่งคือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสวัสดิการไปสู่สวัสดิการแบบเสรีนิยม

ความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงไปสู่สวัสดิการแบบเสรีนิยมของสหราชอาณาจักรกับความเหลื่อมล้ำนั้นเกิดขึ้นในลักษณะหลายประการ ในประการแรก ภายใต้การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงมากขึ้น อัตราการไม่เข้ารับสวัสดิการของคนยากจนเป็นปัญหาสำคัญของระบบ สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในสหราชอาณาจักรมีอัตราคนเข้ารับสิทธิประโยชน์เพียงแค่ 50 ถึง 70 เปอร์เซ็นต์ เช่น งานศึกษาของ Department of Welfare Pension ในปี 2010 พบว่าสวัสดิการสำหรับคนที่ต้องการหางาน (Job Seekers Allowance) มีคนเข้ารับสิทธิประโยชน์เพียง 47-59 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่สวัสดิการ Pension Credit มีคนเข้ารับเพียง 62-73 เปอร์เซ็นต์ การไม่เข้ารับสวัสดิการเชื่อมโยงเกิดขึ้นได้จากปัจจัยของความผิดพลาดด้านการเจาะจง หรือแม้กระทั่งจากต้นทุนที่เกิดกับผู้เข้ารับสวัสดิการเอง และทำให้ผลของสวัสดิการไม่ไปในทิศทางที่คาดคิด

ประการที่สอง การเปลี่ยนเส้นทางเข้าสู่สวัสดิการแบบเสรีนิยมของสหราชอาณาจักร กลับมาพร้อมกับการตัดลดขนาดสวัสดิการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้นโยบายล่าสุดอย่าง Universal Credit ผู้ที่ขอรับสวัสดิการมีโอกาสได้รับเงินสนับสนุนเพียง 73 ปอนด์ต่อสัปดาห์ ซึ่งเมื่อเทียบกับรายได้มัญฐานแล้วนับเป็นเพียง 12.5 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น สัดส่วนนี้เมื่อเทียบกับเงินสนับสนุนการว่างงานที่คนว่างงานเคยได้รับในปี 1948 ซึ่งอยู่ที่ 20 เปอร์เซ็นต์ของรายได้มัญฐาน ยังถือว่าเป็นขนาดที่น้อยกว่ามาก (The Guardian, 2019)

กระบวนการตัดลดสวัสดิการนี้ยังเพิ่มขึ้นไปเมื่อสหราชอาณาจักรต้องประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ เช่นที่เกิดขึ้นในช่วงหลังวิกฤตในช่วงกลางทศวรรษ 2000 รัฐบาลที่นำโดยนายกรัฐมนตรีเดวิด คาเมรอน ได้เสนอทางออกเป็นนโยบายลดรายจ่ายภาครัฐและตัดสวัสดิการเพิ่มเติมอีก นโยบายดังกล่าวส่งผลให้ในช่วงหลังจากวิกฤตดังกล่าวสภาพเช่น ความยากจนในเด็ก ของสหราชอาณาจักร เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยจำนวนเด็กที่อยู่ในปัญหาความยากจนโดยเปรียบเทียบเพิ่มขึ้นถึงกว่า 6 แสนคน และส่งผลให้สภาพความยากจนของครัวเรือนกว่า 1.75 ล้านครัวเรือนนั้นแย่ลง (The Guardian, 2014)

สภาพสองประการข้างต้นสะท้อนว่าการปรับเปลี่ยนเส้นทางเข้าสู่สวัสดิการแบบเสรีนิยมของสหราชอาณาจักรที่เพิ่มความเข้มข้นขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 นั้น มาพร้อมกับการปรับลดของ Decommmodification การลดลงของสิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการทำให้ผู้ได้รับสวัสดิการไม่สามารถลดการพึ่งพิงระบบตลาดได้ นอกจากนี้ การที่คนที่ยากจนจำนวนมากเข้าไม่ถึงสวัสดิการก็ย่อมทำให้โอกาสจะลดการพึ่งพิงตลาดผ่านระบบสวัสดิการนั้นน้อยลงไปมากกว่าเดิม

สำหรับสภาพประการที่สาม เกิดจากการที่ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมนั้นกลับกลายเป็นการเน้นเสริมกระบวนการแบ่งประชาชนที่ได้รับสวัสดิการออกเป็นกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะแบ่งกลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการออกเป็นกลุ่มที่ควรได้รับสวัสดิการ และกลุ่มที่ไม่ควรได้รับ การแบ่งแยกนี้มีรากฐานมาจากความเชื่อที่มีน้ำหนักมากขึ้นภายใต้มุมมองแบบเสรีนิยมว่าคนที่ได้นับสวัสดิการนั้นถือเป็นภาระ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีการพยายามมองหาผู้รับสวัสดิการที่เป็นดังคนร้ายคอยเอารัดเอาเปรียบผู้อื่น

ผลที่เกิดจากการมุ่งความสนใจไปที่การหาผู้ที่ “ไม่สมควรได้รับ” สวัสดิการก็คือแรงสนับสนุนระบบสวัสดิการโดยรวมที่ลดลง และการละเลยการสร้างเงื่อนไขการได้รับสวัสดิการที่จำกัดมากขึ้น ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การ บังคับให้คนที่สมัครรับสวัสดิการ Universal Credit ไม่ว่าจะเป็นคนที่มีความพิการหรือมีภาระหน้าที่ดูแลครอบครัวต้องยื่น ‘Claimant Commitment’ ที่ได้กำหนดบทลงโทษให้กับผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้ตามเงื่อนไข (Dwyer and Wright, 2014) โดยรัฐบาลจะลดขนาดสวัสดิการลงสำหรับคนที่อาศัยสวัสดิการเป็นเวลานาน (Hills 2015, Oakley 2014: 17)

อาจกล่าวได้ว่า การหันเหไปสู่ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมของสหราชอาณาจักร จึงโยงอยู่กับการแบ่งชนชั้นทางสังคม (social stratification) โดยเฉพาะการแบ่งกลุ่มคนออกเป็นคนทั่วไปและคนจนที่ต้องอาศัยสวัสดิการ รวมไปถึงการแบ่งตัวคนได้รับสวัสดิการเองออกเป็นกลุ่มที่ “ควร” และ “ไม่ควร” ได้รับ ภายใต้การแบ่งนี้เองรัฐบาลยังได้ออกแบบนโยบายสวัสดิการที่ไม่เหมือนกันให้กับคนกลุ่มที่ต่างกัน ในขณะที่คนกลุ่มที่รายได้น้อย แรงงานข้ามชาติ และคนอายุน้อย ซึ่งมักจะประสบปัญหาว่างงาน เป็นกลุ่มหลักที่ต้องเผชิญปัญหาจากการลดขนาดสวัสดิการ และเงื่อนไขที่เข้มงวดที่ออกโดยรัฐบาล กลุ่มคนที่มีฐานะเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าซึ่งมักจะมียาอายุมากกว่าก็ไม่ได้รับผลกระทบใด (Taylor-Goodby, 2016).

ผลสำคัญที่เกิดต่อเนื่องจากกระบวนการแบ่งชนชั้นทางสังคมข้างต้น ซึ่งได้กลายไปเป็นอุปสรรคที่จะทำให้การลดความเหลื่อมล้ำภายใต้สวัสดิการแบบเสรีนิยมนั้นเป็นเรื่องที่ยากยิ่งขึ้นในระยะยาว ก็คือการสูญเสียแรงสนับสนุนระบบสวัสดิการ การสำรวจความเห็นต่อระบบสวัสดิการของประชาชนในสหราชอาณาจักรมักจะพบเสียงความไม่พอใจว่าระบบสวัสดิการกำลังช่วยเหลือคนยากจนที่ไม่ควรช่วยอยู่ แม้ว่าทัศนะที่แพร่หลายไปในนี้จะไม่ได้ตรงกับสภาพความเป็นจริงที่การเอาเปรียบระบบสวัสดิการมีสัดส่วนเพียงเล็กน้อยมากเมื่อเทียบกับขนาดรายจ่ายสวัสดิการรวม แต่ก็เพียงพอที่จะผลักดันให้รัฐบาลมักจะเลือกใช้การตัดงบประมาณสวัสดิการ จนท้ายที่สุดแล้วก็กลับกลายเป็นการลดศักยภาพของระบบสวัสดิการในการลดความเหลื่อมล้ำ

3.2 ระบบสวัสดิการของสวีเดน

ระบบสวัสดิการของสวีเดนเป็นตัวอย่างของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic) ที่เน้นบทบาทของภาครัฐ การให้สวัสดิการมีระดับสิทธิประโยชน์สูง แต่ก็มาพร้อมกับอัตราภาษีที่สูงเช่นกัน ระบบนี้เน้นการใช้นโยบายสวัสดิการแบบถ้วนหน้า และให้ความสำคัญกับแนวคิดสิทธิทางสังคมและกลไกการกระจายรายได้ ระบบสวัสดิการของสวีเดนมักจะได้รับการยกตัวอย่างในฐานะกรณีที่ประสบความสำเร็จในการช่วยลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เพิ่มความเท่าเทียมระหว่างเพศและโอกาสการเคลื่อนชั้นทางสังคม (social mobility) ทั้งยังมาพร้อมคุณภาพชีวิตโดยรวมที่ดีของประชาชน (Garland 2016)

Hort (2014) ให้ข้อสังเกตถึงลักษณะสำคัญของระบบสวัสดิการสวีเดนว่ามีอยู่ห้าประการ ได้แก่ (1) นโยบาย Active Labour Market ที่สนับสนุนให้คนทำงาน เน้นการฝึกฝีมือและเตรียมคนว่างงานให้กลับสู่การเป็นกำลังแรงงานได้อีกครั้ง (2) การสนับสนุนให้ทั้งผู้หญิงและผู้ชายได้เป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานเพื่อเพิ่มฐานการเก็บภาษี (3) การมีระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมทุกอาชีพอย่างกว้างขวาง ไม่แบ่งไปตามกลุ่มอาชีพ (4) การมีสวัสดิการที่ให้อำนาจรัฐที่มีขนาดใหญ่และมีการเข้ามาแข่งขันของเอกชนได้เพียงจำกัด สวัสดิการที่ให้มีขนาดสิทธิประโยชน์สูง และ (5) การที่รัฐช่วยให้เงินอุดหนุนกับภาคการเกษตรและที่อยู่อาศัย

3.2.1 เส้นทางและปัจจัยสำคัญของระบบสวัสดิการสวีเดน

พัฒนาการของรัฐสวัสดิการในสวีเดนสามารถย้อนไปได้ถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่เริ่มขึ้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เมื่อเข้าใกล้ศตวรรษ 1900 สวีเดนเริ่มมีกฎหมายการประกันความเจ็บป่วย การสร้างระบบบำนาญ อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองระบบสวัสดิการของสวีเดนก็ยังไม่ได้มีลักษณะเป็นสวัสดิการแบบถ้วนหน้าชัดเจนเท่าไรนัก (Kuhnle and Hort, 2004) แม้กระทั่งในปี 1910 ระบบประกันสังคมของสวีเดนยังเป็นระบบแบบที่เรียกว่า voluntary income grading โดยให้ประชาชนที่เข้าร่วมเลือกกลุ่มรายได้ของการประกันตนเองและจ่ายเงินเข้ากองทุนตามระดับรายได้ นอกจากนี้สิทธิประโยชน์ของระบบนี้ยังอยู่ในระดับต่ำ

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบสวัสดิการในสวีเดนเข้าสู่ช่วงพัฒนาการสำคัญ พัฒนาการดังกล่าวยึดโยงกับสภาพหลายประการ ในด้านหนึ่ง การเกิดขึ้นของระบบสวัสดิการถูกผลักดันจากปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลก สภาพดังกล่าวทำให้ประชาชนจำนวนมากประสบภาวะอดอยากและความยากจน ในอีกด้านหนึ่ง สังคมสวีเดนก็ยังมีพื้นฐานที่มีประชาชนมีความเท่าเทียมกัน จนเป็นฐานให้การพัฒนาการสวัสดิการ

เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ระบบสวัสดิการของสวีเดนยังถูกพัฒนามาพร้อมกับลักษณะสำคัญทางเศรษฐกิจซึ่งก็คือการเปิดเสรีทางการค้า โดยเศรษฐกิจสวีเดนถูกขับเคลื่อนจากบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ การเน้นการส่งออก จึงอาจตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจได้ว่าระบบสวัสดิการสวีเดนนั้นจึงพัฒนามาพร้อมกับการเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับโลกาภิวัตน์ (Kazenstien, 1985)

ระบบสวัสดิการของสวีเดนขยายตัวอย่างเป็นสำคัญในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยพรรคการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนี้คือพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ทั้งนี้ตั้งแต่ทศวรรษ 1930 พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้เริ่มปรับเปลี่ยนแนวทางการให้สวัสดิการออกจากระบบแบบช่วยเหลือตนเองตามแนวทางเสรีนิยมมาสู่แนวทางสวัสดิการแบบถ้วนหน้าที่มีรัฐเป็นผู้จัด การปฏิรูประบบบำนาญเกิดขึ้นบนความต้องการออกจากแนวทางการให้สวัสดิการแบบที่ช่วยเหลือเฉพาะคนยากจน จนในทศวรรษ 1950 สวีเดนก็ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายสวัสดิการเข้าสู่แนวทางใหม่ ซึ่งเป็นแนวทางสวัสดิการแบบถ้วนหน้าคล้ายกันกับที่เสนอในรายงานของเบเวอร์ริดจ์ในสหราชอาณาจักร

ภายใต้การปรับมาสู่แนวทางสวัสดิการแบบใหม่นี้ สวัสดิการส่วนใหญ่ถูกจัดให้ในขอบเขตและสิทธิประโยชน์ที่มากพร้อมอัตราภาษีที่สูง และนโยบายสวัสดิการยังให้สิทธิประโยชน์อย่างเสมอกันกับประชาชน (flat rate benefits) ทุกคนโดยไม่แบ่งตามระดับรายได้ (Palme, 2017) ตัวอย่างเช่น ระบบบำนาญคนชราถูกปรับจนสิทธิประโยชน์เพียงพอที่จะช่วยให้ไม่มีคนชราต้องอาศัยเงินบรรเทาความยากจนอีกต่อไป ส่วนเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กก็ได้รับการแจกจ่ายให้กับพลเมืองทั้งประเทศโดยไม่ได้กำหนดว่าจะให้เฉพาะครอบครัวยากจน และแม้ว่าสวัสดิการสำหรับการป่วยและการว่างงานจะยังถูกจัดผ่านองค์กรสาธารณะ แต่รัฐบาลก็เข้ามาควบคุมกำกับองค์กรเหล่านี้อีกทีหนึ่ง

ลักษณะสำคัญอีกประการที่ระบบสวัสดิการของสวีเดนได้วางรากฐานไว้ตั้งแต่แรกเริ่ม คือการไม่แบ่งแยกผู้ได้รับสวัสดิการออกเป็นกลุ่มที่แตกต่างกัน แม้ว่าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยผู้ผลักดันระบบสวัสดิการในช่วงแรกจะเป็นตัวแทนของกลุ่มแรงงานในเมือง แต่การผลักดันก็ได้ใส่ใจถึงประโยชน์ที่กลุ่มเกษตรกรในชนบทจะได้รับเช่น การให้ความสำคัญกับคนทุกกลุ่มเหมือนกันเชื่อมโยงกับการสร้างพลังสนับสนุนให้กับนโยบายเช่น ระบบการคุ้มครองแรงงานที่ไม่แบ่งประเภทแรงงาน ระบบประกันสุขภาพแบบถ้วนหน้า

ระบบสวัสดิการของสวีเดนไม่ได้เกิดขึ้นจากเฉพาะการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงาน แต่เกิดจากกระบวนการที่เรียกว่า Institutional Compromise แม้ว่าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยจะมีบทบาทในการถ่ายทอดแนวคิดและอุดมการณ์ แต่การผลักดันระบบให้เกิดขึ้นก็ยังคงต้องผ่านการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันกับพรรคการเมืองอื่นๆ สหภาพแรงงาน และภาคเอกชน กระบวนการนี้มีผลอย่างยิ่งต่อรูปแบบของระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นจริงในที่สุด

รากฐานความสำเร็จของการเกิดขึ้นของระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าของสวีเดนก็คือการดึงเอากลุ่มแรงงานในภาคเกษตรเข้ามาเป็นผู้สนับสนุนนโยบายได้ ทั้งนี้จากประสบการณ์จากประเทศยุโรปอื่น ๆ นั้น กลุ่มชาวนามักจะไม่ร่วมสนับสนุนแนวทางแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งถูกมองว่าโยงกับการเคลื่อนไหวของแรงงานในเมืองมากกว่า แต่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดนประสบความสำเร็จในการสร้างพันธมิตรกับกลุ่มชาวนาผ่านการดึงเอาพวกเขาเข้ามาเป็นส่วนสำคัญที่จะได้ประโยชน์จากระบบสวัสดิการ (Gould, 2001; Schön, 2010) การขยายความร่วมมือในระบบสวัสดิการนี้ยังเกิดขึ้นในรูปแบบของการดึงเอาชนชั้นกลางเข้ามาร่วมรับผลประโยชน์ด้วยเช่นกัน

เงื่อนไขสำคัญที่ช่วยให้ระบบสวัสดิการสวีเดนเป็นไปได้นอกจากการอัตราภาษีที่สูงแล้ว ก็คือการสนับสนุนให้ประชาชนทำงาน โดยเฉพาะผู้หญิง สวีเดนสนับสนุนให้ทั้งหญิงและชายในครอบครัวต่างร่วมกันหารายได้ การสนับสนุนเกิดขึ้นผ่านกลไกภาษีเช่นไม่มีการเก็บภาษีร่วมของคู่สมรส การมีสวัสดิการที่ดีในการช่วยเหลือเด็กและคนชรา ที่ช่วยให้ผู้หญิงมีอิสระในการหารายได้ได้ เมื่อประกอบกับการส่งเสริมการศึกษาให้ผู้หญิง ระบบสวัสดิการในสวีเดนจึงมีที่มาของรายได้หล่อเลี้ยงจากแรงงานเพิ่ม และแม้จะมีข้อวิพากษ์ถึงต้นทุนของระบบสวัสดิการของสวีเดน แต่ที่จริงแล้วต้นทุนดังกล่าวไม่ได้สูงกว่าค่าเฉลี่ยของยุโรปมาก ปัจจัยสำคัญที่ช่วยจำกัดต้นทุนนี้ก็คือการที่สวีเดนตั้งอายุที่จะได้บำนาญอย่างเป็นทางการไว้ค่อนข้างมาก เพื่อรักษากำลังแรงงานที่ยังต้องจ่ายภาษีเอาไว้ รวมถึงมีสวีเดนยังมีอัตราการว่างงานที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในยุโรป (Palme, 2017)

ในด้านการบริหารจัดการสวัสดิการนั้น สวีเดนผสมผสานการจัดการระบบจากรัฐบาลส่วนกลางเข้ากับรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางมีบทบาทในการดูแลการคุ้มครองแรงงาน และสวัสดิการถ้วนหน้าอื่นๆ โดยใช้เงินภาษีส่วนกลางสนับสนุน ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือประชาชนกลุ่มที่เปราะบาง (vulnerable groups) ผ่านการใช้ภาษีที่เก็บในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านช่วงปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกในทศวรรษ 1970 ระบบสวัสดิการในสวีเดนก็เผชิญกับข้อวิพากษ์จากมุมมองเสรีนิยมใหม่ไม่ต่างไปจากประเทศอื่นๆ และการเปลี่ยนแปลงสำคัญเกิดขึ้นในเวลาต่อมา โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งช่วงการเมืองฝ่ายขวาเข้ามามีบทบาทเป็นรัฐบาล มีการผลักดันให้ระบบสวัสดิการของสวีเดนต้องยอมรับระบบตลาดมากขึ้น มีการลดความก้าวหน้าของอัตราภาษีโดยรวม และลดภาษีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน (Stober et al., 2017) ข้ออ้างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนี้ก็คือการลดความก้าวหน้าจะช่วยเพิ่มแรงจูงใจให้กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โยงกับการขยายฐานภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ภาษีได้ ทั้งความก้าวหน้าในการคลังจะสามารถปรับไปให้เกิดจากด้านรายจ่ายแทนที่ได้ (Hort, 2001; Palme, 2017)

การเปลี่ยนแปลงในด้านสวัสดิการของสวีเดนถูกขับเคลื่อนจากฝั่งองค์กรนายจ้าง ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาความล้มเหลวและการขาดประสิทธิภาพของระบบสวัสดิการในสวีเดน และผลักดันให้สวีเดนหันไปสู่ "โมเดลสวัสดิการใหม่" ที่ให้พื้นที่กับระบบตลาดมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงในระบบสวัสดิการที่ยึดโยงกับเป้าประสงค์ในการลดต้นทุนและประสิทธิภาพเกิดขึ้นในทศวรรษ 1990 เช่น การปรับระบบบำนาญจากยึดที่ประโยชน์ที่คนจะได้รับ (defined benefits) เป็นการยึดที่การจ่ายเข้าระบบ (defined contributions) เพื่อลดต้นทุนในการจัดการภาวะสังคมสูงวัย และการปรับให้ผู้ให้บริการเอกชนเข้ามามีส่วนในการให้บริการสาธารณะต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและให้ทางเลือกแก่ผู้ใช้บริการ (Burstrom, 2015)

นอกจากนี้ ผลกระทบจากการต้องผ่านภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ยังส่งผลให้เกิดการปรับลดสวัสดิการหลายประเภท สิทธิประโยชน์ในการประกันการว่างงานและการเจ็บป่วยของแรงงานถูกปรับลดลง ตัวอย่างเช่น สิทธิประโยชน์ในการประกันการว่างงานในทศวรรษ 2010 นั้นเหลือเพียงน้อยกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ของสิทธิประโยชน์ในช่วงทศวรรษ 1990 การลดสิทธิประโยชน์นี้ถูกอธิบายว่าเป็นแนวทางผลักดันให้แรงงานต้องรีบกลับสู่การทำงาน นอกจากนี้ สวีเดนยังปรับรูปแบบของสวัสดิการแบบช่วยเหลือ โดยลดขนาดของสิทธิประโยชน์และนำกระบวนการพิสูจน์ฐานเข้ามาใช้มากขึ้น (Kuivalainen and Nelson, 2010) ในภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ระบบสวัสดิการของสวีเดนเองก็มีการปรับรูปแบบ แนวทางเสรีนิยมถูกนำมาใช้เพิ่มขึ้น ขอบเขตการคุ้มครองแคบลงและสิทธิประโยชน์ลดลง แต่กระนั้นลักษณะโดยรวมของการเป็นระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมก็ยังคงอยู่

จากการสำรวจเส้นทางของพัฒนาการระบบสวัสดิการของสวีเดน พบว่าปัจจัยสำคัญที่ช่วยผลักดันระบบสวัสดิการของสวีเดนให้เข้าสู่เส้นทางที่เป็นอยู่มีสามประการ

ประการแรกคือบทบาทของพรรคการเมืองและขบวนการแรงงานฝ่ายซ้าย การเกิดขึ้นของระบบสวัสดิการของสวีเดนนั้นยึดโยงอย่างสำคัญกับบทบาทของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งอยู่ในอำนาจยาวนานกว่าสี่ทศวรรษตั้งแต่ 1932 ถึง 1976 พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดนก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1889 โดยกลุ่มแรงงานอุตสาหกรรม เพื่อเป็นตัวแทนการต่อสู้ของแรงงานผ่านแนวทางแบบประชาธิปไตย และในช่วงแรกพรรคมุ่งสร้างระบบสวัสดิการที่จะช่วยให้แรงงานในสวีเดนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ผ่านการมีสวัสดิการสนับสนุนแรงงานที่มาจากการร่วมกันจ่ายโดยแรงงานกับลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อพรรคและขบวนการแรงงานก็ได้ปรับแนวทางเพื่อแสวงหาความร่วมมือจากกลุ่มทางสังคมอื่นๆ จนกลายเป็นแนวทางรัฐสวัสดิการแบบถ้วนหน้า

ประการที่สอง แม้ว่าบทบาทของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและขบวนการแรงงานจะมีความสำคัญ แต่อีกปัจจัยที่สำคัญไม่แพ้กันกับการสร้างรัฐสวัสดิการในสวีเดนก็คือกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่มที่

แตกต่างกันในสังคม หรือที่อธิบายไว้ข้างต้นว่าคือกระบวนการ Institutional Compromise ในเรื่องนี้ Epsing-Andersen (2001) ได้อธิบายว่าจุดสำคัญในพัฒนาการของระบบสวัสดิการเช่นในสวีเดนนั้นมาจากการที่ขบวนการแรงงานเล็กผลักดันเฉพาะนโยบายสวัสดิการเพื่อกลุ่มตนเอง และหันมาดึงกลุ่มชานาและชนชั้นกลางเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้แนวทางของระบบสวัสดิการที่ผลักดันนั้นเป็นแนวทางแบบที่ประโยชน์กระจายไปกับคนทุกกลุ่มในฐานะที่เป็นพลเมืองเหมือนกัน ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่าการแสวงหาความร่วมมือนี้มีเงื่อนไขมาจากการเมืองในระบบประชาธิปไตยเองที่จำเป็นจะต้องได้เสียงสนับสนุนข้างมากในการผลักดันการเปลี่ยนแปลง

ปัจจัยประการสุดท้าย ก็คือศักยภาพการดำเนินการของภาครัฐของสวีเดน โดยความสำเร็จของการขยายระบบสวัสดิการไปสู่ระบบแบบถ้วนหน้าของสวีเดนมาพร้อมๆกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้ให้บริการสวัสดิการภาครัฐ จากที่เคยให้ความสนใจกับการช่วยเหลือเฉพาะคนยากจน ไปสู่การเข้ามามีบทบาทในการสร้างสวัสดิการให้กับคนทุกคนและมีบทบาทในการกระจายรายได้ ภายใต้การเปลี่ยนบทบาทนี้การจ้างคนของภาครัฐเพื่อให้บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขเพิ่มขึ้นอย่างมาก และภาครัฐเองก็ต้องแบกรับภาระในการบริหารจัดการสวัสดิการทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น (Schön, 2010)

3.2.2 ส่วนผสมระบบสวัสดิการสวีเดน

ลักษณะสำคัญของระบบสวัสดิการสวีเดนอยู่ที่การให้สวัสดิการถ้วนหน้า พร้อมกับสิทธิประโยชน์ที่ค่อนข้างมาก ส่วนประกอบสำคัญของสวัสดิการสวีเดนอยู่ที่การดูแลคนแก่และเด็ก ระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุในสวีเดนครอบคลุมประชาชนทุกคนที่อาศัยในประเทศ แต่ประชาชนอาจได้รับส่วนประกอบที่แตกต่างกันไป สำหรับผู้ที่ทำงานมาก่อน ส่วนประกอบสำคัญของบำนาญจะมาจากเงินสะสมที่หักจากรายได้ในตลอดชีวิตการทำงาน ในขณะที่ผู้ที่ขาดแคลนบำนาญจากส่วนแรกนี้ก็ยังมีโอกาสได้บำนาญพื้นฐานสำหรับประชาชนทั่วไป โดยไม่จำเป็นต้องถูกพิสูจน์ฐานะความยากจน นอกจากนี้ สำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่น้อยจะยังมีโอกาสได้รับเงินสนับสนุนสำหรับคนชราเพิ่มเติม

สวัสดิการแบบถ้วนหน้าสำหรับเด็กเล็กยังเป็นส่วนประกอบสำคัญของระบบสวัสดิการสวีเดน สิทธิประโยชน์จากสวัสดิการส่วนนี้อยู่ที่ประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ของรายได้เฉลี่ยสำหรับบุตรคนแรกและคนที่สอง และจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆตั้งแต่คนที่สามขึ้นไป นอกจากนี้ยังมีการให้วันลาพักผ่อนและแม่ที่ยาวนาน โดยมีวันลาเลี้ยงดูบุตรสำหรับพ่อและแม่รวมถึง 13 เดือนที่จะสามารถลาได้โดยไม่เสียสิทธิประโยชน์ใด และยังมีระบบการช่วยเหลือเด็กเล็กที่รัฐคอยช่วยเหลือหนุน นอกจากนี้สวีเดนยังมีสวัสดิการแบบเจาะจงไปที่การช่วยเหลือแม่เลี้ยงเดี่ยวหรือหัวหน้าครอบครัวที่มีเพียงคนเดียว

สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลของสวีเดนเป็นแบบถ้วนหน้า ลักษณะที่น่าสนใจของสวัสดิการด้านนี้ก็คือการแบ่งภาระหน้าที่ในการจัดการให้อยู่ในระดับท้องถิ่น และให้ภาษีท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการหล่อเลี้ยงระบบ สวีเดนยังลงทุนกับระบบดูแลสุขภาพให้ผู้สูงอายุ สนับสนุนการช่วยผู้สูงอายุทั้งที่บ้านและสถาบันทางสุขภาพ และจำกัดเพดานของราคาบริการเหล่านี้

ด้านสวัสดิการสำหรับแรงงาน เช่น สวัสดิการสำหรับผู้ว่างงานของสวีเดน มีลักษณะที่น่าสนใจคือผู้ทำงานและนายจ้างจะจ่ายเงินเข้าสู่กองทุนร่วมกัน โดยกองทุนจะได้รับการจัดการโดยสหภาพแรงงานและมีรัฐเป็นผู้ช่วยอุดหนุนผ่านเงินจากภาษี สำหรับอัตราการรายได้ที่ได้ทดแทนเมื่อเข้าสู่ภาวะว่างงานจะอยู่ที่ระดับ 70-80 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน โดยผู้ว่างงานสามารถได้รับการช่วยเหลือรวมแล้วยาวถึงกว่า 350 วัน สวัสดิการที่ยึดโยงกับการทำงานของสวีเดนยังเน้นการสนับสนุนให้คนเข้าสู่การทำงาน สวัสดิการแบบที่เรียกว่า Labour Market Activation นี้ถูกเน้นใช้มาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 โดยมีกลุ่มเป้าหมายสำคัญอยู่ที่แรงงานในวัยหนุ่ม มีลักษณะสำคัญที่การเพิ่มเงื่อนไขการจะได้รับสวัสดิการและลดสิทธิประโยชน์ของผู้ว่างงาน และผลักดันให้คนที่รับสวัสดิการกลับไปสู่การทำงานโดยเร็ว (Kuivalainen and Nelson, 2010)

สวัสดิการด้านต่างๆของสวีเดนสามารถอธิบายได้ในรายละเอียดดังต่อไปนี้

สวัสดิการด้านการศึกษา

การศึกษาส่วนใหญ่ในสวีเดนนั้นได้รับการอุดหนุนโดยงบประมาณรัฐเพื่อให้เป็นการศึกษาฟรีสำหรับประชาชนทุกคน การอุดหนุนนี้ให้ทั้งกับเด็กในโรงเรียนรัฐบาลและเด็กโรงเรียนเอกชน โดยเด็กในช่วงอายุ 7 ถึง 16 ปีต้องเข้าเรียนในการศึกษาภาคบังคับ งบประมาณที่โรงเรียนจะได้รับในการจัดการศึกษานั้นมาจากทั้งรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ การอุดหนุนการศึกษายังรวมถึงการให้สวัสดิการสำหรับการเดินทาง อาหาร และอุปกรณ์การเรียน

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นมีการออกระบบการเก็บค่าใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนการศึกษาในรูปแบบที่เรียกว่า Maximum Fee โดยเงินที่เก็บจะนับเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้ผู้ปกครอง สำหรับเด็กในช่วงก่อนวัยเรียนค่าใช้จ่ายจะเริ่มต้นที่สามเปอร์เซ็นต์ของรายได้ และอัตราการเก็บจะลดลงไปเมื่อผู้ปกครองมีลูกมากขึ้น และสำหรับเด็กในวัยเรียนจะเริ่มที่สองเปอร์เซ็นต์ การเก็บค่าใช้จ่ายเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้ผู้ปกครองได้รับการวิเคราะห์ว่าช่วยให้เด็กเข้าสู่โรงเรียนมากขึ้นและช่วยลดภาระให้กับผู้ปกครองที่ต้องทำงานหรืออยู่ในภาวะตกงาน

นอกจากสวัสดิการข้างต้น ยังมีสวัสดิการเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนที่อายุมากกว่า 16 ปีทุกคน⁵ โดยจะได้รับเงินอุดหนุนสำหรับการศึกษา 1250 สวีดิชโครนต่อเดือน และสำหรับนักเรียนในวัยมัธยมปลายที่ครอบครัวมีฐานะยากจน และต้องการการอุดหนุนเพิ่ม ก็จะสามารถขอเงินอุดหนุนเพิ่มเติมได้ โดยการอุดหนุนที่มีจุดมุ่งหมายในการสนับสนุนให้พวกเขาเข้าเรียนระดับมัธยมปลายนี้จะให้จนพวกเขาอายุครบ 20 ปี และจะมีอัตราแปรไปตามระดับรายได้ก่อนหักภาษีของครัวเรือน⁶

ตาราง 3.2.1: เงินช่วยเหลือนักเรียนยากจนเพิ่มเติมต่อเดือนของสวีเดน

รายได้ก่อนหักภาษี (SEK)	เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมต่อเดือน (SEK)
<85,000	855
85,000 – 104,999	570
105,000 – 124,999	285

ที่มา: The Swedish Board of Student Finance (CSN)

สวัสดิการด้านสุขภาพ

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลของสวีเดนนั้นอยู่ในรูปแบบของการประกันสุขภาพถ้วนหน้า⁷ รัฐบาลท้องถิ่น (County Councils) เข้ามามีบทบาทสำคัญในการรับผิดชอบบริหารจัดการสวัสดิการด้านสุขภาพ สวัสดิการด้านสุขภาพของสวีเดนนั้นให้การรักษาริโดยไม่มีเงื่อนไขกับพลเมืองทุกคน ขอบเขตของสวัสดิการกว้างขวาง ครอบคลุมไปตั้งแต่การป้องกันจนถึงการรักษาพยาบาล ผู้ป่วยในและนอก ผู้ป่วยวิกฤต การดูแลฟื้นฟู การช่วยเหลือผู้พิการ การดูแลผู้ป่วยที่ชราภาพ พันตกรรมเด็ก

แม้ว่าการรักษาพยาบาลส่วนใหญ่จะฟรี โดยได้รับการอุดหนุนผ่านรายได้ภาษี แต่ก็มีค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ป่วยต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับการเข้ารับบริการบ้าง โดนค่าใช้จ่ายจะเกิดขึ้นเมื่อเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลหรือเข้ารับยา อัตราสำหรับค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะกำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น และอาจแตกต่างกันไปบ้างในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม อัตราจะถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางไม่ให้สูง นอกจากนี้จะมีการยกเว้นค่าใช้จ่ายส่วนนี้ให้กับกลุ่มคนเช่น เด็ก

⁵ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-80_en

⁶ <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/tillagg-till-studiestodet/for-gymnasiestudier/extra-tillagg.html>

⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&langId=en&intPageId=4809>

คนชรา สตรีมีครรภ์ ที่ผ่านมัตันทุนการรักษาพยาบาลส่วนใหญ่ที่ประชาชนแบกรับนั้นอยู่ในเรื่องของการซื้อยา ซึ่งรัฐบาลแม้จะมีการช่วยอุดหนุนบ้างแต่ก็ไม่ทั้งหมด

ระบบประกันสังคม⁸

ระบบประกันสังคมของสวีเดนแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นระบบประกันสังคมที่ให้การคุ้มครองแบบพื้นฐานกับคนทำงานในสวีเดนทุกคน เพื่อให้ความมั่นคงทางการเงินกับคนชราและครอบครัวที่มีบุตรในกรณีที่พวกเขาประสบปัญหาการเจ็บป่วยหรือพิการ การคุ้มครองแบบพื้นฐาน (basic protection) ซึ่งจะจ่ายให้กับทุกครัวเรือนในอัตราเท่าๆกันเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายเช่นการคุ้มครองแบบทดแทนการสูญเสียรายได้ (income-related benefits) ในกรณีที่เกิดการเจ็บป่วยจนทำงานไม่ได้หรือในกรณีที่ต้องหยุดทำงานเพื่อเลี้ยงดูบุตร และบำนาญ ระบบประกันสังคมจะเก็บเงินสมทบจากนายจ้างรวมทั้งหมดในอัตรา 31 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ และจะเก็บจากลูกจ้าง 7 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนที่เก็บจากลูกจ้างสามารถนำไปหักจากภาษีที่ต้องจ่ายได้

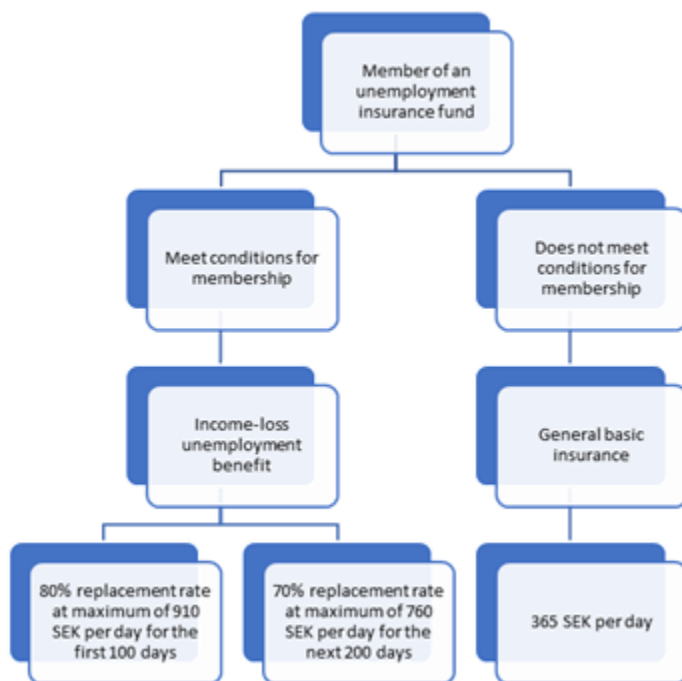
สำหรับส่วนที่สอง ซึ่งเป็นสวัสดิการที่โยงกับการทำงานนั้นจะแยกออกมาเป็นอีกระบบหนึ่งที่มีกองทุนของตนเอง และลูกจ้างเฉพาะที่มีเงินเดือนสูงจะได้สิทธิเป็นสมาชิกกองทุนนี้ ก็คือกองทุนสำหรับประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance Fund)⁹ ซึ่งจะยึดโยงอยู่กับนโยบายการจัดการตลาดแรงงาน กองทุนสำหรับประกันการว่างงานของสวีเดนจะทำงานอย่างใกล้ชิดกับสภาพแรงงาน การจะเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนประกันการว่างงานได้จะต้องมาจากการสมัครสมาชิก โดยผู้ที่ เป็นสมาชิกจะได้รับสวัสดิการเพื่อทดแทนการสูญเสียรายได้ (voluntary income loss insurance) จากการว่างงาน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แรงงานไม่สามารถผ่านการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันการว่างงาน ก็ยังมีสิทธิได้รับสวัสดิการสำหรับการว่างงานในแบบที่เรียกว่าแบบพื้นฐาน (general basic insurance) ซึ่งจะมีขนาดของสิทธิประโยชน์ต่ำกว่า

8

<https://www.government.se/495457/globalassets/government/dokument/socialdepartementet/socialinsurancein sweden august-2016.pdf>

⁹ <https://www.norden.org/en/info-norden/swedish-regulations-unemployment-insurance-and-unemployment-benefit>

แผนภาพ 3.2.2: กองทุนสำหรับประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance Fund) ของสวีเดน



ที่มา: Author's compilation based on Nordic Co-operation¹⁰

ระบบบำนาญ¹¹

ระบบสวัสดิการบำนาญเป็นส่วนประกอบสำคัญของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดน ระบบที่ดึงเอาประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการได้รับสิทธิประโยชน์นี้พัฒนามายาวนาน จนปัจจุบันแบ่งรูปแบบของสวัสดิการออกเป็นสามส่วนย่อย ได้แก่ บำนาญตามรายได้ (income-based pension) บำนาญแบบพรีเมียม (premium pension) และบำนาญแบบการันตี (guaranteed pension) นอกจากสวัสดิการสามส่วนนี้ ประชาชนสวีเดนอาจสมัครเข้าสู่กองทุนบำนาญตามอาชีพหรือกองทุนบำนาญเอกชนด้วยตนเองเพื่อเป็นรายได้บำนาญเพิ่มเติม

¹⁰ <https://www.norden.org/en/info-norden/swedish-regulations-unemployment-insurance-and-unemployment-benefit>

¹¹

<https://www.government.se/495457/globalassets/government/dokument/socialdepartementet/socialinsurancein sweden august-2016.pdf>

ทั้งบำนาญตามรายได้ (income-based pension) บำนาญแบบพรีเมียม (premium pension) นั้น ผู้ได้รับจะต้องถูกหักรายได้จากการทำงานสะสมเข้าสู่กองทุนบำนาญในระดับชาติมาก่อน ในส่วนของบำนาญตามรายได้นั้น ผู้ที่ได้รับจะต้องเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม โดยอัตราเงินสมทบอยู่ในเงินสมทบประกันสังคมอยู่แล้ว สำหรับบำนาญแบบพรีเมียมนั้นประชาชนสามารถเลือกได้ว่าจะเข้าเป็นส่วนหนึ่งหรือไม่ ซึ่งหากต้องการบำนาญส่วนนี้ด้วย ก็จะต้องเสียเงินเข้ากองทุนบำนาญเพิ่มอีก 2.5 เปอร์เซ็นต์ของรายได้¹² โดยบำนาญในทั้งสองส่วนนี้ผู้ที่จ่ายเงินเข้ากองทุนจะได้รับคืนในสิทธิประโยชน์ที่แปรไปตามส่วนรายได้ที่เคยถูกหักเอาไว้เข้ากองทุน และจะสามารถได้รับเงินบำนาญเมื่อมีอายุ 61 ปีขึ้นไป

นอกจากบำนาญในสองส่วนข้างต้น ประชาชนทุกคนมีสิทธิจะได้รับเงินบำนาญในส่วนที่เรียกว่าบำนาญแบบการันตี (guaranteed pension) เพื่อให้รายได้จากบำนาญนั้นเพียงพอต่อการดำรงชีวิต¹³ การได้รับบำนาญส่วนนี้จะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติเมื่อรายได้จากบำนาญในสองส่วนแรกนั้นถูกคำนวณออกมาอยู่ในอัตราต่ำกว่าเกณฑ์ และคนผู้นั้นอายุมากกว่า 65 ปี อัตราของบำนาญแบบการันตีอยู่ที่ 8,597 สวีดิชโครนสำหรับคนที่เป้นโสด และ 7,690 สวีดิชโครนสำหรับคนที่แต่งงาน นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้สูงอายุที่อายุมากกว่า 65 ปี อยู่ในฐานะยากจนมากจนรายได้จากบำนาญไม่เพียงพอให้สามารถดำรงชีวิตได้ ก็จะมีสิทธิร้องขอต่อ Pensions Agency เพื่อขอรับเงินรายได้อุดหนุนเพิ่มเติมและเงินสนับสนุนค่าที่อยู่อาศัย

¹² <https://www.informationsverige.se/en/jag-har-fatt-uppehallstillstand/samhallsorientering/boken-om-sverige/att-aldras-i-sverige/pensioner/>

¹³ <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/garantipension-om-du-har-lag-pension>

แผนภาพ 3.2.3: โครงสร้างระบบบำนาญของสวีเดน



ที่มา: informationsverige

สวัสดิการเพื่อสนับสนุนครอบครัว^[11]

ลักษณะเด่นของระบบสวัสดิการสวีเดนอยู่ที่การให้สวัสดิการสนับสนุนครอบครัวแบบถ้วนหน้าและให้สิทธิประโยชน์สูง ส่วนประกอบของสวัสดิการสำหรับช่วยสนับสนุนครอบครัวที่มีลูกในสวีเดนมีอยู่สามรูปแบบ

รูปแบบแรกคือสวัสดิการที่ได้ผ่านระบบประกันสังคมพื้นฐาน ซึ่งจะให้นั้นให้สิทธิประโยชน์กับผู้ปกครองที่มีลูก เพื่อให้สามารถรักษาสภาพการทำงานได้ไปพร้อมกับรับภาระในการเลี้ยงดูลูก โดยในกรณีที่สามีภรรยาอยู่ด้วยกันจะสามารถขอสิทธิประโยชน์ที่เรียกว่า Parental Benefits ได้เป็นระยะเวลาแปดเดือน และสำหรับกรณีที่ เป็นพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยวระยะเวลาของสิทธิประโยชน์จะยาวนานได้ถึงสิบหกเดือน

สวัสดิการสนับสนุนครอบครัวในรูปแบบที่สองเป็นเงินสนับสนุนถ้วนหน้าสำหรับการเลี้ยงดูเด็ก (Child-allowance) โดยผู้ปกครองทุกคนที่มีลูกอายุยังไม่ถึง 16 ปีจะได้รับเงินสนับสนุนที่ให้อัตรา 1,250 สวีดิชโครน ต่อจำนวนบุตรหนึ่งคน และกรณีที่มีบุตรหลายคนยังสามารถขอรับสวัสดิการเพิ่มเติมสำหรับครอบครัวใหญ่ (Large-family child-allowance) ได้ เงิน Child-allowance เหล่านี้ให้กับประชาชนทุกคนโดยไม่ต้องผ่านการ พิสูจน์ฐานะ

สวัสดิการรูปแบบสุดท้ายคือเงินสนับสนุนครอบครัวที่มีลูกและมีฐานะยากจน โดยครอบครัวที่จะได้รับเงินสนับสนุน ส่วนนี้จะต้องผ่านการพิสูจน์ฐานะเพื่อได้รับเงินสนับสนุนค่าที่อยู่อาศัย และค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรโดยเฉพาะ ในกรณีที่มีความพิการมาเกี่ยวข้อง

สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนยากจน

จากการสำรวจสวัสดิการในส่วนอื่นๆที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของสวีเดนจะกระจายอยู่กับสวัสดิการในส่วนอื่นๆที่ได้อธิบายไปแล้ว ตัวอย่างเช่น สวัสดิการสำหรับอุดหนุนบ้านอายุให้กับคนชรา สวัสดิการสำหรับอุดหนุนค่าที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุและครอบครัว เงินช่วยเหลือครอบครัวที่ยากจนหรือมีลูกพิการ การให้สวัสดิการเหล่านี้จะให้เพิ่มทบไปกับสวัสดิการพื้นฐานที่ทุกคนจะได้รับอยู่แล้ว เป็นเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมที่ได้ผ่านกระบวนการพิสูจน์ฐานะ

นอกจากนี้สวีเดนยังมีสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในรูปแบบเงินช่วยเหลือคนยากจนที่ให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลจัดการ ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำ¹⁴ และรัฐบาลในแต่ละเทศบาล (municipality) จะมีหน้าที่รับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนที่ยากจน โดยรัฐบาลในระดับเทศบาลสามารถใช้กลไกของตัวเองในการเจาะจงความช่วยเหลือไปที่คนยากจนที่การช่วยเหลือจากสวัสดิการของรัฐและรายได้รวมกันแล้วยังไม่เพียงพอมาตรฐานชีวิตขั้นต่ำ (ในปี 2007 อยู่ 3,470 สวีตช์โครนต่อเดือนสำหรับผู้ใหญ่ 1 คน) การช่วยเหลือจะมุ่งเป้าหมายให้ผู้ได้รับแต่ละคนสามารถมีมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำได้เท่านั้น (Bergmark 2013^[14]) โดยเทศบาลจะอุดหนุนสิ่งที่จำเป็นในการใช้ชีวิตเช่น ค่าอาหาร เครื่องนุ่งห่ม เครื่องใช้ที่จำเป็น ที่อยู่อาศัย ค่าไฟ ค่าเดินทาง รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพต่างๆ

3.2.3 นัยของระบบสวัสดิการสวีเดนต่อสภาพที่โยงกับความเหลื่อมล้ำ

สวีเดนมีระดับความเหลื่อมล้ำต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆทั่วโลก ดัชนีจีนิด้านรายได้ของสวีเดนลดลงต่ำที่สุดในช่วงทศวรรษ 1980 เมื่อโยงสภาพความเหลื่อมล้ำต่ำเข้ากับระบบสวัสดิการที่ให้สิทธิประโยชน์แบบถ้วนหน้าของสวีเดน จึงเกิดข้อสังเกตถึงปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Paradox of Redistribution กล่าวคือ แม้ระบบสวัสดิการจะมี

14

<https://www.government.se/495457/globalassets/government/dokument/socialdepartementet/socialinsurancein sweden august-2016.pdf>

ความต้องการเจาะจงการช่วยเหลือไปที่คนจนมากขึ้น เสมือนเป็นการกระจายรายได้ไปสู่คนจน แต่ก็กลับกลายเป็นว่าการช่วยเหลือดังกล่าวไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำแต่อย่างใด (Korpi and Palme, 1998)

ความเชื่อมโยงระหว่างระบบสวัสดิการสวีเดนกับความเหลื่อมล้ำ สามารถอธิบายได้ผ่านระดับของการลดการพึ่งพิงระบบตลาดที่สูงและระดับของการแบ่งชนชั้นทางสังคมที่ต่ำ

การช่วยให้ประชาชนแต่ละคนไม่ต้องพึ่งพิงการเข้าสู่ระบบตลาดของระบบสวัสดิการสวีเดน สะท้อนผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการกับคนว่างงานของสวีเดนยังในอัตราที่สูง (Jones et al., 2006) โดยผู้ว่างงานสามารถได้รับเงินทดแทนในอัตราถึงกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนเป็นระยะเวลาถึงว่า 300 วัน และอีกแง่มุมสำคัญก็คือการช่วยเหลือให้ประชาชนไม่ต้องพึ่งพิงครอบครัวเพื่อความอยู่รอด ระบบสวัสดิการให้เงินอุดหนุนกับเด็กและคนชรา และยังให้ระบบการดูแลที่ดีกับทั้งเด็กเล็ก คนชรา และคนพิการ การช่วยเหลือเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้การจ้างงานในสวีเดนเกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานผู้หญิงสามารถทำงานได้โดยไม่ต้องถูกดึงไว้ด้วยภาระของการดูแลครอบครัว (Esping-Andersen, 1990) การจ้างงานที่มากขึ้นมาพร้อมกับโอกาสการเก็บภาษีที่มาก เพื่อนำไปเป็นงบประมาณให้กับบริการของภาครัฐที่กว้างขวาง ให้การศึกษาและระบบสาธารณสุขที่ฟรีให้กับประชาชน

นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ผู้หญิงได้มีโอกาสทำงานเหมือนกับผู้ชาย ยังช่วยลดความแตกต่างทางรายได้ของแต่ละครัวเรือน และการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน ก็ยังเป็นส่วนประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งที่ช่วยสร้างความเท่าเทียมในสวีเดน

แม้ว่าสวีเดนจะยังมีการช่วยเหลือในลักษณะของมาตรการเจาะจงไปที่คนยากจนอยู่ แต่สวัสดิการในลักษณะนี้ของสวีเดนก็ไม่ใช่แกนหลักของระบบ แต่เป็นมาตรการอุดหนุนคนที่การช่วยเหลือพื้นฐานยังไม่เพียงพอ หรือเป็นมาตรการที่จะช่วยผลักดันให้คนกลับเข้าสู่ระบบสวัสดิการพื้นฐานได้

อีกแง่มุมที่สำคัญยิ่งของการที่ระบบสวัสดิการของสวีเดนช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ก็คือการที่ระบบสวัสดิการสวีเดนนั้นมีบทบาทช่วยลดการแบ่งชนชั้นทางสังคม ผ่านการปรับความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น ทั้งในด้านการครอบครองทรัพยากรและความเสี่ยงที่แต่ละชนชั้นต้องประสบ (Svallfors, 2004) ด้วยเพราะลักษณะของระบบสวัสดิการสวีเดนที่เน้นการให้แบบถ้วนหน้า (universal) และให้สิทธิประโยชน์ที่ครอบคลุมเป็นอัตราเดียว (flat-rate) การออกแบบระบบสวัสดิการเช่นนี้ช่วยดึงคนกลุ่มที่แตกต่างกันเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบ (Angresano, 2007)

การออกแบบสวัสดิการของสวีเดนยังมุ่งให้ครอบคลุมชนชั้นกลาง จนเปรียบเหมือนว่าชนชั้นกลางนั้นเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักจากระบบการคุ้มครองทางสังคมต่างๆ (Bergh, 2004) ยังช่วยให้ชนชั้นกลางสนับสนุนระบบสวัสดิการและยินดีจ่ายภาษี แนวทางนี้ช่วยให้สวีเดนสามารถดึงดูดทรัพยากรมาให้สวัสดิการในระดับที่สูงกับกลุ่มคนที่เผชิญความเสี่ยงและความยากจน และเป็นการช่วยเหลือคนยากจนที่มักจะเผชิญปัญหาเหล่านี้มากกว่ากลุ่มอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 สวีเดนกลับเผชิญกับความเหลื่อมล้ำที่สูงขึ้น ความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นมาในช่วงสามทศวรรษล่าสุดของสวีเดนถูกขับเคลื่อนอย่างเป็นสำคัญจากรายได้ที่เพิ่มขึ้นทั้งในด้านค่าตอบแทนแรงงานและค่าตอบแทนทุน โดยเฉพาะกับคนที่มีรายได้สูงระดับต้นของประเทศ อาจกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นผลต่อเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างภาษี โดยเฉพาะที่เกิดในยุค 1990 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสร้างความน่ากังวลใจกับอนาคตของระบบสวัสดิการสวีเดน นอกจากการปรับลดภาษี ระบบสวัสดิการของสวีเดนมีการปรับลดสิทธิประโยชน์ลง เช่น สิทธิประโยชน์ในระบบประกันสังคม นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มบทบาทของผู้ให้บริการจากเอกชน โดยเฉพาะกับบริการด้านสาธารณสุข การปรับเปลี่ยนเหล่านี้ถูกวิเคราะห์ด้วยความกังวลจะทำให้เกิดการแบ่งแยกระบบสวัสดิการที่เคยเป็นหนึ่งเดียวออกจากกัน ลดทอนความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับระบบสวัสดิการของชนชั้นกลาง และทำให้สวีเดนต้องสูญเสียแรงสนับสนุนที่สำคัญยิ่งของพวกเขาต่อระบบสวัสดิการ (Palme, 2017; Burstrom, 2015)

3.3 ระบบสวัสดิการเยอรมัน

ระบบสวัสดิการของเยอรมันเป็นตัวอย่างของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม หรือที่รู้จักกันในชื่อระบบสวัสดิการแบบคริสเตียน-เดโมแครตและระบบสวัสดิการแบบบิสมาร์ค ระบบนี้มีรากฐานที่ต่างไปจากระบบแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยและเชื่อมโยงอยู่กับประวัติศาสตร์ที่เก่าแก่กว่า (Egle, 2017) ลักษณะสำคัญของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมก็คือการเน้นความสำคัญของระบบประกันสังคม โดยให้ลูกจ้างและแรงงานได้รับการครอบคลุมด้วยประกันสังคมหลายแบบได้ นอกจากบทบาทของประกันสังคมแล้ว ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมยังให้สิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการค่อนข้างมากกับบำนาญและการช่วยเหลือคนจน ลักษณะสำคัญอีกประการของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมก็คือการเน้นความสำคัญของครอบครัวและชุมชนในการมีบทบาททางสวัสดิการ

ด้วยการมีระบบประกันสังคมที่แบ่งออกเป็นหลายรูปแบบย่อยๆ การจ่ายเงินเข้าระบบและสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับผ่านระบบเช่นนี้นั้นจึงแตกต่างกันไปตามรายได้และอาชีพของผู้ประกันตน ด้วยเหตุนี้ ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษ

นิยมจึงมีแนวโน้มจะรักษาความแตกต่างทางรายได้และฐานะทางสังคมของคนในสังคมไว้ โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างแรงงานคอปขาวและคอปน้ำเงิน (Garland, 2016) ทั้งกลุ่มอาชีพอื่นๆ เช่น กลุ่มแพทย์ กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มผู้จ้างตนเอง ก็ยังมีระบบประกันสังคมของตนเอง

3.3.1 เส้นทางและปัจจัยในพัฒนาการของระบบสวัสดิการเยอรมัน

การเกิดขึ้นของระบบสวัสดิการในเยอรมันนับเป็นก้าวแรกของพัฒนาการระบบสวัสดิการในยุโรป โดยในปี 1880 ออตโต วาน บิสมาร์ค (Otto van Bismark) ผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการรวมชาติเยอรมนีได้ริเริ่มการสร้างระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานและลูกจ้าง เพื่อให้ครอบคลุมความเสี่ยงจากการป่วย อุบัติเหตุจากการทำงาน และความชราภาพ การก่อร่างของระบบประกันสังคมนี้มีจุดหมายที่โยงกับเป้าหมายทางการเมือง ก็คือการลดบทบาทของกลุ่มเคลื่อนไหวและสหภาพแรงงาน กลุ่มสังคมนิยม การต่อสู้กับแนวทางทางเศรษฐกิจของผู้มีแนวคิดแบบเสรีนิยม ระบบสวัสดิการถูกใช้สนับสนุนการสร้างจักรวรรดินิยมเยอรมัน โดยหวังดึงให้แรงงานหันมาศรัทธากับรัฐและกระบวนการสร้างชาติ ระบบประกันสังคมที่ถูกสร้างขึ้นในยุคของบิสมาร์คพัฒนาต่อมาจากการรวมกลุ่มกันประกันตนเองของกลุ่มแรงงานต่างๆ ซึ่งมีรากฐานย้อนไปถึงกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่เคยมีบทบาทมาก่อนหน้านับร้อยปี โดยมีการดึงเอาตัวแทนนายจ้าง สหภาพ และตัวแทนรัฐท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันบริหารระบบ (Hennock 2007)

พัฒนาการของระบบสวัสดิการเยอรมันเข้าสู่ช่วงผกผันระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ในช่วงสั้นๆ ที่เยอรมันเป็นประชาธิปไตยหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 นั้น มีพัฒนาการเช่นการระบุถึงสิทธิทางสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญ การขยายระบบประกันสังคมให้มีการประกันการว่างงาน (Hinrich, 2017) การขยายความครอบคลุมของสวัสดิการด้านสุขภาพให้ไปถึงคนว่างงาน และสมาชิกครอบครัวอื่นๆ ที่ไม่ได้ทำงาน อย่างไรก็ตาม ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นตามมา และการล่มสลายทางการเมืองของระบบประชาธิปไตย ได้เปิดทางให้การเมืองเยอรมันเข้าสู่การปกครองโดยระบบนาซี ซึ่งในช่วงของการปกครองได้ระบบนาซีนี้ ระบบสวัสดิการถูกนำมาเชื่อมโยงกับนโยบายทางการเมืองที่ต้องการแบ่งแยกและกีดกันทางชนชาติ นอกจากนี้ สหภาพแรงงานและพรรคการเมืองของแรงงานยังถูกทำลายและทดแทนด้วยรูปแบบองค์กรทางการเมืองแบบฟาสซิสต์ แต่แม้จะมีการปรับเปลี่ยนเหล่านี้ ก็เกิดขึ้นในยุคสมัยนาซี โครงสร้างพื้นฐานของระบบสวัสดิการเยอรมันที่เน้นความสำคัญของระบบประกันสังคมก็ยังคงอยู่

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จวบลง เยอรมัน(ตะวันตก)เข้าสู่ช่วงของการฟื้นฟูทั้งสังคมและเศรษฐกิจ มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำหนดให้รัฐสวัสดิการเป็นหลักการสำคัญของประเทศ พรรคการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในช่วงนี้ก็คือพรรคคริสเตียนเดโมแครตยูเนียน (CDU) ซึ่งได้ฟื้นฟูโครงสร้างของระบบสวัสดิการเดิมกลับมาอีกครั้ง มีการตั้ง

ระบบประกันสังคมมาปฏิรูปขึ้นใหม่ การปฏิรูประบบบำนาญโดยสร้างระบบที่การได้รับบำนาญจะแปรไปตามสัดส่วนรายได้ที่ได้นำเข้าสู่กองทุนในช่วงตลอดชีวิตการทำงาน นอกจากนี้ นโยบายสังคมในช่วงหลังสงครามยังเน้นการสร้างบ้านเรือนและการนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อสร้างการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

ในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ถึง 1970 พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat) ได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล และได้มีบทบาทพัฒนานโยบายสวัสดิการของเยอรมัน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างเสริมคุณภาพชีวิตให้กับคนทุกกลุ่มในสังคมไทย ไม่ใช่เฉพาะกับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมหลักเท่านั้น การปรับปรุงระบบสวัสดิการในช่วงนี้เน้นสร้างความเสมอภาคให้กับคนต่างกลุ่มในระบบ ประกอบไปด้วยเช่น การยกระดับสวัสดิการที่แรงงานได้รับ เช่น เพิ่มสวัสดิการสำหรับการลาป่วย การเพิ่มสวัสดิการการว่างงาน การเพิ่มอัตราสิทธิประโยชน์ของบำนาญและเริ่มระบบบำนาญขั้นต่ำที่หารายได้ในอัตราที่จะช่วยให้ดำรงชีวิตได้ (Siebert, 2003) นอกจากนี้ยังมีการขยายการเข้าถึงการศึกษา การให้เงินอุดหนุนนักเรียนยากจน และการเพิ่มสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย

เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆในยุโรป การขยายตัวของระบบสวัสดิการในเยอรมันต้องหยุดชะงักลงเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงกลางทศวรรษ 1970 ภาวะตึงตัวทางการคลังกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การลดรายจ่ายและการปรับโครงสร้างด้านสวัสดิการในช่วงนี้ อย่างไรก็ดี ระบบสวัสดิการของเยอรมันยังก้าวเข้าสู่ภาวะท้าทายอย่างยิ่งในทศวรรษต่อมา ด้วยเพราะต้องมีการปรับตัวเพื่อรับกับกระบวนการรวมประเทศกับเยอรมันตะวันออก ทั้งนี้ระบบสวัสดิการของเยอรมันตะวันออกเป็นแบบวางแผนโดยรัฐ การให้สิทธิประโยชน์เน้นความเสมอภาคอย่างไ้ก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 1980 ก่อนการรวมประเทศ พร้อมกับภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ คุณภาพสวัสดิการของเยอรมันตะวันออกประสบปัญหามากมายจนเข้าสู่ภาวะวิกฤติ บริบทนี้นำมาซึ่งความท้าทายสำคัญที่เกิดขึ้นกับเยอรมันตะวันตกในการรวมประเทศ ซึ่งก็คือค่าใช้จ่ายทางสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล

ด้วยภาวะข้างต้น ในช่วงกลางทศวรรษ 1990 แรงสนับสนุนต่อระบบสวัสดิการของเยอรมันตกต่ำลงมาก ทั้งประเทศยังต้องเผชิญปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้น การปฏิรูประบบสวัสดิการเกิดขึ้นตามมาในช่วงทศวรรษ 2000 มีการปรับทิศทางของสวัสดิการสำหรับการว่างงานและบำนาญ จากที่เคยเน้นที่การรักษาสถานะ ไปสู่การให้การดูแลคุณภาพชีวิตพื้นฐานให้คงอยู่ นอกจากนี้ ยังมีการปรับเป้าหมายสวัสดิการสำหรับคนวัยทำงาน เช่น คนว่างงาน คนชรา และผู้หญิง ให้เน้นการดึงพวกเขากลับเข้าสู่การจ้างงาน เช่น ลดสิทธิประโยชน์ของคนที่อยู่ในภาวะว่างงานเป็นเวลานานและคนที่ไม่ยอมเข้าสู่การจัดหางาน มีการเพิ่มศูนย์จัดหางาน และสนับสนุนช่องทางใหม่ๆในการทำงาน เช่น การทำงานพาร์ทไทม์ การทำงานด้วยสัญญาชั่วคราว หรือการทำงานในสถานะผู้จ้างตนเอง

ในภาพรวมแล้ว ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการเยอรมันประกอบไปด้วย

ปัจจัยแรกคือพัฒนาการของระบบสวัสดิการเยอรมันมีฐานที่เชื่อมโยงกับอดีตอยู่หลายแง่มุม การใช้ระบบประกันสังคมที่แบ่งไปตามอาชีพมีรากฐานมาจากบทบาทของกลุ่มอาชีพ ขณะที่การตั้งเอาระบบนี้มารองรับแรงงานจำนวนมากก็ยังโยงอยู่กับเป้าหมายทางการเมืองในการสร้างชาติและดึงเอาความภักดีของคนกลุ่มต่าง ๆ มาสู่รัฐ และมีการแบ่งสิทธิประโยชน์ทางสวัสดิการที่แตกต่างกันเพื่อตอบสนองการยกระดับฐานะของคนในชนชั้นที่แตกต่าง นอกจากนี้ การให้ความสำคัญกับบทบาทของครอบครัวและการปฏิเสธบทบาทของตลาดยังโยงใยอยู่กับความพยายามรักษาทะกูลของศาสนาและจารีต (Esping-Andersen 1990) เช่นนี้แล้ว การที่ระบบสวัสดิการของเยอรมันมีพัฒนาการมาก่อนหน้าที่ยุโรปจึงเป็นตัวกำหนดเส้นทางการพัฒนาให้ต่างออกไป แม้ในช่วงที่ระบบสวัสดิการในยุโรปขยายตัวหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สวัสดิการแบบถ้วนหน้ากลายเป็นทางเลือกใหม่ แต่ระบบสวัสดิการของเยอรมันยังคงพัฒนาอยู่บนฐานของระบบประกันสังคมที่แบ่งออกเป็นระบบย่อยๆ สำหรับกลุ่มอาชีพที่แตกต่างกัน และเน้นขยายให้ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่ม (Leisering, 2000)

ปัจจัยที่สองคือการเกิดขึ้นของระบบสวัสดิการเพื่อรองรับผลทางสังคมที่เกิดขึ้นกับชนชั้นแรงงานจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม การเกิดขึ้นของระบบประกันสังคมในเยอรมันตั้งแต่ทศวรรษ 1880 มีแง่มุมแรกๆอยู่ที่การรองรับความเสี่ยงด้านการเจ็บป่วย อันตรัยจากการประกอบอาชีพ และให้บำนาญในวัยชราให้กับแรงงาน ซึ่งล้วนแต่มีหลักการพื้นฐานที่การตอบสนองปัญหาของแรงงาน นอกจากนี้ การสร้างความสัมพันธ์ที่จะช่วยลดการเผชิญหน้าระหว่างแรงงานและทุนยังเป็นแง่มุมพื้นฐานของระบบสวัสดิการเยอรมันที่คงอยู่มาจนปัจจุบัน (Leisering 2000)

ปัจจัยที่สามคือบทบาทของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย การมีบทบาทนำในทางการเมืองในช่วงตั้งแต่ปี 1969 จนถึงปี 1982 ของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ทำให้เกิดช่วงที่ระบบสวัสดิการของเยอรมันได้รับการขยายอย่างมาก สิทธิประโยชน์ของประกันการว่างงานและการอุดหนุนความยากจนได้รับการเพิ่ม ระบบการศึกษาได้รับการขยาย มีการยกเลิกการเก็บค่าเล่าเรียนสำหรับการเรียนมหาวิทยาลัย และเพิ่มการอุดหนุนให้นักเรียนยากจน (Sinn, 2007) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยยังได้มีบทบาทสำคัญกับการปฏิรูประบบบำนาญและระบบประกันสังคมให้มีการให้สิทธิประโยชน์สูงขึ้นและขยายความครอบคลุม (Schmidt 2006; Wehler 2008)

3.2.2 ส่วนผสมระบบสวัสดิการเยอรมัน

ระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาของเยอรมันแบ่งความรับผิดชอบให้กับรัฐต่างๆ ทำให้การศึกษาในแต่ละรัฐมีความแตกต่างทั้งในทางโครงสร้างและคุณภาพ อย่างไรก็ตาม เยอรมันกำหนดให้แต่ละรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้กับเด็ก และเด็กตั้งแต่อายุหกขวบจะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนอย่างน้อยเก้าปี ลักษณะสำคัญของระบบการศึกษาในเยอรมันก็คือการผสมผสานการฝึกทักษะอาชีพเข้ามาในระบบ (Solga and Konietzka, 1999: p. 28) นักเรียนจะได้รับการฝึกงานจากบริษัทและทักษะการทำงานจริงไปพร้อมกับการเรียนในโรงเรียน การฝึกอาชีพมีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่านักเรียนจะเข้าสู่งานในอาชีพไหน สำหรับผู้เข้าเรียนในระดับมหาวิทยาลัย ก็จะมีทางเลือกในการเรียนมหาวิทยาลัยที่เน้นการเตรียมความพร้อมสู่การประกอบอาชีพหนึ่งๆโดยเฉพาะ (Mayer, Muller and Pollak, 2007: p. 251)

การเรียนในโรงเรียนรัฐบาลของเยอรมันไม่มีค่าใช้จ่ายเนื่องจากโรงเรียนได้รับงบประมาณจากภาษี การบริหารจัดการของโรงเรียนมีลักษณะกระจายอำนาจไปให้แต่ละรัฐ (Länder) ร่วมกันจัดการกับรัฐบาลในระดับท้องถิ่น รัฐแต่ละรัฐมีบทบาทในการตัดสินใจมากและมีหน้าที่ในด้านการเงินสำหรับการสนับสนุนโรงเรียนสูงสุด และจะมีการดึงเอาภาคเอกชนมาช่วยการจัดการศึกษาสำหรับการฝึกอาชีพและการเรียนแบบอาชีวะ อย่างไรก็ตาม สำหรับการดูแลเด็กเล็กนั้น ระบบสวัสดิการเยอรมันคาดหวังให้ครอบครัวเข้ามามีบทบาทดูแล ทำให้ระบบไม่ได้มีกลไกอุดหนุนการศึกษาเด็กเล็กและไม่ได้มีศูนย์รับดูแลเด็กเล็กที่ให้บริการฟรีเป็นสวัสดิการพื้นฐาน

เยอรมันมีสวัสดิการสนับสนุนด้านการศึกษาสำหรับเด็กยากจนโดยเฉพาะ โดยเป็นสวัสดิการที่ไม่ได้เป็นเงิน แต่จะให้เป็นลักษณะการสนับสนุนค่าอาหารกลางวัน การเรียนพิเศษ และการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่างๆทั้งดนตรีและกีฬา (BMAS, 2013) อย่างไรก็ตาม สวัสดิการที่ให้เพื่อสนับสนุนการศึกษาของเด็กยากจนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีกระบวนการที่เข้มงวดจนเกินไป ทำให้ต้นทุนการดำเนินการสูงและยังเข้าถึงได้ยาก (European Union, 2014) สำหรับสวัสดิการอีกด้านที่เด็กนักเรียนยากจนจะได้รับคือประกันสุขภาพ ซึ่งจะสามารถได้รับผ่านผู้ปกครองที่อยู่ระบบในการประกันสุขภาพได้โดยอัตโนมัติ

การประกันสังคม

ระบบประกันสังคมเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบสวัสดิการเยอรมัน ระบบดังกล่าวให้การประกันต่อความเสี่ยงต่างๆที่จะเกิดขึ้นในชีวิต ได้แก่ การเจ็บป่วย การว่างงาน ความชราภาพ การจ่ายเงินสมทบและสิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่ที่ได้รับจะแปรผันไปตามรายได้ของผู้ประกันตน ระบบประกันสังคมของเยอรมันครอบคลุมแรงงานเกือบทั้งหมด และแบ่งการครอบคลุมไปสู่ผู้ที่อยู่ในฐานะทั้งลูกจ้างและผู้ที่ยังตนเอง สวัสดิการประกันสังคมของเยอรมันแบ่งออกได้เป็นสวัสดิการหลักๆห้าด้าน คือด้านสุขภาพ และครอบครัว ด้านบำนาญ ด้านการประกันการว่างงาน

และด้านอุบัติเหตุจากการทำงาน ผู้ที่อยู่ในระบบจะต้องแบ่งเงินเดือนเป็นเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประเภทที่แตกต่าง กันที่แบ่งกันดูแลสวัสดิการในแต่ละด้าน โดยแบ่งเป็น กองทุนประกันสังคมด้านสุขภาพซึ่งดูแลทั้งสุขภาพและ สวัสดิการครอบครัว กองทุนบำนาญ กองทุนประกันการว่าง และกองทุนประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน

สวัสดิการด้านสุขภาพ

กองทุนประกันด้านสุขภาพของเยอรมันเป็นส่วนประกอบที่มีมาตั้งแต่เริ่มสร้างระบบประกันสังคมในปี 1883 และ มีการพัฒนาต่อเนื่องมาจากสภาพดั้งเดิมที่สวัสดิการแตกตัวแบ่งไปตามกลุ่มอาชีพมากที่สุด (Busse et al., 2017) ด้วยเหตุนี้ เยอรมันมีกองทุนประกันสุขภาพจำนวนมาก ผู้ที่ทำงานในเยอรมันจำเป็นต้องเป็นสมาชิกของกองทุน ประกันสุขภาพตามกฎหมาย หรือที่เรียกว่า Statutory Health Insurance (SHI) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบ สวัสดิการที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดการ กองทุนที่ประกอบกันขึ้นเป็น Statutory Health Insurance ในปี 2020 มีจำนวนมากกว่าหนึ่งร้อยกองทุน และคนเยอรมันร้อยละ 87.7 ได้รับการครอบคลุมอยู่ในระบบนี้ (Federal Ministry of Health, 2020) อย่างไรก็ตาม สำหรับกลุ่มคนทำงานที่มีรายได้สูงกว่า 62,550 ยูโรต่อปี จะได้สิทธิใน การเลือกที่จะออกจากระบบ Statutory Health Insurance ไปใช้ประกันสุขภาพเอกชน Private Health Insurance (PHI) แทนหรือไม่

ผู้ที่ทำงานในเยอรมันจะสามารถเลือกกองทุนประกันสุขภาพของตนเองได้ แต่อัตราการสมทบของกองทุนเหล่านี้จะ อยู่ที่มาตรฐานเดียวกัน คือที่อัตรารวม 14.6 เปอร์เซ็นต์ ลูกจ้างและนายจ้างแบ่งกันสมทบคนละครึ่งที่ 7.6 เปอร์เซ็นต์และรัฐบาลจะมีการสมทบเงินช่วยเหลือเพิ่มเติม นอกจากนี้ กองทุนประกันสุขภาพแต่ละกองทุนอาจมี การเก็บพรีเมียมเพิ่มเติมจากอัตรามาตรฐานนี้ได้ ในกรณีที่เป็นผู้จ้างตนเอง (self-employed) จะต้องจ่ายเงิน สมทบที่อัตรารวม เว้นแต่บางกลุ่มอาชีพจะขอการช่วยเหลือจากรัฐเพื่ออุดหนุนการสมทบกองทุนประกันสุขภาพได้ และสำหรับกลุ่มรายได้ต่ำยังสามารถขอยกเว้นการจ่ายเงินสมทบได้

สวัสดิการด้านสุขภาพเป็นสวัสดิการประเภทเดียวในระบบประกันสังคมเยอรมันที่สิทธิประโยชน์จะให้ เป็น มาตรฐานเดียวกัน โดยไม่ว่าจะเป็นสมาชิกกองทุนใดหรือรายได้เท่าไร จะได้รับการรักษาพยาบาลส่วนใหญ่ฟรี อย่างไรก็ตาม สำหรับบางกองทุนที่มีการเก็บเงินสมทบเพิ่มเติมนั้นอาจมีการให้สวัสดิการกับบริการบางชนิดที่เกิน กว่าขั้นต่ำได้ เช่น บริการด้านทันตกรรม นอกจากนี้ ระบบสุขภาพของเยอรมันจะมีการเก็บการร่วมจ่าย 10 เปอร์เซ็นต์กับบริการบางประเภท เช่น การสั่งยา ค่าเตียงผู้ป่วยใน

การเป็นสมาชิกของ Statutory Health Insurance ยังหมายถึงการได้รับสวัสดิการเพิ่มเติมในกรณีเงินชดเชยเมื่อเกิดการเจ็บป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ โดยอัตราที่ได้รับชดเชยจะแปรไปตามอัตราเงินเดือนในช่วงก่อนหน้า สวัสดิการอีกประเภทที่โยงกับ Statutory Health Insurance ก็คือสวัสดิการสำหรับการดูแลคนชราระยะยาว โดย Long-term Care Insurance โดยกองทุนที่ผู้ประกันตนเป็นสมาชิกจะมีการเก็บอัตราสมทบเพิ่มประมาณ 2 เปอร์เซ็นต์เพื่อนำเงินสมทบมาเตรียมไว้เป็นสวัสดิการให้เมื่อผู้ประกันตนเข้าสู่วัยชรา และต้องการบริการทางการแพทย์ สุขภาพในรูปแบบการดูแลในระยะยาว

สวัสดิการสำหรับครอบครัวยังเป็นสวัสดิการอีกประเภทที่โยงอยู่กับการเป็นสมาชิก Statutory health insurance คู่สมรสที่มีบุตรจะสามารถขอลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรได้เป็นระยะเวลายาวนานถึงสามปีตั้งแต่ตั้งครภ์ โดยแม่ที่เป็นสมาชิก Statutory health insurance จะได้รับเงินชดเชยสำหรับช่วงที่ลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร อัตราเงินที่ได้รับจะแปรเปลี่ยนไปตามเงินเดือนของผู้ประกัน สำหรับผู้ที่มีลูกทุกคน จะยังได้รับ Child Tax Credit จนถึงลูกอายุ 18 ปี สวัสดิการนี้ไม่ต้องผ่านการพิสูจน์ฐานะ และอัตราที่ได้รับอยู่ที่ 204 ยูโรต่อเดือนสำหรับบุตรคนแรกและคนที่สอง และอัตราจะเพิ่มขึ้นสำหรับบุตรคนที่สามและสี่ขึ้นไป

อย่างไรก็ตาม สำหรับครอบครัวที่ยากจนจะสามารถขอสวัสดิการเพื่ออุดหนุนการเลี้ยงดูบุตรเพิ่มเติมได้ สวัสดิการส่วนนี้ต้องผ่านการพิสูจน์ฐานะ โดยจะให้กับครอบครัวที่รายได้น้อยกว่า 900 ยูโรต่อเดือนในกรณีที่คู่สมรสอยู่ด้วยกัน และ 600 ยูโรต่อเดือนสำหรับกรณีพ่อ/แม่เลี้ยงเดี่ยว เงินสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรสำหรับครอบครัวยากจนอยู่ที่ 160 ยูโรต่อบุตรหนึ่งคน เมื่อครอบครัวที่มีรายได้มากกว่าเกณฑ์อัตราการสนับสนุนจะค่อยๆลดลง

สวัสดิการบำนาญ

สวัสดิการบำนาญของเยอรมันเป็นระบบแบบ Pay as you go คือจำนวนเงินบำนาญที่ได้รับจะแปรไปตามเงินที่ผู้ประกันตนได้สมทบเข้ากองทุนตลอดช่วงชีวิตการทำงาน อายุที่จะเริ่มได้รับเงินบำนาญคือ 65 ปี (OECD, 2019) ตามกฎหมายแล้ว คนเยอรมันไม่ว่าจะอยู่ในสถานะลูกจ้าง ผู้จ้างตนเอง หรือแม้กระทั่งเกษตรกร จะต้องเลือกที่จะเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญตามกฎหมาย (Statutory Pension Insurance System) รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากทั้งหมดสี่แบบ ได้แก่ บำนาญของรัฐ บำนาญข้าราชการ บำนาญตามอาชีพ และบำนาญสำหรับเกษตรกร อย่างไรก็ตาม ต่างไปจากกองทุนประกันสุขภาพที่มีให้เลือกเป็นจำนวนมาก การเลือกเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญจะถูกกำหนดมาจากสถานะทางอาชีพของผู้ประกันโดยอัตโนมัติ

สวัสดิการบำนาญตามกฎหมายจัดตั้งจากกองทุนที่ทั้งลูกจ้างและนายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบร่วมกัน โดยในกรณีของผู้ประกันตนในฐานะลูกจ้างจะสมทบ รวมที่ 18.6 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน แบ่งการสมทบเท่ากันระหว่างลูกจ้างและนายจ้างที่ 9.3 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน และมีเพดานการสมทบที่ 6,900 ยูโรต่อเดือนสำหรับคนในเยอรมันตะวันตก และ 6,450 ยูโรต่อเดือนสำหรับคนในเยอรมันตะวันออก สำหรับคนทำงานในประเภทผู้จ้างงานตนเอง (self-employed) จะต้องจ่ายอัตราสมทบเต็ม 18.6 เปอร์เซ็นต์ นอกจากเงินสมทบแล้ว รัฐยังช่วยอุดหนุนเงินเข้าสู่กองทุนบำนาญอีกส่วนหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม หากผู้ประกันตนอยู่ในอาชีพที่มีรายได้ต่ำกว่า 450 ยูโรต่อเดือน จะถือว่าทำงานประเภท minijobs และอัตราการสมทบกองทุนจะปรับเปลี่ยนไป โดยสำหรับอาชีพรายได้ต่ำที่อยู่ในการค้าเชิงพาณิชย์ นายจ้างสมทบที่ 15 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน ในขณะที่ลูกจ้างสมทบเพียง 3.6 เปอร์เซ็นต์ และสำหรับอาชีพรายได้ต่ำที่ทำงานในครัวเรือน อัตราสมทบของลูกจ้างอยู่ที่ 13.6 เปอร์เซ็นต์ และนายจ้างอยู่ที่ 5 เปอร์เซ็นต์ (Federal Minister of Labour and Social Affairs, 2020)

ในกรณีของผู้สูงอายุที่รายได้จากบำนาญและจากแหล่งอื่นๆไม่พอ ก็จะสามารถยื่นขอเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมได้ โดยจะต้องผ่านการพิสูจน์ฐานะ เงินสนับสนุนที่ได้นั้นจะได้รับเป็นส่วนต่างระหว่างรายได้ครัวเรือนที่ได้รับอยู่ผ่านช่องทางต่างๆกับระดับรายได้ที่ช่วยให้ครัวเรือนได้รับการตอบสนองความจำเป็นของการดำรงชีวิตในวัยชรา

นอกจากสวัสดิการบำนาญตามกฎหมายแล้ว ผู้ประกันตนยังสามารถเลือกที่จะเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมเพื่อให้ได้รับเงินบำนาญมากขึ้น ช่องทางการได้บำนาญเพิ่มเติมประกอบไปด้วยการเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญที่จัดตั้งขึ้นโดยบริษัทที่ตนเองทำงานอยู่และการเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญของเอกชน รัฐบาลเยอรมันพยายามสนับสนุนการเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญเหล่านี้ผ่านการอุดหนุนและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

สวัสดิการสำหรับการว่างงาน

สวัสดิการการว่างงานในเยอรมันมีอยู่สองรูปแบบ รูปแบบแรกโยงกับระบบประกันสังคม ผู้ประกันจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันการว่างงานในอัตรารวม 2.4 เปอร์เซ็นต์ ลูกจ้างและนายจ้างแบ่งกันสมทบคนละครึ่งที่ 1.2 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ ผู้ได้รับสวัสดิการต้องจ่ายเงินสมทบให้กับกองทุนประกันการว่างงานมากกว่าระยะเวลาขั้นต่ำที่ 12 เดือน สิทธิประโยชน์ที่ได้รับในช่วงการว่างงานที่ได้รับจะแปรไปเป็นสัดส่วนของค่าจ้าง อยู่ที่ 60 เปอร์เซ็นต์ของรายได้เฉลี่ย 12 เดือนที่ผ่านมาสำหรับผู้ไม่มีบุตร และ 67 เปอร์เซ็นต์สำหรับผู้มีบุตร ระยะเวลา

การได้รับสวัสดิการยังขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ได้จ่ายเงินสมทบ และอายุของผู้ประกันตน (Keitel, 2019) การจ่ายเงินสวัสดิการการว่างงานจะดำเนินการผ่าน Labour Office ในพื้นที่ และเงินสวัสดิการว่างงานที่ได้รับจะได้รับการแบ่งสัดส่วนเข้าไปเป็นเงินสมทบกองทุนประกันสุขภาพและกองทุนบำนาญโดยอัตโนมัติ

ตาราง 3.3.1: ระยะเวลาการครอบคลุมของสวัสดิการการว่างงานในเยอรมัน

Unemployment Benefit entitlement	Number of months national insurance was paid in the last 5 years	Duration of entitlement (months)
Any age	12	6
	16	8
	20	10
	24	12
Over the age of 50	30	15
Over the age of 55	36	18
Over the age of 58	48	24

Source: Policy in Practice, UK

สำหรับสวัสดิการการว่างงานในรูปแบบที่สองเป็นแบบที่ให้กับผู้ว่างงานระยะยาว โดยให้กับคนยากจนผ่านการพิสูจน์ฐานะ ซึ่งเงินสวัสดิการส่วนนี้จะมาจากภาษี ผู้ที่จะได้รับสวัสดิการรูปแบบนี้เป็นกลุ่มที่ไม่ได้สามารถได้รับสวัสดิการแบบแรก หรือเป็นผู้ที่ระยะเวลาการได้รับสวัสดิการในรูปแบบแรกจบลงแล้ว สวัสดิการการว่างงานในรูปแบบที่สองนี้ให้เพื่อเป็นการรักษาระดับคุณภาพชีวิตขั้นต่ำไว้ และมุ่งหมายจะให้กับทั้งคนว่างงานที่กำลังอยู่ในช่วงหางาน หรือกับครอบครัวที่มีรายได้ต่ำจนไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต (Egle, 2017) ผู้ที่บริหารจัดการการจ่ายเงินสวัสดิการสำหรับคนจนที่ว่างงานคือ Labour Office ในพื้นที่เช่นกัน โดยจะจ่ายเงินให้เป็นอัตราเดียวกันทั้งหมด อัตราในปัจจุบันอยู่ที่ 432 ยูโรสำหรับคนที่ไม่มีครอบครัว (Harnisch, 2019)

แง่มุมสำคัญของการประกันการว่างงานในเยอรมันในปัจจุบันคือการส่งเสริมให้ผู้ว่างงานกลับสู่การทำงานได้ ผู้ที่ขอรับสวัสดิการการว่างงาน โดยเฉพาะในลักษณะของเงินอุดหนุนช่วยเหลือผ่านการพิสูจน์ฐานะนั้น จะต้องแสดงให้เห็นเจตจำนงค์ในการหางาน นอกจากนี้ ศูนย์จัดหางานจะมีส่วนในการช่วยเหลือในการจัดหางานผ่านการให้เงินอุดหนุนกับนายจ้างเพื่อการจ้างงานผู้ที่ว่างงานมาเป็นระยะเวลานาน

สวัสดิการสำหรับการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน

สวัสดิการสำหรับการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Occupational accident insurance) เป็นสวัสดิการที่ลูกจ้างจะได้รับในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ต่างไปจากสวัสดิการอื่นๆที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ สวัสดิการในส่วนนี้จะให้กับลูกจ้างทุกคนโดยอัตโนมัติ ลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ และการได้รับสวัสดิการไม่ขึ้นอยู่กับเงินเดือน ผู้ที่มีหน้าที่จัดสวัสดิการส่วนนี้ให้กับลูกจ้างก็คือนายจ้าง สำหรับสิทธิประโยชน์จากสวัสดิการประกันอุบัติเหตุประกอบไปด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการรักษาพยาบาลและการฟื้นฟูสุขภาพ เงินอุดหนุนสำหรับกระบวนการกลับสู่การทำงาน และเงินชดเชยสำหรับผู้ประสบอุบัติเหตุและครอบครัว

สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของเยอรมันมีการแบ่งไปตามรูปแบบสวัสดิการที่ได้อธิบายไปแล้วในส่วนก่อนหน้านี้ ตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือทั้งในด้านการอุดหนุนการประกันสุขภาพและสวัสดิการครอบครัวสำหรับครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบ Statutory Health Insurance เงินอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยสำหรับการเป็นสมาชิกกองทุนบำนาญ และเงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยจากการประกันการว่างงาน

นอกจากสวัสดิการที่ได้กล่าวถึงไว้แล้ว ยังมีการช่วยเหลืออีกส่วน คือการช่วยเหลือทางสังคม (Sozialhilfer) ได้รับการจัดวางให้เป็นโครงข่ายทางสังคมในขั้นตอนสุดท้ายเพื่อป้องกันประชาชนเยอรมันจากภาวะความยากจนและการถูกกีดกันทางสังคม การช่วยเหลือนี้จะให้กับคนที่มีปัญหาด้านฐานะทางเศรษฐกิจทั้งยังขาดการช่วยเหลือจากสวัสดิการในระบบประกันสังคม เช่น สวัสดิการการว่างงาน และบำนาญ อย่างเพียงพอ ผู้ที่จะได้รับการช่วยเหลือไม่จำเป็นต้องยื่นขอเข้ารับสวัสดิการ การช่วยเหลือสามารถให้ได้ทันทีเมื่อหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบพบว่าฐานะของผู้ที่จะได้รับนั้นอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ การช่วยเหลือจะครอบคลุมหลายหลายด้าน เช่น ด้านค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต การมีรายได้พื้นฐานสำหรับผู้ที่อยู่ในวัยชรา การได้รับความช่วยเหลือเพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาล และการได้รับความช่วยเหลือสำคัญความพิการต่างๆ

การช่วยเหลือทางสังคมจะอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต (Cost of Living Assistance) ในรูปแบบของการให้เงินอุดหนุนรายหัว อัตราการอุดหนุนไม่ขึ้นอยู่กับระดับความยากจน แต่จะมีการปรับระดับไปตามอายุและจำนวนคนในครัวเรือน อัตราการอุดหนุนอยู่ระหว่าง 250 ยูโรต่อหัวต่อเดือนสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี ไปจนถึง 432 ยูโรต่อคนต่อเดือนสำหรับผู้ใหญ่

สวัสดิการที่เจาะจงที่คนจนอีกประเภทหนึ่งก็คือสวัสดิการอุดหนุนที่อยู่อาศัย (Housing Benefits) สำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยจะแบ่งออกเป็นสองประเภทย่อย ประเภทแรกจะเชื่อมโยงกับสวัสดิการการว่างงานประเภทที่ให้กับผู้มีรายได้น้อย โดยอัตราการอุดหนุนจําคำนวณจากขนาดและสภาพที่อยู่อาศัย และราคาเช่าหรือราคาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ (OECD, 2020) สำหรับสวัสดิการอุดหนุนที่อยู่อาศัยประเภทที่สอง จะให้ผ่านการพิสูจน์ฐานะความยากจนโดยไม่โยงกับสวัสดิการการว่างงาน ผู้ได้รับสวัสดิการจำเป็นต้องสมัครขอรับการอุดหนุน โดยสวัสดิการที่ได้รับเป็นเงินอุดหนุนค่าเช่าบ้านหรือค่าผ่อนบ้านและ ขนาดสวัสดิการของประเภทที่สองจะมากกว่าประเภทแรกเล็กน้อย

ตาราง 3.3.2: สวัสดิการอุดหนุนที่อยู่อาศัยในเยอรมันประเภทที่ 1

Person in household	Amount in Euros/Month
1	404
2	472.2
2 (lone parent)	491.4
3	604.8
4	680.4
5	795.6

Source: OECD, 2020

ตาราง 3.3.3: สวัสดิการอุดหนุนที่อยู่อาศัยในเยอรมันประเภทที่ 2

Person in household	Amount in Euros/Month
1	434
2	526
3	626
4	730
5	834
For each extra person	101

Source: OECD, 2020

3.3.3 นัยต่อความเหลื่อมล้ำของระบบสวัสดิการเยอรมัน

ก่อนทศวรรษ 1990 เยอรมัน(ตะวันตก) มีระดับความเหลื่อมล้ำต่ำ โดยข้อมูลจาก OECD ระบุว่าค่าดัชนีจีนิในช่วงระหว่างปี 1985-1990 ของเยอรมันอยู่ในระดับเพียง 0.24 ถึง 0.25 อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 1990 ถึงกลางทศวรรษ 2000 ความเหลื่อมล้ำของเยอรมันเพิ่มสูงขึ้น ค่าดัชนีจีนิเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ 0.29 ในปี 2005 และความเหลื่อมล้ำที่สูงนี้คงตัวอยู่จนถึงปี 2010 ในช่วงระหว่างปี 1991 ถึง 2000 คนที่รายได้สูงที่สุด 10 เปอร์เซ็นต์แรกของเยอรมันมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นจาก 20.5 เปอร์เซ็นต์ เป็น 23 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่คนในระดับรายได้อื่นๆมีส่วนแบ่งรายได้ลดลง และคนกลุ่มที่รายได้น้อยที่สุด 10 เปอร์เซ็นต์มีส่วนแบ่งรายได้ลดลงถึงมากกว่า 11 เปอร์เซ็นต์ (Schmid and Stein, 2013) แม้ว่าหลังจากช่วงดังกล่าวระดับความเหลื่อมล้ำในเยอรมันจะคงที่ และโดยรวมเยอรมันยังไม่ได้มีระดับความเหลื่อมล้ำโดยรวมที่สูงนักเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ แต่การเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำก็แสดงให้เห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สู้ดีนัก และศักยภาพที่จำกัดของระบบสวัสดิการเยอรมันในการจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำ

การเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำในเยอรมัน เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงหลายประการ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน โดยตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1990 บทบาทของสหภาพแรงงานในเยอรมันลดลง สัดส่วนของแรงงานที่เป็นสมาชิกสหภาพลดลง (Schnabel and Wagner, 2006) การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้รับการวิเคราะห์ว่านำไปสู่การลดลงของบทบาทแรงงานในการต่อรองเรื่องค่าจ้าง และส่งผลให้การกระจายของค่าจ้างในเยอรมันมีความเหลื่อมล้ำสูงขึ้น (Fitzenberger and Kohn 2005; Gerlach and Stephen 2005) สภาพการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำในค่าจ้างนี้ยังได้รับการอธิบายว่าโยงอยู่กับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและระบบภาษี ซึ่งผลทำให้ค่าจ้างของกลุ่มแรงงานรายได้สูงขยับห่างออกไป นอกจากสภาพที่โยงกับการกระจายของค่าจ้างแล้ว เยอรมันยังประสบปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 ถึงกลางทศวรรษ 2000 ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้นในกลุ่มคนรายได้น้อย

สาเหตุสำคัญที่ระบบสวัสดิการของเยอรมันไม่สามารถมีบทบาทในการหยุดยั้งการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำ โยงอยู่กับลักษณะของระบบที่เน้นใช้การประกันสังคม และแบ่งกลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการไปตามฐานะทางสังคมที่ไม่เหมือนกัน เช่น การมีกองทุนบำนาญที่แตกต่างกันไปตามอาชีพ และการแยกระบบประกันสังคมของลูกจ้างและข้าราชการออกจากระบบสำหรับผู้จ้างตนเอง ระบบสวัสดิการของเยอรมันจึงส่งผลในลักษณะการรักษาความแตกต่างทางฐานะทางเศรษฐกิจเอาไว้ มากกว่าการลดความแตกต่างทางฐานะ

Leisering (2000) ให้ข้อสังเกตว่าเป้าหมายของระบบสวัสดิการเยอรมันนั้นที่จริงแล้วไม่ได้เป็นเรื่องการสร้างความเท่าเทียม แต่เป็นเรื่องของการสร้างความมั่นคงในชีวิตให้กับคนทำงาน การที่สวัสดิการส่วนใหญ่ในระบบให้สิทธิประโยชน์แบบแปรไปตามรายได้ ทั้งเงินบำนาญ เงินชดเชยการว่างงาน และเงินประกันอุบัติเหตุ หมายความว่า การคุ้มครองนั้นเน้นไปที่การลดความเสี่ยงของคนทำงาน โดยเฉพาะคนทำงานที่เป็นชนชั้นกลาง ในขณะที่คนจนนั้นไม่ใช้เป้าหมายโดยตรงของการให้สวัสดิการ

อีกแง่มุมหนึ่งที่เชื่อมโยงระบบสวัสดิการเยอรมันเข้ากับความเสี่ยงก็คือบทบาทของระบบการศึกษา ระบบการศึกษาเยอรมันเน้นการผลิตแรงงานโดยการวางเส้นทางเชื่อมโยงจากการเรียนในโรงเรียนไปสู่การประกอบอาชีพไว้อย่างชัดเจน สำหรับบางเส้นทาง เช่น การเข้าเรียนในระดับมหาวิทยาลัย และการศึกษาทางวิชาชีพชั้นสูง ยังมักจะมีการจำกัดจำนวนผู้ที่เข้าถึงได้ (Solga and Konietzka, 1999) ด้วยเหตุนี้ เมื่อการเข้าสู่อาชีพรายได้สูงหลายอาชีพในเยอรมันถูกจำกัดไว้ให้กับคนที่ผ่านเส้นทางการศึกษาที่กำหนดไว้เท่านั้น จึงส่งผลให้ระบบการศึกษาของเยอรมันกลายเป็นฐานหนึ่งในการสร้างความแตกต่างทางรายได้ (Bol and Weeden, 2014) ตัวอย่างเช่น การเข้าสู่อาชีพที่ต้องอาศัยวุฒิการศึกษาทางอาชีพจะช่วยให้แรงงานเยอรมันได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นถึง 11 เปอร์เซ็นต์เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่ต้องใช้วุฒิใดๆ ในขณะที่สำหรับอาชีพที่ต้องการใบปริญญาบัตร ค่าจ้างจะเพิ่มขึ้นถึง 45 เปอร์เซ็นต์ และยังเป็นอาชีพที่ต้องใช้ใบอนุญาตจะช่วยเพิ่มค่าแรงไปอีก 9 เปอร์เซ็นต์

ในขณะที่ระบบสวัสดิการเยอรมันไม่เอื้อต่อการลดความเสี่ยงเนื่องจากมีแนวโน้มในการรักษาชนชั้นและความแตกต่างทางเศรษฐกิจเอาไว้ ในด้านการช่วยลดการพึ่งพิงของแรงงานต่อระบบตลาด ระบบสวัสดิการของเยอรมันก็มีแต่เพียงปานกลาง โดย Epsing-Andersen (1990) ให้ข้อสังเกตว่าระบบสวัสดิการของเยอรมันนั้น แม้จะช่วยรักษาความเสี่ยงให้กับแรงงานครอบคลุมทุกกลุ่ม ให้การช่วยเหลือในกรณีการเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุ แต่ระดับของการช่วยเหลือก็จะแปรไปตามสถานะทางอาชีพ อายุ และรายได้ของผู้ประกันตน หากเป็นกรณีของแรงงานที่มีระดับรายได้น้อย สวัสดิการที่จะช่วยให้ลดการพึ่งพิงตลาดได้ก็จะน้อยลงตามไป

ศักยภาพในการลดการพึ่งพิงระบบตลาดของระบบสวัสดิการเยอรมันยังถูกจำกัดไว้ด้วยเงื่อนไขของตลาดแรงงาน การที่ระบบที่เน้นการประกันสังคมเช่นของเยอรมันนั้นจะลดความเสี่ยงให้กับแรงงานได้อย่างครอบคลุม การจ้างงานจำเป็นจะต้องเกิดอย่างเต็มอัตรา หากอยู่ในสถานการณ์ที่เกิดปัญหาการว่างงานในอัตราสูง หรือแรงงานไม่ได้มีการทำงานที่มั่นคงพอจะเข้าอยู่ในระบบประกันสังคม ระบบก็จะเกิดช่องว่างในการคุ้มครอง ปัญหานี้ถูกซ้ำเติมจากการที่ระบบประกันสังคมของเยอรมันเก็บเงินสมทบจากแรงงานและนายจ้างในอัตรารวมที่สูง ส่งผลให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นนั้นมีต้นทุนและเกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะในการผลิตที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้น (Egle, 2017)

3.4 ระบบสวัสดิการญี่ปุ่น

ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นเป็นระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต (Productivist Welfare) ที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นโยบายทางสังคมส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับเศรษฐกิจ โดยให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางสังคมเพียงเล็กน้อย สวัสดิการส่วนใหญ่ของญี่ปุ่นเน้นส่วนเหลือแรงงานในระบบ โดยเฉพาะผู้ขายวัยคนทำงานและผู้สูงอายุ (Tanaka, 2019) ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งเสริมบทบาทครอบครัวแบบดั้งเดิม

การขยายและหดตัวของระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นสอดคล้องไปกับการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคม ระบบสวัสดิการในญี่ปุ่นถูกริเริ่มมาตั้งแต่ยุคเมจิ (ค.ศ. 1868-1912) โดยมีเป้าประสงค์มุ่งเน้นลดความรุนแรงของปัญหาความยากจนก่อน ระบบเริ่มขยายตัวเมื่อตามสภาพเศรษฐกิจในช่วง 1959-1972 จนเศรษฐกิจประสบปัญหาวิกฤตราคาน้ำมันในปี 1973 ทำให้ระบบสวัสดิการเปลี่ยนทิศทางโดยรัฐมีบทบาทน้อยลงและครอบครัวมีบทบาทมากขึ้น

อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษที่ 1990 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชาชนส่งผลให้ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นต้องปรับตัว การเปลี่ยนแปลงสู่สังคมสูงวัยและครอบครัวที่มีขนาดเล็กลงทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือคนมากขึ้น โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ทำให้ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นเพิ่มลักษณะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusiveness) นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 (Kim, 2015)

3.4.1 เส้นทางและปัจจัยในระบบสวัสดิการญี่ปุ่น

นโยบายสังคมของญี่ปุ่นได้รับการริเริ่มมาตั้งแต่ยุคเมจิ (1868-1912) ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นอุตสาหกรรมในญี่ปุ่น (National Institute of Population and Social Security Research, 2014) ในช่วงเริ่มต้นระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นเน้นการให้สวัสดิการแบบแบ่งไปตามอาชีพ ซึ่งได้มาจากแนวทางของ Otto von Bismarck ผู้นำที่วางรากฐานระบบสวัสดิการในเยอรมัน (Kasza, 2002) และคล้ายกับระบบประกันสังคมในทวีปยุโรป กล่าวคือบริษัทผู้จ้างงานจะเป็นผู้จัดหาสวัสดิการให้กับพนักงาน และจะมีการหักเงินเดือนเพื่อสมทบเข้าระบบประกันสังคมและระบบบำนาญ ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นมีลักษณะสำคัญอยู่ที่มีการแบ่งแรงงานออกเป็นแรงงานหลัก (core) และแรงงานรอง (periphery) กลุ่มแรงงานหลักได้รับทั้งเงินเดือนและสวัสดิการมากกว่าแรงงานรอง (Esping-

Andersen, 1997) และลูกจ้างในบริษัทขนาดใหญ่จะสามารถได้รับเงินบำนาญมากกว่าลูกจ้างในบริษัทขนาดเล็กถึง 3 เท่า

อีกลักษณะสำคัญของระบบสวัสดิการญี่ปุ่นในช่วงริเริ่มก็คือการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (poverty-targeting) ควบคู่ไปด้วยกับระบบประกันสังคม ญี่ปุ่นเริ่มมีข้อบังคับเพื่อบรรเทาความยากจน (Indigent Person's Relief Regulation) ในปี 1874 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ยากจนพิเศษและไม่มีครอบครัว (Garon, 2002) นอกจากนี้ สถาบันครอบครัวมีความสำคัญในระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นมาตั้งแต่เริ่มแรกในฐานะผู้ที่ทำหน้าที่ทดแทนรัฐในการให้สวัสดิการและยังเป็นตาข่ายรองรับความเสี่ยงทางสังคมที่สำคัญ

ในช่วงทศวรรษ 1920 ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) และปัญหาสังคมต่างๆกดดันให้รัฐบาลขยายการครอบคลุมของสวัสดิการเจาะจงที่ยากจนไปถึงหญิงตั้งครรภ์และคนพิการผ่านกฎหมายลดความยากจน (Poor Relief Law) ในปี 1929 ซึ่งทำให้ความช่วยเหลือผ่านระบบสวัสดิการได้รับการจำแนกออกเป็นหลายประเภทมากขึ้น เช่น การช่วยเหลือจากความยากจน ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น (Schaefer and Nemoto, 2006) อย่างไรก็ตามอัตราการตกหล่นจากการคุ้มครองยังสูงถึงร้อยละ 70-75 (Goodman and Peng, 1996)

ตลอดช่วงยุคการสร้างอุตสาหกรรมจนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นมีความเหลื่อมล้ำสูงและแรงงานส่วนมากยังคงขาดสวัสดิการ (Moriguchi and Saez, 2008) สภาพดังกล่าวส่งผลให้เกิดการประท้วงของขบวนการแรงงาน จนเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลทหารออกกฎหมายประกันสุขภาพ (Health Insurance Act) และกฎหมายบำนาญสำหรับแรงงาน (Labor Pension Insurance Act) ในปี 1927 และ 1941 ตามลำดับ โดยครอบคลุมแรงงานเกือบทั้งหมดที่อยู่ในฐานะลูกจ้าง

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จบลง ระบบสวัสดิการญี่ปุ่นได้รับการปรับปรุงในหลายด้าน รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นถูกร่างขึ้นใหม่โดยระบุสิทธิในการดำรงชีวิตบนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำให้กับประชาชนทุกคน และรัฐบาลญี่ปุ่นได้รับแรงกดดันให้ทำตามรัฐธรรมนูญใหม่นี้ มีการออกกฎหมาย Living Protection ในปี 1946 ให้รัฐบาลมีหน้าที่ช่วยเหลือทุกคนที่มีดำรงชีวิตอยู่ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำโดยเริ่มระบบการช่วยเหลือแบบพิสูจน์ฐานะ (Means-Test) สำหรับ ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล การศึกษา และ ค่าทำศพ

และในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเช่นกันที่การเข้าสู่อำนาจอย่างยาวนานของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) กลายเป็นอีกปัจจัยสำคัญ พร้อมกับการวางเป้าหมายเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลพรรคเสรีประชาธิปไตยได้ขยายความครอบคลุมของสวัสดิการต่างๆเพื่อสนับสนุนให้คนเข้าตลาดแรงงานมากขึ้น การขยายสวัสดิการในช่วงหลังสงครามโลกนี้เป็นทั้งเครื่องมือสร้างความนิยมทางการเมืองของพรรคเสรี

ประชาธิปไตยและเป็นการชดเชยให้กับผู้ได้รับผลทางลบจากการพัฒนาของเศรษฐกิจในเวลาเดียวกัน (Hudson and Hwang, 2013; Kwon, 1998) มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญเช่น ในช่วงปี 1959-1972 รัฐบาลได้ขยายระบบบำนาญและประกันสุขภาพให้ครอบคลุมเกษตรกรและผู้ที่ยากจน และมีการช่วยสมทบเงินเข้าระบบบำนาญให้กับลูกจ้าง (Kasza, 2002) รัฐบาลยังออกนโยบายประกันการว่างงาน และการให้คำปรึกษาฟรีสำหรับผู้สูงอายุ พร้อมทั้งมีการแก้ไขกฎหมาย Living Protection เพื่อบริหารและขนาดของสิทธิประโยชน์ในการช่วยเหลือคนยากจน (Schaeede and Nemoto, 2006)

แต่หลังจากประสบปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัวเนื่องจากวิกฤตราคาน้ำมันในปี 1973 ประกอบการรับอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เน้นลดบทบาทรัฐ ญี่ปุ่นหันมาสนใจแนวคิดระบบสวัสดิการที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของครอบครัวแบบดั้งเดิม (traditional family) และการช่วยเหลือตนเอง (self-help) มากขึ้น (Hudson and Hwang, 2013; Miyamoto, 2003) รัฐบาลญี่ปุ่นหันมาส่งเสริมให้คนต้องพึ่งพาตัวเองและครอบครัว ส่งเสริมผู้หญิงให้เป็นแม่บ้านเพื่อดูแลผู้สูงอายุและเด็ก โดยให้ภรรยาสามารถได้รับสวัสดิการต่างๆผ่านสามีจากที่เดิมไม่มีสวัสดิการสำหรับภรรยาของพนักงานบริษัท (Ogasawara, 2007)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโครงสร้างประชากรกลายเป็นสภาพสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องปรับเปลี่ยนระบบสวัสดิการ การเข้าสู่สภาพสังคมสูงวัยทำให้รัฐบาลพยายามลดภาระของระบบประกันสุขภาพลง โดยในปี 1984 มีการยกเลิกระบบการรักษาพยาบาลฟรีของผู้สูงอายุมาเป็นการจ่ายร่วมที่ผู้ประกันตนต้องร่วมจ่ายค่ารักษาพยาบาลร้อยละ 10 แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็ช่วยเข้าแบ่งเบาภาระในการดูแลสมาชิกในครัวเรือน (Campbell, 2002) เพื่อรองรับภาวะการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์ (Fertility Rate) ที่ลดความสามารถของครัวเรือนในการดูแลผู้สูงอายุ (Miyamoto, 2003) นอกจากนี้ ระบบสวัสดิการบนฐานของการเป็นลูกจ้างบริษัทก็เริ่มประสบปัญหาทางการเงินเพราะมีแรงงานรุ่นใหม่ลดลงและแรงงานยังไปทำงานอาชีพชั่วคราวมากขึ้น (Ogasawara, 2007) รัฐบาลจึงออกนโยบายการประกันสังคมเพื่อการดูแลระยะยาว (Long-term care insurance) สำหรับรองรับการดูแลผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ ในช่วงทศวรรษ 1990 การเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นของผู้หญิงกลายเป็นอีกปัจจัยที่ผลักดันการขยายตัวของสวัสดิการเกี่ยวกับครอบครัวและความเท่าเทียมทางเพศ (Eto, 2005) การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นทั้งในบริบทที่พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) สูญเสียความนิยม ส่งผลให้พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายมีอำนาจการต่อรองเพื่อสร้างรัฐบาลผสม กระแสสตรีนิยม (Feminist) ได้ช่วยผลักดันให้ผู้หญิงมีพื้นที่ในการเมืองและกระบวนการออกนโยบายสวัสดิการมากขึ้น ตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นไปจนถึงส่วนกลาง รวมไปถึงการร่วมมือเคลื่อนไหวผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สภาพเหล่านี้ผลักดันให้รัฐบาลเข้ามาช่วยลดภาระของผู้หญิงในการดูแลเด็กและคนแก่ และเปิดโอกาสให้ผู้หญิงมีทางเลือกในการเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น

จากการเปลี่ยนแปลงทั้งในโครงสร้างประชากรและการมีบทบาทของผู้หญิง ในทศวรรษ 2000 ญี่ปุ่นได้เพิ่มขนาดของสวัสดิการเพื่อลดภาระของครอบครัวในการดูแลเด็ก (Angel Plan) และแยกเงินประกันสุขภาพของผู้สูงอายุออกมาจากกลุ่มอื่นเพื่อรับมือกับปัญหาเรื่องสังคมผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังมีการปรับระบบบำนาญให้มีบำนาญยึดที่การจ่ายเข้าระบบ (Defined-Contribution Pension Plan) เพื่อรองรับสภาพการทำงานที่คนเปลี่ยนงานบ่อยหรือทำงานไม่เต็มเวลา ทั้งนี้เพื่อหวังกระตุ้นให้คนทำงานมากขึ้นและช่วยประกันคุณภาพชีวิตของพวกเขาหลังเกษียณ

ในภาพรวมนั้น การเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นถูกผลักดันจากสี่ปัจจัยสำคัญ

ปัจจัยแรกคือเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นถูกวางไว้แต่เริ่มแรกให้เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เศรษฐกิจเติบโต การให้สวัสดิการผ่านระบบประกันสังคมที่แบ่งแยกไปตามกลุ่มแรงงาน และให้ความสำคัญกับกลุ่มแรงงานที่มีบทบาททางเศรษฐกิจสูงกว่า กลายเป็นฐานของระบบสวัสดิการญี่ปุ่นที่จะได้รับการพัฒนาต่อไป

ปัจจัยที่สองคือ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางประชากร แม้ในช่วงเริ่มแรกระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นจะใช้แนวคิดแบบครอบครัวดั้งเดิม (Traditional family) ในการดูแลประชากรทั้งเด็กผู้หญิงและผู้สูงอายุ ผ่านการทำงานของผู้ชายที่เป็นหัวหน้าครอบครัว แต่เมื่อครอบครัวมีขนาดเล็กลงก็ไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ ยิ่งไปกว่านั้น สังคมผู้สูงอายุยังทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณส่วนใหญ่การดูแลผู้สูงอายุ (Hayashi, 2010; WHO, 2018) จะเห็นได้ว่าสวัสดิการหลังช่วงปี 1980 ต้องพยายามสร้างความยั่งยืนให้กับสวัสดิการด้านสุขภาพ เช่น การเพิ่มสัดส่วนร่วมจ่ายของค่ารักษาพยาบาล และนโยบายประกันดูแลระยะยาว เพื่อรองรับต้นทุนจากการดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อตลาดแรงงานมีพื้นที่ให้กับแรงงานไม่ประจำมากขึ้น ผู้หญิงจึงสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้มากขึ้น และไม่จำเป็นต้องทำงานในบริษัทแบบเดิมๆอีกต่อไป ทำให้ระบบสวัสดิการแบบเดิมจำเป็นต้องหาเส้นทางใหม่ เช่น การใช้กองทุนบำนาญที่เน้นการจ่ายด้วยตนเอง เพื่อรองรับการทำงานรูปแบบใหม่ๆที่เกิดขึ้น Kwon (2007) ให้ข้อสังเกตว่าการปรับระบบสวัสดิการเพื่อรองรับโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปนี้ ยังยึดโยงอยู่กับการพยายามหาหนทางสร้างโอกาสการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยเพราะเครื่องมือทางสวัสดิการที่ใช้นั้นเปิดโอกาสให้เกิดการเพิ่มกำลังแรงงาน

ปัจจัยที่สามคือโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป การเข้าสู่เศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ (Globalisation) และสังคมหลังอุตสาหกรรม (Post-Industrialisation) ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทและลูกจ้างลดบทบาทลง ลักษณะการทำงานที่คนทำงานกับบริษัทเดียวโดยไม่เคยเปลี่ยนเกิดขึ้นได้น้อยลง ในขณะที่การจ้างงานในภาคบริการและการจ้างพนักงานแบบชั่วคราว (Outsource) เพิ่มขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบสวัสดิการที่อยู่บนฐานของความสัมพันธ์กับบริษัทจึงลดความสำคัญลง และรัฐต้องขยับบทบาททางสวัสดิการเข้ามาแทนที่

ปัจจัยสุดท้ายคือการเปลี่ยนโครงการสร้างทางการเมือง พรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ครองพื้นที่ส่วนใหญ่ในสภา และมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมาหลายทศวรรษ อย่างไรก็ตาม บทบาทนำทางการเมืองของพรรคเสรีประชาธิปไตยลดลงในช่วงทศวรรษ 1990 และพรรคการเมืองหัวตรงข้ามได้รับความนิยมมากขึ้น (Takegawa, 2005) การเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองในช่วงดังกล่าวเปิดโอกาสให้การเมืองญี่ปุ่นปรับตัวรองรับความหลากหลาย โดย Peng (2005) ให้ข้อสังเกตว่าการเมืองที่เปลี่ยนไปของญี่ปุ่นทำให้การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของญี่ปุ่นไม่ได้ถูกผูกขาดโดยข้าราชการระดับสูงอีกต่อไป แต่เปิดให้กลุ่มประชาสังคมเช่นองค์กรสตรีเข้ามา มีบทบาทได้มากขึ้น ขณะที่พรรคการเมืองเองก็ต้องปรับตัวเพื่อเป็นตัวแทนให้กับกลุ่มคนที่หลากหลาย (Tanaka, 2019)

3.4.2 ส่วนผสมของนโยบายสวัสดิการญี่ปุ่น

ในปัจจุบัน ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นครอบคลุมทุกด้านและทุกช่วงวัย ระบบประกันสุขภาพมีลักษณะหลักเป็นการแบ่งตามอาชีพ โดยผู้ประกันจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนและร่วมจ่าย (Co-payment) บางส่วนของค่ารักษา ระบบบำนาญแยกเป็นระบบบำนาญพื้นฐานซึ่งครอบคลุมทุกคนและบำนาญสำหรับลูกจ้าง ระบบสวัสดิการญี่ปุ่นยังครอบคลุมถึงประกันการว่างงาน การศึกษา และสวัสดิการเด็กและครอบครัว สำหรับสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนถูกจัดวางไว้เป็นตาข่ายทางสังคมเพื่อไม่ให้คนมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าที่สังคมกำหนดไว้

ระบบประกันสุขภาพ

ในปัจจุบันระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่นครอบคลุมประชากรทุกคนผ่าน 3 ช่องทาง คือ ประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance) ประกันสุขภาพของลูกจ้าง (Employee's Health Insurance) และการช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance) สิทธิแต่ละช่องทางขึ้นอยู่กับอาชีพและรายได้โดยสิทธิจะไม่ซ้อนทับกัน ผู้มีสถานะลูกจ้างจะมีสิทธิในประกันสุขภาพของลูกจ้าง ผู้ที่รับจ้างตนเอง (self-employed) มีสิทธิในประกันสุขภาพแห่งชาติ และผู้มีรายได้น้อยมีสิทธิในการช่วยเหลือสาธารณะ

ประกันสุขภาพของลูกจ้างจะแบ่งสถานะการมีสิทธิตามอาชีพของแต่ละบุคคล มี 4 ประเภท คือ ลูกจ้างในบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลาง ลูกจ้างในบริษัทขนาดใหญ่ ชาวประมง และ ข้าราชการและครูโรงเรียนเอกชน Kwon (2006)

ประกันสุขภาพแห่งชาติครอบคลุมประชากรที่เหลือ เช่น เกษตรกรและคนที่รับจ้างตนเอง (self-employed) ระบบนี้ได้รับการจัดการร่วมโดยรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการเลือกเก็บเบี้ยประกัน

ผ่านภาษีท้องถิ่นหรือจ่ายเบี้ยประกันเป็นงวด เบี้ยประกันจะคำนวณจากหลายปัจจัย เช่น รายได้ จำนวนสมาชิกในครัวเรือนซึ่งอัตราจะต่างกันในแต่ละพื้นที่ เมื่ออายุ 40 ปีเงินเบี้ยประกันจะเพิ่มขึ้นเพื่อนำเข้ากองทุนประกันดูแลสุขภาพระยะยาว (Long-term Care Insurance) และเมื่ออายุ 65 ปี ผู้ถูกประกันจะต้องจ่ายเบี้ยประกันแยกกันระหว่างประกันสุขภาพแห่งชาติและประกันดูแลสุขภาพระยะยาว

สำหรับอัตราการจ่ายร่วมในการรักษาพยาบาลขึ้นอยู่กับอายุของผู้รับบริการโดยเด็กก่อนวัยเรียน มีอัตราการจ่ายร่วมร้อยละ 20 วัยเรียนถึง 70 ปี มีอัตราการจ่ายร่วมร้อยละ 30 ระบบการจ่ายร่วมคือระบบผู้ประกันตนต้องจ่ายค่าใช้จ่ายร่วมค่าบริการทางการแพทย์ในสัดส่วนที่กำหนด ในญี่ปุ่นระบบร่วมจ่ายครอบคลุมทุกบริการของระบบประกันสุขภาพ ได้แก่ ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าโรงพยาบาล อาหารในโรงพยาบาล การดูแลสุขภาพระยะยาว ผู้สูงอายุจะมีสิทธิประกันดูแลสุขภาพระยะยาวซึ่งจะกล่าวในลำดับถัดไป

ประกันดูแลสุขภาพระยะยาว (Long-term Care Insurance) เป็นสวัสดิการที่ถูกจัดตั้งในปี ค.ศ. 2000 (Matsuda, 2018) เพื่อดูแลผู้ที่อายุมากกว่า 75 ปี (หรือผู้พิการที่อายุมากกว่า 65 ปี) โดยเฉพาะเพื่อลดภาระของทางการเงินของประกันสุขภาพแห่งชาติและประกันสุขภาพของลูกจ้างในสถานะที่จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ประกันดูแลสุขภาพระยะยาวช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลทั้งในโรงพยาบาลและที่บ้าน ในกรณีของผู้สูงอายุทั่วไปที่เข้ารับการรักษายาบาลจะต้องร่วมจ่าย 10% และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอีก 90% ซึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลส่วนนี้มาจากภาษีและเงินจากกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance) และประกันสุขภาพของลูกจ้าง (Employee's Health Insurance) ในกรณีที่ผู้สูงอายุอยู่ในครัวเรือนร่ำรวยอัตราการร่วมจ่ายจะเพิ่มขึ้นเป็น 30 % โดยรัฐบาลจะอุดหนุนที่เหลืออีก 70% (WHO, 2018)

ตารางที่ 3.4.1: การเงินของประกันดูแลสุขภาพระยะยาว (Long-term Care Insurance) ในญี่ปุ่น

สำหรับผู้สูงอายุทั่วไป

จ่ายร่วม (10%)	เงินอุดหนุนจากภาษีรัฐบาล [รัฐบาลกลาง: จังหวัด: เทศบาล =4:1:1]
	และเงินอุดหนุนจากกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสุขภาพของลูกจ้าง

ที่มา: WHO (2018).

ระบบบำนาญ

ระบบบำนาญของญี่ปุ่นมี 2 ชั้นซึ่งจะครอบคลุมประชากรทุกคนตามกฎหมาย National Pension Act กฎหมาย
จำแนกผู้มีสิทธิไว้ 3 ประเภท คือ กลุ่มที่ 1 เกษตรกรและผู้ที่ยังจ้างตนเอง (ไม่ได้เป็นผู้ประกันในกลุ่มอื่น) กลุ่มที่ 2
ลูกจ้างของภาครัฐและเอกชน และกลุ่มที่ 3 คือคู่สมรสของกลุ่มที่ 2 (ไม่ต้องจ่ายเบี้ยบำนาญ) ระบบบำนาญ
แบ่งเป็น 2 ชั้น ชั้นแรกเป็นบำนาญพื้นฐานที่ให้แก่ทุกคนในอัตราที่คงที่โดยไม่เกี่ยวกับรายได้ ชั้นที่ 2 คือบำนาญ
ของลูกจ้างซึ่งจะครอบคลุมลูกจ้างและคู่สมรส เบี้ยบำนาญและเงินบำนาญขึ้นอยู่กับรายได้ คนญี่ปุ่นสามารถลงทุน
กองทุนแบบสมัครใจเพิ่มเติม

ผู้ที่อายุ 20-60 ปีต้องลงเข้าร่วมระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension) อัตราเบี้ยบำนาญไม่ขึ้นอยู่กับรายได้
และเพิ่มขึ้นทุกปีสำหรับกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 บุคคลกลุ่มที่ 3 ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเพราะเงินสมทบถูกรวมไปไว้ใน
เงินสมทบของคู่สมรส (กลุ่มที่ 2) แล้ว เงินสมทบสามารถขอยกเว้นบางส่วนหรือทั้งหมดได้ขึ้นอยู่กับสภาพ
ทางการเงิน ทั้งนี้ผู้มีสิทธิจะต้องจ่ายเบี้ยบำนาญอย่างน้อย 25 ปีและมากที่สุด 40 ปีเพื่อรับเงินบำนาญเมื่ออายุ 65
ปี แต่ผู้ประกันสามารถเลือกรับเงินก่อนอายุ 65 ปีแต่จะได้เงินบำนาญน้อยลง ในขณะที่ผู้ประกันจะได้รับเงินมากขึ้น
ถ้าเลือกรับหลังอายุ 65 ปี

ลูกจ้างในบริษัทที่มีลูกจ้างมากกว่า 5 คนจะเข้าต้องเข้าระบบบำนาญของลูกจ้าง (The Employee's Pension
Insurance และข้าราชการและครูโรงเรียนเอกชนจะอยู่ใน Mutual Aid Association (MAA) คนกลุ่มนี้จะต้อง
จ่ายเงินสมทบ 2 ส่วนคือเงินสมทบเข้าบำนาญพื้นฐานและบำนาญของลูกจ้าง ลูกจ้างและนายจ้าง (หรือรัฐบาล) จะ
ร่วมกันจ่ายเงินสมทบเป็นสัดส่วนจากรายได้ (เงินเดือนและโบนัส) ของลูกจ้าง โดยอัตราเงินสมทบอยู่ที่ประมาณ
ร้อยละ 12-18 ของรายได้

รูปที่ 3.4.2: โครงสร้างระบบบำนาญของญี่ปุ่น

บังคับ					
สมัครใจ		บำนาญยึดที่การ จ่ายเข้าระบบ	บำนาญยึดที่ ประโยชน์	กองทุนบำนาญ ของลูกจ้าง	
	กองทุนเพื่อการบำนาญสำหรับ เกษตรกรและผู้รับจ้างตนเอง	บำนาญของลูกจ้าง			บำนาญของ ข้าราชการ (MAA)
บำนาญพื้นฐาน					
กลุ่มที่ 3: คู่สมรสของ กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 1: เกษตรกรและผู้รับจ้าง ตนเอง	กลุ่มที่ 2: ลูกจ้างของภาครัฐและเอกชน			

ที่มา: National Institute of Population and Social Security Research (2014).

กองทุนบำนาญแบบสมัครใจเป็นส่วนที่เพิ่มเติมจากบำนาญพื้นฐานและบำนาญของลูกจ้าง ถูกจัดตั้งเพื่อเป็นเพิ่มเงินบำนาญให้แรงงาน มีทั้งหมด 4 แบบ (National Institute of Population and Social Security Research, 2014) (1) Employee's Pension Fund เป็นกองทุนพิเศษที่อนุมัติจากรัฐบาลโดยให้นายจ้างเป็นผู้บริหารกองทุน (2) National Pension Fund เป็นกองทุนสำหรับผู้ประกันตนกลุ่มที่ 1 สนับสนุนและจัดการโดยระบบบำนาญแห่งชาติ (3) บำนาญยึดที่การจ่ายเข้าระบบ (Defined-Contribution Pension Plan) เป็นกองทุนที่ให้ลูกจ้างเลือกลงทุนและเงินสมทบด้วยตัวเอง นายจ้างอาจสมทบด้วยหรือไม่ก็ได้ ผลตอบแทนจะตามตัวลูกจ้างแม้ว่าจะเปลี่ยนงาน ทำให้แบบนี้เป็นที่นิยมสำหรับคนที่เปลี่ยนงานบ่อย และ (4) บำนาญยึดที่ประโยชน์ (Defined-Benefits Corporate Pension) เป็นแผนบำนาญของเอกชน นายจ้างอาจให้บริษัทภายนอกหรือบริหารกองทุนด้วยตนเอง โดยเงินสมทบจะหักจากเงินเดือนในอัตราที่แน่นอนซึ่งเหมาะกับลูกจ้างที่ไม่เปลี่ยนงาน

การประกันการว่างงาน

การประกันการว่างงานเป็นสวัสดิการที่จัดให้เฉพาะลูกจ้างประจำ ลูกจ้างจะต้องสมัครเข้ากองทุนประกันการว่างงานอย่างน้อย 6 เดือนก่อนที่จะมีสิทธิและจะต้องจ่ายเงินสมทบประมาณร้อยละ 0.5 ของเงินเดือน นายจ้างช่วยเงินสมทบประมาณร้อยละ 1.1 ของเงินเดือน เงินช่วยเหลือจะอยู่ประมาณร้อยละ 50-80 ของเงินเดือนล่าสุดโดยผู้ที่มีรายได้สูงจะได้รับเงินช่วยเหลือน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้นยังช่วยการฝึกอบรมในงาน (on the job training) ผู้ที่ว่างงานโดยสมัครใจอาจต้องรอนานถึง 3 เดือนกว่าจะได้รับเงินและได้รับเงินน้อยกว่า (Hayashi, 2010) ตามที่แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 3.4.3: จำนวนวันที่ได้รับเงินประกันการว่างงานของญี่ปุ่น

จำนวนปีในการสมัครประกันการว่างงาน		น้อยกว่า 1 ปี	1-4 ปี	5-9 ปี	10-19 ปี	มากกว่า 20 ปี
ว่างงานโดยสมัครใจ	ทุกช่วงอายุ		90		120	150
ว่างงานโดยไม่สมัครใจ	30	90		120	180	
	30-35	90		180	210	240
	35-45	90		180	240	270
	45-60	90	180	240	270	330
	60-65	90	150	180	210	240
ผู้พิการ	น้อยกว่า 45 ปี	150	300			
	45-65 ปี	150	360			

ที่มา: Mukuno and Tanaka (2009)

การศึกษา

รัฐบาลช่วยเหลือค่าเทอมของโรงเรียนรัฐตั้งแต่ประถมจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้นแต่ครอบครัวยังคงต้องจ่ายค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าเดินทางและค่าอาหารกลางวัน ค่าเทอมในโรงเรียนเอกชนถูกอุดหนุนเพียงบางส่วนเท่านั้น สำหรับนักเรียนยากจนโรงเรียนจะช่วยจัดหาทุนการศึกษาให้เพิ่มเติม (Uzuki, 2013)

สวัสดิการเด็กและครอบครัว

สวัสดิการเด็กและครอบครัวของญี่ปุ่นเริ่มขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากภาวะขาดแรงงานทำให้ผู้หญิงต้องออกมาทำงานนอกบ้านมากขึ้น แม้ว่าสิ่งนี้จะขัดต่อค่านิยมเรื่องหน้าที่ทางสังคมของผู้หญิง (Lambert, 2007) เมื่อผู้หญิงเข้ามาในตลาดแรงงานมากขึ้นทำให้ผู้หญิงการรวมตัวเป็นสหภาพและสมาคมเพื่อเรียกร้องสิทธิการเลี้ยงดูเด็ก ได้แก่ เงินสงเคราะห์ผู้ปกครองเลี้ยงเดี่ยว (1961), เงินสงเคราะห์บุตรพิการ (1964), และ เงินสงเคราะห์บุตร (1971). (Hayashi, 2010)

เงินสงเคราะห์บุตร (Child Allowance) จะช่วยเหลือเด็กทุกคนตั้งแต่ 0-15 ปี จำนวนเงินช่วยเหลือขึ้นอยู่กับอายุของเด็กและรายได้ของครอบครัว ในครัวเรือนที่มีรายได้เกินเกณฑ์ (ดูได้จากตารางที่ 3.4.4) เด็กจะได้รับเงินช่วยเหลือ 5,000 เยนต่อเดือนต่อคนตั้งแต่ 0-15 ปี สำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์จะแบ่งตามช่วงอายุ ได้แก่ น้อยกว่า 3 ปีจะได้รับ 15,000 เยนต่อเดือนต่อคน สำหรับลูก 2 คนแรกที่อายุระหว่าง 3 ปีจนถึงจบประถมจะได้รับ 10,000 เยนต่อเดือนต่อคน และลูกตั้งแต่คนที่ 3 เป็นต้นไปได้ 15,000 เยนต่อเดือนต่อคน และเด็กในช่วงอายุมัธยมต้นได้รับ 10,000 เยนต่อเดือนต่อคน

เงินสงเคราะห์ผู้ปกครองเลี้ยงเดี่ยว (Child Rearing Allowance) ช่วยเหลือผู้ปกครองเลี้ยงเดี่ยวทั้งชายและหญิงซึ่งเริ่มครอบคลุมพ่อเลี้ยงเดี่ยวหลังจากปี 2010 โดยเด็กจะต้องอายุน้อยกว่า 18 ปี ผู้ปกครองจะได้รับ 42,290 เยนต่อเดือนสำหรับบุตรคนแรก คนที่ 2 จะได้รับเพิ่มอีก 9,990 เยนต่อเดือน บุตรคนที่ 3 ขึ้นไปจำได้รับเพิ่มอีกคนละ 6,000 เยนต่อเดือน

เงินสงเคราะห์บุตรพิการ (Special Child Rearing Allowance) รัฐบาลช่วยเหลือผู้ปกครองที่ดูแลบุตรพิการโดยเด็กพิการมากจะได้รับ 51,450 เยนต่อเดือนต่อคน และพิการน้อยลงมาจะได้รับ 34,270 เยนต่อเดือนต่อคน

ตารางที่ 3.4.4: เกณฑ์รายได้ของเงินสงเคราะห์บุตรของญี่ปุ่น (หน่วย 10,000 เยน/เดือน)

จำนวนผู้อยู่ในอุปการะ	เกณฑ์รายได้กลุ่มผู้จ้างตนเอง (Self-Employed)	เกณฑ์รายได้กลุ่มลูกจ้าง (Salaried Workers)
1 คน	622	875.6
2 คน	660	917.8
3 คน	736	960
4 คน	774	1,002.1
5 คน	812	1,042.1

หมายเหตุ: ผู้อยู่ในอุปการะ รวมถึง บุตร คู่สมรสและพ่อแม่

ที่มา: National Institute of Population and Social Security Research (2014)

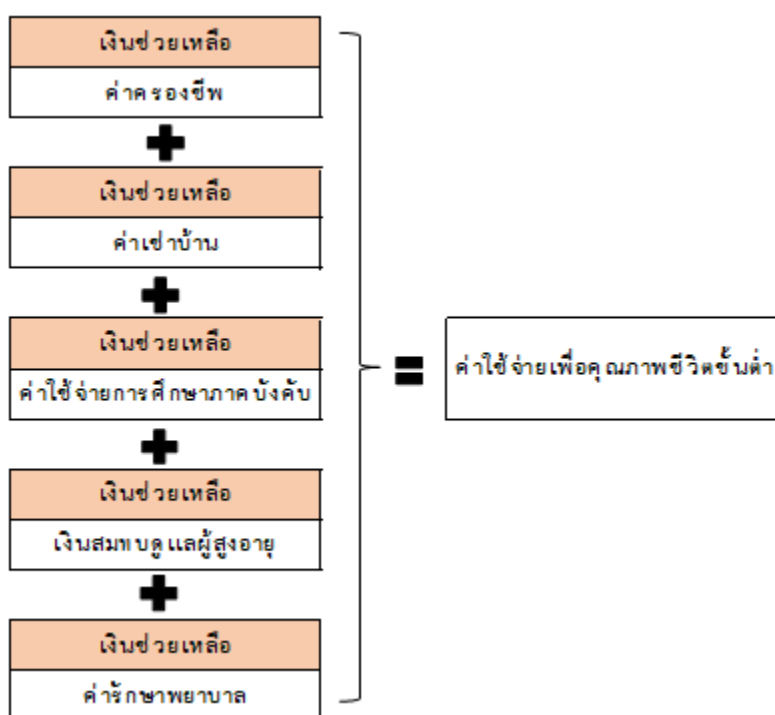
สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (poverty-targeting) เป็นแหล่งช่วยเหลือสุดท้ายเพื่อประกันมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำในญี่ปุ่น การช่วยเหลือสาธารณะนี้ยึดหลักการช่วยเหลือตนเอง (self-help) (National Institute of Population and Social Security Research, 2014) ดังนั้นรัฐจะช่วยเหลือเพียงส่วนต่างระหว่างมาตรฐานขั้นต่ำที่ตั้งไว้และรายได้จริงของผู้สมัครหลังจากการประเมินรายได้ (Means test) การช่วยเหลือขึ้นอยู่กับแต่ละครัวเรือน ผู้มีสิทธิอาจต้องขายทรัพย์สินบางอย่าง เช่น โทรศัพท์ หากในพื้นที่นั้น โทรศัพท์เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย

การอุดหนุนของการช่วยเหลือสาธารณะมาจากทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางอุดหนุนการช่วยเหลือถึงร้อยละ 75 โดยใช้งบประมาณกำหนดวัตถุประสงค์จากกระทรวงแรงงาน (Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan) และอีกร้อยละ 25 มาจากงบประมาณท้องถิ่นที่เก็บจากภาษี สำหรับท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยจะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลาง (Hayashi, 2010)

ครัวเรือนจะมีสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือเมื่อมาตรฐานคุณภาพชีวิตต่ำกว่าที่กำหนด โดยมาตรฐานคุณภาพชีวิตของแต่ละครัวเรือนจะคำนวณจาก ค่าครองชีพ, การศึกษา, ที่อยู่อาศัย, ค่ารักษาพยาบาล และเงินสมทบดูแลผู้สูงอายุ (Long-term care) ที่ครัวเรือนได้รับ ดังรูปที่ 3 การช่วยเหลือสาธารณะครอบคลุมค่าใช้จ่าย 8 ด้าน ได้แก่ ค่าครองชีพ, ค่าใช้จ่ายการศึกษาภาคบังคับ, ที่อยู่อาศัย, ค่ารักษาพยาบาล, เงินสมทบดูแลผู้สูงอายุ (Long-term care), การคลอดลูก, การฝึกทักษะ, และ ค่าทำศพ การช่วยเหลือจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละครัวเรือน ขึ้นอยู่กับอายุ, จำนวนสมาชิกในครัวเรือน, เพศ, ภูมิภาค และสภาพร่างกาย (National Institute of Population and Social Security Research, 2014)

รูปที่ 3.4.5: เงินช่วยเหลือครัวเรือนยากจนในญี่ปุ่น



หมายเหตุ: เงินช่วยเหลือยังครอบคลุม การคลอดลูก, การฝึกทักษะ, และค่าทำศพอีกด้วย

ที่มา: MHLW (2018) “Annual Health, Labour and Welfare Report 2017”

รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายแต่ละด้านให้กับครัวเรือน เช่น ค่าครองชีพ ค่าเช่าบ้าน ค่าใช้จ่ายการศึกษา ยกเว้นค่ารักษาพยาบาลและเงินสมทบดูแลผู้สูงอายุที่รัฐบาลจะจ่ายตรงให้กับผู้ให้บริการ

ขนาดการช่วยเหลือขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละครอบครัว และจะคิดจากจากค่าใช้จ่ายที่จะช่วยเติมเต็มให้แต่ละครอบครัวได้รับคุณภาพชีวิตขั้นต่ำได้

3.4.3 นัยของระบบสวัสดิการญี่ปุ่นต่อสภาพที่เชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำ

ในปัจจุบัน สภาพความเหลื่อมล้ำของญี่ปุ่นสูงกว่าประเทศยุโรปเช่นสวีเดนและเยอรมัน แต่ถือว่าค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับสากล ค่าจีนิของประเทศญี่ปุ่นอยู่ที่ 0.34 ในปี 2015 ในขณะที่สหรัฐอเมริกามีค่าจีนิคือ 0.39 ในปี 2017 (OECD, 2020)

ความเหลื่อมล้ำของญี่ปุ่นมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากปัจจัยสองประการ คือ โครงการสร้างตลาดของแรงงาน และความเหลื่อมล้ำของสวัสดิการ (Aizawa et al., 2017; Miyamoto, 2003; Moriguchi and Saez, 2008) โครงสร้างตลาดแรงงานของญี่ปุ่นส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทั้งทางรายได้และการได้รับสวัสดิการ เนื่องจากลูกจ้างประจำได้รับทั้งเงินเดือนและสวัสดิการที่มากกว่า และระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นมีพื้นที่เพียงเล็กน้อยให้กับลูกจ้างไม่ประจำซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง สวัสดิการของญี่ปุ่นมีการประเมินรายได้ที่เข้มงวดและปริมาณการช่วยที่น้อย ยิ่งไปกว่านั้นยังคงผลกระทบให้กับครอบครัวถ้าสามารถทำได้ และขยายสวัสดิการครอบคลุมทุกคนรวมไปถึงคนวัยซึ่งอาจทำให้เกิดการแบ่งชนชั้นแบบใหม่ (Miyamoto, 2003)

ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นไม่สามารถลดการพึ่งพิงตลาดได้มากนัก (Scruggs and Allan, 2006) เนื่องจากระบบมีลักษณะคล้ายกับระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมที่เน้นบทบาทของกองทุนประกันสังคม คนจะต้องผ่านการทำงานเพื่อให้เข้าถึงการได้รับสวัสดิการไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการที่โยงกับบริษัท หรือสวัสดิการจากการจ่ายสมทบกองทุนสวัสดิการของรัฐ เช่น ระบบประกันสุขภาพที่ทุกคนต้องจ่ายสมทบเพื่อได้รับสวัสดิการ

แม้ว่าระบบบำนาญญี่ปุ่นครอบคลุมคนทุกคน แต่ขนาดของสวัสดิการค่อนข้างน้อย เงินสมทบเข้าระบบบำนาญขึ้นพื้นฐานไม่ขึ้นอยู่กับรายได้คือทุกคนจ่ายเท่ากัน แต่สำหรับคนที่มียุทธการการเงินสามารถขอลดหย่อนเงินสมทบได้ ปริมาณการลดหย่อนขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายของแต่ละบุคคลโดยเริ่มที่ลดลงร้อยละ 25 จนถึงไม่ต้องจ่ายเลย เงินบำนาญสูงสุดจากกองทุนบำนาญพื้นฐานที่ได้รับคือ 780,100 เยนต่อปี (หรือประมาณ 234,864 บาท) ถ้าจ่ายเงินสมทบครบ 40 ปี แม้ว่าสวัสดิการของญี่ปุ่นจะพยายามครอบคลุมคนทุกคนแต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นไม่ต้องการเข้าแทรกแซงแรงจูงใจในการทำงาน

ระบบสวัสดิการญี่ปุ่นยังมีผลในลักษณะการคงรักษาการแบ่งชั้นทางสังคมไว้ ในภาพรวมนั้นโครงสร้างของระบบสวัสดิการญี่ปุ่นสามารถแบ่งแบบกว้างๆเป็นสวัสดิการสำหรับแรงงานหลักและแรงงานรอง แรงงานหลักต้องจ่ายเงิน

สมทบของกองทุนสวัสดิการต่างๆมากกว่าแต่ก็จะได้รับสวัสดิการมากกว่าเช่นกัน สวัสดิการที่กลุ่มแรงงานหลักซึ่งรวมลูกจ้างประจำและข้าราชการได้รับมีทั้งจากรัฐบาลและบริษัท ในขณะที่แรงงานรองซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างไม่ประจำและมักจะเป็นผู้หนีมีสวัสดิการที่น้อยกว่า (Arita, 2017; Aizawa et al., 2017) ระบบประกันสุขภาพและระบบบำนาญยังมีลักษณะเป็นขั้นและแบ่งตามอาชีพและมีระดับของสวัสดิการไม่เท่ากัน โดยระดับสวัสดิการคิดจากเงินสมทบจากสัดส่วนของเงินเดือนของลูกจ้าง

สวัสดิการส่วนใหญ่ของญี่ปุ่นเน้นดูแลผู้สูงอายุ (Kumakura and Kojima, 2018) การแก้ไขนโยบายสวัสดิการตั้งแต่ทศวรรษ 1990 จนถึงปัจจุบันบ่งชี้ว่าคนกลุ่มนี้อาจมีอำนาจทางการเมืองมากกว่าคนกลุ่มอื่น การที่คนกลุ่มนี้มีอำนาจทางการเมืองมากกว่ามีหลายคำอธิบายโดยเฉพาะเมื่อประเทศมีจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น เช่น จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นทำให้นักการเมืองต้องการฐานเสียงจากคนกลุ่มนี้เพื่อดำรงอยู่บนอำนาจและเป็นอำนาจต่อรองกับนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม กลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจในการขับเคลื่อนนโยบายมากกว่าคนกลุ่มอื่น รวมถึงผู้สูงอายุมีความสามารถในการเข้าถึงตลาดแรงงานได้น้อยกว่าจึงควรได้รับการจากช่วยเหลือจากรัฐ อย่างไรก็ตามโครงสร้างดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างอายุ

ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่น ซึ่งครอบคลุมคนทุกคน มีความเป็นระบบทำให้มีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์น้อย ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการช่วยเหลือสาธารณะทำหน้าที่เป็นตาข่ายทางสังคมกันไม่ให้คนหล่นไปอยู่ใต้ความยากจน ลักษณะทั้งสองเป็นการยืนยันมาตรฐานชีวิตที่แน่นอนทำให้คนไม่ต้องไปพึ่งความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

3.5 ระบบสวัสดิการบราซิล

ระบบสวัสดิการของบราซิลเป็นแบบเสรีนิยมโดยมีลักษณะสำคัญที่การรองรับแรงงานนอกระบบในสัดส่วนที่ใหญ่ (Wood and Gough, 2006) แนวคิดที่เป็นฐานของระบบมาจากระบบสวัสดิการแบบแบ่งตามอาชีพโดยมุ่งเน้นบทบาทของระบบตลาดไปในเวลาเดียวกัน บราซิลมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าครอบคลุมคนประชาชนทุกคน ผสมกับประกันสุขภาพของเอกชนเป็นทางเลือกให้กับคนที่มีฐานะ นอกจากนี้ ระบบสวัสดิการของบราซิลยังเน้นความสำคัญของนโยบายเจาะจงคนจน เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศเป็นแรงงานนอกระบบ ทำให้รัฐบาลเน้นใช้นโยบายดังกล่าวเพื่อป้องกันไม่ให้คนกลุ่มดังกล่าวตกอยู่ในภาวะความยากจน

3.5.1 เส้นทางและปัจจัยในระบบสวัสดิการบราซิล

บราซิลริเริ่มระบบประกันสุขภาพและระบบบำนาญตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1920 โดยเป็นสวัสดิการที่ยึดโยงกับการจ้างงาน หรือที่เรียกว่าระบบสวัสดิการแบบ Bismarckian (Aspalter, 2011) การใช้ระบบสวัสดิการรูปแบบนี้ถูกหวังให้เป็นการกระตุ้นให้คนเข้ามาทำงานในระบบโดยเฉพาะกับบริษัทใหญ่ๆ เพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพื่อรองรับการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากเกษตรเป็นอุตสาหกรรม (Barbosa, 2020)

ในช่วงเริ่มแรกระบบประกันสุขภาพของบราซิลให้การดูแลเฉพาะแรงงานในระบบ คู่สมรสและลูกของแรงงานในระบบเท่านั้น ทำให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงการบริการสุขภาพได้อย่างจำกัด บราซิลจัดตั้งกองทุนบำนาญในปี 1926 โดยที่ระบบได้เงินมาจากลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลกลาง การจัดการสิทธิประโยชน์และอัตราการสมทบจะขึ้นอยู่กับแต่ละกองทุนที่แบ่งไปตามอาชีพต่างๆ อย่างไรก็ตามกองทุนเหล่านี้ยังขาดประสิทธิภาพในการจัดการ ทำให้ต่อมาเกิดการรวมกองทุนต่างๆ ให้เกิดเป็นระบบประกันสังคม

ผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองของบราซิลตั้งแต่ทศวรรษ 1930-1960 คือประธานาธิบดี Getúlio Vargas (1930-1945 และ 1951-1954) ซึ่งเป็นผู้นำเผด็จการ Vargas ใช้กลไกทางการเมืองเพื่อให้ตัวเองได้ขึ้นสู่อำนาจหลังจากการเคลื่อนไหวต่อสู้กับชนชั้นนำเก่า และเน้นนโยบายแบบรวมอำนาจและปกป้องเศรษฐกิจในประเทศภายใต้แนวทาง “รัฐใหม่” (Estado Novo; The New State) (de Castro and Ronci, 1991) ฐานเสียงของ Vargas คือแรงงานในระบบ ซึ่ง Vargas พยายามควบคุมผ่านการดึงสหภาพแรงงานให้กลายเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ (Bethell, 2018) การดึงแรงงานในระบบให้เป็นพวก (Co-optation) นี้ ส่งผลให้นโยบายสวัสดิการให้ความสนใจกับแรงงานกลุ่มดังกล่าว ในขณะที่อีกทางหนึ่ง Vargas ใช้นโยบายแบบรวมอำนาจเพื่อลดอำนาจในประชาชนในชนบทและป้องกันการชุมนุมในชนบท (Hunter, 2014) และส่งผลให้นโยบายสวัสดิการสำหรับคนชนบทถูกละเลยไป

เศรษฐกิจของบราซิลเจริญเติบโตสูงในช่วง 1964 – 1973 ผ่านแนวนโยบายอุตสาหกรรมที่นำโดยรัฐ (State-led Industrialisation) และเนื่องจากบริการสาธารณสุขมีคุณภาพต่ำจึงทำให้ธุรกิจเอกชนด้านสุขภาพเจริญเติบโตเป็นอย่างมาก (Menicucci, 2019) โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจดี จนประกันสุขภาพเอกชนกลายมามีบทบาทสำคัญที่โยงกับระบบสวัสดิการ บริษัทการแพทย์เน้นให้การประกันสุขภาพกับลูกจ้างของบริษัทใหญ่ในเมือง ทั้งลูกจ้างและนายจ้างยังได้รับการลดหย่อนภาษีจากการซื้อประกันสุขภาพเอกชน รัฐบาลยังคงสนับสนุนนายจ้างให้จัดหาประกันสุขภาพให้กับลูกจ้างด้วยมาตรการลดหย่อนภาษี ในช่วงเวลาเดียวกัน กองทุนบำนาญที่เคยแบ่งตามอาชีพของบราซิลถูกรวมให้เป็นกองทุนเดียวโดยมีสถาบันเงินบำนาญแห่งชาติ (National Social Security Institution) เป็นผู้จัดการ แต่สวัสดิการต่างๆ ยังคงครอบคลุมเพียงแรงงานในระบบและข้าราชการเท่านั้น

ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบร่วมกันที่ 8 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน และรัฐบาลกลางทำหน้าที่เพียงการบริหารกองทุนและช่วยเหลือเมื่อเงินไม่พอ

การอยู่ในอำนาจของเผด็จการทหารบราซิลตั้งแต่กลางทศวรรษ 1960 ทำให้ทิศทางของนโยบายสวัสดิการถูกควบคุมไว้จนไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงมากนัก อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 ระบบเผด็จการทหารก็เริ่มผ่อนคลายการควบคุมทางการเมือง เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยควบคุมการเมืองผ่านพรรคการเมืองอนุรักษ์นิยมที่ยินยอมเป็นพันธมิตรด้วย การผ่อนคลายทางการเมืองนี้นำไปสู่การขยายตัวของระบบสวัสดิการ โดยมีการขยายระบบบำนาญให้ครอบคลุมถึงกลุ่มชานาและคนในชนบท และมีการขยายสถานรักษาพยาบาลไปในพื้นที่ชนบท กระนั้น ในภาพรวมถึงแม้คนชนบทจะเข้าถึงสวัสดิการได้มากขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบขนาดของสวัสดิการที่ได้รับกับแรงงานในเมืองและข้าราชการแล้วยังถือว่ายังน้อยกว่ามาก นอกจากนี้ โอกาสการเข้าถึงสวัสดิการยังมักจะยึดโยงกับการสนับสนุนพรรคการเมืองที่เป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลทหาร (Haggard and Kaufman, 2016)

ระบบสวัสดิการของบราซิลเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงสำคัญในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ในช่วงเวลาดังกล่าวบราซิลเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยหลังจากอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลเผด็จการเป็นเวลานาน การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญบราซิลฉบับปี 1988 กลายเป็นหนึ่งในความสำเร็จด้านสิทธิและสวัสดิการ เนื่องจากได้มีการบัญญัติสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการและขนาดสวัสดิการขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้สวัสดิการต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนเข้าถึงและเงินบำนาญขั้นต่ำจะเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำเสมอ นับจากการเปลี่ยนแปลงนี้ ระบบสวัสดิการของบราซิลประกอบไปด้วยสามองค์ประกอบหลัก คือ ระบบบำนาญ ระบบสุขภาพ และนโยบายแจกเงินคนจน โดยงบประมาณทั้งหมดระบบมาจากเงินสมทบและการเก็บภาษี

การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ของบราซิลมีความสำคัญทั้งด้านกระบวนการและเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบสวัสดิการ การร่างรัฐธรรมนูญได้รับแรงกดดันจากทั้งฝั่งอนุรักษ์นิยมและฝั่งก้าวหน้าทำให้รัฐธรรมนูญมีส่วนผสมของทั้งสองแนวคิด เช่น การยังให้อำนาจทหารแทรกแซงการเมืองได้ แต่ก็มีมีการกระจายอำนาจและให้การตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่ายขึ้น เป็นต้น รัฐธรรมนูญใหม่ทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาสังคมซึ่งนำไปสู่การรวมตัวเป็นพรรคการเมือง การกระจายอำนาจทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และกระบวนการการตัดสินใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน แต่ในช่วงก่อนกลางทศวรรษที่ 1990 รัฐธรรมนูญของบราซิลยังขาดการทำให้เป็นสถาบัน (Institutionalisation) ของพรรคการเมือง การเลือกตั้งเป็นแบบระบบบัญชีรายชื่อแบบเปิด (Open-List Proportional Representation) ทำให้ผู้สมัครเลือกตั้งในพรรคเดียวกันต้องแข่งกันเอง ประชาชนจึงมักจะลงเอยด้วยการเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรคการเมือง

แต่ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ บราซิลยังต้องเผชิญกับผลจากปัญหาวิกฤตการเงินที่เกิดขึ้นมาในลาตินอเมริกาตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 วิกฤตดังกล่าวกลายเป็นปัจจัยเหนี่ยวรั้งการขยายตัวของสวัสดิการและคุณภาพของระบบสาธารณสุขของบราซิล แม้จะมีแรงผลักดันจากรัฐธรรมนูญใหม่ แต่ก็ต้องเผชิญกับสภาพที่แนวคิดเสรีนิยมที่เข้ามามีอิทธิพลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ และสภาพที่รัฐบาลต้องช่วยพยุงเศรษฐกิจหลังจากวิกฤตการเงิน ทั้งหมดนี้ทำให้แม้ระบบสวัสดิการของบราซิลจะถูกผลักดันตามรัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริง รัฐบาลก็ต้องลดงบประมาณโดยรวมของระบบไปในเวลาเดียวกัน การลดงบประมาณของสวัสดิการทำให้ระบบประกันสุขภาพมีคุณภาพต่ำลง ซึ่งส่งผลดีกับธุรกิจทางการแพทย์ และยังผลักดันให้มีการใช้นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงคนจนมากขึ้น (Hunter, 2014; Lavinás et. al., 2017)

ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจทำให้ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 รัฐบาลกลางได้ลดงบประมาณนโยบายทางสังคม รัฐบาลภายใต้ประธานาธิบดี Cardoso (1995-2002) หันมาใช้นโยบายช่วยเหลือบนแนวทางแบบเสรีนิยม คือเน้นการเจาะจงที่คนจน แต่ในช่วงแรกเริ่มยังขาดประสิทธิภาพในการระบุคนจน นอกจากนี้ยังมีโครงการอย่าง Programa Comunidade Solidária (Community Solidarity Program) ซึ่งเน้นการสร้างงานในท้องถิ่นมากกว่าการช่วยเหลือผ่านนโยบายทางสังคม

ช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 พรรคการเมืองถูกทำให้เป็นสถาบันมากขึ้น โดยพรรคการเมืองจะต้องเป็นพันธมิตรกันทั้งในระดับรัฐและระดับชาติ ซึ่งเรียกว่า (Verticalisation of Coalition) และพรรคการเมืองยังสามารถเก็บที่นั่งในสภาเมื่อมีการถ่ายโอนผู้สมัครเลือกตั้ง ในบริบทนี้พรรคแรงงาน (Workers' Party; Partido dos Trabalhadores; PT) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายและมีฐานจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถเป็นตัวแทนของคนหลายกลุ่มหลายอาชีพในสภา ยิ่งไปกว่านั้นพรรคแรงงานยังเป็นพันธมิตรทางการเมืองกับพรรคการเมืองขนาดเล็กฝ่ายขวา

ในปี 2003 ภายใต้การนำรัฐบาลของพรรคแรงงาน บราซิลได้ริเริ่มนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่เป็นที่รู้จักกันดีใน Bolsa Família (Bolsa Família) เพื่อช่วยเหลือคนบราซิลให้หลุดพ้นจากความยากจนผ่านการลงทุนในการศึกษาและสุขภาพ Bolsa Família ถูกพัฒนามาจากโครงการ Bolsa Escola ซึ่งเป็นโครงการในระดับท้องถิ่นมาก่อน ซึ่งมีเงื่อนไขเพียงการเข้าเรียนอย่างเดียว และเริ่มต้นโดยรัฐบาลท้องถิ่น โครงการ Bolsa Família ได้รวมโครงการช่วยเหลือคนจนหลายๆโครงการเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนโยบาย ความน่าสนใจของนโยบาย Bolsa Família คือนโยบายดังกล่าวเกิดจากปฏิสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและภาคประชาสังคมซึ่งสามารถเกิดได้จากการกระจายอำนาจเพื่อให้ภาคประชาสังคมแสดงความต้องการผ่านพรรคการเมืองและรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้การที่พรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีได้ก็เนื่องจากพรรค

แรงงานซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายได้สร้างพันธมิตรกับพรรคเล็กฝ่ายขวา (Kanchoochat, 2015) ทำให้นโยบายบอลชาแอมิเลียได้รับความนิยมจากพรรคการเมืองทั้งสองฝ่าย

หลังปี 2004 การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจยังช่วยให้รัฐบาลบราซิลสามารถผลักดันการเพิ่มเสถียรภาพให้กับเศรษฐกิจผ่านการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำที่แท้จริง (Real Minimum Wage) ส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำและช่วยเหลือคนจนได้จำนวนมาก ด้วยเพราะขนาดของสิทธิประโยชน์สวัสดิการต่างๆจะยึดโยงกับค่าแรงขั้นต่ำซึ่งเป็นการสะท้อนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย เมื่อรายได้ของคนทุกคนเพิ่มก็ยิ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการบริโภค อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของตลาดแรงงานของบราซิลยังมีความแตกต่างของค่าจ้างค่อนข้างมาก (Lavinias et. al., 2017)

รัฐบาลบราซิลพยายามดึงแรงงานนอกระบบให้เข้าระบบประกันสังคมเพื่อ ผู้ที่จ้างตนเองถูกดึงเข้าร่วมระบบประกันสังคมในปี 2006 และระบบ Individual Micro-Entrepreneur (MEI) ถูกจัดตั้งในปี 2008 เพื่อดึงผู้ที่ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัวให้เข้าระบบประกันสังคม เจ้าของธุรกิจสามารถเป็นเข้าถึงทรัพยากรทางการเงินได้ดีกว่า เช่น ได้รับวงเงินในการกู้เงินมากกว่า และสวัสดิการต่างๆของรัฐได้ เช่น เงินบำนาญ และการลาคลอด MEI ลดกระบวนการของระบบราชการด้วยการลงทะเบียนผ่านอินเทอร์เน็ตและใช้หลักฐานที่อยู่เท่านั้น

ในปี 2019 ระบบบำนาญของบราซิลได้เพิ่มอายุการเกษียณเนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบบำนาญสร้างการขาดดุลให้กับภาครัฐเป็นอย่างมาก การเพิ่มอายุเกษียณคาดว่าจะสามารถลดค่าใช้จ่ายให้กับรัฐได้ถึง 800,000 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 192,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (BBC, 2019)

โดยสรุปแล้ว ปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาระบบสวัสดิการของบราซิลมีอยู่สามประการคือ

ประการแรก กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratisation) ระบอบประชาธิปไตยส่งเสริมให้รัฐบาลจำเป็นต้องฟังความต้องการของประชาชน เนื่องจากอำนาจของรัฐบาลได้รับมาจากประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นในระบอบประชาธิปไตยเองยังมีกระบวนการต่างๆ เช่น การทำงานของพรรคการเมือง และการร่างรัฐธรรมนูญ ที่สร้างของประชาชนถูกทำให้เป็นสถาบัน (Institutionalise) (Kanchoochat, 2015) รัฐธรรมนูญปี 1988 ยังถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญในการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆของบราซิล รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงสิทธิในการเข้าถึงประกันสุขภาพและขนาดสวัสดิการขั้นต่ำที่ประชาชนบราซิลพึงได้รับ (Sugiyama and Hunter, 2013)

ประการที่สอง การทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายเป็นจุดเริ่มต้นและตัวกลางทางการเมืองในการขยายสวัสดิการโดยเฉพาะการช่วยเหลือคนจนภายใต้เงื่อนไขรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชน (Kanchoochat, 2015) ยิ่งไปกว่านั้นยังนำโครงการในระดับท้องถิ่นอย่าง

Bolsa Escola ขยายมาเป็นโครงการระดับชาติอย่างบอซาแฟมิลีกลายเป็นพัฒนาการสำคัญในการขยายการครอบคลุมสวัสดิการให้ช่วยเหลือคนจนมากขึ้น (Lobato, 2016)

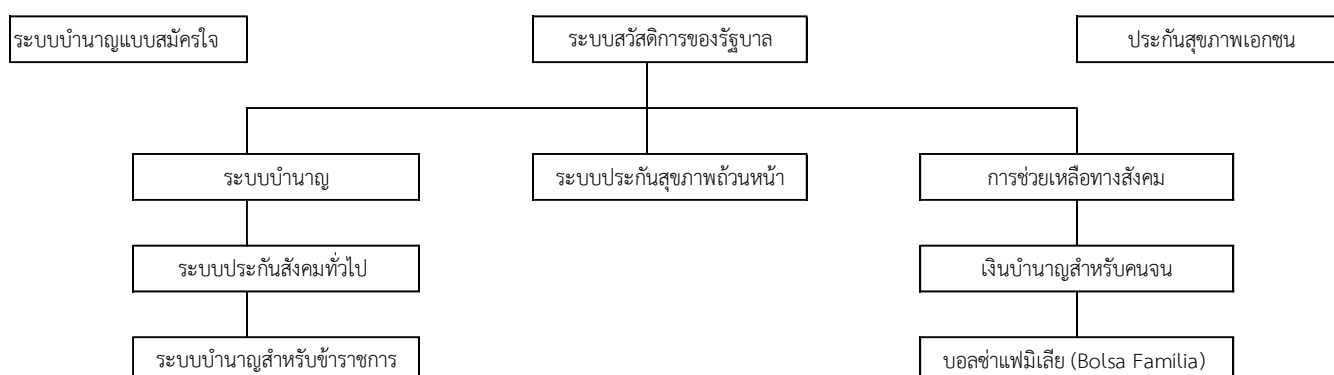
และประการที่สาม ปัญหาด้านงบประมาณของรัฐบาลบราซิล แรงงานส่วนใหญ่ของบราซิลเป็นแรงงานนอกระบบและจำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้นทำให้รัฐบาลมีปัญหาด้านงบประมาณ จะเห็นได้ว่าในช่วงหลังปี 2006 รัฐบาลพยายามดึงผู้ที่จ้างตนเองและเจ้าของกิจการให้เข้ามาในระบบสวัสดิการมากขึ้นเพื่อเพิ่มรายรับให้กับระบบ และมีการเพิ่มกำหนดอายุเกษียณเพื่อลดภาระ

อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยอื่นๆที่ส่งผลต่อระบบสวัสดิการของบราซิล เช่น แนวคิดเสรีนิยมใหม่และโครงสร้างเศรษฐกิจ การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) เป็นการช่วยเหลือเฉพาะคนจน และแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศเป็นแรงงานนอกระบบซึ่งมีรายได้ไม่แน่นอน ทำให้รัฐบาลต้องออกแบบสวัสดิการช่วยเหลือเจาะจงคนจนด้วยประมาณโดยอ้อม (Proxy Means Test) เช่น บอซาแฟมิลี

3.5.2 ส่วนผสมของระบบสวัสดิการบราซิล

ดังที่ได้ระบุไว้ก่อนหน้านี้ รัฐธรรมนูญบราซิลฉบับปี 1988 ได้บัญญัติสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการไว้อย่างชัดเจน จากรูปที่ 3.5.1 ระบบการคุ้มครองทางสังคมของบราซิลประกอบไปด้วยสามองค์ประกอบหลักคือ ระบบประกันสังคม ระบบสุขภาพ และนโยบายเจาะจงคนจน ระบบประกันสังคมแบ่งออกเป็น 2 ระบบย่อย ได้แก่ ระบบแบบทั่วไปและระบบสำหรับข้าราชการ โดยระบบประกันสังคมนี้รวมสวัสดิการเช่น บำนาญและการประกันการว่างงานเข้าไว้ด้วยกัน ระบบประกันสังคมของบราซิลผ่านการปฏิรูปอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 แต่ยังคงถือว่าเป็นระบบที่มีการแบ่งชั้นทางสังคมอย่างชัดเจน (Lavinás et. al., 2017) สำหรับระบบประกันสุขภาพเป็นแบบถ้วนหน้าครอบคลุมประชาชนบราซิลทุกคน เว้นแต่กลุ่มรายได้สูงที่มักจะหันไปใช้ประกันสุขภาพและบริการรักษาพยาบาลโดยเอกชนแทน ส่วนระบบการช่วยเหลือทางสังคมเน้นเจาะจงที่คนจนผ่านโครงการสำคัญอย่างเงินบำนาญสำหรับคนจนและบอซาแฟมิลี

รูปที่ 3.5.1: โครงสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมของบราซิล



ที่มา: Lavinhas et. al. (2017)

ระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคมของประเทศไทยมี 2 ประเภท คือ ระบบประกันสังคมแบบทั่วไป และระบบประกันสังคมสำหรับข้าราชการ

ระบบประกันสังคมแบบทั่วไป (General Social Security Regime; RGPS) ครอบคลุมนายจ้างและลูกจ้างเอกชน รวมถึงเกษตรกร สิทธิประโยชน์เชื่อมโยงกับระบบประกันสังคมซึ่งครอบคลุมหลายด้าน เช่น เงินบำนาญ การลาคลอด ค่ารักษาพยาบาล ประกันการว่างงาน และเงินชดเชยคนพิการ ระบบประกันสังคมแบบทั่วไปเป็นระบบแบบที่ได้ประโยชน์ตามเงินสมทบสะสม (Pay-As-You-Go) (Paiva, 2016) รัฐบาลจะเป็นผู้จัดเก็บเงินสมทบจาก ลูกจ้าง นายจ้าง และสมทบงบประมาณจากแหล่งต่างๆ โดยมีนำเงินมารวมเป็นก้อนเดียวเพื่อจ่ายเป็นสวัสดิการในภายหลัง

ในด้านการเงินของระบบประกันสังคมแบบทั่วไป ระบบประกันสังคมแบบทั่วไปได้รับเงินมาจาก 2 ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่ เงินสมทบจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง และเงินจากภาครัฐ (Social Contribution)

อัตราการสมทบของแรงงานขึ้นอยู่กับกลุ่มอาชีพ สำหรับแรงงานในระบบ นายจ้างร่วมจ่ายเงินสมทบ 20 เปอร์เซ็นต์ในขณะที่ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบ 8-11 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนลูกจ้างขึ้นอยู่กับเงินเดือน เจ้าของธุรกิจส่วนตัวและผู้ที่ยังตนเอง (Self-Employed) จะต้องจ่ายเงินสมทบประมาณ 5-11 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ขั้นต่ำเกษตรกรจ่ายเงินสมทบผ่านรายได้จากสินค้าเกษตร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 2.1 และจ่ายโดยผู้ซื้อสินค้าเกษตร

(International Labour Organization, 2013) จะเห็นได้ว่าลักษณะการจ่ายเงินสมทบของเกษตรกรถูกออกแบบเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ที่ไม่แน่นอนของเกษตรกร

สิทธิของประกันสังคมครอบคลุมเงินบำนาญ เงินชดเชยเมื่อป่วย การลาคลอด และเงินชดเชยการว่างงาน ผู้ที่ได้รับเงินบำนาญจะต้องจ่ายเงินสมทบ 30 ปี และ 35 ปี สำหรับผู้หญิงและผู้ชายตามลำดับ ลูกจ้างในเมืองจะได้รับเงินบำนาญตั้งแต่อายุ 62 ปี และ 65 ปี สำหรับผู้หญิงและผู้ชายตามลำดับ เกษตรกรจะได้รับเงินบำนาญตั้งแต่อายุ 55 ปี และ 60 ปี สำหรับผู้หญิงและผู้ชายตามลำดับ

เงินบำนาญขึ้นอยู่กับเงินสมทบของจ้าง เงินบำนาญของลูกจ้างที่ไม่ใช่เกษตรกรจะคำนวณจาก 70 เปอร์เซ็นต์ของรายได้เฉลี่ยบวกกับ 1 เปอร์เซ็นต์ของเงินสมทบ เงินบำนาญของลูกจ้างพิการคิดเหมือนลูกจ้างปกติแต่จะได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้น 1 เดือน (รวมเป็น 13 เดือน) เกษตรกรจะได้รับเงินบำนาญ 880 เรียลต่อเดือน ซึ่งอิงกับค่าแรงขั้นต่ำในขณะนั้นๆ

ผลประโยชน์สุขภาพการคิดจาก 100 เปอร์เซ็นต์ของรายได้เฉลี่ย เงินชดเชยเมื่อป่วยคิดจาก 91 เปอร์เซ็นต์ของรายได้เฉลี่ยสำหรับลูกจ้าง และ 100 เปอร์เซ็นต์ของค่าแรงขั้นต่ำ สำหรับเกษตรกร โดยไม่มีระยะเวลากำหนด การลาคลอดจะได้รับค่าชดเชยตามเงินเดือนของผู้หญิง โดยลาคลอดได้ 120-180 วัน เงินชดเชยการว่างงาน ลูกจ้างจะได้รับเงิน 50-80 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนแต่ไม่เกิน 1,643.72 เรียล โดยจ่ายไม่เกิน 5 เดือน

ระบบประกันสังคมสำหรับข้าราชการ (Regimes Próprios de Previdência Social; RPPS) ตั้งแต่ปี 1990 เริ่มใช้ตัวคูณ welfare factor เพื่อลดภาระต่อระบบงบประมาณ โดยอาศัย 3 ปัจจัยหลักคือ อายุขัยเฉลี่ย ระยะเวลาในการทำงาน และอายุตอนเกษียณ ใน 2003 ระบบบำนาญของข้าราชการปรับเงื่อนไขในการได้รับสวัสดิการ คือ จะต้องทำงานอย่างน้อย 10 ปี และอายุ 60 ปี สำหรับผู้ชายหรืออายุ 55 ปี สำหรับผู้หญิง และเปลี่ยนสูตรในการคำนวณเงินบำนาญจากเงินเดือนที่มากที่สุดเป็นเงินเดือนที่มากที่สุดของตำแหน่งที่ทำงานอย่างน้อย 5 ปีมาคิดเป็นเงินบำนาญ

ระบบบำนาญแบบสมัครใจ ระบบแบบสมัครใจเป็นการลงทุนกับกองทุนเอกชน มีอยู่ 2 ประเภทคือ กองทุนเปิดและกองทุนปิด กองทุนเปิดไม่ผูกติดกับอาชีพทำให้คนหลากหลายอาชีพสามารถเข้ามาลงทุนไม่ว่าจะเป็นพนักงานบริษัท หรือผู้ประกอบการอิสระ แต่ข้อเสียของกองทุนบำนาญคือ ค่าใช้จ่ายที่สูงและความยืดหยุ่นในการตัดสินใจลงทุน การลงทุนแบบนี้สามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้

ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Unified Health System; Sistema Unico de Saude: SUS) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ให้ประชาชนบราซิลทุกคน ถูกจัดตั้งในปี 1990 ตามรัฐธรรมนูญ 1988 ทำให้คนบราซิลสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ตั้งแต่ในระดับศูนย์อนามัยไปถึงโรงพยาบาลและครอบคลุมบริการต่างๆในโรงพยาบาล ตั้งแต่การผ่าตัดหัวใจ การเอกซเรย์ การตรวจผลแลป ทันตกรรมพื้นฐาน และการฉีดวัคซีน ยิ่งไปกว่านั้นหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังอุดหนุน 90 เปอร์เซ็นต์ของค่าใช้จ่ายสำหรับยาจำเป็น

โครงการสุขภาพครอบครัว (Family Health Programme) เป็นโครงการภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มุ่งเน้นการป้องกันโรคและรักษาสุขภาพเบื้องต้นในท้องถิ่นเพื่อลดภาระของโรงพยาบาลและส่งต่อไปยังโรงพยาบาล การบริการทางการแพทย์ประกอบไปด้วยแพทย์ พยาบาล ผู้ช่วยพยาบาลและเจ้าหน้าที่หน้าสาธารณสุขของท้องถิ่นซึ่งจะให้บริการมากที่สุดถึง 4,000 คนในแต่ละพื้นที่ โครงการได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นเงินอุดหนุนรายหัวและส่วนที่สองเป็นเงินอุดหนุนตามผลลัพธ์ เช่น การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น

รัฐบาลแต่ละระดับมีหน้าที่และมีอิสระในการจัดการชัดเจน รัฐบาลกลางทำหน้าที่ในการตัดสินใจและกำหนดข้อบังคับต่างๆ รัฐบาลท้องถิ่นออกนโยบายและดำเนินการ และรัฐบาลระดับรัฐทำหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐบาลและให้บริการด้านสุขภาพที่ซับซ้อน ยิ่งไปกว่านั้นในแต่ละระดับมีหน่วยงานเพื่อการมีส่วนร่วม การจัดการ และการประสานงาน

ปัญหาสำคัญของระบบสวัสดิการบราซิลคือปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่ชัดเจนและไม่เพียงพอ (Alves and Timmins, 2001) และการซ้อนทับกันกับประกันสุขภาพเอกชน แหล่งงบประมาณของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีความชัดเจนมากขึ้นหลังจากใช้มา 1 ปี งบประมาณของรัฐบาลระดับต่างๆ ทำให้ในปี 2000 มีการระบุบทบาทของรัฐบาลของรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นว่าจะต้องอุดหนุนงบประมาณด้านสุขภาพเป็นร้อยละ 12 และร้อยละ 15 ตามลำดับ (ดูได้จากตารางที่ 3.5.2) มีเพียงแต่รัฐบาลที่ยังขาดความชัดเจนคืองบประมาณอุดหนุนของรัฐบาลกลางจะขึ้นอยู่กับภาระเงินโตทางเศรษฐกิจ แม้ว่ารัฐบาลกลางจะอุดหนุนงบประมาณด้านสุขภาพส่วนใหญ่แต่สัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง บทบาทด้านสุขภาพของรัฐและท้องถิ่นจึงมีความสำคัญมาก (Menicucci, 2019)

ตารางที่ 3.5.2: การแบ่งสัดส่วนงบประมาณค่าใช้จ่ายระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าของบราซิล

	2000	2010	2017
รัฐบาลท้องถิ่น	21.7	28.5	31.1
รัฐบาลรัฐ	18.6	26.4	25.7
รัฐบาลกลาง	59.8	45.1	43.2

ที่มา: (Menicucci, 2019)

ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าของบราซิลครอบคลุมคนร้อยละ 75 ของประเทศ สำหรับส่วนที่เหลือคือกลุ่มที่สามารถเข้าถึงประกันสุขภาพเอกชนได้ ซึ่งระบบสุขภาพของบราซิลแก้ไขปัญหาการซ้อนทับกันระหว่างประกันสุขภาพของรัฐและของเอกชนโดยให้ผู้ที่มีประกันสุขภาพเอกชนใช้สิทธินั้นก่อน โดยเฉพาะกับการบริการทางการแพทย์ที่มีค่าใช้จ่ายสูง เช่น การถ่ายเลือด การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ และบริการฉุกเฉิน

นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของบราซิลมี 2 นโยบาย ประกอบด้วยเงินช่วยเหลือต่อเนื่องและบอลซ่าแฟมิลีย เงินช่วยเหลือต่อเนื่องช่วยเหลือผู้สูงอายุและผู้พิการที่มีรายได้น้อยแบบไม่มีเงื่อนไข และบอลซ่าแฟมิลียเป็นเงินช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไขซึ่งช่วยเหลือครัวเรือนยากจนจากความยากจนระยะสั้นและระยะยาว

เงินช่วยเหลือต่อเนื่อง (Continuous Cash Benefit Programme; BPG) เป็นการให้สิทธิในการมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม นโยบายนี้ช่วยเหลือผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปหรือผู้พิการอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อยต่อหัวไม่เกิน 25 เปอร์เซ็นต์ของค่าแรงขั้นต่ำ ผู้ที่มีสิทธิจะได้รับเงินเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำในอัตราปัจจุบัน สิทธิในการเข้าถึงเป็นสิทธิของแต่ละคนซึ่งแตกต่างจากบอลซ่าแฟมิลียที่สิทธิในการเข้าถึงอยู่ในระดับครัวเรือนและไม่มีเงื่อนไขที่ผู้ได้รับการช่วยเหลือต้องทำ การพิสูจน์ความยากจนใช้แบบสำรวจเก็บข้อมูลรายได้ครัวเรือนและการถือครองทรัพย์สินเพื่อนำมาประเมินรายได้

การจ่ายเงินของเงินช่วยเหลือจะจ่ายผ่านบัญชีเงินผ่านบัญชีธนาคารหรือไปรษณีย์เพื่อครอบคลุมคนให้มากที่สุด นโยบายนี้คุ้มครองคนมากถึง 4.2 ล้านคน (Lavinás et. al., 2017)

การช่วยเหลือทางสังคมของบราซิล ในรูปแบบของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนที่เป็นรู้จักกันดี คือ **บอลซ่าแฟมิลียา (Bolsa Família)** บอลซ่าแฟมิลียาถูกจัดตั้งเมื่อปี 2003 เพื่อรวมนโยบายเจาะจงคนจนได้แก่ Bolsa Escola เป็นโครงการเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขด้านการศึกษาของเด็กในครัวเรือนยากจน Bolsa Alimentação และ Cartão Alimentação ซึ่งช่วยเหลือครอบครัวยากจนในการซื้ออาหาร Auxílio Gas ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายแก๊สหุงต้มในครัวเรือนยากจน และ Cadastro Único ซึ่งเป็นโครงการลงทะเบียน โครงการเหล่านี้มีกลุ่มเป้าหมายที่ซ้อนทับกันและอัตราการครอบคลุมต่ำเนื่องจากแต่ละโครงการมีเกณฑ์รายได้ที่ต่างกัน การรวมโครงการทำให้ความช่วยเหลือผ่านบอลซ่าแฟมิลียาและเพิ่มเกณฑ์รายได้และขนาดของความช่วยเหลือ เมื่อเทียบกับแต่ละโครงการ

กระบวนการพิสูจน์ความยากจนของบอลซ่าแฟมิลียาใช้แบบสำรวจ The Cadastro Único ในการเก็บข้อมูลรายได้ของครัวเรือน โดยมีเกณฑ์เป็นเส้นความยากจนและความยากจนพิเศษ (extreme poverty) คำนวณโดยอิงจากค่าจ้างขั้นต่ำ จำนวนครัวเรือนยากจนโดยรวมจะอ้างอิงจากการคำนวณด้วยแบบสำรวจครัวเรือน (Demographic Census and the National Household Survey) ในแต่ละพื้นที่ โครงการลำดับความสำคัญครอบครัวที่มีฐานะยากจนให้เข้าร่วมในโครงการ เช่น ครอบครัวชนพื้นเมือง และครอบครัวที่ใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น เกณฑ์ความยากจนมีการปรับขึ้นเรื่อยๆตามดัชนีราคาเพื่อสะท้อนถึงราคาสินค้าที่แพงขึ้น

ตารางที่ 3.5.3: เส้นความยากจนและเส้นความยากจนพิเศษของโครงการบอลซ่าแฟมิลียา

	2004	2006	2009	2014
เส้นความยากจน (รายได้ต่อเดือนต่อคน)	50-100 เรียล	60-120 เรียล	70-140 เรียล	77-154 เรียล
เส้นความยากจนพิเศษ (รายได้ต่อเดือนต่อคน)	น้อยกว่า 50 เรียล	น้อยกว่า 60 เรียล	น้อยกว่า 70 เรียล	น้อยกว่า 77 เรียล

ที่มา: Hellmann (2015)

การลงทะเบียนของโครงการ บอลซ่าแฟมิลี มี 3 ขั้นตอนโดยเป็นหน้าที่รับผิดชอบของเทศบาลท้องถิ่น ขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนการลงทะเบียน ครัวเรือนสามารถลงทะเบียนที่เทศบาลท้องถิ่นหรือหน่วยเคลื่อนที่ อีกช่องทางของการลงทะเบียนคือการเยี่ยมบ้านของนักสังคมสงเคราะห์หลังจากการวิเคราะห์ข้อมูล The Cadastro Único ซึ่งอาจทำหน้าที่การจำกัดจำนวนครัวเรือนยากจนในแต่ละพื้นที่ตามข้อมูลที่ได้อิงวิเคราะห์

ขั้นตอนที่ 2 คือการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่จะสัมภาษณ์ครัวเรือนหลังเพื่อกรอกข้อมูลต่างๆให้ครบถ้วน ผู้ถูกสัมภาษณ์จะต้องอายุมากกว่า 16 ปี และเป็นผู้หญิงถ้าเป็นไปได้ ครัวเรือนจะต้องแจ้งข้อมูลตามจริงไมเช่นนั้นแล้วจะเสียสิทธิในโครงการอื่นๆของรัฐ การสัมภาษณ์จะมี 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นข้อมูลลักษณะครัวเรือน เช่น จำนวนสมาชิก การเข้าถึงสาธารณูปโภค และการถือครองทรัพย์สินต่างๆ ส่วนที่สองเป็นข้อมูลรายบุคคลของสมาชิก

ขั้นตอนสุดท้ายเป็นการนำข้อมูลเข้าระบบ การลงทะเบียนจะเสร็จสมบูรณ์เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นกรอกข้อมูลเข้าระบบ และสมาชิกครอบครัวแต่ละคนจะได้รับเลขประจำตัวประกันสังคม (Social Identification Number) ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลท้องถิ่นยังต้องอัปเดตข้อมูลทุกๆ 24 เดือน เป็นเงื่อนไขในการต่อสิทธิเช่นกัน

เงินช่วยเหลือต่อเดือนที่จะได้รับมี 4 ส่วนคือ 1) เงินช่วยเหลือพื้นฐานให้กับครอบครัวยากจนพิเศษ 77 เรียล 2) เงินช่วยเหลือผู้หญิงจะให้กับครัวเรือนที่มีผู้หญิงที่กำลังตั้งครรภ์หรือมีลูกอายุต่ำกว่า 15 ปี จำนวน 35 เรียล 3) เงินช่วยเหลือวัยรุ่นจะให้กับครัวเรือนที่มีวัยรุ่นอายุ 16-17 ปี และ 4) เงินช่วยเหลือเพื่อก้าวข้ามความยากจนเป็นเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมเมื่อรวมรายได้ของครัวเรือนกับเงินอุดหนุนในโครงการบอลซ่าแฟมิลีแล้วยังไม่เกินเส้นความยากจนพิเศษ เช่น ครัวเรือนที่มีสมาชิก 3 คนโดยมีเด็ก 1 คน มีรายได้ 60 เรียลทั้งครอบครัว ครัวเรือนนี้จะได้รับเงินช่วยเหลือ 1) และ 2) ทำให้รายได้ทั้งหมดเป็น 172 เรียลหรือตกคนละประมาณ 53 เรียลซึ่งยังไม่เกินเส้นความยากจนพิเศษ (77 เรียลต่อคน) ครัวเรือนนี้จะได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อก้าวข้ามความยากจนอีกประมาณ 60 เรียลทำให้รายได้ทั้งหมดเป็น 232 เรียล หรือคนละประมาณ 77 เรียล

อย่างไรก็ตามการอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขของบราซิลนี้ไม่ถือว่าเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน นอกจากนี้กระบวนการพิสูจน์ฐานะยังทำให้กลุ่มคนที่ยากจนที่สุดไม่สามารถเข้าถึงนโยบายเหล่านี้ เพราะต้องเผชิญกับอุปสรรคไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทางหรือค่าเสียโอกาสอื่นๆของครอบครัวยากจนที่สูงเกินกว่าที่จะเข้ามาลงทะเบียน แม้ว่ารัฐบาลจะใช้ค้นหากลุ่มเป่าในเชิงรุกแล้วก็ตาม ปัญหาของการเข้าพิสูจน์ฐานะด้วยตนเองยังทำให้เกิดปัญหาคนที่ไม่ยากจนพยายามเข้าสู่โครงการ (inclusion error) และสุดท้าย งบประมาณของอุดหนุนนี้ก็ยังไม่ยืดหยุ่น และยังจำกัดในแต่ละปีงบประมาณทำให้จำนวนผู้มีสิทธิอาจได้เงินล่าช้า (Lavinas et. al., 2017)

ข้อวิพากษ์สำคัญอีกประการก็คือเงินช่วยเหลือจากโครงการบอลซ่าแฟมิเลีย นั้นถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนเงินที่ชนชั้นกลางได้ลดหย่อนภาษีจากการมีลูก ในขณะที่บอลซ่าแฟมิเลีย ช่วยเหลือเด็กในครอบครัวยากจนประมาณปีละ 406 เรียลในปี 2013 ชนชั้นกลางกลับสามารถลดหย่อนภาษีจากลูกได้ 1,975 เรียล (Lavinás et. al., 2017)

สวัสดิการด้านการศึกษา

บราซิลได้มีการอุดหนุนการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยไปจนถึงมัธยมศึกษาภายใต้ FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental) และ FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) กองทุนได้มีการกำหนดค่าใช้จ่ายขั้นต่ำต่อนักเรียนโดยเป็นการร่วมกันอุดหนุนระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง ทำให้การศึกษาตั้งแต่ประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายไม่มีค่าเทอม (Bruns et al., 2011) รวมไปถึงการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของรัฐบาล

โครงการ FUNDEF ถูกริเริ่มตั้งแต่ ปี 1996 เพื่อส่งเสริมให้ครัวเรือนส่งเด็กเข้าการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาโดยอาศัย 3 หลักการ ได้แก่ กำหนดงบประมาณต่อหัวขั้นต่ำ การแชร์ทรัพยากรและเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากรัฐกลาง และ กำหนดงบประมาณให้ถึงตัวเด็ก รัฐบาลบราซิลกำหนดให้โรงเรียนมีงบประมาณต่อหัวขั้นต่ำคือ 315 เรียล ในปี 1998 เพื่อเป็นการกระตุ้นให้โรงเรียนใช้ทรัพยากรดึงดูดนักเรียนให้เข้ามาสู่ระบบการศึกษามากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นเป็นการควบคุมคุณภาพทางอ้อม โรงเรียนจึงมีการจัดอาหารกลางวันและรถรับส่งนักเรียน

โรงเรียนอาจไม่ได้รับงบประมาณที่เพียงพอในการใช้งบประมาณขั้นต่ำ จึงมีการในโรงเรียนในพื้นที่เดียวกับแชร์ทรัพยากร และรัฐบาลกลางอุดหนุนเพื่อให้โรงเรียนสามารถใช้งบประมาณตามกำหนดได้ FUNDEF กำหนดให้ร้อยละ 60 ของงบประมาณเป็นเงินครูและที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ โครงการ FUNDEB เริ่มต้นตั้งแต่ปี 2007 ครอบคลุมการศึกษาระดับการประถมศึกษาและมัธยมศึกษาซึ่งมีลักษณะคล้ายกับ FUNDEF ในปี 2010 รัฐบาลกำหนดงบประมาณต่อหัวที่สถานศึกษาต้องใช้ ดังตารางที่ 3.5.4 ด้านล่าง

ตารางที่ 3.5.4: งบประมาณขั้นต่ำต่อนักเรียน (บราซิลเรียล/ปี2010)

งบประมาณขั้นต่ำต่อหัว	จำนวนเงิน (บราซิล เรียล)
ศูนย์ดูแลเด็กเล็ก	1,558
ก่อนประถมศึกษา	1,770
ประถมศึกษา	1,416

มัธยมศึกษา	1,840
การศึกษาผู้ใหญ่	1,132

ที่มา: Bruns et al., 2011

สวัสดิการเด็กและครอบครัว

บราซิลมีสวัสดิการช่วยเหลือเด็กในครอบครัวทั้งหมด 3 โครงการ คือ เงินช่วยเหลือเด็กในครัวเรือนยากจน เงินช่วยเหลือคนพิการ และ บอลซ่าแฟมิลีย โครงการทั้งสามเน้นช่วยเหลือเด็กในครัวเรือนยากจน โดยโครงการบอลซ่าแฟมิลียได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้เบื้องต้นแล้ว

เงินช่วยเหลือเด็กในครัวเรือนยากจน (Salário-Família; family salary) ช่วยเหลือเด็กที่อายุไม่เกิน 14 ปีในครอบครัวยากจนโดยครอบครัวจะต้องอยู่ในระบบประกันสังคมและมีรายได้ไม่เกิน 468.47 เรียล เด็กจะได้รับ 13.48 เรียล หรือเท่ากับร้อยละ 5 ของค่าแรงขั้นต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นเด็กยังต้องฉีดวัคซีนและเข้าเรียนด้วย สำหรับเงินช่วยเหลือคนพิการ (Benefício de Prestação Continuada) ผู้ที่รับความช่วยเหลือ จำเป็นต้องพิสูจน์รายได้ (มีรายได้ต่อหัวน้อยกว่า ¼ ของค่าแรงขั้นต่ำ)และความพิการ โครงการจะอุดหนุนผู้พิการเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำ

3.5.3 นัยของระบบสวัสดิการบราซิลต่อสภาพที่เชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำ

บราซิลเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง ค่าจีนิของประเทศบราซิลในปี 2018 อยู่ที่ 0.539 (World Bank, 2020) ทำให้บราซิลเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงที่สุดในภูมิภาคลาตินอเมริกา (Góes and Karpowicz, 2017) และในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับสูง ที่ผ่านมาระบบสวัสดิการของบราซิลยังไม่สามารถส่งผลในการลดความเหลื่อมล้ำได้มากนัก เนื่องจากโครงสร้างของระบบสวัสดิการที่เน้นการรักษาชนชั้นทางสังคมไว้และเสริมด้วยการช่วยเหลือเฉพาะคนจน

ระบบสวัสดิการของบราซิลมีศักยภาพในการลดการพึ่งพาตลาดได้เพียงจำกัด การกำหนดสิทธิในรัฐธรรมนูญบราซิลนั้นไม่ได้ระบุความเท่าเทียมในด้านการเข้าถึงและโอกาส แต่กำหนดเพียงสิทธิขั้นพื้นฐาน รูปแบบสวัสดิการของบราซิลยังให้การคุ้มครองแรงงานในระบบมากกว่า (Lobato, 2016) และรัฐบาลยังมองการดึงแรงงานเข้าระบบเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐบาลในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบซึ่งจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า

สำหรับแรงงานนอกระบบมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าและนโยบายเจาะจงคนจนที่ช่วยเหลือ โดยมีการกำหนดขนาดของสวัสดิการชัดเจนคือที่โยงกับค่าแรงขั้นต่ำ การคุ้มครองประชาชนในลักษณะนี้รัฐบาลสามารถช่วยเหลือประชาชนผ่านการเปลี่ยนแปลงค่าแรงขั้นต่ำได้ จึงกลายเป็นว่าค่าแรงขั้นต่ำคือมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำที่บราซิลได้กำหนดขึ้นและสวัสดิการต่างๆ เช่น เงินบำนาญ การช่วยเหลือเด็กและคนพิการ ยึดโยงกับค่าแรงขั้นต่ำเสมอ การช่วยเหลือที่อิงกับค่าแรงขั้นต่ำมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยแม้จะเป็นการสร้างความปลอดภัยกับระดับของสวัสดิการที่แรงงานจะได้รับ แต่ก็อาจเป็นการทำให้รัฐบาลมองต้นทุนของการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำเพิ่มขึ้น เพราะการปรับค่าแรงขั้นต่ำจะโยงกับการเพิ่มขึ้นของงบประมาณสวัสดิการ

สำหรับโครงการสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนอย่างบอลซ่าแฟมิลีมีผลในการลดการพึ่งพิงตลาดได้เพียงเล็กน้อย ปัญหาสำคัญของโครงการลักษณะเดียวกันในประเทศกำลังพัฒนาอยู่ที่ความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นได้มาก โดยเฉพาะเมื่อแรงงานส่วนมากของประเทศเป็นแรงงานนอกระบบทำให้รัฐบาลไม่ทราบรายได้จริง จึงเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ฐานได้แม่นยำ งานศึกษาของ Kidd and Athias ในปี 2020 พบว่าอัตราการตกหล่นการเจาะจงของโครงการจากข้อมูลล่าสุดยังสูงถึงกว่า 44 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ รูปแบบเงื่อนไขที่ต่างไปของโครงการในการกำหนดให้ครอบครัวต้องลงทุนในการศึกษา ก็ไม่ได้มีผลไปสู่การลดการพึ่งพิงตลาดชัดเจน บอลซ่าแฟมิลีเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการหลุดพ้นจากความยากจนเท่านั้น การเข้าเรียนเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) ได้มากพอจนสามารถยับยั้งสถานะทางสังคมได้ การเพิ่มคุณภาพของบริการสาธารณะอย่างรอบด้านทั้งการศึกษาและสาธารณสุขก็เป็นสิ่งสำคัญไม่แพ้กัน

ระบบสวัสดิการของบราซิลยังมีการแบ่งชนชั้นทางสังคม (Social Stratification) ที่ชัดเจน (Aspalter, 2011) นายจ้างและประชาชนส่วนที่สามารถจ่ายได้จึงหันไปใช้ประกันสุขภาพและโรงพยาบาลเอกชนแทน และเข้าใช้สวัสดิการสาธารณสุขเฉพาะบริการที่มีค่าใช้จ่ายสูงเท่านั้น ในขณะที่คนที่ไม่สามารถมีประกันสุขภาพเอกชนจะต้องใช้ระบบสาธารณสุขที่ขาดแคลนทรัพยากรในด้านต่างๆ รัฐบาลบราซิลไม่สามารถลดบทบาทของบริการทางการแพทย์ของภาคเอกชนได้หลังจากมีรัฐธรรมนูญปี 1988 เนื่องจากธุรกิจนี้ถูกพัฒนาจนมีความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจของบราซิลเช่นกัน

ระบบบำนาญของบราซิลยังมีลักษณะแบ่งไปตามเพศและลักษณะการจ้างงาน ผู้ชายและผู้หญิงบราซิลถูกกำหนดอายุเกษียณไม่เท่ากันโดยผู้ชายสามารถในการทำงานนานกว่าในอาชีพเดียวกัน ระบบบำนาญทั่วไปที่ให้กับเกษตรกรที่ยากจนให้เงินบำนาญเพียงเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำ ในขณะที่คนชั้นกลางที่เป็นแรงงานในระบบได้รับบำนาญแปรไปตามรายได้ จึงเป็นการแบ่งแยกคนจนและคนชนชั้นกลางออกจากกัน (Lobato, 2016)

อาจกล่าวได้ว่า ในภาพรวมแล้วระบบสวัสดิการของบราซิลไม่ได้เน้นเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ (Grin, 2013) เท่ากับเป้าหมายในการบรรเทาปัญหาความยากจน คนชั้นกลางในเมืองจะได้รับสวัสดิการที่ดีกว่าทั้งในเชิงของ

ปริมาณและคุณภาพเมื่อเทียบกับคนจน (Rudra, 2008) สวัสดิการต่างๆทำให้ชนชั้นกลางสามารถเพิ่มการบริโภคของพวกตนเพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ ในขณะที่คนจนได้รับสวัสดิการที่อิงกับค่าแรงขั้นต่ำซึ่งอาจไม่สะท้อนค่าครองชีพจริง

แม้บอลซ่าแฟมิลีจะเป็นนวัตกรรมของนโยบายรัฐที่พยายามลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนทั้งระยะสั้นและระยะยาว แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อถกเถียงถึงความเชื่อมโยงของโครงการกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (Clientelism) โดยเฉพาะหลังจากที่ประธานาธิบดี Lula Da Silva จากพรรคแรงงาน ผู้ริเริ่มสวัสดิการดังกล่าว ชนะการเลือกตั้งสมัยที่ 2 ในปี 2006 ความนิยมของพรรคแรงงานเพิ่มขึ้นในหลายๆพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่มีคนจนจำนวนมากเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งครั้งแรก ทำให้เกิดการวิพากษ์บอลซ่าแฟมิลีว่ามีลักษณะของนโยบายสังคมที่สร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ดำเนินนโยบายกับคนจนซึ่งเป็นคนจำนวนมากในประเทศบราซิล

อย่างไรก็ตาม Daieff (2015) แย้งว่านโยบายบอลซ่าแฟมิลีนี้เป็นการเจาะจงที่คนจน ไม่ใช่การเจาะจงผู้สนับสนุนพรรคการเมือง และนักการเมืองท้องถิ่นก็ไม่มีความสามารถที่จะตัดสินใจเข้าร่วมโครงการได้ (Hunter and Sugiyama, 2013) นอกจากนี้ การช่วยคนจนให้สามารถหลุดพ้นจากระบบอุปถัมภ์ได้เมื่อมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นยังทำให้คนจนมีความเป็นอิสระทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งมีข้อสมมุติฐานคือเงินช่วยเหลือนั้นเพียงพอและปัจจัยอื่นๆสนับสนุนการขยับสถานะทางสังคม (Social mobility) Bedran-Martins and Lemos (2017) ถกเถียงกับคำอธิบายนี้ว่าการแบ่งชนชั้นแบบผู้ให้และผู้รับยังมีอยู่ในพฤติกรรมของคนจนในบราซิล และบอลซ่าแฟมิลีไม่ได้เพิ่มความสามารถในการฟื้นตัว (Resilience) จากปัจจัยภายนอกเชิงลบได้มากนัก อย่างไรก็ตาม Zucco (2013) พบว่าเมื่อเวลาผ่านไป ผลลัพธ์ทางการเมืองของโครงการที่มีส่งเสริมความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ค่อยๆลดลงเรื่อยๆ ในระยะยาวโครงการเหล่านี้นำไปสู่การพัฒนานโยบายเจาะจงคนจนให้สามารถช่วยเหลือคนจนผ่านหลายกลไกและเข้าใจพฤติกรรมของคนจนมากขึ้น

การหันไปใช้กระบวนการยืนยันฐานะความยากจนผ่านผู้นำท้องถิ่นเพื่อให้ความแม่นยำในการเจาะจงที่คนจนเพิ่มขึ้น ยังสุ่มเสี่ยงเป็นการให้อำนาจในการกำหนดความยากจนซึ่งเป็นการสร้างความอุปถัมภ์กันระหว่างชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่น คือผู้นำท้องถิ่นอาจช่วยเหลือคนที่สนิทมากกว่า ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อสังคมมีความเป็นเมืองมากขึ้นทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นและคนในชุมชนลดลง การระบุความยากจนผ่านผู้นำยังทำได้ยากมากขึ้น

บทที่ 4

บทวิเคราะห์กรณีศึกษาและข้อสังเกตสำหรับระบบสวัสดิการในประเทศไทย

เนื้อหาในบทที่ 4 จะเป็นบทวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ผ่านการนำเอาข้อมูลกรณีศึกษาในบทที่ 3 มาศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้การวิเคราะห์มีความต่อเนื่องจากเนื้อหาบทที่แล้ว งานวิจัยจะแบ่งการตอบคำถามออกเป็นสามคำถามหลัก ได้แก่

1. บริบทและปัจจัยที่นำไปสู่การผสมผสานนโยบายสวัสดิการแต่ละรูปแบบดังเช่นที่ปรากฏในกรณีศึกษาระบบสวัสดิการในบทที่ 3 คืออะไรบ้าง
2. ลักษณะของการนำเอานโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ รวมถึงรูปแบบสำคัญของการผสมผสานสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนกับนโยบายสวัสดิการอื่น ประกอบไปด้วยลักษณะและรูปแบบใดบ้าง
3. รูปแบบการผสมผสานนโยบายสวัสดิการและจัดวางนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนที่แตกต่างกัน มีนัยต่อการลดความเหลื่อมล้ำอย่างไร

นอกจากการตอบคำถามทั้งสามคำถามข้างต้น เนื้อหาของบทนี้จะนำเอาข้อสังเกตจากการวิเคราะห์มาทำการศึกษาเปรียบเทียบกับบริบทและปัจจัยในพัฒนาการในระบบสวัสดิการของประเทศไทย เพื่อสร้างข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย และวางฐานไปสู่บทสรุปที่จะนำเสนอในบทที่ 5 ต่อไป

4.1 การเปรียบเทียบเส้นทางและปัจจัยในพัฒนาการของระบบสวัสดิการ

ในการอธิบายถึงบริบทและปัจจัยที่ส่งผลต่อรูปแบบการผสมผสานนโยบายสวัสดิการนั้น การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาในบทที่ 3 ให้ข้อสังเกตว่ารูปแบบของระบบสวัสดิการนั้นถูกหล่อหลอมจากชุดปัจจัยสองประการ ประการแรกคือบริบทที่ส่งผลต่อลักษณะการก่อร่างสร้างตัวของระบบสวัสดิการ และประการที่สองคือปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเส้นทางพัฒนาการของระบบสวัสดิการ

สำหรับสภาพประการแรก คือบริบทที่โยงใยกับการก่อร่างสร้างตัวนั้น ระบบสวัสดิการในทั้งห้าประเทศที่เป็นกรณีศึกษาชี้ให้เห็นความสำคัญของบริบทและปัจจัยที่แตกต่างกันไปดังนี้

ในกรณีศึกษาของประเทศเยอรมันที่เริ่มก่อร่างสร้างระบบสวัสดิการมาก่อนประเทศตะวันตกอื่นๆตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 นั้น พบว่าการสร้างระบบสวัสดิการของเยอรมันโยงอยู่กับบริบทของการสร้างชาติและการสถาปนาอำนาจของรัฐ กล่าวได้ว่าระบบสวัสดิการของเยอรมันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้เพื่อเสริมสร้างอำนาจการปกครอง การให้สวัสดิการกลายเป็นกระบวนการในการสร้างการสวามิภักดิ์และลดแรงต่อต้านรัฐในหมู่ลูกจ้างและแรงงาน นอกจากนี้ อีกสภาพสำคัญที่กลายเป็นเงื่อนไขในก่อร่างของระบบสวัสดิการเยอรมันก็คือบทบาทสำคัญของกลุ่มอาชีพและศาสนาคริสต์ ซึ่งได้กลายเป็นปัจจัยที่วางรากฐานให้ระบบสวัสดิการเยอรมันอยู่บนแนวทางของการใช้ระบบประกันสังคมที่แบ่งการประกันความเสี่ยงไปตามกลุ่มอาชีพที่แตกต่างกัน และแนวทางที่ไม่ได้ยอมรับสนับสนุนบทบาทของกลไกตลาดเสรีมากเท่าไรนักด้วยเหตุผลทางศีลธรรม

สำหรับกรณีศึกษาของประเทศสวีเดน ซึ่งระบบสวัสดิการเพิ่งเข้าสู่ช่วงการสร้างตัวอย่างชัดเจนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โจทย์ที่กำกับการสร้างระบบสวัสดิการของสวีเดนต่างออกไป ภาวะยากจนและปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับคนสวีเดนจำนวนมากในช่วงดังกล่าวเป็นสภาพพื้นฐานที่ผลักดันการสร้างระบบ ในขณะที่เดียวกับที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและขบวนการแรงงานมีบทบาทนำในการนำเสนอรูปแบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม บริบทที่อาจสำคัญที่สุดที่ส่งผลต่อการใช้สวัสดิการแบบถ้วนหน้าของสวีเดนก็คือความจำเป็นในการแสวงหาความร่วมมือจากสังคมในวงกว้างเพื่อผลักดันนโยบายสวัสดิการ โดยพรรคฝ่ายซ้ายและขบวนการแรงงานจำเป็นต้องหาจุดร่วมกับเกษตรกรและชนชั้นกลาง จนนำไปสู่การออกแบบระบบสวัสดิการเพื่อให้ประโยชน์กระจายไปสู่ทุกฝ่ายอย่างเสมอกัน จนกลายเป็นลักษณะหลักของระบบสวัสดิการสวีเดนมาจนถึงปัจจุบัน

กรณีของระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรต่างออกไปจากสองกรณีประเทศยุโรปข้างต้น เนื่องด้วยเส้นทางของระบบมีความพลิกผันสูงกว่า ในกรณีของเยอรมันและสวีเดนจะสังเกตได้ว่าลักษณะของระบบที่วางไว้แต่แรกเริ่มยังคงมีอิทธิพลต่อลักษณะในปัจจุบันอยู่มาก แต่สำหรับระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรระบบมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงสูง ปัจจัยที่ส่งผลต่อเส้นทางของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรมีสองประการ ประการแรกคืออิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยม ซึ่งส่งผลให้เกิดการวางฐานของระบบสวัสดิการให้เน้นการช่วยเหลือเฉพาะคนจน อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองระบบสวัสดิการบางส่วนของสหราชอาณาจักรได้รับการพัฒนา ลักษณะแบบถ้วนหน้า เช่นระบบสุขภาพ แต่กระนั้นเมื่อประเทศเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำยาวนาน อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมก็กลับมา และระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรก็เข้าสู่เส้นทางของการปฏิรูปที่วางรากฐานระบบให้เป็นแบบเสรีนิยมอีกครั้ง ให้นับใช้สวัสดิการเจาะจงที่คนจนเช่นในปัจจุบัน สำหรับปัจจัยประการที่สองซึ่งส่งผลสำคัญต่อลักษณะของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรก็คือลักษณะของสถาบันทางการเมืองที่ส่งผลต่อ

เส้นทางที่ผกผัน โดยระบบการเมืองของสหราชอาณาจักรเน้นบทบาทของพรรคการเมืองใหญ่จึงเปิดโอกาสให้เกิดการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายได้มาก

ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นมีรากฐานที่คล้ายคลึงกันกับเยอรมันในลักษณะที่เป้าหมายของการสร้างระบบสวัสดิการโยงอยู่กับเป้าหมายเชิงชาตินิยมของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในกรณีของญี่ปุ่น เป้าหมายที่กำกับกับการก่อสร้างระบบสวัสดิการก็คือเป้าหมายของการเร่งสร้างการฟื้นฟูและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้นโยบายสวัสดิการจึงมุ่งเป้าไปที่การตอบสนองแรงงานหลักที่จะมีบทบาทให้กับการสนับสนุนเป้าหมายนี้ก่อน เช่น แรงงานในอุตสาหกรรมหลัก จนเกิดระบบประกันสังคมที่แบ่งชั้นของชนิดแรงงานออกจากกันและยังมีระดับสิทธิประโยชน์เหลื่อมกัน นอกจากนี้ การสร้างระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นยังได้รับอิทธิพลจากค่านิยมในสังคมญี่ปุ่นที่ให้ผู้ชายเป็นหัวหน้ารายได้หลัก และให้ผู้หญิงมีบทบาทดูแลครอบครัว แม้ว่าแนวทางของระบบสวัสดิการที่วางไว้บนเส้นทางนี้จะถูกปรับเปลี่ยนในเวลาต่อมา ดังเช่นที่จะอธิบายในเนื้อหาส่วนต่อไป

ในกรณีของบราซิลซึ่งเป็นกรณีศึกษาเดียวในงานศึกษาที่ยังเป็นประเทศกำลังพัฒนา การก่อสร้างของระบบสวัสดิการในบราซิลเกิดขึ้นในบริบทที่ระดับการพัฒนาของเศรษฐกิจและประชาธิปไตยยังต่ำกว่าประเทศกรณีศึกษาอื่นๆ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของบราซิลในช่วงการริเริ่มผลักดันระบบสวัสดิการต้องประสบกับความเหลื่อมล้ำที่สูงระหว่างเมืองและชนบท ภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตร ความเหลื่อมล้ำสูงนี้ทำให้การออกแบบระบบสวัสดิการเพื่อตอบสนองประชาชนในวงกว้างไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะในช่วงแรกของการพัฒนาระบบ ในขณะที่การเมืองในช่วงการสร้างระบบสวัสดิการนั้นยังเป็นการเมืองแบบเผด็จการ ส่งผลให้ระบบสวัสดิการของบราซิลในช่วงริเริ่มนั้นให้ประโยชน์แต่เพียงจำกัดไว้เฉพาะกลุ่มแรงงานในเมือง อุตสาหกรรม และข้าราชการ ซึ่งเป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองให้กับรัฐบาลเผด็จการ

จากการสำรวจเนื้อหาของกรณีศึกษา พบว่าสภาพปัจจัยที่ส่งผลต่อการก่อสร้างของระบบสวัสดิการ และกลายมาเป็นรากฐานการพัฒนาของระบบสวัสดิการในประเทศกรณีศึกษาต่างๆ ประกอบไปด้วย

- 1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการสร้างระบบสวัสดิการของรัฐ โดยในกรณีของเยอรมันและญี่ปุ่นจะเห็นได้ชัดว่าการที่รัฐเข้ามามีส่วนสำคัญในการสร้างระบบสวัสดิการเชื่อมโยงกับเป้าหมายทางการเมือง เช่น การส่งเสริมอำนาจการปกครองของรัฐ และการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ
- 2) ปัจจัยที่มาจากอิทธิพลของแนวคิด ดังเช่นกรณีของสหราชอาณาจักร ที่ระบบสวัสดิการได้รับอิทธิพลอย่างชัดเจนจากแนวคิดเสรีนิยมที่ส่งเสริมบทบาทของกลไกตลาด
- 3) ปัจจัยจากการสร้างความสมัคสมานในสังคม เช่น ในกรณีของสวีเดน ที่ความจำเป็นในการแสวงหาแนวร่วมเพื่อสนับสนุนการสร้างระบบสวัสดิการมีบทบาทสำคัญในการสร้างสวัสดิการแบบถ้วนหน้า

- 4) ปัจจัยที่มาจากความจำกัดของระบบเศรษฐกิจ เช่นในกรณีของบราซิลที่ความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบท อุตสาหกรรมและเกษตร สร้างความเหลื่อมล้ำที่ส่งผลต่อเนื่องไปสู่ลักษณะของระบบสวัสดิการที่ขาดความครอบคลุม
- 5) ปัจจัยที่มาจากลักษณะของสถาบันการเมือง ซึ่งสังเกตได้จากกรณีของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักร ที่การออกแบบสถาบันการเมืองเปิดช่องทางให้เกิดการปรับทิศทางของระบบได้มาก จนเส้นทางของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรมีความพลิกผันสูงเมื่อเผชิญชุดปัจจัยที่สองคือปัจจัยระหว่างเส้นทางที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

นอกจากชุดปัจจัยแรกที่วางรากฐานลักษณะของระบบสวัสดิการแล้ว การสำรวจเส้นทางและปัจจัยการพัฒนา ระบบสวัสดิการของกรณีศึกษาในบทที่ 3 ยังพบว่าสภาพปัจจัยชุดที่สอง คือ**ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดระหว่างเส้นทางของพัฒนาการระบบสวัสดิการของแต่ละประเทศ** ยังเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อลักษณะของส่วนผสมระบบสวัสดิการในปัจจุบันเช่นกัน โดยเฉพาะในกรณีของประเทศเช่นสหราชอาณาจักร บราซิล และญี่ปุ่น

กรณีของสหราชอาณาจักรและบราซิลนั้น เห็นได้ชัดว่าสภาพที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการอย่าง เป็นสำคัญก็คือปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่สหราชอาณาจักรประสบในช่วงวิกฤตราคาน้ำมัน ทศวรรษ 1970 กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันการปฏิรูประบบสวัสดิการเข้าสู่แนวทางเสรีนิยมอย่างเต็มรูปแบบ ในขณะที่สำหรับบราซิล วิกฤตเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 1980 ส่งผลให้การขยับทิศทางของระบบสวัสดิการเพื่อรองรับภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการเกิดขึ้นบนแนวทางเสรีนิยมเช่นกัน ในขณะที่สำหรับประเทศอื่นๆเช่นสวีเดน และเยอรมันนั้น ภาวะชะลอตัวทางเศรษฐกิจก็ส่งผลให้มีการผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทกับระบบสวัสดิการมากขึ้น รวมไปถึงนำเอาแนวทางการผลักดันผู้รับสวัสดิการช่วยเหลือให้กลับเข้าสู่การทำงานมาใช้ แต่ กระนั้น ในภาพรวมแล้วระบบสวัสดิการของสวีเดนและเยอรมันยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนเส้นทางไปจากเดิมมาก

กรณีของบราซิลและญี่ปุ่น แสดงให้เห็นว่าระบบการเมืองหรือสภาวะทางการเมืองที่ที่เปิดโอกาสให้ผู้เล่นทางการเมืองใหม่ๆได้เข้ามามีบทบาทนั้นเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่สร้างการเปลี่ยนแปลงในระบบสวัสดิการได้ ในกรณีของบราซิลนั้นจะเห็นได้ชัดว่าการเปลี่ยนแปลงออกจากระบบเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นสภาพพื้นฐานที่นำไปสู่การขยายสวัสดิการให้ครอบคลุมกลุ่มประชาชนที่เคยถูกละเลยมาก่อน กรณีของญี่ปุ่นนั้น คล้ายคลึงกันแม้การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นในระดับที่น้อยกว่า โดยสภาพการเสื่อมถอยอำนาจของพรรคการเมืองใหญ่เช่นพรรคเสรีประชาธิปไตย สร้างโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านและขบวนการเคลื่อนไหวของสตรีเข้ามามีบทบาท ผลักดันการเปลี่ยนแปลงในระบบสวัสดิการให้เกิดสวัสดิการใหม่ๆที่ช่วยแบ่งเบาภาระในครอบครัวและสนับสนุนการทำงานของผู้หญิงได้

กรณีของญี่ปุ่นยังแสดงให้เห็นปัจจัยสำคัญอีกประการที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางของระบบสวัสดิการ ก็คือโครงสร้างประชากร การที่สังคมญี่ปุ่นก้าวเข้าสู่ภาวะสังคมสูงวัย ส่งผลให้เกิดเงื่อนไขให้นโยบายสวัสดิการต้องปรับตัวตาม โดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการด้านสุขภาพและบำนาญ จะต้องเพิ่มนโยบายใหม่ๆ เช่น กองทุนประกันสุขภาพระยะยาวเข้ามา นอกจากนี้ ภาวะการเกิดที่อยู่ในอัตราต่ำของญี่ปุ่น ยังเป็นสถานะที่นำไปสู่การขยายสวัสดิการเพื่อรองรับแรงงานประเภทใหม่ๆ เช่น แรงงานแบบชั่วคราว รวมถึงการสนับสนุนสวัสดิการครอบครัว ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาการลดลงของกำลังแรงงาน

การสำรวจกรณีศึกษาแสดงให้เห็นว่า บนเส้นทางของระบบสวัสดิการที่ได้รับการวางรากฐานไว้ผ่านปัจจัยในชุดแรกนั้น ยังมีปัจจัยในชุดที่สองที่เข้ามามีบทบาทในการปรับทิศทางของระบบสวัสดิการได้ ชุดปัจจัยที่สองนี้ประกอบไปด้วย

- 1) สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่ส่งผลให้เกิดการปรับรูปแบบนโยบายไปสู่แนวทางใหม่ โดยเฉพาะแนวทางแบบเสรีนิยม
- 2) ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งการเมืองที่เปิดกว้างนำไปสู่การผลักดันการขยายตัวของระบบสวัสดิการให้รองรับกลุ่มที่เคยถูกละเลย
- 3) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากร ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับสวัสดิการเพื่อรองรับสภาพที่สวัสดิการที่เคยมีให้กับคนชราและผู้หญิงนั้นจะไม่เพียงพออีกต่อไป

4.2 การเปรียบเทียบส่วนผสมของนโยบายสวัสดิการและการจัดวางนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

สำหรับคำถามที่สองที่เนื้อหาของบทนี้ต้องการจะตอบ คือคำถามว่าลักษณะของการนำเอานโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ รวมถึงรูปแบบสำคัญของการผสมนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนกับนโยบายสวัสดิการอื่น ประกอบไปลักษณะและรูปแบบใดบ้าง ผู้วิจัยจะตอบคำถามนี้โดยอธิบายแต่ละประเทศที่เป็นกรณีศึกษา และจะนำเอาคำอธิบายมาสรุปสู่ภาพสังเคราะห์ในช่วงท้าย

ในการสำรวจสวัสดิการของแต่ละกรณีศึกษา ผู้วิจัยจะสำรวจครอบคลุมสวัสดิการด้านสำคัญ เช่น สวัสดิการด้านสุขภาพ สวัสดิการบำนาญ สวัสดิการด้านการประกันสังคม เช่น ประกันการว่างงาน การลาคลอด สวัสดิการสำหรับการเลี้ยงดูเด็ก และสวัสดิการสำหรับอุดหนุนคนยากจน ประเทศกรณีศึกษาจะมีรูปแบบการผสมผสาน

ลักษณะของสวัสดิการเหล่านี้ต่างกันไป ตัวอย่างเช่น ในบางกรณีจะแยกระบบสวัสดิการบำนาญออกจากระบบการประกันสังคม และในบางกรณีก็จะรวมการบริหารจัดการอยู่ด้วยกัน นอกจากนี้ ควรกล่าวเสียก่อนว่าการสำรวจนี้จะได้กล่าวถึงสวัสดิการการศึกษาแยกออกมา เนื่องจากสวัสดิการการศึกษาในประเทศกรณีศึกษาล้วนมีลักษณะไปในทางเดียวกันหมด คือต่างก็ให้การศึกษাপัฒนารูปหรือในต้นทุนที่ต่ำที่สุดกับประชาชน จึงไม่จำเป็นต้องนำมาเปรียบเทียบ

ในกรณีของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม เน้นให้กลไกตลาดมีบทบาทสูง ในขณะที่จำกัดบทบาทของรัฐในการแทรกแซงการทำงานของตลาด เน้นการให้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน ส่วนผสมของนโยบายสวัสดิการสหราชอาณาจักรประกอบไปด้วยการมีนโยบายประกันสุขภาพแบบถ้วนหน้าที่เรียกว่า National Health Services (NHS) ซึ่งครอบคลุมประชาชนทุกคน และการมีระบบประกันสังคมแบบพื้นฐานที่เรียกว่า National Insurance ซึ่งเป็นสวัสดิการแบบได้รับผ่านการสมทบ (contribution-based) ซึ่งให้ผลตอบแทนกับคนทำงานในรูปแบบของบำนาญพื้นฐานและสวัสดิการการว่างงาน อย่างไรก็ตาม สวัสดิการผ่านระบบประกันสังคมแห่งชาติมีขนาดสิทธิประโยชน์จำกัด นอกจากสวัสดิการสองประการข้างต้น สวัสดิการสำคัญที่เหลือของสหราชอาณาจักรจะอยู่ในรูปแบบสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน โดยสำหรับคนในวัยทำงานที่มีฐานะยากจน จะได้รับสวัสดิการต่างๆ ทั้งเงินอุดหนุนครอบครัวเพื่อเลี้ยงดูเด็ก เงินอุดหนุนสำหรับผู้ว่างงาน เงินอุดหนุนที่อยู่อาศัย โดยในปัจจุบันสหราชอาณาจักรรวมกระบวนการพิสูจน์ฐานะเพื่อรับสวัสดิการเหล่านี้เป็นระบบเดียวด้วยนโยบาย Universal Credit และสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนจะได้รับการช่วยเหลือแยกไปผ่าน Guaranteed Pension ซึ่งมีลักษณะเป็นเงินบำนาญอุดหนุนเพื่อให้รายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

จะสังเกตได้ว่านอกจากระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่เป็นฐานหลักของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรแล้ว ส่วนประกอบหลักอีกส่วนของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรคือระบบประกันสังคมนั้นมีบทบาทไม่มากนัก คือรองรับความเสี่ยงในการว่างงานและการเข้าสู่วัยเกษียณให้กับคนทำงานเท่านั้น ในบริบทเช่นนี้ สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเข้ามามีบทบาทสำคัญมากในฐานะเครื่องมือรองรับปัญหาความยากจน ผลักดันคนยากจนในฐานะผู้ที่ล้มเหลวจากการมีส่วนร่วมในระบบตลาดให้กลับเข้าสู่การทำงานจนสามารถดูแลตนเองผ่านระบบการเข้าสู่ระบบตลาดได้

สำหรับกรณีของระบบสวัสดิการสวีเดน เป็นตัวอย่างของส่วนผสมที่แตกต่างไปชัดเจนจากระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักร ระบบสวัสดิการสวีเดนเป็นระบบแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย มุ่งส่งเสริมสิทธิทางสังคมผ่านบทบาทของรัฐในการให้สวัสดิการแบบถ้วนหน้า ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพของสวีเดนเป็นแบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า และสวีเดนเองมีระบบประกันสังคมแบบพื้นฐานเพื่อรองรับการประกันการว่างงานและการให้สวัสดิการ

บำนาญ แรงงานในสวีเดนทุกคนจะเป็นสมาชิกกองทุนนี้โดยอัตโนมัติ ในขณะที่แรงงานที่มีรายได้สูงจะสามารถเลือกเป็นสมาชิกกองทุนประกันการว่างงานแบบเสริมและบำนาญแบบพรีเมียมเพิ่มขึ้นจากการประกันสังคมพื้นฐานได้ เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนมากกว่า นอกจากสองสวัสดิการข้างต้นแล้ว สวัสดิการที่เหลือของสวีเดนสะท้อนลักษณะสำคัญในการเป็นระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าของสวีเดน โดยเฉพาะสวัสดิการอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กซึ่งเป็นแบบถ้วนหน้า โดยทุกครอบครัวที่มีลูกจะได้รับเงินเพื่อสนับสนุนไปตามจำนวนบุตรโดยไม่ต้องผ่านการพิสูจน์ฐานะ เงินสนับสนุนการเลี้ยงดูเด็กนี้ยังได้รับต่อไปในฐานะเงินอุดหนุนการศึกษาที่ให้โดยตรงกับบุตรที่อายุมากกว่า 16 ปีและยังอยู่ในระบบการศึกษา นอกจากนี้ สำหรับผู้สูงอายุที่ได้เงินบำนาญน้อยกว่าเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพชีวิต ยังได้รับบำนาญแบบการันตีเพื่อให้มีรายได้เพียงพอในวัยชรา สำหรับคนยากจนในสวีเดนนั้น หากสวัสดิการที่ได้รับอยู่ยังไม่เพียงพอก็ยังสามารถขอรับการช่วยเหลือเพิ่มเติมได้เพื่อให้มาตรฐานชีวิตเพียงพอกับระดับขั้นต่ำ โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการสวัสดิการส่วนนี้

ในกรณีของสวีเดน สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือเสริมในกรณีที่สวัสดิการต่างๆ โดยเฉพาะสวัสดิการแบบถ้วนหน้าที่ได้รับอยู่แล้วนั้นไม่เพียงพอ โดยในกรณีของบำนาญคนชรานั้นสวีเดนมีบำนาญแบบการันตีให้กับผู้สูงอายุเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในสวีเดนจึงไม่ได้มุ่งเป้าที่ผู้สูงอายุ นอกจากนี้สำหรับครอบครัวที่มีเด็กเล็กก็ย่อมได้เงินสนับสนุนแบบถ้วนหน้าอยู่แล้วเช่นกัน สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนจึงเหลือบทบาทเพียงการให้การสนับสนุนเพิ่มเติมกับคนในวัยทำงานที่ยากจนเป็นหลัก

ระบบสวัสดิการเยอรมัน เป็นตัวอย่างของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม ซึ่งเน้นการใช้สวัสดิการแบบจ่ายสมทบด้วยตนเอง (contribution-based) นโยบายสวัสดิการเกือบทั้งหมดของเยอรมันพัฒนามาบนฐานของระบบลักษณะนี้ โดยเยอรมันมีกองทุนการประกันด้านต่างๆ เพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับรองรับความเสี่ยงรูปแบบที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างสำคัญก็คือสวัสดิการด้านสุขภาพของเยอรมันที่อยู่ในรูปแบบของกองทุนประกันสุขภาพหลากหลายกองทุนแบ่งไปตามรายได้และอาชีพ โดยแรงงานจะต้องเลือกจ่ายเงินอุดหนุนเข้าเป็นสมาชิกกองทุนเพื่อให้ได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาล กองทุนประกันสุขภาพของเยอรมันมีขอบเขตการให้สวัสดิการกว้างขวาง โดยรวมไปถึงสวัสดิการสำหรับการดูแลสุขภาพระยะยาวให้กับคนชรา สวัสดิการอุดหนุนการว่างงานจากภาวะเจ็บป่วย และสวัสดิการอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กเล็ก นอกจากนี้ ระบบบำนาญและการประกันการว่างงานของเยอรมันก็ยังคงอยู่ในรูปแบบกองทุนประกันที่คนทำงานจะต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกและสมทบเงินตลอดชีวิตการทำงานด้วยตนเองเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลจะมีการลดอัตราสมทบเงินหรือช่วยสมทบเงินเข้าสู่กองทุนประกันสังคมด้านต่างๆ ให้ นอกจากนี้ เยอรมันยังมีสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเสริมให้กับคนที่รายได้ไม่เพียงพอสำหรับคนทำงานและผู้สูงอายุที่รายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

ในการจัดวางนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของเยอรมันนั้น จะสังเกตได้ว่านโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของเยอรมันไม่ได้มีบทบาทที่สำคัญ แนวทางการลดอัตราสมทบหรือช่วยสมทบเงินเข้าสู่กองทุนประกันสังคมเพื่อช่วยกลุ่มรายได้น้อยซึ่งถูกนำมาใช้ในเยอรมัน แม้จะเป็นวิธีที่ใกล้เคียงกับสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน แต่ผลที่เกิดขึ้นต่างกัน คือเป็นการผลักดันให้กลุ่มรายได้น้อยสามารถร่วมระบบการประกันความเสี่ยงกับกลุ่มรายได้อื่นๆได้ ส่วนของนโยบายที่เป็นแบบเจาะจงที่คนจนอย่างแท้จริงในระบบสวัสดิการของเยอรมันมีเพียงเงินบำนาญอุดหนุนผู้สูงอายุที่จะให้เพิ่มเติมกับผู้ที่ยังทำงานจากการประกันตนเองผ่านกองทุนบำนาญนั้นไม่เพียงพอกับการช่วยอุดหนุนรายได้และที่อยู่อาศัยให้กับผู้ที่ว่างงานในระยะยาว

ในกรณีของระบบสวัสดิการญี่ปุ่น เป็นตัวอย่างของระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต (productivist welfare) ส่วนผสมของระบบสวัสดิการญี่ปุ่นมีความคล้ายคลึงกับระบบสวัสดิการของเยอรมันที่ต่างก็เน้นการใช้ระบบประกันสังคมแบบสมทบเข้ากองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงของแรงงาน อย่างไรก็ตาม ระบบของญี่ปุ่นจะมีการแบ่งประเภทการประกันสังคมที่ให้กับแรงงานไว้ชัดเจน โดยมีระบบสำหรับแรงงานหลักที่เป็นลูกจ้างและข้าราชการ แยกไปจากแรงงานอื่นๆที่เป็นกลุ่มแรงงานรอง ในขณะที่กลุ่มแรงงานรองจะได้รับสวัสดิการหลักผ่านการเป็นสมาชิกระบบประกันสุขภาพและบำนาญแห่งชาติ กลุ่มแรงงานหลักจะมีกองทุนประกันสุขภาพของตนเองแยกจากประกันสุขภาพแห่งชาติ และมีกองทุนบำนาญของตนเองที่ให้ประโยชน์เพิ่มเติมจากบำนาญพื้นฐานที่ได้จากกองทุนบำนาญแห่งชาติ นอกจากนี้ แรงงานกลุ่มหลักเท่านั้นที่จะได้รับสวัสดิการประกันการว่างงาน

ญี่ปุ่นยังมีสวัสดิการพื้นฐานอีกสองชนิดที่พัฒนาขึ้นภายหลังเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร คือกองทุนประกันสุขภาพระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่การสมทบจะโยงกับกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ และสวัสดิการอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กซึ่งเป็นแบบถ้วนหน้า และมีการให้อัตราอุดหนุนเพิ่มเติมกับครอบครัวรายได้น้อย ควรกล่าวเช่นกันว่าระบบสวัสดิการการรักษายาของญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะสำคัญที่เป็นแบบร่วมจ่าย โดยมีการปรับอัตราการร่วมจ่ายแบ่งตามช่วงวัยและฐานะ สำหรับสวัสดิการที่เป็นแบบที่เจาะจงที่คนจนของญี่ปุ่น จะอยู่ในลักษณะของสวัสดิการอุดหนุนครอบครัวที่มีมาตรฐานชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์ โดยการช่วยเหลือนี้จะดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้ครัวเรือนได้รับการอุดหนุนจนถึงคุณภาพชีวิตขั้นต่ำเท่านั้น

เนื่องจากความคล้ายกันในภาพรวมของส่วนผสมของระบบสวัสดิการกับเยอรมัน การจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของญี่ปุ่นจึงคล้ายกับของเยอรมันเช่นกัน ระบบสวัสดิการญี่ปุ่นพึ่งพาประกันสังคมเป็นระบบหลักในการรองรับความเสี่ยง ทำให้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนมีบทบาทเพียงแค່รองรับคนที่หลุดจากโครงข่ายการประกันสังคมหรือการช่วยเหลือจากการประกันสังคมยังไม่เพียงพอเท่านั้น และการช่วยเหลือก็เป็นเพียงการอุดหนุนระหว่างคุณภาพชีวิตที่เป็นอยู่ในด้านต่างๆกับมาตรฐานขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม แง่มุมที่โยงกับการอุดหนุนคน

จนของญี่ปุ่นที่ต่างไปนั้นเชื่อมโยงกับสวัสดิการที่พัฒนามาภายหลังเพื่อรองรับการเปลี่ยนของโครงสร้างประชากร ก็คือสวัสดิการอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กซึ่งให้ในรูปแบบถ้วนหน้าและยังมีการให้การอุดหนุนเพิ่มเติมกับครัวเรือนยากจน

กรณีศึกษาสุดท้ายคือระบบสวัสดิการของบราซิล ซึ่งเป็นกรณีศึกษาเดียวในงานวิจัยชิ้นนี้ที่เป็นของประเทศกำลังพัฒนา ลักษณะของระบบสวัสดิการของบราซิลเองสะท้อนพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ยังไม่ทัดเทียมกับประเทศกลุ่มรายได้สูง โดยบราซิลเป็นตัวอย่างของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมบนเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (liberal-informal) อันหมายถึงการมีแนวทางสวัสดิการแบบเสรีนิยมพร้อมกับการมีข้อจำกัดจากการมีภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ ส่วนผสมของระบบสวัสดิการบราซิลแบ่งออกอย่างชัดเจนเป็นการประกันสุขภาพ การประกันสังคม และการช่วยเหลือแบบอุดหนุนที่คนจน สำหรับการประกันสุขภาพนั้นบราซิลมีระบบประกันสุขภาพแบบถ้วนหน้าแต่ด้วยงบประมาณที่ต่ำทำให้ระบบมีปัญหาด้านคุณภาพ จนคนที่มาใช้ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้านั้นมักจะจำกัดอยู่แค่กลุ่มคนยากจน ในขณะที่คนมีฐานะต่างหันไปใช้บริการการประกันสุขภาพเอกชนแทน สำหรับการประกันสังคมนั้นบราซิลมีระบบประกันสังคมแบบทั่วไปสำหรับลูกจ้าง ผู้จ้างตนเอง และเกษตรกร โดยสวัสดิการที่ได้มาจากการเก็บเงินสมทบกองทุนเป็นหลัก และสิทธิประโยชน์ครอบคลุมการประกันการว่างงานและบำนาญไปพร้อมกัน นอกจากระบบประกันสังคมแบบทั่วไปนี้ก็มีกองทุนประกันสังคมที่ให้เฉพาะกับข้าราชการเพื่อเป็นสวัสดิการ สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมีบทบาทสำคัญในระบบสวัสดิการของบราซิล โดยบราซิลมีโครงการสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนขนาดใหญ่คือบอลซ่าแฟมิลีสำหรับช่วยครอบครัวยากจนที่มีลูกในวัยเรียน และมีสวัสดิการบำนาญเจาะจงสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจน

จะเห็นได้ว่าการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของบราซิลนั้น นอกจากมีการประกันสังคมพื้นฐานและการประกันสุขภาพถ้วนหน้าแล้ว สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมีบทบาทสำคัญ สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนถูกใช้อุดช่องว่างของระบบ คือการช่วยเหลือกลุ่มคนที่ไม่มียุติการจากระบบประกันสังคมรองรับ โดยเฉพาะคนยากจนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ และเช่นเดียวกับกรณีของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมเช่นสหราชอาณาจักร การช่วยเหลือนี้ยังเกี่ยวกับการผลักดันคนยากจนให้กลับเข้าสู่การพึ่งพิงตนเองในระบบตลาดได้ โดยบอลซ่าแฟมิลีให้การช่วยเหลือไปที่ครอบครัวยากจนที่มีลูกในวัยเรียนด้วยเป้าหมายการผลักดันให้เกิดการลงทุนในการศึกษาพร้อมกับช่วยบรรเทาความเดือดร้อนจากความยากจน นอกจากนี้ สำหรับผู้สูงอายุที่ขาดบำนาญจากประกันสังคมของตนเองรองรับ ก็ยังมีสวัสดิการบำนาญในรูปแบบการเจาะจงที่คนจนช่วยเหลืออีกเช่นกัน

จากกรณีศึกษาที่ได้สำรวจมาไว้ข้างต้นนั้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับส่วนผสมของระบบสวัสดิการได้สองประการ

ประการแรก การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนั้นมีอยู่ในทุกประเทศที่เป็นกรณีศึกษา แต่จะมีความสำคัญแตกต่างกันไป โดยกรณีศึกษาเช่นสหราชอาณาจักรและบราซิลนั้นเน้นใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเป็นสวัสดิการหลัก ในขณะที่กรณีของเยอรมันและญี่ปุ่นใช้แค่ในขอบเขตจำกัด โดยมีการช่วยเหลือผ่านช่องทางอื่นๆ ก่อนเช่นช่วยอุดหนุนการสมทบการประกันสังคม และจะใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเฉพาะสำหรับคนที่ไม่สามารถเข้าถึงการประกันสังคมได้หรือได้รับสวัสดิการไม่เพียงพอ ในกรณีของสวีเดนนั้นมีการให้สวัสดิการแบบถ้วนหน้าอยู่แล้ว โดยเฉพาะสำหรับเด็กและผู้สูงอายุ การช่วยเหลือผ่านสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนจึงมีขอบเขที่ยังจำกัดขึ้น โดยช่วยเฉพาะครอบครัวหรือคนทำงานที่สวัสดิการที่ได้รับยังไม่เพียงพอเท่านั้น

ประการที่สอง ลักษณะทั้งส่วนผสมของนโยบายสวัสดิการและการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนั้นสะท้อนเป้าหมายใหญ่ของระบบสวัสดิการ ในกรณีของระบบสวัสดิการบนแนวทางแบบเสรีนิยมทั้งของสหราชอาณาจักรและบราซิลนั้น การที่สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมีความสำคัญยิ่งยู่กับแนวทางที่ให้รัฐแทรกแซงตลาดเพียงจำกัด และให้ตลาดทำงานได้มากและสร้างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ภายใต้แนวทางนี้การช่วยเหลือและผลักดันให้คนยากจนเข้าสู่การพึ่งพิงตนเองในระบบตลาดจึงมีความสำคัญ ในขณะที่ระบบสวัสดิการทั้งแบบอนุรักษนิยมและแบบเพื่อการผลิต เช่นในกรณีของเยอรมันและบราซิลนั้น ระบบสวัสดิการต่างเน้นสร้างความมั่นคงให้กับแรงงานกลุ่มต่างๆเป็นหลัก การช่วยเหลือแรงงานที่ยากจนถูกผสมไปกับเป้าหมายนี้ผ่านการช่วยอุดหนุนการสมทบกองทุนประกันความเสี่ยงด้านต่างๆเพื่อให้พวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของระบบข้างต้นได้ สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในรูปแบบการให้เงินอุดหนุนคนจนจึงเป็นเรื่องของการช่วยเหลือคนที่เหลือให้ได้รับมาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำสำหรับกรณีของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยเช่นกรณีสวีเดนนั้น ระบบสวัสดิการถือเป็นสิทธิทางสังคมที่ให้กับประชาชนโดยทั่วไป และประชาชนส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการแบบถ้วนหน้าอยู่แล้ว ในกรณีนี้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนจึงมีบทบาทเหลือเพียงช่วยเฉพาะคนที่สวัสดิการแบบถ้วนหน้าที่ได้รับนั้นยังไม่เพียงพอ

จากเนื้อหาที่ได้วิเคราะห์ในข้างต้น สามารถสรุปลักษณะของส่วนผสมและการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนได้ดังตารางที่ 4.1 นี้

ตาราง 4.1: ลักษณะสำคัญของส่วนผสมระบบสวัสดิการและการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

	ลักษณะสำคัญของส่วนผสม	การจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน
สหราชอาณาจักร	• ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า • ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงาน รองรับความเสี่ยงและให้บำนาญพื้นฐาน ให้สิทธิประโยชน์จำกัด • ระบบสวัสดิการแบบเจาะจงที่ คนจน ประกอบด้วย Universal Credits สำหรับ คนวัยทำงาน บำนาญการันตีสำหรับผู้สูงอายุ	• มีบทบาทสำคัญ ครอบคลุมสวัสดิการหลายรูปแบบ เช่นสวัสดิการอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็ก สวัสดิการที่อยู่อาศัย • บริหารจัดการโดยรัฐบาลกลาง • เป้าหมายคือเน้นผลักดันคนยากจนกลับสู่การทำงาน ให้สามารถพึ่งพิงตนเองผ่านระบบตลาดได้
สวีเดน	• ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า • ระบบประกันสังคมพื้นฐานสำหรับแรงงานทั้งหมด โดยมีกองทุนเพิ่มเติมสำหรับแรงงานที่รายได้สูง โดยรวมให้สิทธิประโยชน์สูง • สวัสดิการแบบถ้วนหน้าสำหรับอุดหนุนเด็กเล็กและนักเรียน • บำนาญการันตีสำหรับผู้สูงอายุ • สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนสำหรับผู้ที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตยังไม่ถึงขั้นต่ำ	• มีบทบาทจำกัด ช่วยดูแลคนยากจนที่คุณภาพชีวิตยังไม่ถึงมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด • บริหารจัดการโดยรัฐบาลท้องถิ่น • เป้าหมายคือช่วยอุดช่องโหว่ของระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้ว เพื่อช่วยให้ประชาชนทุกคนได้รับมาตรฐานชีวิตขั้นต่ำ
เยอรมัน	• กองทุนประกันสุขภาพแยกเป็นหลายกองทุนที่มีระดับสิทธิประโยชน์แตกต่างกัน กองทุนประกันสุขภาพให้สวัสดิการครอบคลุมถึงการดูแลครอบครัว การเป็นสมาชิกได้ผ่านการสมทบ • กองทุนประกันการว่างงานและกองทุนบำนาญสำหรับแรงงานแตกต่างกลุ่ม	• มีบทบาทจำกัด ช่วยดูแลผู้ที่ว่างงานระยะยาวและไม่สามารถเข้าถึงการประกันสังคมได้ สำหรับผู้ที่ยังทำงานได้ จะได้รับการช่วยเหลือผ่านการลดอัตราสมทบกองทุนประกันสังคมแทน • การช่วยเหลือสำหรับผู้ว่างงานระยะยาวเป็นแบบอัตราเดียว (flat-rate)

	• การช่วยเหลือแรงงานที่รายได้น้อยผ่านการลดอัตราการสมทบกองทุนต่างๆข้างต้น • สวัสดิการสำหรับคนยากจนที่ว่างงานระยะยาว ผ่านการพิสูจน์ฐานะ และเงินอุดหนุนสำหรับผู้สูงอายุที่ยากจน	• บริหารจัดการผ่าน Labour Office และรัฐบาลในระดับท้องถิ่น • เป้าหมายคือช่วยรองรับกลุ่มคนยากจนที่แนวทางหลักคือ การใช้ระบบประกันสังคมครอบคลุมไปไม่ถึง
ญี่ปุ่น	• ระบบประกันสุขภาพแบ่งเป็นกองทุนต่างๆ และมีระบบร่วมจ่าย • กองทุนประกันสังคมและบำนาญแยกเป็นสำหรับแรงงานหลักและแรงงานรอง โดยแรงงานหลักมีกองทุนทดแทนหรือมีกองทุนเสริมของตนเอง • มีสวัสดิการถ้วนหน้าสำหรับการดูแลเด็ก และมีช่วยอุดหนุนการรักษาพยาบาลให้ผู้สูงอายุ • สวัสดิการเจาะจงที่คนจนยากจนให้กับครอบครัวที่มาตรฐานการดำรงชีวิตยังไม่ถึงขั้นต่ำ	• มีบทบาทจำกัด เน้นรองรับครอบครัวที่มาตรฐานชีวิตยังไม่ถึงขั้นต่ำ • บริหารจัดการโดยรัฐบาลท้องถิ่น ผ่านระบบการคำนวณช่องว่างระหว่างฐานะความยากจนและมาตรฐานขั้นต่ำ • เป้าหมายคือรองรับกลุ่มคนยากจนที่การประกันสังคมดูแลไม่เพียงพอ ให้ได้รับมาตรฐานชีวิตขั้นต่ำ
บราซิล	• ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่มีคุณภาพจำกัด ผู้ใช้หลักเป็นคนยากจน • ระบบประกันสังคมและบำนาญแบบทั่วไป แยกจากระบบสวัสดิการสำหรับข้าราชการ • สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนขนาดใหญ่สำหรับครอบครัวยากจนที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ และบำนาญเพื่อช่วยเหลือเจาะจงที่ผู้สูงอายุที่ยากจน	• มีบทบาทสำคัญ เน้นให้เงินอุดหนุนกับครอบครัวยากจนโดยมีเงื่อนไขให้ต้องส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียน • บริหารจัดการโดยรัฐบาลกลาง • เป้าหมายคือบรรเทาปัญหาความยากจนและผลักดันการลงทุนในทุนมนุษย์ของคนยากจนเพื่อให้สามารถพึ่งพิงตนเองในระบบตลาดได้ในระยะยาว

4.3 การเปรียบเทียบความเชื่อมโยงระหว่างส่วนผสมของสวัสดิการกับความเหลื่อมล้ำ

ในส่วนของเนื้อหาส่วนต่อไปจะพยายามตอบคำถามว่าลักษณะของส่วนผสมนโยบายสวัสดิการ รวมไปถึงรูปแบบการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงดังที่อธิบายไว้ในส่วนที่แล้วนั้น มีนัยต่อการลดความเหลื่อมล้ำต่างกันอย่างไร โดยผู้วิจัยจะอธิบายเรียงไปตามแต่ละกรณีศึกษา โดยจะเน้นผลของส่วนผสมระบบสวัสดิการต่อความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นผ่านสองมิติที่สำคัญ คือ (1) การลดการพึ่งพิงตลาด (decommodification) และ (2) การลดหรือเสริมการแบ่งลำดับชั้นทางสังคม (social stratification) หลังจากสำรวจกรณีศึกษาในมิติข้างต้น ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ถึงภาพรวมของลักษณะของกลไกที่เกี่ยวข้องกับผลของระบบสวัสดิการต่อความเหลื่อมล้ำ

ก่อนจะไปสู่การวิเคราะห์กรณีศึกษา ผู้วิจัยเห็นควรทบทวนมิติของผลจากระบบสวัสดิการที่เชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำผ่านสองมิติข้างต้น สำหรับมิติการลดการพึ่งพิงตลาดนั้น หมายความว่าความสามารถของระบบสวัสดิการในการให้สิทธิประโยชน์ที่ครอบคลุมและเพียงพอ จนทำให้ประชาชนสามารถลดความจำเป็นในการต้องอาศัยกลไกตลาดทั้งในการเป็นแรงงานและการประกอบธุรกิจเพื่อให้มีชีวิตที่มีคุณภาพได้ ในด้านของมิติการลดหรือเสริมการแบ่งลำดับชั้นทางสังคม หมายถึงความสามารถของระบบสวัสดิการในการส่งผลให้การแบ่งชั้นทางเศรษฐกิจของคนในสังคมนั้นเพิ่มขึ้นหรือลดลง ผ่านการให้สวัสดิการที่ไม่แบ่งแยกผู้ที่ได้รับ ดังเช่นที่ได้กล่าวไว้ในส่วนของกรอบวิเคราะห์ในบทที่ 2 ทั้งสองมิตินี้เชื่อมโยงกับศักยภาพการลดความเหลื่อมล้ำของระบบสวัสดิการ โดยการลดการพึ่งพิงตลาดหมายถึงโอกาสในการได้รับคุณภาพชีวิตเป็นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน ในขณะที่ผลของการลดการแบ่งชั้นผ่านระบบสวัสดิการย่อมทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มอาชีพและชนชั้นทางเศรษฐกิจลดลงไปด้วยการได้รับสวัสดิการอย่างเสมอภาค

นอกจากสองมิติข้างต้น ยังมีมิติอีกประการที่สำคัญแต่จะไม่ได้รับการกล่าวถึงในทุกกรณีศึกษา คือมิติของระบบสวัสดิการในการลดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (declientelisation) หมายถึงการที่ระบบสวัสดิการสามารถเป็นกลไกผลักดันให้คนออกจากสายสัมพันธ์ในลักษณะผู้รับผู้ให้ ไม่ว่าจะเป็นที่เกื้อหนุนในการเมืองระดับชาติหรือการเมืองระดับท้องถิ่น มิติดังนี้ของระบบสวัสดิการมีความสำคัญต่อการผลักดันให้สวัสดิการได้รับการยอมรับเป็นระบบพื้นฐานสำหรับประชาชน และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบบสวัสดิการต่อไปจนกลายเป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรณีศึกษาสี่กรณีในงานศึกษานี้เป็นของประเทศพัฒนาแล้วที่ระบบสวัสดิการพัฒนามานานจนได้รับการยอมรับเป็นระบบพื้นฐานแล้ว จะมีเพียงกรณีของบราซิลเท่านั้นที่มีมิติการลดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (declientelisation) ของระบบสวัสดิการยังคงความสำคัญอยู่ การวิเคราะห์ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงมิตินี้เฉพาะกรณีบราซิลเท่านั้น

ในกรณีของสหราชอาณาจักร นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบสวัสดิการบนแนวทางเสรีนิยม พบว่าระดับความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นสูง การเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำนี้โยงอยู่กับลักษณะของระบบที่ความสามารถในการลดการพึ่งพิงระบบตลาดอยู่ในระดับที่ต่ำ รวมไปถึงระบบยังมีแนวโน้มจะเพิ่มการแบ่งลำดับชั้นในสังคม ระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรไม่สามารถลดการพึ่งพิงระบบตลาดได้มากด้วยสิทธิประโยชน์ของระบบสวัสดิการที่น้อย นโยบายการช่วยเหลือแบบเจาะจงที่คนจนของสหราชอาณาจักรถูกนำมาใช้เพิ่มขึ้นพร้อมกับการลดขนาดสิทธิประโยชน์ของสวัสดิการโดยรวม นอกจากนี้ นโยบายรูปแบบดังกล่าวของสหราชอาณาจักรยังมีปัญหาเข้าไม่ถึงคนยากจน โดยมีคนยากจนจำนวนมากที่อยู่ในสถานะไม่เข้ารับสวัสดิการ สำหรับความสามารถในการลดการแบ่งชั้นในสังคมนั้น การนำสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเข้ามาใช้มากขึ้นของสหราชอาณาจักรยังนำไปสู่การแบ่งแยกและตีตราผู้รับสวัสดิการ โดยสังคมในภาพรวมมีมุมมองต่อกลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการเป็นคนยากจนที่สร้างภาระ มุมมองเช่นนี้ยิ่งผลักดันให้มีการแบ่งผู้ได้รับสวัสดิการซึ่งเป็นคนยากจนออกเป็นกลุ่มที่ควรได้รับสวัสดิการและกลุ่มที่ไม่ควรได้รับ และยังมุ่งเน้นการลดการช่วยเหลือกับกลุ่มคนยากจนที่ถูกแยกกว่าเป็นผู้ไม่ควรได้รับสวัสดิการ

กรณีศึกษาสวีเดน มีลักษณะเด่นแตกต่างจากกรณีสหราชอาณาจักร สวีเดนมีระดับความเหลื่อมล้ำต่ำและมีลักษณะของระบบสวัสดิการเป็นหนึ่งในโลกสำคัญที่โยงกับสภาพเช่นนี้ ตรงกันข้ามกับกรณีของสหราชอาณาจักร ระบบสวัสดิการของสวีเดนช่วยส่งผลในการลดการพึ่งพิงตลาดและลดลำดับชั้นในสังคม การที่สวีเดนให้สวัสดิการในระดับสิทธิประโยชน์ที่สูง และมีสวัสดิการแบบถ้วนหน้าคอยช่วยการเลี้ยงดูเด็กและคนชรา ช่วยสร้างความมั่นคงพื้นฐานให้กับชีวิตประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ ยังส่งผลทางอ้อมให้ผู้หญิงเข้าสู่กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นจนทำให้ฐานรายได้ภาษีของระบบสวัสดิการเพิ่มขึ้นตามไป สำหรับการลดลำดับชั้นในสังคมนั้น การที่สวัสดิการสวีเดนนอกจากจะมีลักษณะแบบถ้วนหน้าแล้ว สิทธิประโยชน์ที่ให้อย่างมีลักษณะเป็นอัตราเดียว (flat-rate) ย่อมหมายถึงการไม่แบ่งกลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการออกจากกัน การให้สิทธิประโยชน์ในอัตราสูงยังทำให้สวัสดิการมีบทบาทช่วยสนับสนุนชนชั้นกลางได้เช่นกัน การไม่แบ่งผู้ได้รับสวัสดิการเช่นนี้ทำให้ระบบได้รับแรงสนับสนุนจากสังคมในวงกว้างกลับคืนมา นอกจากนี้ การที่ระบบสวัสดิการสวีเดนช่วยเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานได้ ยังช่วยเพิ่มกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือน

ในกรณีของเยอรมัน แม้ความเหลื่อมล้ำโดยรวมจะยังอยู่ในระดับที่ต่ำ แต่ความเหลื่อมล้ำมีทิศทางเพิ่มขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1990 เนื่องจากปัญหาเรื่องโครงสร้างของค่าจ้างที่เหลื่อมล้ำขึ้นและปัญหาการว่างงาน ในบริบทเช่นนี้ระบบสวัสดิการของเยอรมันไม่สามารถช่วยแบ่งเบาสภาพปัญหาที่เพิ่มขึ้นได้เท่าไรนัก ด้วยเพราะระบบเองมีศักยภาพในการลดการพึ่งพิงตลาดและการลดการแบ่งชั้นในสังคมที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ ในการลดการพึ่งพิงระบบตลาดนั้น ระบบสวัสดิการเยอรมันที่อาศัยกลไกกองทุนประกันสังคมด้านต่างๆพึ่งพิงการสมทบผ่านเงินเดือนของแรงงาน มีความจำเป็นการให้คนอยู่ในการจ้างงานถึงจะนำไปสู่การครอบคลุมของระบบสวัสดิการได้ และ

เนื่องจากสิทธิประโยชน์หลายประการแปรตามรายได้ สวัสดิการสำหรับคนกลุ่มที่รายได้น้อยยังมีอัตราของสิทธิประโยชน์ลดน้อยตามไป ปัญหาที่ใหญ่กว่าของระบบสวัสดิการเยอรมันอยู่ที่ความสามารถในการลดการแบ่งชั้นในสังคม ด้วยเพราะระบบสวัสดิการมีการแบ่งกองทุนการประกันออกเป็นหลายกองทุน แต่ละกองทุนมีรากฐานและความเหมาะสมกับลักษณะอาชีพและกลุ่มรายได้ที่แตกต่างกัน และมุ่งให้ความมั่นคงในการทำงานไปกับกลุ่มที่แตกต่างกันเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้ ระบบสวัสดิการเยอรมันจึงเป็นกลไกที่สอดคล้องกับการแบ่งชั้นทางสังคมมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพดังกล่าว และทำให้ศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำถูกจำกัด

สำหรับกรณีของญี่ปุ่น มีลักษณะพื้นฐานของระบบสวัสดิการคล้ายกับระบบสวัสดิการเยอรมัน ระดับความเหลื่อมล้ำของญี่ปุ่นสูงกว่าเยอรมันเล็กน้อยแต่มีแนวโน้มระยะยาวเพิ่มขึ้น ความสัมพันธ์ของระบบสวัสดิการกับความเหลื่อมล้ำในกรณีของญี่ปุ่นมีความคล้ายกันกับกรณีเยอรมันคือระบบสวัสดิการไม่ได้มีบทบาทในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้มากนัก ทั้งนี้ด้วยความจำกัดของระบบในการลดการพึ่งพิงตลาดและแนวโน้มในการเสริมมากกว่าลดการแบ่งชั้นทางสังคม ในด้านการลดการพึ่งพิงตลาดนั้น สิ่งที่ยากที่สุดความสามารถของระบบสวัสดิการญี่ปุ่นคือการที่กลุ่มแรงงานหลักเท่านั้นที่จะได้รับสวัสดิการที่มีคุณภาพ ขณะที่กลุ่มแรงงานรองนั้นยังได้รับสวัสดิการที่มีสิทธิประโยชน์ด้อยกว่าชัดเจน นอกจากนี้การช่วยเหลือที่ไม่อิงกับสถานะการทำงานยังอยู่อย่างจำกัด ทำให้การที่สวัสดิการจะครอบคลุมได้นั้นต้องโยงอยู่กับการที่คนสามารถเข้าถึงการทำงานได้ ระบบสวัสดิการของญี่ปุ่นยังถูกวางไว้ให้สะท้อนการแบ่งชั้นทางสังคมเช่นเดียวกับกรณีของเยอรมัน กล่าวคือมีการแบ่งให้กลุ่มแรงงานหลักที่ถูกวางให้มีบทบาทกับการผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นเป็นผู้มีโอกาสได้รับสวัสดิการมากกว่า ในขณะที่แรงงานรองแม้จะต้องสมทบเงินกับระบบสวัสดิการน้อยกว่าแต่ก็ได้รับสวัสดิการน้อยกว่าเช่นกัน สุดท้าย ระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่นยังเป็นเรื่องเดียวจากกรณีศึกษาทั้งหมดที่มีการใช้ระบบร่วมจ่ายอย่างกว้างขวาง ซึ่งแม้จะเกณฑ์สำหรับช่วยอุดหนุนคนยากจน แต่ก็ถือเป็นแง่มุมของระบบที่ทำให้ศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำด้อยลง

สุดท้าย **ในกรณีของบราซิล** ซึ่งมีระดับการพัฒนาต่ำกว่าและมีระดับความเหลื่อมล้ำสูงกว่าประเทศอื่นๆที่เป็นกรณีศึกษาในงานชิ้นนี้ ระบบสวัสดิการของบราซิลมีลักษณะแบบเสรีนิยมคล้ายคลึงกันกับสหราชอาณาจักร และการที่บราซิลมีเศรษฐกิจที่มีความเหลื่อมล้ำสูงเป็นอันดับต้นๆของโลกแสดงถึงบทบาทที่ยังจำกัดของระบบสวัสดิการในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ระบบสวัสดิการมีศักยภาพต่ำในการลดการพึ่งพิงระบบตลาด บราซิลมีระบบสวัสดิการที่เน้นการให้ประโยชน์กับแรงงานในระบบผ่านระบบประกันสังคม ในขณะที่แรงงานนอกระบบพึ่งพิงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ยังขาดคุณภาพ และแรงงานนอกระบบจำนวนมากที่ฐานะยากจนต้องพึ่งพิงโครงการสวัสดิการเจาะจงที่คนจนขนาดใหญ่คือบอลซ่าแฟมิลี นอกจากนี้ ในทางเดียวกันกับสหราชอาณาจักร ปัญหาสำคัญที่ลดศักยภาพของโครงการสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนอย่างบอลซ่าแฟมิลีก็คือการเข้าไม่ถึงคนยากจน โดยโครงการยังประสบปัญหาความคลาดเคลื่อนในการเจาะจงค่อนข้างสูง อีกทั้งหากมองบอลซ่าแฟมิลี

เป็นการลดการพึ่งพิงตลาดของคนยากจนเองผลก็ยังไม่ชัดเจน แม้การช่วยเหลือจะช่วยบรรเทาความยากจนได้ แต่แนวทางการกระตุ้นให้ครอบครัวลงทุนในการศึกษาเพื่อหวังผลระยะยาวในการหลุดพ้นจากความยากจนก็ยังไม่สามารถเห็นผลนี้ได้มากนัก ด้วยเพราะยังมีปัจจัยแวดล้อมอีกมากที่มีบทบาทสำคัญกับกระบวนการยกระดับฐานะของคนยากจนในระยะยาว

ระบบสวัสดิการของบราซิลยังขาดความสามารถในการลดการแบ่งชั้นทางเศรษฐกิจ ด้วยเพราะการเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากระบบสวัสดิการยังมีการแบ่งชั้นคนไว้อย่างชัดเจน ทั้งในกลุ่มแรงงานซึ่งแรงงานในระบบสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากสวัสดิการได้มากกว่าแรงงานนอกระบบ และยังมีการแบ่งผู้รับสวัสดิการโดยรวมออกเป็นกลุ่มที่ยากจนซึ่งมีสวัสดิการรองรับต่างไป โดยเน้นพึ่งพิงระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ากับสวัสดิการเจาะจงที่คนจนเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่า ในภาพรวมระบบสวัสดิการของบราซิลเน้นผลในการบรรเทาปัญหาความยากจนให้กับคนชั้นล่างพร้อมกับสร้างความมั่นคงให้กับคนชั้นกลาง ความต่างกันภายในระบบแสดงถึงผลในการแบ่งชั้นผู้ได้รับสวัสดิการและบทบาทจำกัดในการลดความเหลื่อมล้ำ อย่างไรก็ตาม หากมองในด้านของพัฒนาการของระบบสวัสดิการ ระบบสวัสดิการของบราซิลมีทิศการพัฒนาในลักษณะลดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (declientelisation) โดยการคงอยู่ต่อเนื่องมากกว่าสองทศวรรษของโครงการอย่างบอลซ่าแฟมิลีช่วยทำให้การให้สวัสดิการเป็นระบบชัดเจน และได้รับการยอมรับให้เป็นบทบาทด้านสวัสดิการของรัฐมากกว่าการช่วยเหลือบนสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน

ในภาพรวม จะเห็นได้ว่าระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยดังเช่นกรณีของสวีเดนมีความเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำในระดับที่ต่ำ ในขณะที่กรณีของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมในกรณีเช่นเยอรมันและระบบสวัสดิการเพื่อการผลิตในกรณีของญี่ปุ่นมีความเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำในระดับปานกลาง ทั้งประเทศเหล่านี้ยังมีแนวโน้มความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นแสดงถึงศักยภาพที่จำกัดของระบบสวัสดิการในการลดแนวโน้มดังกล่าว สุดท้ายระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมเช่นในกรณีของประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหราชอาณาจักรและประเทศกำลังพัฒนาเช่นบราซิลมีความเชื่อมโยงกับระดับความเหลื่อมล้ำที่สูง ในกรณีของสหราชอาณาจักรที่การเปลี่ยนทิศทางของระบบสวัสดิการเข้าสู่ลักษณะแบบเสรีนิยมเกิดขึ้นพร้อมการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของความเหลื่อมล้ำ

หากจะตั้งข้อสังเกตถึงความเชื่อมโยงระหว่างลักษณะของระบบสวัสดิการกับความเหลื่อมล้ำผ่านกรณีข้างต้นแล้วพบได้ว่าการที่ระบบสวัสดิการจะมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำที่ต่ำได้เช่นในกรณีของสวีเดน บทบาทของการมีสวัสดิการพื้นฐานที่ครอบคลุมอย่างเป็นวงกว้างและมีสิทธิประโยชน์สูงมีความสำคัญ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้คุณภาพชีวิตพื้นฐานของประชาชนทุกคนเท่าเทียมกันและลดการแบ่งชั้นในสังคม ในทางกลับกันระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมเช่นกรณีของสหราชอาณาจักรและบราซิล แม้จะมีแนวโน้มมุ่งการช่วยเหลือไปที่คนจน แต่การ

แบ่งกลุ่มคนยากจนออกเป็นกลุ่มผู้รับสวัสดิการแยกจากคนชั้นกลางและคนกลุ่มอื่นๆกลับกลายเป็นสภาพที่มีแนวโน้มทำให้สวัสดิการกับคนจนนั้นคลาดเคลื่อนและขาดคุณภาพ และกลายเป็นสภาพที่ลดศักยภาพของระบบในการลดความเหลื่อมล้ำ สุดท้ายสำหรับกรณีของเยอรมันและญี่ปุ่นที่เป็นระบบสวัสดิการแบบเน้นการใช้กลไกประกันสังคมนั้น ระบบสวัสดิการอยู่บนฐานความสัมพันธ์แบบจ้างงานเป็นสำคัญ และจะเพียงพอได้เมื่อการจ้างงานมีความครอบคลุมและมีปัญหาการว่างงานต่ำ อย่างไรก็ตาม ระบบสวัสดิการเช่นนี้มีแนวโน้มจะผลิตซ้ำการแบ่งชั้นทางสังคมเพราะสวัสดิการที่จะได้รับโยงกับอาชีพและเงินเดือน จึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ระบบสวัสดิการกลับสอดคล้องไปกับความเหลื่อมล้ำมากกว่าจะเป็นกลไกช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้

อย่างไรก็ตาม ควรกล่าวถึงสองปัจจัยมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงระหว่างระบบสวัสดิการในกรณีศึกษาต่าง ๆ กับความเหลื่อมล้ำ ปัจจัยแรกก็คือเป้าหมายของจัดวางระบบสวัสดิการ ดังที่กล่าวไว้ในส่วนที่แล้ว ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมเช่นกรณีของสหราชอาณาจักรและบราซิลมีเป้าหมายอยู่ที่การผลักดันคนยากจนให้กลับเข้าสู่การทำงานในระบบตลาดได้ ในขณะที่ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมของเยอรมันและแบบเพื่อการผลิตของญี่ปุ่นเน้นสร้างความมั่นคงให้กับแรงงาน จะเห็นได้ว่าเป้าหมายเฉพาะหน้าที่ยึดโยงกับระบบสวัสดิการในกรณีเหล่านี้แม้จะถือเป็นส่วนประกอบในการลดความเหลื่อมล้ำได้ แต่ก็ไม่ได้มุ่งไปที่การลดความเหลื่อมล้ำเป็นเป้าหมายโดยตรง ซึ่งต่างไปจากระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดนที่มีเป้าหมายในการสร้างความเสมอภาค จะเห็นได้ว่าการวางเป้าหมายที่ต่างกันนี้โยงไปสู่ศักยภาพที่แตกต่างของระบบในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำ

ปัจจัยที่สองที่ควรกล่าวถึงคือความเชื่อมโยงจากระบบสวัสดิการไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำนั้นมีปัจจัยทางอ้อมจากระบบเข้ามาประกอบการสร้างผลลัพธ์ด้วยมากมาย ตัวอย่างเช่น สาเหตุสำคัญที่ระบบสวัสดิการของสวีเดนมีความสามารถในการสร้างความครอบคลุมและให้สวัสดิการในแบบอัตราเดียวที่สูงจนเอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำได้ เป็นเพราะว่ามีแรงสนับสนุนระบบสวัสดิการจากสังคมในวงกว้าง และประเทศมีระดับของการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานสูง จนทำให้สามารถหารายได้ภาษีมาสนับสนุนระบบสวัสดิการได้มาก สภาพเหล่านี้เป็นผลทางอ้อมที่เชื่อมโยงกับการมีสวัสดิการในลักษณะแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของสวีเดนเองที่มุ่งการให้สวัสดิการกับประชาชนอย่างเสมอภาคกัน ในขณะที่ระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรผ่านเส้นทางการตัดงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งขนาดของสวัสดิการก็ลดลงด้วยการมีมุมมองทางลบต่อผู้ได้รับสวัสดิการ สภาพเช่นนี้ลดทอนศักยภาพของระบบในการลดความเหลื่อมล้ำ และเป็นผลทางอ้อมที่โยงกับลักษณะของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมที่เน้นการช่วยเหลือเฉพาะคนยากจน เพราะฉะนั้นแล้ว ควรต้องพิจารณาถึงปัจจัยทางอ้อมที่โยงกับลักษณะของระบบสวัสดิการเช่น ศักยภาพในการได้รับแรงสนับสนุนระบบสวัสดิการจากสังคมในวงกว้าง ศักยภาพการมีรายได้ภาษี และขนาดของระบบสวัสดิการโดยรวม ในฐานะช่องทางสำคัญที่โยงระบบสวัสดิการกับการลดความเหลื่อมล้ำเช่นกัน

4.4 ข้อสังเกตจากการเปรียบเทียบสำหรับการวางแผนทางระบบสวัสดิการของประเทศไทย

ในส่วนสุดท้ายของบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเนื้อหาที่ได้จากการเปรียบเทียบกรณีศึกษาที่ผ่านมาเพื่อมาเปรียบเทียบกับบริบทและพัฒนาการในระบบสวัสดิการของประเทศไทย เพื่อสังเคราะห์ออกเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

ก่อนที่จะไปสู่เนื้อหาในส่วนของข้อสังเกตและแนวทาง ผู้วิจัยจะทำการอธิบายบริบทของระบบสวัสดิการประเทศไทยเสียก่อน และจะชี้ให้เห็นถึงทางเลือกที่ระบบสวัสดิการไทยกำลังเผชิญ ทั้งนี้เพื่อให้การนำเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางนั้นมีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การอธิบายเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการไทยนี้จะเป็นเพียงการให้ภาพรวมให้เพียงพอต่อการนำเสนอข้อสังเกตเท่านั้น โดยมีเป้าหมายสำคัญเป็นการวางรากฐานสำหรับงานศึกษาในอนาคตที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่างๆของระบบสวัสดิการไทยต่อไป

งานศึกษาระบบสวัสดิการของไทยมักให้ภาพรวมของพัฒนาการระบบสวัสดิการไทยตั้งแต่ พศ. 2475 ถึง 2540 ไว้ว่าประกอบไปด้วยสามช่วงหลักของการพัฒนา คือ (1) ช่วงก่อนยุคเผด็จการเพื่อการพัฒนา 2475-2500 (2) ช่วงยุคเผด็จการเพื่อการพัฒนา 2500-2530 และ (3) ช่วงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย 2530-2540 (ดู ธร ปีติ ดล, 2560)

ในช่วงแรกคือช่วงก่อนยุคเผด็จการเพื่อการพัฒนา 2475-2500 นั้นพัฒนาการของนโยบายสวัสดิการเกิดขึ้นอย่างจำกัด บริบทของการเมืองในยุคการรณรงค์กระแสนชาตินิยม รวมไปถึงความต้องการของรัฐในการปลูกฝังอุดมการณ์เรื่องชาติ ทำให้พัฒนาการไปที่การขยายการศึกษาในชั้นประถม (สุรพล, 2547) ในขณะที่การพัฒนาระบบประกันสังคมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยเพราะยังมีแนวนโยบายกีดกันทางเชื้อชาติกับแรงงานชาวจีนซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ สำหรับการช่วยเหลือแบบเจาะจงที่คนจนนั้นอยู่ในรูปแบบของการให้การสงเคราะห์เฉพาะกลุ่มคนไร้ที่พึ่งเช่นคนพิการและผู้สูงอายุเป็นหลัก (ระพีพรรณ, 2554) สำหรับคนยากจนในชนบท รัฐบาลไม่ได้ออกแบบนโยบายสวัสดิการไว้ช่วยเหลือ แต่พยายามใช้นโยบายการเข้ามาแทรกแซงโดยรัฐวิสาหกิจเพื่อทำการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคราคาถูกให้กับคนชนบท (ผาสุกและเบเคอร์, 2546)

พัฒนาการของระบบสวัสดิการในช่วงยุคเผด็จการเพื่อการพัฒนา 2500-2530 มีลักษณะที่ชัดเจนขึ้น และยังเป็นกลายพื้นฐานที่ส่งผลสำคัญมาสู่ลักษณะของระบบสวัสดิการของประเทศไทยในปัจจุบัน เช่นเดียวกับประเทศที่มีแนวทางเน้นการพัฒนาเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอื่นๆในเอเชียตะวันออก ระบบสวัสดิการของ

ประเทศไทยถูกวางแนวทางในช่วงดังกล่าวให้เน้นการให้สวัสดิการกับกลุ่มทางสังคมที่จะมีบทบาทในการสนับสนุนแนวทางการพัฒนาที่วางไว้ ระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มข้าราชการถูกพัฒนาขึ้นในช่วงนี้ให้เป็นระบบที่มีสิทธิประโยชน์สูงและครอบคลุม ในขณะที่ระบบการศึกษาและสาธารณสุขที่มีรัฐช่วยอุดหนุนนั้นถูกเน้นให้กับคนชั้นกลางในเมืองมากกว่าคนชนบท (ธร ปีติผล, 2560) อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว ระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานทั่วไปยังไม่ได้รับการพัฒนา เช่นเดียวกับนโยบายสวัสดิการสำหรับคนยากจนในชนบทที่ถูกปล่อยให้ไปเป็นเวลานาน (Haggard and Kaufman, 2001) กล่าวได้ว่าช่วงเวลานี้เองที่ระบบสวัสดิการไทยถูกวางฐานไว้เป็นการแบ่งชั้นอย่างชัดเจน และยังมีช่องโหว่มากมายที่กลายเป็นพื้นที่ของการพัฒนาสวัสดิการในภายหลัง

การพัฒนาระบบสวัสดิการเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย 2530-2540 โดยการเปลี่ยนแปลงช่วงนี้เข้ามาอุดช่องโหว่หลายประการจากยุคก่อนหน้า เริ่มจากการเกิดขึ้นของระบบประกันสังคมในปีพ.ศ. 2533 หลังจากการต่อสู้เรียกร้องอย่างยาวนาน (ระพีพรรณ, 2554) โดยระบบประกันสังคมเกิดขึ้นได้หลังจากที่การเมืองแบบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเอกชนเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยยังมาพร้อมกับการผลักดันการศึกษาในระดับมัธยมให้ขยายตัวไปสู่ชนบท และที่สำคัญ บริบทการเมืองในช่วง 2540 ที่มีการดึงเอาชนชั้นกลางและเสียงในชนบทเข้ามาเป็นฐานเสียงทางการเมืองที่สำคัญ ยังมาพร้อมกับการเกิดขึ้นของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งกลายกลไกสำคัญในการอุดช่องโหว่ของการครอบคลุมทางสวัสดิการให้กับคนยากจนในชนบทและแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

นอกจากพัฒนาการที่ได้รับการแบ่งไว้เป็นสามช่วงข้างต้นแล้ว ควรกล่าวถึงพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยในช่วงหลังจาก 2540 เช่นกัน โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นสวัสดิการในลักษณะถ้วนหน้า และการเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 2550 ถึงต้นทศวรรษ 2560 ของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนหลายรูปแบบ เช่น นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด และนโยบายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา สวัสดิการเหล่านี้ล้วนนำเอาแนวทางการจัดสวัสดิการของประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ขนาดของสิทธิประโยชน์ที่มากับสวัสดิการเหล่านี้ยังมักจะมีขนาดเล็ก และนโยบายยังมักจะถูกมองว่ายังอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการพัฒนาซึ่งจะได้รับการปรับปรุงและปรับเปลี่ยนแนวทางต่อไป (ธร และวีรวัฒน์, 2562)

จากเส้นทางของระบบสวัสดิการไทยที่ได้รับการอธิบายไว้ข้างต้น ปัจจัยสำคัญที่อธิบายพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยมีอยู่สองประการ ประการแรกคือเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ในทางเดียวกันกับการวางบทบาทของระบบสวัสดิการให้เสริมการสร้างชาติหรือการพัฒนาเศรษฐกิจในเยอรมันและญี่ปุ่น ระบบสวัสดิการไทยถูกก่อร่างสร้างขึ้นในช่วงแรกผ่านเป้าหมายการสนับสนุนแนวทางชาตินิยม และต่อมาถูกวางเป็นเครื่องมือ

สนับสนุนแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในยุคเผด็จการเพื่อการพัฒนา การแบ่งชั้นของของผู้ได้รับสวัสดิการที่ให้ข้าราชการรวมไปถึงชนชั้นกลางและแรงงานในเมืองมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการที่ดีกว่า รวมไปถึงการปล่อยปะละเลยกลุ่มคนในชนบทเป็นระยะเวลายาวนาน ล้วนแต่สะท้อนสภาพจากปัจจัยนี้

สำหรับปัจจัยประการที่สอง ที่อธิบายเส้นทางของระบบสวัสดิการประเทศไทยได้ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในช่วงตั้งแต่ 2530 เป็นต้นมา ก็คือการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย (Haggard and Kaufman, 2001) จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทยเป็นสภาพพื้นฐานหลักที่ทำให้ผู้เล่นทางการเมืองรวมไปถึงฐานการสนับสนุนนโยบายนั้นเปลี่ยนแปลงไปได้มาก การเปลี่ยนแปลงในช่วง 2530 ถึง 2540 เปิดโอกาสให้กลุ่มที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ทุนเอกชน นักการเมืองที่มีฐานจากจังหวัดนอกกรุงเทพ และท้ายที่สุดก็คือพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงสำคัญเป็นคนชั้นล่างและคนชนบท เข้ามามีอิทธิพลกับกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้วยโครงสร้างและสภาพทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ การขยายตัวของนโยบายสวัสดิการเพื่อรองรับกลุ่มต่างๆที่เคยถูกละเลยจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาดังกล่าว

นอกจากปัจจัยสองประการข้างต้น ยังมีปัจจัยประกอบที่เข้ามามีบทบาทในเส้นทางของพัฒนาการระบบสวัสดิการไทยอีก หลายประการ เช่น การขาดหายไปของบทบาทขบวนการแรงงานและพรรคการเมืองบนแนวทางสังคมนิยม ซึ่งส่งผลให้การผลักดันสวัสดิการสำหรับแรงงานรวมไปถึงระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยขาดความเข้มแข็งมาตลอด การเข้ามามีบทบาททางรากฐานเศรษฐกิจไทยของสหรัฐฯ ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจรวมไปถึงระบบสวัสดิการไทยมีทิศทางเอนไปในแนวทางเสรีนิยม โดยรัฐมักจะมีจุดยืนไม่เข้าแทรกแซงกลไกตลาด รวมไปถึงมองระบบสวัสดิการผ่านมุมมองด้านประสิทธิภาพด้านการคลังอยู่เสมอโดยเฉพาะในช่วงใกล้เคียงกับปัจจุบัน สุดท้าย การที่เศรษฐกิจไทยเกิดการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้ประสบปัญหาเศรษฐกิจเช่นหลายประเทศทั่วโลก ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1970-1980 ทั้งยังก้าวผ่านวิกฤตเศรษฐกิจช่วง 1990 ได้ค่อนข้างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลมีทรัพยากรเพียงพอสำหรับการขยายระบบสวัสดิการในช่วงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย ปัจจัยเหล่านี้ควรคำนึงถึงเช่นกันสำหรับการทำความเข้าใจต่อเงื่อนไขที่ส่งอิทธิพลให้ระบบสวัสดิการไทยมีลักษณะเช่นทุกวันนี้

ผ่านเส้นทางและปัจจัยที่ได้ระบุไว้ในข้างต้น ระบบสวัสดิการของประเทศไทยในปัจจุบันหากเปรียบเทียบกับประเทศที่เป็นกรณีศึกษา มีองค์ประกอบสำคัญอยู่สี่องค์ประกอบหลัก ได้แก่

- องค์ประกอบแรก ก็คือระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ โดยมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นหัวใจหลัก การประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้กลายเป็นสวัสดิการหลักที่รองรับคนยากจนในชนบทรวมไปถึงแรงงานนอกระบบจำนวนมหาศาล สวัสดิการด้านสุขภาพยังมีการแบ่งออกเป็นสวัสดิการรักษายาบาลสำหรับข้าราชการ และสวัสดิการรักษายาบาลของลูกจ้างที่ได้รับผ่านระบบ

ประกันสังคม โดยคนในกลุ่มข้าราชการจะได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลในคุณภาพที่สูงกว่ากลุ่มที่เหลือ ในภาพรวมสวัสดิการด้านสุขภาพจึงลักษณะแบ่งชั้นกลุ่มผู้ได้รับ (วรวรรณและคณะ, 2553)

- องค์ประกอบที่สอง คือระบบประกันสังคมของลูกจ้างและสวัสดิการของข้าราชการ ซึ่งล้วนแต่เป็นสวัสดิการแบบประกันสังคมที่ครอบคลุมหลายด้าน ทับซ้อนกับสวัสดิการด้านสุขภาพ และยังรวมไปถึงสวัสดิการด้านบำนาญ การประกันสังคมยังรวมสวัสดิการ เช่น เงินอุดหนุนการเลี้ยงดูบุตร ประกันการว่างงานของลูกจ้าง เช่นเดียวกับสวัสดิการด้านสุขภาพ สวัสดิการในองค์ประกอบนี้ยังมีการแบ่งชั้นผู้ได้รับสวัสดิการในภาพรวมออกอย่างชัดเจน เนื่องจากสามารถแบ่งกลุ่มผู้รับสวัสดิการเป็นกลุ่มย่อยที่ได้รับสวัสดิการคุณภาพแตกต่างกัน
- องค์ประกอบที่สาม คือสวัสดิการสำหรับอุดหนุนครอบครัวและผู้สูงอายุ ประกอบไปด้วยเงินอุดหนุนเด็กเล็กและเบี้ยยังชีพคนชรา ทั้งสองสวัสดิการแม้จะอยู่ในรูปแบบต่างกันคือเงินอุดหนุนเด็กเล็กเป็นแบบเจาะจงที่คนจน และเงินอุดหนุนคนชราเป็นแบบถ้วนหน้า แต่สวัสดิการในทั้งสองส่วนนี้มุ่งแบ่งเบาภาระกับครอบครัวโดยเฉพาะครอบครัวที่ยากจน อย่างไรก็ตาม ขนาดสิทธิประโยชน์ของสวัสดิการทั้งสองประเภทนี้ยังเล็กมากเมื่อเทียบกับสวัสดิการที่คล้ายกันในต่างประเทศ
- องค์ประกอบสุดท้าย คือสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน ซึ่งเน้นการสนับสนุนและผลักดันคนยากจนให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ ประกอบไปด้วยนโยบายขนาดใหญ่คือ นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเน้นเป้าหมายการช่วยเหลือไปที่ประชาชนที่ยากจนในวัยทำงาน และนโยบายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งเน้นเป้าหมายการช่วยเหลือที่ครอบครัวยากจนและมีลูกอยู่ในวัยเรียน นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีส่วนประกอบของการให้เงื่อนไขการฝึกงานเพื่อผลักดันคนยากจนให้เข้าสู่กำลังแรงงานได้ ในขณะที่นโยบายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษานั้นผลักดันให้เกิดการลงทุนในทุนมนุษย์เช่นเดียวกับนโยบายเงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไข (conditional cash transfer) ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา นอกจากสวัสดิการที่ให้กับคนจำนวนมากที่ได้กล่าวถึงแล้ว ยังมีสวัสดิการอื่นๆที่ให้กับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มย่อยเช่น คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอดส์ เป็นต้น

หากเปรียบเทียบเส้นทาง ปัจจัย และส่วนผสมของระบบสวัสดิการประเทศไทยกับเนื้อหาในส่วนก่อนหน้านี้ที่วิเคราะห์เนื้อหาจากกรณีของต่างประเทศ จะมีข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางการพัฒนาระบบสวัสดิการ ส่วนผสมระบบสวัสดิการและทางเลือกที่เป็นไปได้ และแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยดังนี้

เส้นทางการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย

ในส่วนของการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย การวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับเส้นทางและปัจจัย การพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศกรณีศึกษานำมาซึ่งข้อสังเกตถึงเส้นทางที่ผ่านมาและปัจจัยที่จะมีบทบาท กับทิศทางของระบบสวัสดิการไทยต่อไป เมื่อเปรียบเทียบเส้นทางที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าเส้นทางของระบบ สวัสดิการไทยยังอยู่ในช่วงกึ่งกลางของการพัฒนา ระบบสวัสดิการเพิ่งก้าวผ่านเส้นทางของการขยายตัวและปรับตัว ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และยังมีพื้นที่ของระบบอีกมากที่ยังต้องได้รับการออกแบบให้ชัดเจนขึ้น

หากเปรียบเทียบเส้นทางการพัฒนาของระบบสวัสดิการที่ผ่านมาของประเทศไทยกับประเทศอื่นที่เป็นกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่แวดล้อมพัฒนาการของระบบสวัสดิการไทยมีความแตกต่างไปจากบริบทประเทศตะวันตก พอสมควร ปัจจัยเช่นบทบาทของขบวนการแรงงาน บทบาทของแนวคิด เหล่านี้ไม่ได้มีอิทธิพลมากกับเส้นทางของ ระบบสวัสดิการไทย ซึ่งเส้นทางและปัจจัยจะเอนไปในทางประเทศกำลังพัฒนาเช่นบราซิล ซึ่งระบบสวัสดิการถูก ก่อร่างบนฐานความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบท ผสมกับแนวทางของระบบสวัสดิการเช่นญี่ปุ่นที่มีการแบ่ง ชั้นผู้ได้รับสวัสดิการเพื่อตอบสนองการใช้สวัสดิการเป็นเครื่องมือสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่า บริบทแวดล้อมเหล่านี้ทำให้ระบบสวัสดิการไทยมีความเหลื่อมล้ำในระบบสูง และมีช่องว่างของกลุ่มคนที่ขาดการ ได้รับสวัสดิการเป็นจำนวนมาก トラバจนาการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยกลายเป็นสภาพที่ผลักดันให้ระบบ สวัสดิการขยายตัวและมีความครอบคลุมมากขึ้น แม้ว่าความเหลื่อมล้ำในระบบสวัสดิการจะยังคงอยู่

อย่างไรก็ตาม ในเส้นทางช่วงสิบปีหลัง ระบบสวัสดิการไทยยังผ่านเส้นทางที่ผกผัน สภาพการเมืองที่ปรับเปลี่ยนไป มีความเป็นประชาธิปไตยลดลง ประกอบกับความผกผันและความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ทำให้ ศักยภาพของรัฐในการขยายขยายระบบสวัสดิการไม่สามารถเกิดขึ้นได้ต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน ด้วยภาวะการชะลอ ตัวทางเศรษฐกิจและด้วยมุมมองต่อต้นทุนที่เพิ่มขึ้นของระบบสวัสดิการ ทำให้มีความพยายามปฏิรูประบบ สวัสดิการบนแนวทางแบบเสรีนิยมมากขึ้น (ศรพล ตูลยะเสถียรและคณะ, 2560) อันจะสังเกตได้จากการนำเอา นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ในมากขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับประสบการณ์จากประเทศกรณีศึกษาที่ได้ผ่านเส้นทางการพัฒนาระบบสวัสดิการมาก่อน หน้าแล้ว สภาพสำคัญที่จะส่งอิทธิพลต่อทิศทางการพัฒนาต่อไปของระบบสวัสดิการไทยมีอย่างน้อยสามประการ สำคัญ

- **ประการแรก การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร** โดยเฉพาะการเข้าสู่สังคมสูงวัยเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ระบบสวัสดิการไทยจะต้องเผชิญและจะต้องปรับตัวเพื่อรองรับ การเปลี่ยนแปลงในลักษณะคล้ายกันที่เกิดขึ้นในกรณีของญี่ปุ่นทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องปรับนโยบายสวัสดิการหลายแง่มุม เช่น ปรับเพิ่มกองทุนสำหรับดูแลสุขภาพผู้สูงอายุในระยะยาวเพื่อรองรับต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ผลักดันสวัสดิการสำหรับครอบครัวเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้าสู่กำลังแรงงานได้และทดแทนกำลังแรงงานที่ลดลง ระบบสวัสดิการของประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรองรับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นและกำลังแรงงานที่ลดลงเช่นกัน
- **ประการที่สอง การเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย** โดยเศรษฐกิจไทยได้เข้าสู่ช่วงของการเติบโตเฉลี่ยที่ต่ำลงนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา และอัตราการเติบโตยังมีแนวโน้มต่ำลงในปัจจุบัน บทเรียนจากกรณีศึกษาที่ได้รับการสำรวจไว้ ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของสหราชอาณาจักรหรือบราซิลก็คือช่วงของการเผชิญปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นช่วงที่ระบบสวัสดิการเผชิญความยากลำบากในการขยายตัว การเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการยังมักจะถูกชักจูงโดยแนวทางแบบเสรีนิยมที่เน้นเพิ่มประสิทธิภาพให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นหลัก
- นอกจากปัจจัยทั้งสองประการที่ได้กล่าวถึงแล้ว อีกปัจจัยที่จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดเส้นทางต่อไปของระบบสวัสดิการไทยก็คือ **ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทย** ดังที่อธิบายไว้ข้างต้นว่าการขยายตัวที่ผ่านมาของระบบสวัสดิการไทยเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งเปิดให้เกิดการขยับขยายนโยบายสวัสดิการได้ ประสบการณ์ของประเทศไทยสอดคล้องกับกับประเทศอื่นๆ เช่น บราซิล อย่างไรก็ตาม เส้นทางของระบบการเมืองไทยมีความผันผวนอย่างมากนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2000 และความเป็นประชาธิปไตยของไทยยังถดถอยลงนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา สภาพความถดถอยและความไม่แน่นอนของการเมืองไทยกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้พัฒนาการของระบบสวัสดิการมีทิศทางที่ไม่แน่นอนไปด้วยเช่นกัน

ส่วนผสมของระบบสวัสดิการและทางเลือกที่เป็นไปได้ของประเทศไทย

ในด้านของส่วนผสมระบบสวัสดิการ การเปรียบเทียบกับเนื้อหาจากส่วนของกรณีศึกษาชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตสามประการเกี่ยวกับแง่มุมสำคัญของส่วนผสมนโยบายสวัสดิการของไทยและแนวทางที่เป็นไปได้ในการปรับส่วนผสมดังกล่าว

ข้อสังเกตประการแรก หากเปรียบเทียบองค์ประกอบของส่วนผสมระบบสวัสดิการไทยกับกรณีศึกษาจากต่างประเทศ จะพบว่าส่วนประกอบเช่นระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการ

ของข้าราชการ เป็นองค์ประกอบสามส่วนของไทยที่พัฒนามาจนหยั่งรากลึก ระบบประกันสังคมและสวัสดิการข้าราชการมีความครอบคลุมสวัสดิการหลายด้านและรวมไปถึงการประกันสุขภาพจึงทับซ้อนกับระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า

เมื่อเปรียบเทียบส่วนผสมเหล่านี้ของไทยกับระบบสวัสดิการจากกรณีศึกษาอื่น ๆ นั้น จะเห็นว่าส่วนผสมของไทยที่แม้จะหยั่งรากลึกแล้ว ยังเผชิญกับสภาพปัญหาสำคัญอยู่สองประการ ประการแรกก็คือการทับซ้อนกับของระบบ โดยเฉพาะระหว่างระบบประกันสุขภาพกับระบบประกันสังคม จะเห็นได้จากกรณีของระบบสวัสดิการในประเทศพัฒนาแล้วว่าระบบสวัสดิการด้านสุขภาพนั้นได้รับการพัฒนาให้แยกออกชัดเจนเป็นระบบหนึ่งที่ครอบคลุมประชาชนได้ในวงกว้าง ไม่ได้ทับซ้อนกับระบบอื่นๆ เช่น ของประเทศไทย

การทับซ้อนกันอยู่ของระบบสวัสดิการยังเชื่อมโยงกับปัญหาประการที่สอง ก็คือความเหลื่อมล้ำในระบบสวัสดิการ การที่องค์ประกอบที่หยั่งรากลึกแล้วทั้งระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการของข้าราชการ มีความแตกต่างกันในด้านขนาดสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนในต่างระบบกันได้รับ และระบบทั้งสามยังมีประชากรกลุ่มที่เป็นผู้รับแตกต่างกันชัดเจน ทำให้สภาพนี้กลายเป็นฐานของการแบ่งชั้นกันในระบบสวัสดิการไทย

สภาพปัญหาทั้งสองประการนี้เป็นสถานะที่การพัฒนาส่วนผสมของระบบสวัสดิการไทยในขั้นต่อไปจะต้องเผชิญ หากสังเกตจากประสบการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว แนวทางที่เป็นไปได้ก็คือการขยายขยายการประกันสุขภาพให้ครอบคลุมคนหลายกลุ่มในสังคมมากขึ้น โดยปรับการประกันสังคมให้เน้นสวัสดิการในการทำงาน และแยกสวัสดิการด้านสุขภาพให้เชื่อมโยงกับการประกันสุขภาพกับประชาชนในวงกว้าง รวมไปถึงปรับสิทธิประโยชน์ให้ทัดเทียมกันระหว่างกลุ่มคนหลายกลุ่ม

ข้อสังเกตประการที่สอง เมื่อเปรียบเทียบกับระบบสวัสดิการในประเทศกรณีศึกษา โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่ระบบสวัสดิการก้าวหน้ามากกว่าประเทศไทย จะพบว่าองค์ประกอบของระบบสวัสดิการไทยที่ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาแต่จำเป็นจะต้องมีการขยายขยายในเวลาอันใกล้คือสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและผู้สูงอายุ โดยประเทศไทยได้เข้าสู่ช่วงที่โครงสร้างประชากรมีการเปลี่ยนแปลง สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และสัดส่วนประชากรวัยทำงานลดลง ในประเทศกรณีศึกษาที่ก้าวผ่านสถานะคล้ายกันเช่นญี่ปุ่นและเยอรมัน ระบบสวัสดิการจำเป็นต้องปรับเพื่อรับสภาพเช่นนี้หลายประการ ทั้งการเพิ่มกองทุนสวัสดิการสำหรับการประกันสุขภาพระยะยาว (Long-term insurance) และการปรับเพิ่มสวัสดิการสำหรับช่วยการเลี้ยงดูเด็กเล็ก เพื่อให้ผู้หญิงเข้าสู่กำลังแรงงานได้มากขึ้น

สำหรับระบบสวัสดิการของประเทศไทยเอง สวัสดิการที่รองรับผู้สูงอายุเป็นสวัสดิการส่วนที่ยังขาดการพัฒนาอย่างชัดเจน โดยนอกจากระบบสวัสดิการของข้าราชการแล้ว ประชาชนกลุ่มอื่นๆจะได้รับสวัสดิการเพียงจำกัด ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบบำนาญจากการประกันสังคม หรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่มีกรริเริ่มกองทุนการประกันสุขภาพระยะยาว สำหรับสวัสดิการเพื่อรองรับการดูแลครอบครัว ปัจจุบันประเทศไทยมีเงินสงเคราะห์บุตรที่ให้ผ่านระบบประกันสังคม และให้ในรูปแบบสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สวัสดิการในส่วนนี้ยังมีขนาดเล็กมาก

เพราะฉะนั้น ในส่วนของสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและผู้สูงอายุของประเทศไทย ทางเลือกที่ค่อนข้างชัดเจนคือการขยายขนาดของสิทธิประโยชน์ของสวัสดิการเหล่านี้ให้มีขนาดเพิ่มขึ้นและสามารถรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนโครงสร้างประชากรได้เพียงพอ สำหรับสวัสดิการบำนาญสามารถคำนึงถึงทางเลือกเช่น การสร้างกองทุนบำนาญพื้นฐานเช่นในกรณีของญี่ปุ่น หรือสร้างกองทุนเพื่อสนับสนุนการออมสำหรับเกษียณอายุ และการริเริ่มกองทุนประกันสุขภาพระยะยาวให้เป็นอีกส่วนหนึ่งของระบบประกันสุขภาพ สำหรับสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือครอบครัวเช่นการอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กนั้น การให้สวัสดิการที่เพียงพอและครอบคลุมประชาชนในวงกว้าง ประกอบกับการมีระบบเช่นศูนย์เด็กเล็กที่มีคุณภาพ เป็นเงื่อนไขที่จะช่วยให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทช่วยทดแทนกำลังแรงงานที่ลดลงได้

ข้อสังเกตประการสุดท้าย เกี่ยวข้องกับการจัดวางนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในระบบสวัสดิการไทย จะเห็นได้จากประเทศกรณีศึกษาที่สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมีบทบาทสำคัญ เช่น กรณีของสหราชอาณาจักร และบราซิล ว่าสวัสดิการแบบเจาะจงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือหลัก ภายใต้หลักการของการผลักดันคนยากจนให้กลับสู่การทำงานหรือผลักดันให้ลงทุนในทุนมนุษย์ให้กับคนรุ่นต่อไป ในปัจจุบันสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนถูกนำมาใช้เพิ่มขึ้นในระบบสวัสดิการไทย โดยเกิดขึ้นผ่านสองนโยบายหลักคือนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และนโยบายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ทั้งสองนโยบายต่างมีส่วนผสมของการให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข แต่มีความแตกต่างคือนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีส่วนของเงื่อนไขในการฝึกงาน ในขณะที่นโยบายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีเงื่อนไขของการอุดหนุนอยู่ที่การต้องให้นักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียน

หากเปรียบเทียบกับนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนที่ใช้ในประเทศอื่นๆนั้น ข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของไทยมีอยู่สามประการ ประการแรก ทิศทางการใช้นโยบายในรูปแบบนี้ยังขาดการสอดประสานกันในด้านของเป้าหมาย โดยจะสังเกตได้จากลักษณะเงื่อนไขที่ต่างกันของนโยบายบัตรสวัสดิการและนโยบายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ประการที่สอง ในกรณีของนโยบายบัตร

สวัสดิการแห่งรัฐ ยังขาดการวางกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย โดยนโยบายไม่ได้ให้การอุดหนุนเฉพาะคนในวัยทำงาน แต่ยังให้กับผู้สูงอายุ ทั้งที่เป้าประสงค์ของการช่วยเหลือคนทั้งสองกลุ่มมักจะมีผลแตกต่างกัน ประการสุดท้าย การใช้นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงในประเทศไทยยังมีขนาดของการให้สิทธิประโยชน์ที่ต่ำกว่านโยบายในลักษณะเดียวกันในประเทศกรณีศึกษา มาก กรณีนโยบายบอกล่าพัมเลียของบราซิลมีการกำหนดสวัสดิการให้เพียงพอต่อการก้าวข้ามเส้นความยากจน ในขณะที่นโยบายเช่นบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของประเทศไทยยังมีขนาดสวัสดิการเพียงไม่ถึงหนึ่งในห้าของเส้นความยากจน

สำหรับทิศทางที่เป็นไปได้ของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในประเทศไทยนั้น มีประเด็นการตัดสินใจที่สำคัญอยู่ในสองเรื่อง

เรื่องแรก คือการกำหนดขอบเขตและเป้าประสงค์ที่ชัดเจนให้กับนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน ทั้งนี้ประเทศไทยยังสามารถตัดสินใจได้ว่าต้องการให้สวัสดิการในลักษณะนี้มีบทบาทกับระบบสวัสดิการโดยรวมของประเทศมากน้อยเพียงใด หากประเทศต้องการเดินตามแนวทางระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม ก็อาจมีการปรับบทบาทสวัสดิการในรูปแบบนี้ให้กว้างขวางครอบคลุมสวัสดิการหลายรูปแบบมากขึ้น และมุ่งไปที่การลงทุนเพื่อสร้างประสิทธิภาพและความแม่นยำให้กับกระบวนการเจาะจง แต่หากต้องการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงเพียงแคเป็นการเพิ่มเติมให้กับผู้ที่ได้รับสวัสดิการอื่นๆอยู่แล้วแต่ยังไม่เพียงพอ ดังเช่นกรณีของสวีเดนหรือเยอรมัน ก็สามารถมุ่งไปที่การปรับปรุงสวัสดิการอื่นๆก่อนแล้วจึงวางสวัสดิการในรูปแบบนี้ไว้คอยเสริมคนยากจนที่การได้รับสวัสดิการยังไม่เพียงพอให้ได้รับมาตรฐานชีวิตขั้นต่ำ

เรื่องที่สอง คือการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของประเทศไทยให้มีการสอดประสานกัน โดยนโยบายที่มีเป้าหมายเป็นครัวเรือนที่ยากจนเหมือนกันอย่างบัตรสวัสดิการและกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ควรมีการวางเป้าหมายและเงื่อนไขให้สอดคล้องกันเพื่อให้การช่วยเหลือมีน้ำหนักมากขึ้นและให้การใช้เงื่อนไขของสวัสดิการมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังควรมีการแบ่งเป้าหมายและการจัดการสวัสดิการแบบเจาะจงที่ให้กับคนในวัยทำงานออกจากที่ให้กับคนในวัยสูงอายุ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศกรณีศึกษาอย่างสหราชอาณาจักรและบราซิล เนื่องจากการให้สวัสดิการแบบเจาะจงกับคนทั้งสองกลุ่มมีลักษณะและเป้าหมายแตกต่างกัน

แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

ข้อสังเกตชุดสุดท้ายมาจากการสังเคราะห์กรณีศึกษาเพื่อตอบคำถามว่าแนวทางสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยควรเป็นเช่นไร การตอบคำถามนี้สามารถแบ่งคำตอบออกได้เป็นสามประเด็น

ประเด็นแรก เนื้อหาจากส่วนของกรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่าการปรับปรุงระบบสวัสดิการให้ตอบโจทย์ทั้งการลดการพึ่งพิงตลาด และการลดการแบ่งชั้นในสังคม เป็นแนวทางหลักที่จะช่วยทำให้บทบาทของระบบสวัสดิการนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำได้โดยตรง การจะปรับปรุงระบบสวัสดิการของไทยตามแนวทางนี้ได้ นั้น จึงจำเป็นจะต้องพัฒนาระบบสวัสดิการไปในสองด้าน ด้านแรกคือการตอบโจทย์การลดการพึ่งพิงตลาด โดยระบบสวัสดิการไทยควรมุ่งขยายขอบเขตการครอบคลุมของสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้เพิ่มขึ้น ดังที่กล่าวไว้ในเนื้อหาส่วนก่อนหน้า องค์ประกอบของระบบสวัสดิการไทยที่ยังขาดความครอบคลุมและสิทธิประโยชน์ไม่เพียงพออย่างชัดเจนประกอบไปด้วย สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ สวัสดิการสำหรับครอบครัว และสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ การปรับปรุงระบบสวัสดิการสามารถมุ่งเป้าไปที่องค์ประกอบเหล่านี้ได้

ด้านที่สองคือการตอบโจทย์การลดการแบ่งชั้นผู้รับสวัสดิการ ซึ่งหากจะให้ระบบสวัสดิการเอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำได้ ก็ควรมุ่งไปที่การปรับปรุงคุณภาพของสวัสดิการที่คนต่างกลุ่มกันได้รับให้เสมอกันมากขึ้น ทั้งนี้ควรมุ่งไปที่การลดการแบ่งแยกสวัสดิการเช่นในสวัสดิการด้านสุขภาพออกเป็นหลายระบบย่อยที่มีการบริหารจัดการและงบประมาณต่างกัน และแสวงหาความเป็นไปได้ในการพัฒนานโยบายสวัสดิการที่ให้สิทธิประโยชน์มากพอและเป็นอัตราแบบถ้วนหน้า เช่น กรณีสวัสดิการสำหรับอุดหนุนครอบครัวในสวีเดนหรือในญี่ปุ่น ซึ่งล้วนมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำ นอกจากนี้ แนวทางนี้ยังสอดคล้องกับที่งานวิจัยของวรวรรณและคณะ (2553) ได้เคยสำรวจลักษณะความต้องการของประชาชนไทยว่าอยากให้รัฐจัดสวัสดิการเป็นแบบถ้วนหน้า

นอกจากการพัฒนาในสองด้านข้างต้น การพัฒนาอีกด้านที่ควรต้องเกิดไปพร้อมกันสำหรับประเทศไทยคือการลดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (declientelisation) ผ่านการส่งเสริมให้นโยบายสวัสดิการนั้นมีความเป็นระบบและลดลักษณะความเป็นเจ้าของนโยบายของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองลง รวมทั้งลดการให้สวัสดิการในลักษณะที่เป็นการตัดสินใจให้แบบชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อให้ระบบสวัสดิการถูกพัฒนาต่อไปเป็นโครงสร้างของรัฐและเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนได้ การเข้าสู่ทิศทางนี้จะช่วยให้ระบบสวัสดิการมีศักยภาพสำหรับการลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างยั่งยืน

ประเด็นที่สอง ซึ่งเกี่ยวข้องอยู่กับการพัฒนาระบบสวัสดิการในแง่มุมแรกอย่างเป็นสำคัญ ก็คือแง่มุมของการวางเป้าหมายให้กับระบบสวัสดิการ ดังที่กล่าวไว้ในส่วนของการสำรวจส่วนผสมระบบสวัสดิการของกรณีศึกษา

ระบบสวัสดิการในประเทศกรณีศึกษาล้วนถูกออกแบบมาในระยะยาวเพื่อตอบเป้าหมายบางประการ โดยที่เป้าหมายเหล่านั้นเชื่อมโยงอยู่กับกระบวนการจัดการความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันไป ตัวอย่างสำคัญคือระบบสวัสดิการบนแนวทางเสรีนิยมถูกวางเป้าหมายหลักให้เป็นการผลักดันคนยากจนให้สามารถพึ่งพิงตัวเองได้และกลับเข้าสู่การทำงานในระบบตลาดเสรี ในขณะที่ระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมหรือแบบเพื่อการผลิตมุ่งเน้นที่การสร้าง ความมั่นคงในการทำงานให้กับแรงงานกลุ่มต่างๆ และสุดท้ายระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมุ่งเน้นที่การสร้างคุณภาพชีวิตและโอกาสที่เสมอภาคกันให้กับพลเมือง เป้าหมายที่แตกต่างกันนี้ส่งผลต่อลักษณะของระบบสวัสดิการในฐานะกลไกที่เกี่ยวข้องกับการลดความเหลื่อมล้ำว่าหากจะมีบทบาทลดความเหลื่อมล้ำได้นั้น จะเกิดขึ้นผ่านช่องทางใด

สำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย ควรมีการวางเป้าหมายของระบบสวัสดิการให้มีความชัดเจนขึ้นว่าต้องการตอบเป้าหมายใดเป็นหลัก โดยอาจเลือกจากแนวทางสามแนวทางข้างต้น การมีเป้าหมายชัดเจนจะช่วยวางกรอบของการปรับส่วนผสมระบบสวัสดิการ รวมถึงช่วยประสานการปรับปรุงสวัสดิการในแต่ละส่วนย่อยให้ร่วมกันตอบโจทย์การเป็นกลไกของการลดความเหลื่อมล้ำได้

ประเด็นสุดท้ายของการวางแนวทางเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย คือการคำนึงถึงปัจจัยทางอ้อมต่างๆ ที่โยงระบบสวัสดิการเข้ากับการลดความเหลื่อมล้ำ จะเห็นได้จากกรณีศึกษา ระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะการเปรียบเทียบระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรกับสวีเดน ว่าความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของระบบสวัสดิการกับความเหลื่อมล้ำนั้นที่จริงแล้วถูกเชื่อมโยงโดยปัจจัยทางอ้อมต่างๆ มากมาย ตัวอย่างเช่น ระดับการสนับสนุนระบบสวัสดิการจากกลุ่มต่างๆ ในสังคม (Korpi and Plame) ความยินดีในการจ่ายภาษีและขนาดงบประมาณโดยรวมของระบบสวัสดิการ (Nolan and Marx, 2009) ปัจจัยทางอ้อมเหล่านี้ได้รับอิทธิพลจากลักษณะของระบบสวัสดิการ โดยสวัสดิการที่มีแนวโน้มจะกระจายผลประโยชน์ให้คนในวงกว้างกว่า หรือสร้างการยอมรับกับความจำเป็นของการมีสวัสดิการได้ดีกว่า ก็มีแนวโน้มจะได้รับการสนับสนุนที่นำไปสู่ขนาดสวัสดิการโดยรวมที่ใหญ่ขึ้นและความยินดีจ่ายภาษี และสองปัจจัยนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้สวัสดิการโดยรวมมีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำ

ในกรณีของประเทศไทย แนวทางของการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใส่ใจกับปัจจัยทางอ้อมเหล่านี้ โดยการออกแบบระบบสวัสดิการไม่ว่าจะในทิศทางใด ต้องคำนึงว่าการคงรักษาแรงสนับสนุนระบบสวัสดิการจากสังคมโดยรวม ไม่สร้างความรู้สึกว่าระบบสวัสดิการสร้างประโยชน์ให้แก่เฉพาะคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะคนยากจน เป็นหัวใจหลักของระบบสวัสดิการที่จะมีศักยภาพลดความเหลื่อมล้ำได้

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบายสำหรับประเทศไทย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งตอบคำถามเรื่องแนวทางการผสมผสานนโยบายสวัสดิการที่จะเหมาะสมกับประเทศไทย ผ่านการสำรวจกรณีศึกษาของระบบสวัสดิการในต่างประเทศ การค้นคว้าของงานวิจัยนี้เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองกับสถานการณ์ปัจจุบันของระบบสวัสดิการไทย ที่รัฐบาลกำลังให้ความสนใจกับนโยบายสวัสดิการในรูปแบบเจาะจงที่คนจน (poverty targeted welfare) โดยได้มีการนำเอานโยบายในลักษณะดังกล่าวมาใช้กับนโยบายขนาดใหญ่ เช่น นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และยังได้มีการระบุในยุทธศาสตร์ชาติให้แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำของประเทศมุ่งเป้าหมายไปที่การสนับสนุนคนกลุ่มรายได้น้อยที่สุด 40 เปอร์เซ็นต์ของประเทศ

ความสนใจที่รัฐบาลไทยมีให้กับการเจาะจงสวัสดิการไปที่คนยากจนนี้ สะท้อนกระแสความสนใจที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาอื่นเช่นกัน ความสนใจดังกล่าวมักจะมาจากฐานคิดเรื่องการใช้งบประมาณรัฐให้เกิดประสิทธิภาพ (Mkadamwire, 2005) โดยมองว่าการให้สวัสดิการช่วยเหลือเฉพาะคนยากจนนั้นทำให้เงินงบประมาณสวัสดิการถูกใช้ได้อย่างตรงจุดและตรงเป้าหมาย ไม่สิ้นเปลืองไปกับการช่วยเหลือคนที่ไม่ได้ยากลำบากอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อช่วยลดภาระทางการคลัง ซึ่งกำลังถูกยกเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับประเทศไทยและประเทศอื่นหลายประเทศ

อย่างไรก็ตาม ยังมีมุมมองที่แย้งว่าการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนั้นไม่ได้มีเพียงประโยชน์ดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่สวัสดิการในรูปแบบนี้ยังมีต้นทุนการบริหารจัดการที่สูง โดยเฉพาะต้นทุนในกระบวนการเจาะจงให้ได้กลุ่มเป้าหมายที่มีฐานะยากจนจริง (Coady et al., 2004) นอกจากนี้นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนยังมักจะประสบปัญหาความคลาดเคลื่อนในการให้สวัสดิการไปสู่เป้าหมาย (Weiss, 2005) ทำให้ผู้ที่ควรจะได้รับสวัสดิการกลับไม่ได้ และผู้ที่ไม่ควรได้กลับได้รับสวัสดิการ ซึ่งหากนำเอาปัญหาเหล่านี้มาร่วมพิจารณา การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนก็อาจไม่ได้สร้างประโยชน์ได้มากอย่างที่คาดหวัง

นอกจากนี้ การนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ยังต้องเผชิญกับข้อถกเถียงหลายประการ โดยเฉพาะข้อถกเถียงเรื่องศักยภาพของสวัสดิการรูปแบบนี้เมื่อเทียบกับรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะสวัสดิการแบบถ้วนหน้า ในการบรรลุเป้าหมายสำคัญเช่นการลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้ข้อถกเถียงที่พยายามเปรียบเทียบสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนกับสวัสดิการแบบถ้วนหน้านั้นมักไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยเฉพาะเมื่อการถกเถียงนั้นมาจากมุมมองพื้นฐานที่แตกต่างกัน โดยผู้ที่สนับสนุนสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนอาจมองที่มุมมองประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ ในขณะที่ผู้ที่สนับสนุนสวัสดิการแบบถ้วนหน้ามองว่าสวัสดิการควรเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน

งานวิจัยชิ้นนี้พยายามหาทางออกให้กับการถกเถียงที่ยากจะยุติได้ข้างต้น เพื่อให้การสร้างข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางของระบบสวัสดิการประเทศไทยเป็นไปได้ งานวิจัยตอบเป้าหมายนี้ด้วยการนำเอาประสบการณ์จริงของระบบสวัสดิการในต่างประเทศมาพิจารณา ซึ่งจากการสำรวจเบื้องต้น พบว่าที่จริงแล้วสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนได้รับการให้อยู่ในแทบทุกประเทศ เพียงแต่ผสมผสานไปกับสวัสดิการในรูปแบบอื่นๆในแนวทางที่แตกต่างกันไปเมื่อเป็นเช่นนี้ คำถามสำคัญเกี่ยวกับการนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมานั้นจึงไม่ใช่ว่าสวัสดิการแบบดังกล่าวควรถูกนำมาใช้หรือไม่ แต่เป็นคำถามว่าสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนควรถูกนำมาใช้อย่างไร มากน้อยเพียงใด และผสมผสานไปกับสวัสดิการในรูปแบบอื่นๆเช่นไร

ในการตอบคำถามนี้ งานวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบกรณีศึกษาเปรียบเทียบ โดยมุ่งเลือกกรณีศึกษาให้สะท้อนรูปแบบหลักของระบบสวัสดิการที่มีอยู่ในระดับสากล รวมไปถึงเลือกกรณีศึกษาระบบสวัสดิการสามารถเชื่อมโยงกับลักษณะระบบของประเทศไทยได้ กรณีศึกษาที่อยู่ในงานวิจัยชิ้นนี้ประกอบไปด้วย (1) สหราชอาณาจักร ในฐานะตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม (2) สวีเดน ในฐานะตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (3) เยอรมัน ในฐานะตัวแทนของสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม (4) ญี่ปุ่น ในฐานะตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต และ (5) บราซิล ในฐานะตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมที่เกิดขึ้นในเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ

ในการสำรวจระบบสวัสดิการของประเทศที่เป็นกรณีศึกษาและการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการสำรวจนั้น งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งไปที่การฉายภาพให้เห็นแนวทางที่แตกต่างกันของการผสมผสานและจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเข้ากับนโยบายสวัสดิการรูปแบบอื่น เพื่อให้เห็นว่าแนวทางการนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมานั้นมีความเป็นไปได้ไต่บ้าง นอกจากนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจเพิ่มขึ้น งานวิจัยยังพยายามสำรวจต่อไปถึงบริบทและปัจจัยที่มีผลผลักดันให้รูปแบบการผสมผสานนโยบายสวัสดิการที่แตกต่างกันนั้นเกิดขึ้น และยังวิเคราะห์ถึงนัยของรูปแบบการผสมผสานที่แตกต่างกันนี้กับสภาพความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ผลการสำรวจและวิเคราะห์ทั้งหมดได้รับการสังเคราะห์ออกมาเป็นข้อสังเกตถึงแนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการและการจัดวางนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนสำหรับประเทศไทย

กรอบคิดในการวิเคราะห์ระบบสวัสดิการ

เพื่อให้การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้มีความชัดเจน ผู้วิจัยจึงได้สร้างกรอบการวิเคราะห์ขึ้นผ่านการสำรวจงานวิชาการด้านการศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการหลายชิ้น โดยงานชิ้นหลักที่ผู้เขียนใช้เป็นฐาน

การสร้างกรอบการวิเคราะห์คืองานของ Epsing-Andersen (1990) ที่ได้แบ่งระบบสวัสดิการในประเทศตะวันตกไว้เป็นสามรูปแบบหลัก ได้แก่ ระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม อนุรักษนิยม และสังคมนิยมประชาธิปไตย ผู้วิจัยได้ขยายกรอบคิดของ Epsing-Andersen ด้วยงานศึกษาระบบสวัสดิการอีกสองแขนง ได้แก่ งานศึกษาระบบสวัสดิการในประเทศเอเชียตะวันออก ที่ได้นำเสนอระบบสวัสดิการในประเทศเหล่านี้ในฐานะระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิต (Holiday, 2000; Kim, 2016; Kwon 2007) และงานศึกษาระบบสวัสดิการในบริบทประเทศกำลังพัฒนาซึ่งทั้งรัฐและระบบตลาดมีความไม่สมบูรณ์อยู่สูง (Wood and Gough, 2006)

การศึกษาเนื้อหาจากงานวิชาการต่างๆข้างต้นถูกนำมาใช้เพื่อสร้างกรอบคิดในงานชิ้นนี้อยู่ในสองลักษณะ ลักษณะแรกคือการเป็นกรอบเพื่อช่วยเลือกประเทศมาเป็นกรณีศึกษาการผสมผสานสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ ในลักษณะที่สอง งานวิชาการข้างต้นซึ่งต่างก็มีเนื้อหาศึกษาพัฒนาการของระบบสวัสดิการถูกนำมาสังเคราะห์เพื่อสร้างกรอบคิดในการวิเคราะห์ถึงบริบทและปัจจัยที่ส่งอิทธิพลให้ระบบสวัสดิการมีเส้นทางที่แตกต่างกัน จนนำมาซึ่งการผสมผสานและการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนคนละลักษณะ และใช้เพื่อช่วยวิเคราะห์เนื้อหาของรูปแบบระบบสวัสดิการที่แตกต่างกันต่อสภาพความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

สำหรับการเลือกกรณีศึกษานั้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้เลือกกรณีศึกษาจากระบบสวัสดิการของห้าประเทศ โดยห้าประเทศนี้เป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการรูปแบบที่แตกต่างกัน มีเส้นทางและมีลักษณะการออกแบบนโยบายสวัสดิการไม่เหมือนกัน สามารถเป็นฐานของการศึกษาเปรียบเทียบส่วนผสมระบบสวัสดิการและการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนได้เป็นอย่างดี กรณีศึกษาทั้งห้าประกอบไปด้วย

1. ระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม ระบบสวัสดิการในรูปแบบนี้เน้นความสำคัญของกลไกตลาดเสรี ในขณะที่บทบาทของภาครัฐในด้านสวัสดิการถูกจำกัดเพื่อไม่ให้กระทบการทำงานของตลาด นอกจากนี้ระบบสวัสดิการรูปแบบนี้ยังเน้นบทบาทสำคัญของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน
2. ระบบสวัสดิการสวีเดน เป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการรูปแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย เน้นความสำคัญของสิทธิพลเมืองและบทบาทของรัฐในการสนับสนุนสวัสดิการให้ประชาชนอย่างกว้างขวาง ระบบสวัสดิการรูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับนโยบายสวัสดิการแบบถ้วนหน้า
3. ระบบสวัสดิการเยอรมัน เป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม เน้นบทบาทของการรวมกลุ่มกันเองของกลุ่มอาชีพเพื่อสร้างกลไกการประกันความเสี่ยงร่วมกัน รวมไปถึงบทบาทของสถาบันครอบครัวในการทำหน้าที่ยื่นด้านสวัสดิการ ระบบสวัสดิการรูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับสวัสดิการในรูปแบบของกองทุนประกันสังคมที่ให้สวัสดิการผ่านการสมทบ

4. ระบบสวัสดิการญี่ปุ่น เป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการแบบเพื่อผลิตภาพ เน้นบทบาทของนโยบายสวัสดิการในฐานะเครื่องมือสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการแบ่งกลุ่มแรงงานเป็นแรงงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่จะมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการที่ดีกว่าอีกกลุ่มที่เป็นแรงงานรอง
5. ระบบสวัสดิการบราซิล เป็นตัวแทนของระบบสวัสดิการบนแนวทางเสรีนิยมที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาที่มีเศรษฐกิจไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ ระบบสวัสดิการในรูปแบบนี้มักจะมีค่าธรรมเนียมสูง เกิดจากการพัฒนาระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นไม่ทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม นอกจากนี้ระบบสวัสดิการในรูปแบบนี้ยังมักได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ จึงให้ความสำคัญกับนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน

สำหรับกรอบในการวิเคราะห์บริบทและปัจจัยที่ส่งผลกับรูปแบบการผสมผสานนโยบายสวัสดิการและการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนั้น การสำรวจงานวิชาการข้างต้นช่วยชี้ให้เห็นว่างานวิจัยชิ้นนี้ควรให้ความสนใจกับชุดปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อร่างของระบบสวัสดิการ ประกอบไปด้วย (1) แนวคิดและอุดมการณ์ เช่น แนวคิดเชิงศีลธรรม แนวคิดเรื่องสิทธิ รวมไปถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบตลาด (2) ลักษณะเชิงสถาบันของรัฐและตลาด เช่น ความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาด โดยเฉพาะตลาดแรงงาน เป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐ และศักยภาพของรัฐ (3) สภาพทางสังคม เช่น บทบาทของกลุ่มอาชีพ บทบาทของขบวนการแรงงาน รวมไปถึงบทบาทของการสร้างพันธมิตรข้ามชนชั้น นอกจากนี้ชุดปัจจัยเหล่านี้แล้ว การสำรวจงานวิชาการที่ศึกษาพัฒนาการระบบสวัสดิการยังชี้ให้เห็นถึงอีกชุดปัจจัยที่ส่งผลส่วนผสมของระบบสวัสดิการเช่นกัน คือปัจจัยที่สร้างความผกผันในพัฒนาการของระบบ ประกอบไปด้วยปัจจัยเช่น การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร การขยายขยายเข้ามามีบทบาทของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และการผ่านภาวะเช่นวิกฤติเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมือง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย

อีกด้านหนึ่งของกรอบการวิเคราะห์ก็คือการศึกษานัยของระบบสวัสดิการที่มีรูปแบบแตกต่างกันกับสภาพความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ กรอบการวิเคราะห์ในส่วนนี้ได้นำเอาแนวคิดสำคัญของ Epsing-Andersen (1990) และของ Wood and Gough (2006) เข้ามาประกอบกัน เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพที่โยงจากลักษณะของระบบสวัสดิการไปสู่ความเหลื่อมล้ำ สภาพเหล่านี้ประกอบไปด้วย (1) ความสามารถของระบบสวัสดิการในการลดการพึ่งพิงระบบตลาด (decommodification) ด้วยการให้สวัสดิการที่มีความครอบคลุมประชาชนและให้สิทธิประโยชน์ที่เพียงพอกับการช่วยให้พวกเขาไม่ต้องอาศัยเพียงการเข้าหาระบบตลาดเพื่อความอยู่รอด (2) ความสามารถของระบบสวัสดิการในการลดการแบ่งชั้นในสังคม (social-stratification) ด้วยการให้สวัสดิการโดยไม่แบ่งกลุ่มผู้รับออกจากกัน และให้สวัสดิการในระดับคุณภาพที่เสมอกัน และ (3) ความสามารถของระบบ

สวัสดิการในการลดการพึ่งพิงระบบอุปถัมภ์ โดยการให้สวัสดิการที่เป็นระบบมากกว่าอยู่บนฐานความสัมพันธ์แบบ
ผู้ให้-ผู้รับ

ข้อค้นพบจากการสำรวจกรณีศึกษา

กรอบในการเลือกกรณีศึกษา และกรอบในการวิเคราะห์บริบทและปัจจัยรวมไปถึงนัยต่อความเหลื่อมล้ำ เป็นฐาน
ในการสำรวจระบบสวัสดิการของประเทศกรณีศึกษาโดยละเอียด โดยการสำรวจมีข้อค้นพบสำคัญดังนี้

ในกรณีระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักร เส้นทางของระบบสวัสดิการได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมที่ให้
คุณค่ากับตลาดเสรี แม้ว่าในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จะมีแรงผลักดันบริบทของการฟื้นฟูช่วงหลังสงครามที่
นำไปสู่การเกิดขึ้นของนโยบายสวัสดิการด้านสุขภาพแบบถ้วนหน้าและระบบประกันสังคมแห่งชาติ แต่อิทธิพลของ
แนวคิดเสรีนิยมก็กลับมาบีบคั้นกับเส้นทางของระบบสวัสดิการสหราชอาณาจักรอย่างมากอีกครั้งตั้งแต่ช่วง
ทศวรรษ 1970 จนถึงปัจจุบัน ปัจจัยที่หนุนเสริมการเข้าสู่เส้นทางของการปฏิรูประบบสวัสดิการบนแนวทางเสรี
นิยมเกิดขึ้นได้ในสหราชอาณาจักรนั้นคือระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองใหญ่มีอำนาจและบทบาท
กำหนดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายได้มาก ทำให้การปฏิรูประบบสวัสดิการเกิดอย่างเข้มข้นเมื่อเปรียบเทียบกับ
ประเทศในยุโรปอื่น

ผ่านเส้นทางข้างต้น ระบบสวัสดิการของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันยังคงรักษาสวัสดิการแบบถ้วนหน้าในรูปแบบ
ระบบประกันสุขภาพไว้ และยังคงมีระบบประกันสังคมแห่งชาติเพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงในการทำงานและ
เป็นฐานการให้บำนาญพื้นฐานในวัยชราแก่แรงงานส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากสวัสดิการสองส่วนนี้ ระบบ
สวัสดิการของสหราชอาณาจักรเน้นบทบาทของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน สวัสดิการที่โยงอยู่กับการ
เจาะจงที่คนจนนี้ครอบคลุมตั้งแต่การอุดหนุนคนว่างงานที่ยากจน การอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กเล็ก การอุดหนุนที่อยู่
อาศัย สวัสดิการในด้านเหล่านี้ถูกควบรวมไว้ด้วยกันเพื่อบริการผ่านนโยบายที่เรียกว่า Universal Credit ซึ่งจะ
แยกจากสวัสดิการแบบเจาะจงสำหรับผู้สูงอายุ การเน้นบทบาทสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนที่เกิดขึ้นในส
หราชอาณาจักรเกิดขึ้นท่ามกลางสภาพความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของประเทศ สะท้อนว่าการใช้
สวัสดิการในรูปแบบนี้ไม่ได้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำของสหราชอาณาจักร ทั้งยังเชื่อมโยงกับการตัดลด
สวัสดิการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา

กรณีระบบสวัสดิการสวีเดน พัฒนาการของระบบสวัสดิการสวีเดนได้รับอิทธิพลจากบริบทเศรษฐกิจตกต่ำในช่วง
สงครามโลก และกระแสการฟื้นฟูในช่วงหลังสงครามโลก อิทธิพลของบริบทเหล่านี้ผลักดันให้พรรคสังคมนิยม

ประชาธิปไตยและขบวนการแรงงานเป็นผู้นำในการพัฒนาระบบสวัสดิการ แต่การก่อร่างของระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าในสวีเดนยังเกิดขึ้นผ่านอีกปัจจัยสำคัญก็คือความพยายามในการสร้างพันธมิตรข้ามกลุ่มและข้ามชนชั้นระหว่างกลุ่มแรงงานในเมืองกับแรงงานภาคเกษตรในชนบท และระหว่างชนชั้นแรงงานกับชนชั้นกลาง การสร้างพันธมิตรนี้กลายเป็นแรงผลักดันให้สวัสดิการในสวีเดนเน้นการมีลักษณะแบบถ้วนหน้า

ระบบสวัสดิการในสวีเดนมีลักษณะสำคัญที่ใช้สวัสดิการแบบถ้วนหน้าเพื่อช่วยหนุนเสริมการเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงจบวัยเรียน นอกจากนี้สวีเดนยังมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า บำนาญแบบการันตีหนุนเสริมให้ผู้สูงอายุทุกคนมีคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่ดีพอ และมีระบบประกันสังคมที่ให้สิทธิประโยชน์สูง ด้วยการมีสวัสดิการที่ครอบคลุมและให้ประโยชน์มากอยู่แล้ว สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของสวีเดนจึงมีบทบาทเพียงเล็กน้อย โดยเป็นสวัสดิการที่บริหารจัดการโดยรัฐบาลท้องถิ่นเพื่ออุดหนุนผู้ที่สวัสดิการที่มีอยู่นั้นยังไม่เพียงพอเป็นหลัก พร้อมกับการเน้นสวัสดิการแบบถ้วนหน้า สวีเดนมีระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจต่ำ บทบาทของระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมในวงกว้างและยังให้สิทธิประโยชน์สูงมีส่วนช่วยสร้างโอกาสที่เสมอภาคให้กับประชาชนสวีเดน และที่สำคัญ การใช้สวัสดิการแบบถ้วนหน้ามีบทบาทในการรักษาแรงสนับสนุนระบบสวัสดิการของสวีเดนให้คงอยู่ได้ พร้อมทั้งสนับสนุนการทำงานของผู้นิเทศซึ่งมีบทบาทในการเพิ่มกำลังแรงงานและสร้างรายได้ภาษีเพิ่มเติม

กรณีระบบสวัสดิการเยอรมัน เส้นทางของระบบสวัสดิการเยอรมันมีรากฐานที่เก่าแก่กว่าประเทศอื่นๆในยุโรป โดยระบบสวัสดิการของเยอรมันมีรากฐานที่เชื่อมโยงกับการดูแลกันเองของกลุ่มอาชีพซึ่งมีบทบาทมานับศตวรรษ นอกจากนี้ แรงผลักดันในการก่อร่างของระบบสวัสดิการเยอรมันยังโยงอยู่กับบริบทของการสร้างชาติ โดยผู้นำทางการเมืองในบริบทดังกล่าวต้องการใช้ระบบสวัสดิการเพื่อดึงความจงรักภักดีจากแรงงานมาสู่รัฐ ผ่านเส้นทางในลักษณะนี้เอง ระบบสวัสดิการของเยอรมันเน้นการใช้กองทุนประกันสังคมที่สร้างผ่านการร่วมสมทบของกลุ่มแรงงานต่างๆเป็นรูปแบบหลักของนโยบายสวัสดิการ

ส่วนผสมของระบบสวัสดิการเยอรมันแบ่งออกเป็นกองทุนประกันสังคมที่ครอบคลุมความเสี่ยงในด้านต่างๆให้กับแรงงาน เยอรมันมีกองทุนประกันสุขภาพแบ่งออกเป็นหลายกองทุนย่อย มีสิทธิประโยชน์ที่เหลื่อมระดับกันและมีสมาชิกกองทุนเป็นคนละกลุ่มอาชีพกัน ระบบคล้ายกันถูกนำมาใช้กับกองทุนบำนาญและกองทุนประกันการว่างงาน โดยแรงงานที่มีฐานะยากจนจะสามารถขอการช่วยเหลือในการลดอัตราค่าสมทบกองทุนเหล่านี้ได้ สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของเยอรมันจะเน้นการช่วยเหลือไปที่แรงงานที่ไม่ได้รับการครอบคลุมผ่านระบบประกันสังคมได้เป็นหลัก แม้เยอรมันจะมีระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยรวมค่อนข้างต่ำ แต่ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาก็เผชิญกับแนวโน้มความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้น สภาพความเหลื่อมล้ำของเยอรมันสะท้อนความสามารถของระบบสวัสดิการในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำที่จำกัด โดยระบบสวัสดิการของเยอรมันนั้นถึงจะ

ครอบคลุมการดูแลความเสี่ยงให้กับแรงงานได้อย่างกว้างขวาง แต่ลักษณะของระบบซึ่งแยกการประกันสังคมไปตามกลุ่มและให้สิทธิประโยชน์แปรผันตามการสมทบนั้นยังไม่อาจช่วยลดการแบ่งชั้นของผู้ได้รับสวัสดิการได้ดีเท่าไรนัก

กรณีระบบสวัสดิการญี่ปุ่น พัฒนาการของระบบสวัสดิการญี่ปุ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นสำคัญในช่วงการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสงครามโลกที่สอง แนวทางการสร้างระบบสวัสดิการญี่ปุ่นนั้นยึดโยงเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการมุ่งให้สวัสดิการเพื่อสนับสนุนการทำงานของแรงงานหลักที่มีบทบาทกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันบทบาทของระบบครอบครัวซึ่งมีความสำคัญทางวัฒนธรรมแต่ดั้งเดิมก็ได้รับการพยายามรักษาเอาไว้ โดยให้ผู้หญิงมีบทบาทกับการดูแลเด็กและคนชรา อย่างไรก็ตาม ด้วยปัจจัยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้น ระบบสวัสดิการญี่ปุ่นได้รับการเปลี่ยนแปลงในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาให้ระบบมีบทบาทช่วยลดเด็กและผู้สูงอายุมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้เข้าสู่กำลังแรงงาน

ส่วนผสมของระบบสวัสดิการญี่ปุ่นมีความคล้ายกันกับของเยอรมันในแง่ของการมีระบบประกันสุขภาพและระบบประกันสังคมที่แบ่งออกเป็นสำหรับแรงงานกลุ่มต่างๆ แต่ในกรณีของญี่ปุ่นการแบ่งนี้แยกออกค่อนข้างชัดเจนระหว่างระบบที่แรงงานหลักได้รับและที่แรงงานรองได้รับ โดยแรงงานหลักของญี่ปุ่นมีโอกาสเข้าสู่ระบบที่สวัสดิการสูงกว่าแรงงานรอง สำหรับสวัสดิการที่ตอบสนองการเปลี่ยนโครงสร้างประชานั้น นโยบายที่สำคัญก็คือเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูบุตรที่ให้กับทุกครอบครัว ในขณะที่รัฐบาลมีการสร้างกองทุนดูแลสุขภาพระยะยาวให้กับผู้สูงอายุ โดยให้การช่วยอุดหนุนในกรณีผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการคล้ายกับของสวีเดน คือเป็นสวัสดิการที่บริหารจัดการโดยรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อเป้าหมายการอุดหนุนคนยากจนให้สามารถได้รับคุณภาพชีวิตขั้นต่ำได้ ในด้านของสภาพความเหลื่อมล้ำนั้น ญี่ปุ่นมีระดับความเหลื่อมล้ำที่สูงกว่าประเทศเช่นสวีเดนและเยอรมัน แต่ก็นับว่าค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับสากล และด้วยความคล้ายกันกับระบบสวัสดิการเยอรมันที่มีการแบ่งชั้นผู้รับสวัสดิการออกจากกันโดยได้รับสิทธิประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน ความสามารถของระบบสวัสดิการญี่ปุ่นในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำจึงมีจำกัด

กรณีศึกษาสุดท้ายคือ**กรณีระบบสวัสดิการบราซิล** ซึ่งเป็นกรณีศึกษาเดียวที่เป็นของประเทศกำลังพัฒนา เส้นทางการพัฒนาของระบบสวัสดิการบราซิลยึดโยงกับการพัฒนาที่เหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบท และยังผ่านช่วงเวลายาวนานภายใต้ระบบการเมืองแบบเผด็จการ จากบริบทเช่นนี้ ระบบสวัสดิการบราซิลมีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มแรงงานในเมืองและกลุ่มข้าราชการที่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการมาก่อน กับแรงงานภาคเกษตรในชนบทและแรงงานในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการอื่นๆซึ่งเป็นกลุ่มที่เคยถูกละเลยจากระบบสวัสดิการ การปฏิรูประบบ

สวัสดิการบราซิลเกิดขึ้นบนแรงผลักดันจากการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยพร้อมกับการเข้ามามีอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ทำให้บราซิลหันไปเน้นบทบาทของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเป็นเครื่องมือหลักในการขยายขยายสวัสดิการไปสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ยากจน

ส่วนผสมของระบบสวัสดิการบราซิลประกอบไปด้วย ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีผู้ใช้หลักเป็นกลุ่มคนยากจน ด้วยเพราะมีปัญหาด้านคุณภาพ โดยประชากรที่มีฐานะมักจะหันไปใช้ประกันสุขภาพเอกชนแทน บราซิลมีระบบสวัสดิการสำหรับราชการ และมีระบบประกันสังคมและบำนาญพื้นฐานในการดูแลกลุ่มลูกจ้าง ระบบนี้ขยายการครอบคลุมถึงเกษตรกรผ่านการเก็บเงินสมทบเป็นสัดส่วนของรายได้ นอกเหนือจากประชากรเหล่านี้ บราซิลเน้นการให้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเพื่อช่วยเหลือคนยากจนจำนวนมากที่ยังอยู่ในภาคเกษตรและภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ โครงการสวัสดิการในรูปแบบเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขที่มีชื่อว่าบอลซ่าแฟมิลีเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายการอุดหนุนครอบครัวยากจนที่มีบุตร สำหรับผู้สูงอายุที่ยากจนจะได้รับสวัสดิการแบบเจาะจงผ่านช่องทางอื่น สำหรับนัยต่อความเหลื่อมล้ำนั้น แม้บราซิลจะมีการปฏิรูประบบสวัสดิการเกิดขึ้น แต่ความเหลื่อมล้ำของบราซิลยังคงอยู่ในระดับที่สูงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ปัญหาสำคัญยังอยู่ที่ศักยภาพที่จำกัดของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในการเข้าถึงคนที่ยากจนอย่างแท้จริง ด้วยเพราะยังมีความคลาดเคลื่อนในการเจาะจงค่อนข้างสูง นอกจากนี้เงื่อนไขของโครงการที่เน้นให้เกิดการลงทุนในทุนมนุษย์เพื่อยกระดับคนในรุ่นต่อไปออกจากสภาพความยากจนนั้นก็ยังไม่สามารถบรรลุผลให้เห็นได้ชัดเจนนัก

บทเรียนและข้อเสนอแนะทางนโยบายสำหรับประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบเส้นทางระบบสวัสดิการของประเทศไทยกับประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ประเทศไทยมีเส้นทางที่ยังสั้นกว่าและยังเผชิญกับทางเลือกในการพัฒนาระบบอยู่หลายแง่มุม การพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทยมีพื้นฐานแบบเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยบริบทมักจะต่างไปจากประเทศตะวันตกที่รากฐานการพัฒนา ระบบสวัสดิการโยงกับสภาพเช่นแนวคิด บทบาทของพรรคการเมืองและขบวนการแรงงาน ทั้งคุณภาพของระบบการเมืองและระบบตลาดยังพัฒนามาค่อนข้างสมบูรณ์แล้ว สำหรับบริบทและปัจจัยของประเทศไทยยังคล้ายกับประเทศเช่นบราซิลที่เส้นทางพัฒนาที่เหลื่อมล้ำและการปกครองโดยระบบเผด็จการเป็นสภาพที่นำไปสู่ระบบสวัสดิการที่เหลื่อมล้ำและยังมีช่องว่าง ในขณะที่การแบ่งชั้นผู้ได้รับสวัสดิการของประเทศไทยคล้ายกับแนวทางการแบ่งผู้ได้รับสวัสดิการเพื่อตอบสนองเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น จากบริบทเช่นนี้ระบบสวัสดิการไทยเกิดพัฒนาการไปสองทิศทางสำคัญในช่วงสองทศวรรษหลัง การเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยของไทยในช่วงทศวรรษ 1990 ถึง 2000 เป็นบริบทที่นำไปสู่การขยายตัวของระบบสวัสดิการ เริ่มจากการพัฒนาระบบประกันสังคม และการเกิดของนโยบายสำคัญเช่นการประกันสุขภาพถ้วนหน้าและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม

การขยายตัวนี้เข้าสู่เส้นทางที่ผกผันในช่วงทศวรรษหลัง โดยมีการหันไปเน้นนโยบายสวัสดิการบนแนวทางเสรีนิยม เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบสวัสดิการด้วยการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมากขึ้น

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประสบการณ์ของประเทศที่เป็นกรณีศึกษาแล้ว เส้นทางที่ผ่านมาของระบบสวัสดิการ ประเทศไทยยังอยู่ในความผกผันและยังขาดความชัดเจนว่ารูปแบบในภาพรวมนั้นจะออกมาเป็นลักษณะใดเป็นสำคัญ ด้วยเพราะปัจจัยที่ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบสวัสดิการของไทยมีหลากหลาย แปรผันตามช่วงเวลา และส่งผลต่อไปถึงการแตกตัวของนโยบายที่เกิดขึ้น ฉะนั้น โจทย์สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาระบบสวัสดิการไทย คือการปรับลดความแตกต่างนี้และสร้างการประสานกันระหว่างนโยบายสวัสดิการที่มีอยู่แล้ว รวมไปถึงแสวงหาหนทางขยายการครอบคลุมระบบไปสู่กลุ่มที่ยังเป็นช่องว่างของระบบสวัสดิการ ที่สำคัญ การสำรวจกรณีศึกษาข้างี้ให้เห็นว่าสภาพที่กำลังจะส่งผลต่อเส้นทางต่อไปของพัฒนาการในระบบสวัสดิการไทยนั้นมีอยู่สามประการสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ภาวะเศรษฐกิจถดถอย และภาวะความไม่มั่นคงทางการเมือง ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะสร้างความจำเป็นในการขยายสวัสดิการเพื่อหนุนเสริมครอบครัวและดูแลคนชรา ภาวะเศรษฐกิจถดถอยและความไม่มั่นคงทางการเมืองกลับทำให้การขยายสวัสดิการทำได้ยากขึ้น การหาช่องทางพัฒนาระบบสวัสดิการภายใต้สภาวะที่ยากลำบากนี้จะเป็นอีกโจทย์ที่สำคัญสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการไทยในช่วงทศวรรษต่อไปข้างหน้า

การวิเคราะห์จากมุมของรูปแบบการผสมผสานนโยบายสวัสดิการสำหรับประเทศไทย เน้นย้ำปัญหาสำคัญของระบบสวัสดิการไทยที่นโยบายมีลักษณะแตกตัวและเหลื่อมล้ำ ตัวอย่างสำคัญก็คือสวัสดิการด้านสุขภาพของไทย ระบบสวัสดิการไทยประกอบไปด้วยนโยบายสวัสดิการแบบถ้วนหน้าที่สำคัญคือระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า อย่างไรก็ตาม ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ทับซ้อนกับสวัสดิการด้านสุขภาพจากระบบประกันสังคมและระบบสวัสดิการข้าราชการ และระบบเหล่านี้ยังมีระดับคุณภาพที่แตกต่างกัน ในขณะที่สวัสดิการในส่วนที่รอบรับความเสี่ยงในการทำงานและให้บำนาญนั้นยังครอบคลุมเฉพาะข้าราชการและแรงงานในภาคเศรษฐกิจทางการเท่านั้น และมีช่องโหว่ในการครอบคลุมแรงงานนอกระบบจำนวนมากของประเทศ ในแง่นี้ ส่วนผสมข้างต้นในปัจจุบันของระบบสวัสดิการไทยจึงเผชิญความท้าทายที่ความคล้ายคลึงกับระบบในประเทศกำลังพัฒนาที่มีขนาดเศรษฐกิจไม่เป็นทางการขนาดใหญ่เช่นบราซิล

ส่วนประกอบสำคัญอีกสองประการของระบบสวัสดิการไทยก็คือ สวัสดิการสำหรับช่วยอุดหนุนครอบครัวและผู้สูงอายุ ซึ่งยังอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการพัฒนาและยังมีขนาดเล็กรวมถึงบทบาทไม่มาก และสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน ซึ่งในปัจจุบันได้มีความพยายามนำมาใช้ในรูปแบบของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและนโยบายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่ได้แบ่งสวัสดิการไปตามกลุ่มอายุของคน

ยากจน และมีลักษณะเน้นการสนับสนุนให้คนยากจนกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือพึ่งพิงตนเองผ่านการประกอบอาชีพอิสระได้ ในขณะที่นโยบายกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษามีลักษณะเหมือนกับเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขเช่น บอลซ่าแฟมิลี โดยมีความหมายหลักที่การสนับสนุนให้ครอบครัวที่ยากจนลงทุนในทุนมนุษย์

การสำรวจส่วนผสมระบบสวัสดิการจากกรณีศึกษาชี้ให้เห็นพื้นที่ในระบบสวัสดิการไทยที่ควรเน้นพัฒนาปรับปรุง เช่น การลดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพ เช่น ในกรณีของการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบสุขภาพที่ประชาชนต่างกลุ่มกันได้รับ และอุดช่องโหว่ความครอบคลุมให้กับกลุ่มเช่นแรงงานนอกระบบ ดังที่ได้อภิปรายรายละเอียดปัญหาไว้ข้างต้น นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับประเทศกรณีศึกษาแล้ว ส่วนประกอบของระบบสวัสดิการไทยที่ยังขาดความทัดเทียมกับประเทศอื่นอย่างชัดเจน ทั้งยังสามารถมีบทบาทรับมือกับปัญหาที่ประเทศกำลังจะประสบก็คือสวัสดิการสำหรับครอบครัวและผู้สูงอายุ สวัสดิการในการช่วยอุดหนุนครอบครัวในการเลี้ยงดูบุตรของไทยสามารถมีบทบาทในการแบ่งเบาภาระของผู้หญิงและเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้าสู่กำลังแรงงานได้มากขึ้น เหมือนเช่นกรณีระบบสวัสดิการของสวีเดนและญี่ปุ่นซึ่งได้ประโยชน์จากการพัฒนาสวัสดิการในส่วนนี้ ในขณะที่สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุนั้นควรหันไปริเริ่มนโยบายในลักษณะการดูแลระยะยาว (Long-term care) ซึ่งสามารถมองตัวอย่างไปที่ประเทศอย่างญี่ปุ่นที่ได้พัฒนาสวัสดิการรูปแบบนี้ไว้รองรับต้นทุนที่จะเพิ่มขึ้นในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ รวมไปถึงพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐานที่เพียงพอจะช่วยให้ผู้สูงอายุทั่วไปได้รับคุณภาพชีวิตขั้นต่ำได้ ดังเช่นที่ประเทศที่เป็นกรณีศึกษาเกือบทั้งหมดในงานนี้ต่างก็มีระบบบำนาญพื้นฐานหรือบำนาญการันตีเพื่อทำหน้าที่นี้ หรืออย่างน้อยก็อาจพิจารณาทางเลือกอื่นๆ เช่นสนับสนุนการออมเพื่อเกษียณอายุของประชาชน โดยรัฐบาลเข้าช่วยอุดหนุน

อีกส่วนประกอบของระบบสวัสดิการไทยที่สามารถเรียนรู้บทเรียนจากกรณีศึกษามาปรับปรุงได้ก็คือการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน การจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของไทยนั้นยังอยู่ในช่วงเริ่มแรกและไม่ได้มีเป้าหมายชัดเจนนัก หากเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาแล้ว ประเทศไทยยังสามารถวางวัตถุประสงค์ให้กับการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงได้ว่าต้องการให้เป็นเครื่องมือหลักภายใต้แนวทางการจัดการสวัสดิการแบบใด จะเป็นในแบบสวัสดิการแบบเสรีนิยม ที่เป้าหมายรวมของการให้สวัสดิการคือการช่วยเหลือและผลักดันให้คนยากจนกลับสู่การพึ่งพิงตนเองในระบบตลาดได้ หรือจะเป็นในแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยที่การวางสวัสดิการแบบเจาะจงในลักษณะเป็นเครื่องมือหนุนเสริมสวัสดิการอื่นๆที่มีอยู่แล้วเพื่อรองรับเป้าหมายของการให้คุณภาพชีวิตขั้นต่ำกับประชาชนทุกคน หรือจะเป็นในแนวทางของสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม ที่สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนั้นถูกใช้รองรับช่องว่างของระบบ ก็คือรองรับกลุ่มคนยากจนที่ไม่สามารถเข้าร่วมประกันความเสี่ยงไปกับคนกลุ่มอื่นๆในระบบประกันสังคม โดยอุดหนุนคนกลุ่มนี้ให้เข้าระบบประกันสังคมได้เช่นกัน

นอกจากนี้ หากมองในรายละเอียดของการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของประเทศไทยแล้ว แง่มุมที่ประเทศควรพัฒนาสวัสดิการในรูปแบบนี้ต่อไปควรมีอย่างน้อยสองประการ ได้แก่ หนึ่ง คือการแบ่งกลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการในรูปแบบนี้ให้ชัดเจน โดยเฉพาะการแบ่งระหว่างผู้รับสวัสดิการในวัยทำงานกับวัยผู้สูงอายุ เนื่องจากเป้าหมายและรายละเอียดการให้สวัสดิการกับคนในสองกลุ่มนี้แตกต่างกัน ทั้งนี้ประเทศที่ใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเป็นนโยบายหลักอย่างสหราชอาณาจักรและบราซิลต่างก็ทำเช่นนี้ สำหรับแง่มุมที่สองก็คือการออกแบบการบริหารจัดการสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนให้มีแนวทางชัดเจน ทั้งนี้ตัวอย่างจากประเทศกรณีศึกษาแสดงถึงสองแนวทางการบริหารจัดการ หรือการรวมการบริหารจัดการโดยเฉพาะกระบวนการเจาะจงไว้ที่ส่วนกลาง โดยรวมสวัสดิการในรูปแบบนี้หลายสวัสดิการมาบริหารรวมกันเพื่อลดต้นทุนการจัดการ หรืออีกแนวทางหนึ่งก็คือการให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลการจัดการสวัสดิการรูปแบบนี้เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับผู้รับสวัสดิการมากกว่า

สุดท้าย สำหรับบทเรียนสำหรับประเทศไทยในการออกแบบระบบสวัสดิการให้มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำนั้น การสำรวจกรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่าการเดินตามแนวทางสวัสดิการแบบเสรีนิยมเช่นสหราชอาณาจักรและบราซิลนั้นมีความเสี่ยงหลายด้านที่จะลดศักยภาพของระบบสวัสดิการในการลดความเหลื่อมล้ำ ด้วยเพราะการหันไปใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในประเทศเหล่านี้ยังไม่อาจบรรลุผลของการกระจายทรัพยากรไปสร้างโอกาสให้คนยากจนได้อย่างครบถ้วน มากไปกว่านั้น เส้นทางของระบบสวัสดิการหลังจากการหันไปใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนยังมักจะต้องประสบกับการลดลงของแรงสนับสนุนระบบจากสังคมในวงกว้าง ส่งผลให้ขนาดสวัสดิการโดยรวมถูกตัดลดลงไปด้วย นอกจากนี้ปัจจัยที่กล่าวไว้นี้ การออกแบบระบบสวัสดิการให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำก็คือการออกแบบระบบให้มีความครอบคลุมและมีสิทธิประโยชน์ที่สูงพอจะให้โอกาสการมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน และการพัฒนาระบบให้ไม่มีการแบ่งชั้นผู้ได้รับสวัสดิการออกจากกัน

บทเรียนสำคัญที่ควรคำนึงถึงสำหรับระบบสวัสดิการไทยในแง่หนึ่งก็คือสิ่งที่สำคัญของการพัฒนาระบบสวัสดิการไม่เพียงแต่จะเกิดขึ้นได้ผ่านการปรับปรุงภาพระบบให้คนต่างกลุ่มต่างชนชั้นมีโอกาสได้รับสวัสดิการที่มีคุณภาพทัดเทียมกัน หรือการขยายความครอบคลุมและเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้สวัสดิการ ทั้งสองแง่มุมนี้เป็นแง่มุมที่หากทำได้จะสามารถพัฒนาระบบสวัสดิการไทยให้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นอยู่แล้ว แต่แง่มุมสำคัญของการพัฒนาระบบสวัสดิการให้ลดความเหลื่อมล้ำได้ก็คือการรักษาแรงสนับสนุนระบบสวัสดิการให้เกิดขึ้นกับคนทุกกลุ่มในสังคม และให้แรงสนับสนุนนี้เป็นกลไกสำคัญที่จะเพิ่มขนาดของระบบสวัสดิการโดยรวมของประเทศได้ การมุ่งให้ได้มาซึ่งเงื่อนไขนี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญให้การพัฒนาระบบสวัสดิการไทยในด้านต่างๆข้างต้นเกิดขึ้นได้และมีประสิทธิภาพในการลดความเหลื่อมล้ำ

สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะทางนโยบายสำหรับระบบสวัสดิการไทยจากงานวิจัยชิ้นนี้ สามารถสรุปได้ตามตาราง 5.1 ด้านล่างนี้ ข้อเสนอแนะเหล่านี้จะเป็นกรอบในการวางคำถามสำหรับศึกษาวิจัยการออกแบบทางเลือกของระบบสวัสดิการไทยในรายละเอียดต่อไปในอนาคต

ตาราง 5.1: ข้อเสนอทางนโยบายสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการของประเทศไทย

ประเด็น	ข้อเสนอ
การพัฒนาส่วนผสมระบบสวัสดิการ	1. การปรับลดความแตกต่างและสร้างการประสานกันระหว่างนโยบายสวัสดิการที่มีอยู่แล้ว รวมไปถึงแสวงหาหนทางขยายการครอบคลุมระบบสวัสดิการไปสู่กลุ่มที่ยังเป็นช่องว่างของระบบ ● ลดความแตกต่างในระบบประกันสุขภาพ ประสานให้เป็นระบบเดียวที่มีสิทธิประโยชน์เป็นมาตรฐานเดียวกัน ● ขยายความครอบคลุมระบบประกันสังคมให้รองรับแรงงานนอกระบบได้มากขึ้น 2. การเน้นพัฒนาสวัสดิการสำหรับครอบครัวและผู้สูงอายุ เพิ่มขนาดสิทธิประโยชน์และเพิ่มการรองรับต้นทุนจากสังคมสูงวัย ● เพิ่มขนาดสวัสดิการสำหรับอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กเล็ก ขยายความครอบคลุม ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนผู้หญิงให้เข้าสู่กำลังแรงงาน ● เริ่มระบบกองทุน Long-term insurance สำหรับรองรับการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุในระยะยาว ● พัฒนากำหนดบำนาญพื้นฐานหรือบำนาญการันตี เพื่อให้ผู้สูงอายุโดยทั่วไปได้รับมาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำ หรือสนับสนุนการออมเพื่อเกษียณอายุโดยรัฐบาลช่วยอุดหนุน

การพัฒนาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน	1. การวางแผนทางที่ชัดเจนให้กับการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของประเทศ ● เลือกระหว่างการเป็นเครื่องมือหลักบนแนวทางเสรีนิยมที่เน้นผลักดันคนยากจนให้กลับสู่การพึ่งพิงตนเองในระบบตลาด หรือแนวทางอื่นๆที่ใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในการเติมเต็มสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้เพียงพอกับการได้มาซึ่งมาตรฐานชีวิตขั้นต่ำ 2. การแบ่งกลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนให้ชัดเจน โดยแยกสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนที่ให้กับคนในวัยทำงานออกจากที่ให้กับผู้สูงอายุ เนื่องจากลักษณะและเป้าหมายต่างกัน 3. การออกแบบการบริหารจัดการสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนภาพรวม ● เลือกระหว่างแนวทางแบบเสรีนิยมที่ประสานการบริหารจัดการเข้ารวมกันเพื่อลดต้นทุนการบริหาร หรือแนวทางแบบอื่นที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสวัสดิการรูปแบบนี้ให้กับท้องถิ่น
การพัฒนาระบบสวัสดิการให้เอื้อต่อความเหลื่อมล้ำ	1. การออกแบบระบบสวัสดิการให้มีความครอบคลุมและมีสิทธิประโยชน์ที่สูงพอจะให้โอกาสการมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน 2. การพัฒนาระบบเพื่อลดการแบ่งชั้นผู้ได้รับสวัสดิการออกจากกัน ลดความแตกต่างของคุณภาพและสิทธิประโยชน์ที่เกิดกับผู้ได้รับสวัสดิการต่างกลุ่ม ตัวอย่างเช่น การลดความแตกต่างในสวัสดิการด้านสุขภาพระหว่างสิทธิการรักษาพยาบาลของข้าราชการ สิทธิจากกองทุนประกันสังคม และสิทธิจากระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า

	3. รักษาแรงสนับสนุนในวงกว้างต่อระบบสวัสดิการ โดยสร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งและเป็นผู้ที่มีส่วนได้รับประโยชน์จากระบบสวัสดิการในคนต่างชนชั้น โดยเฉพาะในกลุ่มชนชั้นกลาง เพื่อให้ขนาดของระบบสวัสดิการในภาพรวมสามารถขยายตัวได้
--	---

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ธรร ปิตติล และ วีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร (2562) *การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม : กรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ*. งานวิจัยเสนอสถาบันพระปกเกล้า. สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธรร ปิตติล. (2560). พัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2475 ถึง 2543: ข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบทฤษฎีกับประสบการณ์ของประเทศไทย. *วารสารประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์*, ปีที่ 4 (ฉบับที่ 2).

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์ (2546). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ ฉบับเพิ่มเติมและปรับปรุง*. กรุงเทพฯ: Silkworm Books

ระพีพรรณ คำหอม. (2554). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, สมชัย จิตสุชน, วิโรจน์ ณ ระนอง, จิราภรณ์ แลงประพันธ์, พัทธภรณ์ โคตรนารินทร์ และ ปาลิตา ปั่นคง (2553). *ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย*. โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). TDRI

ศรพล ตูลยะเสถียร, นรพัชร อัสวาลลภ, พงศ์นคร โกษาภรณ์, ธนากร ไพรวรรณ, ปิยวัลย์ ศรีชำ, อรกันยา เตชะไพบุลย์, . . . สันหลัฐ เศรษฐศักดิ์ดาสิริ. (2560). *ไชรหัสการคลังอัจฉริยะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

สุรพล ปธานวนิช. (2547). *นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Aizawa, T., Dekle, R., & Helble, M. (2017). Sources of income inequality: A comparison of Japan and the United States. *ADB Working Paper*. (No. 663)

Alcock, P. (2014) *Social Policy in Britain*, 4th Edition. Palgrave Macmillan.

Alves, D., & Timmins, C. (2001). Social exclusion and the two-tiered healthcare system of Brazil.

Angelin, A., Johansson, H., Koch, M. and Panican, A. 2013. *National Report: Sweden, Research report for the project Combating Poverty in Europe (COPE)*, http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2014/05/COPE_WP4_National_Report_Sweden.pdf.

Antonczyk, D., DeLeire, T., & Fitzenberger, B. (2010). Polarization and Rising Wage Inequality: Comparing the U.S. And Germany. *SSRN Electronic Journal*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.1589537>

Arita, S. (2017). A Comparative Analysis of Social Stratification in Japan, Korea and Taiwan: Where is the Locus of Social Inequality?. *ISS discussion paper series F-182*.

Arndt, C. (2013). *The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms*. Amsterdam University Press.

Aspalter, C. (2006). The East Asian welfare model. *International Journal of Social Welfare*, 15(4), 290–301.

Aspalter, C. (2011). The development of ideal-typical welfare regime theory. *International Social Work*, 54(6), 735-750.

Avenell, S. A. (2009). Civil society and the new civic movements in contemporary Japan: Convergence, collaboration, and transformation. *The Journal of Japanese Studies*, 247-283.

Bambra, C. 2006. “De-commodification and the Worlds of Welfare Revisited” in *Journal of European Social Policy*, 16 (1). pp. 73-80.

Barbosa, A. D. F. (2020). “Developmentalist Brazil”(1945-1964) as a concept: historicizing and (re) periodizing development in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(2), 332-354.

Barbosa, E. D. (2011). The Rural Social Insurance Programme. *Innovative*, 81.

Barrientos, A. (2004). Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime. In I. R. Gough & G. D. Wood with A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis, & G. Room, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (pp. 121–168). Cambridge: Cambridge University Press

BBC (2019, October 24). Brazil pensions: Victory for Jair Bolsonaro as reform passes. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-50151327>

Bedran-Martins, A. M., & Lemos, M. C. (2017). Politics of drought under Bolsa Familia program in Northeast Brazil. *World Development Perspectives*, 7, 15-21.

Bergh, A. (2004). The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden. *Political Studies*. Vol 42, 745-766.

Bergmark, Å. (2013). “Ekonomiskt bistånd – En urholkad stödform [Social assistance – A weakened benefit].” *Socionomens Forsknings supplement* 34: 22–31.

Bethell, L. (2018). Brazil: Essays on History and Politics (p. 232). University of London Press.

Biewen, M., & Juhasz, A. (2012). Understanding Rising Income Inequality in Germany, 1999/2000-2005/2006. *Review of Income and Wealth*, 58(4), 622–647. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.2012.00514.x>

Blomqvist, P. (2013). Citizenship, choice and social equality in welfare services. In *The Political Role of Corporate Citizens : An Interdisciplinary Approach* , ed. K. Svedberg Helgesson and U. Mörh. Palgrave Macmillan, pp. 166-18

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales). (2013). Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn.

Bol, T., & Weeden, K. A. (2014). Occupational Closure and Wage Inequality in Germany and the United Kingdom. *European Sociological Review*, 31(3), 354–369.
<https://doi.org/10.1093/esr/jcu095>

Bonoli, G. (1997). ‘Classifying Welfare States: a Two dimension Approach’, *Journal of Social Policy* 26 (3): 351–72.

Bonturi, M. (2002). *The Brazilian pension system: recent reforms and challenges ahead* (No. 340). OECD Publishing.

Bruns, B., Evans, D., & Luque, J. (2011). Achieving world-class education in Brazil: The next agenda. The World Bank.

Burstrom, B. (2015). Sweden – Recent Changes in Welfare State Arrangements. *International Journal of Health Services*, Vol. 45. No. 1, pp. 87-104.

Busse, R., Blümel, M., Knieps, F., & Bärnighausen, T. (2017). Statutory health insurance in Germany: a health system shaped by 135 years of solidarity, self-governance, and competition. *The Lancet*, 390(10097), 882–897. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(17\)31280-1](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(17)31280-1)

Campbell, J. C. (2002). *Japanese social policy in comparative perspective* (Vol. 37197). World Bank.

Castles, F.G. 1998. *Comparative public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Castles, F.G. and Mitchell, D. 1993. “Worlds of Welfare and Families of Nations” in Castles, Francis G. [ed.]. *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.

Castro, M. C., Massuda, A., Almeida, G., Menezes-Filho, N. A., Andrade, M. V., de Souza Noronha, K. V.M., ... & Giovanella, L. (2019). Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. *The lancet*, 394(10195), 345-356.

Chan, K. W. (2008) Deconstructing the Asian welfare model: social equality matters, *Journal of Asian Public Policy*, 1:3, 302-312, DOI: 10.1080/17516230802416408

Chan, R. (2003). The Sustainability of the Asian Welfare System after the Financial Crisis. *Asian Journal of Social Science*, 31(2), 172–197. doi: 10.1163/156853103322318199

Choi, Y. J. (2012). End of the Era of Productivist Welfare Capitalism? Diverging Welfare Regimes in East Asia. *Asian Journal of Social Science*, 40(3), 275–294. doi: 10.1163/156853112x650827

Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott. 2004. “Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience”. World Bank, Washington, DC.

Commonwealth Fund. (2020, June 5). International Health Care System Profiles: Sweden. <https://www.commonwealthfund.org/international-health-policy-center/countries/sweden>

Cury, C. R. J. (2018). Financing of Education in Brazil: from the literary subsidy to FUNDEB. *Educação e Realidade*, 43(4), 1217.

Daïeff, L. (2015). Why the Bolsa Família is not clientelistic (and what it might be instead). *Chroniques des Amériques*, 15(2).

de Castro, P. R., & Ronci, M. (1991). Sixty years of populism in Brazil. In *The macroeconomics of populism in Latin America* (pp. 151-173). University of Chicago Press.

Dean, H. (2012). The ethical deficit of the United Kingdom’s proposed Universal Credit: Pimping the Precariat?, *Political Quarterly* 83, 2, 353–9

Dlugosz, S., Stephan, G. & Wilke, R. (2014). Fixing the Leak: Unemployment Incidence Before and After a Major Reform of Unemployment Benefits in Germany, *German Economic Review*, Vol. 15, pp. 329-352.

Doetter, L.F. and Götze, R. (2011). Health Care Policy for Better or for Worse? Examining NHS Reforms During Times of Economic Crisis versus Relative Stability. *Social Policy & Administration*. Vol. 45, No.4, pp 488-505.

Draibe, S., & Riesco, M. (2005). A New Developmental Welfare State Model in the Making. *International Journal of Social Welfare*. Volume18, Issues1

Dustmann, C., Ludsteck, J., & Schönberg, U. (2009). Revisiting the German Wage Structure*. *Quarterly Journal of Economics*, 124(2), 843–881.
<https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.2.843>

Dutrey, A.P. 2007. “Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes”. Social Policy and Development Programme Paper Number 35. United Nations Research Institute for Social Development

Dwyer, P. (2004). Creeping conditionality in the UK: From welfare rights to conditional entitlements, *Canadian Journal of Sociology* 29, 2, 265–87

De Silva, P. A. D. O. (2017). *Social policy in Brazil (2004–2014): an overview* (No. 155).

Egle, C. (2017). Germany. In Gombert, T., Dahm, J., and Krell, C. (Ed.), *Foundations of Social Democracy* (pp. 107–113).

Eichhorst, W. and Hassel, A. (2015). Are There Austerity-Related Policy Changes in Germany? *Discussion Paper* No. 9325. IZA

Esping-Andersen, G. (1990). “The Three Worlds of Welfare Capitalism”. Princeton University Press, Princeton, NJ.

Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or unique?: The Japanese welfare state between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7(3), 179-189.

Esping-Andersen, Gosta & Myles, John. (2012). *Economic Inequality and the Welfare State*. The Oxford Handbook of Economic Inequality.

Eto, M. (2005). Women's movements in Japan: the intersection between everyday life and politics. In Japan Forum (Vol. 17, No. 3, pp. 311-333). Taylor & Francis Group.

European Commission. (2014). Breaking the cycle of disadvantage
https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/funding-education-31_en

European Commission. (2020, September 29). Funding in Education.
https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/funding-education-31_en

European Commission. (n.d.-b). Germany - Employment, Social Affairs & Inclusion.
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1111&intPageId=4554&langId=en>

Federal Minister of Labour and Social Affairs. (2020, January). Social Security At A Glance.
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a998-social-security-at-a-glance-total-summary.pdf?__blob=publicationFile&fbclid=IwAR3yH6htKfP-5vWYb2BPGLbtXcRpMgoTTA5GknxtS1BDBKkww7WKqKqMBH4

Federal Ministry of Health. (2020, April). *The German Healthcare System*.
https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Gesundheit/Broschueren/200629_BMG_Das_deutsche_Gesundheitssystem_EN.pdf

Federal Ministry of the Interior, Building and Community. (2019, September 24). *Housing benefit*. <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/building-housing/city-housing/home-ownership-housing-assistance/housing-benefit-wohngeld/housing-benefit-wohngeld-node.html>

Ferrera, M. 1996. 'The Southern Model of Welfare in Social Europe', *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17–37.

Fitzenberger, B.; Kohn, K. (2005): Equal pay for equal work? On the relationship between union. *Journal for Labour Market Research*, 38(2/3):125-146.

Fleckenstein, T., & Lee, S. C. (2017). Democratization, post-industrialization, and East Asian welfare capitalism: the politics of welfare state reform in Japan, South Korea, and Taiwan. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33(1), 36–54. doi: 10.1080/21699763.2017.1288158

Franzoni, J. M. (2008). Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families, and policies. *Latin American politics and society*, 50(2), 67-100.

Fraser, D. (2017). *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution* (5th ed.). London. doi: 10.1057/978-1-136-60589-4

Frisina, L. (2008). Policy Values and Policy Change in Different Healthcare Systems: A Comparative Analysis of the British NHS and the U.S. Private Insurance System, *Harvard Health Policy Review*, 9, 1: 88–99.

Fujimura, M. (2009). Social change and social policy in Japan. *International Journal of Japanese Sociology*, 18(1), 4-15.

Garland, D. 2016. *The Welfare State: A Very Short Introduction*. Oxford University Press: Oxford. 175 pp.

Garon, S. M. (2002). *Japanese policies towards poverty and public assistance: A historical perspective*. World Bank.

Gerlach, K.; Stephan, G. (2005): Individual Tenure and Collective Contracts. *IAB Discussion Paper*, 10/2005.

Góes, C., & Karpowicz, M. I. (2017). Inequality in Brazil: a regional perspective. *International Monetary Fund*.

Goodman, R., & Peng, I. (1996). The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, 192–224. doi: 10.4135/9781446216941.n7

Gough, I. and G. Wood. 2004. “Introduction.” In Gough, I. and G. Wood with A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis and G. Room (Eds). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Gould, A. (2001). *Developments in Swedish Social Policy: Resisting Dionysus*. New York: Palgrave Macmillan.

Government Digital Service. (2015a, January 12). Pension Credit. GOV.UK.
<https://www.gov.uk/pension-credit/what-youll-get>

Government Digital Service. (2015b, January 26). *Workplace pensions*. GOV.UK.
<https://www.gov.uk/workplace-pensions/what-you-your-employer-and-the-government-pay>

Government Digital Service. (2015c, April 28). *Working Tax Credit*. GOV.UK.
<https://www.gov.uk/working-tax-credit>

Grin, E. J. (2013). Regimen of social welfare in Brazil: three historical periods, three differences with the European social democratic model/Regime de bem-estar social no Brasil: tres periodos historicos, tres diferencias em relacao ao modelo europeu social-democrata. *Cadernos de Gestao Publica e Cidadania*, 18(63), 186-205.

Gugushvili, D., & Hirsch, D. (2014). “Means-testing or universalism: What strategies best address poverty?” A review contributing to Joseph Rowntree Foundation’s development of an anti-poverty strategy. Leicestershire: Loughborough University, Centre for Research in Social Policy.

Haggard, S. and Kaufman, R. (2009). *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Oxford: Princeton University Press.

Haggard, S., & Kaufman, R. R. (2016). Democratization during the third wave. *Annual Review of Political Science*, 19, 125-144.

Harnisch, M. (2019). Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany.
<https://ssrn.com/abstract=3352378>

Hayashi, M. (2010), ‘Social Protection in Japan: Current State and Challenges’, in Asher, M. G., S. Oum and F. Parulian (eds.), *Social Protection in East Asia – Current State and Challenges*. ERIA Research Project Report 2009-9, Jakarta: ERIA. pp.19-54.

Hellmann, A. G. (2015). How does Bolsa Familia work. *Best practices in the implementation of conditional cash transfer programs in Latin America and the Caribbean*. IDB Technical Note, 856.

Hennock, E. P. (2007). *The origin of the welfare state in England and Germany, 1850–1914: Social policies compared*. Cambridge: Cambridge University Press

Hills, J. (1993). *The Future of Welfare: A Guide to Debate*. Joseph Rowntree Foundation: York

Hinrichs, Karl. (2017). 'The German welfare state system: with special reference to the old-age pension system. In C.Asplater. (ed) *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*. Oxford: Routledge.

Hirata, Keiko (2002). *Civil Society in Japan: The Growing Role of NGOs in Tokyo's Aid and Development Policy*. New York: St. Martin's Press.

HM Treasury (2005a), Public Expenditure Statistical Analysis 2005, Treasury website. Available at: www.hm-treasury.gov.uk/economic_data_and_tools/finance_spending_statistics/pes_publications/pespub_pesa05.cfm

Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48(4), 706–723. doi: 10.1111/1467-9248.00279

Holliday, I., & Wilding, P. (2003). *Welfare capitalism in East Asia: social policy in the tiger economies*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Hort, S. (2001). From a Generous to a Stingy Welfare State? Sweden's Approach to Targeting, in Gilbert, Nil (ed.) *Targeting social benefits: International Perspectives and Trends*. New York and Oxon: Routledge, pp. 187-210.

Hort, S. (2014). *Social policy, welfare state, and civil society in Sweden*. Vol. 2, The Lost World of Social Democracy 1988-2015. Lund: Arkiv förlag

Hort, S. O., & Kuhnle, S. (2000). The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy*, 10(2), 162–184. doi: 10.1177/a012488

Hudson, J. & Hwang, Gyu-Jin. (2013). Pathways of welfare state development in East Asia. Misa Izuhara (Ed.) *Handbook on East Asian Social Policy*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing

Hunter, W. (2014). Making citizens: Brazilian social policy from Getúlio to Lula. *Journal of Politics in Latin America*, 6(3), 15-37.

Hunter, W., & Sugiyama, N. B. (2009). Democracy and social policy in Brazil: Advancing basic needs, preserving privileged interests. *Latin American Politics and Society*, 51(2), 29 - 58.

Hwang, G.-J. (2012). Explaining Welfare State Adaptation in East Asia: The Cases of Japan, Korea and Taiwan. *Asian Journal of Social Science*, 40(2), 174–202. doi: 10.1163/156853112x640134

International Labour Organization (2013). Brazilian good practices in social security

International Monetary Fund. (2015, July). The German Labor Market Reforms and Post-Unemployment Earnings Prepared. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15162.pdf>

Jones, C., Burstrom, B., Martilla, A., Canvin, K., and Whitehead, M. (2006). Studying Social Policy and Resilience to Adversity in Different Welfare States: Britain and Sweden. *International Journal of Health Services*, Vol. 36, No. 3. PP 425-442.

Judge, K. (2001). ‘Targeting Social Provisions in Britain: Who Benefits from Allocation Formulae?’. Neil Gilbert (Ed.). *Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends*. New York: Routledge.

Kanchoochat, V. (2015). The Ugly Rules : Constitutional Design and Welfare State-Building in Brazil and Thailand. *Working Paper No.180, Asia Research Centre, Murdoch University*.

Kasza, G. J. (2002). War and welfare policy in Japan. *The Journal of Asian Studies*, 61(2), 417-435.

Keitel, J. (2019, December 10). Germany’s welfare system: an overview. Policy in Practice. http://policyinpractice.co.uk/the-welfare-system-in-germany/#_ftnref3

Kim, M. M. S. (2016). *Comparative welfare capitalism in East Asia: productivist models of social policy*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Korpi, W., and J. Palme. (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review* 63 (5): 661–687. doi:10.2307/2657333.

Kuhnle, S. and Hort, S. (2004). *The developmental welfare state in Scandinavia: lesson for the developing world*. UNRISD Programme Paper Number 17. 23 p

Kuivalainen, S., and Nelson, K. (2010). The Nordic Welfare Model in a European Perspective. *Institute for Futures Studies, Working Paper 2010:11*.

Kumakura, M., & Kojima, D. (2018). Japan's Inequality and Redistribution: The Perspectives of Human Capital and Taxation/Social Insurance. *Public Policy Review*, 14(4), 663–690.

Kwon, H. J. (2006). Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asia. In *The East Asian Welfare Model* (pp. 45-92). Routledge.

Kwon, H.J. (2009). The reform of the developmental welfare state in East Asia. *International Journal of Social Welfare*. 2009:18: S12–S21

Kwon, H.-ju. (1998). Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asia. In *The East Asian Welfare Model Welfare Orientalism and the State*.

Kwon, H.-ju. (2007). Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. *DESA Working Paper No. 40*. doi: 10.1057/9780230523661

Lambert, P. A. (2007). The political economy of postwar family policy in Japan: Economic imperatives and electoral incentives. *The Journal of Japanese Studies*, 1-28.

Lavinas, L., Gentil, D., & Cobo, B. (2017). *The controversial Brazilian welfare regime* (No. 2017-10). UNRISD Working Paper.

Leisering, L. (2000a). Germany – Reform from Within. In: Pete Alcock und Gary Craig (eds.), *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, London: Palgrave, 2001

Leisering, L. (2000b). The Welfare State in Postwar Germany – Institutions, Politics and Social Change. Available at <https://www.uni-bielefeld.de/soz/pdf/welfare.pdf>

Leubolt, B. (2014). *Social policies and redistribution in Brazil* (No. 26). Global Labour University Working Paper.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.

Lindquist, G. (2015). Unemployment insurance, social assistance and activation policy in Sweden.

Lobato, L. D. V. C. (2016). Social policies and social welfare models: fragilities of the Brazilian case. *Saúde em Debate*, 40, 87-97.

Lobato, L. D. V. C., Costa, A. M., & Rizzotto, M. L. F. (2019). Pension reform: the fatal blow to Brazilian social security.

Lynch, J. F. (2004). *The age of welfare: Patronage, citizenship, and generational justice in social policy*. Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.

Matsuda, S. (2018). Health Policy in Japan – Current Situation and Future Challenges. Japan Medical Association

Medeiros, M., Diniz, D., & Squinca, F. (2015). Cash benefits to disabled persons in Brazil: an analysis of BPC-continuous cash benefit programme.

Menicucci, T. M. G. (2019). The Brazilian Unified Health System: Thirty Years of Advances and Resistance. In *Universal Healthcare*. IntechOpen.

MHLW (2018). Annual Health, Labour and Welfare Report 2017

Miyamoto, T. (2003). Dynamics of the Japanese welfare state in comparative perspective. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 2(2), 12-24.

Mkandawire, T. (2005). *Targeting and universalism in poverty reduction*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Moriguchi, C., & Saez, E. (2008). The evolution of income concentration in Japan, 1886–2005: evidence from income tax statistics. *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), 713–734.

Mukuno, M. & Tanaka, K. (2009) *Hajimete no Shakai Hosho*, 7th Ed. (Tokyo, Yuhikaku).

National Institute of Population and Social Security Research (2014). *Social Security in Japan 2014*

Nelson, K. (2012). “Counteracting Material Deprivation: The Role of Social Assistance in Europe.” *Journal of European Social Policy* 22 (2): 148–163. doi:10.1177/0958928711433658.

Nolan, B. and Marx, I. 2009. “Inequality, poverty and social exclusion”. In: Salverda, W., Nolan, B. and Smeeding, T. eds. *Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.

Odaka Kōnosuke. (2002). The evolution of social policy in Japan. Washington, D.C.: World Bank.

OECD (2019). Data on Income Inequality. OECD. <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

OECD (2020), Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accessed on 29 March 2020)

OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019: Country Profiles – Germany. <http://oe.cd/pag>

OECD. (2020). Benefits in unemployment, share of previous income (indicator). doi: 10.1787/0cc0d0e5-en

OECD. (2020, March). *The OECD Tax Benefit Model For Germany*. <http://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Germany-2019.pdf>

OECD. (n.d.). Education Policy Outlook Highlights: Germany. <http://www.oecd.org/education/highlightsgermany.htm>

Ogasawara, K. (2007). Unraveling the World of Welfare in Japan. *Social Science Japan Journal*, 10(2), 287-291.

Paiva, L. H. (2016). Universal old-age pensions in Brazil.

Palme, J. 2017. The Swedish Welfare System: With Special Reference to Inequality and the Redistribution Paradox. In Aspalter, C. (Ed.) *The Routledge International Handbook to Welfare State System*. Routledge: London

Palme, J., Bergmark, A., Backman, O., Estrada, F., Fritzell, J., Lundberg, O., Szebehely, M. 2002. Welfare trends in Sweden: balancing the books for the 1990s. *Journal of European Social Policy*, 12(4), 329–346.

Park, C.-ung, & Jung, D. 2008. Making Sense of the Asian Welfare Regimes with the Western Typology. Paper prepared for EASP 5th Conference, 3rd-4th November 2008, National Taiwan University, Taiwan

Powell, M., and Barrientos, A. 2004. Welfare regimes and the welfare mix. *European Journal of Political Research*, 43, 83–105.

Powell, M., Yörük, E., and Bargu, A. 2019. Thirty years of the Three Worlds of Welfare Capitalism: A review of reviews. *Social Policy Admin*; 1-28.

Ramesh, M., & Asher, M. G. (2001). *Welfare capitalism in Southeast Asia: social security, health and education policies*. Basingstoke: Palgrave.

Ricz, J. (2014). Developmental state in Brazil. *Federalismi. it*, (20), 20.

Robles, C., & Mirosevic, V. (2013). Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Brazil.

Rudra, N. (2007). Welfare states in developing countries: Unique or universal?. *The Journal of Politics*, 69(2), 378-396.

Saidi (2013). 10 Facts About the Education System of Brazil. <https://acei-global.blog/2013/06/13/10-facts-about-the-education-system-of>

[brazil/#:~:text=Upper%20secondary%20education%20\(Ensino%20Medio,at%20public%20or%20private%20universities.](#)

Sátyro, N. G. D., & Cunha, E. S. M. (2014). The path of Brazilian social assistance policy post 1988: the significance of institutions and ideas. *Brazilian Political Science Review*, 8(1), 80-108.

Schaede, U., & Nemoto, K. (2006). Poverty and politics: evaluating public assistance in Japan. In *Annual Meeting of the International Studies Association*.

Schmid, K. and Stein, U. (2013). Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991-2010. SOEPpaper No. 592, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2339128> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2339128>

Schnabel, C.; Wagner, J. (2006): Who are the Workers who Never Joined a Union? Empirical Evidence from Western and Eastern Germany. *Industrielle Beziehungen*, 13(2):118-131.

Schön, L. (2010). *Sweden's Road to Modernity: An Economic History*. Stockholm: SNS.

Scruggs, L., & Allan, J. (2006). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 55-72. <https://doi.org/10.1177/0958928706059833>

Scruggs, L.A. and Allan, J. (2008). "Social Stratification and Welfare Regimes for the 21st Century: Revisiting 'The Three Worlds of Welfare Capitalism'", in *World Politics*, Volume 60, Number 4, July 2008, pp. 642- 664.

Service, J. P. (2019). National Pension System. Retrieved from <https://www.nenkin.go.jp/international/english/nationalpension/nationalpension.html>

Siaroff, A. 1994. "Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology", in Sainsbury, Diane [ed.]. *Gendering Welfare States*. London: Sage.

Siebert, H. (2003). Germany's Social Security System Under Strain. Kiel Working Paper No. 1155, <https://www.files.ethz.ch/isn/103035/kap1155.pdf>

Sinn, H-W. (2007). *Can Germany Be Saved? : The Malaise of the World's First Welfare State*, MIT Press.

Social Security Office of Retirement and Disability Policy. (n.d.). Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018 - Germany.
<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/germany.html>

Sorj, B., & Gama, A. (2014). Family policies in Brazil. In *Handbook of Family Policies Across the Globe* (pp. 459-471). Springer, New York, NY.

Stober, N. (2017). Sweden. In Gombert, T., Dahm, J., and Krell, C. (Ed.), *Foundations of Social Democracy* (pp. 121–131).

Sugiyama, N. B., & Hunter, W. (2013). Whither clientelism? Good governance and Brazil's Bolsa Família program. *Comparative Politics*, 46(1), 43-62.

Sutcliffe-Braithwaite, F. (2012). Neo-liberalism And Morality in The Making of Thatcherite Social Policy. *The Historical Journal*, 55(2), 497-520.

Svallfors, S. (2004). Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective. *Social Policy & Administration* ISSN 0144-5596. Vol. 38, No. 2, PP 119-183.

Takegawa, S. (2005). Japan's welfare-state regime: Welfare politics, provider and regulator. *Development and Society*.

Talme, L. 2013. *Do capitalist welfare states still consist of the good, the bad and the ugly?* Unpublished Thesis, Lund University, Sweden.

Tanaka, T. (2019). Japanese Welfare State in Comparative Perspective: An Overview. *Hitosubashi Bulletin in Social Science*, 11, 17-31.

Tang, K. 2000 *Social Welfare Development in East Asia*, New York: Palgrave.

Taylor, P. and Powell, J. (2017). The UK Welfare State System: With Special Reference to the Mental Health Care System. In Aspalter, C. (Ed.) *The Routledge International Handbook to Welfare State System*. Routledge: London

Taylor-Goodby, P., Larsen, T., and Kananen, J. (2004). Market Means and Welfare Ends: The UK Welfare State Experiment. *Journal of Social Policy*., 33, 4, 573-592.

Teixeira, S. M. F. (2017). The welfare state in Latin America: reform, innovation and fatigue.

The Guardian. (2019). UK social security payments ‘at lowest level since launch of welfare state’. Retrieved from <https://www.theguardian.com/politics/2019/nov/18/uk-social-security-payments-at-lowest-level-since-launch-of-welfare-state>

The Guardian. 2014. Welfare cut drive UK's poorest families deeper into poverty, says Oxfam. The Guardian. 22 April 2014. <https://www.theguardian.com/politics/2014/apr/22/welfare-cuts-drive-uk-poorest-poverty-oxfam>

The Independent 2016. UK welfare state 'mediocre' and in need of reform, think tank finds. The Independent. 11 July 2016. <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/welfare-state-uk-benefits-system-reform-international-longevity-centre-think-tank-a7130606.html>

Tillin, L., & Duckett, J. (2017). The politics of social policy: welfare expansion in Brazil, China, India and South Africa in comparative perspective. *Commonwealth & Comparative Politics*, 55(3), 253-277.

Titmuss, R. 1958. *Essays on the Welfare State*. Bristol: Bristol University Press

Tokyo Metropolitan Latter-Age Medical Association (2007). How the Long-Life Health Insurance System Works

Torp, C. (2016). The Adenauer Government's Pensions Reform of 1957—a Question of Justice , *German History*, Volume 34, Issue 2,. Pages 237 257, <https://doi.org/10.1093/gerhis/ghw001>

Uzuhashi, T. (2003). Japanese Model of Welfare State: How it was Changed throughout the ‘Lost Decade’ of the 1990s?. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 2(2), 1-11.

Uzuki, Y. (2013). Public Financial Assistance for Formal Education in Japan

Walker, R. 2013. "Conclusion: towards the Analysis of Social Policy in Developing World." In by R.Surender and R. Walker (Eds). *Social Policy in a Developing World*. Gloucester: Edward Elgar Publishing.

Weiss, J. 2005. "Experiences with poverty targeting in Asia: An Overview". In Weiss, J. (Ed). *Poverty Targeting in Asia*. A Publication of the ADBI, Cheltenham: Edward Elgar

WHO Regional Office for South-East Asia. (2018). *Japan health system review*. New Delhi.

Wong, L., Goodman, R., White, G., & Kwon, H.-J. (2000). The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State. *Pacific Affairs*, 73(2), 273. doi: 10.2307/2672185

Wood, G., & Gough, I. (2006). A comparative welfare regime approach to global social policy. *World development*, 34(10), 1696-1712.

World Bank (2020), World Bank Open Data, GINI index (World Bank estimate) [Data File]

Wright, S. (2012). Welfare to work, agency and personal responsibility', *Journal of Social Policy*, 41, 2, 309–28

WSI-Tarifarchiv (2013): Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik [online]. Available from http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_tariftaschenbuch_2013.pdf.

Zucco Jr, C. (2013). When payouts pay off: Conditional cash transfers and voting behavior in Brazil 2002–10. *American journal of political science*, 57(4), 810-822.

ภาคผนวก 1: แผนการดำเนินงานและผลที่คาดหวัง

แผนการดำเนินงาน

วัตถุประสงค์	กิจกรรม	จำนวนวันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
สำรวจเอกสารวิชาการเพื่อเป็นฐานการศึกษา	การสำรวจเอกสารวิชาการเพื่อสำรวจลักษณะของการใช้นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงและการจัดวางนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงกับระบบสวัสดิการในภาพรวม	60 วัน	ทั้งหมดรับผิดชอบโดยหัวหน้าโครงการและผู้ช่วยวิจัย
เพื่อคัดเลือกกรณีศึกษา	การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเพื่อทำการเลือกประเทศเป็นกรณีศึกษา	60 วัน	
เพื่อให้ได้บทเรียนต่างๆจากกรณีศึกษา	การศึกษากรณีศึกษาต่างๆ	90 วัน	
เพื่อสังเคราะห์ผลการศึกษา	การวิเคราะห์ข้อสังเกตและผลจากกรณีศึกษาในภาพรวม	90 วัน	
เพื่อสร้างข้อเสนอทางนโยบายสำหรับประเทศไทย	การนำเอาผลการศึกษากรณีศึกษามาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอสำหรับระบบสวัสดิการของประเทศไทย	60 วัน	

ผลที่คาดว่าจะได้รับ (แบ่งเป็นราย 6 เดือน)

เดือนที่ 1	กิจกรรม (activities)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (outputs)
6 เดือนที่ 1	การสำรวจเอกสารวิชาการเพื่อสำรวจลักษณะของการใช้นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจง และการจัดวางนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงกับระบบสวัสดิการในภาพรวม การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเพื่อทำการเลือกประเทศเป็นกรณีศึกษา การศึกษากรณีศึกษาต่างๆ	รายงานวิจัยฉบับกลาง ประกอบไปด้วยส่วนของ การสำรวจเอกสารวิชาการ ส่วนระเบียบวิจัย อธิบายการเลือกกรณีศึกษาและกรอบการวิเคราะห์ที่จะดำเนินการ และผลการศึกษาเบื้องต้นของกรณีศึกษา
6 เดือนที่ 2	การศึกษากรณีศึกษาต่างๆ การวิเคราะห์ข้อสังเกตและผลจากกรณีศึกษาในภาพรวม การนำเอาผลการศึกษากลับมาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอสำหรับระบบสวัสดิการของประเทศไทย	รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โดยเพิ่มเนื้อหาจากรายงานชั้นกลาง ประกอบไปด้วย ผลการศึกษากรณีศึกษา ผลการรวบรวมและวิเคราะห์ปัจจัยที่เชื่อมโยงสวัสดิการแบบเจาะจงกับการลดความเหลื่อมล้ำ และผลการสังเคราะห์ข้อเสนอทางนโยบายสำหรับระบบสวัสดิการของประเทศไทย

ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อสิ้นสุดการวิจัย

Output:

รายงานวิจัยที่รวมผลการศึกษา (1) ความรู้เรื่องลักษณะและรูปแบบสำคัญของการใช้และการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน โดยแบ่งไปตามลักษณะและรูปแบบที่แตกต่างกัน (2) บทวิเคราะห์และข้อสังเกตถึงปัจจัยที่เชื่อมโยงการออกแบบสวัสดิการแบบเจาะจงรวมถึงสวัสดิการในภาพรวมเข้ากับเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ และ (3) บทสังเคราะห์การออกแบบสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนสำหรับประเทศไทย

Outcome:

องค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์กับการพัฒนาระบบสวัสดิการในประเทศไทยให้ช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะในบริบทปัจจุบันที่สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนถูกนำมาใช้มากขึ้น

องค์ความรู้ที่เกิดจะตอบคำถามสำคัญเช่น (1) สวัสดิการแบบเจาะจงควรจะถูกรื้อแบบในแง่มุมที่สำคัญต่างๆ อย่างไร เช่น ควรมีการกระจายประโยชน์อย่างไร และการกำหนดเงื่อนไขควรเป็นในลักษณะใด (2) สวัสดิการแบบเจาะจงควรจะถูกนำมาใช้ในขอบเขตใด ใช้กับนโยบายใด ในขณะที่นโยบายอื่นๆควรหนุนเสริมกับสวัสดิการแบบเจาะจงอย่างไร (3) ปัจจัยและเงื่อนไขที่สำคัญในการเชื่อมโยงสวัสดิการแบบเจาะจงไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำนั้นคืออะไร และจะมีแนวทางใดบ้างในการทำให้ปัจจัยเหล่านี้เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

Impact:

การออกแบบนโยบายสวัสดิการที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้ดียิ่งขึ้น รวมไปถึงให้ความรู้ที่จะมีประโยชน์กับการแสวงหาทิศทางที่ระบบสวัสดิการไทยควรเลือกเดินต่อไปในอนาคต

กระบวนการผลักดันผลงานออกสู่การใช้ประโยชน์

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการพัฒนาต่อไปสู่การเป็นเอกสารตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับชาติและนานาชาติ รวมถึงเผยแพร่สู่สังคมไทยผ่านช่องทางต่างๆที่เป็นไปได้เช่นการจัดสัมมนาสาธารณะ และการจัดทำสื่อสาธารณะอื่นๆ

นอกจากนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ยังต้องการสื่อสารให้หน่วยงานภาครัฐที่ทำยุทธศาสตร์รวมถึงดำเนินงานด้านนโยบายสวัสดิการ ตัวอย่างเช่น สภาพัฒน์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผ่านการจัดทำเอกสารเช่น policy brief และการสื่อสารทางอื่นๆ เพื่อสื่อสารข้อค้นพบไปสู่แวดวงการกำหนดนโยบาย

ภาคผนวก 2: แบบสรุปปิดโครงการวิจัย

สัญญาเลขที่ RDG6240049

โครงการ “นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนกับการลดความเหลื่อมล้ำ: บทวิเคราะห์ประสบการณ์จากต่างประเทศสำหรับสร้างข้อเสนอให้กับประเทศไทย”

หัวหน้าโครงการนาย ธร ปิตติล.....หน่วยงาน.....คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.....

โทรศัพท์.....0818443100.....อีเมล thorn@econ.tu.ac.th.....

สถานะผลงาน: ไม่ปกปิด

ความสำคัญ/ความเป็นมา

นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน (poverty targeted welfare) กำลังได้รับความสนใจในปัจจุบันจากหลากหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย ความสนใจในนโยบายสวัสดิการรูปแบบนี้มักจะมาจากเหตุผลหลักด้านการลดต้นทุนกับการให้สวัสดิการ รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพจากการให้สวัสดิการไปที่เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย ประโยชน์เหล่านี้ดึงดูดให้ผู้กำหนดนโยบายที่กังวลกับปัญหาเช่นความยั่งยืนทางการคลังหันมาสนใจนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยก็ได้หันมาให้ความสนใจกับนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมากขึ้นเช่นกัน ความสนใจนี้ถูกถ่ายทอดออกมาสู่นโยบายเช่นบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเป็นการนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาให้กับประชาชนจำนวนถึงกว่า 14.5 ล้านคนของประเทศ นอกจากนี้ ในยุทธศาสตร์ 20 ปีของประเทศด้านการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ก็ได้มีการตั้งเป้าหมายไว้ว่าคือการสร้างนโยบายเพื่อสนับสนุนคนกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด 40 เปอร์เซ็นต์ แสดงถึงความเป็นไปได้สูงในการขยายบทบาทของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนต่อไปในอนาคต

แม้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนจะเป็นที่สนใจ แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงอยู่มากเกี่ยวกับศักยภาพของนโยบายรูปแบบนี้ โดยเฉพาะศักยภาพในด้านการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงยังมีปัญหาที่ควรคำนึงหลายประการในด้านการช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งต้นทุนการบริหารนโยบายและการคัดกรองกลุ่มเป้าหมายที่อาจอยู่ในระดับสูงจนทำให้ประโยชน์ที่ได้แท้จริงนั้นลดลง และปัญหาที่กลุ่มเป้าหมายของนโยบายอาจหลุดจากกระบวนการคัดกรองจนทำให้พวกเขาไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์ที่ควรได้ ปัญหาของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงสร้างคำถามว่าแท้จริงแล้วสวัสดิการรูปแบบนี้จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้ดีกว่าสวัสดิการรูปแบบอื่นๆเช่นสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal welfare) จริงหรือไม่ คำถามนี้ได้สร้างข้อถกเถียงมากมายเกี่ยวกับทางเลือกระบบสวัสดิการของประเทศไทย ว่าระบบสวัสดิการของประเทศควรเลือกเดินไปในทิศทางใด

อย่างไรก็ตาม หากมองไปที่ระบบสวัสดิการในภาพรวมที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นๆทั่วโลก จะพบว่าแท้ที่จริงแล้ว ทางเลือกของระบบสวัสดิการไม่ได้จำเป็นจะต้องไปในทางใดทางหนึ่งเท่านั้น ประเทศอื่นๆต่างก็เลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน ผสมผสานไปกับสวัสดิการรูปแบบอื่นๆ โดยจะเลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงกับนโยบายสวัสดิการบางส่วน แต่ครอบคลุมชนิดของสวัสดิการมากหรือน้อยแตกต่างกันไป เพราะฉะนั้นคำถามที่สำคัญในการออกแบบระบบสวัสดิการจึงไม่ได้อยู่ที่เพียงจะเลือกสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนหรือไม่ แต่อยู่ที่ว่าจะเลือกผสมผสานสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนกับสวัสดิการแบบอื่นๆอย่างไร โดยส่วนผสมที่เลือกนั้นก็มักจะส่งผลต่อศักยภาพโดยรวมของระบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านหลากหลายช่องทาง ด้วยเหตุนี้ การศึกษาประสบการณ์การผสมผสานระบบสวัสดิการจากประสบการณ์ของประเทศอื่นๆจึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยคลี่คลายข้อถกเถียงเรื่องทางเลือกสวัสดิการของประเทศไทยได้

ด้วยเห็นถึงความสำคัญของการวิเคราะห์ทางเลือกระบบสวัสดิการให้กับประเทศไทย โดยเฉพาะการตอบโจทย์ในการจัดวางสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนว่าควรครอบคลุมสวัสดิการใดบ้าง รวมถึงจะออกแบบรายละเอียดของนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงเช่นไร เพื่อให้เกิดศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำได้ดีที่สุด ทั้งความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจเช่นในด้านรายได้ และความเหลื่อมล้ำในมิติสำคัญอื่นๆของคุณภาพชีวิต เช่น การศึกษา และสุขภาพ งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศที่เคยผ่านเส้นทางของการเลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาแล้ว เพื่อนำเอาประสบการณ์จากประเทศเหล่านั้นมาสังเคราะห์เป็นบทเรียนให้กับประเทศไทย งานวิจัยชิ้นนี้จะเลือกประเทศที่มีแนวทางการผสมผสานนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนในรูปแบบที่แตกต่างกันมากรณีศึกษา เพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของการผสมผสานนโยบายสวัสดิการที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆ และนัยของการผสมผสานที่แตกต่างต่อความเหลื่อมล้ำ

วัตถุประสงค์โครงการ

- เพื่อสำรวจลักษณะและรูปแบบการนำเอาสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมาใช้ในบริบทของประเทศอื่นๆ โดยเน้นรูปแบบที่แตกต่างกัน เกิดเป็นความรู้พื้นฐานที่แสดงให้เห็นที่มาที่ไปของการใช้สวัสดิการในส่วนผสมที่แตกต่าง รวมถึงช่วยแสดงให้เห็นความเป็นไปได้ต่างๆในการออกแบบการใช้งานนโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงของประเทศไทย
- เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆที่เชื่อมโยงทางเลือกของระบบสวัสดิการ โดยเฉพาะในการเลือกใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน กับศักยภาพของระบบสวัสดิการในการลดความเหลื่อมล้ำ เป็นความรู้พื้นฐานทางนโยบายสวัสดิการที่สำคัญและสามารถนำไปศึกษาต่อยอดเป็นงานวิจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

- เพื่อสร้างข้อเสนอเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายสวัสดิการที่มีประโยชน์ต่อบริบทปัจจุบันของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศไทยกำลังเผชิญข้อถกเถียงเกี่ยวกับทิศทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อตอบสนองโจทย์การลดความเหลื่อมล้ำ

ผลการวิจัย

งานวิจัยได้เลือกสำรวจห้าประเทศที่เป็นตัวอย่างของรูปแบบระบบสวัสดิการที่แตกต่างกันเพื่อเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ สหราชอาณาจักร สวีเดน เยอรมัน ญี่ปุ่น และบราซิล การสำรวจพบว่าระบบสวัสดิการในรูปแบบเสรีนิยมเช่นของสหราชอาณาจักรและบราซิลเน้นบทบาทของสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนมากที่สุด เนื่องจากเป้าหมายหลักของระบบอยู่ที่การผลักดันให้คนยากจนพึ่งพิงตนเองในระบบตลาดได้ สำหรับระบบสวัสดิการแบบอนุรักษนิยมของเยอรมันและระบบสวัสดิการแบบเพื่อการผลิตของญี่ปุ่นเน้นการใช้ระบบประกันสังคมที่ให้สวัสดิการผ่านการสมทบ โดยมีการแบ่งกองทุนสำหรับแรงงานต่างกลุ่มออกจากกันและเน้นสร้างความมั่นคงให้กับแรงงาน การใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนของเยอรมันและญี่ปุ่นเน้นอุดหนุนโหล่วของการประกันสังคม กรณีระบบสวัสดิการของสวีเดนเน้นการใช้สวัสดิการแบบถ้วนหน้าเพื่อสร้างโอกาสที่เสมอกันกับประชาชน และจะใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนเพียงเพื่อเติมเต็มสวัสดิการที่มีอยู่ให้แน่ใจว่าประชาชนทุกคนได้รับมาตรฐานชีวิตขั้นต่ำ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สวัสดิการของประเทศกรณีศึกษาออกมาต่างรูปแบบกันนั้นมีทั้งปัจจัยที่ส่งผลต่อการก่อรูประบบ ได้แก่ อิทธิพลของแนวคิด บทบาทและลักษณะของรัฐและตลาด รวมไปถึงอิทธิพลของพรรคการเมืองและขบวนการแรงงาน อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบบสวัสดิการในหลายประเทศยังผูกพันได้มากเมื่อเผชิญปัจจัย เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของระบบการเมือง และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร สำหรับนัยต่อความเหลื่อมล้ำนั้น พบว่าระบบสวัสดิการแบบเสรีนิยมของสหราชอาณาจักรและบราซิลมีศักยภาพการลดความเหลื่อมล้ำจำกัด ด้วยเพราะความจำกัดของกระบวนการเจาะจงคนยากจน ในขณะที่ระบบสวัสดิการของเยอรมันและญี่ปุ่นถูกจำกัดศักยภาพการลดความเหลื่อมล้ำจากการที่ระบบยังมีการแบ่งชั้นผู้ได้รับสวัสดิการ เมื่อเปรียบเทียบแล้วระบบสวัสดิการของสวีเดนที่เน้นความครอบคลุมและให้สิทธิประโยชน์สูงอย่างเสมอกันมีศักยภาพลดความเหลื่อมล้ำมากที่สุด

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการสำรวจกรณีศึกษาสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการไทยก็คือ แนวทางของระบบสวัสดิการไทยควรเน้นที่เป้าหมายพื้นฐานในการขยายความครอบคลุมและลดความแตกต่างในคุณภาพของระบบสวัสดิการที่ให้กับคนต่างกลุ่มเป็นฐาน และมุ่งเน้นการพัฒนาส่วนประกอบที่ระบบยังขาดเช่นขยายขนาดของสวัสดิการเพื่ออุดหนุนครอบครัวและผู้สูงอายุ สำหรับการใช้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจนนั้น ควรมีการวางแนวทางให้ชัดเจนว่าต้องการใช้สวัสดิการรูปแบบดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องมือหลักบนแนวทางสวัสดิการแบบเสรีนิยม

หรือเป็นเครื่องมือลักษณะหนุนเสริมเพื่อเติมเต็มหรืออุดช่องโหว่ตามแนวทางสวัสดิการแบบอื่น สุดท้าย การจะให้ระบบสวัสดิการของประเทศไทยเอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำได้นั้น เงื่อนไขสำคัญก็คือการแสวงหาแรงสนับสนุนในวงกว้างต่อระบบสวัสดิการ โดยมุ่งสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งและเป็นผู้ที่มีส่วนได้รับประโยชน์จากระบบสวัสดิการในคนจากต่างชนชั้นกัน

คำสืบค้น (keywords)

นโยบายสวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน, ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ, พัฒนาระบบสวัสดิการ

Poverty-targeted welfare, economic inequality, development of welfare system

การนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

ด้านนโยบาย โดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การบรรยายใน Workshop ในงานสัมมนาประจำปี สำหรับส่วนงานสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ด้านสาธารณะ โดย Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) -Thailand

การทำ Podcast ให้ความรู้แก่สาธารณะ 2 ตอน

ด้านวิชาการ โดย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันวิจัยสังคมฯ จุฬา

เป็นเนื้อหาประกอบงานสัมมนาสาธารณะ 2 ครั้ง

ครั้งที่ 1 ความท้าทายของสังคมหลังโควิดกับความมั่นคงของมนุษย์ วันที่ วันศุกร์ที่ 10 กรกฎาคม 2563 เวลา 13.00-16.30 น. จัดโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันวิจัยสังคมฯ จุฬา ผ่านช่องทางออนไลน์

ครั้งที่ 2 "การรับมือกับ COVID-19 จากมุมมองนโยบายสาธารณะและประสบการณ์" ในวันจันทร์ที่ 5 ตุลาคม 2563 13.00-14.30น. จัดโดยศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันวิจัยสังคมฯ จุฬา ผ่านช่องทางออนไลน์

การเผยแพร่/ประชาสัมพันธ์

เนื้อหางานวิจัยใช้เผยแพร่ผ่านงานสัมมนาสาธารณะ 3 ครั้ง

ครั้งที่ 1 ความท้าทายของสังคมหลังโควิดกับความมั่นคงของมนุษย์ วันที่ วันศุกร์ที่ 10 กรกฎาคม 2563 เวลา 13.00-16.30 น. จัดโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันวิจัยสังคมฯ จุฬา ผ่านช่องทางออนไลน์

ครั้งที่ 2 "การรับมือกับ COVID-19 จากมุมมองนโยบายสาธารณะและประสบการณ์" ในวันจันทร์ที่ 5 ตุลาคม 2563 13.00-14.30น. จัดโดยศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันวิจัยสังคมฯ จุฬา ผ่านช่องทางออนไลน์

ครั้งที่ 3 “เสวนาได้ขยายคาประชากร: รูปแบบระบบสวัสดิการและนโยบายลดความยากจน: จากประสบการณ์สากลสู่ไทย” ในวันพุธที่ 24 มีนาคม 2564 เวลา 12.30-13.30 น. จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ผ่านทางช่องทางออนไลน์



กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ร่วมกับ
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การอภิปรายเรื่อง
“ความท้าทายของสังคมหลังโควิด - 19 กับความมั่นคงของมนุษย์”
Post Covid - 19 Society

ขอเชิญ
ร่วมรับฟัง

วันศุกร์ที่ 10 กรกฎาคม 2563 เวลา 13.00 – 16.00 น.
ณ กองมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ชั้น 6
อาคารซีพีทาวเวอร์ 3 อาคารเอ ถนน พญาไท กรุงเทพฯ







ผู้ร่วมอภิปราย

1. ศ.สุริชัย หวันแก้ว ผอ.ศูนย์สันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ดร.นพ.โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ ผอ.ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
3. ผศ.ดร.จันทน์ เจริญศรี คณบดีคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. ผศ.ดร.ธรรม บิดิตล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดำเนินรายการโดย

ดร.สุรางค์รัตน์ จำเริญพล รองผอ.สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สามารถร่วมรับฟังได้ที่ : <http://gg.gg/m-society>

จัดโดย กองมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สป.พม.

เวทีสนทนาทางนโยบายว่าด้วยความเหลื่อมล้ำ (Policy Dialogue) ครั้งที่ 1

หยุด โรค ไม่หยุด โลก?

5 ตุลาคม 2563 เวลา 10.00 – 14.30 น.

รับชมถ่ายทอดสดผ่าน Facebook สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย






ผู้ร่วมแลกเปลี่ยน (รอบเช้า) เวลา 10.00 – 12.00 น.



นพ.สมศักดิ์ ชุนทวิกรม
อธิบดีกรมการแพทย์
กระทรวงสาธารณสุข



คุณเดียนใจ ตีเทศน์
อธิบดีกรมการฯ สิทธิมนุษยชนฯ



คุณสุกัญญา กลางวงค์
อธิบดีกรมการ กสทช.



อ.ดร.วอกร พัวพันสวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ



ผศ.ดร.ปิยะพงษ์ บุชพงศ์
สถาบันนโยบายสาธารณะ มช.

ผู้ร่วมแลกเปลี่ยน (รอบบ่าย) เวลา 13.00 – 14.30 น.



ดร.สมชัย จิตสุชน
ผู้อำนวยการวิจัย
ด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง TDFI



ดร.สุรางค์รัตน์ จำเริญพล
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ



ผศ.ดร.ธรรม บิดิตล
ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม
คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.



IPSR IN-HOUSE SEMINAR

เสวนาได้ชายคาประชากร #1125

วันพุธที่ 24 มีนาคม 2564
12.30-13.30 น.

พศ.ดร.รร ปิติดล
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รูปแบบระบบสวัสดิการ
และนโยบายลดความยากจน:
จากประสบการณ์สากลสู่ไทย



Meeting ID:
869 0523 1600

zoom



ดำเนินรายการโดย
อ.ดร. นปภัช สัจจนกุล